

**Botschaft
über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und
über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung
über die politischen Rechte**

vom 31. Mai 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe

- zu einem Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative,
- zum Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 und
- zu Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. Mai 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte deutlich angenommen. Alle Verfassungsbestimmungen dieser Reform, die nicht näherer Ausführungsnormen bedurften, wurden von den eidgenössischen Räten auf den 1. August 2003 in Kraft gesetzt.

Mit den vorliegenden Erlassentwürfen werden in erster Linie die Ausführungsbestimmungen unterbreitet, mit denen das neue Volksrecht der allgemeinen Volksinitiative umgesetzt werden soll. Gegenüber der bisherigen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung hat die allgemeine Volksinitiative folgende verfassungsmässigen Besonderheiten:

Die allgemeine Volksinitiative erlaubt es, nicht nur Änderungen der Bundesverfassung, sondern auch Gesetzesänderungen anzuregen. Die angemessene Rechtsstufe wird vom Parlament bestimmt.

Das Parlament kann dem Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Anders als bei der formulierten Volksinitiative ist ein solcher Gegenentwurf nur möglich, wenn sich das Parlament mit der allgemeinen Volksinitiative grundsätzlich einverstanden erklärt hat.

Der Gesetzgeber ist beauftragt, Bestimmungen zu erlassen, die verhindern, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative infolge Uneinigkeit der Räte nicht umgesetzt werden kann.

Erachtet das Initiativkomitee die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative als mangelhaft, so kann es neu das Bundesgericht anrufen.

An den bisherigen grundlegenden Regeln über Volksentscheide auf Verfassungs- und Gesetzesstufe soll sich nur wenig ändern:

- a. Eine Verfassungsänderung auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative untersteht dem obligatorischen Referendum mit Volks- und Ständemehr.*
- b. Stellt das Parlament einer Verfassungsänderung auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüber, so werden die beiden Entwürfe Volk und Ständen nach dem bewährten System (Grundsatzfrage zu beiden Verfassungsentwürfen und Stichfrage) vorgelegt.*
- c. Eine Gesetzesänderung bzw. ein neues Bundesgesetz auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative untersteht dem fakultativen Referendum. Falls das Parlament mit dem Anliegen einverstanden ist und kein Referendum gegen den Gesetzesentwurf ergriffen wird, ist keine Volksabstimmung nötig.*

Neu kann das Parlament einem Umsetzungserlass auf Gesetzesstufe zu einer allgemeinen Volksinitiative einen Gegenentwurf auf Gesetzesstufe gegenüberstellen. In diesem Fall findet eine obligatorische Volksabstimmung nach dem System von Entwurf und Gegenentwurf statt, aber ohne Ständemehr.

Zahlreiche Verfahrensschritte müssen geregelt werden. Die Komplexität des Verfahrens wird namentlich durch folgende Gegebenheiten stark erhöht:

- a. das Zweikammerparlament: Beide Kammern müssen sich über die Art der Umsetzung oder die Ablehnung der allgemeinen Volksinitiative einigen. Es muss dafür gesorgt sein, dass es nicht zu Nullentscheiden kommt.*
- b. die Möglichkeit der Doppelvorlage: Das Parlament kann neben dem Umsetzungserlass einen Gegenentwurf auf der gleichen Rechtsetzungsstufe ausarbeiten.*
- c. die unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse: In der Volksabstimmung ist je nach Rechtsstufe des Umsetzungserlasses, dem Vorliegen eines Gegenentwurfs und einem allfälligen Rückzug der allgemeinen Volksinitiative das einfache oder doppelte Mehr erforderlich.*
- d. bundesgerichtliche Überprüfung: Diese Möglichkeit erfordert die Festlegung weiterer Verfahrensschritte.*

Gleichzeitig muss die allgemeine Volksinitiative als Volksrecht einfach, überblickbar und verständlich bleiben. Deshalb verzichtet der Entwurf bei Zielkonflikten zwischen diesen verfahrensmässig gebotenen Differenzierungen und leichter Verständlichkeit der Volksrechte möglichst auf Differenzierungen, damit die allgemeine Volksinitiative einfach handhabbar wird.

Mit dem Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 sollen alle bisher noch nicht in Kraft gesetzten Bestimmungen in Kraft treten, und zwar gleichzeitig mit der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung. Die Inkraftsetzung wird an den Bundesrat delegiert.

Neben der Einführung der allgemeinen Volksinitiative werden weitere Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer unterbreitet. Diese beruhen auf Erfahrungen und Anregungen aus den Kantonen auf Grund von Volksabstimmungen und Nationalratswahlen aus jüngster Zeit. Dabei geht es:

- um die Präzisierung dessen, was beim Stimmrecht unter «Stellvertretung» zu verstehen ist;*
- um die Frage, in welcher Weise nach der ersten Etappe von Pilotprojekten einschliesslich ihrer Evaluation mit der versuchsweisen elektronischen Stimmausgabe weiter zu verfahren ist;*
- um einen gewissen Schutz vor Verweisen auf Links zu rechtswidrigen Seiten in amtlichen Abstimmungsinformationen;*
- um die Beschränkung der Wahlanleitung der Bundeskanzlei auf das Proporzwahlssystem;*
- um die Ermächtigung von Kantonen mit Majorzsystem, bei stillen Wahlen die Wahlmöglichkeiten zu limitieren.*

Im Hinblick auf einen Vote électronique müssen schliesslich im Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer Anpassungen vorgenommen werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5262
1 Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative: Grundzüge der Vorlage	5266
1.1 Ausgangslage	5266
1.2 Allgemeine Volksinitiative: Übersicht über das Verfahren	5269
1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	5269
1.4 Drei verfahrenstechnische Weichenstellungen	5271
1.4.1 Wann soll eine allgemeine Volksinitiative zurückgezogen werden können?	5271
1.4.2 Wie kann die Referendums Klausel bürgerfreundlich gehandhabt werden?	5272
1.4.3 Wie sollen Behandlungsfristen für die Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen festgelegt werden?	5272
2 Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative: Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5273
2.1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)	5273
2.2 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)	5278
2.3 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)	5291
2.3.1 Einleitung	5291
2.3.2 Allgemeine Systematik	5292
2.3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5292
2.3.4 Allgemeine Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes	5294
2.3.5 Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens	5295
2.4 Übergangsrecht	5296
2.5 Referendum und Inkrafttreten	5296
3 Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002	5296
4 Bundesgesetz über die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte	5297
4.1 Überblick	5297
4.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	5297
4.3 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR): Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5299
4.4 Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS)	5303
4.4.1 Stimmregisterharmonisierung als Voraussetzung eines Vote électronique für Auslandschweizer Stimmberechtigte	5303
4.4.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5304
4.5 Referendum und Inkrafttreten	5305

5 Auswirkungen	5305
5.1 Auswirkungen auf den Bund	5305
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5306
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5307
6 Verhältnis zur Legislaturplanung	5307
7 Rechtliche Aspekte	5307
7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	5307
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	5308
7.3 Erlassform	5308
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	5308
7.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	5308
7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5308
 Anhänge	
1 Abstimmungskonstellationen ohne Rückzug und nach einem Rückzug der allgemeinen Volksinitiative	5309
2 Allgemeine Volksinitiative. Erlasskonstellationen im Baukastensystem	5313
 Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (Entwurf)	5331
Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 (Entwurf)	5341
Bundesgesetz betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (Entwurf)	5343

Botschaft

1 Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative: Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Vorgeschichte

Am 9. Februar 2003 haben Volk und Stände bei einer Stimmbeteiligung von 29 Prozent mit 934 005 Ja gegen 393 638 Nein und mit ausschliesslich zustimmenden Standesstimmen den Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2002 über die Änderung der Volksrechte (BBl 2002 6485) deutlich angenommen (BBl 2003 3111). Alle Verfassungsbestimmungen dieser Reform, die nicht näherer Ausführungsnormen bedurften, wurden von den eidgenössischen Räten auf den 1. August 2003 in Kraft gesetzt (AS 2003 1949).

Die Volksrechtsrevision führt insbesondere die neue Form der allgemeinen Volksinitiative ein.

Mit den vorliegenden Erlassentwürfen werden in erster Linie die Ausführungsbestimmungen unterbreitet, mit denen das neue Volksrecht der allgemeinen Volksinitiative umgesetzt wird. Gegenüber der bisherigen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung hat die allgemeine Volksinitiative folgende verfassungsmässigen Besonderheiten:

Die allgemeine Volksinitiative erlaubt es, nicht nur Änderungen der Bundesverfassung (BV), sondern auch Gesetzesänderungen anzuregen (Art. 139a Abs. 1 BV). Die angemessene Rechtsstufe bestimmt das Parlament (Art. 139a Abs. 3 BV).

Das Parlament kann dem Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative einen *Gegenentwurf* gegenüberstellen (Art. 139a Abs. 4 BV). Anders als bei der formulierten Volksinitiative ist ein solcher Gegenentwurf nur möglich, wenn sich das Parlament mit der allgemeinen Volksinitiative grundsätzlich *einverstanden* erklärt hat (Art. 139a Abs. 4 mit Abs. 5 BV).

Der Gesetzgeber ist beauftragt, Bestimmungen zu erlassen, die verhindern, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative infolge Uneinigkeit der Räte nicht umgesetzt werden kann (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV).

Ist das Initiativkomitee der Meinung, dass die allgemeine Volksinitiative mangelhaft umgesetzt worden ist, so kann es neu das *Bundesgericht* anrufen (Art. 189 Abs. 1^{bis} BV).

An den bisherigen grundlegenden *Regeln über Volksentscheide* auf Verfassungs- und Gesetzesstufe ändert sich nur wenig:

- a. Eine Verfassungsänderung auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative untersteht dem *obligatorischen Referendum* mit Volks- und Ständemehr.
- b. Stellt das Parlament einer Verfassungsänderung auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative *einen Gegenentwurf* gegenüber, so werden die beiden Entwürfe Volk und Ständen nach dem bewährten System (Grundsatzfrage zu beiden Verfassungsentwürfen und Stichfrage) vorgelegt.

- c. Eine Gesetzesänderung bzw. ein neues Bundesgesetz auf Grund einer allgemeinen Volksinitiative untersteht dem *fakultativen* Referendum. Falls das Parlament mit dem Anliegen *einverstanden* ist und kein Referendum gegen den Gesetzesentwurf ergriffen wird, ist keine Volksabstimmung nötig.

Neu kann das Parlament einem Umsetzungserlass auf Gesetzesstufe zu einer allgemeinen Volksinitiative einen *Gegenentwurf auf Gesetzesstufe* gegenüberstellen. In diesem Fall findet eine *obligatorische* Volksabstimmung nach dem System von Entwurf und Gegenentwurf statt, aber ohne Ständemehr (Art. 139a Abs. 4 zweiter Satz BV).

Formulierte und allgemeine Volksinitiative im Vergleich

Die formulierte Verfassungsinitiative hat zwar für das Initiativkomitee den Vorteil, dass es den Verfassungsinhalt im Wortlaut bestimmen kann. Sie ist aber in der Vergangenheit oftmals für Inhalte benutzt worden, die eigentlich auf Gesetzes- oder gar Verordnungsstufe zu verankern gewesen wären. In solchen Fällen kann die allgemeine Volksinitiative eine Alternative zur formulierten Verfassungsinitiative werden.

Die allgemeine Volksinitiative eignet sich vor allem in folgenden Fällen:

- a. Einbringen eines klar abgegrenzten Anliegens auf Gesetzesstufe (z.B. Arbeitnehmerschutz, Tempo in Quartieren), für das bereits eine Verfassungsgrundlage besteht;
- b. Nachträgliche Änderung oder Aufhebung einer spezifischen Gesetzesbestimmung;
- c. Änderung von Umsetzungserlassen für internationale Verträge;
- d. Verankerung eines Anliegens auf Gesetzesstufe, das grosse Chancen hat, vom Parlament angenommen zu werden.

Es ist auch möglich, mit einer allgemeinen Volksinitiative komplexe Anliegen einzubringen, die auf Verfassungs- und Gesetzesstufe umgesetzt werden müssen. In solchen Fällen ist jedoch mit entsprechendem Zeitbedarf für das Verfahren zu rechnen.

Die allgemeine Volksinitiative ist also Verfassungs- und Gesetzesinitiative in einem. Zahlreiche Verfahrensschritte sind zu regeln. Die Komplexität des Verfahrens wird namentlich durch folgende Gegebenheiten stark erhöht:

- a. das *Zweikammerparlament*: Beide Kammern müssen sich über die Art der Umsetzung oder die Ablehnung der allgemeinen Volksinitiative einigen. Es muss dafür gesorgt sein, dass es nicht zu Nullentscheiden kommt.
- b. die Möglichkeit der *Doppelvorlage*: Das Parlament kann neben dem Umsetzungserlass einen Gegenentwurf auf der gleichen Rechtsetzungsstufe ausarbeiten.
- c. die unterschiedlichen *Mehrheitserfordernisse*: In der Volksabstimmung ist je nach Rechtsstufe des Umsetzungserlasses, dem Vorliegen eines Gegenentwurfs und einem allfälligen Rückzug der allgemeinen Volksinitiative das einfache oder doppelte Mehr erforderlich.
- d. Die Möglichkeit *bundesgerichtlicher Überprüfung* erfordert die Festlegung weiterer Verfahrensschritte.

Gleichzeitig sollte die allgemeine Volksinitiative als Volksrecht einfach, überblickbar und verständlich bleiben. Deshalb verzichtet der Entwurf bei Zielkonflikten zwischen diesen verfahrensmässig gebotenen Differenzierungen und leichter Verständlichkeit der Volksrechte möglichst auf Differenzierungen, damit die allgemeine Volksinitiative einfach handhabbar wird.

Die neuen Verfassungsbestimmungen, die der Gesetzgeber umsetzen muss, lassen *allerdings* nur *wenig Handlungsspielraum*. Die *grosse Komplexität dieser Ausführungsgesetzgebung ist bereits in der Verfassung angelegt*; eine Vereinfachung ist kaum möglich.

Die Komplexität der Vorlage und die damit verbundene erschwerte Verständlichkeit wiegen aber nicht so schwer, wenn man die voraussichtlich *sehr geringe Bedeutung vieler neuer Gesetzesbestimmungen für die Praxis* in Betracht zieht. Auch wenn die allgemeine Volksinitiative als neues Volksrecht in der Praxis häufiger eingesetzt werden sollte, als dies von vielen Seiten vermutet wird, so werden sich bestimmte besonders komplexe Konstellationen bei der Anwendung nur äusserst selten einstellen:

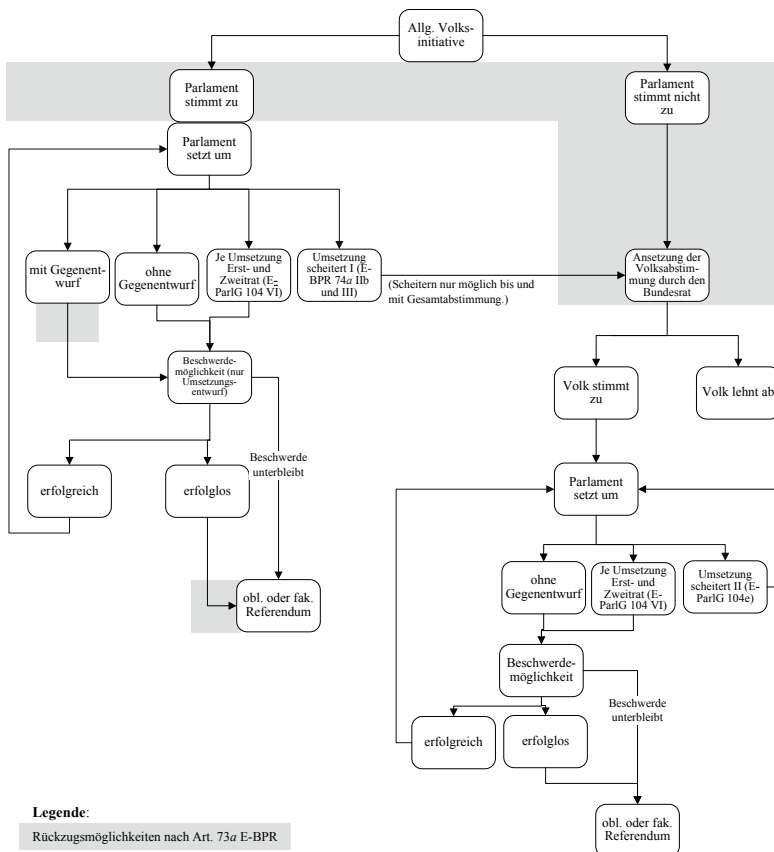
- a. Die von der Verfassung vorgesehene Möglichkeit des *Gegenentwurfs* zu einem Umsetzungserlass wirft schwierige Verfahrensfragen auf und verursacht notwendigerweise komplexe Regelungen. Die Ausarbeitung eines Gegenentwurfes ist allerdings nur dann möglich, wenn die Bundesversammlung der allgemeinen Volksinitiative in der ersten Phase zugestimmt hat. Es liegt kein Indiz vor, dass die Bundesversammlung in Zukunft Volksinitiativen häufiger zustimmen wird als in der Vergangenheit – nämlich sehr selten. Und noch seltener dürfte es sein, dass die Bundesversammlung, obwohl sie der Initiative zustimmt, neben dem Umsetzungserlass auch noch einen Gegenentwurf ausarbeiten will. Schliesslich wurden unter dem bisher geltenden Recht Gegenentwürfe zu formulierten Volksinitiativen nur dann ausgearbeitet, wenn eine Initiative abgelehnt wurde (obwohl die Möglichkeit eines Gegenentwurfs ohne gleichzeitige Ablehnung der Initiative auch bereits bestanden hätte).
- b. Die von der Verfassung verlangte *Verhinderung des Scheiterns der Umsetzung einer in der ersten Phase vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative infolge Uneinigkeit der Räte* führt zu besonders komplexen Regelungen. Das Scheitern eines Erlasses der Bundesversammlung im Allgemeinen ist in der Praxis selten; umso seltener dürfte dieses Risiko bestehen bei der ohnehin seltenen Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative nach ihrer Annahme durch das Volk. In diesen Fällen dürfte ein erheblicher politischer Druck vorliegen, der die Ratsmitglieder hindern wird, sich dem Vorwurf auszusetzen, einen vor kurzem geäusserten Volkswillen zu missachten.

Diese Hinweise auf die geringe praktische Bedeutung vieler Regelungen dürfen allerdings nicht etwa zur Schlussfolgerung führen, es brauche diese Regelungen gar nicht. Die Ausübung der Volksrechte darf nicht durch fehlende oder unpräzise Regelungen behindert werden. *Auch wenn gewisse Konstellationen höchst unwahrscheinlich sind, so muss für alle wichtigen Fälle vorgesorgt werden, wenn die Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen nach Möglichkeit in jedem Fall gewahrt bleiben soll.*

1.2

Allgemeine Volksinitiative: Übersicht über das Verfahren

In der nachfolgenden Übersicht wird das Verfahren der allgemeinen Volksinitiative grob dargestellt:



1.3

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Rahmen des von Mitte November 2004 bis Ende Februar 2005 durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens wurden Kantone, Parteien, Spitzenverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Organisationen zur Stellungnahme eingeladen. Geantwortet haben alle Kantone, 8 der 15 in den eidgenössischen Räten vertretenen Parteien und 5 der 8 einbezogenen Wirtschaftsverbände. Von den übrigen zur Stellungnahme eingeladenen Kreisen haben das Bundesgericht, der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Gemeindeverband und die Auslandschweizerorganisation sowie 2 weitere Parteien, 4 weitere Wirtschaftsverbände und 1 weitere

interessierte Organisation geantwortet. Die SP, economiesuisse und der Schweizerische Arbeitgeberverband haben explizit auf eine Stellungnahme verzichtet.

Insgesamt findet das Revisionspaket zur Volksrechtsreform (Einführung der allgemeinen Volksinitiative) bei den Kantonen (19:5), den Parteien (4:3), der Wirtschaft (6:0) und den übrigen interessierten Kreisen (2:0) vordergründig eine deutliche Zustimmung. Die Kantone ZH, LU, BS, AI und VD sowie die Parteien SVP, EDU und CSP lehnen die Vorlage ab. AI verlangt, die verfehlte Volksrechtsreform sei rückgängig zu machen. ZH, LU, BS, VD, SVP, EDU und CSP fordern tief greifende Vereinfachungen, verstehen darunter allerdings zumeist nicht das Gleiche. Vor allem aber finden auch manche zustimmenden Vernehmlasser, dass die Komplexität der Vorlage an der Grenze des Erträglichen sei, wobei sie oft ausdrücklich die verfassungsrechtlichen Vorgaben anerkennen.

Im Einzelnen wird wie folgt geurteilt:

Praktikabilität (15:4) und Regelungsdichte (18:5) werden sowohl mit Blick auf die gesamte Vorlage als auch in den einzelnen Vernehmlassungskategorien im gleichen Pro-Contra-Verhältnis beurteilt. Zusätzliche Revisionsanliegen werden lediglich seitens der Kantone BS (Wunsch nach ausdrücklicher Verankerung der Rechtsverzögerungsbeschwerde gegenüber den eidgenössischen Räten bei der Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative), VD (Wunsch nach detaillierter Regelung des Beschwerderechts im Falle mehrerer Umsetzungserlasse) und NE (zum Charakter des Referendums zu Umsetzungserlassen mit Gegenentwürfen) geäußert.

Die grossmehrheitliche Zustimmung zu den beiden Vorlagen ist gepaart mit Dissens in der Begründung der Zustimmung, mit Resignation vor der Komplexität der Materie und mit Skepsis.

