



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 60 BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

Herausgegeben von Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte
Tornay Schaller

Stand der Bearbeitung: 28.05.2025

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20250528-161632-0

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 60 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, Art. 60 BPR N. XXX.

2. Abschnitt: Volksreferendum

Art. 60 Unterschriftenliste

¹ Wird ein Referendumsbegehren zur Unterzeichnung aufgelegt, so hat die Unterschriftenliste (auf Bogen, Blatt oder Karte) folgende Angaben zu enthalten:

a. den Kanton und die politische Gemeinde, wo der Unterzeichner stimmberechtigt ist;

b. die Bezeichnung des Erlasses mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;

c. den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für ein Referendum fälscht (Art. 282 des Strafgesetzbuches, StGB) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 StGB).

² Werden mehrere Volksbegehren zur Unterzeichnung aufgelegt, so bildet ein jedes Gegenstand einer eigenen Unterschriftenliste. Unterschriftenlisten mehrerer Volksbegehren dürfen auf der gleichen Seite aufgeführt werden, sofern sie für die Einreichung voneinander getrennt werden können.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Bedeutung der Vorschrift	3
A. Allgemeines	3
B. Rechtsvergleich	4
III. Kommentierung des Normtextes	5
A. Absatz 1	5
1. Lit. a	5
2. Lit. b	6
3. Lit. c	7
B. Absatz 2	8
Literaturverzeichnis	9
Materialienverzeichnis	9

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Nach der Einführung des fakultativen Referendums 1874 regelte zunächst das Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundebschlüsse¹ das zu beachtende Verfahren, enthielt jedoch keine ausdrücklichen Vorgaben, wie die Unterschriftenlisten auszugestalten waren. Dies im Gegensatz zu den Bestimmungen über die Volksinitiativen, die diese formellen Aspekte von Beginn an regelten.² Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR)³ 1976 wurden erstmals auch für das Referendum Vorschriften über die **formellen Anforderungen an Unterschriftenlisten** gesetzlich verankert.⁴ Die Vorgaben gingen jedoch nicht darüber hinaus, was bei Unterschriftenlisten für fakultative Referenden bereits üblich war.
- 2 Die Bestimmung wurde **1996 überarbeitet**. Neben der redaktionellen Anpassung des Einleitungssatzes in Abs. 1 wurden zwei Änderungen vorgenommen. Erstens verlangt Abs. 1 lit. c seither den Hinweis auf den Tatbestand der aktiven und passiven Bestechung nach Art. 281 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)⁵. Diese Erweiterung war im Entwurf des Bundesrates nicht vorgesehen, sondern wurde durch die vorberatende Kommission des Nationalrats vorgeschlagen und von National- und Ständerat ohne Diskussion übernommen.⁶ Zweitens wurde ein zweiter Absatz mit dem bis dahin selbstverständlichen Grundsatz eingefügt, wonach jedes Volksbegehren Gegenstand einer eigenen Unterschriftenliste sein muss.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

- 3 Nach Art. 141 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)⁷ können 50'000 Stimmberechtigte verlangen, dass über einen referendumpflichtigen Erlass eine Volksabstimmung durchzuführen ist. Damit sich dieser Wille in nachvollziehbarer Weise äussern kann, regelt Art. 60 BPR Anforderungen an die Unterschriftenlisten. Die Vorgaben sind formelle **Mindestanforderungen** für die Unterschriftenlisten. Falls die genannten Angaben fehlen, sind die Unterstützungsbekundungen auf der Unterschriftenliste nach Art. 66 Abs. 2 lit. a BPR ungültig.
- 4 Während die Bundeskanzlei bei Volksinitiativen per Verfügung feststellt, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Anforderungen entspricht, findet bei fakultativen Referenden **keine solche formelle Vorprüfung** statt. Angesichts der kurzen Sammelfrist und der – durch die Bezugnahme auf einen Parlamentserlass – im Vergleich zur Volksinitiative einfacheren Sachlage erscheint das Bedürfnis nach einer mit Verfügung abzuschliessenden Vorprüfung auch begrenzt.⁸ Dazu kommt, dass es beim fakultativen Referendum kein institutionalisiertes Komitee gibt und das Begehren auch nicht zurückgezogen werden kann.⁹

1. BS I S. 173 ff. erlassen am 17.6.1874.

2. Siehe dazu Art. 4 des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (BS I S. 167 ff.). Seit 1962 war Entsprechendes in Art. 4 des Bundesgesetzes vom 23.3.1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz) geregelt (AS 1962 789).

