

**Teilrevision des Bundesgesetzes
über die politischen Rechte**

**Begleitbericht zum Vorentwurf
vom 8. März 2013**

Vernehmlassungsverfahren bei

- **Kantonen,**
- **Parteien,**
- **Spitzenverbänden der Wirtschaft,**
- **Dachorganisationen der Städte, Gemeinden und
Berggebiete und**
- **weiteren interessierten Kreisen**

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 den Einsatz einer bereichsspezifisch auf der Basis der neuen 13-stelligen AHV-Nummer im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer zur Vermeidung verbotener Doppelkandidaturen nötig, und die Sammelfristen für Volksinitiativen und Referenden sind so zu unterteilen, dass die Stimmrechtsbescheinigungen fristgerecht erteilt werden können.

Das unablässige Anwachsen der Wahlvorschläge, der Kandidaturen, der Listenverbindungen und der 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 Ansprüche in der zwangsläufig kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht wirksam elektronisch unterstützt werden. Für die Kontrolle von Hand reichen 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 Zustellfristen riskieren, faktisch ihr Wahlrecht nicht ausüben zu können. Entsprechende Reklamationen haben sich anlässlich der Wahlen 2007 und 2011 gezeigt. Aber auch Wählerinnen und Wähler im Inland zeigen sich zunehmend irritiert darüber, dass bei Nationalratswahlen das Wahlmaterial später verschickt wird als bei eidgenössischen Volksabstimmungen.

Eine Möglichkeit zur Behebung dieser Schwierigkeiten bestünde darin, den Wahlanmeldetermin generell weiter nach vorne zu verlegen. Dies zwänge jedoch die Parteien, das Kandidatenausleseverfahren vor der Sommerpause abzuschliessen. Um dies zu vermeiden, drängen sich einige EDV-gestützte Massnahmen auf.

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

- 1. um die Wahlanmeldefristen, die auf den August des Wahljahres zu konzentriert sind, damit andererseits die Wahlunterlagen den Stimmberechtigten künftig in der viertletzten Woche statt erst zehn Tage vor dem Wahltag zugestellt werden können,*
- 2. um Rechtsgrundlagen dafür, dass die Kantone eine bereichsspezifisch auf der Basis der neuen 13-stelligen AHV-Nummer im Einwegverfahren errechnete (gehashte) und nicht zurückrechenbare Nummer aller Kandidierenden beschaffen dürfen, damit sie und die Bundeskanzlei Doppelkandidaturen rechtzeitig erkennen können,*

-
3. *um das Erfordernis der Angabe der Postleitzahl beim Heimatort, damit das Schweizer Bürgerrecht aller Kandidierenden EDV-gestützt rasch und verlässlich festgestellt werden kann,*
 4. *um Massnahmen, die den Wählenden auch in Majorzkantonen ohne Anmeldezwang die nötigen Minimalinformationen über die vorbereiteten Kandidaturen ermöglichen, und*
 5. *für den Fall von Wahlbeschwerden um die Behebung eines gesetzgeberischen Versehens, welches vom Bundesgericht angezeigt worden ist: Wahlbeschwerden sind vom Rechtsstillstand in den Gerichtsferien nicht weniger auszunehmen als Schuldbetreibungs- und Konkursachen.*

Bei der 100tägigen Referendumsfrist wird eine Garantie eingebaut, dass die nach kantonalem Recht zuständige Amtsstelle alle ihr vor dem 81. Tag eingereichten Unterschriften mit Stimmrechtsbescheinigungen versehen vor dem 95. Tag der Referendumsfrist den jeweiligen Absendern zurückgibt. Im gleichen Sinne sollen Unterschriften zu Volksinitiativen, die vor Beginn des 14. Monats der Sammelfrist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden, vor Beginn des 17. Monats erledigt und zurückgegeben werden.

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.

Aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung sind für diese Massnahmen präzise Rechtsgrundlagen zu schaffen, welche zugleich den eng begrenzten Anwendungszweck festhalten und den Datenschutz gewährleisten.

Übersicht

Begleitbericht

1	Grundzüge der Vorlage	6
1.1	Ausgangslage	6
1.1.1	Faktische Entwicklung	6
1.1.2	Einreichung der Wahlvorschläge und Kandidatenkontrolle bei Nationalratswahlen	8
1.1.3	Knappe Abstimmungsergebnisse	8
1.1.4	Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren	9
1.2	Die beantragte Neuregelung	10
1.2.1	Einreichung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen	10
1.2.2	Nachzählung bei sehr knappen Ergebnissen von Urnengängen	10
1.2.3	Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren	12
1.2.4	Beobachtung von Urnengängen	12
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	13
1.3.1	Kontrolle der Kandidaturen bei Nationalratswahlen	13
1.3.1.1	Einreichungsschluss für Wahlvorschläge und Zustellung der Wahlunterlagen	13
1.3.1.2	Präzisierung der Kandidatangaben	14
1.3.1.3	Streichung von Doppelkandidaturen nach Bereinigung der Wahlvorschläge	19
1.3.1.4	Meldung von Kandidaturen auch in Majorzkantonen ohne stille Wahl	19
1.3.2	Automatische Nachzählung bei sehr knappem Abstimmungsausgang?	21
1.3.3	Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren	23
1.3.4	Beobachtung von Urnengängen	27
1.3.5	Nicht berücksichtigte Revisionswünsche	29
1.4	Abstimmung von Finanzen und Aufgaben	32
1.5	Parlamentarische Vorstösse	32
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	32
	<i>Art. 13: Nachzählung bei sehr knappen Ergebnissen?</i>	32
	<i>Art. 21 Abs. 2: Nationalratswahlen. Einreichung der Wahlvorschläge</i>	33
	<i>Art. 22 Abs. 2 und 2^{bis}: Nationalratswahlen. Präzisierung der Kandidatangaben</i>	33
	<i>Art. 24 Abs. 3 Bst. b: Administrative Erleichterung für Parteien</i>	33

	<i>Art. 29 Abs. 4, Art. 32a, Art. 36 und Art. 38 Abs. 2: Beschaffung einer gehashten Fassung der AHV-Nummer und Sanktionierung von Mehrfachkandidaturen</i>	34
	<i>Art. 32 Abs. 2: Bekanntmachung der Listen durch die Bundeskanzlei</i>	34
	<i>Art. 33 Abs. 2: Nationalratswahlen. Zustellung der Wahlunterlagen</i>	34
	<i>Art. 47 Abs. 1^{bis}: Nationalratswahlen. Meldung von Kandidaturen auch in allen Majorzkantonen</i>	34
	<i>Art. 62 Abs. 1 und 2 und Art. 70 Abs. 2: Stimmrechtsbescheinigungen</i>	35
	<i>Art. 85: Beobachtung von Urnengängen</i>	35
	<i>Art. 87 Abs. 1 und 1^{bis}: Abstimmungs- und Wahlstatistik</i>	36
	<i>Art. 46 Abs. 2 Bundesgerichtsgesetz</i>	36
3	Auswirkungen	37
3.1	Auswirkungen auf den Bund	37
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	37
3.3	Andere Auswirkungen	38
3.4	Zweckmässigkeit im Vollzug	38
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	39
5	Rechtliche Aspekte	39
5.1	Verfassungsmässigkeit	39
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	39
5.3	Erlassform	39
5.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	39
5.5	Datenschutz	39
	Literaturverzeichnis	41
	Anhang	
	Nachzählungen? Alternative Umsetzungsvarianten	42

Begleitbericht

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 sinnvoll, noch eine weitere Etappe der Entwicklung von Vote électronique und seiner Auswirkungen abzuwarten, damit die Stossrichtung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs präziser abgeschätzt werden kann. Für die nächsten Nationalratswahlen sind jedoch einige Anpassungen der gegenwärtigen Gesetzgebung vonnöten, die realen Entwicklungen Rechnung tragen und den reibungslosen Vollzug auch künftig partei- und bürgerfreundlich sicherstellen.

Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung (BV)² verlangt für alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Bereich der politischen Rechte, dass sie referendumpflichtig in ein formelles Bundesgesetz gekleidet werden. Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (VIG)³ muss die Vorlage infolgedessen auch das Vernehmlassungsverfahren durchlaufen. Die geplante Gesetzesteilrevision ist ein Geschäft der Legislaturplanung, weil sie nicht aufschiebbare und bedeutsame Anpassungen an veränderte Bedingungen bringt.