Der Wunsch nach Vereinfachung ist klar spürbar. Verschiedene Vereinfachungsvorschläge wären allerdings nur realisierbar, wenn die Schweiz ein Ein-, und nicht ein Zweikammerparlament (Gleichberechtigung beider Kammern) hätte. Daneben wurden aber auch verschiedene Vorschläge unterbreitet, die umgesetzt werden können und die einige Vereinfachungen erlauben.

Verschiedene Kantone (GR, TI, NE), Verbände (SGV, CP, FER) und Parteien (FDP, EVP) lehnen ein Beschwerderecht der Fraktionen ab. Dieses wird ersatzlos gestrichen, beschwerdelegitimiert ist nunmehr das *Initiativkomitee*. Damit wird eine doppelte Publikation des Umsetzungserlasses zu einer allgemeinen Volksinitiative im Bundesblatt (das erste Mal als Beschwerdevorlage, das zweite Mal als Referendumsvorlage) überflüssig; für die Beschwerdeführung kann der Bundesbeschluss samt Information über die Ergebnisse der Beratungen der eidgenössischen Räte und Rechtsmittelbelehrung direkt und einzig an die Kontaktadresse des Initiativkomitees zugestellt werden. Im Gegenzug wird der Hinweis auf die Notwendigkeit der *Rechtsmittelbelehrung* ergänzt (Art. 74a Abs. 4 E-BPR). Damit wird zugleich dem Wunsch des Kantons ZH und der SVP nach deutlicher Vereinfachung der Vorlage und insbesondere nach Streichung der doppelten Publikation im Bundesblatt Rechnung getragen.

Eine weitere Vereinfachung der Rückzugsregeln, wie dies der Kanton ZH und die SVP anregen, ist auf Grund der Formenstrenge, welche die Organisation auf Bundesebene (Zweikammerparlament mit Differenzbereinigung anstelle zweimaliger Lesung durch dasselbe Gremium) verlangt, nicht möglich.

Weitere Vereinfachungsmöglichkeiten in der Praxis eröffnen sich nach der Reduktion auf eine einzige Veröffentlichung im Bundesblatt hingegen für die Referendumsklauseln im Umsetzungsbeschluss zu einer allgemeinen Volksinitiative: Diese lassen sich auf die im Einzelfall am Ende zutreffende reduzieren, sofern die Beifügung der zutreffenden *Referendumsklausel* im Bundesbeschluss über die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative *dem Bundesrat delegiert* wird (vgl. Ziff. 1.4.2 hiernach).

1.4 Drei verfahrenstechnische Weichenstellungen

1.4.1 Wann soll eine allgemeine Volksinitiative zurückgezogen werden können?

Die allgemeine Volksinitiative durchläuft je nach Szenario unterschiedlich viele Etappen. Dies hat Auswirkungen auf die Frage, in welchem Stadium die Volksinitiative zurückgezogen werden können soll:

Der Rückzug ist nicht mehr möglich, sobald das Parlament der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat. Wenn aber das Parlament auf seinen Zustimmungsbeschluss zurückkommt, ist dem Initiativkomitee die Möglichkeit eines Rückzugs wieder einzuräumen.

Ausgeschlossen bleiben muss ein *Rückzug*, sobald über die Volksinitiative oder ihre Umsetzung die Volksabstimmung angesetzt oder die Referendumsfrist ausgelöst ist. Ein Rückzug würde die politischen Behörden (Parlament, Bundesrat), die Stimmberechtigten und die Parteien desavouieren und unnötige Kosten verursachen.

Weiter muss ein Rückzug ausgeschlossen bleiben, wenn das *Volk* einer allgemeinen Volksinitiative *zugestimmt* hat; damit ist die Volksinitiative nämlich der Verfügungsmacht eines Initiativkomitees entwachsen und zur Angelegenheit des ganzen Souveräns geworden, dessen Wille unbedingt umzusetzen ist (Art. 148 Abs. 1 BV).

Im Übrigen aber soll der *Rückzug soweit vertretbar ermöglicht* werden. Zwar kann man sich auf den Standpunkt stellen, es verletze Treu und Glauben sowie die Würde des Bundesgerichts, wenn ein Initiativkomitee durch das Bundesgericht prüfen lässt, ob die Umsetzung Sinn und Zweck des Volksbegehrens wahre, und es die Initiative anschliessend zurückzieht. Diesen Einwänden steht jedoch das gewichtige Argument gegenüber, dass sich kein Urnengang über eine Volksinitiative rechtfertigen lässt, die vom Initiativkomitee nicht mehr verfochten wird. Erst recht muss dies gelten für eine Volksinitiative, deren Umsetzung vom Bundesgericht zunächst beanstandet und dann vom Parlament nachgebessert wird und die nach Ergänzung der Umsetzung zurückgezogen wird. Aber auch dort, wo das Bundesgericht die Beschwerde gegen die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative nicht gutheisst, sollte das Gesetz einen anschliessenden Rückzug nicht verhindern, damit ein Urnengang vermieden werden kann.

Unerheblich ist, dass die Möglichkeit des Rückzugs bei derselben allgemeinen Volksinitiative erlischt, später aber wieder aufleben kann. Denn dies liegt im Institut der allgemeinen Volksinitiative selbst begründet und gilt unabhängig davon, ob der Rückzug auch nach einem Entscheid des Bundesgerichts offen steht: Stimmen die eidgenössischen Räte einer allgemeinen Volksinitiative zu, so machen sie damit das Anliegen zu ihrem eigenen; der Rückzug ist nicht mehr möglich, weil das Initiativ-

komitee damit die Herrschaft über sein Anliegen verloren hat. Können sich die eidgenössischen Räte hinterher auf keine Umsetzung einigen, so muss das Initiativkomitee schon aus Gründen von Treu und Glauben entscheiden dürfen, ob es an seiner Initiative festhält oder ob es sie zurückziehen will.

1.4.2 Wie kann die Referendumsklausel bürgerfreundlich gehandhabt werden?

Der Rückzug einer allgemeinen Volksinitiative bei Vorliegen eines Gegenentwurfs löst unterschiedliche Folgen aus:

- Wird die Initiative auf *Verfassungsebene* umgesetzt und ist ihr ein Gegenentwurf gegenüber gestellt, so bewirkt der Rückzug, dass nur noch eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen nötig ist; es entfällt das für Vorlagen mit Gegenentwurf nötige Dreifrageschema.
- Wird die Initiative auf *Gesetzesebene* umgesetzt und ist ihr ein Gegenentwurf gegenüber gestellt, so bewirkt der Rückzug, dass an Stelle der *obligatorischen* Abstimmung des Volkes nach dem Dreifrageschema nur mehr ein *fakultatives* Referendum über den Gegenentwurf ausgelöst wird. Die Referendumsklausel bei einem Rückzug lautet dann anders als beim Ausbleiben eines Rückzugs.

Wird die Referendumsklausel wie bisher bereits von den eidgenössischen Räten und in einem einzigen Bundesbeschluss beigefügt, so muss sie allen möglichen Verfahrensdifferenzierungen (Aufrechterhaltung oder Rückzug der allgemeinen Volksinitiative?) Rechnung tragen. Damit die Referendumsklausel nicht unverständlich kompliziert wird, müssen die Beschlüsse zur Umsetzung und zum Gegenentwurf soweit möglich gesondert verabschiedet werden. Nur so lassen sich Kategorien bilden, für die Muster von Beschlussformeln gebildet werden können (Anhang 2, vgl. auch Anhang 1).

Der zutreffenden Referendumsklausel bei allgemeinen Volksinitiativen lässt sich nach Klärung der Ausgangslage (bundesgerichtliches Beschwerdeverfahren und Ablauf der Rückzugsfrist [vgl. Art. 104d E-ParlG]) bei der Publikation im Bundesblatt bürgerfreundlich die nötige Information zum Charakter des Referendums beifügen.

1.4.3 Wie sollen Behandlungsfristen für die Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen festgelegt werden?

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt für jeden einzelnen Verfahrensschritt Teilfristen fest. Denkbar wäre stattdessen die Festlegung einer maximalen Gesamtfrist für die Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative. Es wäre dem Parlament überlassen, jeder allgemeinen Volksinitiative innerhalb des vorgegebenen Rahmens Fristen für die einzelnen Etappen zuzuteilen. Eine solche an sich einfache Lösung wäre in der Praxis schwierig umzusetzen. Zu Beginn der Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative müsste die mutmassliche Dauer aller Verfahrensschritte, die unterschiedliche Akteure betreffen (Initiativkomitee, Bundesrat, Nationalrat, Ständerat, Bundesgericht, Volk und Stände) verlässlich abgeschätzt werden, wobei noch

Reserven eingeplant werden müssten. Statt die Volksinitiative inhaltlich zu behandeln, würde das Zweikammerparlament mit Fristberechnungen und -verhandlungen an seiner eigentlichen Arbeit gehindert.

2 Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative: Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976¹ über die politischen Rechte (BPR)

Art. 58 Sachüberschrift E-BPR

Die Sachüberschrift wird aus gesetzestechnischen Gründen gestrichen.

2. Abschnitt: Gliederungstitel

Rein redaktionelle Änderung allein im französischen Text.

Art. 73 E-BPR Rückzug einer formulierten Volksinitiative

Die Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung wird durch die Einführung der allgemeinen Volksinitiative hinfällig. Der vorliegende Artikel regelt bloss noch den Rückzug der formulierten Volksinitiative. Die knappe Frist von 20 Tagen für den Rückzug erklärt sich durch die Zeitknappheit im Vorfeld von Volksabstimmungen über formulierte Volksinitiativen: Nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten müssen formulierte Volksinitiativen vom Bundesrat innert zehn Monaten Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden. Pro Quartal steht in der Regel ein Blankoabstimmungsdatum zur Verfügung (vgl. BBl 2001 6409). Der Bundesrat legt die Vorlagen vier Monate vor dem nächstfolgenden Abstimmungsdatum fest (Art. 10 Abs. 1^{bis} BPR). Zuvor muss das Initiativkomitee darüber entscheiden können, ob es die Volksinitiative zurückzieht. Aus diesen Gründen hat der Bundesrat im Verlaufe der zehn Monate höchstens zwei Blankoabstimmungsdaten zur Auswahl, an denen er die Volksinitiative zum Volksentscheid vorlegen kann. Dies ist der Mindestspielraum, um durch zeitliche Staffelung der Urnengänge zu vermeiden, dass mehrere Volksinitiativen gleichzeitig zur Abstimmung gelangen, die einander in einem oder mehreren Punkten widersprechen. Um diesen Mindestspielraum zu wahren, muss ein Initiativkomitee nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten zügig über einen allfälligen Rückzug entscheiden. Es wird rechtzeitig eingeladen zu entscheiden, ob es die Initiative aufrechterhält oder zurückzieht, und erhält eine kurze, aber hinreichende Frist von 20 Tagen einge-räumt.

Art. 73a (neu) E-BPR Rückzug einer allgemeinen Volksinitiative

Im Unterschied zur bisherigen allgemeinen Anregung benötigt die neue allgemeine Volksinitiative verschiedene zusätzliche Regeln über den Rückzug:

¹ SR 161.1

Absatz 1 Buchstabe a: Ein Rückzug soll nicht mehr möglich sein, sobald die Bundesversammlung einer allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat und daran ist, einen Umsetzungserlass zu erarbeiten. Diese Bestimmung verhindert, dass die Bundesversammlung zum Spielball der Interessen und der taktischen Schachzüge des Initiativkomitees wird und während ihrer gesetzgeberischen Arbeiten zur Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative desavouiert wird.

Absatz 1 Buchstabe b: Ähnlich wie bei der formulierten Volksinitiative ist auch bei der allgemeinen Volksinitiative ein Rückzug ausgeschlossen, wenn nach Ablehnung der allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung die Volksabstimmung angesetzt worden ist.

Absatz 2 Buchstabe a: Der Rückzug ist möglich, falls die Bundesversammlung nicht nur dem Umsetzungserlass zustimmt, sondern zugleich auch noch einen Alternativvorschlag, einen so genannten Gegenentwurf verabschiedet. In dieser Konstellation ist ein Rückzug besonders gut möglich und damit u. U. auch eine Volksabstimmung vermeidbar. In jedem Fall entfällt beim Rückzug der Volksinitiative der direkte Umsetzungserlass (Art. 73a Abs. 5 E-BPR). Für die weiteren Folgen sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- I. Ein Gegenentwurf, der die Verfassungsstufe beschlägt, unterliegt daraufhin allein der obligatorischen Abstimmung von Volk und Ständen.
- II. Ein Gegenentwurf hingegen, der die Gesetzesstufe beschlägt, unterliegt lediglich dem fakultativen Referendum; falls es nicht erfolgreich ergriffen wird, entfällt die Volksabstimmung.

Absatz 2 Buchstabe b: Nach Zustimmung der Bundesversammlung kann die Umsetzung der Volksinitiative scheitern, sei es, weil die beiden Räte den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ablehnen oder weil bei abweichenden Beschlüssen der Räte in der Gesamtabstimmung der ablehnende Rat seinen Entscheid bestätigt (vgl. Art. 74a Abs. 2 Bst. b und 3 E-BPR und Art. 95 ParlG). Die Bundesversammlung kommt in diesem Fall explizit oder implizit auf ihren Zustimmungsbeschluss zurück, und die Volksinitiative wird zur Abstimmung unterbreitet. Dem Initiativkomitee soll bei einem Scheitern der Umsetzung ein Fenster für den Rückzug offen stehen. Hat das Volk der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt, gibt es allerdings keine Rückzugsmöglichkeit (vgl. Abs. 3), und die Bundesversammlung ist gehalten, erneut einen Erlass auszuarbeiten (vgl. Art. 104e E-ParlG).

Absatz 2 Buchstabe c statuiert eine Ausnahme von Absatz 1: Sollte nach erfolgloser Beschwerde an das Bundesgericht das Interesse eines Initiativkomitees an seiner allgemeinen Volksinitiative entschunden sein (beispielsweise, weil das Volksbegehren sich als allzu mangelhaft konzipiert erweist), so ist es wenig sinnvoll, den Rückzug des Begehrens zu verunmöglichen und bei einer Verfassungsnorm eine Volksabstimmung zu erzwingen. Demzufolge soll der Rückzug ermöglicht werden. Falls die Bundesversammlung den Umsetzungserlass trotzdem verwirklichen möchte, kann sie, wenn der parlamentarische Konsens breit genug sein sollte, ihre Verfassungs- oder Gesetzesänderung auch ohne Volksinitiative nochmals verabschieden und sie dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterbreiten.

Absatz 3: Mit der Zustimmung durch das Volk verliert das Initiativkomitee definitiv die Verfügungsgewalt über eine allgemeine Volksinitiative zu Gunsten des Souveräns. Die Umsetzung einer vom Volk *angenommenen* allgemeinen Volksinitiative schliesst folglich ihren Rückzug aus.

Absatz 4: Eröffnet sich für das Initiativkomitee nach der ursprünglichen Zustimmung der Bundesversammlung zur allgemeinen Volksinitiative ein Fenster für einen Rückzug, so informiert die Bundeskanzlei das Komitee und setzt ihm eine kurze, aber praktikable Frist von 20 Tagen. Um mehr kann es auch hier nicht gehen, weil innert zehn Monaten seit dem Rückkommensbeschluss eine Volksabstimmung stattfinden muss (vgl. Erläuterung zu Art. 73 E-BPR).

Art. 73b (neu) E-BPR Rückzugserklärung

Artikel 73b E-BPR nimmt den bisherigen Artikel 73 Absatz 1 Satz 2 BPR auf. Die Bestimmung wird aber nach der neuen Systematik in einen gesonderten Artikel ausgegliedert, weil sie sowohl für die formulierte als auch für die allgemeine Volksinitiative gilt.

Art. 74 E-BPR Behandlung formulierter Volksinitiativen

Die Änderungen zu *Absatz 1* sind redaktioneller Natur: Dieser Absatz nimmt den bisherigen Absatz 4 auf, und es wird nicht mehr auf das Geschäftsverkehrsgesetz, sondern auf das Parlamentsgesetz verwiesen.

Die *Absätze 2 und 3* entsprechen den bisherigen Absätzen 1 und 2, beschränken sich aber neu auf die formulierte Volksinitiative.

Der bisherige Artikel 74 Absatz 2 BPR schränkt die Behandlungsfrist für Volksinitiativen im Falle eines indirekten Gegenentwurfs nicht abschliessend ein und setzt deshalb keine wirkungsvolle Grenze gegen eine übermässige Behandlungsdauer. Neu wird die zweite (vgl. Art. 102a E-ParlG) Fristverlängerung auch im Falle indirekter Gegenentwürfe auf zwölf Monate beschränkt (Art. 74 Abs. 3 E-BPR). Die Umschreibung des indirekten Gegenentwurfs knüpft vereinheitlichend an Artikel 99a Absatz 2 E-ParlG (bisher Art. 105 Abs. 1 ParlG) an.

Der bisherige Artikel 74 Absatz 3 BPR wird gegenstandslos, weil die Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung durch das neu gestaltete Institut der allgemeinen Volksinitiative abgelöst wird.

Art. 74a (neu) E-BPR Behandlung allgemeiner Volksinitiativen

Die Behandlungsregeln für allgemeine Volksinitiativen werden in einen eigenen Artikel 74a ausgegliedert. So weit möglich, sind die Artikel 74 (formulierte Volksinitiativen) und 74a (allgemeine Volksinitiativen) parallel aufgebaut.

Artikel 156 Absatz 3 Buchstabe b BV verlangt vom Gesetzgeber Garantien dafür, dass eine vom *Volk* angenommene allgemeine Volksinitiative tatsächlich umgesetzt wird. Dies dispensiert jedoch nicht davon, dass auch allgemeine Volksinitiativen, denen «lediglich» die *Bundesversammlung* zugestimmt hat, umgesetzt werden müssen. In der Tat wurde vor 30 Jahren ein Scheitern der Umsetzung der so genannten Münchener Initiative nur knapp vermieden, was Anlass zu nicht mehr abreissender Kritik am früheren Institut der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung gab und unter anderem zur Volksrechtsreform vom 9. Februar 2003 führte.

Artikel 74a Absatz 1 E-BPR verweist auf die anwendbaren Verfahrensbestimmungen des neuen Parlamentsgesetzes.

Absatz 2 garantiert die Volksabstimmung innert zehn Monaten seit dem *ablehnenden* Parlamentsbeschluss (Bst. a) oder spätestens seit Ablauf der parlamentarischen Behandlungsfristen (Bst. b). Haben die eidgenössischen Räte der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt und können sie sich anschliessend definitiv nicht auf eine Umsetzung einigen (die Anwendungsfälle sind aufgezählt in Abs. 3), so kommt dies einem Rückkommen und dem Widerruf der Zustimmung, also einer Ablehnung der allgemeinen Volksinitiative gleich.

Absatz 2 Buchstabe b soll verhindern, dass sich ein auswegloser Fehlschlag ereignet. Hat die *Bundesversammlung* einer allgemeinen Volksinitiative zugestimmt, vermag sie jedoch hinterher fristgerecht keinen entsprechenden Umsetzungserlass zu verabschieden (sei es infolge Zeitablaufs, sei es infolge unüberbrückbarer Differenzen zwischen den Räten, sei es schliesslich wegen Ablehnung in einem der beiden Räte, vgl. Ziff. 2.2 und die Erläuterungen zu Art. 74 Abs. 3 und 4, Art. 90 und Art. 104e E-ParlG), soll die Rechtsfolge die gleiche sein wie bei einer parlamentarischen Ablehnung der allgemeinen Volksinitiative: Der Bundesrat hat dann binnen zehn Monaten die Volksabstimmung durchzuführen. Nimmt dabei das Volk die allgemeine Volksinitiative an, ist anschliessend unbedingt die Umsetzung sicherzustellen (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV); lehnt das Volk sie ab, so ist die allgemeine Volksinitiative erledigt.

Absatz 4: Gleichzeitig mit der 20tägigen Frist für den Entscheid über einen Rückzug der allgemeinen Volksinitiative nach Erlass eines Gegenentwurfs (Art. 73a Abs. 2 Einleitungssatz und Bst. a sowie Abs. 4 E-BPR) hat die Bundeskanzlei durch Orientierung des Initiativkomitees über die Entscheide der eidgenössischen Räte auch die 30tägige Frist zur Beschwerdeführung ans Bundesgericht (Art. 101a BGG) auszulösen. Absatz 4 eröffnet *keine* Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht bei *Scheitern* der Umsetzung. Daher besteht die Rechtsmittelbelehrung bei Vorliegen eines oder mehrerer Umsetzungserlasse in der Information, dass eine Beschwerde ans Bundesgericht offen steht, im Falle eines Scheiterns hingegen in der Information, dass kein Rechtsmittel möglich ist.

Absatz 5 legt fest, welche Fristen (zehn Monate) der Bundesrat für die Ansetzung der obligatorischen Abstimmungen zur Verfügung hat. Hat das Parlament eine allgemeine Volksinitiative umgesetzt, so unterliegt der Umsetzungserlass zunächst der Beschwerde ans Bundesgericht. Nach erfolgloser Beschwerde oder unbenütztem Ablauf der Beschwerdefrist ist verfassungsrechtlich eine obligatorische Volksabstimmung in folgenden beiden Fällen vorgegeben:

- im Falle der Umsetzung auf *Verfassungsstufe* (mit oder ohne Gegenentwurf);
- bei einer Umsetzung auf *Gesetzesstufe*, falls ein *Gegenentwurf* verabschiedet und die allgemeine Volksinitiative daraufhin *nicht zurückgezogen* wird.

