

Eidgenössische Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977

Bundesgesetz über die politischen Rechte

REFERENTENFÜHRER

Schweizerisches Aktionskomitee
zur Aufwertung der Demokratie

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

1. Uebersicht	S. 3/ 4
2. Ausgangslage	S. 4/ 7
3. Vernehmlassungsverfahren	S. 7
4. Parlamentarische Debatte	S. 8/ 9
5. Zusammensetzung und Argumente der Gegner	S. 9/10
6. Die wichtigsten Bestimmungen des Bundesgesetzes	S. 11/25
6.1. Allgemeines	S. 11
6.2. Stimmrecht und Stimmabgabe	S. 11/14
6.2.1. Ausschluss vom Stimmrecht (Art. 2)	S. 11
6.2.2. Briefliche Stimmabgabe (Art. 5, Abs.4)	S. 12
6.2.3. Stellvertretung (Art. 5, Abs. 6)	S. 12/13
6.2.4. Stimmabgabe Invalider (Art. 6)	S. 13
6.2.5. Vorzeitige Stimmabgabe (Art. 7)	S. 13
6.2.6. Stimmabgabe der Wehrpflichtigen (Art. 9)	S. 14
6.3. Abstimmungen	S. 14
6.3.1. Abstimmungserläuterungen (Art. 11)	S. 14
6.4. Wahl des Nationalrates	S. 15/18
6.4.1. Unvereinbarkeit (Art. 18)	S. 15/16
6.4.2. Zeitpunkt der Wahl (Art. 19)	S. 16
6.4.3. Unterzeichner von Wahlvorschlägen (Art. 24)	S. 16/17
6.4.4. Erstellung und Zustellung der Wahlzettel (Art. 33)	S. 17
6.4.5. Wahlanleitungen (Art. 34)	S. 17/18
6.5. Referendum	S. 18/19
6.5.1. Referendumsfrist (Art. 59)	S. 18
6.5.2. Unterschrift (Art. 61)	S. 18/19
6.5.3. Stimmrechtsbescheinigung (Art. 62)	S. 19
6.5.4. Mängel der Bescheinigung (Art. 65)	S. 19
6.6. Volksinitiative	S. 19/25
6.6.1. Unterschriften bei Volksinitiativen (Art. 68)	S. 19/20
6.6.2. Vorprüfung (Art. 69)	S. 20/21
6.6.3. Befristung der Unterschriftensammlung für Initiativen (Art. 71)	S. 21/23
6.6.4. Einheit der Materie und Form (Art. 75)	S. 23/24
6.6.5. Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf (Art. 76)	S. 24/25
6.7. Verschiedene Bestimmungen	S. 25
6.7.1. Statistische Erhebungen (Art. 87)	S. 25
6.7.2. Uebergangsrecht und Inkraftsetzung (Art. 90 und 92)	S. 25
7. Finanzielle und personelle Auswirkungen	S. 26
8. Schlussfolgerung	S. 26/27

9. Anhang	S. 27/37
Tabelle 1 : Referendum, Initiative, Wahllisten, Unterschriftenzahlen und Fristen in den Kantonen	S. 28
Tabelle 2 : Stimm-Material und Stimmabgabe in den Kantonen (Amtliche Stimmzettel, Erläuterungen, vorzeitige und briefliche Stimmabgabe, Stellvertretung)	S. 29/35
Tabelle 3 : Unterschriftenzahlen und Sammeldauer einiger Initiativen (1971-1976)	S. 36/37

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte im Wortlaut

1. Uebersicht

Ueber das Wochenende vom 4. Dezember 1977 gelangen auf eidgenössischer Ebene vier Vorlagen zur Abstimmung. Es sind dies:

- der Bundesbeschluss über die Volksinitiative für eine Reichtumssteuer
- das Bundesgesetz über die politischen Rechte
- der Bundesbeschluss über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes
- das Bundesgesetz über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes

Der bevorstehende Urnengang ist ausschliesslich die Folge von Initiativen und Referenden. Der Verfassungsartikel über einen zivilen Ersatzdienst ist bekanntlich das Resultat einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative. Und gegen die beiden vom Parlament bereits verabschiedeten Bundesgesetze ist das Referendum ergriffen worden.

Bereits am 25. September mussten die Stimmbürger wegen drei Initiativen und einem Gegenvorschlag zur Urne gerufen werden. Gleichzeitig haben Volk und Stände der Erhöhung der Unterschriftenzahlen beim Referendum von 30'000 auf 50'000 und bei der Initiative von 50'000 auf 100'000 deutlich zugestimmt. Beim Referendum wurde die Erhöhung mit rund 1,1 Millionen Ja gegen 800'000 Nein und 18 gegen 4 Ständesstimmen (GE, NE, VD, VS) gutgeheissen und bei der Initiative mit 1,07 Millionen Ja gegen 815'000 Nein sowie 19 gegen 3 Ständesstimmen (GE, NE, VD). Die Referendums- und Initiativenflut hält unvermindert stark an.

Der vorliegende Referentenführer befasst sich einzig mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte bringt zunächst eine Zusammenfassung des bisher in sechs verschiedenen Erlassen zerstreuten eidgenössischen Stimmi-, Wahl, Initiativ- und Referendumsrechtes. Gleichzeitig werden immer wieder festgestellte Mängel ausgemerzt, bestehende Lücken ausgefüllt und die bisherigen Vorschriften über die politischen Rechte möglichst vereinheitlicht und gestrafft. Die Gesetzgebung über die politischen Rechte wird damit für den Bürger übersichtlicher. Seine Rechte werden mit dem Bundesgesetz zum Teil ausgeweitet. Allerdings ist gegen das Gesetz mit der Begründung das Referendum ergriffen worden, es beschneide die Rechte des Volkes. Stein des Anstosses ist die in Artikel 71 enthaltene 18-monatige Befristung für das Sammeln von Unterschriften bei Initiativen. Das von Gruppierungen der Linken ergriffene Referendum ist gemäss ihren eigenen Angaben nach nur 2 Monaten Sammelzeit mit über

50'000 Unterschriften zustande gekommen (Zusammensetzung und Argumente der Gegner siehe S. 9/10).

In der Volksabstimmung braucht es für die Annahme des Bundesgesetzes nur die Mehrheit des Volkes, nicht aber der Stände.

Im folgenden gilt es die Vorteile des insgesamt 92 Artikel umfassenden Bundesgesetzes (in den sechs bisherigen Erlassen waren es total 122 Artikel) gegen die möglichen Nachteile abzuwägen und daraus die entsprechenden Schlussfolgerungen zu ziehen.

2. Ausgangslage

Die geltenden Bestimmungen über die politischen Rechte des Schweizer Bürgers finden sich in zahlreichen Erlassen, die zum Teil noch aus den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts stammen. Es handelt sich dabei zur Hauptsache um die nachstehenden Gesetze:

- das Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen;
- das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse;
- das Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates;
- das Bundesgesetz vom 23. März 1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz genannt);
- das Bundesgesetz vom 8. März 1963 über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates auf die Kantone;
- das Bundesgesetz vom 25. Juni 1965 über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

Die politischen Rechte umfassen also das Stimm- und Wahlrecht sowie das Initiativ- und Referendumsrecht.

Die Verteilung ein- und derselben Materie auf mehrere Sondererlasse und die vielen Verweisungen machen natürlich diese ganze Gesetzesmaterie unübersichtlich; sie ist zudem teilweise lückenhaft und veraltet. All die erwähnten Gesetze haben seit ihrem Erlass keine oder nur geringfügige Änderungen erfahren.

Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt, dass der Bundesrat schon lange die Absicht hatte, eine Art Gesetz über die politischen Rechte zu schaffen. Bereits

1891 (!) anlässlich der Verankerung des Initiativrechtes in der Bundesverfassung war davon die Rede, "die bestehenden Vorschriften über die gleichartigen Volksakte zusammenfassend zu ordnen". Aus zeitlichen Gründen (!) liess die Landesregierung dann aber diesen Plan fallen und entwarf ein Gesetz, das lediglich Bestimmungen über das Initiativrecht enthielt. Dieser Entwurf ist in einem Punkt ganz besonders bemerkenswert: Er enthielt nämlich eine genaue Abgrenzung der Fristen für das Sammeln von Unterschriften. Artikel 5 jenes Entwurfes lautete: "Bevor ein Revisionsbegehren zur Sammlung von Unterschriften in Zirkulation gesetzt wird, ist ein Exemplar desselben der schweizerischen Bundeskanzlei einzugeben, welche den Tag dieser Eingabe im Bundesblatt veröffentlicht.

Innerhalb der Frist von zwölf Monaten von diesem Tag an gerechnet, hat, wenn nicht auf dieselbe verzichtet wird, die Einreichung des Revisionsbegehrens an den Bundesrat stattzufinden, nach Ablauf dieser Frist sind sämtliche Unterschriften hinfällig".

Die zeitliche Befristung für die Unterschriftensammlung bei Initiativen, die beim vorliegenden Bundesgesetz über die politischen Rechte zum Referendum geführt hat und die die Volksabstimmung notwendig macht, ist also keine Erfindung unserer Zeit, sondern wurde schon damals diskutiert und dann vom Parlament allerdings abgelehnt.

Die Anwendung der erwähnten Bundesgesetze führte in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten und machte Mängel deutlich. Diese mussten allerdings sehr lange erdauert werden, bis man die Revision an die Hand genommen hat. Eine im Jahre 1922 gleichzeitig im Ständerat und im Nationalrat eingereichte und dann ebenfalls abgelehnte Motion mag dies verdeutlichen. Sie verlangte:

1. Unvernünftige oder revolutionäre Initiativen sollen als unzulässig erklärt werden können, so z.B. eine Initiative auf Sozialisierung der Frauen und Kinder, Aufhebung der Ehe und der Familie oder die Aufhebung des Privateigentums.
2. Ueber die Zulässigkeit einer Initiative hat die Bundesversammlung zu entscheiden. Es wäre zu bestimmen, ob dieser Entscheid abschliessend oder nur begutachtend sein solle und ob eventuell noch das Bundesgericht zu sprechen hätte.
3. Initiativbegehren sollen nicht gegen Verfassungsartikel oder Gesetze gehen dürfen, die noch nicht einige Jahre alt sind.
4. Verworfenen Initiativen dürfen nicht vor Ablauf einer bestimmten Anzahl Jahre wiederholt werden.

5. Die Zahl der Unterschriften dürfte auf 100'000 erhöht werden. Es sollte geprüft werden, ob ein Initiativbegehren, das zwar die verlangte Zahl von Unterschriften erhalten hat, dem Volke unterbreitet werden muss, trotzdem nur ein geringer Bruchteil der eidgenössischen Räte, weniger als ein Drittel oder ein Sechstel, die Initiative unterstützt.
6. Die Unterschriftensammlung soll formell würdiger und auch schwierig gestaltet werden. Es könnte z.B. verlangt werden, dass die Stimmberechtigten persönlich auf der Gemeindekanzlei unterschreiben sollen.
7. Die Frist vom Tage des Einganges des Begehrens bis zum Schlusse des zulässigen Unterschriften-Nachsendens soll auf drei Monate verkürzt werden.
8. Die Frist für die Stellungnahme der eidgenössischen Räte zur Initiative und für die Ausarbeitung eines Gegenentwurfes soll auf drei Jahre erstreckt werden.
9. Eine bestimmte Anzahl von Initianten oder ein Komitee derselben soll gesetzlich befugt werden, die Initiative wieder zurückzuziehen.
10. Es soll verhindert werden, dass auf dem Wege der Partialrevision Gesetze in die Verfassung hineinkommen, die gar nicht in die Verfassung gehören. Die Bundesversammlung oder das Bundesgericht soll zuständig erklärt werden, die Ausscheidungsfrage zu beurteilen.