1.1.1 Faktische Entwicklung

Mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 hat sich die Zahl der Wahlberechtigten mehr als verdoppelt. Die Ausweitung des Stimmrechts auf interessierte 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 seither 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 Zeitbedarf und Pannenanfälligkeit an.

¹ SR 161.1

² SR 101

³ SR 172.061

Wahljahr	Listen	Kandidaten	davon Frauen	davon Männer	davon Auslandschweizer	Wahlberechtigte in 1000	davon Auslandschweizer in 1000	Listenverbindungen	Unterlistenverbindungen	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) Unterlistenverbindungen: 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 (2007: 65) Bundesangestellte und 77 (2007: 44, 2003: 17) Auslandschweizer Stimmberechtigte.

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. Ärgerliche Druck- oder Verteilfehler in (kleinen) Teilaufgaben der Wahlzettelsätze passierten in vier Kantonen; sie sind eine erklärbare Folge erhöhten Zeitdrucks und konnten nur, wo sie umgehend bekannt gegeben wurden, rasch und ohne Beschwerden behoben werden.

Auslandschweizer reklamieren, weil sie das Wahlmaterial im Ausland zu spät erhalten, um ihre Stimme noch wirksam abgeben zu können.⁴

Steuern lässt sich hier einzig durch ein früheres Ende des Zeitfensters für den Wahlanmeldeschluss. So wird der nötige Zeitraum geschaffen, welcher 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

⁴ Vgl. BBI 2008 7493

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 auch genügend Zeit zum Studium immer umfangreicherer Wahlunterlagen und für die Bildung ihres Wählerwillens eingeräumt erhalten.

1.1.2 Einreichung der Wahlvorschläge und Kandidatenkontrolle bei Nationalratswahlen

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 von 1845 auf 3463, jene der Listen von 164 auf 365, jene der Listenverbindungen von 34 auf 79 verdoppelt und jene der Unterlistenverbindungen von 14 auf 71 verfünffacht (Tab. 1), und die Anzahl der Wahlberechtigten ist um rund 25 Prozent von rund 3'900'000 auf 5'160'000 gestiegen. 1978 waren 5'300 Auslandschweizerinnen und -schweizer im Stimmregister eingetragen; heute sind es über 125'000, d.h. 24 mal mehr. Dies hat zu einer Verdreifachung des Papierverbrauchs für die Wahlzettel geführt. Die Liberalisierung der brieflichen Stimmabgabe auch ins Ausland 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 zufolge des Namensrechts, erhöhter Mobilität (z. B. Wochenaufenthalter), mehrfacher Heimatorte, stärkerer Migration und von Geschlechtsumwandlungen nirgends mehr eineindeutig sind. Bei den Nationalratswahlen 2015 dürfte die Anzahl der Kandidaturen, der Listen, der Listen- und Unterlistenverbindungen und der stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer im Aus- und Inland kaum zurückgehen. Der Kosten- und der Fristendruck werden ebenso wenig abnehmen. Gesetzesvollzug mit einem den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr genügenden Instrumentarium lässt unvermeidlich auch die Verletzlichkeit der Verfahren und das Risiko zunehmender Beschwerden steigen.

1.1.3 Knappe Abstimmungsergebnisse

In den vergangenen Jahren resultierten bei eidgenössischen Volksabstimmungen einige knappe Ergebnisse (vgl. Anh. Tab. 8: 2002, 2008 und 2009).

Die Resultatermittlung eidgenössischer Volksabstimmungen und weit mehr noch der Nationalratswahlen ist einem tief greifenden 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 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 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, und 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. hiernach, Ziff. 1.2.2); äusserst knappe Volksabstimmungsergebnisse sind angesichts der möglichen Irrtumsquellen laut Bundesgericht *per se* mit eigentlichen Unregelmässigkeiten gleichzusetzen und erheischen eine Nachzählung, deren Voraussetzungen jedoch vom Bundesgesetzgeber festzulegen sind.⁸

1.1.4 Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren

2012 hatte die Bundeskanzlei in bisher nicht dagewesener Häufung festzustellen, dass eingereichte Volksbegehren nicht zustande gekommen waren (BBJ 2012 7757, 8555, 8575 und 8591). Zwei dieser vier Verfügungen sind rechtskräftig, die beiden andern ((BBJ 2012 8555 und 8575) bilden derzeit noch Gegenstand von vier Beschwerden ans Bundesgericht; eine Beschwerde hat das Bundesgericht am 14. Dezember 2012 als unbegründet abgewiesen, soweit es darauf eintreten konnte (BGE 1C_619/2012).

Reklamationen über Probleme der Stimmrechtsbescheinigung bei zustande gekommenen Volksbegehren vonseiten 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 Amtsstellen auch Sondereinsätze leisten, um die Dienstleistung auch bei Belastungsspitzen fristgerecht und einwandfrei zu erbringen.

Grössere Probleme wurden von der Bundeskanzlei bilateral mit den entsprechenden Verwaltungsstellen besprochen und bereinigt. Parlamentarische Vorstösse wünschen eine Neuregelung.

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

1.2 Die beantragte Neuregelung

Drei Massnahmen sollen der Kandidatenkontrolle (Verhinderung von Doppelkandidaturen, Kandidaturen von Minderjährigen und solchen von Personen ohne Schweizerbürgerrecht) Griffigkeit und Tempo zurückgeben: 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 und andererseits beim Heimat- und Wohnort die Beifügung der *Postleitzahl*, welche sofort erlaubt, inländische von ausländischen Gemeinden gleichen Namens zu unterscheiden. Und drittens muss die *Wahlmeldefrist 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.

1.2.1 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. Die kürzeren Fristen beeinträchtigen auch die effektive Ausübung des Stimmrechts durch Auslandschweizer Stimmberechtigte. Papierbeschaffung, -druck und -verteilung 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.

1.2.2 Nachzählung bei sehr knappen Ergebnissen von Urnengängen

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 2011⁹ grenzt das Bundesgericht nun folgendermassen ab: Werden Unregelmässigkeiten anlässlich eines Urnenganges 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 Revisi-on (Art. 123 Abs. 2 Bst. a Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [BGG]¹⁰) führen. Blieb hingegen jede Abstimmungsbeschwerde gegen den Urnengang aus, müssen die neu entdeckten Tatsachen und Beweise, die die Korrektheit des früheren Urnenganges in Frage stellen, in analoger Anwendung von Artikel 77 Absatz 2 BPR sofort¹¹ und vor der *Kantonsregierung*¹² geltend gemacht werden. Damit hat das Bundesgericht die Frage

⁹ BGE 138 I 77 E. 4.6

¹⁰ SR 173.110

¹¹ BGE 121 I 5

¹² BGE 137 II 177

des Instanzenzugs nachvollziehbar geklärt und die Unsicherheiten nach dem Bundesgerichtsentscheid zur Volksabstimmung über die biometrischen Pässe¹³ beseitigt.

- II. Bei *Nationalratswahlen* im Proporzverfahren sind angesichts des sehr engmaschigen Normengeflechts *Nachzählungen* einzig angebracht, wenn *Unregelmässigkeiten* glaubhaft gemacht sind, die nach Art und Umfang ein Wahlresultat hätten zum Kippen bringen können.¹⁴

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 statt dessen aus dem alten Nationalratswahlgesetz für Stimmengleichheit 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.¹⁵ Eine Wahlbeschwerde verlangte eine Nachzählung und wurde sowohl vom Regierungsrat des Kantons Aargau als auch vom Nationalrat abgewiesen.¹⁶ 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 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"¹⁷.

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* (vgl. Ziff. 1.2.4 hiernach) bietet zu Nachzählungen eine taugliche Alternative.

¹³ BGE 136 II 132 ff.

¹⁴ BGE 138 II 9-11 E. 3.2-3.4

¹⁵ Vgl. BB1 1975 II 2032

¹⁶ AB 1975 N 1538-1541.

¹⁷ AB 1975 N 1540; dazu vgl. BGE 138 II 5-12 und 13-22

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.

