

**Fritschi Oscar** (R, ZH), Berichterstatter: Die Kommission hat am Schluss ihrer Sitzung alle Vorstösse, die Sie in der Botschaft finden, einstimmig zur Abschreibung empfohlen. Ich muss aber offen zugeben, dass dies ohne Diskussion geschah.

Im Namen der Kommission muss ich Ihnen also beantragen, die Motion Hubacher ebenfalls abzuschreiben.

Persönlich habe ich zweimal gegen Bundesbeiträge gesprochen: einmal bei der Wahlkampffinanzierung, das andere Mal bei den Beiträgen für Initiativkomitees. Ich würde jetzt aber nicht dagegen auf die Barrikaden steigen, dass die Motion betreffend Parteienfinanzierung bestehen bleibt.

**Borel François** (S, NE), rapporteur: Qu'est-ce que signifie classer une motion antérieurement transmise par le Parlement? Cela signifie que l'on considère que le problème soulevé par la motion a été résolu de manière satisfaisante. Je crois que ce détail a échappé à la commission qui, il est vrai, a accepté ce classement sans discussion, en bloc.

En effet, la motion en question n'a pas du tout trouvé sa solution. Donc je vous recommande de suivre la proposition Hubacher. Le problème soulevé par la motion n'étant pas réglé, la motion ne doit donc pas être classée.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hubacher  
Für den Antrag des Bundesrates

55 Stimmen  
52 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

## Petitionen – Pétitions

94.2001

**Pétition Balastèr Anna-Maria**  
**Eidgenössische Abstimmungen.**  
**Rechte und Pflichten des Bundesrates**  
**Pétition Balastèr Anna-Maria**  
**Votations populaires.**  
**Droits et devoirs du Conseil fédéral**

**Heberlein Trix** (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Mit Eingabe vom 23. April 1993 verlangen die Petentinnen und Petenten eine gesetzliche Regelung über die Darstellung von Vor- und Nachteilen jeder eidgenössischen Vorlage durch den Bundesrat. Gemäss dieser Regelung soll der Bundesrat erstens die Vor- und Nachteile einer Vorlage sachgemäss und vollständig offenlegen, und zweitens darf er als Gesamtbehörde nicht mit öffentlichen Geldern Propaganda machen. Beschwerden über die Nichteinhaltung dieser Bestimmungen wären an das Bundesgericht zu richten.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates befasste sich an ihrer Sitzung vom 18. November 1993 mit der Vorprüfung einer von Nationalrat Rudolf Hafner am 28. April 1993 eingereichten parlamentarischen Initiative, welche genau das gleiche fordert wie die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Petition (93.433 Parlamentarische Initiative Hafner Rudolf, Volksabstimmungen. Regelung der Propaganda). Sie hat auch den Initianten angehört.

#### Erwägungen der Kommission

Die Kommission gelangte im Rahmen dieser Vorprüfung zum Schluss, dass die im ebenfalls von der Staatspolitischen Kommission vorbereiteten Bundesgesetz über die politischen Rechte vorgesehenen Bestimmungen betreffend Abstimmungserläuterungen und Beschwerdemöglichkeiten (Art. 11 Abs. 2; Art. 77 Abs. 1; Art. 79 Abs. 2 und 3) den Problembereich ausreichend regeln und kein weiterer Regelungsbedarf besteht. Sie beurteilte die in der Initiative und in der Petition gemachten Vorschläge als zu weit gehend und zum Teil auch als unpraktikabel. So wurde kritisiert, dass in den vorgeschlagenen Formulierungen verwendete Begriffe, wie z. B. «sachgemäss» und «vollständig» zu viele Interpretationsmöglichkeiten offenlassen.

Die Kommission wehrt sich im weiteren dagegen, dass dem Bundesrat die Mittel zur Führung einer Informationskampagne entzogen werden und der Abstimmungskampf somit ganz den finanzstarken Interessengruppen überlassen würde. Die vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht erachtet sie als unpraktikabel, weil dadurch je nach Situation Volksabstimmungen verschoben oder aufgehoben werden müssten. Zudem ist diese Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung als fragwürdig zu bezeichnen.

