

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>20.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Verfahrensfragen bei Volksrechten, Volksrechte</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Bundesratsgeschäft</b>
Datum	<b>01.01.1989 - 01.01.2019</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

Ackermann, Nadja  
Bühlmann, Marc  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Verfahrensfragen bei Volksrechten, Volksrechte, Bundesratsgeschäft, 1990 - 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 20.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Stimm- und Wahlrecht	1
Institutionen und Volksrechte	2
Volksrechte	2
Wahl- und Abstimmungsverfahren	8

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>OSCE</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>EEE</b>	l'Espace économique européen
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Stimm- und Wahlrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 19.03.2014  
NADJA ACKERMANN

Als Erstrat behandelte der Nationalrat im Frühjahr das bezüglich der Bestimmungen über die Nationalratswahlen geänderte **Bundesgesetz über die politischen Rechte**. Durch die Revision sollte auch in Zukunft die effiziente Durchführung der Nationalratswahlen sichergestellt werden. In der Parlamentsdebatte gab vor allem die indirekte Verlängerung der Referendumsfrist zu reden, welche im Anschluss an die gescheiterten Referenden gegen die Steuerabkommen mit Grossbritannien, Österreich und Deutschland auf die politische Agenda gerückt war. Schliesslich entschied die aus einer unheiligen Allianz bestehende Mehrheit aus den Fraktionen der Grünen, SP und SVP mit 110 zu 76 Stimmen bei einer Enthaltung, dass künftig auch Unterschriftenlisten berücksichtigt werden sollten, die erst nach Ablauf der Frist bescheinigt würden. Dies sollte dann möglich sein, wenn die Listen noch innert der Referendumsfrist bei der Amtsstelle eingereicht und deren Eingang bestätigt wurde.

Ebenfalls führte die Frage, wann eine Nachzählung durchgeführt werden sollte, zu Diskussionen. Letztendlich entschied sich der Rat mit 119 zu 61 Stimmen aus dem linken Lager für den Vorschlag des Bundesrates, wonach nur bei glaubhaft gemachten Unregelmässigkeiten eine Nachzählung anzuordnen sei. Der Nationalrat wollte weiter keine Beobachtung der Urnengänge und strich eine entsprechende Bestimmung im Gesetzesentwurf mit 105 zu 68 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Während der Ständerat einen Nachzählautomatismus ebenfalls ablehnte und im Anschluss an den Nationalrat mit knapper Zustimmung auch die Berufsbezeichnung weiterhin in den Wahlvorschlägen behalten wollte, schuf er an anderen Stellen Differenzen. So sprach sich die kleine Kammer mit 29 zu 14 Stimmen gegen eine nachträgliche Bescheinigung der Unterschriften und somit gegen eine indirekte Erstreckung der Referendumsfrist aus. Die Frist sei bereits 2003 von 90 auf 100 Tage erstreckt worden, um den Komitees mehr Zeit für die Beglaubigung einzuräumen. Es brauche daher keine weitere Fristverlängerung, sondern eine sukzessive Einreichung der gesammelten Unterschriften bei den Gemeinden. Weiter wollte der Ständerat Wahlbeobachter zulassen und die Volksinitiativen wie bisher innert zehn Monaten nach der parlamentarischen Schlussabstimmung dem Volk vorlegen lassen.

In der Herbstsession erwies sich insbesondere die Frage nach den Wahlbeobachtern als der eigentliche Knackpunkt, der die Vorlage beinahe zum Scheitern verurteilte. Während sich die Räte bezüglich der Referendumsfrist darauf einigen konnten, dass die Unterschriftenlisten laufend, spätestens aber rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der Amtsstelle zuzustellen sind, beharrte jeder Rat auf seiner Position, als es um die Beobachtung der Urnengänge ging. Wie der Bundesrat sprach sich auch die kleine Kammer für die Vertrauen stärkende, gesetzliche Verankerung von Wahlbeobachtungen, wie sie bereits einige Kantone kennen, aus. Dabei könnten wie von der OSZE gefordert auch ausländische Wahlbeobachter eingeladen werden, was sich insbesondere im Jahr der schweizerischen OSZE-Präsidentschaft gut machen würde. Der Nationalrat war hingegen weiterhin der Ansicht, dass Wahlen in der Schweiz korrekt abliefen und daher eine neue Gesetzesbestimmung überflüssig sei. Schliesslich lenkte der Ständerat mit 23 zu 21 Stimmen knapp ein, die bestehende Praxis beizubehalten. Ausschlaggebend war dabei das Argument, dass die mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen 2015 dringende Gesetzesrevision nicht an einem Detail scheitern sollte. Dadurch konnte die Vorlage im Nationalrat mit 172 Stimmen bei 26 Enthaltungen – darunter 22 aus der SP-Fraktion – einstimmig und im Ständerat mit 38 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen verabschiedet werden.<sup>1</sup>

## Institutionen und Volksrechte

### Volksrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 31.12.1990  
HANS HIRTER

Die 1989 durchgeführte Vernehmlassung über eine Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte hatte eine breite Zustimmung zur Einführung der **brieflichen Stimmabgabe** ergeben. Auch das Parlament wünscht offenbar diese Neuerung: Der Nationalrat, der bereits 1988 einer entsprechenden Motion Segmüller (cvp, SG) zugestimmt hatte, überwies nun auch eine von der kleinen Kammer 1988 gutgeheissene Motion Rhinow (fdp, BL). Die angesprochene Totalrevision selbst wurde vom Bundesrat zurückgestellt, da er zuerst abwarten will, welche tiefgreifenden Änderungen des politischen Systems der Abschluss eines EWR-Vertrags erforderlich machen könnte.<sup>2</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 31.12.1992  
HANS HIRTER

**Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zur Waffenplatzinitiative festgestellt, dass eine Rückwirkungsklausel bei Volksinitiativen in der bisheriger Praxis zugelassen war.** Da dem Initiativrecht keine materiellen Schranken (mit Ausnahme der faktischen Durchführbarkeit und der Einheit der Materie) gesetzt sind, plädierten der Staatsrechtler Schindler – der im Auftrag des Bundesrates ein Gutachten erstellt hatte – sowie auch seine Kollegen Eichenberger und Kölz, welche die Frage im Auftrag einer Ständeratskommission abgeklärt hatten, gegen eine Ungültigkeitserklärung von Initiativen mit Rückwirkungsklauseln. Das Parlament schloss sich bei der Waffenplatzinitiative diesen Überlegungen an und erklärte sie für gültig.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 01.09.1993  
HANS HIRTER

Am 1. September veröffentlichte der Bundesrat die **Botschaft für eine Teilrevision des aus dem Jahre 1976 stammenden Gesetzes über die politischen Rechte**. Die Regierung stützte sich bei dieser Reform weitgehend auf Vorschläge, welche das Parlament in den letzten Jahren als Motionen oder Postulate überwiesen hatte. Grundlegende Änderungen werden jedoch keine angestrebt. Es ist insbesondere vorgesehen, gewissen Vollzugsschwierigkeiten zu begegnen, welche bei den Nationalratswahlen vor allem in den grossen Kantonen Bern und Zürich infolge der wachsenden Zahl von Listen und Kandidierenden aufgetreten waren. Engpässe wurden dabei bei der effizienten Ermittlung der Resultate ausgemacht. Probleme ergaben sich aber auch wegen der Verpflichtung der Behörden, sämtliche Listen zu drucken und zu verteilen. Der Bundesrat schlug deshalb vor, die Einreichung von sogenannten **Juxlisten**, welche zum vorneherein keine Wahlchancen haben, **zu erschweren**. Dazu soll die für die Anmeldung einer Liste erforderliche Zahl der Unterzeichner nach Kantonen abgestuft und für die grössten sechs von heute 50 auf maximal 200 erhöht werden. Zudem sollen die Verantwortlichen für Listen, welche nur eine sehr geringe Stimmenzahl erzielt haben, an den Druckkosten beteiligt werden. Unterlistenverbindungen möchte der Bundesrat in Zukunft verbieten, obwohl die Reaktion auf diesen Vorschlag in der Vernehmlassung mehrheitlich negativ ausgefallen war.

Um auf unnötige Wahlgänge zu verzichten, sollen in Kantonen mit nur einem Mandat die Nationalratswahlen auch still durchgeführt werden können. Die **briefliche Stimmabgabe** soll, wie sie in vielen Kantonen bereits praktiziert wird, voraussetzungslos möglich werden. Weil die grosse Flut von Listen und Kandidaturen es der Bundeskanzlei immer schwieriger machen, das Ergebnis der Nationalratswahlen vom zweitletzten Oktobersonntag bis zum Beginn der ordentlichen Wintersession Anfangs Dezember zu erwahren, möchte der Bundesrat zudem die Legislatureröffnungssession auf den Januar verschieben.

Auch im Bereich der direktdemokratischen Instrumente werden einige Änderungen vorgeschlagen. So sollen **Volksinitiativen schneller behandelt werden**. Während bisher dem Bundesrat und dem Parlament bei ausformulierten Begehren vier Jahre bis zum Beschluss über die Empfehlung zustanden, sollen sie neu spätestens drei Jahre nach ihrer Einreichung zur Volksabstimmung kommen. Bei Referenden schlägt der Bundesrat eine Verlängerung der Frist für das Sammeln von Unterschriften von 90 auf 100 Tage vor, will aber die Möglichkeit einer nachträglichen Beglaubigung der Unterschriften abschaffen.

Auf andere, ebenfalls vom Parlament angeregte Neuerungen, wie zum Beispiel die Offenlegungspflicht für die Finanzierung von Wahlkampagnen, die Entrichtung von Beiträgen an die Parteien für Kampagnenkosten oder die Reglementierung von Meinungsumfragen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, verzichtete der Bundesrat in seiner Botschaft.<sup>4</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 16.12.1993  
HANS HIRTER

Die Staatspolitische Kommission des **Nationalrats** beantragte dem Plenum, die unbestrittenen Punkte der Vorlage bereits in der Dezembersession zu behandeln, um sie noch auf die nächsten Nationalratswahlen in Kraft treten zu lassen. Der Rat beschloss jedoch auf Antrag von Spoerry (fdp, ZH) und Iten (cvp, NW) und gegen den Widerstand der Linken und der Grünen, sich nicht auf die formalen Änderungen zu beschränken, sondern auch die umstrittenen Massnahmen gegen Juxlisten und Unterlistenverbindungen in die Beratung zu ziehen. In der Detailberatung folgte der Rat den Vorschlägen des Bundesrates sowohl für eine Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Einreichung von Wahllisten in den grossen Kantonen als auch für die Druckkostenbeteiligung für erfolglose Listen. An dem von SP und GP bekämpften **Verbot von Unter-Unterlistenlistenverbindung** hielt der Rat fest. Hingegen beschloss er auf Antrag seiner Kommission und gegen den Widerstand der AP, dass Unterlistenverbindungen für Gruppen gleichen Namens, die sich in bezug auf Geschlecht, Region oder Alter abgrenzen, weiterhin erlaubt sein sollen. Das revidierte Gesetz wurde gegen den Widerstand der SP, der GP und den Fraktionen LdU/EVP und SD/Lega zuhanden des Ständerats verabschiedet.<sup>5</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.03.1994  
HANS HIRTER

