

13.103

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die politischen Rechte**

vom 29. November 2013

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

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

29. November 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die vorliegende Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte schlägt Massnahmen vor, mit denen einige mit dem vermehrten Gebrauch der Volksrechte aufgetretene Schwierigkeiten zügig gemeistert werden sollen: Der unvermindert starke Zuwachs von Nationalratskandidaturen macht zur Vermeidung verbotener Doppelkandidaturen nötig, dass zu spät entdeckte Doppelkandidaturen nachträglich gestrichen werden können. Die Einreichung von Wahlvorschlägen ist auf den Monat August zu konzentrieren, und Entscheide über Wahlbeschwerden sind vom Fristenstillstand auszunehmen.

Ausgangslage

Das unablässige Anwachsen der Anzahl Wahlvorschläge, Kandidaturen, Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen gefährdet zunehmend die korrekte Abwicklung eines Kernprozesses bundesstaatlicher Selbstorganisation: der Nationalratswahlen. Neuere Entwicklungen im Namensrecht, in der Mobilität und in der Migration haben den Komplexitätsgrad stark erhöht. Ohne gesetzliche Anpassungen können die gestiegenen Anforderungen in der zwangsläufig kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht wirksam zufriedengestellt werden. Für die Kontrolle von Hand reichen manchen Kantonen und der Bundeskanzlei die wenigen zur Verfügung stehenden Stunden nicht mehr aus. Das Risiko steigt stark an, dass eine Doppelkandidatur nicht mehr rechtzeitig erkannt und verhindert werden kann. Dies gefährdet die korrekte Zuteilung sämtlicher Stimmen an die Listen und damit die unzweifelhaft korrekte Proporzwahl an sich.

Hinzu kommt, dass Auslandschweizer Stimmberechtigte wegen der bei Wahlen verkürzten Fristen für die Zustellung des Wahlmaterials riskieren, faktisch ihr Wahlrecht nicht ausüben zu können. Entsprechende Reklamationen gingen anlässlich der Wahlen 2007 und 2011 ein. Aber auch Wählerinnen und Wähler im Inland zeigen sich zunehmend irritiert darüber, dass bei Nationalratswahlen das Wahlmaterial später verschickt wird als bei eidgenössischen Volksabstimmungen.

Inhalt der Vorlage

Zur Sicherstellung regelkonformer Wahlen unterbreitet diese Vorlage dementsprechend einige partei- und bürgerfreundliche, aber eher technische Anpassungen des Nationalratswahlrechts, die keinen Aufschub ertragen.

So sollen einerseits die Wahlanmeldefristen auf den August des Wahljahres konzentriert werden, damit andererseits die Wahlunterlagen den Stimmberechtigten künftig in der viertletzten Woche statt erst zehn Tage vor dem Wahltag zugestellt werden können.

Damit das Schweizer Bürgerrecht aller Kandidierenden EDV-gestützt rasch und verlässlich festgestellt werden kann, soll beim Heimatort die Kantonszugehörigkeit angegeben werden.

Ausserdem schlägt die Vorlage Massnahmen vor, die den Wählenden auch in Majorzkantonen ohne Anmeldezwang die nötigen Minimalinformationen über die vorbereiteten Kandidaturen ermöglichen.

Für den Fall von Wahlbeschwerden soll ein gesetzgeberisches Versehen behoben werden, welches vom Bundesgericht angezeigt worden ist: Wahlbeschwerden sind vom Rechtsstillstand in den Gerichtsferien nicht weniger auszunehmen als Schuldbetreibungs- und Konkursachen.

Entsprechend einer von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten parlamentarischen Initiative Joder sollen schliesslich Nachzählungen auch bei sehr knappen Abstimmungsergebnissen vom Glaubhaftmachen von Unregelmässigkeiten abhängig gemacht werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	9218
1 Grundzüge der Vorlage	9222
1.1 Ausgangslage	9222
1.1.1 Nationalratswahlen	9222
1.1.2 Knappe Abstimmungsergebnisse	9233
1.1.3 Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren	9234
1.2 Die beantragte Neuregelung	9239
1.2.1 Möglichkeit amtlicher Streichung nachträglich aufgetauchter Doppelkandidaturen	9239
1.2.2 Einreichung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen	9239
1.2.3 Beobachtung von Urnengängen statt Nachzählung bei sehr knappen Ergebnissen von Urnengängen	9239
1.3 Vernehmlassung	9241
1.3.1 In der Vernehmlassung gutgeheissene Kernthemen	9242
1.3.2 In der Vernehmlassung umstrittene Kernthemen	9242
1.3.3 Nationalratswahlen	9242
1.3.4 Beobachtung von Urnengängen statt Nachzählungen	9243
1.3.5 Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren	9244
1.3.6 Rechtsmittel	9246
1.3.7 Weitere nicht berücksichtigte Revisionswünsche	9246
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9248
1.4.1 Kontrolle der Kandidaturen bei Nationalratswahlen	9248
1.4.2 Nachzählung aufgrund glaubhaft gemachter Unregelmässigkeiten	9252
1.4.3 Beobachtung von Urnengängen	9254
1.4.4 Stimmrechtsbescheinigungen	9255
1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9255
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	9256
3 Auswirkungen	9259
3.1 Auswirkungen auf den Bund	9259
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	9259
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	9261
5 Rechtliche Aspekte	9261
5.1 Verfassungsmässigkeit	9261
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	9261
5.3 Erlassform	9261
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	9262
5.5 Datenschutz	9262
Literaturverzeichnis	9263

Anhang: Nachzählungen? Alternative Umsetzungsvarianten	9264
Bundesgesetz über die politischen Rechte (Nationalratswahlen) <i>(Entwurf)</i>	9271

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976¹ über die politischen Rechte (BPR) hat der Gesetzgeber 1976 die politischen Rechte der Bundesebene erstmals kodifiziert und eine ausgezeichnete Grundlage für die Weiterentwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz geschaffen. Teilrevisionen haben seither wo nötig Anpassungen an veränderte Umstände ermöglicht. Mit 35 Jahren weist das Gesetz eine beachtliche Gültigkeitsdauer auf. Die Implikationen des digitalen Zeitalters lassen absehen, dass die Kodifikation in einigen Jahren einer Gesamtrevision bedarf. Bevor sie angegangen wird, ist es jedoch sinnvoll, noch eine weitere Etappe der Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe und ihrer Auswirkungen abzuwarten, damit die Stossrichtung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs präziser abgeschätzt werden kann (vgl. Ziff. 1.3.7). Für kommende Nationalratswahlen sind jedoch einige Anpassungen der gegenwärtigen Gesetzgebung nötig, die realen Entwicklungen Rechnung tragen und den reibungslosen Vollzug auch künftig parteien- und bürgerfreundlich sicherstellen.

1.1.1 Nationalratswahlen

Mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 hat sich die Zahl der Wahlberechtigten mehr als verdoppelt. Die Ausweitung des Stimmrechts auf interessierte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und die Senkung des Stimmrechtsalters 1991 von 20 auf 18 Jahre trugen ihrerseits seither kräftig zu einem deutlichen Wachstum bei. Die Anzahl der Kandidaturen sowie jene der eingereichten Listen hat sich seither verdoppelt. Noch stärker ausgefallen ist das Wachstum der Listenverbindungen und der Unterlistenverbindungen. Dieses Wachstum an Kandidaturen, Listen, Listen- und Unterlistenverbindungen ist darauf zurückzuführen, dass seit 1979 ein Anspruch darauf besteht, dass der Staat sämtliche Wahlzettel aller Listen von Amtes wegen druckt und jeder stimmberechtigten Person zukommen lässt. Der Zuwachs sowohl der Wahlberechtigten als auch der Listen und der Kandidaturen potenziert volumenmässig Druck- und Versandbedarf für die Nationalratswahlen. Damit verbunden steigen der Zeitbedarf und die Pannenanfälligkeit an.

¹ SR 161.1

Nationalratswahlen 1971–2011. Entwicklung in den Proporzkantonen

Wahljahr	Listen	Kandidaturen	davon Frauen	davon Männer	davon Ausland-schweizer/-innen	Wahlberechtigte in 1000	davon Ausland-schweizer/-innen in 1000	Listerverbin-dungen	Unterlistenver-bindungen	Bemerkungen
1971	151	1689	267	1422	–	3595	0	30	4	a)
1975	170	1947	329	1618	–	3745	0	26	11	a)
1979	164	1845	340	1505	–	3900	5	34	14	
1983	187	1880	434	1446	–	4080	9	36	13	
1987	222	2400	704	1696	–	4250	11	47	17	
1991	248	2561	834	1727	–	4510	14	54	31+3	b)
1995	278	2834	990	1844	9	4590	56	56	40	c)
1999	268	2845	983	1862	6	4655	70	63	42	
2003	262	2836	993	1843	17	4770	84	67	39	
2007	311	3089	1088	2001	44	4950	113	70	67	
2011	365	3458	1132	2326	74	5100	125	79	71	

Bemerkungen

- a) keine amtliche Verteilung von Wahlzetteln mit Vordruck
b) 3 = Unter-Unterlistenverbindungen
c) briefliche Stimmabgabe liberalisiert

Auch die Nationalratswahlen zur 49. Legislaturperiode 2011–2015 am 23. Oktober 2011 brachten ein Wahljahr neuer Rekorde.

In den 20 Proporzkantonen (ZH, BE, LU, SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE und JU) kandidierten 3458 Personen; der bisherige Rekord von 2007 (3092 Kandidaturen) wurde bei Weitem übertroffen. Analoges gilt in den 20 Proporzkantonen für die Anzahl eingereicherter Listen (365 gegenüber 2007: 311), der Listenverbindungen (79 gegenüber 2007: 70) und der Unterlistenverbindungen (71 gegenüber 2007: 67). Es kandidierten 64 Bundesangestellte (2007: 65) und 77 Auslandschweizer Stimmberechtigte (2007: 44, 2003: 17).

Der anhaltende Kandidaten- und Listenzuwachs bei gleichbleibenden Fristen stellt Kantone und Bund vor zunehmend heiklere Probleme. Zugleich lassen laufend wachsende Wünsche nach Ausdifferenzierungen und Sonderregelungen die Dienstleistungen pannenanfälliger werden. In vier Kantonen passierten ärgerliche Druck- oder Verteilfehler bei (kleinen) Teilaufgaben der Wahlzettelsätze; sie sind eine erklärbare Folge erhöhten Zeitdrucks und konnten nur, wo sie umgehend bekannt gegeben wurden, rasch und ohne Beschwerden behoben werden.

Immer öfter reklamieren Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, weil sie das Wahlmaterial im Ausland zu spät erhalten, um ihre Stimme noch wirksam abgeben zu können.²

² Vgl. BBl 2008 7493

Steuern lässt sich hier einzig durch ein früheres Ende des Zeitfensters für den Wahlanmeldeschluss. So wird der nötige Zeitraum geschaffen, der anschliessend die Erstellung aller Wahlzettel und ihre fristgerechte Verteilung in der Schweiz, aber grösstenteils auch im Ausland ermöglicht. Dies entspricht v. a. auch den berechtigten Ansprüchen der Wahlberechtigten, die zuletzt auffallend häufig reklamierten, das Wahlmaterial nicht erhalten zu haben, weil ihnen nicht bewusst ist, dass ihr Anspruch auf Erhalt des Wahlmaterials *nur zehn Tage* vor dem Wahltag und nicht wie bei Volksabstimmungen *mindestens drei Wochen* beträgt. Gerade die Wahlberechtigten müssen genügend Zeit zum Studium immer umfangreicherer Wahlunterlagen und zur Bildung ihres Wählerwillens eingeräumt erhalten.

Seit dem Inkrafttreten der Kodifikation am 1. Juli 1978 wurden neun Nationalratswahlen durchgeführt; dabei haben sich – bei gleichbleibender Anzahl zu vergebender Mandate – die Anzahl der Kandidaturen, der Listen und der Listenverbindungen verdoppelt und jene der Unterlistenverbindungen verfünffacht (vgl. Tab. 1), und die Anzahl der Wahlberechtigten ist um rund 25 Prozent von rund 3 900 000 auf 5 160 000 gestiegen. 1978 waren 5300 Auslandschweizerinnen und -schweizer im Stimmregister eingetragen; heute sind es über 125 000, d. h. 24-mal mehr. Der Papierverbrauch für den Druck der Wahlzettel hat sich deshalb mehr als verdoppelt. Die Liberalisierung der brieflichen Stimmabgabe auch für Auslandschweizer Stimmberechtigte erhöht den Fristendruck für die Verteilung des Wahlmaterials. Wahlbeschwerden beanstanden dies. Die Gefahr einer Panne steigt. Die postalische Zustellung kann nicht ohne erhebliche Mehrkosten weiter beschleunigt werden. Der Zeitgewinn muss anderswo realisiert werden. Verfahrensbedingt darf im Proporzverfahren niemand auf mehr als einer Liste kandidieren. Das Kontrollinstrumentarium dafür ist «wackelig» geworden, weil die verlangten Kandidatenangaben infolge des geänderten Namensrechts, erhöhter Mobilität (z. B. Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter), mehrfacher Heimatorte, stärkerer Migration und von Geschlechtsumwandlungen nirgends mehr eindeutig sind. Bei den Nationalratswahlen 2015 dürfte die Anzahl der Kandidaturen, der Listen, der Listen- und Unterlistenverbindungen und der stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer im In- und Ausland kaum zurückgehen. Der Kosten- und der Fristendruck werden ebenso wenig abnehmen. Ein Gesetzesvollzug mit einem den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr genügenden Instrumentarium lässt unvermeidlich auch die Verletzlichkeit der Verfahren und das Risiko zunehmender Beschwerden steigen.

Stimmberechtigte, Listen, Kandidaten, Wahlzettel. Veränderung seit 2003

Kanton	Sitze	Stimmberechtigte		Listen		Kandidaturen		Wahlzettelbedarf: (Listen + 1) × Stimmberechtigte	
		2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
ZH	34	810 622	877 817	32	30	964	802	27 000 000	27 300 000
BE	26	685 159	713 938	21	28	462	546	15 000 000	20 000 000
LU	10	237 537	260 101	14	18	102	129	3 350 000	4 750 000
SZ	4	89 902	98 193	8	17	27	64	820 000	1 880 000
ZG	3	67 318	71 845	8	12	24	35	612 000	936 000
FR	7	164 210	185 485	12	18	61	99	2 150 000	3 535 000
SO	7	166 052	173 356	11	22	75	141	2 000 000	4 000 000
BS	5	116 361	114 064	14	25	67	114	1 755 000	2 875 000
BL	7	179 186	186 806	12	14	79	97	2 350 000	2 800 000
SH	2	48 022	49 783	5	11	9	21	294 000	605 000
SG	12	291 445	311 495	18	15	163	176	5 500 000	5 000 000
GR	5	129 782	135 141	9	15	43	69	1 310 000	2 175 000
AG	15	363 920	399 092	17	22	207	280	6 570 000	9 200 000
TG	6	146 431	160 453	12	17	63	102	1 911 000	2 898 000
TI	8	198 992	212 103	7	11	49	68	1 600 000	2 556 000
VD	18	373 917	410 956	15	22	204	334	6 000 000	9 476 000
VS	7	190 121	205 917	17	29	91	151	3 438 000	6 210 000
NE	5	105 235	109 926	11	9	55	45	1 272 000	1 110 000
GE	11	219 984	240 126	11	22	75	170	2 652 000	5 543 000
JU	2	48 356	50 629	8	8	16	16	441 000	459 000
CH	194	4 634 555	4 969 237	262	365	2836	3459	86 025 000	113 308 000
Zuwachs		7,0 %		39,3 %		22,0 %		31,4 %	

Innert acht Jahren nahm die Menge an Wahlzetteln gesamtschweizerisch um über 30 %, in den Kantonen FR, BS, TI und VD um ca. 60 %, im Kanton VS um 80 % und in SZ, SO, SH und GE um 100–130 % zu.