1.2.3 Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren

Bei den *Volksrechten* soll den Urheberkomitees die Gewähr fristgerechter Rücksendung aller bis zum 80. Tag der Referendumsfrist und bei Volksinitiativen bis zum Beginn des 14. Monats der Sammelfrist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereichten Unterschriften gegeben werden. Dadurch, dass der Grossteil der Unterschriften so innerhalb der ersten rund vier Fünftel der Frist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden dürfte, werden Belastungsspitzen bei den Gemeinden bei einer Häufung von Volksbegehren oder über die Festtage gebrochen; dies verbessert dann automatisch auch die Erledigungschancen für Bescheinigungsrestanzen letzter Minute. Damit erhalten insbesondere die Initiativ- und Referendumskomitees erheblich bessere Planungssicherheit (vgl. zu den Einzelheiten hiernach, Ziff. 1.3.3 sowie Ziff. 2 Kommentar zu Art. 62 und Art. 70).

1.2.4 Beobachtung von Urnengängen

Ansätze zu solchen Beobachtungsmöglichkeiten bestehen bereits in den verschiedensten Kantonen. Die einen schreiben (etwa SO oder SH) vor, dass die Wahl- und Abstimmungsergebnisse durch Personen unterschiedlicher Parteien auszuzählen sind, und stellen auf diese Weise eine milizartige wechselseitige Kontrolle sicher. Andere haben eine Kommission eingerichtet, die die professionellen Resultatermittler überwacht und Zutritt zu allen Akten hat; in dieser Kommission nehmen alle im Kantonsparlament vertretenen Parteien Einsitz (z. B. NE und GE). Eine dritte Möglichkeit besteht darin, dass 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 Auszählarbeiten abgewickelt werden) gewährt wird (z. B. SZ, SH, VD, NE und JU). Wichtig ist bei dieser letzten Methode, dass Zuschauende klar von den Auszählenden getrennt bleiben und weder Abstimmungsdokumente behändigen noch das Stimmgeheimnis verletzen können. In dieser Weise konnte nach einem Bundesgerichtsentscheid¹⁸ etwa in der Stadt Bern die Nachzählung von interessierten Stimmberechtigten beobachtet werden.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Kontrolle der Kandidaturen bei Nationalratswahlen

1.3.1.1 Einreichungsschluss für Wahlvorschläge und Zustellung der Wahlunterlagen

Der Endtermin für die Einreichung von Wahlvorschlägen ist vom 30. September auf den 31. August des Wahljahres vorzuziehen, damit im Gegenzug das Wahlmaterial den Stimmberechtigten wie bei Volksabstimmungen in der viertletzten Woche statt

¹⁸ BGE 131 I 442

erst zehn Tage vor dem Wahltag zugestellt werden kann. 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 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 über die politischen Rechte (VPR)¹⁹ 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.
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. Daher muss die Lösung in einem Vorziehen des Wahlmeldeschlusses 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 2011²⁰ 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."

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 Wahlkampfs stehen des-

¹⁹ SR 161.11

²⁰ <http://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.

wegen 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, welche 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.

1.3.1.2 Präzisierung der Kandidatenangaben

Schwierigkeiten bei der Kontrolle zur Verhinderung von Doppelkandidaturen: 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, welche 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 Gemeindepens (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, weil viele Kandidaten statt Berufsangaben Selbstkenntnisse (z.B. Lebenskünstlerin), eine Anhäufung politischer Funktionen (z. B. Grossratssuppleant, Gemeinderat) und gesellschaftlicher Ehrungen (z. B. ex Präsident einer Vereinigung) angeben.

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:

Nr.	Kriterium	Entwicklung seit 1978	Folgen	Probleme	Fundstellen + Bemerkungen
1	Name	Praxis: Amtliche Namen, Allianznamen, Alltagsnamen; Eingebürgerte mit vorangegangenen unabhängigen Namenswerb 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?	ZGB Art. 30 Abs. 2 und alt Art. 160 Abs. 2 und 3
2	Vorname	Zivilstandsrechtlich haben manche mehrere Vornamen und tragen sie abwechselnd Vornamen können zuweilen keinem Geschlecht zugeordnet werden	Geschlechtsübergreifend homonyme Vornamen (z. B. Andrea)	Wer für die Kandidatur im Kanton A Vorname L und im Kanton B Vorname M angibt, fällt durch alle EDV-Kontrollen. Beispiel: 2011 Jüksel (türkischer Vorname); in der Schweiz z.B. Andrea, Dominique	

Nr.	Kriterium	Entwicklung seit 1978	Folgen	Probleme	Fundstellen + Bemerkungen
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 festgestellt 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 01.02.2011, NZZ Nr. 57 vom 09.03.2011, S. 17
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 usw.	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.	

Nr.	Kriterium	Entwicklung seit 1978	Folgen	Probleme	Fundstellen + Bemerkungen
5	Wohnadresse	Wohnaufenthalter, Wochenend-sitz, im gegenseitigen Einvernehmen getrennt lebende Eheleute und Partner, Ausland-schweizer; Bevormundete mit Wohnen in einem Heim haben ihren Wohn-sitz am Wohnort des Vormunds, behalten aber grösstenteils das Wahlrecht (1 Kandidatur 2011)	Wer für die Kandidatur im Kanton A Wohnort P und im Kanton B Wohnort Q angibt, schlüpft unter Umständen durch alle EDV-Kontrollen. Mit alternierender Angabe des faktischen oder des rechtlichen Wohn-sitzes schlüpfen derlei Kandidaturen durch alle EDV-Kontrollen.	Die laufend zunehmende Mobilität verschärft dieses Problem zusehends und generell	ZGB Art. 25 Abs. 2; VPR Art. 1
6	Heimatort	Mit dem Bedeutungsschwund des Heimatortes (Wegfall des ultimum refugium) haben sukzessive mehr Leute mehrere Heimatorte; bei Heirat für Frauen heute von Gesetzes wegen. Homonyme inländische und ausländische Gemeindennamen	Wer für die Kandidatur im Kanton A Heimatort P und im Kanton B Heimatort Q angibt, schlüpft durch alle EDV-Kontrollen. Fehlende Postleitzahlen erschweren Erkennen und Streichen nicht wahlfähiger Ausländer		ZGB alt Art. 161

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: Ab Inkrafttreten der Änderung vom 30. September 2011 des Zivilgesetzbuches²¹ auf den 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, welche nach früherem Recht geheiratet und dabei einen anderen Heimatort erhalten oder gewählt bzw. eine der altrechtlichen Namensmöglichkeiten gewählt haben, können noch Jahrzehnte vergehen.

Fazit: Wer für den Nationalrat kandidiert, entgeht heute datenbankgestützten Kontrollen, wenn er oder 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- bzw. Geburtsort aber gleichen Namens wie einer Schweizer Gemeinde. In der Tat haben sich solche Fälle bereits ereignet.

Ohne die zusätzlichen Angaben nach dem Entwurf für die neue Fassung von Artikel 22 hingegen wäre die regelkonforme Wahl ernsthaft in Frage gestellt, weil die Erleichterung ein weiteres Ansteigen von Listen und Kandidaturen etablierter Parteien wahrscheinlich macht. Bei gleichbleibender Zeit lassen sich Kontrolle und Verhinderung von Doppelkandidaturen der kontinuierlich stark steigenden Anzahl Kandidaturen nur mit Hilfe neuer technischer Mittel zur rascheren Identifizierung aller Kandidatinnen und Kandidaten gewährleisten. Zusammen genommen ergeben die Massnahmen Sinn: Die auf den August konzentrierte Wahlanmeldung betrifft in aller Regel Parteien einzig in Kantonen mit wenigen Nationalratssitzen. Im Gegenzug vermeiden die Massnahmen Mehrkosten für die Gemeinden ebenso wie zusätzlichen Zeitdruck und erhöhte Risiken für die Kantone und die Druckereien, ermöglichen den Stimmberechtigten ein besseres Studium der Wahlvorschläge und die Wahlteilnahme und entbinden die im Parteienregister eingetragenen Parteien in allen Proporzkantonen von der administrativen Aufgabe des Unterschriftensammelns und des Einholens von Stimmrechtsbescheinigungen.

