



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A- Post

Schweizerische Bundeskanzlei
Sektion Politische Rechte
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 18. Juni 2013 hs

**Vorentwurf einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte:
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. März 2013 haben Sie die Kantonsregierungen im Auftrag des Bundesrates mit Frist bis zum 30. Juni 2013 eingeladen, zum Vorentwurf einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (nachfolgend: VE BPR) Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir dieser Gelegenheit nach und stellen folgende

I. Anträge

1. Es seien Art. 62 Abs. 1 und Abs. 2 zweiter Satz sowie Art. 70 Abs. 2 VE BPR zu streichen. Es sei die Regelung der Fristen für die Zustellung der Unterschriftenlisten zur Stimmrechtsbescheinigung durch die Referendums- bzw. Initiativkomitees sowie für die Rücksendung der Stimmrechtsbescheinigungen durch die zuständigen Amtsstellen entsprechend unseren Ausführungen in der Begründung nochmals zu überprüfen.
2. Art. 85 Abs. 1 VE BPR sei nochmals zu überprüfen.

II. Allgemeine Bemerkungen zu Art. 13 Abs. 3 VE BPR

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung bezeichnet Nachzählungen bei Volksabstimmungen bei sehr knappen Resultaten auch ohne glaubhaft gemachte Unregelmässigkeiten als angezeigt und empfiehlt dem Gesetzgeber, dies zu konkretisieren, sei es durch eine zahlenmässige Abgrenzung zwischen "knapp" und "sehr knapp" oder aber durch abstraktere Umschreibung. Des Weiteren sind äusserst knappe Volksabstimmungsergebnisse gemäss Bundesgericht angesichts der möglichen Irrtumsquellen per se mit eigentlichen Unregelmässigkeiten gleichzusetzen und erheischen eine Nachzählung, deren Voraussetzungen vom Bundesgesetzgeber

festzulegen sind (vgl. hierzu den Begleitbericht zum Vorentwurf vom 8. März 2013 (nachstehend: Begleitbericht), S. 9 mit Verweis auf BGE 136 II 132).

Der VE BPR sieht entsprechend einer von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats unterstützten parlamentarischen Initiative vom 23. Dezember 2011 von NR Joder (11.502) und entgegen des zitierten Bundesgerichtsentscheids davon ab, sehr knappe Ergebnisse einer Unregelmässigkeit gleichzusetzen (S. 8 ff., 21 ff., 32 f.) und will Nachzählungen auch bei sehr knappen Abstimmungsergebnissen vom Glaubhaftmachen von Unregelmässigkeiten abhängig machen. Davon betroffen sind Abstimmungsvorlagen des Bundes. Eine entsprechende Präzisierung der Gesetzesgrundlage ist nachvollziehbar und entspricht auch der Haltung der Staatsschreiberkonferenz.

III. Begründung der einzelnen Anträge

1. Zu Antrag 1 (Stimmrechtsbescheinigungen bei Volksbegehren)

Art. 62 VE BPR sieht vor, dass Unterschriftenlisten laufend, spätestens aber rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Amtsstelle zuzustellen sind (Abs. 1), wobei sie Listen, die ihr vor dem 81. Tag der Referendumsfrist eingereicht worden sind, vor dem 95. Tag zurückgibt (Abs. 2 Satz 2). Diese Bestimmungen gelten gemäss Art. 70 Abs. 1 VE BPR sinngemäss auch für die Volksinitiative, wobei die Amtsstelle die Unterschriftenlisten zu Volksinitiativen, die ihr vor Beginn des 14. Monats der Sammelfrist zur Stimmrechtsbescheinigung eingereicht worden sind, vor Beginn des 17. Monats zurückgibt (Art. 70 Abs. 2).