**Heberlein Trix** (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

Les pétitionnaires ont déposé le 23 avril 1993 une requête par laquelle ils demandent que soit réglementée au niveau législatif la présentation par le Conseil fédéral des avantages et des inconvénients des projets traités au plan fédéral. Selon cette réglementation, le Conseil fédéral devra présenter les avantages et les inconvénients des projets sans omission ni parti pris, et, d'autre part, il ne devra pas puiser dans les fonds publics pour faire de la propagande pour son opinion officielle. Enfin, il serait prévu une possibilité de faire recours devant le Tribunal fédéral si ces dispositions n'étaient pas respectées. Le 18 novembre 1993, la Commission des institutions politiques a procédé à l'examen préliminaire d'une initiative parlementaire déposée le 28 avril 1993 par M. Hafner Rudolf, conseiller national, dont l'objet est identique à celui de la pétition Balastèr Anna-Maria (93.433 Initiative parlementaire Hafner Rudolf, Votations populaires. Réglementation de la propagande). Elle a aussi entendu l'auteur de l'initiative à cette occasion.

#### Considérations de la commission

Dans le cadre de cet examen préliminaire, la commission a estimé que les dispositions de la loi fédérale sur les droits politiques – également examinée par elle – relatives aux explications à donner par le Conseil fédéral et aux moyens de recours prévus (art. 11 al. 2; art. 77 al. 1er; art. 79 al. 2 et 3) sont aujourd'hui suffisantes, et qu'il n'y a donc pas lieu de compléter la réglementation actuelle. D'autre part, elle a estimé que les propositions qui contiennent l'initiative et la pétition concernées sont excessives, voire irréalisables. Elle a ainsi objecté que le texte proposé contenait des expressions pouvant donner lieu à des interprétations diverses, telles que «sans omission» ou «sans parti pris».

De même, elle a refusé que soient retirés au Conseil fédéral les moyens financiers dont il a besoin pour conduire son activité d'information lors de votations populaires, car cela équivaldrait à laisser les puissants groupements d'intérêts occuper seuls le terrain. Par ailleurs, elle juge que la possibilité prévue de pouvoir introduire un recours auprès du Tribunal fédéral n'est guère réaliste, car ces recours se traduiraient selon toute vraisemblance par des retards dans les votations, ou même par des invalidations. Enfin, elle a considéré que du point de vue de la séparation des pouvoirs, un tel droit de recours n'était pas sans soulever certaines interrogations.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

*Antrag Maspoli*  
Der Petition Folge geben.

*Proposition de la commission*  
La commission propose de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Proposition Maspoli*  
Donner suite à la pétition.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 78 Stimmen  
Für den Antrag Maspoli 5 Stimmen

94.2002

**Pétition Wälchli Philipp**  
**Vereinfachung und Verbesserung**  
**der Proporzahlen**

**Pétition Wälchli Philipp**  
**Simplification et amélioration**  
**des élections à la proportionnelle**

*Heberlein* Trix (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Mit Eingabe vom 9. Dezember 1993 schlägt der Petent Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor. Diese sollen Vereinfachungen und Verbesserungen des seiner Ansicht nach unübersichtlichen und ungerechten geltenden Wahlverfahrens für den Nationalrat bringen. Dem Petenten geht es z. B. darum, sogenannte «Jux-Listen» zu verhindern, indem nur noch Listen eingereicht werden dürfen, auf denen mindestens so viele Namen enthalten sind, wie zwei Drittel der dem Kanton zustehenden Nationalratsmandate ausmachen. Indem auf jeder Liste jeder Name nur noch einmal aufgeführt werden darf, sollen «unübersichtlich und kunstvoll» zusammengestellte Listen verhindert werden. Damit in allen Kantonen die gleichen Voraussetzungen herrschen, soll ein einheitlicher Wahlzettel an alle Stimmberechtigten verteilt werden, auf dem zwei Linien enthalten sind. Die erste Linie ist für eine Parteibezeichnung vorgesehen, die andere für den von der Wählerin oder dem Wähler bevorzugten Kandidaten. Somit hätten alle Stimmberechtigten nur noch zwei Stimmen, und das Panaschieren hätte nach Ansicht des Petenten in allen Kantonen die gleiche Wirkung.

