



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2020

**Von Verfügungen über das (Nicht-)Zustandekommen eidgenössischer
Referenden und den Tücken bei deren Anfechtung, Bemerkungen zu BGE
146 I 126, Sozialdemokratische Partei Neuenburg et al. gegen
«Überparteiliches Komitee gegen immer mehr staatliche Abgaben»**

Markic, Luka

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.150>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-190366>

Journal Article

Published Version



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0) License.

Originally published at:

Markic, Luka (2020). Von Verfügungen über das (Nicht-)Zustandekommen eidgenössischer Referenden und den Tücken bei deren Anfechtung, Bemerkungen zu BGE 146 I 126, Sozialdemokratische Partei Neuenburg et al. gegen «Überparteiliches Komitee gegen immer mehr staatliche Abgaben». *sui-generis.ch*:395-404.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.150>

Von Verfügungen über das (Nicht-) Zustandekommen eidgenössischer Referenden und den Tücken bei deren Anfechtung

Bemerkungen zu BGE 146 I 126, Sozialdemokratische Partei Neuenburg et al. gegen «Überparteiliches Komitee gegen immer mehr staatliche Abgaben»

Das kürzlich ergangene Bundesgerichtsurteil BGE 146 I 126 beschäftigt sich mit der Frage der Anfechtbarkeit von Verfügungen der Bundeskanzlei im Zusammenhang mit dem Zustandekommen von eidgenössischen Referenden. Aufgrund einer Gesetzesänderung aus dem Jahre 2007 war es dem Bundesgericht verwehrt, auf die Beschwerde einzutreten. Dieser Kommentar befasst sich nicht nur mit dem Bundesgerichtsurteil, sondern zeigt ebenfalls auf, wie es beinahe unbemerkt zur Rechtsschutzeinschränkung bei den politischen Rechten in eidgenössischen Angelegenheiten kam.

I. Vorgeschichte	396
II. Sachverhalt	396
III. Erwägungen	397
IV. Bemerkungen zum Urteil	397
1. Zustandekommen eines Referendums	398
2. Art. 80 Abs. 2 Satz BPR und der vermeintlich klare Wortlaut	398
3. Würdigung des Urteils im Lichte des vermeintlich «klaren» Wortlauts	401
4. Mögliche Folgen des Urteils	402
V. Schlussgedanken	403

Zitiervorschlag:

LUKA MARKIĆ, Von Verfügungen über das (Nicht-) Zustandekommen eidgenössischer Referenden und den Tücken bei deren Anfechtung, sui generis 2020, S. 395

Luka Markić, MLaw, Doktorand und wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Andreas Kley) der Universität Zürich (luka.markic@rwi.uzh.ch).

URL: sui-generis.ch/150

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.150>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Vorgeschichte

- 1 Mit Beschluss vom 27. September 2019¹ lehnte die Bundesversammlung die eidgenössische Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie»² ab und stellte ihr gleichzeitig einen indirekten Gegenentwurf³ entgegen. Daraufhin zog das Initiativkomitee seine Volksinitiative bedingt zurück.⁴ Der indirekte Gegenentwurf des Parlaments hat die Änderung des Erwerbsersatzgesetzes⁵ zur Folge und sieht einen zweiwöchigen bezahlten Vaterschaftsurlaub vor, der, wie die Mutterschaftsentschädigung, über die Erwerbsersatzordnung finanziert werden soll. Gegen die Änderung des EOG wurde erfolgreich das Referendum ergriffen.⁶
- 2 Im Rahmen der Unterschriftensammlung für das Referendum sah sich das Komitee fortlaufend mit dem Vorwurf konfrontiert, dass es die für das Zustandekommen des Referendums notwendigen Unterschriften mit unlauteren Methoden gesammelt hätte.⁷ Die Unterschriftensammler hätten, so der Vorwurf, im Rahmen der Sammlung vermehrt und vornehmlich in der Westschweiz um Unterschriften geworben, indem sie behauptet hätten, dass sie für den Vaterschaftsurlaub sammeln, was bei einem Referendum gegen den Vaterschaftsurlaub offensichtlich nicht der Wahrheit entsprechen würde.⁸ Daraufhin kündigte namentlich die Sozialdemokratische Partei Neuenburgs an, beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Verfügung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen des Referendums einreichen zu wollen, um die Rechtmässigkeit der Unterschriftensammlung überprüfen zu lassen.⁹

1 Bundesbeschluss vom 27. September 2019 über die Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» (BBl 2019 6853).

2 Vorprüfung vom 10. Mai 2016 der eidgenössischen Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» (BBl 2016 4105).

3 Änderungen vom 27. September 2019 des EOG (BBl 2019 6855).

4 Bedingter Rückzug vom 7. Oktober 2019 der eidgenössischen Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» (BBl 2019 6863).

5 Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft vom 25. September 1952 (EOG; SR 834.1).

6 Verfügung der Bundeskanzlei vom 4. Februar 2020 über das Zustandekommen des Referendums gegen die Änderung vom 27. September 2019 des EOG (BBl 2020 1223).

7 Tages-Anzeiger vom 6. Februar 2020 (Wie aus dem Vaterschafts-ein «Lügen-Referendum» wurde).

8 NZZ vom 4. Februar 2020 (Sie dachten, sie unterschreiben für und nicht gegen den Vaterschaftsurlaub: Passanten wurden von bezahlten Unterschriftensammlern getäuscht).

9 NZZ am Sonntag vom 8. Februar 2020 (Beim Unterschriftensammeln wird geschummelt: Jetzt soll die Justiz eingreifen).

II. Sachverhalt

Mit Verfügung vom 4. Februar 2020 stellte die Schweizerische Bundeskanzlei gestützt auf die Art. 59a–66 BPR¹⁰ das Zustandekommen des Referendums gegen die Änderung vom 27. September 2019 des Erwerbsersatzgesetzes fest, da es die in Art. 141 Abs. 1 BV¹¹ verlangten 50'000 gültigen Unterschriften erreichte. Von insgesamt 55'120 eingereichten Unterschriften waren deren 54'489 gültig. Die Verfügung wurde im Bundesblatt¹² veröffentlicht und dem Referendumskomitee mitgeteilt.

