

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Institutionen und Volksrechte</b>
Schlagworte	<b>Eidgenössische Wahlen</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Parlamentarische Initiative</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Eidgenössische Wahlen, Parlamentarische Initiative, 1992 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Parlamentsmandat	1
Parlamentsorganisation	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	2

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>EFK</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>SBV</b>	Schweizerischer Bauernverband
<b>SAV</b>	Schweizerischer Arbeitgeberverband

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CDF</b>	Contrôle fédéral des finances
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>USP</b>	Union Suisse des Paysans
<b>UPS</b>	Union Patronale Suisse

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 21.01.2019  
MARC BÜHLMANN

Die Mehrheiten beider Staatspolitischen Kommissionen (SPK-NR und SPK-SR) gaben der parlamentarischen Initiative Chiesa (svp, TI) Folge. Der Tessiner Volksparteivertreter will mit seiner Forderung die **Staatsangehörigkeit von Parlamentsmitgliedern transparent machen**. Jedes Ratsmitglied müsse gestützt auf das Parlamentsgesetz die persönlichen Interessenbindungen angeben. Dazu gehörten zwar zahlreiche Arten von Tätigkeiten, bisher aber nicht die Staatsangehörigkeit, die aber ebenfalls Vorteile und Nutzen mit sich bringen könne. Ein Ratsmitglied mit einer Doppelbürgerschaft könne persönliche Interessenbindungen haben, über welche die Bürgerinnen und Bürger informiert werden müssten.

Die SPK-NR stimmte der Initiative mit 15 zu 7 Stimmen zu, die SPK-SR gab ihr mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Um die «Erhöhung der Transparenz» zu erreichen – so die Formulierung der SPK-SR – soll also die SPK-NR eine Ergänzung des Parlamentsrechts ausarbeiten.

Schon im Sommer 2018 hatte eine Recherche der Aargauer Zeitung ergeben, dass im Parlament 19 Doppelbürgerinnen und Doppelbürger sitzen. Acht Ratsmitglieder besitzen auch den italienischen Pass gefolgt von Frankreich (4 Ratsmitglieder). Die meisten Vertreterinnen und Vertreter mit zwei Pässen weist die SP auf (10). In der SVP- und der GP-Fraktion sitzen je drei Doppelbürgerinnen bzw. Doppelbürger, zwei in der CVP- und einer in der FDP-Fraktion.<sup>1</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 20.11.2020  
MARC BÜHLMANN

Ende November legte die SPK-NR ihren Entwurf zur Revision der Parlamentsverordnung vor, mit der die **Staatsangehörigkeit von Parlamentsmitgliedern transparent gemacht werden soll**. Die auf eine parlamentarische Initiative Chiesa (svp, TI) zurückgehende Idee sieht vor, dass die im Internet veröffentlichten Kurzbiographien aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit allfälligen Doppelbürgerschaften ergänzt werden sollen. Alle Ratsmitglieder müssen bisher bei Amtsantritt Angaben zu Bürger- und Wohnort machen. Neu soll hier auch angegeben werden, wenn eine Person mehrere Staatsbürgerschaften aufweist. Die SPK-NR hatte sich entschlossen, den Vorstoss als Verordnung umzusetzen und ihn überdies nicht in die Vernehmlassung zu schicken, da es sich vorwiegend um Fragen der Organisation der Bundesbehörden handle. Die Kommission empfahl die Vorlage mit 14 zu 8 Stimmen (2 Enthaltungen) zur Annahme. Die Kommissionsmehrheit erhoffte sich davon mehr Transparenz. Eine Doppelbürgerschaft sei eine Angabe, die für Bürgerinnen und Bürger von Interesse sei, weshalb sie darüber informiert werden müssten, begründete die Mehrheit ihre Position. Eine rot-grüne Kommissionsminderheit wollte hingegen nicht auf die Vorlage eintreten, da sie auf der falschen Annahme beruhe, dass Parlamentsmitglieder mit mehreren Staatsangehörigkeiten Illoyalität gegenüber der Schweiz zeigen könnten. Eine zweite, rechtsbürgerliche Kommissionsminderheit beantragte, dass die Deklarationspflicht auch auf Mitglieder des Bundesrats ausgeweitet werden soll. Die Diskussion von Doppelbürgerschaften von Magistratspersonen war bei der Wahl von Ignazio Cassis ziemlich virulent geführt worden.<sup>2</sup>

#### Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 17.11.2016  
MARC BÜHLMANN

