

ADVOKATURBÜRO

Margret KIENER NELLEN
Fürsprecherin
lic. oec. HSG
E-Mail: kienernellen@bluewin.ch

PC 30-20440-3

Sekretariat:
Heidi RINDLISBACHER

Dorfstrasse 30 - Habstetten
3065 Bolligen/Bern
Tel. 031/921 00 08
Fax 031/922 05 14

Lettre Signature
Schweizerisches Bundesgericht
Av. du Tribunal fédéral 29
1000 Lausanne 14

Bolligen, 11. April 2011

ABSTIMMUNGSBESCHWERDE / REVISION (ART. 80 ABS. 1 BPR UND ART. 82 LIT. C BGG)

von

Margret Kiener Nellen
Nationalrätin
Dorfstrasse 32 / Habstetten
3065 Bolligen

Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Bern
Postgasse 68
3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend

Eidgenössische Volksabstimmung
vom 24. Februar 2008
in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II

ANTRÄGE

1. Es sei der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Bern über die Ergebnisse der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II – publiziert im Amtsblatt vom 5. März 2008 – aufzuheben.
2. Es sei die eidgenössische Abstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II in allen Kantonen, eventualiter im Kanton Bern, für ungültig zu erklären.
3. Es sei die Abstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz II in allen Kantonen, eventualiter im Kanton Bern, neu anzusetzen.
4. Soweit das Bundesgericht den Anträgen 1-3 nicht entsprechen sollte, sei subeventualiter festzustellen, dass in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II die politischen Rechte der Beschwerdeführerin (Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe, Art. 34 Abs. 2 BV) verletzt worden sind.
5. Unter ordentlicher Kostenfolge zu Lasten des Bundes.

Prozessualer Antrag:

6. Es sei der Beschwerdeführerin auf eine Stellungnahme des Kantons Bern und/oder des Bundes ein Replikrecht einzuräumen.

BEGRÜNDUNG

A. Sachverhalt und Prozessgeschichte

1. Die Schweizer Stimmberechtigten haben am 24. Februar 2008 das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) mit 938 744 Ja gegen 918 990 Nein hauchdünn mit nur 50,5% Ja-Stimmen angenommen (BBI 2008, 2781). Die Resultate im Kanton Bern wurden im Amtsblatt vom 5. März 2008 publiziert. Im Kanton Bern wurde das Gesetz mit 51,4% abgelehnt.

2. In der Abstimmungskampagne wurde sowohl von den Behörden des Bundes wie auch im Kanton Bern ausgeführt, die Reform verursache keine oder nur geringe Steuerausfälle. So sprach Bundesrat Hans-Rudolf Merz an der Pressekonferenz vom 14. Januar 2008, an welcher er die Vorlage namens des Bundesrates im Referendumskampf verteidigte, von maximal 86 Mio Franken (56 Mio. bei der Dividendenbesteuerung und 30 Mio. weitere Ausfälle). In ähnlichem Ausmass beziffert auch der Bundesrat in seinen offiziellen Erläuterungen im Abstimmungsbüchlein die zu erwartenden Kosten für den Bund (S. 19). Dort werden zudem die für die Kantone zu erwartenden Kosten mit maximal 350 Mio. Franken bei der Teilbesteuerung der Dividenden und mit maximal 500 Mio. Franken bei der Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuern beziffert. Wörtlich hielt der Bundesrat Folgendes fest (Abstimmungsbüchlein, S. 19):

"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 Unternehmenssteuerreform 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)."

Von Seiten des Referendumskomitees (fälschlicherweise als "Initiativkomitee" bezeichnet) wurde befürchtet, dass die "Unternehmenssteuerreformen in Bund und Kantonen (...) bis zu 2 Mrd. Franken Steuerausfälle" verursachen würden (Abstimmungsbüchlein, S. 20). Der Bundesrat antwortete darauf (Abstimmungsbüchlein, S. 23):

"Die finanziellen Auswirkungen der Reform sind im Vergleich zum gesamten Haushalt des Bundes gering. Die zu erwartenden Steuerausfälle sind verkraftbar. Langfristig dürften dem Bundeshaushalt wegen der erwarteten Wachstumseffekte dauerhaft Mehreinnahmen zufließen."