Bei einem Rückzug der allgemeinen Volksinitiative hingegen unterliegt ein Gegenentwurf der Gesetzesstufe nurmehr dem *fakultativen* Referendum. Ein Initiativkomitee wird bei einer Umsetzung mit Gegenentwurf auf Gesetzesstufe über den Rückzug entscheiden müssen, ohne zu wissen, ob anschliessend der Gegenentwurf durch ein Referendum bekämpft wird.

Die Beschwerdemöglichkeit erfordert einen spezifischen Anknüpfungspunkt für den Fristenlauf zur Durchführung einer obligatorischen Volksabstimmung.

Absatz 6 regelt den Fall, bei dem eine allgemeine Volksinitiative durch Erlasse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe umgesetzt wird. Im Hinblick auf das Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht müssen alle Erlasse gesamthaft und gleichzeitig verabschiedet werden (vgl. Art. 104 Abs. 5 E-ParlG und Art. 74a Abs. 4 E-BPR). Volk und Stände hingegen müssen zuerst über die Erlasse (Umsetzungserlasse und eventuelle Gegenentwürfe) auf *Verfassungsstufe* abstimmen. Wird die Verfassungsänderung in der Abstimmung abgelehnt, so fallen Umsetzungserlasse auf Gesetzesstufe, die die Umsetzungserlasse auf Verfassungsstufe konkretisiert hätten, dahin (vgl. Anhänge 1 und 2: Fälle 3, 6, 7, 8a, 8b und 11). Die Umsetzungserlasse auf Gesetzesstufe, die gutgeheissene Umsetzungserlasse auf Verfassungsstufe konkretisieren, unterliegen dem fakultativen Referendum. Wird dieses ergriffen, findet danach eine zweite Abstimmung statt. Die Alternative, über alle Erlasse gleichzeitig abzustimmen und die Gültigkeit des Erlasses auf Gesetzesstufe an die Annahme des entsprechenden Erlasses auf Verfassungsstufe zu knüpfen, ist nicht praktikabel: Bei Umsetzungserlassen mit Gegenentwurf riskiert man entweder überkreuzende Mehrheiten für den Umsetzungserlass auf Verfassungs- und den Gegenentwurf auf Gesetzesstufe (mit der Folge einer Gesetzesnorm ohne Verfassungsgrundlage und einer Verfassungsnorm ohne gesetzliche Umsetzung) oder unverständlich-komplexe Fragestellungen oder aber rechtlich unzulässige Verknüpfungen von Erlassen verschiedener Rechtsstufe in einer einzigen Abstimmungsfrage (BBJ 1981 II 875). Letzteres würde die Abstimmungsfreiheit tangieren.

Theoretisch wäre zwar denkbar, Paketabstimmungen auf jene Fälle beschränkt vorzusehen, in denen die Umsetzung auf Verfassungs- und Gesetzesstufe eng verknüpft ist. Der Entwurf sieht von einer solchen Möglichkeit ab, weil sie das Verfahren zum Spielball politischer Interessen machen und die breite Anerkennung der Entscheidemechanismen der halbdirekten Demokratie gefährden könnte.

Die gestaffelte Abstimmung bleibt deshalb insgesamt die beste Lösung.

Auf eine Gesetzesnorm, wonach der Bundesrat in jenen Fällen, in denen zuerst über einen Umsetzungserlass der Verfassungsstufe abgestimmt wird, für die darauf folgende Abstimmung über einen Umsetzungserlass der Gesetzesstufe mit Gegenentwurf (also mit obligatorischem Referendum) die Abstimmung von Gesetzes wegen ebenfalls innert zehn Monaten anordnen müsste, wird bewusst verzichtet, weil dort, wo keiner der Erlasse auf Verfassungsebene angenommen wird, der Umsetzungserlass auf Gesetzesstufe dahinfällt.

An und für sich wäre es auch denkbar, die beiden Umsetzungsentwürfe der verschiedenen Rechtsstufen nicht nur gestaffelt der Volksabstimmung zu unterbreiten, sondern auch die Rügemöglichkeit beim Gesetzesentwurf noch gesondert anzubieten. Doch müsste dies nicht nur die Aufgabe des Bundesgerichts erschweren, sondern auch der Verzögerung jeglicher Umsetzung Vorschub leisten. Daher sieht der Bundesrat bewusst von einer solchen Lösung ab.

Art. 75 Abs. 3 E-BPR

Artikel 75 Absatz 3 BPR wird redaktionell an die neue Benennung der Volksinitiativen angepasst. Die neue Form der allgemeinen Volksinitiative soll nicht mit der formulierten Volksinitiative und der Totalrevisionsinitiative vermischt werden können.

Art. 76 Sachüberschrift, Abs. 1 und 3 E-BPR

Am Abstimmungsverfahren zu Volksinitiativen mit Gegenentwurf (Dreifrageschema, Zulässigkeit des doppelten Ja) ändert sich grundsätzlich nichts; es ist durch Artikel 139b BV vorgegeben. Die Änderungen ergeben sich aus der *Ausdehnung* dieses Verfahrens auf die allgemeine Volksinitiative (vgl. Art. 139b Abs. 1 Bst. a BV).

Eine *Sachüberschrift* fehlte bisher und wird nun eingefügt.

Absatz 1: Stimmt die Bundesversammlung der Initiative zu und verabschiedet sie einen Umsetzungserlass, so kann sie dem Umsetzungserlass einen Gegenentwurf gegenüberstellen (vgl. Art. 139a Abs. 3–5 BV). Deshalb bedarf Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a BPR der Erweiterung: Die erste Vorlage einer Volksabstimmung mit Dreifrageschema ist entweder eine *formulierte* Volksinitiative oder aber ein *Umsetzungserlass* zu einer allgemeinen Volksinitiative, und Analoges gilt für *Absatz 3* hinsichtlich der Bedeutung der Stichfrage.

Eine allgemeine Volksinitiative kann nicht nur durch eine *Verfassungsänderung*, sondern auch durch eine *Gesetzesänderung* umgesetzt werden (Art. 139a Abs. 3 BV); im Falle der Unterbreitung eines Gegenentwurfs ist demzufolge die Stichfrage bei alternativen Verfassungsänderungen von *Volk und Ständen* (notfalls mit Prozentsummenmodell nach Art. 139b Abs. 3 BV) und bei alternativen Gesetzesänderungen vom *Volk allein* (vgl. Art. 140 Abs. 2 Bst. abis BV) zu entscheiden.

Der Begriff «Stichfrage» ersetzt den bisherigen gesetzlichen Ausdruck «dritte Frage» (Art. 76 Abs. 3 E-BPR) und nimmt die neue Verfassungsterminologie (Art. 139b Abs. 2 und 3 BV) auf.

2.2 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002² über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)

Art. 74 Abs. 3 und 4 zweiter Satz E-ParlG

Absatz 3 fügt den Beratungsgegenständen mit obligatorischem Eintreten die Erlassentwürfe zur Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen bei, weil sonst nach der Zustimmung des Volkes zu allgemeinen Volksinitiativen die verfassungsmässig verlangte Umsetzung (Art. 139a Abs. 5 und Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV) durch ein Nichteintreten vereitelt werden könnte. Eine solche Gesetzeslücke wäre mit dem Verfassungsgebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) nicht vereinbar.

Absatz 4: Zwar wäre denkbar, für Umsetzungserlasse zu allgemeinen Volksinitiativen nach Zustimmung des Volkes die Gesamtabstimmung zu streichen. Damit würde auch Artikel 104e E-ParlG überflüssig, und eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ans Bundesgericht würde wohl entbehrlich. Dies könnte aber die demokratische Meinungsbildung in einem Rat beeinträchtigen: Führen wechselnde Mehrheiten zu einem Mosaik inkohärenter Teilentscheide, so bliebe es einem Rat verwehrt, das Beratungsergebnis in einer Gesamtabstimmung demokratisch zu bestätigen oder auch abzulehnen und damit zum Ausgangspunkt der Beratungen

² SR 171.10

zurückzukehren. Es ist kaum vorstellbar, wie ein Rat später in der Volksabstimmung ein Beratungsergebnis vertreten sollte, das allein durch Zufallsmehrheiten entstanden ist und gar nie seinen demokratischen Gesamtsegen erhalten hat.

Art. 90 E-ParlG

Abschreibung eines Erlassentwurfs

Damit die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative, der das *Volk* zugestimmt hat, nicht vereitelt werden kann, wird eine Ausnahme vom Grundsatz statuiert, dass die vorberatenden Kommissionen in der Differenzbereinigung übereinstimmend beiden Räten die Abschreibung eines Erlassentwurfs beantragen können.

Hingegen kann der Erlassentwurf während der Differenzbereinigung auf übereinstimmenden Antrag der vorberatenden Kommissionen abgeschrieben werden, wenn die *Bundesversammlung* der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt hat (Art. 90 E-ParlG); wird die Volksinitiative vom Urheberkomitee nicht zurückgezogen (vgl. Art. 73a Abs. 2 Bst. b E-BPR), so muss sie vom Bundesrat innert zehn Monaten der Volksabstimmung unterbreitet werden (vgl. Art. 74a Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bst. c E-BPR).

Hat die Bundesversammlung der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt und schreibt sie danach den Entwurf zu einem Umsetzungsbeschluss ab, so kommt dies einem Rückkommen auf den Zustimmungsbeschluss gleich und löst folglich die (erste) *Volksabstimmung* aus. Daher ist ein solches Rückkommen auf den Zustimmungsbeschluss *nicht beschwerdefähig*.

Art. 93 Abs. 2 zweiter Satz (neu) E-ParlG

Es gelten die gleichen Überlegungen wie zu Artikel 90 E-ParlG: Bei Umsetzungserlassen zu allgemeinen Volksinitiativen gilt statt der Abschreibungsmöglichkeit als Sondernorm der neue Artikel 104 Absatz 6 E-ParlG.

Art. 95 Bst. e E-ParlG

Die Änderung ist redaktioneller Natur: An die Stelle der bisherigen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung tritt aufgrund der neuen Verfassungsbestimmungen die allgemeine Volksinitiative.

3. Kapitel

Zur Systematik:

Die Besonderheiten der mit der Abstimmung über die Volksrechtsreform angenommenen Bestimmungen verunmöglichen für die verschiedenen Arten von Volksinitiativen nicht nur gemeinsame Bestimmungen über die Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft (bisher Art. 97 ParlG) oder gemeinsame Fristbestimmungen (bisher Art. 105 und 106 ParlG); sie heben die allgemeine Volksinitiative derart deutlich von der bisherigen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung ab, dass auch die bisherige Gesetzessystematik nicht mehr aufrechtzuerhalten ist: Während sowohl die Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs als auch die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung eine Teilrevision der Bundesverfassung anstreben, gilt dies für die neue allgemeine Volksinitiative nicht mehr zwingend. Infolgedessen mussten neue Einteilungskriterien entwickelt werden: Der 2. Abschnitt legt gemeinsame Bestimmungen für formulierte und für allgemeine

Volksinitiativen fest, während die besonderen Bestimmungen für die formulierte Volksinitiative im 3. Abschnitt, diejenigen für die allgemeine Volksinitiative im 4. Abschnitt geregelt werden.

Art. 97 E-ParlG

Artikel 97 wird aufgehoben. Die Vorschriften zur Botschaft des Bundesrates werden für die allgemeine Volksinitiative, die je nach Komplexität und Verfahrenswahl verschiedene Verfahrensetappen durchlaufen kann, derart grundlegend anders gefasst (vgl. Art. 103 E-ParlG) als für die formulierte Volksinitiative (vgl. Art. 99a E-ParlG), dass ihre Zusammenfassung in Artikel 97 ParlG sinnlos wird. Die Bestimmung wird aufgehoben.

Art. 98 Sachüberschrift und Abs. 1 E-ParlG

Die Sachüberschrift wird im französischen Text angepasst.

Die Änderung von *Absatz 1* ist redaktioneller Natur: Die Regelung der formulierten und der allgemeinen Volksinitiative (und damit auch der Ungültigkeitsgründe) in verschiedenen Verfassungsartikeln erfordert die entsprechende Anpassung der Verweise auf Gesetzesstufe. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative wird vor dem Verwirkungscharakter der Verfahrensfristen geregelt; letzterer wird daher neu in den Artikeln 100 Absatz 2 (formulierte Volksinitiative) beziehungsweise 103 Absatz 4 (allgemeine Volksinitiative) geregelt.

Art. 99a (neu) E-ParlG Beschlussentwurf des Bundesrates

Der Artikel entspricht materiell vollumfänglich den bisherigen Bestimmungen von Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a sowie Absätze 2 und 3 ParlG. Die Bestimmungen über die Behandlung formulierter und allgemeiner Volksinitiativen werden nun aufgrund ihrer unterschiedlichen Verfahrensfolgen systematisch voneinander getrennt.

Art. 100 E-ParlG Abstimmungsempfehlung

Zur *Systematik*: Bisher figurierten die Bestimmungen über die Frist für eine Abstimmungsempfehlung (Art. 100 ParlG), über Voraussetzungen und Modalitäten der Verabschiedung eines Gegenentwurfs (Art. 101 ParlG) und über die entsprechenden Beschlussfassungsverfahren (Art. 102 ParlG) in drei verschiedenen Artikeln, da die Verabschiedung eines Gegenentwurfs zu einer Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs von Verfassung wegen an die Bedingung geknüpft war, dass die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen wurde (alt Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV). Diese Einschränkung ist mit der Volksrechtsreform von Volk und Ständen am 9. Februar 2003 gestrichen worden (neu Art. 139 Abs. 3 BV).

Infolgedessen gehört fortan die Frage, ob ein Gegenentwurf verabschiedet werden soll, bei jeder formulierten Volksinitiative wieder zur Palette möglicher Reaktionen.

Artikel 100 Absatz 1 E-ParlG entspricht materiell unverändert dem bisher einzigen Absatz von Artikel 100 ParlG und den Vorgaben von Artikel 139 Absatz 3 BV. Weder der Verfassungswortlaut noch Artikel 100 Absatz 1 E-ParlG haben zum Zweck, die Möglichkeit auszuschliessen, dass die Volksinitiative auch ohne Empfehlung der eidgenössischen Räte zur Abstimmung von Volk und Ständen gelangen

könnte. Dies kann übrigens bereits deshalb nicht ausgeschlossen werden, weil Uneinigkeit zwischen den beiden Räten (vgl. Art. 156 Abs. 2 BV) oder Fristversäumnis (vgl. Art. 106 ParlG) zu dieser Konstellation führen; für beide Situationen gibt es Präzedenzfälle (vgl. BBl 1977 II 434 f., 1982 III 1136 f.).

Absatz 2: Diese Bestimmung ersetzt den bisherigen Artikel 106 des Parlamentsgesetzes. Behandlungsfristen zu Volksinitiativen sind *Verwirkungsfristen*, seit 1973 die parlamentarische Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz für die Einfügung von Artikel 29 Absatz 4 ins Geschäftsverkehrsgesetz die Verlängerung der Behandlungsfristen für Volksinitiativen damit begründete, sie hätten Verwirkungscharakter³. Diese Interpretation stiess in der parlamentarischen Plenarberatung auf keinerlei Opposition⁴. Der Präklusionscharakter der Behandlungsfristen für Volksinitiativen darf heute als parlamentarisch⁵ und als von Doktrin⁶ und Praxis⁷ anerkannt gelten.

Art. 101 Abs. 1 und 2 E-ParlG

Absatz 1 des Entwurfs übernimmt den Kerngehalt des bisherigen Artikels 101 Absatz 1 ParlG, verzichtet dabei aber aufgrund der veränderten Verfassungsgrundlage (vgl. neu Art. 139 Abs. 3 dritter Satz BV gegenüber dem bisherigen Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV) auf die Einschränkung, dass die Bundesversammlung die Ablehnung der Volksinitiative empfohlen haben muss, um zur gleichen Verfassungsmaterie einen Gegenentwurf verabschieden zu können. Richtigerweise kann nämlich die Bundesversammlung einen Gegenentwurf auch verabschieden, *ohne* dass sie die Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen muss (beispielsweise deshalb, weil sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen konnten).

Absatz 2 wird rein redaktionell angepasst.

Art. 102 E-ParlG Abstimmungsempfehlung bei einem Gegenentwurf

Um ein unlogisches Vorgehen auszuschliessen, statuiert Artikel 102 E-ParlG, dass bei einer Abstimmungsempfehlung auf Annahme sowohl der Volksinitiative als auch des Gegenentwurfs für die Stichfrage von Gesetzes wegen die Empfehlung festgelegt wird, den Gegenentwurf vorzuziehen, oder aber dass er entfällt, wenn er nicht zur Annahme empfohlen wird, sei es durch übereinstimmende Empfehlung beider Räte auf Ablehnung, sei es ohne Empfehlung (z.B. infolge unüberbrückbarer Differenzen zwischen den Räten). Dies ist keine materielle Einschränkung der verfassungsmässigen Rechte des Parlaments. Niemand arbeitet eigene Vorschläge aus und empfiehlt sie gleichzeitig zur Ablehnung. Dennoch ist die Bestimmung nötig, um zu verhindern, dass infolge des Zweikammersystems (unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern) zirkelschlüssige Entscheide (und damit Nicht-Entscheide) entstehen können.

³ BBl 1973 II 829 f.

⁴ AB 1973 N 1671, S 27 f.

⁵ Vgl. AB 1982 S 414 und 421–424; BBl 1982 III 1136 f.

⁶ Vgl. Hans Brühwiler, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: ZBl 64 (1963) 57–68, hier: 58 f. Fn. 6; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, vol. I S. 154 n° 397.

⁷ BGE 100 Ia 53 E. 5a S. 54.

Art. 102a (neu) E-ParlG Verlängerung der Behandlungsfrist

Artikel 102a übernimmt für die formulierte Volksinitiative die generellen Fristverlängerungsregeln des bisherigen Artikels 105 ParlG mit geringfügigen, rein redaktionellen Anpassungen. Die stärkere Ausdifferenzierung, die für die allgemeine Volksinitiative nötig wird, verunmöglicht eine generelle Übernahme dieser Regeln.

Art. 103 (neu) E-ParlG Grundsatzbeschluss

Artikel 103 E-ParlG stellt für die allgemeine Volksinitiative das Pendant zu Artikel 99a E-ParlG dar und ersetzt den bisherigen Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe b ParlG. Kommt eine allgemeine Volksinitiative zustande, so soll der Bundesrat zunächst innert neun Monaten eine Botschaft zuhanden der Bundesversammlung ausarbeiten mit dem Antrag über die Folge, die der Initiative zu geben ist. Der Vorentwurf hatte vorgesehen, dass der Bundesrat dabei zwischen drei verschiedenen Vorgehensoptionen (Ablehnungsantrag innert neun Monaten; Zustimmungsantrag mit blosser Umsetzungsskizze innert neun Monaten; Zustimmungsantrag samt ausgearbeiteter Umsetzung mit oder ohne Gegenentwurf innert 24 Monaten) hätte wählen können (Art. 102b Abs. 1–3 VE-ParlG); dabei waren die Fristen so aufgeteilt, dass sie gegenüber der bisherigen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung (bisher Art. 103 ParlG) bis zum Grundsatzentscheid über Zustimmung oder Ablehnung insgesamt keine gesetzlichen Verzögerungen bewirken sollten. Im Vernehmlassungsverfahren stiess diese Absicht bei Kantonen und Parteien auf geteiltes, in Wirtschaftskreisen auf ein negatives Echo; kritisiert wurde, die Regelung sei zu kompliziert und unverständlich. Angesichts des breiten und intensiven Wunsches nach erheblicher Vereinfachung des Entwurfs wird auf diese Verfahrensdifferenzierung verzichtet. Damit wird jede allgemeine Volksinitiative im Zweiphasensystem behandelt: Auf Antrag des Bundesrates (Frist: neun Monate, Abs. 1) entscheiden die eidgenössischen Räte zuerst über Ablehnung oder Zustimmung (Frist: weitere neun Monate, Abs. 2). Erst auf Zustimmungsbeschluss des Parlamentes oder des Volkes hin muss der Bundesrat einen Umsetzungsvorschlag ausarbeiten (Frist: 15 Monate nach dem Parlamentsbeschluss [Art. 104 Abs. 1 E-ParlG] bzw. 24 Monate nach dem Volksentscheid [Art. 104 Abs. 2 E-ParlG]).

Weder der Bundesrat noch die eidgenössischen Räte sollen für den blossen Entscheid über Zustimmung oder Ablehnung einer allgemeinen Volksinitiative übermässig viel Zeit beanspruchen können. Es geht nicht um Einzelheiten, sondern um die politische Gesamtbeurteilung des Begehrens: Verdient es Umsetzung oder ist es abzulehnen? Dieser blosse Grundsatzentscheid ist von den beiden Räten innert neun Monaten seit Unterbreitung der Botschaft des Bundesrates zu fällen.

Absatz 3: Auch in Zukunft ist es den eidgenössischen Räten aber in keinem Fall verwehrt, ihre Beratungen bereits *vor* dem Vorliegen einer entsprechenden Botschaft zu beginnen (bisher Art. 97 Abs. 3 ParlG).

Der Grundsatzbeschluss der Bundesversammlung zur allgemeinen Volksinitiative ergeht in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 29 ParlG), dessen Entwurf der Bundesrat seiner Botschaft beilegt (Art. 103 Abs. 1 E-ParlG).