Der Ständerat befasste sich als Zweitrat mit demjenigen Teil der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte, der das **Verfahren bei den Nationalratswahlen** regelt. Dabei folgte er weitgehend dem Nationalrat. Insbesondere stimmte er der Regelung zu, dass **Unterlistenverbindungen** dann zugelassen sein sollen, wenn sie sich bei gleicher Listenbezeichnung einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Region, des Alters oder der Parteirichtung unterscheiden. Bei den Massnahmen zur Verhinderung von sogenannten **Juxlisten** wollte der Ständerat die Wahlteilnahme nicht von finanziellen Erwägungen abhängig machen. Auf Antrag Büttiker (fdp, SO), der argumentierte, dass davon vor allem auch die Jungparteien getroffen würden, verzichtete er auf die Beteiligung von erfolglosen Listen an den Druckkosten. Als Kompensation erhöhte er dagegen die zur Einreichung einer Liste erforderliche Unterschriftenzahl für Kantone mit mehr als 20 Sitzen von 200 auf 400. Der Nationalrat übernahm diese Änderungen. In der Schlussabstimmung hiess die grosse Kammer die neuen Vorschriften gegen den Widerstand der SP und der kleinen Parteien mit 105 zu 60 gut; im Ständerat gab es keine Gegenstimmen. Der Bundesrat setzte die neuen Bestimmungen, welche unter anderem auch die Einführung der **uneingeschränkten brieflichen Stimmabgabe** bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen enthalten, im Oktober in Kraft. Schliesslich konnten zwei vom Nationalrat 1993 überwiesene Motionen gegen die Listenvielfalt vom Ständerat als erfüllt abgeschrieben werden (93.3008 / 93.3009).<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 08.03.1995  
HANS HIRTER

Nachdem die für die Nationalratswahlen 1995 relevanten Teile der Botschaft des Bundesrats über eine **Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte** herausgelöst und noch 1994 verabschiedet worden waren, befasste sich das Parlament mit dem **Rest der Vorlage**. Dieser behandelt insbesondere Fragen im Zusammenhang mit Initiativen, Referenden und Volksabstimmungen. Dabei geht es nicht um grundlegende Neuerungen, sondern eher um technische Anpassungen.

Der **Nationalrat** lehnte diverse SP-Zusatzanträge ab, so den Vorschlag, dass die Abstimmungsbotschaft an die Bürger nicht mehr vom Bundesrat, sondern vom Parlament verfasst werden soll. Keine Chance hatte auch die Forderung, an Komitees, welche Volksinitiativen einreichen, sowie an Parteien, welche an den Nationalratswahlen teilnehmen, **finanzielle Beiträge** auszuschütten. Beschlossen wurde eine Verlängerung der Referendumsfrist um 10 auf 100 Tage. Sie soll den Gemeinden eine korrekte Beglaubigung der Unterschriften erlauben; gleichzeitig wurde die Möglichkeit der nachträglichen Beglaubigung aufgehoben. Neu festgelegt wurde auch, dass eine Volksinitiative maximal neun Monate nach der Schlussabstimmung im Parlament dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden muss.<sup>7</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.06.1995  
HANS HIRTER

Der Ende Juni in die Vernehmlassung gegebene **Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung** enthielt mehrere Vorschläge zur Neugestaltung der Volksrechte. Mit der Begründung der angewachsenen Zahl der Stimmberechtigten sieht er eine **Verdoppelung der Unterschriftenzahlen** für Initiative und Referendum vor. Ins Spiel gebracht wurden aber auch neue Formen der Volksrechte. Die Gesetzesinitiative wird zwar abgelehnt, jedoch soll eine als Anregung formulierte allgemeine Volksinitiative eingeführt werden, bei der das Parlament über den genauen Text und die Rechtsform

entscheidet. Der Entwurf spricht sich auch **gegen das konstruktive Referendum** aus. Hingegen soll das Parlament ausdrücklich die Möglichkeit haben, bei einer Volksabstimmung zwei Varianten zu präsentieren. Um bestimmte, nicht dem Referendum unterstehende, aber hochpolitische Parlamentsbeschlüsse vor das Volk bringen zu können, soll eine **Verwaltungsreferendum** eingeführt werden. Auf Verlangen eines Drittels der Mitglieder beider Parlamentskammern würden damit Ausgabenbeschlüsse (z.B. Rüstungskäufe) oder Bewilligungen (z.B. für Kernkraftwerke) dem fakultativen Referendum unterstellt. Vermehrt sollen zudem auch internationale Verträge dem Referendum unterstellt werden, wobei dann allerdings gegen die gesetzgeberische Umsetzung dieser Verträge das Referendum nicht mehr eingesetzt werden könnte.<sup>8</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.02.1996  
HANS HIRTER

Die Reform der Volksrechte bildet, neben der Nachführung und sprachlichen Überarbeitung, zusammen mit der Justizreform den Kernpunkt der geplanten **Totalrevision der Bundesverfassung**. In der Vernehmlassung dazu gingen weitere ablehnende Stellungnahmen zu einer **Erhöhung der Unterschriftenzahlen** für Initiative und Referendum ein. Neben der SP sprachen sich die SVP, die GP, die SD und der SGB, sowie mit Einschränkungen auch die CVP dagegen aus.<sup>9</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 21.06.1996  
HANS HIRTER