Die Stimmberechtigten konnten diese Ausführungen offensichtlich nur so verstehen, dass insgesamt die "Unternehmenssteuerreform II" oder die "finanziellen Auswirkungen der Reform" – genau diese Formulierungen verwendet der Bundesrat – "gering" sind. Differenzierungen zu verschiedenen Steuerarten, Vorbehalte zu den gemachten Angaben, Hinweise auf Unsicherheiten sind nicht oder mindestens nicht

in einer für die Stimmberechtigten erkenntlichen Form ersichtlich, im Gegenteil: Die erstgenannten Zahlen des Bundes (CHF 56 Mio., CHF 27 Mio.) suggerieren eine trügerische Scheingenauigkeit. Dasselbe gilt für die Nennung eines "Maximalbetrages", der von den Stimmberechtigten nur so verstanden werden konnte, dass die Reform insgesamt für die Kantone den Betrag von CHF 850 Mio. nicht übersteigen werde.

Zwar ist die zeitliche Rückwirkung des Kapitaleinlageprinzips im Gesetzestext ersichtlich. Art. 20 Abs. 3 DBG, Art. 7b StHG und Art. 5 Abs. 1^{bis} VStG sehen als Stichdatum alle den 31. Dezember 1996 vor. Die Stimmberechtigten haben aber dieses Datum (im äusserst technisch formulierten Gesetzestext) nicht gelesen oder ihm keine Bedeutung zugemessen. Die finanziellen Folgen ergeben sich vorliegend nicht aus dem Gesetzestext; umso wichtiger waren die Angaben der Behörden im Abstimmungsbüchlein.

Und gerade beim jetzt ausfallreichsten Kapitaleinlageprinzip erfolgt keine Bezifferung seiner finanziellen Auswirkungen (S. 17). Gänzlich unterschlagen werden in den Erläuterungen die Änderungen bei der Verrechnungssteuer insgesamt sowie die daraus folgende Mindereinnahmen.

<u>Beweis:</u>	Erläuterungen des Bundesrates für die Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 (Abstimmungsbüchlein)	<u>Beilagen 2 und 3</u>
	Sprechnotiz Bundesrat Hans-Rudolf Merz anlässlich der Pressekonferenz vom 14. Januar 2008 (insbes. S. 4 oben)	

3. Am Montag, 14. März 2011, erklärte die jetzige Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf, dass allein als Folge der am 1.1.2011 in Kraft gesetzten Bestimmungen zum Kapitaleinlageprinzip im Jahre 2011 mit einem zusätzlichen einmaligen "Einbruch" bzw. Minderertrag bei der Verrechnungssteuer von schätzungsweise 1,2 Milliarden Franken zu rechnen sei. Ab 2012 sei dann mit zusätzlichen jährlichen Mindereinnahmen von 400-600 Mio. Franken zu rechnen. Diese beträfen Bund, Kantone und Gemeinden. Je etwa die Hälfte gehe auf das Konto der Einkommens- und Verrechnungssteuer. Auf 15 Jahre gerechnet komme man auf total sechs bis neun Milliarden. Das Abstimmungsbüchlein sei "nicht vollständig" gewesen; eine Schätzung wäre im Zeitpunkt der Abstimmung schwierig, aber möglich gewesen (NZZ vom 15. März

Beweis: NZZ vom 15. März 2011, S. 13 Beilagen 4 und 5
(in Ermangelung von
Sprechnotizen der
Pressekonferenz von BR
Widmer-Schlumpf vom
14.3.2011)

Antworten von Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf in der
Fragestunde des Nationalrates
vom 14. März 2011 auf die
Fragen 11.5159, 11.5165,
11.5166, 11.5175, 11.5181,
11.5182 und 11.5185 (Amtliches
Bulletin, provisorischer Text,
noch nicht in gedruckter Form)