Gemäss Begleitbericht soll den Urheberkomitees damit eine *Gewähr fristgerechter Rücksendung* aller bis zum 80. Tag der Referendumsfrist bzw. bis zum Beginn des 14. Monats der Sammelfrist bei Volksinitiativen zur Stimmrechtsbescheinigung eingereichten Unterschriften gegeben werden (Seite 12). Es wird darauf hingewiesen, dass Unterschriften, welche ein Komitee nach dieser Frist zur Stimmrechtsbescheinigung einreicht, zwar nicht unbehandelt zu lassen seien. Da sie aber nicht mehr von der Erledigungsgarantie erfasst seien, würden Komitees animiert, alle bereits gesammelten Unterschriften bis zum 80. Tag bzw. bis zum Beginn des 14. Monats einzureichen (Seite 35).

Es geht hierbei um die Thematik, dass Unterschriftenlisten mit Ablauf der Referendums- bzw. Initiativfrist der Bundeskanzlei samt Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden müssen. Das geltende Recht sieht vor, dass die Unterschriftenlisten rechtzeitig vor Ablauf der Frist der zuständigen Amtsstelle zuzustellen sind, worauf diese bescheinigt, dass die Unterzeichnenden in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und die Listen unverzüglich den Absenderinnen und Absendern zurückgibt (vgl. Art. 62 Abs. 1 und 2 sowie Art. 70 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1)).

In der Praxis hat diese Regelung zur Konsequenz, dass die Stimmrechtsbescheinigung einerseits zur Gültigkeitsvoraussetzung von Referenden bzw. Volksinitiativen wird und es aber andererseits ab dem Moment der Zustellung der Unterschriftenlisten an die zuständige Amtsstelle vom durch die Komitees nicht beeinflussbaren Behördenverhalten abhängt, ob die Unterschriften rechtzeitig beglaubigt werden bzw. die Stimmrechtsbescheinigungen rechtzeitig bei den Komitees eintreffen. Art. 62 Abs. 1 und 2 bzw. 70 VE BPR will diese Problematik aufgreifen. Dieser Lösungsansatz erscheint jedoch als wenig tauglich, zumal er weder bürger- noch volksrechtsfreundlich ist. Die unsichere Variable des Behördenverhaltens bleibt für die nicht von der Erledigungsgarantie erfasste Zeitspanne bestehen. Wollen die Komitees sichergehen, dass sie die Stimmrechtsbescheinigung für die gesammelten Unterschriften rechtzeitig erhalten, müssen sie diese innert einem im Vergleich zu den durch die Bundesverfassung für Referenden und Volksinitiativen vorgesehenen Fristen erheblich verkürzten Zeitraum sammeln (vgl. Art. 139 Abs. 1 sowie 141 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV, SR 101). Dies entspricht nicht dem Willen des Verfassungsgebers (vgl. den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001, 99.436, S. 4818, 4820 sowie AB S 2001 S. 488 ff., wo im Rahmen der parlamentarischen Initiative zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte explizit auf eine Verkürzung der Referendumsfrist verzichtet wurde und eine vorgeschlagene Verkürzung der Initiativfrist von 18 auf 12 Monate im Ständerat scheiterte).

In einem kürzlich ergangenen Urteil befasste sich das Bundesgericht mit der Thematik (1C_606/2012 vom 5. Juni 2013). Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz AUNS hatte Beschwerde erhoben, nachdem die Bundeskanzlei verfügt hatte, dass ein gemeinsam von der AUNS und den Jungsozialisten ergriffenes Referendum mangels der erforderlichen Unterschriftenzahl nicht zustande gekommen sei. Unter Verweis auf Art. 59 BPR führte das Bundesgericht aus, dass die Urheber des Referendums selber zu verantworten hätten, dass Tausende Unterschriften von den für die Beglaubigung zuständigen Behörden verspätet und deshalb nicht mehr berücksichtigt worden seien. Es sei zwar als Fehler zu betrachten, wenn die fraglichen Unterschriften von der zuständigen Amtsstelle einen Tag vor Fristablauf mit B- anstatt mit A-Post verschickt worden seien. Da das Referendumskomitee aber die Unterschriften sehr knapp zur Beglaubigung übergeben habe, hätte es auch Vorkehrungen treffen müssen, dass diese danach rechtzeitig an die Bundeskanzlei gelangen. Diese Begründung erscheint als realitätsfern, zumal sich die Frage stellt, worin diese Vorkehrungen des Komitees in der Praxis bestehen sollen. Es wäre wünschenswert, dass eine Lösung gefunden werden könnte, bei welcher die Verantwortung der rechtzeitigen Stimmrechtsbescheinigung von den zuständigen Amtsstellen getragen würde. Referendums- bzw. Initiativkomitees, welche nicht beeinflussen können, wie schnell die Unterschriften beglaubigt und ob die Stimmrechtsbescheinigungen durch die Amtsstellen rechtzeitig versendet werden, sollen auch die Konsequenzen dafür nicht tragen müssen.

