



Bern, 15. Dezember 2023

Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Verordnung über die politischen Rechte

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
1.1	Handlungsbedarf und Ziele.....	3
1.2	Parlamentarische Vorstösse.....	5
1.2.1	Motion 20.3419 Rieder.....	5
1.2.2	Motion 22.3371 Staatspolitische Kommission NR.....	5
1.2.3	Motion 22.3933 Stöckli.....	5
1.3	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung.....	6
1.3.1	Verfahrenstechnische Überlegungen.....	6
1.3.2	Erwägungen und Varianten zur Umsetzung der Motion 20.3419 Rieder.....	6
1.3.3	Erwägungen und Varianten zur Umsetzung der Motion 22.3933 Stöckli.....	9
1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates.....	10
2	Grundzüge der Vorlagen.....	11
2.1	Die beantragten Neuregelungen.....	11
2.1.1	Voraussetzungen für die Verschiebung oder Absage einer angeordneten Volksabstimmung durch den Bundesrat.....	11
2.1.2	Blinde und Sehbehinderte sollen Stimmzettel selbständig ausfüllen können	12
2.1.3	Rechtsmittelweg bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden: Direkte Beschwerde ans Bundesgericht ermöglichen.....	12
2.1.4	Einsatz von technischen Hilfsmitteln bei der Ergebnisermittlung: Punktuelle Genehmigungspflicht und Plausibilitätsprüfung.....	13
2.1.5	Volksabstimmungen im 1. Quartal des Jahres sollen nicht bereits Anfang Februar stattfinden (VPR).....	13
2.2	Umsetzungsfragen.....	14
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln.....	15
3.1	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR).....	15
3.2	Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR).....	24
4	Auswirkungen.....	26
4.1	Auswirkungen auf den Bund.....	26
4.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.....	26
4.3	Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	27
5	Rechtliche Aspekte	27
5.1	Verfassungsmässigkeit.....	27
5.2	Erlassform	27
5.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	27
5.4	Datenschutz	27
	Anhang.....	28

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Abgesehen von der kürzlich erfolgten Einführung neuer Bestimmungen über die Transparenz bei der Politikfinanzierung¹, wurde das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976² über die politischen Rechte (BPR) letztmals vor rund zehn Jahren einer Teilrevision unterzogen.³ Auch wenn sich das BPR nach wie vor als stabiles Fundament für die Gewährleistung und Ausübung der politischen Rechte erweist, besteht aufgrund überwiesener parlamentarischer Vorstösse (vgl. Kap. 1.2) und wegen teilweise veränderten Rahmenbedingungen mittlerweile ein gewisser Revisionsbedarf. Der Bundesrat hat deshalb die Bundeskanzlei am 22. Februar 2023 mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage beauftragt und deren Eckwerte definiert.⁴ Ergänzt wurden diese Eckwerte mit der Umsetzung der erst später überwiesenen Motion 22.3933 Stöckli, die eine «Neuausrichtung des Rechtsmittelwegs bei eidgenössischen Abstimmungsbeschwerden» verlangt (vgl. Kap. 1.2.3 u. 1.3.3). Thematisch betreffen die vorgeschlagenen Rechtsänderungen vor allem, aber nicht ausschliesslich, den Bereich der Volksabstimmungen. Die wichtigsten Punkte und Ziele der Revision sind folgende:

- In der ersten Phase der Covid-19-Epidemie kam es auch im Bereich der politischen Rechte zu einschneidenden Einschränkungen. Insbesondere sagte der Bundesrat die auf den 17. Mai 2020 angeordnete Volksabstimmung ab und verordnete den Stillstand der Sammel- und Behandlungsfristen für eidgenössische Volksbegehren.⁵ Vor diesem Hintergrund hat das Parlament den Bundesrat unter anderem beauftragt, gesetzliche Bestimmungen auszuarbeiten, die dazu beitragen, die Ausübung der politischen Rechte in Krisenzeiten zu gewährleisten (vgl. Kap. 1.2.1). Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine Regelung vor, mit der die Kompetenz zur Absage beziehungsweise Verschiebung einer Volksabstimmung explizit im BPR verankert wird. Der vorliegende Bericht legt die Gründe dar, weshalb der Bundesrat darauf verzichtet, weitergehende gesetzliche Regelungen vorzuschlagen (vgl. Kap. 1.3.2);
- Sehbehinderte und blinde Menschen können die für die Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen notwendigen Handlungen teilweise nicht selbständig ausführen. Durch den Einsatz sogenannter Abstimmungsschablonen soll künftig das Ausfüllen des Stimmzettels bei eidgenössischen Abstimmungen ohne Beizug Dritter möglich sein. Mit der Revisionsvorlage werden gesetzliche Grundlagen für den Einsatz solcher Schablonen vorgeschlagen. Mittel- bis langfristig kann die elektronische Stimmabgabe sehbehinderten und blinden Menschen – wie auch anderen Menschen mit Behinderungen – die barrierefreie Ausübung der politischen Rechte ermöglichen;
- Der aktuelle Rechtsweg führt bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden (Art. 77 BPR) auch dann über die Kantonsregierung, wenn Unregelmässigkeiten gerügt werden, die sich in mehreren Kantonen auswirken oder die von einer Verwaltungs-

¹ Änderung vom 18.06.2021 (AS **2022** 466)

² SR **161.1**

³ Änderung vom 26.09.2014 (AS **2015** 543)

⁴ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 22.02.2023: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-93248.html> (besucht am 04.12.2023)

⁵ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 18.03.2020: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78485.html> (besucht am 04.12.2023)

behörde des Bundes ausgehen. Mangels Zuständigkeit können die Kantonsregierungen nicht auf entsprechende Beschwerden eintreten; es obliegt dem Bundesgericht, im Falle einer Anfechtung des kantonalen Nichteintretensentscheids in der Sache zu entscheiden. In entsprechenden Fällen erweist sich der Rechtsweg weder für die Beschwerdeführenden noch für die kantonalen Behörden als zufriedenstellend und er ist auch einer raschen Beurteilung (und ggf. Behebung) der geltend gemachten Unregelmässigkeiten abträglich. Auch das Bundesgericht hat in der Vergangenheit wiederholt auf diese verfahrensrechtlichen Unzulänglichkeiten hingewiesen.⁶ Der Bundesrat schlägt nun vor, den Rechtsweg dahingehend anzupassen, dass künftig in bestimmten Fällen auch eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht möglich sein soll. Der Rechtsschutz wird dabei nicht erweitert. Die Neuordnung des Rechtsweges bedingt auch Änderungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005⁷ über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG).

Als weiteren Revisionspunkt sieht der Vorentwurf vor, den Einsatz technischer Hilfsmittel bei der Ergebnisermittlung – wozu insbesondere das sogenannte E-Counting zählt – neu zu regeln (Art. 84 BPR). Dabei geht es auch um die Verankerung der Plausibilitätsprüfung, wie sie von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) gefordert wurde.⁸ Der Bundesrat hat bereits 2018 entsprechende regulatorische Änderungen ausgearbeitet, die in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung stiessen.⁹ Die Vorlage wurde aber aufgrund von Entwicklungen im Zusammenhang mit der elektronischen Stimmabgabe nach der Vernehmlassung nicht weiterverfolgt.¹⁰ Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage übernimmt die damals für den Einsatz technischer Hilfsmittel vorgeschlagenen Rechtsänderungen.

Die geplante Revision umfasst zudem den Nachvollzug melderechtlicher Entwicklungen bei der Definition des politischen Wohnsitzes, eine Anpassung der Ermittlungs-, Übermittlungs- und Publikationsvorschriften für Abstimmungsergebnisse (Plausibilitätsprüfung, Berücksichtigung digitaler Übermittlungskanäle und elektronische Amtsblätter) sowie eine Präzisierung der Entscheidungsregel beim Abstimmungsverfahren mit Volksinitiative und direktem Gegenentwurf (sog. Prozentsummenmodell).

Gegenstand der Vernehmlassung ist schliesslich auch eine Änderung der Verordnung vom 24. Mai 1978¹¹ über die politischen Rechte (VPR). Konkret werden Anpassungen an den Bestimmungsregeln der Blanko-Abstimmungstermine des Bundes vorgeschlagen. Die Bestimmungsregeln für die Termine im ersten und zweiten Quartal werden vereinfacht, wobei die Abstimmung im ersten Quartal nicht bereits am zweiten Februarsonntag stattfinden soll, wie dies heute in gewissen Jahren der Fall ist. Der frühe Abstimmungstermin hat sich in der Vergangenheit als nicht ideal erwiesen, da für die Information der Stimmberechtigten durch den Bundesrat und die Kampagnenführung durch die politischen Akteure zwischen den Feiertagen und der Zustellung der Stimmunterlagen nur ein vergleichsweise kurzes Zeitfenster zur Verfügung steht.

⁶ Zuletzt: Urteil 1C_225/2022 vom 14. Juli 2022 E. 4.2

⁷ SR **173.110**

⁸ Vgl. Bericht der GPK-N vom 05.09.2017 (BBi **2018** 149) und Stellungnahme des Bundesrates vom 01.12.2017 (BBi **2018** 203) sowie Kurzbericht der GPK-N vom 23.03.2018 (BBi **2018** 3173) und Stellungnahme des Bundesrates vom 16.05.2018 (BBi **2018** 3179).

⁹ Vgl. Vernehmlassung über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb). Ergebnisbericht vom 18.06.2019, S. 18; https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6018/92/cons_1 (besucht am 04.12.2023)

¹⁰ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 27.06.2019: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75615.html> (besucht am 04.12.2023)

¹¹ SR **161.11**

1.2 Parlamentarische Vorstösse

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision setzt drei parlamentarische Vorstösse um. Mit Überweisung der Gesetzesvorlage an die eidgenössischen Räte sollen die Vorstösse zur Abschreibung beantragt werden.

1.2.1 Motion 20.3419 Rieder

Die Motion 20.3419 Rieder «Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärkung der digitalen Einsatzbereitschaft» vom 6. Mai 2020¹² beauftragt den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, damit die Handlungsfähigkeit des Staates sowie die Ausübung der demokratischen Rechte auch in Krisenzeiten gewährleistet sind. Als konkrete Massnahmen sollen gemäss dem eingereichten Text der Stillstand politischer Fristen sowie das Verschieben von Volksabstimmungen und Wahlen in einem ordentlichen Bundesgesetz geregelt werden. Die digitale Kompetenz soll in allen drei Gewalten gefördert und damit auch die Ausübung der direkten Demokratie sichergestellt werden.

Die Motion 20.3419 Rieder wurde am 17. September 2020 vom Ständerat und am 10. Juni 2021 vom Nationalrat angenommen.¹³ Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 26. August 2020 die Ablehnung der Motion beantragt.¹⁴ Er war der Auffassung, dass im Bereich der Ausübung der politischen Rechte kein unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestünde, um krisenbeständige demokratische Verfahren zu gewährleisten.

1.2.2 Motion 22.3371 Staatspolitische Kommission NR

Gemäss der Motion 22.3371 Staatspolitische Kommission NR «Stimmgeheimnis. Ein Recht für alle» vom 31. März 2022¹⁵ hat der Bundesrat sicherzustellen, dass Menschen mit einer Sehbehinderung bei eidgenössischen Volksabstimmungen ihren Stimmzettel unter Zuhilfenahme sogenannter Abstimmungsschablonen ausfüllen können. Damit sollen sie ihr Stimmrecht selbstständig und unter Wahrung des Stimmgeheimnisses ausüben können.

