Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 606/2012, 1C 608/2012

Urteil vom 5. Juni 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Haag.

Verfahrensbeteiligte
1C 606/2012
Verein Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) (Referendumskomitee Stopp fremde Steuervögte),

Pirmin Schwander, p.A. Verein Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS),

Beschwerdeführer, beide vertreten durch Fürsprecher Christian Gerber,

und

1C 608/2012
Hans Anton Keller, Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerische Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Verfügung der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 betreffend das Nicht-Zustandekommen des Referendums gegen den Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich,

Beschwerden gegen die Verfügung vom 30. Oktober 2012 der Schweizerischen Bundeskanzlei.

Sachverhalt:

A.
Die vom Bundesrat mit Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Österreich ausgehandelten Staatsverträge über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt wurden im Bundesblatt 2012 5039 ff., 5157 ff. und 5335 ff. veröffentlicht. Die Bundesversammlung erliess am 15. Juni 2012 entsprechende Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der Abkommen. Die Abkommen unterstanden dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist von 100 Tagen (Art. 141 Abs. 1 BV) lief für diese Bundesbeschlüsse am 27. September 2012 ab (BBl 2012 5823, 5825, 5827).

B.
Am 27. September 2012 reichten das Referendumskomitee «Stopp fremde Steuervögte», die Junge SVP Schweiz, ein Referendumskomitee Steuerabkommen und die Lega dei Ticinesi gegen das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich bei der Bundeskanzlei um 16.30 h nach eigenen Angaben folgende Unterschriftenzahlen ein:

1. das Referendumskomitee «Stopp fremde Steuervögte», die Junge SVP Schweiz und das Referendumskomitee Steuerabkommen gemeinsam:
a) 41 647 Unterschriften;
b)ein ungeöffnetes Postpaket mit einer nicht bekannten Anzahl weiterer Unterschriften und
c)einen weiteren Karton mit einer nicht bekannten Anzahl weiterer Unterschriften;
2. die Lega dei Ticinesi 5014 Unterschriften.

Das Postpaket und der zusätzliche Karton wurden von der Bundeskanzlei gleichentags geöffnet und die Unterschriften gezählt. Das Postpaket enthielt 775, der Karton 271 Unterschriften. Ein Vertreter der erstgenannten drei Komitees reichte am 27. September 2012 um 20.30 h nach eigenen Angaben noch ein Couvert mit weiteren 26 Unterschriften ein. Nach Ablauf der Referendumsfrist reichte das Referendumskomitee «Stopp fremde Steuervögte» am Montagnachmittag, 1. Oktober 2012, um 17.00 h ein Paket mit laut eigenen Angaben 2888 verspätet eingegangenen Unterschriften nach.

C.
Die Bundeskanzlei kontrollierte die Unterschriften vom Donnerstagabend, 27. September bis und mit Montag, 1. Oktober 2012. Die Kontrolle ergab für das Referendum über den Staatsvertrag mit dem Vereinigten Königreich 47'363 gültige und 191 ungültige Unterschriften. Dabei zeigte sich, dass für eine korrekte Erhebung des Zustandekommens verschiedentlich einzelne Unterschriftenlisten zu einem der anderen beiden Referenden oder aber zu Gemeinden anderer Kantone umgeteilt werden mussten. Auch betrafen verschiedene Unterschriftenlisten unter den Referenden zu den Steuerabkommen mit Deutschland oder Österreich das Steuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich. Diese Umteilungen wurden von der Bundeskanzlei laufend vorgenommen.

D.
Mit Verfügung vom 30. Oktober 2012 hielt die Schweizerische Bundeskanzlei fest, dass das Referendum gegen den Staatsvertrag mit dem Vereinigten Königreich nicht zustande gekommen sei, da die notwendigen 50'000 Unterschriften innert der Sammelfrist von 100 Tagen nicht eingereicht worden seien (BBl 2012 8575).

E.
Der Verein Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS, Referendumskomitee S̈topp fremde Steuervögte)̈ und dessen Präsident Nationalrat Pirmin Schwander haben am 28. November 2012 beim Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die Verfügung der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 eingereicht. Sie beantragen, es sei festzustellen, dass das Referendum gegen den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich und des Protokolls zur Änderung dieses Abkommens zustande gekommen sei. Eventuell sei die Verfügung der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur neuen Beurteilung zurückzuweisen.

F.
Mit Beschwerde an das Bundesgericht vom 28. November 2012 stellt zudem Anton Keller in Bezug auf die Verfügung der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 zum Nicht-Zustandekommen des Referendums folgende Anträge:

Ï. Es sei festzustellen, dass die nicht bedarfsgerechte, die nicht zweckmässige und/oder die nicht zeitgemässe Handhabung der Unterschriftenbeglaubigung durch eine signifikante Anzahl dafür zuständiger Behörden die Verfassungs-Garantie zu den politischen Rechten verletzte, auf welche auch der Beschwerdeführer Anspruch hat.
2. Es seien die Nichtzustandekommens-Verfügungen der Bundeskanzlei vom 1. November 2012 [recte 30.