Dieser Vorstoss enthält Punkte, die zum Teil verwirklicht sind (Erhöhung der Unterschriftenzahl), die im vorliegenden Bundesgesetz enthalten sind oder aber im Rahmen dieser Revision diskutiert und wiederum verworfen beziehungsweise auf die lange Bank geschoben worden sind.

In der Folge haben zahlreiche weitere parlamentarische Vorstösse immer wieder auf die Revisionsbedürftigkeit der politischen Rechte hingewiesen. Im Dezember 1971 ist dann eine Expertenkommission eingesetzt worden, die den Auftrag erhielt, das ganze geltende Recht zu überprüfen, und einen Vorentwurf zu einem einzigen, umfassenden Bundesgesetz über die politischen Rechte auszuarbeiten. Dabei bestand auch das Bedürfnis, neben vielen zu ändernden Bestimmungen und neu zu regelnden Einzelfragen, die Vorschriften über die politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene zu vereinheitlichen. Weil die Durchführung der Abstimmungen und Wahlen aber nach wie vor den Kantonen obliegt, konnten gewisse kantonale Eigenheiten nicht unberücksichtigt bleiben.

Nicht in den Aufgabenbereich der Expertenkommission fielen dagegen auf Verfassungsstufe zu regelnde Fragen wie die Neuregelung des Abstimmungsmodus'

bei Initiative und Gegenvorschlag oder die Einführung von Majorzelementen in das Proportionalwahlverfahren für den Nationalrat. Diese Fragen sollen im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung diskutiert werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

Im August 1973 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu den Vorschlägen der Expertenkommission. Ursprünglich war vorgesehen, das Bundesgesetz im Hinblick auf die Nationalratswahlen 1975 in Kraft zu setzen, was dann aber in Folge einer Verzögerung des Vernehmlassungsverfahrens nicht gelang. Sollte das heute vorliegende Gesetz vom Volk verworfen werden, kann ein neuer Wurf sicher nicht vor den Nationalratswahlen 1979 in Kraft gesetzt werden.

Der Entwurf fand im allgemeinen bei Kantonen und Parteien Zustimmung. Es wurde insbesondere die Zusammenfassung der verschiedenen, zum Teil über hundertjährigen, Erlasse in einem neuen, systematisch gegliederten Bundesgesetz begrüsst. Von allen Seiten wurde bestätigt, dass dies einem dringenden Bedürfnis entspricht, da der Stimmbürger bei der Ausübung seiner politischen Rechte auf eine klare und übersichtliche Darstellung und Regelung besonders angewiesen sei.

Einerseits wurde auch grundsätzlich dem Bestreben zugestimmt, mit dem vorliegenden Bundesgesetz möglichst für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft geltende Bestimmungen zu erlassen, da es ja um eidgenössische Wahlen und Abstimmungen gehe. Andererseits empfanden es hauptsächlich die Kantone als wesentlich, dass die Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte, besonders bezüglich der rein technischen Durchführung von Abstimmungen und Wahlen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, möglichst zusammenfallen. Um unnötige Komplikationen zu vermeiden, müsse die Bundesgesetzgebung deshalb die kantonalen und kommunalen Gegebenheiten berücksichtigen. Dies gelte insbesondere auch deshalb, weil die Durchführung der Abstimmungen weiterhin weitgehend Sache der Kantone bleibe. Es wurde dem Gesetzesentwurf auch zugestanden, dass er den kantonalen Gegebenheiten in hohem Mass Rechnung zu tragen versuche. Die Kantone betrachten es als positiv, dass dieses neue Gesetz trotz föderalistisch bedingter Einschränkungen bezüglich der Verwirklichung von Neuerungen eine Reihe wesentlicher Verbesserungen teils materieller, teils formeller und teils technischer Natur bringt.

4. Parlamentarische Debatte

Der Bundesrat veröffentlichte seine Botschaft mit Datum vom 9. April 1975. Der Nationalrat war Prioritätsrat.

Die nationalrätliche Kommission stand unter dem Vorsitz des Solothurner Freisinnigen Dr. Franz Eng. Er hatte im Verlaufe der Kommissionsberatungen zahlreiche Stichentscheide zu fällen, da die Meinungen zum Teil sehr geteilt waren. Auch setzt sich die Kommission in einigen Fragen in Gegensatz zu den bundesrätlichen Anträgen. So beschloss sie insbesondere eine 12-monatige Frist für die Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen sowie eine Beschränkung der Unvereinbarkeit des Nationalratsmandates auf jene Bundesbeamten, die direkt vom Bundesrat gewählt werden. Dadurch wären auf einen Schlag 140'000 Beamte wahlfähig geworden, was in der Presse einen kleinen Sturm der Entrüstung auslöste, weil man befürchtete, die Beamten würden sich schliesslich selbst kontrollieren, was der Gewaltentrennung Abbruch täte.

In der Frühjahrssession 1976 haben sich im Nationalrat sämtliche Fraktionen grundsätzlich für Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen, wenn auch teilweise mit Vorbehalten. Die strittigsten Punkte in der Debatte waren die Frage der Stellvertretung, jene der Unvereinbarkeit des Beamtenstatus' mit dem Nationalratsmandat, die Zahl der Unterzeichner eines Wahlvorschlages, die Sammelfristen für Referendum und Initiative sowie der Abstimmungsmodus bei Initiative und Gegenvorschlag. Die Beamten wurden schliesslich gemäss Antrag des Bundesrates generell für nicht wählbar erklärt. Die Zahl der Unterzeichner eines Wahlvorschlages wurde fest auf 50 festgelegt, die Dauer der Unterschriftensammlung für das Referendum bei 3 Monaten belassen und jene für die Initiative mit schlussendlicher Unterstürzung der Landesregierung auf 12 Monate festgesetzt. Dies in Kenntnis des ständerätlichen Entscheides auf Erhöhung der Unterschriftenzahlen, aber vorgängig des eigenen Beschlusses in dieser Angelegenheit.

In der Gesamtabstimmung passierte das Bundesgesetz mit 96 : 10 Stimmen.

Der Ständerat hatte im Herbst 1975 zunächst über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen zu befinden, ohne dass er vom Bundesgesetz über die politischen Rechte und seinen Auswirkungen Kenntnis gehabt hatte. In der Herbstsession 1976 war die Kleine Kammer in der unangenehmen Situation, über das Bundesgesetz beraten zu müssen, bevor der Nationalrat die Frage der Erhöhung der Unterschriftenzahlen entschieden hatte (er tat dies erst in der Wintersession).

Die ständerrätliche Kommission hatte gegenüber den Beschlüssen des Nationalrates keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Im Plenum selbst haben wiederum die Frage der Unvereinbarkeit eines Nationalratsmandates mit dem Beamtenstatus, die Frist für das Sammeln von Unterschriften bei Initiativen und der Abstimmungsmodus bei Initiative und Gegenvorschlag im Vordergrund der Diskussion gestanden. Zur Sprache kamen aber auch typische Anliegen einzelner oder aller Stände wie die Zustellung des Wahlmaterials und ihre finanziellen Konsequenzen sowie die Frage der stillen Wahlen. Mit Ausnahme der Frist für das Unterschriftensammeln bei Initiativen, bei der sich die Ständeräte nach relativ emotionsloser Diskussion auf Antrag des Landesring-Vertreters Heimann (ZH) für 18 Monate entschieden, folgte die Kleine Kammer der Grossen. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 27 : 0 Stimmen verabschiedet.

In der Schlussabstimmung (Dezember 1976) stimmte der Nationalrat dem Bundesgesetz mit 116 : 0 Stimmen und der Ständerat mit 35 : 0 Stimmen zu.

5. Zusammensetzung und Argumente der Gegner

Im "Referendumskomitee gegen den Abbau der Volksrechte" sind die folgenden Organisationen vertreten: Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausführverbot; Centre Martin-Luther-King; Demokratische Alternative Bern; Erklärung von Bern; Gewerkschaft-Kultur, Erziehung und Wissenschaft; Internationale der Kriegsdienstgegner; Kritisches Uri; Liberalsozialistische Partei der Schweiz; Mouvement Populaire des Familles; Partei der Arbeit Schweiz; Partito Socialista Autonomo; Progressive Organisationen der Schweiz; Revolutionäre Marxistische Liga; Schweizerische Jungsozialisten; Schweizerischer Friedensrat; Sozialdemokratische Parteien der Kantone Genf, Neuenburg, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich; Vereinigung "Leser-Zeitung"; Viva-Gruppe Chur; Christlicher Friedensdienst. Ob diese "Vertretungen" auf demokratischen Entscheidungen der einzelnen Organisationen basieren oder nicht, bleibe dahingestellt. Das Referendumskomitee wurde von weiteren Gruppen "unterstützt", so unter anderem den SP-Kantonalsektionen Baselland, Basel-Stadt, Schaffhausen und dem Demokratischen Manifest.

Federführend war der Schweizerische Friedensrat, in dessen Händen das Präsidium und das Sekretariat des Referendumskomitees liegen.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz spielte eine ganz besondere Rolle. 1976 beschloss der SPS-Parteitag in Montreux, gegen das Bundesgesetz das Referendum zu ergreifen. Dies unter dem Eindruck der vom Nationalrat beschlossenen 12-monatigen Frist für das Unterschriftensammeln bei Initiativen. Nach-

dem aber schlussendlich eine Frist von 18 Monaten beschlossen wurde, entschied der SPS-Vorstand im Januar 77 mit Stichtentscheid seines Präsidenten, das Referendum nicht zu unterstützen. Der SPS-Vorstand begründete in einem Communiqué (DDP vom 16. Januar 77) seinen Entscheid auch damit, dass das neue Gesetz zahlreiche "echte Neuerungen" enthalte. So werde die Möglichkeit der Stimmabgabe namentlich für Invalide und Wehrmänner erheblich verbessert, und auch die briefliche Stimmabgabe werde generell erleichtert. Zudem gebe es eine obligatorische Vorprüfung, mit der das Nichtzustandekommen einer Initiative infolge formeller Mängel beseitigt werde. Vor allem aber bringe das Gesetz die obligatorische Zustellung sämtlicher Nationalratslisten, wodurch die Information der Stimmbürger verbessert und zudem die Parteien entlastet würden.

Zugleich verwies der SP-Vorstand darauf, dass die Befristung der Unterschriftensammelzeit in vielen Kantonen längst eingebürgert sei und die Fristen durchgehend kürzer seien. Allerdings sei auch klar geworden, dass in dem neuen Gesetz weder das wichtige Problem der verbundenen Listen noch jenes für Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag gelöst sei.

Im April 77 bekräftigte dann aber der SPS-Parteitag in Brig seinen Beschluss, das Referendum zu unterstützen. Allerdings war es zu jenem Zeitpunkt bereits zustande gekommen.

