

COPIE

30. März 2011

STA B

0 5 3 6 Staatskanzlei (V 09/11 STA #364437-v2/364472); Abstimmungsbeschwerde / Revision nach Artikel 77 BPR von Margret Kiener Nellen, Bolligen betreffend Eidgenössische Abstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II

A.



1. Mit Datum vom 17. März 2011 reichte Frau Margret Kiener Nellen eine als Abstimmungsbeschwerde / Revision nach Artikel 77 BPR bezeichnete Eingabe beim Regierungsrat des Kantons Bern ein. Die Beschwerde ging vorab per E-Mail am 18. März 2011 bei der Staatskanzlei sowie per Post am 21. März 2011 zu Händen des Regierungsrates ein. Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei der Beschluss des Regierungsrates über die Ergebnisse der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II – publiziert im Amtsblatt vom 5. März 2008 – aufzuheben (Ziff. 1). Schliesslich sei die eidgenössische Abstimmung von 24. Februar 2008 in Sachen Unternehmenssteuerreformgesetz II in allen Kantonen, eventualiter im Kanton Bern, für ungültig zu erklären (Ziff. 2). Zudem sei die Abstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz II in allen Kantonen, eventualiter im Kanton Bern, neu anzusetzen (Ziff. 3), unter ordentlicher Kostenfolge zu Lasten des Kantons, eventualiter des Bundes (Ziff. 4).
2. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, dass das Schweizervolk 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. Damals sei von Ausfällen des Bundes von 86 Millionen Franken die Rede gewesen (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 maximal 350 Millionen Franken bei der Teilbesteuerung der Dividenden und mit maximal 500 Millionen 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 Millionen 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 Inhalte der Beschwerde wird, soweit für die Entscheidungsfindung erheblich, im Rahmen der nachstehenden Erwägungen einzugehen sein.

Der Regierungsrat zieht

in Erwägung:

Formelles

1. Gemäss Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b BPR und Artikel 94 Absatz 1 GPR kann bei der Kantonsregierung Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) geführt werden. Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber drei Tage nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt einzureichen (Art. 77 Abs. 2 BPR, Art. 89 Abs. 2 GPR).
2. Als Legitimationsgrundlage zur Erhebung einer Beschwerde in Stimmrechtssachen genügt gemäss Artikel 89 Absatz 1, 2. Satz GPR die Stimmberechtigung (vgl. auch Art. 89 Abs. 3 BGG, zudem MICHEL BESSON, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen in: Ehrenzeller/Schweizer: Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, St. Gallen 2006, S. 413 ff). Stimmberechtigt sind grundsätzlich nur natürliche Personen. Da die Beschwerdeführerin im Kanton Bern stimmberechtigt ist, ist sie als Privatperson ohne weiteres zur vorliegenden Abstimmungsbeschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 GPR).
3. Der Regierungsrat hat innert zehn Tagen nach Eingang der Beschwerde über die Abstimmungsbeschwerde zu entscheiden (Art. 79 Abs. 1 BPR; Art. 94 Abs. 1 GPR). Mit dem heutigen Entscheid ist diese Frist gewahrt.
4. 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, Art. 89 Abs. 2 GPR). Damit besteht einerseits eine *relative* Verwirkungsfrist von drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes und andererseits 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 S. 52 ff. bzw. BBl 2001 6401 ff, insbes. 6420). - Die vorliegende Eingabe datiert vom 17. März 2011 und erging nach Ablauf der absoluten Verwirkungsfrist. Sie ist somit verspätet, weshalb insoweit nicht darauf eingetreten werden kann.
5. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, der Umstand, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse drei Jahre zurückliege, gereiche ihr nicht zum Schaden. 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 Erwarungsbeschluss 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 Über-

legungen abgestützt. Im vorliegenden Fall hätten die Behörden unrichtige Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform gemacht.

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 Erwahungsentscheid zur Abstimmung vom 11. September 1983 anwendbar seien. Es hat die Frage letztendlich offen gelassen und erwogen, dass Artikel 4 BV der damals geltenden Bundesverfassung (aBV) in Fällen, in denen 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 Erwahungsbeschluss 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).

Diese Überlegungen des Bundesgerichts sind grundsätzlich auch im vorliegenden Fall gültig. Es kann daher auch hier offen bleiben, ob die VRPG-Vorschriften zur Wiederaufnahme des Verfahrens (Art. 56 ff. VRPG) auf die von der Beschwerdeführerin beanstandeten Akte des Regierungsrates – Ermittlung und Veröffentlichung der Ergebnisse der eidgenössischen Abstimmung vom 24. Februar 2008 im Kanton Bern – anwendbar sind (der Verweis von Art. 95 Abs. 1 GPR bezieht sich wegen seiner systematischen Stellung im Gesetz nur auf die Vorschriften des Abschnitts „Beschwerden“, dürfte aber wohl in umfassenden Sinne gemeint sein): So oder anders 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 Erwahungsentscheides.

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 Erwahung des Ergebnisses einer eidgenössischen Abstimmung obliegt dem Bundesrat. Dieser hat den Erwahungsbeschluss 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 erwhart (BBl 2008 2781). Die Behandlung einer Eingabe, die nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts als Gesuch um «Wiedererwägung des die Abstimmung vom ... betreffenden Erwahungsentscheides» zu qualifizieren ist, fällt daher grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundesrates.