Nach einem Zustimmungsbeschluss der eidgenössischen Räte unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung innert 15 Monaten einen Umsetzungserlass. Diese Frist ist angesichts des dabei noch durchzuführenden Vernehmlassungsverfahrens

zwar sehr knapp, aber nicht unerfüllbar bemessen. Ein gegen den Bundesrat gefällter positiver Entscheid beider Räte bahnt sich nämlich langsam an; also ermöglicht bereits der Beschluss des Erstrats die Einleitung entsprechender Vorarbeiten. Zudem ist der Bundesrat mit dem Anliegen schon von der neunmonatigen Prüfung anlässlich der ersten Botschaft her vertraut (Art. 103 Abs. 1 E-ParlG).

Absatz 4: Für die allgemeine Volksinitiative sind mehrere Verfahrensetappen möglich und oft wahrscheinlich. Hier kann der Verwirkungscharakter der Fristen nicht überall gelten; sonst würde gerade der Zweck des Instituts vereitelt, dass angemessene allgemeine Volksinitiativen auch tatsächlich umgesetzt werden. Aus diesem Grunde wird die Grenze des Verwirkungscharakters der Fristen gesetzlich umschrieben: Der Verwirkungscharakter der Fristen erfasst ausschliesslich das Recht der Behörden zur Stellungnahme, nicht ihre Pflicht zur Umsetzung, von der kein Fristablauf entbinden kann. Weil das Recht zur Stellungnahme sowohl für die formulierte als auch für die allgemeine Volksinitiative gilt, kann Artikel 103 Absatz 4 E-ParlG auf Artikel 100 Absatz 2 E-ParlG verweisen.

Art. 104 E-ParlG

Umsetzung

Alle allgemeinen Volksinitiativen werden im *Zweiphasensystem* behandelt: Zuerst stellt der Bundesrat Antrag über die Grundsatzfrage Zustimmung oder Ablehnung, und erst nach Zustimmungsbeschluss des Parlaments oder des Volkes arbeitet der Bundesrat in einer zweiten Phase Entwürfe für einen oder mehrere Umsetzungserlasse und (nur im Falle einer Zustimmung des Parlaments zur allgemeinen Volksinitiative) allenfalls einen Gegenentwurf aus. Dieses strikte Vorgehen in zwei Phasen mag in einem Einzelfall vielleicht einmal etwas länger dauern; dafür ist es für alle Beteiligten voraussehbar und berechenbar (vgl. Erläuterung zu Art. 103 E-ParlG).

Absatz 1: Für die Ausarbeitung eines oder mehrerer Umsetzungserlasse nach einem Zustimmungsbeschluss des Parlaments darf der Bundesrat höchstens 15 Monate beanspruchen, und auch die Vorlage eines Gegenentwurfs löst keinerlei Anspruch auf zusätzliche Fristen aus. Die präzise Redaktion ist zwar erheblich zeitraubender als die Skizzierung einer Idee. Im Unterschied zur formulierten Volksinitiative, die, soweit gültig, auch unabänderbar ist (vgl. den unverändert fortbestehenden Art. 99 ParlG) erfordert sie im Regelfall die Durchführung eines *Vernehmlassungsverfahrens* bei Kantonen, Parteien, Spitzenverbänden der Wirtschaft und allenfalls noch bei weiteren interessierten Kreisen (Art. 147 BV). Dennoch müssen die *Ausarbeitung redigierter Umsetzungsbestimmungen* und allenfalls auch eines ausformulierten Gegenentwurfs innert 15 Monaten möglich sein, weil sich die parlamentarische Zustimmung zur allgemeinen Volksinitiative im Zweikammersystem langsam anbahnt und also Monate im Voraus abzeichnet.

Absatz 2: Stimmt das Volk einer allgemeinen Volksinitiative zu, gilt für die Ausarbeitung des Umsetzungserlasses eine Frist von 24 Monaten. Dass das Volk einer allgemeinen Volksinitiative (nicht etwa bereits dem Umsetzungserlass) zustimmt, setzt voraus, dass die Bundesversammlung die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen (Art. 74a Abs. 2 Bst. a E-BPR) und also nicht bereits umgesetzt hat (vgl. Art. 139a Abs. 5 BV). Ein solcher Volksentscheid kann schlecht im Voraus prognostiziert werden, im Unterschied zu einem Parlamentsbeschluss, der sich im Zweikammersystem bei dreimonatlicher Beratungsabfolge etappenweise abzeichnet. Aus diesem Grund lässt sich der Auftrag, einen Umsetzungserlass auszuarbeiten, bei

dieser Konstellation nicht im Voraus abschätzen. Der Umsetzungserlass wird «aus dem Stand» erarbeitet und ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die zeitraubenden Schritte rechtfertigen deshalb die längere Frist.

Zwei Alternativen zu dieser Regelung verschiedener Teilfristen wurden geprüft und fallen gelassen:

Eine *maximale Gesamtfrist von beispielsweise sechs Jahren* ohne Verlängerungsmöglichkeit für die Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative wäre kaum praktikabel; im Einzelfall müsste das Parlament für jede konkrete Volksinitiative von neuem ein Zeitbudget für alle real denkbaren Verfahrensentwicklungen erstellen. Dies wäre verfahrensökonomisch sinnlos (vgl. Ziff. 1.4.3 hiavor).

Denkbar wäre auch eine gesetzliche Regelung, wonach ohne jede zeitliche Vorgabe *einzig das Parlament sich eine Frist setzt*, und zwar unabhängig davon, ob die eidgenössischen Räte oder das Volk der allgemeinen Volksinitiative zugestimmt haben. Auch eine solche Regelung wirft Fragen auf, etwa die, was geschieht, wenn die Umsetzung so lange dauert, bis die Volksinitiative zwecklos geworden ist und nicht einmal mehr im Interesse der Initianten liegt. Denkbar wäre, dass das Parlament die Frage noch einmal vors Volk bringt; doch werden so wohl kaum sinnvolle *Urnengänge* veranlasst. Denkbar wäre weiter, dass die Bundesversammlung auf eine Umsetzung verzichtet; falls dies vor Bundesgericht gerügt wird, könnte dieses analog zur zivilrechtlichen «*clausula rebus sic stantibus*» entscheiden. Schliesslich könnte die Bundesversammlung ein «*leeres*» Gesetz erlassen und damit «Sinn und Zweck» der Initiative «umsetzen». Auch wenn dieser Fall nur äusserst selten eintreffen dürfte: Der Glaubwürdigkeit der Behörden dürften diese beiden «Lösungen» kaum zuträglich sein. Eine bloss parlamentarische Selbstbindung kann aber in abgeschwächter Form subsidiär sinnvoll sein.

Auch die eidgenössischen Räte müssen sich für die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative also mit *knappen gesetzlichen Beratungsfristen* bescheiden. Grund dieser Regelung ist der Umstand, dass eine allgemeine Volksinitiative von der Einreichung bis zur Umsetzung selbst bei lauter knapp bemessenen Fristen einen Zeitbedarf von sechs bis zehn Jahren auslöst (Phase Grundsatzentscheid: 9 Monate Botschaft des Bundesrates, 9 Monate Parlamentsberatungen, evtl. 10 Monate Volksabstimmung; Umsetzungsphase: 15 Monate Botschaft des Bundesrates, 24 Monate Parlamentsberatungen, x Monate Verlängerung; Überprüfungsphase: 6 Monate Beschwerde- und Entscheidphase Bundesgericht, 4 Monate Referendum, 10 Monate Volksabstimmung, 3 Monate Erwahrung). Weitere Verzögerungen würden also das Institut gegenüber der formulierten Initiative so unattraktiv werden lassen, wie es bisher die Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung war. Dies würde die Volksrechtsreform völlig entwerten.

Die in Absatz 3 vorgesehenen 24 Monate Beratungszeit ab Vorliegen der bundesrätlichen Botschaft und des Entwurfs zum Umsetzungserlass erlauben einen deutlich weniger hektischen Rechtsetzungsrhythmus als der bisherige Artikel 74 Absatz 3 BPR, der für die Umsetzung einer vom Volk angenommenen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung in redigierte Verfassungsnormen sämtlichen Behörden zusammen genommen lediglich 30 Monate einräumte. Die etwas weniger hektische Gangart rechtfertigt sich, weil die allgemeine Volksinitiative unter Umständen nicht nur auf Verfassungs-, sondern auch auf Gesetzesstufe umzusetzen ist, was ungleich komplexer ist. Unter Umständen muss eine Umsetzungsgesetz-

gebung aber derart weit verzweigt vernetzt werden, dass auch dieser Zeitraum illusorisch ist.

Neu kann der Umsetzungserlass zu einer allgemeinen Volksinitiative einen *Gegenentwurf* auslösen (vgl. neuer Art. 139a Abs. 4 BV gegenüber dem bisherigen Art. 139 Abs. 4 und 5 BV).

Absatz 4: Für die erwähnten Fälle ermöglicht Absatz 4 eine Fristverlängerung; es ist dies die *einzig*e Fristverlängerung bei der Behandlung einer allgemeinen Volksinitiative. Die Komplexität einer Umsetzung kann je nach Begehren und Rechtsgebiet enorm differieren; so hätte die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» – in Form der allgemeinen Volksinitiative lanciert – weit umfassenderen Rechtssetzungsbedarf ausgelöst als unter gleichen Voraussetzungen etwa die Volksinitiative «Pro Tempo 130/100».

Zudem sind allgemeine Volksinitiativen denkbar, deren Umsetzung nicht allein eine einzige Rechtsstufe beschlägt (Abs. 5 und Art. 74a Abs. 6 E-BPR). Infolgedessen ist es auch wenig sinnvoll, eine starre gesetzliche Regelung in Form einer Maximalfrist vorzugeben: Die Geschichte der Volksinitiativen zeigt, dass gesetzliche Maximalfristen zur Ausschöpfung der Frist einladen, selbst dort, wo ein zügigeres Vorgehen sehr wohl möglich wäre. Weit weniger kontraproduktiv dürfte stattdessen in *diesem* Verfahrensstadium eine *Selbstverpflichtung des Parlamentes* sein: Nach zwei Jahren der Beratung lässt sich abschätzen, wie gravierend die Differenzen und wie gross der weitere Arbeitsaufwand sind. Das Parlament definiert daher selber den weiteren Zeitbedarf.

Absatz 5 sieht vor, dass bei Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative durch mehrere Erlasse alle Umsetzungserlasse in jedem Rat gleichzeitig zur Schlussabstimmung gelangen; auch für die Eröffnung an das Initiativkomitee im Hinblick auf eine Beschwerde ans Bundesgericht oder einen Rückzug (Art. 73a Abs. 4 und Art. 74a Abs. 4 E-BPR) bleibt ein Umsetzungspaket «verknüpft». *Verfahrensökonomische* Gründe gebieten die Verknüpfung mehrerer Umsetzungserlasse bis zur Etappe «Referendum»: Umsetzungserlasse unterschiedlicher Rechtsstufe werden dann gestaffelt soweit nötig der Volksabstimmung unterbreitet (Art. 74a Abs. 6 E-BPR).

Die genannte «Verknüpfung» schliesst selbstverständlich nicht aus, dass beispielsweise auch nur ein einziger von mehreren Umsetzungserlassen gerügt werden kann. Falls aber allein die Umsetzung auf Gesetzesstufe, nicht jedoch der Umsetzungsteil auf Verfassungsstufe angefochten wird, kann der Bundesrat die Verfassungsbestimmungen trotzdem nicht bereits zur Volksabstimmung bringen.

Zuerst wird über die Umsetzung auf Verfassungsstufe abgestimmt; erst danach kann gegebenenfalls die Referendumsfrist zur Umsetzung auf Gesetzesstufe ausgelöst werden (Art. 74a Abs. 6 E-BPR).

Wie ist infolgedessen bei mehreren Umsetzungserlassen vorzugehen, zu denen ein erster die Verfassungsstufe beschlägt, ein zweiter und ein dritter Teil die Gesetzesstufe, von denen der zweite einen Gegenentwurf erhält, der dritte in der Differenzbereinigung scheitert und dann in Form zweier Alternativentwürfe (Variante letzte Beratung im Nationalrat versus Variante letzte Beratung im Ständerat, vgl. Abs. 6) zur Volksabstimmung gelangt? Am Ende gelangen alle drei Umsetzungsteile obligatorisch zur Volksabstimmung, der erste mit dem Erfordernis von Volks- und

Ständemehr, die beiden ändern allein mit Volksmehr, aber im Dreifrageschema mit Stichfrage (vgl. auch Anhang 1).

Absatz 6: Artikel 156 Absatz 3 Buchstabe b BV verlangt neu Gesetzesnormen, die sicherstellen, dass eine vom Volk angenommene allgemeine Volksinitiative auch tatsächlich umgesetzt wird. Scheitert nun die Differenzbereinigung infolge Ablehnung sei es des Antrags der Einigungskonferenz, sei es in der Schlussabstimmung in mindestens einem der beiden Räte, so werden die Ergebnisse der letzten Beratung in beiden Räten einander für die Volksabstimmung im Dreifrageschema (vgl. Art. 76 E-BPR) gegenübergestellt, wobei ein allfälliger Gegenentwurf entfällt. Dieses Verfahren nimmt die Figur des bisherigen Artikels 104 Absatz 3 ParlG auf, ist also nicht neu. Trotzdem wurde dieses Verfahren in der Vernehmlassung von verschiedener Seite (ZH, NW, VD, SVP und Centre patronal) als enorm kompliziert kritisiert; die dabei unterbreiteten Alternativlösungen führen jedoch nicht zum Ziel. Doch kann diesen Kritiken in anderer Weise Rechnung getragen werden: Anders als noch der Vorentwurf kehrt der Entwurf des Bundesrates genau zur Lösung des geltenden Artikels 104 Absatz 3 ParlG zurück (siehe dazu die Erläuterungen in BBl 2001 3575 f.). Dies rechtfertigt sich umso mehr, als mit dem Rückgriff auf die *letzte* Version beider Räte vor der gescheiterten Einigungskonferenz soweit möglich auf die Kompromisslösung abgestellt wird, die in den beiden Räten zwar nicht vollendet, aber doch immerhin begonnen worden ist. Mit dem Abstellen auf die Lösungen aus den Gesamtabstimmungen hätte der Vorentwurf systemwidrig die kompromisslose Profilsuche in beiden Räten gefördert.

Möglich bleibt allerdings ein Scheitern bereits in den *Gesamtabstimmungen* der Räte: In diesem Fall liegen gar keine integralen Erlassversionen vor, die zur Abstimmung gebracht werden könnten. Für diesen Fall schreibt Artikel 104e E-ParlG vor, dass die Bundesversammlung die Umsetzung neu an die Hand nehmen muss.

Absatz 6 kann nicht nur im Verfahren nach einer Zustimmung des Volkes, sondern auch im Verfahren nach einer Zustimmung der Bundesversammlung angewendet werden. Im ersten Fall gibt es keine Alternative, um ein Scheitern zu verhindern. Im zweiten Fall hingegen kann die unter Umständen problematisch erscheinende Gegenüberstellung der beiden Ratsversionen in der Volksabstimmung vermieden werden, indem die beiden vorberatenden Kommissionen in der Differenzbereinigung den gleich lautenden Antrag auf Abschreibung stellen (Art. 90 E-ParlG). Dann wird dem Volk die Grundsatzfrage zur Abstimmung vorgelegt (Art. 74a Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bst. c E-BPR), was unter Umständen sinnvoller sein kann, als ihm zwei ausgearbeitete Ratsversionen zu unterbreiten.

Absatz 6 muss weiter die Frage beantworten, in welche Form die Beschlüsse der beiden Räte zu fassen sind. Nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens liegt ja kein Erlass der Bundesversammlung vor, dem beide Räte in der Schlussabstimmung zugestimmt haben. Der Redaktionskommission wird daher die Vollzugsaufgabe zugewiesen werden, die Erlasse beider Räte zusammenzufügen und sie mit den zutreffenden Abstimmungsempfehlungen zu ergänzen. Anhang 2 dieser Botschaft enthält Muster derartiger Erlasse (Ziff. II und III Fälle 9–).

Denkbar wäre zwar auch, gesetzlich zu statuieren, dass eine unüberwindbare Uneinigkeit der Räte über den Umsetzungserlass im Differenzbereinigungsverfahren automatisch die *Rückweisung* der Vorlage an den Bundesrat auslöst. Von einer solchen Regelung sieht der Entwurf ab, weil die allgemeine Volksinitiative der

Umsetzung damit nicht näher gebracht, sondern im Gegenteil sachlich wie zeitlich nur weiter *entrückt* würde.

Art. 104a (neu) E-ParLG Abstimmungsempfehlung bei einem Gegenentwurf

Ein direkter Gegenentwurf soll nur auf derselben Rechtsstufe ergehen können wie der Umsetzungserlass zur Volksinitiative. In der halbdirekten Demokratie muss jede Vermischung von direktem und indirektem Gegenentwurf vermieden werden. Die Schweiz hat keinen materiellen Verfassungsbegriff; aber sie kennt konkurrierende Verfassungsquellen. Diese beiden Voraussetzungen zwingen zu präziser und konsequenter Unterscheidung der Form: Verfassungsänderungen benötigen neben dem Volksmehr auch das Ständemehr; für Gesetzesänderungen und verfahrensleitende Volksentscheide darf gerade kein Ständemehr verlangt werden. Eine Vermischung dieser Formen bei der allgemeinen Volksinitiative löst auch die Grenze zur formulierten Volksinitiative (vgl. Erläuterung zu Art. 104 Abs. 6 E-ParLG), damit aber auch den Konsens darüber auf, welche Voraussetzungen bei welcher Art von Rechtssetzungsakten erfüllt sein müssen, damit sie in Kraft treten.

Absatz 1 entspricht für die allgemeine Volksinitiative dem, was mit Artikel 102 Absatz 1 E-ParLG für die formulierte Volksinitiative statuiert ist, und dient der Verhinderung zirkelschlüssiger Entscheide, die in einem System zweier gleichberechtigter Parlamentskammern nicht anders ausgeschlossen werden können (vgl. Erläuterung zu Art. 102 E-ParLG).

Weil ein Gegenentwurf von Verfassung wegen nur erlassen werden kann, wenn die Bundesversammlung mit der allgemeinen Volksinitiative grundsätzlich einverstanden war (Art. 139a Abs. 3 und 4 BV) und somit einen Umsetzungserlass im Sinne der Volksinitiative erlässt, ist es logisch und gewollt, dass der Gegenentwurf sich nicht an die Vorgaben der Volksinitiative halten muss (vgl. Erläuterung zu Art. 82 Bst. d E-BGG): Der Gegenentwurf zu einem Umsetzungserlass für eine allgemeine Volksinitiative ist ein *eigenständiger* Erlass der eidgenössischen Räte, denn nichts, auch nicht eine hängige Volksinitiative, vermag die Bundesversammlung rechtlich daran zu hindern, von sich aus ein aktuelles Anliegen einer gesetzgeberischen Lösung zuzuführen (VPB 44.75 Ziff. 3). Folgerichtig steht gegen einen Gegenentwurf auch keine Beschwerde wegen mangelnder Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative ans Bundesgericht offen.

Das Abstimmungsverfahren bei Umsetzungserlassen zu einer allgemeinen Volksinitiative mit Gegenentwurf soll dem Verfahren bei der formulierten Volksinitiative entsprechen. Bei der formulierten Volksinitiative werden Initiative und Gegenentwurf in einem einzigen Bundesbeschluss verabschiedet. Diese langjährige Praxis ist aus Artikel 76 Absatz 1 BPR und den Schlussbestimmungen des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 zur neuen Bundesverfassung Ziffer II Absatz 2 Buchstabe c Absatz 1 (Art. 1^{bis} Abs. 1 aBV: «auf dem gleichen Stimmzettel») abgeleitet. Volksinitiative und Gegenentwurf können nicht gleichzeitig in Kraft treten; deshalb ist ja die Volksabstimmung zur Stichfrage nötig. Würden Volksinitiative und Gegenentwurf in verschiedenen Bundesbeschlüssen untergebracht, so wäre ein zeitlich gestaffeltes Abstimmungsverfahren für die Meinungsmacher wie für die Stimmberechtigten einfacher. Die Verabschiedung einer formulierten Volksinitiative und ihres Gegenvorschlags in einem *einzigsten* Bundesbeschluss verhinderte jede willkürliche Anwendung des bedingten Eventualabstimmungsverfahrens mit Stichfrage, wonach über Volksinitiativen mit Gegenentwurf je nach politischer Opportunität

einmal nach dem Dreifrageschema mit Stichfrage, ein andermal je nach Belieben separat abgestimmt würde.

Was für formulierte Volksinitiativen mit Gegenentwurf gilt, muss mutatis mutandis für die entsprechenden Anwendungsfälle bei Umsetzungserlassen zu allgemeinen Volksinitiativen und Gegenentwurf gelten: Dabei dürfen aber die Unterschiede zwischen formulierter und allgemeiner Volksinitiative in der parlamentarischen Beratung keinesfalls ausser Acht gelassen werden. Über den Text einer *formulierten* Volksinitiative kann im Parlament weder eine Detailberatung noch eine Gesamtabstimmung stattfinden (kein Gestaltungs-, nur Sanktionsspielraum). Beim Umsetzungserlass zu einer *allgemeinen* Volksinitiative ist eine materielle Beschlussfassung im Parlament aber gerade Voraussetzung für das Beschwerdeverfahren ([Gestaltungsspielraum] Art. 74a Abs. 4 E-BPR und Art. 104b E-ParlG sowie Art. 20 Abs. 4, Art. 82 Bst. d, Art. 88 Abs. 1 Bst. b und Art. 101a E-BGG und Art. 104c E-ParlG) und für das Verfahren bei Uneinigkeit der Räte über die Umsetzung (Art. 104 Abs. 6 E-ParlG). Wäre nun der Umsetzungserlass mit dem Gegenentwurf von vorne herein in einem einzigen Erlassentwurf vereinigt, so gäbe es eine Beschlussfassung nur über den gesamten Erlass. Infolgedessen könnte die Umsetzung wegen einer unüberbrückbaren Differenz zwischen den Räten beim Gegenentwurf scheitern, selbst wenn sich die Räte beim Umsetzungserlass einigen. Dies gilt es zu verhindern.