Anlässlich einer Pressekonferenz vom 28. März 1977 erklärte das "Komitee gegen den Abbau der Volksrechte", das Referendum richte sich "in erster Linie gegen die vorgesehene Befristung der Unterschriftensammelzeit für eidgenössische Volksinitiativen auf 18 Monate" (Art. 71), dann aber auch gegen das Ansinnen, dass in den Abstimmungserläuterungen (Art. 11) nur der Standpunkt der Regierung beziehungsweise der Parlamentsmehrheit zum Ausdruck kommen soll (was eindeutig nicht so ist!), dass die Bundeskanzlei offensichtlich irreführende Initiativentitel abändern kann (Art. 69, Abs. 2) und gegen den Umstand, dass bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag kein neuer Modus gefunden worden ist (Art. 76).

Dadurch, dass das Referendumskomitee nach eigenen Angaben in nur gerade 2 Monaten effektiver Unterschriftensammelzeit 50'555 Unterschriften zusammenbrachte, widerlegte es sich in seinem Hauptargument gleich selbst. Der Hinweis, die hohe Unterschriftenzahl beweise, "dass in der Öffentlichkeit eine ausgeprägte Sensibilisierung bezüglich des Abbaus der Volksrechte vorhanden" sei, erwies sich nach der Volksabstimmung vom 25. September als blosser Wunschtraum. In Tat und Wahrheit hat das Komitee bewiesen, dass auch kleine Gruppierungen in der Lage sind, selbst die erhöhten Unterschriftenquoten in kürzester Zeit zusammenzubringen.

6. Die wichtigsten Bestimmungen des Bundesgesetzes

6.1. Allgemeines

Dieses Gesetz kann und will keine grundlegende Neugestaltung der Volksrechte vornehmen; es kann nur im Rahmen der geltenden Verfassungsvorschriften die Bestimmungen über den Gebrauch der Volksrechte vereinheitlichen und wo nötig der heutigen Zeit anpassen. Für die meisten Kantone ändert sich durch das vorliegende Gesetz nur wenig oder zumindest nichts, was sich nicht schon in andern Kantonen bewährt hat.

Dem Stimmbürger bleiben seine politischen Rechte erhalten, ja sie werden teilweise sogar erweitert. Eine Straffung erfolgt dort, wo das der übermässige Gebrauch der Rechte im Interesse einer funktionsfähigen Demokratie und im Interesse einer Mehrheit der Stimmbürger sinnvoll erscheinen lässt.

Die Orientierung für den Stimmbürger wird vereinfacht: Inskünftig kann er die Bestimmungen über die Ausübung seiner politischen Rechte in einem einzigen Erlass nachschlagen, statt sie in zahlreicher Erlassen - zum Teil aus dem letzten Jahrhundert - zusammenzusuchen. Aber auch in Détails werden für den einzelnen Stimmbürger, für Initiativ- und Referendumskomitees sowie für Parteien und Behörden zahlreiche Erleichterungen und Vereinfachungen geschaffen.

6.2. Stimmrecht und Stimmabgabe

6.2.1. Ausschluss vom Stimmrecht (Art. 2)

Nach geltendem Recht zieht die Einstellung im kantonalen Stimmrecht ohne weiteres auch den Verlust des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten nach sich. Dies bedeutet, dass es bisweilen darauf ankommen kann, in welchem Kanton ein Schweizer Bürger wohnt, damit er zu eidgenössischen Urnengängen zugelassen wird. Diese Situation ist vor dem Grundsatz der Rechtsgleichheit stossend. Das neue Gesetz regelt nun die Voraussetzungen für den Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten selbst: vom Stimmrecht kann nurmehr ausgeschlossen werden, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist. In diesen Fällen wird selbst die für die Ausübung des Stimmrechts unerlässliche minimale politische Urteilsfähigkeit mit Sicherheit verneint werden müssen. Andere Gründe zum Ausschluss vom Stimmrecht sind nicht mehr zugelassen, da die politischen Rechte dem Schweizerbürger nur bei zwingender Notwendigkeit abgesprochen werden sollen.

6.2.2. Briefliche Stimmabgabe (Art. 5, Abs. 4)

Bereits nach geltendem Recht können Kranke und Gebrechliche sowie Stimmberechtigte, die am Abstimmungstag aus beruflichen Gründen von ihrem Wohnsitz abwesend oder aus Gründen höherer Gewalt am Gang zur Urne verhindert sind, ihre Stimme brieflich abgeben. Neu soll jede Ortsabwesenheit ohne weitere Begründung zur brieflichen Stimmabgabe berechtigen. Damit kommt man dem immer wieder vorgebrachten Anliegen nach, für Stimmberechtigte, welche an den Abstimmungstagen in den Ferien sind oder das Wochenende nicht an ihrem politischen Wohnsitz verbringen, die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe zu schaffen.

Das neue Gesetz regelt, unter welchen Voraussetzungen die Kantone ihre Stimmbürger bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen brieflich stimmen lassen müssen. Die Kantone können die briefliche Stimmabgabe aber auch in weiterem Umfang vorsehen, was dann auch für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen gilt (Art. 5, Abs. 5.) Damit wollte man Abweichungen vom kantonalen zum eidgenössischen Recht vermeiden und ausschliessen, dass Stimmbürger am gleichen Abstimmungstag für kantonale, nicht aber für eidgenössische Vorlagen ihre Stimme brieflich abgeben können. Einige Kantone erlauben tatsächlich die briefliche Stimmabgabe in einem weiterem Umfang, nämlich beispielsweise für ältere Personen. Die briefliche Stimmabgabe als solche ist bereits heute in sämtlichen Kantonen - wenn auch in unterschiedlicher Form - bekannt (siehe Tabelle 2). Mit der brieflichen Stimmabgabe befassen sich auch die Artikel 8 und 9.

6.2.3. Stellvertretung (Art. 5, Abs. 6)

Nach geltendem Recht ist Stellvertretung bei eidgenössischen Urnengängen nicht zulässig. Neu wird jenen Kantonen, welche für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen Stellvertretung kennen, ermöglicht, sie mit den gleichen Voraussetzungen auch für eidgenössische Urnengänge zuzulassen. Dass in Kantonen mit Stellvertretungsmöglichkeit die Stellvertretung nebst kantonalen nicht auch für gleichzeitig stattfindende eidgenössische Abstimmungen und Wahlen zulässig war, hat zu Schwierigkeiten geführt: Stimmbürger sahen oft nicht ein, weshalb es ihnen verwehrt war, auch die Stimmzettel eidgenössischer Wahlen und Abstimmungen für die durch sie vertretene Personen einzulegen.

Die Stellvertretung war im Parlament umstritten. Wo sie bereits heute zugelassen ist, wurde sie befürwortet; andernorts wurden Missbräuche befürchtet. Solche sind allerdings äusserst selten. Trotzdem soll mit dem vorliegenden Gesetz kein Kanton zur Einführung der Stellvertretungsmöglichkeit gezwungen werden. In den Kantonen, welche die Stellvertretung bereits kennen (Zürich, Bern, Zug, Basel-

Land, Schaffhausen), hat man allerdings gute Erfahrungen gemacht. Namentlich hat man festgestellt, dass die Stellvertretung auch ein Mittel zur Hebung der Stimmbeteiligung sein kann. In diesen Kantonen ist nämlich die Stimmbeteiligung bei kantonalen Vorlagen (wo die Stellvertretung erlaubt ist) regelmässig um einige Prozent höher als bei den gleichzeitig zur Abstimmung gelangenden eidgenössischen Vorlagen (wo die Stellvertretung bisher nicht möglich war).

6.2.4. Stimmabgabe Invalider (Art. 6)

Das neue Gesetz verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass auch jene Stimmberechtigten stimmen können, welche wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig sind, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen (insbesondere Ausfüllen des Stimmzettels) selbst vorzunehmen.

Damit wird dem seit Jahren vorgetragenen Wunsch von Invaliden Rechnung getragen, auch körperlich behinderten Stimmberechtigten (z.B. Blinden oder Gelähmten) die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen. Das Verfahren dazu bestimmen die Kantone, welche teilweise bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen haben.

6.2.5. Vorzeitige Stimmabgabe (Art. 7)

Nach heutigem Recht sind die Kantone grösstenteils nur ermächtigt, bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen die vorzeitige Stimmabgabe an einem oder mehreren der vier dem Abstimmungssonntag vorausgehenden Tage für das ganze Kantonsgebiet oder für einzelne Gemeinden anzuordnen. Neu werden die Kantone verpflichtet, die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstage zu ermöglichen. Das kantonale Recht hat vorzusehen, dass in jeder Gemeinde alle oder einzelne Urnen während einer bestimmten Zeit geöffnet sind oder dass der Stimmberechtigte den Stimmzettel in verschlossenem Umschlag bei einer Amtsstelle abgeben kann. Sehen die Kantone die vorzeitige Stimmabgabe in weiterem Umfang vor, so müssen sie sie auch für die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen zulassen. Alle Kantone kennen die Möglichkeit der vorzeitigen Stimmabgabe in irgendeiner Form schon heute, so dass diesbezüglich keine Schwierigkeiten entstehen werden.

Von dieser Regelung profitieren alle Stimmbürger. Sie kommt insbesondere jenen entgegen, welche erst im letzten Augenblick erfahren, dass sie am Abstimmungssonntag am Urnengang verhindert sein werden. Oft reicht es dann nämlich nicht mehr, die Unterlagen für die briefliche Stimmabgabe anzufordern und von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

6.2.6. Stimmabgabe der Wehrpflichtigen (Art. 9)

Wehrpflichtige und neu auch Zivilschutzdienstleistende können inskünftig bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen brieflich Stimmen, wenn sie an den Abstimmungstagen ausserhalb ihres Wohnsitzes weilen, und zwar ohne Vermittlung eines Wahloffiziers. Darüber hinaus können Dienstpflichtige auch bei kantonalen und kommunalen Urnengängen brieflich stimmen (bisher wurde dafür auf das kantonale Recht abgestellt).

Das komplizierte Verfahren mit Wahloffizieren, Anforderungskarten, usw. ist nicht mehr nötig. Dass die Wehrmänner fortan nach dem gleichen Verfahren wie andere Ortsabwesende brieflich stimmen können, vereinfacht auch den Dienstbetrieb erheblich.

6.3. Abstimmungen

=====

6.3.1. Abstimmungserläuterungen (Art. 11)

Bisher hat der Stimmbürger bei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen nur die nackten, trockenen und oftmals schwer verständlichen Gesetzes- oder Verfassungstexte erhalten. Nur in Ausnahmefällen (z.B. EWG-Abstimmung) hat der Bundesrat eine Abstimmungserläuterung herausgegeben. Die Abstimmungsmaterien werden immer komplizierter. Die technischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge sind immer weniger überblickbar. Künftighin soll deshalb allen Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung beigegeben werden. Diese soll den Inhalt einer Vorlage mit sprachlich gebräuchlichen Wendungen einfach wiedergeben. Dabei ist entgegen den Behauptungen des Referendumskomitees in Artikel 11, Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, dass in den Erläuterungen auch den "Auffassungen wesentlicher Minderheiten" Rechnung zu tragen ist. In der parlamentarischen Debatte ist dazu festgehalten worden, dass wesentliche Minderheiten dann berücksichtigt werden sollen, wenn ihre Meinung im Parlament zum Ausdruck gebracht worden ist. Klar scheint auch, dass die Meinung eines Initiativ- oder Referendumskomitees in den Erläuterungen festgehalten werden muss. Der Bundesrat wird sich ganz selbstverständlich hüten, unsachliche einseitige Erläuterungen abzugeben, weil sich dies in jedem Fall als Bumerang erweisen würde.