*Erwägungen der Kommission*

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates befasste sich an ihrer Sitzung vom 26. Mai 1994 mit dieser Petition und einer dazu eingeholten Stellungnahme der Bundeskanzlei.

Die Kommission gelangte zu folgenden Schlüssen:

Die Kommission teilt die Ansicht des Petenten nicht, dass das geltende Wahlverfahren für die Wählerinnen und Wähler zu unübersichtlich ist. Die äusserst geringe Zahl leerer und ungültiger Wahlzettel (1,4 Prozent bei den Wahlen von 1991, vgl. BBl 1991 IV 672–898) weist darauf hin, dass die Wählenden sehr wohl mit dem Verfahren umzugehen wissen.

Ebenso kann die Kommission dem Argument nicht folgen, dass die Möglichkeit des Panaschierens gemäss aktuellem Wahlrecht eine Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten in den Kantonen mit verschiedenen Mandatszahlen darstellen soll: Jegliches Panaschieren schwächt die eigene Vorzugspartei ausnahmslos im entsprechenden Ausmass. Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass das vom Petenten befürchtete «leichte» Entstehen leerer Plätze nach Erschöpfung einer Liste, welches eine Ergänzungswahl ohne Urnengang erforderlich macht, in der Praxis bisher äusserst selten vorkam. Die Kommission sieht deshalb hier keinen Handlungsbedarf.

Die vom Petenten vorgeschlagenen Änderungen bringen nach Ansicht der Kommission kaum Verbesserungen des geltenden Nationalratswahlrechts, sondern schränken im Gegenteil sowohl die Möglichkeiten der politischen Gruppierungen wie auch der Wählerinnen und Wähler in unnötiger Weise ein. Die Vorschlagsfreiheit der Parteien wird eingeschränkt, indem es für kleinere Gruppierungen schwieriger wird, eine Liste zusammenzustellen. Für die Wählerinnen und Wähler bedeuten die Vorschläge eine Einschränkung der Ausdrucksmöglichkeiten, können sie doch nur noch zwei Stimmen (für eine Partei und einen Kandidaten) vergeben. Will eine Wählerin oder ein Wähler keiner Partei seine Stimme geben und füllt nur die Kandidatenlimite aus, dann würde dies gemäss dem vorgeschlagenen System als Parteistimme für die Partei des Kandidaten zu Buche schlagen. Damit ist die eigentliche Absicht des oder der Wählenden, nämlich keiner Partei die Stimme zu geben, vereitelt.

*Heberlein* Trix (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

Le 9 décembre 1993, le pétitionnaire proposait une modification de la loi fédérale sur les droits politiques censées améliorer et simplifier la procédure d'élection au Conseil national, selon lui obscure et inéquitable. Il s'agit, pour le pétitionnaire, par exemple, d'éviter ce qu'il est convenu d'appeler les listes «Jux» en n'autorisant le seul dépôt de listes contenant au moins autant de noms jusqu'à concurrence des deux tiers des sièges au Conseil national à disposition du canton concerné. En n'admettant que la seule possibilité de ne faire figurer sur chaque liste, chaque nom une seule fois, les listes «confuses et artificielles» dues au panachage devraient disparaître. Afin que dans tous les cantons les mêmes conditions soient applicables, il y a lieu de distribuer un bulletin de vote uniforme à tous les candidats, bulletin contenant deux lignes: la première, pour la dénomination du parti, la seconde, pour le candidat choisi par l'électeur qui n'aurait ainsi plus que deux voix; ce faisant, le pétitionnaire estime que le panachage aurait les mêmes effets dans tous les cantons.

