

# Bundesblatt

Bern, den 28. April 1975 127. Jahrgang Band I

Nr. 16

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.—im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 91.—im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr Inseratenverwaltung, Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern. Tel. 041/23 66 66

75.018

## Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte

(Vom 9. April 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir legen Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vor.

### 1 Übersicht

Die geltenden Bestimmungen über die politischen Rechte des Schweizer Bürgers – es handelt sich insbesondere um sechs Gesetze betreffend die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts sowie des Initiativ- und des Referendumsrechts – finden sich in zahlreichen Erlassen, die zum Teil aus den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts stammen. Diese Verteilung auf mehrere Sondererlasse und die vielen Verweisungen machen die ganze Gesetzesmaterie unübersichtlich: sie ist zudem teilweise lückenhaft und veraltet. Die in der Praxis immer wieder feststellbaren Mängel und zahlreiche parlamentarische Vorstösse unterstrichen ihre Revisionsbedürftigkeit. In der Folge wurde das ganze geltende Recht überprüft 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. Weil die Durchführung der Abstimmungen und Wahlen aber nach wie vor den Kantonen obliegt, konnten gewisse kantonale Eigenheiten nicht unberücksichtigt bleiben.

Mit dem vorliegenden Entwurf wurde versucht, einen – gesamtschweizerisch gesehen – gangbaren Mittelweg zu finden. Veraltetes Recht war den heutigen Bedürfnissen anzupassen und einige Neuerungen sollten eingeführt werden, ohne dass dabei den genannten Gegebenheiten zu wenig Rechnung getragen worden wäre.

1975–173

## 2 Allgemeiner Teil

### 21 Historischer Überblick

#### 211 Stimm- und Wahlrecht

Die erste gesetzliche Regelung des Wahl- und Stimmrechts erfolgte im Bundesgesetz vom 21. Dezember 1850 (AS II 210). Es enthielt Bestimmungen über die Wahlkreise und die entsprechenden Abgeordnetenzahlen, über das Stimmrecht bei den Nationalratswahlen und über die Wählbarkeit in diesen Rat. Dabei war ausführlich von der Unvereinbarkeit eines Nationalratsmandates mit andern Ämtern die Rede. Für die vom Bundesrat gewählten Beamten hiess es beispielsweise:

Übrigens sind dieselben doch in den Nationalrat wählbar. Nach erfolgter Wahl haben sie aber zwischen den beiden miteinander unvereinbaren Stellen zu wählen.

Für die Volksabstimmungen über die Revision der Bundesverfassung wurden nun jeweils von Fall zu Fall die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen erlassen, so erstmals in einem Bundesgesetz vom 19. November 1865 (AS VIII 648).

In seiner Botschaft vom 24. Juni 1872 (BBl 1872 II 753) zu einem neuen Bundesgesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen konzentrierte sich der Bundesrat auf die Lösung zweier Probleme: jenes der persönlichen Stimmfähigkeit und jenes des Verfahrens bei Wahlen und Abstimmungen. Es waren dies die Materien, die das neue Gesetz regeln sollte, nachdem in den beiden eidgenössischen Abstimmungen vom 14. Januar 1866 und vom 12. Mai 1872 erste Erfahrungen gesammelt worden waren. Für diese beiden Abstimmungen galten namentlich für das Stimmrechtsalter noch die Vorschriften der Kantone, was zu beträchtlichen Unterschieden führte. Im Kanton Graubünden durfte schon vom 17., in den Kantonen Schwyz, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden vom 18. und im Kanton Zug vom 19. Altersjahr an gestimmt werden.

Die Botschaft stellte bezüglich des Entzugs der persönlichen Stimmfähigkeit überdies fest, dass es dafür ein einziges gemeinsames Kriterium in allen Kantonen gebe: der «Verlust der bürgerlichen Ehre durch Kriminalurteil». Je nach Kanton wurde ferner das Stimmrecht entzogen im Falle von Geistesstörung, Schwachsinn, Verschwendung, Konkurs, Armut, Wirtshäuserverbot, Kriegsdienst in fremden Heeren, Nichtbezahlung der Schulden seiner Eltern, Anwendung «unerlaubter Mittel», um ein öffentliches Amt zu erhalten, Landstreicherei und gewerbsmässigem Bettel. Die Botschaft führte weiter aus, eine gesamt eidgenössische, gleichmässige Behandlung der Stimmberechtigung sei nur dann möglich,

wenn dem Bunde auch die Gesetzgebung auf denjenigen Gebieten zusteht, denen die Tatsachen entnommen sind, an welche der Ausschluss vom Stimmrecht geknüpft werden soll.

Der Bundesrat stellte schliesslich fest, das neue Gesetz werde die folgenden Grundsätze zu beachten haben:

- jeder Schweizer müsse ohne Rücksicht auf einen kürzeren oder längeren Aufenthalt in einem Kanton zum Stimmrecht zugelassen werden;
- allen Schweizer Bürgern eines anderen Kantons habe man in diesen Angelegenheiten eine gleiche Behandlung wie den Bürgern des eigenen Kantons angedeihen zu lassen;
- die Stimmregister müssten drei Tage vor der Wahl/Abstimmung geschlossen werden und
- es hätte das Prinzip der geheimen Wahl zu gelten, d. h. dass die Wahl- und Stimmfreiheit jedes einzelnen Bürgers nur bei der schriftlichen Stimmabgabe gesichert ist, und dass namentlich der nach Vermögen und äusserer Stellung abhängige Bürger diese Stimmabgabe verlangen muss, wenn er wenigstens in bezug auf seine politischen Rechte demjenigen gleichgestellt werden will, nach dem er sich sonst im Leben zu richten hat.

Das aus dem Vorschlag des Bundesrates und den Beratungen der eidgenössischen Räte hervorgegangene Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 (AS X 915) wurde dann verschiedentlich abgeändert. Die Ergänzungen und Revisionen betrafen aber jeweils nur einzelne Bestimmungen: Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 (AS 1952 69) präziserte den politischen Wohnsitz, jenes vom 25. Juni 1965 (AS 1966 849) betraf die Erleichterungen der Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen. Eine grundlegende Änderung – diesmal aber auf Verfassungsebene – ergab sich einzig durch die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts im Jahre 1971.

## 212 Wahl des Nationalrates

Die am 13. Oktober 1918 angenommene Volksinitiative für die Proportionalwahl des Nationalrates ersetzte das Mehrheitssystem durch das Verhältniswahlverfahren und bestimmte neu, dass jeder Kanton einen Wahlkreis bilde (Art. 73 BV).

Die Ausführungsgesetzgebung zum Proporzverfahren konnte auf das in den 13 Proporzkantonen erprobte System der Listenstimmenkonkurrenz zurückgreifen. Der Bundesrat erwog in seiner Botschaft zum Entwurf des späteren Bundesgesetzes vom 14. Februar 1919 (AS 35 359), gleich auch das Bundesgesetz vom 19. Juni 1872 gänzlich zu ersetzen und in einem umfassenden Gesetz verschiedene noch hängige Fragen zu lösen, so vor allem jene des Stimmzwanges, des Stimmdomizils und der Anfechtung von Wahlen und Abstimmungen. Von diesem Vorhaben sah er dann aber ab, weil dadurch «die Vorlage eine starke Verzögerung erfahren würde».

## 213 Referendumsrecht

Am wenigsten formale Änderungen hat das Referendumsrecht erfahren. Es stützt sich auf das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Abstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (AS I 116). Allerdings war die Möglichkeit, das fakultative Referendum zu ergreifen, nicht immer in gleicher Weise gegeben – Dringlichkeits- und Vollmachtenrecht während der Krisen- und Kriegszeiten führten zu

starken Einschränkungen. Seit dem 11. September 1949 gilt für die Dringlichkeitsklausel Artikel 89<sup>bis</sup> der Bundesverfassung. Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, dass sich die Bundesbehörden bereits bei der Schaffung des Referendumsrechts der Problematik einer künftigen Dringlichkeitspraxis bewusst waren. So beschäftigte sich der Bundesrat in seiner Botschaft vom 29. Mai 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse mit der Frage, ob man nicht zum Zwecke der Kanalisation und Eingrenzung von Dringlichkeitsbeschlüssen im neuen Gesetz die Begriffe Bundesgesetz und Bundesbeschluss näher zu definieren habe, «um von vornherein von der Bundesversammlung die Versuchung fernzuhalten, einen gesetzgeberischen Erlass durch willkürliche Benennung dem fakultativen Referendum zu entziehen und dessen unmittelbare Vollziehung zu bewirken.»

Zu einer solchen Definition konnte sich der Bundesrat aber doch nicht entschliessen. Und er begründete diese Haltung wie folgt:

Die Garantien gegen willkürliches, von Sinn und Geist der Bundesverfassung abweichendes Verfahren liegen nicht in einer theoretischen Begriffsbestimmung, welche selbst wieder verschiedenen Interpretationen Raum böte, wenn es sich um deren Anwendung auf einen zweifelhaften Fall handelte; sie liegen in der Bundesversammlung selbst, in der Notwendigkeit der Übereinstimmung beider Räte, in der öffentlichen Meinung des Schweizervolks.

## 214 Initiativrecht

Die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung wurde durch eine Verfassungsrevision vom 5. Juli 1891 eingeführt. Der Bundesrat hatte den Räten die Einführung dieser Initiative ursprünglich nur in der Form der allgemeinen Anregung vorgeschlagen. Beide Räte entschieden sich aber auch für die Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Dieser Entscheid erwies sich als bedeutungsvoll, wurde doch vom ausgearbeiteten Entwurf in der Praxis viel mehr Gebrauch gemacht als von der allgemeinen Anregung.

Der Bundesrat hatte schon damals die Absicht, eine Art Gesetz über die politischen Rechte zu schaffen (BBl 1891 IV 11). Es sollte «die bestehenden Vorschriften über die gleichartigen Volksakte zusammenfassend ... ordnen». Aus zeitlichen Gründen liess er dann aber diesen Plan fallen und entwarf ein Gesetz, das lediglich Bestimmungen über das Initiativrecht enthielt.

Dieser Entwurf ist in zwei Punkten besonders bemerkenswert; zunächst vertrat der Bundesrat die Meinung, dass im Falle einer Initiative, die zusammen mit einem Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet wird, «den wirklichen Willen der Mehrheit des Volkes einzig die eventuelle Abstimmung zu Tage zu fördern geeignet ist» (vgl. insbesondere den Kommentar zu Art. 74).

Sodann enthielt der Gesetzesentwurf eine genaue Abgrenzung der Fristen für die Unterschriftensammlung. Artikel 5 des Entwurfs des Bundesgesetzes 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.

Beiden Bestimmungen leistete die Bundesversammlung keine Folge: Sie gab der Alternativabstimmung den Vorzug und verzichtete auf eine Befristung der Unterschriftensammlung. Die ersten gesetzlichen Bestimmungen zur Ausübung des Initiativrechts regelten ferner vor allem das Erfordernis der handschriftlichen Unterzeichnung, die Formvorschriften für den Unterschriftenbogen, die Gültigkeitsvoraussetzungen der Unterschriften, die Behandlungsformen und -fristen von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung sowie das Erstellen eines Gegenentwurfs und gewisse Abstimmungsmodalitäten (BG vom 27. Jan. 1892, AS 12 885).

Aus der Mitte der Bundesversammlung wurden in den folgenden Jahrzehnten wiederholt Vorstösse zur Änderung des Initiativrechts unternommen; sie führten aber bis nach dem zweiten Weltkrieg zu keinen Änderungen mehr. Zu den bekanntesten gehört die Motion Brügger (SR)/Maillefer (NR), welche im Anschluss an die Volksabstimmung über die Vermögensabgabeinitiative vom 3. Dezember 1922 eingereicht wurde und eine Änderung des Initiativrechts in folgendem Sinne vorsah:

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. Über 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. (Burckhardt, Bundesrecht II 37.)

Im Jahre 1950 erfuhr das Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 seine erste Revision (BG vom 5. Okt. 1950, AS 1951 17), und zwar in dem Sinne, dass die bisherige Frist für die Stellungnahme der Bundesversammlung zu einem Volksbegehren um ein Jahr verlängert und dass die Möglichkeit, das Volksbegehren mit einer Rückzugsklausel zu versehen, geschaffen wurde. Ferner wurde bestimmt, dass für Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, die in mehr als einer Amtssprache aufgelegt werden, auf jedem Unterschriftenbogen der massgebende Text zu bezeichnen und wiederzugeben sei. Die Bundesversammlung wich vom Entwurf des Bundesrates in einem wesentlichen Punkt ab: letzterer wollte lediglich das Initiativkomitee ermächtigen, den Rückzug zu beschliessen, während die Bundesversammlung die ausdrückliche Erwähnung der Rückzugsberechtigten forderte.

Zu einer zweiten Revision des Gesetzes führte die Initiativpraxis der fünfziger Jahre. Die Rheinau-, die Wasserrechts- und die Chevallier-Initiativen riefen einer teilweise heftigen Kritik an der Ausübung des Initiativrechts. Der Revisionsentwurf des Bundesrates (BBl 1960 I 1431) konzentrierte sich aber auf Änderungen und Ergänzungen der Verfahrensvorschriften, da tiefergreifende Neuerungen eine Verfassungsrevision vorausgesetzt hätten. Ferner wurde die Gesetzesmaterie aufgeteilt: Die Vorschriften über die Beratung von Initiativen durch die eidgenössischen Räte wurden im Geschäftsverkehrsgesetz, die Bestimmungen, die namentlich den Bürger als Initianten interessieren, im heute geltenden Initiativengesetz vom 23. März 1962 (AS 1962 789) untergebracht.

Das Gesetz in dieser neuen, heute noch geltenden Fassung hält in einem ersten Abschnitt die Formvorschriften fest, denen insbesondere die Unterschriftenbogen und die Unterschriften im einzelnen unterliegen. Ferner wurde bestimmt, dass die Bundesversammlung Initiativen, welche die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes miteinander verbinden, als ungültig zu erklären hat. Die Anforderungen an die Rückzugsklausel wurden dahingehend präzisiert, dass die zum Rückzug berechtigten Personen mit Namen und Adressen auf jedem Unterschriftenbogen aufgeführt werden müssen. Ferner sollte der Rückzugsbeschluss nur mit Zweidrittelsmehrheit der dazu Berechtigten gefasst werden können. Schliesslich wurde bestimmt, dass der Rückzug nur bis zur Ansetzung der Abstimmung durch den Bundesrat zulässig sei.

Im Zusammenhang mit den Verfahrensvorschriften erörterte der Bundesrat in seiner Botschaft auch die Frage der Zweckmässigkeit einer amtlichen Vorprüfung von Volksbegehren. Er beantwortete diese aber negativ. Abschlägig beschied er ebenfalls ein weiteres Mal die Frage nach einer Eventualabstimmung im Falle eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung zu einem Volksbegehren (siehe insbesondere Kommentar zu Art. 74).

## 22 Ausgangslage

Das geltende Wahl-, Abstimmungs-, Initiativ- und Referendumsrecht des Bundes findet sich zur Hauptsache in den sechs nachstehenden Erlassen:

- das Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (SR 161.1);
- das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (SR 162.2);
- das Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates (SR 163.2);
- das Bundesgesetz vom 23. März 1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz; SR 162.1);
- das Bundesgesetz vom 8. März 1963 über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrats auf die Kantone (SR 163.1);
- das Bundesgesetz vom 25. Juni 1965 über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (SR 161.2).

All diese Gesetze haben seit ihrem Erlass keine oder nur geringfügige Änderungen erfahren.

Gestützt auf die in der Praxis festgestellten Mängel sowie mehrere parlamentarische Vorstösse zu diversen Fragen des Wahl- und Abstimmungsrechts hat die Bundeskanzlei mit Verfügung vom 1. Dezember 1971, mit Zustimmung des Bundesrats und im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, eine Studienkommission eingesetzt. Diese erhielt den Auftrag, das ganze geltende Recht zu überprüfen und einen Vorentwurf zu einem einzigen, umfassenden Bundesgesetz über die politischen Rechte auszuarbeiten.

Nicht in den Aufgabenbereich dieser Kommission fielen dagegen pendente Fragen auf Verfassungsstufe wie namentlich die Erhöhung der Unterschriftenzahl oder die Erarbeitung weiterer Schranken für Volksbegehren, die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums oder die Einführung von Majorzelementen in das Proportionalwahlverfahren für den Nationalrat. All diese Reformen setzen zum Teil noch tiefeschürfende Studien und durchgehend eine Verfassungsrevision voraus. Was die Nationalratswahlen im besondern anbetrifft, wurde im April 1974 Kantonen und Parteien ein durch eine andere Studienkommission ausgearbeiteter umfassender Bericht über die Möglichkeiten einer grundlegenden Neuordnung des Wahlverfahrens samt einem detaillierten Fragebogen zugestellt. Die Vernehmlassungsfrist wurde im Hinblick auf die Bedeutung der damit im Zusammenhang stehenden Probleme auf ein volles Jahr angesetzt. Die bisher bekannt gewordenen Stellungnahmen lassen erkennen, dass mit grossen Meinungsverschiedenheiten zu rechnen ist.

## 23 Kritische Würdigung der Ausgangslage

Nebst den durch parlamentarische Vorstösse aufgeworfenen Fragen ergaben sich anhand der im Laufe der Zeit gewonnenen Erfahrungen bei der praktischen

Anwendung des geltenden Rechts eine ganze Anzahl zusätzlicher Revisionspunkte. Nachstehend geben wir Ihnen eine kurze Übersicht.

### **231 Stimm-, Initiativ- und Referendumsrecht**

Bezüglich ihrer materiellen Bedeutung verdienen insbesondere die Beigabe amtlicher Erläuterungen zu Abstimmungsvorlagen (Postulate Muheim vom 2. Juni 1971 und Amstad vom 15. März 1972), die Erweiterung der Voraussetzungen für die briefliche Stimmabgabe (Postulat Muheim vom 19. Dez. 1968) sowie die Vereinheitlichung der Bestimmungen über den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht (Postulat Ketterer vom 21. Sept. 1971) Erwähnung. Ferner wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Volkswahl der eidgenössischen Geschworenen – einerseits unter Berücksichtigung der praktischen Bedeutungslosigkeit der eidgenössischen Geschworenen selbst, andererseits der wachsenden anderweitigen Anforderungen an den Stimmbürger – überholt ist (Postulat Breitenmoser vom 27. Sept. 1972).

Einem wiederholten Begehren entsprechend sind die Voraussetzungen für eine kollektive Behandlung von Unterschriftenkarten geschaffen und genauere Anforderungen an die Bescheinigung der Unterschriften für Volksbegehren und Referenden (Stimmrechtsbestätigung) aufgestellt worden.

### **232 Nationalratswahlrecht**

Das vor allem in den Nationalratswahljahren 1967 und 1971 aufgetauchte Problem der zu knapp bemessenen Fristen zwischen der Einreichung der Wahlvorschläge und dem Druck der Listen wurde – damit bereits die Nationalratswahlen im Jahre 1975 vorschriftsgemäss durchgeführt werden können – vorweggenommen und durch eine Änderung des Nationalratswahlgesetzes vom 13. Dezember 1974 (AS 1975 601) gelöst.

Mit dem vorliegenden Entwurf gilt es, Fragen zu regeln, welche zum grössten Teil erst mit den letzten beiden Nationalratswahlen von Bedeutung wurden. Dies vor allem wegen der sprunghaft gestiegenen Anzahl von Listen und Kandidaten, insbesondere in Kantonen mit acht und mehr Sitzen im Nationalrat. Für den Wähler musste trotz dieser «Listen- und Kandidateninflation» die Übersicht möglichst gewahrt werden. Ferner galt es, all die mit der Vorbereitung und Durchführung der Wahl (Bereinigung der Vorschläge/Auszählung) verbundenen Schwierigkeiten zu bewältigen.

In diesem Zusammenhang sind folgende Neuerungen zu verzeichnen:

- Anforderungen an die Bestimmtheit/Unterscheidbarkeit der Listenbezeichnungen
- Einheitliche Präsentation der Kandidaten (Mindestangaben über die Person)



- Statuierung eines Anspruchs auf Einsichtnahme in die Liste der Unterzeichner von Wahlvorschlägen
- Regelung des Beschwerderechts (namentlich: Konkretisierung des Beschwerdebegehrens)
- Präzisierung des Rechts auf Einsichtnahme in die Wahlmaterialien zwecks Ausübung des Beschwerderechts
- Schaffung der Möglichkeit zu statistischen Erhebungen (Postulat Hagmann vom 19. Juni 1973).

Bei den Nationalratswahlen im Jahre 1971 wurde auch das Problem der Zulässigkeit von sogenannten Sammellisten aktuell. Die BGB des Kantons Bern (heute SVP) hat damals eine ihrer Landsteillisten als sogenannte Sammelliste bestimmen lassen. Wo Unklarheit bezüglich der Zuteilung einer Liste – und damit der Zusatzstimmen – zu einem bestimmten Landesteil bestand, sollten diese Zusatzstimmen jener Liste zugerechnet werden, die als «Sammelliste» galt.