Mit diesem Artikel soll ein alter, in Parlaments- und Pressekreisen aber auch von Stimmbürgern selbst vorgebrachter Wunsch erfüllt werden. In einer im Jahre 1975 von der Isopublic durchgeführten Umfrage haben 70,3 % der Befragten die Zustellung einer Erläuterung befürwortet, 13,6 % haben sie abgelehnt und 16,1 % hatten keine Meinung dazu.

6.4. Wahl des Nationalrates

=====

6.4.1. Unvereinbarkeit (Art. 18)

"Die Mitglieder des Ständerates, die von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen (Bundesräte, Bundeskanzler, Bundesrichter, Versicherungsrichter, nicht aber die Ersatzrichter) und Bundesbeamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein (Art. 77 BV). Werden sie in den Nationalrat gewählt, haben sie nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Aemter sie sich entscheiden.

Bundesbeamte scheiden spätestens vier Monate nach Eintritt in den Nationalrat aus ihrem Amte.

Diese Regeln gelten sinngemäss für Personen geistlichen Standes (Art. 75 BV)."

Die Formulierung dieses Artikels entspricht der Verfassung und der bisherigen Praxis. Wenn hier trotzdem auf diesen Artikel eingegangen wird, so deshalb, weil es im Nationalrat Kräfte gab, die wenigstens einen Teil der Beamten für wählbar erklären wollten. Dazu die folgenden Bemerkungen: Die Gewaltentrennung zwischen Legislative einerseits und Exekutive sowie Verwaltung andererseits soll aufrechterhalten werden. Dabei ist zu beachten, dass die Bundesversammlung nach Artikel 85, Ziffer 11 der Bundesverfassung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung besitzt. Es erschiene unlogisch, dass Aufseher und Beaufsichtigter die gleiche Person sind. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass der Bestimmung deshalb grosse praktische Bedeutung zukommt, weil es für den Bundesbeamten verlockend sein müsste, neben seinem bezahlten Amt die Aufgabe eines Parlamentariers zu versehen.

Aus Erhebungen geht hervor, dass es auch andere Staaten gibt, z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika und Japan, wo Staatsbeamte nicht ins Parlament gewählt werden können. In einer weiteren Gruppe von Ländern sind gewisse Beamteigenschaften mit dem Parlamentsmandat unvereinbar, während in einer letzten Gruppe für Staatsbeamte weder Wahlausschluss- noch Unvereinbarkeitsgründe bestehen. Trotzdem in der Bundesrepublik Deutschland gewisse Beamteigenschaften mit dem Parlamentsmandat unvereinbar sind, haben 1973 von den 518 Abgeordneten die Beamten 161 und die Angestellten des öffentlichen Dienstes 46 Sitze besetzt. In Frankreich waren 1973 von den 490 Abgeordneten 65 Beamte und 79 Professoren oder Lehrer. In Holland stellten 1972 die Beamten 22 und die Lehrer 14 der insgesamt 150 Mandate. In Finnland fielen 1975 von den 200 Abgeordnetensitzen 35 Sitze auf die Beamten, 25 Sitze auf die Lehrer und 6 Sitze auf die Universitätsprofessoren. Noch deutlicher ist das Verhältnis in Bulgarien, wo 1971 von den 400 Mandaten 217 auf die Beamten entfielen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Länder ein anderes politisches System haben als die Schweiz.

Diese Zahlen lassen sich nicht ohne weiteres auf schweizerische Verhältnisse übertragen, weil bei uns die Beamten von Kanton und Gemeinde ja ohnehin wählbar sind. Die Zahlen zeigen aber doch, dass wir mit einer ansehnlichen Zahl von Bundesbeamten rechnen müssten, denen der Sprung in den Nationalrat gelingen würde.

Eine andere Frage ist, ob Ersatzrichter sowie Verwaltungsräte beispielsweise von PTT und SBB im Nationalrat Einsitz haben sollen. Darüber gibt es keine gültige Bestimmung. Es ist aber eine parlamentarische Einzelinitiative hängig und der Bundesrat hat grösstmögliche Zurückhaltung versprochen.

Ganz grundsätzlich kann zum Problemkomplex Unvereinbarkeit festgestellt werden, dass sich die bisherige Regelung nicht schlecht bewährt hat, weshalb sie auch bestehen bleiben soll.

6.4.2. Zeitpunkt der Wahl (Art. 19)

Nach geltendem Recht werden die Erneuerungswahlen des Nationalrates jeweils am letzten Oktobersonntag durchgeführt und die konstituierende Sitzung findet am letzten Montag im November statt. In der Zwischenzeit sind jeweils die Wahlergebnisse zu ermitteln und zu überprüfen sowie allfällige Wahlbeschwerden zu erledigen. Diese Frist erwies sich als sehr knapp. Artikel 19 sieht deshalb die Vorverlegung der Nationalratswahlen um eine Woche vor.

6.4.3. Unterzeichner von Wahlvorschlägen (Art. 24)

Damit die leichtfertige und mutwillige Hinterlegung von Listen nicht aufkommen kann, soll die Zahl der Unterzeichner für einen Wahlvorschlag (Liste) von bisher 15 auf 50 erhöht werden.

Die Zahl der bei den Nationalratswahlen eingereichten Listen ist seit dem Zweiten Weltkrieg von etwa 100 auf rund 170 angestiegen, jene der Kandidaten von rund 1000 auf nahezu 2000. Zwischen 1943 und 1959 beteiligten sich maximal vier Splittergruppen. 1963 waren es zehn, 1967 elf, 1971 21 und 1975 26 (NA, Republikaner, POCH, RML nicht eingerechnet). Dieser Artikel richtet sich also nicht gegen Parteien und andere ernstzunehmende Gruppierungen. Aber er wendet sich dagegen, dass Listen eingereicht werden wie jene im Kanton Bern mit dem Titel "Volkstümlich", die von einer feuchtfröhlichen Runde zu nächtlicher Stunde kreiert wurde und einen Stimmenanteil von nur 0,04 % erreichte. Unsere Demokratie verdient doch wohl etwas mehr Ernsthaftigkeit. Ganz abgesehen davon führt diese Listenzersplitterung zu einer Verwirrung der Wähler. Gemäss einer von den "Schweizer Illustrierten" bei den letzten Nationalratswahlen durchgeführten Befragung der Wahlabstinenten erklärten 10 %, der Wahlkampf sei ihnen

zu verwirrend gewesen, sie hätten sich deshalb nicht zu den Urnen bemüht. Zwei weitere Argumente kommen hinzu: Seit einigen Jahren ist das Mitmachen insofern noch attraktiver geworden, als den Splittergruppen auch spektakuläre Auftritte am Fernsehen offenstehen. Schliesslich wäre auch noch auf die Kosten hinzuweisen, die dadurch dem Staat entstehen. Neu sollen die Listen in allen Kantonen obligatorisch von Staates wegen zugestellt werden (Art. 33), was natürlich mit Kosten verbunden ist.

Es hätte noch andere Möglichkeiten gegeben, dieses Problem zu lösen. Beispielsweise durch eine Festsetzung der Anzahl Unterzeichner in Prozenten zur Zahl der Stimmberechtigten in den Kantonen, oder durch die Hinterlegung eines Depositums, das nur bei Erreichen eines bestimmten Stimmenanteils in Prozenten (Sperrklausel) zurückbezahlt worden wäre. Die vorliegende Lösung scheint massvoll und angemessen. In den Kantonen schwankt die Zahl der verlangten Listen - Unterzeichner zwischen 1 und 30 (siehe Tabelle 1).

6.4.4. Erstellung und Zustellung der Wahlzettel (Art. 33)

Bis anhin stand es den Kantonen frei, ob sie sämtliche Listen von Amtes wegen erstellen und den Wählern zur Benutzung als Wahlzettel zustellen wollten. In manchen Kantonen oblag es deshalb den Parteien, für die Erstellung der Wahlzettel aufzukommen und diese einem beliebigen Kreis von Wählern zuzustellen. Wo die Urheber von Listen aus Kostengründen nicht alle Stimmberechtigten mit Wahlzetteln versorgen konnten, kamen die Wähler daher nicht einmal in den Besitz aller Wahlzettel ihres Wahlkreises.

Nachdem nun nur noch amtliche Wahlzettel zulässig sind, werden die Kantone verpflichtet, für sämtliche Listen des Wahlkreises vorgedruckte Wahlzettel und - wie nach geltendem Recht - einen Wahlzettel ohne Vordruck zu erstellen und diesen vollständigen Satz der Wahlzettel jedem Stimmberechtigten abzugeben. Die Parteien können künftig zum Selbstkostenpreis weitere Wahlzettel ihrer Listen vom Kanton beziehen und zu Werbezwecken verteilen.

Die Begleichung der Herstellungskosten für die Wahlzettel durch die öffentliche Hand soll den politischen Parteien ihre Aufgabe erleichtern. Es soll auch sichergestellt sein, dass die Wähler in den Besitz aller Listen gelangen, denn eine umfassende Wahlfreiheit setzt eine Uebersicht über sämtliche Kandidaten des Wahlkreises voraus.

6.4.5. Wahlanleitungen (Art. 34)

Entsprechend den Erläuterungen zu Sachabstimmungen soll künftig jeder Stimmberechtigte vor jeder Gesamterneuerungswahl des Nationalrats eine kurze Wahl-

anleitung erhalten. Bisher wurde eine solche Wahlanleitung in einer beschränkten Auflage hergestellt und konnte deshalb nicht jedem Wähler zugestellt werden, was ungerecht war.

Das schweizerische Proporzwahlverfahren ist für den Stimmbürger recht kompliziert. In der Wahlanleitung soll mit knappen Worten erklärt werden, was der Stimmbürger mit den erhaltenen Wahlzetteln alles tun kann bzw. was nicht zulässig ist. Vorgänge wie Streichen, Kumulieren oder Panaschieren sowie Begriffe wie Listenverbindung und Zusatzstimmen werden darin erklärt.

6.5. Referendum

=====

6.5.1. Referendumsfrist (Art. 59)

Für Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterstehen, dauert die Referendumsfrist 90 Tage von der amtlichen Veröffentlichung an. Das ist weder neu, noch bestritten. Trotzdem oder gerade deshalb sind einige Bemerkungen dazu nötig. An dieser seit jeher bestehenden Frist für das Sammeln von Unterschriften ist noch selten ein Referendum gescheitert, ganz einfach, weil man sich danach auszurichten wusste. Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zeigen eindeutig, dass das Unterschriftensammeln leichter ist denn je. So ist das Referendum gegen das vorliegende Bundesgesetz mit 50'555 Unterschriften zustande gekommen, dasjenige gegen das Zeitgesetz mit rund 83'000 Unterschriften, obwohl in beiden Fällen eher kleine ad-hoc-Gruppierungen dahinter gestanden haben und obwohl die effektive Sammelzeit nur 5-6 Wochen betrug. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb eine 18-monatige Frist bei der Volksinitiative (Art. 71) untragbar sein soll.

Nebenbei gesagt kennen auch die Kantone Referendumsfristen, und zwar zwischen einem und drei Monaten (siehe Tabelle 1).