3. SR 161.1, erlassen am 17.12.1976.

4. Botschaft 1975, S. 1344.

5. SR 311.0, erlassen am 21.12.1937.

6. AB 1995 NR S. 457; AB 1996 SR S. 49.

7. SR 101, erlassen am 18.4.1999.

8. Vgl. dazu den Entscheid des Aargauer Regierungsrats vom 12.6.1984 (abgedruckt in ZBl 86/1985, S. 265).

9. Art. 59b und Art. 60 BPR *e contrario*.

- 5 Neben den Mindestangaben können die Urheberinnen und Urheber einer Unterschriftensammlung **weitere Elemente** in die Unterschriftenliste aufnehmen wie z. B. werbende Zusätze, Einverständniserklärungen etc. Falls die gesammelten Daten für weitere Zwecke bearbeitet werden können sollen, so ist aus datenschutzrechtlichen Gründen ausdrücklich die Einwilligung der Unterzeichnenden einzuholen.¹⁰

B. Rechtsvergleich

- 6 Die Kantone kennen in der Regel **vergleichbare Bestimmungen** über die formellen Anforderungen an die Unterschriftenlisten.¹¹ Die Kantone Nidwalden, Tessin und Waadt verlangen zur Identifizierung des referendumpflichtigen Erlasses anstelle des Beschlussdatums die Angabe des Datums der Publikation im Amtsblatt.¹² Der Kanton Solothurn verlangt die Angabe des Datums des Erlasses und dasjenige der Veröffentlichung.¹³ Die Kantone Schwyz und Zug kennen keine gesetzlichen Anforderungen an Unterschriftenlisten.
- 7 Die Kantone sehen in der Regel wie der Bund vor, dass alle Unterzeichnenden auf einer Unterschriftenliste ihren **politischen Wohnsitz in derselben Gemeinde** haben müssen.¹⁴ Im Kanton Genf ist dies nicht erforderlich, da die Stimmrechtsbescheinigung zentral organisiert ist.¹⁵
- 8 Einige Kantone verlangen weitere Angaben auf der Unterschriftenliste, beispielsweise **zusätzliche Angaben zu den Fristen**. So muss im Kanton Bern der letztmögliche Termin zur Einreichung der Liste bei der stimmregisterführenden Stelle angegeben werden,¹⁶ in den Kantonen Freiburg und Waadt der Beginn und das Ende der Sammelfrist¹⁷ und in den Kantonen Wallis und Neuenburg der Ablauf der Einreichungsfrist.¹⁸
- 9 In den Kantonen Luzern, Aargau, Basel-Landschaft und Waadt sind die Namen und Adressen der **Mitglieder des Referendumskomitees** auf der Unterschriftenliste anzugeben.¹⁹ Der Kanton Luzern regelt ausserdem, welche Angaben fakultativ auf der Unterschriftenliste sein dürfen: Einerseits darf angegeben werden, wer das Referendumsbegehren lanciert hat, und andererseits sind allfällige Begründungen und Erläuterungen zulässig, sofern sie vom Begehren eindeutig getrennt und nicht irreführend sind.²⁰

10. Vgl. dazu Leitfaden, S. 13 f.

11. ZH, BE, LU, UR, OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU.

12. Art. 25 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes des Kantons Nidwalden vom 26.3.1997 über die politischen Rechte im Kanton (WAG/NW; NG 132.2), Art. 112 lit. c della Legge del cantone Ticino dal 19.11.2018 sull'esercizio dei diritti politici *e contrario* (LEDP/TI; RL 150.100); Art. 134 i.V.m. 111 Abs. 2 lit. c de la Loi du canton Vaud du 5.10.2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/VD; RS 160.01).

13. § 150 Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22.9.1996 über die politischen Rechte (GpR/SO; BGS 113.111).