Nichts weniger als die **Rettung des Milizsystems** forderte Hans Grunder (bdp, BE) mittels zweier parlamentarischer Initiativen. Das Milizsystem gerate unter Druck und das Parlament verkomme schleichend zu einem Berufsparlament – so der Initiator. Dabei sichere nur ein Milizparlament Praxis- und Bürgernähe und werde den Gegebenheiten von Gesellschaft und Wirtschaft in einmaliger Weise gerecht. Damit der Entwicklung, die immer mehr Berufspolitiker hervorbringe, Einhalt geboten werden könne, schlug der Berner BDP-Nationalrat einerseits eine Amtszeitbeschränkung vor (Pa.lv. 15.492). Wenn man wisse, dass die Zeit im Parlament begrenzt ist, müsse man sich vor, während und nach dem nationalen Mandat beruflich orientieren, was wiederum gewährleiste, dass Berufsleute Parlamentarierinnen und Parlamentarier würden. Als Obergrenze wurden 12 Jahre vorgeschlagen. Der von Grunder selber als „Zwillingsinitiative“ bezeichnete zweite Vorstoss verlangte andererseits eine

Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf sechs Jahre (Pa.lv. 15.491). Damit würde die Politik versachlicht und miliztauglicher gemacht, weil die Parlamentsmitglieder nicht permanent teuren und aufwändigen Wahlkampf betreiben müssten. Zugleich würde dadurch die Bereitschaft steigen, neben einem Beruf auch ein Parlamentsmandat ausüben zu wollen.

Die SPK-NR lehnte Ende 2016 beide Anliegen ab. Mit 16 zu 4 Stimmen und dem Argument, dass eine mehrmalige Wiederwahl und somit die Länge der Amtszeit eines Parlamentsmitglieds den Wählerinnen und Wählern und den Parteien – z.B. mit parteiinternen Amtszeitbeschränkungen – selber zu überlassen sei, wurde für den Vorschlag für eine Amtszeitbeschränkung kein Folge geben empfohlen. Zudem zeigten international vergleichende Studien, dass die Mandatszeit in der Schweiz im Schnitt eher kurz sei. Der zweite Vorschlag erhielt mit 8 gegen 14 Stimmen zwar mehr Unterstützung in der Kommission, aber auch für ihn wurde beantragt, keine Folge zu geben. Hier wurde mit der „demokratiepolitischen Wirkung“ argumentiert. Wahlen seien für Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, korrigierend in die politische Zusammensetzung einzugreifen. Sei die Legislaturperiode zu lang, würden Meinungsumschwünge in der Bevölkerung nur mit Verspätung im Parlament neu repräsentiert. Zudem sei eine Verlängerung kaum geeignet, um die Arbeitsbelastung zu senken. Es sei in einer Demokratie von Nöten, dass sich Mandatsträgerinnen und Mandatsträger über verschiedene Medienkanäle ihren Wählerinnen und Wählern präsentierten und die eigenen Entscheide erklärten. Permanenter Wahlkampf würde sich also auch bei sechsjähriger Amtsperiode ergeben.<sup>3</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 06.06.2017  
MARC BÜHLMANN

Die von Hans Grunder (bdp, BE) selber als „Zwillingsinitiativen“ bezeichneten parlamentarischen Initiativen wurden in der Sommersession im Nationalrat gemeinsam behandelt. Mit einer Amtszeitbeschränkung (Pa.lv. 15.492) und einer Verlängerung der Amtsperiode (Pa.lv. 15.491) wollte der Berner BDP-Abgeordnete zur **Rettung des Milizsystems** beitragen. Wenn Parlamentarierinnen und Parlamentarier wüssten, dass sie nur für eine bestimmte Zeit im Amt seien, würden sie den Bezug zu ihrem Beruf, den sie nach dem Mandat wieder ausführen müssten, nicht verlieren. Die Verlängerung des Mandats würde zudem dem permanenten Wahlkampf Einhalt gebieten.

In der Ratsdebatte wurde dem Anliegen durchaus Sympathie entgegengebracht. In der Tat sei eine Entwicklung hin zu einem Berufsparlament zu beobachten und es sei immer schwieriger, Amt, Beruf und Wahlkampf unter einen Hut zu bringen. Mit den Forderungen könne aber das Milizsystem nicht gestärkt werden. Sie würden vielmehr die Rechte von Wählerinnen und Wählern beschneiden: Mit Amtszeitbeschränkung würde die Auswahl verkleinert und die Amtszeitverlängerung würde dazu führen, dass gesellschaftliche Meinungsumschwünge nicht mehr so rasch via Wahlen im Parlament abgebildet werden könnten. Die Schwächung des Milizsystems und der permanente Wahlkampf sei vielmehr hausgemacht – so etwa Kommissionssprecher Jauslin (fdp, AG). Die Arbeitsbelastung steige vor allem auch deshalb, weil immer mehr Vorstösse eingereicht würden. Zudem könne man die wachsende Medienarbeit auch selber beeinflussen, wenn man nicht zu jedem Thema vor die Kamera trete.