Als Zweitrat behandelte der Ständerat den **Rest der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte**. In Abweichung vom Nationalrat beschloss er eine neue Regelung für die Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen – welche der Nationalrat dann allerdings wieder strich – und eine Präzisierung der Frist, nach welcher eine Volksinitiative dem Volk spätestens zum Entscheid vorzulegen ist. Der Nationalrat übernahm diese Formulierung. Neu gilt demnach eine **Referendumsfrist von 100 Tagen** (inkl. Beglaubigung der Unterschriften) – wobei auf die Unterschriftenbogen neu nicht nur der Name, sondern effektiv auch eine Unterschrift zu setzen ist –, eine maximale Frist von neun Monaten zwischen der Schlussabstimmung resp. dem Ablauf der dem Parlament eingeräumten Behandlungszeit für eine Volksinitiative und der Volksabstimmung sowie die erweiterte Kompetenz der Bundeskanzlei, irreführende Titel von Volksinitiativen abzuändern. Die neuen Bestimmungen wurden auf den 1.4.97 in Kraft gesetzt.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.06.1996  
HANS HIRTER

Die erfolgte Ungültigerklärung zweier **Volksinitiativen** (Asylinitiative der SD, Initiative „für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“) durch die Bundesversammlung innerhalb nur eines Jahres löste ein gewisses Unbehagen darüber aus, dass eine solche Annullierung erst nach der erfolgreichen Unterschriftensammlung erfolgt. Anlässlich der Beratung der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte beschloss der Ständerat deshalb auf Antrag seiner Kommission, dass bei der Lancierung einer Volksinitiative durch die Bundeskanzlei eine – allerdings unverbindliche – **materielle Vorprüfung der Gültigkeit** durchzuführen sei. Der Nationalrat strich diese Bestimmung wieder. Da grosse Wahrscheinlichkeit bestehe, dass es zu sich widersprechenden Entscheiden der Bundeskanzlei und des Parlaments kommen könnte, hielt er diese Lösung für nicht praktikabel.<sup>11</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 20.11.1996  
HANS HIRTER

In seiner im November vorgestellten **Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung** rückte der Bundesrat nur wenig von seinen ursprünglichen Plänen ab. Er behielt sowohl die im Vorentwurf vorgestellten neuen Instrumente als auch die Erschwerung der Ausübung der Volksrechte durch eine Heraufsetzung der Unterschriftenzahlen bei. Für Referenden beantragte er eine Verdoppelung auf 100'000, für Volksinitiativen eine Erhöhung auf 150'000 (statt wie ursprünglich vorgesehen auf 200'000). Für das neue Instrument der allgemeinen, d.h. nicht ausformulierten Volksinitiative, welche vom Parlament sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe realisiert werden könnte, sollen hingegen 100'000 Unterschriften ausreichen. Die bereits im Vernehmlassungsentwurf enthaltene Ausweitung des Referendumsrechts auf Finanz- und Verwaltungsbeschlüsse wurde beibehalten, allerdings etwas erschwert: nicht wie vorgesehen ein Drittel der Ratsmitglieder könnten eine Unterstellung unter das fakultative Referendum anordnen, sondern ein Mehrheitsbeschluss in beiden Parlamentskammern wäre dazu erforderlich. Das von der SP geforderte **konstruktive Referendum** (die Unterschriftensammlung für die im Herbst 1995 lancierte Volksinitiative konnte noch nicht abgeschlossen werden)



ist im Entwurf für die Verfassungsrevision nicht enthalten. Hingegen schlug der Bundesrat vor, dass das Parlament beschliessen kann, den Stimmbürgern Alternativlösungen zu Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen zu unterbreiten. Der Bundesrat möchte im Rahmen der Verfassungsrevision auch die bisher stiefmütterlich behandelte **Standesinitiative** aufwerten. Er beantragte, sie einer Volksinitiative gleichzustellen, wenn sie in mindestens acht Kantonen vom Volk oder vom Parlament beschlossen worden ist.<sup>12</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 14.10.1997  
HANS HIRTER

Die im Rahmen der Verfassungsreform vom Bundesrat vorgeschlagene **Erhöhung der Unterschriftenzahlen** für Initiativen und Referenden stiess in den vorberatenden parlamentarischen Verfassungskommissionen auf Skepsis. Eine Subgruppe der nationalrätlichen Kommission lehnte mit klarer Mehrheit jegliche Heraufsetzung ab; in der ständerätlichen Untergruppe kam ein analoger Beschluss mit dem Stichentscheid des Präsidenten zustande.<sup>13</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.11.1997  
HANS HIRTER

Die Verfassungskommissionen selbst fassten im Berichtsjahr zu den Unterschriftenzahlen noch keine Beschlüsse. Hingegen befürwortete diejenige des Nationalrats die Einführung der **allgemeinen Volksinitiative** – bei welcher das Parlament über die Zuweisung auf die Verfassungs- oder Gesetzesebene entscheiden würde – und des **Finanzreferendums**. Die **Gesetzesinitiative** und das **konstruktive Referendum** lehnte sie hingegen ab.<sup>14</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 04.02.1998  
HANS HIRTER