*Considérations de la commission*

La Commission des institutions politique du Conseil national a traité cette pétition ainsi qu'un avis qu'elle avait demandé à la Chancellerie fédérale, lors de sa séance du 26 mai 1994. La commission est parvenue aux conclusions suivantes:

La commission ne partage pas l'avis du pétitionnaire relatif à la procédure d'élection en vigueur, qui manque de transparence pour l'électeur. Le nombre très faible de bulletins nuls (1,4 pour cent lors des élections de 1991; cf. FF 1991 IV 658–887) semble indiquer que les électeurs connaissent fort bien la procédure actuelle. De la même manière, la commission ne peut suivre les arguments du pétitionnaire qui voit dans les possibilités du panachage selon le droit actuel un traitement inéquitable des votants dans les cantons qui ne comptent pas le même nombre de mandats: tout panachage affaiblit proportionnellement, sans exception le parti de préférence. En outre, il y a lieu d'observer que le risque de voir se créer facilement des places vacantes avec élection complémentaire sans opérations électorales ne s'est que rarement réalisé. Par conséquent, la commission ne voit en l'occurrence aucune lacune à combler.

Les améliorations proposées par le pétitionnaire n'apportent guère d'améliorations du droit en vigueur en la matière, aux yeux de la commission; au contraire, ces suggestions sont de nature à restreindre inutilement aussi bien les possibilités de regroupement politique que celles offertes aux électeurs. La liberté des partis en sera réduite du moment qu'ils sera plus difficile aux petits groupes de constituer une liste. S'ils ne peuvent donner que deux voix (pour un parti et pour un candidat) de telles propositions représentent une limitation des possibilités d'expression des électeurs. Et si un électeur n'entend donner sa voix à aucun parti, mais seulement à un candidat, le système proposé profiterait au parti du candidat porté sur le bulletin de vote. Ainsi, l'intention de l'électeur de ne pas donner sa voix à un parti est contrecarrée.

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

*Proposition de la commission*

La commission propose de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Angenommen – Adopté*

93.435

**Parlamentarische Initiative  
(Blatter)  
Unterschriftenrecht  
bei Referenden und Volksinitiativen  
Initiative parlementaire  
(Blatter)  
Référéndums et initiatives populaires.  
Droit de signature**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 29. April 1993*

Gestützt auf Artikel 21bis des GVG unterbreite ich in Form einer allgemeinen Anregung folgende parlamentarische Initiative:

Im Interesse der Rechtssicherheit und zur Verhinderung von Missbrauch dürfen die Unterschriftenbogen von Volksinitiativen und Referenden nur auf den von einer Gemeinde bezeichneten Stellen rechtsgültig unterzeichnet werden. Da dieser Gang auf ein Amt für den Stimmbürger beschwerlich ist und er dadurch gegenüber der bisherigen Regelung in der Ausübung seiner Volksrechte benachteiligt wird, ist die Unterschriftenzahl für Referenden und Volksinitiativen entsprechend zu reduzieren.

*Texte de l'initiative du 29 avril 1993*

Me fondant sur l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante, formulée en termes généraux:

Afin de préserver la sécurité du droit et d'empêcher les abus, les listes de signatures à l'appui d'initiatives populaires et de référendums ne doivent pouvoir être valablement signées qu'auprès de services désignés par les communes. Etant donné que cette obligation de s'adresser à un service impose une charge au citoyen et lui rend l'exercice des droits populaires plus difficile que dans la situation juridique actuelle, les nombres de signatures requis pour l'aboutissement des référendums et des initiatives populaires doivent être réduits en conséquence.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Engler (1)

**Heberlein** Trix (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Blatter am 29. April 1993 eingereichte parlamentarische Initiative.

Die Initiative verlangt, dass im Interesse der Rechtssicherheit und zur Verhinderung von Missbrauch die Unterschriftenbogen von Volksinitiativen und Referenden nur auf den von einer Gemeinde bezeichneten Stellen rechtsgültig unterzeichnet werden dürfen. Als Kompensation für diese Erschwerung der Unterschriftenabgabe sei die Unterschriftenzahl für Referenden und Volksinitiativen entsprechend zu reduzieren.

Die Kommission hat am 19. November 1993 den Initianten angehört.

*Schriftliche Begründung des Initianten**Einleitung*

Mein Vorschlag in Form einer allgemeinen Anregung geht in zwei Richtungen. Einerseits wird das Unterschreiben von Referenden und Initiativen erschwert, und andererseits wird diese Erschwerung durch eine Reduktion der Unterschriftenzahl kompensiert.

