Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 391/2011
Datum des Entscheids:	6. April 2011
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort:	Abstimmungszeitung Stimmrechtsrechtsrekurs (Abstimmungsbeschwerde) – Frist Wiedererwägung des Erwahrungsbeschlusses
verwendete Erlasse:	Art. 77 BPR Art. 79 BPR Art. 34 Abs. 2 BV

Zusammenfassung:

Damit eine Abstimmung als rechtzeitig erhoben gilt, ist sowohl die relative (ab Kenntnisnahme eines Mangels laufende) als auch die absolute (ab Publikationsdatum laufende) Frist von drei Tagen einzuhalten. Beide Fristen sind längst abgelaufen, was zum Nichteintreten auf die Abstimmungsbeschwerde führt (E. 3).

Der Erwahrungsbeschluss einer Volksabstimmung kann wiedererwogen werden, wenn nachträglich eine massive Beeinflussung der Wahl oder Abstimmung zu Tage tritt und deshalb ein klassischer Revisionsgrund vorliegt. Die Erwahrung des Ergebnisses einer eidgenössischen Volksabstimmung – und somit das Verfahren zu dessen Wiedererwägung – fällt in die Zuständigkeit des Bundesrates (E. 4.b und e.)

Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen – auch wenn sie eine Empfehlung enthalten – der Objektivität verpflichtet und dürfen keine Fehlinformationen aufweisen. Ein Urnengang ist indessen dann nur aufzuheben, wenn die Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten (E. 7).

Das «Abstimmungsbüchlein» zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 betreffend das Unternehmenssteuerreformgesetz II erweist sich bezüglich der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorlage als in erheblichem Mass unvollständig und daher irreführend, was mit Blick auf das knappe Endergebnis als wesentlicher Mangel anzusehen ist. Die Möglichkeit, dass die Abstimmung bei vollständiger Information der Stimmberechtigten über die finanziellen Auswirkungen anders ausgefallen wäre, muss somit ernsthaft in Betracht gezogen werden (E. 8). Dies hat jedoch der Bundesrat zu prüfen (E. 5).

Anonymisierter Entscheidtext:

Eidgenössische Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 (Abstimmungsbeschwerde/Revision)

In Sachen X., in Y., Beschwerdeführer, betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 über das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Verbesserung der

steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II)

hat sich ergeben:

A. Am 24. Februar 2008 fand eine eidgenössische Volksabstimmung zum Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) statt. Im Kanton Zürich stimmten die Stimmberechtigten dem Gesetz mit 151 919 Ja-Stimmen (50,24%) gegen 150 456 Nein-Stimmen (49,76%) zu. Mit Beschluss des Regierungsrates vom 27. Februar 2008 wurden diese kantonalen Ergebnisse im Amtsblatt mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht (ABl 2008, 321). Am 10. April 2008 stellte der Bundesrat die Annahme der Vorlage durch das Volk mit gesamtschweizerisch 938 744 Ja-Stimmen (50,53%) gegen 918 990 Nein-Stimmen (49,47%) verbindlich fest (BBl 2008, 2781).

B. Mit Datum vom 16. März 2011 (Postaufgabe gleichentags) reicht X. beim Regierungsrat eine als Abstimmungsbeschwerde / Revision nach Art. 77 BPR bezeichnete Eingabe ein. Darin beantragt er, es sei der Beschluss des Regierungsrates über die Ergebnisse der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II aufzuheben (Ziff. 1). Die eidgenössische Abstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II sei in allen Kantonen, eventualiter im Kanton Zürich, für ungültig zu erklären (Ziff. 2) und es sei die Abstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz II in allen Kantonen, eventualiter im Kanton Zürich, neu anzusetzen (Ziff. 3), unter ordentlicher Kostenfolge zulasten des Kantons, eventualiter des Bundes (Ziff. 4).