14. ZH, BE (deutlich), LU, UR (deutlich), OW, NW, FR, SO, BS, BL, SH (deutlich, Art. 68 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte [SHR 160.100]), AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, JU.

15. Vgl. zu den Anforderungen an die Unterschriftenlisten Art. 87 de la Loi du canton Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05), zur zentralen Bescheinigung des Stimmrechts Art. 91 LEDP/GE.

16. Art. 125 Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1).

17. Art. 106 Abs. 3 lit. c des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 6.4.2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG/FR; SGF 115.1); Art. 134 i.V.m. 111 Abs. 2 lit. c LEDP/VD.

18. Art. 113 Abs. 1 lit. b des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS; SGS 160.1) und Art. 121 lit. c de la Loi du canton Neuchâtel du 17.10.1984 sur les droits politiques (LDP/NE; RSN 141).

19. § 128 Abs. 1 lit. g des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25.10.1988 (StRG/LU; SRL Nr. 10), § 42 Abs. 3 lit. d des Gesetzes des Kantons Aargau vom 10.3.1992 über die politischen Rechte (GPR/AG; SAR 131.100) und § 55 Abs. 1 lit. d des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7.9.1981 über die politischen Rechte (GpR/BL; SGS 120); Art. 134 i.V.m. 111 Abs. 2 lit. e LEDP/VD.

20. § 129 Abs. 1 StRG/LU.

- 10 Im Kanton Genf ist überdies eine **alternative Strafdrohung** anzugeben. Demnach wird mit einer Verwaltungsstrafe von bis zu 100 Franken belegt, wer eine andere als seine eigene Unterschrift oder mehr als eine Unterschrift leistet.²¹

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Absatz 1

- 11 Absatz 1 zählt die Angaben auf, die auf einer Unterschriftenliste **mindestens** enthalten sein müssen, damit eine auf ihr geleistete Unterschrift als gültig gewertet werden kann.²²
- 12 Die Bestimmung definiert kein **Format der Unterschriftenliste**, zählt indikativ aber mögliche Formate auf: Bogen, Blatt oder Karte. Bereits beim Erlass des Initiativengesetz von 1962²³ sah sich der Bundesrat dazu veranlasst, klarzustellen, dass der im Gesetz damals verwendete Begriff «Unterschriftenbogen» nicht ausschliesse, dass Unterschriften auch auf «Postkarten» oder «Zeitungsausschnitten» geleistet werden dürfen, sofern diese alle gesetzlich erforderlichen Angaben enthalten.²⁴ Er begründete dies damit, dass eine zu strenge Praxis bezüglich des Formats die freie Ausübung des Volksrechts einschränken würde. Mit Aufnahme der nicht abschliessenden Aufzählung möglicher Formate im BPR ist die Rechtslage im Gesetzeswortlaut selbst klargestellt.²⁵
- 13 Das BPR sieht für fakultative Referenden keine förmliche Vorprüfung der Unterschriftenlisten vor.²⁶ Die Referendumskomitees können sich vor der Unterschriftensammlung aber bei der Bundeskanzlei melden und ihr den Entwurf der **Unterschriftenliste zur Kontrolle** zukommen lassen. Diese Dienstleistung der Bundeskanzlei ist – im Unterschied zur Volksinitiative (Art. 69 Abs. 1 BPR) – gesetzlich nicht vorgesehen, aus demokratiepolitischen Gründen aber zweckmässig, um das Risiko von Formfehlern zu reduzieren. Die Komitees machen von der behördlichen Dienstleistung in der Regel Gebrauch.
- 14 Nach Art. 18 Verordnung über die politischen Rechte (VPR)²⁷ können **Muster einer Unterschriftenliste** in jeder Amtssprache unentgeltlich bei der Bundeskanzlei bezogen werden. In der Praxis gibt die Bundeskanzlei solche Blanko-Muster den Urheberinnen und Urhebern eines Referendums zusammen mit einem Leitfaden mit den wichtigsten Informationen ab. Ausserdem veröffentlicht die Bundeskanzlei eine neutrale Fassung der Unterschriftenliste einschliesslich der Einsendeadresse für unterzeichnete Unterschriftenlisten auf ihrer Webseite, sofern sich ein Referendumskomitee bei der Bundeskanzlei meldet und ein entsprechendes Bedürfnis kundtut.²⁸

