

BUNDESGESETZ UEBER DIE POLITISCHEN RECHTE

(Die wichtigsten Neuerungen; zusammengestellt vom Rechtsdienst der Bundeskanzlei)

Generell

Dieses Gesetz kann keine grundlegende Neugestaltung der Volksrechte vornehmen; es kann nur innerhalb der geltenden Verfassungsvorschriften die Bestimmungen über den Gebrauch der Volksrechte vereinheitlichen und wo nötig der heutigen Zeit anpassen.

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 zahlreichen Erlassen - zum Teil aus dem letzten Jahrhundert - zusammenzusuchen. Aber auch in Détails werden für den einzelnen Stimmbürger wie für Parteien und Behörden zahlreiche Vereinfachungen geschaffen.

Neue Bestimmungen

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 Schweizer Bürger nur bei zwingender Notwendigkeit abgesprochen werden sollen.

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.

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 Person einzulegen.

Die Stellvertretung war im Parlament umstritten. Wo sie bereits heute zugelassen ist, wurde sie befürwortet; andernorts wurden

Missbräuche befürchtet. Bundesrat und Parlament wollen deshalb mit dem vorliegenden Gesetz keinem Kanton zu Zulassung der Stellvertretung aufzwingen. Zur Vereinfachung für die Stimmbürger soll die Stellvertretung aber dort zulässig sein, wo sie bereits eingeführt ist (Zürich, Bern, Zug, Basel-Land und Schaffhausen) und sich bewährt hat bzw. von anderen Kantonen für kantonale und eidgenössische Urnengänge eingeführt werden können, wenn sie es wünschen.

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 (Blinden, Lahmen usw.) die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen. Das Verfahren dazu bestimmen die Kantone, welche teilweise bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen haben.

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.

Diese Regelung kommt vorab jenen Stimmbürgern entgegen, welche etwa erst im letzten Augenblick erfahren, dass sie am Abstimmungssonntag am Urnengang verhindert sind. Oft reicht es dann nämlich

nicht mehr, die Unterlagen für die Abstimmung so rechtzeitig anzufordern, dass die briefliche Stimmabgabe noch möglich wäre.

Stimmabgabe der Wehrpflichtigen (Art. 9)

Wehrpflichtige können inskünftig bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen brieflich stimmen, wenn sie an den Abstimmungstagen ausserhalb ihres Wohnsitzes weilen, und zwar ohne Vermittlung eines Wahlhoffiziers. Darüber hinaus können Wehrmänner und neu auch Zivilschutzdienstleistende auch bei kantonalen und kommunalen Urnengängen brieflich stimmen. Bisher wurde dafür auf das kantonale Recht abgestellt, was zur Folge hatte, dass nicht alle Wehrmänner gleich behandelt wurden.

Das komplizierte Verfahren mit Wahlhoffizieren, 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.

Erläuterungen (Art. 11 Abs. 2)

Erlasstexte mit ihren zunehmend komplizierten Materien sind heute schwer verständlich, die technischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge für den Stimmbürger nicht leicht überblickbar. Deshalb sollen Erläuterungen den Inhalt eines Erlasses mit sprachlich gebräuchlichen Wendungen kurz und einfach wiedergeben. Auch Auffassungen wesentlicher Minderheiten sind darin darzulegen. Diese unmittelbare Information soll dem Stimmbürger die einzelnen Vorlagen näher bringen und gleichzeitig über Eignung, Zweck und Tragweite des neuen Rechts orientieren.

Die Bestimmung erfüllt ein von Parlaments- und Pressekreisen sowie von Stimmbürgern wiederholt vorgebrachtes Anliegen.

Erstellung und Zustellung der Wahlzettel (Art. 33)

Bis anhin stand es den Kantonen frei, ob sie sämtliche Listen von Amtes wegen drucken 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 in den Besitz aller Wahlzettel ihres Wahlkreises.

Nachdem neu 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.

Wahlanleitungen (Art. 34)

Entsprechend den Erläuterungen zu Sachabstimmungen soll künftig jeder Stimmberechtigte vor jeder Gesamterneuerungswahl des Nationalrats eine kurze Wahlanleitung erhalten.

Das schweizerische Proporzwahlverfahren und seine Auswirkungen sind 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.

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 schnellere Bescheinigung.

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.

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 neu eingeführte Frist für die Sammlung der Unterschriften bei Volksinitiativen;
- e) eine vorbehaltlose Rückzugsklausel.

War bisher der Rückzug einer Initiative nur zulässig, wenn er auf dem Bogen ausdrücklich vorgesehen war, soll nun die vorbehaltlose Rückzugsklausel zum Gültigkeitserfordernis der Unterschriftenliste werden; damit wird nicht der Rückzug, sondern die Rückzugsfähigkeit 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 Artikel 90 Absatz 3 des vorliegenden Gesetzes.

- 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 eine Initiative steht und - mindestens formell - die Verantwortung dafür trägt.

Vorprüfung (Art. 69)

Die Bundeskanzlei hat inskünftig vor Beginn der Unterschriften-
sammlung durch Verfügung festzustellen, ob die Unterschriften-
liste 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 Uebereinstimmung zu prüfen bzw. selbst zu übersetzen hat. So wird künftig verhindert, dass Uebersetzungen mit dem Originaltext nicht übereinstimmen oder dass wegen zu grosser sprachlicher Differenzen sogar auf verschiedene Initiativtexte erkannt werden muss. 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 einer Initiative zu ändern, welche offensichtlich irreführend sind, kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten 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. 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.

Befristung der Unterschriftensammlung (Art. 71)

Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind gesamthaft und spätestens 18 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtexts im Bundesblatt bei der Bundeskanzlei einzureichen.

Die Befristung der Unterschriftensammlung für Volksinitiativen hat im Parlament Eingang in das Gesetz gefunden und ist eine der zentralen Fragen des neuen Gesetzes. Diskussionen im Parlament

entstanden sowohl über das Prinzip als auch über das Ausmass einer Befristung. Der Nationalrat setzte die Frist nach eingehender Prüfung auf 12 Monate fest. Der Ständerat dagegen, der - im Gegensatz zum Nationalrat - zum Zeitpunkt der Beratung des Gesetzes die Erhöhung der Unterschriftenzahl bei Referenden und Initiativen bereits gutgeheissen hatte - erhöhte die Frist auf 18 Monate mit der Begründung, sie sei auch nach einer Erhöhung der Unterschriftenzahl realistisch. Der Nationalrat schloss sich dieser Auffassung an.

Statistische Erhebungen haben gezeigt, 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 (Voraussetzung dafür ist, dass die Initianten sich bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung darüber Rechenschaft geben, wie diese zu organisieren ist und welcher finanziellen Mittel sie bedarf). So brauchte die Wanderweginitiative (123'749 Unterschriften) 6 Monate, die Burgdorfer Initiative für 12 autofreie Sonntage (115'673 Unterschriften) 15 Monate, und die Atomkraftwerkinitiative (123'779 Unterschriften) 15 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.)

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 Volksabstimmungen 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.

Oktober 1977

Die übrigen Bestimmungen wurden ohne wesentliche Aenderungen vom geltenden Recht übernommen. Umstritten sind dabei die Regelung der Unvereinbarkeit (Art. 18) und das Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenentwurf (Art. 76). Diese Artikel können jedoch ohne vorgängige Verfassungsänderung auf Gesetzesstufe nicht anders gefasst werden.