Gesamtschweizerisch erzielten 2011 von den 365 Listen in Proporzwahlkantonen 149 (41 %) je weniger als ein einziges Prozent aller Stimmen ihres Kantons. In einem Viertel aller Proporzkantone machten solche Listen jeweils mehr als die Hälfte, in sechs Kantonen weniger als 20 % sämtlicher Wahlvorschläge des gesamten Wahlkreises aus. Sehr Ähnliches gilt für die Anzahl Kandidaturen auf solchen Wahlvorschlägen: Diese Splitterlisten enthielten 41,3 % aller Proporzwahlkandidaturen. In vier Kantonen stellten solche Listen das absolute Mehr, in fünf Kantonen weniger als je 10 % sämtlicher Kandidaturen (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3

Anzahl Listen pro Kanton 2011 mit weniger als jeweils 1 % aller Stimmen

Kanton	Sitze	Anzahl Listen	Anzahl aller Listen mit weniger als 1% aller Stimmen	Prozentanteil an allen Listen	Anzahl Kandidierende auf diesen Listen	Prozentanteil an allen Kandidierenden	Wahlbeteiligung in Prozent
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>
ZH	34	30	20	67	462	57,6	46,8
BE	26	28	18	64	286	52,4	50,4
LU	10	18	10	56	60	46,5	50,9
SZ	4	17	5	29	18	28,1	50,5
ZG	3	12	1	8	3	8,6	55,1
FR	7	18	8	44	33	33,3	47,2
SO	7	22	6	27	33	23,4	51,7
BS	5	25	11	44	44	38,6	50,3
BL	7	14	6	43	41	42,3	48,2
SH	2	11	2	18	2	9,5	60,8
SG	12	15	2	13	24	13,6	46,8
GR	5	15	4	27	16	23,2	45,1
AG	15	22	13	59	145	51,8	48,5
TG	6	17	6	35	36	35,3	46,7
TI	8	11	2	18	3	4,4	54,3
VD	18	22	8	36	85	25,4	41,6
VS	7	29	18	62	89	58,9	61,8
NE	5	9	0	0	0	0	42,4
GE	11	22	9	41	50	29,4	42,4
JU	2	8	0	0	0	0	44,4
CH	194	365	149	41	1430	41,3	48,6

Die Zahlen zeigen, dass der Kanton Wallis mit der ausgeprägten Listenzersplitterung keineswegs alleine da steht. Insofern trifft er mit seiner Kritik einen wunden Punkt. Eine gesamtschweizerische Analyse aller Listen mit höchstens marginalem Wählerzuspruch ergibt folgendes Bild:

Tabelle 4

Frequenz marginal unterstützter Listen

Kanton	Tierpartei	Piraten	SD	CSP	SLB	PNOS	AL	PdA	EVP	EDU	Jungpartei*	parteilos	Fantasteliste*	Auslandschweizerlisten*	Summe
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p
ZH	X	X	X	X			X				8	X	4	2	20
BE	X	X	X		X	X	X	X			5	X	5		18
LU	X		X						X		5	X	1		10
SZ											2		2	1	5
ZG				X											1
FR		X							X	X	2	X	2		8
SO	X									X	2		1	1	6
BS										X	6	X	2	1	11
BL			X								5				6
SH														2	2
SG											2				2
GR										X	3				4
AG		X	X		X						7		1	2	13
TG											6				6
TI													2		2
VD		X				X					3		3		8
VS							X				11		6		18
NE															0
GE		X					X				2		1	4	9
JU															0
CH	4	6	5	2	2	2	4	1	2	4	69	5	30	13	149

* Junggruppierungen (Tab. 4 Kol. l) bzw. Auslandschweizerlisten (Tab. 4 Kol. o), vereinzelt auch Seniorenlisten (miterfasst in Tab. 4 Kol. n) *verschiedener* Parteien

Ein Blick etwas weiter zurück zeigt schliesslich die Langzeitauswirkungen des anhaltenden Wachstumsschubs:

Tabelle 5

Auswirkungen des Zuwachses 1983–2011 auf den Wahlzettelbedarf

Kanton	Sitze	Stimmberechtigte		Listen		Kandidaturen		Wahlzettelbedarf: (Listen + 1) × Stimmberechtigte	
		1983	2011	1983	2011	1983	2011	1983	2011
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>
ZH	34	717 000	877 817	21	30	569	802	15 775 000	27 300 000
BE	26	625 995	713 938	18	28	415	546	11 900 000	20 000 000
LU	10	193 946	260 101	7	18	44	129	1 600 000	4 750 000
SZ	4	63 068	98 193	4	17	10	64	320 000	1 880 000
ZG	3	47 815	71 845	5	12	9	35	250 000	936 000
FR	7	122 666	185 485	6	18	32	99	900 000	3 535 000
SO	7	144 237	173 356	7	22	45	141	1 200 000	4 000 000
BS	5	137 296	114 064	15	25	75	114	2 250 000	2 875 000
BL	7	143 229	186 806	9	14	62	97	1 500 000	2 800 000
SH	2	44 499	49 783	7	11	14	21	400 000	605 000
SG	12	244 526	311 495	6	15	61	176	1 800 000	5 000 000
GR	5	106 814	135 141	4	15	20	69	600 000	2 175 000
AG	15	287 227	399 092	10	22	111	280	3 300 000	9 200 000
TG	6	113 263	160 453	8	17	48	102	1 100 000	2 898 000
TI	8	159 845	212 103	8	11	53	68	1 500 000	2 556 000
VD	18	320 472	410 956	11	22	164	334	4 200 000	9 476 000
VS	7	145 446	205 917	8	29	37	151	1 400 000	6 210 000
NE	5	97 581	109 926	7	9	34	45	800 000	1 110 000
GE	11	187 930	240 126	10	22	50	170	2 200 000	5 543 000
JU	2	42 207	50 629	12	8	23	16	550 000	459 000
CH	194	4 065 000	4 969 237	183	365	1876	3 459	53 545 000	113 308 000
Zuwachs		22,3 %		99,5 %		84,4 %		111,6 %	

Fazit: In den vergangenen acht Nationalratswahlen:

- blieb die Anzahl zu verteilender Nationalratsmandate gesamtschweizerisch unverändert;
- verdoppelte sich gesamtschweizerisch die Anzahl der Listen nahezu;
- verdoppelte sich gesamtschweizerisch die Anzahl der Proporzmandate nahezu;
- nahm die Anzahl der Wahlberechtigten gesamtschweizerisch um knapp ein Viertel zu;
- bewirkten diese Zunahmen mehr als eine Verdoppelung der zu druckenden und zu verteilenden Wahlzettel (Zuwachs 111,6 %).

Nach Artikel 149 Absatz 1 der Bundesverfassung³ (BV) umfasst der Nationalrat 200 Sitze. Ohne Änderung der Bundesverfassung bleibt also die Anzahl der insgesamt verteilbaren Mandate unveränderlich. Die Anzahl der Nationalratswahllisten hingegen hat von 1983 (183 Listen) bis 2011 (365 Listen) um 182, d. h. 99,5 % zugenommen (Tab. 5 Kol. e und f). Von den zusätzlichen 182 erzielten 149 Listen (81,9 %) je weniger als ein einziges Prozent aller Stimmen ihres Wahlkreises (Tab. 3 Kol. d). Mehr als die Hälfte dieser Listen sind Wahlvorschläge der Jungparteien und von Auslandschweizer Gruppierungen verschiedener Parteien (Tab. 4 Kol. l und o).

Aus diesen Fakten ergibt sich: Der Listenzuwachs der vergangenen drei Jahrzehnte generiert keine breitere Mandatsverteilung. Wo Listenverbindungen eingegangen wurden, dienten vier von fünf der zusätzlichen Listen einzig dazu, Stimmen zur Stammliste umzuleiten. Weil mittlerweile allenthalben eingesetzt, ist das Vorgehen zum Nullsummenspiel geworden. Zu bezahlen haben dies die Stimmberechtigten und Steuerzahlenden. Im Kanton Solothurn beispielsweise haben sich die Anzahl Listen und die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten bei Nationalratswahlen seit 1983 je mehr als verdreifacht; die Wahlbeteiligung ist trotz Liberalisierung der brieflichen Stimmabgabe im gleichen Zeitraum indessen um 5 Prozent auf 51,7 % gesunken. Wenn Mehraufwand nur dazu führt, dass die Wählerinnen und Wähler schlechter erreicht werden, ist niemandem gedient.

Eine Analyse der Funktionsweise des heutigen Wahlsystems zeigt, dass die Einreichung eigener Listen weder die Wahlchancen des Parteienwachstums noch jene der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer einer Partei fördert; im Gegenteil: Mangels überdurchschnittlichen Bekanntheitsgrades ihrer Exponenten können weder Jungpartei- noch Auslandschweizerlisten auf eine Stimmenstärke hoffen, die jenen Bruchteil der Stimmen der Stammliste ihrer Partei übersteigt, der begründete Aussicht auf ein Mandat geben könnte (vgl. Art. 42 BPR). Und bei einer Vakanz bleibt Nachrücken auf die Kandidatinnen und Kandidaten der Liste beschränkt, die das Mandat errungen hat (Art. 43 Abs. 1 und Art. 55 BPR). Auf ordentlichen Listen stehen bei geeigneten Massnahmen der Listenvertreter (privilegierte Listenplätze, Vorkumulation) die Chancen für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen sowie Nachwuchskräfte einer Partei auf eine Wahl bedeutend besser, wie Beispiele aus der Realität wiederholt gezeigt haben.

Die wichtigste Frage dabei bleibt: Welche Auswirkungen ergeben sich hieraus für die *Wählerinnen und Wähler*?

Entwicklung der Anzahl Kandidaten pro Proporzstz 1971–2011

Kanton	1971		1983			1995			2003			2011			
	Sitze	Kandidaturen	Kandidaturen pro Sitz												
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>j</i>	<i>k</i>	<i>l</i>	<i>m</i>	<i>n</i>	<i>o</i>	<i>p</i>
ZH	35	477	14	35	569	16	34	805	24	34	964	28	34	802	24
BE	31	441	14	29	415	14	27	583	22	26	462	18	26	546	21
LU	9	36	4	9	44	5	10	68	7	10	102	10	10	129	13
SZ	3	6	2	3	10	3	3	21	7	4	27	7	4	64	16
ZG	2	2	1	2	9	4	2	19	9	3	24	8	3	35	12
FR	6	30	5	6	32	5	6	78	13	7	61	9	7	99	14
SO	7	30	4	7	45	6	7	59	8	7	75	11	7	141	20
BS	7	65	9	6	75	12	6	74	12	5	67	13	5	114	23
BL	7	40	6	7	62	9	7	88	13	7	79	12	7	97	14
SH	2	9	4	2	14	7	2	9	4	2	9	4	2	21	10
AR	2	3	1	2	4	2	2	10	5	–	–	–	–	–	–
SG	12	91	8	12	61	5	12	192	16	12	163	14	12	176	15
GR	5	20	4	5	20	4	5	51	10	5	43	9	5	69	14
AG	14	136	10	14	111	8	15	218	15	15	207	14	15	280	19
TG	6	39	6	6	48	8	6	80	13	6	63	10	6	102	17
TI	8	51	6	8	53	7	8	63	8	8	49	6	8	68	8
VD	16	120	7	17	164	10	17	216	13	18	204	11	18	334	19
VS	7	28	4	7	37	5	7	58	8	7	91	13	7	151	22
NE	5	27	5	5	34	7	5	40	8	5	55	11	5	45	9
GE	11	42	4	11	50	5	11	94	8	11	75	7	11	170	15
JU	–	–	0	2	10	5	2	8	4	2	16	8	2	16	8
CH	195	1693	9	195	1867	10	194	2834	15	194	2836	15	194	3459	18

Gesamtschweizerisch hat sich in den vergangenen vier Jahrzehnten die Anzahl Kandidaturen pro Proporzmandat (Tab. 6 Kol. d, g, j, m und p) mehr als verdoppelt, in einzelnen Kantonen zumindest verfünffacht (SO, AR, VS) oder gar verachtfacht (SZ, ZG). Mit Ausnahme der Grenzkantone TI, NE und JU stellen sich heute in jedem Proporzanton pro verteilbares Mandat zehn und mehr, in ZH, BE, SO, BS und VS sogar mehr als 20 Kandidatinnen und Kandidaten.

Für die Wählenden geht es freilich nicht um Verhältniszahlen. In elf der 20 Proporzantone muss heute, wer nicht ad hoc oder auf Dauer eine vorgegebene Vorliebe für eine Partei hat, für seinen Wahlentscheid jeweils über 100 Kandidaturen sichten; in den vier bevölkerungsreichsten Kantonen leben 47 Prozent aller Wahlberechtigten; sie erhalten heute je weit über 250 Kandidaturen vorgesetzt.

Registrierte Parteien, die sich das Unterschriftensammeln ersparen wollen, können im betreffenden Kanton nur eine einzige Liste einreichen (Art. 24 Abs. 3 Bst. b BPR). Würde diese Einschränkung gestrichen, so wäre damit in verschiedenen Kantonen auch die Möglichkeit eines zusätzlichen Anwachsens der Listenzahl verbunden. Eine solche Erleichterung für registrierte *Parteien* liefe also nur auf eine weitere Erschwerung der Aufgabe der *Wählenden* hinaus. Darauf ist zu verzichten.

Beim Erlass des Bundesgesetzes über die politischen Rechte 1976 erlaubten die für eine Nationalratskandidatur geforderten Angaben (Art. 22 Abs. 2 BPR: Familien- und Vornamen, Geschlecht, Geburtsdatum, Beruf, Wohnadresse und Heimatort aller Vorgeschlagenen) eine wirksame Kontrolle zur Verhinderung von Doppelkandidaturen. Dies ist heute nicht mehr der Fall. Über die Gründe gibt nachfolgende Tabelle Auskunft:

Tabelle 7

Entwicklung zu einzelnen Identifikationsmerkmalen

Nr.	Kriterium	Entwicklung seit 1978	Folgen	Probleme	Fundstellen + Bemerkungen
1	Name	Praxis: Amtliche Namen, Allianznamen, Alltagsnamen; Eingebürgerte mit vorangegangenen unabhängigen Namenserwerb nach ausländischem Recht	Diese Realitäten haben die mögliche Identität einer Person vervierfacht	Sind Frau Meier Müller aus L und Frau Müller-Meier aus M identisch?	Art. 30 Abs. 2 und alt Art. 160 Abs. 2 und 3 ZGB
2	Vorname	Zivilstandsrechtlich haben manche mehrere Vornamen und tragen sie abwechselnd		Wer für die Kandidatur im Kanton A Vorname L und im Kanton B Vorname M angibt, fällt durch alle EDV-Kontrollen	
		Vornamen können zuweilen keinem Geschlecht zugeordnet werden		Beispiel: 2011 Jüksel (türkischer Vorname); in der Schweiz z. B. Andrea, Dominique	
3	Geschlecht	Kandidatur bei erst bevorstehender Geschlechtsumwandlung	2003 eine, 2011 drei solche Kandidaturen	Mittlerweile anerkennt die Praxis, dass ein Mann auch dann zur Frau werden kann, wenn er sich keiner Operation unterzog, sondern sich seit Jahrzehnten hormonell behandeln lässt und als Frau wahrgenommen wird, noch bevor ein Gericht die Geschlechtsumwandlung feststellt hat	BGE 1P.94/2005/gij; VPB 68.64; BGE 119 II 269 E. 6 (Verfahren zum rechtlichen Nachvollzug medizinisch durchgeführter Geschlechtsumwandlung); Zürcher Obergericht, Urteil NC090012 vom 1.2.2011, NZZ Nr. 57 vom 09.03.2011, S. 17

Nr.	Kriterium	Entwicklung seit 1978	Folgen	Probleme	Fundstellen + Bemerkungen
4	Beruf	Die wenigsten Berufsbezeichnungen sind geschützt, und die meisten Funktionen lassen mehrere Bezeichnungen zu	Für die gleiche Person z. B. Bundesangestellter, Jurist, Verwaltungsrechtler, Dr. iur., MLaw, Markenrechtsspezialist	Wer für die Kandidatur im Kanton A als Berufsangabe Jurist und im Kanton B als Berufsangabe Angestellter angibt, fällt unter Umständen durch alle EDV-Kontrollen. Viele geben zudem politische Ämter statt den Beruf an	
5	Wohnadresse	<p>Wohnaufenthalter/-innen, Wochenendsitz, im gegenseitigen Einvernehmen getrennt lebende Eheleute und Partner, Auslandsschweizer/-innen</p> <p>Verbeiständete, die in einem Heim wohnen, haben ihren Wohnsitz am Wohnort des Bestands, behalten aber grösstenteils das Wahlrecht (1 Kandidatur 2011)</p>	<p>Wer für die Kandidatur im Kanton A Wohnort P und im Kanton B Wohnort Q angibt, schlüpft unter Umständen durch alle EDV-Kontrollen</p> <p>Mit alternierender Angabe des faktischen oder des rechtlichen Wohnsitzes schlüpfen derlei Kandidaturen durch alle EDV-Kontrollen</p>	Die laufend zunehmende Mobilität verschärft dieses Problem zusehends und generell	Art. 25 Abs. 2 ZGB; Art. 1 VPR
6	Heimatort	<p>Mit dem Bedeutungsschwund des Heimatortes (Wegfall des <i>ultimum refugium</i>) haben sukzessive mehr Leute mehrere Heimatorte; bei Heirat für Frauen früher zeitweise von Gesetzes wegen</p> <p>Homonyme inländische und ausländische Gemein-denamen</p>	<p>Wer für die Kandidatur im Kanton A Heimatort P und im Kanton B Heimatort Q angibt, schlüpft durch alle EDV-Kontrollen</p> <p>Fehlende Kantonszugehörigkeit der Heimatorte erschwert das Erkennen und Streichen nicht wahlfähiger Ausländerinnen und Ausländer</p>		alt Art. 161 ZGB

Nr.	Kriterium	Entwicklung seit 1978	Folgen	Probleme	Fundstellen + Bemerkungen
7	Geburtsdatum	Ältere Personen neigen dazu, sich jünger zu machen; öfters treffen die Angaben de facto nicht zu			

Zu den Zeilen 1 und 6: Seit Inkrafttreten der Änderung vom 30. September 2011 des Zivilgesetzbuches⁴ (ZGB) am 1. Januar 2013 behalten Brautleute bei der Heirat aufgrund von Artikel 160 bzw. 161 ZGB neu zwar künftig ihren Namen und ihren Heimatort. Bis jedoch Kandidaturen von Personen unmöglich geworden sind, die nach früherem Recht geheiratet und dabei einen anderen Heimatort erhalten oder gewählt oder die eine der altrechtlichen Namensmöglichkeiten gewählt haben, können noch Jahrzehnte vergehen.

Fazit: Eine Person, die für den Nationalrat kandidiert, entgeht heute datenbankgestützten Kontrollen, wenn sie von ihren – legalen – Angaben in zwei verschiedenen Kantonen zwei verschiedene Namen, zwei verschiedene Vornamen, verschiedenes Geschlecht, zwei verschiedene Heimatorte und unterschiedliche Wohnadressen angibt. Kein EDV-System vermag dies noch zu erkennen; dasselbe gilt für Personen mit ausschliesslich ausländischem Heimat- oder Geburtsort, der den gleichen Namen wie eine Schweizer Gemeinde hat. In der Tat haben sich solche Fälle bereits ereignet. Sie sind nicht wie von einzelnen Kantonen in der Vernehmlassung vermutet theoretisch, und ihr Vorkommen gefährdet entgegen vereinzelter Beurteilung in der Vernehmlassung den korrekten Wahlprozess insgesamt und von Grund auf: Ist die präzise Zuordnung aller Stimmen verunmöglicht, so sind auch die Wahlergebnisse nicht mehr überprüfbar. Die Glaubwürdigkeit des gesamten Wahlprozesses wäre dann untergraben.

1.1.2 Knappe Abstimmungsergebnisse

In den vergangenen Jahren resultierten bei eidgenössischen Volksabstimmungen einige knappe Ergebnisse (vgl. Anh. Tab. 13: 2002, 2008 und 2009).

Die Resultatermittlung bei eidgenössischen Volksabstimmungen und weit mehr noch bei den Nationalratswahlen ist einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Zunehmende Verstärkung und Anonymität sowie wachsende Mobilität verursachten in jüngerer Zeit vor allem in grösseren Städten Probleme bei der Rekrutierung des nötigen Milizpersonals: Mehr und mehr blieben aufgebotene Personen am Wahlnachmittag unentschuldigt dem Auszählprozedere fern. Daher sind bereits mehrere Städte zu einer Professionalisierung der Ausmittlungsverfahren übergegangen. Dies löst nicht nur das althergebrachte Milizsystem auf, sondern liess bereits da und dort kritische Rückfragen nach der demokratischen Kontrolle zur Erhaltung des Vertrauens laut werden.