Oktober 2012]aufzuheben, und eine neue Verfügung zu erlassen gestützt auf eine Nachzählung, wobei alle beglaubigten Unterschriften zu den obigen Referenden als fristgerecht eingereicht mitzuzählen sind, soweit diese vor oder am 26. September 2012 sich im Besitz der Beglaubigungsbehörden befanden, und damit bei pflichtgemässer Behandlung am 27. September 2012 bei der Bundeskanzlei hätten fristgerecht eintreffen können.
3. Eventualiter sei die vom 20. Juni bis 27. September 2012 gelaufene Referendumsfrist zu den genannten Verträgen als ungültig zu erklären und neu anzusetzen.
4. Es sei die mit den angefochtenen Bundeskanzlei-Akten erfolgten Rechtsverweigerungen festzustellen.
5. Es sei dieser Beschwerde aufschiebende Wirkung beizulegen.
6. Es sei im Sinne von Art. 62 Abs. 1 BGG auf die Erhebung eines Kostenvorschusses ganz oder teilweise zu verzichten. Gegebenenfalls sei im Sinne von Art. 64 Abs. 2 BGG dem Beschwerdeführer ein besonders qualifizierter anwaltschaftlicher Beistand beizugeben.
7. Eventualiter, und soweit das Bundesgericht sich nicht zur selbstständigen Befolgung dieser Beschwerde in der Lage sehen mag, sei diese im Sinne von Art. 33 BV dem Bundesrat und/oder den dafür zuständigen Kommissionen der Eidgenössischen Räte zur Erledigung an die Hand zu geben.¨

G.
Die Bundeskanzlei beantragt, die Beschwerde der AUNS und ihres Präsidenten abzuweisen und die Beschwerde von Anton Keller abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In ihren Repliken halten die Beschwerdeführer an ihren Rechtsbegehren fest. Anton Keller stellt zusätzlich folgende Begehren:

Ï. Es seien die Mitglieder der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung von den aus der Referendums-Beschwerde vom 28. November 2012 hervorgegangenen Verfahren zu entbinden, und es sei nach Art. 37 Abs. 3 BGG vorzugehen.
2. Es seien - gegebenenfalls mit Ausnahme der Verfügungen vom 5. Dezember 2012: 1C 608/2012 und 1C 609/2012 - die von Mitgliedern der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung in obiger Sache einzeln oder gemeinsam ergangenen Erlasse aufzuheben, neu zu beurteilen, und der von Anfang an beantragten Rechtskrafthemmung Nachachtung zu verschaffen.
3. Es sei im Sinne von Art. 64 Abs. 2 BBG dem Beschwerdeführer ein besonders qualifizierter anwaltschaftlicher Beistand beizugeben.¨

H.
Mit Präsidialverfügung vom 11. Dezember 2012 wurde das Gesuch von Anton Keller um aufschiebende Wirkung bzw. vorsorgliche Massnahmen abgewiesen. Am 14. Dezember 2012 wies das Gericht ein Ausstandsbegehren von Anton Keller gegen den Instruktionsrichter am Bundesgericht ab, soweit darauf einzutreten war. Mit Präsidialverfügung vom 18. Dezember 2012 wurde ein Gesuch von Anton Keller um Wiedererwägung bzw. Revision der Verfügung vom 11. Dezember 2012 betreffend aufschiebende Wirkung bzw. vorsorgliche Massnahmen abgewiesen, soweit darauf einzutreten war.

I.
Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Zusammenarbeit im Steuerbereich trat am 1. Januar 2013 durch Notenaustausch in Kraft (AS 2013 135).

J.
Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 5. Juni 2013 öffentlich beraten (Art. 58 f. BGG).

Erwägungen:

1.
Beide Beschwerden richten sich gegen die Verfügung der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 betreffend das Nichtzustandekommen des Referendums über den Staatsvertrag mit dem Vereinigten Königreich. Die Beschwerdeführer stellen im Wesentlichen dieselben Rechtsfragen zur Diskussion. Die Beschwerden sind somit zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu behandeln.

2.
Anton Keller beantragt den Ausstand der Mitglieder der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts und verlangt ein Vorgehen nach Art. 37 Abs. 3 BGG. Er beruft sich auf die Ausstandsgründe von Art. 34 Abs. 1 lit. a und b BGG, legt aber nicht dar, inwiefern die betroffenen Richter ein persönliches Interesse in der Sache haben sollen oder in anderer Stellung in der gleichen Sache tätig gewesen wären. Auf das Ausstandsgesuch kann somit nicht eingetreten werden. Ein Vorgehen nach Art. 37 Abs. 3 BGG erübrigt sich.