6.5.2. Unterschrift (Abs 61)

Im zweiten Absatz dieses Artikels wird festgehalten, dass der Stimmberechtigte auf den Unterschriftenlisten alle Angaben zu machen hat, die zur Feststellung seiner Identität nötig sind. Neu ist dabei, dass der Jahrgang verlangt wird. Dies ist nicht etwa eine Schikane, sondern soll vielmehr dazu beitragen, dass die Amtsstellen die Unterschriften schneller bescheinigen können. Dies liegt ganz im Interesse der Initiativ- beziehungsweise Referendumskomitees. Trotzdem soll niemand zur Angabe seines Jahrgangs gezwungen werden. Sollte diese Angabe

fehlen und man in einer Gemeinde trotzdem genau wissen, um was es sich handelt, dann ist eine solche Unterschrift nicht ungültig.

6.5.3. Stimmrechtsbescheinigung (Art. 62)

In Zukunft soll die Stimmrechtsbescheinigung auch für eine Reihe von Unterschriftenlisten gesamthaft abgegeben werden können; die bescheinigende Amtsperson muss somit nicht mehr auf jedem Unterschriftenbogen Stempel und Unterschrift hinsetzen. Dies bringt Amtsstellen Erleichterung und Zeitgewinn, für Initiativ- und Referendumskomitees eine schnellere Bescheinigung, was ganz in ihrem Interesse liegt.

6.5.4. Mängel der Bescheinigung (Art. 65)

Erfahrungsgemäss können Mängel der behördlichen Stimmrechtsbescheinigung nie ausgeschlossen werden. Zwar können die Komitees nach geltendem Recht - wenn die Zeit reicht und sie den Mehraufwand auf sich nehmen - Bescheinigungsmängel nachträglich bei den kommunalen Behörden beheben lassen. Sehen sie jedoch davon ab, so wirken sich die Fehler der Bescheinigungsbehörden heute zum Nachteil der Urheber eines Referendums oder einer Initiative aus.

Neu wird die Bundeskanzlei angehalten, ihrerseits Bescheinigungsmängel von der nach kantonalem Recht zuständigen Amtsstelle beheben zu lassen, soweit das Zustandekommen des Referendums bzw. der Initiative davon abhängt. Die Behebung solcher Mängel ist auch nach Ablauf der Sammelfrist zu veranlassen. Die Regelung soll verhindern, dass Referenden oder Volksinitiativen an einer amtlichen Nachlässigkeit scheitern können.

6.6. Volksinitiative

=====

6.6.1. Unterschriften bei Volksinitiativen (Art. 68)

Das geltende Recht verlangt auf den Unterschriftenlisten für Volksinitiativen folgende Angaben:

- a) Kanton und politische Gemeinde, wo der Unterzeichner stimmberechtigt ist;
- b) Wortlaut der Initiative;
- c) Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative fälscht.

Das neue Gesetz verlangt zusätzlich:

- d) das Datum der Veröffentlichung im Bundesblatt. (Dieses Erfordernis ist bedingt durch die in Art. 71 neu eingeführte Frist für die Sammlung der Unterschriften bei Volksinitiativen);

e) eine vorbehaltslose Rückzugsklausel.

War bisher der Rückzug einer Initiative nur zulässig, wenn er auf dem Bogen ausdrücklich vorgesehen war, soll nun die vorbehaltslose Rückzugsklausel zum Gültigkeitserfordernis der Unterschriftenliste werden; damit wird nicht der Rückzug, sondern die Rückzugsmöglichkeit einer Initiative obligatorisch. Rückzugsmöglichkeiten sollen unnötige Volksabstimmungen vermeiden helfen, wenn Initiativen selbst nach Ansicht der Initianten überholt oder gegenstandslos geworden sind, etwa durch Zeitablauf oder politische Entwicklungen. Ein Anschauungsbeispiel liefert die seit 1935 hängige Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz betreffend die Pressefreiheit. Sie ist materiell längst überholt, kann jedoch nicht zurückgezogen werden, weil im Initiativtext eine Rückzugsklausel fehlt. Nach Rücksprache mit den Urhebern der Initiative soll das Volksbegehren mit diesem Gesetz ausdrücklich abgeschrieben werden (siehe Art. 90, Abs. 4).

f) Namen und Adressen von mindestens sieben Urhebern der Initiative, also ein Initiativkomitee.

Das geltende Recht verlangte nur für eine Rückzugsklausel die Angabe der Namen und Adressen von mindestens drei Urhebern. Die Urheberschaft einer Initiative ist aber in jedem Fall für alle Stimmberechtigten - nicht zuletzt für die Volksabstimmung - von Interesse. Namentlich wer mit seiner Unterschrift ein Initiativbegehren unterstützt, soll wissen dürfen, wer hinter einer Initiative steht und - mindestens formell - die Verantwortung dafür trägt.

6.6.2. Vorprüfung (Art. 69)

Die Bundeskanzlei hat inskünftig vor Beginn der Unterschriftensammlung durch Verfügung festzustellen, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht. Diese obligatorische Vorprüfung ist nötig, weil die gesetzlichen Anforderungen an die Unterschriftenliste streng sind und die Initianten die Gewähr haben müssen, dass ihre Unterschriftenliste diesen Erfordernissen entspricht. Die Vorprüfung ist auch Voraussetzung der neu eingeführten obligatorischen Publikation des Initiativtextes in allen drei Amtssprachen im Bundesblatt (Abs. 4), die ihrerseits bedingt, dass die Bundeskanzlei die Initiativtexte auf ihre sprachliche Übereinstimmung zu prüfen bzw. selbst zu übersetzen hat. So wird künftig verhindert, dass Übersetzungen mit dem Originaltext nicht übereinstimmen oder dass wegen zu grosser sprachlicher Differenzen sogar verschiedene Initiativtexte vorliegen. Wie bei Gesetzesentwürfen gibt es

auch bei Initiativtexten keinen massgebenden Text mehr; alle drei Amtssprachen sind gleichrangig. Daher ist es nicht mehr nötig, dass das Initiativkomitee den massgebenden Text bezeichnet und auf den Initiativbogen mit Uebersetzungen auch den massgebenden Text im Wortlaut wiedergibt.

Für die Initianten sind all diese gesetzlich verankerten Hilfen bedeutende Erleichterungen; die Verantwortung für alle Formalien wird ihnen abgenommen.

Im Zusammenhang mit der Vorprüfung der Initiativtexte wird der Bundeskanzlei auch die Pflicht auferlegt, Titel von Initiativen zu ändern, die offensichtlich irreführend sind, kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten (z.B. "Denner-Initiative") oder zu Verwechslungen Anlass geben. In der Praxis werden die Initianten den Titel für eine Initiative vorschlagen, den die Bundeskanzlei nur ändern wird, wenn etwa Titel und Inhalt der Initiative keinen Zusammenhang haben, wenn im Titel Firmennamen oder Namen von Personen vorkommen oder wenn Titel so ähnlich sind, dass mehrere Initiativen für nicht speziell Eingeweihte überhaupt nicht mehr voneinander zu unterscheiden sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bundeskanzlei einen Titel nicht ohne Not ändern wird, um sich die Finger nicht zu verbrennen. Der von den Initianten vorgeschlagene oder von der Bundeskanzlei geänderte Titel wird in dieser Form nur für die Veröffentlichung von Initiativtext und Titel im Bundesblatt, für den Titel des Bundesbeschlusses und für die Formulierung der Fragestellung auf dem Stimmzettel massgebend. Unter welcher Bezeichnung die Initianten im ausseramtlichen Bereich für ihre Initiative werben, bleibt ihnen überlassen. Es soll nur ausgeschlossen werden, auf Kosten aller Steuerzahler, etwa auf dem Stimmzettel, mit dem Titel einer Initiative Werbung zu treiben.

Der Interessenschutz der Initianten bleibt durch die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 80, Abs. 3) vollumfänglich gewahrt.

6.6.3. Befristung der Unterschriftensammlung für Initiativen (Art. 71)

"Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Bundeskanzlei gesamthaft und spätestens 18 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt einzureichen".

Diese Bestimmung ist neu und muss als die umstrittenste Frage dieses Gesetzes angesehen werden, nachdem ihretwegen das Referendum ergriffen worden ist.

Zur Diskussion stehen die Fristsetzung an sich sowie die Dauer einer Frist. Vom Grundsätzlichen her sprechen die folgenden Ueberlegungen für eine Frist-

setzung:

- Die Fristsetzung hat den Vorteil, dass sich die Initianten besser überlegen, welche Chancen ihr Begehren hat. So wird künftighin nicht mehr einfach für alles und jedes eine Initiative lanciert werden, für die das Volk zur Urne bemüht werden muss, wenngleich die Chancenlosigkeit zum vornherein feststeht. Die Initiativenflut kann so eingedämmt und der ganze Abstimmungsapparat (Verwaltung, Parlament, Parteien etc.) entlastet werden. Dadurch können auch Steuergelder gespart werden, kostet doch die Verarbeitung einer Initiative jedesmal rund 4 bis 5 Millionen Franken.
- Die Fristsetzung ermöglicht den Behörden und Parteien eine bessere Planung ihrer Arbeit.
- Der Unterzeichner einer Initiative hat ein Interesse daran, dass seine Unterschrift möglichst bald zum Tragen kommt, weil er unter Umständen seine Ansicht nach Jahren ändert.
- Der Souverän hat ein schutzwürdiges Interesse daran, nach angemessener Frist zu wissen, ob mit einer bestimmten Initiative zu rechnen ist oder nicht.
- Es kann aber auch im legitimen Interesse konkurrierender Gleichgesinnter sein, durch eine Frist zu wissen, bis wann sie um der gemeinsamen Sache willen noch zuwarten wollen, bis sie eine ähnlich lautende Initiative starten können, ohne dadurch die erste Initiative zu gefährden.
- Schliesslich liegt es aber auch im Interesse der Initianten selbst, zu wissen, in welchem Zeitraum ihr Begehren zur Behandlung kommt. Dadurch kann vermieden werden, dass in einer Initiative selbst enthaltene Fristen bei der Volksabstimmung längst überholt sind, wie das bei der Albatros-Initiative der Fall war. Dadurch, dass für das Sammeln der Unterschriften eine Frist gesetzt wird und auch die Fristen für die Behandlung einer Initiative klar geregelt sind (Art. 26 und 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes schreiben 3 bzw. 4 Jahre vor), kann das Datum der Volksabstimmung ziemlich genau vorausgesagt werden.

Die Hälfte der Kantone verlangt bei Verfassungs-Initiativen ebenfalls die Einhaltung einer Frist (NW und TI je 2 Monate; FR, GE und VD je 3 Monate; BE, NE, SG, TG, und ZH je 6 Monate; GR, und LU je 12 Monate).

Die Dauer der Frist scheint mit 18 Monaten sowohl im Vergleich mit den Kantonen als auch unter Berücksichtigung des neuen Quorums von 100'000 Unterschriften angemessen. Auch hier gilt das Argument, dass das Unterschriften-

sammeln durch die Versechsfachung der Stimmberechtigten seit 1891 sowie durch die verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten erheblich erleichtert worden ist.