In diesen Zusammenhang ist auch die Frage einer Nachzählung von Volksabstimmungsergebnissen zu stellen: Das Bundesgericht hat zwar (aufgrund der detaillierten

⁴ AS 2012 2569

Verfahrensregeln) nicht für Nationalratswahlen⁵, wohl aber für Volksabstimmungen⁶ Nachzählungen bei sehr knappem Resultat auch ohne glaubhaft gemachte Unregelmässigkeiten als angezeigt bezeichnet und dem Gesetzgeber empfohlen, dies zu konkretisieren, sei es durch eine zahlenmässige Abgrenzung zwischen «knapp» und «sehr knapp» oder aber durch eine abstraktere Umschreibung. Abstrakte Umschreibungen würden das Problem nur zeitlich verschieben, und konkrete Definitionen entgehen kaum der Willkür: Die Kantone Zürich, Schaffhausen und Graubünden ziehen die Grenze bei 0,3 % Differenz, stellen aber auf eine unterschiedliche Berechnungsbasis ab. Das Bundesgericht⁷ befand bei der Volksabstimmung über die biometrischen Pässe eine gesamt eidgenössische Differenz von 0,29 % als «knapp», aber nicht «sehr knapp».

Bei *eidgenössischen Volksabstimmungen* ist das Normengeflecht weit weniger engmaschig als bei Nationalratswahlen (vgl. Ziff. 1.2.3, II.); äusserst knappe Volksabstimmungsergebnisse sind angesichts der möglichen Irrtumsquellen laut Bundesgericht *per se* mit eigentlichen Unregelmässigkeiten gleichzusetzen und erfordern eine Nachzählung, deren Voraussetzungen jedoch vom Bundesgesetzgeber festzulegen seien.⁸

1.1.3 Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren

2012 hatte die Bundeskanzlei in bisher nicht dagewesener Häufung festzustellen, dass eingereichte Volksbegehren nicht zustande gekommen waren (BBl 2012 7757, 8555, 8575 und 8591). Zwei dieser vier Verfügungen wurden fristgerecht rechtskräftig, die beiden andern (BBl 2012 8555 und 8575) bildeten Gegenstand von vier Beschwerden, die vom Bundesgericht am 14. Dezember 2012 (BGE 1C_619/2012) und am 5. Juni 2013 (BGE 139 II 303 und 1C_608/2012) als unbegründet abgewiesen wurden, soweit es darauf eintreten konnte.

Reklamationen über Probleme der Stimmrechtsbescheinigung bei zustande gekommenen Volksbegehren von Seiten des Schweizerischen Gewerbeverbandes (Referendum gegen die Änderung des Raumplanungsgesetzes), eines Ad-hoc-Komitees (Referendum gegen das Tierseuchengesetz) und der SVP (Volksinitiative gegen Masseneinwanderung) mochten den Eindruck erwecken, mit dieser Obliegenheit liege es im Argen. Dem ist nicht so: 19 von 20 Stimmrechtsbescheinigungen werden speditiv und zweckmässig erteilt, und in sehr vielen Fällen lässt sich feststellen, dass die nach kantonalem Recht zuständigen Stellen auch Sondereinsätze leisten, um die Dienstleistung auch bei Belastungsspitzen fristgerecht und einwandfrei zu erbringen.

Die Motion 12.3975 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 19. Oktober 2012 beauftragt den Bundesrat, den Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu unterbreiten, wonach getrennte Fristen für die Einreichung von Unterschriften für Referenden sowie Volksinitiativen durch die Referendums- und Initiativkomitees und für die Stimmrechtsbe-

⁵ BGE 138 II 5–12 E. 3 und 4

⁶ BGE 136 II 132 E. 2.7

⁷ BGE 136 II 132

⁸ BGE 136 II 132 E. 2.7

scheinigung vorgesehen werden. Den Gemeinden soll eine bestimmte Frist gesetzt werden, innerhalb welcher sie die Stimmrechtsbescheinigung vorzunehmen haben.

Einige Probleme bei Stimmrechtsbescheinigungen zu den eidgenössischen Volksinitiativen «Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)»⁹ und «Gegen Masseneinwanderung»¹⁰ in einer grossen Stadt sowie verschiedenenorts zum Referendum gegen die Revision des Tierseuchengesetzes¹¹ hatten bereits eine Interpellation Wermuth (12.3082)¹² ausgelöst. Direkten äusseren Anlass zur Motion der SPK-N gaben dann die drei Referenden gegen die Abgeltungssteuerabkommen mit Deutschland¹³, dem Vereinigten Königreich¹⁴ und Österreich¹⁵, für welche die Sammelfrist am 27. September 2012 ablief und für die eine erkleckliche Anzahl Unterschriften von den Referendumskomitees am 1. Oktober 2012 nachgereicht wurde, was dann eine mediale Auseinandersetzung zwischen dem Kanton Genf, einem der Referendumskomitees und der Post zur Folge hatte, sowie das Schreiben des Schweizerischen Gewerbeverbandes mit Reklamationen über verzögerte oder fehlerhafte Stimmrechtsbescheinigungen im Zusammenhang mit dem Referendum gegen die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes¹⁶.

Geltendes Recht und Praxis

Mit der Verfassungsrevision zu einer Volksrechtsreform hoben Volk und Stände am 9. Februar 2003 die ehemals im BPR verankerte Referendumsfrist von 100 Tagen auf die *Verfassungsstufe*.¹⁷

Artikel 141 Absatz 1 der Bundesverfassung bindet die Volksabstimmung über Vorlagen des fakultativen Referendums an die Voraussetzung, dass innert 100 Tagen 50 000 *Stimmberechtigte* ein entsprechendes Begehren unterzeichnet haben. Diese Verfassungsvorgaben setzt das BPR um: Das Referendum muss mit der nötigen Anzahl Unterschriften samt Stimmrechtsbescheinigung innerhalb der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei *eintreffen* (Art. 59a BPR). Nach Artikel 66 Absatz 2 Buchstabe c BPR hat die Bundeskanzlei Unterschriften auf Referendumslisten für ungültig zu erklären, die nach Ablauf der Referendumsfrist eingereicht worden sind. Liegen nicht ganz aussergewöhnliche Umstände (wie etwa eine Naturkatastrophe oder ein spontaner Streik) vor, die die Einhaltung der Frist absolut verunmöglichen, so erlaubt das Gesetz es der Bundeskanzlei nicht, diese Unterschriften für gültig zu erachten, denn dies liefe auf eine Verlängerung der verfassungsmässigen Referendumsfrist hinaus. Dies hat auch das Bundesgericht am 5. Juni 2013 bestätigt (BGE 1C_606/2012 und 1C_608/2012).

Der Bundesgesetzgeber hatte die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen bewusst keiner genauen Frist unterworfen, sondern angeordnet, dass die bescheinigten Unterschriftenlisten «*unverzüglich* den Absendern» zurückzugeben seien (Art. 62 Abs. 2 BPR). Er hat damit dem Umstand Rechnung getragen, dass die Menge anfallender Stimmrechtsbescheinigungen je nach Amtsstelle stark variieren

9 BBl 2012 3069

10 BBl 2012 3869

11 BBl 2012 7503 3457

12 AB 2012 N 1226

13 BBl 2012 5823 8555

14 BBl 2012 5825 8575

15 BBl 2012 5827 8591

16 BBl 2012 5987

17 BBl 2001 4803 6080, 2002 6485, 2003 3111 3954 3960

kann. Ein langjähriger Erfahrungswert besagt, dass eine geübte Person pro Tag ca. 300 bis höchstens 400 Stimmrechtsbescheinigungen ausstellen kann¹⁸. Daher hat der Gesetzgeber auch angeordnet, dass die «Unterschriftenlisten *rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist* der Amtsstelle» zuzustellen sind, die der Kanton zur Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen für zuständig erklärt hat (Art. 62 Abs. 1 BPR). Wie bereits die Botschaft des Bundesrates von 1975¹⁹ betont dies auch der Leitfaden der Bundeskanzlei für Urheberinnen und Urheber eines Referendums unter dem Titel «Umgehendes Einholen der Stimmrechtsbescheinigung» ausdrücklich (S. 35 Ziff. E1 und E12: «Stimmrechtsbescheinigungen sollten möglichst umgehend, laufend und portionenweise eingeholt werden. Dies ist sehr wichtig, damit [...] Belastungsspitzen bei den Stimmregisterführerinnen und -führern gebrochen werden können [...].») Aus diesem Grund hat der Bundesgesetzgeber 1996 bei der Streichung der Möglichkeit nachträglicher Behebung von Bescheinigungsmängeln – diese Norm erlaubte nur *fehlerhafte, nicht aber fehlende* Stimmrechtsbescheinigungen zu retten – gleichzeitig die Referendumsfrist von 90 auf 100 Tage verlängert.²⁰

Für Volksinitiativen gilt Analoges mit dem Unterschied, dass *100 000 Unterschriften* Stimmberechtigter in *18 Monaten* zu sammeln und mit Stimmrechtsbescheinigungen versehen der Bundeskanzlei fristgerecht einzureichen sind (Art. 138 Abs. 1 und Art. 139 Abs. 1 BV, Art. 70–72 BPR).

Eine erfolgversprechende Regelung kann nur aufgrund einer Analyse der jüngsten Entwicklung der Volksrechte getroffen werden. Ihr Gebrauch ist in den drei Jahren 2010–2012 in bisher nicht gekanntem Masse angestiegen. Allein im Nachwahljahr 2012 hatten Stimmberechtigte, Gemeinden und Bund nur in eidgenössischen Belangen fünfzig Volksbegehren zu behandeln:

Tabelle 8

2012 laufende Volksinitiativen und Referenden auf Bundesebene

Kategorie	Volksinitiativen	Referenden	Periode
Zustande gekommen	9	3	01.01.2012–31.12.2012
Nicht zustande gekommen in der Unterschriftensammlung	4	3 ²¹	01.01.2012–31.12.2012 am 31.12.2012
gestartet, definitiv nicht eingereicht	19	2	01.01.2012–31.12.2012
eingereicht, in Prüfung	7	0	01.01.2012–31.12.2012
Summe	3	0	am 31.12.2012
	42	8	01.01.2012–31.12.2012

Nachwahljahre waren vor 2012 bevorzugte Perioden des Rückzugs von Volksinitiativen, und sie zeichneten sich durch einen markanten Rückgang gestarteter und eingereicherter Volksinitiativen aus.

Grafik 1

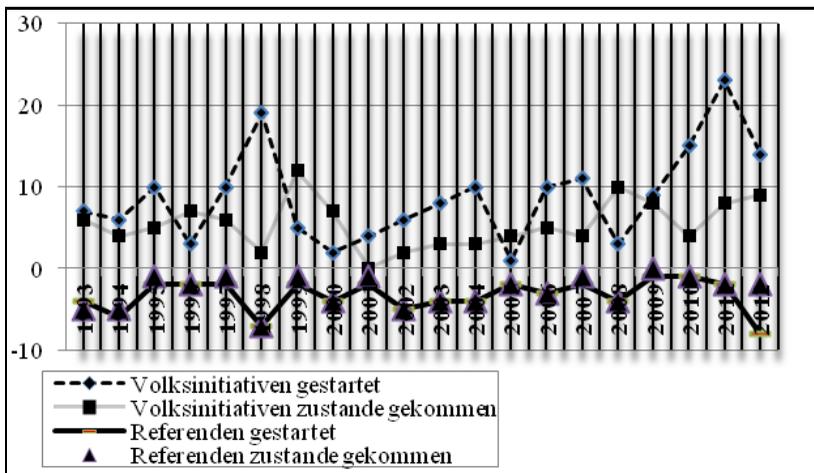
¹⁸ AB 1975 N 1502, BBl 2012 8568 8587

¹⁹ BBl 1975 I 1345 f.

²⁰ AS 1997 754 Art. 59 gegenüber AS 1978 700 Art. 59; dazu BBl 1993 III 490

²¹ BBl 2012 8555 8575 8591; seit dem 5. Juni 2013 sind auch die beiden ersterwähnten Verfügungen rechtskräftig (BGE 1C_606/2012 und BGE 1C_608/2012).

Gestartete und zustande gekommene Initiativen und Referenden 1993–2012



Die vorstehende Grafik macht deutlich, dass der Gebrauch der *Volksinitiative* nach einer relativen Baisse von 2000 bis 2008, die vor allem auf die rasche und starke Verbreitung der brieflichen Stimmabgabe zurückzuführen sein dürfte, seit 2009 in nie gekannter Häufung auftritt.

Nimmt man die *fakultativen Referenden* hinzu, so zeigt sich eine Rückkehr zum Spitzengebrauch der Jahre 1993, 1994, 1998 und 2002. Die seit 2010 anhaltende Frequentierung der Volksrechte fordert ihren Preis. Allein die verfassungsrechtlich bestehenden Quoren zur Volksinitiative (100 000 Unterschriften Stimmberechtigter) und zum Referendum (50 000 Unterschriften Stimmberechtigter) erfordern schon nur für die im Laufe der drei Jahre 2010–2012 gestarteten 64 eidgenössischen Volksbegehren (52 Volksinitiativen und 12 Referenden) Stimmrechtsbescheinigungen für 5 800 000 Unterschriften, d. h. jährlich für 2 000 000 Unterschriften. Die Hälfte dieser Volksbegehren (25 Volksinitiativen und 8 Referenden) wurden der Bundeskanzlei eingereicht, und davon kamen 87,5 % (23 Volksinitiativen und 5 Referenden) zustande. Die der Bundeskanzlei eingereichten Akten enthielten insgesamt rund 3 500 000 Unterschriften, von denen mehr als 3 400 000 gültig erklärt werden konnten.

Diese Menge allein auf Bundesebene erfordert gesamtschweizerisch für die Stimmrechtsbescheinigung verteilt auf drei Jahre also über 11 000 Personenarbeitstage oder pro Jahr 3700 Personenarbeitstage. Wäre dies örtlich und zeitlich alles gut verteilt, liesse es sich bewältigen. Problematisch sind die Belastungsspitzen: Als neue Tendenz hat sich herauskristallisiert, dass nahezu alle Parteien im Hinblick auf die Nationalratswahlen je mindestens eine, zuweilen lieber zwei oder drei Volksinitiativen einreichen oder wenigstens lancieren wollen. Dies verursacht Engpässe, zumal National- und Ständeratswahlen heute in nahezu allen Kantonen gleichzeitig und die Stichwahl für die Ständeratssitze kurz darauf stattfinden und die Bereinigung des Stimmregisters und seine Reservation für die korrekte Abwicklung der Wahlgänge erheischen: Daher müssen in diesem Zeitraum laufende Referenden wegen der viel kürzeren Sammelfrist priorisiert werden. Zu den drei Abgeltungs-

steuerabkommen mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Österreich wurden in Genf nahezu die Hälfte aller gesammelten Unterschriften frühestens drei Tage vor Ablauf der Referendumsfrist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht.²² Die Engpässe werden dann akzentuiert, wenn die Urheberschaft einer Volksinitiative die Stimmrechtsbescheinigungen entgegen den Ratschlägen der Bundeskanzlei im Leitfaden nicht laufend, sondern in Form von Grosspaketen gemeindeweise in einem einzigen Mal einholt. Diese Art des Vorgehens hat verschiedenenorts zugezogen. So mussten im Spätherbst 2012 in der Stadt Zürich innert 10 Tagen 22 000 Unterschriften bescheinigt werden. Solches Vorgehen schadet letztlich allen: Initiativkomitees vernichten sich einen erklecklichen Prozentsatz mühsam gesammelter Unterschriften, wenn sie die Stimmrechtsbescheinigungen erst Monate später einholen, weil dann alle Unterzeichnenden gestrichen werden müssen, die wegen Hin- und Wiederschieds oder Umzugs mittlerweile nicht mehr im Stimmregister der angegebenen Gemeinde figurieren. Entgegen einer im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Hypothese ist solche verzögerte Einholung von Stimmrechtsbescheinigungen sehr wohl verbreitet. Auch eine Grossgemeinde gerät in Schwierigkeiten, wenn sie erst kurz vor Ablauf der Sammelfristen zu verschiedenen Volksinitiativen innerhalb einer Woche 10 000 Unterschriften zur Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen erhält und diese Arbeiten innerhalb einer Woche erledigen soll. Verstärkt wird diese Schwierigkeit noch dadurch, dass die wenigsten Komitees die Einsendungen ankündigen. Auch die Gemeinden können ihr Personal, das Zugriff auf das Stimmregister hat, nicht einfach auf einen Extremfall hin auslegen; dies käme die Steuerzahlenden weit teurer zu stehen als die heutige Praxis. Zudem ist die Arbeit am Stimmregister heikel und erfordert höchste Konzentration und der sensitiven Informationen wegen absolute Verschwiegenheit. Daher ist es nicht zu rechtfertigen, derlei Arbeiten auszulagern oder dafür ad hoc und kurzfristig Temporärverstärkung zu beschaffen.

Es lässt sich oftmals beobachten, dass insbesondere Initiativkomitees ihr Begehren während der Sammelfrist aus den verschiedensten Gründen (z. B. Kapazitätsengpässe nach dem Wahlkampf oder Opportunitätsgründe bei einer bestimmten Entwicklung) längere Zeit nur reduziert laufen lassen und erst gegen Ende der Sammelfrist mit ausserordentlichen Steigerungen versuchen, das Begehren doch noch zustande zu bringen. Urheberkomitees von Volksbegehren sehen primär ihr eigenes Anliegen und wissen oftmals nicht einmal von der Existenz manch anderer Volksbegehren. Die Amtsstellen dürfen aber *nicht einzelne Volksbegehren zulasten anderer* beförderlich behandeln. Urheberinnen und Unterzeichner eidgenössischer Volksbegehren haben Anspruch auf Schutz ihrer verfassungsmässigen Rechte; aber ebenso haben stimmberechtigte Nichtunterzeichnende und Steuerzahlende angesichts von Kostendruck und Sparanstrengungen Anspruch darauf, dass die öffentliche Verwaltung kostengünstig arbeitet.

²² BBl 2012 8566 f. und 8585 f.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Folgende Massnahmen sollen der Wahlvorbereitung Griffbarkeit und Tempo zurückgeben:

1.2.1 Möglichkeit amtlicher Streichung nachträglich aufgetauchter Doppelkandidaturen

Durch die Ermöglichung einer nachträglichen amtlichen Streichung soll verhindert werden, dass unbemerkte Doppelkandidaturen die korrekte Zuordnung aller Stimmen vereiteln könnten. Zuweilen haben inländische und ausländische Gemeinden gleiche Namen. Damit dies sofort erkannt werden kann, soll beim Wohnort aller Kandidierenden die Postleitzahl angegeben werden. Beim Heimatort hingegen soll die Kantonszugehörigkeit angegeben werden, weil Gemeindefusionen im Laufe der Geschichte öfters auch Wechsel der Postleitzahlen zur Folge gehabt haben.