Der Nationalrat und der Ständerat haben die Motion 22.3371 Staatspolitische Kommission NR am 7. Juni 2022 beziehungsweise am 20. September 2022 jeweils ohne Gegenantrag angenommen.¹⁶ Der Bundesrat hatte die Annahme der Motion beantragt.¹⁷

1.2.3 Motion 22.3933 Stöckli

Mit der Motion 22.3933 Stöckli «Neuausrichtung des Rechtsmittelwegs bei eidgenössischen Abstimmungsbeschwerden» vom 19. September 2022¹⁸ soll der Rechtsmittelweg bei Abstimmungsbeschwerden neu ausgestaltet und die Pflicht zur Einreichung einer Beschwerde bei der Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR) abgeschafft werden. Die SPK-N hat den Bundesrat aufgefordert, eine dahingehende Revision des Rechtsmittelweges vorzuschlagen, dass eine Abstimmungsbeschwerden nur noch

¹² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203419>
(besucht am 04.12.2023)

¹³ AB 2020 S 887; AB 2021 N 1252

¹⁴ Vgl. FN 12

¹⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223371>
(besucht am: 04.12.2023)

¹⁶ AB 2022 N 958; AB 2022 S 804

¹⁷ Stellungnahme und Antrag vom 27.04.2022; vgl. FN 15

¹⁸ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223933>
(besucht am: 04.12.2023)

dann bei der Kantonsregierung erhoben werden muss, wenn die gerügte Unregelmässigkeit in die Zuständigkeit des Kantons fällt.¹⁹

Der Ständerat hat die Motion 22.3933 Stöckli am 14. Dezember 2022 angenommen, der Nationalrat am 12. Juni 2023.²⁰ Beide Räte haben der Motion ohne Gegenantrag zugestimmt. Der Bundesrat hatte die Annahme der Motion beantragt.²¹

1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.3.1 Verfahrenstechnische Überlegungen

Die vorliegende Vernehmlassung umfasst zusätzlich zum Vorentwurf für eine BPR-Änderung auch einen Änderungserlass der VPR. Inhaltlich beschränkt sich dieser auf eine Anpassung der Regeln zur Bestimmung der Abstimmungstermine (Art. 2a VPR). Dabei besteht ein teilweiser Bezug zur Thematik der Absage beziehungsweise Verschiebung von angeordneten Volksabstimmungen, die entsprechenden Überlegungen stehen aber nicht im Zentrum der geplanten Revision (vgl. Kap. 2.1.1 u. 3.2). Die Änderung der VPR kann somit grundsätzlich losgelöst von der BPR-Revision und gestützt auf eine bestehende Delegationsnorm (Art. 10 Abs. 1 BPR) erfolgen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Änderungen bestehender Abstimmungstermine mit einem ausreichenden zeitlichen Vorlauf bekannt sein müssen, da die Kantone und Gemeinden ihre eigene Abstimmungsplanung oft nach den Terminen des Bundes ausrichten. Um eine zeitnahe Umsetzung zu gewährleisten, hat der Bundesrat daher beschlossen, die VPR-Änderung in die vorliegende Vernehmlassung zu integrieren und nicht eine (allfällige) Revision der VPR im Nachgang zum Gesetzgebungsverfahren abzuwarten.

1.3.2 Erwägungen und Varianten zur Umsetzung der Motion 20.3419 Rieder

Die angenommene Motion 20.3419 Rieder (vgl. Kap. 1.2.1) nennt zwei Bereiche, in denen Massnahmen zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Staates sowie der Ausübung der demokratischen Rechte in Krisenzeiten ergriffen werden sollen:

1. Der Stillstand von politischen Fristen sowie das Verschieben von Volksabstimmungen und Wahlen sollen in einem ordentlichen Bundesgesetz geregelt werden;
2. Der Bundesrat soll die digitale Kompetenz in allen drei Gewalten fördern und damit auch die Ausübung der direkten Demokratie sicherstellen.

Punkt 2 der Motion betreffend die digitale Kompetenz der Behörden hat nach Ansicht des Bundesrates Appellcharakter und löst keinen unmittelbaren Handlungsbedarf aus. Vielmehr wird die Annahme der Motion in diesem Punkt als Auftrag verstanden, die laufenden gesetzgeberischen, organisatorischen und projektbezogenen Digitalisierungsvorhaben auf allen Ebenen voranzutreiben. Die Ausführungen im weiteren Verlauf beziehen sich deshalb ausschliesslich auf die geforderten Massnahmen im Bereich der Gesetzgebung zu den politischen Rechten (Punkt 1 der Motion).

¹⁹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 12. Mai 2023 zur Motion 22.3933 Stöckli, S. 3; https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2022/Kommissionsbericht_SPK-N_22.3933_2023-05-12.pdf (besucht am 04.12.2023)

²⁰ AB 2022 S 1329, AB 2023 N 1245

²¹ Antrag vom 23.11.2022; vgl. FN 18

Einschränkung der politischen Rechte während der Covid-19-Epidemie

Die Motion 20.3419 Rieder wurde vor dem Hintergrund der Covid-19-Epidemie und dem damit verbundenen Verzicht auf die Durchführung der bereits angeordneten Volksabstimmung vom 17. Mai 2020²² und dem Stillstand von Sammel- und Behandlungsfristen für eidgenössische Volksbegehren²³ eingereicht. Den Urnengang vom 17. Mai 2020 hatte der Bundesrat am 18. März 2020 gestützt auf Artikel 10 BPR, der ihm die Kompetenz zur Anordnung von eidgenössischen Abstimmungen einräumt, abgesagt. Die Absage erfolgte aufgrund der unsicheren Lage in Bezug auf die Durchführung der Abstimmung im engeren Sinne (Abstimmungslogistik, Stimmabgabe und Ergebnisermittlung) sowie aufgrund der möglichen Einschränkungen des politischen Meinungsbildungsprozesses, beispielsweise aufgrund des geltenden Versammlungsverbots.

Gleichzeitig mit der Absage des Mai-Urnenganges verordnete der Bundesrat gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung²⁴ (BV) auch den Stillstand der Sammel- und Behandlungsfristen für eidgenössische Volksbegehren.²⁵ Die Ausübung des Referendums- und Initiativrechts war durch die gesundheitspolitischen Massnahmen stark beeinträchtigt und der Abbruch der Frühjahrssession des Parlaments verhinderte auch die parlamentarische Behandlung von Volksinitiativen.

Bereits am 29. April 2020 setzte der Bundesrat die Abstimmung vom 27. September 2020 an und beschloss, den Fristenstillstand nicht über den 31. Mai 2020 hinaus zu verlängern.²⁶ Im weiteren Verlauf der Covid-19-Epidemie kam es zu keinen weiteren Einschränkungen der politischen Rechte auf Bundesebene. Gestützt auf Artikel 2 des Covid-19-Gesetzes²⁷ galten für Referendums- und Initiativkomitees aber noch bis Juli 2022 Erleichterungen bei der Bescheinigung von Unterschriftenlisten.²⁸

Die Einschränkungen der politischen Rechte in der ersten Phase der Pandemie waren einschneidend, die entsprechenden Entscheide des Bundesrates stiessen jedoch politisch und gesellschaftlich auf Akzeptanz. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates kam im Rahmen ihrer Covid-19-Inspektion zum Schluss, «dass die Einschränkungen der politischen Rechte verhältnismässig, nur von kurzer Dauer und durch die kompensatorischen Massnahmen (Fristenstillstand) nicht rechtswidrig erfolgt sind».²⁹

Umsetzung der Motion 20.3419

Der Bundesrat hat drei Varianten zur Umsetzung der Motion 20.3419 Rieder geprüft und sich dafür entschieden, im Hinblick auf die Vernehmlassung eine auf den Bereich der Volksabstimmungen beschränkte Lösung vorzuschlagen. Eine allzu weit gefasste Regelung sowie eine umfassende Kompetenzdelegation im Krisenfall erscheinen als verfassungsrechtlich und demokratiepolitisch problematisch. Entsprechende Varianten hat der Bundesrat deshalb verworfen.

²² BBl 2020 2461; siehe auch FN 5

²³ Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren (SR 161.16); siehe auch AS 2020 847. Die Geltungsdauer der Verordnung war auf den 31. Mai 2020 befristet.

²⁴ SR 101

²⁵ Vgl. FN 23

²⁶ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.04.2020: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78939.html> (besucht am 04.12.2023)

²⁷ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102); siehe auch AS 2021 153.

²⁸ Gestützt auf Artikel 2 Covid-19-Gesetz erliess der Bundesrat die Verordnung vom 12. Mai 2021 über die Stimmrechtsbescheinigung bei eidgenössischen Volksreferenden und Volksinitiativen in Zeiten der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung; SR 161.17); siehe auch AS 2021 273.

²⁹ BBl 2022 513, S. 108f

Verworfen Alternative 1: Umfassende Regelung

Diese Alternative hätte die gesetzliche Verankerung der Verschiebung und Absage von Volksabstimmungen und Nationalratswahlen sowie Regelungen über den Stillstand politischer Fristen (Sammel- und Behandlungsfristen von Volksinitiativen und Referenden) einschliesslich der für die Anwendung der entsprechenden Normen zulässigen Gründe umfasst.

Im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen ist der gesetzgeberische Handlungsspielraum insofern beschränkt, als dass die Amtsdauer (Art. 145 BV) und die Dauer der Legislaturperiode (Art. 149 Abs. 2 BV) durch die Bundesverfassung auf vier Jahre festgelegt sind. Auch die Sammelfristen für fakultative Referenden und Volksinitiativen sind verfassungsrechtlich geregelt (Art. 138 Abs. 1, Art. 139 Abs. 1, Art. 141 Abs. 1 BV), was einem gesetzlich geregelten Fristenstillstand ebenfalls enge Grenzen setzt. Die Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen durch Bundesrat und Parlament sind hingegen im Parlamentsgesetz³⁰ verankert (insb. Art. 97, 100, 105 und 106 ParlG). Im Rahmen der kürzlich erfolgten Revision des Parlamentsgesetzes zur Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen³¹ haben die eidgenössischen Räte darauf verzichtet, einen Mechanismus zum Stillstand der (eigenen) Behandlungsfristen vorzusehen. Soweit ersichtlich beruht der Verzicht auf eine Regelung nicht darauf, dass ein entsprechender Regelungsvorschlag in Umsetzung der Motion 20.3419 Rieder erwartet wird. Vielmehr zielen die beschlossenen Massnahmen darauf ab, die Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisenzeiten zu stärken, um nicht in eine Situation zu geraten, in der ein Fristenstillstand erforderlich wäre.

Es gelten für diese Variante zudem auch die demokratiepolitischen Bedenken, wie sie in nachfolgender Alternative (Krisenbewältigungsnorm) dargelegt sind.

Verworfen Alternative 2: Krisenbewältigungsnorm

Der Bundesrat hat auch die Aufnahme einer Krisenbewältigungsbestimmung in das BPR geprüft, die es ihm in bestimmten Krisensituationen erlauben würde, nicht weiter spezifizierte Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Rechte zu ergreifen. Entsprechende gesetzliche Ermächtigungen sind bereits in anderen Spezialgesetzen vorgesehen³².