Statistische Vergleiche sind problematisch, weil einerseits die Zahl der Unterschriften soeben erhöht worden ist, und weil andererseits bis anhin infolge Fehlens einer Frist ein Beschleunigungsanreiz gefehlt hat. Bei entsprechender Aufrechnung einer durchschnittlichen monatlichen Sammeldauer wären von den seit Mitte 1971 bis Ende 1976 eingereichten 26 Initiativen bei einer Frist von 18 Monaten und einem Quorum von 50'000 deren 5 nicht zustande gekommen, und deren 11, wenn das Quorum 100'000 gewesen wäre. Diese Zahlen sind aber aus den erwähnten Gründen mit Vorsicht aufzunehmen. Es kann nämlich auch gezeigt werden, dass es heute in 18 Monaten durchaus möglich ist, eine Initiative einzureichen, wenn es sich um ein wirkliches Anliegen handelt, auch wenn keine grosse Organisation zur Verfügung steht. So brauchte die Wanderweginitiative (123'749 gültige Unterschriften) 6 Monate, die Burgdorferinitiative für 12 autofreie Sonntage (115'673 Unterschriften) 15 Monate, die Atomkraftwerkinitiative (123'779 Unterschriften) 15 Monate, die Mieterschutzinitiative (142'190 Unterschriften) 9 Monate und die Mitbestimmungsinitiative (162'052 gültige Unterschriften) 9 Monate. Auch unter jenen Initiativen, welche mit weniger als 100'000 Unterschriften eingereicht wurden, findet sich eine stattliche Zahl an Begehren, die in kürzester Zeit zustande kamen und die somit auch 100'000 Unterschriften zweifelsfrei in weniger als 18 Monaten hätten sammeln können (Initiative für straffreien Schwangerschaftsabbruch, 6 Monate; Initiative für eine Bundesmotorfahrzeughaftpflichtversicherung, 6 Monate; Anti-Teuerungsinitiative, 5 Monate; Reichtumssteuerinitiative, 9 Monate; Steuerreforminitiative, 10 Monate; Demokratie im Nationalstrassenbau, 11 Monate; Herabsetzung des AHV-Alters, 7 Monate; usw.)

Alles in allem kann also im Zusammenhang mit der Befristung sicher nicht von einem "Abbau der Volksrechte" die Rede sein. Dieser Auffassung ist offenbar auch die Mehrheit der Bevölkerung. Eine im Januar dieses Jahres von der Isopublic im Auftrage der Luzerner Neuesten Nachrichten durchgeführte Umfrage hat ergeben, dass 63 % der Befragten mit einer 18-Monate-Frist einverstanden und 19 % nicht einverstanden sind, während die restlichen 18 % keine Antwort geben konnten oder wollten.

6.6.4. Einheit der Materie und Form (Art. 75)

Dieser Artikel verpflichtet die Bundesversammlung nach Massgabe der Grundsätze von Artikel 121, Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung, die Einheit des Gegenstandes und der Form von Volksinitiativen zu überprüfen. Initiativen,

welche verschiedene Materien, zwischen denen kein sachlicher Zusammenhang besteht, willkürlich verkoppeln, sind von der Bundesversammlung als ungültig zu erklären. Der Stimmberechtigte soll sowohl bei der Unterzeichnung einer Initiative als auch bei der Volksabstimmung darüber seinen wirklichen Willen klar zum Ausdruck bringen können. Dies wäre unmöglich, wenn er mit einer einzigen Stimme zu einer Initiative Stellung nehmen muss, die mehrere, wesentlich verschiedene Postulate vermischt. Initiativen sind auch als ungültig zu erklären, wenn sie in ihrer Form uneinheitlich sind, d.h. teilweise als ausgearbeiteter Entwurf und teilweise als allgemeine Anregung abgefasst werden.

Die Frage der Einheit der Materie hat den Bundesrat und die Bundesversammlung schon zu wiederholten Malen beschäftigt. Bis anhin ist aber noch nie eine Initiative wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt worden, weil man sich im Zweifelsfalle immer zugunsten der Initianten entschied. Momentan wird die Ungültigerklärung einer PdA-Initiative diskutiert; sie ist aber noch nicht endgültig entschieden.

6.6.5. Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf (Art. 76)

Das vorliegende Gesetz hält die bestehende Rechtsordnung bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag aufrecht. Wie im geltenden Initiativengesetz, das seinerseits die gleiche Lösung kennt wie das vorausgegangene Bundesgesetz aus dem Jahre 1892, sollen demnach Stimmzettel, bei denen beide Fragen bejaht werden, ungültig sein. Gegen dieses Verfahren, das verschiedene mögliche Fragestellungen für die Volksabstimmung auf eine einfache Alternativfrage reduziert, wird vielfach eingewendet, es stelle eine unzulässige Vereinfachung dar. Es sei im Prinzip konservativ, behördenfreundlich und begünstige die Beibehaltung des geltenden Rechts gegenüber Revisionsbestrebungen. An Vorschlägen für die Verbesserung des gegenwärtigen Abstimmungssystems hat es bisher nicht gefehlt. Im Schrifttum ist aber auch festgestellt worden, dass jede Möglichkeit ihre Nachteile hat. Ist sie thematisch sauber durchdacht, so haften ihr praktische Mängel an. Ist sie praktikabel und einfach, so lässt sich mit Sicherheit eine Gruppe von Bürgern ermitteln, die in ihrer Stimmabgabe behindert wird. Die perfekte Lösung gibt es nicht. Gegen die Durchführung von Eventualabstimmungen spricht die komplizierte Fragestellung, welche die Stimmbürger verwirrt und die Stimminstimmigkeit fördert. Werden Eventual- und Hauptabstimmungen getrennt, um die Fragestellung zu erleichtern, müssten jeweils zwei Abstimmungen durchgeführt werden, was nicht nur schwerfällig, sondern auch kostspielig ist. Wenn zudem die Beteiligung an den beiden Abstimmungstagen verschieden ist, was in der Regel zutrifft, trägt das Abstimmungsergebnis auch noch den Charakter des Zufälligen. Gegen die Gestattung des doppelten Ja sprechen verfassungsrechtliche Bedenken. Die geltende Regelung beruht verfassungsgemäss auf Artikel 121, Absatz 6 der Bundesverfas-

sung, demzufolge ein allfälliger Gegenentwurf gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung zu bringen ist. Damit werden Initiative und Gegenvorschlag zu konkurrierenden Texten gemacht. Nur einer der beiden Vorschläge kann aber Verfassungstext werden. Beim zweifachen Ja wäre es indessen möglich, dass beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen würden. Da die Verfassung Volks- und Ständemehr absolut gleich bewertet, stellt sich deshalb die Frage, ob tatsächlich auf Gesetzesstufe entschieden werden kann, welche Vorlage in die Verfassung aufgenommen werden müsste, diejenige mit grösserem Volksmehr oder diejenige mit grösserem Ständemehr, oder ob dafür nicht etwa doch eine Verfassungsbestimmung notwendig wäre. Nach der Ueberzeugung des Parlaments geht es nicht an, das Gleichgewicht zwischen dem Volks- und dem Ständemehr durch ein Gesetz zugunsten des einen oder anderen Elementes zu verschieben. Eine Aenderung des Verhältnisses zwischen Volk und Ständen darf nur auf der Verfassungsstufe erfolgen. Das Problem muss also im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gelöst werden.

Wie das Schrifttum nachweist, darf im übrigen das aufgeworfene Problem in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden. Nicht eindeutige Ergebnisse können nur in drei Fällen nachgewiesen werden: Im Jahre 1955 bei der Volksabstimmung über Mieter- und Konsumentenschutz, am 8. Dezember 1974 bei der Neuordnung des Krankenkassenwesens und am 25. September 1977 beim Mieterschutz.

6.7. Verschiedene Bestimmungen

=====

6.7.1. Statistische Erhebungen (Art. 87)

Von Seiten der Parteien, der Wissenschaft und der Presse wurden immer wieder gesetzliche Voraussetzungen dafür gefordert, dass von Bundes wegen vermehrte, differenzierte statistische Erhebungen über Volkabstimmungen und Nationalratswahlen durchgeführt werden könnten. Der Bundesrat kann künftig in ausgewählten Gemeinden solche Erhebungen nach Geschlecht und Altersgruppen anordnen. Zwecks Wahrung des Stimmgeheimnisses sollte die Einwohnerzahl solcher "Stichgemeinden" wohl nicht unter 10'000 liegen.

6.7.2. Uebergangsrecht und Inkraftsetzung (Art. 90 und 92)

Gemäss Artikel 92 bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten dieses Gesetzes. Es dürfte frühestens auf Mitte 1978 in Kraft treten, da noch Verordnungen und Ausführungsbestimmungen (in den Kantonen) zu erlassen sind. Nach Inkrafttreten des Gesetzes gilt eine 18-monatige Uebergangsfrist, während der Initiativen für ihr Zustandekommen das Erfordernis der Befristung nicht brauchen.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen sind schwierig abzuschätzen. Es wären insbesondere zu erwähnen:

- Die Beigabe amtlicher Erläuterungen zu den Abstimmungsvorlagen, welche finanziell allerdings kaum ins Gewicht fallen dürften, da sie kurz abgefasst werden sollen.
- Für die Kantone die Kosten für die Herstellung der Nationalratswahlzettel. Es handelt sich dabei allerdings nicht für alle Kantone um die Entstehung neuer Kosten, da in vielen Kantonen die Wahlzettel schon bis anhin von Amtes wegen gedruckt und verschickt wurden.
- Allfällige Kosten bei statistischen Erhebungen. Dazu muss ausgeführt werden, dass der Bundesrat jeweils neu entscheiden wird, wo und in welchem Umfang zusätzliche statistische Erhebungen gemacht werden sollen. Die dafür notwendigen Kredite sowie das erforderliche Personal müssen von Fall zu Fall gewährt werden.
- Andererseits dürfte durch die möglicherweise geringer werdende Anzahl Initiativen eine finanzielle und aufwandmässige Entlastung erfolgen.

Insgesamt wird diese Vorlage also weder wesentliche finanzielle noch personelle Neubelastungen mit sich bringen.

8. Schlussfolgerung

In einem Bundesgesetz mit über 90 Artikeln finden sich natürlich immer Punkte, bei denen man in guten Treuen verschiedener Meinung sein kann. Auch kann man der Auffassung sein, es wäre besser gewesen, gleichzeitig eine umfassende Verfassungsrevision vorzunehmen. Bundesrat und Parlament haben aber nun einmal aufgrund der von den Kantonen und Parteien im Vernehmlassungsverfahren geäußerten Meinungen den Weg der kleinen Schritte gewählt.

Die Vorteile dieses Bundesgesetzes überwiegen allfällige Nachteile eindeutig. Die bisher in mehreren Erlassen verstreuten 122 Gesetzesartikel werden in einem einzigen Gesetz klar und verständlich zusammengefasst. Das Gesetz bringt, wo nötig, eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung, ohne die Eigenheiten der Kantone zu tangieren; es verbessert Missstände und füllt vorhandene Lücken. Von den zahlreichen Verbesserungen profitieren nicht nur die Stimmbürger, sondern auch die Initiativ- und Referendumskomitees.

Ganz eindeutig kann nicht von einem "Abbau der Volksrechte" die Rede sein. Vielmehr trägt auch das Bundesgesetz über die politischen Rechte zu einer Verwesentlichung der Volksrechte und damit unserer Demokratie bei.