Gegen die Verfügung über das Zustandekommen des Referendums erhoben die Sozialdemokratische Partei Neuenburgs und drei Stimmbürger zusammen beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie gleichzeitig Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. In der Sache beantragten sie sinngemäss die Aufhebung der Verfügung vom 4. Februar 2020 und die Feststellung, dass aufgrund einer Verletzung von Art. 34 BV die Zahl gültiger Unterschriften für das Zustandekommen eines Referendums nicht erreicht wurde. Eventualiter beantragten sie die Feststellung, dass die in den Kantonen Neuenburg, Waadt, Freiburg, Wallis und Genf gesammelten 9'935 Unterschriften aufgrund schwerwiegender Unregelmässigkeiten bei der Unterschriftensammlung ungültig seien und das Referendum deshalb nicht zustande gekommen sei. In verfahrensrechtlicher Sicht beantragten sie, dass der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren sei und dass, im Sinne einer vorsorglichen Massnahme, die Durchführung einer Volksabstimmung zur besagten Bundesgesetzänderung bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils in der Sache auszusetzen sei. Ferner beantragten sie, das Verfahren vor Bundesgericht bis zum Vorliegen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu sistieren.

Das Bundesverwaltungsgericht übermittelte die bei ihm eingereichte Beschwerde mit Brief vom 9. März 2020 zuständigkeitshalber an das Bundesgericht. Ein Schriftwechsel fand nicht statt.

10 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1).

11 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

12 Verfügung über das Zustandekommen des Referendums gegen die Änderung des EOG (Fn. 6).

III. Erwägungen

- 6 Das Beschwerderecht im Bereich der politischen Rechte steht jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG¹³). Ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache ist nicht erforderlich.¹⁴ Die drei Beschwerde führenden natürlichen Personen, allesamt Schweizer Bürger, besitzen das Stimmrecht auf Bundesebene und sind somit beschwerdebefugt. Die Frage zum Beschwerderecht der Sozialdemokratischen Partei Neuenburgs liess das Bundesgericht dagegen offen (E. 1.1).
- 7 Verfügungen betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie Volkswahlen und -abstimmungen können gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. b VGG¹⁵ nicht mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Für die Behandlung ebensolcher Verfügungen ist das Bundesgericht zuständig (E. 1.2.).¹⁶
- 8 Gemäss Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG können Verfügungen der Bundeskanzlei Gegenstand einer Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen sein. Nach Art. 80 Abs. 2 BPR, in der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Fassung, können Verfügungen der Bundeskanzlei über das *Nicht-Zustandekommen* einer Volksinitiative oder eines Referendums beim Bundesgericht angefochten werden.
- 9 Aus dem Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 BPR ergibt sich, dass Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen eines Referendums nicht beim Bundesgericht angefochten werden können. In der bis zum 1. Januar 2008 geltenden Fassung des Art. 80 Abs. 2 BPR war demgegenüber die Beschwerde ans Bundesgericht gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das *Zustandekommen* eines Referendums zulässig.¹⁷ Aus der Botschaft des Bundesrates über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31. Mai 2006 lassen sich für die Änderung des Wortlautes von Art. 80 Abs. 2 BPR keine Gründe entnehmen.¹⁸

13 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

14 BGE 138 I 171 E. 1.3.

15 Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32).

16 Mit Verweis auf die Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202), hier S. 4388.

17 AS 2006 1205, hier S. 1244.

18 Botschaft vom 31. Mai 2006 über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 2006 5261), hier S. 5302f.

Auch in der Lehre liessen sich hierzu keine Erklärungen finden.¹⁹ Dennoch ist, so das Bundesgericht weiter, der Wortlaut der Norm klar. Aufgrund dieser Tatsache sind die Gründe für ein Abweichen von der wörtlichen Bedeutung mittels Auslegung nicht erfüllt.²⁰ Im Gegensatz zu Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen von Referenden hat die Bundeskanzlei im vorliegenden Fall der Verfügung über das Zustandekommen des Referendums keine Rechtsmittelbelehrung beigefügt (E. 1.3).

Das Bundesgericht ist auf die Beschwerde gegen die Verfügung über das Zustandekommen des Referendums aufgrund des fehlenden Anfechtungsobjektes nicht eingetreten. Die (reduzierten) Kosten des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer. Eine Entscheidung über die Anträge betreffend die aufschiebende Wirkung und vorsorglichen Massnahmen ist mit Erledigung der Beschwerde obsolet (E. 2, nicht veröffentlicht). Das Urteil erging in einer Fünferbesetzung.

IV. Bemerkungen zum Urteil

Das rubrizierte Bundesgerichtsurteil befasst sich mit dem Rechtsschutz wegen Verletzung politischer Rechte gegen Verfügungen der Bundeskanzlei, wobei die Frage nach der formellen Zulässigkeit der Beschwerde im Vordergrund steht. Im Folgenden ist demnach zunächst auf die gesetzlichen Bestimmungen zur Verfügung der Bundeskanzlei betreffend Zustandekommen eidgenössischer Referenden (Ziff. 1) sowie auf deren Anfechtungsmöglichkeit gemäss Art. 80 Abs. 2 BPR einzugehen (Ziff. 2), bevor eine Würdigung des Urteils vorgenommen wird (Ziff. 3).

19 Mit Verweis auf GEROLD STEINMANN / ADRIAN MATTLE, in: Niggli/ Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 88 N 3 (zit. BSK BGG-BEARBEITERIN); ANDREAS GLASER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 2017, S. 415 und 419; EVA MARIA BELSER / BERNHARD WALDMANN / RENÉ WIEDERKEHR, Staatsorganisationsrecht, Zürich 2017, S. 353; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, S. 641 und 653; HANSJÖRG SEILER, in: Seiler/Werdth/Güngerich/Oberholzer (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG), Stämpfli Handkommentar, 2. Aufl., Bern 2015, Art. 88 N 8 und Art. 82 N 120; REGINA KIENER / BERNHARD RÜTSCHKE / MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich et al. 2015, S. 442; ALAIN WURZBURGER, in: Corboz/Wurzburger/Ferrari/Frésard/Aubry Girard (Hrsg.), Commentaire de la LTF, 2. Aufl., Bern 2014, Art. 82 N 111; ANDREAS AUER / GIORGIO MALINVERNI / MICHEL HOTTELLIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, 3. Aufl., Bern 2013, N 2150; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, N 1727.