Gestützt auf eine Krisenbewältigungsbestimmung könnten nicht nur Einschränkungen der politischen Rechte (Absage Urnengang, Fristenstillstand) beschlossen werden, sondern auch Massnahmen, die der Gewährleistung ebendieser Rechte im Krisenfall dienen (z. B. Anordnung der ausschliesslich brieflichen Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen, Erleichterungen bei Unterschriftensammlungen etc.). Der Bundesrat könnte also allfällige Massnahmen im sensiblen Bereich der politischen Rechte gestützt auf eine spezialgesetzliche Grundlage beschliessen und müsste dazu nicht auf Notverordnungsrecht nach Artikel 185 Absatz 3 BV zurückgreifen.

Als zumindest herausfordernd erscheint bei dieser Variante die Formulierung einer entsprechenden Bestimmung und damit die Definition des Handlungsrahmens des Bun-

³⁰ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR **171.10**)

³¹ Änderung vom 17.03.2023 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen) (AS **2023** 483). Für die parlamentarische Behandlung siehe: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200437> (besucht am 04.12.2023)

³² Beispiele sind etwa die Artikel 6 und 7 des Epidemiegesetzes (SR **818.101**) und die Artikel 31-34 des Landesversorgungsgesetzes (SR **531**). Siehe auch Anhang 2 des Parlamentsgesetzes, der die Bestimmungen auflistet, die gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise enthalten.

desrates. Um in verschiedenen Krisensituationen wirksame (Gegen-)Massnahmen ergreifen zu können, bedürfte es einer eher weit gefassten Norm. Gleichzeitig muss aber gerade im Bereich der politischen Rechte eine umfassende Kompetenzdelegation als demokratiepolitisch problematisch erachtet werden. Zudem wäre es denkbar, dass in der Auseinandersetzung im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen auch bei geringfügigen oder lediglich vermuteten Unregelmässigkeiten die politisch motivierte Forderung gestellt würde, dass gestützt auf eine Krisenbewältigungsbestimmung Massnahmen zu ergreifen seien.

Schliesslich kann auch festgehalten werden, dass sich die föderale Aufgabenteilung und die rechtlichen Grundlagen im Bereich der politischen Rechte in der Covid-19-Epidemie grundsätzlich bewährt haben. Nachdem der Bundesrat den Urnengang vom 17. Mai 2020 absagen musste, hat die Bundeskanzlei zusammen mit den Kantonen begleitende Massnahmen für die Abstimmung vom 27. September 2020 erarbeitet. Dabei zeigte sich, dass gerade in den Bereichen der Stimmabgabe und der Ergebnisermittlung bereits ein gewisser Handlungsspielraum besteht, um auf allfällige unvorhersehbare Ereignisse zu reagieren.

Gewählte Lösung: Beschränkung auf den Bereich der Volksabstimmungen

Angesichts der mit den verworfenen Alternativen einhergehenden Bedenken und Risiken, hat sich der Bundesrat entschieden, im Hinblick auf die Vernehmlassung eine Lösung vorzuschlagen, die sich auf den Bereich der Volksabstimmungen beschränkt, da er hier eine zentrale Rolle einnimmt und bereits über weitreichende Kompetenzen verfügt. Zu diesen gehören etwa die Festlegung der Abstimmungstage und der Abstimmungsvorlagen (Art. 10 BPR), die Anordnung der Abstimmung (Art. 58, 59c und 75a BPR), die Instruktion der Kantone sowie der gesetzliche Informationsauftrag (Art. 10a BPR). Mit der vorgeschlagenen Lösung soll die Kompetenz zur Absage oder Verschiebung einer Abstimmung explizit im BPR verankert werden.

Die vorgeschlagene Norm ist eng gefasst und die Hürden für deren Anrufung sind hoch angesetzt (vgl. Kap. 2.1.1. u. 3.1). Denn wie bei den verworfenen Alternativen ist auch hier zu berücksichtigen, dass eine zu weitgehende Kompetenzdelegation demokratiepolitisch problematisch sein kann und die Gefahr besteht, dass im Abstimmungskampf aus politischen Motiven die Anwendung der Norm gefordert wird.

1.3.3 Erwägungen und Varianten zur Umsetzung der Motion 22.3933 Stöckli

Die Vorlage schlägt zur Umsetzung der Motion 22.3933 Stöckli die Schaffung einer direkten Wahl- und Abstimmungsbeschwerde an das Bundesgericht (Direktprozess) bei Unregelmässigkeiten vor, die sich kantonsübergreifend auswirken oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes ausgehen. Der Rechtsmittelweg wird auf diese Weise neu ausgerichtet und das Ziel der Motion 22.3933 Stöckli erreicht, ohne dass stark in die bisherigen Abläufe eingegriffen wird. Der Direktprozess orientiert sich an den tatsächlichen Verhältnissen in der Rechtspflege, wie sie bei den genannten Unregelmässigkeiten gegenwärtig bereits zu beobachten sind: Während die Kantonsregierungen mangels Beurteilungszuständigkeit nicht auf entsprechende Beschwerden eintreten, obliegt es dem Bundesgericht in der Sache zu entscheiden.

Als alternative Variante wäre denkbar, das Bundesverwaltungsgericht³³ oder ein neu zu schaffendes Sondergericht als erste Instanz für bestimmte Streitigkeiten einzusetzen. Neben Unregelmässigkeiten, die sich kantonsübergreifend auswirken oder von

³³ Heute schliesst Art. 32 Abs. 1 Bst. b Verwaltungsgerichtsgesetz (VVG; SR 173.32) eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes in Stimmrechtssachen ausdrücklich aus.

einer Verwaltungsbehörde des Bundes ausgehen, könnte dieses Gericht auch die Verfügungen der BK nach Artikel 80 BPR beurteilen. Die Variante würde das Bundesgericht weniger belasten, weil dieses den Sachverhalt – wie auf dieser Ebene eigentlich üblich – nicht selbst abklären müsste und kaum alle Beschwerdeentscheide weitergezogen würden. Ausserdem würde die Rechtsweggarantie durch den gerichtlichen Instanzenzug gestärkt. Das Verfahren der Wahl- und Abstimmungsbeschwerde würde aufgrund der Möglichkeit der doppelten gerichtlichen Prüfung gegenüber heute verlängert, obschon in aller Regel Eile geboten ist. Dies sollte vermieden und das Verfahren vielmehr zugunsten einer zeitnahen Entscheidung über Wahl- und Abstimmungsbeschwerden verwesentlicht werden. Bei Verfügungen der BK nach Artikel 80 BPR besteht meist keine besondere Dringlichkeit und die Beschwerdefrist beträgt daher 30 Tage. In der Praxis richten sich Beschwerden aber selten gegen solche Verfügungen, weshalb sich eine Änderung der Zuständigkeit nach geltendem Recht respektive eine Sonderregelung nicht aufdrängt.

Eine weitere, verworfene Variante könnte darin bestehen, die Kantonsregierungen als Instanz für die Entgegennahme aller Wahl- und Abstimmungsbeschwerden beizubehalten, ihnen bei Unregelmässigkeiten, die sich kantonsübergreifend auswirken oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes ausgehen, aber die Möglichkeit einzuräumen, die Beschwerde an das Bundesgericht weiterzuleiten. Rechtssuchende müssten so nicht abklären, an welche Instanz sie ihre Beschwerde richten müssen. Auf der anderen Seite würde die in der Motion 22.3933 Stöckli geforderte Entlastung der Kantone damit nur begrenzt erreicht. Ausserdem müsste festgelegt werden, wie mit Beschwerden umzugehen ist, die sowohl kantonale als auch überkantonale Sachverhalte betreffen.

Schliesslich wäre es aus Sicht des Bundesrates nicht zweckmässig, die Motion 22.3933 Stöckli dahingehend umzusetzen, dass die Kantonsregierungen bei eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsbeschwerden keinerlei Zuständigkeit mehr hätten (vgl. dazu Kap. 2.1.3).

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage war weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020³⁴ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020³⁵ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Sie ist auch nicht als Bestandteil der Legislaturplanung 2023–2027 vorgesehen. Auslöser der Teilrevision des BPR sind vorab parlamentarische Aufträge (Mo. 20.3419, Mo. 22.3371 und Mo. 22.3933; vgl. Kap. 1.2), die im Laufe der Legislaturperiode 2019–2023 ergangen sind. Es besteht zudem kein direkter Bezug zu Strategien des Bundesrates.

³⁴ BBl 2020 1777

³⁵ BBl 2020 8385

2 Grundzüge der Vorlagen

2.1 Die beantragten Neuregelungen

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung sind ein Änderungserlass des BPR³⁶ sowie ein Änderungserlass der VPR. Innerhalb der politischen Rechte sind verschiedene Regelungsbereiche betroffen, wobei alle vorgeschlagenen Änderungen einen mehr oder weniger engen Bezug zum Thema der Volksabstimmungen aufweisen. Nachfolgend wird auf die Grundzüge der wichtigsten vorgeschlagenen Neuregelungen eingegangen. Für die weiteren Revisionspunkte (Politischer Wohnsitz, Art. 3 E-BPR; Abstimmungsprotokoll, Art. 14 E-BPR; Prozentsummenmodell, Art. 76 E-BPR) wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln unter Kapitel 3 verwiesen.

2.1.1 Voraussetzungen für die Verschiebung oder Absage einer angeordneten Volksabstimmung durch den Bundesrat

Das BPR sieht bereits vor, dass der Bundesrat die Abstimmungsvorlagen festlegt (Art. 10 Abs. 1^{bis} BPR) und die Abstimmung anordnet (Art. 58a, 59c und 75a BPR). Ergänzend soll nun eine Norm eingefügt werden, mit der die Kompetenz des Bundesrates, eine bereits angesetzte Volksabstimmung zu verschieben oder abzusagen, explizit statuiert und die dafür zulässigen Gründe festgehalten werden. Der Schutz der politischen Rechte nach Artikel 34 Absatz 1 BV gebietet, dass angeordnete Abstimmungen nur im absoluten Ausnahmefall verschoben oder abgesagt werden. Die vorgeschlagene Bestimmung (Art. 10 Abs. 1^{ter} E-BPR) ist entsprechend eng gefasst und die Hürden für deren Anrufung sind hoch: Es muss dazu eine schwere Störung der Stimmabgabe, der Ergebnisermittlung oder der Willensbildung der Stimmberechtigten eingetreten sein oder unmittelbar drohen. Auch in einem solchen Fall soll aber kein Automatismus im Hinblick auf die Verschiebung oder Absage der Abstimmung bestehen. Entsprechend handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, die dem Bundesrat einen Ermessensspielraum lässt.

Die Kompetenz der Kantone, eidgenössische Volksabstimmungen auf ihrem Gebiet durchzuführen und die erforderlichen Anordnungen zu erlassen (Art. 10 Abs. 2 BPR), wird durch die vorgeschlagene Norm nicht geschmälert. Es bleibt in erster Linie ihre Aufgabe, Massnahmen zur Behebung etwaiger Unregelmässigkeiten oder Beeinträchtigungen auf ihrem Gebiet zu ergreifen. Die Anwendung von Artikel 10 Absatz 1^{ter} E-BPR setzt aus Sicht des Bundesrates voraus, dass eine Störung vorliegt, die eine gesamtschweizerische Absage oder Verschiebung der Abstimmung erfordert.