1. Lit. a

- 15 Pro Unterschriftenliste ist jeweils die politische Gemeinde und der zugehörige Kanton zu nennen, in der die Unterzeichnenden stimmberechtigt sind. Anzugeben ist der **politische Wohnsitz** nach Art. 39 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 3 BPR. Es ist der Ort, wo die unterzeichnende Person nach Art. 4 Abs. 1 BPR im Stimmregister eingetragen sein muss. Die Bestimmung nutzt – wie andernorts im BPR auch – nach wie vor das generische Maskulin («der Unterzeichner») und schliesst auch Unterzeichnerinnen ein.

21. Art. 87 Abs. 1 lit. b LEDP/GE.

22. Art. 66 Abs. 1 lit. a BPR.

23. Siehe Fussnote 2.

24. Botschaft 1960, S. 1438.

25. Botschaft 1975, S. 1348.

26. Kley, § 24 Rz. 35.

27. SR 161.11, erlassen am 24.5.1978.

28. Vgl. dazu OK-Kuoni zu Art. 60a BPR, N 8 ff.

- 16 Die Bestimmung nennt **die politische Gemeinde** und **den Kanton** im Singular. Stimmberechtigte mit unterschiedlichem politischem Wohnsitz dürfen nicht auf derselben Unterschriftenliste unterzeichnen.²⁹ Die vorberatende Kommission diskutierte vor dem Erlass des BPR darüber, ob die Bestimmung zu einschränkend sei und auf einer Unterschriftenliste Unterzeichnende aus verschiedenen Gemeinden unterschreiben können sollten. Entsprechend erwog die Kommission eine Anpassung des Wortlauts und – als weitere Alternative – die Bestimmung bloss als Ordnungs- und nicht als Gültigkeitsvorschrift zu qualifizieren.³⁰ Schliesslich hielt die Kommission am Vorschlag des Bundesrates fest und beauftragte die Verwaltung, den Wortlaut dahingehend zu überprüfen, dass unmissverständlich klar ist, dass auf einer Unterschriftenliste nur Stimmberechtigte mit demselben politischen Wohnsitz unterschreiben dürfen.³¹
- 17 Für die Einreichung sind die Unterschriftenlisten gemäss Art. 20 Abs. 1 VPR **nach Kantonen zu sortieren**. Die Bundeskanzlei sortiert die Unterschriftenlisten für die Auszählung in der Folge noch weiter nach Gemeinden.
- 18 Die nach kantonalem Recht für die **Stimmrechtsbescheinigung** zuständige Amtsstelle prüft, ob alle Unterzeichnenden in der betreffenden Gemeinde im Stimmregister eingetragen sind (Art. 19 Abs. 1 VPR). Falls dies nicht der Fall ist, wird das Stimmrecht nicht bescheinigt (Art. 19 Abs. 2 lit. f VPR) und die Unterschrift ist ungültig.
- 19 Die **Auslandschweizerinnen und -schweizer** müssen nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (V-ASG)³² ihre Stimmgemeinde und deren Kanton angeben.³³ Die Stimmgemeinde bestimmt sich nach Art. 18 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (ASG)³⁴ i. V. m. Art. 8 V-ASG und liegt in der Regel in der letzten Wohnsitzgemeinde in der Schweiz. Bei der Angabe ihrer Adresse nach Art. 61 Abs. 2 BPR geben Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre ausländische Wohnadresse an, damit die das Stimmrecht bescheinigende Amtsstelle erkennen kann, dass die unterzeichnende Person im Stimmregister der Auslandschweizerinnen und -schweizer geführt wird.³⁵ Einige Kantone führen das Stimmregister zentral, sodass die Zentralstelle die Stimmrechtsprüfung vornimmt.³⁶
- 20 In der Praxis kommt es regelmässig vor, dass in **fusionierten Gemeinden** vereinzelt die ursprüngliche Gemeindebezeichnung angegeben wird. Solange die Zuordnung möglich ist, beeinträchtigt dies die Gültigkeit der Unterschriftenliste nicht.

