Urteilskopf

131 II 449

33. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Kessler gegen Schweizerische Bundeskanzlei (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.282/2004 vom 31. Mai 2005

Regeste (de):
Art. 59 ff. und 71 f. BPR; Stimmrechtsbescheinigung bei Volksinitiativen.

Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 1).

Die Stimmrechtsbescheinigungen sind von den Initianten bei der zuständigen Amtsstelle innerhalb der Sammelfrist einzuholen (E. 3.2). Eine Nachbescheinigung oder Nachbesserung mangelhafter Bescheinigungen durch die Bundeskanzlei ist nicht möglich (E. 3.4).

Regeste (fr):
Art. 59 ss et 71 s. LDP; attestation de la qualité d'électeur lors d'initiatives populaires.

Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 1).

Les attestations de la qualité d'électeur doivent être recueillies par les initiants auprès des services compétents avant l'échéance du délai pour la récolte de signatures (consid. 3.2). La Chancellerie fédérale ne peut pas délivrer ou corriger après coup les attestations défectueuses (consid. 3.4).

Regesto (it):
Art. 59 segg. e art. 71 seg. LDP; attestazione del diritto di voto nelle iniziative popolari.

Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

Le attestazioni del diritto di voto devono essere raccolte dai promotori presso il servizio competente entro il termine per la raccolta delle firme (consid. 3.2). La Cancelleria federale non può certificare o correggere successivamente attestazioni carenti (consid. 3.4).

Sachverhalt ab Seite 449

Mit Verfügung vom 23. September 2003 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Unterschriftenlisten der eidgenössischen Volksinitiative "gegen Pelzimporte" den gesetzlichen Erfordernissen genügen. Mit der Veröffentlichung dieser Verfügung im Bundesblatt am 7. Oktober 2003 (BBl 2003 S. 6514) wurde die Volksinitiative zur Unterschriftensammlung gestartet. Die Sammelfrist lief somit bis am 7. April 2005.

Mit Schreiben vom 27. September 2004 ersuchte Erwin Kessler die Bundeskanzlei um eine pauschale Zusicherung, dass keine Unterschriften wegen Mängeln der Stimmrechtsbescheinigung, welche von den Gemeinden zu verantworten seien, für ungültig erklärt würden. Zudem verlangte er, dass die Bundeskanzlei für die Behebung von Mängeln der Stimmrechtsbescheinigung sorge, soweit sie dies als notwendig erachte. Zur Begründung führte der Gesuchsteller an, das Initiativkomitee erhalte von den Gemeinden massenhaft Unterschriftenlisten mit mangelhafter oder unvollständiger Stimmrechtsbescheinigung zurück. Selbst nach Retournierung zur Mängelbehebung blieben die Stimmrechtsbescheinigungen oftmals unvollständig. Das Initiativbüro sei weder personell noch finanziell in der Lage, die Mängelbehebung zu veranlassen; allein die Portokosten dafür würden einen fünfstelligen Betrag ausmachen. Das lnitiativkomitee dürfe nicht für Fehler staatlicher Organe verantwortlich gemacht werden; sonst würde die Ausübung politischer Rechte massiv behindert.
Mit Brief vom 28. September 2004 erklärte der Leiter der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei eine solche Zusicherung in der gewünschten Form für nicht möglich. Er erläuterte dem Gesuchsteller das gesetzlich vorgesehene Verfahren und die Praxis der Behörden. Zudem erklärte er, dass die Bundeskanzlei wie schon früher bereit sei, einzelne Gemeinden auf die erwähnten Vorkommnisse im Rahmen der Stimmrechtsbescheinigungen aufmerksam zu machen, wenn ihr das lnitiativkomitee präzise Angaben über festgestellte Mängel vorlege und die entsprechenden Gemeinden namentlich nenne.
Ohne auf dieses Angebot der Bundeskanzlei einzugehen, erhob Erwin Kessler am 4. Oktober 2004 beim Bundesrat Verwaltungsbeschwerde. Das Bundesamt für Justiz teilte Erwin Kessler am 11. Oktober 2004 mit, die Angelegenheit unterliege der Verwaltungsgerichtsbarkeit, was eine Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat und eine Aufsichtsbeschwerde ausschliesse. Demzufolge übermittelte das Bundesamt für Justiz die Eingabe Erwin Kesslers vom 4. Oktober 2004 der Bundeskanzlei zur verfügungsweisen Beantwortung.