Für die parlamentarische Beratung empfiehlt sich als Lösung, dass das Parlament über Umsetzungserlass und Gegenentwurf separat beraten und entscheiden soll.

Die Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten findet dann über eine (Anhang 1 Fälle 1, 2, 9 und 10), zwei (Anhang 1 Fälle 3, 4 und 5), drei (Anhang 1 Fälle 7, 8a und 8b) oder vier Vorlagen (Anhang 1 Fälle 6 und 11) statt (vgl. Muster im Anhang 2).

Entscheidend ist, dass die gesetzlichen Vorgaben unzweideutig festlegen, in welcher Konstellation diese unterschiedlichen Bundeserlasse zu Volksabstimmungen nach dem Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Zulassung des doppelten Ja und Stichfrage) führen müssen.

Gemeinsam bleibt allen Szenarien: Liegt ein Gegenentwurf vor, so werden die parlamentarischen Beratungen mit mehr als einer Schlussabstimmung abgeschlossen.

Art. 104b (neu) E-ParlG Vertretung im Beschwerdeverfahren

Wird ein Beschluss der Bundesversammlung in einem Beschwerdeverfahren angefochten, so wird das Bundesgericht der Bundesversammlung in einem Schriftenwechsel Gelegenheit geben, zu der Beschwerde Stellung zu nehmen. Das ordentliche Verfahren der Bundesversammlung ist für die Beschlussfassung über diese Stellungnahme offensichtlich nicht geeignet: Die Stellungnahme muss *rasch* erfolgen. Zudem stehen dabei nicht politische, sondern *juristische* Erwägungen im Vordergrund. Das dafür zuständige Organ sollte klein und dennoch repräsentativ sein; es sollte ein *gemeinsames Organ beider Räte* sein, damit unter Wahrung der *Gleichberechtigung beider Räte* rasch entschieden werden kann. Nach Artikel 153 Absätze 2 und 3 BV ist sowohl für die Einsetzung eines gemeinsamen Organs beider Räte als auch für die Zuweisung einer abschliessenden Zuständigkeit an ein Organ

der Bundesversammlung eine gesetzliche Grundlage erforderlich, die hier mit Artikel 104b E-ParlG geschaffen werden soll.

Denkbar sind zwei Möglichkeiten:

- die gemeinsam tagenden Ratspräsidien;
- eine gemeinsame Kommission beider Räte (die integralen vorberatenden Kommissionen oder jeweils einzelne Mitglieder daraus).

Für die Beschlussfassung über die Stellungnahme der Bundesversammlung in einem Beschwerdeverfahren wird das Organ der *gemeinsam tagenden Präsidien der Räte* vorgesehen. Jedes Präsidium besteht aus Präsidentin oder Präsident und zwei Vizepräsidentinnen oder -präsidenten (Art. 34 ParlG). Diese sechs Ratsmitglieder widmen ohnehin einen sehr grossen Teil ihrer Arbeitszeit ihrem parlamentarischen Mandat. Sie verfügen zudem unmittelbar über eine hinreichende personelle Infrastruktur in den Parlamentsdiensten. Diese Voraussetzungen ermöglichen es, dass sie auch zwischen den Sessionen kurzfristig eine Stellungnahme abgeben können. Dieses Organ erscheint auch deswegen für die Erfüllung dieser Aufgabe als besonders geeignet, weil von den Ratspräsidien auch in ihrer übrigen Amtsführung erwartet wird, dass sie die Interessen der Institution des Parlamentes vertreten. Diesem Organ ist bereits heute in Artikel 19 ParlG eine entfernt ähnliche Funktion zugewiesen.

Für die Beschlussfassung über die Stellungnahme gelten die Abstimmungsregeln von Artikel 46 Absatz 2 ParlG, welche die Gleichberechtigung beider Räte in gemeinsamen Organen der Räte sicherstellen: Erforderlich ist die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat. Zum Beispiel können drei zustimmende Mitglieder des Nationalrates zwei ablehnende und ein sich enthaltendes Mitglied des Ständerates nicht überstimmen.

Art. 104c (neu) E-ParlG Behebung von Mängeln

Absatz 1: Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesgericht zu Fragen der Missachtung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative wird im Bundesgerichtsgesetz (BGG) geregelt (vgl. Ziff. 2.3 hiernach).

Im Parlamentsgesetz hingegen werden die Folgen eines entsprechenden Bundesgerichtsentscheides geregelt. Dies gilt auch für den Fall, in dem das Bundesgericht einen Umsetzungserlass wegen Verletzung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative aufhebt: Dann muss die Bundesversammlung den Umsetzungserlass *zwingend* neu beraten. Dass Eintreten wiederum obligatorisch sein muss, ergibt sich aus Artikel 156 Absatz 3 Buchstabe b BV: Ohne Eintretensobligatorium bliebe der Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber, für die tatsächliche Umsetzung einer vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative zu sorgen, undurchsetzbar.

Absatz 2: Die Bundesversammlung muss den Einwänden des Bundesgerichtsurteils Rechnung tragen in einem Verfahren, das nach denselben Regeln ablaufen soll wie die erste Beratung des Umsetzungserlasses. Die Artikel 71–95 ParlG sind anwendbar. Dies bedeutet konkret: Es wird erneut ein Erstrat bestimmt, und dann nimmt das Verfahren seinen Lauf wie beim ersten Mal.

Absatz 3: Die vorberatenden Kommissionen können ihren Räten beantragen, die Beratungen auf einzelne Bestimmungen zu beschränken, falls die bundesgerichtliche Kritik lediglich einzelne Punkte betrifft. Die Beschränkung der Beratungen auf

einzelne Bestimmungen bedeutet, dass Anträge zu anderen Bestimmungen unzulässig sind. Insofern wird das Antragsrecht eingeschränkt.

Art. 104d (neu) E-ParlG Veröffentlichung im Bundesblatt

Die Publikation im Bundesblatt geschieht erst *nach* unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist oder rechtskräftiger Erledigung (sei es durch Abweisung, Abschreibung oder Nichteintreten) sämtlicher Beschwerden durch das Bundesgericht und löst zu Umsetzungserlassen der Gesetzesstufe ohne Gegenentwurf und Alternativvorlage (vgl. Art. 104 Abs. 6 E-ParlG) die *Referendumsfrist* aus; bei Umsetzungserlassen der Gesetzesstufe mit Gegenentwurf oder Alternativen oder aber Verfassungsvorlagen als Umsetzungserlassen zeigt die Publikation im Bundesblatt die *Abstimmungsreife* der Vorlage an (vgl. dazu Ziff. 1.4.2 hiavor).

Selbstverständlich dürfen vom Bundesgericht aufgehobene Erlasse nicht unverändert als «Referendumsvorlage» publiziert werden (vgl. Erläuterung zu Art. 104c E-ParlG).

Art. 104e (neu) E-ParlG Ablehnung des Umsetzungserlasses nach Zustimmung durch das Volk

Die Bundesverfassung enthält mit Artikel 156 Absatz 3 eine neue Norm, die umgesetzt werden muss. Artikel 104e E-ParlG regelt, was geschieht, wenn das Volk der allgemeinen Volksinitiative zustimmt und die Umsetzung scheitert. Dies ist einzig dann der Fall, wenn der Umsetzungserlass am Ende der jeweils ersten Detailberatung in der Gesamtabstimmung in mindestens einem Rat abgelehnt wird. In den übrigen Fällen gelangt Artikel 104 Absatz 6 E-ParlG zur Anwendung.

In der Lehre wurde die Meinung vertreten, dass das Parlament verpflichtet sei, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten; bei einer Differenz dürfe die Vorlage nicht von der Geschäftsliste gestrichen, sondern sie müsse so lange beraten werden, bis ein Kompromiss gefunden worden sei⁸. Es wurde sogar die Meinung vertreten, dass dies innerhalb der gesetzlichen Behandlungsfristen geschehen müsse⁹.

Für eine praktikable Lösung wurden verschiedenste Varianten erwogen:

- Behandlung in erster Priorität in der folgenden Legislatur. Dagegen spricht, dass das Ende der Legislaturperiode gemeinhin nicht als Zäsur verstanden wird. Zudem wird die Dringlichkeit eines Geschäfts eher von der Politik bestimmt. Eine entsprechende gesetzliche Verankerung wäre also höchstens «soft law».
- Bei Scheitern der Umsetzung im Parlament Pflicht des Bundesrates, eine angenommene allgemeine Volksinitiative vorübergehend und lückenfüllend durch Verordnung umzusetzen. Ob diese Lösung verfassungsmässig wäre, ist fraglich. Die von einer allgemeinen Volksinitiative verlangten Gesetzes- oder Verfassungsänderungen müssen nach Artikel 164 beziehungsweise

⁸ Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie directe en droit suisse*, 2^e édition Berne 1997, p. 211 n° 531. Luzius Wildhaber, Art. 1/2, in: Jean-François Aubert *et al.* (Hgg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff., Rz. 158.

⁹ Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000, S. 356 f. Rz. 869 f.

Artikel 194 BV von der Bundesversammlung beschlossen werden. Diese verfassungsmässige Zuständigkeit der Bundesversammlung kann nicht auf Gesetzesstufe dem Bundesrat übertragen werden. Weiter wäre fraglich, ob die Umsetzung durch den Bundesrat ebenfalls vor Bundesgericht gerügt werden könnte. Daneben stellt sich die Frage, ob eine solche Lösung den gewünschten Effekt, nämlich die Förderung referendumpflichtiger Konsenslösungen im Parlament überhaupt bewirken kann. Verordnungen des Bundesrates unterliegen keinem Referendum. Anhaltende «vorläufige» Umsetzung durch den Bundesrat könnte deshalb als Ausweg missbraucht werden.

- So oder so steht jedoch die *Rechtsverzögerungsbeschwerde* ans Bundesgericht offen. Dies ist eine Konsequenz der Tatsache, dass die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative vor Bundesgericht gerügt werden kann (Art. 189 Abs. 1^{bis} BV). Wenn die schlechte Umsetzung gerügt werden kann, kann auch die fehlende Umsetzung gerügt werden.

Hat das Volk die allgemeine Volksinitiative angenommen, so darf ihre Umsetzung von Verfassung wegen nicht mehr scheitern (Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV). Die beiden Räte müssen die *Arbeit von vorne* beginnen, wenn sie sich nicht auf einen Umsetzungserlass einigen können.

Um den zeitraubenden Neubeginn von vorne aufgrund blosser unglücklicher Zufälle möglichst zu vermeiden, sieht Artikel 104e vor, dass der ablehnende Rat die Gesamtabstimmung wie bei anderen Geschäften auch (vgl. den bereits bestehenden Art. 95 Bst. b ParlG) wiederholen und sein negatives Abstimmungsergebnis bestätigen muss, bevor das Geschäft zurück an den Start geht.

2.3 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)

2.3.1 Einleitung

Der Bundesversammlung kommt bei der Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative ein erheblicher Spielraum zu; sie kann insbesondere die Erlassstufe für die Umsetzung gemäss ihrer eigenen Beurteilung bestimmen und das allgemeine Volksbegehren umsetzen. Zur Stärkung des neuen Initiativrechts sieht die Revision der Volksrechte ein Beschwerderecht an das Bundesgericht vor (Art. 189 Abs. 1^{bis} BV). Sind die Initianten der Ansicht, die Bundesversammlung habe eine allgemeine Volksinitiative nicht gemäss ihrem Wortlaut und den darin enthaltenen Absichten umgesetzt, so können sie beim Bundesgericht wegen Missachtung von Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative Beschwerde führen. Damit wird das Bundesgericht – über die Stimmrechtsbeschwerde in eidgenössischen Angelegenheiten gemäss der Justizreform und dem Bundesgerichtsgesetz (Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV bzw. Art. 82 Bst. c und Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG) hinaus – neu in den Prozess der Verwirklichung des Initiativrechts einbezogen.

Dieses neue Beschwerdeverfahren bedarf der Umsetzung auf Gesetzesstufe und der Ausgestaltung im Verfahrensrecht. Die Regelung erfolgt im Rahmen des für das Bundesgericht allgemein gültigen Prozessrechts und wird in das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, BBl 2005 4045) integriert. Im Gegensatz zum Bundesgerichtsgesetz enthalten das Bundesgesetz über

die politischen Rechte und das Parlamentsgesetz keine prozessualen Bestimmungen und begnügen sich mit entsprechenden Verweisen.

Entscheidend wird sein, dass das Bundesgericht seine Beschwerden gutheissenden Entscheide im Hinblick auf die Fortführung der parlamentarischen Beratung einlässlich und möglichst präzise begründet. Freilich wird sich die Judikative lediglich zum vorgelegten Entwurf äussern und nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten können. Das Bundesgericht kann also nicht darlegen, wie eine Bestimmung umformuliert werden müsste, damit sie Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative korrekt umsetzt (vgl. auch Ziff. 2.3.5 hiernach).

2.3.2 Allgemeine Systematik

Die neue Beschwerde ans Bundesgericht wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative nach Artikel 189 Absatz 1^{bis} BV ist eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Artikel 82 ff. BGG und wird daher in den 3. Abschnitt des 3. Kapitels integriert. Geregelt werden insbesondere die Beschwerdemöglichkeit als solche (Art. 82 Bst. d E-BGG), die Legitimation zur Beschwerde (Art. 89 E-BGG) und die Beschwerdefrist (Art. 101a E-BGG).

2.3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 20 Abs. 4 (neu) E-BGG

Die Bedeutung der neuen Beschwerde wegen Missachtung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung rechtfertigt es, die Besetzung ausdrücklich im Gesetz zu regeln und für derartige Beschwerdeentscheide eine Besetzung mit fünf Richtern oder Richterinnen vorzusehen. Man könnte sich gar fragen, ob dafür wie im Vorentwurf eine Siebnerbesetzung verlangt werden sollte, damit eine grosse politische Streuung und eine umfassende Erörterung aller Entscheidungselemente gewährleistet sind. Die gesetzlich statuierte Fünferbesetzung schliesst keineswegs aus, dass etwa über eine verspätete Beschwerde im vereinfachten Verfahren nach Artikel 108 oder 109 BGG in Einer- oder Dreierbesetzung entschieden würde (vgl. BGE 118 Ia 4 E. 1 S. 5).

Art. 82 Bst. d (neu) E-BGG

Mit dem neuen Artikel 82 Buchstabe d E-BGG werden die Beschwerdemöglichkeit nach Artikel 189 Absatz 1^{bis} BV und der Beschwerdegrund im Verfahrensrecht verankert. Streitgegenstand im bundesgerichtlichen Verfahren bildet einzig der angefochtene *Umsetzungserlass*, der auf Beachtung von *Inhalt* und *Zweck* der allgemeinen Volksinitiative hin zu überprüfen ist. Hingegen kann das parlamentarische *Verfahren* als solches keiner Kontrolle des Bundesgerichts unterliegen. Ebenso wenig kann ein allfälliger *Gegenentwurf* mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Erläuterung zu Art. 104a E-ParlG). Artikel 189 Absatz 1^{bis} BV (Volksrechtsrevision) ist hinsichtlich der Bundesversammlung der einzige Ausnahmefall zu Artikel 189 Absatz 4 BV (Justizreform) und daher einschränkend auszulegen. Die Umsetzungsbeschwerde wird in einem gesonderten Buch-

staben ausdrücklich genannt, weil sie von keinem der bestehenden Buchstaben a–c klar miterfasst wird.

Art. 88 Abs. 1 Bst. b E-BGG

Artikel 88 BGG nennt bisher die Bundesversammlung unter den Vorinstanzen in Stimmrechtsangelegenheiten mangels Anlass überhaupt nicht. Dies muss sich mit dem vollständigen Inkrafttreten der Verfassungsänderungen über die Volksrechtsreform ändern, damit Artikel 189 Absatz 1^{bis} BV vollziehbar wird. Die Erweiterung in Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe b E-BGG genügt, ohne dass auch Artikel 86 BGG ergänzt werden muss, der von den Vorinstanzen im Allgemeinen handelt.

Art. 89 Abs. 4 (neu) E-BGG

Artikel 89 Absatz 4 E-BGG umschreibt die Legitimation zur neuen Umsetzungsbeschwerde. In Stimmrechtssachen steht das Beschwerderecht nach Artikel 89 Absatz 3 BGG im Allgemeinen jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Diese Umschreibung der Beschwerdelegitimation entspricht der Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde gegenüber den Kantonen (vgl. BGE 9 I 185 E. 1.3). Eine derart weite Beschwerdelegitimation stellt für die allgemeine Volksinitiative keinen gangbaren Weg dar. Durch Beschwerden einzelner Stimmberechtigter könnte die Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen derart verzögert werden, dass das Institut unattraktiv würde. Ausserdem würde, wie der Vorentwurf gezeigt hat, jede Ausdehnung der Beschwerdelegitimation über das Initiativkomitee hinaus unweigerlich eine zusätzliche Veröffentlichung des Umsetzungserlasses im Bundesblatt mit allen damit verbundenen Komplikationen voraussetzen. Dies aber gab im Vernehmlassungsverfahren zu intensiver Kritik Anlass.

Die allgemeine Volksinitiative kann kaum mit den Verhältnissen in den Kantonen verglichen werden, die wesentlich weniger Unterschriften für Initiativen verlangen und mit einem einzigen Parlamentsorgan ein einfacheres und rascheres Gesetzgebungsverfahren kennen. Eine Beschwerdeberechtigung jedes und jeder einzelnen Stimmberechtigten ist daher ausgeschlossen. Vielmehr wird die Beschwerdemöglichkeit allein den Initiativkomitees eingeräumt, die nach Artikel 80 Absatz 3 BPR bereits Änderungen des Titels ihrer Volksinitiative beim Bundesgericht anfechten können. Hingegen wird aufgrund der starken Kritik aus dem Vernehmlassungsverfahren der weitergehende Vorschlag aus dem Vorentwurf fallen gelassen (vgl. Ziff. 1.3 hiervor), Fraktionen der Bundesversammlung im Anschluss an die Beratungen in den Räten zur Umsetzung von allgemeinen Volksinitiativen zur Beschwerde zu berechtigen.

Da nur das Initiativkomitee beschwerdelegitimiert sein soll, handelt es sich nicht mehr um eine Popularbeschwerde, wie ursprünglich vorgesehen.

Als Einschränkung der Beschwerdelegitimation in allgemeinen Stimmrechtsangelegenheiten ist das auf das Initiativkomitee begrenzte spezifische Beschwerderecht wegen Missachtung von Zweck und Inhalt seiner allgemeinen Volksinitiative im Gesetzestext ausdrücklich zu nennen.

Artikel 101a E-BGG legt die Beschwerdefrist auf 30 Tage fest; sie beginnt mit der Eröffnung der Beschlüsse der eidgenössischen Räte durch die Bundeskanzlei an das Initiativkomitee nach Artikel 74a Absatz 4 E-BPR. Die Frist entspricht der allgemeinen Beschwerdefrist (vgl. Art. 100 Abs. 1 und 101 BGG), die auch für die Beschwerde gegen Umsetzungserlasse übernommen wird.

2.3.4 **Allgemeine Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes**

Über die genannten, auf die Einführung der neuen Beschwerde ausgerichteten Bestimmungen hinaus kommt das im Bundesgerichtsgesetz enthaltene Verfahrensrecht auch auf die Beschwerde gegen Umsetzungserlasse zu einer allgemeinen Volksinitiative zur Anwendung. Es sei beispielsweise auf die folgenden Bestimmungen hingewiesen:

Parteivertretung (Art. 40 BGG): In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten besteht kein Anwaltsmonopol. Demgemäss ist jedermann zur Vertretung von Personen berechtigt, die zur Umsetzungsbeschwerde legitimiert sind. Die eidgenössischen Räte werden durch ihre Ratspräsidien vertreten (vgl. Art. 104b E-ParlG).

Rechtsschriften: Artikel 42 BGG ist auch anwendbar bei der Anfechtung eines Umsetzungserlasses. Die eidgenössischen Räte werden durch ihre Ratspräsidien vertreten (vgl. Art. 104b E-ParlG).

Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung: Im Rahmen der früheren Stimmrechtsbeschwerde nach Artikel 85 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (BS 3 531 555) konnte beim Bundesgericht gerügt werden, die kantonalen Organe verletzen durch Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung das Initiativrecht¹⁰. In gleicher Weise kann mit der neuen Beschwerdemöglichkeit geltend gemacht werden, die Bundesversammlung missachte die Fristen für die Behandlung von allgemeinen Volksinitiativen, wie sie im Parlamentsgesetz umschrieben sind (Art. 94 BGG).

Die *weiteren Verfahrensbestimmungen* nach Artikel 102 ff. BGG und Artikel 108 ff. BGG sind auch auf die Umsetzungsbeschwerde anwendbar, soweit sie nicht (wie vorsorgliche Massnahmen [Art. 104 BGG] oder aufschiebende Wirkung [Art. 103 BGG]) praktisch gegenstandslos sind.