Die Validierungskommission des Nationalrats hat sich im Dezember 1971 eingehend mit diesem Fall befasst, aber keinen grundsätzlichen Entscheid bezüglich der Zulässigkeit von Sammellisten gefällt. Sie verwies auf die bevorstehende Revision der einzelnen Bestimmungen des Nationalratswahlgesetzes.

Wir sind nach eingehender Prüfung und aufgrund der Vorarbeiten der Studienkommission zum Schluss gekommen, dass von der Zulassung von Sammellisten und einer entsprechenden Bestimmung abzusehen sei. Der Wähler, der einen Wahlzettel ohne Vordruck benützt und darauf eine Parteibezeichnung vermerkt, muss dazu angehalten werden, diese so präzise abzufassen, dass sein Wille erkenntlich ist. Als ausreichende Bezeichnung wird auch die Angabe der Ordnungsnummer der Liste auf dem Wahlzettel betrachtet. Bestehen dennoch Zweifel darüber, welcher Liste die Zusatzstimmen zugerechnet werden sollen, so kann durch eine gewisse Grosszügigkeit in der Beurteilung der Listenbezeichnung die Zahl der ungültigen Listenstimmen – wie dies übrigens auch die Untersuchung im Falle des Kantons Bern gezeigt hat – sehr gering gehalten werden. Soweit zur Beurteilung und Interpretation der Bezeichnungen etwas zu sagen ist, soll dies in der eidgenössischen Verordnung zum vorliegenden Gesetz erfolgen, damit auch in dieser Beziehung eine für das ganze Land gültige Regelung geschaffen wird.

Mit den vorgeschlagenen Bestimmungen wird dem Postulat Akeret vom 28. Juni 1972 in den meisten Punkten Rechnung getragen.

### 233 Stimmabgabe, Stimmabgabeerleichterungen

Das geltende Recht ist besonders in seinen Vorschriften über die Stimmabgabe veraltet. Eine diesbezügliche Revision aus dem Jahre 1965, welche Erleichterungen in der Stimmabgabe vorsieht, erweist sich ebenfalls als überholt. Auch viele Kantone haben ihre Gesetze über die kantonalen Wahlen und Abstimmun-

gen dahingehend geändert, dass sie für die Stimmabgabe wesentliche Erleichterungen vorsehen.

Der Bundesrat hat sich für eine Erleichterung der Stimmabgabe in dem Sinne entschieden, dass die briefliche Stimmabgabe in weiterem Ausmass zulässig sein soll. Dies bedeutet, dass als Grund zur Ausübung des Stimmrechts auf dem Korrespondenzweg die blosse Ortsabwesenheit ausreicht. Wegen dieser umfassenden Möglichkeit, brieflich zu stimmen, haben wir auf andere Erleichterungen der Stimmabgabe verzichtet. So wurde insbesondere von Bestimmungen folgenden Inhalts abgesehen:

- Die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen an Wochentagen (Kleine Anfrage Bratschi vom 17. März 1971). Der Entwurf sieht – wie bereits das geltende Recht – vor, dass die Urnen bis zu vier Tagen vor dem Sonntag geöffnet werden können. Ferner erlaubt die vorgesehene Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe auch denjenigen Stimmbürgern die Teilnahme an der Abstimmung, die am Wochenende abwesend sind. Es besteht unseres Erachtens deshalb keine Notwendigkeit, die Abstimmungen auf einen Wochentag anzusetzen.
- Die Einführung der Stellvertretung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (Postulate Bretscher vom 2. Juni 1971 und Welter vom 2. Juni 1971, Postulat Bächtold vom 15. März 1972; siehe diesbezüglich Kommentar zu Art. 5 Abs. 6).
- *Die Stimmabgabe am Aufenthaltsort* (Postulat Künzi vom 25. Sept. 1973). Auf eine entsprechende Bestimmung wurde wegen der technischen Schwierigkeiten, die sie zwangsläufig mit sich brächte, verzichtet. So wären insbesondere die Prüfung der Stimmberechtigung sowie die Verhinderung doppelter oder mehrfacher Stimmabgabe nur unzureichend oder unter unverhältnismässigem Aufwand seitens der Behörden (Gemeinden) möglich. Ferner wäre das Problem der Zurechnung der Stimme kaum lösbar. Zählt die Stimmabgabe am Aufenthaltsort, wären Manipulationen bezüglich der Beeinflussung der Standesstimmen (Ständemehr) jedenfalls nicht von vornherein auszuschliessen.
- *Stimmabgabe mittels Lochkarten* (Kleine Anfrage Wilhelm vom 9. März 1971). Dieses Verfahren ist wünschenswert. Nähere Prüfungen – insbesondere bezüglich neuer Verfahren für die Stimmabgabe bei den Nationalratswahlen – sind im Gang. Die Abklärungen sind aber noch nicht soweit gediehen, dass bereits konkrete Vorschläge unterbreitet werden könnten. Zudem wird die Anschaffung der erforderlichen technischen Installationen seitens der Gemeinden oder Kantone noch einige Zeit beanspruchen.

### 234 Ermittlung der Abstimmungsergebnisse

Im Mittelpunkt standen hier die Möglichkeiten einer zentralisierten Stimmzählung mittels elektronischer Geräte. Es erscheint aber als verfrüht, auf diesem Gebiet heute schon eine Bestimmung aufzunehmen. Die Verwirklichung

dieser Neuerung ist eng verknüpft mit der Stimmabgabe mittels Lochkarten; sie bleibt einer späteren Revision des Gesetzes vorbehalten.

## 24 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Ende August 1973 hat die Bundeskanzlei – gestützt auf eine Ermächtigung des Bundesrats – ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Es wurden alle Kantone und schweizerischen Landesparteien sowie einige weitere interessierte Organisationen begrüsst und zur Stellungnahme bis Ende 1973 aufgefordert. Es zeigte sich in der Folge, dass diese Frist etwas knapp bemessen war: sie wurde denn auch aufgrund einiger Begehren erstreckt. Damit wurde aber auch verunmöglicht, Ihnen das neue Gesetz so rechtzeitig zu unterbreiten, dass es – wie ursprünglich vorgesehen – vor Beginn der Vorbereitungsarbeiten für die Nationalratswahlen im Jahre 1975 hätte in Kraft gesetzt werden können.

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.

Einige Stellungnahmen enthielten gewisse Bedenken über den Zeitpunkt der vorliegenden Revision. Es wurde auch auf die Arbeiten im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung und jene der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Nationalratswahlen und das Stimmrechtsalter hingewiesen. Wie schon unter Ziffer 22 dargelegt, handelt es sich bei diesen Problemkreisen aber um allfällige Verfassungsrevisionen, welche voraussichtlich noch einige Zeit in Anspruch nehmen werden und nicht abgewartet werden konnten.

### 3 Besonderer Teil: Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

#### *Artikel 1*

Der Begriff «Stimmrecht» wird in diesem Gesetz als Oberbegriff für alle dem einzelnen Stimmbürger zustehenden politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten verwendet. In diesem Artikel wird der Inhalt dieses Stimmrechts festgehalten.

Angesichts des geringen Interesses der Stimmberechtigten an der Wahl der eidgenössischen Geschworenen wird die Zuständigkeit dafür in Artikel 86 Ziffer 4 neu den kantonalen Parlamenten delegiert.

#### *Artikel 2*

Bisher waren die zahlreichen und unterschiedlichen kantonalen Ausschlussgründe auch für das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten wirksam. Die Einstellung im kantonalen Stimmrecht zog ohne weiteres auch den Verlust des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten nach sich. Mit der neuen Bestimmung macht der Bund von seiner verfassungsrechtlichen Befugnis nach den Artikeln 66 und 74 Absatz 3 der Bundesverfassung Gebrauch, die Voraussetzungen für den Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten selber zu regeln. Nach ihr soll das Stimmrecht nur noch bei Entmündigung infolge Geisteskrankheit oder Geistesschwäche im Sinne von Artikel 369 ZGB entzogen werden können. Es wird angenommen, dass in diesen Fällen eine gewisse minimale politische Urteilsfähigkeit für die Ausübung des Stimmrechts mit Sicherheit nicht mehr gegeben ist. Die politischen Rechte sollen den Schweizer Bürgern nur abgesprochen werden, wenn dafür eine zwingende Notwendigkeit besteht. Die Ausübung des Stimmrechts durch Personen mit beschränkter Urteilsfähigkeit verletzt in der Regel nicht unmittelbar Rechte oder Interessen von Drittpersonen. Ein Ausschluss vom Stimmrecht wird deshalb als unverhältnismässige Massnahme betrachtet. Bei den übrigen Bevormundungsfällen oder aus anderen Gründen ist der Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten nicht mehr zulässig.

#### *Artikel 3*

Artikel 43 Absatz 2 der Bundesverfassung bestimmt, dass jeder Stimmberechtigte bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz teilnehmen kann. Artikel 3 definiert nun den für die Ausübung der politischen Rechte massgebenden Wohnsitz. Er knüpft dabei zunächst an die Kriterien des zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffs im Sinne von Artikel 23 ZGB an (tatsächlicher und alleiniger Aufenthalt und Absicht des dauernden Verbleibens). Die zivilrechtliche Wohnsitzdefinition nach ZGB genügt aber für bestimmte Fälle von Stimmberechtigten wie beispielsweise getrennt lebende Ehefrauen, Wochenaufent-

halter, Studierende usw. nicht. Als zusätzliches Kriterium dient deshalb die formelle Anmeldung durch Hinterlegung von Ausweisschriften bei der zuständigen Ortsbehörde. Es kann für die Definition des politischen Wohnsitzes aber auch nicht allein auf die Deponierung der Schriften abgestellt werden. Beim ausschliesslich formellen Kriterium des Heimatscheidepots wären sonst Machenschaften zur Bestimmung des politischen Domizils möglich. Eine willkürliche Wahl des politischen Domizils durch Hinterlegung des Heimatscheins beispielsweise am Arbeitsort anstatt am Wohnort (Pendler), ist aber nicht statthaft. Die beiden Erfordernisse des Wohnens und der Anmeldung müssen sich deshalb ergänzen. Studierende können, sofern sie zum Studienort eine engere Beziehung als zum Wohnort der Eltern haben, nach Hinterlegung des Heimatscheins am Studienort stimmen.

Die Anmeldung erfolgt in der Regel durch Hinterlegung des Heimatscheins. Eine Sonderregelung ist für getrennt lebende Ehegatten erforderlich, da sonst die getrennt lebende Ehefrau mit tatsächlichem Wohnsitz in einer andern Gemeinde ihr Stimmrecht nicht ausüben könnte. Statt des Heimatscheins kann sie einen andern Ausweis, beispielsweise einen Heimatausweis oder einen Interimsschein, hinterlegen. Sie erwirbt allerdings nur dann politischen Wohnsitz, wenn sie nachweist, dass sie das Stimmrecht am Ort, wo sich der Familienheimatschein befindet, nicht mehr ausübt.

#### *Artikel 4*

Artikel 4 legt fest, dass Eintragungen und Mutationen im Stimmregister – wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind – von Amtes wegen vorzunehmen sind. Wer spätestens am Tag vor dem Tag der ersten vorzeitigen Stimmabgabe seine Wohnsitznahme anmeldet, hat Anspruch auf Abgabe des Stimmaterials und Teilnahme an der Abstimmung, auch wenn die Voraussetzungen der Stimmberechtigung (beispielsweise die Volljährigkeit) erst am Abstimmungstag erfüllt sind.

Dass während der Abstimmungstage (d. h. vom Tag der ersten vorzeitigen Stimmabgabe bis zum letzten Abstimmungstag) am Stimmregister keine Änderungen mehr vorgenommen werden können, ergibt sich schon aus praktischen Gründen. Verschiedene Kantone benötigen die Stimmregister während der Abstimmung in den Stimmlokalen. Zudem gilt es, durch den Abschluss des Stimmregisters vor Beginn eines Urnengangs allfälligen Machenschaften vorzubeugen.

Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten grundsätzlich zur Einsicht offen. Unmittelbar vor und während der Abstimmungstage kann die Einsichtnahme im Interesse der ungestörten Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung je nach Umständen beschränkt oder verweigert werden. Eine solche Verweigerung gilt nicht als Grund für eine Stimmrechtsbeschwerde.

Von der Aufnahme einer Bestimmung, die Stimmregister nach einheitlichen Grundsätzen zu führen, wird abgesehen. Jede Gemeinde führt ein Stimmregister für Gemeinde-, kantonale und eidgenössische Urnengänge. Sie muss dieses auch

nach dem kantonalen und kommunalen Abstimmungsrecht ausrichten. Einheitliche Vorschriften des Bundes hätten zur Folge, dass diese Register doppelt geführt werden müssten, was für die Gemeinden eine zu grosse Mehrarbeit bedeuten würde.

#### *Artikel 5*

Artikel 5 fasst die dem Wahl- und Abstimmungsrecht gemeinsamen Grundsätze der Stimmabgabe zusammen.

*Absatz 1:* Neu ist die Bestimmung, dass ausschliesslich amtliche, d. h. von den Behörden dem Stimmberechtigten oder Organisationen ausgehändigte Stimmzettel, zulässig sind. Bis anhin wurde insbesondere bezüglich der Zulässigkeit von Stimmzetteln mit vorgedruckten Antworten auf das kantonale Recht abgestellt. Die Stimmbürger empfanden die Verteilung von Stimmzetteln mit vorgedruckten Ja oder Nein oft als unzulässige Beeinflussung. Die Bestrebungen des vorliegenden Gesetzes gehen ferner dahin, das eidgenössische Abstimmungsrecht zu vereinheitlichen. Deshalb sollen inskünftig in allen Kantonen nichtamtliche Stimmzettel für eidgenössische Abstimmungen ungültig sein. Für die Wahlzettel verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 33.

Im Vernehmlassungsverfahren stiess diese Neuerung teilweise allerdings auf Widerstand. Es wurde unter anderem geltend gemacht, dass die Abgabe von Stimmzetteln durch Private für die Parteien, die ein wesentliches Element in unserem Staatswesen darstellen, eines der geeignetsten Mittel der Meinungsbildung sei. Die Verunmöglichung einer Abstimmungskampagne mit gedruckten Ja- und Nein-Stimmzetteln wurde als nicht notwendige Einschränkung für Parteien und Interessengruppen betrachtet; dies insbesondere von jenen Kantonen, in welchen heute diese vorgedruckten Stimmzettel gültig sind.

Wenn wir trotzdem vorschlagen, Stimmzettel mit vorgedruckter Antwort nicht mehr zuzulassen, so mit Rücksicht auf die Verwirrung, die diese Stimmzettel anrichten. Der Bürger ist in solchen Fällen oft im unklaren darüber, ob ihm die vorgedruckte Antwort von einer Behörde oder einer privaten Organisation nahegelegt wird.

Ferner sieht der Entwurf vor, dass die politischen Organisationen zum Selbstkostenpreis amtliche Wahlzettel mit Vordruck zu Propagandazwecken beziehen können (Art. 33 Abs. 3).

*Absatz 2* hält das Erfordernis der Handschriftlichkeit beim Ausfüllen der Stimmzettel fest. Bis anhin fehlte eine entsprechende Vorschrift für Abstimmungen. Bei der Verwendung von Wahlzetteln ohne Vordruck sind diese ebenfalls handschriftlich auszufüllen; Wahlzettel mit Vordruck dürfen nur handschriftlich abgeändert werden.

*Absatz 3:* Dieser Absatz hält fest, dass der Stimmberechtigte wie bis anhin seine Stimme in der Regel an der Urne abzugeben hat.

*Absatz 4* regelt die briefliche Stimmabgabe. Zusätzlich zu den bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeiten für die briefliche Stimmabgabe bringt insbesondere Buchstabe *c* eine wesentliche abstimmungstechnische Neuerung.

Danach genügt jede Ortsabwesenheit (Ferien, Militärdienst, Wochenendabwesenheit usw.) ohne weitere Begründung für die briefliche Stimmabgabe.

Die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe war schon im Vernehmlassungsverfahren einer der umstrittensten Punkte. Im ursprünglichen Entwurf war eine Bestimmung vorgesehen, die dem Stimmberechtigten die freie Wahl zwischen der persönlichen Stimmabgabe an der Urne und der Stimmabgabe mit verschlossenem Umschlag durch die Post oder durch eine Mittelsperson gewährt hätte. Bei dieser absoluten Gleichstellung der persönlichen Stimmabgabe an der Urne mit der brieflichen Stimmabgabe wurden Missbräuche aller Art befürchtet. Wir erachten es deshalb für angezeigt, eine mittlere Lösung zu suchen zwischen der bis anhin geltenden zu engen Fassung und dem sehr weit gehenden Vorschlag des Vorentwurfs. Es werden im vorliegenden Entwurf somit wie bis anhin gewisse Kategorien von Personen aufgeführt, welche zur brieflichen Stimmabgabe berechtigt sind. Dieser Katalog wurde aber erweitert durch die Möglichkeit, blosser Ortsabwesenheit an den Abstimmungstagen als Grund für die Berechtigung zur brieflichen Stimmabgabe anzuerkennen. In der Praxis dürfte die gegenüber dem Vorentwurf vorgenommene Einschränkung nicht überall gleichbedeutend sein. Teilweise bestehen keine Kontrollmöglichkeiten darüber, ob der Grund, den der Stimmberechtigte für die briefliche Stimmabgabe angibt, auch wirklich zutrifft. Teilweise verzichten die Gemeinden aber auch auf eine nähere Prüfung dieser Grundangaben. Mit dieser Erweiterung der brieflichen Stimmabgabe wird auch dem Anliegen Rechnung getragen, dass während dem Strafvollzug aus Anstalten gestimmt werden kann (Postulat Munz vom 17. Juni 1970).

*Absatz 5* Um Abweichungen vom kantonalen Recht zu vermeiden, sieht der Entwurf einen Vorbehalt zugunsten jener Kantone vor, welche die briefliche Stimmabgabe in weiterem Umfang zulassen, als es von Bundes wegen vorgesehen ist. Kantone, die für die briefliche Stimmabgabe dagegen einschränkendere Vorschriften haben, sind an Absatz 4 gebunden.

*Absatz 6*. Das Institut der Stellvertretung ist wegen der Missbrauchsgefahr nicht unumstritten. In den meisten kantonalen Abstimmungs- und Wahlgesetzen wird sie denn auch ausdrücklich ausgeschlossen. Im Vernehmlassungsverfahren sprachen sich die Mehrzahl der Kantone und Parteien ebenfalls gegen die Einführung der Stellvertretung aus. Wir halten es deshalb nicht für angezeigt, den Kantonen diese Form von erleichterter Stimmabgabe aufzuzwingen. Um Abweichungen mit dem kantonalen Recht zu vermeiden, sieht der Entwurf aber wie bei der brieflichen (Art. 5 Abs. 5) und der vorzeitigen (Art. 7 Abs. 3) Stimmabgabe einen Vorbehalt zugunsten jener Kantone vor, welche die Stellvertretung kennen. Diese Kantone (es sind zurzeit deren fünf) können mit den gleichen Einschränkungen wie für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen die Stellvertretung auch für die eidgenössischen Urnengänge zulassen.

*Absatz 7* stellt ganz allgemein den Grundsatz auf, dass das Stimmgeheimnis zu wahren ist. Nähere Vorschriften erfolgen durch eine Verordnung zu diesem Gesetz und durch ergänzende kantonale Vorschriften.

#### *Artikel 6*

Dieser Artikel trägt dem seit Jahren vorgetragenen Wunsch von Invaliden Rechnung, nach Möglichkeit auch körperlich behinderten Stimmberechtigten (z. B. Blinden, Lahmen) die Ausübung der politischen Rechte zu ermöglichen. Es soll den Kantonen anheimgestellt sein, das geeignete Verfahren zu bestimmen, da die meisten bereits ein entsprechendes Verfahren bei kantonalen Abstimmungen kennen. Es wäre nicht sinnvoll, von Bundes wegen ein davon abweichendes System vorzuschreiben.

#### *Artikel 7*

Mit der brieflichen Stimmabgabe (Art. 5) ermöglicht der Entwurf gleich wie das geltende Recht auch die vorzeitige Stimmabgabe. Diese ist wie bisher auf die vier Tage (frühestens am Mittwoch) vor dem Abstimmungstag beschränkt und in zwei Formen zulässig: entweder an der sogenannten Vorurne oder bei einer Amtsstelle; im letzteren Fall ist der Stimmzettel, um das Stimmgeheimnis zu wahren, verschlossen abzugeben.

Neu ist die Bestimmung, wonach alle Kantone verpflichtet sind, wahlweise an mindestens zwei der vier Vortage während einer gewissen Zeit die vorzeitige Stimmabgabe zu ermöglichen. Damit auch kleine Gemeinden dieser Vorschrift ohne zu grosse Schwierigkeiten Folge leisten können, sieht der Entwurf in Absatz 2 die Möglichkeit vor, den Stimmzettel statt an der Urne bei einer Verwaltungsstelle abzugeben.