Mit Verfügung vom 22. Oktober 2004 entschied die Bundeskanzlei: "1. Das Begehren ... auf Zusicherung der Bundeskanzlei, anstelle einer Ungültigerklärung entsprechender Unterschriften Mängel der Stimmrechtsbescheinigung bei den Gemeinden von Amtes wegen beheben zu lassen, wird abgewiesen. 2. Wie in der schriftlichen Auskunft vom 28. September 2004 in Aussicht gestellt, erklärt sich die Bundeskanzlei hingegen bereit, fehlbare Gemeinden auf die Vorkommnisse im Rahmen der Stimmrechtsbescheinigungen aufmerksam zu machen und gegebenenfalls vor der Einreichung der Volksinitiative zur Behebung von Mängeln einzuladen, wenn das lnitiativkomitee präzise Angaben über festgestellte Mängel vorlegt und die entsprechenden Gemeinden namentlich nennt. 3.- 4. (Rechtsmittelbelehrung und Mitteilung)."
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. November 2004 beantragt Erwin Kessler, die Bundeskanzlei sei anzuweisen, mangelhafte Stimmrechtsbescheinigungen auf Unterschriftsformularen für Volksinitiativen von den verantwortlichen Gemeinden nachbessern zu lassen. Der Beschwerde hat er 14 Beispiele von Stimmrechtsbescheinigungen beigelegt, welche er als mangelhaft bezeichnet. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung der Bundeskanzlei im Sinne von Art. 5

VwVG, welche nach Art. 97 Abs. 1 OG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann. Der Ausschlussgrund von Art. 100 Abs. 1 lit. p OG betrifft nur Abstimmungs- und Wahlentscheide und kommt somit im vorliegenden Verfahren nicht zum Zug (vgl. BGE 129 II 305 E. 1.1 S. 306). Auch aus der Spezialgesetzgebung lässt sich für die vorliegende Angelegenheit kein Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ableiten. Der Gesetzgeber hat bei der Revision vom 21. Juni 2002 mit dem neu eingefügten Satz 2 von Art. 80 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in einem

BGE 131 II 449 S. 452

Teilbereich gegen Verfügungen der Bundeskanzlei ausdrücklich ausgeschlossen. Wenn er die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Fällen wie dem vorliegenden hätte ausschliessen wollen, hätte er dies ebenfalls ausdrücklich gesagt bzw. sagen müssen (vgl. BGE 129 II 305 E. 1.1 S. 307 f.).

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung und in seiner Eigenschaft als Mitglied des Initiativkomitees zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Nachdem die Sammelfrist für die vorliegende Initiative am 7. April 2005 abgelaufen ist, ist fraglich, ob der Beschwerdeführer noch ein aktuelles praktisches Interesse an der Beschwerde hat. Diese Frage kann jedoch offen bleiben, da die Beschwerde - wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt - ohnehin unbegründet ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

1.3 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren hat die Beschwerdeschrift nach Art. 108 Abs. 2 OG unter anderem die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Lassen die Begehren oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so ist dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Behebung des Mangels anzusetzen (Art. 108 Abs. 3 OG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind an Begehren und Begründung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Aus den Beschwerdeschriften muss aber ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Die Begründung der Beschwerde muss sich in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinander setzen. Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, sie muss aber immerhin sachbezogen sein. Eine Nachfrist ist nur anzusetzen, wenn die Angaben in der Beschwerde unklar, d.h. mehrdeutig sind. Die Nachfrist kann jedoch nicht dazu dienen, eine inhaltlich ungenügende Rechtsschrift zu ergänzen (BGE 130 I 312 E. 1.3.1 S. 320; BGE 123 II 359 E. 6b/bb S. 369; BGE 118 Ib 134 E. 2, je mit Hinweisen). Auf die vorliegende Beschwerde kann nur eingetreten werden, soweit die erwähnten Begründungsanforderungen erfüllt sind.
(...)