Mit 59 zu 128 Stimmen (keine Enthaltung) wurde der Idee zur Verlängerung der Amtsperiode etwas mehr Sympathie zuteil als der Forderung für eine Amtszeitbeschränkung, der mit 31 zu 144 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) ebenfalls keine Folge gegeben wurde. Die Unterstützung kam beide Male von der SP und der BDP. Eine Verlängerung der Amtsperiode begrüsst zusätzlich auch die Grünen.<sup>4</sup>

## Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 04.01.1992  
HANS HIRTER

Die Zahl der Listen von Nationalratskandidaten war in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Waren es 1979 gesamt schweizerisch noch 164 Listen gewesen, so wurden den Stimmberechtigten 1987 insgesamt 222 und 1991 gar 248 Listen vorgelegt. Vor allem in den bevölkerungsreichsten Kantonen, in denen es nur einen geringen Stimmenanteil für einen Sitzgewinn braucht, schossen die Listen von bisher kaum oder gar nicht bekannten Gruppierungen ins Kraut. Dies schaffte einerseits Probleme beim Versand der Stimmzettel und des Propagandamaterials sowie der Auszählung. Es wurde andererseits auch vermutet, dass sich die Stimmberechtigten infolge der grossen Anzahl von Listen nicht mehr zurechtfinden. Die Freisinnige Spoerry (ZH) hatte deshalb bereits Ende 1991 mit einer **parlamentarischen Initiative «Massnahmen zur Bekämpfung dieser Listenflut»** gefordert. Sie schlug vor, die für einen Wahlvorschlag erforderliche Unterschriftenzahl für grosse Kantone auf 200-300 zu erhöhen, ein Gelddepot zu verlangen, das bei Nichterreichen einer bestimmten Stimmenzahl

verfallen würde, und Unterlistenverbindungen zu verbieten.

Da der Bundesrat ohnehin an einer Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte arbeitet, beantragte die vorberatende Staatspolitische Kommission des Nationalrats, diese Forderungen in Form einer Motion an den Bundesrat zu überweisen. Eine aus Grünen und Linken gebildete Minderheit der Kommission möchte allerdings nur den ersten Punkt verwirklichen. Unabhängig davon hatte Nationalrat Bürgi (fdp, SG) ein Postulat für ein Verbot von parteiübergreifenden Listenverbindungen bzw. Unterlistenverbindungen eingereicht. Da dieses von Thür (gp, AG) bekämpft wurde, konnte es im Berichtsjahr noch nicht behandelt werden.<sup>5</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 07.12.2009  
HANS HIRTER

Wie bereits im Vorjahr lehnte der Nationalrat einen Vorstoss für die Einführung des Wahlsystems «**Doppelter Pukelsheim**» bei den Nationalratswahlen ab. Gegen eine entsprechende parlamentarische Initiative Zisyadis (pda, VD) wurde eingewendet, dass dieses System zwar die Proportionalität der Sitzverteilung gemäss nationalen Wähleranteilen verbessern würde, es bei der Verteilung der Parteimandate auf die Kantone aber zu Verzerrungen kommen könnte, welche im Widerspruch zum Wählerwillen des Kantons stünden.<sup>6</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 03.07.2020  
MARC BÜHLMANN

Es müsse den Parteien überlassen werden, wie sie ihre Wahllisten organisierten, begründete die Mehrheit der SPK-NR ihren Entscheid, den beiden parlamentarischen Initiativen für eine **ausgewogene Vertretung der Geschlechter auf Wahllisten** keine Folge zu geben. Irène Kälin (gp, AG) forderte in ihrem Vorstoss (Pa. Iv. 19.440) eine Änderung der politischen Rechte dahingehend, dass eine paritätische Vertretung der Geschlechter auf Wahllisten festgeschrieben werden soll. Da nicht alle Parteien Frauen förderten, stagniere der Anteil von Frauen in kantonalen und kommunalen Parlamenten sowie in der nationalen Legislative bei 30 Prozent. Zudem sei der Frauenanteil im Ständerat und in vielen kantonalen Exekutiven «beschämend tief». Jürg Grossen (glp, BE) forderte Anreize für eine ausgeglichene Vertretung der Geschlechter auf den Wahllisten: Fraktionsbeiträge sollten nur an jene Parteien in vollem Umfang ausbezahlt werden, die Frauen und Männer gleichberechtigt auf ihre Listen setzen (Pa. Iv. 19.460). Beide Vorstösse waren noch vor den eidgenössischen Wahlen eingereicht worden. Der Erfolg der Frauen bei eben diesen Wahlen dürfte zur ablehnenden Mehrheit der SPK-NR beigetragen haben. Freilich sorgte eine starke Kommissionsminderheit – beide Vorstösse wurden mit 15 zu 10 Stimmen zur Ablehnung empfohlen – dafür, dass die beiden Initiativen im Rat diskutiert werden. Es brauche Druck, damit sich alle Parteien für gleichberechtigte politische Vertretung einsetzen.<sup>7</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 16.09.2020  
MARC BÜHLMANN