2. Lit. b

- 21 Der Erlass, auf den sich das Referendum bezieht, ist mit der korrekten **Bezeichnung** sowie dem **Datum der Beschlussfassung** durch die Bundesversammlung zu benennen. Gemäss Praxis wird auch das Datum der Veröffentlichung im Bundesblatt angegeben. Die Musterbögen der Bundeskanzlei enthalten diese Angabe stets. Der Hinweis ist aber keine gesetzliche Anforderung³⁷ und sein Fehlen

29. So bereits Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung (BS I S. 170).

30. Protokoll KOM-SR 1976, S. 62 ff.

31. Protokoll KOM-SR 1976, S. 65.

32. SR 195.11, erlassen am 7.10.2015.

33. Damit Auslandschweizerinnen und -schweizer Volksbegehren unterzeichnen können, müssen sie sich gemäss Art. 19 Abs. 1 ASG für die Ausübung der politischen Rechte angemeldet haben und folglich im Stimmregister eingetragen sein.

34. SR 195.1, erlassen am 26.9.2014.

35. Vademecum 2015, S. 21.

36. Siehe dazu Art. 20 Abs. 1 ASG i.V.m. Art. 8 Abs. 3 V-ASG.

37. Jacquemoud, S. 231.

führt – im Gegensatz zur korrekten Bezeichnung des Erlasses sowie dem Datum der Beschlussfassung – nicht zur Ungültigkeit der Unterschriftenliste.

- 22 Die **Bezeichnung des Erlasses** entspricht dem Titel des Erlasses, wie ihn die Bundesversammlung beschlossen hat und wie er nach Art. 13 Abs. 1 lit. e Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG)³⁸ im Bundesblatt veröffentlicht wurde.
- 23 Als **Datum der Beschlussfassung** gilt die Schlussabstimmung in der Bundesversammlung, die nach Art. 81 Abs. 1^{bis} Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG)³⁹ in beiden Räten am selben Tag durchzuführen ist. Es ist dies auch das Erlassdatum, da das Parlament – unter Vorbehalt des Referendums – den Erlass rechtsgültig beschlossen hat.⁴⁰ Die Unterschriften dürfen erst ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des jeweiligen Erlasses im Bundesblatt gesammelt werden (Art. 141 Abs. 1 BV und Art. 59a BPR).
- 24 Das Referendumsbegehren bezieht sich immer auf den **gesamten Erlass** und kann sich nicht auf dessen Teile beschränken. Ein «Teilreferendum» existiert auf Bundesebene nicht.

3. Lit. c

- 25 Das BPR verlangte ursprünglich lediglich den Hinweis, dass die Fälschung des Ergebnisses einer Unterschriftensammlung für ein Referendum nach Art. 282 StGB strafbar ist.⁴¹ Die Bestimmung wurde 1996 mit dem Tatbestand der Wahlbestechung nach Art. 281 StGB ergänzt.⁴² Die Reihenfolge der aufgezählten **Straftatbestände** folgt daher nicht der Nummerierung im StGB.
- 26 Art. 282 StGB verbietet insbesondere die unbefugte Teilnahme an einem Referendumsbegehren sowie das Verfälschen des Ergebnisses einer Unterschriftensammlung, indem Unterschriften hinzugefügt, geändert, weggelassen oder gestrichen werden (**Wahlfälschung**). Tatbestandmässig handelt z. B. eine Person, die ein Referendumsbegehren mehrfach oder mit dem Namen und der Unterschrift einer Drittperson unterzeichnet.⁴³
- 27 Nach Art. 281 StGB macht sich der **aktiven Wahlbestechung** strafbar, wer Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen anderen Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit sie ein Referendum unterzeichnen. Der **passiven Wahlbestechung** machen sich Stimmberechtigte strafbar, wenn sie sich einen solchen Vorteil versprechen oder geben lassen. Unterschriftensammelnde Personen dürfen nach geltendem Recht jedoch entschädigt werden, selbst wenn sie pro gesammelte Unterschrift bezahlt werden.⁴⁴
- 28 Mehrere Vorstösse auf Bundesebene verlangten, das bezahlte Unterschriftensammeln zu verbieten, konnten sich in der Vergangenheit jedoch nicht durchsetzen.⁴⁵ Im Zusammenhang mit den im Jahr 2024 öffentlich bekannt gewordenen Fällen von mutmasslich gefälschten Unterschriften steht die

38. SR 170.512, erlassen am 18.6.2004.

39. SR 171.10, erlassen am 13.12.2002.

40. Kley, § 24 Rz. 32.

41. Eine vergleichbare Bestimmung war bereits in Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2 i.V.m. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung enthalten (BS I S. 169 f.). Sie sollte insbesondere Fälle erfassen, in denen Einzelne für Dritte unterzeichnen (siehe Botschaft 1891, S. 13).