3. Zu beurteilen ist der Antrag des Beschwerdeführers, die Bundeskanzlei sei anzuweisen, mangelhafte

BGE 131 II 449 S. 453

Stimmrechtsbescheinigungen auf Unterschriftsformularen für Volksinitiativen von den verantwortlichen Gemeinden nachbessern zu lassen.

3.1 Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Bundeskanzlei gesamthaft und spätestens 18 Mo-

nate seit der Veröffentlichung im Bundesblatt einzureichen (Art. 71 Abs. 1 BPR). Das Zustandekommen einer Volksinitiative hängt unter anderem von der Einreichung der vorgeschriebenen Anzahl gültiger Unterschriften innert der Sammelfrist ab (Art. 72 Abs. 1 BPR). Unterschriften von Personen, deren Stimmrecht nicht bescheinigt worden ist, sind ungültig (Art. 72 Abs. 2 lit. b BPR). Die für das Referendum aufgestellten Bestimmungen über Unterschrift (Art. 61 BPR), Stimmrechtsbescheinigung (Art. 62 BPR) und Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung (Art. 63 BPR) gelten nach Art. 70 BPR sinngemäss auch für die Volksinitiative. Die Stimmrechtsbescheinigung ist in Art. 62 BPR wie folgt geregelt: Art. 62 Stimmrechtsbescheinigung
1 Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der Amtsstelle zuzustellen, die nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständig ist. 2 Die Amtsstelle bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück. 3 Die Bescheinigung muss in Worten oder Ziffern die Zahl der bescheinigten Unterschriften angeben; sie muss datiert sein und die eigenhändige Unterschrift des Beamten aufweisen und dessen amtliche Eigenschaft durch Stempel oder Zusatz kennzeichnen. 4 Das Stimmrecht der Unterzeichner kann für mehrere Listen gesamthaft bescheinigt werden. Eine nachträgliche Behebung von Bescheinigungsmängeln, wie sie Art. 65 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in der Fassung vom 17. Dezember 1976 (AS 1978 S. 688) zuliess, ist seit der Gesetzesrevision vom 21. Juni 1996 (AS 1997 S. 753) nicht mehr vorgesehen (Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung

über die politischen Rechte, BBl 1993 III 493).

3.2 Aus Art. 62 Abs. 1 BPR in Verbindung mit Art. 71 Abs. 1 und 72 Abs. 2 lit. b BPR ergibt sich, dass die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen den Initianten obliegt. Der Bundesrat führt in der Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 1993 III 491) aus, die vorgeschlagene und vom Gesetzgeber übernommene Lösung sei sämtlichen Regelungsvorschlägen vorzuziehen, die darauf abzielten, die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen Behörden aufzubürden; eine solche Regelung müsste zumal bei der heutigen Kadenz an Volksbegehren eine zum Vorteil der Stimmberechtigten und Steuerzahler bewusst personell gering dotierte Stabsstelle zeitlich hoffnungslos überfordern und lahm legen, ganz abgesehen von den kaum lösbaren Fragen um Überprüfungs- und Beschwerdemöglichkeiten bei amtlichen Fehlern, die bei solchen Dokumentenmengen unvermeidbar wären.

3.3 Nach Auffassung der Bundeskanzlei laufen die Begehren des Beschwerdeführers auf eine so genannte Nachbescheinigung hinaus. Die Unterschriftenlisten seien der Bundeskanzlei nach Art. 71 BPR gesamthaft und spätestens 18 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt einzureichen, und eingereichte Unterschriftenlisten dürften nicht zurückgegeben werden. Das Begehren des Beschwerdeführers könnte somit erst nach Einreichung aller Unterschriften erfüllt werden. Eine solche nachträgliche Behebung von Bescheinigungsmängeln im Sinne einer Nachbescheinigung sei seit der Gesetzesrevision vom 21. Juni 1996 (AS 1997 S. 753) jedoch ausgeschlossen (BBl 1993 III 493). Dies führe für die Stimmberechtigten indessen nicht zu wesentlichen Nachteilen. Die Bundeskanzlei habe seit dem 1. Januar 2000 im Durchschnitt pro Referendum oder Volksinitiative weniger als 1.7 Promille der eingereichten Unterschriften als ungültig erklären müssen.