Eröffnung des höchstrichterlichen Entscheids: Der Bundesgerichtsentscheid zur angefochtenen Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative ist nach Artikel 60 BGG sowohl dem Initiativkomitee als auch den eidgenössischen Räten und der Bundeskanzlei zuzustellen. Die Bundeskanzlei benötigt die Zustellung eines Originals, um ohne weiteren Zeitverzug das Initiativkomitee zum Entscheid über einen Rückzug seiner Volksinitiative einladen (vgl. Art. 73a Abs. 2 Bst. c E-BPR) und dem Bundesrat für die weitere Abstimmungsplanung sofort Antrag stellen zu können. Die zehnmonatige gesetzliche Frist für die Durchführung der Volksabstimmung schränkt den Bundesrat bei der Ansetzung der Volksabstimmung ohnehin bereits stark ein (vgl. Erläuterung zu Art. 73 E-BPR).

¹⁰ Vgl. ZBl **88** (1987) 463; BGE **100** Ia 53

2.3.5

Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens

Der prozessuale Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens bedarf einiger besonderer Bemerkungen. Keine wesentlichen Fragen stellen sich, wenn das Bundesgericht auf die Beschwerde nicht eintritt oder diese abweist. In diesem Fall nimmt das Verfahren seinen weiteren Verlauf: Sofern die allgemeine Volksinitiative nicht doch noch zurückgezogen wird, werden der Umsetzungserlass und ein allfälliger Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe oder ein Umsetzungserlass mit Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe nach Artikel 74a Absätze 5 und 6 und Artikel 76 E-BPR der Volksabstimmung unterbreitet. Ein Umsetzungserlass auf Gesetzesstufe oder ein nach dem Rückzug der allgemeinen Volksinitiative allein verbleibender Gegenentwurf auf Gesetzesstufe werden dem fakultativen Referendum unterstellt (vgl. Anhang 1).

Bei Gutheissung einer Umsetzungsbeschwerde sind prozessual ein Feststellungsurteil oder aber eine Aufhebung des Umsetzungserlasses denkbar. Politisch mag dies von untergeordneter Bedeutung sein, weil die eidgenössischen Räte auch einem Feststellungsurteil Folge geben werden; dennoch zieht der Bundesrat eine förmliche Aufhebung des Umsetzungserlasses vor, weil sie prozessual korrekt und eindeutig ist: Sie lässt das parlamentarische Verfahren wieder aufleben. So übernimmt das Bundesgericht auch prozessual die angemessene volle Verantwortung, und das Parlament braucht nicht einen gar nicht mehr hängigen Beratungsgegenstand wieder hervorzuzaubern.

Kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Umsetzung Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative missachtet, so geht der Erlass nach den Worten des Berichts der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Neuberatung an die Bundesversammlung zurück (BB1 2001 4803, insbes. 4824 und 4838). Es rechtfertigt sich, dass das Bundesgericht im Dispositiv die Beschwerde gutheisst und den ganzen angefochtenen Umsetzungserlass aufhebt, wie es auf Beschwerde hin auch einen kantonalen Erlass aufhebt, der eine nicht ausformulierte Initiative umsetzt (vgl. BGE 115 Ia 148). Je nach Konstellation kommt auch die Aufhebung einer einzelnen Bestimmung oder eines Teils davon in Betracht; in diesem Fall hat der Umsetzungserlass nach parlamentarischer Vornahme der Korrekturen Bestand und kann der Volksabstimmung oder dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Dies heisst aber nicht, dass nur die einzelne aufgehobene Bestimmung Gegenstand der erneuten Beratung des Umsetzungserlasses sein dürfte; die nicht aufgehobenen Teile des Umsetzungserlasses unterliegen dem Antragsrecht der Ratsmitglieder ebenfalls. Mit der gänzlichen Aufhebung des Umsetzungserlasses wird das parlamentarische Verfahren wieder in den Stand vor der Schlussabstimmung versetzt (vgl. Art. 104c Abs. 2 E-ParlG). Nach der Aufhebung durch das Bundesgericht nimmt die Bundesversammlung nach Artikel 104c E-ParlG die Beratung für eine Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative wieder auf. Im Hinblick auf die Fortsetzung der Beratung der eidgenössischen Räte hat das Bundesgericht möglichst genau zum Ausdruck zu bringen, welche Bestimmungen, welche Teile einer Bestimmung des angefochtenen Umsetzungserlasses oder welche Vorschriften im Zusammenspiel mit andern Vorschriften Inhalt und Zweck der allgemeinen Volksinitiative missachten (vgl. auch Ziff. 2.3.1 hiavor). Das ermöglicht den eidgenössischen Räten, die vom Bundesgericht festgestellten Mängel in einem weiteren Umgang gezielt anzugehen (vgl. Art. 104c Abs. 3 E-ParlG) und entsprechend zu beheben.

2.4

Übergangsrecht

Bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zur allgemeinen Volksinitiative können noch Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung lanciert werden. Sollten bei Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zur allgemeinen Volksinitiative noch solche altrechtlichen Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung in der Unterschriftensammlung stehen oder hängig sein, so sind sie noch vollumfänglich nach bisherigem Recht zu Ende zu behandeln. Hingegen können ab dem Datum des Inkrafttretens der neuen Regelung nur noch neurechtliche Volksinitiativen zur Unterschriftensammlung gestartet werden.

2.5

Referendum und Inkrafttreten

Die Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung zur allgemeinen Volksinitiative wird dem Bundesrat delegiert, damit das neue Recht nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach erfolgreicher Volksabstimmung so bald als möglich rechtswirksam werden kann.

3

Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002

Mit Bundesbeschluss vom 19. Juni 2003 über das Inkrafttreten der direkt anwendbaren Bestimmungen der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002 haben die eidgenössischen Räte den grössten Teil der von Volk und Ständen am 9. Februar 2003 gutgeheissenen Volksrechtsreform (AS 2003 1949), nämlich die Artikel 138 Absatz 1, 139, 139b Absätze 2 und 3, 141 Absatz 1 Einleitungssatz, Buchstabe d Ziffer 3 und Absatz 2, 141a und 156 Absatz 3 Buchstaben a und d der Bundesverfassung in Kraft gesetzt (AS 2003 1953 Ziff. I).

Der Inkraftsetzung harren daher nur noch die Artikel 139a, 139b Absatz 1, 140 Absatz 2 Buchstaben a^{bis} und b, 156 Absatz 3 Buchstaben b und c sowie Artikel 189 Absatz 1^{bis} der Bundesverfassung (Art. 1). Diese Bestimmungen sollten gleichzeitig mit der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung möglichst bald in Kraft treten. Aus diesem Grund wird die Inkraftsetzung ebenfalls dem Bundesrat delegiert (Art. 2 Abs. 2).

Dabei darf nicht vergessen werden, dass mit der Inkraftsetzung dieses zweiten Teils der Volksrechtsreform die Bestimmungen von Artikel 139 Absätze 1–4 und 6 erster Satz aus der Bundesverfassung (vgl. AS 2003 1953 Ziff. II) zu tilgen sind, womit auch das ästhetische Verfassungsgärgeris zweier gleichzeitig nebeneinander bestehender Verfassungsartikel mit identischer Nummerierung, aber unterschiedlichem Text beseitigt werden kann.

4 Bundesgesetz über die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte

4.1 Überblick

Aufgrund einiger Erfahrungen der letzten Jahre in den Kantonen werden im Rahmen dieser Revision Vereinfachungen in Bezug auf Wahlen vorgeschlagen (vgl. Ziff. 4.3 hiernach). Es werden Anregungen aus den Kantonen aufgenommen, die in jüngster Zeit im Zusammenhang mit Volksabstimmungen und Nationalratswahlen geäußert wurden. Dabei geht es:

- um die Präzisierung dessen, was beim Stimmrecht unter «*Stellvertretung*» zu verstehen ist (Art. 5 Abs. 6 E-BPR);
- um die Frage, in welcher Weise nach der ersten Etappe von Pilotprojekten einschliesslich ihrer Evaluation mit der versuchsweisen *elektronischen Stimmabgabe* weiter zu verfahren ist (Art. 8a Abs. 1^{bis} und 3 E-BPR);
- um einen gewissen Schutz amtlicher Abstimmungsinformation gegenüber *Links* auf rechtswidrige Seiten (Art. 11 Abs. 2 fünfter Satz E-BPR);
- um die Beschränkung der *Wahlanleitung* der Bundeskanzlei auf das Proporzwahlssystem (Art. 34 E-BPR);
- um die Ermächtigung von *Majorzkantonen*, bei stillen Wahlen die *Wahlmöglichkeiten zu limitieren* (Art. 47 und 50 E-BPR).

Im Hinblick auf einen *Vote électronique* müssen Anpassungen im Bereich der Auslandschweizer Stimmberechtigten vorgenommen werden (vgl. Ziff. 4.4 hiernach).

4.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung über die Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte fand zeitgleich mit jener über das Bundesgesetz über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative statt. (Für den Kreis der Vernehmlasser vgl. Ziff. 1.3).

Die Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte hat insgesamt ein auf den ersten Blick positives Echo gefunden (total 23:1); einzig ein Kanton (BL) opponiert, 15 halten die Revision für tauglich, und ähnlich reagierten Parteien (4:0) und Wirtschaft (4:0). Der quantitative Gesamteindruck wird stark relativiert durch Antwortverzicht (etwa ZH, UR, SZ, GL, ZG, BS, TI, VS, SVP, SP, LPS, GPS, economiesuisse, Arbeitgeberverband). Zudem bestehen erhebliche Detaildifferenzen zwischen den verschiedenen Vernehmlassern.

Im *Einzelnen* wird wie folgt geurteilt:

- a. Zwar beurteilen die Vernehmlasser Praktikabilität (16:0) und Regelungsdichte (17:0) bei diversen Enthaltungen einstimmig als gut. Dennoch haben verschiedene Vernehmlasser zusätzliche Revisionsanliegen deponiert. Davon basieren einige auf Missverständnissen (etwa BS betr. Stimmabgabe durch Stellvertretung), laufen einander zuweilen direkt zuwider (etwa BE betr. Verlängerung der Zustellfristen für das Stimmmaterial gegenüber SG betr. Verkürzung der Zustellfristen für das Stimmmaterial) oder entfallen als Folge anderer Vernehmlassungsergebnisse (etwa TI betr. italienische Version zu Art. 33 Abs. 1 BPR).

- b. Weit auseinander liegende Meinungen zeigen sich bei den Stellungnahmen zu den unterbreiteten Wahlrechtsänderungen zum Proporzverfahren: Die Kantone fördern weit überwiegend (16:2) ein Verbot der Unterlistenverbindungen; die Parteien (0:7) hingegen lehnen dies einhellig ab und möchten das geltende Recht aus Gründen repräsentativerer Innendifferenzierung für Jugendliche, Frauen und Landesteile behalten. Die Wirtschaftsverbände (2:2) sind geteilter Auffassung. Registrierten Parteien im Gegenzug jegliche Unterschriftensammlung für die Einreichung auch mehrerer Listen zu erlassen, stösst hingegen aus Gründen der Listenflut, des enormen Zeitdrucks bei der Wahlvorbereitung und der Kostenexplosion auf den beinahe einhelligen und sehr entschiedenen Widerstand der Kantone (1:17), auf wenig Interesse bei den Parteien (1:1) und auf geteilte Meinungen bei der Wirtschaft (1:2). Der Kanton ZH regt stattdessen an, der Bund möge die Übernahme des neuen Zürcher Wahlverfahrens («doppelter Pukelsheim») prüfen, mit dem parteiübergreifende Listenverbindungen ohnehin nutzlos werden. Dieses Vernehmlassungsergebnis zeigt mit aller Deutlichkeit, dass im Proporzwahlrecht derzeit weder Erleichterungen noch Erschwernisse im Wahlanmeldeverfahren mehrheitsfähig sind. Die ersatzlose Abschaffung des Unterschriftenquorums (BPR Art. 24 Abs. 3 Bst. b) wird daher im Ständerat nicht mehrheitsfähig sein; die gleichzeitige Abschaffung der Unterlistenbindungsmöglichkeit hingegen wird im Nationalrat keine Mehrheit finden können. In dieser Pattsituation wird jeder Neuregelungsversuch die Vorlage insgesamt gefährden. Daher wird auf die Änderung der Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe b, 31, 32, 33 Absatz 1^{bis} und 37 Absatz 2^{bis} ganz verzichtet.
- c. Die kantonale Harmonisierung der Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer erfährt optisch Unterstützung auf breiter Front (28:3, wobei die Kantone OW, BL und TG fundamental opponieren). Weil aber die Kantone BE, SO und TI ihre Zustimmung davon abhängig machen, dass diese Harmonisierung erst mit der generellen Einführung des Vote électronique erfolgen dürfe, umfasst die Skepsis realiter 6 Kantone mit insgesamt über 900, also rund einem Drittel aller insgesamt gut 2800 Gemeinden. Auch ist die Zustimmung stark davon abhängig, ob und wie weit ein Kanton Auslandschweizerinnen und -schweizern auf kantonomer Ebene das Stimmrecht ebenfalls gibt und also von der neuen Massnahme neben Aufwand auch eigenen Ertrag erwarten darf. Auf diesen letzten Einwand ist insofern Rücksicht zu nehmen, als Kantone, die Auslandschweizerinnen und -schweizern auf kantonomer und allenfalls sogar kommunaler Ebene das Stimmrecht ebenfalls geben, die kritische Masse für ein lohnendes System mit dem Vote électronique auch ohne Konzentration der Stimmregister für Auslandschweizer Stimmberechtigte erreichen können.
- d. Spärlich blieben die Stellungnahmen zu den zur Debatte gestellten Wahlrechtsänderungen zum Majorzverfahren. Von den Majorzkantonen enthält sich neben GL auch UR jeder Äusserung zu dieser Anregung aus eigener Feder, nachdem eine kantonale Volksabstimmung die innerkantonalen Voraussetzungen für eine zusätzliche Ausdifferenzierung des Majorwahlverfahrens (Zulassung stiller Wahlen; Wahl des Wahlverfahrens durch den Kanton) klar abgelehnt hat. Manche Proporzkantone erachten die Frage als Domäne allein der Majorzstände und verzichten hier auf eine Stellungnah-

me; die verbleibenden Kantone stimmen dem Reformvorhaben eher lustlos (10:2) zu, desgleichen die Parteien (3:0) und die Wirtschaftsverbände (3:0).

Die Anregung des Kantons AR, die Wahlanleitung der Bundeskanzlei für Majorzkanzone und Proporzkanzone künftig zu trennen, erfährt aus Majorzkanzonen insofern Kritik, als die Frage nach Nutzen oder Verzichtbarkeit einer Wahlanleitung für Majorzkanzone aufgeworfen wird, weil das Majorzsystem ohnehin einfach und durchschaubar sei. Kostengründe sprechen für den Vorschlag des Kantons UR, Artikel 18a BPR fallen zu lassen und auf Proporzkanzone zu beschränken, die tatsächlich ein kompliziertes Wahlsystem kennen.

4.3 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR): Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 5 Abs. 6 E-BPR

Abgesehen vom Fall schreibunfähiger Behinderter bedeutet der Ausdruck «Stimmabgabe durch Stellvertretung» nicht, dass eine Drittperson für den Stimmberechtigten oder die Stimmberechtigte stimmen kann, sondern nur, dass eine andere Person den Wahlzettel zur Urne bringen darf. Die hier vorgeschlagene Formulierung wurde 2002 bereits vom Nationalrat auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission hin gutgeheissen (AB 2002 N 335–337), dann aber vom Ständerat wieder gestrichen (AB 2002 S 336). Die Nationalratswahlen 2003 haben jedoch seither gezeigt, dass selbst unter Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern nicht unbedingt klar ist, was unter *Stimmabgabe durch Stellvertretung* zu verstehen ist (AB 2003 N Beilage 226). Mit der redaktionellen Überarbeitung wird das Gemeinte verständlicher ausgedrückt. Der zweite Satz verdeutlicht die Ausnahme für schreibunfähige Behinderte und lehnt sich redaktionell an Artikel 61 Absatz 1^{bis} BPR an.

Art. 8a Abs. 1^{bis} und 3

In seinem Bericht vom 31. Mai 2006¹¹ hat der Bundesrat dem Parlament seine Evaluation der Pilotprojekte der Kantone Genf, Neuenburg und Zürich unterbreitet, in denen die Machbarkeit eines Vote électronique auf der Grundlage von Artikel 8a BPR mit Versuchen anlässlich eidgenössischer Volksabstimmungen untersucht wurde. Die fünf Versuche bei den eidgenössischen Volksabstimmungen vom 24. September und vom 26. November 2004 (jeweils Kanton Genf) sowie vom 25. September 2005 (Kanton Neuenburg) und vom 27. November 2005 (Kantone Neuenburg und Zürich) sind ausnahmslos erfolgreich und pannenfrei abgeschlossen worden.

Daraus zu schliessen, der Vote électronique sei generell und ohne weitere Risiken umsetzbar, wäre jedoch verfrüht. Es erscheint sinnvoll, die im ersten Bericht vom 9. Januar 2002 über den Vote électronique¹² vorgeschlagene Etappierung weiter zu differenzieren. Die erste Etappe kontrollierter Versuche mit dem Vote électronique soll so erweitert werden, dass weitere Erfahrungen gesammelt werden können.

¹¹ BBl 2006 5459

¹² BBl 2002 645

Insbesondere sollen die drei Kantone, die den Vote électronique eingeführt und erhebliche Investitionen vorgenommen haben, ihre Pilotprojekte weiterführen können. Weitere interessierte Kantone sollen sich ohne finanzielle Unterstützung des Bundes an den Versuchen beteiligen können. Besonderes Augenmerk soll darauf verwendet werden, dass kein digitaler Graben zwischen urbanen oder grösseren und peripheren oder kleineren Kantonen entsteht. Da Unregelmässigkeiten beim Vote électronique, ernst zu nehmende Gerüchte über solche Unregelmässigkeiten sowie Missbräuche im Ausland, die das Vertrauen in den Vote électronique erschüttern könnten, die Glaubwürdigkeit eidgenössischer Abstimmungen und Wahlen insgesamt beeinträchtigen könnten, wird der Bundesrat im Rahmen seiner Bewilligungen darauf achten, dass kein Versuch im Verlaufe der nächsten Legislatur mehr als 10 Prozent der eidgenössischen Stimmberechtigten betrifft.

Absatz 1bis: Heute haben die Pilotkantone zu jeder eidgenössischen Volksabstimmung ein Gesuch einzureichen und den Versuch vom Bundesrat genehmigen zu lassen. Neu soll der Bundesrat ermächtigt werden, Kantonen nach länger dauernden erfolgreichen Testreihen (mindestens fünf aufeinander folgende, pannenfreie Versuche eines Kantons bei eidgenössischen Volksabstimmungen) zu gestatten, den Vote électronique zeitlich, sachlich und örtlich begrenzt für eine gewisse Periode bei eidgenössischen Volksabstimmungen einzusetzen. Bedingungen und Dauer der erweiterten Versuche sind vom Bundesrat festzulegen, der auch jederzeit den Vote électronique wieder einschränken oder ausschliessen kann. Diese «Notbremse» ist einem Mechanismus nachgebildet, der bereits für die Stimmabgabe durch Stellvertretung bei den Jura- und den Laufentalplebisziten wiederholt benützt worden war (AS 1974 887 und 2215, 1975 95, 1978 580, 1983 750, 1989 1780 und 1994 2424 Ziff. II).

Absatz 3: Für die erweiterte Versuchsphase ist die strenge Verpflichtung zur wissenschaftlichen Begleitung nicht mehr nötig und wird insbesondere aus finanziellen Erwägungen gestrichen. Soweit nötig, kann der Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten (Art. 8a Abs. 4 BPR) weitere Daten zur Benützung des Vote électronique erheben und die Versuche wissenschaftlich begleiten lassen. Die wissenschaftliche Begleitung des Vote électronique bleibt also auch ohne gesetzliche Verpflichtung weiterhin möglich. Der Bundesrat wird die Bundesversammlung zu gegebener Zeit über die Ergebnisse der erweiterten Versuche orientieren.

Art. 11 Abs. 2 fünfter Satz E-BPR

Seit einiger Zeit gibt der Bundesrat regelmässig auf der letzten Seite der Erläuterungen die Internetadresse der Einstiegsseite des Bundes an. Darüber hinaus hat er zuweilen weitere Webseiten der Bundesverwaltung angegeben. Ähnlich hat der

Bundesrat bereits bei mehreren Volksabstimmungen in seinen Erläuterungen entsprechende Webadressen von Initiativ- und Referendumskomitees abgedruckt.¹³

Mit der Nennung von Links oder anderen Verweisen auf elektronische Quellen (etwa der Nennung einer SMS-Adresse, wo Stimmberechtigte Informationen auf ihr Mobiltelefon geschickt erhalten) können aber auch Schwierigkeiten verbunden sein: Die elektronischen Inhalte können unter Umständen in rechtswidrige Inhalte abgeändert werden. So können Internetseiten laufend aktualisiert werden; dementsprechend kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Link zu später veränderten rechtswidrigen Webseiten führt. Die Angabe von Verweisen auf elektronische Quellen in den Erläuterungen würde damit einem behördlichen Blankocheck gleichen.

Dem ist nach den Geboten von *Transparenz* und *Verhältnismässigkeit* einzig mit korrekter *Information beizukommen*. Deshalb soll in den *Abstimmungserläuterungen* auf der Seite, die den Initiativ- und Referendumskomitees zur Verfügung steht, ein Hinweis angebracht werden, der auf die *Verantwortung* für diese Seite aufmerksam macht. Die für die Seite Verantwortlichen erklären zudem gegenüber der Bundeskanzlei schriftlich, dass in den elektronischen Quellen keine rechtswidrigen Inhalte bereitgestellt oder zugänglich gemacht werden. Mit diesen beiden Massnahmen wird Missbräuchen vorgebeugt, die etwa mit einem nachträglichen Aufschalten beispielsweise rassistischer Äusserungen auf der in den Erläuterungen angegebenen elektronischen Quelle oder dem Verweis auf Quellen rassistischen Inhalts innerhalb der elektronischen Quellen selbst realisiert werden, deren Link zuvor in den Abstimmungserläuterungen angegeben wurde.