²¹ AS 2012 2569

1.3.1.3 Streichung von Doppelkandidaturen nach Bereinigung der Wahlvorschläge

Aus praktischen Gründen ist diese Regelung indessen zu ergänzen durch Normen über die Streichung der Namen mehrfach Kandidierender: Wird nach der Listenbereinigung eine Person entdeckt, welche 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 auf jedem Wahlzettel zu streichen, auf welchem sie aufgeführt wird. Diese Regelung überträgt das Gebot der Streichung von Mehrfachkandidaturen (Art. 27 Abs. 1 und 2 BPR) aus dem Wahlanmeldeverfahren 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.

1.3.1.4 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.

Im Stimmregister eingetragene Auslandschweizerinnen und -schweizer *Tabelle 3*

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 1100%

Die Informatik und namentlich die zunehmende Ermöglichung von Vote électronique 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 Massnahmen²² deutlich gestiegen.

²² Frühere Zustellung des Wahlmaterials an Auslandschweizer, neuer Artikel 2b der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11); Kreisschreiben des Bundesrates vom 20. August 2008 an die Kantonsregierungen zuhanden der Einwohnerge-

Infolgedessen ist aber - und bei Auslandschweizer Stimmberechtigten verständlicher Weise besonders ausgeprägt - das Bedürfnis nach Informationen über die Kandidaturen stark gewachsen. In Proporzkantonen wird es abgedeckt, weil dort alle 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 5'160'000 Schweizer Stimmberechtigten) gültig gestimmt werden kann* (Art. 47 Abs. 1 erster Satz BPR). Die staatliche Neutralitätspflicht im Wahlkampf²³ verbot den betreffenden Kantonen selektive Angaben über Kandidaturen und widerspricht damit der starken Nachfrage von Auslandschweizer Stimmberechtigten, Kenntnis über die vorhandenen und aussichtsreichen Kandidaturen, ihre Personalien und ihre politischen Ansichten zu erhalten.

Da es um eine *Bundeswahl* 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 erheischt.

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 Parteizugehörigkeit all jener Kandidaturen elektronisch bekannt geben, welche 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 Neutralität²⁴. Unzulässig ist auch nach der Lehre bei Wahlen "alles, was Ausschlusstendenzen fördert und die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Wahl-

meinden über die Gewährleistung des Stimmrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (BBl 2008 7493); kontinuierliche Informationen in der "Schweizer Revue" (Zeitschrift für die 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).

²³ Vgl. dazu etwa BGE 113 Ia 293-303.

²⁴ BGE 118 Ia 262 E. 3; 117 Ia 457 E. 3 c; 113 Ia 296 ff. E. 3 b-f

systems beeinträchtigt."²⁵ In einem Majorzverfahren ohne numerus clausus der Kandidaturen dürfte diesem Kriterium ein Verfahren kaum genügen, welches zwei Behandlungsklassen von Kandidaturen kennt, nämlich explizit auf dem amtlichen Wahlzettel genannte und anonyme.

Abzulehnen wäre erst recht die Option "*nichtamtlicher* vorgedruckter Wahlzettel"²⁶: 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.²⁷ Wahlen sind ein 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 in Verkehr Bringen gefälschter Wahlzettel erleichtert respektive seine Verhinderung erschwert. Aufgrund von Artikel 34 der Bundesverfassung 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).

1.3.2 Automatische Nachzählung bei sehr knappem Abstimmungsausgang?

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 einer parlamentarischen Initiative (11.502) vom 23. Dezember 2011 verlangte NR Joder eine Anpassung der Rechtsgrundlagen, damit bei Abstimmungen und Wahlen Nachzählungen nurmehr aufgrund begründeter Hinweise auf Unregelmäs-

²⁵ Tschannen (1995) 116 f. Rz. 195 mit weiteren Hinweisen zur Doktrin.

²⁶ Vgl. Tschannen (1995) 67 f. Rz. 109.

²⁷ Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 12.3291 Caroni vom 16.03.2012, AB 2012 N 1226.

sigkeiten 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. 1.2.2, I. hiervor) 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 18. Oktober 2012, dieser Initiative Folge zu geben.

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 knappes Ergebnis vorliegt und wo das Vorliegen *unbehobener 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 Auszählequipe. 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* können 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 Raum für 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 genügender 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, 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). Dieser Weg scheint bedeutend moderater, und er vermeidet eine überaus komplexe Regulierung (vgl. die Darlegungen im Anhang), indem er statt dessen 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.

1.3.3 Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren

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 Stimmrechtsbescheinigung 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)"²⁸ und "Gegen Masseneinwanderung"²⁹ in einer grossen Stadt sowie verschiedenenorts zum Referendum gegen die Revision des Tierseuchengesetzes³⁰ hatten bereits eine Interpellation Wermuth (12.3082)³¹ ausgelöst. Direkten äusseren Anlass zur Motion der SPK-N gaben dann die drei Referenden gegen die Abgeltungssteuerabkommen mit Deutschland³², dem Vereinigten Königreich³³ und Österreich³⁴, für welche die Sammelfrist am 27. September 2012 ablief und für welche eine erkleckliche Anzahl Unterschriften von den Referendumskomitees am 1. Oktober 2012 nachgereicht wurde und 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 Raumplanungsgesetzes³⁵.

Mit der Verfassungsrevision zu einer Volksrechtsreform hoben Volk und Stände am 9. Februar 2003 die ehemed im BPR verankerte Referendumsfrist von 100 Tagen auf die *Verfassungsstufe*.³⁶

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

²⁸ BBI 2012 3069

²⁹ BBI 2012 3869

³⁰ BBI 2012 7503, 3457

³¹ AB 2012 N 1226

³² BBI 2012 5823 und 8555

³³ BBI 2012 5825 und 8575

³⁴ BBI 2012 5827 und 8591

³⁵ BBI 2012 5987

³⁶ BBI 2001 4803 und 6080, 2002 6485 sowie 2003 3111, 3954 und 3960

(Art. 141 BV). 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, welche nach Ablauf der Referendumsfrist eingereicht worden sind. Das Gesetz erlaubt ihr nicht, diese Unterschriften für gültig zu erachten, denn dies liefe auf eine Verlängerung der verfassungsmässigen Referendumsfrist hinaus.

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 kann. Ein langjähriger Erfahrungswert besagt, dass eine geübte Person pro Tag ca. 300 bis höchstens 350 bis 400 Stimmrechtsbescheinigungen ausstellen kann³⁷. 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 1975³⁸ 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.³⁹

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 letzten drei Jahren in bisher nicht gekanntem Masse intensiv angestiegen. Allein im Nachwahljahr 2012 hatten Stimmberechtigte, Gemeinden und Bund nur in eidgenössischen Belangen fünfzig Volksbegehren zu behandeln:

³⁷ AB 1975 N 1502, BBl 2012 8568 und 8587

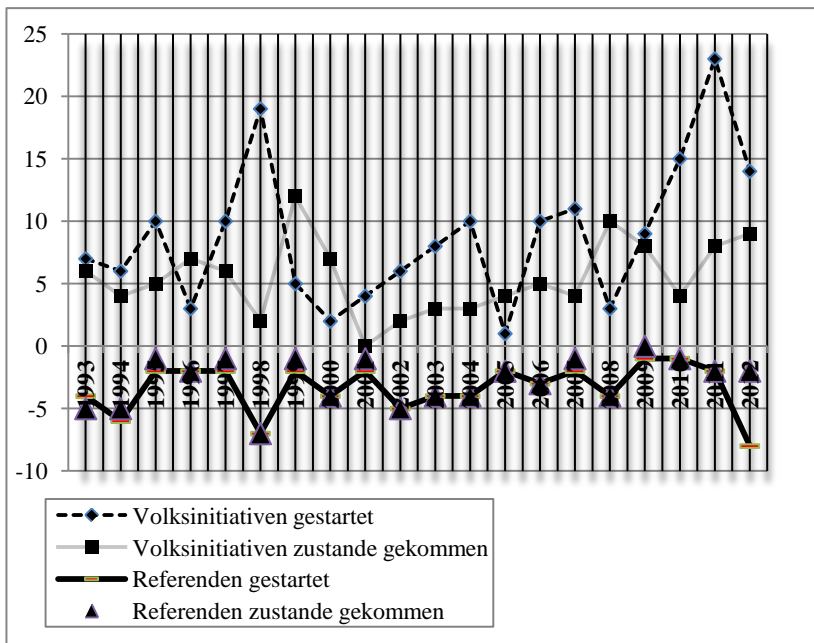
³⁸ BBl 1975 I 1345 f.