3.4 Der Beschwerdeführer führt aus, es gehe ihm nicht um Nachbescheinigungen im Sinne der nachträglichen Einholung von Bescheinigungen nach Ablauf der Sammelfrist, sondern um die Behebung von Bescheinigungsmängeln, welche die Gemeinden verursacht hätten. Er zeigt jedoch nicht auf, wie die Bundeskanzlei unter der Herrschaft des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in seiner heutigen Fassung in der Lage sein soll, die kommunalen Bescheinigungsmängel zu beheben.

3.4.1 Aus Art. 62 Abs. 1 BPR ergibt sich klar, dass die Stimmrechtsbescheinigungen bei der zuständigen Stelle rechtzeitig vor Ablauf der Sammelfrist einzuholen sind. Die Unterschriftenlisten sind innert der Frist von 18 Monaten der Bundeskanzlei gesamthaft einzureichen (Art. 71 Abs. 1 BPR). Diese gesetzliche

Regelung, die für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend ist (Art. 191 BV), setzt somit voraus, dass die Unterschriftenlisten im Zeitpunkt der Einreichung bei der Bundeskanzlei mit der Stimmrechtsbescheinigung versehen sind. Nützt ein Initiativkomitee die Frist von 18 Monaten bis zur Einreichung der Unterschriften aus, so ist es nicht mehr möglich, allfällige Nachbesserungen der Stimmrechtsbescheinigungen innert der Sammelfrist vorzunehmen. Insoweit ist der Bundeskanzlei zuzustimmen, wenn sie darlegt, das Begehren des Beschwerdeführers laufe auf eine so genannte Nachbescheinigung hinaus, welche mit der Gesetzesrevision vom 21. Juni 1996 abgeschafft worden sei (s. vorne E. 3.1 und 3.3).

3.4.2 Der Beschwerdeführer bestreitet diese Interpretation seiner Begehren. Aus seinen Ausführungen ergibt sich, dass er eine Nachbesserung mangelhafter Stimmrechtsbescheinigungen innerhalb der Sammelfrist anzustreben scheint. Hierzu bietet die Bundeskanzlei Hand, indem sie dem Beschwerdeführer in Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung anbietet, fehlbare Gemeinden auf die Vorkommnisse im Rahmen der Stimmrechtsbescheinigungen aufmerksam zu machen und gegebenenfalls vor der Einreichung der Volksinitiative zur Behebung von Mängeln einzuladen, wenn das lnitiativkomitee präzise Angaben über festgestellte Mängel vorlegt und die entsprechenden Gemeinden namentlich nennt. Damit wird das Anliegen des Beschwerdeführers im Rahmen der heute geltenden Regelung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte erfüllt.

3.4.3 Das weiter gehende Begehren des Beschwerdeführers, die Bundeskanzlei habe mangelhafte Stimmrechtsbescheinigungen von den verantwortlichen Gemeinden nachbessern zu lassen, ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar.

3.4.3.1 Wird der Antrag des Beschwerdeführers als Gesuch um Nachbescheinigung verstanden, so erscheint dies - wie in E. 3.4.1 hiervor erwähnt - aufgrund der Gesetzesrevision von 1996 als unzulässig.

3.4.3.2 Wird der Antrag jedoch im Sinne einer Nachbesserung der Stimmrechtsbescheinigungen vor Ablauf der Sammelfrist verstanden, so würde dies voraussetzen, dass die Unterschriftenlisten rechtzeitig vor Ablauf der Sammelfrist eingereicht werden. Nur so wäre die Bundeskanzlei in der Lage, die Unterschriften mit