42. AS 1997 753.

43. BSK StGB-Wehrle, Art. 282 Rz. 7; siehe dazu z. B. BGE 112 IV 82.

44. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 214.

45. Siehe dazu Pa. Iv. 22.471 Porchet; Mo. 20.3015 Reynard; Ip. 12.3146 Wermuth; Po. 01.3210 SPK-N. Die Kantone Neuenburg und Genf kennen ein Verbot des bezahlten Unterschriftensammelns für kantonale Volksbegehren (Art. 138a Abs. 1 lit. d LDP/NE; Art. 183 lit. d Ziff. 3 LEDP/GE). Ein solches Verbot für eidgenössische Volksbegehren wäre auf Bundesebene zu regeln (vgl. Medienmitteilung vom 23.8.2023).

Forderung nach einem **Verbot des bezahlten Unterschriftensammelns** erneut zur Diskussion.⁴⁶ Neben dieser drastischen Massnahme gibt es auf gesetzgeberischer Ebene auch weniger weitgehende Vorschläge, um den Bereich zu regulieren.⁴⁷ Die Bundeskanzlei selbst setzte im Oktober 2024 einen Runden Tisch zum Thema der Integrität von Unterschriftensammlungen ein. Dieser soll Qualitätsstandards für Unterschriftensammlungen definieren und diese in einem gemeinsamen Verhaltenskodex festhalten.⁴⁸

- 29 Der Hinweis auf die Straftatbestände ist ein **Gültigkeitserfordernis** für die Unterschriftenliste.⁴⁹ Der Bundesrat wies in seiner Botschaft jedoch darauf hin, dass einzelne Stimmberechtigte ein Referendum auch dadurch unterstützen können, indem sie ihren Willen schriftlich – inklusive Stimmrechtsbescheinigung – der Bundeskanzlei mitteilen. In diesem Fall seien zwar die Angaben nach den lit. a und b erforderlich, nicht aber diejenigen nach lit. c.⁵⁰ Dieser Hinweis in der Botschaft sorgte bei der Gesetzesberatung für Missverständnisse und musste präzisiert werden: Der Hinweis auf die Strafbestimmungen sollte nur im **Ausnahmefall**, und zwar dann entbehrlich sein, wenn Stimmberechtigte die Volksabstimmung über einen Referendumserlass in einem *persönlichen Schreiben* verlangen, das nur sie unterzeichnen.⁵¹ Diese Ausnahme ist in der Sache richtig. Während die Erfordernisse nach den lit. a und b für die Willensäusserung und den Nachweis des Stimmrechts unverzichtbar sind, erscheint der Hinweis nach lit. c als Schutzmassnahme im Kontext von Unterschriftensammlungen. Der beschriebene Ausnahmefall ist allerdings theoretischer Natur und spielt in der Praxis soweit ersichtlich keine Rolle.

B. Absatz 2

- 30 Die Unterschrift eines bzw. einer Stimmberechtigten kann sich jeweils nur auf **ein einziges Referendumsbegehren** beziehen. Dieser Grundsatz war lange Zeit nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt, galt aber als selbstverständlich.⁵² In der Lehre wird er mit der Einheit der Materie in Verbindung gebracht.⁵³ Mittels grammatikalischer Auslegung kann er nach hier vertretener Ansicht bereits aus Art. 60 Abs. 1 lit. b BPR abgeleitet werden. Nach dieser Bestimmung müssen die Unterschriftenlisten den jeweiligen Erlass und nicht die jeweiligen Erlasse bezeichnen. Seit 1997 hält Art. 60 Abs. 2 BPR die Rechtslage eindeutig fest:⁵⁴ Wird gleichzeitig für mehrere Referenden gesammelt, muss zu jedem Referendum eine eigene Unterschriftenliste aufgelegt werden.
- 31 In den Anfängen des fakultativen Referendums auf Bundesebene im 19. Jahrhundert war der Grundsatz noch unklar. Infolgedessen gibt es einen **Präzedenzfall**, bei dem vier Erlasse der Bundesversammlung mit einem einzigen Referendumsbegehren erfolgreich bekämpft wurden. Es wurde bloss eine Unterschriftenliste aufgelegt, die sich auf alle vier Erlasse bezog, und die Stimmberechtigten konnten entsprechend mit einer Unterschrift die Volksabstimmung über alle vier Vorlagen verlangen.⁵⁵

