Urteilskopf

100 Ib 1

1. Urteil vom 5. April 1974 i.S. Progressive Organisationen der Schweiz (POCH) & Konsorten gegen Schweiz. Bundeskanzlei
Regeste (de):
Initiativengesetz.

- Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Feststellungsentscheid der Schweiz. Bundeskanzlei, dass eine Volksinitiative nicht zustande gekommen ist (Erw. 1).

- Rechtliches Gehör: Bei einer Ungültigkeitserklärung hat die Schweiz. Bundeskanzlei den Initianten Gelegenheit zu geben, sich vorgängig der Verfügung zu den angeblichen Ungültigkeitsgründen zu äussern (Erw. 2).

- Inhalt und Zweck von Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz: Diese Bestimmung setzt nicht voraus, dass sich die Initianten bereits zu Beginn der Unterschriftensammlung schlüssig werden, ob sie den Initiativtext in einer oder in mehreren Amtssprachen zur Unterschrift auflegen wollen; sie bezweckt, dass die unterzeichnenden Bürger erkennen können, welches der massgebliche Text der Initiative ist, und soll den Eidg. Räten Klarheit und Sicherheit darüber geben, welche Fassung einer in mehreren Sprachen unterbreiteten Initiative die massgebende ist (Erw. 3).

Regeste (fr):
Loi sur les initiatives populaires.

- Recevabilité du recours de droit administratif contre une décision de la Chancellerie fédérale constatant qu'une initiative populaire n'a pas abouti (consid. 1).

- Droit d'être entendu: S'agissant d'une déclaration d'invalidité, la Chancellerie fédérale doit fournir aux promoteurs de l'initiative l'occasion de s'exprimer préalablement à la décision sur les prétendus motifs d'invalidité (consid. 2).

- Contenu et but de l'art. 4 al. 2 de la loi sur les initiatives populaires: Cette disposition ne suppose pas que les promoteurs de l'initiative aient déjà décidé lorsqu'ils commencent à récolter les signatures s'ils entendent présenter le texte de l'initiative à la signature en une ou en plusieurs langues officielles; elle tend à permettre aux signataires de reconnaître quel est le texte déterminant de l'initiative et doit faire savoir aux Chambres fédérales de façon claire et sûre quelle est la teneur déterminante d'une initiative présentée en plusieurs langues (consid. 3).

Regesto (it):
Legge sulle iniziative popolari.

- Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione della Cancelleria federale con cui si accerta che un'iniziativa popolare non è stata presentata validamente (consid. 1).

- Diritto d'essere sentito: prima di dichiarare invalida una iniziativa, la Cancelleria federale deve dare ai suoi promotori l'occasione di esprimersi sui pretesi motivi d'invalidità (consid. 2).

- Contenuto e scopo dell'art. 4 cpv. 2 della legge sulle iniziative popolari: tale norma non presuppone che i promotori dell'iniziativa abbiano già deciso, allorchè cominciano a raccogliere le firme, se presentare alla firma il testo dell'iniziativa in una o più lingue ufficiali; essa tende a permettere ai firmatari di riconoscere quale sia

il testo determinante dell'iniziativa e a cerziorare le Camere federali sul tenore determinante di una iniziativa presentata in più lingue (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 2

BGE 100 Ib 1 S. 2

A.- Ende 1971 legten die Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH) Unterschriftenbogen in deutscher Sprache für eine Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche auf. Die Unterschriftenbogen tragen folgenden Text: "Einführung der 40-Stunden-Woche
Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürger und Bürgerinnen verlangen auf dem Wege der Volks-Initiative, dass die Bundesverfassung durch einen Art. 34 sexties ergänzt wird: Die ordentliche Arbeitszeit darf 40 Stunden in der Woche nicht überschreiten. Übergangsbestimmung: Die neue Vorschrift tritt ein Jahr nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Die Gesetzesbestimmungen, welche die Höchstdauer der wöchentlichen Arbeitszeit betreffen, gelten auf diesen Zeitpunkt hin als entsprechend geändert." Auch wird darauf erklärt, dass Georg Degen und Konsorten mit Zweidrittelsmehrheit berechtigt seien, das Volksbegehren zurückzuziehen. Die Unterschriftenbogen enthalten keinen Hinweis darauf, dass der deutsche Text der Volksinitiative, der als einziger auf den Bogen steht, der massgebliche sei. Solche Unterschriftenbogen sind von 11 613 Bürgern unterzeichnet worden. Nachträglich erstellten die Initianten Unterschriftenbogen, auf denen der Initiativtext in französischer bzw. italienischer Sprache aufgeführt ist. Dabei wurde auf jedem Bogen festgehalten, dass der deutsche Text der massgebende sei, und dieser deutsche Text jeweils auch aufgeführt. 11 645 Bürger und Bürgerinnen unterzeichneten solche Unterschriftenbogen. Beim Nachdruck wurde dann auch bei den Unterschriftenbogen mit deutschem Text der Hinweis aufgenommen, dass der deutsche Text der Initiative der massgebliche sei. 30 969 Unterschriften wurden auf derart ergänzte Formulare mit deutschem Text gesetzt.

