

Eidgenössische Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977

Bundesgesetz über die politischen Rechte

MUSTERREFERAT

Schweizerisches Aktionskomitee
zur Aufwertung der Demokratie

1. Uebersicht

Am 25. September dieses Jahres haben Volk und Stände im Rahmen einer Verfassungsrevision der Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum deutlich zugestimmt. Am 4. Dezember haben wir nun zum Bundesgesetz über die politischen Rechte Stellung zu nehmen.

Die geltenden Bestimmungen über die politischen Rechte des Schweizerbürgers sind in zahlreichen Erlassen, die zum Teil aus den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts stammen, geregelt. Es handelt sich insbesondere um die sechs Gesetze betreffend die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sowie des Initiativ- und Referendumsrechts. Diese Verteilung auf mehrere Sondererlasse mit weit über 100 Artikeln und die vielen Verweisungen machen die ganze Gesetzesmaterie unübersichtlich; sie ist zudem teilweise lückenhaft und veraltet. Die in der Praxis immer wieder feststellbaren Mängel sowie zahlreiche diesbezügliche Vorstösse im Parlament -- der erste bereits im Jahre 1922 -- unterstreichen die Notwendigkeit einer Revision.

Die Ueberprüfung des geltenden Rechts geschah in der Absicht, sämtliche Bestimmungen in einem einzigen Bundesgesetz über die politischen Rechte zusammenzufassen. Neben vielen zu ändernden Bestimmungen und neu zu regelnden Einzelfragen bestand auch das Bedürfnis, die Vorschriften über die politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene möglichst zu vereinheitlichen, ohne dabei die kantonalen Eigenheiten zu vernachlässigen, sind doch die Kantone nach wie vor für die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen zuständig.

Das vorliegende Gesetz, das all diesen Anforderungen Rechnung trägt, ist von beiden Kammern des Parlamentes einstimmig gutgeheissen worden.

In der Folge ist gegen das Gesetz von einem aus zahlreichen linken Gruppierungen zusammengesetzten "Komitee gegen den Abbau der Volksrechte" das Referendum ergriffen worden und in nur gerade 2 Monaten effektiver Sammelzeit mit 50'555 Unterschriften auch zustande gekommen. Damit hat das Komitee sein Hauptargument, die Befristung der Unterschriftensammelzeit für Volksinitiativen auf 18 Monate sei untragbar, gleich selbst entkräftet. Ganz abgesehen davon stellt sich die Frage, wie sinnvoll es ist, gegen ein

Gesetz von über 90 Artikeln letztlich wegen einer einzigen Bestimmung das Referendum zu ergreifen.

Doch was bringt das Bundesgesetz über die politischen Rechte überhaupt Neues?

2. Die wichtigsten Bestimmungen.

2.1 Stimmrecht, Stimmabgabe und Abstimmungen.

Zunächst wird in Art.2 der Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten gesamtschweizerisch einheitlich geregelt. Bisher war dies nach kantonalem Recht zum Teil unterschiedlich geordnet, was vom Grundsatz der Rechtsgleichheit aus gesehen stossend war.

Die briefliche Stimmabgabe wird wesentlich erweitert (Art.5, Abs.4). Bisher konnten nur Kranke, Gebrechliche und beruflich Abwesende von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Neu soll jede Ortsabwesenheit ohne weitere Begründung zur brieflichen Stimmabgabe berechtigen. Die Kantone müssen dies zulassen. Sie können die briefliche Stimmabgabe sogar in weiterem Umfange vorsehen, was dann auch für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen gelten würde.

Neu wird jenen Kantonen, welche für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen die Stellvertretung kennen, ermöglicht, diese mit den gleichen Voraussetzungen auch für eidgenössische Urnengänge zuzulassen (Art.5, Abs.6).

Das neue Gesetz verpflichtet die Kantone überdies, die Stimmabgabe Invaliden (Art.6) sowie die vorzeitige Stimmabgabe an mindestens zwei von vier Tagen vor dem Abstimmungssonntag zu ermöglichen (Art.7).