Soweit Anton Keller die Aufhebung oder Neubeurteilung der unter lit. H hiervor genannten Verfügungen sowie sinngemäss erneut die aufschiebende Wirkung verlangt, werden seine Anträge mit dem vorliegenden Urteil in der Sache gegenstandslos.

Dem Antrag von Anton Keller, ihm sei ein Anwalt beizugeben, kann nicht entsprochen werden. Aus der Beschwerdeschrift ergibt sich, dass er in der Lage ist, sein Anliegen selbst zu vertreten (Urteil des Bundesgerichts 1C 609/2012 und 1C 620/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 2).

3.
Gegenstand des vorliegenden Urteils ist der Entscheid der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 über das Nicht-Zustandekommen des Referendums betreffend den Staatsvertrag mit dem Vereinigten Königreich.

3.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das Nicht-Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums (Art. 80 Abs. 2 BPR i.V.m. Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Stimmberechtigte Bürger wie die Beschwerde führenden Privatpersonen sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Ebenso ist der Verein AUNS als politische Gruppierung mit Rechtspersönlichkeit, die mit dem Referendumskomitee «Stopp fremde Steuervögte» Unterschriften für das Referendum sammelte und einreichte, zur Beschwerde in Stimmrechtssachen legitimiert (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.3.1 S. 175; 130 I 290 E. 1.3 S. 292; 121 I 334 E. 1a S. 337; 115 Ia 148 E. 1b S. 153).

3.2. Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung der Anträge in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Blosse Verweise auf die Akten sind unbeachtlich. Inwiefern das angefochtene Urteil Recht verletzt, ist in der Rechtsschrift selbst darzulegen (BGE 133 II 396 E. 3.1 S. 399 f. mit Hinweisen). Ebenfalls ist in der Beschwerdeschrift selbst auf die Argumentation des angefochtenen Entscheids einzugehen (Urteil des Bundesgerichts 4A 709/ 2011 vom 31. Mai 2012, E. 1.1).

Die Beschwerde von Anton Keller genügt den gesetzlichen Begründungsanforderungen über weite Strecken nicht. Lediglich in Bezug auf die Problematik der ordnungsgemässen Ansetzung der Referendumsfrist und zur Frage, ob die Vorinstanz den Gründen für die verspätete Einreichung von mehreren tausend Unterschriften hinreichend Rechnung getragen habe, sind die Begründungsanforderungen knapp erfüllt. Nur in diesem Umfang kann auf seine Beschwerde eingetreten werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C 609/2012 und 620/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 2).

4.
Nach Art. 95 lit. a, c und d BGG kann in Stimmrechtssachen in rechtlicher Hinsicht die Verletzung von Bundesrecht, der kantonalen verfassungsmässigen Rechte sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und derjenigen über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden. Diese Rügen prüft das Bundesgericht frei (vgl. BGE 129 I 185 E. 2 S. 190; 123 I 175 E. 2d/aa S. 178; je mit Hinweisen).

5.

5.1. Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, die Bundeskanzlei habe die Bundesbeschlüsse vom 15. Juni 2012 über die Staatsverträge betreffend die Steuerabkommen im Hinblick auf den Lauf der Referendums-

frist nicht gleich behandelt wie die am selben Tag beschlossene Revision des Raumplanungsgesetzes. Die Bundesbeschlüsse über die Steuerabkommen seien im Bundesblatt vom 19. Juni 2012 (BBl 2012 5823, 5825, 5827), die Änderungen des Raumplanungsgesetzes hingegen erst am 26. Juni 2012 (BBl 2012 5987) publiziert worden. Dies habe dazu geführt, dass dem Referendumskomitee gegen die Änderungen des Raumplanungsgesetzes ohne objektiven Grund 7 Tage mehr zur Verfügung standen, um das Referendum zu organisieren. Wäre für die Referenden gegen die Staatsverträge dieselbe Vorbereitungszeit gewährt worden, so wären diese nach Auffassung der Beschwerdeführer zustande gekommen.