Die **nationalrätliche Kommission** setzte im Februar ihre Verhandlungen über die Reform der Volksrechte fort. Mit deutlicher Mehrheit sprach sie sich **gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum** aus. Nachdem diese Erschwerung der Ausübung der Volksrechte aus den Traktanden gefallen war, kam die Kommission auf ihre Entscheide vom Herbst des Vorjahres zurück und **strich** den damals beschlossenen Ausbau der Volksrechte durch die Einführung der **allgemeinen Volksinitiative**, die sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesänderungen hätte herbeiführen können, und des Finanzreferendums. Keine Mehrheit fand auch der Vorschlag, dass das Parlament den Entscheid über die **Gültigkeit von Volksinitiativen** an das Bundesgericht delegieren kann. Damit verblieben von den vom Bundesrat beantragten Reformen der Volksrechte noch die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums und die Möglichkeit der Durchführung von Alternativabstimmungen übrig. Nur mit Stichentscheid des Präsidenten stimmte die Kommission ferner dem Regierungsantrag zu, dass Abstimmungs- und Wahlkomitees ihre Finanzen offenlegen müssen.<sup>15</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 26.08.1998  
HANS HIRTER

Im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission **blieb die vorberatende Kommission des Ständerats voll auf Reformkurs**. Sie stimmte sowohl der Erhöhung der Unterschriftenzahlen als auch der Einführung der allgemeinen Volksinitiative zu. Gutgeheissen wurde ebenfalls die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums und das Verwaltungs- und Finanzreferendum, wobei die Modalitäten für die Unterstellung von Beschlüssen unter dieses neue Volksrecht auf Gesetzesebene geregelt werden sollen. Neu beantragte die Kommission, dass bei Volksinitiativen, welche «nicht zwingendes» Völkerrecht verletzen, das Parlament entscheidet, wie die Normenkollision eliminiert werden soll.<sup>16</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 30.08.1999  
HANS HIRTER

Im Berichtsjahr kam die im Rahmen der Verfassungstotalrevision vorgesehene **Reform der Volksrechte (Paket B)** nach langen Kommissionsberatungen in die Parlamentskammern. Im Nationalrat empfahl die Kommission Nichteintreten, da sich in ihren Reihen keine tragbare Lösung für den von der Regierung beabsichtigten Ausbau der Volksrechte bei gleichzeitiger Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahlen habe finden lassen. In den Voten der Fraktionssprecher wurde zum Ausdruck gebracht, dass zwar wohl ein Reformbedarf besteht, dieser allerdings je nach Partei mit unterschiedlicher Zielrichtung versehen ist. **Mit 134:15 Stimmen beschloss der Nationalrat Nichteintreten**. Angesichts dieses klaren Entscheids resignierte die Staatspolitische Kommission des Ständerates und beantragte ebenfalls Nichteintreten. Um zu unterstreichen, dass sie trotzdem einen Reformbedarf sieht, legte sie eine parlamentarische Initiative für «die Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» vor

(99.436). Der vom Plenum überwiesene Vorstoss ist zwar offen formuliert, in der Begründung werden aber das unklare Vorgehen bei nicht völkerrechtskonformen Volksinitiativen und die geltende Beschränkung des Initiativrechts auf die Verfassungsebene als zu behebbende Mängel des aktuellen Systems erwähnt.<sup>17</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 30.09.2004  
HANS HIRTER

Gegen die Stimmen der SVP beschloss der Nationalrat auf Antrag des Bundesrats, dem „**International Institut for Democracy and Electoral Assistance**“ beizutreten. Das Ziel dieser Institution ist die weltweite Förderung der Demokratie primär durch Erfahrungs- und Wissensaustausch. Ihr gehören zur Zeit 23 Staaten an und die Schweiz machte seit der Gründung im Jahr 1995 als nicht stimmberechtigte Beobachterin mit.<sup>18</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 20.11.2004  
HANS HIRTER

Gegen Jahresende gab der Bundesrat einen Gesetzesvorentwurf für die Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **Allgemeinen Volksinitiative** in die Vernehmlassung.<sup>19</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.03.2005  
HANS HIRTER

Nach dem Nationalrat stimmte auch der Ständerat, trotz des Einspruchs von Reimann (svp, AG), dem Beitritt der Schweiz zum „**International Institut for Democracy and Electoral Assistance**“ zu. Diese Stelle will weltweit die Demokratie primär durch Erfahrungs- und Wissensaustausch fördern.<sup>20</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.07.2005  
HANS HIRTER

Der Ende 2004 in die **Vernehmlassung** gegebene Vorentwurf für die legislative **Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative** stiess auf wenig Verständnis. Er sei viel zu kompliziert, ja sogar unverständlich. Dies hat seinen Grund vor allem in den vielen Kombinationen und Konstellationen der Entscheidungsfindung, die bei diesem neuen Volksrecht auftreten können.<sup>21</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.12.2006  
HANS HIRTER

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf für die legislative Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **allgemeinen Volksinitiative** war mehrheitlich negativ ausgefallen. Trotzdem legte der Bundesrat im Mai dem Parlament seinen Vorschlag für entsprechende Teilrevisionen von Bundesgesetzen vor (BG über die politischen Rechte, Parlamentsgesetz und Bundesgerichtsgesetz). Die Vielzahl der bei der Behandlung einer derartigen Initiative möglichen Entscheidungsschritte, welche durch das System von zwei gleich berechtigten Parlamentenkammern noch komplexer werden, erlaubte es dem Bundesrat nicht, die Vorlage gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wesentlich zu vereinfachen. Nachdem sich die SPK des Nationalrats davon hatte überzeugen lassen, dass eine einfachere Lösung nicht möglich ist, beschloss sie mit 13 zu 11 Stimmen, Nichteintreten zu beantragen. Gleichzeitig einigte sie sich mit der SPK des Ständerats darauf, eine Vorlage zur Aufhebung des Verfassungsartikels über diese allgemeine Volksinitiative vorzubereiten. Der Nationalrat folgte der Mehrheit seiner Kommission und entschied sich mit 136 zu 13 Stimmen für Nichteintreten.<sup>22</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 03.11.2007  
HANS HIRTER