Absatz 3 sieht – wie in Artikel 5 Absätze 5 und 6 – einen Vorbehalt zugunsten jener Kantone vor, welche die vorzeitige Stimmabgabe in weitem Umfang zulassen.

Die vorzeitig, ohne die ordentliche Kontrolle des Wahlbüros, abgegebenen Stimmzettel bedürfen des besonderen Schutzes gegen Missbräuche und Verletzung des Stimmgeheimnisses. Dies gilt namentlich auch für kleinere Gemeinden, wo nur vereinzelt Stimmberechtigte vorzeitig stimmen. Die Kantone werden deshalb in Absatz 4 angewiesen, die erforderlichen Vorkehren zu treffen, damit die vorzeitig abgegebenen Stimmzettel in den Gemeinden sicher aufbewahrt und bei der Auszählung am Abstimmungstag unter Wahrung des Stimmgeheimnisses mitberücksichtigt werden.

#### *Artikel 8*

Die in Artikel 5 Absatz 4 vorgesehenen ausgedehnteren Möglichkeiten zur brieflichen Stimmabgabe erfordern erhöhte Schutzbestimmungen gegen Missbräuche. Die Verfahrensregelung obliegt wie nach geltendem Recht den Kantonen. Die Frist nach Artikel 8 Absatz 2 stimmt mit Artikel 11 Absatz 3 überein.



### Artikel 9

Wehrmännern und neu den Zivilschutzdienstleistenden ist die briefliche Stimmabgabe auch bei Abstimmungen über kantonale und kommunale Angelegenheiten zu gestatten. Damit wird dem Postulat Duss vom 13. Juni 1968 Rechnung getragen.

### Artikel 10

Der Bundesrat bestimmt die Abstimmungstermine und macht sie rechtzeitig öffentlich bekannt. Die Abstimmungen werden für das ganze Gebiet der Schweiz auf den gleichen Tag angesetzt. Die Durchführung der eidgenössischen Abstimmungen ist wie bisher den Kantonen übertragen.

### Artikel 11

Absatz 1 hält neu die geltende Praxis fest, dass der Bund den Kantonen das erforderliche Stimmmaterial (Stimmzettel, Abstimmungsvorlage) abgibt. Wie bis anhin erfolgt die Auslieferung an eine zentrale kantonale Stelle (Staatskanzlei).

In Absatz 2 wird als Neuerung zudem gesetzlich verankert, dass den Abstimmungsvorlagen vom Bundesrat eine amtliche Erläuterung beigegeben wird. Darin ist den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen. Dabei soll es sich um wesentliche Minderheiten im Parlament handeln; andere politische Minderheiten wären schwer erfassbar. Auf jeden Fall müssen die Erläuterungen der Vorlage kurz, sachlich und informativ sein.

Mit dieser Bestimmung wird – wie erwähnt – sowohl parlamentarischen Vorstößen als auch in der Presse kundgemachten Ansichten Rechnung getragen. Für die Beigabe amtlicher Erläuterungen spricht insbesondere, dass die Erlassentexte wegen der zunehmend komplizierten Materien oft schwer verständlich sind. Die technischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge sind für den Stimmbürger nicht leicht überblickbar. Wir halten deshalb die Beigabe solcher Erläuterungen, welche den Inhalt eines Erlasses möglichst kurz und einfach sowie mit sprachlich gebräuchlichen Wendungen wiedergeben, für unerlässlich. Diese unmittelbare Information soll dem Stimmbürger die einzelnen Vorlagen näher bringen. Die Behörden unterstreichen damit auch gleichzeitig die Notwendigkeit des neuen Rechts.

Bei Volksinitiativen ist die Situation nicht grundsätzlich anders. Empfiehlt der Bundesrat bzw. die Bundesversammlung Volk und Ständen Annahme oder Ablehnung der Initiative, ist es gegeben, dem Bürger zu erklären, weshalb es zu diesem Antrag gekommen ist. Wird ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, ist dem Bürger darzulegen, weshalb dieses Vorgehen gewählt wurde und welches Inhalt und Zweck des Gegenvorschlages sind.

Aufgrund der Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren ergab sich, dass die Neuerung allgemein begrüsst wird, dass aber insbesondere die Frage, von wem diese Erläuterungen ausgehen sollten, umstritten ist. In den meisten Stellungnahmen wurde geltend gemacht, dass diese Erläuterungen mindestens der Form nach vom Parlament ausgehen sollten. Dies hauptsächlich mit der Begrün-

dung, dass eine Vorlage durch die Beratungen in den eidgenössischen Räten gegenüber dem Antrag des Bundesrates noch wesentliche Änderungen erfahren kann. Bei Volksinitiativen sei ferner vorzusehen, dass die Initianten bei der Erläuterung ihres Vorschlags mitwirken können.

Wenn wir trotz diesen Einwänden daran festhalten, dass die amtlichen Erläuterungen vom Bundesrat beigegeben werden, so geschieht dies zur Hauptsache aus folgenden Gründen: Der ganze Vollzug, d.h. die Durchführung der Abstimmung, die Gestaltung der Stimmzettel und die Präsentation der Vorlagen, später aber auch der Vollzug der dem Abstimmungsverfahren unterstellten Verfassungsänderungen, Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse selbst fallen in den Aufgabenbereich des Bundesrates. Es ist deshalb gegeben, dass er auch die Erläuterungen beibringt, um so mehr als ihm dafür die Sachbearbeiter aus der Verwaltung, die mit der Materie vertraut sind und den Werdegang der Vorlagen von Anfang an mitverfolgt haben, zur Verfügung stehen. Die Genehmigung der Erläuterungen kann jeweils zusammen mit dem allgemeinen Beschluss über die Anordnung der Abstimmung erfolgen, was auch verfahrenstechnisch eine einfache Lösung bringt.

*Absatz 3.* Die erläuterte Abstimmungsvorlage ist den Stimmberechtigten mindestens drei (bisher vier) Wochen vor dem Abstimmungstag abzugeben. Diese verkürzte Frist dürfte für die Information des Stimmbürgers ausreichend sein. Es wird damit für die Vorbereitung der Abstimmungsmaterialien eine wertvolle Woche Zeit gewonnen.

Obwohl wegen Personalmangels der PTT die Zustellung der Abstimmungsvorlagen heute an vielen Orten privaten Verteilerorganisationen anvertraut werden muss, sieht der Bundesrat von einer Vorschrift ab, nach welcher je Haushalt nur eine Vorlage zuzustellen ist. Eine entsprechende Bestimmung war zwar im Vorentwurf vorgesehen, stiess aber auf ernsthafte Einwände. Insbesondere Alleinstehende, Untermieter usw. werden nach diesem Verfahren – laut kantonalen Erfahrungen – oft nicht bedient. Wir ziehen es deshalb vor, am heutigen System festzuhalten, so dass jeder Stimmberechtigte die Unterlagen erhält.

### *Artikel 12*

enthält den Katalog der allgemeinen Gründe für die Ungültigkeit von Stimmzetteln und soll vor allem auch den Stimmbüros die Beurteilung der Stimmzettel erleichtern. Der Ungültigkeitsgrund von Absatz 1 Buchstabe *a* ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 1. Der Ungültigkeitsgrund von Buchstabe *b* ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 2. Der Ungültigkeitsgrund von Buchstabe *d* ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 7. Der Ungültigkeitsgrund von Buchstabe *e* ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 4.

Mit dem Verbot sachfremder Äusserungen wird angestrebt, alle Zusatzbemerkungen und Zeichen auf den Stimmzetteln zum Verschwinden zu bringen, weil jede Art von Zusatzzeichen einen Verstoss gegen die geheime Stimmabgabe darstellen kann. Deshalb sollen nicht mehr nur die Zettel mit ehrverletzenden Bemerkungen als ungültig erklärt werden, sondern alle Stimmzettel mit Zusatzzeichen.

### Artikel 13

Eine Änderung der Bundesverfassung ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände der Vorlage zugestimmt haben (Art. 123 BV). Ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss sind angenommen, wenn sich die Mehrheit der Stimmenden dafür ausgesprochen hat. Die entscheidende (absolute) Mehrheit wird aufgrund der gültig abgegebenen Stimmzettel ermittelt. Leere und ungültige Stimmzettel (Art. 12 des Entwurfs) zählen nicht.

### Artikel 14

Die Angaben nach Absatz 1 sind erforderlich für die Nachprüfung des massgebenden (absoluten) Mehrs (Art. 13). Mit der in Absatz 2 vorgeschriebenen Veröffentlichung des kantonalen Abstimmungsergebnisses im amtlichen kantonalen Publikationsorgan beginnt die Frist für die Beschwerde (Art. 75 Abs. 2) zu laufen. In Absatz 3 wird präzisiert, dass die Stimmzettel nach der Erhaltung des Abstimmungsergebnisses zu vernichten sind. Das bisherige Recht wies die Kantone an, die Stimmkarten zur Verfügung des Bundesrates zu halten, was eine unklare Vorschrift war.

### Artikel 15

definiert den Begriff und Rechtscharakter der Erhaltung als verbindliche Feststellung des Abstimmungsergebnisses. Die Ergebnisse von Abstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse werden bereits seit 1874 vom Bundesrat erwahrt. Mit Absatz 2 wird die Erhaltung auch der Ergebnisse von Verfassungsabstimmungen neu dem Bundesrat übertragen. Mit Blick auf den umfassenden Rechtsschutz im Abstimmungsrecht (6. Titel des Gesetzes), die eher untergeordnete Bedeutung dieser Zuständigkeit und die Überlastung des Parlaments, erscheint diese Delegation an den Bundesrat angezeigt und gerechtfertigt. In Einzelfällen wurde diese Delegation auch aus Zeitgründen schon vorgenommen (so BB vom 27. Dez. 1963 über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes).

### Artikel 16

Diese Vorschrift hält fest, dass nach jeder eidgenössischen Volkszählung die Zahl der Sitze, worauf die Kantone Anspruch haben, neu festzusetzen ist.

### Artikel 17

Bei diesem Artikel handelt es sich um eine Neuredaktion ohne materielle Änderung.

Im Jahre 1962 wurde folgende Variante gewählt: Es wird zuerst der Quotient berechnet. Er ergibt sich aus der Teilung der Gesamtbevölkerung durch die Zahl der Abgeordneten, somit 200. Ist der Quotient – d. h. die Einwohnerzahl, welche auf einen Abgeordneten Anspruch gibt – bekannt, so wird jedem Kanton und

Halbkanton, der diesen Quotienten nicht erreicht, ein Abgeordneter zugeteilt. Der Rest der Sitze wird unter die Kantone verteilt auf der Grundlage der Gesamtbevölkerung nach Abzug der Einwohnerschaft jener Kantone, die schon zum Zuge gekommen sind (siehe Botschaft vom 6. Nov. 1962, BBl 1962 II 1140–1142).

#### *Artikel 18*

präzisiert die mit der Zugehörigkeit zum Nationalrat unvereinbaren Funktionen. Von Artikel 77 der Bundesverfassung ausgehend, werden die im Dienste des Bundes stehenden Beamten generell ausgeschlossen. Dem vom Nationalrat überwiesenen Postulat Blatti, das die Wählbarkeit mindestens der nicht direkt vom Bundesrat ernannten Beamten forderte, sollte u. E. nicht Rechnung getragen werden. Der damit verbundene Einbruch in das Prinzip der Gewaltentrennung wäre zu stark. Die Gefahr wäre nicht von der Hand zu weisen, dass eine ins Gewicht fallende Zahl von vollamtlichen Beamten aller Stufen in ihrer Aufsichtsbehörde Einsitz nähmen und damit Kontrollfunktionen über ihre eigene Arbeit sowie gegenüber ihren Vorgesetzten ausüben würden. Im übrigen dürfte solch eine Neuerung ohne vorherige Verfassungsrevision ohnehin nicht zugänglich sein. Hingegen dürfte es sich vertreten lassen, gegenüber Bürgern mit rein nebenamtlichen Vollzugsaufgaben, insbesondere wenn diese zeitlich und sachlich fest abgegrenzt sind, eine gewisse Grosszügigkeit walten zu lassen. Dazu gehören insbesondere Beauftragte, die vorübergehend sachlich begrenzte Mandate ausführen, sowie die Mitglieder der Verwaltungsräte der Regiebetriebe des Bundes. Bei beiden Gruppen handelt es sich um wenige Sonderfälle und die Vermengung der Vollzugs- und Aufsichtsfunktionen fällt nicht ins Gewicht. Es ist vorgesehen, auch in Zukunft Überschneidungen dieser Art nur in Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen.

#### *Artikel 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.

#### *Artikel 20*

Dieser Artikel regelt ganz allgemein das Vorgehen bei Entscheidungen durch Losziehung.

#### *Artikel 21*

Diese neue Bestimmung wurde durch eine «kleine Revision» im Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 (AS 1975 601) vorweggenommen. Das ganze Fristensystem wurde diesem Artikel 21 Absatz 1 angepasst (Art. 27 Abs. 1, 28, 29 Abs. 4, 31).

*Artikel 22*

*Absatz 1* entspricht dem bisherigen Recht.

*Absatz 2.* Die Angaben auf den Wahlvorschlägen waren bisher in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich. Eine gewisse Einheitlichkeit und Vollständigkeit in der Präsentation der Kandidaten sind erwünscht. Sie erleichtern den Behörden die Kontrolle der Vorschläge (sichere Identifizierung) und ersparen nachträgliche Ergänzungen. Sie dienen zudem der Information des Wählers und sind Gültigkeitsvorschrift, nicht bloss Ordnungsvorschrift (vgl. Art. 29).

*Artikel 23*

Die Wahlvorschläge sind individuell zu kennzeichnen: sie müssen sich voneinander ausreichend unterscheiden. Bezeichnungen, die zu Verwechslung Anlass geben, sind unzulässig.

*Artikel 24*

Um der leichtfertigen oder mutwilligen Hinterlegung von Listen etwas Einhalt zu gebieten, soll die Zahl der Unterzeichner für einen Wahlvorschlag von 15 auf mindestens 50 erhöht werden. Vergleiche auch die Ausführungen über ein Depositum, die Kostenrückerstattung oder die 5-Prozent-Klausel zu Artikel 33 Absatz 3.

*Artikel 25*

Neuredaktion ohne materielle Änderung.

*Artikel 26*

Dieser Artikel hält neu das Recht fest, dass bei der zuständigen kantonalen Behörde in die Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner Einsicht genommen werden kann. Die Urheber eines Wahlvorschlages erfüllen eine wichtige öffentliche Funktion. Unter Umständen besteht ein legitimes Interesse zu wissen, wer die Urheber eines Wahlvorschlages sind. Es wäre deshalb nicht gerechtfertigt, das Wahlgeheimnis auch auf die Unterzeichner des Wahlvorschlages auszudehnen. Diese Bestimmung normiert im übrigen eine auch durch einen Entscheid des Bundesgerichtes von 1972 gutgeheissene Praxis (vgl. BGE 98 I b 289 ff. 1. S. Fontana und Konsorten gegen den Regierungsrat des Kantons Schwyz).

*Artikel 27*

Dieser Artikel hält grundsätzlich die bisherige Regelung fest. (Anpassung der Frist.)

*Artikel 28*

hält fest, dass die Ablehnung eines Vorschlages gegenüber der Kantonsregierung zu erklären sei.

*Artikel 29*

Neu ist einzig die Bestimmung in Absatz 3: Die nicht fristgemässe Behebung von Mängeln kann die Ungültigkeit des ganzen Vorschlages oder von Ersatzvorschlägen nach sich ziehen. Diese strenge Sanktion ist notwendig; die ordnungsgemässe Durchführung der Wahlen verlangt die Einhaltung des Fristensystems.

*Artikel 30*

Absatz 2 verzichtet auf den bisherigen Passus: Numerierung der Listen «nach der Reihenfolge ihres Eingangs», um damit dem oft übertriebenen Wettbewerb nach den ersten Nummern der Listen vorzubeugen. Die Wahl des Kriteriums für die Zuteilung der Ordnungsnummern an die Listen bleibt somit den Kantonen überlassen (teilweise haben die Listen dort feste Nummern). Einige Kantone gaben allerdings im Vernehmlassungsverfahren ihrem Bedauern über die Streichung dieses Kriteriums Ausdruck.

*Artikel 31*

Absatz 1 gestattet neu ausdrücklich auch die Unterlistenverbindung und normiert damit die bisherige Übung. Die Unterlistenverbindung ist jedoch nur zwischen Listen zulässig, die bereits in erster Stufe unter sich verbunden sind. Damit die Verhältnisse jedem Wähler klar sind, verlangt Absatz 2 neu, dass die Listen- und Unterlistenverbindungen auf den Listen anzugeben sind (vgl. auch Art. 33.)

Einige Kantone und Parteien forderten im Vernehmlassungsverfahren die Listen-, mindestens aber die Unterlistenverbindungen, nicht mehr zuzulassen. Sie verfälschten den Wählerwillen, indem der Stimmbürger gezwungen werde, seine Stimmkraft einer Listengruppe zukommen zu lassen. Die anschliessende Sitzverteilung innerhalb dieser Listengruppen sei für den Wähler unübersichtlich; er könne auch keinen direkten Einfluss mehr darauf nehmen. Listenverbindungen seien besonders problematisch, wenn sie nicht mehr innerhalb ein und derselben Partei vorgenommen würden, sondern unter sich nahestehenden Parteien erfolgten.

Demgegenüber ist der Bundesrat der Ansicht, dass insbesondere wegen der grossen Wahlkreise nicht auf die Möglichkeit der Listenverbindung verzichtet werden kann. Dort haben sich die verbundenen Landesteillisten überall seit längerer Zeit eingespielt und bewährt. Gerade dadurch kann auch erreicht werden, dass alle Gegenden eines Kantons Chancen haben, Vertreter in den Nationalrat zu entsenden. Andernfalls ist es unvermeidlich, dass der Schwerpunkt jeweils auf den grösseren Städten liegt. Diese Landesteillisten tragen dazu bei, dass die Nationalräte auch innerhalb der Kantone proportional zur Wohnbevölkerung auf das ganze Gebiet der Schweiz verteilt werden.

*Artikel 32*

entspricht dem heutigen Recht mit der Ergänzung, dass die öffentliche Bekanntmachung so früh wie möglich erfolgen solle.

### Artikel 33

Nachdem allgemein nur noch amtliche Wahlzettel zulässig sind (Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs), haben die Kantone neu für sämtliche Listen des Wahlkreises vorgedruckte Wahlzettel sowie – entsprechend dem geltenden Recht – einen Wahlzettel ohne Vordruck zu erstellen und diesen vollständigen Satz der Wahlzettel jedem Stimmberechtigten abzugeben. In den Kantonen, in welchen bisher die Parteien für die Verbreitung der Listen (Wahlzettel) sorgten, gelangten die Wähler in der Regel nicht in den Besitz aller Listen. Die Urheber mancher Listen waren aus Kostengründen nicht in der Lage, alle Stimmberechtigten des Wahlkreises mit einer Liste zu versorgen. Diese Tatsache gab insbesondere nach den Nationalratswahlen des Jahres 1971 zu Kritik Anlass. Eine vernünftige Wahl setzt aber die Übersicht über sämtliche Kandidaten des Wahlkreises voraus. Die Gewährleistung dafür ist nur gegeben, sofern die Wahlzettel von Amtes wegen hergestellt und verteilt werden.

Eine Veröffentlichung aller Listen in amtlichen Publikationsorganen (Anzeigern usw.) erweist sich nicht als ausreichend.

Absatz 3 sieht vor, dass die Parteien zusätzlich Wahlzettel ihrer Listen vom Kanton beziehen und allenfalls zur Werbung benutzen und verteilen können. Die Abgabe erfolgt zum Selbstkostenpreis.

Diese Neuerung stiess im Vernehmlassungsverfahren allgemein auf Zustimmung. Umstritten war einzig die Frage, ob der Bund oder ob die Kantone für die Kosten der Herstellung dieser Wahlzettel aufkommen sollten. Wir gehen davon aus, dass es Aufgabe der Kantone sei, für ihren Wahlkreis die Listen herzustellen. In vielen Kantonen werden die Wahlzettel übrigens heute schon von Amtes wegen und auf Kosten des Kantons gedruckt und den Stimmbürgern zugestellt.