Als Beispiel für eine entsprechende Lösung sei an dieser Stelle auf das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) des Kantons Bern (BSG 141.1) hingewiesen, welches vorsieht, dass die Unterschriftenbogen und -karten mit den Stimmrechtsbescheinigungen spätestens 30 Tage nach Ablauf der Referendumsfrist durch einen oder mehrere Unterzeichner der Staatskanzlei

oder an deren Adresse einer schweizerischen Poststelle übergeben werden müssen (Art. 57 Abs. 1 und 58 Abs. 1 GPR BE für das kantonale Referendum sowie Art. 64 Abs. 1 GPR BE für die Initiative).

Nicht zuletzt auch angesichts des Wortlauts der Bundesverfassung sollte eine entsprechende Lösung geprüft werden. In Art. 138 Abs. 1 bzw. Art. 139 Abs. 1 BV wird festgehalten, dass 100'000 Stimmberechtigte innert 18 Monaten seit der amtlichen Veröffentlichung ihrer Initiative eine Total- bzw. Teilrevision der Bundesverfassung vorschlagen bzw. verlangen können und gemäss Art. 141 Abs. 1 werden dem Volk Erlasse zur Abstimmung vorgelegt, wenn es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen. Bürgerinnen und Bürger könnten aufgrund dieses Wortlauts nach Treu und Glauben durchaus davon ausgehen, dass sie die vollen 18 Monate bzw. 100 Tage Zeit zur Verfügung haben, um die Unterschriften zu sammeln. Dass diese in dieser Zeitspanne bereits bescheinigt werden müssen, geht aus der Bundesverfassung nicht hervor und sollte deshalb zur Gültigkeit von Initiativen bzw. Referenden auch nicht verlangt werden, was durch eine entsprechende Anpassung des BPR erreicht werden könnte.

2. Zu Antrag 2 (Beobachtung von Urnengängen)

Gemäss Art. 85 Abs. 1 VE BPR sollen die Kantone gesetzlich vorsehen, dass Stimmberechtigte den Urnengang und die Resultatermittlung beobachten können oder Urnengang und Resultatermittlung durch eine kantonale Kommission beobachten lassen. Im Begleitbericht wird dazu angeführt, dass den Kantonen Regelungsspielraum zu belassen sei, weil die Auszählorganisation in den verschiedenen Kantonen zu stark divergiere, als dass eine einheitliche eidgenössische Regelung den kantonalen Unterschieden gerecht werden könnte (S. 35). Es solle den Kantonen anheimgestellt bleiben, welcher Methode sie den Vorzug geben. Wer bereits entsprechende Mechanismen habe, solle sie fortführen können (S. 27).

Wir stimmen diesen Ausführungen insoweit zu, als wir es als wichtig erachten, dass den Kantonen Regelungsspielraum belassen wird. Es ist zu vermeiden, dass im Bereich der Durchführung von Urnengängen zu sehr in die Organisationsautonomie der Kantone eingegriffen wird. In Hinblick darauf scheint aber Art. 85 Abs. 1 Satz 2 VE BPR, welcher explizit von einer kantonalen Kommission spricht, zu engmaschig formuliert. Es wäre vorzuziehen, dass den Kantonen als Alternative zur Beobachtung durch Stimmberechtigte Raum gelassen würde, den Urnengang und die Resultatermittlung auch in einer anderen Organisationsform als derjenigen der kantonalen Kommission beobachten zu lassen.

Seite 5/5

Zug, 18. Juni 2013

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Beat Villiger
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Staatskanzlei
- Direktion des Innern (2)