   Zur Begründung führt der Beschwerdeführer aus, dass das Schweizer Stimmvolk am 24. Februar 2008 das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) «hauchdünn» angenommen habe. Im Abstimmungskampf sei ausgeführt worden, die Reform verursache keine oder nur geringe Kosten. So habe Bundesrat Hans-Rudolf Merz an einer Pressekonferenz vom 14. Januar 2008 von Ausfällen des Bundes von zusammengezählt höchstens 86 Mio. Franken gesprochen (56 Mio. Franken bei der Dividendenbesteuerung und 30 Mio. Franken weitere Ausfälle); in ähnlichem Ausmass habe das offizielle Abstimmungsbüchlein die zu erwartenden Kosten für den Bund veranschlagt. Die für die Kantone zu erwartenden Kosten seien mit höchstens 350 Mio. Franken bei der Teilbesteuerung der Dividenden und mit höchstens 500 Mio. Franken bei der Anrechnung der Gewinne an die Kapitalsteuern beziffert worden. Am 14. März 2011 habe die heutige Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf erklärt, dass ab 2012 mit Mindereinnahmen von jährlich 400 bis 600 Mio. Franken zu rechnen sei. Auf 15 Jahre gerechnet komme man – so die Bundesrätin – «auf total sechs bis neun Milliarden». Das Abstimmungsbüchlein sei nicht vollständig gewesen; eine Schätzung wäre im Zeitpunkt der Abstimmung schwierig, aber möglich gewesen.

   Auf die weiteren Ausführungen in der Beschwerde ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen näher einzugehen.

Es kommt in Betracht:

1. Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) kann bei der Kantonsregierung wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben einzureichen (Art. 77 Abs. 2 BPR). Die Beschwerdeschrift muss zur Begründung eine kurze Darstellung des Sachverhaltes enthalten (Art. 78 BPR). Stellt die Kantonsregierung auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten fest, so trifft sie die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel. Sie weist die Abstimmungsbeschwerde ohne nähere Prüfung ab, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Hauptresultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen (Art. 79 Abs. 2 und 2^{bis} BPR).

2. Der Beschwerdeführer […] stets stimmberechtigt. Er ist deshalb zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde in eidgenössischen Angelegenheiten ohne Weiteres legitimiert. Die Beschwerde wurde auch im Sinne von Art. 77 Abs. 2 BPR eingeschrieben eingereicht.

3. Die Abstimmungsbeschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt einzureichen (Art. 77 Abs. 2 BPR). Damit besteht einerseits eine relative Verwirkungsfrist von drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes und anderseits eine absolute Verwirkungsfrist von drei Tagen seit der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt. Den Materialien zum BPR lässt sich entnehmen, dass mit den (kurzen) Fristen bzw. der Befristung der Beschwerdemöglichkeit vermieden werden sollte, dass «die Gültigkeit einer Volksabstimmung auf unbestimmte Zeit bestritten werden könnte» (vgl. Botschaft vom 9. April 1975 in: BBl 1975 I, 52 ff. bzw. BBl 2001, 6401 ff., insb. 6420). Die vorliegende Eingabe datiert vom 16. März 2011 und erging nach Ablauf der absoluten Verwirkungsfrist. Sie ist somit verspätet, weshalb insoweit nicht darauf eingetreten werden kann.

4. a) Der Beschwerdeführer macht geltend, der Umstand, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse drei Jahre zurückliege, schade der Beschwerde nicht. Unter Berücksichtigung des bundesgerichtlichen Entscheids zur Abstimmung über den Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft (vgl. BGE 113 Ia 146 ff., Laufental I) sei auf den ursprünglichen Erwahrungsbeschluss revisions- bzw. wiedererwägungsweise zurückzukommen. Es seien keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Rechtsprechung nicht auch auf die Bundesebene zu übertragen wäre, habe doch das Bundesgericht seine Argumentation im Wesentlichen auf verfassungsrechtliche Überlegungen abgestützt. Im vorliegenden Fall hätten die Behörden unrichtige Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform gemacht.

b) Das Bundesgericht hat im soeben erwähnten Fall (Laufental-Abstimmung) geprüft, ob die Vorschriften des (damaligen) bernischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege betreffend die Wiedererwägung auf den Erwahrungsentscheid zur Abstimmung vom 11. September 1983 anwendbar seien. Es hat die Frage letztendlich offengelassen und erwogen, dass Art. 4 der damals geltenden Bundesverfassung (aBV) in Fällen, in de-