Art. 34 E-BPR Wahanleitung

In der Schweiz gibt es für den Nationalrat zwei Wahlverfahren: in einer wachsenden Zahl kleiner Kantone mit nur einem Sitz das Mehrheitswahlverfahren (UR, OW, NW, GL, AR und AI) und in den übrigen Kantonen das vergleichsweise komplexere Verhältniswahlverfahren. In der Wahanleitung zum Verhältniswahlverfahren muss erläutert werden, welches die Wirkungen einer Parteibezeichnung, von Zusatzstimmen, des Streichens, des Panaschierens oder des Kumulierens sind.

¹³ Vgl. die Erläuterungen zu den eidgenössischen Volksabstimmungen vom 21. Mai 2000 (S. 9 und 15), vom 3. März 2002 (S. 15), vom 22. September 2002 (S. 15), vom 18. Mai 2003 (S. 34, 49 und 51) und vom 8. Februar 2004 (S. 17), alle einsehbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20000521/explic/d-pp0900.pdf>, http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20020303/explic/uno1_24D.pdf, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20020922/explic/d-pp1500.pdf>, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20030518/explic/d-pp3000-3700.pdf>, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20030518/explic/d-pp4600-5300.pdf>, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20040208/explic/d-pp1700.pdf> und <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20000521/explic/d-pp1500.pdf>. Hingegen hat es die Bundeskanzlei abgelehnt, der Urheberschaft der eidgenössischen Volksinitiative «Moratorium für Mobilfunkantennen» (BBl 2002 2063, vgl. unter <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi308.html>) zuzugestehen, dass die Internetadresse (www.antennenmoratorium.ch, vgl. die erste Zeile unter http://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/ut/i_309.de.pdf) im Initiativtitel erscheinen darf. Denn Artikel 69 Absatz 2 BPR verlangt, dass die Bundeskanzlei Initiativtitel ändert, welche persönliche oder kommerzielle Werbung enthalten, damit diese später nicht via Stimmzettel wettbewerbsverzerrende Wirkung entfalten können.

Eine Anregung aus Majorzkantonen, die Wahlanleitung künftig aufzuteilen und getrennte Versionen für Kantone mit Verhältniswahlrecht und Stände mit Mehrheitswahlrecht zu verfassen (Art. 18a und Art. 34 VE-BPR), stiess im Vernehmlassungsverfahren in andern Majorzkantonen aus Kostengründen auf Skepsis. Angesichts des unmittelbar einsichtigen Majorzwahlverfahrens in Einerwahlkreisen wurde stattdessen der Verzicht auf eine Wahlanleitung in Majorzkantonen gefordert. Infolgedessen wird einzig Artikel 34 BPR präzisiert.

Art. 47 Abs. 2 und Art. 50 E-BPR

Während für alle 20 Kantone mit mehreren Nationalratssitzen ein und dasselbe Proporzwahlverfahren zur Anwendung gelangt, wünschen einige der sechs Kantone mit lediglich einem Nationalratssitz künftig zwei verschiedene Majorzwahlverfahren zur Auswahl.

In den Kantonen OW und NW besteht die *Möglichkeit der stillen Wahl*. Dies setzt ein Wahlanmeldeverfahren voraus: Wird bis zu einem bestimmten (bisher: 30.) Tag vor der Wahl eine einzige gültige Kandidatur angemeldet, so erklärt die Kantonsregierung die einzige angemeldete Person ohne Urnengang für gewählt. In den übrigen vier Majorzkantonen sind *stille Wahlen für den Nationalrat ausgeschlossen*; daher kennen sie auch kein Anmeldeverfahren.

In Kantonen mit Mehrheitswahlverfahren gelangen gleichzeitig mit der Wahl zuweilen auch kantonale Sachvorlagen zur Volksabstimmung. Dies setzt kantonal voraus, dass das Stimmmaterial mindestens 21 Tage vor dem Wahltag versandt wird, derweil das Material für Wahlen erst zehn Tage vor dem Wahltag zuzustellen ist. Auf Wunsch aus den Majorzkantonen selber ist das Wahlanmeldeverfahren zur besseren Koordination mit kantonalen Volksabstimmungen früher abzuschliessen (50. statt 30. Tag vor dem Wahltag, Art. 47 Abs. 2 BPR): Dies erlaubt es, die Versandfristen zu Volksabstimmungen auch einzuhalten, wenn gleichzeitig Nationalratswahlen stattfinden.

Kantone mit der Möglichkeit stiller Wahl ihrer Nationalratsvertretung haben ein weiteres Interesse angemeldet: Das dort unausweichliche Anmeldeverfahren soll in diesen Majorzkantonen ähnlich wie in den Proporzkantonen zu einem *Numerus clausus* gültiger Kandidaturen führen. Dies erlaubt es, auch in diesen Majorzkantonen Wahlzettel mit Vordruck zu erstellen, auf denen die gewünschte Kandidatur anzukreuzen ist. Stimmen für handschriftlich beigefügte weitere Kandidatinnen oder Kandidaten sind dann ungültig. Der neue Artikel 50 E-BPR schlägt entsprechende ergänzende Rechtsgrundlagen vor.

Art. 80 Abs. 2 E-BPR

Die Ergänzung ist eine Folge der Einführung des Parteienregisters (Art. 76a BPR) durch die Novelle vom 21. Juni 2002 und die Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister (SR 161.15). In einem Streitfall hat das Bundesgericht am 6. Juni 2003 seine Zuständigkeit bejaht (BGE 9 II 305-308 E. 1.1). Bürgerfreundliche Rechtsetzung gebietet, dies in Artikel 80 Absatz 2 E-BPR explizit aufzunehmen.

Im Rahmen des neuen Bundesgerichtsgesetzes fällt das Rechtsmittel unter die «Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten» (Art. 82 ff. BGG).

Artikel 80 Absatz 2 zweiter Satz nimmt wieder auf, was bereits durch die Änderung vom 21. Juni 2002 mit Vorbedacht und einlässlicher Begründung (BBJ 2001 6421, AB 2002 N 338, S 337) ins Bundesgesetz über die politischen Rechte aufgenommen worden war und vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2006 in Kraft stand (AS 2002 3198), allein durch ein gesetzgeberisches Versehen – die Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege mit dem verkürzten Gesetzesentwurf (BBJ 2001 4513 Ziff. 2) stammt vom 28. Februar 2001 und ist also älter als die erwähnte Revision vom 21. Juni 2002 – und ohne jede einschlägige parlamentarische Debatte (vgl. AB 2003 S 913, 2004 N 1615) war diese Bestimmung bei der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, BBJ 2005 4083 Ziff. 2) «verloren» gegangen und wird daher mit dem Inkrafttreten des BGG verschwinden.

4.4 Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS)

4.4.1 Stimmregisterharmonisierung als Voraussetzung eines Vote électronique für Auslandschweizer Stimmberechtigte

Seit der Zulassung des Korrespondenzstimm- und -wahlrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch vom Ausland her im Jahre 1992 ist die Zahl der in den schweizerischen Stimmregistern eingeschriebenen Personen im Ausland stetig und markant gestiegen. Gemäss der Auslandschweizerstatistik vom 31. Dezember 2005 waren 634 216 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland immatrikuliert. 102 036 Auslandschweizerinnen und -schweizer waren Ende 2005 im Stimmregister einer Schweizer Gemeinde eingetragen, um ihre politischen Rechte wahrnehmen zu können. Dies entspricht gut 21 Prozent der 485 104 volljährigen Schweizerinnen und Schweizer im Ausland. Eine Umfrage, die das GfS-Forschungsinstitut in Bern im Auftrag der Auslandschweizer-Organisation (ASO) und von swissinfo/SRI im Frühjahr 2003 durchgeführt hat, belegt das grosse Interesse der Auslandschweizerinnen und -schweizer, an der politischen Willensbildung in ihrer Heimat teilzunehmen. Bei dieser Umfrage haben sich 69 Prozent der befragten Auslandschweizerinnen und -schweizer für die Einführung eines Vote électronique ausgesprochen.

Ein Einbezug der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in den Vote électronique wäre mit einigem Nutzen verbunden. Gegenwärtig werden die Abstimmungs- und Wahlunterlagen an die Auslandschweizerinnen und -schweizer auf dem Postweg (Luftpost oder Landpostweg) ins Ausland versandt. Nach Artikel 10 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (VPRAS, SR 161.51) in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 3 BPR sowie Artikel 2b der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) werden die zuständigen Behörden zu einem frühzeitigen Versand des Stimmmaterials angehalten. Auf eine beförderliche Weiterleitung dieser Dokumente durch die ausländische Post hat die Schweiz jedoch keinen Einfluss. Es gehen daher oft Beschwerden und Klagen von Auslandschweizerinnen und -schweizern über das verspätete Eintreffen ihrer Abstimmungs- und Wahlunterlagen ein. Die Ausübung der politischen Rechte durch Vote électronique könnte dieses Problem entschärfen. Auch kann Vote électronique Kantonen und Gemeinden zu finanziellen Einsparungen verhelfen, wenn das Stimm- und Wahlma-

terial einmal nicht mehr per Post ins Ausland versandt werden muss. Dies wird aber erst im Endausbau des Vote électronique möglich sein, wenn die elektronische Signatur oder analoge Verfahren die Sicherheitsmassnahmen zu ersetzen vermögen, die heute noch auf dem Medienbruch basieren. Allerdings sind Auslandschweizer Stimmberechtigte die am *schwierigsten* in einen Vote électronique einzubeziehende Zielgruppe. Nicht nur haben sie ihren Wohnsitz weit verteilt rund um den Erdball; sie gehören auch zu verschiedensten Stimmgemeinden in der Schweiz, denn sie können zwischen ehemaligen Wohnsitzgemeinden und ihrer Heimatgemeinde auswählen (vgl. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer [BPRAS], SR 161.5).

Eine Vereinheitlichung der Stimmregister ist unter diesen Voraussetzungen notwendig, damit Auslandschweizerinnen und -schweizer mit dem Vote électronique noch besser an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Auf Bundesebene lässt sich dies aber nicht sinnvoll bewerkstelligen: Bei *Verfassungsabstimmungen* zählen die Stimmen der Auslandschweizer Stimmberechtigten nicht nur für das gesamtschweizerische Volksmehr, sondern auch individuell mit für die Bildung der Ständestimme beim *Ständemehr* (Art. 142 Abs. 2 und 3 BV). Und bei den Nationalratswahlen beschränkt sich auch der Einfluss der Auslandschweizer Stimmen auf die Zusammensetzung der Deputation des *Stimmrechtskantons* auf Bundesebene (vgl. Art. 149 Abs. 3 und 4 BV).

Die Beteiligung der Auslandschweizer Stimmberechtigten am Vote électronique bei Bundesurnengängen setzt voraus, dass alle beteiligten Gemeinwesen den Vote électronique kennen und die kritische Grösse erreichen, um den nötigen Support für die Funktionsfähigkeit eines Vote électronique garantieren zu können. Dies ist bei der im gesamteuropäischen Vergleich weit überdurchschnittlich grossen Zahl an (entsprechend kleinen) Gemeinden unmöglich: Weit über 2000 der derzeit gut 2800 Schweizer Gemeinden haben weniger als 5000 Einwohner. Die Verwaltung ist entsprechend klein, und die Zahl registrierter Auslandschweizer Stimmberechtigter übersteigt dort selten 1–2 Dutzend. Es ist kaum vorstellbar, dass diese kleineren Gemeinden in der Lage sein werden, den erforderlichen technischen Support leisten zu können, den ein Vote électronique erfordert. Dies spricht beim Stimmregister der Auslandschweizerinnen und -schweizer für ein kantonal zentralisiertes System (*Kantonsverwaltung oder Verwaltung des Hauptortes*).

4.4.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 5 Abs. 2 BPRAS

Diese Bestimmung wird obsolet, da in Artikel 5b die Modalitäten der Führung kantonaler Stimmregister neu geregelt werden.

Art. 5b (neu) E-BPRAS Stimmregister für Auslandschweizer

Absatz 1: Die geltende Regelung (Art. 5 Abs. 2 BPRAS) überlässt es den Kantonen, die Führung der Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer auf eine oder mehrere bestimmte Gemeinden zu beschränken. Mehrere Kantone (Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden) kennen bereits zentralisierte oder harmonisierte Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer oder haben

anderweitig spezifisch konzentrierte Lösungen für Auslandschweizer Stimmberechtigte geschaffen (Luzern und Waadt, von Bundesrechts wegen teilweise auch St. Gallen). Die Mehrzahl der Kantone überlässt die Führung der Stimmregister für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland indessen den Gemeinden.

Gemäss Artikel 39 Absatz 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten. Der Bund ist also befugt, den Kantonen ein zentralisiertes System für die Führung der Stimmregister der Auslandschweizerinnen und -schweizer aufzuerlegen, wenn dies sachlich begründet ist. Es wäre mit der Rechtsgleichheit kaum vereinbar, wenn bei einer Einführung des Vote électronique auf Bundesebene jene Auslandschweizer Stimmberechtigten von dieser neuen Form der Ausübung der politischen Rechte ausgeschlossen blieben, die im Stimmregister eines Kantons eingetragen sind, der nicht über ein zentralisiertes Stimmregister verfügt.

Was die Ausgestaltung eines zentralen Stimmregisters für Auslandschweizer Stimmberechtigte anbelangt, sieht Artikel 5b Absatz 1 E-BPRAS zwei Möglichkeiten vor: das Stimmregister der Auslandschweizer kann zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung des Kantonshauptortes geführt werden. Die Wahl bleibt den Kantonen überlassen.

Absatz 2: Sind die Stimmregister der Auslandschweizerinnen und -schweizer kantonsweit harmonisiert und elektronisch geführt, so bleibt es den Kantonen unbenommen, die administrative Führung der Stimmregister weiterhin den Gemeinden zu überlassen. Dies könnte in der Weise geschehen, dass die Gemeinden die Daten erheben und verwalten und dem Kanton eine Sicht auf ihre Datenbanken einräumen, damit dieser die Daten jederzeit auf seiner Ebene zusammenfügen kann (so genannte «View» oder Spiegelung). Eine solche dezentrale Struktur sieht der Kanton Zürich im Rahmen des Projektes Vote électronique vor.

Es ist auch möglich, dass ein Kanton einen anderen Kanton mit der zentralen Verwaltung der Daten beauftragt.

4.5 Referendum und Inkrafttreten

Die Inkraftsetzung der Gesetzesnormen wird dem Bundesrat delegiert, damit das neue Recht nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach erfolgreicher Volksabstimmung so bald als möglich rechtswirksam werden kann.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Welche Auswirkungen die Inkraftsetzung der Volksrechtsreform auf die Dauer im Einzelnen bringen wird, lässt sich heute nicht abschätzen. Die ständerätliche Kommission stellte in ihrem Bericht vom 2. April 2001¹⁴ zur Volksrechtsreform wörtlich fest: «Es ist nicht davon auszugehen, dass die hier vorgeschlagenen Verfassungsänderungen relevante finanzielle Auswirkungen haben werden. Die Vorlage ist so

¹⁴ BBl 2001 4803, hier: 4839

konzipiert, dass nicht mit einer Zunahme der Urnengänge zu rechnen ist und keine entsprechenden zusätzlichen Ausgaben entstehen.»

Die Einführung der allgemeinen Volksinitiative verursacht keine absehbaren direkten Mehrkosten. Mögliche indirekte Folgekosten oder allfälliger Mehraufwand in personeller, organisatorischer und zeitlicher Hinsicht könnten dem Parlament und dem Bundesgericht durch die Komplexität des Verfahrens entstehen. Diese ist allerdings bereits in der Verfassungsänderung vom 9. Februar 2003 begründet.

Die übrigen Änderungen ziehen auf Bundesebene ebenfalls keine direkten Mehrkosten nach sich.

Die vorgeschlagene schrittweise Einführung von Vote électronique würde sich auf Bundesebene in wiederkehrenden Personal- und Sachkosten für Koordinationsaufgaben im Umfang von jährlich 350 000 Schweizer Franken niederschlagen (Bericht über die Pilotprojekte zu Vote électronique vom 31. Mai 2006¹⁵).

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage zur Einführung der allgemeinen Volksinitiative hat keine direkten Mehrkosten für die Kantone und Gemeinden zur Folge.

Die Revisionsvorschläge zum Vote électronique sind so angelegt, dass diejenigen Kantone, die dies wollen, den Vote électronique ohne weitere Verzögerungen nutzen können. Allerdings werden die Kantone keine Bundesgelder für die Einführung des Vote électronique mehr erhalten, und für den Einsatz anlässlich von Bundesurnengängen bleibt die Kontrolle durch den Bund vorbehalten. Mit diesem Vorgehen wird ein organisches Wachstum von Vote électronique angestrebt:

- Diejenigen Kantone, die bereits über die notwendigen technischen Voraussetzungen verfügen, sollen den Vote électronique ohne zeitlichen und damit finanziellen Verlust einsetzen können.
- Kantone, die den Vote électronique in naher Zukunft umsetzen wollen, können dies unter Rückgriff auf die Erfahrungen der Pilotkantone tun. Jeder Kanton kann dabei das zeitliche und organisatorische Vorgehen auf seine eigenen Bedürfnisse und Planungen abstimmen.
- Kein Kanton wird zur Umsetzung des Vote électronique gezwungen. Es entstehen keine direkten finanziellen Nachteile, wenn der Vote électronique nicht umgesetzt wird.

Die finanziellen Auswirkungen der Harmonisierungsvorschläge im Bereich der Stimmregister für Auslandschweizer Stimmberechtigte lassen sich nur schwer abschätzen, da für die Harmonisierung der Stimmregister entsprechend den kantonalen Verhältnissen (Anzahl Gemeinden, zentralisierte oder dezentralisierte Stimmregisterführung) gänzlich unterschiedliche Voraussetzungen bestehen. Zudem können die Kantone die Harmonisierung zu einem für sie günstigen Zeitpunkt, zum Beispiel in Abstimmung mit geplanten EDV-Veränderungen oder allenfalls in

¹⁵ Ziff. 5.4.4, BBl 2006 5459

Abstimmung mit der Harmonisierung der Einwohnerregister¹⁶ durchführen und damit Kosten sparen.

Zum längerfristigen Einsparungspotenzial und detaillierten Kostenrechnungen vgl. den Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006¹⁷.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es ist keine grosse Substitution der formulierten Volksinitiative durch die allgemeine Volksinitiative zu erwarten. Aufgrund der Komplexität des Verfahrens ist zudem nicht davon auszugehen, dass eine allgemeine Volksinitiative rasch umgesetzt wird. Dies ist insbesondere für wirtschaftspolitische Volksinitiativen kaum zu erwarten.

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich des Vote électronique ermöglichen es jedem Kanton, Kosten und Tempo der Einführung des Vote électronique selbst zu bestimmen.

Heute gehört die Schweiz zur Spitzengruppe der Staaten mit Projekten im Bereich des Vote électronique. Das dadurch gewonnene Wissen könnte auch der Wirtschaft zugute kommen und die Standortattraktivität der Schweiz fördern. Zudem entstehen in der Schweiz aufgrund kantonal unterschiedlicher Rahmenbedingungen technisch und organisatorisch unterschiedliche Vote-électronique-Lösungen und damit eine breite Auswahl, die auch in anderen Staaten auf Interesse stossen könnte.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt¹⁸.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Konkretisierungen der Volksrechtsreform stützen sich auf die von Volk und Ständen am 9. Februar 2003 gutgeheissenen Artikel 139a, 139b Absatz 1, 140 Absatz 2 Buchstaben a^{bis} und b, 156 Absatz 3 Buchstabe b sowie 189 Absatz 1^{bis} BV ab.

Die Rechtsänderungen zu Nationalratswahlen, Volksabstimmungen und Harmonisierung der Stimmregister für Auslandschweizer Stimmberechtigte stützen sich auf Artikel 39 Absatz 1 BV ab.

¹⁶ Vgl. Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister, BBl 2006 427.

¹⁷ Ziff. 5.3.3, BBl 2006 5459

¹⁸ BBl 2004 1173 und 1196 f.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage tangiert keine internationalen Verpflichtungen.

7.3 Erlassform

Die Vorlage beschlägt ausschliesslich die Gesetzesform, da gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a BV alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte in Gesetzesform zu kleiden sind.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage sieht keine Ausgaben vor, die unter die Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) fallen.

7.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die Vorlage sieht weder Finanzhilfen noch Abgeltungen vor.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist nicht vorgesehen.