1.2.2 Einreichung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen

In Mailanfragen wähten sich viele Stimmberechtigte vergessen, als sie drei Wochen vor dem Wahltag ihr *Wahlmaterial* immer noch nicht besaßen, wie sie es sich von *Volksabstimmungen* her gewohnt sind.

Daher soll die *Wahlanmeldefrist auf den Monat August eingegrenzt* und die Verteilung des Wahlmaterials bürgerfreundlich auf die viertletzte Woche vorverlegt werden, damit auch Auslandschweizer Stimmberechtigte ihr Wahlmaterial so rechtzeitig erhalten, dass sie ihr Stimmrecht tatsächlich ausüben können.

Die kürzeren Fristen beeinträchtigen auch die effektive Ausübung des Stimmrechts durch Auslandschweizer Stimmberechtigte. Papierbeschaffung sowie Druck und Verteilung der Wahlzettel erlauben keine Wahlanmeldeverschiebung nach hinten näher zum Wahltermin; im Gegenteil drängt es sich auf, die Wahlanmeldung künftig von Bundesrechts wegen ausschliesslich im *August* zu konzentrieren.

1.2.3 Beobachtung von Urnengängen statt Nachzählung bei sehr knappen Ergebnissen von Urnengängen

Gegenüber einzelnen Gerichtsurteilen ist dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers Nachachtung zu verschaffen: Auch sehr knappe Ergebnisse eines Urnengangs rechtfertigen Nachzählungen nur, wo Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind.

Die Rechtsprechung hat bereits einige Klärungen gebracht:

- I. BGE 136 II 132 ff. hatte annehmen lassen, künftig könne gegen eidgenössische Urnengänge teilweise ohne vorgängige Beschwerde an die Kantonsregierung auch direkt beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden. Mit

Entscheid vom 20. Dezember 2011²³ grenzt das Bundesgericht nun folgendermassen ab: Werden Unregelmässigkeiten anlässlich eines Urnengangs überhaupt erst im Nachhinein bekannt, so können solche unechten Noven *nach erfolgloser früherer Beschwerdeführung* vor Bundesgericht den ursprünglichen Gerichtsentscheid in Frage stellen und zu einer Revision (Art. 123 Abs. 2 Bst. a Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005²⁴) führen. blieb hingegen eine Abstimmungsbeschwerde gegen den Urnengang aus, müssen die neu entdeckten Tatsachen und Beweise, die die Korrektheit des früheren Urnengangs in Frage stellen, in analoger Anwendung von Artikel 77 Absatz 2 BPR sofort²⁵ vor der *Kantonsregierung*²⁶ geltend gemacht werden. Damit hat das Bundesgericht die Frage des Instanzenzugs nachvollziehbar geklärt und die Unsicherheiten nach dem Bundesgerichtsentscheid zur Volksabstimmung über die biometrischen Pässe²⁷ beseitigt.

- II. Bei *Nationalratswahlen* im Proporzverfahren sind angesichts des sehr engmaschigen Normengeflechts *Nachzählungen* einzig angebracht, wenn *Unregelmässigkeiten* glaubhaft gemacht worden sind, die nach Art und Umfang ein Wahlresultat hätten zum Kippen bringen können.²⁸

Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass der *historische Gesetzgeber en connaissance de cause* bewusst darauf verzichtete, für sehr knappe Wahlergebnisse Nachzählungen anzuordnen, ohne dass eigentliche Unregelmässigkeiten geltend gemacht worden wären, und stattdessen aus dem alten Nationalratswahlgesetz für Stimmgleichheit bewusst den Losentscheid unverändert auch ins neue Gesetz übernahm (Art. 20 und Art. 43 Abs. 3 BPR). Während der Beratungen des BPR fanden die Nationalratswahlen 1975 statt, und auf der Liste Nr. 4 im Kanton Aargau erzielte der letzte Gewählte 32 198 Stimmen, der erste Ersatzkandidat 32 190 Stimmen.²⁹ Eine Wahlbeschwerde verlangte eine Nachzählung und wurde sowohl vom Regierungsrat des Kantons Aargau als auch vom Nationalrat abgewiesen.³⁰ Der Berichterstatter der nationalrätlichen Wahlprüfungskommission kommentierte: «Das Gesetz sieht aber nicht vor und gibt auch niemandem einen Anspruch darauf, dass bei einem knappen Resultat zu den ohnehin in das Verfahren eingebauten Kontrollen hinzu eine Nachzählung vorgenommen wird. Die Nachzählung müsste, um nicht ungerecht zu sein, das gesamte Material eines Wahlkreises betreffen und würde einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern. Es liesse sich auch keine einleuchtende Grenze dafür angeben, wann eine Nachzählung stattfinden soll und wann nicht. Knappe Resultate sind nämlich nicht selten. (...) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Nachzählung nur stattfinden könnte, wenn ein Zählfehler unter Hinweis auf einen konkreten Sachverhalt glaubhaft gemacht wird. Im vorliegenden Fall weist der Beschwerdeführer wohl auf einige Unstimmigkeiten hin, die aber im Verlaufe des normalen Auszählverfahrens

23 BGE 138 I 77 E. 4.6

24 SR 173.110

25 BGE 121 I 5

26 BGE 137 II 177

27 BGE 136 II 132 ff.

28 BGE 138 II 9–11 E. 3.2–3.4

29 Vgl. BBl 1975 II 2032. Diese Differenz war zwölf Mal kleiner als heute die Nachzählquoten der Kantone ZH, SH und GR (vgl. Ziff. 1.1.2).

30 AB 1975 N 1538–1541

festgestellt und korrigiert wurden, oder Differenzen, wie sie zwischen provisorisch mitgeteilten und endgültig ermittelten Abstimmungsergebnissen immer wieder auftreten. Der Beschwerdeführer kann keinen konkreten Umstand nennen, der auf einen noch nicht festgestellten und nicht korrigierten Fehler hindeuten würde. Es besteht daher kein Anlass für eine Nachzählung»³¹.

Der historische Gesetzgeber wollte 1976 keine Nachzählungen angeordnet wissen, solange keine *Unregelmässigkeiten* glaubhaft gemacht seien. Eine Stärkung des Vertrauens in die direkte Demokratie durch Ermöglichung (nicht Erzwingung) geeigneter *Kontrollen* bietet zu Nachzählungen eine taugliche Alternative.

Damit verbindet sich die Umsetzung einer parlamentarischen Initiative Joder, der die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 18. Oktober 2012 Folge zu geben beschlossen hat: Auch bei Volksabstimmungen sollen Nachzählungen nur bei glaubhaft gemachten Unregelmässigkeiten angeordnet werden.

Aufwändigen Nachzählungen zieht der Bundesrat die Möglichkeit vor, Urnengänge beobachten zu lassen.

Ansätze zu solchen Beobachtungsmöglichkeiten bestehen bereits in den verschiedensten Kantonen. Die einen (etwa SO oder SH) schreiben vor, dass die Wahl- und Abstimmungsergebnisse durch Personen unterschiedlicher Parteien auszuzählen sind, und stellen auf diese Weise eine milizartige wechselseitige Kontrolle sicher. In einigen Kantonen werden die Mitglieder des Urnen- und/oder des Abstimmungsbüros vom Volk gewählt (OW, FR, AG und TG, z.T. auch GR). Andere haben eine Kommission eingerichtet, die die professionellen Resultatermittlerinnen und Resultatermittler überwacht und Zutritt zu allen Akten hat; in dieser Kommission nehmen alle im Kantonsparlament vertretenen Parteien Einsitz (z. B. NE und GE). Eine vierte Möglichkeit besteht darin, dass Vertreterinnen und Vertretern aller Parteien (so SZ, SG, VD, VS, GE und JU) oder interessierten Stimmberechtigten Zutritt zu einem abgegrenzten Bereich der Ausmittlungsräumlichkeiten (etwa auf der Zuschauertribüne einer Turnhalle, in der die Auszählerarbeiten abgewickelt werden) gewährt wird (z. B. SZ, SH, VD, NE und JU). Wichtig ist bei dieser letzten Methode, dass die Zuschauenden klar von den Auszählenden getrennt bleiben und weder Abstimmungsdokumente behändigen noch das Stimmgeheimnis verletzen können. In dieser Weise konnte nach einem Bundesgerichtsentscheid³² etwa in der Stadt Bern die Nachzählung von interessierten Stimmberechtigten beobachtet werden.

1.3 Vernehmlassung

Am 8. März 2013 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (VE-BPR). Die Vernehmlassung dauerte bis zum 30. Juni 2013. Insgesamt sind 51 Stellungnahmen eingegangen, von denen allerdings vier nur mitteilen, dass sie auf eine materielle Stellungnahme verzichten. Neben der Staatsschreiberkonferenz haben sämtliche Kantone eine Stellungnahme eingereicht. Stellung genommen haben auch sieben Parteien (SVP, SPS, FDP, CVP, BDP, GPS, EVP), der Schweizerische Gewerbe-

³¹ AB 1975 N 1540; dazu vgl. BGE 138 II 5–12 und 13–22

³² BGE 131 I 442

verband, das Centre Patronal, der Schweizerische Bauernverband, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, ferner die Auslandschweizer-Organisation und auf die Frage der Stimmrechtsbescheinigungen beschränkt der Schweizerische Städteverband, der Schweizerische Gemeindeverband, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete und der Verband schweizerischer Einwohnerdienste einerseits sowie andererseits mit identischem Wortlaut der Verkehrs-Club der Schweiz, Pro Natura Schweiz und WWF Schweiz und schliesslich der persönliche Mitarbeiter eines Mitglieds des Ständerats. Einzelheiten der Vernehmlassungsergebnisse finden sich im Ergebnisbericht.³³

1.3.1 In der Vernehmlassung gutgeheissene Kernthemen

Die Vorlage und ihre Regelungsdichte werden von einer grossen Mehrheit «grundsätzlich» begrüsst. Mit dem Vorziehen des Wahlmeldeschlusses und der Verteilung des Wahlmaterials sowie der Möglichkeit eines nachträglichen Ausschlusses mehrfach Kandidierender von der Nationalratswahl, mit der Einschränkung von Nachzählungen sehr knapper Abstimmungsergebnisse auf Fälle glaubhaft gemachter Unregelmässigkeiten und mit der Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die längst praktizierte Erstellung von Panaschierstimmenstatistiken sind die Stellungnahmen von vereinzelt Ausnahmen abgesehen oder gar einstimmig einverstanden. Diese Kernthemen werden unverändert in diese Vorlage übernommen.

1.3.2 In der Vernehmlassung umstrittene Kernthemen

40 Prozent der Antworten bezweifeln die Praktikabilität einzelner Massnahmen.

Zwar enthielt die Vernehmlassungsvorlage keine Themen, die von den Vernehmlassern grossmehrheitlich abgelehnt worden wären. Aber einige Themen wurden in den Stellungnahmen überaus kontrovers kommentiert.

1.3.3 Nationalratswahlen

Bei andern Fragen ist der Umstand von Bedeutung, dass die ungleiche Verteilung von Nutzen und Aufwand einmal Kantone und Parteien, ein andermal Majorz- und Proporzkantone entzweit. Aus diesem Grund verzichtet der Entwurf des Bundesrates beim Proporzwahlverfahren darauf,

1. die Beschaffung einer gehashten AHV-Nummer für alle Kandidierenden bei Nationalratswahlen vorzuschreiben, weil dies von einer Zweidrittelmehrheit aller Kantone abgelehnt wird;
2. die obligatorische Berufsangabe aller Kandidierenden in Proporzwahlkantonen zu streichen, was bei Parteien und Wirtschaftsverbänden unisono auf Widerstand stösst.

³³ Der Ergebnisbericht ist veröffentlicht auf: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > Bundeskanzlei

Im Vernehmlassungsverfahren begrüsst die Parteien sowohl die Beschaffung einer gehashten AHV-Nummer als auch die Streichung der Einschränkung der Einreichung einer einzigen Liste pro registrierte Partei für den Quorumserlass. Dennoch ist die Ermächtigung seitens aller Kandidierenden an die Wahlkontrollbehörden zur Einholung einer bereichsspezifisch auf der Basis ihrer neuen *13-stelligen AHV-Nummer* im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer nicht mehrheitsfähig. Der Vorschlag stiess bei den Kantonen auf starken Widerstand. Er erscheint ihnen allzu aufwändig. Dabei wurde auch die Preisgabe des Junktims zwischen Verzicht auf das Quorum einerseits und Einführung der gehashten AHV-Nummer andererseits angeregt. Dies wird aber vom Kanton Wallis entschieden abgelehnt. Der Walliser Staatsrat verlangt nicht weniger, sondern im Gegenteil mehr Schranken gegen die unaufhaltsam wachsende Anzahl Nationalratswahllisten, nachdem von den 2011 dort eingereichten 29 Listen 18 jeweils weniger als ein Prozent der Stimmen erzielt hatten.

Zur Behebung der Schwierigkeiten verbleibt die Option, den Kantonen zu ermöglichen, den Wahlanmeldetermin generell weiter nach vorne zu verlegen. Je nach Kanton kann dies die Parteien dazu veranlassen, das Kandidatenausleseverfahren vor der Sommerpause abzuschliessen. Um dies zu vermeiden, waren einige EDV-gestützte Massnahmen vorgeschlagen worden, die sich aber nicht als mehrheitsfähig erwiesen haben.

Der Kanton Wallis wünschte die Vorverlegung des Wahlanmeldeschlusses bereits auf den Juli des Wahljahres. Der Bundesrat hält nun am Unterschriftenquorum für registrierte Parteien fest, die im Kanton mehr als eine einzige Liste einreichen. Im Gegenzug kann und soll den Parteien die Einreichung ihrer Wahlvorschläge im August möglich bleiben. Die Kantone können den Wahlanmeldeschluss im August nach ihren Bedürfnissen festlegen und haben so genügend Spielraum. Der Kanton Wallis beispielsweise kann so gegenüber seiner eigenen bisherigen Praxis einen Zeitgewinn von vier Wochen realisieren.

Mangels Mehrheitsfähigkeit fällt die Hilfe neuer technischer Mittel zur rascheren Identifizierung aller Kandidatinnen und Kandidaten aus. Daher übernehmen allein die Normen über die Streichung der Namen mehrfach Kandidierender diese Sicherung.

Aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse einerseits und des Einwands des Centre Patronal andererseits, dass Berufsangaben in Proporzkantonen nicht weniger informativ seien als in Majorzkantonen (vgl. Art. 47), verzichtet der Bundesrat darauf, die Berufsangabe für Nationalratskandidaturen in Proporzkantonen zu streichen.

1.3.4 Beobachtung von Urnengängen statt Nachzählungen

Der Vorschlag, Stimmberechtigten die Beobachtung von Urnengängen zu ermöglichen, ist bei den Kantonen zu gleichen Teilen auf Zustimmung und Ablehnung gestossen. Kritische Stellungnahmen artikulierten dabei aber die Befürchtung, dass vielen Kantonen und Gemeinden aufwändige Zusatzobliegenheiten auferlegt werden sollten, und machten auf Differenzen zwischen dem apodiktischen Wortlaut des Gesetzesentwurfs und dem flexibleren Kommentar aufmerksam. Diesem Anliegen wurde mit einer neuen Formulierung Rechnung getragen.

1.3.5

Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren

Mit der Motion 12.3975 beauftragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats am 19. Oktober 2012 den Bundesrat, den Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zu unterbreiten, wonach getrennte Fristen für die Einreichung von Unterschriften für Referenden sowie Volksinitiativen durch die Referendums- und Initiativkomitees und für die Stimmrechtsbescheinigung vorgesehen werden. Den Gemeinden solle eine bestimmte Frist gesetzt werden, innerhalb welcher sie die Stimmrechtsbescheinigung vorzunehmen haben. Die Motion knüpfte an Vorkommnisse im Zusammenhang der Referenden gegen die drei Abgeltungssteuerabkommen mit Deutschland³⁴, dem Vereinigten Königreich³⁵ und Österreich³⁶ an. Der Nationalrat überwies die Motion am 10. Dezember 2012³⁷; der Ständerat hingegen lehnte am 10. Juni 2013 die Motion ab³⁸, weil er die vorliegende Botschaft des Bundesrates abwarten wollte.

Bei den *Volksrechten* hatte der Bundesrat folgenden Regelungsvorschlag für eine Innendifferenzierung der Sammelfristen ins Vernehmlassungsverfahren gegeben:

Art. 62 Abs. 2 zweiter Satz

2 ... Listen, die ihr vor dem 81. Tag der Referendumsfrist eingereicht worden sind, gibt sie vor dem 95. Tag zurück.

Art. 70 Ergänzende Bestimmungen

¹ Die für das Referendum aufgestellten Bestimmungen über die Unterschrift (Art. 61), die Stimmrechtsbescheinigung (Art. 62) und die Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung (Art. 63) gelten sinngemäss auch für die Volksinitiative.

² Die Amtsstelle gibt den Absendern alle Unterschriftenlisten zu Volksinitiativen, die ihr vor Beginn des 14. Monats der Sammelfrist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht worden sind, vor Beginn des 17. Monats zurück.

Die Überlegung hinter diesem Vorschlag war, dass damit der Grossteil der Unterschriften so innerhalb der ersten rund vier Fünftel der Frist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden dürfte und infolgedessen Belastungsspitzen bei den Gemeinden bei einer Häufung von Volksbegehren oder über die Festtage gebrochen werden könnten, was dann automatisch auch die Erledigungschancen für Bescheinigungsrestanzen letzter Minute verbessere. Damit sollten insbesondere die Initiativ- und Referendumskomitees erheblich bessere Planungssicherheit erhalten.

Doch sind diese Vorschläge im Vernehmlassungsverfahren sehr kontrovers aufgenommen worden: Derweil der Regelungsvorschlag den Kantonen, Städten und Gemeinden viel zu weit ging, kritisierten einige Nutzer ihn als zu schwach.

³⁴ BBl 2012 8555

³⁵ BBl 2012 8575

³⁶ BBl 2012 8591

³⁷ AB 2012 N 2105 f.

³⁸ AB 2013 S 472–474

Die Vernehmlassungsergebnisse zu einer weitergehenden Revision der Artikel 62 und 70 BPR fielen kontrovers aus. Konzertierte Anregungen aus der Vernehmlassung vernachlässigen seitens der Kunden, dass im Zeitalter starker Häufung von Volksbegehren zur Berechnung des Zeitbedarfs kein Referendum und keine Volksinitiative isoliert betrachtet werden kann, oder beruhen zum anderen Teil auf unzutreffenden Behauptungen über frühere Regelungen, derweil eine Stellungnahme des Städteverbands die Vorgaben der Bundesverfassung ausser Acht lässt.