Die Vorlage berücksichtigt ferner den Umstand, dass die Absage oder Verschiebung einer Volksabstimmung zu einer Überschreitung der bei Volksinitiativen zulässigen Abstimmungsfristen (Art. 75a BPR) führen kann. Sie sieht für diesen Fall vor, dass die Abstimmung am nächstmöglichen Termin durchzuführen beziehungsweise nachzuholen ist. Schliesslich sieht der Vorentwurf zur Änderung der VPR vor, dem Bundesrat etwas mehr Spielraum bei der Festlegung zusätzlicher oder der Verschiebung bestehender Abstimmungstermine einzuräumen. Dies auch im Hinblick auf die Bewältigung von Krisensituationen im Bereich der politischen Rechte.

³⁶ Inklusive Änderungen des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zur Umsetzung der Motion 22.3933 Stöckli

2.1.2 Blinde und Sehbehinderte sollen Stimmzettel selbständig ausfüllen können

Bund und Kantone sollen künftig verpflichtet sein, bei eidgenössischen Abstimmungen Stimmzettel zur Verfügung zu stellen, die von sehbehinderten und blinden Stimmberechtigten selbständig ausgefüllt werden können (Art. 6 Abs. 2 E-BPR). In der Praxis geht es insbesondere darum, Stimmzettel zur Verfügung zu stellen, die unter Zuhilfenahme sogenannter Abstimmungsschablonen ausgefüllt werden können. Die Regelung verpflichtet die Behörden, begründet aber keinen individuellen Anspruch auf eine bestimmte Form von Stimmzetteln (z.B. Braille-Stimmzettel oder auch die elektronische Stimmabgabe). Die Regelung schliesst auch nicht aus, dass Betroffene für die weiteren Schritte des Abstimmungsprozesses weiterhin auf die Unterstützung einer Vertrauensperson werden zurückgreifen müssen beziehungsweise dürfen.

Rund 83 Prozent der bei eidgenössischen Abstimmungen eingesetzten Stimmzettel werden vom Bund produziert und den Kantonen zur Verfügung gestellt (Art. 11 Abs. 1 BPR). Die restlichen 17 Prozent sind kantonale Erfassungsbelege, die sich für die maschinelle Verarbeitung (sog. E-Counting) eignen und den Stimmzetteln des Bundes gleichgestellt sind (Art. 5 Abs. 1 BPR). Die Pflicht, schablonentaugliche Stimmzettel zur Verfügung zu stellen, gilt sowohl für den Bund als auch für die Kantone, in denen Erfassungsbelege zum Einsatz gelangen.

Die vorgeschlagene Norm gilt nur für eidgenössische Abstimmungen. Aufgrund des Wahlsystems mit der Möglichkeit des Streichens, Kumulierens und Panaschierens ist es kaum möglich, Schablonen für die Stimmabgabe bei den Nationalratswahlen zu nutzen. Produktion, Vertrieb und Finanzierung der Schablonen werden separat geregelt. Insbesondere beim Vertrieb der Schablonen soll den Betroffenenverbänden eine wichtige Rolle zukommen.

Die Revision soll zudem genutzt werden, um die Terminologie von Artikel 6 BPR an diejenige des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)³⁷ anzugleichen.

2.1.3 Rechtsmittelweg bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden: Direkte Beschwerde ans Bundesgericht ermöglichen

Die Kantonsregierungen sind seit dem Inkrafttreten des BPR 1978 als erste Beschwerdeinstanz eingesetzt (Art. 77). Davor hatten sie allfällige Beschwerden zu den eidgenössischen Volksabstimmungen und Wahlen lediglich entgegenzunehmen und zusammen mit ihrem diesbezüglichen Gutachten an den Bundesrat zu übermitteln.³⁸ Die Rolle als erste Beschwerdeinstanz sollte die Kantonsregierungen stärken, indem sie bei Unregelmässigkeiten in ihrem Kompetenzbereich rasch die notwendigen Verfügungen erlassen konnten (vgl. dazu Art. 79 Abs. 2 BPR). Im Grundsatz ist dies noch immer sinnvoll, da die Kantone für die Organisation und Durchführung der eidgenössischen Urnengänge auf ihrem Gebiet verantwortlich sind (vgl. Art. 10 Abs. 2 BPR).

In der Praxis hat sich indes gezeigt, dass die in Artikel 77 Absatz 1 Buchstaben b und c BPR vorgesehene Zuständigkeit der Kantonsregierung zur Behandlung von Abstimmungs- und Wahlbeschwerden nicht sachgerecht ist, wenn es um Unregelmässigkeiten geht, die sich in mehreren Kantonen auswirken oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes verursacht worden sind.³⁹ In den letzten Jahren betrafen Abstimmungsbeschwerden oftmals gerade solche Sachverhalte. Beschwerden, die sich auf Vorbereitungs- und Vollzugshandlungen im kantonalen Hoheitsgebiet bezogen, waren dagegen

³⁷ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)

³⁸ Art. 11 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 betreffend die eidg. Wahlen und Abstimmungen (BS 1 175)

³⁹ Vgl. BGE 140 I 338 (1C 372/2014) unveröffentlichte E. 3.1.

selten. Die Kantonsregierungen waren deshalb häufig gezwungen, einen Nichteintretensentscheid zu treffen.

Der Bundesrat schlägt vor, dass im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen und mit den Nationalratswahlen künftig direkt beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann, wenn eine Unregelmässigkeit geltend gemacht wird, die sich in mehreren Kantonen auswirkt oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes verursacht worden ist (Art. 88 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 E-BGG). Die Kantonsregierungen würden damit von Beschwerden entlastet, die sie gar nicht beurteilen dürfen. Gleichzeitig bleiben sie zuständig, wenn es um Unregelmässigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet geht (z.B. bzgl. der Vorbereitung der Urnengänge, der Stimmabgabe, der Auszählung oder bei Interventionen kantonaler Akteure wie bspw. der Landeskirchen oder politischer Gemeinden). Damit ordnet die Rechtsänderung den Rechtsweg bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden neu, dehnt den Rechtsschutz gegenüber heute aber nicht aus.

2.1.4 Einsatz von technischen Hilfsmitteln bei der Ergebnisermittlung: Punktuelle Genehmigungspflicht und Plausibilitätsprüfung

Zu den technischen Mitteln gemäss Artikel 84 BPR gehört insbesondere das E-Counting, also die elektronische Interpretation und Zählung von (analogen) Stimm- und Wahlzetteln. Auch der Einsatz von Banknotenzählmaschinen und von Präzisionswaagen fällt unter diese Bestimmung. Jedoch fallen die elektronische Stimmabgabe (E-Voting; gestützt auf Art. 8a BPR) sowie die kantonalen Ergebnisermittlungs- und Übermittlungssysteme nicht in den Geltungsbereich der Bestimmung.

Der Bundesrat soll künftig für die von Artikel 84 erfassten technischen Hilfsmittel eine Bewilligungspflicht vorsehen und Anforderungen an deren Einsatz festlegen können. Nach aktuellem Recht bedarf der Einsatz entsprechender Mittel stets einer Genehmigung des Bundesrates. Während eine Genehmigungspflicht und einheitliche Standards insbesondere beim E-Counting als sinnvoll erscheinen, können andere Bereiche (z.B. Einsatz von Banknotenzählmaschinen) ohne Weiteres den Kantonen überlassen werden und bedürfen auch keiner Bewilligungspflicht.

Da sich die maschinelle Verarbeitung der Stimmzettel einer Überprüfung von blossen Auge entzieht, lässt sich die korrekte Ergebnisermittlung beim E-Counting nicht ohne weiteres kontrollieren. Umso wichtiger ist deshalb, die ermittelten Ergebnisse mittels statistischer Methoden auf ihre Plausibilität hin zu prüfen. Mit geeigneten Verfahren kann die korrekte Funktionsweise der technischen Mittel überprüft und damit die Vertrauenswürdigkeit der Ergebnisse sichergestellt werden. Als zentrales Element der Qualitätssicherung soll die Plausibilitätsprüfung mittels statistischer Methoden deshalb neu auf Gesetzesebene verankert werden.

2.1.5 Volksabstimmungen im 1. Quartal des Jahres sollen nicht bereits Anfang Februar stattfinden (VPR)

Die Bestimmung der sogenannten Blanko-Abstimmungstermine des Bundes richtet sich seit rund 20 Jahren, gestützt auf Artikel 10 Absatz 1 BPR⁴⁰ und Artikel 2a VPR⁴¹, nach wiederkehrenden Ereignissen des (weltlichen) Kalenderjahres sowie des Kirchenjahres. An der Bestimmung von Abstimmungsterminen anhand von kalendarischen Ge-

⁴⁰ In Kraft seit 01.01.2003 (AS **2002** 3193)

⁴¹ In Kraft seit 01.08.2002 (AS **2002** 1755)

setzmässigkeiten und der Anzahl von vier Abstimmungsterminen pro Jahr hält die vorgeschlagene Rechtsänderung fest, da sich diese Grundsätze in der Praxis bewährt haben.

In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, dass für die Abstimmungslogistik, die Information der Stimmberechtigten durch den Bundesrat und die Kampagnenführung durch die politischen Akteure aufgrund der Feiertage ein vergleichsweise kurzes Zeitfenster zur Verfügung steht, wenn der Abstimmungstermin im ersten Quartal bereits auf den zweiten Februarsonntag zu liegen kommt.

Der Bundesrat schlägt daher vor, Artikel 2a VPR dahingehend zu ändern, dass der Abstimmungstermin im ersten Quartal frühestens auf den 22. Februar, in den meisten Fällen jedoch im Monat März zu liegen kommt. Um den zeitlichen Abstand zwischen den Abstimmungsterminen in etwa konstant zu halten, wird auch eine Anpassung der Regel für die Festlegung des Termins im zweiten Quartal vorgeschlagen.

Als weitere Änderung ist zudem vorgesehen, künftig auf den Abstimmungstermin Ende November des Wahljahres zu verzichten. Der Termin blieb bisher stets ungenutzt, die theoretische Möglichkeit eines Urnengangs hat aber in der Vergangenheit immer wieder zu Planungsunsicherheiten geführt, insbesondere im Hinblick auf die Terminierung der zweiten Wahlgänge der Ständeratswahlen durch die Kantone. Damit der Bundesrat flexibler auf unvorhergesehene Ereignisse oder Sachzwänge reagieren kann, wird schliesslich eine Bestimmung aufgehoben, die vorsieht, dass die Abstimmungstermine bis spätestens im Juni des Vorjahres bekannt sein müssen.

2.2 Umsetzungsfragen

Die vorgeschlagene Teilrevision der BPR führt zu punktuelltem Anpassungsbedarf im Ausführungsrecht des Bundes (VPR). Dies betrifft in erster Linie die Festlegung von Vorgaben für den Einsatz technischer Mittel bei der Ergebnisermittlung und die allfällige Definition eines Genehmigungsverfahrens (Art. 84 Abs. 2 und 3 E-BPR). Je nach Ausgangslage können einzelne Bestimmungen (Art. 6 und 14 E-BPR, Art. 2a E-VPR) auch eine Nachführung des kantonalen Rechts erforderlich machen.