Wehrmänner und neu auch Zivilschutzdienstleistende können fortan sowohl bei eidgenössischen als auch bei kantonalen und kommunalen Urnengängen nach dem gleichen Verfahren wie andere Ortsabwesende brieflich stimmen. Das komplizierte Verfahren mit Wahl-offizieren etc. fällt damit weg, was auch den Dienstbetrieb erheblich vereinfacht.

Eine der wesentlichsten Neuerungen sieht Artikel 11 vor. Danach soll der Stimmbürger künftig nebst den nackten und oftmals schwer-

verständlichen Gesetzes- und Verfassungstexten eine kurze, sachliche Abstimmungserläuterung erhalten. Diese soll nicht nur die Zusammenhänge aufzeigen und den Standpunkt der Parlamentsmehrheit zum Ausdruck bringen, sondern auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen.

Alle unter diesem Titel laufenden Bestimmungen sollen dem Bürger die Stimmabgabe erleichtern und damit -- so hofft man -- zu einer Hebung der Stimmbeteiligung beitragen.

2.2 Wahl des Nationalrates.

Dieser Abschnitt hat keine grundlegenden Änderungen erfahren. Neu ist, dass ein Wahlvorschlag (Liste) nicht mehr nur von 15, sondern von mindestens 50 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten unterzeichnet sein muss (Art.24). Damit will man Jux-Listen verhindern -- respektive der Listenzersplitterung Einhalt gebieten. Diese hat nicht nur zu einer Verwirrung der Wähler geführt, sondern auch unnötige Kosten verursacht.

Künftighin soll gemäss Artikel 33 der Kanton für die Erstellung und Zustellung der Wahlzettel verantwortlich sein. In vielen Kantonen ist dies bereits der Fall. 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.

Schliesslich werden in Zukunft auch alle Stimmberechtigten vor jeder Gesamterneuerungswahl des Nationalrates eine kurze Wahlanleitung erhalten, mit welcher das komplizierte Proporzwahlverfahren erklärt werden soll (Art.34).

Auch diese Bestimmungen liegen ganz im Interesse des einzelnen Bürgers, aber auch der Parteien.

2.3 Referendum und Initiative

Zur Erleichterung der Arbeit von Behörden und Initiativkomitees sind, einem wiederholten Begehren entsprechend, die Voraussetzungen

für eine kollektive Behandlung von Unterschriften geschaffen (Art.62, Abs.4) und genauere Anforderungen an die Bescheinigung der Unterschriften für Volksbegehren und Referenden (Art.65 u.66) aufgestellt worden.

Volksinitiativen müssen künftig eine vorbehaltlose Rückzugsklausel sowie die Namen und Adressen von mindestens sieben Urhebern der Initiative (Initiativkomitee) enthalten (Art.68). Die Rückzugsmöglichkeit soll unnötige Volkabstimmungen vermeiden helfen, wenn Initiativen, selbst nach Ansicht der Initianten, überholt oder gegenstandslos geworden sind, etwa durch Zeitablauf oder politische Entwicklungen. Bisher war eine Rückzugsklausel nicht obligatorisch.

Im Zusammenhang mit der Vorprüfung einer Initiative (Art.69) durch die Bundeskanzlei, welche erstere den Initiativkomitees zahlreiche Vorteile bietet, wird letzterer 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.

