

## 40 Jahre Bundesgesetz über die politischen Rechte – ein Rückblick

Vor vierzig Jahren, am 17. Dezember 1976, verabschiedeten die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR). Es löste sechs damals teilweise bereits über hundert Jahre alte Gesetze ab<sup>1</sup> und fasste die Rechtsmaterie erstmals in einem einzigen Gesetz zusammen. Den Vorgängererlassen wurden zwar nur leichte Alterserscheinungen attestiert, und eine «Straffung» bzw. «kosmetische» Behandlung wurde zumindest teilweise für ausreichend erachtet.<sup>2</sup> Die Rechtslage sollte für die Bürgerinnen und Bürger aber klarer gefasst und zeitgemäss formuliert werden. Dabei war der Gedanke, die «Vorschriften über die gleichartigen Volksakte zusammenfassend neu zu ordnen», nicht neu, sondern bereits Teil der Überlegungen des Bundesrates in seiner Botschaft vom 13. Juni 1890<sup>3</sup> zur Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung. Rund 90 Jahre später wurde diese Neuordnung mit dem BPR umgesetzt.

Spektakuläre Neuerungen waren mit dem neuen Gesetz also nicht beabsichtigt. Aus heutiger Perspektive erscheinen die vorgenommenen Änderungen dennoch bemerkenswert: Im Bereich des Volksinitiativrechts wurden die – heute in der Bunde verfassung verankerte – Frist von 18 Monaten für das Sammeln von Unterschriften sowie die formelle Vorprüfung durch die Bundeskanzlei eingeführt. Zudem wurde im neuen BPR bestimmt, dass jeder Abstimmungsvorlage eine kurze und sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben werden muss.

Warum wurde dann aber 1977 dennoch – vor allem von linken Kreisen – das Referendum gegen das neue Gesetz ergriffen? Ausschlaggebend war sicherlich die Befristung der Unterschriftensammlung; ebenfalls eine Rolle spielten die neu vorgesehene Abgabe von Abstimmungserläuterungen und die Kompetenz der Bundeskanzlei, missbräuchliche Initiativtitel zu ändern.<sup>4</sup> Die Referendumsführer sahen in diesen Elementen eine Beschränkung der direkt-demokratischen Rechte. Diese Wahrnehmung wurde einerseits durch die bevorstehende, erstmalige Ungültigerklärung einer Volksinitiative wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie gefördert.<sup>5</sup> Andererseits und wohl wichtiger waren aber die zeitgleich erarbeiteten Verfassungsvorlagen zur Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksinitiativen und Referenden, die von Volk und Ständen am 25. September 1977 – also rund zwei Monate vor der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977<sup>6</sup> über das BPR – angenommen wurden.<sup>7</sup> Die Kampagne gegen das neue Bundesgesetz stand entsprechend unter dem Motto «Politische Rechte: Den zweiten Schlag abwehren!».<sup>8</sup> Die Stimmberechtigten nahmen das neue Bundesgesetz schliesslich

deutlich an, mit einem Ja-Stimmen-Anteil von rund 60 Prozent. Rückblickend erwiesen sich die damaligen Befürchtungen der Referendumsführer als übertrieben. Vom Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte im Jahr 1978 bis zum Ende des Jahres 2014 sind von insgesamt 303 lancierten Volksinitiativen 191 gültig zustande gekommen, was einer Erfolgsquote von 63 Prozent entspricht. Ausserdem nutzt die Bundeskanzlei ihre Kompetenz zur Änderung von Initiativtiteln behutsam; der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin ist nicht zum «Bundestitler» geworden, wie dies das Referendumskomitee 1977 befürchtete. Bisher änderte die Bundeskanzlei lediglich zwei Initiativtitel gegen den Willen der Initiantinnen und Initianten, und dies erst, nachdem der Gesetzgeber die Bestimmung im Jahr 1996 verschärft hatte.<sup>9</sup>

Neben den erwähnten Neuerungen brachte das BPR auch Vereinheitlichungen im kantonalen Vollzug. Einheitlich geregelt wurden zum Beispiel die Voraussetzungen, unter denen das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten entzogen wird. Dieser Ausschluss beschränkt sich seither auf Personen, denen eine minimale politische Urteilsfähigkeit abgesprochen werden muss.<sup>10</sup> Nach früherem Recht bestimmten die Kantone die Voraussetzungen für den Entzug des kantonalen Stimmrechts, was automatisch auch für die eidgenössische Ebene galt.<sup>11</sup>

In anderen Bereichen gab und gibt das BPR den Kantonen Raum für eigene Praktiken und lässt deren Anwendung für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen zu. Beispielsweise hob das BPR das Verbot der Stimmabgabe durch Stellvertretung auf und erlaubt diese seither auch auf eidgenössischer Ebene, sofern ein Kanton sie bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen zulässt. Ein ähnliches Vorgehen wählte der Gesetzgeber bei der brieflichen und der vorzeitigen Stimmabgabe. Das BPR verlangt(e) ein Minimum an Möglichkeiten, die Stimme brieflich bzw. vorzeitig abzugeben. Räumte ein Kanton diese Form der Stimmabgabe bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen in einem weiteren Umfang ein, so galt dies auch für die Bundesebene. Im Bereich der brieflichen Stimmabgabe ging der Bund 1994 einen Schritt weiter und machte die voraussetzungslose briefliche Stimmabgabe für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen in der ganzen Schweiz zum Standard.