B.- Mit Verfügung vom 19. Dezember 1973 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative zur Einführung der

BGE 100 Ib 1 S. 3

40-Stunden-Woche nicht zustande gekommen sei, da sie nicht die nach Art. 121 Abs. 2 BV verlangten 50 000 gültigen Unterschriften aufweise. Von insgesamt 55 061 eingereichten Unterschriften seien lediglich 42 614 gültig. In der Begründung dieser Verfügung führt die Bundeskanzlei aus, in einer grösseren Auflage der deutschsprachigen Unterschriftenlisten mit insgesamt 11 613 Unterschriften fehle die Bezeichnung des massgebenden Textes, was nach Art. 4 Abs. 2 BG über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung vom 23. März 1962 (Initiativengesetz) Gültigkeitsvoraussetzung sei bei einem Partialrevisionsbegehren, das in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt wird.

C.- Gegen diesen Entscheid richtet sich die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Beschwerdeführer verlangen die Aufhebung der Verfügung der Bundeskanzlei und die Feststellung, dass die in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellte Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche zustande gekommen sei. Es wird geltend gemacht, der Entscheid der Bundeskanzlei sei durch übertriebene Formstrenge gekennzeichnet, was durch Art. 4 BV verpönt werde. Die Ungültigerklärung der Initiative bedeute einen Ein-

griff in ein elementares Volksrecht durch einen ausschliesslich formal, jedoch materiell nicht dem Sinn der gesetzlichen Bestimmungen entsprechend begründeten Verwaltungsakt. Die Bundeskanzlei schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid der Bundeskanzlei, mit dem festgestellt wird, dass die Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche nicht zustande gekommen ist. Das Bundesgericht beurteilt nach Art. 97 Abs. 1 OG letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwG; als solche gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen. Der angefochtene Entscheid zählt zu derartigen Verfügungen. Verfügungen nach Art. 22 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 betreffend Volksbegehren wurden allerdings nach dem alten OG vom Bundesrat behandelt bzw. erlassen. Seit der Revision des OG im Jahre 1968 ist für den

Erlass derartiger Verfügungen nunmehr anstelle des Bundesrates die Bundeskanzlei als Mittelinstanz zuständig (Art. 23 Abs. 2 BG vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung, in der Fassung vom 20. Dezember 1968; vgl. auch BGE 98 Ib 291). Aus dem Text des revidierten OG und aus seiner Entstehungsgeschichte kann geschlossen werden, dass diesbezügliche Entscheide der Bundeskanzlei heute grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen (Art. 98 lit. b OG), fallen sie doch unter keine der in Art. 99 bis 102 OG aufgezählten Ausnahmen. Wohl hatte der Bundesrat in dem der Bundesversammlung mit Botschaft vom 24. September 1965 unterbreiteten Entwurf für ein BG über die Änderung des OG (BBl 1965 II 1265) vorgeschlagen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen "Verfügungen auf Grund von Bestimmungen über die Eidgenössischen Wahlen, Volksbegehren und Abstimmungen" auszuschliessen (Art. 99 lit. d des Entwurfs). Die Kommission des Nationalrates hat diese Ausnahmebestimmung jedoch gestrichen (Protokoll der 2. Sitzung vom 17./18. Januar 1966, S. 37), und dabei ist es geblieben. Die Beschwerdeführer haben am Zustandekommen der Initiative und damit an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse. Sie sind daher - neben den unterzeichneten Stimmbürgern - zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Die Beschwerde ist rechtzeitig (Art. 106 OG) und den formellen Anforderungen des Gesetzes entsprechend (Art. 108 OG) eingereicht worden. Es ist somit darauf einzutreten.

2. Die Beschwerdeführer rügen, die Bundeskanzlei habe im Sinne der Ungültigkeit der Initiative entschieden, ohne dass sie ihnen vorher Gelegenheit gegeben hätte, zu erklären, weshalb die erste Auflage der einzig in deutscher Sprache abgefassten Unterschriftenbogen keinen Hinweis auf den massgeblichen Text enthielt. Darin liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Bundeskanzlei wendet dagegen ein, die Prüfung der Gültigkeit der Volksinitiative sei ein nicht streitiges Verwaltungsverfahren. Ein vorgängiges Anhören der Parteien sei bei diesen Verfahren nicht notwendig. Nach der Botschaft zum VwG (BBl 1965 I 1368) gehe bei derartigen Begehren die Anhörung der Parteien der Verfügung automatisch voraus. Der Auffassung der Bundeskanzlei ist nicht beizupflichten. Nach Art. 30 Abs. 1 VwG, der auf das Verfahren vor der Bundeskanzlei

Anwendung findet (Art. 1 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 3 VwG), hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt. Die Ausnahmefälle, in denen sie davon absehen kann, sind in Art. 30 Abs. 2 lit. a bis e VwG erschöpfend aufgezählt. Nach lit. c kann auf eine vorgängige Anhörung verzichtet werden, wenn die Behörde den Begehren der Parteien voll entspricht. Das wäre vorliegend der Fall gewesen, wenn die Bundeskanzlei die Volksinitiative für gültig erklärt hätte. Der Umkehrschluss aus diesem Ausnahmegrund erhellt, dass bei einer Ungültigkeitserklärung den Initianten Gelegenheit zu geben ist, sich vorgängig der Verfügung zu den angeblichen Ungültigkeitsgründen zu äussern. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Verfügung der Bundeskanzlei mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann. Die Möglichkeit, eine Verfügung auf dem Rechtsmittelweg anzufechten, schliesst - abgesehen von der hier nicht zutreffenden Ausnahme des Art. 30 Abs. 2 lit. e VwG - die Pflicht der Behörde zur vorgängigen Anhörung der Parteien nicht aus; diese Pflicht entfällt nur, wenn die Verfügung durch Einsprache anfechtbar ist, d.h. die selbe Instanz nochmals in der gleichen Sache zu entscheiden hat (Art. 30 Abs. 2 lit. b VwG). Dieser Schluss zwingt jedoch nicht zur Rückweisung der Sache an die Bundeskanzlei zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs. Nachdem in der Sache eine reine Rechtsfrage zu entscheiden ist, hinsichtlich der dem Bundesgericht die freie Prüfung zusteht, kann der Mangel der Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorliegenden Verfahren, in dem die Beschwerdeführer voll zum Wort gekommen sind, geheilt werden. Dies rechtfertigt sich überdies auch aus prozessökonomischen Gründen. Die Bundeskanzlei hat in ihrer Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum Ausdruck gebracht, dass sie nach wie vor gleich entscheiden würde. Es hätte somit wenig Sinn, die Vorinstanz zu verpflichten, aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführer ihre Auffassung - unter Gewährung des rechtlichen Gehörs - zu überprüfen.

3. a) Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz lautet wie folgt:
"Wird ein Partialrevisionsbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes in mehr als einer Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt, so muss jeder Unterschriftenbogen, um gültig zu sein, überdies den massgebenden Text bezeichnen und wiedergeben."