nen nachträglich eine massive Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung zutage trete, den Betroffenen unmittelbar ein Recht auf Überprüfung der Regularität der betreffenden Wahl oder Abstimmung einräume. Es liege nämlich in der Natur der Sache, dass auch in Bezug auf einen Erwahrungsbeschluss zu einer Volksabstimmung die Möglichkeit einer Wiedererwägung gegeben sein müsse und zwar selbst dann, wenn entsprechende gesetzliche Vorschriften fehlten (BGE 113 Ia 146 E. 3b). Die vom Bundesgericht aus Art. 4 aBV abgeleiteten Grundsätze sind auch heute noch gültig und wurden in Art. 29 Abs. 1 und 2 der geltenden Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) übernommen (BIGLER-EGGENBERGER, St. Galler Kommentar zu Art. 9 BV, Rz. 5; BGE 127 I 132 ff. E. 6). Demnach ist eine Verwaltungsbehörde von Verfassungs wegen verpflichtet, auf einen rechtskräftigen Entscheid zurückzukommen und eine neue Prüfung vorzunehmen, wenn ein klassischer Revisionsgrund vorliegt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen oder Beweismittel anführt, die ihm in früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 127 I 132 ff. E. 6).

c) Die vorstehenden Überlegungen des Bundesgerichts gelten somit grundsätzlich auch im vorliegenden Fall. Damit besteht – sofern die vom Bundesgericht direkt aus der Verfassung abgeleiteten Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sein sollten – ein Anspruch auf Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahrungsentscheides.

d) Die vom Bundesgericht im Laufental-Entscheid als Wiedererwägungsgesuch entgegengenommene Abstimmungsbeschwerde betraf eine kantonale Abstimmung im damaligen bernischen Amtsbezirk Laufental. Demgegenüber betrifft die hier vorliegende Abstimmungsbeschwerde eine eidgenössische Volksabstimmung. Die Erwahrung des Ergebnisses einer eidgenössischen Abstimmung obliegt dem Bundesrat. Dieser hat den Erwahrungsbeschluss zu treffen, sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Abstimmungsbeschwerden eingegangen sind, oder sobald über diese entschieden worden ist (vgl. Art. 15 Abs. 1 BPR). Im vorliegenden Fall hat der Bundesrat das Ergebnis der Volksabstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz II am 10. April 2008 erwahrt (BBl 2008, 2781). Die Behandlung einer Eingabe, die nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts als Wiederwägungsgesuch bezüglich des Erwahrungsentscheides zu qualifizieren ist, fällt daher grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundesrates.

e) An diesem Ergebnis vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sich der Erwahrungsbeschluss des Bundesrates auf die jeweiligen Feststellungen der Kantonsregierungen betreffend die Abstimmungsergebnisse in den Kantonen stützt. Zwar stellen die Kantonsregierungen bei eidgenössischen Abstimmungen die vorläufigen Ergebnisse in ihrem jeweiligen Kanton zusammen, teilen sie der Bundeskanzlei mit und veröffentlichen sie innert 13 Tagen nach dem Abstimmungstag im kantonalen Amtsblatt (Art. 14 Abs. 2 BPR). Bei diesen Akten handelt es sich aber nicht um Erwahrungsbeschlüsse. Vielmehr sind es Zwischenschritte – Sammlung, Erhebung und Weiterleitung von Teilergebnissen – auf dem Weg zum bundesrätlichen Erwahrungsbeschluss. Die Eingabe des Beschwerdeführers, die im Lichte von BGE 113 Ia 146 als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahrungsbe-

schlusses zu qualifizieren ist, fällt daher auch unter diesem Gesichtswinkel in die Zuständigkeit des Bundesrates.

5. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Eingabe vom 16. März 2011 nach Ablauf der Beschwerdefrist eingereicht wurde, sodass darauf wegen Verspätung nicht einzutreten ist, soweit sie als Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR zu qualifizieren ist. Soweit die Eingabe als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahrungsentscheids zu qualifizieren ist, ist sie zuständigkeitshalber an den Bundesrat weiterzuleiten.

6. Gemäss Art. 79 Abs. 2 BPR hat die Kantonsregierung – wenn möglich vor Schluss des Abstimmungsverfahrens – die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel zu treffen, wenn sie auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten feststellt. Dabei sind Abstimmungsbeschwerden ohne nähere Prüfung abzuweisen, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Hauptresultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen (Art. 79 Abs. 2^{bis} BPR). Daraus ergibt sich, dass die Kantonsregierung unabhängig von der Erhebung einer Beschwerde Massnahmen zur Behebung festgestellter Mängel im Zusammenhang mit einem eidgenössischen Abstimmungsverfahren zu prüfen hat. Diese Pflicht kann sogar in bestimmten Fällen, in denen nach Erwahrung eines Abstimmungsresultates ein Anspruch auf Wiedererwägung des Erwahrungsentscheides vorliegt, auch nach durchgeführtem Abstimmungsverfahren bestehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn nachträglich Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten bestehen, die geeignet waren, das Hauptresultat der Abstimmung wesentlich zu beeinflussen. Somit bleibt nachfolgend zu prüfen, ob solche Anhaltspunkte vorliegen und welche Massnahmen zur Verfügung stehen.