Die Übernahme der Herstellungskosten für die Wahlzettel durch die öffentliche Hand soll den politischen Parteien ihre Aufgabe im Rahmen des Möglichen erleichtern. Es ist aber Missbräuchen im Vorschlagswesen (Aufsplitterung der Wählergruppen, Jux-Listen usw.) wirksam vorzubeugen. Das Ansehen der Demokratie und die Ernsthaftigkeit des Wahlverfahrens müssen unbedingt geschützt werden. Die Absicht, gewisse Missbräuche – die gesamthaft gesehen bis jetzt eher Ausnahmen und Randerscheinungen darstellten, von nun an aber wegen der Erstellung der Listen auf Staatskosten vermehrt vorkommen könnten – zu verhindern, soll jedoch nicht zu prohibitiven Bestimmungen führen. Die freiheitliche Ausgestaltung des Vorschlagsverfahrens, die auch weniger starke Wählergruppen nicht von vornherein ausschliesst, soll grundsätzlich beibehalten werden. Aus diesem Grund wurde von der Einführung eines Depositums seitens der Unterzeichner einer Liste, bzw. einer Rückvergütung der Druckkosten im Falle des Nichterreichens einer gewissen Prozentzahl von Stimmen, abgesehen. Eine gewisse Schranke ergibt sich indessen aus der Vorschrift, dass inskünftig 50 Unterzeichner und nicht nur 15 nötig sein sollen. (Art. 24 des Entwurfs.)

*Artikel 34*

Absatz 2 des geltenden Artikels 13 des Nationalratswahlgesetzes (Verbot der auf mechanischem Wege vervielfältigten Wahlzettel) erübrigt sich, da nach dem Entwurf nur noch amtliche Wahlzettel zulässig sind. Im übrigen handelt es sich bei diesem Artikel um eine Neuredaktion ohne materielle Änderungen.

*Artikel 35*

Bei diesem Artikel handelt es sich um eine Neuredaktion von Artikel 14 des Nationalratswahlgesetzes. Neu hält Absatz 3 fest, dass im Falle eines Widerspruchs zwischen Listenbezeichnung und Listennummer für die Zurechnung der Zusatzstimmen die Listenbezeichnung entscheidend ist.

Dieser Artikel ist insbesondere im Zusammenhang mit den sogenannten «Sammellisten» von Bedeutung. Wie schon unter Ziffer 232 erwähnt, verzichtet der Bundesrat darauf, Ihnen eine Bestimmung über die Zulassung von Sammellisten zu unterbreiten. Das Problem der Zurechnung der Zusatzstimmen auf Listen mit ungenügender Listenbezeichnung lässt sich auf andere Weise, insbesondere durch vernünftige Interpretation, lösen, indem beispielsweise an den Wohnort des Wählers, bzw. der aufgeführten Kandidaten, angeknüpft wird. Wo es nicht um Landsteillisten, und somit nicht um eine lokale Aufteilung geht, (beispielsweise Listen des Freisinns und der Jungfreisinnigen usw.), kann auch die Anzahl der Kandidaten, welche von einer bestimmten Liste aufgeführt wurde, ein Kriterium für die Zurechnung der Zusatzstimmen darstellen.

*Artikel 36*

fasst alle Ungültigkeitsgründe für die Wahlzettel und die Kandidatenstimmen zusammen (siehe auch Ungültigkeitsgründe für die Stimmzettel: Art. 12 des Entwurfs). Neu ist einzig der Ungültigkeitsgrund des nicht amtlichen Wahlzettels.

*Artikel 37*

Im Interesse der Vollständigkeit der Angaben ist – bisheriger Praxis entsprechend – auch die Zahl der sogenannten leeren Stimmen (Art. 35 Abs. 1 und 2 des Entwurfs) aufzuführen.

*Artikel 38*

Neuredaktion ohne materielle Änderung.

*Artikel 39*

Neuredaktion ohne materielle Änderung.

*Artikel 40*

Neuredaktion ohne materielle Änderung (siehe auch Kommentar zu Art. 35: Zusatzstimmen.)



*Artikel 41*

Artikel 19 Absatz 2 des geltenden Nationalratswahlgesetzes macht die Wahl eines Kandidaten von einer Mindestzahl von Stimmen abhängig, nämlich der Hälfte der durchschnittlichen Stimmzahl der Kandidaten der betreffenden Liste. Diese Anforderung kann für Kandidaten und Parteien zu Unbilligkeiten führen. Die Berechtigung dieses Quorums wurde schon bei der Beratung des Gesetzes von 1919 in Frage gestellt. Ein Kandidatenquorum dieser Art ist unnötig und entbehrlich. Der Entwurf verzichtet deshalb darauf. – Im übrigen entspricht der Artikel materiell dem bisherigen Recht.

*Artikel 42*

Neuredaktion ohne materielle Änderung.<sup>1</sup>

*Artikel 43*

Neuredaktion ohne materielle Änderung. Dieser Artikel war bei den Beratungen und im Vernehmlassungsverfahren ziemlich umstritten. Sowohl Kantone als auch Parteien vertraten die Auffassung, stille Wahlen sollten abgeschafft werden, da das Volk wählen wolle und parteiinterne Wahlarrangements unter Ausschluss der Öffentlichkeit ablehne.

Dieser Einwand trifft bestimmt zu. Es ist aber zu berücksichtigen, dass ein Wahlgang unter bestimmten Konstellationen – wenn eben keine Auswahl besteht – einem Leerlauf gleichkommt und damit noch unbefriedigender wäre. Wie bis anhin sind dagegen stille Wahlen in Einerwahlkreisen ausgeschlossen.

*Artikel 44*

Materiell unverändert. In diesen Wahlkreisen sind wie in Einerwahlkreisen, wo das ganze Vorschlagsverfahren nicht spielt, stille Wahlen ausgeschlossen.

*Artikel 45*

Der Entwurf trennt klar Verhältniswahl- und Mehrheitswahlverfahren und regelt das letztere etwas ausführlicher als das geltende Wahlrecht. Die Majorzwahl kommt in Einerwahlkreisen bzw. wenn in einem Mehrheitswahlkreis – sofern mangels eines nachrückenden Ersatzmannes und eines Vorschlages der Listenunterzeichner – nur ein einziger Sitz zu besetzen ist, zur Anwendung. Ein Vorschlagsverfahren findet bei Einerwahlen nicht statt. Der Entwurf setzt – wie es bei Majorzwahlen im allgemeinen üblich ist – für die Wahl im ersten Wahlgang ein qualifiziertes, nämlich das absolute Mehr der gültigen Stimmen voraus. In einem allfälligen zweiten Wahlgang entscheidet die relative Mehrheit.

Stille Wahlen sind ausgeschlossen, wenn nur ein Mitglied in den Nationalrat zu wählen ist, da das ganze bei der Proportionalwahl geltende und ausgebaute Vorschlagsverfahren bei Majorzwahlen nicht spielt.

*Artikel 46*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 33 Absatz 2 des Entwurfs und hält fest, dass der Stimmberechtigte 10 Tage vor dem Wahltag im Besitze der Wahlzettel sein soll. Diese Frist wird als notwendig erachtet, damit der Wähler in Ruhe die Wahlvorschläge studieren und den Wahlzettel ausfüllen kann.

*Artikel 47*

Um Beurteilungsschwierigkeiten von vornherein auszuschliessen, erklärt der Entwurf bei der Einerwahl Wahlzettel, auf denen Namen verschiedener Personen stehen, als ungültig. Der Wählerwille soll eindeutig zum Ausdruck kommen. Im übrigen gelten die gleichen Ungültigkeitsgründe wie in Artikel 12 und in Artikel 36 des Entwurfs.

*Artikel 48*

Der Entwurf verwendet den Begriff «Ersatzwahl» nur für das Majorzwahlverfahren (vgl. auch Art. 19 Abs. 1 des Entwurfs). Das Proporzwahlrecht spricht von Nachrücken und Ergänzungswahl (siehe Art. 52 und 53). Diese unterschiedliche Bezeichnung ergibt sich daraus, dass in der Regel nur bei Majorzwahlen im Falle des Ausscheidens des Mitglieds aus dem Rat erneut eine Volkswahl stattfindet.

*Artikel 49*

entspricht dem geltenden Recht.

*Artikel 50*

Neuredaktion. Die Wahlgenehmigung (Validierung) ist die Feststellung aufgrund der Protokolle der Kantonsregierungen, wer als Mitglied des Nationalrats gewählt ist. Die vorherige allgemeine Wahlprüfung bezieht sich namentlich auf die richtige Durchführung der Wahl, die richtige Berechnung der Ergebnisse, die Unvereinbarkeiten und die Feststellung, dass Wahlbeschwerden erledigt sind. Die Regelung des Verfahrens für die Prüfung und Gültigerklärung der Wahlen ist Sache des Geschäftsreglementes des Nationalrats.

*Artikel 51*

Dieser Artikel verlangt neu die Schriftlichkeit der Rücktrittserklärung; diese ist dem Ratspräsidenten einzureichen.

*Artikel 52*

Neuredaktion. Solange auf einer Liste noch Ersatzleute figurieren, erfolgt die Besetzung eines frei gewordenen Mandats durch Nachrücken des ersten (bzw. zweiten, dritten usw.) Ersatzmanns. Nimmt ein Ersatzmann die Wahl nicht an, so scheidet er für die Nachrückmöglichkeit definitiv aus.

*Artikel 53*

entspricht bei neuer Redaktion im Prinzip der geltenden Regelung (primär Vorschlagsrecht der Unterzeichner der ursprünglichen Liste, mit stiller Wahl: kommt kein Vorschlag zustande, so finden Ergänzungswahlen – meist nach Majorzverfahren – statt). Der Bundesrat geht davon aus, dass es kaum möglich ist, dass alle 50 Unterzeichner sich einig werden, um einen neuen Vorschlag einzureichen. Die Bestimmung sieht deshalb eine Mindestzahl von 30 der ursprünglichen Unterzeichner, welche sich für einen Vorschlag einig sein müssen, vor. Die Besetzung vakanter Sitze durch einen kleinen Kreis von Wahlmännern gilt weithin als undemokratisch. Vor allem in Wahlkreisen mit einer kleinen Zahl von Sitzen wird dieses Verfahren bisweilen als stossend empfunden. Gewisse Stellungnahmen machten geltend, dass sofern auf einer Liste keine wählbaren Ersatzleute vorhanden sind, in jedem Fall eine Volkswahl vorzunehmen sei. Ein Kanton schlug als Variante eine Regelung in der Weise vor, dass der Mandatsnachfolger von jener Partei zu stellen sei, die als nächste auf ein Restmandat Anspruch erheben konnte.

Die geltende Ordnung verdient indessen aus folgenden Gründen den Vorzug:

Die Partei, die das ausgeschiedene Mitglied des Nationalrats stellte, sollte das Mandat auch wieder erhalten. Die bei der Gesamterneuerungswahl ermittelten Kräfteverhältnisse der Parteien sollten sich während der Legislaturperiode nicht ändern. Bei einer Volkswahl nach Majorzprinzip wäre vor allem stossend, dass sich Mandatsverschiebungen naturgemäss zuungunsten der kleineren Parteien auswirken würden. Wenn kein wählbarer Ersatzmann vorhanden ist, sollte das Wahlmännerkollegium – das nach neuem Recht nicht mehr nur aus 15, sondern 50 Personen besteht – einen erküren können.

*Artikel 54*

Neuredaktion.

*Artikel 55*

ordnet die Bekanntmachung der Beschlüsse der Bundesversammlung, soweit ihnen Verfassungsrang zukommt. Die Veröffentlichung der verfassungsrechtlichen Erlasse der Bundesversammlung im Bundesblatt bzw. bei dringlichen Bundesbeschlüssen in der Sammlung der eidgenössischen Gesetze, ist Voraussetzung für deren nachfolgende Unterbreitung an Volk und Stände.

*Artikel 56*

regelt die Bekanntmachung der dem fakultativen Referendum unterliegenden Erlasse der Bundesversammlung, als Voraussetzung für ein eventuelles Referendumsbegehren. Die 90tägige Referendumsfrist beginnt mit dem Tage der Veröffentlichung.

Unterschriften für ein Referendum können im Prinzip erst nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten gesammelt werden. Es fehlen allerdings weitgehend Kontrollmöglichkeiten darüber, wann mit der Sammlung der Unterschriften begonnen wird. Wir verzichten deshalb darauf, eine Bestimmung aufzunehmen, die ein Verbot für den vorzeitigen Beginn mit der Unterschriftensammlung statuiert.

*Artikel 57*

fasst die formellen Anforderungen an die Gültigkeit der Unterschriftenliste zusammen. Eine entsprechende Bestimmung fehlte im bisherigen Referendumsrecht.

Es ist davon auszugehen, dass theoretisch 30 000 einzelne Stimmbürger die Möglichkeit haben, ein Referendum zu ergreifen, indem sie ihren Willen schriftlich der Bundeskanzlei mitteilen. Das Begehren muss in diesen Fällen Buchstaben *a* und *b* entsprechen; ein spezieller Hinweis nach Buchstabe *c* erübrigt sich dagegen.

Es stellte sich ferner die Frage, ob allenfalls – analog zum neu verlangten Initiativkomitee (Art. 65 Abs. 1 Bst. *b* des Entwurfs) – ein Referendumskomitee verlangt werden sollte. Dafür spricht, dass man bei politischen Aktionen wissen sollte, wer sie führt. Die Kontrolle, ob gewisse Stimmbürger ein Begehren mehrfach unterzeichnet haben, wäre einfacher. Dagegen spricht aber, dass jedermann ein Referendum ergreifen kann; es sind auch mehrere Referendumskomitees für den gleichen Beschluss möglich. Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zur Volksinitiative, die eine zentrale Leitung voraussetzt, weil die Unterschriften gesamthaft einzureichen sind.

*Artikel 58*

bestimmt die für Referendum und Volksinitiative gemeinsamen Voraussetzungen für die Gültigkeit der Unterschriften. Verlangt wird die persönliche, handschriftliche und leserliche Unterzeichnung eines Volksbegehrens.

Die Erfordernisse einerseits der Handschriftlichkeit, andererseits der Leserlichkeit einer Unterschrift können kollidieren. Es fragt sich deshalb, ob die Unterschriftenliste zwei Kolonnen für den Namen enthalten solle: Die eine wäre für die leserliche Niederschrift des Namens (in Blockschrift), die andere für die persönliche Unterschrift bestimmt. Wir verzichten auf diesen Zusatz, um die Unterschriftensammlung nicht zu erschweren. Der Begriff «Unterschrift» ist deshalb so auszulegen, dass der handschriftlich angebrachte, leserliche Namenszug darunter verstanden wird.

Die Unterzeichnung für andere Stimmberechtigte sowie die zwei- oder mehrmalige Unterzeichnung des gleichen Begehrens sind unzulässig, die vorsätzliche Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen ist nach Artikel 282 des Strafgesetzbuches strafbar. Nebst der Unterschrift sind jene zusätzlichen Angaben zur Person erforderlich, die für eine zweifelsfreie Identifizierung des unterzeichnenden Stimmberechtigten anhand des Stimmregisters notwendig sind.

Man kann sich fragen, ob nicht eine zusätzliche Bestimmung angebracht wäre über Umstände und *Form der Abgabe von Unterschriften für Volksbegehren* (Volksinitiativen und Referenden). Bekanntlich werden die Unterschriften heute nicht nur von Haus zu Haus, sondern häufig auch auf Strassen und öffentlichen Plätzen, in Gaststätten und an Bahnhöfen usw. gesammelt. Dabei werden Unterschriften nicht selten aus Gefälligkeit abgegeben. Als Formerfordernis wurde insbesondere vorgeschlagen, die Unterzeichnung von Volksbegehren nur noch in Verwaltungslokalen (Gemeindekanzleien, Stimmregisterbüros usw.) zuzulassen. Sicher könnte eine derartige Schutzbestimmung dazu beitragen, dass Volksbegehren weniger unbedacht unterzeichnet wurden. Einer solchen Neuerung würde zweifellos Opposition erwachsen, indem geltend gemacht würde, es handle sich dabei um starke Eingriffe in die freie Ausübung wichtiger Volksrechte. Wir übersehen diesen Einwand nicht. Wenn wir aber davon absehen, dieses Verfahren in Vorschlag zu bringen, so ist es weniger dieser grundsätzliche Einwand als vielmehr die wohl mangelnde Praktikabilität. Es müssten die Gemeinden dazu angehalten werden, ihre Büros zu bestimmten Zeiten ausserhalb der normalen Arbeitszeiten offen zu halten, damit die Stimmbürger überhaupt Gelegenheit zur Unterzeichnung hatten. Andernfalls wären die Stimmbürger gezwungen, während ihrer Arbeitszeit – meist unter Grundangabe – die Gemeindestellen aufzusuchen. Die Initiativkomitees müssten ferner dazu verpflichtet werden, jeder Gemeinde Unterschriftenbogen zuzustellen, damit nicht eingewendet werden konnte, die Unterzeichnung sei mangels Initiativbogen gar nicht möglich. Die Erschwerungen, die das Verfahren mit sich brachte, waren entweder für die Gemeinden oder die Stimmbürger jedenfalls beträchtlich. Wir sehen deshalb von der Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung ab.

#### *Artikel 59*

Die Stimmberechtigung der Unterzeichner von Volksbegehren ist durch die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden (Gemeindeschreiber, Stimmregisterführer usw.) nachzuprüfen und formell zu bestätigen. Diese Stimmrechtsbescheinigung kann inskünftig auch für eine Reihe von Unterschriftenlisten gesamthaft abgegeben werden, die Ausführungsverordnung zum Gesetz wird das Verfahren der Kollektivbescheinigung näher regeln. Die bescheinigende Amtsperson hat in geeigneter Weise (durch einen Amts- oder Funktionsstempel oder durch eine handschriftliche Angabe) ihre amtliche Eigenschaft anzuführen. Angesichts der Fristen, denen die Einreichung eines Referendums unterliegt, ist die behördliche Stimmrechtsbescheinigung möglichst ohne Verzögerung zu erteilen. Die Unter-

schriften dürfen allerdings nicht zu knapp vor Ablauf der Fristen zur Bescheinigung eingereicht werden; es ist auf die Leistungsfähigkeit der lokalen Behörden innerhalb der verfügbaren Zeit Rücksicht zu nehmen; die Unterschriftenlisten sind mit Vorteil zeitlich gestaffelt, in Teilsendungen, einzureichen.

#### *Artikel 60*

Für Unterschriften, welche die Anforderungen nach Artikel 59 nicht erfüllen, wird keine Stimmrechtsbescheinigung erteilt; diese Unterschriften zählen nicht für das Zustandekommen eines Volksbegehrens.

Neu ist Absatz 2, mit dem die das Stimmrecht der Unterzeichner prüfende Behörde angewiesen wird, die Verweigerung einer Stimmrechtsbescheinigung auf der Unterschriftenliste mit einem Stichwort kurz zu begründen (z. B. Doppelunterschrift, unleserlich usw.). Einer allfälligen zwei- oder mehrfachen Unterzeichnung wäre die Stimmrechtsbescheinigung zu verweigern (siehe auch Art. 65).

Gegen eine Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung ist die Stimmrechtsbeschwerde nach Artikel 75 zulässig. Die Angabe des Verweigerungsgrundes soll der Bundeskanzlei und allenfalls den Rechtsmittelinstanzen die Überprüfung einer Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung erleichtern.

#### *Artikel 61*

Anstelle des Bundesrats wird ausdrücklich die *Bundeskanzlei* als Einreichungsstelle für Volksbegehren bestimmt. Sie ist bereits aufgrund der am 20. Dezember 1968 verabschiedeten und seit 1. Oktober 1969 in Kraft stehenden Revision des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege zuständig und es besteht die Möglichkeit, ihre Verfügungen über das Zustandekommen eines Referendums an das Bundesgericht weiterzuziehen. Es handelt sich somit hier um eine Anpassung an die bereits bestehende Praxis.

Absatz 2 normiert die bisherige Praxis, die der schon bis anhin für Initiativen geltenden Regelung entspricht.

#### *Artikel 62*

Diese neue Bestimmung drängt sich auf, weil die Erfahrung zeigt, dass auch Mängel der behördlichen Stimmrechtsbescheinigung mit der Folge der Ungültigkeit von Unterschriften oder ganzer Listen möglich sind. Die Komitees haben – wenn die Zeit dafür ausreicht und sie den Mehraufwand auf sich nehmen – die Möglichkeit, Bescheinigungsmängel nachträglich bei den kommunalen Behörden beheben zu lassen. Wenn die Zeit dafür nicht ausreicht, wirken sich die Fehler der Bescheinigungsbehörden nach geltendem Recht zum Nachteil der Urheber eines Referendums oder einer Initiative (vgl. Art. 67) aus. Dies wäre besonders dann stossend, wenn das Zustandekommen eines Referendums davon abhängen würde. Um dies zu vermeiden, sieht Artikel 62 die Möglichkeit vor, dass die Bundeskanz-

lei auch nach der Einreichung einer Volksinitiative, bzw. nach Ablauf der Referendumsfrist, von sich aus Mängel der Stimmrechtsbescheinigung beheben lassen kann, um das Zustandekommen eines Referendums oder einer Volksinitiative nicht an der allfälligen Nachlässigkeit der amtlichen Stimmrechtsbescheinigung scheitern zu lassen.