20 BGE 145 II 328 E. 3.1; siehe auch unten Rz. 27.

1. Zustandekommen eines Referendums

- 12 Ein Bundesgesetz wird dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn es 50'000 Stimmberechtigte (oder acht Kantone) innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses im Bundesblatt verlangen (Art. 141 Abs. 1 BV). Nach Ablauf der Referendumsfrist stellt die Bundeskanzlei fest, ob das Referendum die vorgeschriebene Zahl gültiger Unterschriften aufweist (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BPR).
- 13 Weist das Referendum weniger als 25'000 Unterschriften auf, so veröffentlicht die Bundeskanzlei im Bundesblatt lediglich den Hinweis, dass die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BPR). Die Bestimmung, wonach keine förmliche Verfügung erlassen wird, wenn das Referendum das verfassungsmässige Quorum um mehr als die Hälfte verfehlt, trat am 1. April 1997 in Kraft.²¹ Zur Begründung der Gesetzesänderung wird in der Botschaft des Bundesrates auf einen Rechtsfall aus dem Jahr 1988 hingewiesen:²² Gegen die Änderung vom 18. Dezember 1987 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Insiderstrafnorm)²³ sowie gegen das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG)²⁴ ergriffen damals zwei Komitees jeweils das Referendum. Da die Komitees für die erste Referendumsvorlage 14 und gegen die zweite Referendumsvorlage 19 Unterschriften sammelten, verfügte die Bundeskanzlei in beiden Fällen ein Nichtzustandekommen.²⁵ Gegen beide Verfügungen führten die Komitees erfolglos Beschwerde vor Bundesgericht.²⁶ Die damalige Rechtslage ermöglichte somit jedem einzelnen Stimmberechtigten, mit der Einreichung von ein paar wenigen Unterschriften und dem darauf folgenden Verfügungs- und Beschwerdeverfahren das Inkrafttreten eines Erlasses um Monate hinauszuzögern. Mit der Einführung der Regelung in Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BPR wollte der Gesetzgeber solche Missbräuche verhindern. Er wies zu Recht darauf hin, dass das missbräuchliche Ergreifen des Referendums «mit guten demokratischen Gepflo-

21 AS1997753.

22 Botschaft vom 1. September 1993 über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom (BBl1993 III 445), S. 494 mit Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts vom 29. September 1988, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB/JAAC) 53.19.

23 Änderung vom 18. Dezember 1987 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (BBl1988 I 3).

24 Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht (BBl1988 I 5).

25 Verfügungen der Bundeskanzlei vom 1. Juni 1988 über das Nicht-Zustandekommen des Referendums gegen die Änderung vom 18. Dezember 1987 des StGB (BBl1988 II 1104) und das Nicht-Zustandekommen gegen das IPRG vom 18. Dezember 1987 (BBl1988 II 1111).

26 Urteil des Bundesgerichts vom 29. September 1988, VPB/JAAC 53.19.

genheiten unvereinbar» ist.²⁷ Folgerichtig kann gegen den blossen Hinweis im Bundesblatt über das deutliche Verfehlen des Quorums bei eidgenössischen Volksbegehren keine Beschwerde beim Bundesgericht geführt werden (Art. 80 Abs. 2 Satz 2 BPR).²⁸

In allen anderen Fällen verfügt die Bundeskanzlei, ob das Referendum zustande gekommen ist (Art. 66 Abs. 1 Satz 3 BPR). Weist ein Referendum zwischen 25'000 und 49'999 gültige Unterschriften auf, so verfügt die Bundeskanzlei ein Nicht-Zustandekommen. Die Verfügung über ein Nicht-Zustandekommen wird mit einer Begründung sowie einer Rechtsmittelbelehrung versehen.²⁹ Weist das Referendum 50'000 gültige Unterschriften oder mehr auf, so verfügt sie ein Zustandekommen, wobei die Verfügung unbegründet und ohne Rechtsmittelbelehrung im Bundesblatt publiziert wird.³⁰

2. Art. 80 Abs. 2 Satz BPR und der vermeintlich klare Wortlaut

Gemäss Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG kann gegen Verfügungen der Bundeskanzlei Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte geführt werden. Diese weit gefasste Bestimmung wird durch Art. 80 Abs. 2 BPR präzisiert. Demgemäss ist die Beschwerde ans Bundesgericht nur gegen Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen eines Referendums (oder einer Volksinitiative) zulässig.³¹ Dieser Differenzierung muss im Nachfolgenden genauer nachgegangen werden.

27 Botschaft über die Teiländerung des BPR (Fn. 22), S. 494.

28 Diese Bestimmung ging im Rahmen der Justizreform bei der Verabschiedung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 «verloren» und verschwand nach Inkrafttreten des BGG am 1. Januar 2007 unabsichtlich aus dem BPR (siehe BBl2005 4083 Ziff. 2). Der Gesetzgeber erkannte den Fehler und liess die besagte Bestimmung im Rahmen einer Teilrevision des BPR per 1. Januar 2008 wieder Geltung erlangen (siehe zum Ganzen Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative [Fn. 18], S. 5302 f.).

29 Siehe bspw. Verfügung der Bundeskanzlei vom 30. Oktober 2012 über das Nicht-Zustandekommen des Referendums gegen den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich über die Zusammenarbeit im Steuerbereich und des Protokolls zur Änderung des Abkommens (BBl2012 8575). Die gegen die Verfügung erhobene Beschwerde wurde vom Bundesgericht abgewiesen (BGE139 II 303).

30 Siehe bspw. Verfügung über das Zustandekommen des Referendums gegen die Änderung des EOG (Fn. 6).

31 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Art. 80 Abs. 3 BPR ausserdem vorsieht, dass auch gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste (Art. 69 Abs. 1 BPR) und betreffend den Titel der Initiative (Art. 69 Abs. 2 BPR) Beschwerde beim Bundesgericht geführt werden kann, wobei das Beschwerderecht nur den Mitgliedern des Initiativkomitees offensteht.