7. Wie das Bundesgericht wiederholt, so auch kürzlich im Urteil 1C_174/2010 vom 14. Dezember 2010 festgehalten hat, gibt die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 135 I 292 E. 2 S. 293 f.; 132 I 104 E. 3.1 S. 108; 131 I 442 E. 3.1 S. 447; je mit Hinweisen).

   Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. BGE 135 I 292 E. 2 S. 294 und E. 4.2 S. 297 ff.; 119 Ia 271 E. 3a S. 272; Urteile des Bundesgerichts 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 4, und 1C_392/2009 vom 1. Dezember 2009, E. 2; je mit Hinweisen).

   Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Be-

hörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (vgl. BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294; 119 Ia 271 E. 3b S. 273; 112 Ia 129 E. 3b S. 135; Urteil 1C_392/2009 vom 1. Dezember 2009 E. 2; je mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 2003, S. 182 ff., 208 ff. und 250 ff.).

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Falle allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 135 I 292 E. 4.4 S. 301; 132 I 104 E. 3.3 S. 110; 130 I 290 E. 3.4 S. 296; je mit Hinweisen).

Diese vom Bundesgericht entwickelte Praxis ist auch auf den vorliegenden Fall anzuwenden.

8. a) In seiner Eingabe vom 16. März 2011 weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass die gemäss den damaligen Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (Abstimmungsbüchlein) zu erwartenden Kosten für Bund und Kantone erheblich tiefer waren als sie von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf am 14. März 2011 beziffert wurden. Unter dem Randtitel «Finanzielle Auswirkungen» hatte der Bundesrat damals in den Erläuterungen folgendes ausgeführt:

> «Kurzfristig hat der Bund mit geringeren Steuereinnahmen zu rechnen, ungefähr 56 Millionen Franken wegen der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und 27 Millionen Franken wegen der tieferen Besteuerung der Liquidationsgewinne. Die Auswirkungen bei den Kantonen sind offen. Die Unter-

nehmenssteuerreform II überlässt es ihnen, ob sie von den Möglichkeiten Gebrauch machen. Maximal könnten die Auswirkungen bei der Teilbesteuerung der Dividenden 350 Millionen Franken und bei der Anrechnung der Gewinn an die Kapitalsteuer 500 Millionen Franken ausmachen.

Langfristig könnten die Einnahmen des Bundes sogar höher ausfallen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Kantone von ihren eigenen Entlastungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Dies erhöht den Anreiz, Gewinne auszuschütten. Diese Gewinne werden neu investiert oder konsumiert. All dies belebt die Wirtschaft und führt zu mehr Steuereinnahmen. Der Bund profitiert davon mehr als die Kantone (Einkommenssteuer, Gewinnsteuer, Mehrwertsteuer).» (Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008, S. 19).