### *Artikel 63*

Die Bundeskanzlei stellt durch Verfügung, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegt (Art. 78 Abs. 2) fest, ob 30 000 gültige Unterschriften vorliegen. Diese Bestimmung entspricht bisheriger Praxis.

Die Gründe für die Ungültigkeit von Unterschriften sind auf vier Kategorien zurückzuführen:

- a. Mängel in der Abfassung der Unterschriftenliste,
- b. Mängel der Stimmrechtsbescheinigung,
- c. Fristversäumnis,
- d. doppeltes oder mehrfaches Unterzeichnen.

Die Verfügung über das Zustandekommen (Nichtzustandekommen) eines Referendums wird, wie bei der Volksinitiative, im Bundesblatt veröffentlicht. Da die geografische Herkunft der Unterschriften von politischem Interesse ist, soll auch die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften nach Kantonen bekanntgegeben werden.

### *Artikel 64*

Das Problem des Rückzugs eines Referendums war bisher im Gesetz nicht geregelt. Die Frage dürfte auch nicht sehr oft aktuell werden. Trotzdem ist eine gesetzliche Bestimmung im Interesse der Klarheit angezeigt. Sie drängt sich ferner auf, um Missbräuchen des Referendumsrechts vorzubeugen. Mit der Zulassung des Rückzugs von Referendumsbegehren würden Unernst und Spielelemente in den staatlichen Entscheidungsvorgang getragen. Die Möglichkeiten der sogenannten Referendumstaktik (absichtliches Nichterreichen der erforderlichen Unterschriften oder Nichteinreichen der Unterschriften eines Referendumsbegehrens, bzw. Ergreifen des Referendums mit dem Zweck, andere Gruppen davon abzuhalten) würden dadurch verstärkt; dies ist staatsrechtlich und politisch unerwünscht. Die Rechtslage der Volksinitiative ist eine wesentlich andere; hier besteht namentlich die Möglichkeit, mit einem Gegenentwurf eine Alternative vorzulegen, die den Rückzug der Initiative motivieren kann.

Es stellte sich ferner die Frage, ob – im Hinblick auf die möglichen Manipulationen – Personen oder Komitees, die Unterschriften sammeln, dazu gezwungen werden sollten, das Referendum einzureichen. Mangels Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten ist aber davon abzusehen.

## Artikel 65

regelt die formellen Voraussetzungen der Gültigkeit der Unterschriftenliste für Volksinitiativen. Von den gesetzlichen Formerfordernissen abgesehen, ist die Gestaltung der Unterschriftenliste grundsätzlich freigestellt; anstelle von Listen sind für die Unterschriftensammlung auch Karten usw. zulässig.

Die Angabe des Kantons und der Wohngemeinde der Unterzeichner – zweckmässigerweise am Kopf der Liste – erleichtert die Organisation der Unterschriftensammlung und das Verfahren der Stimmrechtsbestätigung (siehe auch Art. 57).

Der Text der Initiative, in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung, ist auf allen Listen vollständig und in übereinstimmender Fassung wiederzugeben. Buchstabe *c* ist im Zusammenhang mit Artikel 58 Absatz 3 zu verstehen, der die handschriftliche und leserliche Unterschrift des Unterzeichners verlangt; zusammen mit den weiteren Angaben zur Person des Unterzeichners soll die Unterschrift dessen Identifizierung erleichtern und damit die Stimmrechtsbestätigung ermöglichen. Der Stimmberechtigte darf die gleiche Initiative nur einmal unterschreiben; einer allfälligen zwei- oder mehrfachen Unterzeichnung wäre die Stimmrechtsbescheinigung zu verweigern (siehe auch Art. 60). Dies setzt voraus, dass die Gemeinden die Erteilung der Stimmrechtsbescheinigung sorgfältig registrieren. Die Gemeinden sollen auch bei sukzessiver Einreichung der Unterschriftenlisten für die gleiche Initiative in der Lage sein, das unzulässige mehrfache Unterzeichnen durch den gleichen Bürger festzustellen und die notwendigen Streichungen vorzunehmen. Das Gültigkeitserfordernis des Hinweises auf die Strafbarkeit und die Straffolgen von Fälschungen unterstreicht die Ernsthaftigkeit der Unterschriftensammlungen.

Eine Neuerung enthält Buchstabe *d*: Die Unterschriftenliste muss inskünftig die Namen und Adressen von mindestens sieben Urhebern der Initiative (Initiativkomitee) aufweisen. Angaben über die Urheberschaft einer Initiative sind für die Unterzeichner und Behörden von Interesse. Der Unterzeichner, der mit seiner Unterschrift ein Initiativbegehren unterstützt, hat Anspruch darauf, zu wissen, wer hinter einer Initiative steht und wer – mindestens formell – die Verantwortung dafür trägt. Nach geltendem Recht kennt der Unterzeichner nur die Namen der Personen, die über einen allfälligen Rückzug der Initiative zu entscheiden haben.

Absatz 2 bezieht sich auf Initiativen, die in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt werden. Der Entwurf verzichtet auf die bisherige Bestimmung, wonach in solchen Fällen der massgebende Initiativtext (meist der Originaltext) auf jeder Liste nicht nur als solcher zu bezeichnen, sondern auch im Wortlaut wiederzugeben ist. Diese Vorschrift wurde in der Praxis oft als zu formalistisch und unnötig empfunden. Sie ist in der Tat nicht unerlässlich.

Ein *Hinweis* auf den massgebenden Wortlaut ist jedoch bei formulierten Initiativen, die in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt werden, auf den Listen mit übersetzten Texten aus zwei Gründen, unerlässlich. Falls sich herausstellt, dass der Initiativtext in den verschiedenen Amtssprachen nicht



übereinstimmt, ist ein von den Initianten als massgebend bezeichneter Text notwendige Voraussetzung für die behördliche Anpassung mangelhafter Übersetzungen (s. Art. 69 Abs. 3 des Entwurfs).

Ferner hat der Unterzeichner eines übersetzten Textes das Recht, zu wissen, dass im Falle von Differenzen eine andere sprachliche Fassung massgebend ist.

Es wird aber darauf verzichtet, den Hinweis auf den massgebenden Text auch auf dem Originaltext zu fordern. Der Unterzeichner, der eine Liste mit bloss einer sprachlichen Fassung der Initiative ohne weiteren Hinweis auf die Verbindlichkeit vor sich hat, darf davon ausgehen, dass eben dieser Text massgebend ist. Nur mit dieser Lösung haben die Initianten die Möglichkeit, in einem späteren Zeitpunkt auch in anderen Sprachen Unterschriften zu sammeln, ohne dass die ursprünglichen Unterschriftenlisten mangels Hinweis, welcher Text als massgebend betrachtet wird, für ungültig erklärt werden müssen (s. auch BGE 100 I b 1 ff. i. S. POCH).

### *Artikel 66*

Wegen der Formvorschriften des Initiativrechts und der Ungültigkeit der Unterschriftenliste bei Nichteinhaltung der formellen Erfordernisse, wäre an sich eine obligatorische Vorprüfung und behördliche Genehmigung der Liste vor Beginn der Unterschriftensammlung vertretbar. Im Interesse einer möglichst freien Ausübung der politischen Rechte sieht der Gesetzesentwurf jedoch von einem Obligatorium ab. Der Entwurf bietet den Initiativkomitees indessen neu die Möglichkeit, vor der Unterschriftensammlung durch einen formellen Vorentscheid der Bundeskanzlei feststellen zu lassen, dass der Entwurf einer Unterschriftenliste den gesetzlichen Gültigkeitserfordernissen entspricht.

Die Verfügung der Bundeskanzlei kann durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 78 Abs. 2).

Entsprechend der Regelung in mehreren Kantonen hätte ferner die Möglichkeit bestanden, für den Beginn und das Ende der Unterschriftensammlung amtlich einen Termin festzusetzen und die Listen vor der Freigabe zur Unterschriftensammlung in der Bundeskanzlei abstempeln zu lassen. Gänzlich abgesehen von den administrativen Umtrieben läge darin jedoch eine erhebliche Einschränkung der heute geltenden Ausübung des Initiativrechts, weshalb wir auf eine entsprechende Antragstellung verzichten. Das Problem ist aber wegen der enormen Steigerung der Zahl der Initiativen seit 1945 im Auge zu behalten.

### *Artikel 67*

verweist aus gesetzgebungsökonomischen Gründen auf die parallelen Bestimmungen über das Referendum, soweit sie sinngemäss auch für die Volksinitiative gelten.

*Artikel 68*

bestimmt an Stelle des Bundesrates die Bundeskanzlei als Einreichungsstelle für Volksbegehren (s. Kommentar zu Art. 61). Ferner hält Absatz 4 die bereits bis anhin bestehende – gestützt auf einen Geschäftsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung verfolgte – Praxis ausdrücklich fest, dass die Unterschriftenlisten *gesamthaft* einzureichen sind. (Vgl. Geschäftsbericht für das Jahr 1962, S. 4 f.).

Nach der Einreichung unterliegen die Unterschriftenlisten dem Schutz des Stimmgeheimnisses; die Initianten können – selbst im Falle eines Rückzugs der Initiative – nicht mehr darüber verfügen (s. auch Art. 61).

*Artikel 69*

Die Bundeskanzlei überprüft die formellen Gültigkeitsvoraussetzungen und stellt die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften fest (s. auch Art. 63). Die Verfügung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen einer Initiative unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 78 Abs. 2).

Absatz 2 fasst die Gründe für die Ungültigkeit von Unterschriften zusammen. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die Ungültigkeit einer Unterschriftenliste auch die Ungültigkeit aller darauf stehenden Unterschriften bewirkt. Eine fehlende, mangelhafte oder unrechtmässige Stimmrechtsbescheinigung zieht die Ungültigkeit der betreffenden Unterschriften nach sich. Die Bescheinigung des Stimmrechts der Unterzeichner darf im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative nicht weiter als sechs Monate zurückliegen; ansonst muss sie – wie nach geltendem Recht – ungültig erklärt werden.

Weichen Übersetzungen des Initiativtextes von dem als massgebend erklärten Wortlaut der Initiative ab, so nimmt die Bundeskanzlei die erforderliche Anpassung der Übersetzungen vor. Betreffen die Abweichungen der Übersetzungen jedoch wesentliche Punkte der Initiative und ist die Identität der verschiedenen Texte dadurch in Frage gestellt, so entscheidet der Bundesrat, ob eine oder mehrere Initiativen vorliegen sowie über deren Zustandekommen. Der Gegenstand der Beurteilung, mögliche politische Implikationen sowie die Tragweite des Entscheides rechtfertigen diese Zuständigkeitsordnung, welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliesst (Abs. 3).

*Absatz 4:* Das Zustandekommen oder allenfalls Nichtzustandekommen einer Volksinitiative, die Unterschriftenzahlen nach Kantonen sowie der Text der Initiative werden im Bundesblatt veröffentlicht.

*Artikel 70*

Das Rückzugsrecht sollte unseres Erachtens gegenüber der heutigen Regelung erleichtert werden. Der Entwurf geht deshalb davon aus, dass *jede* Volksini-

tiative zurückgezogen werden kann, für die der Rückzug auf den Initiativbogen nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Findet sich der Hinweis auf den Ausschluss des Rückzugs einer Initiative nicht auf jeder Liste, so hat dies lediglich die Ungültigkeit dieser Ausschlusserklärung zur Folge (Abs. 1), nicht aber die Ungültigkeit der betreffenden Bogen und Unterschriften.

Wir haben bei dieser Bestimmung auch eine obligatorische Rückzugsklausel in Erwägung gezogen. Diese wäre immer dann von Vorteil, wenn sich die politischen Verhältnisse seit der Einreichung einer Initiative stark geändert haben, so dass diese überholt oder gegenstandslos geworden ist und eine Volksabstimmung einen «Leerlauf» darstellte. Man käme mit einer solchen Lösung aber zu einer zu starken Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Initianten.

#### *Artikel 71*

Im Sinne der Vereinfachung des Rückzugs verzichtet der Entwurf ferner auf die bis anhin erforderliche Zweidrittelmehrheit und geht davon aus, dass die einfache Mehrheit der zum Rückzug Berechtigten diesen Rückzug rechtsverbindlich der Bundeskanzlei mitteilen kann.

#### *Artikel 72*

Die geltenden gesetzlichen Fristen für die Behandlung der Volksinitiative erweisen sich wegen der Vielzahl von Initiativen und der oft komplexen Gegenstände als zu kurz. Zeitdruck ist einer sorgfältigen Behandlung der Initiativen aber abträglich. Die im Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 29 Abs. 3) für Ausnahmefälle vorgesehene Fristerstreckung durch die Bundesversammlung um ein Jahr muss unter den gegebenen Umständen relativ häufig Anwendung finden. Der Entwurf sieht deshalb eine Verlängerung der im Geschäftsverkehrsgesetz festgelegten Fristen für die Stellungnahme des Bundesrates um je ein Jahr vor, wobei auf die Möglichkeit einer weiteren Fristerstreckung verzichtet wird.

#### *Artikel 73*

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.

#### *Artikel 74*

übernimmt materiell unverändert die bisherige Regelung (Art. 8 und 9 des Initiativengesetzes). Dieses Verfahren reduziert die verschiedenen möglichen Fragestellungen für die Volksabstimmung auf eine einfache Alternativfrage.

Im Zusammenhang mit der Abstimmung vom 8. Dezember 1974 über die Volksinitiative und den Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Neuordnung der Krankenversicherung wurde das geltende Abstimmungsverfahren beanstandet. In mehreren parlamentarischen Vorstössen und zahlreichen Pressestimmen wurde die heutige Regelung kritisiert und nach einer Änderung gerufen.

Als Haupteinwand gegen das geltende Verfahren wird angeführt, die alternative Fragestellung begünstige durch das Verbot des doppelten Ja den heutigen Zustand und sei damit revisionsfeindlich. Die Stimmberechtigten, welche eine Revision begrüßen, teilten sich zwangsläufig auf in Befürworter der Initiative einerseits und Befürworter des Gegenvorschlags andererseits. Dadurch werde erschwert, dass die eine oder andere Vorlage das absolute Volks- und das Ständemehr auf sich vereinige.

Dazu ist vorweg festzuhalten, dass jede Art von qualifiziertem Mehr – und als solches muss auch das Erfordernis des doppelten absoluten Mehrs, d. h. des Volks- und des Ständemehrs, betrachtet werden – eine Verfassungsänderung erschwert. Von diesem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz (Art. 123 BV) muss aber bei der vorliegenden Gesetzesrevision ausgegangen werden. Jedes Abstimmungsverfahren hat dieser Gleichstellung von Volk und Ständen im entscheidenden Urnengang Rechnung zu tragen.

Verfahren, welche die Ungleichheit der Chancen zwischen Status quo und Revisionsvorschlägen ausgleichen könnten, sind bekannt und schon in früheren Botschaften (vgl. insbesondere BBl 1891 IV 17 ff. und 1960 I 1442/1443) dargelegt worden. Man muss sie, soweit sie in Betracht gezogen werden, auch heute mit all ihren Vor- und Nachteilen würdigen.

#### *Zulassung des doppelten Ja*

Ein Vorschlag, der grundsätzlich unter Beibehaltung des heutigen Abstimmungsverfahrens (Alternativabstimmung) verwirklicht werden könnte, geht dahin, bei Abstimmungen über Initiative und Gegenentwurf ein doppeltes Ja zuzulassen, wie es zum Beispiel die Kantone Zürich und Genf kennen. Die grundsätzlichen Befürworter einer Revision – sei es der Initiative oder des Gegenentwurfs – können dadurch zum Ausdruck bringen, dass ihnen jede Vorlage lieber ist als der bisherige Zustand, wie heute schon die Gegner mit einem doppelten Nein bekunden können, dass sie den bisherigen Zustand jeder Änderung vorziehen. Das

System ist einfach, weil es sich auf zwei alternative Fragen beschränkt; es verunmöglicht aber dem Stimmbürger, Prioritäten zu setzen.

Die Problematik dieses Verfahrens besteht darin, dass die Bundesverfassung die Annahme einer Verfassungsänderung von der Zustimmung der Mehrheit des Volkes und der Stände abhängig macht. Bei Zulassung des doppelten Ja könnten beide Vorlagen diese Voraussetzung erfüllen. Es müsste daher entschieden werden, ob in einem solchen Fall das grössere Volks- oder das grössere Ständemehr ausschlaggebend wäre. Dies könnte aber nur auf Verfassungsstufe erfolgen, da damit zwangsläufig von der heute verankerten Gleichstellung von Volk und Ständen abgewichen würde. Eine Änderung in diesem Sinne kommt, mit andern Worten, für das vorliegende Gesetz nicht in Frage.

### *Eventualabstimmungen*

Das System der Eventualabstimmungen gestattet dem Bürger eine differenziertere Stellungnahme als die Alternativabstimmung. In Beantwortung einer ersten Frage kann er jeweils einer der zur Diskussion stehenden Varianten vor einer anderen den Vorzug geben, in der Hauptabstimmung entscheidet er darüber, ob die in der Eventualabstimmung vorgezogene Fassung definitiv, d. h. Bestandteil der Verfassung werden soll.

Bei der Eventualabstimmung sind verschiedene Möglichkeiten gegeben:

#### *a. Varianten des Verfahrens*

Eventual- und Hauptfrage können am gleichen Tag zum Entscheid gebracht werden oder man kann die beiden Urnengänge zeitlich staffeln. Je nach dem gewählten Verfahren ändert auch die Fragestellung: beim gleichzeitigen Entscheid muss der Bürger die Hauptfrage hypothetisch beantworten, da er das Ergebnis der Eventualabstimmung nicht kennt. Bei zeitlich gestaffelten Urnengängen dagegen fällt die Hypothese für die Hauptfrage dahin, da das Ergebnis der Eventualabstimmung bekannt ist.

#### *b. Varianten der Fragestellung*

Bei der Fragestellung können zunächst die beiden zur Diskussion stehenden Änderungen (Initiative und Gegenvorschlag) einander als Eventualvorlagen gegenübergestellt werden mit anschliessender Konfrontation der obsiegenden Vorlage mit dem geltenden Verfassungstext – oder der Bürger hat in der ersten Abstimmung darüber zu befinden, ob überhaupt eine Änderung der Verfassung vorgenommen werden soll und für den Fall, dass diese Frage bejaht wird, in der Hauptabstimmung die Wahl zwischen Initiative und Gegenentwurf zu treffen.

### *Das Problem des Volks- und Ständemehrs*

Bei allen Varianten von Eventualabstimmungen unterliegt es keinem Zweifel, dass für die Annahme der einen oder andern Vorlage in der Hauptabstimmung das (absolute) Volksmehr und das Ständemehr notwendig sind. In diesem zweiten

Gang wird darüber entschieden, ob die eine oder andere Fassung, die sich in der Eventualabstimmung gegenüberstanden, nun Verfassungsrecht wird.

Anders liegen die Dinge hingegen bei der Beantwortung der Eventualfrage. Hier wird lediglich ein Vorentscheid im Verfahren getroffen, eine Art Vorwahl der in der massgebenden Abstimmung einander gegenüberzustellenden Texte. Dies ist im Falle der Gegenüberstellung von Initiative und Gegenentwurf geradezu augenfällig, trifft aber auch für das zweite der zitierten Verfahren zu, wenn in der Eventualabstimmung darüber zu befinden ist, ob überhaupt eine Revision des geltenden Verfassungstextes in Betracht gezogen werden soll. Auch hier wird lediglich eine Vorfrage bereinigt. Aus diesen Gründen halten wir dafür, dass für die «Bevorzugung» des einen oder andern Textes im Sinne seiner Bestimmung für die massgebende Gegenüberstellung das Volksmehr genügt.

Die gleiche Schlussfolgerung dürfte sich aus einer politisch-psychologischen Überlegung ergeben: Wenn schon bei der Beantwortung der Eventualfrage Volks- und Ständemehr verlangt werden, würde die – unter Umständen grosse – Mehrheit der Bürger die in der Eventualabstimmung das Volks- und Ständemehr geliefert haben, nicht begreifen, dass sie diesen gleichen Entscheid in einer zweiten Abstimmung nochmals mit Volks- und Ständemehr zu bestätigen haben. Dazu kommt die Möglichkeit, dass in der Eventualabstimmung beide Vorlagen an der Voraussetzung des doppelten Mehrs scheitern, womit das Verfahren blockiert ist, oder dass Volk und Stände einer Vorlage in der Eventualabstimmung eindeutig den Vorzug geben, in der Hauptabstimmung aber beide scheitern, was rasch herber Kritik an diesem Verfahren rufen würde. Wahrscheinlich müsste man bei solchen Eventualabstimmungen generell eine neue Darstellung der Fragestellung einführen, da dem Nein nicht die gleiche Bedeutung zukommt wie bei der Hauptabstimmung, wo es definitiv um Annahme oder Verwerfung einer Vorlage geht. Es gibt bei der Eventualabstimmung nur ein Ja entweder zur einen oder zur andern Vorlage, weshalb vorzugsweise eine Darstellung zu wählen wäre, die gestatten würde, die Bevorzugung der einen oder andern Vorlage beispielsweise durch ein Kreuz (= Stimme) zum Ausdruck zu bringen. Die Vorlage mit mehr Stimmen würde dann obsiegen.