Die Umsetzung der 2003 in die Verfassung aufgenommenen **allgemeinen Volksinitiative** ist gescheitert. Als Zweitrat beschloss auch der Ständerat Nichteintreten auf den Vorschlag des Bundesrats. Die SPK des Nationalrats gab in der Folge den Vorschlag zur Aufhebung des Verfassungsartikels über diese allgemeine Volksinitiative in die Vernehmlassung (06.458).<sup>23</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.09.2009  
HANS HIRTER

In der Volksabstimmung vom 27. September waren Volk und Stände damit einverstanden, auf die 2003 in die Verfassung aufgenommene **allgemeine Volksinitiative wieder zu verzichten**. Eine Kampagne fand nicht statt; gegen die Streichung ausgesprochen hatten sich nur die Lega und die PdA. Das Resultat fiel mit einem Ja-Stimmenanteil von 67,9% (1 307 237 Ja gegen 618 664) und keinem einzigen ablehnenden Kanton deutlich aus.

#### **Abstimmung vom 27. September 2009**

Beteiligung: 40,4%

Ja: 1 307 237 (67,9%) / 20 6/2 Stände  
Nein: 618 664 (32,1%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: SVP, SP, FDP (1)\*, CVP (2)\*, GP (1)\*, EVP, BDP, GLP, CSP, EDU (1)\*, FPS, SD; SGV, SBV, Travail.Suisse.

– Nein: Lega, PdA.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen <sup>24</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 01.11.2009  
MARC BÜHLMANN

Die **VOX-Analyse zur Abstimmung über die allgemeine Volksinitiative vom 27. September 2009** zeigte für die Abstimmung, die praktisch ohne vorgängige Kampagne durchgeführt worden war, wenig verwunderliche Resultate. Mehr als 50 Prozent der Teilnehmenden konnten keine substantielle Antwort auf die Frage geben, worum es bei der Abstimmung überhaupt ging. Politische Merkmale, also die Parteiensympathie oder die Links-Rechts-Verortung, spielten keine Rolle für den Abstimmungsentscheid. Allerdings zeigte sich das Regierungsvertrauen als erklärungskräftig. Die Autoren der VOX-Studie führten dies darauf zurück, dass in Ermangelung anderer «Elitesignale» die Empfehlung des Bundesrats als einzige «Entscheidungshilfe bei der Meinungsbildung» gedient habe. Eine weitere Stütze für diese Schlussfolgerung dürfte die «aussergewöhnlich hohe Zahl» von Befragten sein, die ihren Stimmentscheid mit der Empfehlung von Parlament und Regierung begründeten. Dass die Befragten vergleichsweise schlecht informiert waren, zeigte sich mitunter daran, dass mehr als ein Fünftel der befragten Nein-Stimmenden nicht mehr wussten, weshalb sie Nein gestimmt hatten, und dass sehr viele Befragte die vorgelegten Argumente nicht bewerten konnten (also mit «weiss nicht» antworteten). Die Autorenschaft der VOX-Analyse fasste zusammen, «dass infolge eines hohen Desinteresses und eines fehlenden Abstimmungskampfes die StimmbürgerInnen vom Entscheidmaterial überfordert waren». <sup>25</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 29.11.2013  
MARC BÜHLMANN

Ende November verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur **Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte**. Die Änderungen betrafen insbesondere die Organisation der Nationalratswahlen, die aufgrund der wachsenden Zahl von Listen und Kandidaturen mit zunehmendem Organisationsaufwand einhergehen. Neu sollen, um die Funktionstüchtigkeit des Wahlverfahrens sicher zu stellen, unzulässige Doppelkandidaturen auch nachträglich noch gestrichen werden können. Weiter soll der Anmeldeschluss für Kandidaturen schweizweit auf den Monat August gelegt werden und das Wahlmaterial möglichst in jedem Kanton in der viertletzten Woche vor den Wahlen an die Wahlberechtigten gelangen. Die Panaschierstatistik, die in den letzten Jahren auf immer grösseres Interesse gestossen war, soll zudem neu von Gesetzes wegen erhoben werden. Volksabstimmungen waren vom fünften hauptsächlichen Revisionspunkt betroffen: Nachzählungen von eidgenössischen Urnengängen sollen nur dann durchgeführt werden, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden können. Auf einer zu schaffenden Gesetzesgrundlage sollen dabei Stimmberechtigte als Beobachter von Urnengängen fungieren. Drei weitere, ursprünglich geplante Änderungen – eine Differenzierung der Sammelfristen zu Volksbegehren, mit denen Sammelfrist und Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen getrennt worden wären, die gehashte AHV-Nummer aller Nationalratskandidaten zwecks Vermeidung von Doppelkandidaturen über Kantonsgrenzen hinweg und die Streichung der Berufsangabe der Kandidierenden für den Nationalrat – waren in der zwischen März und Juni durchgeführten Vernehmlassung auf Kritik gestossen und deshalb aus dem Entwurf gestrichen worden. Die Räte werden erst 2014 über die Botschaft befinden. <sup>26</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.12.2013  
MARC BÜHLMANN