16 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde 1969 auf Bundesebene ausgebaut.³² Das Bundesgericht beurteilte neu gestützt auf Art. 97 Abs. 1 OG³³ letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG³⁴. Dazu zählten insbesondere Verfügungen der Bundeskanzlei (Art. 98 Bst. b OG). Gemäss damaliger Rechtsprechung des Bundesgerichts war die Beschwerde gestützt auf die Bestimmungen des OG gegen Verfügungen der Bundeskanzlei in Zusammenhang mit dem fakultativen Referendum und mit der Volksinitiative zulässig.³⁵ Diese Praxis bestätigte der Gesetzgeber mit der Schaffung des BPR am 1. Juli 1978 ausdrücklich.³⁶ Art. 80 Abs. 2 aBPR sah vor, dass gegen Verfügungen der Bundeskanzlei *über das Zustandekommen* eines Referendums (oder einer Volksinitiative) die Beschwerde ans Bundesgericht zulässig ist.

17 Wie das Bundesgericht in seinem kürzlich ergangenen Urteil richtig festhält,³⁷ hatte der Gesetzgeber den Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR am 23. März 2007 geändert.³⁸ Seit dem 1. Januar 2008 gilt nunmehr, dass die Beschwerde ans Bundesgericht gegen Verfügungen der Bundeskanzlei *über das Nicht-Zustandekommen* eines Referendums (oder einer Volksinitiative) zulässig ist.³⁹ Aus diesem neuen Wortlaut schloss das Bundesgericht konsequent, dass Verfügungen der Bundeskanzlei *über das Zustandekommen* eines Referendums nicht beim Bundesgericht angefochten werden können.⁴⁰ Das kommt einer Einschränkung des Rechtsschutzes in Bezug auf Verfügungen der Bundeskanzlei im Zusammenhang mit den politischen Rechten gleich, welche kaum mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang steht.⁴¹

32 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde vom 24. September 1965 (BBl 1965 II 1265; AS 1969 767).

33 Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG; AS 60 271; gestützt auf Art. 131 Abs. 1 BGG per 1. Januar 2007 aufgehoben); hier in der Fassung gemäss Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 (AS 1969 767) zitiert.

34 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

35 BGE 100 Ib 1 E. 1; WALTER STUTZ, Rechtspflege, in: Hangartner (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977, St. Gallen 1978, S. 117 f.

36 STUTZ (Fn. 35), S. 118; CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 47.

37 BGE 146 I 126 E. 1.3.

38 Ziff. 11 des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, in Kraft seit 1. Januar 2008 (AS 2007 4635).

39 Siehe bspw. Urteil des Bundesgerichts 1C_606/2012 vom 5. Juni 2013 E. 3.1, nicht publ. in: BGE 139 II 303.

40 BGE 146 I 126 E. 1.3.

41 Siehe auch Rz. 29.

18 Diese Einschränkung des Rechtsschutzes erstaunt – gerade auch im Lichte der Tatsache, dass der Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte in der Vergangenheit stetig erweitert und nicht etwa eingeschränkt wurde. Ein Blick in die Gesetzesmaterialien ist diesbezüglich aufschlussreich: Die Einschränkung, wonach nur Nicht-Zustandekommens-Verfügungen der Bundeskanzlei beim Bundesgericht angefochten werden können, gilt seit dem 1. Januar 2008. Wenn man sich mit dem Gesetzgebungsverfahren zu Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR beschäftigt und diesen analysiert, kommen ernsthafte Zweifel auf, ob der Gesetzgeber mit der besagten Änderung des BPR das Beschwerderecht tatsächlich einschränken wollte.

19 In der Botschaft des Bundesrates über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31. Mai 2006 wurde die Einschränkung des Beschwerderechts weder erwähnt noch begründet,⁴² obwohl sie im französisch- und italienischsprachigen Gesetzentwurf bereits vorgesehen war:

Im französischsprachigen Entwurf des Bundesrates vom 31. Mai 2006 war die Bestimmung in Art. 80 Abs. 2 Satz 1 E-BPR wie folgt formuliert:

«Le recours de droit public est recevable contre les décisions de la Chancellerie fédéral (...) au non-aboutissement d'une initiative populaire ou d'un référendum.»⁴³

Auch der italienischsprachige Entwurf von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 E-BPR lautete wie folgt:

«Possono essere inoltrate impugnanate con ricorso in diritto pubblico le decisioni della Cancelleria federale inerenti (...) alla non riuscita di un'iniziativa popolare o di un referendum».⁴⁴

20 Der deutschsprachige Gesetzentwurf sah dahingehend, wie bisher, vor, dass gegen Verfügungen der Bundeskanzlei *über das Zustandekommen* Beschwerde ans Bundesgericht offensteht:

«Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist ferner zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei (...) über das Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums».⁴⁵

42 Botschaft über die Einführung einer allgemeinen Volksinitiative (Fn. 18), S. 5302 f.

43 Projet de la loi fédérale sur révision de la législation sur les droits politiques (FF 2006 5085), S. 5086.

44 Disegno di legge federale sulla modifica della legislazione federale in materia di diritti politici (FF 2006 4897), S. 4898.

45 Entwurf des Bundesgesetzes betreffend die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 2006 5343), S. 5344.

21 Was zunächst wie ein einfacher Übersetzungsfehler scheint, entpuppt sich bei genauerer Betrachtung als ein grösseres Problem. Die Einschränkung des Beschwerderechts fand nicht nur keinen Einzug in die Botschaft des Bundesrates. Auch während der Kommissions- als auch Parlamentsberatungen wurden die Inkongruenz der verschiedenen Sprachversionen des Gesetzentwurfes sowie die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit nicht bemerkt. Weder im National- und Ständerat noch in den vorberatenden Kommissionen wurde die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit diskutiert, geschweige denn begründet.⁴⁶ Aufgrund dieser Tatsache muss davon ausgegangen werden, dass nach den jeweiligen Detailberatungen im National- und Ständerat in den Gesamtabstimmungen⁴⁷ die französisch- und italienischsprachigen National- und Ständeräte aufgrund des französischen und italienischen Gesetzentwurfes bzw. Fahne einer Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit zustimmten, währenddem die deutschsprachigen National- und Ständeräte entsprechend dem deutschsprachigen Entwurf bzw. Fahne gegen eine Einschränkung votierten. In der Konsequenz verabschiedeten die Räte damit zwei verschiedene, inkongruente Gesetzestexte.