So lässt die Verfassung es sicherlich nicht zu, die Stimmrechtsbescheinigung von Unterschriften zu verweigern, die nach dem 75. Tag bei der bescheinigenden Behörde eintreffen. Umgekehrt trifft es keineswegs zu, dass Stimmrechtsbescheinigungen vor 1995 erst nach der Sammelfrist einzuholen gewesen wären (vgl. AS 1978 688 Art. 62–64).

Angesichts dieser unvereinbaren Extremstandpunkte verzichtet der Bundesrat darauf, eine Gesetzesänderung vorzuschlagen. Besser als ein kontrovers aufgenommenen Regelungsvorschlag vermögen der Gesamtschau Organisations- und Informationsvorkehrungen zu genügen, die sich an der Intention des ursprünglichen Gesetzgebers orientiert, der *sowohl* die Einreichung der Unterschriften zur Stimmrechtsbescheinigung *rechtzeitig vor Ablauf der Sammelfrist* als auch die *unverzügliche* Rückgabe der bescheinigten Unterschriften an die Absendenden (Art. 62 Abs. 2 und Art. 70 BPR) verlangte. Gemeinsam mit der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz hat die Bundeskanzlei einer breiten Anregung aus dem Vernehmlassungsverfahren folgend ein Vademecum für Stimmregisterbehörden erarbeitet und die Leitfaden für Urheber eidgenössischer Volksbegehren leicht verständlich neu redigiert, um für Sammelnde Anreize zu schaffen und für Amtsstellen Belastungsspitzen zu brechen und zur Klärung der Beweislage beizutragen. Diese Massnahmen sollen dazu beitragen, den nach kantonalem Recht zuständigen Amtsstellen den nötigen Spielraum zu erhalten, damit diese *alle* in der Unterschriftensammlung stehenden Volksbegehren zumindest so behandeln können, dass keines an der verfassungsmässigen Sammelfrist scheitern muss.

Damit werden Verbesserungen in der Praxis über organisatorische Massnahmen angestrebt. Diese Praxis entspricht nach dem Urteil des Bundesgerichts dem klaren Willen des Gesetzgebers und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BGE 139 II 303 E. 7.5). Die Praxis trägt dem Willen beinahe aller Kantone und des Grossteils der Parteien Rechnung. Die Kantone sind überzeugt, dass dieses Vademecum der Bundeskanzlei im Sinne einer effizienten organisatorischen Massnahme (Qualitätssicherung und Business Continuity Management) zutage getretene Schwachstellen bereits beheben lasse.

So oder so gilt, was der Schweizerische Gewerkschaftsbund in seiner Vernehmlassung zu Recht ausführt: Behörden haben sich einer beförderlichen Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zu befleissigen. Dies geht auch klar aus dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid hervor.

Zur Unterstützung der Referendums- und Initiativkomitees überarbeitet die Bundeskanzlei derzeit auch die Leitfaden für die Lancierung von Volksbegehren.

1.3.6 **Rechtsmittel**

Nicht in der Lage sieht sich der Bundesrat, einzelne Anregungen von Kantonen aus dem Vernehmlassungsverfahren aufzunehmen, von Bundesrechts wegen kantonale Rechtsmittelsysteme zu den Ständeratswahlen zu übersteuern. Artikel 150 Absatz 3 der Bundesverfassung ist ernst zu nehmen. Gewünschtenfalls müssten die Kantone ein solches Vorhaben schon selber vortragen.

1.3.7 **Weitere nicht berücksichtigte Revisionswünsche**

Im Zusammenhang mit Vollzugsunterschieden im Bereich der politischen Rechte des Bundes wurde in jüngerer Zeit öfters in Medien und seitens Privater und im Vernehmlassungsverfahren überraschenderweise auch von einzelnen Kantonen mehr Zentralisierung in der Regelung der politischen Rechte des Bundes gefordert. Damit würden aber in den wenigsten Fällen Probleme gelöst, sondern zumeist nur verschoben. Dies ist nicht sinnvoll. Grundsätzlich ist die bewährte Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund im Bereich der politischen Rechte beizubehalten. Die politischen Rechte sind in den Kantonen gewachsen. Damit haben sich verschiedene, aber zumeist sehr bewährte Traditionen herausgebildet. Diese Vielfalt birgt mindestens so viele Chancen wie Risiken. Freilich ist es nicht sinnvoll, die föderalistische Vielfalt für die Selbstorganisationsprozesse des Bundes noch weiter zu treiben: Mit einer weiteren Erhöhung der Komplexität müssten auch Pannenrisiken wachsen.

Im Bereich der politischen Rechte sind mittlerweile viele Revisionswünsche unterschiedlichster Herkunft und Tragweite festzustellen. Die tief greifenden gesellschaftlichen, technischen und ökonomischen Entwicklungen und Umwälzungen lassen es angezeigt erscheinen, in der kommenden Legislatur die Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte einzuleiten. Dieses Vorhaben dürfte indessen äusserst arbeits-, recherche- und zeitintensiv werden und sich über Jahre erstrecken (vgl. Ziff. 1.1).

Die vorliegende Revision der politischen Rechte kann nicht warten bis zu einer Totalrevision der Kodifikation. Demokratische Kernprozesse wie Wahlen und Volksabstimmungen werden von verschiedensten gesellschaftlichen, rechtlichen und politischen Entwicklungen mit beeinflusst. Man denke nur an die Frage der Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Alle diese Veränderungen haben Rückwirkungen auf die direktdemokratischen Institutionen. Sie müssen in jedem Fall funktionsfähig bleiben; dies darf auf keinen Fall dem Zufall überlassen werden, weil Pannen das Vertrauen in die direktdemokratischen Institutionen und damit in ein Kernverfahren schweizerischen Verfassungsverständnisses untergraben würden.

Die hier zu behandelnden Fragen betreffen die Nationalratswahlen und die damit zusammenhängenden Gerichtsferien sowie vom Bundesgericht thematisierte Abstimmungsprobleme. Weil diese Massnahmen vordringlich sind und zumindest in Teilen bereits 2015 anwendbar sein sollen, soll die Vorlage nicht mit andern, umstrittenen Fragen belastet und verzögert werden.

Im Bereich der Nationalratswahlen selber *verzichtet* die Vorlage daher auch auf ein *neues, erfolgswertneutraleres Wahlverfahren*. Die Vorlage des Bundesrates schlägt *keinen* Systemwechsel von Hagenbach-Bischoff zum doppelt-proportionalen Sitzteilungsverfahren mit Standardrundung («doppelter Pukelsheim») vor. Ein System-

wechsel zum Sitzverteilungsverfahren des «doppelten Pukelsheim» sollte zuerst in den Kantonen breiter Fuss fassen können.³⁹

Der Kanton Wallis weist im Vernehmlassungsverfahren darauf hin, dass bei den Nationalratswahlen 2011 von den im Kanton insgesamt eingereichten 29 Wahlvorschlägen 18 Listen bei der Wahl jeweils nicht einmal ein Prozent der Stimmen zu erzielen vermochten. Ein weiterer Zuwachs der Wahlvorschläge kann den Wählerinnen und Wählern auch den Überblick erschweren. Insofern kann man sich fragen, ob dies noch im Sinne der Wählenden sei. Der Kanton Wallis regt daher alternativ an zu prüfen, ob die Listen bei Verfehlen eines Stimmenminimums an den Druckkosten zu beteiligen wären oder ob die Anzahl Teilnehmerlisten bei Listenverbindungen limitiert werden könnte. Damit dürfte aber der Listenzersplitterung kaum Einhalt geboten werden können. Der Vorschlag eines Druckkostenbeitrags für Listen, die einen minimalen Stimmenprozentsatz verfehlen, und die ersatzlose Streichung der Unterlistenverbindung hat sich bereits 1994 als nicht mehrheitsfähig erwiesen.⁴⁰

Nicht mit dieser Vorlage behandelt werden kann die Anregung der Kantone Bern und Schaffhausen aus dem Vernehmlassungsverfahren, den Instanzenzug bei Beschwerden zu eidgenössischen Volksabstimmungen von Grund auf neu zu überdenken. Dieses Anliegen wird vertiefter Prüfung in einem grösseren Rahmen bedürfen.

Unberücksichtigt bleiben in dieser Vorlage auch diverse Anregungen der OSZE Wahlbewertungskommission vom 30. Januar 2012⁴¹ zu den Urnenlokalen (zusätzliche Einrichtungen wie Sichtschutz in jedem Wahllokal, Zugänglichkeit der Wahllokale für Menschen mit Behinderungen, Wahlurnen mit betrugssicher nummerierten Plomben) und weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der elektronischen Stimmabgabe. Sie werden auf anderem Wege fallweise umgesetzt. Das beim Debriefing der Bundeskanzlei mit den Kantonen nach den Nationalratswahlen 2011 eingeleitete gemeinsame Vorgehen ist sofortigem gesetzgeberischem Handeln vorzuziehen. Es erlaubt zielgerichtete und verhältnismässige Massregeln zu suchen und abzusprechen. Zur Erhebung des Wahlverhaltens der Frauen genügt die vorhandene Gesetzesgrundlage (Art. 87 Abs. 2 BPR). Nicht in dieser Vorlage zu behandeln sind auch Massnahmen gegen Abstimmungsmanipulationen mit altersbedingt geschwächten Personen sowie das Schicksal unfrankierter brieflicher Stimmabgaben.

Föderalistische Überzeugung verwehrt es dem Bundesrat auch, eine von einzelnen Kantonen angeregte Ausdehnung der Beschwerdeverfahrensregeln auf das Ständeratswahlrecht vorzuschlagen. Eine solche Änderung kann im Gesetzgebungsprozess glaubwürdig nur von den Kantonen selbst eingebracht werden.

³⁹ Näheres dazu: Proporzwahlssysteme im Vergleich. Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013 an den Bundesrat (abrufbar unter www.bk.admin.ch > Themen > Politische Rechte > Nationalratswahlen), bes. Ziff. 2.8.

⁴⁰ BBl 1993 III 482–485, 520 und 534 f.; AB 1993 N 2474–2487, 1994 S 184–186 und 189 f., 1994 N 325–329.

⁴¹ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011

1.4 **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

1.4.1 **Kontrolle der Kandidaturen bei Nationalratswahlen**

Einreichungsschluss für Wahlvorschläge und Zustellung der Wahlunterlagen

Insbesondere in grossen Kantonen ist die für die Stimmberechtigten verkürzte Frist bei Nationalratswahlen zum Ärgernis geworden, wo Hunderte von Kandidaturen zu studieren wären. Eine Verlängerung und Verteuerung des Wahlkampfes sind deswegen in den wenigsten Fällen zu befürchten: Die Erfahrung zeigt, dass der Wahlkampf drei Wochen vor dem Wahltag längst in vollem Gang ist. Der Aspekt der Wahlkampfkosten muss aber auch zurücktreten vor der verfassungsmässigen Wahl- und Abstimmungsfreiheit, die den Stimmberechtigten einen Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Willenskundgabe verleiht (Art. 34 BV). Wenn die meisten Parteien das Kandidatenangebot laufend ausbauen, wird man den Wählerinnen und Wählern auch die entsprechende Zeit für das Studium einräumen müssen.

Der kantonale Endtermin für die Einreichung von Wahlvorschlägen ist von den Monaten August und September auf den Monat August des Wahljahres zu konzentrieren. Im Gegenzug zur Konzentration des Wahlanmeldeschlusses auf den Monat August soll das Wahlmaterial den Stimmberechtigten wie bei Volksabstimmungen in der viertletzten Woche statt erst zehn Tage vor dem Wahltag zugestellt werden. Viele Reklamationen belegen es: Eine bürgerfreundliche Regelung verlangt die Angleichung dieser Fristen. Dafür sprechen noch weitere Gründe:

1. Die Nationalratswahlen finden von Gesetzes wegen am zweitletzten Oktobersonntag statt (Art. 19 BPR). Kurz zuvor sind in vielen Kantonen die Herbstschulferien. Ferienreisen im Herbst erfreuen sich wachsender Beliebtheit. Über 80 Prozent aller Wählenden stimmen heute brieflich. Sind sie während der zehntägigen Frist ferienabwesend, in der ihnen das Wahlmaterial zur Verfügung steht, so kann dies die Wahlbeteiligung beeinträchtigen. Eingaben teilnahmeverhinderter Personen anlässlich der Nationalratswahlen 2011 bestätigen diese Befürchtung. Mit der Verteilung des Wahlmaterials in der viertletzten Woche vor dem Wahltag wird dieses Risiko bürgerorientiert vermindert.
2. Verschärft stellt sich das Problem noch für Auslandschweizer Wahlberechtigte. Zwar hält Artikel 2b der Verordnung vom 24. Mai 1978⁴² über die politischen Rechte (VPR) die Kantone an, den Auslandschweizer Stimmberechtigten das Wahlmaterial eine Woche früher zuzustellen. Dennoch ist für manche interessierte Auslandschweizer Wahlberechtigte die Teilnahme an den Nationalratswahlen mit den bisherigen verkürzten Zustellfristen illusorisch. Denn nach Artikel 29 Absatz 4 BPR beträgt die Listenbereinigungsfrist *zwei Wochen*, falls nicht die kantonale Gesetzgebung sie ausdrücklich auf eine Woche verkürzt. Der Wahltermin (zweitletzter Oktobersonntag, Art. 19 Abs. 1 BPR) liegt von Gesetzes wegen zwischen dem 18. und dem 24. Oktober.

⁴² SR 161.11

3. Die Frist für die Zustellung besonders kostengünstiger Massensendungen durch die schweizerische Post beträgt heute sieben Arbeitstage; die Gemeinden werden das Wahlmaterial nicht schneller und damit doppelt so teuer versenden wollen.

Aus diesen Gründen muss die Lösung in einem Vorziehen des Wahlanmeldeschlusses gesucht werden. Dies wird Reklamationen und Beschwerden vorbeugen und das Vertrauen in die korrekte Organisation aller Urnengänge festigen.

Auch der Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission vom 30. Januar 2012 über die eidgenössischen Parlamentswahlen vom 23. Oktober 2011⁴³ thematisiert diese Schwierigkeit:

«Es sollte abgeklärt werden, ob eine längere Frist zur Auslieferung der Wahlunterlagen an die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eingeführt werden könnte. Dabei müssen aber auch andere Fristen, wie die Registrierung der Kandidierenden, in Betracht gezogen werden.»

Präzisierung der Kandidatenangaben

Bund und Kantone haben von Gesetzes wegen zu gewährleisten, dass keine Kandidatur auf mehr als einer einzigen Liste eines einzigen Proporzkantons erscheint (Art. 27 BPR).

Sicherzustellen ist ebenfalls, dass keine Personen kandidieren, die gar nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzen oder noch minderjährig sind. In Zeiten grosser Migration nehmen auch unter Nationalratskandidaturen eingebürgerte Personen mit fremdsprachigen Namen zu. Ausserdem gibt es insbesondere in den umliegenden Staaten eine erkleckliche Anzahl Gemeinden, die den gleichen Namen haben wie Schweizer Gemeinden. Die Angabe des Gemeindepnamens (öfters auch des Flurnamens) unter dem Heimatort, aber auch fehlende Angaben erschweren diese Prüfung.

Bundesangestellte dürfen selbstverständlich kandidieren, müssen sich aber im Falle der Wahl zwischen Nationalratsmandat und Bundesanstellung entscheiden. Bundesangestellte zu erkennen, ist sehr schwierig, weil die wenigsten Berufsbezeichnungen geschützt sind, weil jede berufliche Tätigkeit mit vielen verschiedenen Bezeichnungen umschrieben werden kann und weil viele Kandidatinnen und Kandidaten statt Berufsangaben Selbstbekenntnisse (z. B. Lebenskünstlerin), eine Anhäufung politischer Funktionen (z. B. Grossratsupplicant, Gemeinderat) und gesellschaftlicher Ehrungen (z. B. ehemaliger Präsident einer Vereinigung) angeben.

Zusammengenommen ergeben die Massnahmen Sinn; sie vermeiden Mehrkosten für die Gemeinden ebenso wie zusätzlichen Zeitdruck und erhöhte Risiken für die Kantone und die Druckereien und ermöglichen den Stimmberechtigten ein besseres Studium der Wahlvorschläge und die Wahlteilnahme.

Streichung von Doppelkandidaturen nach Bereinigung der Wahlvorschläge

Wird nach der Listenbereinigung eine Person entdeckt, die auf mehreren verschiedenen Listen eines Kantons oder auf Listen mehrerer Kantone kandidiert, so hat im ersten Fall die kantonale Wahlbehörde, im zweiten Fall die Bundeskanzlei dies bekannt zu geben. Infolgedessen ist der Name dieser kandidierenden Person bei der

⁴³ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, Ziff. XIII Bst. A, S. 15.

Resultatermittlung auf jedem Wahlzettel zu streichen, auf dem sie aufgeführt wird. Diese Regelung überträgt das Gebot der Streichung von Mehrfachkandidaturen (Art. 27 Abs. 1 und 2 BPR) aus dem Wahlmeldeverfahren folgerichtig auf den Wahlausmittlungsprozess: Mehrfachkandidaturen verunmöglichen ein korrektes Listenproporzwahlverfahren, weil die Aufführung des blossen Kandidatennamens verhindert, die Stimme auch der Liste der kandidierenden Person zuzuordnen. Das Streichungsgebot von Artikel 27 BPR ist daher *conditio sine qua non* korrekter Anwendung des Verfahrens Hagenbach-Bischoff.

Meldung von Kandidaturen auch in Majorzkantonen ohne stille Wahl

Zwei neue Entwicklungen entfalten auch auf Nationalratswahlen unvermeidliche Wirkungen: Seit der Liberalisierung der Ausübung politischer Rechte (freie Wahl zwischen Urnengang und brieflicher Stimmabgabe für Auslandschweizer Stimmberechtigte seit 1993) ist die Anzahl der Auslandschweizerinnen und -schweizer, die sich ins Stimmregister eintragen lassen, auch in den Majorzkantonen stark angestiegen.

Tabelle 9

Im Stimmregister eingetragene Auslandschweizerinnen und -schweizer

Kanton	1992 (BBl 1992 III 724)	2011 (BBl 2011 8267 ff.)	Bemerkungen
UR	14	351	
OW	32	403	
NW	37	418	
GL	71	674	
AR	83	938	erst seit 2003 Majorzkanton
AI	37	267	
alle Majorzkantone	274	3051	Zuwachs um 1100 %

Die Informatik und namentlich die zunehmende Ermöglichung der elektronischen Stimmabgabe für Auslandschweizer Stimmberechtigte hat auch neue Bedürfnisse artikuliert: Derweil Auslandschweizerinnen und -schweizer wegen der verkürzten Zustellfristen für die Wahlunterlagen von ihrem Wahlrecht auch brieflich de facto an den wenigsten Orten Gebrauch machen konnten, sind die Chancen fristgerechter Wahlteilnahme rund um den Erdball mit den seither getroffenen Massnahmen⁴⁴ deutlich gestiegen.