³⁹ AS 1997 754 Art. 59 gegenüber AS 1978 700 Art. 59; dazu BBl 1993 III 490

Kategorie	Volksinitiativen	Referenden	Periode
Zustande gekommen	9	3	01.01.2012-31.12.2012
Nicht zustande gekommen	4	340	01.01.2012-31.12.2012
in der Unterschriften- sammlung	19	2	am 31.12.2012
gestartet, definitiv nicht eingereicht	7	0	01.01.2012-31.12.2012
eingereicht, in Prüfung	3	0	am 31.12.2012
Summe	42	8	01.01.2012-31.12.2012

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

Gestartete und zustande gekommene Initiativen und Referenden 1993-2012 Grafik 1



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

40 BBl 2012 8555, 8575 und 8591; die beiden ersterwähnten Verfügungen sind noch nicht rechtskräftig (Stand: 31.12.2012).

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 Unterschriften 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 Abgeltungssteuerabkommen 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.⁴¹ 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 verschiedenorts zugenommen. 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, welche wegen Hinschieds oder Umzugs mittlerweile nicht mehr im Stimmregister der angegebenen Gemeinde figurieren. Die laufende Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen beugt solcher Gefahr in bedeutendem Masse wirksam vor, und sie hat zugleich den Vorteil, Belastungsspitzen bei den bescheinigenden Behörden zu brechen. 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

⁴¹ BBl 2012 8566 f. und 8585 f.

innerhalb einer Woche erledigen soll. Verstärkt wird diese Schwierigkeit noch dadurch, dass die wenigsten Komitees die Einsendungen ankündigen. Auch die Gemeinden können ihr Personal, welches 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 Steuern Zahlende angesichts von Kostendruck und Sparanstrengungen Anspruch darauf, dass die öffentliche Verwaltung kostengünstig arbeitet.

Der Gesamtschau zu genügen vermag nur eine Regelung, die sich auch bei der Definition von Fristen 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.

Eine solche Regelung teilt die Sammelfristen nicht einfach vollständig zwischen Sammelnden und Amtsstellen auf, sondern versucht auch, für Sammelnde Anreize zu schaffen und für Amtsstellen Belastungsspitzen zu brechen und zur Klärung der Beweislage beizutragen. Die Regelung sollte so ausfallen, dass sie den nach kantonaalem Recht zuständigen Amtsstellen den nötigen Spielraum erhält, damit diese *alle* in der Unterschriftensammlung stehenden Volksbegehren zumindest so behandeln können, dass keines an der verfassungsmässigen Sammelfrist scheitern muss.

1.3.4 Beobachtung von Urnengängen

Angeknüpft werden kann an funktionierenden kantonalen Beobachtungs- und Kontrollinstituten für die Ausmittlung von Urnengängen (Wahlkommissionen, Beobachtungsrecht oder Vertretungsrecht aller Parteien im Auszählbüro). 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 welche 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 Ständeergebnis einher gehen kann, so dass keine Nachzählung etwas ändern kann. So entstanden beispielsweise bei den Volksabstimmungen über die Totalrevision der Bundesverfassung 1872⁴², über die Waffenausfuhrverbotsinitiative 1972⁴³ oder über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR 1992⁴⁴ 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 1976⁴⁵ 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. Man wird aufgebotenen Milizpersonen gar nicht weismachen können, weshalb sie ihre Freizeit ein zweites Mal hergeben sollen, ohne dass eine konkrete Unregelmässigkeit überhaupt nur glaubhaft gemacht ist.

Hier können auch Erfahrungen mit *internationalen Wahlbeobachtungen* nutzbar gemacht werden. Artikel 8 des Kopenhagener Dokuments von 1990 der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa⁴⁶ 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 2008⁴⁷ 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 Wahlbeobachter ausdrücklich ermöglicht wird. Im Bericht von 2012 ergänzt die OSZE ihre Empfehlung. Spezifische Normen sollten eine effektive Beobachtung von Vote électronique 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 Beobachtern explizit erlaubt, dies in Anlehnung an Paragraph 8 des Dokuments von Kopenhagen (1990). Die Ergänzung sollte spezifische Angaben zur effizienten Beobachtung der Internetwahl enthalten".⁴⁸

⁴² BBl 1872 II 369 f.

⁴³ BBl 1972 II 1449

⁴⁴ BBl 1993 I 168

⁴⁵ BBl 1976 II 1567

⁴⁶ Deutsch wiedergegeben in BBl 1991 I 1072 f.

⁴⁷ <http://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."

⁴⁸ <http://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“."

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 Kurzzeitbeobachter in OSZE/ODIHR-Wahlbeobachtungsmissionen entsandt). Ausserdem werden Schweizer Volksvertreter 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 Beobachter empfangen, sollte sich auch die Schweiz als Gastland darum bemühen, den Zugang von 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.

1.3.5 Nicht berücksichtigte Revisionswünsche

Im Zusammenhang mit Vollzugsunterschieden im Bereich der politischen Rechte des Bundes wurde in jüngerer Zeit in Medien und seitens Privater öfters 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.

Diese 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, die Funktionstüchtigkeit des Referendums sowie vom Bundesgericht thematisierte Abstimmungsprobleme. Weil diese Massnahmen vordringlich sind und 2015 anwendbar sein müssen, 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*. Bei aller Sympathie für das vom Bundesgericht⁴⁹ im Einklang mit dem europäischen Wahlrechtserbe⁵⁰ geförderte

⁴⁹ Vgl. die Urteile BGE 129 I 183 (Zürich), 131 I 74 (Aargau), 131 I 85 (Wallis), 136 I 352 (Nidwalden), 136 I 364 (Aarau), 136 I 376 (Zug) sowie BGE 1C_407/2011 und 1C_445/2011 vom 19. März 2012 (Schwyz); Botschaft des Bundesrates vom 15. August 2012 zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz, BBl 2012 7913. Der Ständerat hingegen ent-

Anliegen eines Wahlsystems mit möglichst geringen Verzerrungswirkungen schlägt die Vorlage des Bundesrates *keinen* Systemwechsel von Hagenbach-Bischoff zum doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahren mit Standardrundung ("doppelter Pukelsheim") vor, obwohl gesamtschweizerisch ein Umbau der Wahlkreise (d.h. nach Art. 149 Abs. 3 BV die Kantone) auf eine Mindestgrösse von zehn Sitzen nicht zur Diskussion steht. Ein Systemwechsel zum Sitzzuteilungsverfahren des "doppelten Pukelsheim" sollte zuerst in den Kantonen noch breiter Fuss fassen können. Bisher kennen dieses Sitzzuteilungsverfahren die Kantone *Zürich*⁵¹, *Aargau*⁵² und *Schaffhausen*⁵³. Dieses Sitzverteilungsverfahren ist allerdings noch nicht zum unangefochtenen Standard geworden: Im Kanton *Bern* wurde eine Motion Kast vom Grossen Rat entsprechend dem Antrag des Regierungsrates am 21. Januar 2008 abgelehnt⁵⁴; im Kanton *Luzern* sprach sich die Verfassungskommission bei der Totalrevision der Kantonsverfassung gegen die Einführung des "doppelten Pukelsheim" aus. Auch in den Kantonen *Uri* (vom Volk am 23. September 2012 abgelehnte Volksinitiative der JCVP auf Einführung der Landratswahl im Majorzverfahren), *Schwyz* (Kantonsrat anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung) und *Solothurn* (Antwort des Regierungsrates auf einen Auftrag der CVP/EVP/GLP-Fraktion) formierte sich Widerstand gegen das neue Sitzzuteilungsverfahren des "doppelten Pukelsheim"⁵⁵. Im Kanton *St. Gallen* lehnte der Kantonsrat am 29. November 2006 eine Motion Denoth/Gilli/Widmer (42.07.28) für die Einführung des doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsverfahrens deutlich ab, und im Kanton *Thurgau* lehnte das Volk am 15. Mai 2011 eine Volksinitiative «Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen», welche das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren einführen wollte⁵⁶, deutlich ab, nachdem die Wahlkreise vergrössert worden waren. Im Kanton *Zug* lehnte der Kantonsrat am 6. Juli 2006 die Einführung des doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsverfahrens wuchtig ab, handelte sich damit aber ein rügendes Urteil des Bundesgerichts⁵⁷ ein, weil er die Verzerrungen auch nicht anderweitig korrigierte. Im Kanton *Freiburg* beurteilte das kantonale Verwaltungsgericht das bestehende kantonale Wahlproporzverfahren mit Entscheid vom 4. September 2012 als im Widerspruch zur Bundesverfassung stehend und verlangte

schied sich am 27. November 2012 knapp für eine integrale Gewährleistung der Schwyzer Kantonsverfassung (AB 2012 S 956-963).