22 Bevor die beiden Räte in der Schlussabstimmung dem Erlassentwurf aus der Gesamtabstimmung zustimmen und das Bundesgesetz damit gültig zu Stande kommt,⁴⁸ überprüft die Redaktionskommission den Wortlaut des Erlasses und legt die endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest. Bei der Überprüfung des Entwurfs hat sie namentlich darauf zu achten, dass der Text den Willen der Bundesversammlung wiedergibt und dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen. Zwar darf sie formelle, insbesondere sprachliche Änderungen am Text vornehmen. Materielle Änderungen dürfen jedoch keine vorgenommen werden. Stösst die

46 Für die Parlamentsberatungen siehe AB 2006 N 1972 und AB 2007 S 219. Selbst auf den Fahnen, welche den Ratsmitgliedern vorlagen, war die deutschsprachige und französischsprachige Fassung des Art. 80 Abs. 2 E-BPR inkongruent (Schweizerisches Bundesarchiv, E1070-04#2015/169#253*, Az. 101-01, 06.053n/RedK, Einführung der allgemeinen Volksinitiative, Bundesgesetz, 2007-2007, insb. Subdossier 1, Dokument 5, S. 59 sowie Subdossier 2, Dokument 24, S. 57 [beachte den Hinweis bei Fn. 50]). Für die Kommissionsberatungen gilt zwar, dass deren Verhandlungen vertraulich sind (Art. 47 Abs. 1 ParlG). Trotzdem kann im vorliegenden Fall davon ausgegangen werden, dass die Kommissionen über die Einschränkung des Beschwerderechts mit höchster Wahrscheinlichkeit nicht debattiert haben. Denn hätten die Kommissionen über die Einschränkung des Beschwerderechts beraten, hätte mindestens eine der beiden vorberatenden Kommissionen die Inkongruenz zwischen den verschiedenen Sprachversionen erkennen müssen. Dies hätte zwingend zu einem Antrag führen müssen, der sich in den Fahnen niedergeschlagen hätte. Aus den Kommissionen wurden jedoch, wie sich aus den Fahnen ergibt, keine Anträge auf Änderung des Wortlautes zuhanden des National- bzw. Ständerates gestellt.

47 Art. 74 Abs. 4 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10).

48 Art. 81 ParlG.

Kommission auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so müssen die Ratspräsidien darüber informiert werden.⁴⁹

Im vorliegenden Fall wurde im Rahmen der Behandlung der Vorlage in der Redaktionskommission tatsächlich bemerkt, dass der deutschsprachige und die französisch- bzw. italienischsprachigen Gesetzentwürfe insbesondere in Bezug auf die Beschwerdemöglichkeit gegen Verfügungen über das (Nicht-)Zustandekommen von Referenden und Volksinitiativen nicht übereinstimmen.⁵⁰ Die Redaktionskommission passte den deutschsprachigen Entwurf der französischsprachigen (und damit auch italienischsprachigen) Version an.⁵¹ Damit war der Schlussabstimmungstext, namentlich in Bezug auf Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR, in allen drei Amtssprachen gleichlautend. Sowohl der Nationalrat⁵² als auch der Ständerat⁵³ nahmen die Änderung des BPR in der Schlussabstimmung⁵⁴ an.⁵⁵ Mit dieser Teilrevision des BPR schränkte der Gesetzgeber das Beschwerderecht in Bezug auf Verfügungen der Bundeskanzlei in Zusammenhang mit dem Zustandekommen eines Volksbegehrens ein. Änderungen der Redaktionskommissionen am Gesetzestext werden den National- und Ständeräten vor der Schlussabstimmung in der Regel nicht gesondert mitgeteilt. Aus diesem Grund besteht m.E. Zweifel darüber, ob der Text des Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR den tatsächlichen Willen des Gesetzgebers wiedergibt. Angesichts der diametral ver-

49 Zum ganzen Verfahren siehe Art. 57 Abs. 1-3 ParlG.

50 Siehe Schweizerisches Bundesarchiv, E1070-04#2015/169#253*, Az. 101-01, 06.053n/RedK, Einführung der allgemeinen Volksinitiative, Bundesgesetz, 2007-2007, insb. Subdossier 1, Dokument 5, S. 6 (Hinweis: Die Unterlagen der Redaktionskommission zum Geschäft «06.053n – Einführung der allgemeinen Volksinitiative, Bundesgesetz» sind beim Schweizerischen Bundesarchiv einsehbar, unterstehen jedoch der Schutzfrist von 30 Jahren gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Archivierung vom 26. Juni 1998 [BGA, SR 152.1]. Die Bewilligung zur Einsichtnahme während der Schutzfrist gilt nur für den Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin [Art. 13 Abs. 2 BGA]).

51 Schweizerisches Bundesarchiv (Fn. 50), Subdossier 1, Dokument 5, S. 6 sowie Subdossier 2, Dokument 22, S. 3. Aus der Dokumentation ergibt sich nicht, ob die Ratspräsidien gemäss Art. 57 Abs. 3 ParlG über diese Änderung informiert wurden.

52 AB 2007 N 599.

53 AB 2007 S 311.

54 Die Schlussabstimmungstexte waren bezüglich der Neuformulierung von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR in allen drei Amtssprachen kongruent: «Die Beschwerde an das Bundesgericht ist ferner zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei (...) über das Nicht-Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums. (vgl. BBl 2007 2293, S. 2294); «Les décisions de la Chancellerie fédérale relatives (...) au non-aboutissement d'une initiative populaire ou d'un référendum peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.» (vgl. FF 2007 2157, S. 2158); «Possono essere inoltrate impugnate con ricorso al Tribunale federale le decisioni della Cancelleria federale inerenti (...) alla non riuscita di un'iniziativa popolare o di un referendum» (vgl. FF 2007 2093, S. 2094).

55 Vgl. CAMILLA JACQUEMOUD, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, SJZ 116/2020, S. 235.

schiedenen Anträge des Bundesrates und der fehlenden Begründung des Gesetzgebers zur Einschränkung des Beschwerderechts kann nicht mit absoluter Sicherheit gesagt werden, was der Gesetzgeber nun tatsächlich beschliessen wollte. Bei der Einschränkung des Beschwerderechts könnte es sich um einen Irrtum handeln.