Die Verantwortung für die praktische Umsetzung der Bestimmung zu den Stimmzetteln für blinde und sehbehinderte Menschen (Art. 6 E-BPR) liegt – soweit die von ihm produzierten Stimmzettel betroffen sind – vorab beim Bund. Werden bei Abstimmungen anstelle der vom Bund zur Verfügung gestellten Stimmzettel kantonale Erfassungsbelege verwendet (Art. 5 Abs. 1 BPR), so obliegt die Umsetzung grundsätzlich den Kantonen.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)

Artikel 3 Politischer Wohnsitz

Absatz 1

Artikel 39 Absatz 2 Satz 1 BV legt fest, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden. Dieser örtliche Anknüpfungspunkt, der politische Wohnsitz, wird in Artikel 3 BPR konkretisiert.

Nach geltendem Recht befindet sich der politische Wohnsitz in der Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist. Zur Begründung des politischen Wohnsitzes ist damit neben dem tatsächlichen Aufenthalt die formelle Anmeldung nötig.⁴² Dies soll auch künftig gelten. Die Bestimmung wird aber redaktionell überarbeitet.

Mit Erlass des Registerharmonisierungsgesetzes⁴³ (RHG) wurden die amtlichen Personenregister harmonisiert und die Begriffe der Niederlassungs- und Aufenthaltsgemeinde schweizweit einheitlich definiert (Art. 3 Bst. b und c RHG). Als Niederlassungsgemeinde wird diejenige Gemeinde verstanden, in der sich eine Person in der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen; zudem wird die Hinterlegung des erforderlichen Dokuments (i.d.R. der Heimatschein) verlangt. Der Begriff der Niederlassungsgemeinde knüpft inhaltlich am zivilrechtlichen Wohnsitz an, doch tritt – wie beim politischen Wohnsitz – der formelle Akt der Hinterlegung der notwendigen Dokumente respektive der «Anmeldung» hinzu. Der politische Wohnsitz liegt damit in der Regel in der Niederlassungsgemeinde, weshalb dies als Grundsatz auch ausdrücklich im BPR festgelegt werden soll. Die Gesetzesänderung übernimmt die registerrechtliche Terminologie nach RHG und hält ausdrücklich fest, dass der politische Wohnsitz in der Regel in der Niederlassungsgemeinde liegt.

Absatz 2

Wie im geltenden Recht sollen auch in Zukunft in bestimmten Konstellationen Ausnahmen zulässig sein (vgl. Art. 1 VPR), wobei die Bestimmung nunmehr ebenfalls am RHG anknüpft. Eine Anpassung erscheint zweckmässig, weil sich die melderechtlichen Bestimmungen mittlerweile geändert haben. Die ehemals etablierte Praxis der Hinterlegung des Heimatscheins einerseits, respektive des Heimatausweises, Interimsausweises oder dergleichen andererseits, ist zunehmend überholt. Die Heimatscheinverordnung⁴⁴ wurde bereits per 1. Juli 2004 aufgehoben.⁴⁵ Einige Kantone kennen für die Anmeldung in einer Gemeinde melderechtlich zwar noch die Hinterlegung des Heimatscheins bzw. des Heimatausweises oder dergleichen. In nächster Zeit wird sich dies aber ändern, weil die Gemeinden durch das Zivilstandsregister (Infostar) mittlerweile eine direkte Abfragemöglichkeit haben.⁴⁶ Das Gesetz sollte daher nicht mehr auf die Hinterlegung bestimmter Schriftstücke, sondern auf die Tatbestände nach RHG abstellen.

Absatz 2 soll ausserdem eine Delegationsbestimmung enthalten, wonach der Bundesrat die Ausnahmen regelt, in denen der politische Wohnsitz in der Aufenthaltsgemeinde liegen kann. Gemäss der bisherigen Praxis kann dies insbesondere bei verbeiständeten Personen und in gewissen Konstellationen bei Personen mit Wochenaufenthalt der Fall sein. Die betreffende Person hat dabei stets nachzuweisen, dass sie nicht im

⁴² BBl 1975 I 1317, hier: 1329

⁴³ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02)

⁴⁴ Verordnung vom 22. Dezember 1980 über den Heimatschein (AS 1981 34, 2000 2028).

⁴⁵ Der Erlass wurde mit der Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 aufgehoben (AS 2004 2915, hier: 2946).

⁴⁶ Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

Stimmregister der Niederlassungsgemeinde eingetragen ist. Diese Voraussetzung ist gegenwärtig im Gesetz geregelt und soll künftig auf Verordnungsstufe verankert werden.

Dass Bund und Kantone nach Artikel 39 Absatz 2 Satz 2 BV Ausnahmen von der Ausübung der politischen Rechte am Wohnsitz vorsehen können, wird durch Artikel 3 Absatz 2 E-BPR nicht beschränkt. So wird der politische Wohnsitz der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer beispielsweise in Artikel 18 Absatz 1 des Auslandschweizergesetzes⁴⁷ (ASG) geregelt.

Absatz 3

Die bisher in Artikel 3 Absatz 1 Satz 2 BPR verankerte Ausnahmebestimmung, wonach Fahrende in der Heimatgemeinde stimmen, wird mit redaktionellen Änderungen nach Absatz 3 E-BPR verschoben. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine weitere Ausnahme nach Artikel 39 Absatz 2 Satz 2 BV.

Artikel 6 Stimmabgabe von Stimmberechtigten mit Behinderungen

Die Sachüberschrift von Artikel 6 BPR wird an die Terminologie des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) angepasst. Der Artikel wird neu in zwei Absätze gegliedert, wobei Absatz 1 dem bisherigen Regelungsinhalt entspricht und Absatz 2 die Verwendung von Abstimmungsschablonen beziehungsweise selbständig ausfüllbare Stimmzettel betrifft (Umsetzung der Motion 22.3371 SPK-N).

Absatz 1

Analog zur Änderung der Sachüberschrift wird in Absatz 1 der Begriff Invalidität durch Behinderung ersetzt. Der Begriff lehnt sich an die Legaldefinition in Artikel 2 BehiG an und ist weit zu verstehen. Der bisherige Auffangtatbestand, wonach die Stimmabgabe auch für Personen zu gewährleisten ist, die «aus anderen Gründen» die nötigen Handlungen nicht vornehmen können, ist daher nicht mehr notwendig.

Absatz 2

Gemäss Artikel 6 Absatz 1 E-BPR sorgen die Kantone dafür, dass auch stimmen kann, wer wegen einer Behinderung dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Die Kantone haben die Stimmabgabe durch Stimmberechtigte mit Behinderungen entsprechend im kantonalen Recht konkretisiert. In der Regel können Betroffene eine (stimmberechtigte) Vertrauensperson ihrer Wahl für die Stimmabgabe beiziehen. Einige Kantone (z.B. BE, VD) sehen den Beizug von Amtspersonen vor. In jedem Fall sind die beigezogenen Personen an das Stimmgeheimnis gebunden und haben Stillschweigen über die empfangenen Anweisungen zu bewahren.

In Absatz 2 wird nun eine Bestimmung eingeführt, wonach sichergestellt sein muss, dass die bei eidgenössischen Abstimmungen eingesetzten Stimmzettel von blinden und sehbehinderten Stimmberechtigten selbständig ausgefüllt werden können. In der Praxis kann dieses Ziel insbesondere unter Zuhilfenahme einer Abstimmungsschablone erreicht werden. Entsprechende Schablonen ermöglichen es sehbehinderten und blinden Stimmberechtigten, zu erfühlen, wo auf dem Stimmzettel die gewünschte Stimme einzutragen ist. Sie können aber auch weiterhin eine beigezogene Vertrauensperson mit dem Ausfüllen des Stimmzettels beauftragen.

⁴⁷ Bundesgesetz vom 26. September 2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandsschweizergesetz, ASG; SR 195.1)

Die Nutzung von Abstimmungsschablonen setzt eine gewisse Standardisierung und Beständigkeit der eingesetzten Stimmzettel voraus. Insbesondere müssen Sehbehinderte in der Lage sein, den Stimmzettel korrekt in die Schablone einzulegen. Bei eidgenössischen Abstimmungen stellt der Bund den Kantonen die Stimmzettel zur Verfügung (Art. 11 Abs. 1 BPR). Für die vom Bund produzierten Stimmzettel existieren bereits Modelle von Schablonen und die nötigen Anpassungen an den Stimmzetteln sind bekannt.

Die Kantone und Gemeinden, die E-Counting-Systeme einsetzen, verwenden eigens dafür produzierte, maschinenlesbare Stimmzettel. Diese kantonalen Erfassungsbelege sind den amtlichen Stimmzetteln des Bundes gleichgestellt (Art. 5 Abs. 1 BPR) und werden von der neuen Bestimmung somit auch erfasst. Die vorgeschlagene Norm gilt nur für eidgenössische Abstimmungen.

Artikel 10 Anordnung

Absatz 1^{ter}

Absatz 1^{ter} verankert die Kompetenz des Bundesrates, im Ausnahmefall eine bereits angeordnete Volksabstimmung abzusagen oder zu verschieben. Der Schutz der politischen Rechte nach Artikel 34 Absatz 1 BV bedingt, dass die Absage oder Verschiebung einer angeordneten Abstimmung nur innerhalb sehr enger Grenzen zulässig sein kann. Die vorgeschlagene Norm orientiert sich deshalb an der Notrechtsbestimmung in Artikel 185 Absatz 3 BV. Zulässig ist ein Rückkommen auf den Anordnungsbeschluss nur dann, wenn eine schwere Störung der Stimmabgabe, der Ergebnisermittlung oder der Willensbildung der Stimmberechtigten unmittelbar droht oder tatsächlich eingetreten ist. Zur Stimmabgabe ist auch die vorgelagerte Abstimmungslogistik zu zählen, die etwa den Druck und die Verteilung der Stimmunterlagen des Bundes an die Kantone umfasst (Art. 11 Abs. 1 BPR).

Die vorgeschlagene Norm verzichtet auf eine Aufzählung der möglichen Auslöser einer schweren Störung. Zum einen ist es kaum möglich, alle Eventualitäten zu antizipieren. Eine Aufzählung hätte daher allenfalls exemplarischen Charakter. Zum anderen ist für die Absage oder Verschiebung einer Abstimmung in erster Linie das Vorliegen einer schweren Störung entscheidend und nicht das Ereignis, das ebendiese Störung ausgelöst hat. In einem möglichen Anwendungsfall wird der Bundesrat jedoch unter Berücksichtigung der Art des Ereignisses zu prüfen haben, ob die eingetretene Beeinträchtigung von Dauer ist und ob allenfalls Handlungsalternativen bestehen, mit denen im Interesse der Ausübung der politischen Rechte die Durchführung der Volksabstimmung gewährleistet werden könnte, selbst wenn dabei mit Blick auf den ordnungsgemässen Ablauf des Abstimmungsverfahrens Abstriche in Kauf genommen werden müssten⁴⁸. Die Absage oder die Verschiebung einer bereits angeordneten Abstimmung ist als letztmögliche Massnahme in Betracht zu ziehen. Der Ermessensspielraum äussert sich darin, dass es sich bei Artikel 10 Absatz 1^{ter} E-BPR um eine Kann-Bestimmung handelt.