Die Befristung der Unterschriftensammlung für Volksinitiativen auf 18 Monate (Art.71) ist **der** umstrittenste Punkt dieses Gesetzes. Mit der Fristsetzung möchte man der Initiativenflut Einhalt gebieten und so den ganzen Abstimmungsapparat (Verwaltung, Behörden, Parteien) administrativ und finanziell entlasten. Die Fristsetzung ermöglicht den Behörden und Parteien aber auch 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. Für die Initianten selbst bietet die Fristsetzung den Vorteil, dass sie so ziemlich genau wissen, wann ihr Begehren zur Behandlung kommt. Damit kann vermieden werden, dass ein Initiativtext Fristen enthält, die bei einer Volksabstimmung längst überholt sind (siehe Albatros-Initiative). Die Hälfte der Kantone verlangt bei Verfassungsinitiativen ebenfalls die Einhaltung einer Frist, und zwar zwischen 2 und 12 Monaten. Eine Frist von 18 Monaten scheint also im Vergleich mit den beim Referendum verlangten 3 Monaten sowie im Vergleich mit den Kantonen angemessen, und zwar auch unter Berücksichtigung des neuen Quorums von 100'000 Unterschriften. Nach wie vor gilt das Argument, dass das Unterschriftensammeln durch die Versechsfachung der Stimmberechtigten seit 1891 sowie durch die verbesserten Kommunika-

tionsmöglichkeiten erheblich erleichtert worden ist. Da bislang keine Frist und somit auch kein Beschleunigungsanreiz bestanden hat, ist die Frage, wieviele der bisher eingereichten Initiativen bei einer Frist von 18 Monaten nicht zustande gekommen wären, äusserst problematisch zu beantworten.

Ein letzter Punkt: Das vorliegende Gesetz hält in Artikel 76 an der Unmöglichkeit eines doppelten Ja bei gleichzeitiger Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag fest. Dies nicht, weil man das Problem nicht erkannt hat, sondern weil man es auf Verfassungsebene (Totalrevision der BV) lösen möchte. Bei zweifachem Ja ist es nämlich möglich, dass beide Vorlagen von Volk und Ständen angenommen werden. Da das Volks- und Ständemehr absolut gleichgewichtet werden, stellt sich die Frage, welche der beiden Vorlagen als angenommen gälte, jene mit dem grösseren Ständemehr oder jene mit dem grösseren Volksmehr. Bisher haben sich überigens nur bei drei Volksabstimmungen diesbezügliche Probleme ergeben.

3. Zusammenfassung

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte 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 nur wenig oder zumindest nichts, was sich nicht schon in anderen 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 sinnvoll erscheinen lässt.

Die Zusammenfassung von sechs Erlassen und 122 Artikeln in einem einzigen Gesetz mit 92 Bestimmungen dient der Uebersichtlichkeit. Das Gesetz bringt mit verschiedenen Détails für Stimmbürger, für Initiativ- und Referendumskomitees sowie für Parteien und Behörden zahlreiche Erleichterungen und Vereinfachungen.

Die Vorteile überwiegen allfällige Nachteile eindeutig. Das Gesetz bringt auch eine Verwesentlichung der Volksrechte und damit der Demokratie.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It highlights the importance of using reliable sources and ensuring the accuracy of the information gathered.

3. The third part of the document discusses the challenges and limitations of data collection and analysis. It identifies common pitfalls and provides strategies to overcome them, such as using multiple sources and cross-verifying information.

4. The fourth part of the document provides a detailed overview of the data analysis process. It covers the steps from data collection to the final interpretation of results, including the use of statistical tools and software.

5. The fifth part of the document discusses the importance of data security and privacy. It outlines best practices for protecting sensitive information and ensuring compliance with relevant regulations.

6. The sixth part of the document provides a summary of the key findings and conclusions. It highlights the main insights gained from the data analysis and discusses their implications for future research and practice.

7. The seventh part of the document includes a list of references and sources used in the study. It provides a comprehensive overview of the literature and resources consulted during the research process.

8. The eighth part of the document contains a list of appendices and supplementary materials. These include additional data, charts, and tables that provide further detail and support for the findings presented in the main text.

9. The ninth part of the document includes a list of acknowledgments and a list of authors. It expresses gratitude to those who provided support and assistance during the research process and identifies the individuals responsible for the work.

10. The tenth part of the document contains a list of contact information and a list of related works. It provides details on how to reach the authors and offers suggestions for further reading on the topic.