5.2. Das Bundesgericht hat sich mit der Frage des Beginns der Referendumsfrist bereits im Urteil 1C 609/2012 vom 14. Dezember 2012, E. 4, betreffend den Staatsvertrag mit Österreich befasst. Danach besteht keine verbindliche Regel, wonach Referendumsfristen immer erst zehn Tage nach der Beschlussfassung durch die Eidgenössischen Räte angesetzt würden. Hingegen bestimmt Art. 1 Abs. 4 lit. b der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (OV-BK; SR 172.210.10), dass die Rechtstexte und die übrigen nach der Publikationsgesetzgebung zu veröffentlichenden Texte so schnell wie möglich und in der gebotenen Qualität veröffentlicht werden. Die Bundeskanzlei verfügt bei der Bestimmung des Zeitpunkts der Publikation über ein gewisses Ermessen. Es ist hier zu prüfen, ob dieses pflichtgemäss ausgeübt wurde, das heisst ob sachliche Gründe für die Wahl eines im Vergleich zur Revision des RPG früheren Publikationszeitpunkts bestanden.

Für die Publikation der Steuerabkommen war eine gewisse Dringlichkeit gegeben, um über die Notwendigkeit einer Volksabstimmung möglichst rasch Klarheit zu erlangen. Nach den Ausführungen der Bundeskanzlei musste die Unterschriftensammlung so angesetzt werden, dass die Referendumsabstimmung im November 2012 hätte durchgeführt werden können und das Inkrafttreten des Staatsvertrags auf den 1. Januar 2013 möglich gewesen wäre. Das Abkommen bestimmt in Art. 43 (BBl 2012 5188) zum Inkrafttreten: Jeder Vertragsstaat notifiziert dem anderen Vertragsstaat auf diplomatischem Weg, dass die innerstaatlichen gesetzlichen Erfordernisse für das Inkrafttreten dieses Abkommens erfüllt sind. Das Abkommen tritt am 1. Januar des dem Eingang der späteren dieser Notifikationen folgenden Kalenderjahres in Kraft.Äus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich nicht, dass die Parteien des Staatsvertrags verbindlich ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2013 vereinbart hätten. Indessen ist zu beachten, dass die im Anhang I zum Abkommen enthaltenen Formeln zur Berechnungsmethode für die Einmalzahlung nach Art. 9 Abs. 2 des Abkommens auf eine Übergangsfrist von zwei Jahren ausgerichtet sind, welche am 31. Dezember 2010 (K8) beginnt und am 31. Dezember 2012
(K10) endet. Daraus folgt, dass eine spätere Inkraftsetzung des Staatsvertrags eine Vertragsänderung vorausgesetzt hätte. Vor diesem Hintergrund behandelten die Eidgenössischen Räte die Genehmigung der Abkommen im beschleunigten Verfahren nach Art. 85 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10).

Unter den beschriebenen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Bundeskanzlei den Bundesbeschluss über die Abkommen im ersten möglichen Zeitpunkt im Bundesblatt veröffentlichte. Die mögliche Volksabstimmung war wegen der Dringlichkeit auf den 25. November 2012 vorgesehen und es musste genügend Zeit für deren Vorbereitung eingeplant werden. Es lagen damit im Unterschied zur Änderung des Raumplanungsgesetzes namhafte Gründe vor, die Referendumsvorlage sehr rasch zu publizieren. Die Bundeskanzlei machte das Publikationsdatum des 19. Juni 2012 am 15. Juni 2012 vorweg mit einer Medienmitteilung bekannt, was den interessierten Kreisen erlaubte, die Organisation des Referendums darauf auszurichten. Im Übrigen wird das Bundesblatt auch über das Internet verbreitet, was allfällige Nachteile wegen postalischen oder anderen Verzögerungen bei der Zustellung mindert. Schliesslich handelt es sich beim gewählten beschleunigten Vorgehen nicht um einen Einzelfall, wie der Hinweis der Bundeskanzlei auf den Fristenlauf beim Zinsbesteuerungsgesetz belegt (Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004, publiziert im Bundesblatt vom 21. Dezember 2004; s. BBl 2004 7185).

5.3. Das Vorgehen der Bundeskanzlei bei der Ansetzung der Referendumsfrist war somit durch sachliche Gründe gerechtfertigt und beruht nicht auf einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Urheber des Referendums gegen die Staatsverträge.

6.
Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, das Zustandekommen von Referenden und Volksinitiativen