4. Auch das Parlament wurde vom Bundesrat und von der ESTV nicht vollständig und richtig informiert. Die Botschaft 05.058 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) vom 22. Juni 2005 wies für den Bund "kurzfristige Mindererträge von rund 40 Mio Franken", langfristig sogar Mehrererträge von rund 53 Mio Franken aus (BBI 2005, S. 4737). Der Wechsel zum Kapitaleinlageprinzip wird – unbeziffert – als "weitere Verbesserung" dargestellt (S. 4788, 4800 – 4803, 4859 – 4860, 4865). Ausgewiesen wurde zwar die Aufnahme der zehnjährigen Rückwirkung für Alt-Agios aufgrund von Forderungen aus dem Vernehmlassungsverfahren (S. 4802). Interessant sind unter Berücksichtigung der heute vorliegenden Steuerausfallschätzungen die Aussagen unter 8.1.4 der Botschaft zur Verrechnungssteuer (S. 4854). Dort wird auf "von Jahr zu Jahr ansteigende Mindereinnahmen" hingewiesen, weil immer mehr verrechnungssteuerfrei rückzahlbares Neuagio und **immer weniger der Verrechnungssteuer unterliegendes Altagio** (*sic!*) ausgeschüttet wird. Am 14. März 2011 führte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf das Gegenteil aus: Im ersten Jahr nach Inkrafttreten von Art. 5 Abs. 1 Bst. g VStG falle der grösste Steuerausfall mit 1,2 Mia CHF an, der sich im Laufe der Jahre "erholen" werde (Beilagen 4 und 5). Obschon bei den Steuerausfällen aus der Verrechnungssteuer primär der Bund, über den 10%-igen Kantonsanteil gemäss Art. 2 VStG aber auch die Kantone, betroffen sind (S. 4854 2. Absatz), führte der Bundesrat diese Mindereinnahme, die

Beweis: BBl 2005, 4733 ff., Botschaft
des Bundesrates zur
Unternehmenssteuerreform II

Beilage 6

Die Finanzkommission des Nationalrats musste am 7./8. April 2011 "Fehler und Lücken bei der Information zu den Einnahmeausfällen" bei der Unternehmenssteuerreform II feststellen. Eine Aussprache mit dem Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) ergab, "dass bei der Erarbeitung der Botschaft (BBl 2005, 4733 ff.) die möglichen Umfragen bei Unternehmungen zu den finanziellen Konsequenzen nicht durchgeführt wurden und demzufolge Hochrechnungen unterblieben. Die ESTV räumte Fehler und Lücken bei der Information zu den Mindereinnahmen ein" (siehe Medienmitteilung der FK-N vom 8. April 2011). Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass offensichtlich ein grundlegend falscher Text unter "Ziff. 8.1 Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen" in die Botschaft eingefügt wurde: Unter "Ziff. 8.1.4. Verrechnungssteuer" wurde bezüglich Mindereinnahmen der Text aus der Vernehmlassungsvorlage Ziff. 4.4.2 übernommen, der sich eben allein auf zukünftig steuerfreie Neu-Agio-Rückzahlungen bezog. Dieser in der Vernehmlassungsvorlage noch stimmige Text bezog fälschlicherweise in der Botschaft überhaupt nicht mit ein, dass **neu nach** der Vernehmlassung eine für die Schweiz unüblich lange Rückwirkung bis 31.12.1996 für sogenannte steuerfrei rückzahlbare "Alt-Agios" in die Gesetzesentwürfe aufgenommen wurde. Er enthielt dadurch die absolute Falschinformation "weil immer weniger **der Verrechnungssteuer unterliegendes Altagio** ausgeschüttet wird", während in Tat und Wahrheit mit der damals 10-jährigen Rückwirkung unter EVStG Art. 5 Abs. 1 Bst. g alle Altagios seit 31.12.1996 bereits von der Verrechnungssteuer ausgenommen wurden. Während das Parlament also textlich

mit 8.1.4. der Botschaft (BBI 2005, S. 4854) falsch informiert wurde, schlug sich dieser – bewusste oder unbewusste – Fehler in der Mindereinnahmenposition im Rahmen der Zahlentabelle (8.1.7. Fazit, BBI 2005, S. 4855) derart nieder, dass fälschlicherweise keine separate Hauptposition für die Mindereinnahmen infolge der Einführung des Kapitaleinlagenprinzips in die Zahlentabelle aufgenommen wurden. Dieser Sachverhalt wird zuunterst in der Tabelle unter "übrige Massnahmen – schwer quantifizierbar, Kanton und Gemeinden sind stärker betroffen als der Bund" subsumiert.