9. Anhang

Tabelle 1

Referendum, Initiative, Wahllisten, Unterschriftenzahlen und Fristen in den Kantonen

Kanton	Referendum Zahl und Frist	Verfassungs- Initiative Zahl und Frist	Zahl der Unterzeichner einer Wahlliste
Zürich	5 000 (0,75%) 45 T.	5 000 (0,75%) 6 M.	15
Bern	5 000 (0,8 %) 3 M.	12 000 (1,9 %) 6 M. (+1 M. für Bescheinig.)	10
Luzern	3 000 (1,7 %) 60 T.	5 000 (2,9 %) 12 M.	30
Uri	300 (1,4 %) 90 T.	300 (1,4 %) -	Wahl durch Gemeindevers.
Schwyz	2 000 (3,5 %) 30 T.	2 000 (3,5 %) -	10
Obwalden	100 (0,6 %) 30 T.	500 (3,3 %) LG	5
Nidwalden	1/20 (5 %) 2 M.	1/20 (5 %) 2 M.	Keine Vorschrift
Glarus	LG	LG	10
Zug	500 (1,2 %) 60 T.	1 000 (2,4 %) -	10
Freiburg	6 000 (5,5 %) 90 T.	6 000 (5,5 %) 90 T.	25
Solothurn	Kein fakultatives	6 000 (4,5 %) -	5-30 (je nach Wahlkreis)
Basel-Stadt	2 000 (1,4 %) 42 T.	4 000 (2,8 %) -	10
Basel-Land	1 500 (1,2 %) 6 W.	1 500 (1,2 %) -	15
Schaffhausen	1 000 (2,3 %) 30 T.	1 000 (2,3 %) -	15
Appenzell-A.Rh.	LG	LG	Keine Vorschrift. Gemein- den zuständig
Appenzell-I.Rh.	100 (1,3 %) 30 T.	LG	1
St. Gallen	4 000 (1,8 %) 30 T.	8 000 (3,6 %) 6 M.	15
Graubünden	3 000 (3,1 %) 90 T.	5 000 (5,2 %) 12 M.	Kreiswahlen/Kreisrecht
Aargau	Kein fakultatives	5 000 (2,0 %) -	5
Thurgau	2 000 (1,9 %) 6 W.	2 500 (2,4 %) 6 M.	15
Tessin	7 000 (4,9 %) 1 M.	10 000 (7,1 %) 60 T.	30
Waadt	12 000 (4,0 %) 40 T.	12 000 (4,0 %) 3 M.	10
Wallis	Kein fakultatives	12 000 (9,4 %) -	10
Neuenburg	6 000 (6,2 %) 40 T.	6 000 (6,2 %) 6 M.	15
Genf	7 000 (3,9 %) 30 T.	10 000 (5,6 %) 3 M.	15
Bund	50 000 (1,3 %) 3 M.	100 000 (2,6 %) 18 M.	50

T = Tage / W = Wochen / M = Monate / LG = Landesgemeinde

In verschiedenen Kantonen ist das Referendums- und Initiativrecht noch differenzierter als hier aufgeführt.

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
ZH Ja (G 37,70/1) V 23	Ja (G 59; 1G 8)	<ul style="list-style-type: none"> - an Urne: Obl.: Samstag, (G 29/35) Fak.: Freitag Abend - in Gemeindekanzlei oder Kreisbüro: ab Donnerstag (G 30) 	<p>Bei Ortsabwesenheit, (ähnl. Entwurf) Krankheit & Invalidität, Alter, gesundheitspol. Massnahmen Nur von der Schweiz aus. Für einzelne Abstimmung od. dauernd (G 40,41; V 26 ff.)</p> <p>Anforderung des Materials min. 14 Tage vor Abstimmung. Begründung</p>	<p>In besonderem Fällen: Familienmitglieder, Alter (über 60), Invalide & Kranke Max. 3 Stimmzettel pro Person (G 39; V 42 ff.)</p>
BE Ja Nur für Wahlen auch ausseramt. (G 10, D 12)	Botschaften des Grossen Rates (D 2,8)	<ul style="list-style-type: none"> - Samstag (D 8) - an andern Tagen fak. (a. Antrag Gde.rat durch Reg.rat; D 8) - durch Gemeinderat für gewisse Funktionäre im Dienst (D 9) - Reg.rat kann Urnenöffnung am Freitag einführen (D 8) 	<p>Bei Verhinderung aus wichtigen Gründen: (Alter, Militärdienst, auswärtige Berufstätigkeit) (G 5) Kranke, Gebrechliche, Patienten Militärvers. ... Auswärtige Berufstätigkeit (G 5bis; V 1) Wehrmänner (D) (Lösung ähnl. BG 1965)</p>	<p>In besonderem Fällen: Alter über 60, Kranke & Gebrechliche, Mehr als 5 km Entfernung Abwesenheit. Höchstens eine Stellvertretung pro Person (D 11)</p>
LU Ja (G 49/50, 60) (inkl. Wahlzettel) Bei Majorzwahlen private möglich (G 50)	Ja (G 37); mit Erwähnung des Standpunktes starker Minderheiten im Kantonsrat (v. Reg.Rat unterzeichnet)	<ul style="list-style-type: none"> - Samstagurne obl. (G 31/46) - Vorurnen - Gemeinden mit über 800 Stimmbürgern: obl.: 1 Tag; Mi/Do/Fr - übrige Gemeinden: fak. - obl. bei Beschluss oder Begehren (G 31, 47) - A.O. Urnen. Für Militär (G 48) - Wanderurnen fak.: für Bewohner von Alters- & Pflegeheimen (G 48a) 	<p>Bei Krankheit und Gebrechlichkeit, Ortsabwesenheit, höherer Gewalt. Nur von der Schweiz aus. (G 63 ff.) Gesuch bis 10 Tage vor Abstimmung. Begründung</p>	

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
UR Ja (V 18, 23) private zulässig (V 35)		<p>Vorabstimmung am Samstag in Gemeinden, wo Bedürfnis. Bewilligung des Reg.rates (V 19,21) an höchstens 3 Vortagen (V Erl. 1)</p> <p>Für Gemeindeabstimmungen u. Wahlen (G 8, 18)</p> <p>Für eidg. Wahlen u. Abstimmungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wo in Gemeindesachen i. Gebrauch: obl. (G 21) - obl. in allen Gemeinden mit über 800 Stimmbürgern, in den übrigen b. Begehren 30 Stimmberechtigter (V Erl. 3) 	<p>In kant. u. eidg. Angelegenheiten gem. BG 1965.</p> <p>Kranke & Gebrechliche, Patienten d. Militärvers., Beruflich Abwesende, ... höhere Gewalt.</p> <p>Nur aus dem Gebiet der Schweiz</p> <p>Rechtzeitiges Gesuch</p> <p>Stimmabgabe bis zum Abstimmungstag. (V Erl. 6,7,8,9)</p>	<p>untersagt (V 25,42) (do. für Gemeinden) (G 15)</p>
SZ Ja (G 28,36,46) Bei Wahlen auch private (G 36)	Reg.rat gibt Botschaft bei (Steht nicht im Gesetz)	<p>Erleichterungen gemäss</p> <ul style="list-style-type: none"> - In Gemeinden mit über 800 Stimmbürgern: Samstag & Mittwoch oder Freitag obl. Donnerstag fak. - In den übrigen Gemeinden ist diese Ordnung fak. - Wenn 30 Stimmbürger es verlangen: Mittwoch od. Freitag & Samstag (G 27) 	<p>Bundesgesetz (G 2)</p> <p>Kranke & Gebrechliche, Patienten der Militärversicherung in Kur... dienstlich Abwesende</p> <p>Fall höherer Gewalt= Lösung BG 1965 (V 1)</p> <p>Gesuch spätestens 8 Tage zuvor.</p> <p>Begründung</p>	
DW Stimmzettel (G 28) Wahlzettel (G 45) Keine ausseramtliche (G 48)	Ja (G 33; V 15)	<p>Erleichterungen durch Verordnung Reg.Pat (G 30)</p> <p>Vorurne: Mittwoch - Freitag</p> <p>Abgabe an Gemeindekanzlei (V 29)</p>	<p>- Allgemein:</p> <p>Kranke & Gebrechliche, Patienten der Militärversicherung in Kur... Beruflich Abwesende</p> <p>Fall höherer Gewalt</p> <p>Ferienabwesende</p> <p>Nur von der Schweiz aus (V33); - Wehrmänner (V 42).</p>	<p>Untersagt (G 31)</p>

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
NW Ja (V 25)		Vorzeitige Stimmabgabe an der Urne Mittwoch und Samstag (V 18)	- Wehrmänner gemäss BG (V36) - Kranke & Gebrachliche Patienten d. Militärvers; Beruflich Abwesende höhere Gewalt Anforderung d. Stimmaterials bis Montag. Stimmabgabe vom 8. Tag zuvor bis Schluss (V 31,32,34)	ausgeschlossen (V 20)
GL Ja (V 2, 4) Nur amtliche Stimmzettel (V 15) & Wahlzettel (G 11, 13)		- Urne: an min. 2, max. 4 Vor- tagen (V 8) - Gemeindeganzlei (für Abwe- sende): Mittwoch - Freitag (V 9)	Für Kranke & Gebrechliche Patienten d. Militärvers. Beruflich Abwesende bei höherer Gewalt Nur von der Schweiz aus.(V 9) Rechtzeitige Anforderung des Materials	untersagt (V 8)
ZG Ja (G 20,22, 44, 45) nur amtliche		- Haupturnen obl. min. Freitag & Samstag (G 27) - Urnen fak. -gemäss Beschluss des Gemeinderates- Mittwoch & Donnerstag (G 21,27) - Gemeindeganzlei: für Wehrmänner (G 29)	In Kanton und Gemeinden je- dem Stimmbürger freige- stellt. Vom ganzen Gebiet der Schweiz aus (G 30). Möglich: dauernde briefliche Stimmabgabe (G 31)	Familienglieder Alte (über 60) Invalide, Kranke (G 28bis) Vorbehalt anderer bundes- rechtlicher Regelung
FR Oui (L 32) Bull.de vote et listes électorales non officiels admis (L 33)		- Locaux de vote: Cons.d'Etat peut autoriser l'ouverture dès le jeudi (L 36) - Secrétariat communal: Vote anticipé à partir de mer- credi (L 44)	- Militaires (L 43). =Solu- tion LF 1965 - Malades et infirmes, Patients de l'assurance militaire... Professionnels absents, ...force majeure (L 45)	Pas Prévue (L 42)

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
SO Ja (G 52,53 54) Ausseramtl. Stimm- und Wahlzettel zulässig (G 53)		<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden mit über 800 Stimmbürgern obl. an den beiden Vortagen - übrige Gemeinden fak. Freitag oder Freitag & Samstag (in eidg. Angelegenheiten obl., wenn 30 es verlangen) (KV 10; G 11) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wehrmänner nach Bundesrecht (G 12) - Verkehrspersonal (G 13) - Ortsabwesende, bei eidg. Angelegenheiten nur, wenn beruflich verhindert (G 14) - Kranke & Gebrechliche (G15) - Patienten d.Militärvers. - ...höhere Gewalt (G 16) - Abgelegene (mehr als 1 Std Anmarsch) (G 17) <p>In eidg. Angelegenheiten nur von der Schweiz aus (G 18)</p>	Nicht vorgesehen (G 8) ("Vertrauensperson" Blinder (V 53) ist nicht Stellvertreter)
BS Ja (G 4,44, 48,72) Nur amtl.Stimm- & Wahlzettel		Samstag und bei Bedürfnis an weiteren Vortagen (G 4, 9)	Militärpersonen und dienstl. verhinderte Beamte (G 22) Ortsabwesende, Kranke und Gebrechliche (G 23)	
BL Ja (G 18,57, 61) Nur amtliche	Werden Stimmbürger beigegeben (steht nicht im Gesetz)	<ul style="list-style-type: none"> - Urne: Samstag obl. Freitag fak. (G 22) - Vor der Oeffnungszeit der Urne: ausnahmsweise (G 10) Mittwoch, Donnerstag, Freitag, Samstag, an Gemeindepräsident persönlich durch vorübergehend Ortsabwesende, beruflich Verhinderte (V 6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Militärdienst (G 9)/ Ausnahmsweise (G 10) - Kranke & Gebrechliche - Patienten d.Militärvers. - Beruflich Abwesende - ...höhere Gewalt (V 2) <p>Nur in kant. & komm. Angelegenheiten: Ferien- und Reiseabwesende (V 2) Nur von der Schweiz aus!(V 2)</p>	Ausnahmsweise (G 10) Kranke & Gebrechliche (evtl. dauernd) max. 1 Stellvertretung (V 1)