b) Demgegenüber führte Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf anlässlich der Fragestunde im Nationalrat vom 14. März 2011 aus: «Wir stellen fest, dass die Mindereinnahmen auf der Seite der Verrechnungssteuer zwischen 200 und 300 Mio. Franken betragen werden, bis die Kapitaleinlagen zurückbezahlt sind, die zwischen 1997 und 2011 geleistet worden sind. Wir rechnen damit, dass es etwa zehn Jahre sein werden, also zehnmal 200 bis 300 Mio. Franken. Auf der anderen Seite rechnen wir bei der direkten Steuer von Bund, Kantonen und Gemeinden auch mit Mindereinnahmen von etwa 200 bis 300 Mio. Franken ungefähr über zehn Jahre hinweg» (Provisorischer Text des Amtlichen Bulletin Nationalrat, Frühjahrsession 2011, 11. Sitzung vom 14. März 2011, Frage 11.5175 von Nationalrätin Margret Kiener Nellen betreffend Unternehmenssteuerreform I, steuerfreie Dividende in Milliardenhöhe, Betrug am Volk durch den Bundesrat 2003–2007?; www.parlament.ch, Link Amtliches Bulletin – die Wortprotokolle, abgerufen am 20. März 2011). Gleichlautende Aussagen machte sie auch am 14. März 2011 in Beantwortung weiterer Fragen zu diesem Thema, so beispielsweise zur Frage 11.5181 von Nationalrat Louis Schelbert betreffend Kapitaleinlageprinzip sowie zur Frage 11.5159 von Nationalrat Paul Rechsteiner betreffend Unternehmenssteuerreform II, Folgen für den Bundeshaushalt. Bei der Beantwortung Letzterer hielt sie zudem fest, bei der Verrechnungssteuer im Jahr 2011 ergebe sich ein einmaliger Minderertrag von schätzungsweise 1,2 Mrd. Franken, der sich im Laufe der Jahre erholen werde. Ergänzend führte sie dort noch aus, über die lange Rückwirkung des Kapitaleinlageprinzips habe man im Parlament nicht wirklich diskutiert und im Abstimmungsbüchlein habe man «zwar über das Einlageprinzip gesprochen, aber nicht ausgewiesen, welche Mindereinnahmen es zur Folge haben könnte» (Provisorischer Text des Amtlichen Bulletin Nationalrat, Frühjahrsession 2011, 11. Sitzung vom 14. März 2011, Frage 11.5159 von Nationalrat Paul Rechsteiner betreffend Unternehmenssteuerreform II, Folgen für den Bundeshaushalt und Frage 11.5165 von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer betreffend Kapitaleinlageprinzip 1, Einnahmenausfälle; www.parlament.ch, Link Amtliches Bulletin – die Wortprotokolle, abgerufen am 20. März 2011). Die tatsächlichen Mindereinnahmen während einer Periode von zehn Jahren für Bund, Kantone und Gemeinden wurden somit sowohl in der Medienmitteilung des Bundesrates vom 14. März 2011 als auch in der Fragestunde des Nationalrates von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf auf insgesamt 4 bis 6 Mrd. Franken beziffert. In der oben erwähnten Antwort zur Frage von Margret Kiener Nellen erwiderte

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf in diesem Zusammenhang auf die Frage, ob das Abstimmungsbüchlein weitere Fehler enthielt: «Das Abstimmungsbüchlein enthielt in diesem Sinn keine Fehler, aber es war nicht vollständig.»

c) Wie Bundesrätin Widmer-Schlumpf selber ausführte, waren die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates unvollständig. Die nachträglich errechneten Mindereinnahmen von jährlich 400 bis 600 Mio. Franken während mindestens zehn Jahren ab 2012 weichen von den in den Abstimmungserläuterungen aufgeführten finanziellen Auswirkungen um ein Mehrfaches ab. Damit wurden die Stimmberechtigten über die Tragweite der Vorlage in einem erheblichen Ausmass unvollständig und deshalb irreführend informiert, obwohl entsprechende Berechnungen und Angaben gemäss Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf zumindest ansatzweise möglich gewesen wären (Provisorischer Text des Amtlichen Bulletin Nationalrat, Frühjahrsession 2011, 11. Sitzung vom 14. März 2011, Frage 11.5159 von Nationalrat Paul Rechsteiner betreffend Unternehmenssteuerreform II, Folgen für den Bundeshaushalt und Frage 11.5165 von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer betreffend Kapitaleinlageprinzip 1, Einnahmenausfälle). In diesem Sinne waren die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates mangelhaft und stellten eine Unregelmässigkeit dar.