Diese Nicht-Quantifizierung verbunden mit dem falschen, überholten Text unter Ziff. 8.1.4. führten zur Intransparenz im Parlament, wo jede Nachfrage nach finanziellen Auswirkungen und Ausfall-Schätzungen von Bundesrat und ESTV in den Wind geschlagen wurde.

Im Abstimmungsbüchlein sowie an der Abstimmungs-Pressekonferenz des zuständigen Bundesrats Hans-Rudolf Merz wurde das ganze Thema der Verrechnungssteuer-Befreiungen oder –reduktionen ganz einfach weggelassen und die Stimmberechtigten darüber **nicht** informiert. Nicht einmal über die unter Ziff. 8.1.4. Botschaft im 3. Absatz verklausulierte ausgewiesenen Mindereinnahmen von ca. 39 Millionen aus der Heraufsetzung des Zinsfreibetrags von 50 auf 200 Franken bei den Kundenguthaben (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VStG werden die Stimmberechtigten je vom Bundesrat informiert. Die Beschwerdeführerin erlaubt sich diese Ergänzungen des Sachverhalts, da diese wesentlichen Tatsachen und Beweismittel erst nach ihrer Beschwerde an die Vorinstanz zutage getreten sind.

<u>Beweis:</u>	Medienmitteilung der Finanzkommission des NR vom 8. April 2011	<u>Beilage 7</u>
	Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II	<u>Beilage 8</u>

5. Die Beschwerdeführerin hat am 17. März 2011 Abstimmungsbeschwerde nach Art. 77 BPR an den Regierungsrat des Kantons Bern erhoben. Dieser ist am 30. März 2011 auf die Abstimmungsbeschwerde nicht eingetreten und hat sie als Gesuch um Wiedererwägung an den Bundesrat weitergeleitet. In seinem Entscheid anerkennt der Regierungsrat grundsätzlich einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Wiedererwägung, hält aber dafür den Bundesrat für zuständig (E. 5). Der Entscheid soll der Beschwerdeführerin "den gebotenen Rechtsschutz vor Bundesgericht [eröffnen]" (E. 6). Der Regierungsrat des Kantons Bern weist darauf hin, dass ein Weiterzug an das Bundesgericht und direkter Rechtsschutz durch das

Beweis: Entscheid des Regierungsrates
 des Kantons Bern vom 30. März
 2011 (im Folgenden "Entscheid")

Beilage 9

B. Formelles und prozessualer Antrag

6. Anfechtungsobjekt sind falsche resp. fehlende Informationen im Abstimmungskampf. Es handelt sich dabei um Unregelmässigkeiten i.S.v. Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR und Art. 82 lit. c BGG. Der Entscheid der Vorinstanz fällt unter Art. 82 lit. a BGG. Ein taugliches Anfechtungsobjekt liegt vor.
7. Vorliegend angefochten ist eine eidgenössische Volksabstimmung. Kommt es dabei zu Unregelmässigkeiten, ist Beschwerde an die Kantonsregierung zu erheben (Art. 77 Abs. 1 BPR). Das Bundesgericht hat in BGE 136 II 132 ff. und in einem unveröffentlichten Urteil 1C_514/2010 vom 16. Februar 2011 klargestellt, dass dieser Rechtsweg auch dann gilt, wenn die Beschwerde Rügen betrifft, die ganz oder teilweise über die Zuständigkeit der Kantonsregierung hinausgehen (vgl. insbesondere Urteil 1C_514/2010 vom 16. Februar 2011, E. 1.2.3). Der Regierungsrat hat in einem solchen Fall einen Nichteintretensentscheid zu fällen und damit den Rechtsweg zum Bundesgericht zu öffnen. Genau dies hat der Regierungsrat des Kantons Bern vorliegend getan (Entscheid, E. 6 Abs. 2).