### *Die Frage der Zuständigkeit*

Wird für die Eventualabstimmung das relative Volksmehr als massgebend betrachtet, was einer wesentlichen Neuerung in unserem Abstimmungsverfahren gleichkommt, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob dafür eine Verfassungsrevision notwendig ist. Wir halten dafür, dass diese Frage nicht zu bejahen ist. Wie bereits ausgeführt, wäre die Eventualabstimmung – in jeder Form – ein Verfahrensmodus, der nicht mit dem entscheidenden Urnengang nach Artikel 123 der Bundesverfassung gleichgestellt werden darf. Aus Artikel 122 der Bundesverfassung ergibt sich im übrigen die Zuständigkeit der Bundesversammlung, das Verfahren bei den Volksbegehren und den Abstimmungen zur Revision der Bundesverfassung durch ein Bundesgesetz näher zu regeln. Diese Verfassungsgrundlage darf für den

gesämten Bereich dessen, was in Eventualabstimmungen vorentschieden wird, als durchaus genügend betrachtet werden.

### *Beurteilung der verschiedenen Varianten*

Zu den Varianten des Verfahrens ist vorweg folgendes zu sagen: Im Falle der Abstimmung *am gleichen Tag* wird die Fragestellung zwangsläufig kompliziert, da mit Hypothesen gearbeitet werden muss. In der Botschaft vom 25. April 1960 zur Revision des Initiativengesetzes ist folgende Fragestellung als Möglichkeit diskutiert worden:

1. Für den Fall, dass eine Verfassungsänderung beschlossen wird,
  - a. Geben Sie der Initiative den Vorzug?
  - oder
  - b. Geben Sie dem Gegenentwurf den Vorzug?
2. Wollen Sie die Initiative, falls sie den Vorzug erhält, annehmen?
3. Wollen Sie den Gegenentwurf, falls er den Vorzug erhält, annehmen?

Man könnte diese Fragen aber auch einfacher wie folgt formulieren:

### *Eventualfrage*

Geben Sie der Initiative den Vorzug?

oder

Geben Sie dem Gegenentwurf den Vorzug?

### *Hauptfrage*

Wollen Sie die Initiative, falls sie den Vorzug erhielt (siehe Eventualfrage), annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf, falls er den Vorzug erhielt (siehe Eventualfrage), annehmen?

Auf die Vorteile dieser Fragestellung ist bereits hingewiesen worden. Sie gestattet dem Bürger, seinen Willen differenzierter und damit klarer zum Ausdruck zu bringen als bei der Alternativabstimmung. Der grosse Nachteil liegt demgegenüber darin, dass die Fragestellung kompliziert ist – auf jeden Fall komplizierter als bei der geltenden Ordnung, die ihrerseits schon der mangelnden Klarheit bezichtigt wird. In seiner Botschaft und im Entwurf zum Initiativengesetz von 1892 (BBl 1891 IV 17) hat der Bundesrat die Eventualabstimmung in Vorschlag gebracht – die Bundesversammlung hat sie abgelehnt und sich für das Alternativverfahren entschieden. Im Jahre 1962 hat sie – diesmal in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – an der Alternativabstimmung, d. h. an der noch heute geltenden Ordnung, festgehalten.

Bei der Eventualabstimmung in zwei Etappen vereinfacht sich die Fragestellung, da das Ergebnis der ersten Abstimmung bei der Hauptabstimmung bekannt ist – was dem Bürger vorgelegt wird bzw. werden muss, ist aber nichts anderes als eine Alternativfrage, bei der, genau wie nach dem geltenden Recht, ein doppeltes Ja ausgeschlossen wäre. Negativ sind im übrigen die Tatsachen zu werten, dass die ohnehin beängstigend grosse Zahl von Abstimmungen noch vermehrt wird und dass der zweite Entscheid durch Zufälligkeiten geprägt ist, weil an den beiden Abstimmungen nie die gleichen Bürger teilnehmen. Schliesslich ist ernsthaft mit der Möglichkeit von Manipulationen in dem Sinne zu rechnen, als aus taktischen Gründen in der Eventualabstimmung für die extremere Variante gestimmt wird, um diese dann in der Hauptabstimmung umso leichter zu Fall zu bringen. Dies mag bei der Abstimmung in einer Versammlung oder in einem Parlament angängig sein, dürfte aber in einer Volksabstimmung rasch scharfer Kritik rufen.

All diese Überlegungen gelten sowohl für die Eventualabstimmung mit der Gegenüberstellung von Initiative und Gegenentwurf wie für die Gegenüberstellung des bisherigen Zustandes und der Revisionsfrage schlechthin.

Zusammenfassend sehen wir deshalb keine Lösung des Problems, die im Rahmen der Gesetzesrevision verwirklicht werden könnte und der geltenden Ordnung eindeutig überlegen wäre. Eine Verfassungsrevision wegen des doppelten Ja allein zu eröffnen, dürfte aber ebenfalls nicht zweckmässig sein. Die zahlreichen Fragen, die derzeit im Bereich des Initiativrechts zur Diskussion stehen, müssen gesamthaft zum Gegenstand einer umfassenden Revision gemacht werden, von der einzig die Erhöhung der Unterschriftenzahl, die Ihnen demnächst unterbreitet wird, auszunehmen ist.

#### Artikel 75

sieht vor, dass die Stimmrechts-, Abstimmungs- und Wahlbeschwerden in erster Instanz von der zuständigen Kantonsregierung beurteilt werden. Damit wird am ehesten erreicht, dass der einer Beschwerde zugrundeliegende Sachverhalt zuverlässig abgeklärt und festgehalten wird (Sicherstellung des Stimmmaterials, Nachzählungen usw.). Die Bundesbehörden wären dazu kaum in der Lage.

Um zu vermeiden, dass die Gültigkeit einer Volksabstimmung auf unbestimmte Zeit bestritten werden könnte, sieht Absatz 2 eine Befristung der Beschwerdemöglichkeit vor. Es wird immerhin davon ausgegangen, dass nach dem Prinzip des guten Glaubens und nach ständiger Praxis des Bundesgerichts unverzüglich Beschwerde erhoben werden muss und zwar wenn immer möglich *vor* den Abstimmungstagen. Es soll damit möglichst vermieden werden, dass Beschwerden je nach dem Ausgang der Abstimmung eingereicht werden.

#### Artikel 76

Neuredaktion ohne materielle Änderung.



*Artikel 77*

Sowohl die Stimmrechts- als auch die Wahl- und Abstimmungsbeschwerden sind ihrer Natur nach dringlich. Vom Beschwerdeentscheid hängen die Ausübung des Stimmrechts bzw. die Durchführung und Gültigkeit des Ergebnisses der Nationalratswahl oder einer Volksabstimmung ab. Der Entwurf mutet deshalb der Kantonsregierung zu, innert zehn Tagen über Beschwerden zu befinden. Stellt die Kantonsregierung im Wahl- oder Abstimmungsverfahren von Amtes wegen Unregelmässigkeiten fest, so hat sie diese durch geeignete Massnahmen unverzüglich zu beheben.

Diese Bestimmung ist bei einigen Kantonen wegen der kurzen Frist von zehn Tagen auf Widerstand gestossen. Es ist immerhin zu beachten, dass bei Nationalratswahlen auf jeden Fall das ganze Beschwerdeverfahren vor der konstituierenden Sitzung des Nationalrats abgeschlossen werden muss. Dies bedeutet, dass bloss ein Zeitraum von fünf Wochen für die Erledigung besteht. Es sind deshalb die für alle Instanzen festgesetzten Fristen sehr kurz bemessen.

*Artikel 78*

Entscheide der Kantonsregierung über Stimmrechtsbeschwerden sowie die in Absatz 2 erwähnten Verfügungen der Bundeskanzlei unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (vgl. Art. 97 ff. des Bundesgesetzes vom 16. Dez. 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege; SR 173.110). Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht.

Absatz 3 hält fest, dass die Bundeskanzlei ebenfalls zur Beschwerdeführung berechtigt ist.

*Artikel 79*

hält fest, dass Entscheide der Kantonsregierung über Abstimmungsbeschwerden neuerdings an den Bundesrat weiterzuziehen sind. Bis anhin bestand bei Verfassungsabstimmungen die Rekursmöglichkeit an das Parlament. Nach Artikel 15 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzesentwurfs wird die Erwirkung der Abstimmungsergebnisse aber inskünftig auch bei Verfassungsänderungen vom Bundesrat vorgenommen. Es drängt sich deshalb eine Änderung der Rekursinstanz auf, da die gleiche Behörde über allfällige Beschwerden befinden soll, welche das Abstimmungsergebnis verbindlich feststellt.

*Artikel 80*

sieht – wie das geltende Recht – die Rekursmöglichkeit gegen Entscheide der Kantonsregierung über Wahlbeschwerden an den Nationalrat vor. Nach Artikel 50 Absatz 1 des vorliegenden Entwurfs nimmt der Nationalrat auch die Validierung der Wahl vor, so dass es als angezeigt erscheint, ihn auch über allfällige Beschwerden entscheiden zu lassen.

*Artikel 81*

sieht – wie bisher – vor, dass kantonales Recht gilt, sofern das vorliegende Gesetz keine Bestimmungen enthält. Vorbehalten bleiben Ausführungserlasse des Bundes sowie das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

*Artikel 82*

ermöglicht den Einsatz geeigneter technischer Hilfsmittel (z. B. der elektronischen Datenverarbeitung) zur Erfassung und Ermittlung der Ergebnisse der Nationalratswahlen oder von Volksabstimmungen. Die Verwendung dieser Hilfsmittel bedarf einer Bewilligung des Bundesrats; diese wird erteilt, wenn die Eignung und Zuverlässigkeit der technischen Mittel und namentlich auch die Wahrung des Stimmgeheimnisses gewährleistet sind.

*Artikel 83*

Allgemeine Fristenregelung.

*Artikel 84*

Nach ständiger Rechtsprechung erhebt die staatsrechtliche Kammer des Bundesgerichts keine Kosten bei Wahlbeschwerden, ausgenommen in Fällen von offensichtlich trölerischen oder gegen den guten Glauben verstossenden Beschwerden. Für die kantonalen Verfahren sowie für jene auf Bundesebene wurde diese Praxis nun festgehalten.

*Artikel 85*

schafft die gesetzliche Voraussetzung für vermehrte, differenzierte statistische Erhebungen über die Volksabstimmungen und die Wahl des Nationalrats. Die bisherige Tätigkeit des Eidgenössischen Statistischen Amtes war durch die mangelnde Gesetzesgrundlage stark beschränkt. Die diesbezüglichen Entscheide des Bundesrats nach Absatz 1 müssen auf die Wahrung des Stimmgeheimnisses Rücksicht nehmen (Abs. 3). Die Grösse der Gemeinde, in welcher zusätzliche Erhebungen angestellt werden, dürfte nicht unwesentlich sein. Die Einwohnerzahl sollte in der Regel nicht unter 10 000 liegen.

*Artikel 86*

Die meisten Änderungen von Bundesgesetzen ergeben sich aus materiellen Änderungen, welche das vorliegende Gesetz vornimmt. Ein Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen erübrigt sich deshalb. Besondere Beachtung verdient dagegen:

- Ziffer 1: Bei einer brieflichen Stimmabgabe, wie sie in Artikel 5 des Entwurfs in viel weiterem Mass zugelassen wird als bis anhin, können gewisse Möglichkeiten des Missbrauchs nicht ausgeschlossen werden. Zum Schutz der neuen Stimmabgabebereicherungen scheint es angezeigt, den neuen Straftatbestand «Stimmenfang» zu schaffen und unter Strafandrohung zu stellen.
- Ziffer 2: Es hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr gezeigt, dass die Veröffentlichung umfangreicher Staatsverträge die Sammlung eidgenössischer Gesetze unverhältnismässig stark belastet und unübersichtlich gestaltet. Wir sehen deshalb vor, dass die überwiegend technischen Daten solcher Staatsverträge – mit entsprechendem Vermerk in der AS – ausnahmsweise auch anderweitig veröffentlicht werden. Dies erfordert eine Änderung von Artikel 67 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Eine entsprechende Bestimmung ist im Rahmen der Revision des Rechtskraftgesetzes auch für ausgesprochen technische Anhänge, Tarifpositionen usw. mit sehr kleinem Adressatenkreis vorgesehen.
- Ziffer 4: Die Änderung von Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege legt fest, dass die Geschworenen neu durch die kantonalen Parlamente gewählt werden. Der Entwurf setzt die Zahl der Einwohner, auf die ein Geschworener zu wählen ist, neu auf 10 000 fest (bisher 3000).

#### *Artikel 87*

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes werden sechs bisherige Erlassse der Gesetzesstufe (zwei davon sind seit über 100 Jahren in Kraft) hinfällig. Damit werden insgesamt 122 Artikel aufgehoben; das neue Gesetz umfasst deren 90.

#### *Artikel 88*

Die seit dem Jahre 1935 anhängige Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz ist materiell längst überholt; sie kann jedoch nicht zurückgezogen werden, weil eine entsprechende Klausel im Initiativtext fehlt. Nach Rücksprache mit den Urhebern der Initiative soll das Volksbegehren mit diesem Gesetz ausdrücklich abgeschrieben werden.

#### *Artikel 89 und 90*

Es ist angezeigt, die Inkraftsetzung des Gesetzes dem Bundesrat zu übertragen, da auf die Anpassung kantonaler Bestimmungen Rücksicht genommen werden muss.

## 4 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 (je nach Entscheid des Parlaments für den Bund) die Kosten für die Herstellung der Nationalratswahlzettel. Es handelt sich dabei allerdings für die wenigsten Kantone um die Entstehung neuer Kosten, da in den meisten 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.

Es kann jedenfalls festgehalten werden, dass die Vorlage weder wesentliche finanzielle noch personelle Neubelastungen mit sich bringt.

## 5 Frage der Verfassungsmässigkeit

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf stützt sich auf die Artikel 43, 47, 66, 72–77, 89, 89<sup>bis</sup>, 90, 106 und 120–123 der Bundesverfassung.

## 6 Anträge

Der Bundesrat beantragt Ihnen, aus diesen Erwägungen, auf den Gesetzesentwurf einzutreten, ihn zum Beschluss zu erheben und die nachfolgend genannten Postulate abzuschreiben:

- |        |       |   |
|--------|-------|---|
| 1968 P | 9833  | <i>Stimmabgabe der Wehrmänner</i><br>(N 13. Juni 1968, Duss)              |
| 1968 P | 9902  | <i>Stimmabgabe auf dem Korrespondenzwege</i><br>(N 19. Dez. 1968, Muheim) |
| 1970 P | 10551 | <i>Stimmrecht und Strafvollzug</i><br>(S 17. Juni 1970, Munz)             |
| 1971 P | 10690 | <i>Erläuterung zu Abstimmungsvorlagen</i><br>(N 2. Juni 1971, Muheim)     |
| 1971 P | 10838 | <i>Stimmabgabe durch Stellvertreter</i><br>(N 2. Juni 1971, Bretscher)    |

- 1971 P 10909 *Stimmabgabe durch Stellvertretung*  
(N 2. Juni 1971, Welter)
- 1971 P 10638 *Gleichbehandlung aller Schweizer Bürger*  
*bei Entzug des Stimm- und Wahlrechts*  
(N 21. Sept. 1971, Ketterer)
- 1971 P 10995 *Bundesbeamte; Wählbarkeit in den Nationalrat*  
(N 29. Sept. 1971, Blatti)
- 1972 P 11123 *Erläuterung der Abstimmungsvorlage*  
(S 15. März 1972, Amstad)
- 1972 P 11100 *Stellvertretung bei eidgenössischen Wahlen*  
*und Abstimmungen* (S 15. März 1972, Bächtold)
- 1972 P 11141 *Wahlverfahren für den Nationalrat*  
(N 28. Juni 1972, Akeret)
- 1972 P 11131 *Wahlmodus für die eidg. Geschworenen*  
(N 27. Sept. 1972, Breitenmoser)
- 1973 P 11606 *Wahlstatistik* (N 19. Juni 1973, Hagmann)
- 1973 P 11690 *Ausübung des Stimmrechts*  
(N 25. Sept. 1973, Künzi)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 9. April 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Graber**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

# **Bundesgesetz über die politischen Rechte**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 43, 47, 66, 72–77, 89, 89<sup>bis</sup>, 90, 106 und 120–123 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

## **1. Titel: Stimmrecht und Stimmabgabe**

### **Art. 1**

#### *Inhalt des Stimmrechts*

Das Stimmrecht im Sinne von Artikel 74 der Bundesverfassung ist das Recht, an den Nationalratswahlen und an eidgenössischen Abstimmungen teilzunehmen sowie eidgenössische Referenden und Volksinitiativen zu unterzeichnen.

### **Art. 2**

#### *Ausschluss vom Stimmrecht*

Vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ist nur ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) entmündigt wurde.

### **Art. 3**

#### *Politischer Wohnsitz*

<sup>1</sup> Die Stimmabgabe erfolgt am politischen Wohnsitz. Dies ist die Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist.

<sup>1)</sup> BBl 1975 I 1317

<sup>2</sup> Wer statt des Heimatscheins einen andern Ausweis (Heimatausweis, Interimsschein, usw.) hinterlegt, erwirbt nur politischen Wohnsitz, wenn er nachweist, dass er am Ort, wo der Heimatschein liegt, nicht im Stimmregister eingetragen ist.

#### Art. 4

##### *Stimmregister*

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten sind am politischen Wohnsitz in das Stimmregister einzutragen. Eintragungen und Streichungen sind von Amtes wegen vorzunehmen.

<sup>2</sup> Vor einer Wahl oder Abstimmung sind Eintragungen bis zum Vortag der ersten vorzeitigen Stimmabgabe vorzunehmen, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen zur Teilnahme am Abstimmungstag erfüllt sind.

<sup>3</sup> Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

#### Art. 5

##### *Grundsätze der Stimmabgabe*

<sup>1</sup> Für die Stimmabgabe müssen die amtlichen Stimm- und Wahlzettel benutzt werden.

<sup>2</sup> Stimmzettel und Wahlzettel ohne Vordruck sind handschriftlich auszufüllen. Wahlzettel mit Vordruck dürfen nur handschriftlich geändert werden.

<sup>3</sup> Der Stimmberechtigte hat seine Stimme persönlich an der Urne abzugeben.

<sup>4</sup> Brieflich können die Stimme auf dem ganzen Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgeben:

a. Kranke und Gebrechliche;

b. Stimmberechtigte, die wegen höherer Gewalt am Gang zur Urne verhindert sind;

c. Stimmberechtigte, die ausserhalb ihres Wohnsitzes weilen.

<sup>5</sup> Kantone, welche die briefliche Stimmabgabe in weiterem Umfang vorsehen, können das kantonale Recht auch für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen als anwendbar erklären.

<sup>6</sup> Stellvertretung ist zulässig, soweit das kantonale Recht sie für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen vorsieht.

<sup>7</sup> Das Stimmgeheimnis ist zu wahren.

#### Art. 6

##### *Stimmabgabe Invalider*

Die Kantone sorgen dafür, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen.

## Art. 7

*Vorzeitige Stimmabgabe*

<sup>1</sup> Die Kantone ermöglichen die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag.

<sup>2</sup> Für die vorzeitige Stimmabgabe hat das kantonale Recht vorzusehen, dass alle oder einzelne Urnen während einer bestimmten Zeit geöffnet sind oder dass der Stimmberechtigte den Stimmzettel in einem verschlossenen Umschlag bei einer Amtsstelle abgeben kann.

<sup>3</sup> Kantone, welche die vorzeitige Stimmabgabe in weiterem Umfang vorsehen, können das kantonale Recht auch für eidgenössische Abstimmungen und Wahlen als anwendbar erklären.

<sup>4</sup> Die Kantone erlassen die zur Erfassung aller Stimmen, zur Sicherung des Stimmgeheimnisses und zur Verhinderung von Missbräuchen erforderlichen Bestimmungen.

## Art. 8

*Briefliche Stimmabgabe*

<sup>1</sup> Die Kantone sorgen für ein einfaches Verfahren der brieflichen Stimmabgabe. Sie erlassen insbesondere Bestimmungen, um die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen zu gewährleisten und Missbräuche zu verhindern.

<sup>2</sup> Die briefliche Stimmabgabe ist frühestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zulässig.

## Art. 9

*Wehrpflichtige*

<sup>1</sup> Im Dienst stehende Wehrpflichtige können auch bei kantonalen und kommunalen Urnengängen brieflich stimmen.