Mit der *schweren Störung* wird bewusst ein Begriff verwendet, der sich vom Begriff der Unregelmässigkeit unterscheidet, den das BPR an anderer Stelle für Beeinträchtigungen des Abstimmungsverfahrens kennt. Unregelmässigkeiten sind gemäss BPR von Amtes wegen zu beheben (Art. 79 Abs. 2 BPR), können Gegenstand einer Abstimmungsbeschwerde sein (Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR) und unterliegen einer bundesgerichtlichen Überprüfung. Je nach Art und Umfang kann eine Unregelmässigkeit bis hin

⁴⁸ Vgl. GLASER ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen. Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 11/2021, S. 591ff; hier: S. 612.

zur Nachzählung eines Abstimmungsergebnisses (Art. 13 Abs. 3 BPR) oder zur Aufhebung der Volksabstimmung durch das Bundesgericht führen⁴⁹.

Die Beurteilung der Rechtmässigkeit des Abstimmungsverfahrens beziehungsweise des Abstimmungsergebnisses liegt auf Beschwerde hin auch künftig in der Kompetenz des Bundesgerichts. Entsprechend sollen auch (mutmasslich) erhebliche Unregelmässigkeiten nicht zur Verschiebung oder Absage eines Urnenganges führen, solange die Durchführbarkeit grundsätzlich als gegeben erachtet werden kann.

In zeitlicher Hinsicht ergeht der Anordnungsbeschluss des Bundesrates in der Praxis jeweils circa 2.5 bis 3 Monate vor dem Urnengang. Der Beschluss wird im Bundesblatt (amtlich) publiziert. Die Festlegung der Abstimmungsvorlagen gemäss Artikel 10 Absatz 1^{bis} BPR erfolgt hingegen spätestens 4 Monate vor der Abstimmung. Der neue Absatz 1^{ter} bezieht sich auf die angeordneten Abstimmungen und damit auf den erstgenannten Beschluss. Die Anordnung der Abstimmung erfolgt heute auch deshalb zeitlich versetzt, weil regelmässig Erlasse unter dem Vorbehalt des Zustandekommens des Referendums als Vorlagen festgelegt werden müssen⁵⁰. Durch die vorgeschlagene Anpassung der Abstimmungstermine (vgl. Ausführungen zu Art. 2a E-VPR) würden künftig weniger Ansetzungen unter Vorbehalt nötig und der Anordnungsbeschluss könnte zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen.

Die vorgeschlagene Regelung erlaubt es dem Bundesrat, eine Abstimmung zu verschieben oder abzusagen. Eine Verschiebung bedeutet, dass der laufende Abstimmungsprozess grundsätzlich aufrechterhalten bleibt, der Abstimmungstermin jedoch verschoben wird. Eine Verschiebung kommt dann in Frage, wenn eine schwerwiegende Störung die Durchführung der Abstimmung am ursprünglich vorgesehenen Termin verunmöglicht, die Störung aber grundsätzlich behebbar erscheint, so dass ein Abbruch des Verfahrens nicht gerechtfertigt wäre. Angesichts der Vielzahl der beteiligten Akteure und des langen Planungshorizonts ist es jedoch nicht ohne weiteres möglich, ein laufendes Abstimmungsverfahren zu verlängern. In der Praxis ist es daher wahrscheinlicher, dass eine schwere Störung zur Absage der Abstimmung führt. Auch sind eher Szenarien denkbar, in denen der gesamte Urnengang abgesagt werden muss und nicht nur die Abstimmung über eine einzelne Vorlage.

In räumlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass der Bundesrat eine Abstimmung gestützt auf Absatz 1^{ter} stets schweizweit verschiebt oder absagt. Bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Abstimmungsprozesses, die sich nur lokal oder regional auswirken, sind vorab die Kantone gefordert, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (vgl. Art. 10 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 2 BPR).

Absatz 1^{ter} verzichtet darauf, das weitere Vorgehen im Falle einer Absage der Abstimmung zu regeln. Dies ist auch nicht notwendig, da der Bundesrat in diesem Fall weiterhin verpflichtet ist, die Abstimmung zu den abstimmungsreifen Vorlagen anzuordnen (Art. 58, 59c und 75a BPR). Auch die Abstimmungsfristen für Volksinitiativen (Art. 75a BPR) sind zu berücksichtigen und laufen weiter. Da aber die Absage einer Abstimmung zur Überschreitung der Abstimmungsfrist für Volksinitiativen führen kann, wird eine Anpassung von Artikel 75a BPR vorgesehen. Bei Überschreitung der Frist wäre die Abstimmung am nächstmöglichen Termin durchzuführen (siehe Ausführungen zu Art. 75a Abs. 3^{ter} E-BPR).

⁴⁹ Vgl. BGE 145 I 207

⁵⁰ Die Pflicht zur Anordnung der Abstimmung ist auch in den Art. 58 (obligatorische Referenden), 59c (fakultative Referenden) und 75a (Volksinitiativen) geregelt.

Artikel 14 Protokollierung und Übermittlung des Abstimmungsergebnisses

Die fortschreitende Digitalisierung hat auch Auswirkungen auf die Ermittlung, Übermittlung und Publikation der Abstimmungsergebnisse. Die aktuelle Fassung von Artikel 14 berücksichtigt diese Entwicklungen nur unzureichend. Die Absätze 2 und 3 werden redaktionell angepasst, damit auch die Verwendung elektronischer Übermittlungskanäle besser zum Ausdruck kommt. Neu wird die in der Praxis übliche Plausibilitätsprüfung als Bestandteil der Ergebnisermittlung explizit erwähnt. Die Änderungen spiegeln sich auch in einer angepassten Sachüberschrift.

Absatz 2

Im Vergleich zum geltenden Recht ist nicht mehr die Kantonsregierung, sondern der Kanton als handelnder Akteur vorgesehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Ermittlung, Übermittlung und Publikation der Ergebnisse in der überwiegenden Mehrheit der Kantone durch die fachlich zuständigen kantonalen Dienststellen erfolgt und nicht auf Beschlüsse der Kantonsregierung zurückgeht.

Der erste Satz berücksichtigt, dass die zuständigen Amtsstellen (i.d.R. die Gemeinden) ihr Ergebnis am Abstimmungssonntag in der Regel elektronisch via ein Ergebnisermittlungssystem an die kantonale Zentralstelle übermitteln. Der Prozess der Übermittlung des vorläufigen Abstimmungsergebnisses ist in Artikel 5 Absatz 1 VPR konkretisiert. Die Norm erfasst weiterhin auch die (nachgelagerte) Übermittlung des physischen Abstimmungsprotokolls an den Kanton.

Im zweiten Satz wird die Prüfung der Plausibilität der Ergebnisse durch die Kantone als neues gesetzliches Erfordernis eingeführt. Eine entsprechende Prüfung kann frühzeitig Hinweise auf Fehler bei der Ergebnisermittlung oder auf mögliche Manipulationen der Ergebnisse geben. Solche Prüfungen werden in der Praxis verbreitet durchgeführt. Sie tragen wesentlich zur korrekten Ermittlung und zur Vertrauenswürdigkeit der Abstimmungsergebnisse bei. Eine Verankerung im Gesetz rechtfertigt sich deshalb.

Artikel 14 Absatz 2 sieht eine Plausibilitätsprüfung der Ergebnisse (der Gemeinden) durch die Kantone vor. Die angewendeten Methoden und Instrumente sind in Funktion der jeweiligen Ausgangslage (z.B. Anzahl und Struktur der Gemeinden, Stimmverhalten etc.) von den Kantonen zu bestimmen. Eine softwaregestützte Prüfung kann Hinweise auf mögliche Ungereimtheiten geben, die bei einer rein manuellen Überprüfung der Ergebnisse übersehen werden können. Umgekehrt erfordern entsprechende Befunde in der Regel eine Einordnung durch Personen mit Fachwissen. Betreffend die Pflicht zu Plausibilitätsprüfungen durch die Kantone sind aktuell keine Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe vorgesehen.

Selbstverständlich erfolgen gewisse Plausibilitätsprüfungen idealerweise bereits bei der Auszählung auf Gemeindeebene (Validität der Ergebnisse, Konsistenz zwischen den Vorlagen und mit dem Abstimmungsverhalten der Gemeinde etc.). Diesbezüglich ist es aber den Kantonen überlassen, entsprechende Vorgaben zu machen. Die in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehene Plausibilitätsprüfung ist zudem von der Prüfung abzugrenzen, wie sie bei der elektronischen Stimmabgabe (Art. 27i VPR) und beim Einsatz sogenannter E-Counting-Verfahren (vgl. Art. 84 Abs. 3 E-BPR) vorgesehen ist; aufgrund der vollständigen (E-Voting) beziehungsweise weitgehenden (E-Counting) Digitalisierung der Ergebnisermittlung sind hier im Zusammenhang mit der statistischen Qualitätskontrolle spezifische Massnahmen vorgesehen.

In Artikel 14 Absatz 2 wird zudem die Bundeskanzlei als Empfängerin der Abstimmungsergebnisse durch den Bund ersetzt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Ergebnisse in der Praxis an die Bundeskanzlei und an das Bundesamt

für Statistik übermittelt werden (vgl. Art. 5 Abs. 2 VPR). Die Frist für die Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt bleibt unverändert bei 13 Tagen, jedoch entfällt die Pflicht, im Notfall eine Sondernummer des Amtsblatts herauszugeben. Diese Bestimmung wird zunehmend obsolet, da für die Amtsblätter vermehrt das Primat der elektronischen Fassung gilt und die Publikation in der Regel laufend erfolgen kann.

Absatz 3

Die Abstimmungsprotokolle der Gemeinden sind der Bundeskanzlei analog den Stimmzetteln nur noch auf Verlangen zuzustellen. Absatz 3 sieht aber neu vor, dass die Kantone nach Ablauf der Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 3 BPR) der Bundeskanzlei die bereits übermittelten und veröffentlichten Abstimmungsergebnisse (Art. 14 Abs. 2 E-BPR) bestätigen. Der konkrete Mechanismus wird noch zu definieren sein. Die Archivierung der Protokolle obliegt gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Archivierungsgesetzes⁵¹ (BGA) künftig den Kantonen.

Absatz 4

Die bisher in Art. 14 Abs. 3 Satz 2 BPR verankerte Bestimmung, wonach die Stimmzettel nach Erhaltung des Abstimmungsergebnisses zu vernichten sind, wird nach Absatz 4 E-BPR verschoben.

Artikel 75a Abstimmung

Absatz 3^{ter}

Die Verschiebung oder Absage einer Abstimmung nach Artikel 10 Absatz 1^{ter} E-BPR kann dazu führen, dass die Abstimmungsfrist von 10 beziehungsweise 16 Monaten für eine Volksinitiative nach Artikel 75a Absätze 1-3^{bis} BPR überschritten wird. Zur Gewährleistung des Initiativrechts sieht der neue Absatz 3^{ter} für diesen Fall vor, dass die Abstimmung am nächstmöglichen (ordentlichen) Abstimmungstermin durchzuführen ist. Dasselbe soll gelten, wenn die Frist überschritten wird, weil der Bundesrat die Abstimmung nicht rechtzeitig anordnen kann. Aus der Formulierung geht klar hervor, dass der Verzicht auf die Anordnung der Abstimmung nur dann zulässig ist, wenn eine schwere Störung im Sinne von Artikel 10 Absatz 1^{ter} E-BPR vorliegt. Es gelten somit die gleichen Voraussetzungen wie für die Absage oder Verschiebung einer bereits angeordneten Abstimmung (vgl. die Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 1^{ter} E-BPR).