Der Regierungsrat hat die Beschwerde hinsichtlich des Revisionsbegehrens dem Bundesrat überwiesen. Er hat dabei erwogen, dass der Bundesrat einen Erwahrungsbeschluss gefällt habe, der vorliegend in Wiedererwägung zu ziehen sei. Der Bundesrat fällt aber seinen Erwahrungsbeschluss aufgrund der gemeldeten Resultate der Kantone. Entgegen der Meinung des Regierungsrates stellen die Entscheide der Kantone nicht blosse (formlose) "Zwischenschritte" (Entscheid, E. 5) dar, sondern selbständige Verfügungen, deren Rechtmässigkeit vom Regierungsrat und – soweit es sich um Rügen handelt, die über die Kompetenz der Kantonsregierung hinausgehen – vom Bundesgericht zu beurteilen sind. Die entsprechenden Entscheide werden mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. So ist auch der

Erwahrungsbeschluss des Kantons Bern gemäss Publikation im Amtsblatt des Kantons Bern mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen (s. Beilage 1). Eine Wiedererwägung des Entscheids des Bundesrats setzt voraus, dass über die Rechtsbeständigkeit der kantonalen Erwahrungsbeschlüsse Klarheit herrscht. Für diese Beurteilung ist in zweiter Instanz das Bundesgericht zuständig (Art. 80 Abs. 1 BPR u. Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Auch sachlich ist nicht einzusehen, weshalb das Bundesgericht zwar Beschwerden *vor* der Abstimmung, nicht aber solche *nach* der Abstimmung beurteilen soll. Eine umfassende Zuständigkeit des Bundesgerichts ist schliesslich mit Blick auf Art. 29a BV geboten: Es wäre verfassungsrechtlich bedenklich, wenn sich der Anspruch auf Überprüfung des Abstimmungsresultats auf ein Revisionsgesuch bei jener wohl nicht ganz unvoreingenommenen Behörde beschränkt, die für die gerügten schweren Unregelmässigkeiten verantwortlich ist und gleichzeitig ein Rechtsmittel gegen deren Entscheid ausgeschlossen ist.

In jedem Fall kann der Erwahrungsbeschluss des Bundesrates – sei es der ursprüngliche Beschluss, sei es ein allfällig im Wiedererwägungsverfahren bestätigter Beschluss – das Bundesgericht nicht davon abhalten, mindestens die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Abstimmung festzustellen. Art. 189 Abs. 4 BV richtet sich nur gegen die direkte Aufhebung, nicht aber gegen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit – eine solche Feststellung kann das Bundesgericht selbst gegenüber verfassungswidrigen Bundesgesetzen vornehmen, welche es anzuwenden hat (Art. 190 BV). Sollte sich das Bundesgericht wider Erwarten nicht zu einer direkten Aufhebung der Abstimmung in Bund oder Kanton befugt erachten, so bestünde ein öffentliches Interesse an seinen Erwägungen, in welcher Art ein über die Revision hinausgehender effektiver Rechtsschutz bei nachträglich entdeckten schwerwiegenden Unregelmässigkeiten anlässlich von eidgenössischen Abstimmungen gewährleistet werden kann. Die Beschwerdeführerin hat ein Interesse daran, dass das Bundesgericht für zukünftige Abstimmungen Klarheit über die Mindestanforderungen staatlicher Information sowie über den Rechtsschutz, insbesondere die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, schafft.

8. Die Beschwerdeführerin wohnte zum Zeitpunkt der Abstimmung im Kanton Bern und war an der fraglichen Abstimmung stimmberechtigt. Sie ist auch zum heutigen Zeitpunkt stimmberechtigt. Sie ist Adressatin des Entscheids des Regierungsrates des Kantons Bern. Damit ist die Beschwerdeführerin zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG).
9. Der Entscheid des Regierungsrates wurde der Beschwerdeführerin am 4. April 2011 eröffnet. Die fünftägige Frist von Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG ist damit gewahrt.

Auch im vorinstanzlichen Verfahren wurden die entsprechenden Fristen gewahrt. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Regierungsrat des Kantons Bern. Er schliesst sich insbesondere den Überlegungen der Beschwerdeführerin zur Möglichkeit einer nachträglichen Erhebung der Beschwerde an (Entscheid, E. 5). In der gebotenen Kürze ist nochmals Folgendes festzuhalten:

Gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR beträgt die Frist zur Beschwerdeerhebung drei Tage. Vorliegend hat die zuständige Bundesrätin am 14. März 2011 eine Fehlinformation der Behörden offiziell eingestanden und sich von früheren Äusserungen distanziert (vgl. oben Ziff. 3). Damit bestand hinreichende Gewissheit zur Erhebung des vorliegenden Rechtsmittels. Die Eingabe an die Vorinstanz vom 17. März 2011 wahrte damit die (relative) Frist von drei Tagen; sie "ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes" erhoben worden (Art. 77 Abs. 2 BPR).

