Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.91/2003 /mks

Urteil vom 6. Juni 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Catenazzi,
Gerichtsschreiber Härri.

Parteien
Verein "Freies Forum Schweiz", c/o Nationalrat Roland Wiederkehr, Eichacher 22, 8904 Aesch b. Birmensdorf,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerische Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Ablehnung der Eintragung in das Parteienregister,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung der Bundeskanzlei vom 19. März 2003.

Sachverhalt:
A.
Am 26. Februar 2003 gründete Nationalrat Roland Wiederkehr zusammen mit zwei weiteren Personen den Verein "Freies Forum Schweiz" mit Sitz in Zürich.

Am 27. Februar 2003 ersuchte der Verein die Schweizerische Bundeskanzlei um Eintragung in das Parteienregister des Bundes.

Mit Verfügung vom 19. März 2003 lehnte die Bundeskanzlei die Eintragung ab. Die Bundeskanzlei wies den Gesuchsteller darauf hin, er könne dagegen Beschwerde an den Bundesrat führen.
B.
Der Verein "Freies Forum Schweiz" erhob am 25. April 2003 gegen die Verfügung der Bundeskanzlei Beschwerde beim Bundesrat mit dem Antrag, die Eintragung in das Parteienregister sei vorzunehmen.
C.
Mit Schreiben vom 30. April 2003 überwies das Bundesamt für Justiz, Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat, die Beschwerde zuständigkeitshalber dem Bundesgericht. Das Bundesamt ist der Auffassung, gegen die Verfügung der Bundeskanzlei sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben.
D.
Die Bundeskanzlei hat sich vernehmen lassen mit dem Antrag (sinngemäss), die Beschwerde abzuweisen.
E.
Der Verein "Freies Forum Schweiz" hat zur Vernehmlassung der Bundeskanzlei keine Bemerkungen eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.

1.1 Gemäss Art. 97 in Verbindung mit Art. 98 lit. b OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei.

Art. 100 Abs. 1 lit. p OG schliesst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf dem Gebiet der politischen Rechte aus gegen Abstimmungs- und Wahlentscheide. Die angefochtene Verfügung stellt offensichtlich keinen Abstimmungsentscheid dar. Ebenso wenig handelt es sich bei ihr um einen Wahlentscheid. Zwar geniessen im Register eingetragene Parteien Erleichterungen bei den Nationalratswahlen, indem ihnen gemäss Art. 24 Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) die Beibringung des sonst erforderlichen Unterzeichnungsquorums für die Wahlvorschläge erlassen wird (dazu Näheres unten E. 2.1). Die Eintragung in das Parteienregister gehört deshalb jedoch noch nicht zur Vorbereitung von Nationalratswahlen. Insoweit wäre bei Unregelmässigkeiten gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR die Beschwerde an die Kantonsregierung gegeben; deren Entscheid könnte nach Art. 82 BPR beim Nationalrat angefochten werden. Wie in der Botschaft vom 30. November 2001 über die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte gesagt wird, hat die neue Bundesverfassung die Parteien im Grundgesetz verankert (Art. 137 und 147 BV). Dies solle nun auf Gesetzesstufe in massvoller Weise fortgesetzt werden. Unabdingbare
Voraussetzung für jede Art von Parteienregelung bleibe ein Register. Die Registrierung solle, soweit mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) vereinbar, durch gewisse Vorteile abgegolten werden (BBl 2001 S. 6420). Der Vorteil besteht zurzeit im Erlass der Beibringung des gemäss Art. 24 Abs. 1 BPR notwendigen Unterzeichnungsquorums. Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, an die Registrierung für die Parteien künftig weitere Rechtsfolgen zu knüpfen, welche mit den Wahlen nicht in Zusammenhang zu stehen brauchen. Das Register bildet die Grundlage für eine Parteienregelung ganz allgemein. Im Übrigen wird zwar eine eingetragene Partei regelmässig an den Nationalratswahlen teilnehmen. Gezwungen dazu ist sie aber nicht. Dies zeigt, dass die Eintragung noch nicht Teil der Wahlvorbereitung ist. Die Regelung über das Parteienregister ist überdies im Titel 5a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte enthalten und nicht im dritten Titel (Art. 16 ff.), welcher die Wahl des Nationalrates betrifft. Da der Ausschlussgrund gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. p OG somit nicht gegeben ist, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach den Bestimmungen des Bundesrechtspflegegesetzes zulässig.
Das Bundesgesetz über die politischen Rechte regelt die Rechtspflege in Art. 77 ff. Gemäss Art. 80 Abs. 2 BPR ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums. Gegen blosse Hinweise im Bundesblatt über das deutliche Verfehlen des Quorums bei eidgenössischen Volksbegehren steht keine Beschwerde offen. Gemäss Art. 80 Abs. 3 BPR steht den Mitgliedern des Initiativkomitees die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste und betreffend den Titel einer Initiative zu. Darum geht es hier nicht. Art. 76a BPR, der das Parteienregister regelt, wurde mit Bundesgesetz vom 21. Juni 2002 eingefügt und steht seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Welches Rechtsmittel gegen eine Verfügung der Bundeskanzlei gegeben ist, mit der diese die Eintragung in das Parteienregister ablehnt, sagen weder Art. 76a noch Art. 77 ff. BPR. Dafür, dass der Gesetzgeber die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliessen wollte, enthalten weder der Gesetzeswortlaut noch die Materialien Anhaltspunkte. Es ist deshalb davon auszugehen, dass es der Gesetzgeber bei der allgemeinen Regelung des
Bundesrechtspflegegesetzes belassen wollte, wonach hier die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist. Dafür spricht auch der Umstand, dass er bei der Revision vom 21. Juni 2002 mit dem neu eingefügten Satz 2 von Art. 80 Abs. 2 BPR die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in einem Teilbereich gegen Verfügungen der Bundeskanzlei ausdrücklich ausschloss. Wenn er die Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei Ablehnung der Eintragung in das Parteienregister hätte ausschliessen wollen, hätte er dies ebenfalls ausdrücklich gesagt bzw. sagen müssen.