Die beiden parlamentarischen Initiativen, mit denen eine **ausgewogene Vertretung der Geschlechter auf Wahllisten** gefordert wurde (Pa.Iv. 19.440 von Irène Kälin (gp, AG) sowie Pa.Iv. 19.460 von Jürg Grossen (glp, BE)), wurden in der Herbstsession 2020 vom Nationalrat gemeinsam beraten. Die SPK-NR hatte mit je 15 zu 10 Stimmen beantragt, den beiden Initiativen keine Folge zu geben. In der Debatte machten sich die Initiantin und der Initiant für ihre Anliegen stark. Die eidgenössischen Wahlen 2019 hätten gezeigt, dass es eine Rolle spiele, wie viele Frauen auf den Wahllisten vertreten seien. Der neue Frauenanteil in der grossen Kammer von etwas über 40 Prozent entspreche praktisch dem Anteil von Frauen auf den Listen, so Irène Kälin. 40 Prozent sei zwar besser als 30 Prozent – der Anteil vor den eidgenössischen Wahlen 2019 – aber eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter sei damit nach wie vor nicht Realität, obwohl dies von der Verfassung gefordert werde. Auch Jürg Grossen hob den Anstieg des Frauenanteils nach den Wahlen hervor, betonte aber auch, dass die weibliche Hälfte der Bevölkerung «im Bundeshaus nach wie vor deutlich untervertreten» sei. Die Erfahrung zeige zudem, dass der Frauenanteil rasch wieder erodiere, wenn die Forderung von Parität nicht umgesetzt werde oder dauernd wieder erkämpft werden müsse. Dabei seien nicht fixe Quoten anzustreben, sondern Anreize zu schaffen: Nur noch jene Parteien sollen Fraktionsbeiträge erhalten, die hinsichtlich Geschlecht mit ausgewogenen Wahllisten antreten. Marianne Binder-Keller (cvp, AG) nahm für die Kommission Stellung und bezeichnete die beiden Anliegen als «mutierte Varianten bereits abgelehnter Vorstösse, die Quoten auf Wahllisten forderten». Sie wies darauf hin, dass sie als Frau gerade aus Gleichstellungsüberlegungen gegen «diese Form von Kandidierendenobligatorium» sei. Die beiden Initiativen würden implizieren, dass Frauen nicht in der Lage seien, sich selber durchzusetzen. Frau sein, sei kein Programm und es wäre ja dann auch die Frage, was passieren würde, wenn es eine Mehrheit von

Frauen im Parlament gebe. Die Mehrheit der Kommission sei überdies nicht der Meinung, dass Gleichstellung heute verhindert werde. Es werde ja niemand an einer Kandidatur gehindert und letztlich sei es der Souverän, dem zugetraut werden dürfe, dass er nicht auf die Wahl von Frauen verzichte, «nur weil sie Frauen sind». Hingegen sehe es die Mehrheit der Kommission als «undemokratische Einmischung», wenn den Parteien vorgeschrieben würde, wen sie bei Wahlen nominieren müssten. Fraktionsbeiträge von der Gestaltung der Listen abhängig zu machen, erachte die SPK-NR zudem als sachfremd, zentralistisch und unliberal.