Damit hat der Gesetzgeber zwei Fälle ins Auge gefasst: Einerseitsjenen, da ein Volksbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs in einer einzigen Amtssprache zur Unterzeichnung aufgelegt wird; anderseits den Fall, da für ein Partialrevisionsbegehren gleich mehrsprachig Unterschriften gesammelt werden. Nicht ausdrücklich geregelt ist damit der Fall, der hier vorliegt: Das Partialrevisionsbegehren wird zuerst nur in einer einzigen Amtssprache, nämlich deutsch, zur Unterzeichnung aufgelegt; die Initianten entschliessen sich jedoch nachträglich, mit Unterschriftenbogen in der zweiten und dritten Amtssprache Unterschriften zu sammeln und bezeichnen erst in diesem Zeitpunkt den deutschen Text des Partialrevisionsbegehrens als massgeblich. Die Bundeskanzlei hält diesbezüglich dafür, Art. 4 Initiativengesetz setze voraus, dass sich die Initianten bereits zu Beginn der Unterschriftensammlung schlüssig werden müssen, ob sie den Initiativtext in einer oder in mehreren Amtssprachen zur Unterschrift auflegen wollen; ein nachträgliches Hineintragen einer zunächst einsprachig begonnenen Unterschriftensammlung in ein anderes Sprachgebiet soll ausgeschlossen sein. Dieser Auffassung steht entgegen, dass das Initiativengesetz das Vorgehen, so wie es die Beschwerdeführer eingeschlagen haben, weder ausdrücklich verbietet noch ausdrücklich regelt. Es muss daher für diesen Fall eine Lösung gefunden werden, die der Ziel- und Zwecksetzung des Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz entspricht. b) Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz verfolgt zwei Zwecke: Einerseits sollen die unterzeichnenden Bürger erkennen können, welches der massgebliche Text eines Partialrevisionsbegehrens ist, wenn dieses mehrsprachig zur Unterschrift aufgelegt wird; anderseits muss für die Eidg. Räte Klarheit und Sicherheit darüber bestehen, welcher Text einer in mehreren Sprachen unterbreiteten Initiative der massgebende sein soll. Es fragt sich, ob die von der Bundeskanzlei im vorliegenden Fall beanstandeten Unterschriftenbogen in diesen Punkten dem Gültigkeitserfordernis des Art.

4 Abs. 2 Initiativengesetz entsprechen.
Die Unterschriftenlisten, die beanstandet werden, enthalten lediglich den deutschen Text des Partialrevisionsbegehrens; es wird darauf nicht erklärt, dass der einzig aufgeführte Text der massgebende sei. Sie wurden zu Beginn der Unterschriftensammlung in Umlauf gesetzt; indes waren einige offenbar noch im Umlauf, als die Unterschriftensammlung auf die andern

Sprachgebiete ausgedehnt worden war. Wer diese Unterschriftenbogen unterzeichnete, wusste aber, dass seine Unterschrift den massgebenden deutschen Text des Partialrevisionsbegehrens betraf, lag doch für die Unterzeichner der Initiative auf der Unterschriftenliste gar kein anderer als der massgebliche Text vor. Anderseits kann für die Eidg. Räte kein Zweifel darüber bestehen, welchen Text die Initianten als den massgeblichen gewollt haben; dies deshalb, weil sich die Frage solange nicht stellte, als die Unterschriftensammlung für das Partialrevisionsbegehren nur in deutscher Sprache im Gange war und die Initianten, in dem Augenblick, da sie die Unterschriftensammlung auf weitere Sprachgebiete ausdehnten, die Initiative somit mehrsprachig wurde, ausdrücklich und unmissverständlich erklärten, die deutsche Fassung des Partialrevisionsbegehrens habe als massgebend zu gelten. Die Zwecke des Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz sind demnach im vorliegenden Fall verwirklicht worden. c) Soweit daher die Beschwerdeführer die Aufhebung der Verfügung der Bundeskanzlei verlangen, ist ihrem Begehren stattzugeben. Dagegen kann dem Begehren um Feststellung, dass die Volksinitiative zur Einführung der 40-Stunden-Woche zustande gekommen sei, nicht entsprochen werden. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig die Rechtsfrage, ob die Bundeskanzlei jene deutschsprachigen Unterschriftenlisten mit insgesamt 11 613 Unterschriften, auf denen die Bezeichnung des massgebenden Textes fehlt, zu Recht nach Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz ungültig erklärt hat oder nicht. Das Bundesgericht stellt fest, dass diese Unterschriftenbogen das Gültigkeitserfordernis des Art. 4 Abs. 2 Initiativengesetz erfüllen. Ob sie allenfalls andere Mängel aufweisen, hat es nicht zu prüfen. Die Bundeskanzlei wird daher - nach Prüfung dieser Frage - in einer neuen Verfügung entscheiden müssen, ob die Initiative gültig zustande gekommen ist oder nicht.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache zur Neuentscheidung an die Schweiz. Bundeskanzlei zurückgewiesen.