Nach der zutreffenden Ansicht des Bundesamtes für Justiz ist gegen die angefochtene Verfügung danach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegeben.
1.2 Gemäss Art. 107 OG gilt die Beschwerdefrist auch dann als gewahrt, wenn der Beschwerdeführer gegen die Verfügung fristgerecht an eine unzuständige Behörde gelangt (Abs. 1). Die unzuständige Behörde überweist die Beschwerde ohne Verzug dem Bundesgericht (Abs. 2). Aus unrichtiger Rechtsmittelbelehrung dürfen den Parteien keine Nachteile erwachsen (Abs. 3). Der Beschwerdeführer hat die Beschwerde aufgrund der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung der Bundeskanzlei rechtzeitig beim Bundesrat eingereicht. Die Beschwerdefrist ist damit gewahrt.
Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist ein-

zutreten.
1.3 Gemäss Art. 104 OG kann der Beschwerdeführer mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in einem Fall wie hier die Verletzung von Bundesrecht und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die angefochtene Verfügung verletze Art. 76a BPR. Nach dieser Bestimmung kann sich eine politische Partei bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie: a) die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Art. 60-79 ZGB aufweist, und b) unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist.

Nach Art. 2 der Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister (SR 161.15), in Kraft seit 1. Januar 2003, gilt als politische Partei im Sinne von Art. 76a BPR ein Verein, der auf Grund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt.

Parteien, welche sich registrieren lassen, geniessen administrative Erleichterungen. Gemäss Art. 24 BPR muss jeder Wahlvorschlag handschriftlich von einer Mindestzahl Stimmberechtigter mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis unterzeichnet sein. Die Mindestzahl beträgt: a) 100 in Kantonen mit 2-10 Sitzen, b) 200 in Kantonen mit 11-20 Sitzen, c) 400 in Kantonen mit mehr als 20 Sitzen (Abs. 1). Das Quorum nach Absatz 1 gilt nicht für eine Partei, die: a) am Ende des den Wahlen vorangehenden Jahres bei der Bundeskanzlei ordnungsgemäss registriert war (Art. 76a BPR), b) im Kanton einen einzigen Wahlvorschlag einreicht, und c) in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalrat vertreten ist oder bei der letzten Gesamterneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens drei Prozent der Stimmen erreichte (Abs. 3). Die Partei nach Absatz 3 muss lediglich die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandidatinnen und Kandidaten sowie der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen (Abs. 4).