hänge vermehrt von willkürlichen Faktoren ab, welche die federführenden Referendumskomitees nicht beeinflussen könnten. Damit hätten es Dritte in der Hand, über Zustandekommen oder Scheitern solcher Vorstösse zu entscheiden. Die Beschwerdeführer stützen ihre Ausführungen auf folgende Sachverhalte und Behauptungen (angefochtener Entscheid lit. L, in BBl 2012 8578 ff.) :
Unter Berücksichtigung der am 1. Oktober 2012 nachgereichten und von der Bundeskanzlei als verspätet bezeichneten Unterschriften habe das Referendum zum Abgeltungssteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich total 50'172 gültige Unterschriften auf sich vereinigt, für die das Stimmrecht während der gesetzlichen Sammelfrist bescheinigt worden sei. 148 Gemeinden hätten bescheinigte Unterschriften am 24. - 26. September per B-Post ans Referendumskomitee zurückgesandt; diese Sendungen seien dem Komitee am 28. und 29. September sowie am 1. Oktober 2012 zugekommen. Eine Rücksendung per A-Post oder ein Hinweis der Amtsstelle ans Referendumskomitee, die Unterschriften seien abholbereit, hätte das Referendum zustande kommen lassen. Die Staatskanzlei Genf habe mit Pressemitteilung vom 5. Oktober 2012 selber eingeräumt, 4200 rücksendebereit bescheinigte Unterschriften für die drei parallel laufenden Referenden versehentlich als B-Post frankiert zu haben. Pro Referendum seien so um die 1400 Unterschriften verspätet zum Referendumskomitee zurückgekommen. 198 Gemeinden hätten die Stimmrechtsbescheinigung während der Sammelfrist ausgestellt, aber erst nach dem 27. September 2012 retourniert, und die Post habe dem Referendumskomitee Briefe von weiteren sechs Gemeinden, obwohl für A-Post frankiert, erst nach dem 27. September 2012 zugestellt. Für das Referendum gegen das Steuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich seien am 27. September 2012 noch 4722 Unterschriften bei den Gemeinden gewesen, welche bei ihnen am 19., 24. und 25. September 2012 mindestens per A-Post eingegangen seien. Ein Grossteil davon sei rechtzeitig erledigt und retourniert worden; vom verbleibenden Teil seien manche am 1. Oktober 2012 der Bundeskanzlei nachgereicht worden, der Rest (pro Referendum 2000-3000 Unterschriften) sei noch später ans Referendumskomitee gelangt. Die mit der Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen betraute Organisation habe gegenüber den Gemeinden in Begleitbriefen auf die Dringlichkeit jeweils doppelt aufmerksam gemacht. Eine Stadt habe dem Referendumskomitee eine Gesamtbescheinigung am 2. Oktober 2012 retourniert, welche bereits am 23. Juli 2012 ausgestellt worden sei. Möglicherweise habe die vorgezogene Publikation der drei Abkommen im Vergleich mit dem Referendum gegen das Raumplanungsgesetz zu Fehlschlüssen über die Dringlichkeit der Stimmrechtsbescheinigungen geführt. Diese Vorgänge hätten insgesamt bewirkt, dass der politische Wille von über 50'000 stimmberechtigten Unterzeichnenden nicht verfassungsgemäss respektiert worden sei.

7.

7.1. Die politischen Rechte sind in Art. 34 BV unter dem Kapitel der Grundrechte gewährleistet. Sie umfassen unter anderem das Recht, ein Referendum zu ergreifen. Die Ausübung des Referendumsrechts auf Bundesebene ist in Art. 140 f. BV und im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) geregelt.

7.2. Die Bundesverfassung bindet die Volksabstimmung über Vorlagen des fakultativen Referendums an die Voraussetzung, dass innert 100 Tagen 50'000 Stimmberechtigte ein entsprechendes Begehren unterzeichnet haben (Art. 141 Abs. 1 BV). Nach Art. 59a BPR muss das Referendum mit der nötigen Anzahl Unterschriften samt Stimmrechtsbescheinigung innerhalb der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen. Unterschriften auf Referendumslisten, die nach Ablauf der Referendumsfrist eingereicht worden sind, sind ungültig (Art. 66 Abs. 2 lit. c BPR). Für die Einreichung von Volksinitiativen gelten dieselben Grundsätze (vgl. BGE 131 II 449 E. 3.2 S. 453 f.).

Mit Art. 59a BPR hat der Gesetzgeber präzisiert, dass die bescheinigten Unterschriften am letzten Tag der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen müssen. In der Botschaft vom 1. September 1993 zu einer Teiländerung des BPR (BBl 1993 III 491) wird ausgeführt: Ḱünftig wird das Datum des Poststempels [....]nicht mehr genügen. Im weiteren hat eine solche Regelung den Vorteil, dass Unklarheiten (verlorene Postsendungen, falscher Poststempel - wie beim NEAT-Referendum ebenfalls entdeckt) beseitigt werden. Die Referendumskomitees werden in ihren Rechten nicht geschmälert, weil die Referendumsfrist im Gegenzug um zehn auf 100 Tage verlängert wird.Ḍie genannten Regeln beruhen auf der Annahme, dass die zur Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Behörden die Unterschriften rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist erhalten und die Amtsstellen die beglaubigten Unterschriftenlisten den Absendern unverzüglich zurückgeben (Art. 62 Abs. 1 und 2

BPR).