46. Siehe dazu namentlich Mo. 24.3855 Widmer und Mo. 24.4034 Hurni.

47. Siehe dazu Mo. 24.3854 Masshardt, Mo. 24.3992 Sommaruga und Mo. 24.3940 Gapany (Transparenz des bezahlten Unterschriftensammelns) sowie Mo. 24.3874 Tschopp (Zulassungsverfahren für gegen Bezahlung sammelnde Organisationen).

48. Medienmitteilung vom 30.10.2024.

49. Votum Ständerat Frick, AB 1996 SR S. 49; vgl. zum kantonalen Recht das Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 14.12.1983, BJM 1984, S. 200 ff.

50. Botschaft 1975, S. 1344.

51. Protokoll KOM-SR 1976, S. 65.

52. Siehe dazu z. B. den Entscheid des Aargauer Regierungsrats vom 12.6.1984 (abgedruckt in ZBl 86/1985, S. 260), in dem vom elementaren Grundsatz die Rede ist, «dass nur ein einziger Beschluss Gegenstand eines Referendumsbegehrens sein kann».

53. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2356.

54. Botschaft 1993, S. 492.

Dank an Julien Fiechter und Valentina Beti für das Gegenlesen des Beitrags und ihre Anregungen.

LITERATURVERZEICHNIS

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser).

Jacquemoud Camilla, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, SJZ/RSJ 116/2020, S. 223–236 (zit. Jacquemoud).

Kley Andreas, Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 360–388 (zit. Kley, § ... Rz. ...).

Wehrle Stefan, Kommentierung von Art. 282, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht (StGB/JStG), 4. Aufl., Basel 2019 (zit. BSK StGB-Wehrle, Art. 282).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht des Bundesrates vom 9.6.1884 an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 11.5.1884, BBl 1884 III 157 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1884/3_157_162_/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Bericht 1884).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmung bei Volksbegehren betreffend die Bundesverfassung vom 22.7.1891, BBl 1891 IV 11 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1891/4_11_964_/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1891).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf für eine Neufassung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 25.4.1960, BBl 1960 I 1431 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1960).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9.4.1975, BBl 1975 I 1317 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1975).

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III 445 ff., https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 20.3.2025 (zit. Botschaft 1993).

Bundeskanzlei, Vademecum Stimmrechtsbescheinigungen, 2. Aufl., Bern 2015, <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf.download.pdf/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf> (zit. Vademecum 2015).

Leitfaden vom 15.12.2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, <https://backend.edoeb.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-edoebch-files/files/2024/11/05/6abf888a-aa2a-4d9e-b0d3-32622d8c4bba.pdf>, besucht am 20.3.2025 (zit. Leitfaden).

55. Bericht 1884, S. 158. Ausführlich zu diesem Fall Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2356.

Medienmitteilung vom 23.8.2023, «Kein Verbot des bezahlten Sammelns von Unterschriften für eidgenössische Initiativen und Referenden», <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97449.html>, besucht am 20.3.2025 (zit. Medienmitteilung vom 23.8.2023).

Medienmitteilung vom 30.10.2024, «Auftakt zum Runden Tisch «Integrität von Unterschriftensammlungen», <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102980.html>, besucht am 20.3.2025 (zit. Medienmitteilung vom 30.10.2024).

Protokoll der vorberatenden Kommission des Ständerates der Sitzung vom 28.5.1976 zum Geschäft 75.018 Bundesgesetz über die politischen Rechte (zit. Protokoll KOM-SR 1976).