Wie zu erwarten war, wurden die beiden Vorstösse von den geschlossenen Fraktionen der SP und der GP sowie zumindest bei der Initiative Grossen auch von der Mehrheit der GLP unterstützt. Die 80 Stimmen (gegen 114 Gegenstimmen) bei der parlamentarischen Initiative Kälin bzw. die 83 Stimmen (gegen 109 Gegenstimmen) bei der Initiative Grossen – beide Male ohne Enthaltungen – reichten aber nicht aus und die Anliegen wurden versenkt. Über die Lager der Initiantin und des Initianten hinaus vermochten die Anliegen praktisch nicht zu mobilisieren, insbesondere nicht bei den Nationalrätinnen des bürgerlichen Lagers: Nur Céline Amaudruz (svp, GE) und Marianne Streiff-Feller (evp, BE) unterstützten den Vorschlag von Jürg Grossen und Jacqueline de Quattro (fdp, VD) die Idee von Irène Kälin.<sup>8</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 24.08.2021  
MARC BÜHLMANN

Ende August verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über die **Transparenz bei der Politikfinanzierung**. Das geänderte Bundesgesetz über die politischen Rechte wurde per 23. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Die neue Regelungen basieren auf einem indirekten Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative, welche in der Folge zurückgezogen worden war. Die Revision der Verordnung sah nun zwei grundlegende Änderungen vor: Erstmals für das Kalenderjahr 2023 müssen einerseits alle Parteien sowie alle Parteilos, die im eidgenössischen Parlament vertreten sind, sämtliche Einnahmen melden. Zudem sind die Namen von Spenderinnen und Spendern von Beträgen über CHF 15'000 sowie alle Beiträge von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (z.B. Parteimitglieder im Bundesrat oder in eidgenössischen Gerichten) einzeln in dieser Jahresrechnung aufzuführen. Parteilose Parlamentsmitglieder müssen ebenfalls alle Spenden ausweisen. Als Spenden gelten dabei monetäre wie auch nichtmonetäre Zuwendungen. Anonyme Zuwendungen oder Spenden aus dem Ausland dürfen nicht angenommen werden. Die Angaben sind jeweils spätestens bis Mitte des Folgejahres der EFK vorzulegen.

Andererseits wird auch mehr Transparenz bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen geschaffen. Politische Akteure, die solche Kampagnen führen, müssen deren Finanzierung offenlegen, wenn diese mehr als CHF 50'000 beträgt. Auch in diesem Fall sind Zuwendungen von mehr als CHF 15'000 einzeln auszuweisen – auch wenn diese über die Zeit verteilt von der gleichen Urheberin oder dem gleichen Urheber stammen. 45 Tage vor einer Wahl oder einer Abstimmung müssen zudem die Kampagnenbudgets gemeldet werden. Die Schlussrechnungen müssen spätestens 60 Tage nach einem Urnengang ebenfalls bei der EFK eingereicht werden. Führen mehrere Akteure eine Kampagne gemeinsam, werden die Finanzen zusammengezählt. Erreichen diese CHF 50'000 oder mehr, gelten für die Akteure die gleichen Regeln.

Sonderregeln gelten für Ständeratswahlen. Kandidierende für die kleine Kammer müssen kein Budget vorlegen, wohl aber eine Schlussrechnung, in der Zuwendungen über CHF 15'000 ebenfalls einzeln offenzulegen sind.

Der Bundesrat machte die EFK zur verantwortlichen Prüfstelle. Sie muss die eingereichten Parteibudgets spätestens am 31. August eines Jahres im Folgejahr und die Kampagnenbudgets jeweils 15 Tage nach deren Eintreffen, also spätestens 30 Tage vor einem Urnengang, veröffentlichen. Die EFK hat dabei die Einhaltung der Fristen zu kontrollieren. Sie kann Stichproben zur Korrektheit der Angaben durchführen, wobei sie aber lediglich materielle Kontrollen vornimmt, also lediglich prüft, ob die Angaben inhaltlich korrekt und die Quellen, Zuwendungen und Beträge vermutlich vollständig sind. Bei Mängeln muss sie eine Frist zur Nachmeldung setzen und bei Verdacht auf Verstösse Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden erstatten. Sanktionen – vorgesehen sind Bussen bis zu CHF 40'000 – können lediglich von einem Gericht ausgesprochen werden.

Diese endgültige Fassung der Verordnung entsprach praktisch gänzlich dem Entwurf, der in der **Vernehmlassung** von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich positiv aufgenommen worden war. Einzelne Verbesserungsvorschläge wurden in Form von Präzisierungen vor allem in einer begleitenden Erörterung aufgenommen – so etwa die genauen Anforderungen an Parteien und Kampagnenführende oder eine präzise Definition von «gemeinsamen Kampagnen». Vor allem die Wirtschaftsverbände (Economiesuisse, SAV, SGV, SBV) hatten sich in der Vernehmlassung freilich sehr kritisch gezeigt und von «Scheintransparenz» gesprochen, weil es nach wie vor zu viele



Schlupflöcher gebe.