⁵⁰ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission): Verhaltenskodex für Wahlen. Leitlinien (angenommen von der Kommission auf ihrer 51. Vollversammlung in Venedig am 5.-6. Juli 2002) Ziff. 2.2.IV, deutsch abrufbar unter <http://www.venice.coe.int/> > Documents > Studies > 190/2002 > CDL-AD(2002)023 deutsch.

⁵¹ Gesetz über die politischen Rechte ZH (ZH-Lex 161.1) §§ 86, 88 und 101-104.

⁵² Grossratswahlgesetz BS (SAR 152.100) §§ 12-14b.

⁵³ Wahlgesetz SH (SRB 160.100) Art. 2b-2f.

⁵⁴ Motion Kast (M 2007-175), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2008 3-13, 2007 312-318.

⁵⁵ Zu diesem Verfahren vgl. näher BGE 136 I 364; Pukelsheim/Schuhmacher (2004) 505-522; Weber, 1373-1377; Schuhmacher (2005); Pukelsheim/Schuhmacher (2011) 1581-1599; Bochsler (2005); Botschaften des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat 06.200 vom 27. September 2006, 07.176 vom 4. Juli 2007 und 08.216 vom 2. Juli 2008; Vernehmlassungsvorlage 06-90 vom 26. September 2006 zum Bericht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat.

⁵⁶ ABI-TG 2011 1136-1138.

⁵⁷ BGE 136 I 376

eine Neuordnung bis spätestens 2016.⁵⁸ Der *Nationalrat* lehnte ein Postulat NR Ruth Genner (03.3377) am 27. September 2004 mit 109:57 Stimmen⁵⁹ und ein Postulat NR Waber (07.3884) am 20. März 2008 ab⁶⁰ und gab am 7. Dezember 2009 auch einer parlamentarischen Initiative Zisyadis (09.410) keine Folge.⁶¹ Auch der Ständerat lehnte am 26. November 2012 eine entsprechende Motion Minder (12.3711) ab.⁶² Das neue Sitzzuteilungsverfahren bedarf daher einlässlicher Erörterung. Mit der vorliegenden Teilrevision sollen hingegen in dieser Legislatur die zur Erhaltung der Funktionstüchtigkeit unerlässlichen Sofortmassnahmen ergriffen werden, und zwar rasch.

Aus demselben Grund enthält die Vorlage auch nicht bereits Ausführungsbestimmungen für den Fall, dass die *Volksinitiative "für die Volkswahl des Bundesrates"* von Volk und Ständen angenommen werden sollte, weil der Bundesrat bei Annahme der Volksinitiative selbst mit einer solchen Massnahme 2015 mit Sicherheit nicht bereits vom Volk direkt gewählt werden könnte: Der Rechtssetzungsbedarf auf Gesetzesstufe wäre dafür zu gross und zu breit⁶³, und die Referendumsfrist würde nicht rechtzeitig ablaufen, um 2015 bereits eine Volkswahl des Bundesrates zu ermöglichen, denn die Parteien würden auch eine Vorlaufzeit benötigen, um Kandidaturen zu portieren. Dies lässt sich nicht vor Feststehen der Verfahrensregeln (beispielsweise über die Abgrenzung der sprachlichen Minderheiten für die Ausmittlung des geometrischen Mittels) bewerkstelligen.

Nicht mit dieser Vorlage zu behandeln sind schliesslich die Fragen einer Offenlegungspflicht mit Kontrollverfahren für die Parteifinanzierung sowie eine unverbindliche Vorprüfung der Volksinitiativen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht und mit dem Diskriminierungsverbot. Diese sollen gegebenenfalls in eigenen Vorlagen unterbreitet werden.

Unberücksichtigt bleiben daher in dieser Vorlage diverse Anregungen der OSZE Wahlbewertungskommission vom 30. Januar 2012⁶⁴ zu den Urnenlokalen (Zusätzliche Einrichtungen wie Sichtschutz in jedem Wahllokal, Zugänglichkeit der Wahllokale für Behinderte, Wahlurnen mit betrugssicher nummerierten Plomben) und weitere Massnahmen zu Vote électronique. 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. 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.

⁵⁸ <http://www.fr.ch/ww/fr/pub/index.cfm> > Etat de droit / Justice > Pouvoir judiciaire > Jurisprudence > Section administrative > 2012 > n° 38.

⁵⁹ AB 2004 N 1420-1422

⁶⁰ AB 2008 N 470 und Beilagen I 367 f.

⁶¹ AB 2009 N 2159-2161

⁶² AB 2012 S 948-952

⁶³ Vgl. BBl 2012 5676 f. Ziff. 3.3.7, Kommentar zu Art. 175 Abs. 7.

⁶⁴ Fundstelle: <http://www.osce.org> > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Previous Election Activities > Switzerland > Federal Elections, 23 October 2011.

1.4 Abstimmung von Finanzen und Aufgaben

Die Angabe einer bereichsspezifisch auf der Basis der neuen *13-stelligen AHV-Nummer* im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer und der Postleitzahl bei allen Nationalratskandidaturen erlaubt eine erhebliche Effizienzsteigerung und damit in den Zeiten grössten Engpasses bedeutenden Zeitgewinn. Die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur verursacht auf Bundesebene keine weiteren Entwicklungskosten.

1.5 Parlamentarische Vorstösse

Mit 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 Deutschland⁶⁵, dem Vereinigten Königreich⁶⁶ und Österreich⁶⁷ an.

Zur offen formulierten Kommissionsmotion (12.3975) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterbreitet der Bundesrat eine Weiterentwicklung des geltenden Rechts, die Verlängerungen der Referendumsfrist vermeidet, welche insbesondere den rechtsstaatlich-demokratischen Vollzug dringlicher Bundesgesetze zu vereiteln drohen (vgl. Ziff. 1.3.3 hiervor).

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat am 18. Oktober 2012 beschlossen, einer parlamentarischen Initiative NR Joder (11.502) 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. Dazu unterbreitet der Bundesrat mit dieser Vorlage einen Lösungsvorschlag (vgl. Ziff. 1.3.2 und 1.3.4 hiervor).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Die Revision gibt Gelegenheit, im Ingress nun die kompetenzbegründende Bestimmung der neuen Bundesverfassung anzuführen.

Art. 13 Abs. 3 BPR: Nachzählung bei sehr knappen Ergebnissen?

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats mochte sich dem Versuch des Bundesgerichts, "sehr knappe" Abstimmungsergebnisse einer Unregelmässigkeit

⁶⁵ BB1 2012 8555

⁶⁶ BB1 2012 8575

⁶⁷ BB1 2012 8591

gleichzustellen (vgl. Ziff. 1.1.3 hiervor)⁶⁸, 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. hiernach, Kommentar zu Art. 85 BPR).

Art. 21 Abs. 1 BPR: Nationalratswahlen. Einreichung der Wahlvorschläge

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

Art. 22 Abs. 2-4 BPR: Nationalratswahlen. Präzisierung der Kandidatenangaben

Zur Lösung der entstandenen Probleme (Ziff. 1.3.1 hiervor) ist eine Rechtsänderung nötig, mit der künftig von Nationalratskandidatinnen und -kandidaten - ausschliesslich für die Kontrolle zur Verhinderung einer Mehrfachkandidatur oder der Kandidatur von Personen ohne Schweizer Bürgerrecht - die Ermächtigung zur Einholung einer bereichsspezifisch auf der Basis der neuen *13-stelligen AHV-Nummer* im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer sowie die Angabe der *Postleitzahl beim Heimatort* zum *Gültigkeitserfordernis der Kandidatur* gemacht wird (Art. 22 Abs. 2-4 BPR). Diese ist uneindeutig und erlaubt die sofortige und sichere Kontrolle via EDV. Ausserdem ist von Angestellten des Bundes zu verlangen, dass sie dies klar angeben und nicht hinter akademischen Titeln etc. verstecken. Dies kann der Bundesrat, gestützt auf seine Weisungsbefugnis gegenüber der Bundesverwaltung, auf Verordnungsstufe vornehmen. Die Einholung der gehashten AHV-Nummer selber muss dem Kanton überbunden werden, weil andernfalls die portierenden Listenvertreter ebenfalls Kenntnis von der AHV-Nummer ihrer Kandidierenden erhielten und deren Persönlichkeits- und Datenschutz unterlaufen würde. Dafür kann auf die obligatorische Berufsangabe verzichtet werden; es bleibt den Kandidierenden unbenommen, ihren Beruf freiwillig anzugeben, um der Wählerschaft ein Mehr an Information zu bieten.

Art. 24 Abs. 3 Bst. b BPR: Administrative Erleichterung für Parteien

Nur wenn die präzisierenden Kandidatenangaben verlangt werden können (vgl. hiervor, Kommentar zu Art. 22 BPR), können die Erleichterungen für Parteien, welche sich im Parteiregister haben eintragen lassen und die im Nationalrat bereits vertreten sind, administrativ ausgebaut werden, indem sie das Unterschriftenquorum auch dann nicht beizubringen brauchen, wenn sie in einem Kanton mehrere Listen einreichen (Art. 24 Abs. 3 Bst. b BPR). Damit wird ein aus Kreisen der Parteien im Parlament öfters artikulierter Wunsch umgesetzt.

⁶⁸ BGE 136 II 132

Art. 29 Abs. 4, 32a, 36 und 38 Abs. 2 BPR: Beschaffung einer gehashten Fassung der AHV-Nummer und Sanktionierung von Mehrfachkandidaturen

Die amtliche Beschaffung einer bereichsspezifisch auf der Basis der neuen 13-stelligen AHV-Nummer im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer sämtlicher Kandidierenden (Art. 22 Abs. 2-4 BPR) kann mehr Zeit beanspruchen, als für die Bereinigung der Wahlvorschläge zur Verfügung steht, und die konventionellen Methoden zur Verhinderung von Mehrfachkandidaturen (vgl. Ziff. 1.3.1.2 hiervor) genügen wie gezeigt den erheblich veränderten Verhältnissen nicht mehr. Der Zeitdruck für die Herstellung der Wahlzettel verunmöglicht Verzögerungen. Sollte daher 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 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 BPR: Bekanntmachung der Listen durch die Bundeskanzlei

Die Bestimmung ist an Artikel 22 Absatz 2 BPR (Präzisierung der Namensangabe und Verzicht auf die Berufsangabe) anzupassen.

Art. 33 Abs. 2 BPR: Nationalratswahlen. Zustellung der Wahlunterlagen

Die Konzentration des Wahlanmeldeschlusses 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} BPR: Nationalratswahlen. Meldung von Kandidaturen auch in allen Majorzkantonen

Weitgehend parallel zum Proporzwahlrecht (Art. 32 BPR) regelt Artikel 47 Absatz 1^{bis} BPR auch für Majorzkanzone ohne Wahlmeldeobligiertheit 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. Anders als in Pro-

porzkantonen soll hier auch der Beruf angegeben werden müssen, damit ein Minimum an Transparenz erreicht wird.

Im Übrigen sei dazu auch auf die Ausführungen zu Artikel 22 BPR hiervor verwiesen.

Art. 62 Abs. 1 und 2 und Art. 70 Abs. 2 BPR: Stimmrechtsbescheinigungen

Bei der 100tägigen Referendumsfrist ist eine Garantie einzubauen, dass die nach kantonalem Recht zuständige Amtsstelle alle ihr vor dem 81. Tag eingereichten Unterschriften mit Stimmrechtsbescheinigungen versehen vor dem 95. Tag der Referendumsfrist den jeweiligen Absendern zurückgibt; Unterschriften, welche ein Referendumskomitee nach dem 80. Tag zur Stimmrechtsbescheinigung einreicht, sind deswegen nicht unbehandelt zu lassen; weil sie aber nicht mehr von der Garantie erfasst sind, werden Referendumskomitees dazu animiert, alle bereits gesammelten Unterschriften bis zum 80. Tag einzureichen. Damit wird bei den bescheinigenden Amtsstellen Belastungsspitzen vorgebeugt; dies wird dazu führen, dass in den verbleibenden letzten Tagen der Referendumsfrist geringere Restmengen weiterer Unterschriften ebenfalls noch bescheinigt werden können.

Bei der Volksinitiative sind diese Fristaufteilungen mit der Erledigungsgarantie bewusst deutlich weiter nach vorne zu verlegen: Die nach kantonalem Recht zuständige Amtsstelle soll alle ihr vor Beginn des 14. Monats eingereichten Unterschriften mit Stimmrechtsbescheinigungen versehen bis spätestens zum Ende des 16. Monats der Sammelfrist den jeweiligen Absendern zurückgeben müssen. Und auch hier gilt: Unterschriften, welche ein Initiativkomitee nach dem 13. Monat zur Stimmrechtsbescheinigung einreicht, sind deswegen nicht unbehandelt zu lassen; weil sie aber nicht mehr von der Garantie erfasst sind, werden Initiativkomitees dazu animiert, alle bereits gesammelten Unterschriften bis zum Ende des 13. Monats einzureichen. Damit wird bei den bescheinigenden Amtsstellen Belastungsspitzen vorgebeugt; dies wird dazu führen, dass in den verbleibenden letzten Tagen der Sammelfrist geringere Restmengen weiterer Unterschriften ebenfalls noch bescheinigt werden können. Zugleich wird mit dieser grösseren Fristmarge bei Volksinitiativen dafür gesorgt, dass das Zustandekommen eines Referendums aufgrund der dort kürzeren Sammelfrist nicht an einem Prioritätenkonflikt scheitern muss.

Eine solche Regelung erscheint dem Bundesrat erheblich erfolgversprechender als eine blosser Aufteilung der Fristen, weil sie *alle* Beteiligten im eigenen Interesse zu speditivem Handeln anhält.

Die Bundeskanzlei hat die entsprechenden Fristen zu allen laufenden Referenden und Volksinitiativen elektronisch bekanntzumachen, so dass sich die nach kantonalem Recht zuständigen Amtsstellen ebenso wie die Referendums- und Initiativkomitees jederzeit über die verschiedenen Fristen und ihre Bedeutung für jedes Volksbegehren informieren können.

Art. 85 BPR: 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 Wahlbeo-

bachtung 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, zu erlauben, wenn sie auf Grund ihres Zwecks und ihrer Aktivitäten über die notwendigen Qualifikationen für eine entsprechende Aufgabe verfügen.

Art. 87 Abs. 1 und 1^{bis} BPR: Abstimmungs- und Wahlstatistik

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.

Art. 46 Abs. 2 Bundesgerichtsgesetz

Artikel 46 Absatz 2 BGG⁶⁹ bestimmt, dass gesetzlich oder richterlich nach Tagen bestimmte Fristen still stehen vom siebenten Tag vor bis und mit dem siebenten Tag nach Ostern (Bst. a), vom 15. Juli bis und mit dem 15. August eines jeden Kalenderjahres (Bst. b) und vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Bst. c).

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 Wechselbetriebsung (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 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 Stimmen⁷⁰. Das Los musste entscheiden.⁷¹ Dieses wurde am 29. November 2011 öffentlich gezogen und im Fernsehen übertragen. Das Resultat wurde gleichen Tags im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht⁷². 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.