3. Würdigung des Urteils im Lichte des vermeintlich «klaren» Wortlauts

- 24 Wie aus dem hier besprochenen Urteil hervorgeht, erachtet das Bundesgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen eines Referendums für unzulässig.⁵⁶ Es stützt sich dabei auf den «klaren» Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR. Dieser verunmöglicht die Anfechtung solcher Verfügungen. Ein anderslautender Entscheid, mithin ein Eintreten auf die Beschwerde, wäre aufgrund des auf den ersten Blick eindeutig erscheinenden Wortlaut kaum denkbar gewesen.
- 25 Gestützt auf Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG ist das Bundesgericht zuständig für die Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Bundeskanzlei. Dieses sehr weit gefasste Anfechtungsobjekt wird durch Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR präzisiert. Im Lichte der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ging ein Teil der Lehre davon aus, «dass die Beschwerde gegen allfällige weitere Verfügungen der Bundeskanzlei im Bereich der politischen Rechte, deren Anfechtung das Gesetz nicht ausdrücklich oder sinngemäss ausschliesst, direkt auf Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG gestützt werden kann»⁵⁷. Mit dem vorliegenden Urteil hat das Bundesgericht demgegenüber nun entschieden, dass der Gesetzgeber mit der Neuformulierung von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR, die Anfechtbarkeit von Verfügungen *über das Zustandekommen* ausgeschlossen hat.⁵⁸
- 26 Tatsächlich ist es verwunderlich, dass die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit ausschliesslich auf Verfügungen der Bundeskanzlei *über das Nicht-Zustandekommen* von Referenden und Initiativen weder in der Lehre⁵⁹ noch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens⁶⁰ diskutiert wurden. Das wäre, gerade an die Adresse des Gesetzgebers, bei einer derartigen Rechtsschutz einschränkung doch wünschenswert gewesen. Es ist nicht erstaunlich, dass aufgrund der nicht vorhandenen Be-

gründung der Einschränkung neuerdings Zweifel am tatsächlichen Willen des Gesetzgebers geäussert werden. In einem kürzlich, aber vor dem Ergehen des hier besprochenen Urteils, publizierten Aufsatz fasst es CAMILLA JACQUEMOUD wie folgt zusammen: «Sous l'angle systématique, on relève au surplus que l'art. 80 al. 2 LDP⁶¹ n'exclut pas expressément le recours contre la décision d'aboutissement, alors qu'il exclut expressément le recours contre la simple mention que la demande de référendum n'a manifestement pas atteint le nombre de signatures requis, même si l'art. 66 al. 1 LDP précise déjà que cette mention ne constitue pas une décision (cpr. ég. art. 80 al. 3 LDP). En conclusion, les éléments d'interprétation de l'art 80 al. 2 LDP, ainsi que l'interprétation conforme à la Constitution, en particulier à la garantie d'accès au juge (art. 29a Cst.⁶²), imposent à notre avis de considérer recevable le recours contre une décision prononçant l'aboutissement d'une référendum.»⁶³ Dieser Ansicht ist das Bundesgericht nicht gefolgt. Es hat sich auch nicht mit den Überlegungen JACQUEMOUDS auseinandergesetzt.

Weder das Bundesgericht noch die Beschwerdeführer 27 wiesen auf die Entstehungsgeschichte von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR hin. Aus diesem Grund wurden die Ungeheimheiten, die es im Gesetzgebungsverfahren gab, wohl nicht entdeckt. Das Bundesgericht hatte bei einem derart «klaren» Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR gar keine andere Wahl. Denn gemäss ständiger Rechtsprechung ist der Wortlaut einer Norm der Ausgangspunkt jeder Auslegung. Ist der Wortlaut klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich (sprachlich-grammatikalisches Element), darf nur ausnahmsweise vom Wortlaut abgewichen werden. Ist der Text der Norm demgegenüber nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss der Text ausgelegt, sprich, nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei sind die klassischen Auslegungselemente zu berücksichtigen (namentlich das historische, teleologische und systematische Auslegungselement). Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, können aber als Hilfsmittel dienen, um den Sinn der Norm zu erkennen.⁶⁴ Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt oder eine Antwort gibt, die als sachlich unhaltbar angesehen werden muss. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern

56 BGE 146 I 126 E. 1.3.

57 KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI (Fn. 19), N 1727 mit Verweis auf BGE 131 II 449 E. 1.1; BGE 129 II 305 E. 1.1 und BSK BGG-STEINMANN/MATTLE, Art. 88 N 3.

58 BGE 146 I 126 E. 1.3.

59 Siehe Fn. 19.

60 Siehe auch Rz. 18-21.

61 Siehe Fn. 10.

62 Siehe Fn. 11.

63 JACQUEMOUD (Fn. 55), S. 235; siehe auch JOSÉ KRAUSE, Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich 2017, Rz. 143.

64 Statt vieler BGE 139 II 404 E. 4.2; siehe ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 6. Aufl., Bern et al. 2019, S. 67 ff.

stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden (sog. qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für eine gerichtliche Lückenfüllung.⁶⁵

28 Bis zum Inkrafttreten des neuen Wortlautes von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR waren sowohl Beschwerden gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das Zustandekommen als auch über das Nicht-Zustandekommen von Referenden und Initiativen zulässig. Mit der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Fassung wurde die Beschwerdemöglichkeit eingeschränkt. Aus der Norm ergibt sich neu, dass gegen Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen Beschwerde beim Bundesgericht geführt werden kann. Der Gesetzestext äussert sich aber nicht ausdrücklich zur Anfechtungsmöglichkeit von Verfügungen über das Zustandekommen. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Lücke im Gesetz, sondern vielmehr um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers. Denn mit der Abänderung der Wortfolge «Verfügungen über das Zustandekommen» zu «Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen» schloss der Gesetzgeber implizit die Anfechtungsmöglichkeit von Verfügungen über das Zustandekommen aus. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass weiterhin sowohl Verfügungen über das Zustandekommen, wie auch Verfügungen über das Nicht-Zustandekommen beim Bundesgericht mit Beschwerde angefochten werden können, hätte er den Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR nicht geändert, denn davor konnten – zumindest aufgrund der einschlägigen Rechtsprechung und den Lehrmeinungen – beide Verfügungsarten beim Bundesgericht angefochten werden.⁶⁶ Aufgrund des Wortlautes von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR war es dem Bundesgericht im konkreten Fall verwehrt, die Norm so auszulegen, als ob es die Gesetzesänderung mit Wirkung vom 1. Januar 2008 nie gegeben hätte. Dies entspricht wohl auch einem Teil der Lehre, wonach Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR abschliessend regelt, welche Verfügungen der Bundeskanzlei beim Bundesgericht angefochten werden können.⁶⁷