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
SH Ja (G 15) Ausschliesslich (V 10)	Bei Abstimmung über Erlasse des Grossen Rates: Botschaft (G 70) Auch bei Initiativen (G 77)	Freitag und Samstag obl. Mittwoch und Donnerstag fak. (G 19)	Kranke & Gebrechliche Ortsabwesende in Kur oder Ausbildung Beruflich Abwesende Ferienabwesende bei höherer Gewalt (G 53 ^{bis})	Familienmitglieder Alte (über 65) (max. 2 Stimmzettel) (G 53ter)
AR Ja (Instr. 3) f. NR-Wahlen nur amtl. Wahlzettel (RRB 3, 10)	Wegleitung für die NR-Wahlen (RRB 3)	- am Vorabend allgemein (Instr. 11) - vorzeitige Stimmabgabe (in jeder Gemeinde Urne): an den 4 vorangehenden Tagen: Mittwoch und Donnerstag, bei Verhinderung Freitag & Samstag für alle (Rglt.2)	Kranke & Gebrechliche Patienten d. Militärvers. bei höherer Gewalt (Rglt.4) Nur von der Schweiz aus. Bestellung d. Stimmkuverts 5 Tage zuvor einreichen, mit Begründung (Rglt.5)	unter keinen Umständen zulässig (Instr. 11) (RRB NR-Wahlen 9) (Gemeinesachen: V 7)
IR Ja (V 3)		f. Bezirks- u. Gemeindevahlen u. Abst.: - Vortag obl. (V 4) (in der Wohnung d. reg. Hauptmanns; evtl. zentrale Bezirkurne; Beschluss der Ständekommission v. 8.8.1925) - Vorzeitige Stimmabgabe f. Ortsabwesende & Gebrechliche (V 4) <u>in eidg. Angelegenheiten: Freitag u. Samstag beim regierenden Hauptmann (V 1)</u>	do: für Ortsabwesende & Gebrechliche (V 4) <u>in eidg. Angelegenheiten: gemäss Bundesgesetz; Studenten & Lehrlinge auswärts. Gesuch bis 6 Tage zuvor. Zustellkuvert bis 2 Tage zuvor absenden. (V 2, 6)</u>	Ausgeschlossen (V 5) Ausgeschlossen (V 4)
SG Ja (G22,23,25,26;V9) Daneben nicht-amtl. (G22,24,25,26 V 10). Proporz-wahlen nur amtl. (G 50)		- Urne: Samstag allgemein Freitag: Gemeinden mit über 800 Stimmbürgern obl. sonst fak. (G 13) - Büro: Mittwoch (G 15)	Kranke & Gebrechliche, bei höherer Gewalt, auswärts in der Schweiz Weilende (G 16)	

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
<u>GR</u> Ja (G 22) nur amtliche	Abschied des Grossen Rates mit Begründung u. Bekanntgabe d. Erwägungen grosser Minderheiten (G 22)	Nach Bundesrecht sowie: Urne wie folgt an 4 Vortagen mögl.: - In Gemeinden mit über 800 Stimmbürgern an 2 der 4 Vortagen obl. - In den übrigen fak. (falls verlangt) Gemeindevorstände bestimmen. (G 32, V 11)	Wehrmänner (G 27)=Lösung BG 1965 Kranke & Gebrechliche, Ortsabwesende, Patienten d. Militärvers. bei höherer Gewalt (von der Schweiz aus)(G31,V12)	Ausgeschlossen (G 29)
<u>AG</u> Ja (G 18) nur amtliche		- Urnen: min. an 2, max. 4 Vortagen. Gemeinderat beschliesst (G 24) - Gemeindeganzlei: frühestens 4 Tage zuvor. Bei Verhinderung durch Beruf, Ortsabwesenheit, Militärdienst (G 48)	Militärdienst (G 49)=Lösung BG 1965 Kranke & Gebrechliche, Patienten d. Militärvers. Beruflich Abwesende, bei höherer Gewalt (nur aus der Schweiz) (D 1)	Ausgeschlossen (G 25)
<u>IG</u> Ja, ausschliesslich (G 12,30,36)	Botschaft Reg.rat an Stimmbürger (G 14)	- Urne: bei Bedürfnis am Vortag. - Gemeindeganzlei: im Falle von Verhinderung am Freitag und Samstag (G 21)	Wehrmänner (G 22)= Lösung BG 1965 Kranke & Gebrechliche, Patienten d. Militärvers. bei höherer Gewalt (V 5)	Verboten (G 19)
<u>II</u> Si (L 62)		- scrutino ordinario: - communi con più di 300 iscritti: al sabato - in tutti communi: venerdì. - scrutino straordinario, segnatamente per impiegati di un pubblico servizio: scrutino anticipato per almeno 2 giorni precedenti (voti e elezioni federali) (Costituzione 15, L 69)	militari (L 21)= soluzione LF 1965 (L 179bis)	

Stimm-Material		Stimmabgabe		
Kt. Amtliche Stimmzettel	Erläuterungen	vorzeitige	briefliche	Stellvertretung
VD Oui (L 28,29,31)		<p>Canton: un 2^{me} jour est obl. (L 25) Communes: " " facultatif</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vote par anticipation (au greffe municipal) dans les 10 (ev. 5) jours précédents pour les absents (L31bis) - Vote des malades: 2 personnes désignées pour recueillir les bulletins ou enveloppes (L 32/3) 	<p>Militaires (L 6) Fonctionnaires en service (L 6) Malades et infirmes, Personnes âgées, dans les cas d'épidémie, absence prolongée (L 31ter)</p>	
VS Oui (L 28)		<ul style="list-style-type: none"> - Ouverture des bureaux de vote dès le jeudi, par le conseil communal = facultatif (L 27) - Vote anticipé auprès du président de la commune, dès le mercredi, pour les citoyens empêchés par le travail (L 22) 	<p>Militaires et patients de l'assurance militaire (L23) Malades et infirmes, absence professionnelle, force majeure (du seul territoire Suisse) (L 24) = solution LF 1965</p>	
NE Oui (L 39) Listes électorales privées (L62 ss)		<ul style="list-style-type: none"> - Samedi = obligatoire (L 15) Vendredi = facultatif - Vote par anticipation: mercredi, jeudi et vendredi ou samedi (L 15) - Les bulletins des infirmes et des malades sont recueillis à leur domicile (L 42) 	<p>Malades et infirmes, patients d'ass. militaire femmes en grossesse et en-couchement absents professionnels cas de force majeure (du seul terr. Suisse)(L 17)</p>	
GE Oui (L 35,60, 68,71) Bulletins de partis et groupements		<ul style="list-style-type: none"> - scrutin par anticipation mercredi et jeudi dans un local désigné par le Conseil d'Etat - vendredi dans toutes les communes, samedi dans les communes avec plus de 5000 habitants (L 21) 	<p>Députés fédéraux, Conseillers d'Etat, militaires, fonctionnaires en service, empêchement majeur: maladie et infirmité, âge de 70 ans révolu, hospitalisation, vacances, détention préventive, profession d'infirmier, mesures de police sanitaire (L25)</p>	interdit (L 29)

Initiative	Einreichung	Gültige Unter- schriften	Sammeldauer (inkl. Be- scheinigung) in Monaten	Unterschriften pro Monat (\emptyset) gerundet	Extrapolierte Sammeldauer in Monaten (inkl. Bescheinigung)	
					für 50'000 U.	für 100'000 U.
Mitbestimmung	25.08.1971	162'052	5	40'500	2,5	3,5
Straflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung	01.12.1971	59'904	6	12'000	5,5	9,5
Zivildienst	12.01.1972	62'342	16	4'200	13,5	<u>25,5</u>
Bundes- Motor- Fahrzeughaftpflichtversicherung	11.04.1972	62'537	6	12'500	5,5	9,5
Studienfinanzierung (Lau-sanner Modell)	10.05.1972	57'796	15	4'100	14	<u>26</u>
Ueberfremdung III (NA)	03.11.1972	68'362	20	3'600	15	<u>29,5</u>
Staatsvertragsreferendum	20.03.1973	58'502	24	2'500	<u>22</u>	<u>42</u>
Mieterschutz	30.06.1973	142'190	9	18'000	4	6,5
40-Stunden-Woche	20.11.1973	54'227	25	2'200	<u>24</u>	<u>47</u>
Wanderwege	21.02.1974	123'749	6	24'000	3,5	5,5
Ueberfremdung IV (Rep.)	12.03.1974	52'932	21	2'600	<u>21</u>	<u>40,5</u>
Einbürgerungsbeschränkung	15.03.1974	70'912	12	6'500	9	17
Steuerreform (LdU)	19.03.1974	55'669	10	6'200	9,5	17,5
Teuerungsbekämpfung (Denner)	21.03.1974	62'916	5	15'700	4,5	7,5
Reichtumsteuer (SPS)	27.06.1974	80'190	9	10'000	6,5	11,5
Demokratie im Nationalstrassenbau	22.07.1974	67'817	11	6'800	8,5	16
Albatros (gg. Luftverschmutzung)	26.09.1974	53'121	15	3'800	14,5	<u>28</u>
Herabsetzung des AHV-Alters	10.04.1975	56'350	7	9'500	6,5	12

Initiative	Einreichung	Gültige Unter- schriften	Sammeldauer (inkl. Be- scheinigung) in Monaten	Unterschriften	Extrapolierte Sammeldauer in Monaten (inkl. Bescheinigung)	
					für 50'000 U.	für 100'000 U.
Gegen Teuerung und Inflation (PdA)	29.05.1975	87'595	7	14'600	4,5	8
Burgdorfer I. (12 autofreie Sonntage pro Jahr)	30.05.1975	115'673	15	8'200	7,5	13,5
Gegen den Strassenlärm	10.11.1975	55'272	25	2'300	<u>23,5</u>	<u>45</u>
Fristenlösung	22.01.1976	67'769	6	13'600	5	8,5
Gegen Suchtmittelreklame	10.04.1976	77'515	19	4'200	13,5	<u>25,5</u>
Sicherheit bei Bau und Betrieb von Atomanlagen	20.05.1976	123'779	12	11'200	6	10,5
Trennung von Staat und Kirche	17.09.1976	61'560	38,5	1'650	<u>32</u>	<u>63</u>
Gleiche Rechte für Mann und Frau	15.12.1976	57'296	20	3'000	18	<u>35</u>