mangelhafter Stimmrechtsbescheinigung noch vor Ablauf der Sammelfrist auszusondern und den Gemeinden zur Nachbesserung zuzustellen. Für ein solches Vorgehen bietet das Bundesrecht indessen keine Grundlage. Die Sammelfrist beträgt von Verfassungs wegen 18 Monate (Art. 139 Abs. 1 BV in der seit dem 1. August 2003 geltenden Fassung). Die Stimmrechtsbescheinigungen sind bei der zuständigen Stelle rechtzeitig vor Ablauf der Sammelfrist einzuholen (Art. 62 Abs. 1 BPR; s. vorne E. 3.4.1). Mangelhafte Stimmrechtsbescheinigungen sind nach der Abschaffung der so genannten Nachbescheinigungen ebenfalls vor Ablauf der Frist korrigieren zu lassen (s. vorne E. 3.1 und 3.4.1). Bei Unterschriften, für welche die Stimmrechtsbescheinigung in den letzten Tagen vor Ablauf der Sammelfrist eingeholt wird, besteht die Gefahr, dass die Bescheinigung nicht mehr

rechtzeitig erteilt werden kann oder allfällige Bescheinigungsmängel nicht mehr innerhalb der Sammelfrist korrigiert werden können. Der Gesetzgeber hat solchen praktischen Schwierigkeiten im Rahmen der Teilrevision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 21. Juni 1996 insoweit Rechnung getragen, als er die Sammelfrist beim fakultativen Referendum von früher 90 auf neu 100 Tage verlängerte (Botschaft des Bundesrats in BBl 1993 III 490 ff.; Art. 59 BPR). Bei der Volksinitiative erschien eine analoge Verlängerung der Sammelfrist nicht erforderlich: Während beim fakultativen Referendum innert 100 Tagen 50'000 Unterschriften zu sammeln und bescheinigen sind (Art. 141 BV und 59 BPR), ist die Sammelfrist bei Volksinitiativen mit 18 Monaten für 100'000 Unterschriften grosszügiger bemessen. Diese Sammelfristen beziehen sich nach dem klaren Willen des Gesetzgebers nicht nur auf das eigentliche Sammeln der Unterschriften, sondern zusätzlich auch auf die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen und die Korrektur mangelhafter Bescheinigungen. Die Initiativkomitees haben dies bei der Unterschriftensammlung zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen nicht den Behörden übertragen wollte (s. vorne E. 3.2). Damit wurde auch die Nachbesserung von mangelhaften Stimmrechtsbescheinigungen durch die Bundeskanzlei ausgeschlossen.

3.4.3.3 Es ergibt sich, dass der Beschwerdeführer die bescheinigten Unterschriften gesamthaft innert der Sammelfrist von 18

Monaten einzureichen hat und die Bundeskanzlei keine Möglichkeit hat, mangelhafte Bescheinigungen während der Sammelfrist nachbessern zu lassen.

3.5 Der weiteren Kritik des Beschwerdeführers an der Verfügung der Bundeskanzlei kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Insbesondere ist der Vorwurf, die Argumentation der Bundeskanzlei sei widersprüchlich, unzutreffend. Die Bundeskanzlei nimmt ihre gesetzlichen Pflichten im Zusammenhang mit den Stimmrechtsbescheinigungen äusserst umsichtig wahr und interveniert bei den Gemeinden vor Ablauf der Sammelfrist, wenn ihr Probleme wegen mangelhafter Bescheinigungen von den Initianten rechtzeitig mitgeteilt werden (Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung). Mit diesem Vorgehen wahrt sie die Rechte der Stimmberechtigten und richtet ihr Handeln nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus (Art. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes des Bundes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]). Zudem trägt sie dem Willen des Gesetzgebers, der die so genannte Nachbescheinigung abgeschafft hat und keine Einholung von Stimmrechtsbescheinigungen durch die Behörden einführen wollte (s. E. 3.1 und 3.2 hiervor), Rechnung. Schliesslich sorgt die Bundeskanzlei mit ihrem Vorgehen auch dafür, dass die Sammelfrist vom Initiativkomitee möglichst optimal genutzt werden kann. Auf weiterführende Massnahmen seitens der Bundeskanzlei hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch.

4. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Da der Beschwerdeführer unterliegt, wäre er an sich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Er führt jedoch die Beschwerde 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 (vgl. Urteil 1A.91/ 2003 vom 6. Juni 2003, E. 3 nicht publ. in BGE 129 II 305).