Infolgedessen ist aber – und bei Auslandschweizer Stimmberechtigten verständlicherweise besonders ausgeprägt – das Bedürfnis nach Informationen über die Kandidaturen stark gewachsen. In Proporzkantone wird es abgedeckt, weil dort alle

⁴⁴ Frühere Zustellung des Wahlmaterials an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, neuer Artikel 2b VPR (SR 161.11); Kreisschreiben des Bundesrates vom 20. August 2008 an die Kantonsregierungen zuhanden der Einwohnergemeinden über die Gewährleistung des Stimmrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (BBl 2008 7493); kontinuierliche Informationen in der «Schweizer Revue» (Zeitschrift für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer); unter Mithilfe der Bundesbehörden erstellte Musterbriefe für Auslandschweizer Stimmberechtigte auf der Internetseite der Auslandschweizer Organisation ASO (abrufbar unter: <http://aso.ch> > Beratung > Leben im Ausland > Politische Rechte > Schwierigkeiten bei Abstimmungen).

Listen von Gesetzes wegen (Art. 32 Abs. 1 BPR) zu veröffentlichen sind. In Majorzkantonen mit der Möglichkeit stiller Wahl (OW und NW; Art. 47 Abs. 2 und Art. 50 BPR) lässt sich das Informationsbedürfnis der Auslandschweizer Stimmberechtigten ebenfalls elektronisch problemlos abdecken. In den Majorzkantonen *ohne* stille Wahl (UR, GL, AR und AI) hingegen gibt es bisher kein Verfahren für die Meldung von Kandidaturen, weil dort *für jede wählbare Person (d. h. für jede und jeden der derzeit rund 5 200 000 Schweizer Stimmberechtigten) gültig gestimmt werden kann* (Art. 47 Abs. 1 erster Satz BPR). Die staatliche Neutralitätspflicht im Wahlkampf⁴⁵ verbot den betreffenden Kantonen selektive Angaben über Kandidaturen und stand damit der starken Nachfrage von Auslandschweizer Stimmberechtigten entgegen, Kenntnis über die vorhandenen und aussichtsreichen Kandidaturen, ihre Personalien und ihre politischen Ansichten zu erhalten.

Da es um eine Wahl auf *Bundesebene* geht, muss dieser Zielkonflikt vom *Bundesgesetzgeber* gelöst werden. Verletzungen des staatlichen Neutralitätsgebots im Wahlkampf müssen ebenso vermieden werden, wie umgekehrt die Erfüllung der verfassungsmässigen Garantie freier Willensbildung und unverfälschter Willenskundgabe (Art. 34 BV) heute aufgrund der veränderten Voraussetzungen die nötige minimale Information der Stimmberechtigten auf elektronischem Wege erfordert.

Beiden Erfordernissen kann Rechnung getragen werden, wenn auch die Majorzkantone ohne Möglichkeit stiller Wahl eine bundesrechtliche Grundlage dafür erhalten, dass sie den amtlichen Namen gemäss Personenstandsregister und den im Alltag geführten Namen, ferner Vornamen, Beruf, Heimatort, Wohnort und die portierende Gruppierung all jener Kandidaturen elektronisch bekannt geben können, die der kantonalen Wahlbehörde bis spätestens zum 48. Tag vor dem Wahltag gemeldet worden sind. Auch allen nicht gemeldeten Personen kann in diesen Kantonen zwar gültig die Stimme gegeben werden; weil sie aber fristgerecht kein Interesse am Mandat angemeldet haben, verletzt der Kanton seine Neutralitätspflicht nicht, wenn er die Informationen auf die gemeldeten Kandidatinnen und Kandidaten beschränkt.

Problematischer wäre der Einsatz vorgedruckter amtlicher Wahlzettel mit den Namen aller fristgerecht gemeldeten Kandidaturen zum Ankreuzen sowie einer Leerzeile für die handschriftliche Aufführung einer beliebigen anderen Person. Die gefestigte bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt bei Wahlen strikte staatliche Neutralität⁴⁶. Unzulässig ist auch nach der Lehre bei Wahlen «alles, was Ausschluss Tendenzen fördert und die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Wahlsystems beeinträchtigt.»⁴⁷ In einem Majorzverfahren ohne Numerus clausus der Kandidaturen dürfte diesem Kriterium ein Verfahren kaum genügen, das zwei Behandlungsklassen von Kandidaturen kennt, nämlich explizit auf dem amtlichen Wahlzettel genannte und anonyme.

Abzulehnen wäre erst recht die Option «*nichtamtlicher* vorgedruckter Wahlzettel»⁴⁸: Die zwingende Verwendung amtlicher Wahlzettel ist eine wichtige Errungenschaft des BPR von 1976, weil sie eine *Gleichbehandlung* aller kandidierenden Personen und Gruppierungen sichert und Wahlmanipulationen vorbeugt.⁴⁹ Wahlen sind ein

⁴⁵ Vgl. dazu etwa BGE 113 Ia 293–303

⁴⁶ BGE 118 Ia 262 E. 3; 117 Ia 457 E. 3 c; 113 Ia 296 ff. E. 3 b–f

⁴⁷ Tschannen (1995, 116 f., Rz. 195) mit weiteren Hinweisen zur Doktrin.

⁴⁸ Vgl. Tschannen (1995, 67 f., Rz. 109).

⁴⁹ Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Caroni vom 16.03.2012 (12.3291 «Vereinfachung der Nationalratswahlen in Majorzkantonen»), AB 2012 N 1226.

zentraler staatlicher Selbstorganisationsprozess und gehören in die Hand *neutral* organisierender Behörden, die *öffentlicher Kontrolle* unterliegen. Anders kann der Staat nicht für die Korrektheit des Urnengangs Verantwortung tragen. Mit der Zulassung nichtamtlicher Wahlzettel würden zum Beispiel das Inverkehrbringen gefälschter Wahlzettel erleichtert respektive seine Verhinderung erschwert. Aufgrund von Artikel 34 BV hat der Staat den Wählerinnen und Wählern die Kenntnisnahme aller fristgerecht gemeldeten Kandidaturen zu ermöglichen; diesem Anspruch vermöchte er mit einem blossen Delegieren des Wahlzetteldrucks an die kandidierenden Personen nicht zu genügen.

Zwar könnte die Parallelität von Ständeratswahlnormen und Nationalratswahlrecht im einzelnen Kanton Vorteile bringen. Dem steht aber gegenüber, dass Nationalratswahlen als gesamtschweizerisch-demokratische Wahlen nicht nach 26 verschiedenen kantonalen Verfahren abzuwickeln sind. Im Zeitalter wachsender Mobilität wären die Nachteile unterschiedlicher Verfahren nach Wohnsitzwechseln keineswegs geringer als die Vorteile innerkantonal übereinstimmender Verfahren. Ob einzelne Kantone ihre Ständeratswahlnormen umgekehrt stärker auf das Nationalratswahlrecht abstimmen wollen, steht ausschliesslich in ihrem eigenen Belieben (Art. 150 Abs. 3 BV).

1.4.2 Nachzählung aufgrund glaubhaft gemachter Unregelmässigkeiten

Mit der Justizreform hat das Bundesgericht auch für eidgenössische Urnengänge die Aufgabe erhalten, bei Verletzung der Abstimmungs- und Wahlfreiheit (Art. 34 BV) gestützt auf Artikel 29 und Artikel 29a BV Rechtsschutz zu gewähren, was mit einem Ausbau der Normenkontrolle im Anwendungsfall auf Bundesebene verbunden ist.

Gesetzlicher Ausschluss einer Nachzählung, solange keine Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht sind

Mit der parlamentarischen Initiative 11.502 vom 23. Dezember 2011 verlangte Nationalrat Joder eine Anpassung der Rechtsgrundlagen, damit bei Abstimmungen und Wahlen Nachzählungen nurmehr aufgrund begründeter Hinweise auf Unregelmässigkeiten möglich sind. Er wollte damit eine Rückkehr zum Willen des historischen Gesetzgebers auslösen und die Rechtsunsicherheit beseitigen, die mit dem Urteil des Bundesgerichts (BGE 136 II 132 ff., vgl. Ziff. 1.2.3, I.) zur Frage entstanden war, wo die Grenze zwischen einem «knappen» und einem «sehr knappen» Abstimmungsergebnis zu ziehen sei. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats beschloss am 19. Oktober 2012, dieser Initiative Folge zu geben; in Erwartung der vorliegenden Botschaft verzichtete die Staatspolitische Kommission des Ständerats darauf, der Initiative Folge zu geben. Die parlamentarische Initiative ist noch von keinem Ratsplenum beraten worden.

Bedingt durch verschiedene Faktoren wie einfaches Volksmehr oder doppeltes Mehr einerseits und die kantonale Verfahrenshoheit mit bewährten, aber unterschiedlichen Regelwerken wird eine sachgerechte Regelung von Nachzählungsvoraussetzungen unweigerlich hochkomplex. Daher lohnt es sich auch, über eine Alternative nachzudenken, wonach Nachzählungen auf den Fall beschränkt werden, wo ein sehr knap-

pes Ergebnis vorliegt und wo das Vorliegen *unbehebener Unregelmässigkeiten glaubhaft* gemacht wird.

In der Tat erscheint die These anfechtbar, dass ein sehr knappes Ergebnis einer *Unregelmässigkeit* gleichkomme: Ein sehr knappes Ergebnis – sei es in einem Kanton, sei es gesamtschweizerisch – zeigt an, dass eine Vorlage stark umstritten war. Daraus abzulesen, dass damit auch Unregelmässigkeiten verbunden gewesen sein müssten, verkennt aber gerade, dass bei einer stark umstrittenen Vorlage die wechselseitige *Aufmerksamkeit* gegenüber gegnerischen Manipulationsmöglichkeiten steigt, etwa im Urnenbüro oder in der Auszählsequipe. Stark erhöht ist in solchen Momenten auch die Wachsamkeit der Medien. Hinzu kommt, dass eine gesamtschweizerisch sehr knapp ausgegangene Bundesabstimmung in allen Kantonen durchaus sehr deutliche (aber eben konträre) Teilergebnisse erzielt haben kann. Eine örtliche Eingrenzung der Nachzählung wird dann unmöglich. Mit welchen Kräften und zu welchem Zeitpunkt soll dann eine Nachzählung durchgeführt werden? *Personal-, Zeit- und Platzbedarf* dürfen umso weniger unterschätzt werden, als eine gesamtschweizerische Nachzählung erneut überall *zur gleichen Zeit* abgewickelt und jegliche vorzeitige Bekanntgabe von Teilergebnissen verhindert werden müsste, wenn das Nachzählungsergebnis nicht postwendend Spekulationen, Verdächtigungen, Zweifel und damit neue Beschwerden auslösen soll. Zumal in Kantonen mit Auszählverfahren im *Milizsystem* dürfte es kaum möglich sein, in kürzester Zeit Milizpersonal in genügendender Anzahl aufzubieten; gelingt dies nicht, müsste der Abstimmungsausgang während Wochen in der Schwebe bleiben.

Auch vor dem Verfassungsgebot der Verhältnismässigkeit allen Verwaltungshandelns (Art. 5 Abs. 2 BV) rechtfertigt sich die Nachzählung eines kantonalen Abstimmungsteilergebnisses als bundesrechtliche Pflicht ohne Vorliegen von Anhaltspunkten für irgendwelche Unregelmässigkeiten daher erst, wenn neben dem *kantonalen* Abstimmungsergebnis *auch* das *Bundesergebnis* insgesamt überaus knapp ausgefallen ist.

Nachdem die Schweiz infolge multilateraler Absichtserklärungen, denen sie selber zugestimmt hat, gehalten ist, Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter einzuladen, bietet sich in Artikel 85 die Gelegenheit an, diese niederschwellige Kontrolle in Form der *Ermöglichung der Beobachtung von Urnengängen durch die Stimmberechtigten* oder aber durch die Einrichtung spezieller *kantonalen Wahl- und Abstimmungskommissionen* zu stärken (Entwurf Art. 85), wo Urnen- und Auszählbüros nicht ohnehin bereits durch das Volk bestellt oder kraft kantonalen Rechts mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Parteien besetzt werden. Dieser Weg scheint bedeutend moderater, und er vermeidet eine überaus komplexe Regulierung (vgl. die Darlegungen im Anhang), indem er stattdessen das *begründete* Vertrauen stärkt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich dann auch eine Rückkehr zum Willen des historischen Gesetzgebers sehr wohl vertreten, dessen Kondensat seit 1994 in Artikel 79 Absatz 2^{bis} BPR figuriert und zuvor als Nichteintretensgrund in Artikel 78 Absatz 2 aufgeführt gewesen war: Wo gerügte Unregelmässigkeiten weder nach Art noch nach Umfang geeignet sind, das Hauptergebnis des Urnengangs wesentlich zu beeinflussen, hat die Kantonsregierung eine Beschwerde nicht einmal näher zu prüfen. Die Regelung ist direkt demokratischer Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips.

1.4.3 Beobachtung von Urnengängen

Angeknüpft werden kann an funktionierenden kantonalen Beobachtungs- und Kontrollinstituten für die Ausmittlung von Urnengängen (beispielsweise Wahlkommissionen, Beobachtungsrecht oder Vertretungsrecht aller Parteien im Auszählbüro, Webstreaming mit Zugangscode, Volkswahl der Urnen- und Auszählbüros). Dabei soll es den Kantonen anheimgestellt bleiben, welcher Methode sie den Vorzug geben. Wer bereits entsprechende Mechanismen hat, soll sie fortführen können. Solche Mechanismen haben den Vorteil, *demokratisch abgestützt* zu sein und die Erhaltung von Abstimmungsergebnissen, für die von keiner Seite Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind, nicht über lange Zeit zu verzögern: Erneutes Aufbieten von Auszählungs- und Kontrollequipen einzig wegen knapper Ergebnisse kann kaum je von heute auf morgen passieren, sondern ist sehr aufwändig und zeitintensiv. Bei Bundesabstimmungen über Verfassungsvorlagen ist mit zu bedenken, dass ein überaus knappes Volksergebnis mit einem klaren Ständergebnis einhergehen kann, sodass keine Nachzählung etwas ändern kann. So entstanden beispielsweise bei den Volksabstimmungen über die Totalrevision der Bundesverfassung 1872⁵⁰, über die Waffenausfuhrverbotsinitiative 1972⁵¹ oder über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR 1992⁵² trotz knappen Volksergebnissen sehr deutliche Ergebnisse beim Ständemehr. Ein sehr knappes Bundesvolksmehr kann sich aus vielen deutlichen Kantonsergebnissen zusammensetzen. So erbrachte beispielsweise die Volksabstimmung über das Raumplanungsgesetz 1976⁵³ gesamtschweizerisch eine Differenz zwischen Ja und Nein von 2,2 %; aber einzig der Kanton SG lieferte ein knapperes Teilergebnis, derweil 16 Kantone überaus klare Teilergebnisse mit 10–50 % Unterschied zwischen Annahme und Ablehnung erbrachten; die einen lehnten mit grossem Mehr ab, die andern nahmen klar an.

Hier können auch Erfahrungen mit *internationalen Wahlbeobachtungen* nutzbar gemacht werden. Artikel 8 des Kopenhagener Dokuments von 1990⁵⁴ der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten gesetzliche Grundlagen für regelmässige Wahlbeobachtungen durch die OSZE schaffen. Aus diesem Grund empfahl die OSZE in ihren Schlussberichten vom 3. April 2008⁵⁵ und vom 30. Januar 2012 zu den Wahlbeobachtungen der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen von 2007 und von 2011 der Schweiz, ihre Gesetzgebung über die politischen Rechte zu ergänzen, damit die Beobachtung der Schweizer Wahlen für internationale wie einheimische neutrale Wahlbeobachterinnen und -beobachter ausdrücklich ermöglicht wird. Im Bericht von 2012 ergänzt die OSZE ihre Empfehlung. Spezifische Normen sollten eine effektive Beobachtung der elektronischen Stimmabgabe sicherstellen: «Das OSZE/ODIHR wiederholt seine Empfehlung, die Gesetzgebung zu den Wahlen mit einem Zusatz zu versehen, welche die Anwesenheit von internationalen und einheimischen unabhängigen

⁵⁰ BBl 1872 II 369 f.

⁵¹ BBl 1972 II 1449

⁵² BBl 1993 I 168

⁵³ BBl 1976 II 1567

⁵⁴ Deutsch wiedergegeben in BBl 1991 I 1072 f.

⁵⁵ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 21 October 2007, Ziff. IV Bst. E, S. 7: «While the accreditation and co-operation received by the OSCE/ODIHR EAM was most welcome, in order to fully comply with paragraph 8 of the 1990 OSCE Copenhagen Document, the electoral legislation should be amended to specifically allow for international and domestic non-partisan observers.»

Beobachtern explizit erlaubt, dies in Anlehnung an Paragraf 8 des Dokuments von Kopenhagen (1990). Die Ergänzung sollte spezifische Angaben zur effizienten Beobachtung der Internetwahl enthalten».⁵⁶

Der Schweizer Expertenpool für zivile Friedensförderung des EDA entsendet Schweizer Wahlbeobachter in OSZE-, EU- und OAS-Wahlbeobachtungsmissionen in verschiedene Staaten (im Jahr 2012 wurden 17 Schweizer Langzeit- und 31 Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter in OSZE/ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen entsandt). Ausserdem werden Schweizer Volksvertreterinnen und -vertreter den Wahlbeobachtungsmissionen der parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarats zur Verfügung gestellt. Weil die Staaten der EU, des Europarats, der OSZE und der OAS Schweizer Beobachterinnen und Beobachter empfangen, sollte sich auch die Schweiz als Gastland darum bemühen, den Zugang von Beobachterinnen und Beobachtern aus dem Ausland zum Wahlprozess zu gewährleisten.

Im Übrigen ist es der Schweiz mit Blick auf ihren OSZE-Vorsitz 2014 ein Anliegen, die Empfehlungen der OSZE/ODIHR von 2007 und 2011 bestmöglich umzusetzen.