Der Bundesrat entschied zudem, dass die Regeln erstmals bei den eidgenössischen Wahlen 2023 gelten sollen.<sup>9</sup>

**PARLAMENARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 28.09.2021  
MARC BÜHLMANN

Politischer Anstand könne nicht per Gesetz vorgeschrieben werden, begründete die SPK-NR ihre Empfehlung, der parlamentarischen Initiative von Benjamin Roduit (mitte, VS) keine Folge zu geben. Roduit stiess sich am Umstand, dass bei Nationalratswahlen gewählte Kandidierende ihre Wahl ablehnten, um ihren Platz Ersatzpersonen zu überlassen. Dies sei «eine **bewusste Verweigerung des Volkswillens**», weshalb der Walliser Volksvertreter in seinem Vorstoss forderte, dass sich Gewählte für eine Mindestamtszeit verpflichten müssten. Diese Art von Stimmenfang sei zwar in der Tat stossend, befand die SPK-NR, es gebe aber nur sehr wenige entsprechende Fälle. Statt den Gesetzgeber zu bemühen, sollten eher die Parteien an ihre Verantwortung erinnert werden. Obwohl eine 6-köpfige Kommissionsminderheit das Anliegen unterstützt hätte, zog Roduit seine parlamentarische Initiative zurück.<sup>10</sup>

**PARLAMENARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 29.11.2021  
MARC BÜHLMANN

Unterlistenverbindungen sind Zusammenschlüsse von Listen innerhalb einer Listenverbindung. Damit können Parteien innerhalb einer verbundenen Liste allenfalls mehr Stimmen erhalten, um dann die der Liste zugerechneten Mandate dank mehr Stimmen aufgrund der Unterlisten zu erobern. Bei den eidgenössischen Wahlen 2019 waren nicht weniger als 108 Unterlistenverbindungen eingegangen. Gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte dürfen Unterlistenverbindungen aber nur innerhalb der gleichen Gruppierung geschmiedet werden – etwa in Form von getrennten Geschlechterlisten, Regionen- oder Generationenlisten. Umstritten ist jedoch, wie der Begriff «Gruppierung» zu interpretieren ist. Rechtsgutachten kommen zum Schluss, dass zwischen verschiedenen Parteien zwar Listen-, aber keine Unterlistenverbindungen eingegangen werden dürfen. Die SPK-NR wollte deshalb mittels parlamentarischer Initiative eine **Präzisierung von Unterlistenverbindungen** im Bundesgesetz über die politischen Rechte vornehmen.

Allerdings verweigerte ihre Schwesterkommission im August 2021 mit 6 zu 4 Stimmen (bei 1 Enthaltung) Folgegeben, so dass der Vorstoss der grossen Kammer vorgelegt werden musste. Laut der SPK-NR brauche es diese Präzisierung, weil es seit der Einführung der Unterlistenverbindungen in den 1990er Jahren «entgegen dem Willen des Gesetzgebers immer wieder zu parteiübergreifenden Unterlistenverbindungen gekommen» sei. Als Beispiel fügte Kommissionssprecherin Céline Widmer (sp, ZH) in der Ratsdebatte die Unterlistenverbindung mit dem Namen «Mitte» an, die sich im Kanton Basel-Stadt aus GLP, junger GLP, BDP und EVP zusammengesetzt habe. Grund dafür sei die unpräzise Formulierung im Gesetz, die eine Unterlistenverbindung von verschiedenen Flügeln einer «Gruppierung» erlaube. Das Wort «Gruppierung» müsse durch «Partei» ersetzt werden, forderte die Kommissionsmehrheit. Eine Kommissionsminderheit sprach sich allerdings gegen Folgegeben aus. Ihr Sprecher, Gerhard Pfister (mitte, ZG) brachte in der Debatte zwei Argumente vor. Erstens sei es nicht wahrscheinlich, dass der Ständerat zustimmen werde, man könne das Verfahren also abkürzen. Zweitens sei auch der Begriff «Partei» nicht klarer als der Begriff «Gruppierung», der ja durchaus beabsichtigten Spielraum lasse. Er befürchte zudem, dass mit einer Einschränkung von Unterlistenverbindungen auch die Diskussion eines Verbots von Listenverbindungen generell Auftrieb erhalten werde. Mit 111 zu 74 Stimmen folgten die Nationalrätinnen und Nationalräte aber der Kommissionsmehrheit. Weil (Unter-)Listenverbindungen eher kleineren Parteien nützen, gab es eine recht spezielle Abstimmungscoalition aus SP-, SVP- und FDP-Liberale-Fraktion, die der Präzisierung zustimmten, während die Fraktionen von Mitte, GLP und GP den Vorstoss ablehnten.<sup>11</sup>

