

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Verfahrensfragen bei Volksrechten
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundesratsgeschäft
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
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, Bundesratsgeschäft, 1992 - 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Stimm- und Wahlrecht	1
Institutionen und Volksrechte	2
Volksrechte	2
Wahl- und Abstimmungsverfahren	4

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national

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.¹

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

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.²

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.³

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.⁴

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).⁵

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.⁶

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.⁷

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.⁸

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.⁹

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.¹⁰

Wahl- und Abstimmungsverfahren

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.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.2004
HANS HIRTER

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

- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) Amtl. Bull. NR, 1993, S. 2323 ff. und 2467 ff.; Bund, 13.12. und 14.12.93.
- 5) 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.
- 6) 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.
- 7) TA, 4.2., 6.2. und 16.2.98.
- 8) BaZ und NZZ, 26.8.98.
- 9) AB NR, 1999, S. 1021 ff.; AB SR, 1999, S. 609 f.; AB SR, 1999, S. 611 f.
- 10) Bericht SPK-NR vom 5.2.16; Bericht SPK-SR vom 4.4.16
- 11) 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.