<sup>2</sup> Die Kantone können für die Wehrpflichtigen besondere Bestimmungen über die vorzeitige Stimmabgabe erlassen.

<sup>3</sup> Die Absätze 1 und 2 gelten auch für Dienstleistende im Zivilschutz.

**2. Titel: Abstimmungen**

## Art. 10

*Anordnung der Abstimmung*

<sup>1</sup> Der Bundesrat setzt den Abstimmungstag fest.



<sup>2</sup> Jeder Kanton führt die Abstimmung auf seinem Gebiet durch und erlässt die erforderlichen Anordnungen.

## Art. 11

### *Abstimmungsvorlage und Stimmzettel*

<sup>1</sup> Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung.

<sup>2</sup> Der Abstimmungsvorlage wird vom Bundesrat eine kurze, sachliche Erläuterung beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.

<sup>3</sup> Die Stimmberechtigten erhalten Abstimmungsvorlage und Erläuterung mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag.

## Art. 12

### *Ungültige Stimmzettel*

<sup>1</sup> Stimmzettel sind ungültig, wenn sie

- a. nicht amtlich sind;
- b. anders als handschriftlich ausgefüllt sind;
- c. den Willen des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen;
- d. sachfremde Äusserungen (Bemerkungen, Zeichen usw.) enthalten;
- e. falls brieflich gestimmt wird, nicht bei einer inländischen Poststelle aufgegeben wurden.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben die Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründe, die mit dem kantonalen Verfahren (Stimmkuvert, Kontrollmarke oder -stempel usw.) zusammenhängen.

## Art. 13

### *Ermittlung des Abstimmungsergebnisses*

Für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses fallen die leeren und ungültigen Stimmzettel ausser Betracht.

## Art. 14

### *Abstimmungsprotokoll*

<sup>1</sup> Über das Ergebnis einer Abstimmung wird in jedem Stimmbüro ein Protokoll erstellt, das die Zahl der Stimmberechtigten, der Stimmenden, der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel sowie der Ja- und Neinstimmen angibt.

<sup>2</sup> Das Protokoll wird an die Kantonsregierung weitergeleitet, welche die vorläufigen Ergebnisse aus dem ganzen Kanton zusammenstellt, sie der Bundeskanzlei unverzüglich mitteilt und im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht.

<sup>3</sup> Die Kantone übermitteln die Protokolle, auf Verlangen auch die Stimmzettel, innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist (Art. 77 Abs. 3) der Bundeskanzlei. Nach der Erwirkung des Abstimmungsergebnisses werden die Stimmzettel vernichtet.

#### Art. 15

##### *Erwahrung und Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses*

<sup>1</sup> Der Bundesrat stellt das Abstimmungsergebnis verbindlich fest (Erwahrung).

<sup>2</sup> Der Erwahrungsbeschluss wird im *Bundesblatt* veröffentlicht.

<sup>3</sup> Änderungen der Bundesverfassung treten mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt.

### **3. Titel: Wahl des Nationalrats**

#### **1. Kapitel: Allgemeines**

#### Art. 16

##### *Verteilung der Sitze auf die Kantone*

<sup>1</sup> Für die Verteilung der Nationalratssitze ist das amtlich veröffentlichte Ergebnis der letzten Zählung der Wohnbevölkerung massgebend.

<sup>2</sup> Der Bundesrat stellt nach jeder Volkszählung fest, wieviele Sitze den einzelnen Kantonen und Halbkantonen zukommen.

#### Art. 17

##### *Verteilungsverfahren*

Die 200 Sitze des Nationalrats werden auf die Kantone und Halbkantone nach folgendem Verfahren verteilt:

- a. *Erste Verteilung*: Die Wohnbevölkerung der Schweiz wird durch 200 geteilt; das auf die nächste ganze Zahl aufgerundete Ergebnis ist für die erste Verteilung massgebend. Jeder Kanton, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält einen Sitz, scheidet aber für die weitere Verteilung aus.
- b. *Zweite Verteilung*: Die Wohnbevölkerung der verbleibenden Kantone wird durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Sitze geteilt; das auf die nächste

ganze Zahl aufgerundete Ergebnis ist für die zweite Verteilung massgebend. Jeder Kanton erhält nun so viele Sitze, als die neue Verteilungszahl in seiner Bevölkerungszahl aufgeht.

- c. *Restverteilung* · Die restlichen Sitze werden auf die Kantone mit den grossten Restzahlen verteilt. Erreichen zwei oder mehrere Kantone die gleichen Restzahlen, so wird der letzte Sitz dem Kanton zugeteilt, der nach der Teilung der Bevölkerungszahl jedes dieser Kantone durch die für die erste Verteilung massgebende Zahl die grössere Restzahl aufweist. |

## Art. 18

### *Unvereinbarkeit*

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Ständerats, die von der Bundesversammlung gewählten Magistratspersonen und Bundesbeamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrats sein (Art. 77 BV). Werden sie in den Nationalrat gewählt, haben sie nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Ämter sie sich entscheiden.

<sup>2</sup> Bundesbeamte scheiden spätestens vier Monate nach Eintritt in den Nationalrat von ihrem Amte aus.

<sup>3</sup> Diese Regeln gelten sinngemäss für Personen geistlichen Standes (Art. 75 BV).

## Art. 19

### *Zeitpunkt der Wahl*

<sup>1</sup> Die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrats finden am zweitletzten Sonntag im Oktober statt. Ersatz- und Ergänzungswahlen setzt die Kantonsregierung auf den nächstmöglichen Termin an.

<sup>2</sup> Für die ausserordentliche Gesamterneuerung im Sinne von Artikel 120 Absatz 2 der Bundesverfassung setzt der Bundesrat den Zeitpunkt fest.

## Art. 20

### *Losentscheid*

Muss nach Gesetz das Los gezogen werden, so geschieht dies im Kanton durch Anordnung der Kantonsregierung, im Bund durch Anordnung des Bundesrats.

## 2. Kapitel: Verhältniswahlverfahren

### 1. Abschnitt: Vorschlagsverfahren

#### Art. 21

##### *Einreichung der Wahlvorschläge*

<sup>1</sup> Die Wahlvorschläge müssen bei der Kantonsregierung spätestens am 48. Tage (am siebtletzten Montag) vor dem Wahltag eintreffen.

<sup>2</sup> Kantone mit mindestens zwölf Nationalratssitzen können den Termin für die Einreichung der Wahlvorschläge sowie die übrigen Fristen im Vorschlagsverfahren um höchstens zwei Wochen vorverlegen.

<sup>3</sup> Die Kantone geben der Bundeskanzlei von allen Wahlvorschlägen und den Vorgeschlagenen von dem sie betreffenden Wahlvorschlag unverzüglich Kenntnis.

#### Art. 22

##### *Anzahl und Bezeichnung der Vorgeschlagenen*

<sup>1</sup> Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als im Wahlkreis Nationalräte zu wählen sind, und keinen Namen mehr als zweimal. Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, werden die letzten gestrichen.

<sup>2</sup> Die Wahlvorschläge müssen folgende Angaben über die Vorgeschlagenen enthalten: Familien- und Vornamen, Geburtsjahr, Beruf und Wohnort.

#### Art. 23

##### *Bezeichnung des Wahlvorschlages*

Jeder Wahlvorschlag muss eine zu seiner Unterscheidung von andern Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung tragen.

#### Art. 24

##### *Unterzeichner*

<sup>1</sup> Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens 50 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten handschriftlich unterzeichnet sein.

<sup>2</sup> Ein Stimmberechtigter darf nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Er kann nach der Einreichung des Wahlvorschlages seine Unterschrift nicht zurückziehen.

## Art. 25

*Vertreter des Wahlvorschlages*

<sup>1</sup> Die Unterzeichner haben einen Vertreter des Wahlvorschlages und dessen Stellvertreter zu bezeichnen. Verzichten sie darauf, so gelten diejenigen, deren Namen in der Reihenfolge der Unterzeichner an erster und zweiter Stelle stehen, als Vertreter und Stellvertreter.

<sup>2</sup> Der Vertreter und, wenn er verhindert ist, sein Stellvertreter sind berechtigt und verpflichtet, im Namen der Unterzeichner die zur Beseitigung von Anständen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben.

## Art. 26

*Einsichtnahme in Wahlvorschläge*

Die Wahlvorschläge und die Namen der Unterzeichner können von den Stimmberechtigten des Wahlkreises bei der zuständigen Behörde eingesehen werden.

## Art. 27

*Mehrfach Vorgeschlagene*

<sup>1</sup> Steht der Name eines Vorgeschlagenen auf mehr als einem Wahlvorschlag eines Wahlkreises, so fordert die Kantonsregierung den Vorgeschlagenen unverzüglich auf, bis zum 44. Tage (siebtletzter Freitag) vor dem Wahltag zu erklären, auf welchem dieser Vorschläge sein Name gestrichen werden soll.

<sup>2</sup> Die Bundeskanzlei erlässt eine gleiche Aufforderung an jene Vorgeschlagenen, deren Name auf Vorschlägen aus mehr als einem Wahlkreis stehen.

<sup>3</sup> Ist eine Erklärung innert dieser Frist nicht erhältlich, so entscheidet das Los, auf welchem Wahlvorschlag der Name des Vorgeschlagenen stehen bleiben soll. Auf den andern Wahlvorschlägen wird der Name des Vorgeschlagenen gestrichen.

## Art. 28

*Ablehnung des Vorschlages*

Ein Vorgeschlagener kann bis spätestens am 44. Tage (siebtletzter Freitag) vor dem Wahltag der Kantonsregierung die schriftliche Erklärung abgeben, er lehne seinen Vorschlag ab; in diesem Fall wird sein Name von Amtes wegen auf dem Wahlvorschlag gestrichen.

## Art. 29

*Behebung von Mängeln; Ersatzvorschläge*

<sup>1</sup> Die Kantonsregierung prüft die Wahlvorschläge und setzt nötigenfalls dem Vertreter der Unterzeichner eine Frist an, innert welcher er Mängel des Wahlvor-

schlages beheben und für amtlich gestrichene Vorgeschlagene Ersatzvorschläge einreichen kann.

<sup>2</sup> Die für den Ersatz Vorgeschlagenen müssen schriftlich erklären, dass sie den Wahlvorschlag annehmen. Fehlt diese Erklärung, steht der betreffende Name schon auf einem andern Wahlvorschlag oder ist der Vorgeschlagene nicht wahlfähig, so wird der Ersatzvorschlag gestrichen. Wenn der Vertreter des Wahlvorschlages nichts anderes verlangt, werden die Ersatzvorschläge am Ende des Wahlvorschlages angereiht.

<sup>3</sup> Wird ein Mangel nicht fristgemäss behoben, so ist der Wahlvorschlag ungültig. Betrifft der Mangel nur einen Vorgeschlagenen, so wird lediglich dessen Name gestrichen.

<sup>4</sup> Nach dem 41. Tage (sechstletzter Montag) vor dem Wahltag können die Unterzeichner ihre Wahlvorschläge nicht mehr ändern.

#### Art. 30

##### *Listen*

- <sup>1</sup> Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.
- <sup>2</sup> Die Listen werden mit Ordnungsnummern versehen.

#### Art. 31

##### *Verbundene Listen*

<sup>1</sup> Zwei oder mehr Listen können bis spätestens am 41. Tage (sechstletzter Montag) vor dem Wahltag durch übereinstimmende Erklärung der Unterzeichner oder ihrer Vertreter miteinander verbunden werden. Innerhalb einer Listenverbindung sind auch Unterlistenverbindungen zulässig.

- <sup>2</sup> Listen- und Unterlistenverbindungen sind auf den Listen zu vermerken.

#### Art. 32

##### *Bekanntmachung der Listen*

Die Kantonsregierung macht die Listen mit ihren Bezeichnungen und Ordnungsnummern sowie mit dem Hinweis auf Listen- und Unterlistenverbindungen so früh wie möglich öffentlich bekannt.

#### Art. 33

##### *Erstellung und Zustellung der Wahlzettel*

<sup>1</sup> Die Kantone erstellen für sämtliche Listen Wahlzettel, auf denen Listenbezeichnung, allenfalls Listenverbindung, Ordnungsnummer und Kandidatennamen

(Familien- und Vornamen, Geburtsjahr, Beruf und Wohnort) vorgedruckt sind, sowie Wahlzettel ohne Vordruck.

<sup>2</sup> Die Kantone lassen den Stimmberechtigten bis spätestens zehn Tage vor dem Wahltag einen vollständigen Satz aller Wahlzettel zustellen.

<sup>3</sup> Die Unterzeichner können bei den Staatskanzleien der Kantone zusätzliche Wahlzettel mit Vordruck zum Selbstkostenpreis beziehen.

## **2. Abschnitt: Wahlakt und Ermittlung der Ergebnisse**

### Art. 34

#### *Ausfüllen des Wahlzettels*

<sup>1</sup> Wer den Wahlzettel ohne Vordruck benutzt, kann Namen wählbarer Kandidaten eintragen und die Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer einer Liste anbringen.

<sup>2</sup> Wer einen Wahlzettel mit Vordruck benutzt, kann vorgedruckte Kandidatennamen streichen und Kandidatennamen aus andern Listen eintragen (panaschieren); er kann ferner die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung streichen oder durch eine andere ersetzen.

<sup>3</sup> Der Name des gleichen Kandidaten kann auf dem Wahlzettel zweimal aufgeführt werden (kumulieren).

### Art. 35

#### *Zusatzstimmen*

<sup>1</sup> Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatenstimmen, als im Wahlkreis Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind, so gelten die fehlenden Stimmen als Zusatzstimmen für die Liste, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer auf dem Wahlzettel angegeben ist. Fehlt eine solche Bezeichnung bzw. Ordnungsnummer oder enthält der Wahlzettel mehr als eine der eingereichten Listenbezeichnungen bzw. Ordnungsnummern, so zählen die fehlenden Stimmen nicht (leere Stimmen).

<sup>2</sup> Namen, welche auf keiner Liste des Wahlkreises stehen, werden gestrichen; die auf sie entfallenden Stimmen werden jedoch als Zusatzstimmen gezählt, wenn der Wahlzettel eine Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer trägt; fehlt eine solche, zählen diese Stimmen nicht (leere Stimmen).

<sup>3</sup> Bei einem Widerspruch zwischen Listenbezeichnung und Ordnungsnummer gilt die Listenbezeichnung.

## Art. 36

*Ungültige Wahlzettel und Kandidatenstimmen*

<sup>1</sup> Wahlzettel sind ungültig, wenn sie

- a. keinen Namen eines Kandidaten des Wahlkreises enthalten;
- b. nicht amtlich sind;
- c. anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert sind (Art. 5 Abs. 2);
- d. sachfremde Äusserungen enthalten;
- e. falls brieflich gestimmt wird, nicht bei einer inländischen Poststelle aufgegeben wurden.

<sup>2</sup> Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten gestrichen und zwar zuerst die gedruckten Namen.

<sup>3</sup> Steht der Name eines Kandidaten mehr als zweimal auf einem Wahlzettel, so werden die überzähligen Wiederholungen gestrichen.

## Art. 37

*Zusammenstellung der Ergebnisse*

Nach Schluss der Wahl stellen die Kantone aufgrund der Protokolle der Wahlbüros fest:

- a. die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidaten jeder Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen);
- b. die Zahl der Zusatzstimmen jeder Liste (Art. 35);
- c. die Summen der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen (Parteistimmen);
- d. für die verbundenen Listen die Gesamtzahl der auf die Listengruppe entfallenden Stimmen;
- e. die Zahl der leeren Stimmen.

## Art. 38

*Verteilung der Mandate auf die Listen*

<sup>1</sup> Die Zahl der gültigen Stimmen (Parteistimmen) aller Listen wird durch die um eins vermehrte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Das Ergebnis, auf die nächst höhere ganze Zahl aufgerundet, bildet die massgebende Verteilungszahl.

<sup>2</sup> Jeder Liste werden so viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist.

<sup>3</sup> Die verbleibenden Mandate werden wie folgt verteilt: Die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Mandate geteilt. Der Liste, die dabei die grösste Zahl erreicht, wird ein weiteres



Mandat zugeteilt. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis alle Mandate verteilt sind.

#### Art. 39

##### *Besondere Fälle*

<sup>1</sup> Ergibt die Teilung nach Artikel 38 Absatz 3 zwei oder mehrere gleiche Zahlen, so hat diejenige Liste den Vorrang, welche bei der Teilung nach Artikel 38 Absatz 2 den grössten Rest aufwies.

<sup>2</sup> Sind auch die Parteistimmenzahlen dieser Listen gleich, so hat diejenige Liste den Vorrang, bei welcher der für die Wahl in Betracht kommende Kandidat die grösste Stimmzahl aufweist.

<sup>3</sup> Sind auch die Stimmzahlen der Kandidaten gleich, so entscheidet das Los.

#### Art. 40

##### *Verteilung der Mandate an verbundene Listen*

<sup>1</sup> Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt.

<sup>2</sup> Die Gesamtzahl der auf sie entfallenden Mandate wird sodann den Artikeln 38 und 39 entsprechend auf die einzelnen Listen der Gruppe verteilt.

#### Art. 41

##### *Ermittlung der Gewählten*

<sup>1</sup> Von jeder Liste sind nach Massgabe der erreichten Mandate die Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste.

<sup>2</sup> Die nicht gewählten Kandidaten sind Ersatzleute in der Reihenfolge der erzielten Stimmen.

#### Art. 42

##### *Überzählige Mandate*

Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten aufführt, so sind alle ihre Kandidaten gewählt. Für die überzähligen Mandate findet eine Ergänzungswahl nach Artikel 53 statt.

#### Art. 43

##### *Stille Wahl*

<sup>1</sup> Überschreitet die Zahl der Kandidaten aller Listen nicht die Zahl der Sitze, so werden alle Kandidaten von der Kantonsregierung als gewählt erklärt.

<sup>2</sup> Ist die Zahl der Kandidaten aller Listen geringer als die Zahl der Sitze, so finden für die restlichen Sitze Ergänzungswahlen nach Artikel 53 statt.

#### Art. 44

##### *Wahl ohne Listen*

<sup>1</sup> Sind keine Listen vorhanden, so kann jeder wählbaren Person gestimmt werden. Gewählt sind die Personen mit den höchsten Stimmzahlen.

<sup>2</sup> Enthält ein Wahlzettel mehr Namen als Sitze zu vergeben sind, so werden die letzten gestrichen.

<sup>3</sup> Im übrigen gelten die für die Einerwahlkreise massgebenden Bestimmungen sinngemäss.

### **3. Kapitel: Mehrheitswahlverfahren**

#### Art. 45

##### *Wahlverfahren*

<sup>1</sup> In Wahlkreisen, in denen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist, kann jeder wählbaren Person gestimmt werden. Gewählt ist, wer das absolute Mehr der gültigen Stimmen erhalten hat.

<sup>2</sup> Erreicht niemand das absolute Mehr, so findet innert 14 Tagen ein weiterer Wahlgang statt, bei dem gewählt ist, wer die höchste Stimmzahl erreicht. Bei gleicher Stimmzahl entscheidet das Los.

#### Art. 46

##### *Wahlzettel*

Die Kantone stellen den Stimmberechtigten bis spätestens zehn Tage vor dem Wahltag einen Wahlzettel zu.

#### Art. 47

##### *Ungültige Wahlzettel*

Wahlzettel sind ungültig, wenn sie

- a. Namen verschiedener Personen enthalten;
- b. nicht amtlich sind;
- c. anders als handschriftlich ausgefüllt sind;
- d. sachfremde Äusserungen enthalten;
- e. falls brieflich gestimmt wird, nicht bei einer inländischen Poststelle aufgegeben wurden.

## Art. 48

*Ersatzwahlen*

Die Artikel 45–47 gelten auch für Ersatzwahlen.

**4. Kapitel: Veröffentlichung der Ergebnisse und Wahlprüfung**

## Art. 49

*Wahlanzeige; Veröffentlichung der Wahlergebnisse*

<sup>1</sup> Nach der Ermittlung der Ergebnisse teilt die Kantonsregierung den Gewählten ihre Wahl unverzüglich schriftlich mit und bringt dem Bundesrat die Namen der Gewählten zur Kenntnis.

<sup>2</sup> Die Kantonsregierung veröffentlicht die Ergebnisse aller Kandidaten im kantonalen Amtsblatt unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit.

## Art. 50

*Wahlprüfung*

<sup>1</sup> In der konstituierenden Sitzung nach der Wahl des Nationalrates ist zunächst über die Gültigkeit der Wahlen zu befinden. Der Nationalrat regelt das Verfahren in seinem Reglement.

<sup>2</sup> Bei diesen Verhandlungen hat Sitz und Stimme, wer sich durch eine Wahlbestätigung seiner Kantonsregierung ausweist.

<sup>3</sup> Beim Nachrücken sowie nach Ergänzungswahlen darf ein neu gewähltes Mitglied erst an den Verhandlungen teilnehmen, nachdem seine Wahl als gültig erklärt ist.