7.3. Gestützt auf die Art. 59a und 66 Abs. 2 lit. c BPR hat die Bundeskanzlei sämtliche 2823 Unterschriften, die bei ihr nach dem 27. September 2012 zum Referendum gegen den Staatsvertrag mit dem Vereinigten Königreich eingereicht wurden, entgegengenommen und für ungültig erklärt. Von diesen Unterschriften waren 8 ungenügend bescheinigt, 4 nicht handschriftlich und 2 mehrfach unterzeichnet. 2809 Unterschriften werden in Tabelle 2 zum angefochtenen Entscheid als verbleibende ungültige Unterschriften ausgewiesen, da sie erst am 1. Oktober 2012 verspätet bei der Bundeskanzlei eingereicht worden seien.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist das Referendum mit 50'172 Unterschriften zustande gekommen, wenn die strittigen 2809 Unterschriften zu den von der Bundeskanzlei als gültig anerkannten 47'363 Unterschriften (Tabelle 1), hinzugezählt werden. Sie berufen sich auf den Umstand, dass sie die strittigen 2809 Unterschriften am letzten Tag der Referendumsfrist (27. September 2012) bei der Bundeskanzlei hätten einreichen können, wenn ihnen die beglaubigten Listen von den zuständigen Stellen unverzüglich zurückgegeben worden wären. Die Bundeskanzlei hält dieser Argumentation entgegen, das Gesetz erlaube ihr nicht, die verspätet eingereichten Unterschriften für gültig zu erklären, da dies auf eine Verlängerung der verfassungsmässigen Referendumsfrist hinausliefe.

7.4. Die Stimmrechtsbescheinigung wird in Art. 62 BPR näher geregelt. Nach dessen Abs. 1 sind die Unterschriftenlisten rechtzeitig (suffisamment tôt, tempestivamente) vor Ablauf der Referendumsfrist der Amtsstelle zuzustellen, die nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständig ist. Die Amtsstelle bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und sie gibt die Listen unverzüglich (sans retard, senza indugio) den Absendern zurück (Art. 62 Abs. 2 BPR).

Mit der Bundeskanzlei ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen bewusst keiner genauen Frist unterworfen hat. Mit der Formulierung, die bescheinigten Unterschriftenlisten seien unverzüglich den Absendern zurückzugeben (Art. 62 Abs. 2 BPR), wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Menge und die Dringlichkeit anfallender Stimmrechtsbescheinigungen je nach Amtsstelle stark variieren kann. Ein langjähriger Erfahrungswert besagt nach den Angaben der Bundeskanzlei, dass eine geübte Person pro Tag ca. 300 bis höchstens 350 Stimmrechtsbescheinigungen ausstellen kann (vgl. AB 1975 N 1502). Daher hat der Gesetzgeber auch angeordnet, dass die Ünterschriftenlisten rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der Amtsstelleżuzustellen sind (Art. 62 Abs. 1 BPR). Mit dem Ausdruck suffisamment tôt in der französischen Fassung des Gesetzestexts wird noch verstärkt auf die Verantwortung der Urheber des Referendums für die rechtzeitige Zustellung der Unterschriften zur Stimmrechtsbescheinigung hingewiesen. Bereits in der Botschaft zum Bundesgesetz über die politischen Rechte von 1975 führte der Bundesrat aus, die Unterschriften dürften nicht zu knapp vor Ablauf der Fristen zur
Bescheinigung eingereicht werden, es sei auf die Leistungsfähigkeit der lokalen Behörden innerhalb der verfügbaren Zeit Rücksicht zu nehmen, und die Unterschriften seien mit Vorteil zeitlich gestaffelt, in Teilsendungen, einzureichen (BBl 1975 I 1345 f.). Diese Grundsätze werden auch im Leitfaden der Bundeskanzlei für Urheberinnen und Urheber eines Referendums betont. Mit der Revision des BPR im Jahre 1996 hat die Obliegenheit der rechtzeitigen Einreichung der Unterschriften zur Beglaubigung noch an Bedeutung gewonnen, da mit dieser Gesetzesänderung die Möglichkeit der nachträglichen Behebung von Bescheinigungsmängeln abgeschafft und gleichzeitig die Referendumsfrist von 90 auf 100 Tage verlängert wurde (neuArt. 59 in AS 1997 754 im Vergleich zu altArt. 59 in AS 1978 700; dazu BBl 1993 III 490). Mit der Verlängerung der Referendumsfrist sollte den Urhebern von Referenden mehr Spielraum verschafft werden, um die Stimmrechtsbescheinigungen rechtzeitig vor Fristablauf einholen zu können. Beim Erfordernis der rechtzeitigen Einholung der Stimmrechtsbescheinigung ist nach dem Gesagten neben dem Zeitpunkt des Ablaufs der Referendumsfrist auch die Anzahl der zur Bescheinigung eingereichten Unterschriften zu beachten.