29 Aufgrund der Tatsache, dass die Einschränkung des Beschwerderechts weder vom Bundesrat im Rahmen der Botschaft erläutert, noch vom Parlament debattiert wurde, ist es zu bedauern, dass das Bundesgericht nicht ausführlicher auf die Thematik der Anfechtbarkeit von Verfügungen der Bundeskanzlei eingegangen ist. Mithin

65 BGE 144 II 281 E. 4.5.1; BGE 139 II 404 E. 4.2.

66 Siehe Fn. 35.

67 Wohl HEINZ AEMISEGGER, in: Spühler/Aemisegger/Dolge/Vock (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG), Praxiskommentar, 2. Aufl., Zürich et al. 2013, Art. 88 N 15; BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR (Fn. 19), Kap. 9, Rz. 15; JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, Vol. II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droit sociaux et politiques, Basel 2017, § 48 Rz. 5428; GLASER (Fn. 19), S. 419; TSCHANNEN (Fn. 19), § 48 Rz. 42a; WURZBURGER (Fn. 19), Commentaire de la LTF, Art. 82 N 111.

bestehen doch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, ob eine derartige Einschränkung des Beschwerderechts zulässig ist. CAMILLA JACQUEMOUD weist in ihrem oben erwähnten Aufsatz u.a. darauf hin, dass die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit gegen Zustandekommensverfügungen gegen Art. 29a BV verstösst,⁶⁸ wobei das Bundesgericht infolge seiner eingeschränkten Prüfungsbefugnis in Sachverhaltsfragen die Funktion der Art.-29a-BV-Instanz wohl nicht einnehmen könnte.⁶⁹ Vielmehr entspricht die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit auch nicht den Vorgaben aus Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV (sowie der Ausführung in Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Bestimmung besagt, dass das Bundesgericht Streitigkeiten wegen Verletzung von eidgenössischen Bestimmungen über die politischen Rechte beurteilt. Die Unanfechtbarkeit von Zustandekommensverfügungen lässt sich nicht mit Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV (sowie Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG) in Einklang bringen. Ziel dieser Verfassungsbestimmung ist u.a. die Erweiterung des Rechtsschutzes in eidgenössischen Angelegenheiten.⁷⁰ Zwar ist das Bundesgericht aufgrund des Art. 190 BV an Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR gebunden. Trotzdem hätte es von seinem Prüfungsrecht im vorliegenden Fall Gebrauch machen können, um die bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken über die Zulässigkeit der Einschränkung des Beschwerderechts im Bereich der politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene zu erörtern und diese rechtlich einzuordnen.⁷¹

4. Mögliche Folgen des Urteils

Bisher hatte das Urteil bzw. der dem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt ausschliesslich Auswirkungen in materieller Hinsicht (Rechtmässigkeit unlauterer Methoden beim Unterschriftensammeln). Auch wenn sich das Bundesgericht zum Materiellen aufgrund des Nichteintretensentscheids gar nicht äussern konnte, wurden im Nationalrat bereits zwei Motionen eingereicht: Die eine Motion bezweckt das Verbot von bezahlten Unterschriftensammlungen.⁷² Die andere verlangt, dass das betrü-

68 JACQUEMOUD (Fn. 55), S. 235.

69 GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 29a N 8a; ANDREAS KLEY, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich et al. 2014, Art. 29a N 16 (zit. St. Galler Kommentar); wohl anders BGE 138 I 61 E. 4.3. Zur Rechtfertigung der direkten Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht siehe KRAUSE (Fn. 63), Rz. 150f.

70 BIAGGINI (Fn. 69), Art. 189 N 6 mit Verweis auf BBl 2001 4221; WALTER HALLER, in: St. Galler Kommentar (Fn. 69), Art. 189 N 40.

71 Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich bei Art. 190 BV «um ein Anwendungsgebot und kein Prüfungsverbot» (statt vieler BGE 136 I 65 E. 3.2; siehe auch BGE 141 II 280 E. 9.2).

72 Motion Mathias Reynard 20.3015 (Bezahltes Unterschriftensammeln verbieten).

gerische Einholen von Unterschriften für ein Referendum oder eine Initiative unter Strafe gestellt wird und dass Unterschriften, die mit einem strafrechtlichen Vergehen gesammelt wurden, ungültig sind.⁷³ Ohne der (rechts)politischen Diskussion vorgreifen zu wollen, muss jedoch angemerkt werden, dass das Strafrecht ein äusserst untaugliches Mittel ist, die politischen Rechte und damit das Vertrauen in die Demokratie zu schützen.⁷⁴ Eine nachträgliche, rückwirkende Ungültigerklärung von Unterschriften würde nur zu weiteren Problemen und damit zu einem noch grösseren Vertrauensverlust führen.⁷⁵

31 Dagegen schafft das Urteil des Bundesgerichts⁷⁶ zumindest in *formeller Hinsicht* Klarheit über die Anfechtbarkeit von Verfügungen der Bundeskanzlei. Aufgrund der früheren Zulässigkeit der Beschwerde gegen Verfügungen über das Zustandekommen eines Referendums (und einer Volksinitiative) ist diese Einschränkung des Beschwerderechts gegen Zustandekommensverfügungen der Bundeskanzlei jedoch äusserst stossend. Angesichts der Tatsachen, dass (1.) bereits die Gesetzesentwürfe des Bundesrates in Bezug auf Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR sprachlich inkongruent waren, dass (2.) die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit in der Botschaft des Bundesrates nicht erläutert und begründet wurde, dass (3.) die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit weder im National- noch im Ständerat diskutiert wurde und dass (4.) die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit erst durch die Redaktionskommission durch Anpassung an den französisch- bzw. italienischsprachigen Text vor der Schlussabstimmung eingefügt wurde, darf zu Recht gefragt werden, ob die Einschränkung des Beschwerderechts in Bezug auf Verfügung über das Zustandekommen von Referenden und Volksinitiativen tatsächlich dem Willen des Gesetzgebers entspricht.⁷⁷