An diesem Ergebnis vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sich der Erwahungsbeschluss 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 Erwahungsbeschlüsse. Vielmehr sind es Zwischenschritte – Sammlung, Erhebung und Weiterleitung von Teilergebnissen – auf dem Weg zum bundesrätlichen Erwahungsbeschluss. Die Eingabe der Beschwerdeführerin, welche im Lichte von BGE 113 Ia 146 als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahungsbeschlusses zu qualifizieren ist, fällt daher auch unter diesem Gesichtswinkel in die Zuständigkeit des Bundesrates.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass auf die Eingabe vom 17. März 2011 wegen Verspätung nicht einzutreten ist, soweit sie als Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Ar-

tikel 77 Absatz 1 Buchstabe b BPR zu qualifizieren ist. Soweit die Eingabe als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahlungsentscheids zu qualifizieren ist, ist sie zuständigkeitshalber an den Bundesrat weiterzuleiten.

6. Abschliessend sei Folgendes festgehalten: Die Regeln des BPR zum Rechtsschutz auf dem Gebiete der politischen Rechte sind in verschiedener Hinsicht unbefriedigend. Sie sind denn auch in ausgeprägten Masse durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts weiterentwickelt und fortgebildet worden. Dabei hat sich das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen und zur Publikation vorgesehenen Entscheid mit dem Rechtsweg im Falle von behaupteten Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen auseinandergesetzt (BGer 1C_514/2010 vom 16. Februar 2011; ebenso bereits BGE 136 II 132). Es hat erwogen, dass auf die Wahrung des Instanzenzugs gemäss Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b BPR nicht verzichtet werden könne. Beschwerde bei der Kantonsregierung sei insbesondere selbst dann zu erheben, wenn die angerufene Kantonsregierung für die Behandlung der vorgebrachten Belange gar nicht zuständig sei und insoweit – zu Recht – einen formellen Nichteintretensentscheid fällen werde. Ein solcher Umweg sei hinzunehmen, weil dem Bundesgericht in einer gegen den Entscheid der Kantonsregierung gerichteten Beschwerde auch Fragen unterbreitet werden könnten, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandelt habe. Voraussetzung sei allerdings, dass die entsprechenden Rügen auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen worden seien.

Vor diesem Hintergrund erweist sich der vorliegende Nichteintretens- und Weiterleitungsentscheid auch deshalb als gerechtfertigt, weil er der Beschwerdeführerin den gebotenen Rechtsschutz durch das Bundesgericht eröffnet. Dem Bundesgericht verschafft zudem ein allfälliger Weiterzug die Möglichkeit, seine Überlegungen aus dem Laufental-Entscheid auf eidgenössische Abstimmungen zu übertragen bzw. abzustimmen. Das ist nicht zuletzt auch deshalb wünschenswert, weil ein allfälliger negativer Wiederwägungsentscheid des Bundesrates zum Erwahlungsbeschluss vom 10. April 2008 nicht beim Bundesgericht anfechtbar sein dürfte (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV). Es erscheint daher vorderhand nicht geklärt, durch welche Instanz und in welcher Form das vom Bundesgericht direkt aus Artikel 4aBV abgeleitete Recht auf richterliche Überprüfung der Regularität einer Wahl oder Abstimmung gewährleistet wird, wenn die allfällige Unregelmässigkeit erst im Nachgang zu einer bereits erwahten *eidgenössischen* Abstimmung zutrage getreten ist.

7. Abstimmungsbeschwerdeverfahren sind gemäss Artikel 95 Absatz 4 GPR kostenlos. Der Staat trägt deshalb die Kosten des vorliegenden Verfahrens.
8. Für die Frage der Parteikosten finden gemäss Artikel 95 Absatz 1 GPR die Bestimmungen des VRPG Anwendung. Für die Verlegung der Parteikosten im Beschwerdeverfahren gilt das Unterliegerprinzip. Die Beschwerdeführerin ist mit ihren Rechtsbehörden nicht durchgedrungen, weshalb keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Gestützt darauf hat der Regierungsrat

erkannt:

1.
 - 1.1 Auf die Eingabe vom 17. März 2011 wird nicht eingetreten, soweit sie als Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR zu qualifizieren ist.
 - 1.2 Soweit die Eingabe als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahlungsbeschlusses des Bundesrates vom 10. April 2008 zu qualifizieren ist, wird sie zur weiteren Behandlung an den Bundesrat weitergeleitet.
2.

Die Verfahrenskosten trägt der Staat.
3.

Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4.

Durch die Staatskanzlei mit Gerichtsurkunde zu eröffnen (sowie vorab per Fax):

 - Margret Kiener Nellen, Dorfstrasse 32, Habstetten, 3065 Bolligen
5.

Durch die Staatskanzlei mit A-Post mitzuteilen:

 - der Bundeskanzlei, Bundeshaus, 3003 Bern (mit Beilage)
 - dem Bundesamt für Justiz, Bundesrain 20, 3003 Bern (mit Beilage)

An die Staatskanzlei

Für getreuen Protokollauszug

Der Staatsschreiber:



Rechtsmittelbelehrung

Gegen Entscheide der Kantonsregierung über Abstimmungsbeschwerden kann nach Massgabe des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 innert fünf Tagen beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden (Art. 80 Abs. 1 BPR bzw. Art. 82 Bst. c i.V. mit Art. 89 Abs. 3 BGG und Art. 100 Abs. 3 Bst. b BGG).