Ich bin mir bewusst, dass diese beiden Anliegen auf zwei verschiedenen Rechtsetzungsstufen (Verfassung und Bundesgesetz über die politischen Rechte) geregelt sind und dass man das von mir gewünschte Junktim voraussichtlich so lösen könnte, indem beide Anliegen auf Verfassungsstufe geregelt werden.

*Hinweis auf weitere parlamentarische Vorstösse*

Im Ständerat hat Herr Ständerat Petitpierre mit einer Motion (92.5125) verlangt, dass die Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen in kantonalen und kommunalen Büros entgegengenommen werden müssen. Der Ständerat hat die Motion lediglich in Form eines Postulates überwiesen.

Im Nationalrat sind zwei parlamentarische Initiativen eingereicht worden, die beide verlangen, dass die Zahl der Unterschriften bei Referenden und Volksinitiativen zu erhöhen sind (92.410 Pa. Iv. Rychen und 92.411 Pa. Iv. Seiler Hanspeter). Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat beschlossen, diesen beiden parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben.

*Missbrauch des Initiativ- und Referendumsrechts*

Mein Vorstoss und die weiteren erwähnten politischen Vorstösse sind Reaktionen auf Vorfälle der letzten Jahre, die eindeutig beweisen, dass mit dem Sammeln von Unterschriften Missbrauch betrieben wird, und dass die Kontrollorgane (Gemeindekanzleien) vielfach überfordert sind, die Kontrolle termingerecht durchzuführen.

Wir erinnern uns an die peinliche Zitterpartie beim Neat-Referendum. Zuerst erklärte man, das Referendum sei wegen der grossen Zahl von ungültigen Unterschriften nicht zustande gekommen; dann hat man plötzlich korrigiert und erklärt, das Referendum sei nun doch hauchdünn zustande gekommen.

Alle, die in die Kontrollarbeit der Gemeindekanzleien Einblick haben, können mir bestätigen, dass sich diese Kontrollen äusserst mühsam gestalten. Die Zeit drängt jeweils, und zusätzliches Personal steht nicht zur Verfügung. Die Unterschriften sind oft schlecht lesbar. Wenn viele Unterschriftenbogen vorliegen, ist die Kontrolle, ob jemand mehr als einmal unterzeichnet hat, sehr zeitaufwendig. Dann muss kontrolliert werden, ob die unterzeichnende Person tatsächlich stimmberechtigt ist. Diese zeitaufwendigen Kontrollarbeiten müssen vereinfacht und verbessert werden.

Man weiss seit Jahren, dass mit den Unterschriften problemlos Missbrauch getrieben werden kann, indem man den Unterschriftenbogen mit Namen und Vornamen aus dem Telefonbuch jeweils ergänzt, ohne dass der Betroffene davon Kenntnis hat und ohne dass die Gemeindekanzlei in der Lage ist, diesen widerrechtlichen Sachverhalt zu kontrollieren und den Namen auf dem Bogen als ungültig zu streichen.

Einen weiteren negativen Punkt bildet der Einfluss des Geldes beim Sammeln von Unterschriften. Seit Einführung des Referendumsrechts im Jahre 1874 zieht sich bis heute der rote Faden der Kritik durch den Blätterwald der Schweizer Presse. Uns allen sind Fälle bekannt (Referendum gegen die Parlamentsreform), bei denen für das Sammeln von Unterschriften und für den Grossversand Geldbeträge ausgerichtet wurden. Die negativen Beispiele könnten beliebig erweitert werden.

Seit 1874 versucht man vergeblich, diese Missstände zu beheben. Durch die Bevölkerungszunahme, die modernen Kommunikationsmittel und zahlreichen PR- und Versandorganisationen hat sich die Situation gegenüber früheren Zeiten drastisch verschlechtert und zugespitzt; die Behebung der Missstände drängt sich heute dringend auf.

*Mehr- oder Minderarbeit für die Kontrollorgane*

Mit meinem Vorschlag wird die Kontrollarbeit bei der Prüfung der Unterschriften ganz wesentlich vereinfacht. Der Unter-

## Petitionen

## Pétitions

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	467-469
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 377

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.