Gemäss Art. 6 der Verordnung über das Parteienregister können für die Gesamterneuerungswahl vom 19. Oktober 2003 jene Parteien die administrativen Erleichterungen nach Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR beanspruchen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen und sich bei der Bundeskanzlei bis zum 1. März 2003 angemeldet haben.
2.2 Ziffer 2 der Statuten des Beschwerdeführers umschreibt den Vereinszweck wie folgt:
"Der Verein bietet eine Plattform für Bürgerinnen und Bürger, welche sich ausserhalb der traditionellen Parteien oder in Ergänzung zu diesen politisch engagieren wollen. Im Vordergrund stehen das Handeln und die Aktion. Die Suche nach realisierbaren, tragfähigen Lösungen soll dabei als Richtschnur dienen. Schwerpunkte sind Lebensqualität, Solidarität, Offenheit und Eigenverantwortung."
Der Beschwerdeführer verfolgt somit vornehmlich politische Zwecke. Er stellt gemäss Art. 2 der Verordnung über das Parteienregister eine politische Partei dar.

Der Beschwerdeführer hat die Bundeskanzlei vor dem 1. März 2003 um die Eintragung ersucht und die Frist nach Art. 6 der Verordnung über das Parteienregister damit gewahrt.

Er ist gemäss Ziffer 1 seiner Statuten ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB. Die Voraussetzung für die Eintragung nach Art. 76a Abs. 1 lit. a BPR ist ebenfalls erfüllt.

Streitig ist einzig, ob der Beschwerdeführer nach Art. 76a Abs. 1 lit. b BPR unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat vertreten ist. Der Beschwerdeführer macht geltend, diese Voraussetzung sei gegeben. Roland Wiederkehr sei Vereinsmitglied. Der Beschwerdeführer sei somit mit einem Mitglied im Nationalrat vertreten. Die Bundeskanzlei ist demgegenüber der Auffassung, die Voraussetzung nach Art. 76a Abs. 1 lit. b BPR sei nur dann erfüllt, wenn das Mitglied des Nationalrates bereits als Vertreter der betreffenden Partei gewählt worden sei. Dies sei bei Roland Wiederkehr nicht der Fall. Er sei bei der letzten Gesamterneuerungswahl im Jahre 1999 auf der "Liste der Unabhängigen - LdU" in den Nationalrat gewählt worden.
2.3 In der Botschaft vom 30. November 2001 über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wird ausgeführt, das vorgeschlagene Konzept setze voraus, dass registrierungswillige Parteien die Ver-

einsform wählten und sich somit Statuten und die gesetzlich vorgeschriebenen Organe gäben. Ausserdem solle der Registrierung von "Versuchsballonen", "Eintagsfliegen" und von Gruppierungen ohne minimalen Rückhalt in der Bevölkerung dadurch vorgebeugt werden, dass sich nur politische Vereine als Parteien eintragen lassen könnten, die in einer Mindestzahl von Kantonen wahrzunehmende Aktivitäten entfalteten und dies durch eine minimale Vertretung in zumindest drei Kantonsparlamenten oder eine Vertretung im Nationalrat belegen könnten (BBl 2001 S. 6420). Ebenso wird in der Botschaft vom 20. September 2002 zur Verordnung über das Parteienregister gesagt, erst die Registrierung anhand präziser Kriterien erlaube es, Parteien von andern Gruppierungen jeder Art abzugrenzen, die unter anderem auch Politik machten oder die jeweils ebenso regelmässig zu Beginn eines Wahljahres gegründet würden, wie sie am Ende des Wahljahres lautlos wieder verschwänden. Erleichterungen aber sollten nur jenen politischen Parteien zugute kommen, welche auf
Dauer und mit einer minimalen Verbreitung bei der politischen Willensbildung mitwirkten. Wesentlich sei also ein Mindestmass an Kontinuität und Verankerung in der Bevölkerung (BBl 2002 S. 6077).

Diese Ausführungen stützen die Auffassung der Bundeskanzlei. Eine Partei, die - wie hier - erst vor den Wahlen gegründet wird, hat den Nachweis noch nicht erbracht, dass sie fähig ist, auf Dauer und mit einem Mindestmass an Rückhalt bei den Wählern an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Das erforderliche Mindestmass an Kontinuität und Verankerung in der Bevölkerung ist bei ihr noch nicht gegeben.

In der Botschaft vom 30. November 2001 wird zudem ausdrücklich gesagt, Gruppierungen, die sich erst für den Wahlprozess konstituierten oder die - bewusst niedrig gehaltenen - Registrierungsvoraussetzungen nicht erfüllten, hätten selbstverständlich weiterhin die Möglichkeit, die Zulassung zur Wahl durch das Beibringen der Unterschriftenquoren zu erreichen (BBl 2001 S. 6413). Diese Bemerkung spricht ebenfalls dafür, dass der Gesetzgeber einen vor den Wahlen neu gegründeten Verein wie hier nicht zur Eintragung zulassen wollte.