Das Referendumskomitee führte in seinen Argumenten gegen die Vorlage unter anderem aus, die strittige Vorlage würde bis zu 2 Mrd. Franken an Steuerausfällen führen (Abstimmungserläuterungen S. 20). Das eidgenössische Finanzdepartement setzte sich in seiner Informationsbroschüre zur Unternehmenssteuerreform vom November 2007 (www.efd.admin.ch/dokumentation/00737/00782/01186/) denn auch ausführlich damit auseinander. Auf Seite 15 führte es unter anderem aus: «Beim Bund sind kurzfristige Mindereinnahmen von 56 Millionen Franken zu erwarten.» Bezüglich Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden führte es sodann aus: «Die kurzfristigen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sind offen, da der Bundesgesetzgeber den Kantonen Umfang und Methode der Teilbesteuerung nicht vorschreibt. Am 1.1.2007 wendeten 13 Kantone unterschiedliche Teilbesteuerungen der Dividenden an. Die entsprechenden steuerlichen Erleichterungen betrugen in diesen Kantonen 289 Millionen Franken. Wenden auch die restlichen 13 Kantone die Teilbesteuerung an, führt dies zu neuen Steuerausfällen. Würden dabei die Teilbesteuerungssätze des Bundes angewendet, betrügen die Ausfälle 437 Millionen Franken. Würden die 26 Kantone die Teilbesteuerungssätze des Bundes übernehmen, so entstünden Mindereinnahmen von 638 Millionen Franken. (In dieser Summe sind die erwähnten 289 Millionen Franken Steuererleichterungen bereits enthalten.) Neu nähmen Kantone und Gemeinden somit zusätzlich 349 Millionen Franken weniger Steuern ein.» Auf den Seiten 24–26 der Informationsbroschüre setzte es sich weiter mit den Argumenten des Referendumskomitees auseinander. Zum Argument, die Unternehmenssteuerreform II (USTR II) sei unsozial, die AHV verliere 150 Mio. Franken und Bund und Kantonen entgingen 2 Mrd. Franken, hielt das Finanzdepartement auf Seite 25 fest: «Die Steuerentlastungen liegen weit tiefer: Beim Bund fallen kurzfristig 56 Millionen durch die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und 27 Millionen bei der Besteuerung der Liquidationsgewinne an. Langfristig machen die Wachstumsimpulse die Ausfälle wett. Die Auswirkungen bei den Kantonen sind offen. Die USTR II überlässt es ihnen, ob sie von den Möglichkeiten Gebrauch machen. Die Ausfälle dürften bei der Teilbesteuerung 350 Mil-

lionen und bei der Anrechnung der der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer 500 Millionen nicht überschreiten. Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung hat keine unmittelbare Auswirkung auf die AHV. Es ist jedoch möglich, dass es sich für engagierte Unternehmer lohnen kann, neu einen Teil ihres Lohnes über Dividenden auszuschütten, da auf Dividendeneinkommen keine AHV-Abgaben fällig sind. Diese Umqualifizierung von Lohn zu Dividende ist aber nur in speziellen Fällen lohnenswert. Kurzfristig könnten sich damit Mindereinnahmen von 86 bis 130 Millionen Franken für die AHV ergeben. Langfristig ist jedoch mit Mehreinnahmen von 23 bis 67 Millionen Franken zu rechnen. Bei gesamthaften Einnahmen des AHV-Fonds von mehr als 27 Mrd. Franken sind die Auswirkungen aber sehr bescheiden.»

Die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorlage waren somit in der Auseinandersetzung von grosser Bedeutung und damit ein wesentliches Kriterium bei der Abstimmung, sodass der festgestellte Mangel als erheblich zu bezeichnen ist, der geeignet war, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten unzulässigerweise zu beeinflussen. Durch den Umstand, dass die Stimmberechtigten über die wirklich zu erwartenden finanziellen Auswirkungen nur unvollständig und damit lückenhaft informiert waren, war die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung nicht gewährleistet. Damit war deren Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt (MICHEL BESSON, a. a. O. S. 193 ff., vgl. auch S. 250 ff.).
Angesichts des relativ knappen Ausgangs der Abstimmung (Ja-Stimmen-Anteil gesamtschweizerisch 50,53% mit einer Differenz von 19 754 Stimmen zu den Nein-Stimmen, im Kanton Zürich sogar nur 50,24% mit einer Differenz von 1463 Stimmen) sowie der erwähnten Bedeutung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorlage kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass das Abstimmungsergebnis anders ausgefallen wäre, wenn die Stimmberechtigten vollständig informiert und ihnen die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen nicht vorenthalten worden wären. Die Möglichkeit, dass die Abstimmung bei vollständiger Information der Stimmberechtigten über die finanziellen Auswirkungen anders ausgefallen wäre, muss aus den vorstehend erwähnten Gründen somit ernsthaft in Betracht gezogen werden. Demzufolge drängt sich im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf, dass der Bundesrat eine Aufhebung und Wiederholung der Abstimmung prüft.

9. In Anwendung von Art. 86 Abs. 1 BPR sind für das vorliegende Verfahren keine Kosten zu erheben. Nachdem auf das Begehren des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden kann, entfallen auch die Voraussetzungen für die Entrichtung einer Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz, LS 175.2).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Auf die Beschwerde von X., in Y., betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 über das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) wird nicht eingetreten.

II. Die Eingabe von X. vom 16. März 2011 wird als Gesuch um Wiedererwägung des die Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahrungsbeschlusses an den Bundesrat weitergeleitet.

[…]