Seit der Inbetriebnahme war das «Uhrwerk» Bundesgesetz über die politischen Rechte wiederholt in Revision: Das Getriebe musste geölt, Schrauben mussten angezogen und Rädchen ersetzt werden. Insgesamt verzeichnet die Amtliche Sammlung seit dem Inkrafttreten – von Berichtigungen abgesehen – einundzwanzig Änderungen. Die Reformen sollten dazu dienen, den effizienten und reibungslosen Gesetzesvollzug auch bei sich ändernden Bedingungen zu gewährleisten.<sup>12</sup> Zum Beispiel führte die technologische Entwicklung zu Gesetzesanpassungen: In den 1990er-Jahren wurden die EDV-gestützte Ergebnisermittlung

bei Wahlen und Abstimmungen<sup>13</sup> und in den 2000er-Jahren erste Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe<sup>14</sup> ermöglicht.

Das BPR hat sich in den vierzig Jahren seines Bestehens als praktikabel erwiesen und leistet gute Dienste. Im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklungen stehen jedoch auch heute diverse Herausforderungen an. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien beeinflussen die Nutzung und den Vollzug der politischen Rechte und werden weitere gesetzliche Anpassungen erfordern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen im föderalistischen Kontext Zeit benötigen und die Rechtsbeständigkeit gerade bei den politischen Rechten ein Wert an sich ist.

*Beat Kuoni, Jurist, Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte; beat.kuoni@bk.admin.ch*

#### Anmerkungen

- 1 Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen; Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse; Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates; Bundesgesetz vom 23. März 1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz); Bundesgesetz vom 8. März 1963 über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates auf die Kantone; Bundesgesetz vom 25. Juni 1965 über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen
- 2 Siehe die Ausführungen des Berichterstatters Eng in der Eintretensdebatte vom 1. März 1976 zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (AB 1976 N 2).
- 3 Vgl. BBl 1890 III 455, 468. Siehe auch die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juli 1891 an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmungen bei Volksbegehren betreffend Revision der Bundesverfassung (BBl 1891 IV 11).
- 4 Nach dem ursprünglichen Wortlaut von Art. 69 Abs. 2 BPR hatte die Bundeskanzlei einen Initiativtitel zu ändern, wenn dieser offensichtlich irreführend ist, persönliche oder kommerzielle Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt (AS 1978 688).
- 5 Der Bundesrat beantragte den eidgenössischen Räten in seiner Botschaft vom 20. April 1977 die Ungültigerklärung der Volksinitiative «gegen Teuerung und Inflation» wegen eines Verstosses gegen die Einheit der Materie (BBl 1977 II 501). Das Parlament folgte dem Antrag und erklärte die Volksinitiative am 16. Dezember 1977 für ungültig (BBl 1977 III 919).

6 BBl 1978 I 325

- 7 Volksabstimmung über den Bundesbeschluss vom 25. März 1977 über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum (Art. 89 und 89bis BV) und über den Bundesbeschluss vom 25. März 1977 über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative (Art. 120 und 121 BV). Für das Ergebnis der Volksabstimmungen siehe den Bericht vom 25. Sept. 1977 über das Ergebnis der Volksabstimmung (BBl 1977 III 837, 841 f.).
- 8 Abstimmungszeitung Nr. 2 des Referendumskomitees gegen den Abbau der Volksrechte, Zürich 1977.
- 9 Es handelte sich dabei um die Eidgenössische Volksinitiative mit dem ursprünglichen Titel «Das freie Wort», den die Bundeskanzlei präzisiert hat zu «Das freie Wort» unter gleichzeitiger Abschaffung des Verbots der Rassendiskriminierung (BBl 1998 III 2533–2545) sowie um die Eidgenössische Volksinitiative «Die persönliche Souveränität der Bürger», den die Bundeskanzlei präzisiert hat zu «Die persönliche Souveränität der Bürger» (Einrichtung einer Fachkommission des Senats einer 'Schweizerischen Akademie für Technik, Lebensfragen und Wissenschaft' als oberste Gerichtsinstanz) (BBl 1998 III 2546–2560).
- 10 Siehe heutige Bestimmungen in Art. 136 BV i.V.m. Art. 2 BPR sowie Marie-Louise Baumann, Stimmrecht und Volksabstimmungen, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Band 13, 1978, S. 41.

11 Der Bundesgesetzgeber unternahm bereits früher Versuche, seine Regelungskompetenz in Art. 66 BV/1874 auszuschöpfen und die Voraussetzungen für den Ausschluss vom Stimmrecht zu regeln, scheiterte aber in den Referendumsabstimmungen vom 23. Mai 1875 bzw. vom 21. Okt. 1877. Hinweis hierauf mit weiteren Angaben Marie-Louise Baumann, a.a.O., S. 40, Fn. 8.

12 Für den Bereich der Wahlen siehe dazu insbesondere die Botschaften des Bundesrates vom 1. Sept. 1993 (BBl 1993 III 445) und vom 29. Nov. 2013 (BBl 2013 9217).

13 Art. 5 Abs. 1, Art. 33 Abs. 1bis und Art. 84 BPR.

14 Art. 5 Abs. 3, Art. 8a, Art. 12 Abs. 3, Art. 38 Abs. 5, Art. 49 Abs. 3 BPR.