**PARLAMENARISCHE INITIATIVE**

DATUM: 15.12.2021  
MARC BÜHLMANN

Mit einer parlamentarischen Initiative forderte die GLP-Fraktion die Einführung der doppeltproportionalen Divisormethode mit Standardrundung – den sogenannten «**doppelten Pukelsheim**» – für die Zuteilung der Nationalratssitze bei den eidgenössischen Wahlen. Das heutige Verfahren («Hagenbach-Bischoff») sei aus verschiedenen Gründen vor allem in Kantonen mit wenigen Sitzen unfair: Nicht jede Stimme habe gleiches Gewicht und es gebe eine Verzerrung des Willens der Wählerinnen und Wähler, weil grosse Parteien bevorteilt würden. Die Listenverbindungen, mit denen dieser Bevorteilung begegnet werden solle, seien zudem intransparent. Diese Probleme würden mit dem doppelten Pukelsheim behoben, was sich auch in etlichen Kantonen gezeigt habe, die dieses Verfahren auf kantonaler Ebene bereits eingeführt hätten. Mit dem doppelten Pukelsheim basiert die

Mandatszuteilung auf dem im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteil. In einem zweiten Schritt werden dann die von einer Partei erhaltenen Sitze auf die Wahlkreise verteilt. Die Wahlreformen in den Kantonen seien auch deshalb durchgeführt worden, weil das Bundesgericht 2002 das dem nationalen Verfahren sehr ähnliche System der Stadt Zürich als verfassungswidrig eingestuft habe. Es sei **Zeit für faire Nationalratswahlen**, betitelte die GLP deshalb ihren Vorstoss.

Eine knappe 13 zu 12-Stimmenmehrheit der SPK-NR sah dies freilich anders. Der doppelte Pukelsheim habe seine Berechtigung in den Kantonen, werde den Eigenheiten der Schweiz aber nicht gerecht, begründete die Kommission ihren abschlägigen Entscheid. Kantone seien nicht einfach Wahlkreise, sondern historisch gewachsene Einheiten, die man nicht einfach gesamtschweizerisch zusammenfassen könne. Kantonal verankerte Parteien wie etwa die Lega dei Ticinesi oder der MCG in Genf würden es überdies wohl mit dem Doppeltproporzverfahren kaum schaffen, einen Sitz zu erobern. Zudem habe auch der doppelte Pukelsheim seine Besonderheiten. So könnte es durchaus sein, dass in einem Kanton mit lediglich einem Nationalratssitz nicht die stärkste, sondern aufgrund des nationalen Verteilverfahrens die zweitstärkste Partei den Sitz erobere, was schwierig zu vermitteln wäre und sicherlich nicht dem Willen der Wählerinnen und Wähler in diesem Kanton entspräche. Die starke links-grüne Minderheit versuchte im Rat erfolglos, eine Änderung des Verfahrens beliebt zu machen. Balthasar Glättli (gp, ZH) gab zu Protokoll, dass das Problem der Vertretung der Kantone mit nur einem Sitz durch das sogenannte «Winner-take-one»-Prinzip einfach gelöst werden könnte. Mit diesem würden nicht adäquate Sitzzuteilungen in Einerwahlkreisen verunmöglicht, ohne die Logik der Gesamtverteilung zu verfälschen. Es sei wichtig, dass auch für die eidgenössischen Wahlen das Prinzip «one person, one vote» gelte, was mit Hagenbach-Bischoff eben nicht möglich sei. Das Stimmenverhältnis in der SPK-NR spiegelte sich in der Folge im Nationalrat wider: Die SP-, die GLP- und die GP-Fraktion stimmten geschlossen für Folgegeben. Die total 84 Stimmen reichten aber gegen die 105 ablehnenden Stimmen nicht aus.<sup>12</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 19.09.2022  
MARC BÜHLMANN