⁶⁹ SR 173.110

⁷⁰ BBl 2011 8529 f. mit Fnn. 17 und 18

⁷¹ BGE 138 II 5-12 spez. 10 f. E. 3.3

⁷² Vgl. auch BBl 2011 8791-8793

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 Kontrast⁷³. Analoges gilt bei dringlichen Bundesgesetzen für strittiges Nichtzustandekommen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Angabe einer bereichsspezifisch auf der Basis der neuen *13-stelligen AHV-Nummer* im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer und der Postleitzahl bei allen Nationalratskandidaturen erlaubt eine erhebliche Effizienzsteigerung und damit in Wahljahren in Zeiten grössten Engpasses bedeutenden Zeitgewinn. Die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur auf Bundesebene verursacht im Gegenzug keine weiteren Entwicklungskosten (vgl. Ziff. 1.4 hiervor).

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Angabe einer bereichsspezifisch auf der Basis der neuen *13-stelligen AHV-Nummer* im Einwegverfahren errechneten (gehashten) und nicht zurückrechenbaren Nummer und der Postleitzahl bei allen Nationalratskandidaturen erlaubt eine erhebliche Effizienzsteigerung und damit in Wahljahren in Zeiten grössten Engpasses bedeutenden Zeitgewinn. Die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur kann im Gegenzug in einigen Kantonen Entwicklungskosten verursachen.

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

Die Strukturierung der Sammelfristen zu eidgenössischen Volksbegehren wird Belastungsspitzen brechen und die Ausstellung von Stimmrechtsbescheinigungen damit etwas besser planen lassen. Andererseits müssen kantonale Parlamente vorhandene Referendumsgelüste künftig umgehend vorsorglich anmelden.

⁷³ 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.

	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 Auslandschweizer und Inlandschweizer vorgezogen und den Fristen bei Volksabstimmungen angeglichen werden. In einigen Kantonen (z. B. ZH) werden damit die Nationalrats- den Ständeratswahlvorbereitungen terminlich angeglichen	Der Wahlkampf wird Kosten treibend verlängert In einigen Kantonen (z.B. JU) werden damit die terminlich eben erst angeglichenen Vorbereitungscketermine für National- und Ständeratswahlen gerade wieder auseinander gerissen

3.3 Andere Auswirkungen

Die Vorverlegung der Verteilung auch des Wahlmaterials auf den selben 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 kantonaler 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.

3.4 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Vorlage achtet darauf, möglichst nicht in bewährte kantonale Prärogativen 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 und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung 2011-2015 angekündigt.⁷⁴

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Revisionsvorlage stützt sich wie das bestehende BPR auf die Kompetenz zur Regelung der Ausübung der politischen Rechte (Art. 39 Abs. 1 BV)⁷⁵. Die Vorschläge zu einer bürgerfreundlicheren Ausgestaltung der Wahlmeldeverfahren 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.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Rechtsetzungsdelegationen.

5.5 Datenschutz

Die Vorlage beachtet die datenschutzrechtlichen Vorgaben:

1. Die Verwendung einer irreversibel umgewandelten AHV-Nummer als Identitätsmerkmal ist für den beabsichtigten Zweck geeignet und notwendig, der angestrebte Zweck liegt im öffentlichen Interesse, und die den Kandidierenden auferlegte Belastung steht in einem vernünftigen Verhältnis zu diesem Ziel. Die Massnahme ist damit verhältnismässig (vgl. Art. 4 Abs. 2 Datenschutzgesetz

⁷⁴ BBl 2012 481 ff. Ziff. 5.1.5 Ziel 5, S. 542 f. und Entwurf des Bundesbeschlusses Art. 6 Ziff. 10, S. 629

⁷⁵ SR 101

vom 19. Juni 1992⁷⁶ [DSG]). Die Daten sind nach Erfüllung dieses Zwecks zu löschen.

2. Die Vorlage schafft in Artikel 22 Absätze 2-4 BPR die zur Verwendung und zum Bezug der irreversibel umgewandelten AHV-Nummer nötige (Art. 50e des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]⁷⁷) formell-gesetzliche Grundlage und nennt darin den Verwendungszweck und die Nutzungsberechtigten.

⁷⁶ SR 235.1

⁷⁷ SR 831.10

Literaturverzeichnis

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

Nachzählungen? Alternative Umsetzungsvarianten

Variante A

Tabelle 6

Kt.	Stimmberechtigte am 25.11.2012	0.5 o/oo	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	2'598	3300

Für die Umsetzung des Bundesgerichtsentscheids betr. Nachzählung auch ohne Unregelmässigkeiten bei *sehr* knappen, *nicht* aber bloss knappen Volksabstimmungsergebnissen⁷⁸ 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%).⁷⁹

Als sehr knapp liesse sich demnach ungefähr die Hälfte dieses Wertes (2'840) definieren. Nähme man dies zum Massstab, so könnte eine Gesetzesnorm wie folgt lauten:

Art. 13 Abs. 3 (neu)

⁷⁸ BGE 136 II 141 E. 2.7

⁷⁹ BBl 2009 7542

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 Neinstimmen 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 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, 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 1'000 bis 2'000 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 verbreiteten eingesetzten Milizkräfte ihre Auszählerarbeit längst abgeschlossen und sind nach Hause gekehrt. 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 bewerkstelligende 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 ansetzen:

Art. 13 Abs. 3 (neu)

³ Die Stimmen einer eidgenössischen Volksabstimmung sind auch ohne Nachweis von Unregelmässigkeiten in jedem Kanton nachzuzählen, in welchem 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 Milizhelfer des Abstimmungsbüros müssten nicht in sämtlichen Kantonen stundenlang im Abstimmungsbüro zurückbehalten werden, bis aus "Bern" Entwar-

nung 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 zeitnaher 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 (neu)

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

- a. *auf Anordnung des kantonalen Abstimmungsbüros hin in jedem Kanton, in welchem 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 Neinstimmen 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 7

Kt.	Jahr	Inhalt	Ergebnis Schweiz		Kt.	Fundstelle
			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 9x), NW (8x) und AI (7x), ungefähr jedes Vierteljahrhundert jeweils einmal in SO, BL, SH und GE (insgesamt alle je 6x) sowie OW (5x), ungefähr einmal pro 50 Jahre in UR, SZ, TG, TI, VD und NE (insgesamt alle je 3x), jeweils etwa alle achtzig Jahre in ZH, BE, GL, FR, BS, SG, GR (insgesamt alle je 2x) und einmal alle 150 Jahre in LU, AR, AG und VS (insgesamt alle je 1x), 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 müsste 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 beim Entscheid 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 8

Jahr	Inhalt	Volk		Stände		Differenz		Bemerkungen
		Ja	Nein	Ja	Nein	abs.	o/ook	
1866	Mass und Gewicht BV	159'202	156'396	8 3/2	11 3/2	2806	8.9	Am Ständemehr gescheitert
1866	Niedergelassenenstimmrecht im Kanton	153'469	165'679	9 2/2	10 4/2	12210	38.3	Auch am Ständemehr gescheitert
1866	Glaubens- und Kultusfreiheit	157'629	162'992	10 2/2	9 4/2	5363	16.7	Auch am Ständemehr gescheitert
1872	Totalrevision BV	255'606	260'859	2 1/2	17 5/2	5253	10.2	Auch am Ständemehr gescheitert
1875	Zivilstand und Ehe. Gesetz	213'199	205'069	-	-	8130	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
1949	Volksinitiative Rückkehr zur direkten Demokratie	280'755	272'599	11 3/2	8 3/2	8'156	15.0	Volksinitiative angenommen

Tabelle 8 (Forts.)

Jahr	Inhalt	Volk		Stände		Differenz		Bemerkungen
		Ja	Nein	Ja	Nein	abs.	o/oo	
1955	Mieter- und Konsumentenschutzinitiative	392'588	381'130	6 2/2	13 4/2	11'458	14.8	Am Ständemehr gescheitert
1968	Tabakbesteuerungsgesetz	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

Tabelle 8 (Schluss)

Jahr	Inhalt	Volk		Stände		Differenz		Bemerkungen
		Ja	Nein	Ja	Nein	abs.	o/oo	
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 sehr knapp ausgegangener eidgenössischer Volksabstimmungen seit 1848 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, so dass sich für das Bundesgericht in casu keine Nachzählung aufdrängte. Knapper als dieses Abstimmungsergebnis sind nur zwei Urnengänge 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 Urnengänge figuriert in *beiden* vorstehenden Tabellen.