7.5. Die in Art. 62 Abs. 1 und 2 BPR enthaltene Regelung überträgt den Urhebern eines Referendums die Verantwortung für die rechtzeitige Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen und verpflichtet die dazu zuständigen Stellen zur unverzüglichen Rückgabe der bescheinigten Unterschriften an die Absender. Oberstes

Ziel ist dabei, möglichst alle eingereichten Unterschriften zu beglaubigen und den Absendern zeitgerecht zurückzugeben, damit die beglaubigten Unterschriften bei der Bundeskanzlei vor Ablauf der Referendumsfrist eingereicht werden können. Die Wahrnehmung der verschiedenen Aufgaben bedarf einer angemessenen Organisation und Planung. Sie kann - wie der vorliegende Fall deutlich zeigt - für die Beteiligten unter Umständen eine grosse Herausforderung darstellen. Probleme bei der Stimmrechtsbescheinigung sind anhand der jeweiligen konkreten Situation zu beurteilen. Hilfreiche Anhaltspunkte und Handlungsanweisungen zur Entschärfung zahlreicher Probleme finden sich im Sinne von Empfehlungen im Leitfaden der Bundeskanzlei für Urheberinnen und Urheber eines Referendums. Die Bundeskanzlei begleitet zudem die Referendumswilligen und die zuständigen Stellen während der Unterschriftensammlung und dem Bescheinigungsverfahren (Angebot von Unterschriftenlisten [Art. 60a BPR; Art. 18 VPR], Vermittlung bei Problemen mit den Gemeinden [vgl. BGE 131 II 449 E. 3.4.2 S. 455], Abgabemöglichkeit bei der Bundeskanzlei am letzten Tag der Referendumsfrist bis Mitternacht etc.).

Die Übertragung der Verantwortung für die Unterschriften an die Urheber eines Referendums auch während des Prozesses der Stimmrechtsbescheinigung entspricht dem klaren Willen des Gesetzgebers bei der Änderung des BPR im Jahre 1996 (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 1. September 1993 zu einer Teiländerung des BPR, in: BBl 1993 III 491). Dabei war ihm bewusst, dass im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens Ablaufstörungen (wie etwa verlorene Postsendungen oder falsche Poststempel) nicht immer zu vermeiden sind. Um die Rechte der Referendumskomitees nicht zu schmälern, wurde die Referendumsfrist mit dieser Gesetzesänderung um zehn Tage auf 100 Tage verlängert. Daraus folgt, dass die Urheber eines Referendums mit möglichen Ablaufstörungen, die sich im allgemein üblichen Rahmen bewegen, zu rechnen haben. Die Organisation der Unterschriftenbescheinigung und die Planung der Abgabe der Unterschriften bei der Bundeskanzlei ist darauf auszurichten. Anders könnte es sich verhalten, wenn ausserordentliche Ereignisse wie etwa Streiks, Naturkatastrophen oder unlautere Verzögerungen der Amtsstellen bei der Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zu einer namhaften Verzögerung der Rückgabe der Unterschriften an die Urheber von Referenden führen sollten.

8.
Im Hinblick auf die vorliegende Angelegenheit ergibt sich aufgrund der Angaben der Bundeskanzlei, dass die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Verzögerungen für die drei Referenden insgesamt 4722 Unterschriften betreffen, die den Gemeinden laut Aussage des Referendumskomitees am 19., 24. und 25. September 2012, also innerhalb der letzten acht Tage vor Ablauf der Referendumsfrist zur Erteilung der Stimmrechtsbescheinigung zugesandt worden waren. Damit stellt sich insbesondere die Frage nach der rechtzeitigen Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen (Art. 62 Abs. 1 BPR).

8.1. Im Folgenden ist insbesondere auf die Unterschriftenbeglaubigung im Kanton Genf einzugehen. Allein für diesen Kanton gehen die Beschwerdeführer in Bezug auf das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich von rund 1400 Unterschriften aus, die wegen verspäteter Ankunft beim Referendumskomitee von der Bundeskanzlei nicht mehr berücksichtigt worden seien. Nach der Zählung der Bundeskanzlei stammen für das Referendum gegen das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich 1232 nicht berücksichtigte Unterschriften aus dem Kanton Genf.