Die Mehrheit der SPK-SR sprach sich ein zweites Mal dagegen aus, der parlamentarischen Initiative ihrer Schwesterkommission Folge zu geben, mit der eine **Präzisierung von Unterlistenverbindungen** angestrebt werden sollte. In der ständerätlichen Debatte stand zwar kein Minderheitenantrag, aber ein Einzelantrag von Jakob Stark (svp, TG) zur Diskussion, weshalb Kommissionsprecher Mathias Zopfi (gp, GL) die Idee der Initiative ausführte. Auslöser der Diskussion seien wohl Unterlistenverbindungen bei den Nationalratswahlen 2019 gewesen. So habe etwa die GLP im Kanton Basel-Stadt auch deshalb einen Sitz gewonnen, weil sie sich zusammen mit der jungen GLP, aber auch der BDP und der EVP zur Unterlistenverbindung «Mitte» zusammengeschlossen habe. Zusätzlich habe aber auch eine Listenverbindung all dieser vier jeweils als «Mitte» betitelten Parteien (Mitte-GLP, Mitte-BDP, Mitte-EVP, Mitte-JGLP) mit der FDP, der CVP und der LDP bestanden. Auch in der staatsrechtlichen Literatur sei umstritten, ob besagte Unterlistenverbindung rechtlich zulässig gewesen sei, weil es sich hier eigentlich um «Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Gruppierungen» handle. Hier wolle die SPK-NR Klarheit schaffen und explizit Unterlistenverbindungen nur noch zwischen «Flügeln von Parteien», aber nicht mehr zwischen «ähnlichen Gruppierungen» zulassen, wie es heute geregelt sei. Allerdings – und das sei der Grund für die Empfehlung der SPK-SR, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben – würde diese Regelung erstens Parteien bevorzugen und Gruppierungen schaden, die ebenfalls bei Wahlen antreten, und zweitens würde sie nichts zur Klärung beitragen: Weder eine «Gruppierung» noch eine «Partei» könnten eindeutig definiert werden, so Zopfi. Jakob Stark erachtete dies als wichtige staatspolitische Frage. Unterlistenverbindungen seien mit viel Intransparenz verbunden und die Wählenden wüssten deshalb häufig nicht, wem sie eigentlich ihre Stimme gäben. Mit der neuen Lösung könnte etwas mehr Transparenz geschaffen werden, weil nur noch Unterlistenverbindungen innerhalb der gleichen Partei ermöglicht würden. Dies könnte im Gegensatz zur geltenden Regelung einfach kontrolliert werden. Dem widersprach Mathias Zopfi allerdings in einem weiteren Votum. Die aktuelle Regelung erachtete er als ausreichend: Auch mit dem Begriff «Gruppierung» hätten die Kantone die Handhabe, Entscheidungen wie in Basel-Stadt zu unterbinden. Es dürfe nicht jedes Mal zu Gesetzesänderungen kommen, bloss weil in den Kantonen bestehende Gesetze nicht richtig angewendet würden. Mit 32 zu 7 Stimmen (2 Enthaltungen) sprach sich die Ratsmehrheit gegen Folgegeben aus und erledigte den Vorstoss.<sup>13</sup>

1) Medienmitteilung SPK-NR vom 19.10.18; Medienmitteilung SPK-SR vom 22.1.19; AZ, 28.7.18  
2) Bericht SPK-NR vom 19.11.20; Medienmitteilung SPK-NR vom 20.11.20; LT, 14.10.20

- 3) Bericht SPK-N vom 17.11.2016 (15-491); Bericht SPK-N vom 17.11.2016 (15-492); SoZ, 27.9.15
- 4) AB NR, 2017, S. 913 ff.; LMD, 18.10.16; TG, 22.10.16
- 5) Parl. Initiative und Motionen: Verhandl. B.vers., 1992, VI, S. 30. Postulat: Amtl. Bull. NR, 1992, S. 1220. Vgl. auch BaZ, 4.1.92. Zur Zahl der Listen bei den Nationalratswahlen 1991 siehe SPJ 1991, S. 55.
- 6) AB NR, 2009, S. 2159 ff.
- 7) Bericht SPK-NR vom 14.8.20 (Grossen); Bericht SPK-NR vom 14.8.20 (Kälin); Medienmitteilung SPK-NR vom 3.7.20; Pa.Iv. 19.440; Pa.Iv. 19.460
- 8) AB NR, 2020, S. 1589 ff.; Bericht SPK-NR vom 14.8.20
- 9) Erläuternder Bericht Bundesamt für Justiz; Erörterungen des Bundesamts für Justiz; Medienmitteilung Bundesrat vom 24.8.22; Verordnung 161.18; NZZ, 7.4., 25.8.22
- 10) Bericht SPK-NR vom 28.5.21; Pa.Iv. 19.510
- 11) AB NR, 2021 S. 2178 f.; Bericht SPK-NR vom 5.11.21
- 12) AB NR, 2021 S. 2633 ff.; Bericht SPK-NR vom 15.10.21
- 13) AB SR, 2022, S. 774 ff.; Bericht SPK-SR vom 8.4.22