Um die **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht** konkret zu verbessern, schickte der Bundesrat Mitte März 2013 in Erfüllung zweier Motionen der Staatspolitischen Kommissionen beider Räte (Mo. 11.3751 und Mo. 11.3468) verschiedene Vorschläge in die Vernehmlassung. Zwei zentrale Massnahmen sollten die Konflikte von Volksbegehren mit völkerrechtlichen Verpflichtungen vermindern: eine materielle Vorprüfung vor der Unterschriftensammlung sowie die Ausdehnung der Ungültigkeitsgründe auf Grundrechte. Erstere sollte einer nicht verbindlichen Rechtskontrolle gleichkommen, wobei es dem Initiativkomitee überlassen bliebe, ob es bei einem Normkonflikt den Initiativtext ändern oder aber die Unterschriftensammlung trotzdem durchführen will. Die Initianten wären aber verpflichtet, die Stellungnahme auf die Unterschriftenbögen zu drucken. Die zweite Massnahme wollte den Katalog der

Ungültigkeitsgründe ausdehnen: ein Begehren wäre somit ungültig, wenn sein Ziel die in der Bundesverfassung anerkannten grundrechtlichen Kerngehalte (und nicht nur das zwingende Völkerrecht) verletzt. Die SVP reagierte noch beim Start der Vernehmlassung und sprach von einem „Staatsstreich“. Weil die Volksrechte massiv eingeschränkt würden, drohte die Volkspartei bereits vorsorglich mit einem Referendum. Die Massnahmen stiessen jedoch auch auf Unterstützung, weil insbesondere durch das vorgängige Rechtsgutachten von Beginn weg auch für die Unterzeichner einer Initiative Klarheit über allfällige Umsetzungsschwierigkeiten hergestellt werde. Die Vernehmlassungsantworten waren gesamthaft aber ziemlich ernüchternd. Von den Parteien äusserte sich einzig die BDP positiv. Der Bundesrat zog deshalb Mitte Dezember seine Ideen zurück und beauftragte das EJPD zusammen mit dem EDA und der Bundeskanzlei neue Lösungsansätze zu erarbeiten.<sup>27</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.02.2014  
MARC BÜHLMANN

In einem Bericht beantragte der Bundesrat die Abschreibung der beiden Motionen beider Staatspolitischen Kommissionen (SPK-NR, SPK-SR), mit denen die **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht** gefordert worden wäre. Die Vorschläge des Bundesrates, vor der Unterschriftensammlung eine Vorprüfung vorzunehmen, die Ungültigkeitsgründe auszuweiten oder Warnhinweise auf den Unterschriftenbögen anzubringen, falls eine geplante Initiative potentiell mit dem Völkerrecht in Konflikt gerät, wurden in der Vernehmlassung derart zerzaust, dass die Regierung das Vorhaben auf Eis legen wollte. Die SPK-NR lehnte den Antrag des Bundesrates auf Abschreibung allerdings ab. Zumindest soll der Bericht zu einem Postulat der FDP abgewartet werden, mit dem das Problem der Vereinbarkeit von durch Initiativen geschaffenen Verfassungsartikeln mit dem Völkerrecht beleuchtet werden soll.<sup>28</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 16.06.2016  
MARC BÜHLMANN

Im März bzw. im Juni 2016 nahmen die beiden Kammern vom Bericht des Bundesrates Kenntnis, mit dem die beiden Motionen 11.3468 und 11.3751 abgeschrieben werden. Beide Anliegen hätten eine bessere **Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht** verlangt. Nach der Vernehmlassung zweier Erlassentwürfe war der Bundesrat allerdings aufgrund der sehr negativen Stellungnahmen zum Schluss gelangt, dass die Zeit für Reformen noch nicht reif sei. Die Diskussion war damit allerdings noch nicht beendet. Die SPK-NR entschied zwar laut Bericht einstimmig, dem Antrag des Bundesrates auf Abschreibung der Motionen aus formellen Gründen zuzustimmen, sie nahm aber gleichzeitig eine Analyse des Handlungsbedarfes im Bereich Gültigkeit von Volksinitiativen vor. Gleich vier parlamentarische Initiativen der SPK-SR sowie eine parlamentarische Initiative Lustenberger (cvp, LU) (14.471) lagen zum Thema vor und veranlassten die SPK-NR zur Bildung einer Subkommission, welche die Problematik ganzheitlich angehen soll. In ihrem Bericht begrüsst die SPK-SR ihrerseits das Vorgehen der Schwesterkommission in dieser Sache und empfahl, die beiden Motionen zwar abzuschreiben, deren inhaltliche Stossrichtung allerdings im weiteren Verlauf der Diskussionen weiterzuverfolgen.<sup>29</sup>

### Wahl- und Abstimmungsverfahren

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.06.2004  
HANS HIRTER

Bei der Genehmigung der neuen Kantonsverfassung Graubündens kam es zu einer Kontroverse zwischen dem Bundesrat und dem Ständerat über das Majorzsystem. Auslöser dazu war eine Bemerkung in der bundesrätlichen Botschaft, welche, gestützt auf das Urteil einiger Staatsrechtler, das **Majorzsystem bei Parlamentswahlen** als „rechtlich zweifelhaft“ eingestuft hatte, da es im Widerspruch zum demokratischen Repräsentationsgedanken stehe. Auf die Anregung des Bundesrates, dieses Wahlsystem für kantonale Parlamente in Zukunft als nicht verfassungskonform zu taxieren, reagierte die SPK des Ständerats – dessen Mitglieder mit Ausnahme der Vertreter des Kantons Jura alle nach diesem System gewählt werden – kurz, heftig und negativ. Das Majorzsystem werde nicht nur in der Schweiz, sondern auch in einer ganzen Reihe anderer demokratischer Staaten für Parlamentswahlen angewendet, und sei vor allem in ländlichen Gebieten ein gutes Verfahren zur Wahl von politischen Repräsentanten. Beide Ratskammern schlossen sich dieser Meinung an und auch Bundesrat Blocher distanzierte sich von der in der Botschaft formulierten Kritik am Majorzsystem.<sup>30</sup>

1) AB NR, 2014, S. 428 ff.; AB SR, 2014, S. 467 ff.