8.2. Nach den unbestrittenen Angaben des Staatsrats des Kantons Genf trafen bei der kantonalen Beglaubigungsstelle erst am 97. Tag der 100-tägigen Sammelfrist 3847 Unterschriften für das Referendum gegen die drei Staatsverträge zur Beglaubigung ein. Dabei handelte es sich um fast die Hälfte (48.7%) aller in Genf für diese Referenden zur Stimmrechtsbescheinigung vorgewiesenen Unterschriften. Die Genfer Behörden ergriffen nach Erhalt der Unterschriften sofort besondere Massnahmen, indem ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Vornahme der Bescheinigungen in einem Sondereinsatz am 24. und 25. September 2012 von 7 Uhr bis 22 Uhr arbeiteten. Schliesslich standen am 99. Tag der Referendumsfrist, d.h. am 26. September, um 15.15 Uhr, die beglaubigten Unterschriften in Genf zur Rückgabe bereit. Mangels anderer präziser Instruktionen seitens der Urheber des Referendums wurden die beglaubigten Unterschriften per Post zurückgeschickt, wobei die Sendung versehentlich mit B-Post versandt wurde.

8.3. Mit der Zustellung zur Stimmrechtsbescheinigung von 3847 Unterschriften am 97. Tag der Referendumsfrist haben die Urheber des Referendums in Genf die Obliegenheit gemäss Art. 62 Abs. 1 BPR zur rechtzeitigen Einreichung der Unterschriften nicht erfüllt. Es handelt sich dabei um eine derart grosse Anzahl Unterschriften, dass es den zuständigen Behörden nur mit einem Sondereinsatz möglich war, die gesetzliche Vorgabe zu erfüllen, wonach die Listen unverzüglich zurückzugeben sind (Art. 62 Abs. 2 BPR). Vor dem Hintergrund der Versäumnisse der Urheber des Referendums fällt der Umstand, dass die Rücksendung versehentlich mit B-Post erfolgte, nicht entscheidend ins Gewicht. Es handelt sich dabei um eine Fehldisposition, die sich im Sinne der Ausführungen in E. 7.5 hiervor im allgemein üblichen Rahmen bewegt und von den Urhebern des Referendums hätte eingeplant werden müssen. Hätten die Referendumskomitees die Unterschriften entsprechend den Empfehlungen der Bundeskanzlei zeitlich gestaffelt in kleineren Teilsendungen rechtzeitig (suffisamment tôt) eingereicht, so hätten ein Sondereinsatz der Genfer Beglaubigungsstelle und die nachteiligen Folgen einer versehentlichen Frankatur mit B-Post vermieden werden können. Im Übrigen bestand
beim Vorgehen der Urheber des Referendums auch keine Gewähr, dass die bescheinigten Unterschriften selbst bei einer Zustellung mit A-Post noch zeitgerecht beim Referendumskomitee eintreffen würden. Angesichts des von den Urhebern des Referendums geschaffenen zeitlichen Drucks wäre gestützt auf Art. 62 Abs. 1 BPR zu erwarten gewesen, dass sie sich mit der zuständigen Behörde über die Rückgabe der Unterschriften konkret verständigen. Entsprechende Bemühungen, die Unterschriften rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist zurückzuerhalten, haben die Referendumskomitees nicht unternommen.

8.4. Die Urheber des Referendums haben somit selbst zu vertreten, dass die Bundeskanzlei die verspätet bei ihr eingetroffenen Unterschriften aus dem Kanton Genf nicht mehr berücksichtigen konnte. Die Bundeskanzlei hat die erst am 1. Oktober 2012 bei ihr eingereichten Unterschriften aus dem Kanton Genf zu Recht als ungültig bezeichnet. Somit ist das Referendum gegen das Abkommen mit dem Vereinigten Königreich offensichtlich nicht zustande gekommen. Die den Urhebern des Referendums von Amtsstellen anderer Kantone und Gemeinden mit B-Post zugestellten beglaubigten Unterschriften vermögen daran nichts zu ändern. Deshalb erübrigen sich diesbezüglich weitere Abklärungen. Auch die weiteren Ausführungen der Parteien führen zu keinem anderen Ergebnis, ohne dass auf die Vorbringen im Einzelnen einzugehen wäre. Schliesslich ist auch nicht weiter zu prüfen, wie bei einer Gutheissung der Beschwerden die Durchführung des Referendums hätte gestaltet werden können, nachdem der Staatsvertrag am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist.

9.
Es ergibt sich, dass die Beschwerde der AUNS und ihres Präsidenten abzuweisen ist. Die Beschwerde von Anton Keller ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Angesichts der Umstände der vorliegenden Angelegenheit ist ausnahmsweise auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerdeverfahren 1C 606/2012 und 1C 608/2012 werden vereinigt.

2.
Auf das Ausstandsbegehren von Anton Keller wird nicht eingetreten.

3.
Die Beschwerde des Vereins Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) und von Pirmin Schwander wird abgewiesen.

4.
Die Beschwerde von Anton Keller wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

5.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

6.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Schweizerischen Bundeskanzlei und dem Kanton Genf schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Juni 2013
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Haag