Abstimmungskonstellationen ohne Rückzug und nach einem Rückzug der allgemeinen Volksinitiative

OHNE Rückzug		NACH Rückzug					NACH Rückzug				
Nr.	Beschrieb	Erlass	obl. Ref.	fak. Ref.	Volks- und Ständemehr	nur Volksmehr	obl. Ref.	fak. Ref.	Volks- und Ständemehr	nur Volksmehr	keine Volksabstimmung
1	Gemeinsamer Umsetzungserlass beider Räte, Verfassungsstufe, ohne Gegenentwurf	UE-V									
2	Gemeinsamer Umsetzungserlass beider Räte, Gesetzesstufe, ohne Gegenentwurf	UE-G									
3	Gemeinsame Umsetzungserlasse beider Räte, Verfassungs- und Gesetzesstufe, ohne Gegenentwurf	UE-V									
		UE-G									
4	Gemeinsamer Umsetzungserlass beider Räte, Verfassungsstufe, mit direktem Gegenentwurf	UE-V									
		GE-V									

OHNE Rückzug							NACH Rückzug				
Nr.	Beschrieb	Erlaß	obl. Ref.	fak. Ref.	Volls- und Stände- mehr	nur Volks- mehr	obl. Ref.	fak. Ref.	Volls- und Stände- mehr	nur Volks- mehr	keine Volks- abstim- mung
5	Gemeinsamer Umsetzungserlaß beider Räte, Gesetzesstufe, mit direktem Gegenentwurf	UE-G									
		GE-G									
6	Gemeinsame Umsetzungserlasse beider Räte, Verfassungs- und Gesetzesstufe, mit direkten Gegenentwürfen auf beiden Rechtsstufen	UE-V									
		GE-V									
		UE-G									
		GE-G									
7	Gemeinsame Umsetzungserlasse beider Räte, Verfassungs- und Gesetzesstufe, mit direktem Gegenentwurf Verfassungsstufe	UE-V									
		GE-V									
		UE-G									

OHNE Rückzug												NACH Rückzug				
Nr.	Beschrieb	Erlass	obl. Ref.	fak. Ref.	Volls- und Stände- mehr	nur Volls- mehr						obl. Ref.	fak. Ref.	Volls- und Stände- mehr	nur Volls- mehr	keine Volls- abstim- mung
8a	Gemeinsame Umsetzungserlasse beider Räte, Verfassungs- und Gesetzesstufe, mit direktem Gegenentwurf Gesetzesstufe; Umsetzungserlass Verfassungsstufe wird angenommen. (Das Gesetz ist auf diese Verfassungsgrundlage angewiesen.)	UE-V														
		UE-G	2			2										
		GE-G	2			2										
8b	Gemeinsame Umsetzungserlasse beider Räte, Verfassungs- und Gesetzesstufe, mit direktem Gegenentwurf Gesetzesstufe; Umsetzungserlass Verfassungsstufe wird abgelehnt. (Das Gesetz ist nicht auf diese Verfassungsgrundlage angewiesen.)	UE-V														
		UE-G														
		GE-G		1		1										
9	Umsetzungserlasse Nationalrat und Ständerat getrennt, Verfassungsstufe	UE-V1														
		UE-V2														
10	Umsetzungserlasse Nationalrat und Ständerat getrennt, Gesetzesstufe	UE-G1														
		UE-G2														

OHNE Rückzug							NACH Rückzug				
Nr.	Beschrieb	Erlass	obl. Ref.	fak. Ref.	Volls- und Stände- mehr	nur Volks- mehr	obl. Ref.	fak. Ref.	Volls- und Stände- mehr	nur Volks- mehr	keine Volks- abstimmung
11	Umsetzungserlasse Nationalrat und Ständerat getrennt, je Verfassungs- und Gesetzesstufe	UE-V1									
		UE-V2									
		UE-G1									
		UE-G2									
12	Umsetzungserlasse Nationalrat und Ständerat getrennt, im einen Rat Verfassungsstufe, im andern Rat Gesetzesstufe	UE-V1									
		UE-G1									
1	Falls ein/der Erlass auf Verfassungsstufe angenommen wird, untersteht der zugehörige Erlass auf Gesetzesstufe dem fakultativen Referendum.										
2	Falls der Erlass auf Verfassungsstufe angenommen wird, unterstehen sowohl der zugehörige als auch der nicht zugehörige Erlass auf Gesetzesstufe dem obligatorischen Referendum mit Volksabstimmung nach dem Dreifrageschema (Zulassung des doppelten Ja; Stichfrage)										
3	Falls der Erlass auf Verfassungsstufe abgelehnt wird, untersteht der nicht zugehörige Erlass auf Gesetzesstufe dem fakultativen Referendum, sofern er auch ohne diese Verfassungsänderung eine hinreichende Verfassungsgrundlage besitzt; andernfalls fällt er dahin.										

Legende:



Grau mit dunklem Rahmen: Volksabstimmung nach dem Dreifrageschema (Zulassung des doppelten Ja; Stichfrage)

UE Umsetzungserlass/e
GE Direkter Gegenentwurf
V Verfassungsstufe

G Gesetzesstufe
1 Erstrat (entweder National- oder Ständerat)
2 Zweitrat (der jeweils andere Rat)

Allgemeine Volksinitiative. Erlasskonstellationen im Baukastensystem

I. Erlasselemente zur Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen bei Einigung der eidgenössischen Räte (Fälle 1–5)

A. Titel

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...) (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)
Direkter Gegenentwurf		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...) (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)

B. Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung		gestützt auf Artikel 139a Absatz 3 der Bundesverfassung, zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...» ^a ,	
Direkter Gegenentwurf		gestützt auf Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung,	gestützt auf Artikel ... und Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung,
		in der Absicht, dem	
		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ...	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...) (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...^b,
beschliesst:

...

^a Der Wortlaut der allgemeinen Volksinitiative wird im Anhang aufgeführt.

^b BBl ...

C. Erlass

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung	I		I
	Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:		Art. ...
	Art. ...		...
	...		Art. ...
Direkter Gegenentwurf	I		I
	Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:		Art. ...
	Art. ...		...
	...		Art. ...

D. Referendum und Inkrafttreten

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung allein	II		Art. x Referendum und Inkrafttreten
	¹ Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.		¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. <i>Es wird erst im Bundesblatt veröffentlicht, wenn die Änderung der Bundesverfassung ... von Volk und Ständen angenommen worden ist.</i> ^c
	² Wird die Volksinitiative «...» zurückgezogen, so fällt dieser Bundesbeschluss dahin.		² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.
			³ Wird die Volksinitiative «...» zurückgezogen <i>oder der Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... von Volk und Ständen abgelehnt</i> ^d , so fällt dieses Bundesgesetz dahin.
Umsetzung bei direktem Gegenentwurf	II		Art. x Referendum und Inkrafttreten
	¹ Dieser Bundesbeschluss untersteht, zusammen mit dem Bundesbeschluss über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, Volk und Ständen in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur		¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, dem Volk in einer Doppelabstimmung mit

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt		Abstimmung unterbreitet (Art. 139b BV und Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976^c über die politischen Rechte). ² Wird die Volksinitiative «...» zurückgezogen, so fällt dieser Bundesbeschluss dahin.	Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976^c über die politischen Rechte). ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. ³ Wird die allgemeine Volksinitiative «...» zurückgezogen, so fällt dieses Bundesgesetz dahin.
Direkter Gegenentwurf	II	¹ Dieser Bundesbeschluss untersteht, zusammen mit dem Bundesbeschluss über ... (Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, Volk und Ständen in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 139b BV und Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976^c über die politischen Rechte). ² Wird die allgemeine Volksinitiative «...» zurückgezogen, so untersteht dieser Bundesbeschluss dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung.	Art. x Referendum und Inkrafttreten ¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz über ... (Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, dem Volk in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976^c über die politischen Rechte). ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

- ^c Der kursiv gedruckte zweite Satz ist nur beizufügen, wo eine allgemeine Volksinitiative auf Verfassungs- und Gesetzesstufe umgesetzt wird.
- ^d Der kursiv gedruckte Satzteil ist nur beizufügen, wo die Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative beziehungsweise ihr Gegenentwurf *sowohl* auf Verfassungs- *als auch* auf Gesetzesstufe umgesetzt werden; dies ist auch dort der Fall, wo sich der Gegenentwurf auf Gesetzesstufe auf dieselbe Verfassungsgrundlage stützt wie die Umsetzung auf Gesetzesstufe.
- ^e SR 161.1

E. Abstimmungsempfehlung

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung allein		<i>(Implizit in der Verabschiedung enthalten)</i>	<i>(Implizit in der Verabschiedung enthalten)</i>
Umsetzung bei direktem Gegenentwurf		III Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, diesen Bundesbeschluss anzunehmen, aber den gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.	II Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk, dieses Bundesgesetz anzunehmen, aber das gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitete Bundesgesetz über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.
Direkter Gegenentwurf		III Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, diesen Bundesbeschluss anzunehmen und ihn gegenüber dem gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.	II Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk, dieses Bundesgesetz anzunehmen und es gegenüber dem gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Bundesgesetz über ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.

Anhang: Abstimmungsfragen

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung allein		Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen?	Wollen Sie das Bundesgesetz vom ... über ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen?
Umsetzung zusammen mit direktem Gegenentwurf		1. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 2. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 3. Für den Fall, dass Volk und Stände sowohl den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») als auch den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen: Soll die Umsetzung oder der Gegenentwurf in Kraft treten?	1. Wollen Sie das Bundesgesetz vom ... über ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 2. Wollen Sie das Bundesgesetz vom ... über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 3. Für den Fall, dass das Volk sowohl das Bundesgesetz vom ... über ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») als auch das Bundesgesetz vom ... über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annimmt: Soll die Umsetzung oder der Gegenentwurf in Kraft treten?
Direkter Gegenentwurf allein		Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen?	Wollen Sie das Bundesgesetz vom ... über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen?

II. Erlasselemente zur Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen, die vom Volk angenommen worden sind, nach Scheitern in der Differenzbereinigung oder in der Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte (Umsetzung nur je auf Verfassungsstufe oder nur je auf Gesetzesstufe, Fälle 9 und 10)

A. Titel

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...) (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)

B. Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung		gestützt auf Artikel 139a Absatz 5 der Bundesverfassung,	gestützt auf Artikel ... und Artikel 139a Absatz 5 der Bundesverfassung,

in Anwendung von Artikel 104 Absatz 6 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002^f, zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»^a, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...,

beschliesst:

...

^f SR 171.10. – Dieser Ingressteil gilt nur für Umsetzungserlasse, bei denen divergierende Lösungen von National- und Ständerat einander gegenüber gestellt werden müssen, weil die Umsetzung einer bereits vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative in der Differenzbereinigung oder in der Schlussabstimmung scheitert (Art. 104 Abs. 6 E-ParlG gegenüber Art. 74a Abs. 2 Bst. b E-BPR).

^a Der Wortlaut der allgemeinen Volksinitiative wird im Anhang aufgeführt.

C. Erlass, Referendum, Inkrafttreten und Abstimmungsempfehlungen

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung	I	Beschluss des Nationalrates vom ... Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert: Art. II Beschluss des Ständerates vom ... Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert: Art. III Die Beschlüsse des National- und des Ständerates werden Volk und Ständen in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976^e über die politischen Rechte). IV Der Nationalrat empfiehlt Volk und Ständen, seine Variante (Ziff. I dieses Bundesbeschlusses) anzunehmen und sie gegenüber der gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Variante des Ständerates (Ziff. II dieses Bundesbeschlusses) bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen. V Der Ständerat empfiehlt Volk und Ständen, seine Variante (Ziff. II dieses Bundesbeschlusses) anzunehmen und sie gegenüber der gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Variante des Nationalrates (Ziff. I dieses Bundesbeschlusses) bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.	I Beschluss des Nationalrates vom ... Bundesgesetz vom ... über ... <i>Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,</i> gestützt auf Artikel .. und auf Artikel 139a Absatz 3 der Bundesverfassung, in Anwendung von Artikel 104 Absatz 6 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002^f, zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»^a, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ..., <i>beschliesst:</i> Art. Art. x Referendum und Inkrafttreten ¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 BV. ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. II Beschluss des Ständerates vom ... Bundesgesetz vom ... über ... <i>Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,</i> gestützt auf Artikel .. und auf Artikel 139a Absatz 3 der Bundesverfassung, in Anwendung von Artikel 104 Absatz 6 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002^f, zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»^a, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ..., <i>beschliesst:</i> Art.

Rechtsstufe Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt	
Umsetzung allein	Art. x Referendum und Inkrafttreten ¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 BV. ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. III Die Beschlüsse des National- und des Ständerates werden dem Volk in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976^e über die politischen Rechte). IV Der Nationalrat empfiehlt dem Volk, seine Variante (Ziff. I dieses Bundesbeschlusses) anzunehmen und sie gegenüber der gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Variante des Ständerates (Ziff. II dieses Bundesbeschlusses) bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen. V Der Ständerat empfiehlt dem Volk, seine Variante (Ziff. II dieses Bundesbeschlusses) anzunehmen und sie gegenüber der gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Variante des Nationalrates (Ziff. I dieses Bundesbeschlusses) bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.

^e **SR 161.1**

^f **SR 171.10.** – Dieser Ingressteil gilt nur für Umsetzungserlasse, bei denen divergierende Lösungen von National- und Ständerat einander gegenüber gestellt werden müssen, weil die Umsetzung einer bereits vom Volk angenommenen allgemeinen Volksinitiative in der Differenzbereinigung oder in der Schlussabstimmung scheitert (Art. 104 Abs. 6 E-ParLG gegenüber Art. 74a Abs. 2 Bst. b E-BPR).

^a Der Wortlaut der allgemeinen Volksinitiative wird im Anhang aufgeführt.

Anhang: Abstimmungsfragen

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung allein		1. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 2. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 3. Für den Fall, dass Volk und Stände sowohl den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») als auch den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen: Soll die Variante des Nationalrates oder die Variante des Ständerates in Kraft treten?	1. Wollen Sie das Bundesgesetz vom ... über ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 2. Wollen Sie das Bundesgesetz vom ... über ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen? 3. Für den Fall, dass das Volk sowohl das Bundesgesetz vom ... über ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») als auch das Bundesgesetz vom ... über ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annimmt: Soll die Variante des Nationalrates oder die Variante des Ständerates in Kraft treten?

III. Erlasselemente zur Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen, die vom Volk angenommen worden sind, nach Scheitern in der Differenzbereinigung oder in der Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte (Umsetzung sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe, Fall 11) (damit verfahrensmässig verwandt Fall*)

Bundesbeschluss über Änderungen der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 139a Absatz 5 der Bundesverfassung,
in Anwendung von Artikel 104 Absatz 6 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002^f,
zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»^a,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...,

beschliesst:

I

Beschluss des Nationalrates vom ...

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. ...

...

II

Beschluss des Ständerates vom ...

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. ...

...

III

Beschluss des Nationalrates vom ...

Bundesgesetz vom ... über ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel .. und auf Artikel 139a Absatz 3 der Bundesverfassung,
in Anwendung von Artikel 104 Absatz 6 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002^f,
zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»^a,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...,

beschliesst:

Art. ...

...

Art. x Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht ... dem fakultativen Referendum. Es wird erst im Bundesblatt veröffentlicht, wenn die Änderung der Bundesverfassung (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen angenommen worden ist.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

* Vgl. Fussnote am Ende von Ziffer III.

IV

Beschluss des Ständerates vom ...

Bundesgesetz vom ... über ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel .. und auf Artikel 139a Absatz 3 der Bundesverfassung,
in Anwendung von Artikel 104 Absatz 6 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002^f,
zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»^a,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...,

beschliesst:

Art. ...

...

Art. x Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht ... dem fakultativen Referendum. Es wird erst im Bundesblatt veröffentlicht, wenn die Änderung der Bundesverfassung ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen angenommen worden ist.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

V

Die Beschlüsse des National- und des Ständerates zur Änderung der Bundesverfassung (Ziff. I und II dieses Bundesbeschlusses) werden Volk und Ständen in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte^e).

VI

Der Nationalrat empfiehlt Volk und Ständen, seine Variante (Ziff. I dieses Bundesbeschlusses) anzunehmen und sie gegenüber der gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Variante des Ständerates (Ziff. II dieses Bundesbeschlusses) bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.

VII

Der Ständerat empfiehlt Volk und Ständen, seine Variante (Ziff. II dieses Bundesbeschlusses) anzunehmen und sie gegenüber der gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Variante des Nationalrates (Ziff. I dieses Bundesbeschlusses) bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.

* Das Modell für Fall 11 gilt *mutatis mutandis* auch für Fall:

Ziff. III Beschluss des Nationalrates vom ...

Art. x Referendum und Inkrafttreten Absatz 1 lautet wie folgt:

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es wird erst im Bundesblatt veröffentlicht, wenn die Änderung der Bundesverfassung (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen abgelehnt worden ist.

Ziff. IV Beschluss des Ständerates vom ...

Art. x Referendum und Inkrafttreten Absatz 1 lautet wie folgt:

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es wird erst im Bundesblatt veröffentlicht, wenn die Änderung der Bundesverfassung (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen abgelehnt worden ist.

Anhang: Abstimmungsfragen

1. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen?
2. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen?
3. Für den Fall, dass Volk und Stände sowohl den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Nationalrates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») als auch den Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Variante des Ständerates zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») annehmen: Soll die Variante des Nationalrates oder die Variante des Ständerates in Kraft treten?

IV. Erlasselemente zur Umsetzung allgemeiner Volksinitiativen (Umsetzung und Gegenentwurf je sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe [Fall 6] oder Umsetzung sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesstufe, Gegenentwürfe nur auf einer Rechtsstufe [Fälle 7, 8a {Abhängigkeit} und 8b {keine Abhängigkeit}])

A. Titel

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...) (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)
Direkter Gegenentwurf		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...) (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...»)

B. Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung		gestützt auf Artikel 139a Absatz 3 der Bundesverfassung, zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...» ^a ,	
Direkter Gegenentwurf		gestützt auf Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung,	gestützt auf Artikel ... und Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung,
		in der Absicht, dem	
		Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ...	Bundesgesetz über ... (evtl. Änderung vom ...) (...))
		(Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen,	

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...^b,
beschliesst:
 ...

C. Erlass

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung	I		I
		Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:	Art. ...
		Art. ...	...
		...	Art. ...
Direkter Gegenentwurf	I		I
		Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:	Art. ...
		Art. ...	...
		...	Art. ...

D. Referendum und Inkrafttreten

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung allein		(Fälle 8a und 8b)	(Fall 7)
		II	Art. x Referendum und Inkrafttreten
		¹ Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.	¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. <i>Es wird erst im Bundesblatt veröffentlicht, wenn die Änderung der Bundesverfassung ... von Volk und Ständen angenommen worden ist.</i> ^c
		² Wird die Volksinitiative «...» zurückgezogen, so fällt dieser Bundesbeschluss dahin.	² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. ³ Wird die Volksinitiative «...» zurückgezogen oder der Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... von Volk und Ständen abgelehnt ^d , so fällt dieses Bundesgesetz dahin.
Umsetzung bei direktem Gegenentwurf		(Fall 6)	(Fall 8a)
		II	Art. x Referendum und Inkrafttreten
		¹ Dieser Bundesbeschluss untersteht, zusammen mit dem Bundesbeschluss über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative	¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allge-

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt		nicht zurückgezogen wird, Volk und Ständen in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 139b BV und Art. 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte^e). ² Wird die Volksinitiative «...» zurückgezogen, so fällt dieser Bundesbeschluss dahin.	meine Volksinitiative nicht zurückgezogen und sofern der <i>Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen angenommen worden ist</i>^d, dem Volk in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte^e). ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. ³ Wird die allgemeine Volksinitiative «...» zurückgezogen oder der Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen abgelehnt, so fällt dieses Bundesgesetz dahin.
Direkter Gegenentwurf		(Fälle 6 und 7) II ¹ Dieser Bundesbeschluss untersteht, zusammen mit dem Bundesbeschluss über ... (Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, Volk und Ständen in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 139b BV und Art. 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte^e). ² Wird die allgemeine Volksinitiative «...» zurückgezogen, so untersteht dieser Bundesbeschluss dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung.	(Fall 8a) Art. x Referendum und Inkrafttreten ¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz über ... (Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird und sofern der <i>Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen angenommen worden ist</i>^d, dem Volk in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte^e). ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. ³ Wird die allgemeine Volksinitiative «...» zurückgezogen oder der Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen abgelehnt, so fällt dieses Bundesgesetz dahin.

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
	(Fälle 6 und 8b)		
	Art. x Referendum und Inkrafttreten		
	¹ Dieses Gesetz untersteht, zusammen mit dem Bundesgesetz über ... (Umsetzung der Volksinitiative «...») dem obligatorischen Referendum nach Artikel 139a Absatz 4 der Bundesverfassung. Die beiden Erlasse werden, sofern die allgemeine Volksinitiative nicht zurückgezogen wird <i>und sofern der Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen angenommen worden ist^d</i>, dem Volk in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet (Art. 76 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte^e). ² Wird die Volksinitiative zurückgezogen oder wird der Bundesbeschluss vom ... über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») von Volk und Ständen abgelehnt <i>und der Bundesbeschluss vom ... über ... (Gegenentwurf zur allgemeinen Volksinitiative «...») angenommen^g</i>, so wird dieses Gesetz im Bundesblatt veröffentlicht und untersteht dem fakultativen Referendum. ³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.		

^g Die kursiv gedruckte Klausel gilt nur für Fall 6.

E. Abstimmungsempfehlung

	Rechtsstufe	Verfassungsstufe	Gesetzesstufe
Inhalt			
Umsetzung allein		<i>(Implizit in der Verabschiedung enthalten)</i>	<i>(Implizit in der Verabschiedung enthalten)</i>
Umsetzung bei direktem Gegenentwurf	III	Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, diesen Bundesbeschluss anzunehmen, aber den gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.	II Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk, dieses Bundesgesetz anzunehmen, aber das gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitete Bundesgesetz über ... (Gegenentwurf zur Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.
Direkter Gegenentwurf	III	Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, diesen Bundesbeschluss anzunehmen und ihn gegenüber dem gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung zu ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.	II Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk, dieses Bundesgesetz anzunehmen und es gegenüber dem gleichzeitig zur Abstimmung unterbreiteten Bundesgesetz über ... (Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative «...») bei der Beantwortung der Stichfrage zu bevorzugen.