**5. Kapitel: Änderungen während der Amtsdauer**

## Art. 51

*Rücktritt*

Der Rücktritt aus dem Nationalrat ist dem Präsidenten des Nationalrates schriftlich mitzuteilen.

## Art. 52

*Nachrücken*

<sup>1</sup> Scheidet ein Mitglied des Nationalrates vor Ablauf der Amtsdauer aus, so erklärt die Kantonsregierung von der gleichen Liste den ersten Ersatzmann als gewählt. Bei gleicher Stimmzahl entscheidet die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste.

<sup>2</sup> Kann oder will ein Ersatzmann das Amt nicht antreten, so rückt der Nachfolgende an seine Stelle.

#### Art. 53

##### *Ergänzungswahl*

<sup>1</sup> Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, so haben die Unterzeichner der Liste, welcher das ausgeschiedene Mitglied des Nationalrates angehörte, das Recht auf Einreichung eines Wahlvorschlages. Dieser bedarf der Zustimmung von mindestens 30 Unterzeichnern der Liste.

<sup>2</sup> Die von den unterschrittsberechtigten Unterzeichnern einer Liste für die Ergänzungswahl vorgeschlagenen Kandidaten sind, nach Bereinigung des Wahlvorschlages (Art. 22 und Art. 29 des Gesetzes), von der Kantonsregierung ohne Wahlverhandlung nach den Artikeln 43 und 44 des Gesetzes als gewählt zu erklären.

<sup>3</sup> Machen die Unterzeichner der ursprünglichen Liste vom Vorschlagsrecht keinen Gebrauch, so findet eine Volkswahl statt. Sind mehrere Sitze zu besetzen, so finden die Bestimmungen über das Verhältniswahlverfahren Anwendung, andernfalls diejenigen über das Mehrheitswahlverfahren.

#### Art. 54

##### *Ende der Amtsdauer*

Die Amtsdauer des Nationalrates läuft im Jahre seiner Gesamterneuerung mit dem Tag vor der konstituierenden Sitzung des neuen Rates ab.

## **4. Titel: Referendum**

### **1. Kapitel: Obligatorisches Referendum**

#### Art. 55

##### *Veröffentlichung*

Erlasse, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, werden nach ihrer Annahme durch die Bundesversammlung veröffentlicht und vom Bundesrat der Abstimmung unterbreitet.

## 2. Kapitel: Fakultatives Referendum

### Art. 56

#### *Frist*

Für Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterstehen, dauert die Referendumsfrist 90 Tage von der amtlichen Veröffentlichung an.

### Art. 57

#### *Unterschriftenliste*

Wird ein Referendumsbegehren zur Unterzeichnung aufgelegt, so hat die Unterschriftenliste (Bogen, Blatt, Karte) folgende Angaben zu enthalten:

- a. den Kanton und die politische Gemeinde, in denen der Unterzeichner stimmberechtigt ist;
- b. die Bezeichnung des Erlasses mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;
- c. den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Referendum fälscht (Art. 282 StGB).

### Art. 58

#### *Unterschrift*

<sup>1</sup> Der Stimmberechtigte muss seinen Namen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben.

<sup>2</sup> Er muss alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung seiner Identität nötig sind, wie Vornamen, Jahrgang und Adresse.

<sup>3</sup> Er darf das gleiche Referendumsbegehren nur einmal unterschreiben.

### Art. 59

#### *Stimmrechtsbescheinigung*

<sup>1</sup> Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Behörde zuzustellen.

<sup>2</sup> Die Behörde bescheinigt das Stimmrecht der Unterzeichner, die in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück.

<sup>3</sup> Die Bescheinigung muss in Worten oder Ziffern die Zahl der bescheinigten Unterschriften angeben, datiert sein, die eigenhändige Unterschrift der bescheini-

genden Amtsperson aufweisen und deren amtliche Eigenschaft durch Stempel oder Zusatz kennzeichnen.

<sup>4</sup> Das Stimmrecht der Unterzeichner kann für mehrere Listen gesamthaft bescheinigt werden.

#### Art. 60

##### *Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung*

<sup>1</sup> Die Stimmrechtsbescheinigung wird verweigert, wenn die Voraussetzungen des Artikels 58 dieses Gesetzes nicht erfüllt sind. Hat der Stimmberechtigte mehrmals unterschrieben, so wird nur eine Unterschrift bescheinigt.

<sup>2</sup> Der Verweigerungsgrund ist auf der Unterschriftenliste anzugeben.

#### Art. 61

##### *Einreichung*

<sup>1</sup> Das Referendumsbegehren ist innerhalb der Referendumsfrist der Bundeskanzlei einzureichen.

<sup>2</sup> Eingereichte Unterschriftenlisten werden nicht zurückgegeben und können nicht eingesehen werden.

#### Art. 62

##### *Behebung von Mängeln der Bescheinigung*

<sup>1</sup> Die Bundeskanzlei lässt Mängel der Bescheinigung von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde beheben, soweit das Zustandekommen des Referendums davon abhängt.

<sup>2</sup> Diese Mängel können auch nach Ablauf der Referendumsfrist behoben werden.

#### Art. 63

##### *Zustandekommen*

<sup>1</sup> Nach Ablauf der Referendumsfrist stellt die Bundeskanzlei fest, ob das Referendum die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist, und erklärt es gegebenenfalls als zustandegekommen.

<sup>2</sup> Ungültig sind:

- a. Unterschriften auf Listen, welche die Erfordernisse nach Artikel 57 oder 59 nicht erfüllen;
- b. Unterschriften von Unterzeichnern, deren Stimmrecht nicht, ungültig oder zu Unrecht bescheinigt worden ist;
- c. Unterschriften auf Listen, die nach Ablauf der Referendumsfrist eingereicht worden sind.

<sup>3</sup> Die Bundeskanzlei veröffentlicht die Verfügung über das Zustandekommen samt der nach Kantonen aufgeteilten Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften im *Bundesblatt*.

#### Art. 64

##### *Unzulässigkeit des Rückzugs*

Der Rückzug eines Referendums ist nicht zulässig.

### **5. Titel: Volksinitiative**

#### Art. 65

##### *Unterschriftenliste*

<sup>1</sup> Wird eine Volksinitiative zur Unterzeichnung aufgelegt, so hat die Unterschriftenliste (Bogen, Blatt, Karte) folgende Angaben zu enthalten:

- a.* den Kanton und die politische Gemeinde, in denen der Unterzeichner stimmberechtigt ist;
- b.* den Wortlaut der Initiative;
- c.* den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative fälscht (Art. 282 StGB);
- d.* die Namen und Adressen von mindestens sieben Urhebern der Initiative (Initiativkomitee).

<sup>2</sup> Wird eine Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt, so muss jede Unterschriftenliste, die den Wortlaut der Initiative in einer Übersetzung wiedergibt, überdies auch den massgebenden Wortlaut bezeichnen.

#### Art. 66

##### *Vorprüfung*

Die Bundeskanzlei stellt auf Ersuchen des Initiativkomitees vor Beginn der Unterschriftensammlung durch Verfügung fest, ob die Unterschriftenliste den formellen gesetzlichen Anforderungen entspricht.

#### Art. 67

##### *Ergänzende Bestimmungen*

Die Artikel 58 (Unterschrift), 59 (Stimmrechtsbescheinigung), 60 (Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung) und 62 (Behebung von Mängeln der Bescheinigung) dieses Gesetzes gelten sinngemäss auch für die Volksinitiative.

## Art. 68

*Einreichung*

<sup>1</sup> Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Bundeskanzlei gesamthaft einzureichen.

<sup>2</sup> Eingereichte Unterschriftenlisten werden nicht zurückgegeben und können nicht eingesehen werden.

## Art. 69

*Zustandekommen*

<sup>1</sup> Die Bundeskanzlei stellt fest, ob eine Volksinitiative die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist, und erklärt sie gegebenenfalls als formell zustandekommen.

<sup>2</sup> Ungültig sind:

- a. Unterschriften auf Listen, welche die Erfordernisse nach Artikel 59 oder 65 nicht erfüllen;
- b. Unterschriften von Unterzeichnern, deren Stimmrecht nicht, ungültig, zu Unrecht oder früher als sechs Monate vor der Einreichung der Initiative bescheinigt worden ist.

<sup>3</sup> Die Bundeskanzlei passt mangelhafte Übersetzungen dem als massgebend bezeichneten Initiativtext an. Weichen die Übersetzungen vom massgebenden Text wesentlich ab, so entscheidet der Bundesrat darüber, ob mehrere Initiativen vorliegen. In diesem Fall ist nur zu prüfen, ob der massgebende Text die erforderliche Unterschriftenzahl auf sich vereinigt.

<sup>4</sup> Die Bundeskanzlei veröffentlicht die Verfügung über das Zustandekommen mit der nach Kantonen aufgeteilten Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften im *Bundesblatt*.

## Art. 70

*Rückzugsvorbehalt*

<sup>1</sup> Eine Volksinitiative kann zurückgezogen werden, wenn der Rückzug nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

<sup>2</sup> Der Ausschluss des Rückzugs einer Initiative ist auf jeder Unterschriftenliste anzugeben.

<sup>3</sup> Zum Rückzug einer Initiative ist das Initiativkomitee ermächtigt.



## Art. 71

*Rückzug*

<sup>1</sup> Der Rückzug einer Volksinitiative ist zulässig bis zur Festsetzung der Volksabstimmung durch den Bundesrat. Weist eine Initiative die Form der allgemeinen Anregung auf und stimmt die Bundesversammlung ihr zu, so ist der Rückzug nur bis zum Zustimmungsbeschluss zulässig.

<sup>2</sup> Der Rückzug bedarf der Zustimmung der Mehrheit des Initiativkomitees.

## Art. 72

*Behandlungsfristen*

Für die Behandlung einer Volksinitiative durch den Bundesrat und die Bundesversammlung und die dabei zu beachtenden Fristen gelten die Artikel 26, 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>1)</sup>.

## Art. 73

*Einheit der Materie und der Form*

<sup>1</sup> Ist bei einer Volksinitiative die Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 3 BV) oder die Einheit der Form (Art. 121 Abs. 4 BV) nicht gewahrt, so ist sie von der Bundesversammlung als ungültig zu erklären.

<sup>2</sup> Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

<sup>3</sup> Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist.

## Art. 74

*Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf*

<sup>1</sup> Beschliesst die Bundesversammlung im Sinne von Artikel 27 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes einen Gegenentwurf, werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt:

Wollen Sie die Volksinitiative annehmen?

oder

Wollen Sie den Gegenentwurf der Bundesversammlung annehmen?

<sup>2</sup> Stimmzettel, auf denen nur eine der beiden Fragen mit Ja oder Nein beantwortet wird, und Stimmzettel, auf denen beide Fragen verneint werden, sind gültig.

<sup>3</sup> Stimmzettel, auf denen beide Fragen bejaht werden, sind ungültig.

<sup>1)</sup> SR 171.11

<sup>4</sup> Eine Vorlage ist angenommen, wenn ihr mehr als die Hälfte der gültig Stimmenden und der Stände zustimmt.

## 6. Titel: Rechtspflege

### Art. 75

#### *Beschwerde*

<sup>1</sup> Bei der Kantonsregierung kann Beschwerde geführt werden:

- a. wegen Verletzung des Stimmrechts im Sinne der Artikel 2–4 sowie 59 und 60 dieses Gesetzes (Stimmrechtsbeschwerde);
- b. wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde);
- c. wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde).

<sup>2</sup> Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am 3. Tage nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt, einzureichen.

### Art. 76

#### *Beschwerdeschrift*

Die Beschwerdeschriften müssen zur Begründung eine kurze Darstellung des Sachverhalts enthalten.

### Art. 77

#### *Beschwerdeentscheide und Verfügungen*

<sup>1</sup> Die Kantonsregierung entscheidet innert zehn Tagen nach Eingang der Beschwerde.

<sup>2</sup> Wenn die Kantonsregierung auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten feststellt, trifft sie, wenn möglich vor Schluss des Wahl- oder Abstimmungsverfahrens, die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel.

<sup>3</sup> Die Kantonsregierung eröffnet ihren Beschwerdeentscheid und andere Verfügungen nach den Artikeln 34–38 und 65 Absätze 2 und 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren<sup>1)</sup> und teilt sie auch der Bundeskanzlei mit.

<sup>1)</sup> SR 172.021

## Art. 78

*Verwaltungsgerichtsbeschwerde*

<sup>1</sup> Gegen Entscheide über Stimmrechtsbeschwerden (Art. 75 Abs. 1 Bst. a) kann innert fünf Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt werden.

<sup>2</sup> Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ferner zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste bei Volksinitiativen sowie über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums.

<sup>3</sup> Die Bundeskanzlei übt das der Bundesverwaltung nach Artikel 103 Buchstabe b des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege<sup>1)</sup> zustehende Beschwerderecht aus.

## Art. 79

*Beschwerde an den Bundesrat*

Gegen Entscheide der Kantonsregierung über Abstimmungsbeschwerden (Art. 75 Abs. 1 Bst. b) kann innert fünf Tagen seit Eröffnung beim Bundesrat Beschwerde geführt werden. Der Bundesrat entscheidet darüber zusammen mit der Erhaltung des Abstimmungsergebnisses (Art. 15 Abs. 1).

## Art. 80

*Beschwerde an den Nationalrat*

Gegen Entscheide der Kantonsregierung über Wahlbeschwerden (Art. 75 Abs. 1 Bst. c) kann innert fünf Tagen seit Eröffnung beim Nationalrat Beschwerde geführt werden. Der Nationalrat entscheidet darüber zusammen mit der Validierung der Wahlen (Art. 50 Abs. 1).

**7. Titel: Gemeinsame Bestimmungen**

## Art. 81

*Kantonales Recht*

Soweit dieses Gesetz und die Ausführungserlasse des Bundes keine Bestimmungen enthalten, gilt kantonales Recht. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

<sup>1)</sup> SR 173.110

## Art. 82

*Verwendung technischer Hilfsmittel*

Der Bundesrat kann die Kantonsregierungen ermächtigen, für die Feststellung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit technischen Mitteln, von diesem Gesetz abweichende Bestimmungen zu erlassen.

## Art. 83

*Fristen*

Für die Berechnung der Fristen gelten, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, die Artikel 20 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren<sup>1)</sup> sowie die Artikel 32 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege<sup>2)</sup>.

## Art. 84

*Unentgeltlichkeit der Amtshandlungen*

Für Amtshandlungen aufgrund dieses Gesetzes dürfen keine Kosten erhoben werden. Bei trölerischen oder gegen den guten Glauben verstossenden Beschwerden können die Kosten dem Beschwerdeführer überbunden werden.

## Art. 85

*Statistische Erhebungen*

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann statistische Erhebungen über die Nationalratswahlen und über Abstimmungen anordnen.

<sup>2</sup> Er kann zu diesem Zweck nach Anhören der zuständigen Kantonsregierung in ausgewählten Gemeinden die Trennung der Stimmabgabe nach Geschlechtern und Altersgruppen vorsehen.

<sup>3</sup> Das Stimmgeheimnis darf durch solche Erhebungen nicht beeinträchtigt werden.

**8. Titel: Schlussbestimmungen****1. Kapitel: Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts**

## Art. 86

*Änderung von Bundesgesetzen*

1. Das *Schweizerische Strafgesetzbuch*<sup>3)</sup> wird wie folgt geändert:

<sup>1)</sup> SR 172.021

<sup>2)</sup> SR 173.110

<sup>3)</sup> SR 311.0

*Art. 282<sup>bis</sup> (neu)*

Wer Wahl- oder Stimmzettel planmässig einsammelt, ausfüllt Stimmenfang oder ändert oder wer derartige Wahl- oder Stimmzettel verteilt, wird mit Haft oder mit Busse bestraft.

2. Das *Geschäftsverkehrsgesetz*<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

Im *Abschnitt III/3* ist der Ausdruck «Volksbegehren» durch «Volksinitiative», der Ausdruck «Begehren» durch «Initiative» zu ersetzen.

*Art. 22*

Aufgehoben

*Art. 23*

Ist das Zustandekommen festgestellt, unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung Bericht und Antrag zur Volksinitiative.

*Art. 26 Abs. 1*

<sup>1</sup> Lautet die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung und weist sie die Form der allgemeinen Anregung auf, so hat die Bundesversammlung innert drei Jahren nach deren Einreichung darüber Beschluss zu fassen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht.

*Art. 27 Abs. 1*

<sup>1</sup> Lautet die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung und weist sie die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auf, so hat die Bundesversammlung innert vier Jahren nach deren Einreichung darüber Beschluss zu fassen, ob sie der Initiative, so wie sie lautet, zustimmt oder nicht.

*Art. 28 Abs. 1*

Anstatt «Bundesrat»: «Bundeskanzlei».

*Art. 29 Abs. 2 und 3*

Aufgehoben

*Art. 30*

Für die Ansetzung der Volksabstimmung über eine Volksinitiative und für das weitere Vorgehen gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom ...<sup>2)</sup> über die politischen Rechte.

<sup>1)</sup> SR 171.11

<sup>2)</sup> AS ...

*Art. 67 Abs. 2 und Abs. 3 (neu)*

<sup>2</sup> Für Erlasse, die dem Referendum unterliegen, bleiben die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom ...<sup>1)</sup> über die politischen Rechte vorbehalten.

<sup>3</sup> Staatsverträge sind im *Bundesblatt* oder auf andere genügende Weise zu veröffentlichen.

3. Das *Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege*<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 100 Bst. n (neu)*

n. auf dem Gebiet der politischen Rechte:  
Abstimmungs- und Wahlbeschwerden.

*Art. 106 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist dem Bundesgericht innert 30 Tagen, gegen eine Zwischenverfügung innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung, einzureichen; handelt es sich um Verfügungen der Kantonsregierung über die Nationalratswahlen und eidgenössischen Abstimmungen, so beträgt die Beschwerdefrist fünf Tage.

4. Das *Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege*<sup>3)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 4 Abs. 1, 5 Satz 2 und Abs. 6*

<sup>1</sup> Die Geschworenen werden von den kantonalen Parlamenten auf die Dauer von sechs Jahren gewählt. Auf je 10 000 Einwohner kommt ein Geschworener.

<sup>5</sup> ... Die Ablehnung ist dem kantonalen Parlament innert zehn Tagen seit der Bekanntmachung des Wahlergebnisses mitzuteilen.

<sup>6</sup> Das kantonale Parlament entscheidet endgültig über die Wählbarkeit sowie über die Verpflichtung zur Annahme der Wahl.

*Art. 5*

Aufgehoben

<sup>1)</sup> AS ...

<sup>2)</sup> SR 173.110

<sup>3)</sup> SR 312.0

5. Das *Bundesgesetz vom 12. März 1948*<sup>1)</sup> über die *Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947* und über die neue Reihe der Sammlung wird wie folgt geändert:

*Art. 4 Bst. a*

- a. alle Änderungen der Bundesverfassung, mit dem Datum der Annahme in der Volksabstimmung,

*Art. 87*

*Aufhebung von Bundesgesetzen*

Es werden aufgehoben:

- a. das Bundesgesetz vom 19. Juli 1872<sup>2)</sup> betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen;
- b. das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874<sup>3)</sup> betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse;
- c. das Bundesgesetz vom 23. März 1962<sup>4)</sup> über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz);
- d. das Bundesgesetz vom 25. Juni 1965<sup>5)</sup> über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen;
- e. das Bundesgesetz vom 8. März 1963<sup>6)</sup> über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates unter die Kantone;
- f. das Bundesgesetz vom 14. Februar 1919<sup>7)</sup> betreffend die Wahl des Nationalrates.

## **2. Kapitel: Übergangsrecht, Vollzug und Inkrafttreten**

*Art. 88*

*Übergangsrecht*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Tatsachen und Beschwerden, die sich auf Wahlen und Abstimmungen vor seinem Inkrafttreten beziehen. Das gleiche trifft zu für vorher eingereichte Referenden und Volksinitiativen. Für diese Fälle bleibt das bisherige Recht massgebend.

<sup>1)</sup> SR 170.513.1

<sup>2)</sup> BS 1 157

<sup>3)</sup> BS 1 173

<sup>4)</sup> AS 1962 789

<sup>5)</sup> AS 1966 849

<sup>6)</sup> AS 1963 419

<sup>7)</sup> BS 1 180

<sup>2</sup> Die am 31. Mai 1935 von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz eingereichte Volksinitiative betreffend die Gewährleistung der Pressefreiheit wird im Einverständnis mit den Urhebern abgeschrieben.

Art. 89

*Vollzug*

<sup>1</sup> Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Die kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates. Sie sind, nach Annahme dieses Gesetzes durch die Bundesversammlung, innert Jahresfrist zu erlassen.

Art. 90

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.



## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte (Vom 9. April 1975)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.018
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.04.1975
Date	
Data	
Seite	1317-1388
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 363

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.