Artikel 76 Direkter Gegenentwurf

Absatz 1 Buchstabe c

Für die dritte auf dem Stimmzettel aufzuführende Frage wird in Klammern die in Artikel 139b Absatz 2 BV verwendete Bezeichnung *Stichfrage* eingefügt. Auf die Stichfrage wird in der Folge in Absatz 3 E-BPR Bezug genommen.

Absatz 3

Die Entscheidungsregel beim Abstimmungsverfahren mit Volksinitiative und direktem Gegenentwurf wird dahingehend präzisiert, dass im Falle einer Annahme von Volksinitiative und Gegenentwurf diejenige Vorlage in Kraft tritt, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Standesstimmen in der Stichfrage die grössere Summe ergeben. Dieses sogenannte Prozentsummenmodell als Entscheidungsregel in Patt-Situationen wurde 2003 eingeführt und ist in Artikel 139b

⁵¹ Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1)

Absatz 3 BV verankert.⁵² Vor 2003 galt, dass in einer entsprechenden – bisher rein theoretischen – Konstellation keine der beiden Vorlagen in Kraft tritt.⁵³ Der aktuelle Wortlaut von Artikel 76 Absatz 3 BPR⁵⁴ basiert noch auf der alten Regelung. Er steht zwar nicht im direkten Widerspruch zum Prozentsummenmodell gemäss Artikel 139b Absatz 3 BV, gibt die Berechnungsmethode im Falle einer Patt-Situation bei der Stichfrage aber nur unzureichend wieder. Eine Angleichung an die Verfassungsbestimmung ist deshalb angezeigt.

Artikel 77 Beschwerden

Absatz 3

Im neuen Absatz 3 wird die Zuständigkeit der Kantonsregierung für jene Fälle ausgeschlossen, die nach der neuen Fassung von Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe b E-BGG direkt dem Bundesgericht unterbreitet werden können.

Artikel 80 Beschwerde an das Bundesgericht

Die Änderungen in Artikel 80 BPR beschränken sich neben redaktionellen Anpassungen darauf, die Zuständigkeit des Bundesgerichts bei Beschwerden nach der neuen Bestimmung in Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 E-BGG aufzuführen (Abs. 1 Bst. d).

Artikel 84 Verwendung technischer Hilfsmittel

Absatz 2

Wie im unveränderten Absatz 1 ist in Absatz 2 künftig von der *Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit technischen Mitteln* die Rede statt von *Wahl- und Abstimmungsverfahren mit technischen Mitteln*. Diese Änderung ist terminologischer Natur. Materiell sieht Artikel 84 Absatz 2 E-BPR im Vergleich zum geltenden Recht einen Wechsel von einer generellen hin zu einer punktuellen Bewilligungspflicht für die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit technischen Mitteln vor. Der Bundesrat soll für bestimmte Mittel auf Verordnungsstufe eine Bewilligungspflicht vorsehen können. Bei der Bestimmung der bewilligungspflichtigen Mittel kann das Kreisschreiben des Bundesrates vom 30. November 2018⁵⁵ an die Kantonsregierungen über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln als Richtschnur dienen. Darin wird einerseits der Einsatz von Banknotenzählern und Präzisionswaagen für die Ergebnisermittlung generell als genehmigt qualifiziert. Auch die aktuell bei Volksabstimmungen im Einsatz stehenden E-Counting-Systeme gelten als genehmigt und bedürfen keiner erneuten Bewilligung durch den Bundesrat im Einzelfall. Der Einsatz entsprechender Mittel muss aber der Bundeskanzlei gemeldet werden. Eine Bewilligungspflicht besteht für den Einsatz von E-Counting-Systemen bei den Nationalratswahlen sowie für neue technische Hilfsmittel, die nicht den im Kreisschreiben definierten Mitteln entsprechen. Anzumerken ist aber, dass die elektronische Stimmabgabe, die gestützt auf Artikel 8a BPR eigenständig geregelt ist sowie

⁵² Vgl. AS **2003** 1949

⁵³ AS **1987** 1125; siehe dazu BBI **1984** II 333

⁵⁴ Art. 76 Abs. 3 BPR: Werden sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Ständesstimmen erzielt.

⁵⁵ BBI **2018** 7683

die Ergebnisermittlungs- und Übermittlungssysteme der Kantone, die auch bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zum Einsatz gelangen, nicht in den Geltungsbereich von Artikel 84 BPR fallen.

Für den Einsatz gewisser technischer Hilfsmittel sollen einheitliche (Mindest-)Standards gelten. Die neue Bestimmung in Artikel 84 Absatz 2 E-BPR gibt dem Bundesrat dementsprechend ausdrücklich die Kompetenz, Vorgaben in diesem Bereich festzulegen. Dieser wird sich dabei an der geltenden Praxis gemäss Kreisschreiben von 2018⁵⁶ orientieren. Anforderungen mit rechtsetzendem Charakter sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

Absatz 3 (neu)

Für sogenannte E-Counting-Systeme wird eine für die Vertrauenswürdigkeit des Verfahrens zentrale Anforderung – nämlich die Pflicht zur Prüfung der Plausibilität der elektronisch ermittelten Ergebnisse – neu auf Gesetzesstufe verankert. Eine entsprechende Anforderung findet sich heute auf Stufe Kreisschreiben⁵⁷.

Die maschinelle und softwaregestützte Verarbeitung der Stimmzettel entzieht sich einer Überprüfung mit blossem Auge. Die korrekte Ermittlung der Ergebnisse kann beim E-Counting daher nicht ohne weiteres kontrolliert werden. Durch eine Plausibilitätsprüfung mittels statistischer Methoden kann aber die durchwegs korrekte Funktionsweise der technischen Mittel hinreichend belegt und damit die Vertrauenswürdigkeit der ermittelten Ergebnisse entscheidend gestärkt werden.

Der Einsatz statistischer Methoden bedeutet insbesondere, dass die vorgenommene Plausibilitätsprüfung personenunabhängig, nachvollziehbar und replizierbar sein muss. Das Verfahren zur Ziehung der Stichprobe muss in Abhängigkeit der jeweiligen Gegebenheiten (Zählkreise, Stimmbeteiligung etc.) festgelegt werden. Der Umfang ist dabei so zu wählen, dass die korrekte Ergebnisermittlung statistisch hinreichend, d.h. signifikant, belegt werden kann. Die Aussagekraft der vorgenommenen statistischen Qualitätskontrolle muss bekannt sein. Die methodischen Grundlagen und das praktische Vorgehen sind schriftlich festzuhalten.

Änderungen eines anderen Erlasses:

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

Artikel 88 Vorinstanzen in Stimmrechtssachen

Absatz 1 Buchstabe b

Artikel 88 BGG regelt die Vorinstanzen des Bundesgerichts in Stimmrechtssachen, das heisst bei Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen. Mit der neuen Fassung von Absatz 1 Buchstabe b wird vorgeschlagen, für Beschwerden betreffend eidgenössische Urnengänge nicht mehr in jedem Fall eine Verfügung der Bundeskanzlei oder einen Beschwerdeentscheid der Kantonsregierung als Anfechtungsobjekt zu verlangen. Wirkt sich eine Unregelmässigkeit im Sinne von Artikel 77 BPR in mehreren Kantonen aus oder ist sie die Folge der Handlung einer Verwaltungsbehörde des Bundes, so kann nach der neuen Formulierung (Bst. b Ziff. 3) direkt beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden. Unregelmässigkeiten mit kantonsübergreifenden Auswir-

⁵⁶ Vgl. BBl 2018 7683, Ziff. 3.4

⁵⁷ Vgl. BBl 2018 7683, Ziff. 3.4 Bst. e

kungen könnten sich beispielsweise im Zusammenhang mit Interventionen interkantonalen Organe⁵⁸ oder privater Vereinigungen⁵⁹ im Vorfeld eidgenössischer Volksabstimmungen ergeben. Die Bestimmung ordnet den Rechtsweg bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in diesen Fällen neu. Sie dehnt den Rechtsschutz gegenüber heute hingegen nicht aus. Sie stellt namentlich keine Ausnahmebestimmung nach Artikel 189 Absatz 4 BV dar. Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates im Bereich von Wahlen und Abstimmungen können nicht angefochten werden. Andere Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen oder den Nationalratswahlen sind weiterhin nach Artikel 77 BPR zuerst mit Beschwerde an die Kantonsregierung zu rügen.

Artikel 97 Unrichtige Feststellung des Sachverhalts

Absatz 1^{bis}

Die verfassungsmässige Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) gilt auch im Bereich der politischen Rechte. Sie fordert, dass bei Rechtsstreitigkeiten mindestens eine Gerichtsstanz angerufen werden kann, die über volle Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt. Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen können auch gegen Akte erhoben werden, die von einer Regierung oder einem Parlament erlassen worden sind (vgl. Art. 88 BGG). In solchen Fällen, in denen keine Gerichtsbehörde als Vorinstanz des Bundesgerichts entschieden hat, muss dieses, um der Rechtsweggarantie zu genügen, auch den Sachverhalt frei überprüfen können. In diesen Beschwerdefällen im Bereich der politischen Rechte gilt deshalb die Beschränkung der Beschwerdegründe hinsichtlich des Sachverhalts nicht mehr.

Artikel 100 Beschwerde gegen Entscheide

Absatz 3 und 4

Die Beschwerdefrist für eidgenössische Wahl- und Abstimmungsbeschwerden werden neu in Artikel 101a E-BGG geregelt. Die bisherigen Bestimmungen in Artikel 100 BGG können daher gestrichen werden.

Artikel 101a Beschwerde in eidgenössischen Stimmrechtssachen

Bei Beschwerden nach Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 BGG wird kein kantonaler Entscheid angefochten. Stattdessen kann wegen entsprechender Unregelmässigkeiten direkt das Bundesgericht angerufen werden. Da Artikel 100 BGG die Frist bei Beschwerden gegen Entscheide regelt, soll aus redaktionellen Gründen ein eigener Artikel für die Beschwerdefristen in eidgenössischen Stimmrechtssachen geschaffen werden. Die bisherigen Bestimmungen in Artikel 100 Absatz 3 und Absatz 4 werden entsprechend geändert respektive aufgehoben. Die bisherigen Beschwerdefristen für Abstimmungsbeschwerden (5 Tage) und Wahlbeschwerden (3 Tage) an das Bundesgericht bleiben unverändert. Bei Beschwerden, die kantonale Volkswahlen oder -abstimmungen betreffen, gilt die bisherige Beschwerdefrist von 30 Tagen (Art. 100 Abs. 1 BGG).

⁵⁸ BGE 145 I 175, 145 I 1 und 143 I 78

⁵⁹ Vgl. dazu Urteil 1C_63/2015 des Bundesgerichts vom 24. August 2015

Artikel 105 *Massgebender Sachverhalt***Absatz 2^{bis}**

Um die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) zu respektieren, muss das Bundesgericht den Sachverhalt frei prüfen, wenn sich in einer Stimmrechtssache die Beschwerde gegen einen Akt richtet, der von einer nichttrichterlichen Behörde stammt. Mit einer Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder betreffend Volkswahlen und -abstimmungen kann zum Beispiel ein Akt einer Kantonsregierung angefochten werden (vgl. Art. 88 BGG). Die Rechtsweggarantie fordert auch hier mindestens eine Gerichtsinstanz, die über volle Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt.