In Art. 77 Abs. 2 BPR wird auch festgehalten, die Beschwerde sei "spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben einzureichen." Die Veröffentlichung der Ergebnisse liegt drei Jahre zurück. Dies schadet der Beschwerde nicht. Das Bundesgericht hat schon in BGE 113 Ia 146 ff. (Laufental) festgehalten, dass in einem solchen Fall revisions- resp. wiedererwägungsweise ein Anspruch auf ein Zurückkommen auf den ursprünglichen Erhebungsbeschluss besteht. Auch im betreffenden Bundesgerichtsentscheid lag die angefochtene Abstimmung zwei Jahre zurück, das Bundesgericht hat dreieinhalb Jahre nach der Abstimmung entschieden. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Rechtsprechung nicht auch auf die Bundesebene zu übertragen wäre, hat doch das Bundesgericht seine Überlegungen im Wesentlichen auf verfassungsrechtliche Überlegungen abgestützt (Art. 4 a BV).

Im vorliegenden Fall haben die Behörden bis zur Aussage von Bundesrätin Widmer-Schlumpf unrichtige Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform gemacht (vgl. oben Ziff. 2). Konkrete und im Umfang ausserordentliche Zahlen lagen erst seit dem 14. März 2011 vor. Darin liegt ein tauglicher Revisions- resp. Wiedererwägungsgrund im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die Beschwerde ist damit auch im kantonalen Verfahren rechtzeitig erhoben worden. Auf sie ist einzutreten.

10. Prozessual beantragt die Beschwerdeführerin ein *Replikrecht*. Ein solches ist schon deswegen geboten, weil sich die Behörden in der Sache noch gar nicht geäussert

haben; es fehlt ein begründeter Entscheid i.S.v. Art. 112 Abs. 1 BGG, mit dem sich die Beschwerdeführerin hätte auseinandersetzen können. Die Fristen nach Art. 77 ff. BPR sehen zwar – zu Recht – ein rasches Verfahren vor. In einem Fall, in dem die massgebliche Abstimmung aber drei Jahre zurückliegt, müssen der Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör sowie das öffentliche Interesse an der möglichst umfassenden Abklärung des Sachverhalts in einer staatspolitisch wichtigen Entscheidung den möglichen Zeitgewinn von wenigen Wochen klar überwiegen.

C. Materielles

11. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte "die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe." Dazu gehört die Pflicht der Behörden zu objektiver Erläuterung und Information (vgl. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2580 ff.). Die Information zu Abstimmungsvorlagen durch den Bundesrat (und durch die übrigen eidgenössischen und kantonalen Behörden) muss *vollständig, sachlich, transparent und verhältnismässig* sein (Art. 10a Abs. 2 BPR, der zwar erst seit 15. Januar 2009 in Kraft ist, aber bezüglich dieser Grundsätze keine materielle Neuerung darstellt).
12. Die Beschwerdeführerin macht neue erhebliche Tatsachen und Beweismittel geltend, die ihr und allen anderen Stimmberechtigten während des Abstimmungsverfahrens und der direkt im Anschluss daran laufenden Beschwerdefrist nicht bekannt waren. Der ganze Bereich der Gesetzesänderungen bei der **Verrechnungssteuer** sowie die Tatsache, dass das **Kapitaleinlageprinzip** vor allem Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer bewirkt, wird in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates mit keinem Wort erwähnt. Dass das Kapitaleinlageprinzip Steuerausfälle bei der **Einkommenssteuer** nicht nur bei Bund und Kantonen, sondern auch bei den **Gemeinden** bewirkt, wurde im Abstimmungsbüchlein gänzlich unterschlagen. Die Gemeinden als Betroffene von Mindereinnahmen überhaupt wurden erstmals in den Informationen des Bundesrates vom 14. März 2011 (Beilagen 4 und 5) erwähnt. Das Abstimmungsbüchlein war unvollständig gerade bezüglich Kapitaleinlageprinzip / Verrechnungssteuer / Einkommenssteuer, die sich gemäss den bundesrätlichen Informationen vom 14. März 2011 zu den folgenschwersten Bereichen der ganzen Abstimmungsvorlage entwickelt haben. In casu geht es daher um "schwerwiegende, verborgen gehaltene Mängel", so dass unter Berücksichtigung von BGE 113 Ia 154 hier eine relative Verjährungs- bzw. Verwirkungsfrist