Artikel 85 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs präzisiert nun stärker das im Kommentar Ausgeführte, womit geäusserten kantonalen Bedenken Rechnung getragen wird. Hingegen soll auf die Massnahme nicht völlig verzichtet werden, weil der Vorschlag eine organisatorische und vertrauensbildende Massnahme und damit eine praktikablere Alternative zu starren Nachzählungsregeln darstellt.

1.4.4 Stimmrechtsbescheinigungen

Die laufende Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen beugt der Gefahr verspäteter Rücksendung bescheinigter Unterschriften in bedeutendem Masse wirksam vor, und sie hat zugleich den Vorteil, Belastungsspitzen bei den bescheinigenden Behörden zu brechen.

Der Gesetzestext von Artikel 62 Absatz 1 BPR verdeutlicht neu, dass Unterschriftenlisten den zur Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zuständigen Behörden laufend und rechtzeitig zuzustellen sind.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Zur offen formulierten Kommissionsmotion (12.3975) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats verzichtet der Bundesrat darauf, eine Weiterentwicklung des geltenden Rechts zu unterbreiten, die Verlängerungen der Referendumsfrist vermeidet, welche insbesondere den rechtsstaatlich-demokratischen Vollzug dringlicher Bundesgesetze zu vereiteln drohen (vgl. Ziff. 1.3.5).

⁵⁶ www.osce.org > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011, Ziff. XII, S. 14 samt genauer elektronischer Fundstelle, S. 13, Fn. 34: «(Siehe Richtlinie Nr. 5 der Richtlinien des Europarates (Guidelines on Transparency of E-enabled Elections)».

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat am 18. Oktober 2012 beschlossen, der parlamentarischen Initiative Nationalrat 11.502 Joder vom 23. Dezember 2011 Folge zu geben, die darauf abzielt, Nachzählungen zu Volksabstimmungen nur anordnen zu lassen, wenn begründete Anzeichen für Unregelmässigkeiten bestehen. Sie verband damit die Erwartung, dass der vorliegende Bericht für die Frage eine Lösung bringen werde. Um die vorliegende Botschaft des Bundesrates abzuwarten, lehnte es die ständerätliche Schwesterkommission ab, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Titel

Dem Titel ist die längst gebräuchliche Abkürzung beizufügen.

Ingress

Der Ingress verweist noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Die Revision gibt Gelegenheit, ihn an die Bestimmungen der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 anzupassen.

Art. 13 Abs. 3

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats mochte sich dem Versuch des Bundesgerichts, «sehr knappe» Abstimmungsergebnisse einer Unregelmässigkeit gleichzustellen (vgl. Ziff. 1.1.2)⁵⁷, nicht anschliessen. Vielmehr zeigte sie sich vom Willen des historischen Gesetzgebers (Nachzählungen nur bei substantiierten Hinweisen auf Unregelmässigkeiten) überzeugt. Diesen Willen möchte sie auch künftig umgesetzt wissen. Nach dem bundesgerichtlichen Urteil empfiehlt es sich freilich, dies heute im Gesetz ausdrücklich zu sagen.

Ergänzend empfiehlt sich eine neue Rechtsgrundlage für die Beobachtung von Urnengängen (vgl. Kommentar zu Art. 85 BPR).

Art. 21 Abs. 1

Artikel 21 Absatz 1 BPR konzentriert die Wahlanmeldefrist neu auf den Monat August; im September können somit Wahlvorschläge künftig nicht mehr gültig eingereicht werden. Die Massnahme erlaubt dann im Gegenzug eine bürgerfreundlichere Praxis bei der Verteilung der Wahlunterlagen (Art. 33 Abs. 2 BPR).

Art. 22 Abs. 2

Zur Vermeidung ungültiger Kandidaturen von Personen ohne Schweizer Bürgerrecht ist dem Heimortort das Kürzel seiner Kantonszugehörigkeit beizufügen. Die Angabe der Postleitzahl führt nicht zum Ziel, da spätere Gemeindefusionen und die Schliessung von Postbüros Postleitzahländerungen nach sich ziehen können und

⁵⁷ BGE 136 II 132

damit veraltete Angaben Kandidierender zur Folge haben, was zu Mehr- statt Minderaufwand führt.

Art. 29 Abs. 4, 32a, 36 und 38 Abs. 2

Sollte in einem Einzelfall eine Mehrfachkandidatur zu spät erkannt werden, so ist die korrekte Abwicklung der Proporzwahl dadurch zu gewährleisten, dass die zuständigen Behörden (also die kantonale Wahlbehörde bei innerkantonaler Mehrfachkandidatur, die Bundeskanzlei bei Mehrfachkandidatur über die Kantonsgrenzen hinweg) sie durch Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt *und* im Bundesblatt sowie elektronisch bekannt geben und infolgedessen die Namen der mehrfach Kandidierenden bei der Auszählung der Stimmen auf allen Wahlzetteln (vergleichbar dreifach Aufgeführten) gestrichen werden (Art. 32a, 36 und 38 Abs. 2 BPR): *Den Parteien geht dadurch keine einzige Stimme verloren.* Soweit der Name solch ungültig Kandidierender auf einem Wahlzettel mit Listenbezeichnung steht, wird die leere Zeile zu einer Zusatzstimme für die betreffende Liste; sind solch ungültig Kandidierende auf Wahlzetteln ohne Parteibezeichnung aufgeführt, so werden die entsprechenden Zeilen Leerstimmen. *Auch den Kandidierenden geschieht kein Unrecht,* denn keine ihrer mehrfachen Kandidaturen konnte ohne ihre eigenhändige Unterschrift eingereicht werden.

Art. 32 Abs. 2

Die Bestimmung ist an Artikel 22 Absatz 2 BPR (Präzisierung der Namensangabe) anzupassen.

Art. 33 Abs. 2

Die Konzentration des Wahlmeldeschlusses auf den Monat August (Art. 21 Abs. 1 BPR) ermöglicht im Gegenzug, die Wahlunterlagen künftig den Stimmberechtigten genau gleich wie bei Volksabstimmungen in der viertletzten Woche zu verteilen (Art. 33 Abs. 2 BPR). Dies drängt sich auf, weil die zunehmende Gewohnheit, im Herbst Ferien zu machen, andernfalls erhöhte Wahlabstinenz hervorzurufen droht.

Art. 47 Abs. 1^{bis}

Parallel zum Proporzwahlrecht (Art. 32 BPR) regelt Artikel 47 Absatz 1^{bis} BPR auch für Majorzkantone ohne Wahlmeldeobliegenheit und ohne Möglichkeit stiller Wahl die amtlich zu veröffentlichenden Angaben sämtlicher bis zum 48. Tag vor dem Wahltag eingegangenen Nationalratskandidaturen: Im Zeitalter der Beteiligung von Auslandschweizer Stimmberechtigten an der Wahl muss diesen auch ein Minimum an Informationen über die gemeldeten Kandidaturen zur Verfügung stehen, wenn ihr Recht nicht zur Farce verkommen soll. Wie in Proporzkantonen soll hier auch der Beruf angegeben werden müssen, damit ein Minimum an Transparenz erreicht wird (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 22 BPR hiervoor).

Art. 48 Wahlzettel

Die frühere Verteilung des Wahlmaterials (vgl. Bemerkungen zu Art. 33 Abs. 2 BPR hiervoor) muss ebenso für die Majorwahlkantone gelten.

Art. 62 Abs. 1

Was das Bundesgericht explizit bestätigt hat (BGE 139 II 303), soll in Artikel 62 Absatz 1 verdeutlicht werden: Unterschriften sind *laufend* zur Stimmrechtsbescheinigung einzureichen.

Art. 85 Beobachtung von Urnengängen

Regelungsspielraum ist den Kantonen deshalb zu belassen, weil die Auszählorganisation in den verschiedenen Kantonen zu stark divergiert, als dass eine einheitliche eidgenössische Regelung den kantonalen Unterschieden gerecht werden könnte. Auch muss der nötige Spielraum geschaffen werden, damit einheimische Wahlbeobachtung nicht zur Wahlbeeinflussung werden kann. Ungeachtet kantonalen Besonderheiten dürfen weder das Stimmgeheimnis noch die ordnungsgemässe Resultatmittlung in Frage gestellt werden können.

Als verlässlicher Partner internationaler Abkommen wird sich die Schweiz auch ohne gesetzliche Selbstverpflichtung an abgeschlossene Verträge und multilaterale Erklärungen halten. Den Anliegen der OSZE kann aber in geeigneter Weise Rechnung getragen werden. Hingegen erscheint es nicht sinnvoll, diese Regelung explizit auf die OSZE zu beschränken; wenn schon soll die Regelung generell-abstrakt redigiert werden, um grundsätzlich auch Beobachtungen durch andere Organisationen, unabhängig ihrer Rechtsnatur, sowie Staaten zu erlauben, wenn sie aufgrund ihres Zwecks und ihrer Aktivitäten über die notwendigen Qualifikationen für eine entsprechende Aufgabe verfügen.

Art. 87 Abs. 1 und 1^{bis}

Artikel 87 Absätze 1 und 1^{bis} schaffen vor allem für die von Parteien und Kandidierenden stark nachgefragten und daher längst eingeführten Panaschierstimmstatistiken des Bundesamtes für Statistik eine gesetzliche Grundlage, nachdem Zweifel über das Genügen der vorhandenen Rechtsgrundlagen laut geworden sind.

Änderung des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005

Art. 46 Abs. 2

Artikel 46 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005⁵⁸ (BGG) bestimmt, dass gesetzlich oder richterlich nach Tagen bestimmte Fristen vom siebenten Tag vor bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern (Bst. a), vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Bst. b) und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Bst. c) eines jeden Kalenderjahres stillstehen.

Dass für Abstimmungs- und Wahlbeschwerden verkürzte Beschwerdefristen gelten (Art. 100 Abs. 3 Bst. b und Abs. 4 BGG), wird beim Fristenstillstand während der Gerichtsferien bisher völlig ausser Acht gelassen und damit in wesentlichen Konstellationen vernachlässigt. Zurückzuführen ist dies auf ein gesetzgeberisches Versehen: Im Unterschied zur verkürzten Beschwerdefrist in der Wechselbetreibung (Art. 100 Abs. 3 Bst. a BGG) wird für die gleichermassen verkürzte Beschwerdefrist zu Abstimmungsbeschwerden bei Volksabstimmungen und die nochmals kürzere Beschwerdefrist für Wahlbeschwerden zu Nationalratswahlen (Art. 100 Abs. 4

⁵⁸ SR 173.110

BGG) keine Ausnahme vom Fristenstillstand vorgesehen. Dies könnte fatale Folgen haben, wie eine Begebenheit der Nationalratswahlen 2011 aufgezeigt hat: Im Kanton Tessin erreichten auf einer Liste, die zwei Mandate errang, die zweit- und die drittplatzierte Person exakt gleich viele Stimmen⁵⁹. Das Los musste entscheiden.⁶⁰ Dieses wurde am 29. November 2011 öffentlich gezogen und im Fernsehen übertragen. Das Resultat wurde gleichentags im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht⁶¹. Am 5. Dezember 2011 trat der neu gewählte Nationalrat zusammen; vereidigt wurde auch der durch Losentscheid bestimmte Tessiner Kandidat. Gegen das Ergebnis des Losentscheids wurde am 2. Dezember 2011 erneut Beschwerde erhoben. Der Entscheid des Tessiner Staatsrats vom 20. Dezember 2011 wurde nach Ablauf der Gerichtsferien am 5. Januar 2012 noch fristgerecht ans Bundesgericht weiter gezogen, welches die Beschwerde am 18. Januar 2012 abwies. In den Erwägungen wird überzeugend kritisiert, die Dringlichkeit der Beschwerde, die (bei Nationalratswahlen) binnen dreier Tage bzw. (bei eidgenössischen Volksabstimmungen) innert fünf Tagen seit dem Erhalt des angefochtenen Entscheides der Kantonsregierung beim Bundesgericht einzureichen ist, stehe zum Fristenstillstand während der Gerichtsferien (Art. 46 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Art. 100 Abs. 4 BGG) in deutlichem Kontrast⁶². Analoges gilt bei dringlichen Bundesgesetzen für strittiges Nichtzustandekommen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage schafft den nötigen minimalen Spielraum zur Sicherstellung einer gesetzeskonformen Durchführung künftiger Nationalratswahlen, ohne Mehrauslagen zu generieren.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Verkürzung der Wahlanmeldefristen wird in einigen Kantonen gesetzgeberischen Anpassungsbedarf auslösen. Auch der verschiedenorts frühere Versand kann in einigen Kantonen Rückwirkungen auf den ersten Wahlgang der Ständeratswahlen entfalten.

Das Vademecum (vgl. Ziff. 1.3.5) soll die Ausstellung von Stimmrechtsbescheinigungen etwas besser planen helfen.

⁵⁹ BBl **2011** 8529 f. mit Fn. 17 und 18

⁶⁰ BGE **138** II 5–12 insbes. 10 f. E. 3.3

⁶¹ Vgl. auch BBl **2011** 8791–8793

⁶² BGE **1C** 15/2012 E. 1.3; BGE **138** II 5-12 spez. 10 f. E. 3.3; Steinmann (2011, N. 16 und 17) zu Art. 100; BGE **135** I 257

Auswirkungen einer Fristvorverschiebung zur Einreichung von Wahlvorschlägen auf spätestens den 31. August

	betroffene Kantone	Vorteile	Nachteile
Wahlanmeldung	GR, TI, VS, JU	Postalische Zustellprobleme werden entschärft.	Die Parteien müssen ihre Wahlvorschläge allenthalben vor der Sommerpause des Wahljahres bereinigt haben, und die Kandidierenden haben weniger lang Zeit für ihren Entscheid für oder gegen die Kandidatur.
Listenbereinigung	LU, ZG, FR, BS, GR, TG, TI, VS, NE, JU	In vielen Kantonen kann die Verteilung des Wahlmaterials an Ausland- und Inlandschweizer/-innen vorgezogen und den Fristen bei Volksabstimmungen angeglichen werden.	Der Wahlkampf wird Kosten treibend verlängert.
		In einigen Kantonen (z. B. ZH) werden damit die Nationalrats- Ständeratswahlvorbereitungen terminlich angeglichen.	In einigen Kantonen (z. B. JU) werden damit die terminlich eben erst angeglichenen Vorbereitungscktermine für National- und Ständeratswahlen gerade wieder auseinandergerissen.

Mehrere Kantone haben im Vernehmlassungsverfahren zu Recht darauf hingewiesen, dass verschiedene Massnahmen erst noch der Umsetzung im kantonalen Recht bedürfen. Dem wird bei der Inkraftsetzung der Revision Rechnung zu tragen sein. Nach Artikel 91 Absatz 2 BPR steht den Kantonen zum Erlass der nötigen Ausführungsbestimmungen ein Zeitraum von 18 Monaten zur Verfügung. Soweit neue Normen des Bundes solcher kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen, werden sie für die Nationalratswahlen 2015 nicht anwendbar sein.

Die Vorverlegung der Verteilung auch des Wahlmaterials auf denselben Zeitraum (viertletzte Woche vor dem Wahltag), den die Stimmberechtigten von eidgenössischen Volksabstimmungen her gewohnt sind, kann in bestimmten Kantonen eine gewisse Verteuerung bestimmter Wahlkampfpraktiken auslösen, nämlich dort, wo das Wahlmaterial nicht ohnehin wie beispielsweise im Kanton Zürich aufgrund kantonalen Normen über die Ständeratswahl bereits in der viertletzten Woche vor dem Wahltag verteilt werden muss. Verteuert werden Wahlkampfpraktiken wie verlängerte Belegung von Plakatflächen, kaum aber elektronische Aktivitäten im Netz. Aufgrund der Tendenz hin zur Nationalisierung der Nationalratswahlkampagnen ist auch dieses Argument zu relativieren. Unabhängig davon sind diese Folgen in Kauf zu nehmen: Wahlen sind primär für die Wählerschaft da, und aufgrund der bedeutenden und zunehmenden Anzahl Reklamationen von Wahlberechtigten wegen der späten Zustellung des Wahlmaterials können weder die Nachfrage nach einem längeren Zeitraum für die Willensbildung noch die Berechtigung des Anliegens angezweifelt werden.

Die Vorlage achtet darauf, möglichst nicht in bewährte kantonale Prerogativen im Bereich der politischen Rechte einzugreifen. Einschränkungen werden einzig dort und nur soweit gemacht, als dies unter den stark veränderten Voraussetzungen grösserer Bevölkerungsmobilität und der Elektronik für den korrekten Vollzug der demokratischen Entscheidungen unumgänglich ist.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁶³ über die Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁶⁴ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 39 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Regelung der Ausübung der politischen Rechte gibt. Die Vorschläge zu einer bürgerfreundlicheren Ausgestaltung der Wahlanmeldeverfahren dienen der Umsetzung der Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 BV).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit dem Entwurf zu Artikel 85 BPR genügt die Vorlage auch den wiederholten Desideraten der OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen. Für andere Belange tangiert die Vorlage keine internationalen Verträge.

5.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Normen in der Form des Bundesgesetzes.

⁶³ BBl 2012 481, hier 542 f.

⁶⁴ BBl 2012 7155, hier 7157

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Rechtsetzungsdelegationen.

5.5 Datenschutz

Die Vorlage beachtet die datenschutzrechtlichen Vorgaben.

Literaturverzeichnis

1. Bochsler, Daniel (2005): Biproportionales Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003, Manuskript, Genf.
2. Hangartner, Yvo / Kley, Andreas (2000): Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich: Schulthess.
3. Pukelsheim, Friedrich / Schuhmacher, Christian (2004): Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP 13, S. 505–522.
4. Pukelsheim, Friedrich / Schuhmacher, Christian (2011): Doppelproporz bei Parlamentswahlen – Ein Rück- und Ausblick, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP 20, S. 1581–1599.
5. Schuhmacher, Christian (2005): Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung, Zürich: Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
6. Steinmann, Gerold (2011): Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte (lit. c). In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans (Hg.): Bundesgerichtsgesetz. 2. Auflage, Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 994–1006, NN. 75–103.
7. Steinmann, Gerold (2011): Beschwerdefristen nach Absatz 3 Buchstabe b und Absatz 4 (politische Rechte). In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans (Hg.): Bundesgerichtsgesetz. 2. Auflage, Basel: Helbing und Lichtenhahn, S. 1334–1336, NN. 16–18.
8. Tschannen, Pierre (1995): Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn.
9. Weber, Anina (2010): Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP 19, S. 1373–1377.

Nachzählungen? Alternative Umsetzungsvarianten

Variante A

Tabelle 11

Kt.	Stimmberechtigte am 25.11.2012	0,5 %	Wahlvorschlagsquorum
ZH	885 022	443	400
BE	719 780	360	400
LU	263 083	132	100
UR	26 167	14	50
SZ	99 197	50	100
OW	25 444	13	50
NW	30 476	16	50
GL	26 124	14	50
ZG	72 602	37	100
FR	188 482	95	100
SO	174 689	88	100
BS	114 092	58	100
BL	186 621	94	100
SH	50 479	26	100
AR	37 778	19	50
AI	11 412	6	50
SG	313 554	157	200
GR	135 734	68	100
AG	403 064	202	200
TG	162 777	82	100
TI	213 698	107	100
VD	414 265	208	200
VS	209 044	105	100
NE	110 051	56	100
GE	242 215	122	200
JU	50 882	26	100
CH	5 166 732	2598	3300

Für die Umsetzung des Bundesgerichtsentscheids betreffend Nachzählung auch ohne Unregelmässigkeiten bei *sehr* knappen, *nicht* aber bloss knappen Volksabstimmungsergebnissen⁶⁵ bieten sich zwei mögliche Regeln an. Das vom Bundesgericht selbst als *knapp*, aber nicht sehr knapp taxierte Ergebnis der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 zu den biometrischen Pässen ergab bei 953 173 Ja gegen 947 493 Nein eine Differenz von 5680 Stimmen auf insgesamt 1 942 857 abgegebene Stimmzettel (= 0,298 %).⁶⁶

⁶⁵ BGE 136 II 141 E. 2.7

⁶⁶ BBl 2009 7542

Als sehr knapp liesse sich demnach ungefähr die Hälfte dieses Wertes (2840) definieren. Nähme man dies zum Massstab, so könnte eine Gesetzesnorm wie folgt lauten:

Art. 13 Abs. 3

³ Die Stimmen einer eidgenössischen Volksabstimmung sind auch ohne Nachweis von Unregelmässigkeiten gesamtschweizerisch nachzuzählen, wenn beim Ergebnis:

- a. das Ständemehr nicht bereits den Ausschlag gibt; und
- b. der Unterschied zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen gesamtschweizerisch kleiner als ein halbes Promille der Stimmberechtigten ist.

Eine solche Regelung hätte den *Vorteil* gesetzgeberischer Kürze. Ihr *Nachteil* bestünde darin, dass die Nachzählung erst mit starker *Verzögerung* ausgelöst werden kann: Die provisorischen amtlichen Endergebnisse am Abstimmungsabend sind regelmässig mit Unzulänglichkeiten behaftet; häufig folgen ihnen noch am Abend spät oder in den Folgetagen kleinere Korrekturen: In einer Gemeinde wurden die Ja- und die Nein-Stimmen irrtümlich vertauscht gemeldet; entlang der Sprachgrenze haben sich bei telefonischen Meldungen Übermittlungsfehler eingeschlichen. Am Abstimmungsnachmittag lassen sich diese Fehler nirgends feststellen, weil einzig die Ja- und die Nein-Stimmen, aus Zeitgründen hingegen nicht auch die leeren und die ungültigen Stimmzettel sowie die Gesamtzahl der eingegangenen Stimmzettel gemeldet werden. Schweizweit differieren die provisorischen gegenüber den endgültigen Abstimmungsergebnissen erfahrungsgemäss regelmässig um 1000 bis 2000 Stimmen.

Aber auch wenn man die provisorischen amtlichen Endergebnisse als Ausgangspunkt nimmt, lässt sich auf Bundesebene ein äusserst knappes Abstimmungsergebnis erst am Abstimmungsabend erkennen, nachdem auch die Teilergebnisse der bevölkerungsreichsten Kantone eingegangen sind. Zu diesem Zeitpunkt haben die vorab in der Zentral- und der Ostschweiz verbreitet eingesetzten Milizkräfte ihre Auszählarbeit längst abgeschlossen und sind nach Hause gegangen. Die Nachzählung müsste also selbst in diesem Fall von Verwaltungsangestellten im Alleingang ausgeführt werden, sofern nicht die Milizkräfte auf einen neuen Termin aufgeboten würden. Im einen wie im anderen Fall würde eine solche schweizweit zu bewerkstellende Nachzählung frühestens einen Monat später erwartet werden können.

Variante B

Eine zweite Variante könnte daher zunächst bei kantonal geringfügigen Unterschieden zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen ansetzen:

Art. 13 Abs. 3

³ Die Stimmen einer eidgenössischen Volksabstimmung sind auch ohne Nachweis von Unregelmässigkeiten in jedem Kanton nachzuzählen, in dem beim Ergebnis der Unterschied zwischen Ja- und Nein-Stimmen geringer ist als:

- a. 50 in Kantonen mit einem einzigen Nationalratssitz;
- b. 100 in Kantonen mit 2–10 Nationalratssitzen;
- c. 200 in Kantonen mit 11–20 Nationalratssitzen;
- d. 400 in Kantonen mit mehr als 20 Nationalratssitzen.

Diese Regelung wäre deutlich kasuistischer und weniger elegant als Variante 1 (*Nachteil*); aber sie wäre zumindest für gewisse milizorientierte Kantone erheblich rascher und einfacher umzusetzen als die Variante 1 (*Vorteil*). Die kommunal aufgebotenen Milizhelferinnen und -helfer des Abstimmungsbüros müssten nicht in sämtlichen Kantonen stundenlang im Abstimmungsbüro zurückbehalten werden, bis aus «Bern» Entwarnung käme. In Kantonen, wo die Auszählung jeweils bereits um 14 Uhr abgeschlossen ist (z. B. GL, AR und AG), könnte seitens des kantonalen Abstimmungsbüros bereits sehr viel früher Entwarnung gegeben werden, und in sämtlichen Kantonen könnte diese Rückmeldung sehr viel zeitnah nach dem Ende der kommunalen Auszählarbeiten erstattet werden. Schweizweit dürften so pro Abstimmungssonntag mehrere Tausend Personenstunden an zumeist nutzlosem Zurückbehalten einzusparen sein, was für die Akzeptanz der Regelung von entscheidender Bedeutung ist. Freilich darf der weitere *Nachteil* nicht verschwiegen werden, dass gesamtschweizerische Homogenität der Abstimmungsergebnisse verhältnismässig selten ist: Aus diesem Grunde können lauter klare (aber eben teilweise gegenläufige) kantonale Abstimmungsergebnisse insgesamt zu einem äusserst knappen *Bundes*abstimmungsergebnis führen. Bei einfachen Verfassungsabstimmungen kann dieses Risiko durch ein *Ständemehr* erheblich vermindert werden, vorab dort, wo eine Kantonsmehrheit die Ablehnung einer Vorlage selbst bei zustimmendem Volksmehr klärt; bei Doppelabstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenentwurf entfele freilich insbesondere in der Stichfrage auch diese Entkräftung. Insgesamt könnte auch mit dieser Variante nicht ausgeschlossen werden, dass hinterher seitens der Bundesbehörden eine Nachzählung angeordnet werden müsste.

Kombination der beiden Varianten

Diese letzte Überlegung könnte daran denken lassen, die beiden Varianten miteinander zu kombinieren. Dies ergäbe dann folgende Regelung:

Art. 13 Abs. 3 und 4

³ Die Stimmen einer eidgenössischen Volksabstimmung sind auch ohne Nachweis von Unregelmässigkeiten nachzuzählen:

- a. auf Anordnung des kantonalen Abstimmungsbüros hin in jedem Kanton, in dem der Unterschied zwischen Ja- und Nein-Stimmen geringer ist als:
 1. 50 in Kantonen mit einem einzigen Nationalratssitz,
 2. 100 in Kantonen mit 2–10 Nationalratssitzen,
 3. 200 in Kantonen mit 11–20 Nationalratssitzen,
 4. 400 in Kantonen mit mehr als 20 Nationalratssitzen;
- b. in jedem Kanton auf Anordnung der Bundeskanzlei hin, wenn:
 1. das Ständemehr nicht bereits den Ausschlag gibt, und
 2. der Unterschied zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen gesamtschweizerisch kleiner als ein halbes Promille der Stimmberechtigten ist.

⁴ Das Ergebnis der Nachzählung ist verbindlich, sofern keine Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden.

a. Kandidaten für kantonale Nachzählungen

Tabelle 12

Kt.	Jahr	Inhalt	Ergebnis Schweiz		Kt.	Fundstelle BBl
			Ja	Nein		
SZ	1913	Epidemien	169 012	111 163	0	1913 III 453
NW	1898	Eisenbahn	386 623	182 718	1	1898 II 73
AI	1935	Totalrevision BV	196 135	511 578	1	1935 II 446
TI	1896	Eisenbahnrechnung	223 228	176 577	2	1896 IV 139
BL	1944	Unlauterer Wettbewerb	343 648	305 770	2	1944 1373
SO	1879	Todesstrafe	200 485	181 588	3	1879 II 852
TG	1876	Banknotengesetz	120 068	193 253	5	1876 II 987
UR	1950	Finanzordnung	267 770	468 381	5	1950 II 410
NW	1986	Gegenentwurf zur Kulturinitiative	548 080	670 196	5	1986 III 899
UR	1913	Epidemien	169 012	111 163	6	1913 III 453
OW	1882	Erfindungsschutz	141 616	156 658	8	1882 IV 260
AI	1920	Völkerbund	416 870	323 719	8	1920 III 800
UR	1952	Preiskontrolle	489 461	289 837	8	1952 III 813
AI	1956	Ausgabenbremse	276 660	331 117	8	1956 II 660
AI	1986	Mieterschutz	922 221	510 490	9	1987 I 474

Würde man die hier vorgeschlagenen Kriterien zugrunde legen, so hätte in den 164 Jahren seit 1848 bei eidgenössischen Volksabstimmungen insgesamt 89-mal (d.h. im Durchschnitt alle zwei Jahre in irgendeinem Kanton) in einzelnen Kantonen nachgezählt werden müssen, und zwar ungefähr alle zwei Jahrzehnte einmal in ZG (insgesamt 9-mal), NW (8-mal) und AI (7-mal), ungefähr jedes Vierteljahrhundert jeweils einmal in SO, BL, SH und GE (insgesamt alle je 6-mal) sowie OW (5-mal), ungefähr einmal pro 50 Jahre in UR, SZ, TG, TI, VD und NE (insgesamt alle je 3-mal), jeweils etwa alle achtzig Jahre in ZH, BE, GL, FR, BS, SG, GR (insgesamt alle je 2-mal) und einmal alle 150 Jahre in LU, AR, AG und VS (insgesamt alle je 1-mal), derweil der erst seit 1978 eigenständige Kanton JU als einziger bisher keine solche Nachzählung anzuordnen gehabt hätte.

Nun fällt aber gerade bei diesen extrem knappen kantonalen Abstimmungsteilergebnissen auf, dass das Bundesergebnis ausnahmslos klar, zumeist sogar überdeutlich ausgefallen war. Diese Erkenntnis sollte in geeigneter Form in die gesetzgeberischen Überlegungen einfließen. Dazu besteht auch aus anderem Grunde Anlass: Kantonale Nachzählungen müssten von den Kantonen unmittelbar nach Vorliegen des kantonalen provisorischen amtlichen Endergebnisses aus eigener Kompetenz angeordnet werden *können*, damit die Verfügbarkeit der Milizkräfte noch genutzt werden könnte. Eine bundesrechtliche Verpflichtung hierzu würde hingegen weit über das Ziel hinaus schießen: Wo das Bundesergebnis deutlich ausfällt und keine Zweifel über den Ausgang des Volksentscheids offen lässt, wäre eine gesetzliche Pflicht zur Nachzählung ohne Vorliegen eines Verdachts auf Unregelmässigkeiten insbesondere für die in Anspruch genommenen Milizkräfte unverständlich, und bei den Stimmberechtigten insgesamt dürfte es weit eher als ein – angesichts der Umstände völlig verfehlt – Zeichen von Unsicherheit wirken.

Freilich wäre dabei auch zu bedenken, dass der Ausgang von Urnengängen zu *dringlichen* Bundesgesetzen mit vorhandener Verfassungsgrundlage unter sehr hohem Zeitdruck geklärt werden muss: Nach Artikel 165 der Bundesverfassung treten sie ein Jahr nach Inkraftsetzung ausser Kraft, wenn sie nach Zustandekommen eines Referendums (allein dafür gehen 100 Tage weg [Art. 141 BV]) nicht zuvor vom Volk angenommen worden sind. Der Mindestzeitbedarf für die Organisation des Urnengangs nach der Einreichung des Referendums ermöglicht die Volksabstimmung hierüber niemals vor dem neunten Monat dieser verfassungsmässigen Jahresfrist. Auch dies sollte bei der Entscheidung über die Unerlässlichkeit einer Nachzählung und ihres Umfangs berücksichtigt werden können.

b. Kandidaten für bundesweite Nachzählungen

Die Bundesabstimmungsgeschichte kennt gut zwei Dutzend knapp ausgegangener Urnengänge:

Tabelle 13

Jahr	Inhalt	Volk		Stände		Differenz		Bemerkungen
		Ja	Nein	Ja	Nein	abs.	%	
1866	Mass und Gewicht BV	159 202	156 396	8 3/2	11 3/2	2 806	8,9	Am Ständemehr gescheitert
1866	Niedergelassenenstimmrecht im Kanton	153 469	165 679	9 2/2	10 4/2	12 210	38,3	Auch am Ständemehr gescheitert
1866	Glaubens- und Kultusfreiheit	157 629	162 992	10 2/2	9 4/2	5 363	16,7	Auch am Ständemehr gescheitert
1872	Totalrevision BV	255 606	260 859	2 1/2	17 5/2	5 253	10,2	Auch am Ständemehr gescheitert
1875	Zivilstand und Ehe. Gesetz	213 199	205 069	–	–	8 130	19,0	Gesetz angenommen
1875	Politische Rechte. Gesetz	202 583	207 263	–	–	4 660	11,0	Gesetz abgelehnt
1877	Fabrikgesetz	181 204	170 857	–	–	10 353	29,0	Gesetz angenommen
1877	Militärpflichtersatz. Gesetz	170 223	181 383	–	–	11 160	32,0	Gesetz abgelehnt
1920	Arbeitsverhältnisse. Gesetz	254 455	256 401	–	–	1 946	3,8	Gesetz abgelehnt
1926	Brotgetreideversorgung. BV	366 507	372 049	8	11 6/2	5 542	7,5	Auch am Ständemehr gescheitert
1931	Tabakbesteuerung. Gesetz	423 523	425 449	–	–	1 926	2,2	Gesetz abgelehnt

Jahr	Inhalt	Volk		Stände		Differenz		Bemerkungen
		Ja	Nein	Ja	Nein	abs.	‰	
1949	Volksinitiative Rückkehr zur direkten Demokratie	280 755	272 599	11 3/2	8 3/2	8 156	15,0	Volksinitiative angenommen
1955	Mieter- und Konsumentenschutzinitiative	392 588	381 130	6 2/2	13 4/2	11 458	14,8	Am Ständemehr gescheitert
1968	Tabakbesteuerung. Gesetz	277 229	297 381	–	–	20 152	35,1	Gesetz abgelehnt
1970	Volksinitiative Recht auf Wohnung und Familienschutz	344 640	359 818	7 2/2	12 4/2	15 178	21,5	Auch am Ständemehr gescheitert
1972	Waffenausfuhrverbotsinitiative	585 046	592 833	6 2/2	13 4/2	7 787	6,6	Auch am Ständemehr gescheitert
1976	Raumplanungsgesetz	626 134	654 233	–	–	28 099	21,9	Gesetz abgelehnt
1979	Stimmrechtsalter 18	934 073	964 749	8 2/2	12 4/2	30 676	16,2	Auch am Ständemehr gescheitert
1982	Ausländergesetz	680 404	690 268	–	–	9 864	7,2	Gesetz abgelehnt
1983	Energieartikel BV	649 485	626 047	11	9 6/2	23 438	18,4	Am Ständemehr gescheitert
1989	Kleinbauerninitiative	741 747	773 718	7 2/2	13 4/2	31 971	21,1	Auch am Ständemehr gescheitert
1992	Europäischer Wirtschaftsraum. BV	1 762 872	1 786 708	6 2/2	14 4/2	23 836	6,7	Auch am Ständemehr gescheitert
2001	Militärgesetzänderung (Bewaffnung)	1 002 271	963 336	–	–	38 935	19,8	Gesetz angenommen
2001	Militärgesetzänderung (Ausbildungszusammenarbeit)	1 001 300	956 496	–	–	44 804	22,9	Gesetz angenommen
2002	Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch»	1 119 342	1 123 550	10 5/2	10 1/2	4 208	1,9	Volksinitiative nur knapp und allein am Volksmehr gescheitert

Jahr	Inhalt	Volk		Stände		Differenz		Bemerkungen
		Ja	Nein	Ja	Nein	abs.	‰	
2008	Unternehmenssteuerreformgesetz II	938 658	918 985	–	–	19 673	10,6	Gesetz angenommen
2009	Biometrische Pässe	953 173	947 493	–	–	5 680	3,0	Gesetz angenommen
2012	Volksinitiative gegen Zweitwohnungsbau	1 152 598	1 123 802	12 3/2	8 3/2	28 796	1,3	Volksinitiative angenommen; Ständemehr klar positiv

Definiert man eine Differenz zwischen Ja und Nein von weniger als einem Prozent bei den Volksstimmen als sehr knappes Abstimmungsergebnis, so ergab die Bundesabstimmungsgeschichte seit 1848 neun Fälle (in vorstehender Tabelle mit Negativdruck der Jahresangabe). In diesen neun Fällen war fünfmal zusätzlich das Ständemehr vonnöten. In vier dieser fünf Fälle fiel dieses Ständemehr klar bis sehr deutlich ablehnend aus (nämlich 1866, 1926, 1972 und 1992) und klärte damit die Situation. Als Kandidaten für eine bundesweite Nachzählung verbleiben ein einziger Urnengang mit Ständemehr (Asylinitiative 2002) und vier fakultative Referendumsvorlagen (1920, 1931, 1982 und 2009). Die Referendumsvorlage von 2009 hat nach höchstrichterlicher Einschätzung ein «knappes, aber nicht sehr knappes» Ergebnis erzielt, sodass sich für das Bundesgericht *in casu* keine Nachzählung aufdrängte. Knapper als dieses Abstimmungsergebnis sind nur zwei Urngänge ausgefallen: 1931 jene über die Tabaksteuervorlage zur Finanzierung der AHV und 2002 jene über die Asylinitiative. Weder bei der einen noch bei der anderen Vorlage gab es jedoch besonders knappe Kantonsteilergebnisse. Keiner der überaus knapp ausgegangenen Urngänge figuriert in *beiden* vorstehenden Tabellen.