2) Amtl. Bull. NR, 1990, S. 284. Siehe SPJ 1988, S. 36 und 1989, S. 35. Vgl. auch Lit. Staatskanzlei des Kt. Thurgau.; Amtl. Bull. NR, 1990, S. 895.

3) BBl, 1991, IV, S. 258 f. (Botschaft); TA, 21.3. und 13.5.92 (Eichenberger / Kölz; ähnlich argumentierte auch Hangartner in

- NZZ, 13.5.92); BaZ, 16.4.92 (zum Gutachten Schindler).; Die Debatte über Rückwirkungsklauseln wurde namentlich im StR geführt; vgl. dazu v.a. die Voten von Zimmerli (svp, BE), Rhinow (fdp, BL) und Jagmetti (fdp, ZH) in Amtl. Bull. StR, 1992, S. 530 ff.
- 4) BBl, 1993, III, S. 445 ff.; Presse vom 2.9.93. Zum Verzicht auf Publikationsvorschriften für Meinungsumfragen vgl. auch die Interpellation Büttiker (fdp, SO) in Amtl. Bull. StR, 1993, S. 418 ff. sowie LNN, 11.12.93. Zur brieflichen Stimmabgabe siehe auch TA, 10.11.93; NZZ, 18.11.93.
- 5) Amtl. Bull. NR, 1993, S. 2323 ff. und 2467 ff.; Bund, 13.12. und 14.12.93.
- 6) Amtl. Bull. StR, 1994, S. 181 ff. und 374; Amtl. Bull. NR, 1994, S. 325 ff. und 663; BBl, 1994, II, S. 220 ff.; AS, 1994, S. 2423 ff. und 2429 f.; NZZ, 20.10.94.; Amtl. Bull. StR, 1994, S. 189 f.
- 7) Amtl. Bull. NR, 1995, S. 441 ff.
- 8) NQ, 11.4.95; Presse vom 27.6.95.
- 9) TA, 27.2. und 22.4.96; Bund, 29.2.96; AT, 24.8.96.
- 10) Amtl. Bull. StR, 1996, S. 45 ff., 456 f. und 587; Amtl. Bull. NR, 1996, S. 868 f. und 1276; BBl, 1996, III, S. 39 ff.; AS, 1997, S. 761 ff.
- 11) Amtl. Bull. StR, 1996, S. 50 ff. und 456 f.; Amtl. Bull. NR, 1996, S. 868 f.; Presse vom 8.3. und 12.6.96.
- 12) BBl, 1997, I, S. 1 ff.; BBl, 1997, I, S. 451; BBl, 1997, I, S. 477 ff.; Presse vom 24.8. und 22.11.96.; TA, 22.11.96
- 13) TA, 17.5., 21.5. 14.10.97.
- 14) Bund, 1.11.97.
- 15) TA, 4.2., 6.2. und 16.2.98.
- 16) BaZ und NZZ, 26.8.98.
- 17) AB NR, 1999, S. 1021 ff.; AB SR, 1999, S. 609 f.; AB SR, 1999, S. 611 f.
- 18) BBl, 2004, S. 3689 ff.; AB NR, 2004, S. 1536 ff.
- 19) NZZ, 10.8. und 20.11.04.
- 20) AB SR, 2005, S. 105 ff. und 392; AB NR, 2005, S. 471; BBl, 2005, S. 2345.
- 21) NZZ, 22.7.05.
- 22) AB NR, 2006, S. 1972 ff.; NZZ, 19.9.06. Siehe dazu auch Andreas Gross in Lib., 5.12.06.; BBl, 2006, S. 5261 ff.; NZZ, 1.6.06.
- 23) AB SR, 2007, S. 219 ff.; AZ, 3.11.07 (Vernehmlassung).
- 24) BBl, 2009, S. 8719 ff.; BaZ, 9.9.09; NZZ, 10.9. (Gross, sp, ZH) und 19.9.09 (Müller, fdp, AG und Lustenberger, cvp, LU); Presse vom 28.9.09
- 25) Milic et al. (2009). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 27. September 2009
- 26) BBl, 2013, S. 9217 ff.; Medienmitteilungen BR vom 8.3. und vom 29.11.13; NZZ, 9.3.13; SN, 19.6.13; NZZ, 30.11.13.
- 27) Medienmitteilung BR vom 15.3. und 13.12.13; NZZ, 19.1.13; Presse vom 16.3.13; NZZ, 28.3., 4.4., 23.4. und 30.3.13; TZ, 27.6.13; BaZ und NZZ, 1.7.13; NZZ, 4.12. und 5.12.13; Lib., 14.12.13; NZZ, 15.12.13.
- 28) BRG 14.024; Bericht BR\_20140219; Point de presse SPK-N vom 12.8.14
- 29) Bericht SPK-NR vom 5.2.16; Bericht SPK-SR vom 4.4.16
- 30) BBl, 2004, S. 1107 ff. (BR) und 3635 ff. (SPK-SR); AB SR, 2004, S. 260 ff.; AB NR, 2005, S. 1057 f.; BBl, 2004, S. 3643.