13. Im vorliegenden Fall haben die Behörden nicht richtig über die *finanziellen Auswirkungen* der Gesetzesänderungen informiert, *nota bene* einer Steuervorlage, bei der Einnahme- und Ausgabeneffekte und damit verbunden Umverteilungseffekte naturgemäss das zentrale Thema bilden. Die finanziellen Folgen sind für jeden politischen Entscheid von grosser Bedeutung. Im Finanzhaushalt der Schuldenbremse richtet sich der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben nach den geschätzten Einnahmen (Art. 126 BV). Die am 14. März 2011 durch den Bundesrat bezifferten, massiv höheren Steuerausfälle als den Stimmberechtigten im Abstimmungsbüchlein mitgeteilt, bewirken daher auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene massive Ausgabenkürzungen bei den öffentlichen Haushalten. Zudem müssen in der Botschaft des Bundesrates "die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen" eingehend dargelegt werden (Art. 141 Abs. 2 lit. f ParlG). Davon kann in der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II und vor allem in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates keine Rede sein; im Gegenteil wurden beschwichtigende und unrichtige Aussagen verbreitet, und dies bei einem zusätzlichen Fehlbetrag von nunmehr offiziell geschätzten sechs bis neun Milliarden Franken. Dass Aussagen möglich gewesen wären, wird von Bundesrätin Widmer-Schlumpf ausdrücklich eingestanden (vgl. NZZ vom 15. März 2011, S. 13; oben, Ziff. 3). Von "Vollständigkeit" und "Sachlichkeit", d.h. Richtigkeit der Information, i.S.v. Art. 10a Abs. 2 BPR waren die Behörden bis Montag, 14. März 2011, weit entfernt. Besonders bedenklich erscheint, dass sich in den Abstimmungserläuterungen keinerlei Vorbehalte zu den dort genannten Zahlen finden. Die Stimmberechtigten konnten und mussten von "Maximalbeträgen" ausgehen, welche die Reform kosten würde. Die damaligen Aussagen sind krass unrichtig. Taugliche Rechtfertigungsgründe für die unrichtigen Behauptungen sind nicht ersichtlich.
14. In Kenntnis der seit 14. März 2011 offen gelegten Zahlen wäre das Abstimmungsergebnis anders ausgefallen. Die angefochtene Abstimmung wurde von den Stimmberechtigten mit nur ca. 50.5% Ja-Stimmen angenommen. Im Kanton Bern wurde die Vorlage mit 51,4% abgelehnt; eine deutlichere Ablehnung wäre aufgrund der Grösse des Kantons Bern (über 700'000 Stimmberechtigte) ohne Weiteres geeignet gewesen, die Abstimmung auf Bundesebene zu beeinflussen. Selbst die in der Sache für die Steuerreform eingetretene NZZ formuliert: "Die These, dass das Volk in Kenntnis der mutmasslichen Steuereffekte die Vorlage