32 Obwohl ein Irrtum im Gesetzgebungsverfahren vorliegt, lässt sich dieser mehr als zwölf Jahre nach Inkrafttreten des Art. 80 Abs. 2 BPR mit den Instrumenten des Parlamentsrechts nur schwer beheben. Zwar lässt Art. 58 Abs. 2 ParlG zu, dass die Redaktionskommission nach der Veröffentlichung eines Erlasses in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts eine Berichtigung eines Textes anordnen kann. Die Berichtigung ist jedoch nur

73 Motion Baptiste Hurni 19.4431 (Betrug bei Unterschriftensammlungen sollen im Namen der Demokratie bekämpft werden).

74 YVO HANGARTNER / ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 305.

75 Siehe hierzu einen treffenden Kommentar in der NZZ vom 27. Februar 2020 (Bezahlte und betrügerische Unterschriftensammlungen verbieten? Die Antwort ist komplexer, als man denkt).

76 BGE 146 I 126.

77 So auch JACQUEMOUD (Fn. 55), S. 235.

bei offensichtlichen Fehlern oder bei Änderungen gesetzestechnischer Art möglich. Auch wenn der aktuelle Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR aller Wahrscheinlichkeit nach nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen und damit auch nicht den Willen der Bundesversammlung wiedergibt, ist eine durch die Redaktionskommission gestützt auf Art. 58 Abs. 2 ParlG anzuordnende Erweiterung des Beschwerderechts kaum denkbar. Da weder eine Korrektur des Erlasswortlautes gemäss den Voraussetzungen des Art. 58 Abs. 2 ParlG möglich ist, noch das Bundesgericht im hier besprochenen Urteil den Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR korrigierend interpretiert hat, bleibt nur eine Korrektur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.⁷⁸

Der Gesetzgeber kommt bei einer nächsten Teilrevision des BPR nicht darum herum, das Verhältnis zwischen Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV i.V.m. Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG und Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR in Bezug auf Anfechtungsmöglichkeiten von Verfügungen der Bundeskanzlei im Bereich der politischen Rechte zu klären.⁷⁹ Im Sinne der bürgerfreundlichen Rechtsetzung⁸⁰ ist es gerade beim Rechtsschutz betreffend die politischen Rechte notwendig, dass sich aus dem Gesetzestext – analog zu Art. 80 Abs. 2 Satz 2 BPR – ergibt, ob ein Akt der Bundeskanzlei beim Bundesgericht anfechtbar ist oder eben nicht.

V. Schlussgedanken

Der «klare» Wortlaut von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR in der Fassung vom 1. Januar 2008 liess dem Bundesgericht keine andere Wahl, als auf die Beschwerde gegen die Verfügung über das Zustandekommen des EOG-Referen-

78 KRAMER (Fn. 64), S. 166 m.w.Verw. Darüber hinaus darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die hier diskutierte Änderung des BPR gestützt auf Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV dem fakultativen Referendum unterstand. Auch wenn gegen diese Änderung das Referendum nicht ergriffen wurde und deshalb darüber auch keine Volksabstimmung stattfand, kommt der Änderung aufgrund der Referendumsunterstellung eine direktdemokratische Legitimation zu (siehe dazu BERNHARD EHRENZELLER / ROGER NOBS, in: St. Galler Kommentar (Fn. 69), Art. 141 N 14; und ASTRID EPINEY / STEFAN DIEZIG, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 141 N 9).

79 Die Lehre fordert schon länger eine Reform des Rechtsschutzes im Bereich der politischen Rechte auf Bundesebene (siehe insbesondere zur Kritik am Instanzenzug CHRISTOPH AUER, Urteilsbesprechung zu BGer, Urteil 1C_535/2015, 1C_522/2015, 1C_527/2015, ZBl 117/2016, S. 50; MARKUS SCHEFER / LUKAS SCHAUB, Die Bindung der Krankenkassen an die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Jusletter vom 22. Dezember 2014, Rz. 31; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI [Fn. 19], N 1729; BÉNÉDICTE TORNAY SCHALLER, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, AJP 2017, S. 355).

80 Aus demselben Grund hat der Gesetzgeber die Anfechtungsmöglichkeit von Verfügungen der Bundeskanzlei über die Verweigerung des Eintrags in das Parteienregister in Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR explizit aufgenommen (Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative [Fn. 18], S. 5302).

dums nicht einzutreten. Die durch ihre Kürze fast schon apodiktisch wirkende Urteilsbegründung hätte meiner Meinung nach etwas ausführlicher ausfallen dürfen.⁸¹ Immerhin bestätigt das Urteil eine Rechtsschutz Einschränkung im Bereich der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten. Die Prägnanz des Urteils ist aber mutmasslich auf die nicht vorhandene Erklärung des Gesetzgebers zurückzuführen, weshalb nun der Rechtsschutz in diesem Teilbereich eingeschränkt wurde. Rechtsstaatlich betrachtet wäre es unentbehrlich gewesen, wenn der Gesetzgeber über diese Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit intensiv beraten und diese begründet entweder angenommen oder

verworfen hätte. Für den vorliegenden Fall ist es nämlich besonders störend, dass de facto die Redaktionskommission über das Bestehen bzw. Nichtbestehen einer Beschwerdemöglichkeit entschieden hat.⁸² Es obliegt nun aber dem Gesetzgeber, eindeutige Regeln in Bezug auf das Verfahren bei Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte vorzusehen. Ohne klare und für den Laien verständliche Anfechtungsregeln erfüllt die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte ihren Zweck nicht. Eine Änderung muss dabei immer den Vorgaben der Bundesverfassung⁸³ Rechnung tragen: Der Rechtsschutz soll insbesondere auf eidgenössischer Ebene nicht eingeschränkt, sondern erweitert werden.

81 Siehe auch die kritische Besprechung von GEROLD STEINMANN, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts 1C_134/2020 (BGE 146 I 126), ZBl 121/2020, S. 509 ff.

82 De jure hat natürlich die Bundesversammlung im Rahmen der Schlussabstimmung darüber abschliessend befunden.

83 Siehe Rz. 29.