3.2 Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR)**Artikel 2a** *Abstimmungstermine*

Die konkreten Abstimmungstermine, die sich aus der vorgeschlagenen Neudefinition der Bestimmungsregeln ergeben, können dem Anhang entnommen werden.

Absatz 1 Buchstabe a

Für die eidgenössische Volksabstimmung im 1. Quartal bleibt unabhängig vom Ostertermin der viertletzte Sonntag vor Ostern reserviert. In Jahren mit einem frühen Ostertermin (bis 10. April) gilt diese Bestimmungsregel bereits heute. Künftig gilt sie auch, wenn der Ostersonntag nach dem 10. April liegt. Gemäss bisheriger Regelung wird in diesen Fällen der zweite Februarsonntag als Abstimmungstag bestimmt.

Nach der vorgeschlagenen Bestimmungsregel findet die Volksabstimmung im 1. Quartal künftig frühestens am 22. Februar und spätestens am 28. März statt. Die Regelung vermeidet (weiterhin) Kollisionen mit Ereignissen, die sich nach dem Kirchenjahr richten (Fasnacht, Palmsonntag, Ostern, Weisses Sonntag). Gegenüber heute wird der Abstimmungstermin aber häufiger während oder kurz nach der Frühjahrssession der eidgenössischen Räte zu liegen kommen. Nachfolgende Tabelle verortet die Abstimmungstermine gemäss bisheriger und neu vorgeschlagener Regelung.

Wochen bis Ostern	-10	-9	-8	-7	-6	-5	-4	-3	-2	-1	0
Frühestes/Spätestes Datum	11.01-14.02	18.01-21.02	25.01-28.02	01.02-21.03			22.2-28.3	1.3-4.4	8.3-11.4	15.03-18.04	22.03-25.04
Ereignis				Fasnacht						Palmsonntag	Ostern
Abstimmungssonntage gem. aktueller Regelung...											
-falls Ostern bis zum 10.4: (viertletzter Sonntag vor O.)							X				
-falls Ostern nach dem 10.4: (zweiter Februarsonntag)	X	X									
Abstimmungssonntage gem. neuer Regelung							X				

Absatz 1 Buchstabe b

Im 2. Quartal soll künftig der Sonntag nach Pfingsten für eine eidgenössische Volksabstimmung reserviert bleiben. Dies entspricht einem Datum zwischen dem 17. Mai und dem 20. Juni. Durch die Neuregelung beträgt der zeitliche Abstand zum Abstimmungstermin im 1. Quartal konstant 84 Tage beziehungsweise 12 Wochen. Ohne die Anpassung der Bestimmungsregel gemäss Buchstabe b würde der Abstand zwischen den beiden ersten Abstimmungsterminen des Jahres stark variieren und teilweise unter 50 Tagen zu liegen kommen. Es kann zudem nicht durchgehend der dritte Sonntag nach Pfingsten als Abstimmungstermin bezeichnet werden (in Analogie zur Anpassung von Bst. a), da dieser in gewissen Jahren erst Ende Juni oder sogar Anfang Juli zu liegen kommt.

Die Neuregelung vermeidet Kollisionen mit Ereignissen des Kirchenjahres (Auffahrtswochenende, Pfingsten, Wochenende nach Fronleichnam). Der Termin wird auch weiterhin nach den Landsgemeinden in AI und GL sowie nach dem Muttertag zu liegen kommen. Überschneidungen kann es in einzelnen Jahren mit dem eidgenössischen Feldschieszen und wie bis anhin auch mit der Sommersession der eidgenössischen Räte geben. Nachfolgende Tabelle verortet die Abstimmungstermine gemäss bisheriger und neu vorgeschlagener Regelung.

Wochen bis/nach Pfingsten	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Frühestes/Spätestes Datum	12.04-16.05	19.04-23.05	26.04-30.05	03.05-06.06	10.05-13.06	17.05-20.06	24.05-27.06	31.05-04.07
Ereignis				WE nach Auffahrt	Pfingsten		WE nach Fronleichnam	
Abstimmungssonntage gem. aktueller Regelung...								
-falls Pfingsten bis zum 28.5: (dritter Sonntag nach Pfingsten)								X
-falls Pfingsten nach dem 28.5: (dritter Maisonntag)	X	X	X					
Abstimmungssonntage gem. neuer Regelung						X		

Absatz 2

In Absatz 2 wird präzisiert, dass der Bundesrat einzelne Abstimmungstermine verschieben oder zusätzliche Termine ansetzen kann.

Absatz 3

Absatz 3 wird dahingehend geändert, dass im Jahr der Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates während der gesamten zweiten Jahreshälfte grundsätzlich auf die Durchführung von eidgenössischen Volksabstimmungen verzichtet wird. Die Bestimmung verweist auf die Termine aus Absatz 1, die in Wahljahren entfallen. Es sind dies der Sonntag nach dem eidgenössischen Dank-, Buss- und Betttag (Abs. 1 Bst. c) und der letzte Sonntag im November (Abs. 1 Bst. d).

Absatz 4 (Aufhebung)

Durch die Streichung von Absatz 4 soll der Bundesrat mit kleinerem zeitlichem Vorlauf einzelne (Blanko-)Abstimmungstermine verschieben oder zusätzliche Termine ansetzen und somit auf unvorhersehbare Ausnahmesituationen reagieren können. Aktuell müssen die für Volksabstimmungen reservierten Sonntage eines Jahres spätestens bis im Juni des jeweiligen Vorjahres bekanntgegeben werden.

Das Prinzip der langfristigen und verlässlichen Festlegung von Abstimmungsterminen wird trotz Streichung von Absatz 4 beibehalten. Abweichungen von den Abstimmungsterminen gemäss Absatz 1 kommen weiterhin nur aus «überwiegenden Gründen» und nach Konsultation der Kantone in Frage (vgl. Art. 2a Abs. 2 E-VPR). Zudem gilt es festzuhalten, dass es unzulässig wäre, eine bereits festgelegte Volksabstimmung (Art. 10 Abs. 1^{bis} BPR) gestützt auf Artikel 2a Absatz 2 E-VPR zu verschieben.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die beantragte Revision hat für den Bund keine personellen Auswirkungen. Mit Blick auf Produktion und Vertrieb von Abstimmungsschablonen wird mit einem geringen finanziellen Aufwand für den Bund gerechnet.

Offen ist, inwiefern die Einführung einer direkten Beschwerde an das Bundesgericht bei eidgenössischen Volksabstimmungen und den Nationalratswahlen zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichtes führen könnte. Die Erfahrungen mit dem bisherigen Rechtsmittelweg zeigen, dass lediglich ein Teil der kantonalen Entscheide beim Bundesgericht angefochten werden. Die Anzahl der Verfahren beim Bundesgericht könnte entsprechend zunehmen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren bei der Kantonsregierung grundsätzlich keine Kosten erhoben werden dürfen (Art. 86 Abs. 1 BPR), während sich die Kostenpflicht im Verfahren vor Bundesgericht nach dem Bundesgerichtsgesetz richtet (Art. 86 Abs. 2 BPR). Die mögliche Kostenauflegung könnte auch dazu führen, dass weniger Beschwerden erhoben werden, die von Vorneherein aussichtslos sind. Zudem erübrigt sich bei einer Direktbeschwerde die heute gängige Praxis, in mehreren Kantonen identische Beschwerden einzureichen.

Des Weiteren wird das Bundesgericht künftig selbst Sachverhaltsabklärungen treffen müssen, für die bisher die Kantonsregierung zuständig war (insb. das Abklären der Stimmberechtigung und damit verbunden die Beschwerdelegitimation).

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Insbesondere in Kantonen, die eigene Stimmzettel für das sogenannte E-Counting einsetzen, wird die Ermöglichung des Einsatzes von Abstimmungsschablonen zu einem gewissen (Initial-)Aufwand führen. Dieser Aufwand kann teilweise auch direkt bei den Gemeinden, die E-Counting-Verfahren einsetzen, anfallen.

Die vorgeschlagenen Rechtsänderungen könnten teilweise auch einen Anpassungsbedarf an den kantonalen Gesetzgebungen zu den politischen Rechten auslösen. Hingegen dürfte die Neuordnung des Rechtsmittelweges bei Abstimmungsbeschwerden insgesamt zu einer Entlastung der kantonalen Behörden führen.

Die geplanten Änderungen haben keine spezifischen Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der Einsatz von Abstimmungsschablonen (vgl. Kap. 2.1.2) ermöglicht es Menschen mit einer Sehbehinderung, ihren Stimmzettel selbständig auszufüllen. Die Massnahme fördert zumindest punktuell die politische Teilhabe von Menschen mit einer Behinderung.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die beantragte Revision stützt sich auf Artikel 39 Absatz 1 BV, wonach der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten regelt.

5.2 Erlassform

Die Vorlage enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen betreffend die Ausübung der politischen Rechte, die nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Als solches untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

Die vorgeschlagenen Änderungen der VPR stützen sich auf eine bestehende Delegationsnorm (Art. 10 Abs. 1 BPR).

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Dem Bundesrat werden keine neuen Rechtsetzungsbefugnisse delegiert.

5.4 Datenschutz

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf den Datenschutz.

Anhang

Blanko-Abstimmungstermine des Bundes 2024-2040 gemäss vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 2a VPR

Jahr	Abstimmungstermine gem. Art. 2a VPR			
	1.Quartal (Abs. 1 Bst. a)	2.Quartal (Abs. 1 Bst. b)	3.Quartal (Abs. 1 Bst. c; Abs. 3)	4.Quartal (Abs. 1 Bst. d; Abs. 3)
2024	03.03	26.05 (09.06)	22.09	24.11
2025	23.03 (09.02)	15.06 (18.05)	28.09	30.11
2026	08.03	31.05 (14.06)	27.09	29.11
2027 N	28.02	23.05 (06.06)	-	- (28.11)
2028	19.03 (13.02)	11.06 (21.05)	24.09	26.11
2029	04.03	27.05 (10.06)	23.09	25.11
2030	24.03 (10.02)	16.06 (19.05)	22.09	24.11
2031 N	16.03 (09.02)	08.06 (18.05)	-	- (30.11)
2032	29.02	23.05 (06.06)	26.09	28.11
2033	20.03 (13.02)	12.06 (15.05)	25.09	27.11
2034	12.03	04.06 (18.06)	24.09	26.11
2035 N	25.02	20.05 (03.06)	-	- (25.11)
2036	16.03 (10.02)	08.06 (18.05)	28.09	30.11
2037	08.03	31.05 (14.06)	27.09	29.11
2038	28.03 (14.02)	20.06 (16.05)	26.09	28.11
2039 N	13.03	05.06 (15.05)	-	- (27.11)
2040	04.03	27.05 (10.06)	23.09	25.11

Bemerkungen:

- Hervorgehoben sind die Abstimmungstermine, die sich gegenüber dem geltenden Recht verändern;
- *kursiv* = Bisherige Abstimmungstermine;
- N = Jahr der Gesamterneuerungswahl des Nationalrats;
- Per wann die neuen Verordnungsbestimmungen in Kraft treten sollen, wird noch zu bestimmen sein.