abgelehnt hätte, klingt plausibel." Man kann auch formulieren: Die Vorlage hätte in Kenntnis der wahren finanziellen Auswirkungen politisch keine Chance gehabt. Die VOX-Analyse der umstrittenen Abstimmung wies nach, das "weitaus am meisten genannte Motiv der Befürworter war die Absicht, mit der Steuerreform die Lage der KMU allgemein zu verbessern". Wären die Stimmberechtigten jedoch objektiv und gesetzeskonform über die Änderungen der Verrechnungssteuer sowie das potenzielle Ausmass der Steuerausfälle aus dem Kapitaleinlageprinzip informiert worden, so hätte ihnen auch aufgezeigt werden müssen, dass davon am meisten die Grossaktionäre der Grossbanken und Versicherungen profitieren würden. Damit sowie mit der 500 Mio. "schweren" Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer, wäre die auch von BR Merz so sehr gelobte "KMU-Vorlage" "für all die Tausenden von Malern, Apothekern, Garagisten, Floristen, Metzgern... und Landwirtschafts-Betriebe" (s. Beilage 3, S. 1) eindeutig als prioritäre Vorlage für die grossen Aktiengesellschaften identifizierbar gewesen. Das hätte die Willensbildung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erheblich zugunsten des Referendums beeinflusst; das KMU-Argument wäre in den Hintergrund getreten und das Ergebnis zugunsten des Referendums ausgefallen. Mit anderen Worten: Der Zweck der Vorlage ist im heutigen Licht ein völlig anderer als in den behördlichen Abstimmungsunterlagen dargestellt. Dementsprechend muss die Abstimmung wiederholt werden.

Beweis: VOX-Analyse der
eidgenössischen Abstimmungen
vom 24.2.2008

Beilage 11

15. Fehlen und Fehlerhaftigkeit der behördlichen Informationen zu den finanziellen Folgen der Abstimmung sind vorliegend schwerwiegend. Sie überwiegen klar die durch die Aufhebung des Gesetzes entstehenden Rechtsunsicherheiten. Diesen können Bundesversammlung und Bundesrat im Rahmen ihrer Kompetenzen im Falle von Dringlichkeit (Art. 165 BV und Art. 185 Abs. 3 BV) auch angemessen begegnen. Dazu kommt, dass z.B. für die erheblichen Beträge bei der rückwirkenden Steuerbefreiung für die Auszahlung von durch Agio gebildeten gesetzlichen Reserven an die Aktionäre kein Vertrauensschutz geltend gemacht werden kann, da sich die Aktionäre zum Zeitpunkt der Kapitaleinlage, d.h. vor der Abstimmung, nicht darauf verlassen konnten, dass sie Rückzahlungen aus den Reserven steuerfrei beziehen können. Tangiert ist vielmehr der Vertrauensschutz der Stimmberechtigten und der grossen Mehrheit der übrigen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht davon ausgehen mussten, dass sie durch eine Zustimmung zur Vorlage derart massive

16. Das vorliegende Verfahren wirft verschiedene verfahrens- und materiellrechtliche Fragen auf, die vom Bundesgericht bisher nicht beurteilt worden sind und an deren Beantwortung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Auf die Verlegung von Kosten ist damit selbst im Falle des Unterliegens der Beschwerdeführerin zu verzichten (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Ich ersuche Sie, sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichterinnen und Bundesrichter, aus diesen Gründen die eingangs gestellten Anträge gut zu heissen und versichere Sie meiner vorzüglichen Hochachtung.

Margret Kiener Nellen

Beilagen:

1. Amtsblatt des Kantons Bern / Publikation vom 5. März 2008
2. Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 (Abstimmungsbüchlein): <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/abstimmungen2008/24022008/Documents/wa-va-20080224-br-d.pdf>
3. Sprechnotiz Bundesrat Hans-Rudolf Merz anlässlich der Pressekonferenz vom 14. Januar 2008 (zu finden unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10803.pdf>)
4. NZZ vom 15. März 2011, S. 13
5. Auszug aus dem amtlichen Bulletin des Nationalrates zu den Fragen 11.5159, 11.5165, 11.6166, 11.5175, 11.5181, 11.5182 und 11.5185 (zu finden unter: http://www.parlament.ch/ab/toc/d/n/4817/348955/d_n_4817_348955.htm)
6. Botschaft des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform II (BBI 2005, S. 4733 ff. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/4733.pdf>)
7. Medienmitteilung der Finanzkommission des NR vom 8. April 2011 <http://www.parlament.ch/d/mm/2011/Seiten/mm-fk-n-2011-04-08.aspx>
8. Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II
9. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 30. März 2011
10. Zustellkuvert der Gerichtsurkunde mit Poststempel 4.4.2011
11. VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24.2.2008