Wie sich überdies aus den Materialien ergibt, sollte mit der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte einer weiteren Listenzersplitterung entgegengewirkt werden. So wird in der Botschaft vom 30. November 2001 gesagt, mit geeigneten Massnahmen des Gesetzgebers liessen sich Erleichterungen schaffen, die sowohl den Parteien als auch der Verwaltung nützten und bei der Bundeskanzlei Kräfte freimachten für eine amtliche Registrierung registrierungswilliger Parteien. Würden diese Massnahmen in gezielter und geeigneter Weise verknüpft, so könnten sie auch etwas beitragen zur Vermeidung wachsender Listenzersplitterung. Dies diene zugleich der Überschaubarkeit des Kandidatenangebots bei Nationalratswahlen und komme vor allem den Stimmberechtigten zugute (BBl 2001 S. 6403). Weiter wird in der Botschaft ausgeführt, der neue Artikel 24 Abs. 3 BPR bringe für Parteien administrative Erleichterungen, welche auf Grund der verfassungsmässigen Grundlage (Art. 137 und 147 BV) möglich würden. Die Bestimmung wolle jenen Parteien, welche sich bei der Bundeskanzlei fristgerecht und ordnungsgemäss hätten registrieren lassen, die Sammlung des gesetzlichen Unterschriftenquorums und die Einholung aller Stimmrechtsbescheinigungen dann erlassen,
wenn sie nicht mehr als einen einzigen Wahlvorschlag einreichten. Die beiden Voraussetzungen seien unausweichlich, weil sonst die Tendenz zur Listenzersplitterung noch mehr gefördert werde. Dies aber müsste der Wählerschaft die Übersicht zusätzlich erschweren und am Ende die Regularität der Wahlergebnisse beeinträchtigen (BBl 2001 S. 6413).

Würde man der Auffassung des Beschwerdeführers folgen, könnte jeder Nationalrat nach einer Parteiauflösung oder einem Parteiaustritt im Hinblick auf die Wahlen eine eigene Partei gründen und diese im Register eintragen lassen. Dies würde einer weiteren Listenzersplitterung Vorschub leisten, welche der Gesetzgeber verhindern wollte.
2.4 Der Rechtsauffassung der Bundeskanzlei ist danach zuzustimmen. Sie wird durch die Materialien gestützt und entspricht Sinn und Zweck von Art. 76a BPR.
2.5 Roland Wiederkehr wurde bei der letzten Gesamterneuerungswahl vom 24. Oktober 1999 auf der "Liste der Unabhängigen - LdU" in den Nationalrat gewählt (BBl 1999 S. 9315). Den Beschwerdeführer gab es damals noch nicht. Er wurde erst am 26. Februar 2003 im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahl vom 19. Oktober 2003 kurz vor dem für die Eintragung insoweit letztmöglichen Zeitpunkt (1. März 2003) gegründet. Der LdU war vorher aufgelöst worden. Roland Wiederkehr war in der Folge bis zur Gründung des Beschwerdeführers parteilos. Er ist nunmehr unstreitig dessen Mitglied. Das genügt nach dem Gesagten jedoch nicht für die Ein-

tragung in das Parteienregister. Die Voraussetzungen für die Eintragung sind erst dann erfüllt, wenn Roland Wiederkehr bei der Gesamterneuerungswahl vom 19. Oktober 2003 - nunmehr auf der Liste des Beschwerdeführers - wieder in den Nationalrat gewählt wird oder (mindestens) einem anderen Vereinsmitglied die Wahl gelingt.
2.6 Die angefochtene Verfügung verletzt kein Bundesrecht. Die Beschwerde ist abzuweisen.

Der Beschwerdeführer kommt somit für die Gesamterneuerungswahl vom 19. Oktober 2003 nicht in den Genuss der administrativen Erleichterungen nach Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR. Es steht ihm jedoch frei, nach Beibringen des gemäss Art. 24 Abs. 1 BPR erforderlichen Unterzeichnungsquorums an der Wahl teilzunehmen.
3.
Da der Beschwerdeführer unterliegt, wäre er an sich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Er hat jedoch die Beschwerde erhoben im Zusammenhang mit der Wahrnehmung politischer Rechte. Die Beschwerde betrifft ausserdem eine Frage, zu der sich die Rechtsprechung bisher nicht geäussert hat. Der Beschwerdeführer konnte sich deshalb zur Beschwerde veranlasst sehen. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, - in Anlehnung an die Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG (BGE 113 Ia 43 E. 3) - auf die Erhebung von Kosten zu verzichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Schweizerischen Bundeskanzlei schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. Juni 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: