

ZÜRCHER HOCHSCHULE FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN (ZHAW)

SCHOOL OF MANAGEMENT AND LAW

BACHELOR OF SCIENCE IN WIRTSCHAFTSRECHT

**Bachelor-Thesis**

**Geltendmachung politischer Rechte vor dem Schweizerischen  
Bundesgericht in Form der Abstimmungsbeschwerde**

Cyrill Rössler

6. Semester | 31. Mai 2023

Betreut durch: Dr. iur., M.A. Hans-Jakob Mosimann

## **Management Summary**

Die vorliegende Bachelorarbeit stellt eine umfassende und gründliche Untersuchung des Verfahrens der Abstimmungsbeschwerde vor dem Schweizerischen Bundesgericht dar. Mit dem Hintergrund, dass die direkte Demokratie und die damit verbundenen politischen Rechte zentral für das politische System der Schweiz sind, zielt diese Arbeit darauf ab, die geltenden Regelungen und die Gerichtspraxis auf allfällige Schwachstellen zu prüfen und darauf basierend mögliche Lösungen aufzuzeigen.

Die Arbeit beleuchtet die Abstimmungsfreiheit als ein verfassungsmässiges Grundrecht und geht dabei auf Inhalt, Grundrechtsträgerschaft, Funktion und Justiziabilität ein. Im Kern zeigt die Arbeit detailliert die verschiedenen Aspekte des Verfahrens der Abstimmungsbeschwerde auf. Unter anderem sind das die anwendbaren Verfahrensbestimmungen, die zulässigen Anfechtungsobjekte, die Rolle der Vorinstanzen im Rechtsweg zum Bundesgericht und die Rechtsfolgen der Urteile des Bundesgerichts.

Es wird festgestellt, dass das Bundesgericht zwischen zwei Beschwerdetypen unterscheidet: Einerseits die im Gesetz vorgesehene Abstimmungsbeschwerde, die vor oder unmittelbar nach der Abstimmung eingereicht wird und andererseits jene, bei der aufgrund späteren Erkennens von Mängeln, nachträglich das Ergebnis einer Abstimmung angefochten wird. Diese Unterscheidung ist bedeutend für das Beschwerdeverfahren. Es gilt nicht nur zu beachten, dass das Bundesgericht den Anspruch auf nachträglichen Rechtsschutz direkt aus der Verfassung ableitet und andere Fristen einzuhalten sind, sondern dass auch die Kriterien für eine nachträgliche Aufhebung einer Abstimmung strenger sind.

Eine ausführliche Untersuchung eines bundesgerichtlichen Praxisbeispiels dient der Vertiefung des rechtlichen Verständnisses über das Verfahren der Abstimmungsbeschwerde und erläutert einen Sonderfall der Schweizer Gerichtspraxis, die bisher einmalige nachträgliche Aufhebung einer eidgenössischen Volksabstimmung.

Die abschliessenden Kapitel der Arbeit bieten eine kritische Beurteilung des Verfahrens und formulieren basierend darauf konkrete Verbesserungsvorschläge. Es zeigt sich, dass trotz der Bedeutung der Abstimmungsbeschwerde als Rechtsmittel signifikante Lücken im Rechtsschutz bestehen.

Die Arbeit hebt insbesondere die Rechtsschutzlücke aufgrund der Unanfechtbarkeit von Akten des Bundesrates und die begrenzte gerichtliche Sachverhaltsabklärung aufgrund des vorgesehenen Instanzenzugs hervor.

Als Verbesserungsvorschlag wird eine Gesetzesänderung in Betracht gezogen, ebenso wie eine Anpassung des Instanzenzugs durch die Einbeziehung des Bundesverwaltungsgerichts als erste Instanz. Zudem wird die Notwendigkeit zur Klärung der Kompetenz des Bundesgerichts bei der Aufhebung von Volksabstimmungen erläutert.

Die in der Analyse identifizierten Schwachstellen und die darauf basierenden Verbesserungsvorschläge liefern Ansatzpunkte für Gesetzesanpassungen, die den Schutz politischer Rechte in der Schweiz verstärken könnten.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary .....</b>	<b>II</b>
<b>I. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>VI</b>
<b>II. Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>IX</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1. <i>Hintergrund und Bedeutung des Themas.....</i>	<i>1</i>
1.2. <i>Zielsetzung und Fragestellung.....</i>	<i>1</i>
1.3. <i>Struktur und Abgrenzungen .....</i>	<i>2</i>
<b>2. Die Abstimmungsfreiheit als Grundrecht .....</b>	<b>3</b>
2.1. <i>Inhalt .....</i>	<i>3</i>
2.1.1. <i>Schutz vor unzulässiger Beeinflussung durch Behörden oder Private.....</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>Korrekte Ermittlung von Abstimmungsergebnissen.....</i>	<i>5</i>
2.1.3. <i>Anspruch auf eine geheime Abstimmung .....</i>	<i>5</i>
2.1.4. <i>Grundsatz der Einheit der Materie .....</i>	<i>5</i>
2.2. <i>Grundrechtsträger.....</i>	<i>6</i>
2.3. <i>Funktion.....</i>	<i>7</i>
2.4. <i>Justiziabilität.....</i>	<i>7</i>
<b>3. Die Abstimmungsbeschwerde vor dem Schweizerischen Bundesgericht .....</b>	<b>9</b>
3.1. <i>Terminologie der Beschwerdebegriffe.....</i>	<i>9</i>
3.2. <i>Zuständigkeit und anwendbare Verfahrensbestimmungen .....</i>	<i>10</i>
3.2.1. <i>Zuständigkeit des schweizerischen Bundesgerichts .....</i>	<i>10</i>
3.2.2. <i>Anwendbare Verfahrensbestimmungen .....</i>	<i>10</i>
3.3. <i>Anfechtungsobjekt .....</i>	<i>13</i>
3.3.1. <i>Formal.....</i>	<i>13</i>
3.3.2. <i>Inhaltlich .....</i>	<i>14</i>
3.3.3. <i>Unanfechtbarkeit der Akte von Bundesversammlung und Bundesrat.....</i>	<i>16</i>
3.4. <i>Instanzenzug .....</i>	<i>17</i>
3.4.1. <i>Kantonsregierungen als Vorinstanz .....</i>	<i>17</i>
3.4.2. <i>Andere Vorinstanzen .....</i>	<i>20</i>
3.5. <i>Legitimation .....</i>	<i>21</i>
3.5.1. <i>Stimmberechtigte in der betreffenden Angelegenheit .....</i>	<i>22</i>
3.5.2. <i>Juristische Personen .....</i>	<i>23</i>
3.5.3. <i>Behördenbeschwerde .....</i>	<i>24</i>
3.6. <i>Beschwerdegründe.....</i>	<i>25</i>
3.7. <i>Beschwerdefrist.....</i>	<i>26</i>
3.7.1. <i>Im Vorfeld von Abstimmungen.....</i>	<i>26</i>
3.7.2. <i>Bei nachträglich entdeckten Mängeln.....</i>	<i>26</i>
3.8. <i>Massgebender Sachverhalt .....</i>	<i>29</i>
3.9. <i>Mögliche Rechtsfolgen .....</i>	<i>29</i>
3.9.1. <i>Betreffend Mängel vor der Abstimmung.....</i>	<i>29</i>
3.9.2. <i>Bei durchgeführten Abstimmungen .....</i>	<i>30</i>

<b>4. Bundesgerichtliches Praxisbeispiel: Aufhebung einer eidgenössischen Volksabstimmung.....</b>	<b>33</b>
4.1. Sachverhalt.....	33
4.2. Voraussetzungen einer nachträglichen Überprüfung.....	34
4.3. Überprüfungsbefugnis und Gegenstand des Verfahrens.....	35
4.4. Inhaltliche Prüfung der Verletzung der Abstimmungsfreiheit .....	37
4.5. Rechtsfolge.....	38
<b>5. Kritische Bewertung des Verfahrens bei Abstimmungsbeschwerden .....</b>	<b>42</b>
5.1. Schwachstellen .....	42
5.1.1. Ermittlung des Sachverhalts .....	42
5.1.2. Instanzenzug.....	42
5.1.3. Rechtsschutzlücken .....	43
5.1.4. Kompetenzen .....	44
5.2. Verbesserungsvorschläge.....	45
5.2.1. Bezüglich der Klärung der Sachverhaltsfragen .....	45
5.2.2. Bezüglich des Instanzenzugs.....	45
5.2.3. Bezüglich der Rechtsschutzlücken .....	47
5.2.4. Bezüglich der Kompetenzen .....	48
<b>6. Schlussfolgerung .....</b>	<b>49</b>

## **I. Literaturverzeichnis**

BESSON MICHEL, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: Ehrenzeller Bernhard/Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 403-437 (zit. Stimmrechtssachen).

BESSON MICHEL, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, ZBJV 147 (2011) S. 843-875 (zit. Legitimation).

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. Komm. BV).

BIAGGINI GIOVANNI, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung, ZBl 113 (2012) S. 429-441 (zit. Unternehmenssteuerreformgesetz II).

BIAGGINI GIOVANNI, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, zur Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» durch das Bundesgericht, ZBl 120 (2019) S. 531-558 (zit. Heiratsstrafe).

BIAGGINI GIOVANNI, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht, ZBl 122 (2021) S. 614-628 (zit. Konzernverantwortungsinitiative).

FÄSSLER DAVID, Die Aufhebung eidgenössischer Volksabstimmungen, Eine Betrachtung zu BGE 145 I 207, AJP 2021 S. 486-494.

GLASER ANDREAS, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017) S. 415-436 (zit. Bundesrechtsprechung).

GLASER ANDREAS, Urteilsbesprechung zu 1C\_129/2020, 1C\_105/2020 [BGE 147 I 206], ZBl 122 (2021) S. 226-242 (zit. Urteilsbesprechung).

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS/BRAUN BINDER NADJA/GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

KIENER REGINA, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Tschannen Pierre (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Bern 2007, S. 219-280.

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

KRAUSE JOSÉ, Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2017.

MARKIĆ LUKA, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, Diss. Zürich, Zürich 2022.

MOSIMANN HANS-JAKOB/VÖLGER WINSKY MARION/PLÜSS KASPAR, Öffentliches Recht, Ein Grundriss für Studium und Praxis, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017.

SEFEROVIC GORAN, Rückzug einer Volksinitiative nach aufgehobener Volksabstimmung, *sui generis* (2021) S. 37.43 (zit. Volksabstimmung).

SEFEROVIC GORAN, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Glaser Andreas/Braun Binder Nadja/Bisaz Corsin/Torney Schaller Bénédicte (Hrsg.), Online-Kommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, Version: 03.04.2023 (zit. OK).

STEINMANN GEROLD/MATTLE ADRIAN, Kommentar zu Art. 82 lit. c BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. (zit. BSK, Art. 82 BGG)).

STEINMANN GEROLD/MATTLE ADRIAN, Kommentar zu Art. 89 Abs. 3 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK, Art. 89 BGG).

TORNAY SCHALLER BÉNÉDICTE, Le recours au Tribunal fédéral en matière d'élections fédérales, AJP 2017 S. 351-367.

TSCHANNEN PIERRE, Kommentar zu Art. 34 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

## II. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
a. M.	anderer Meinung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtentscheid (publizierte Leitentscheide)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005, SR 173.110
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1
BSK	Basler Kommentar
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d. h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
etc.	et cetera
f./ff.	folgende Seite(n), Note(n), Randziffer(n)
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
Komm.	Kommentar
lit.	litera = Buchstabe
Mia.	Milliarde(n)
N	Note, Randnote
OK	Onlinekommentar

resp.	respektive
Rz.	Randziffer
S.	Seite
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
Var.	Variante
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005, SR 173.32
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

# 1. Einleitung

## 1.1. Hintergrund und Bedeutung des Themas

Die Demokratie und die damit zusammenhängenden politischen Rechte sind grundlegend für die Schweizerische Eidgenossenschaft und ihr politisches System. Die in diesem Bereich wohl wichtigste Bestimmung ist Art. 34 BV. Sie garantiert als Grundrecht die politischen Rechte auf allen staatlichen Ebenen und umfasst auch den Schutz der Abstimmungs-freiheit.

Im Jahre 2019 hat das Schweizerische Bundesgericht erstmals eine eidgenössische Volksabstimmung aufgehoben – ein bedeutendes Ereignis, das auf die zunehmende Einbeziehung der Justiz in die direkte Demokratie hinweist. Das betreffende Urteil richtet in diesem Kontext den Blick auf offene Verfahrensfragen des Rechtsschutzes und der Befugnisse des Bundesgerichts im Bereich der Abstimmungsbeschwerde. Obwohl durch die Totalrevision der Bundesrechtspflege (Justizreform), mit welcher im Jahre 2007 auch das Bundesgerichtsgesetz in Kraft getreten ist, der Schutz der politischen Rechte verbessert wurde, bleiben Lücken im gerichtlichen Rechtsschutz. Eine Reform der derzeitigen Gesetzeslage wäre daher notwendig, um den Rechtsschutz zu stärken und Rechtsklarheit zu schaffen. Eine solche Reform sollte auf einer umfassenden Analyse von Schwachstellen basieren.

## 1.2. Zielsetzung und Fragestellung

Ziel dieser Arbeit ist es, das Verfahren bei Abstimmungsbeschwerden vor dem Schweizerischen Bundesgericht zu analysieren und darauf basierend Verbesserungsvorschläge aufzuzeigen. Ausserdem soll sie ein besseres Verständnis schaffen, wie politische Rechte vor Bundesgericht geltend gemacht werden. Hierfür soll das Zusammenspiel zwischen BGG und BPR dargelegt werden. Zu diesem Zweck werden folgende Forschungsfragen aufgeworfen:

- Welche Verfahrensvoraussetzungen müssen beachtet werden?
- Welches sind zulässige Anfechtungsobjekte?
- Welche Rolle spielen die Vorinstanzen im Rechtsweg ans Bundesgericht?
- Welche Rechtsfolgen haben die Urteile des Bundesgerichts?

### 1.3. Struktur und Abgrenzungen

Die Arbeit ist methodisch und thematisch in fünf Hauptabschnitte gegliedert:

Das zweite Kapitel konzentriert sich auf eine detaillierte Untersuchung der Abstimmungsfreiheit als Grundrecht in der Schweiz, einschliesslich seiner Träger, Funktionen und der Frage der Justiziabilität. Das Kapitel drei beschäftigt sich mit dem Verfahren der Abstimmungsbeschwerde vor dem Schweizerischen Bundesgericht. Hierbei werden verschiedene Aspekte wie Anfechtungsobjekt, Instanzenzug, Legitimation, Beschwerdegründe und mögliche Rechtsfolgen analysiert.

Das nächste anschliessende Kapitel analysiert ein relevantes Praxisbeispiel aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts: Die Aufhebung der eidgenössischen Volksabstimmung «Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe». Hier werden der Sachverhalt und die darauf folgenden rechtlichen Konsequenzen diskutiert. Kapitel fünf präsentiert eine kritische Bewertung des Verfahrens bei Abstimmungsbeschwerden auf Bundesebene und liefert darauf basierend Verbesserungsvorschläge. Abschliessend werden in Kapitel sechs die zentralen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus der vorangegangenen Analyse zusammengefasst.

Es ist wichtig zu betonen, dass sich die Arbeit ausschliesslich auf die Bundesebene beschränkt und daher kantonsspezifische Gegebenheiten nicht einbezieht. Demzufolge wird nur Bundesrecht und kein kantonales Recht untersucht. Die Arbeit konzentriert sich ausschliesslich auf Beschwerden gegen eidgenössische Volksabstimmungen und nicht auf Volkswahlen. Daher wird die präzise Terminologie «Abstimmungsbeschwerde» verwendet, anstelle des häufig benutzten Ausdrucks «Stimmrechtsbeschwerde». Aus dem gleichen Grund wird auch nur die Abstimmungsfreiheit – und nicht die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – untersucht.

## 2. Die Abstimmungsfreiheit als Grundrecht

### 2.1. Inhalt

Die in Art. 34 Abs. 2 BV festgeschriebene Wahl- und Abstimmungsfreiheit schützt die **freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe**. Sie gewährleistet, dass ein Wahl- oder Abstimmungsergebnis nur dann als legitim anerkannt werden kann, wenn es den wahren Willen des Stimmvolkes zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Es soll sichergestellt werden, dass jeder Wahlberechtigte seine Entscheidung auf Grundlage eines so freien und umfassenden Meinungsbildungsprozesses wie möglich trifft und diese dann durch seine Stimmabgabe zum Ausdruck bringen kann.<sup>1</sup> Dieser verfassungsmässige Anspruch, zugleich Ausdruck einer freiheitlichen Demokratie<sup>2</sup>, ist primär abwehrrechtlicher Natur, doch in gewissen Fällen auch ein Schutzanspruch, der durch den Staat gewährt werden soll. Die Behörden sind nicht nur verpflichtet, sich jeglicher unzulässiger Einflussnahme zu enthalten, sondern müssen unter Umständen auch verhindern, dass private Akteure auf unzulässige Weise in den Wahl- oder Abstimmungskampf eingreifen.<sup>3</sup>

Die Rechtsprechung und die Lehre haben den Inhalt von Art. 34 Abs. 2 BV konkretisiert. Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ergeben sich mehrere Aspekte, welche im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens vorgebracht werden können.<sup>4</sup> Nachfolgend wird dazu eine Übersicht erarbeitet.<sup>5</sup>

#### 2.1.1. Schutz vor unzulässiger Beeinflussung durch Behörden oder Private

Damit die Stimmberechtigten ihre Entscheidungen auf Basis eines freien und umfassenden Meinungsbildungsprozess treffen können, sind vorbereitende Informationen von den

---

<sup>1</sup> BGE 75 I 244; 145 I 259, E. 4.3; 140 I 394, E. 8.2; 121 I 138, E. 3.

<sup>2</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 421.

<sup>3</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 304.

<sup>4</sup> MARKIĆ, Rz. 32.

<sup>5</sup> Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 308 ff.; MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, Rz. 9.7 ff.; TSCHANNEN, BSK, N 32 ff. zu Art. 34 BV.

Behörden benötigt. Dies beinhaltet die rechtzeitige Mitteilung des Abstimmungstermins<sup>6</sup> sowie die fristgemässe **Bereitstellung von amtlichen Abstimmungsunterlagen**.<sup>7</sup> Die Erläuterungen sollten sowohl vollständig als auch sachlich sein. Während falsche Informationen über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage die Abstimmungsfreiheit verletzen, sind behördliche Abstimmungsempfehlungen zulässig.<sup>8</sup>

Im Vorfeld von Abstimmungen sind die Behörden zu **korrekter und zurückhaltender Information** verpflichtet.<sup>9</sup> Artikel 10a BPR beauftragt den Bundesrat, das Stimmvolk regelmässig über die Abstimmungsvorlagen zu informieren (Abs. 1). Dabei muss dieser die Grundsätze der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit beachten (Abs. 2). Zulässig sind reaktive Richtigstellungen oder Klarstellungen neuer Fakten. Zusätzliche Äusserungen können auch bei komplexen Sachverhalten erforderlich sein. Nicht zulässig ist jedoch beispielsweise die (finanzielle) Unterstützung privater Komitees.<sup>10</sup>

Die **Beteiligung privater Akteure** in Abstimmungskämpfen ist Teil einer lebendigen Demokratie und dementsprechend durch die Kommunikationsgrundrechte<sup>11</sup> geschützt. Die Stimmberechtigten können den Staat nicht um Schutz bitten, nur weil sie mit den Aussagen der Gegenseite nicht übereinstimmen, selbst wenn diese offensichtlich falsch sind. Staatliche Schutzpflichten setzen erst dann ein, wenn kurz vor der Abstimmung falsche oder irreführende Aussagen gemacht werden und die Wähler resp. Wählerinnen keine Möglichkeit mehr haben, sich rechtzeitig und zuverlässig aus anderen Quellen zu informieren.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Gemäss Art. 10 Abs. 1<sup>bis</sup> BPR legt der Bundesrat bei eidgenössischen Abstimmungen mindestens vier Monate vor Abstimmungstermin fest, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen.

<sup>7</sup> Gemäss Art. 11 Abs. 3 BPR macht die Bundeskanzlei die Vorlage und deren Erläuterung mindestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag elektronisch zugänglich; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 310.

<sup>8</sup> TSCHANNEN, BSK, N 33 zu Art. 34 BV.

<sup>9</sup> BGE 143 I 78, E. 4.4; MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, Rz. 9.7.

<sup>10</sup> TSCHANNEN, BSK, N 34 zu Art. 34 BV.

<sup>11</sup> V. a. Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV) und Medienfreiheit (Art. 17 BV).

<sup>12</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 312; TSCHANNEN, BSK, N 38 zu Art. 34 BV.

### *2.1.2. Korrekte Ermittlung von Abstimmungsergebnissen*

Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet zudem, dass die Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt werden. Obwohl Stimmen nicht notwendigerweise manuell sortiert und addiert werden müssen und Hilfsmittel wie Zählmaschinen oder auch Präzisionswaagen erlaubt sind, muss die genaue Anzahl Stimmen festgestellt werden.<sup>13</sup> Gemäss Art. 13 Abs. 3 BPR erfordert bei eidgenössischen Abstimmungen ein sehr knappes Abstimmungsergebnis nur dann eine Nachzählung, «wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Bundesergebnis wesentlich zu beeinflussen».

### *2.1.3. Anspruch auf eine geheime Abstimmung*

Der Anspruch auf eine geheime Abstimmung ist ein zentrales Element der politischen Rechte. Es wird verletzt, wenn es auch nur die Möglichkeit gibt, dass Dritte das Abstimmungsverhalten anderer Bürger ableiten könnten. Im Detail schützt das Abstimmungsgeheimnis das unbeobachtete Ausfüllen des Stimmzettels; die Stimmzettel selbst dürfen nicht durchsichtig und müssen äusserlich identisch sein; die Kontrolle der Wahlberechtigung von Briefwählern muss strikt von der Ermittlung der Stimmen getrennt sein. Auch die Unterzeichner von Initiativen und Referenden bleiben vor der Veröffentlichung geschützt.<sup>14</sup> Auf Bundesebene ist das Recht auf eine geheime Wahl praktisch vollständig verwirklicht.<sup>15</sup>

### *2.1.4. Grundsatz der Einheit der Materie*

Aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV hat das Bundesgericht den Grundsatz der Einheit der Materie abgeleitet.<sup>16</sup> Dieses Prinzip äussert sich als Kopplungsverbot.<sup>17</sup> Die Stimmberechtigten sollen zu Fragen, die keinen sachlichen Zusammenhang haben, getrennt Stellung nehmen können. Es soll also nicht zu Situation kommen, dass ein Stimmbürger gezwungen ist, um etwas Erwünschtes

---

<sup>13</sup> TSCHANNEN, BSK, N 49 zu Art. 34 BV.

<sup>14</sup> TSCHANNEN, BSK, N 44 zu Art. 34 BV.

<sup>15</sup> MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, Rz. 9.16.

<sup>16</sup> BGE 129 I 366, E. 2.1; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 309.

<sup>17</sup> TSCHANNEN, BSK, N 42 zu Art. 34 BV.

anzunehmen, auch etwas anderes anzunehmen, dem er eigentlich einzeln nicht zustimmen würde. Diese Regel ergibt sich aufgrund der eingeschränkten Ausdrucksmöglichkeiten der Abstimmenden, die sich insgesamt entweder für *Ja*, *Nein* oder *Enthaltung* entscheiden müssen. Auf Bundesebene ist die Einheit der Materie explizit für die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung in Art. 139 Abs. 3 BV bzw. Art. 194 Abs. 2 BV verankert.<sup>18</sup>

## 2.2. Grundrechtsträger

Der persönliche Schutzbereich umfasst in erster Linie die **Stimmberechtigten**.<sup>19</sup> Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten der Bund resp. in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten der jeweilige Kanton.

In Bundesangelegenheiten wird die Rechtsträgerschaft durch Art. 136 Abs. 1 BV geregelt. Er gibt allen Schweizerinnen und Schweizern, welche das 18. Altersjahr erreicht haben «und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind», die gleichen politischen Rechte. Gemäss Art. 2 BPR gelten Personen als entmündigt, «die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden».<sup>20</sup>

Obwohl **juristische Personen** kein Stimmrecht bei Abstimmungen haben, können sie als bedeutende Akteure an den politischen Willensbildungsprozessen beteiligt sein.<sup>21</sup> In einem Beschwerdeverfahren können sie sich unter Umständen auch auf Art. 34 BV berufen. Beispielsweise sind politische Parteien beschwerdeberechtigt, sofern sie als juristische Person konstituiert und im entsprechenden Gemeinwesen politisch aktiv sind.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> MOSIMANN/VÖLGER WINSKY/PLÜSS, Rz. 9.8; TSCHANNEN, BSK, N 41 f. zu Art. 34 BV.

<sup>19</sup> TSCHANNEN, BSK, N 5 zu Art. 34 BV.

<sup>20</sup> Dazu ausführlich: SEFEROVIC, OK, N 15 ff. zu Art. 2 BPR.

<sup>21</sup> BESSON, Legitimation, S. 852.

<sup>22</sup> BIAGGINI, Komm. BV, N 4 zu Art. 34 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 303.

### 2.3. Funktion

Die politischen Rechte (Art. 34 BV), welche in der Bundesverfassung systematisch im Grundrechtskatalog<sup>23</sup> verankert sind, stellen das Mitwirkungsrecht des Einzelnen bei der staatlichen Willensbildung sicher und sind daher insbesondere als **verfassungsmässige Individualrechte** ausgestaltet. Eine rechtswidrige Einschränkung kann somit verfahrensrechtlich als Grundrechtsverletzung geltend gemacht werden.<sup>24</sup>

Indem jeder einzelne Stimmbürger seine politischen Rechte ausübt, ist er Teil eines entscheidungsbefugten Kollektivs und übt somit eine **Organkompetenz** sowie eine öffentliche Funktion aus. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der *«dualistischen Rechtsnatur der politischen Rechte»*.<sup>25</sup>

### 2.4. Justiziabilität

Um Rechte vor Gericht durchsetzen zu können, müssen diese justiziabel, d. h. einer gerichtlichen Prüfung zugänglich sein. Sollte einem Akt die Justiziabilität fehlen, fällt er nicht unter die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a Satz 1 BV, die jeder Person in Rechtsstreitigkeiten das Recht auf eine gerichtliche Beurteilung zusichert.<sup>26</sup>

Politische Rechte sind nach dieser Definition justiziabel.<sup>27</sup> Obwohl die Ergebnisse von Volksabstimmungen und der Inhalt von Initiativen wie auch Referenden durchaus politischer Natur sein können, konzentriert sich der Rechtsschutz im Kontext der politischen Rechte nicht auf die Überprüfung des politischen Inhalts, sondern ausschliesslich auf die Kontrolle der Verfahrens- und Verfassungsgarantien für die Stimmberechtigten.<sup>28</sup>

Artikel 34 Abs. 2 BV verschafft den Stimmberechtigten zahlreiche Rechtsansprüche, die im Rahmen des Rechtsschutzes hinsichtlich der politischen Rechte vor Justizbehörden

---

<sup>23</sup> Art. 7-36 BV.

<sup>24</sup> KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, S. 302.

<sup>25</sup> MARKIĆ, Rz. 33 ff. und 42.

<sup>26</sup> MARKIĆ, Rz. 39.

<sup>27</sup> BGE 138 I 61, E. 4.4; weiterführend dazu: KRAUSE, Rz. 202 f. und 238 f.

<sup>28</sup> MARKIĆ, Rz. 40.

geltend gemacht werden können. Es ist der überprüfenden Instanz ausdrücklich untersagt, anstelle der Stimmberechtigten eine politische Entscheidung zu treffen. Die Beurteilung einer Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte erfolgt ausschliesslich aus juristischer Perspektive.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> MARKIĆ. Rz. 40.

### 3. Die Abstimmungsbeschwerde vor dem Schweizerischen Bundesgericht

#### 3.1. Terminologie der Beschwerdebegriffe

Häufig wird bei Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte der Oberbegriff «Stimmrechtsbeschwerde» verwendet.<sup>30</sup> Die allgemeine Verwendung dieses Terminus scheint jedoch zumindest in eidgenössischen Angelegenheiten unpräzis. Das BPR unterscheidet in Art. 77 Abs. 1 nämlich zwischen drei Formen von Beschwerden: Während die «Stimmrechtsbeschwerde» (lit. a) lediglich die Anfechtung von Verletzungen der individuellen Stimmberechtigung<sup>31</sup> ermöglicht, behandelt die «**Abstimmungsbeschwerde**» (lit. b) Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen. Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle auch die «Wahlbeschwerde» (lit. c) erwähnt werden, mit welcher Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahl<sup>32</sup> beanstandet werden können.

Das im BGG vorgesehene Rechtsmittel, um letztinstanzlich Verletzungen von eidgenössischen politischen Rechten zu rügen, ist formal unter dem Namen «Beschwerden bezüglich des politischen Stimmrechts der Bürger und Bürgerinnen sowie bezüglich Volksabstimmungen und -wahlen»<sup>33</sup> gelistet, wobei es sich um eine spezielle Form der «**Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten**»<sup>34</sup> handelt. Das BGG selbst verkürzt die Bezeichnung jedoch – es verwendet in Art. 88 und Art. 89 Abs. 3 BGG den Ausdruck «[Beschwerde] in Stimmrechtssachen». In Anlehnung an Art. 189 Abs. 1 lit. f BV nutzt das Bundesgericht teilweise auch den Ausdruck «Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte».<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> MARKIĆ, Rz. 13. und 23.

<sup>31</sup> Nach Art. 2–4, Art. 5 Abs. 3 und 6 sowie Art. 62 f. BPR.

<sup>32</sup> Jedoch nicht bei Unregelmässigkeiten bei Ständeratswahlen, da diese – im Gegensatz zur Nationalratswahl – keine eidgenössischen Wahlen darstellen und gemäss Art. 150 Abs. 3 BV nach kantonalem Recht geregelt sind.

<sup>33</sup> Art. 82 lit. c BGG.

<sup>34</sup> Art. 82 ff. BGG.

<sup>35</sup> Bspw. BGE 137 I 77, E. 1.1.

## 3.2. Zuständigkeit und anwendbare Verfahrensbestimmungen

### 3.2.1. Zuständigkeit des schweizerischen Bundesgerichts

Das Bundesgericht, als oberste rechtssprechende Behörde des Bundes<sup>36</sup>, ist gemäss Art. 189 Abs. 1 lit. f BV für die Beurteilung von Streitigkeiten in Bezug auf die Verletzung eidgenössischer Bestimmungen über politische Rechte letztinstanzlich<sup>37</sup> zuständig.

### 3.2.2. Anwendbare Verfahrensbestimmungen

Das Beschwerdeverfahren der Abstimmungsbeschwerde richtet sich in eidgenössischen Angelegenheiten nach den Bestimmungen des **Bundesgesetzes über die politischen Rechte** (BPR) und des **Bundesgesetzes über das Bundesgericht** (BGG).<sup>38</sup>

Die Regeln für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gelten im Grunde auch für Abstimmungsbeschwerden. Allerdings beinhaltet das BGG eine Reihe spezieller Verfahrensvorschriften für Beschwerden in «Stimmrechtssachen», die inhaltlich erheblich von den allgemeinen Verfahrensregelungen für öffentlich-rechtliche Beschwerden abweichen.<sup>39</sup> Nachfolgend werden die wichtigsten Rechtsschutzbestimmungen des BPR und BGG aufgeführt.

#### **Art. 77 BPR – Beschwerden**

<sup>1</sup> Bei der Kantonsregierung kann Beschwerde geführt werden:

- a. wegen Verletzung des Stimmrechts nach den Artikeln 2–4, Artikel 5 Absätze 3 und 6 sowie den Artikeln 62 und 63 (Stimmrechtsbeschwerde);
- b. wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde);
- c. wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde).

---

<sup>36</sup> Art. 188 Abs. 1 BV.

<sup>37</sup> BGE 138 I 61, E. 4.4.

<sup>38</sup> BGE 138 I 61, E. 4.1 und 4.3.

<sup>39</sup> BESSON, Stimmrechtssachen, S. 413.

<sup>2</sup> 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. 80 BPR – Beschwerde an das Bundesgericht**

<sup>1</sup> Gegen Beschwerdeentscheide der Kantonsregierung (Art. 77) kann nach Massgabe des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden.

<sup>2</sup> Die Beschwerde an das Bundesgericht ist ferner zulässig gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die Verweigerung des Eintrags in das Parteienregister oder über das Nicht-Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums. Gegen einen blossen Hinweis im Bundesblatt über das deutliche Verfehlen des Quorums bei eidgenössischen Volksbegehren (Art. 66 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1) steht keine Beschwerde offen.

<sup>3</sup> Den Mitgliedern des Initiativkomitees steht die Beschwerde auch gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste (Art. 69 Abs. 1) und betreffend den Titel der Initiative (Art. 69 Abs. 2) zu.

### **Art. 82 BGG – Grundsatz**

Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden:

- a. gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts;
- b. gegen kantonale Erlasse;
- c. betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen.

## **Art. 88 BGG – Vorinstanzen in Stimmrechtssachen**

<sup>1</sup> Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen sind zulässig:

- a. in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonalen Instanzen;
- b. in eidgenössischen Angelegenheiten gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und Entscheide der Kantonsregierungen.

<sup>2</sup> Die Kantone sehen gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor. Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung.

In erster Instanz kann gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR Abstimmungsbeschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen geführt werden. Die Rechtsschutzbestimmungen, welche den Weg ans Bundesgericht öffnen, finden sich in Art. 80 Abs. 1 BPR i. V. m. Art. 88 Abs. 1 lit. b Var. 2 BGG.

Die Anfechtung erfolgt auf dem Wege der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 lit. c BGG.<sup>40</sup> Diese stellt eine eigenständige Beschwerdeform betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen dar<sup>41</sup>. Sie ist das einzige bundesrechtliche Rechtsmittel gegen Entscheide der Vorinstanz.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 288; STEINMANN/MATTLE, BSK, N 94 zu Art. 82 BGG.

<sup>41</sup> BESSON, Stimmrechtssachen, S. 420; STEINMANN/MATTLE, BSK, N 75 zu Art. 82 BGG; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 415.

<sup>42</sup> Vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, S. 4320.

### 3.3. Anfechtungsobjekt

Ein Anfechtungsobjekt ist für jedes Verfahren eine Voraussetzung und stellt gleichzeitig den Ausgangspunkt jedes Prozesses dar. In den meisten Bereichen des öffentlichen Verfahrensrechts stellt insbesondere die Verfügung das klassische Anfechtungsobjekt dar, während es bei den politischen Rechten weitaus umfangreicher ausgestaltet ist. Eine Beschwerde aufgrund der Verletzung politischer Rechte ermöglicht grundsätzlich die Anfechtung aller Handlungen, die die politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 2 BV betreffen. Als potenzielle Anfechtungsobjekte gelten neben den Ergebnissen von Abstimmungen und allen Handlungen von Behörden (z. B. Rechtsakte, Realakte oder Untätigkeit) auch Handlungen Privater.<sup>43</sup>

#### 3.3.1. Formal

Bei der Beschwerde vor dem Bundesgericht gemäss Art. 82 lit. c BGG bezüglich Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen bildet der *Rechtsakt der Vorinstanz* aufgrund des prozessual bedingten Instanzenzugs formell gesehen das Beschwerde- bzw. Anfechtungsobjekt.<sup>44</sup> Hauptsächlich sind dies daher die **Beschwerdeentscheide der Kantonsregierungen** (Art. 88 Abs. 1 lit. b Var. 2 BGG i. V. m. Art. 80 Abs. 1 BPR).

Punktuell kann auch gegen **Verfügungen der Bundeskanzlei** Beschwerde geführt werden (Art. 88 Abs. 1 lit. b Var. 1 BGG) – namentlich gegen Verfügungen über das Nichtzustandekommen einer Volksinitiative oder eines Referendums (Art. 80 Abs. 2 BPR). Den Mitgliedern des Initiativkomitees steht zudem das Beschwerderecht gegen die Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste sowie betreffend den Titel der Initiative zu (Art. 80 Abs. 3 BPR)<sup>45,46</sup>

---

<sup>43</sup> MARKIĆ, Rz. 227.

<sup>44</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 85 zu Art. 82 BGG.

<sup>45</sup> Systematisch gesehen, gehören die als Beschwerdeobjekt in Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR normierten Verfügungen der Bundeskanzlei nicht in den Bereich der in Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR definierten «Abstimmungsbeschwerde», bei welcher es um die Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen geht. Diese setzt eben gerade die Kantonsregierung – und nicht die Bundeskanzlei – als Vorinstanz voraus.

<sup>46</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 288.

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid offengelassen, ob eine Anzeige der Bundeskanzlei über den Rückzug einer Initiative durch das Initiativkomitee ein zulässiges Anfechtungsobjekt bildet und ob gegen diese demnach, analog zu Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR, Beschwerde an das Bundesgericht geführt werden kann.<sup>47</sup> Ein Teil der Lehre jedoch lehnt die Bekanntmachung des Rückzugsentscheids durch die Bundeskanzlei als Anfechtungsobjekt mit der Begründung ab, dass sie keine rechtsgestaltende Verfügung sei und lediglich die tatsächlichen Verhältnisse klärt, indem sie öffentlich bekannt macht, dass das Initiativkomitee sein Rückzugsrecht ausgeübt hat.<sup>48</sup>

### 3.3.2. *Inhaltlich*

Das Bundesgerichtsgesetz legt keine spezifischen Anfechtungsobjekte im Rahmen von Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte fest. Im Unterschied zur (allgemeinen) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 lit. a BGG und der Erlassbeschwerde gemäss Art. 82 lit. b BGG, die Entscheidungen bzw. Erlasse als konkrete Anfechtungsobjekte festlegen, orientiert sich Art. 82 lit. c BGG eben nicht an der Rechtsnatur der Handlung, mit welcher die potenzielle Verursacherin politische Rechte eingeschränkt hat, sondern knüpft an den betroffenen **materiellen Sachbereich der politischen Rechte** an.<sup>49</sup>

Der offizielle Name «Beschwerden bezüglich des politischen Stimmrechts der Bürger und Bürgerinnen sowie bezüglich Volksabstimmungen und -wahlen» gemäss Art. 82 lit. c BGG deutet mit der Präposition «betreffend» grammatikalisch darauf hin, dass eben nicht nur der eigentliche Akt des Abstimmens, sondern jegliche Beeinträchtigung der

---

<sup>47</sup> BGE 147 I 206, E. 2.4; ausserdem hat das Bundesgericht in diesem Urteil entschieden, dass der Rückzug einer eidgenössischen Volksinitiative unter den Voraussetzungen von Art. 73 BPR auch nach der Aufhebung einer Abstimmung durch das Bundesgericht möglich ist, und hat die entsprechenden Beschwerden, welche das Rückzugsrecht des Initiativkomitees einschränken wollten, abgewiesen.

<sup>48</sup> Z. B. SEFEROVIC, Volksabstimmung, Rz. 10; differenzierte Meinung dazu GLASER, Urteilsbesprechung, S. 238 f.

<sup>49</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 295; KIENER, S. 241; MARKIĆ, Rz. 230.

politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit Abstimmungen das Anfechtungsobjekt bilden kann.<sup>50</sup>

In bestimmten Konstellationen<sup>51</sup> kann beispielsweise die Informationslage im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden. Die von verschiedenen Akteuren und Medien verbreiteten Informationen können dabei im Hinblick auf die Beurteilung der Abstimmungsfreiheit einbezogen werden.<sup>52</sup> Insofern ist zu prüfen, ob die verschiedenen politischen Teilnehmer und Medien den Stimmberechtigten ausreichende, sachbezogene Informationen zur Verfügung gestellt haben, die es jenen ermöglichen, sich eine fundierte Meinung zum Abstimmungsthema zu bilden. Bei dieser Beurteilung sollten alle Informationen, die den Stimmberechtigten zugänglich waren, berücksichtigt werden. Es ist mithin nicht ausgeschlossen, dass Informationen, die ursprünglich vom Bundesrat oder einzelnen Bundesratsmitgliedern stammen, die allgemeine Informationslage vor der Abstimmung beeinflussen können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung wesentliche Informationen, die nur der Bundesverwaltung vorliegen, zurückhält.<sup>53</sup>

Die Beschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG hat somit einen weiteren Anwendungsbereich als die beiden anderen im BGG normierten Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie schützt die politischen Rechte und das Funktionieren der demokratischen Entscheidungsprozesse in umfassender Weise und richtet sich auch selbst gegen die blossen Gefährdungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, welche Behörden und Private durch unterschiedliche Handlungen verursachen können.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> MARKIĆ, Rz. 232.

<sup>51</sup> BGE 147 I 194, E. 4.1.4; Gemäss präzisierter Rechtsprechung kann nur noch «im Ausnahmefall, wenn ein nachträglicher, wiedererwägungsweiser Rechtsschutz möglich ist» die Informationslage im Vorfeld einer Abstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden, hingegen nicht mehr bei vor oder direkt nach der Abstimmung eingereichten Beschwerden.

<sup>52</sup> BGE 138 I 61, E. 7.4; BIAGGINI, Konzernverantwortungsinitiative, S. 615 f.; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 420.

<sup>53</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.5.

<sup>54</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 295.

### 3.3.3. Unanfechtbarkeit der Akte von Bundesversammlung und Bundesrat

Artikel 189 Abs. 4 BV enthält eine bedeutende Begrenzung für den Anwendungsbereich der Abstimmungsbeschwerde:<sup>55</sup> Er untersagt die Anfechtung von Akten des Bundesrates und der Bundesversammlung, sofern keine ausdrückliche gesetzliche Ausnahme besteht. Im Bereich der politischen Rechte besteht eine solche Ausnahme jedoch nicht.<sup>56</sup> Demzufolge ist es z. B. vor dem Bundesgericht nicht möglich, die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates *direkt* anzufechten, da diese eben Akte dieses Organs sind.<sup>57</sup> Folglich weist das Bundesgericht regelmässig Beschwerden ab bzw. tritt nicht auf sie ein, in denen diesen beiden Bundesbehörden vorgeworfen wird, die Abstimmungsfreiheit verletzt zu haben, falls die Rügen *direkt* auf die Abstimmungserläuterungen abzielen.<sup>58</sup> Dasselbe gilt für den Erwahungsbeschluss<sup>59</sup> des Bundesrates.<sup>60</sup>

Die Unanfechtbarkeit der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates ist in der Praxis von grosser Relevanz.<sup>61</sup> Zusätzlich erfasst sie die Abstimmungsvorlage sowie den Abstimmungszettel, die zusammen mit der Abstimmungserläuterung eine Einheit bilden (Art. 11 Abs. 2 BPR).<sup>62</sup> Die Art und Weise der Formulierung und grafischen Darstellung der Abstimmungsfrage, z. B. die Betonung bestimmter Wörter durch Fettdruck, können daher ebenfalls nicht beim Bundesgericht angefochten werden.<sup>63</sup>

---

<sup>55</sup> BESSON, Stimmrechtssachen, S. 423 f.; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 291.

<sup>56</sup> GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 419.

<sup>57</sup> Urteil BGer 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, E. 2.4 (E. nicht publiziert in BGE 143 I 78); STEINMANN/MATTLE, BSK, N 95 zu Art. 82 BGG.

<sup>58</sup> Überblick in BGE 147 I 194, E. 4.1.3.

<sup>59</sup> Art. 15 Abs. 1 BPR; verbindliche Feststellung des Abstimmungsergebnisses durch den Bundesrat, sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Abstimmungsbeschwerde eingegangen ist oder über diese entschieden worden ist.

<sup>60</sup> Urteil BGer 1C\_63/2015 usw. vom 24. August 2015, E. 2.3.

<sup>61</sup> GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 419.

<sup>62</sup> Urteil BGer 1C\_81/2016, 1C\_83/2016 vom 17. März 2016, E. 3.1.

<sup>63</sup> Urteil BGer 1C\_81/2016, 1C\_83/2016 vom 17. März 2016, E. 3.2.

Trotz des prozessualen Ausschlusses der direkten Anfechtung der Abstimmungserläuterungen kann in gewissen Fällen<sup>64</sup> «die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden».<sup>65</sup> Die von unterschiedlichen Teilnehmern des Abstimmungskampfs und den Medien verbreiteten Informationen, einschliesslich der Verweise auf die Abstimmungserklärungen des Bundesrates, sollen in die Beurteilung bezüglich der Abstimmungsfreiheit miteinbezogen werden.<sup>66</sup>

Obwohl die in Art. 189 Abs. 4 BV genannten Akte unanfechtbar sind, schliesst dies gemäss einer Entscheidung des Bundesgerichts die vorfrageweise Überprüfung grundsätzlich nicht aus.<sup>67</sup>

### 3.4. Instanzenzug

#### 3.4.1. Kantonsregierungen als Vorinstanz

Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR ist **die Kantonsregierung** für Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen («Abstimmungsbeschwerde») erstinstanzlich zuständig.

Nach Massgabe von Art. 82 lit. c BGG kann gegen den Entscheid der Kantonsregierung beim Bundesgericht eine «Beschwerde bezüglich des politischen Stimmrechts der Bürger und Bürgerinnen sowie bezüglich Volksabstimmungen und -wahlen» («Beschwerde in Stimmrechtssachen») eingereicht werden (Art. 80 Abs. 1 BPR). Dieser Ablauf wird

---

<sup>64</sup> BGE 147 I 194, E. 4.1.4; Gemäss präzisierter Rechtsprechung kann nur noch «im Ausnahmefall, wenn ein nachträglicher, wiedererwägungsweiser Rechtsschutz möglich ist» die Informationslage im Vorfeld einer Abstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden, hingegen nicht mehr bei vor oder direkt nach der Abstimmung eingereichten Beschwerden.

<sup>65</sup> BGE 138 I 61, E. 7.4; Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.5.

<sup>66</sup> BGE 138 I 61, E. 7.4

<sup>67</sup> BGE 138 I 61, E. 7.1; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 420; analog zu Verordnungen des Bundesrates, welche das Bundesgericht in einer konkreten Normenkontrolle *vorfrageweise* überprüfen kann (Art. 190 BV schliesst Bundesverordnungen nicht mit ein). In einer *abstrakten* Normenkontrolle aber, bei welcher die Verordnung *hauptfrageweise* geprüft und daher direkt angefochten wird, ist eine Aufhebung aufgrund von Art. 189 Abs. 4 BV nicht möglich.

durch Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG bestätigt, welcher festlegt, dass Beschwerden beim Bundesgericht betreffend Volkswahlen und -abstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten unter anderem gegen Entscheide der Kantonsregierungen zulässig sind.

Bei Unregelmässigkeiten, die das Territorium eines Kantons bei der Durchführung der eidgenössischen Abstimmung betreffen (innerkantonale Unregelmässigkeiten), erscheint die erstinstanzliche Zuständigkeit der Kantonsregierung sachgerecht<sup>68</sup>, führt doch jeder Kanton auf seinem Gebiet die Abstimmung durch und erlässt die erforderlichen Anordnungen (Art. 10 Abs. 2 BPR). Allerdings ist fraglich, ob ein Stimmberechtigter bei einer solchen Konstellation nur bei der Regierung seines Wohnsitzkantons oder auch bei den Regierungen anderer Kantone Abstimmungsbeschwerde einreichen kann.<sup>69</sup>

Falls sich die behauptete Unregelmässigkeit jedoch auf einen Sachverhalt bezieht, der mehrere oder alle Kantone betrifft, liegt die Angelegenheit ausserhalb der Zuständigkeit einer bestimmten Kantonsregierung.<sup>70</sup> So ist es einer Kantonsregierung aufgrund des Territorialitätsprinzips nicht gestattet, Nachzählungen in anderen Kantonen oder für die gesamte Schweiz anzuordnen, da es ihr an entsprechender Kompetenz fehlt.<sup>71</sup> Auch die Verschiebung oder Absetzung einer eidgenössischen Abstimmung fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive eines Kantons. Das Gleiche gilt für Interventionen in den Abstimmungskampf hinein, die kantonsübergreifend wirken und von Bundesbehörden bzw. anderen landesweit aktiven Personen oder Vereinigungen ausgehen resp. durch nationale Medien verbreitet werden.<sup>72</sup>

In solchen Konstellationen, in denen die angerufene Kantonsregierung für die Behandlung der vorgebrachten Rügen nicht zuständig ist, muss jene einen formellen Nichteintretensentscheid fällen. Dies ermöglicht es dem Rechtsuchenden, sich im nächsten Schritt an das Bundesgericht zu wenden, womit dem Bundesgericht kantonsübergreifende

---

<sup>68</sup> GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 417; STEINMANN/MATTLE, BSK, N 94 zu Art. 82 BGG.

<sup>69</sup> BESSON, Legitimation, S. 872; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 417.

<sup>70</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 94 zu Art. 82 BGG.

<sup>71</sup> BGE 136 II 132, E. 2.5.1.

<sup>72</sup> BGE 137 II 177, E. 1.2.3.

Fragen vorgelegt werden können.<sup>73</sup> Jedoch können dem Bundesgericht nur Fragen unterbreitet werden, die zuvor bereits auf kantonaler Ebene aufgeworfen wurden.<sup>74</sup>

In Bezug auf diesen Instanzenzug und die Kompetenzproblematik hat das Bundesgericht die Abstimmungsbeschwerde, mit der Kantonsregierung als Erstinstanz, als «untauglichen Rechtsbehelf» bezeichnet, der durch ein eidgenössisches Rechtsmittel aufgefangen werden muss.<sup>75</sup> Dabei kommt bei Beanstandungen, die sich auf ein vom Bundesrat noch nicht erwahrtes gesamtschweizerisches Abstimmungsergebnis (Hauptresultat) richten, einzig das Bundesgericht in Frage.<sup>76</sup> Letzteres hat deshalb an den Gesetzgeber appelliert, die diesbezüglichen Rechtsschutzbestimmungen anzupassen.<sup>77</sup>

Da bisher keine Gesetzesanpassung bezüglich des Instanzenzuges erfolgt ist, stellt sich die Frage, ob es notwendig ist, bei kantonsübergreifenden Unregelmässigkeiten trotz der fehlenden Kompetenz zunächst an eine Kantonsregierung zu gelangen.<sup>78</sup>

Das Bundesgericht hat trotz der erwähnten Kritik klargestellt, dass der Instanzenzug aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 77 Abs. 1 BPR einzuhalten ist und das Bundesgericht erst bei Anfechtung des Entscheids der Kantonsregierung (Art. 80 Abs. 1 BPR i. V. m. Art. 88 Abs. 1 lit. b Var. 2 BGG) den entsprechenden Beschwerdeentscheid überprüft. Eine *direkte* Beschwerde an das Bundesgericht, ohne Vorinstanzverfahren, fällt somit grundsätzlich ausser Betracht.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> BESSON, Legitimation, S. 860; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 418.

<sup>74</sup> BGE 137 II 177, E. 1.2.3; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2609.

<sup>75</sup> BGE 136 II 132, E. 2.5.2.

<sup>76</sup> BGE 137 II 177, E. 1.2.3.

<sup>77</sup> BGE 136 II 132, E. 2.7.

<sup>78</sup> GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 418.

<sup>79</sup> BGE 137 II 177, E. 1.2.3.

### 3.4.2. Andere Vorinstanzen

Die **Bundeskanzlei** ist gemäss BPR in einigen wenigen, klar begrenzten Fällen erstinstanzlich zuständig.<sup>80</sup> Sie hat im Rahmen einer Vorprüfung einer Volksinitiative die Aufgabe, festzustellen, ob vor Beginn der Unterschriftensammlung die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formen entspricht (Art. 69 Abs. 1 BPR). Falls der Titel einer Volksinitiative irreführend ist, Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt, ändert sie diesen (Art. 69 Abs. 2 BPR).

Zudem stellt die Bundeskanzlei fest, ob ein Volksreferendum oder eine Volksinitiative bezüglich der Sammlung gültiger Unterschriften zustande gekommen ist (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 bzw. Art. 72 Abs. 1 Satz 1 BPR). Im gleichen Sinne stellt sie bei einem Kantonsreferendum fest, ob das Referendum von der erforderlichen Anzahl Kantone ergriffen worden ist (Art. 67b Abs. 1 BPR),

Gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über das *Nicht*<sup>81</sup>-Zustandekommen einer Volksinitiative, eines Volksreferendums oder eines Kantonsreferendums ist eine Beschwerde an das Bundesgericht möglich (Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR i. V. m. Art. 88 Abs. 1 lit. b Var. 1 BGG).

Das Beschwerderecht gegen die Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste sowie betreffend den Titel der Initiative steht zudem den Mitgliedern des Initiativkomitees zu (Art. 80 Abs. 3 BPR i. V. m. Art. 88 Abs. 1 lit. b Var. 1 BGG).

Aufgrund des im BPR geregelten Instanzenzuges ist ein gerichtlicher Rechtsmittelzug an eine Zwischeninstanz, beispielsweise an ein **kantonales Verwaltungsgericht**, bei eidgenössischen Abstimmungen generell ausgeschlossen.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 419.

<sup>81</sup> Eine Anfechtung gegen eine Verfügung über das Zustandekommen eines Referendums ist hingegen aufgrund des Wortlauts von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 BPR gemäss Bundesgericht nicht möglich (siehe Urteil BGer 1C\_134/2020 vom 24. März 2020, E. 1.2 und 2 [E. 2 in BGE 146 I 126 nicht publiziert]).

<sup>82</sup> Urteil BGer 1C\_427/2009 vom 16. November 2009, E. 1.4; vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, S. 4327 f.

Auch ist der Rechtsweg an das **Bundesverwaltungsgericht** ausgeschlossen. Artikel 32 Abs. 1 lit. b VGG hält klar fest, dass Beschwerden gegen Verfügungen betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie Volkswahlen und -abstimmungen unzulässig sind.

### 3.5. Legitimation

Die Legitimation zur Beschwerdeführung (auch Beschwerderecht, Beschwerdebefugnis) vor dem Bundesgericht ist in Art. 89 BGG normiert.<sup>83</sup> Die Bestimmung hat den nachfolgend besprochenen Wortlaut.

#### **Art. 89 BGG – Beschwerderecht**

<sup>1</sup> Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer:

- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat;
- b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist; und
- c. in schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

<sup>2</sup> Zur Beschwerde sind ferner berechtigt:

- a. die Bundeskanzlei, die Departemente des Bundes oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die ihnen unterstellten Dienststellen, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann;
- b. das zuständige Organ der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses des Bundespersonals;
- c. Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt;
- d. Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.

---

<sup>83</sup> BESSON, Legitimation, S. 846.

<sup>3</sup> In Stimmrechtssachen (Art. 82 Bst. c) steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist.

Obwohl Art. 89 Abs. 3 BGG die Legitimation für Beschwerden in Stimmrechtssachen grundsätzlich in abschliessender Weise umschreibt,<sup>84</sup> werden einzelne allgemeine Legitimationsregeln, insbesondere die **formelle Beschwer**, auch bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen angewandt. Daher ist grundsätzlich nur jemand zur Beschwerdeführung legitimiert, «der vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat» (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG).<sup>85</sup>

Nicht erforderlich ist hingegen ein besonderes persönliches Interesse i. S. v. Art. 89 Abs. 1 BGG, das sich beispielsweise aus einer konkreten politischen Auseinandersetzung ergeben könnte.<sup>86</sup> Beschwerden können auch einzig zum Schutz öffentlicher Interessen eingereicht werden. Zum Beispiel könnte jeder Stimmbürger verlangen, dass eine nicht stimmberechtigte Person von der Stimmabgabe exkludiert wird.<sup>87</sup>

### *3.5.1. Stimmberechtigte in der betreffenden Angelegenheit*

Gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG reicht die **Stimmberechtigung** als Grundlage zur Legitimation aus. Das Stimmrecht wird auf Bundesebene in Art. 136 Abs. 1 BV geregelt. Er gewährt allen Schweizerinnen und Schweizern, die das 18. Lebensjahr erreicht haben und nicht aufgrund von Geisteskrankheit oder geistiger Beeinträchtigung entmündigt sind, die gleichen politischen Rechte und daher auch das Stimmrecht. Grundsätzlich sind somit alle Personen, die in der **betreffenden Angelegenheit** stimmberechtigt sind, legitimiert, zu beanstanden, dass Bestimmungen über die politischen Rechte verletzt wurden.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> So STEINMANN/MATTLE, BSK, N 71 zu Art. 89 BGG; dazu differenziert BESSON, Legitimation, S. 852.

<sup>85</sup> BESSON, Legitimation, S. 851.

<sup>86</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 72 zu Art. 89 BGG.

<sup>87</sup> BESSON, Legitimation, S. 847.

<sup>88</sup> BESSON, Legitimation, S. 847.

Im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen ist die Legitimation zur Beschwerdeführung an die Kantonsregierung – oder auch gegen den kantonalen Beschwerdeentscheid – ohne weiteres gegeben, falls eine Unregelmässigkeit mit *innerkantonal*er Auswirkung im *Wohnsitzkanton des Beschwerdeführers* beanstandet wird.<sup>89</sup>

Allerdings ist unklar, ob bei *innerkantonalen* Unregelmässigkeiten ein *ausserkantonal*er *Stimmbürger* bei der Regierung des Kantons, bei welchem er Mängel geltend macht, oder bei der Regierung seines Wohnsitzkantons Beschwerde führen muss.<sup>90</sup> Diese Frage hat das Bundesgericht in einem Urteil ausdrücklich offengelassen.<sup>91</sup>

Wenn es jedoch um potenzielle Missstände mit *kantonsübergreifenden* Auswirkungen geht, kann nach Ausschöpfung des Instanzenzugs im Wohnsitzkanton jede stimmberechtigte Person in eidgenössischen Angelegenheiten Beschwerde beim Bundesgericht einlegen.<sup>92</sup>

### 3.5.2. *Juristische Personen*

Grundsätzlich sind **juristische Personen** aufgrund fehlender Stimmberechtigung nicht legitimiert, in Stimmrechtssachen Beschwerde zu führen.<sup>93</sup> Allerdings gewährt die Rechtsprechung des Bundesgerichts politischen Parteien und Vereinigungen, die im Territorium des betroffenen Gemeinwesens aktiv sind, die Beschwerdeberechtigung.<sup>94</sup> Ebenso sind im Rahmen der entsprechenden Abstimmungsvorlage Initiativ- und Referendumskomitees legitimiert.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 77 zu Art. 89 BGG.

<sup>90</sup> BESSON, Legitimation, S. 872; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 417.

<sup>91</sup> BGE 137 II 177, E. 1.2.2; gemäss STEINMANN/MATTLE, BSK, N 77 zu Art. 89 BGG ist diesbezüglich anzunehmen, dass zumindest der Beschwerdeentscheid nach Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs am Ort des Vorkommnisses beim Bundesgericht durch einen Stimmberechtigten aus einem anderen Kanton angefochten werden kann.

<sup>92</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 77 zu Art. 89 BGG.

<sup>93</sup> BGE 134 I 172, E. 1.3.1.

<sup>94</sup> BGE 139 I 195, E. 1.4.

<sup>95</sup> BGE 134 I 172, E. 1.3.1; BESSON, Legitimation, S. 853; STEINMANN/MATTLE, BSK, N 73 zu Art. 89 BGG.

Wenngleich es für diese im Grundsatz unbestrittene Gerichtspraxis im Gesetzeswortlaut keine direkte Grundlage gibt,<sup>96</sup> findet sich in Art. 80 Abs. 3 BPR eine spezialgesetzliche Legitimationsvorschrift bezüglich Initiativkomitees.<sup>97</sup> Diese erlaubt es ihren Mitgliedern, Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste sowie betreffend den Titel der Initiative anzufechten.

Gelegentlich hat das Bundesgericht auch Verbänden die Beschwerdeberechtigung gewährt, sofern sie gemäss ihren Statuten die Interessen ihrer Mitglieder wahren und der Grossteil der Verbandsmitglieder im entsprechenden Gebiet stimmberechtigt ist (sogenannte *egoistische Verbandsbeschwerde*).<sup>98</sup>

### 3.5.3. Behördenbeschwerde

Die allgemeine Beschwerdeberechtigung der **Bundeskanzlei** sowie der Departemente des Bundes vor dem Bundesgericht wird in Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG festgelegt. Demnach steht sie ihnen zu, wenn der angefochtene Akt möglicherweise die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzt.

Die Beschwerdeführung bei dieser sogenannten *Behördenbeschwerde des Bundes* dient dem öffentlichen Interesse. Sie hat das Ziel, die korrekte und einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu gewährleisten.<sup>99</sup> Ein solche bundesbehördliche Beschwerdebefugnis besteht auch im Bereich der eidgenössischen politischen Rechte.<sup>100</sup>

Die Bundeskanzlei kann kantonale Beschwerdeentscheide, welche ihr die Kantonsregierung gemäss Art. 79 Abs. 3 BPR mitteilen muss, gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG in

---

<sup>96</sup> BESSON, Legitimation, S. 852.

<sup>97</sup> Art. 80 Abs. 3 BPR; Vgl. KIENER, S. 267 f.

<sup>98</sup> BGE 130 I 290, E. 1.3; hingegen Verband nicht legitimiert in Urteil BGer 1P.299/2000 vom 10. April 2001, E. 4; vgl. BESSON, Legitimation, S. 854.

<sup>99</sup> BESSON, Legitimation, S. 855; dazu ausführlich KIENER, S. 259 ff.

<sup>100</sup> BESSON, Legitimation, S. 855 f.; a. M. KIENER, S. 269 f., die davon ausgeht, dass Behörden nicht zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde legitimiert sind.

Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG anfechten.<sup>101</sup> Bisher hat die Bundeskanzlei jedoch noch nie von dieser Befugnis Gebrauch gemacht.<sup>102</sup>

Die Legitimation kommt ausserdem für den (noch nie eingetretenen Fall) des Nichtzustandekommens eines (erst einmalig ergriffenen<sup>103</sup>) Kantonsreferendums<sup>104</sup> den betreffenden **Kantonen** zu (Art. 80 Abs. 2 i. V. m. Art. 67b BPR).<sup>105</sup> In Stimmrechtssachen bezüglich eidgenössischer Abstimmungen sind **Gemeinden** und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften nicht zur Beschwerde berechtigt, da sie nicht Träger politischer Rechte sind.<sup>106</sup>

### 3.6. Beschwerdegründe

Artikel 95 BGG normiert die Beschwerdegründe in allgemeiner Weise. Mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen kann vor allem die **Verletzung des Bundesrechts** gemäss Art. 95 lit. a BGG geltend gemacht werden. Dabei stehen die Rügen wegen der Verletzung politischer Rechte im Vordergrund – insbesondere wegen Einschränkung der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV.<sup>107</sup>

Der Vollständigkeit halber wird der in Art. 95 lit. d BGG festgelegte Beschwerdegrund wegen Verletzung der «kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger und über Volkswahlen und -abstimmungen» an dieser Stelle ebenfalls erwähnt.

---

<sup>101</sup> BESSON, Legitimation, S. 855 f.; STEINMANN/MATTLE, BSK, N 79 zu Art. 89 BGG.

<sup>102</sup> So STEINMANN/MATTLE, BSK, N 79 zu Art. 89 BGG (siehe die bei N 79 zitierte Fn. 531).

<sup>103</sup> Vgl. Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben, Zustandekommen, BBl 2003 7056, S. 7056 f.

<sup>104</sup> Art. 141 Abs. 1 Var. 2 BV; acht Kantone können innerhalb von 100 Tagen das fakultative Referendum ergreifen.

<sup>105</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 75 zu Art. 89 BGG.

<sup>106</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 73a zu Art. 89 BGG.

<sup>107</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 302.

Das Bundesgericht prüft die Auswirkungen der Rechtsverletzung in freier Kognition und in Anbetracht der gesamten Umstände in sowohl quantitativer als auch qualitativer Hinsicht.<sup>108</sup>

### 3.7. Beschwerdefrist

#### 3.7.1. *Im Vorfeld von Abstimmungen*

Die Abstimmungsbeschwerde nach Art. 77 Abs. 1 lit b BPR ist für Sachverhalte konzipiert, die in direktem zeitlichen Zusammenhang mit einer Abstimmung stehen. Dies leitet sich aus den kurzen Fristbestimmungen ab.<sup>109</sup>

Innerhalb von drei Tagen nach Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt ist die Beschwerde bei der Kantonsregierung einzureichen (Art. 77 Abs. 2 BPR). Der von der Kantonsregierung zu fällende Entscheid, der innerhalb von zehn Tagen getroffen werden muss (Art. 79 Abs. 1 BPR), kann innerhalb weiterer fünf Tage beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG).

In Stimmrechtssachen stehen die Fristen zudem nicht still (Art. 46 Abs. 2 BGG). Damit Unregelmässigkeiten, die einen Zusammenhang mit Vorbereitungshandlungen vor Abstimmungen aufweisen, so schnell wie möglich behoben und die Wiederholung einer Abstimmung vermieden werden können, müssen diese sofort gerügt werden.<sup>110</sup> Die beschwerdeberechtigte Person verwirkt andernfalls ihr Recht, wenn sie erst den Abstimmungsausgang abwartet und nur bei einem für sie ungünstigen Ergebnis Abstimmungsbeschwerde erhebt.<sup>111</sup>

#### 3.7.2. *Bei nachträglich entdeckten Mängeln*

Gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR e contrario ist eine Beschwerde, die später als drei Tage nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingereicht wird, nicht

---

<sup>108</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 307.

<sup>109</sup> GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 420.

<sup>110</sup> BGE 140 I 338, E. 4.4; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 421.

<sup>111</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2615.

mehr zulässig. Deshalb kann sie weder bei der Kantonsregierung noch beim Bundesgericht erhoben werden, da bei letzterem kein vorinstanzliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Sie kann nach dem Wortlaut von Art. 77 Abs. 2 BPR im Grundsatz auch nicht mehr eingereicht werden, wenn die Unregelmässigkeiten des Abstimmungsverfahrens erst nachträglich bekannt werden.<sup>112</sup>

Das BPR kennt kein Verfahren zur Wiederherstellung einer unverschuldet verpassten Beschwerdemöglichkeit im Sinne einer Wiedererwägung oder Revision. Das Bundesgericht spricht deshalb von einer «namhaften Lücke» in diesem Gesetz. Obwohl der Wortlaut des BPR keinen nachträglichen Rechtsschutz kennt, wird ein solcher nicht im Sinne der Ausnahmefälle von Art. 29a Satz 2 BV ausgeschlossen.<sup>113</sup> Deshalb hat das Bundesgericht den **nachträglichen Rechtsschutz** unmittelbar aus der Bundesverfassung hergeleitet. Aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) ergibt sich demnach «ein Recht auf Überprüfung der Regularität von Volksabstimmungen [...], wenn im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt».<sup>114</sup> Zusätzlich weist das Bundesgericht die nachträgliche Überprüfung von Stimmrechtsstreitigkeiten (Art. 34 BV) der Zuständigkeitsnorm von Art. 189 Abs. 1 lit. f BV zu. Es handle sich dabei um justiziable Streitigkeiten, deren Beurteilung letztinstanzlich den Justizbehörden obliegt und in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgerichts fällt.<sup>115</sup>

Unabhängig davon, ob die Beschwerde zeitnah zur Abstimmung oder später eingereicht wird, wendet das Bundesgericht grundsätzlich die gleichen Verfahrensbestimmungen des BPR analog an.<sup>116</sup> Dies gilt insbesondere auch bezüglich der Einleitung des Verfahrens beim Kantonsgericht.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> BGE 138 I 61, E. 4.2.

<sup>113</sup> BGE 138 I 61, E. 4.3; BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 433.

<sup>114</sup> BGE 138 I 61, E. 4.3; Rechtsprechung bestätigt in BGE 145 I 207, E. 1.1; Dieser Ansatz wurde auch in BGE 147 I 194, E. 4.1.4 bestätigt, obwohl die vorherige Rechtsprechung im Bereich der Abstimmungsbeschwerde in dieser Entscheidung in gewissen anderen Punkten präzisiert wurde; Zu diesem Ansatz grundsätzlich kritisch BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 432 ff.

<sup>115</sup> BGE 138 I 61, E. 4.4.

<sup>116</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 103 zu Art. 82 BGG.

<sup>117</sup> BGE 138 I 61, E. 4.6; BGE 145 I 207, E. 1.1.

Das Bundesgericht hat **drei rechtliche Voraussetzungen** entwickelt, damit ein an abgeschlossenes Abstimmungsverfahren neu beurteilt werden kann:<sup>118</sup>

1. «Das Vorbringen von gravierenden Mängeln, die die Abstimmung massiv und entscheidungswesentlich beeinflusst haben und das Abstimmungsverfahren als fragwürdig erscheinen lassen könnten. Die Unregelmässigkeiten müssen von einer erheblichen Tragweite sein, wie sie aus dem Bereich der Revision bekannt sind» (vgl. Art. 123 Abs. 2 lit. a BGG).<sup>119</sup>
2. Zudem müssen Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden, «die im Zeitraum der Abstimmung und während der anschliessenden Beschwerdefrist nicht bekannt waren, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht geltend gemacht werden konnten oder die mangels Veranlassung nicht geltend gemacht werden mussten [...] (sog. unechte Noven). Umgekehrt sind echte Noven, d. h. erst im Laufe der Zeit sich ergebende Tatsachen, ohne Bedeutung».<sup>120</sup>
3. Bezüglich der Frist gilt, «dass nicht unbegrenzt um Neubeurteilung eines weit zurückliegenden Abstimmungsverfahrens ersucht werden kann. Aus Gründen der Rechtssicherheit müssen der Wiedererwägung zeitliche Grenzen gesetzt sein».<sup>121</sup>

Aus Gründen der Rechtssicherheit sowie der Beständigkeit direktdemokratisch getroffener Entscheidungen ist gemäss dem Bundesgericht bei den genannten Voraussetzungen ein strenger Massstab anzulegen.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> BGE 138 I 61, E. 4.5; vgl. auch BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 534 f. und GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 421 f.

<sup>119</sup> BGE 138 I 61, E. 4.5.

<sup>120</sup> BGE 138 I 61, E. 4.5

<sup>121</sup> BGE 138 I 61, E. 4.5

<sup>122</sup> BGE 138 I 61, E. 4.5 und 5 ff.; das Bundesgericht hielt in Bezug auf die Volksabstimmung über das «Unternehmenssteuerreformgesetz II» vom 24. Februar 2008 nachträglich bekannt gewordene Unregelmässigkeiten fest, da der Bundesrat die Steuerausfälle vor der Abstimmung viel zu niedrig eingeschätzt hatte, was der Beschwerdeführerin zu jenem Zeitpunkt jedoch nicht bekannt sein konnte. Trotz Verletzung der Abstimmungsfreiheit wies es die Beschwerde aufgrund des Grundsatzes der

### 3.8. Massgebender Sachverhalt

Die Kantonsregierung, als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts, ist für die Ermittlung des Sachverhalts bei Beschwerden in eidgenössischen Stimmrechtssachen zuständig. Dies gilt zumindest, wenn die vom Beschwerdeführer behaupteten Mängel auf einen innerkantonalen Sachverhalt beschränkt sind. Bei kantonsübergreifenden Vorkommnissen fällt die Kantonsregierung hingegen einen formellen Nichteintretensentscheid. In diesen Fällen kann das Bundesgericht sich nicht auf die (unterbliebene) Sachverhaltsermittlung der Kantonsregierung stützen.<sup>123</sup>

Neben einer Rechtskontrolle garantiert Art. 29a BV eine freie Sachverhaltsprüfung durch eine richterliche Behörde.<sup>124</sup> Allerdings überprüft das Bundesgericht die Feststellungen der Vorinstanz zum Sachverhalt nur in begrenzter Weise (Art. 105 BGG), sodass es die Anforderungen der Rechtsweggarantie nicht eigenständig erfüllt. Daher ist in solchen Fällen bei Stimmrechtssachen die Rechtsweggarantie hinsichtlich der umfassenden gerichtlichen Klärung des Sachverhalts nicht vollständig verwirklicht.<sup>125</sup>

### 3.9. Mögliche Rechtsfolgen

#### 3.9.1. *Betreffend Mängel vor der Abstimmung*

Wenn erhebliche Mängel in der Vorbereitung der Abstimmung auftreten, welche die Abstimmungsfreiheit entscheidend einschränken, ist es notwendig, diese Mängel sofort zu beseitigen. Beispielsweise müssen Abstimmungsunterlagen, die zu Unrecht oder doppelt versandt wurden, noch vor der Abstimmung wieder eingezogen werden. Stimmberechtigte, die keine Unterlagen erhalten haben, müssen in der Lage sein, den Stimmzettel und die Unterlagen nachbeziehen zu können.<sup>126</sup>

---

Rechtssicherheit und des Gebotes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) ab; vgl. auch BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 537; GLASER, Bundesrechtsprechung, S. 422; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 315.

<sup>123</sup> BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 437; KRAUSE, Rz. 331.

<sup>124</sup> BGE 134 V 401, E. 5.3

<sup>125</sup> KRAUSE, Rz. 332.

<sup>126</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2616.

Stellt sich jedoch ein Mangel als so schwerwiegend dar, dass eine Behebung vor der Abstimmung nicht möglich ist, muss die geplante Abstimmung verschoben werden. Die Vorbereitungen müssen dann in Bezug auf das neue Abstimmungsdatum korrekt durchgeführt werden.<sup>127</sup>

Unter Umständen wäre auch eine vorsorgliche Abstimmungsverschiebung i. S. v. Art. 103 Abs. 3 BGG denkbar. In Frage käme diese aber nur, wenn der Mangel derart gravierend ist, dass bei Nichtverschiebung ohnehin eine Kassation des Abstimmungsergebnisses zu erwarten wäre. Theoretisch kämen auch andere vorsorgliche Massnahmen i. S. v. Art. 104 BGG in Betracht, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen sicherzustellen.<sup>128</sup>

### 3.9.2. *Bei durchgeführten Abstimmungen*

Statistisch gesehen sind die Erfolgsaussichten eidgenössischer Abstimmungsbeschwerden sehr gering; Abweisungen und Nichteintretensentscheide sind die Regel. Gelegentlich stellt das Bundesgericht eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit fest, weist die Beschwerde jedoch trotz beantragter Aufhebung der Volksabstimmung ab und erhebt dabei keine Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG).<sup>129</sup>

Das Bundesgericht misst die Folgen einer Verletzung des Rechts auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach dem «vermutungsweisen und wahrscheinlichen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis».<sup>130</sup> Es ist nicht notwendig, dass die Beschwerdeführer nachweisen, dass der Mangel bzw. die Verletzung der Abstimmungsfreiheit einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmung hatte. Vielmehr reicht bereits aus, dass eine solche Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2617.

<sup>128</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2617.

<sup>129</sup> BGE 138 I 61, E. 9; Urteil BGer 1C\_455/2016 vom 14.12.2016, E. 6.3 und Dispositiv; BIAGGINI, Konzernverantwortungsinitiative, S. 615.

<sup>130</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2619.

<sup>131</sup> BGE 143 I 78, E. 7.1.

Dass sich die Auswirkungen kaum konkret beziffern lassen, bedeutet jedoch «nicht, dass die Mängel schon deswegen als erheblich zu erachten wären und [...] die Abstimmung neu durchgeführt werden müsste. Vielmehr ist nach den gesamten Umständen [...] zu beurteilen, ob eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich gewesen ist».<sup>132</sup>

Entscheidend dafür, ob ein Urnengang aufgrund von Unregelmässigkeiten aufgehoben wird, ist gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts demnach eine Gesamtbeurteilung der folgenden «**Aufhebungs-Formel**»:<sup>133</sup>

1. Grösse des Stimmenunterschiedes;
2. Schwere des festgestellten Mangels;
3. Bedeutung des Mangels im Rahmen der gesamten Abstimmung.<sup>134</sup>

Bei Abstimmungsbeschwerden, mit denen erst nachträglich bekannt gewordene Mängel geltend gemacht werden, sind die Anforderungen für eine Aufhebung der Abstimmung höher. Deshalb ergänzt das Bundesgericht die Formel in solchen Fällen damit, dass auch die Rechtssicherheit, der Grundsatz von Treu und Glauben sowie Aspekte der Rechtsgleichheit zu berücksichtigen sind.<sup>135</sup>

Das Bundesgericht hebt eine Volksabstimmung nur unter grösster Zurückhaltung auf.<sup>136</sup> Es hat bislang nur ein einziges Mal eine Volksabstimmung<sup>137</sup> auf Bundesebene aufgehoben.<sup>138</sup> Mit dieser Entscheidung bejahte das Bundesgericht zugleich seine **Aufhebungsbe-  
fugnis** bei eidgenössischen Volksabstimmungen, ohne sich vertieft mit dieser Kompetenz

---

<sup>132</sup> BGE 117 Ia, E. 5b.

<sup>133</sup> Vgl. BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 537.

<sup>134</sup> Für alle drei Punkte: BGE 143 I 78, E. 7.1; 138 I 61 E. 4.7.2.

<sup>135</sup> BGE 138 I 61, E. 8.7; Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.1.

<sup>136</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2620.

<sup>137</sup> Bundesratsbeschluss über die Aufhebung der Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» vom 21. Juni 2019, BBl 2019 4599, S. 4599.

<sup>138</sup> Die Aufhebung erfolgte in zwei Urteilen in derselben Sache: BGE 145 I 207 (französischsprachig) und Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019 (deutschsprachig).

auseinanderzusetzen und Begründungen zu liefern.<sup>139</sup> Dennoch muss der Bundesrat die Aufhebung vollziehen und den entsprechenden Erwahrungsbeschluss von Amtes wegen gemäss dem Bundesgerichtsentscheid anpassen, da er ansonsten mit Art. 182 Abs. 2 BV in Konflikt geraten würde, welcher ihn zum Vollzug der Urteile des Bundesgerichts verpflichtet.<sup>140</sup>

Eine besondere Problematik ergibt sich bei **knappen Abstimmungsergebnissen**. Probleme können sich insbesondere bei der Stimmenauszählung ergeben.<sup>141</sup> Nachdem die Bundesgerichtspraxis diesbezüglich unterschiedlich war,<sup>142</sup> hatte das Parlament beschlossen, das Gesetz anzupassen, um eine einheitliche Regelung auf Bundesebene zu normieren.<sup>143</sup> Gemäss Art. 13 Abs. 3 BPR erfordert ein knappes Abstimmungsresultat nur dann eine Nachzählung, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden, die nach Art und Umfang geeignet sind, das Bundesergebnis wesentlich zu beeinflussen.

---

<sup>139</sup> BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 537 und 544; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2622.

<sup>140</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.2; BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 430.

<sup>141</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2624.

<sup>142</sup> In BGE 136 II 132 leitete es erstmals aus einem sehr knappen Resultat einen Anspruch auf Nachzählung her, nachdem es diesen zuvor ohne Anzeichen von Unregelmässigkeiten nicht anerkannte.

<sup>143</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2624.

## 4. Bundesgerichtliches Praxisbeispiel: Aufhebung einer eidgenössischen Volksabstimmung

### 4.1. Sachverhalt

Am 28. Februar 2016 fand die eidgenössische Volksabstimmung zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» statt. Sie wurde vom Volk mit 50,8 % zu 49,2 % der Stimmen (1'664'224 *Nein* gegen 1'609'152 *Ja*) abgelehnt und von den Ständen (16.5 *Ja* gegen 6.5 *Nein*) angenommen.<sup>144</sup> Der Bundesrat teilte am 15. Juni 2018 in einer Medienmitteilung<sup>145</sup> mit, dass laut den korrigierten Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung etwa 454'000 Zweiverdienerehepaare von der steuerlichen Heiratsstrafe betroffen seien, anstatt nur 80'000, wie er noch während des Abstimmungskampfes vertreten hatte und auch so in den Abstimmungserläuterungen festhielt.<sup>146</sup>

Am 18. Juni 2018 erhoben mehrere Stimmberechtigte in ihren Wohnkantonen Abstimmungsbeschwerden. Sämtliche mit der Sache befassten Kantonsregierungen traten nicht auf die Beschwerden ein, da sich die gerügten Unregelmässigkeiten nicht auf ihr Kantonsgebiet beschränkten und deshalb nicht in ihre Beurteilungszuständigkeit fielen. Daraufhin beantragten die erwähnten Stimmberechtigten mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor dem Bundesgericht die Aufhebung der entsprechenden eidgenössischen Abstimmung bzw. die Feststellung einer Verletzung ihrer politischen Rechte.<sup>147</sup> Am 10. April 2019 hob das Bundesgericht mit zwei Urteilen die Volksabstimmung zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» auf, hiess die entsprechenden Beschwerden gut und hob zugleich die Entscheide der Vorinstanzen auf.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> Bundesratsbeschluss vom 28. Februar 2016 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016, BBl 2016 3715, S. 3716 (Erwahrungsbeschluss).

<sup>145</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Juni 2018 mit dem Titel «Heiratsstrafe: Fehler bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare entdeckt und behoben».

<sup>146</sup> Siehe «Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 – Erläuterungen des Bundesrates», S. 5 und 6.

<sup>147</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, Sachverhalt A. und C.

<sup>148</sup> Urteil BGer 1C\_338/2018 vom 10. April 2019 [BGE 145 I 207] (französischsprachig) und Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019 (deutschsprachig); Zu diesen Urteilen ausführlich BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 531 ff. und FÄSSLER, S. 486 ff.

Am 4. Februar 2020 zog das Initiativkomitee die Initiative zurück.<sup>149</sup> Das Bundesgericht lehnte zwei darauffolgende Beschwerden ab, die eine Wiederholung der Abstimmung forderten bzw. die Feststellung der Nichtigkeit des Rückzugs der Volksinitiative beantragten.<sup>150</sup>

## 4.2. Voraussetzungen einer nachträglichen Überprüfung

Da das BPR kein Rechtsmittel vorsieht, mit welchem *nachträglich* bekannt gewordene Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden können, leitet sich direkt aus Art. 29 Abs. 1 i. V. m. Art. 29a BV ein Recht auf Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung ab, wenn im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt.<sup>151</sup>

Die drei vom Bundesgericht entwickelten rechtlichen Voraussetzungen, um ein abgeschlossenes Abstimmungsverfahren neu beurteilen zu können, müssen erfüllt sein, damit die Beschwerde materiell geprüft werden kann.<sup>152</sup>

Bezüglich der **ersten Voraussetzung**, welche das Vorbringen von gravierenden Mängeln, die die Abstimmung massiv und entscheidungswesentlich beeinflusst haben, voraussetzt, hat sich das Bundesgericht nur knapp und implizit geäussert: Die Zahl von 80'000, die später auf 454'000 korrigiert wurde, stelle eine relevante Tatsache dar, da sich die Betroffenenanzahl mehr als verfünffacht hat.<sup>153</sup> Für das Bundesgericht scheint diese erste Voraussetzung derart klar gegeben zu sein, dass es zumindest an dieser Stelle nicht weiter darlegte, warum genau die vorgebrachten Mängel als gravierend zu gelten hätten und weshalb von einer massiven Beeinflussung auszugehen sei.<sup>154</sup>

---

<sup>149</sup> Eidgenössische Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe», Rückzug, BBl 2020 1284, S. 1284.

<sup>150</sup> BGE 147 I 206.

<sup>151</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.1.

<sup>152</sup> BGE 138 I 61, E. 4.5, 5. und 5.5; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 534 f.

<sup>153</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.4 und 5.1.

<sup>154</sup> BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 535.

Die **zweite Voraussetzung** verlangt, dass es um Tatsachen und Beweismittel gehen müsse, welche unechte Noven sind. Das Bundesgericht sah die korrigierte Anzahl der betroffenen Ehepaare als unechte Noven an, da sie zum Zeitpunkt der Abstimmung existierte, aber unbekannt war. Daher war es nicht vom Argument des Bundesrates überzeugt, dass es sich bei der neuen Schätzung um unzulässige echte Noven handelt.<sup>155</sup>

Die **dritte Voraussetzung** besagt, dass nicht unbegrenzt um Neubeurteilung einer weit zurückliegenden Abstimmung ersucht werden kann und es daher zeitliche Fristen gibt, die im Einzelfall festzusetzen sind. Das Bundesgericht stellt fest, dass die Abstimmung vor weniger als zweieinhalb Jahre stattfand, und kommt zum Ergebnis, dass die Beschwerdeführung rechtzeitig erfolgte.<sup>156</sup>

Die Voraussetzungen für die Überprüfung von nachträglich bekannt gewordenen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen waren somit gegeben.<sup>157</sup>

### 4.3. Überprüfungsbefugnis und Gegenstand des Verfahrens

Bevor sich das Bundesgericht mit der inhaltlichen Prüfung der Beschwerde auseinandersetzte, klärte es den Umfang seiner Prüfungsbefugnis.

Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte des Bundesrates und der Bundesversammlung nur dann angefochten werden, wenn ein Bundesgesetz dies ausnahmsweise erlaubt. Im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, eine Ausnahme, welche ein Rechtsmittel gegen solche Akte vorsehen würde, zu bestimmen. Nicht direkt anfechtbar sind somit namentlich die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen sowie die ans Parlament gerichteten Abstimmungsbotschaften.<sup>158</sup>

Ungeachtet dieser prozessualen Einschränkung kann jedoch gemäss Bundesgerichtspraxis «die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum

---

<sup>155</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.4.

<sup>156</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.3.

<sup>157</sup> BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 535.

<sup>158</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.5.

Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden».<sup>159</sup> Es kann geprüft werden, ob die Stimmberechtigten objektiv in der Lage waren, anhand der ihnen vorliegenden Informationen, welche von politischen Akteuren und den Medien verbreitet werden, eine ausreichende und sachbezogene Meinung auszubilden. Hierbei sind alle verfügbaren Informationen zu berücksichtigen. Daher ist nicht ausgeschlossen, dass die allgemeine Informationslage im Vorfeld der Abstimmung durch Informationen beeinflusst wird, die ursprünglich vom Bundesrat stammen. Insbesondere ist dies der Fall, wenn wesentliche Informationen, über die ausschliesslich die Verwaltung verfügt, im Vorfeld der Abstimmung vom Bundesrat zurückgehalten werden.<sup>160</sup>

Im vorliegenden Fall rügten die Beschwerdeführer, dass der Bundesrat das Stimmvolk falsch informiert habe – gestützt auf statistische Daten, die nur der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen. Es gehe nicht um Informationen, die anderweitig verfügbar gewesen wären und damit in die öffentliche Diskussion hätten eingebracht werden können. Die Rüge ist mithin auf Grundlage der genannten Praxis zulässig. Da überdies die Abstimmungserläuterungen nicht *direkt* angefochten wurden, steht dem auch Art. 189 Abs. 4 BV nicht im Wege.<sup>161</sup>

Da somit die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt waren, konnte sich das Bundesgericht der inhaltlichen Beurteilung der Beschwerde widmen.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Die «allgemeine Informationslage» als Gegenstand des Verfahrens in einer Abstimmungsbeschwerde fand erstmals im BGE 138 I 61 Anwendung; diese Gerichtspraxis wird in der Lehre kritisiert: BIAGGINI nennt die «allgemeinen Informationslage» eine «Argumentationsfigur» des Bundesgerichts, dessen zentraler Zweck es sei, die Immunität der Akte des Bundesrates zu überwinden, um sie in seine Prüfung miteinzubeziehen. Siehe: BIAGGINI, Konzernverantwortungsinitiative, S. 616; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 535 f. und 552 f.; BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 437 ff.

<sup>160</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.5.

<sup>161</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.5.

<sup>162</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 2.6.

#### 4.4. Inhaltliche Prüfung der Verletzung der Abstimmungsfreiheit

Das Bundesgericht musste sich im vorliegenden Fall nicht lange mit dem Prüfungsmassstab auseinandersetzen. Dank umfangreicher Rechtsprechung und gesetzlicher Konkretisierungen ist klar, welche Anforderungen sich aus der Abstimmungsfreiheit bzw. der Garantie der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) ergeben. Der Bundesrat hat die Aufgabe, die Stimmberechtigten kontinuierlich über die Abstimmungsvorlagen zu informieren (Art. 10a Abs. 1 BPR). Er muss dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR).<sup>163</sup> Gemäss dem Gebot der Sachlichkeit müssen «unsichere Tatsachen [...] als solche erkennbar sein». Das Transparenzgebot besagt: «Das Wissen um die Herkunft einer Information ist wesentlich für die freie Willensbildung der Stimmberechtigten».<sup>164</sup>

Basierend darauf prüfte das Bundesgericht, ob der Bundesrat die Stimmbürger im Vorfeld der Abstimmung vom 28. Februar 2016 über Tatsachen, über welche ausschliesslich die Bundesverwaltung verfügte, lückenhaft informiert und so die Informationslage verfälscht hat. Dabei wurden drei Behördenfehler identifiziert:<sup>165</sup>

1. eine *falsche* Anzahl von Zweiverdienerehepaaren, die von der Heiratsstrafe betroffen waren (80'000 anstatt richtigerweise 454'000);<sup>166</sup>
2. fehlende Angabe, dass die Zahl 80'000 auf einer *Schätzung* beruhte;<sup>167</sup>
3. fehlende Angabe, dass sich die Zahl 80'000 aus Daten aus dem Jahr 2001 bezog und diese *nicht aktualisiert* worden waren – die Behörden wussten, dass die Daten veraltet waren, informierten die Stimmbürger aber nicht darüber.<sup>168</sup>

---

<sup>163</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 4.2.

<sup>164</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. September 2006 über die parlamentarische Initiative «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen», BBl 2006 9259, S. 9272.

<sup>165</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 5; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 536.

<sup>166</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 5.1.

<sup>167</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 5.2.

<sup>168</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 5.3.

Das Bundesgericht hielt fest, dass die Angabe über die Anzahl von der Heiratsstrafe betroffener Zweiverdienerehepaare ohne Hinweis auf ihre Unzuverlässigkeit und fehlende Aktualität die Gebote der Transparenz und der Sachlichkeit missachtet hatten. Die Beschwerdeführer konnten darlegen, dass diese Angabe durch zahlreiche Verweisungen in Presseartikeln, Äusserungen von Politikern sowie Medienmitteilungen der Bundesbehörden und politischen Parteien ein wesentlicher Teil der öffentlichen Debatte im Vorfeld der Abstimmung gewesen war und die Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten beeinflusst hatte.<sup>169</sup>

Die Unvollständigkeit der Angabe sowie die mangelnde Transparenz verfälschten die Informationslage vor der entsprechenden Abstimmung in einer Weise, die mit der Abstimmungsfreiheit nicht mehr vereinbar ist. Damit wurde Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.<sup>170</sup>

#### 4.5. Rechtsfolge

Obwohl eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit festgestellt worden war, musste das Bundesgericht die weit schwerere und wichtigere Entscheidung noch treffen: Die Aufhebung der entsprechenden Volksabstimmung. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts führen Unregelmässigkeiten bei einer Abstimmung nicht zwingenderweise zu deren Aufhebung. Ausschlaggebend ist eine Gesamtbetrachtung bzw. Abwägung der Elemente der vom Bundesgericht entwickelten «Aufhebungs-Formel».<sup>171</sup> Somit musste das Bundesgericht noch beantworten, ob die Unregelmässigkeiten geeignet waren, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen, und es hatte dabei Aspekte, welche einer Aufhebung der Abstimmung entgegenstanden, zu berücksichtigen.<sup>172</sup>

In Bezug auf das **erste Element**, die «Grösse des Stimmenunterschieds», hielt sich das Bundesgericht kurz: Es bezeichnete die ablehnende Mehrheit (50,8 %) als «knapp» und die Stimmendifferenz (55'072) als «gering». Zudem machte es darauf aufmerksam, dass

---

<sup>169</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 5.4.

<sup>170</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 5.4.

<sup>171</sup> BGE 138 I 61, E. 4.7.2; Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.1; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 537.

<sup>172</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6 f.

die Stände die Initiative hingegen mit grosser Mehrheit angenommen hatten (16.5 zu 23 Ständesstimmen<sup>173</sup>).<sup>174</sup>

Auch beim **zweiten Element**, der «Schwere des festgestellten Mangels», verzichtete das Bundesgericht auf lange Ausführungen. Obwohl die festgestellte Verletzung der Abstimmungs-freiheit gemäss Bundesgericht auf drei Behördenfehlern gründet, ging es bei der Beurteilung dieses Elements nur auf die falsch kommunizierte Anzahl der von der Initiative betroffenen Zweiverdienerehepaare ein. Mit der Aussage, dass sich die entsprechende Zahl «mehr als verfünffacht» habe (von 80'000 auf 454'000), bekundete es implizit einen schweren Mangel.<sup>175</sup>

Bezüglich des **dritten Elements**, der «Bedeutung des Mangels im Rahmen der ganzen Abstimmung», stellte das Bundesgericht fest, dass die Unregelmässigkeiten zu zwei irri-gen Argumenten geführt haben: Erstens wurde die Zahl von 80'000 verwendet, um die relative Unbedeutendheit der von der Initiative betroffenen Fälle im Vergleich zu den erwarteten Kosten zu betonen (zwischen 1,2 und 2,3 Mia. CHF pro Jahr<sup>176</sup>). Zweitens wurde der Fehler in der Anzahl der betroffenen Ehepaare nicht in die Kostenberechnung der Reform einbezogen. Dies führte dazu, dass die Kosten der Initiative im Verhältnis zu den betroffenen Personen unverhältnismässig anstiegen. Gemäss Bundesgericht hatten diese beiden Aspekte potenziell einen erheblichen Einfluss auf die Willensbildung der stimmberechtigten Personen gehabt. Die von den Behörden stammende Zahl 80'000 wurde, trotz bekannter Unzuverlässigkeit und mangelnder Aktualität, weit verbreitet. Sie tauchte nicht nur in den Abstimmungserläuterungen und anderen offiziellen Dokumenten des Bundesrates auf, sondern diente auch als Referenz in den parlamentarischen Debatten resp. wurde von zahlreichen Medien und politischen Parteien aufgegriffen.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> Art. 142 Abs. 4 BV; die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden haben je eine halbe bzw. geteilte Ständesstimme.

<sup>174</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.3; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 539.

<sup>175</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.3; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 540.

<sup>176</sup> Siehe «Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 – Erläuterungen des Bundesrates», S. 9.

<sup>177</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.3.

Das Bundesgericht hat im vorliegenden Fall zum ersten Mal explizit verdeutlicht, dass die Rechtsprechung zwischen **zwei Typen von Abstimmungsbeschwerden** unterscheidet: jenen, «die im Vorfeld der Abstimmung oder unmittelbar danach erhoben werden», und solchen, «mit denen erst nachträglich bekannt gewordene Mängel geltend gemacht werden». In der zweiten Fallkategorie sind «die Anforderungen für eine Aufhebung der Abstimmung höher». Zusätzlich zu den drei Elementen der «Aufhebungs-Formel» sind Aspekte wie die Rechtssicherheit, aber auch der Grundsatz von Treu und Glauben bzw. der Rechtsgleichheit zu berücksichtigen.<sup>178</sup>

Die Abstimmungsbeschwerden, über welche das Bundesgericht in diesem Urteil zu entscheiden hatte, gehören zur zweiten Fallkategorie, da die Anfechtung über zwei Jahre nach der Abstimmung erfolgte.<sup>179</sup> Daher hatte das Bundesgericht die erwähnten zusätzlichen Aspekte in seine Prüfung miteinzubeziehen.

Das Bundesgericht äusserte sich einzig zur **Rechtssicherheit** und wies dieser, im Zusammenhang mit dem vorliegenden Fall, nur beschränkten Stellenwert zu. Die Initiative über die Heiratsstrafe wurde in der Volksabstimmung abgelehnt (das erforderliche «Doppelmehr»<sup>180</sup> wurde nicht erreicht). Die Abstimmung hat daher zu keiner neuen Gesetzesnorm geführt. Somit gab es auch kein bereits geltendes und allenfalls bereits angewendetes Gesetz, das hätte aufgehoben werden müssen.<sup>181</sup> Aufgrund dieser Tatsache räumten die Richter «der Rechtssicherheit gegenüber dem Interesse an einer auf vollständigen und exakten Informationen basierenden Willensbildung der Stimmbürgerschaft» keinen Vorrang ein.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.1; BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 537.

<sup>179</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, Sachverhalt A. und C.

<sup>180</sup> Art. 139 Abs. 5 i. V. m. Art. 142 Abs. 2 BV; Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs erfordern für ihre Annahme die Mehrheit der Stimmenden *und* die Mehrheit der Stände.

<sup>181</sup> Das Gegenteil war bei der Beschwerde bezüglich der Abstimmung über das «Unternehmenssteuerreformgesetz II» der Fall: Das Gesetz wurde *angenommen* und bereits angewandt. Ausschlaggebend für die Abweisung der Beschwerde war v. a. die Rechtssicherheit (BGE 138 I 61, E. 8.7).

<sup>182</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.1.

In einer abschliessenden **Gesamtbetrachtung** befand das Bundesgericht, «dass die festgestellten Unregelmässigkeiten krass» seien und das Abstimmungsergebnis knapp ausgefallen sei. Es hielt somit für möglich, dass die Unregelmässigkeiten das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben. Da «die Rechtssicherheit der Aufhebung der Abstimmung nicht entgegensteht», waren die Voraussetzungen für eine Aufhebung der Abstimmung erfüllt.<sup>183</sup>

Aufgrund der dargelegten Erwägungen entschied das Bundesgericht (unter anderem),

1. die Beschwerden gutzuheissen,
2. die angefochtenen Entscheide der Vorinstanz(en) aufzuheben,
3. die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 zur Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» aufzuheben und
4. keine Gerichtskosten zu erheben.<sup>184</sup>

Das Bundesgericht setzte sich in seinem Urteil nicht mit der Befugnis, eidgenössische Volksabstimmungen aufzuheben, auseinander. In Anbetracht der Erstmaligkeit eines solchen Entscheids<sup>185</sup> der bisherigen Rechtsprechung<sup>186</sup> und der staatspolitischen Tragweite<sup>187</sup> wäre zu erwarten gewesen, dass es sich mit dieser Kompetenz auseinandersetzt und begründet, warum es diese hat bzw. worauf sie sich stützt.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 6.1.

<sup>184</sup> Für alle vier Punkte: Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 7 und Dispositiv.

<sup>185</sup> FÄSSLER, S. 486.

<sup>186</sup> Aushebungsbefugnis explizit offengelassen in BGE 138 I 61, E. 4.7.3.

<sup>187</sup> BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 539.

<sup>188</sup> Zur Aushebungsbefugnis kritisch BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 544; zur Meinung, das Bundesgericht habe keine Aufhebungskompetenz: FÄSSLER, S. 487.

## 5. Kritische Bewertung des Verfahrens bei Abstimmungsbeschwerden

### 5.1. Schwachstellen

#### 5.1.1. Ermittlung des Sachverhalts

Als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts hat die Kantonsregierung die Aufgabe, den Sachverhalt bei Beschwerden in eidgenössischen Stimmrechtssachen zu ermitteln. Jedoch tut sie das nur, wenn sich die vom Beschwerdeführer behaupteten Mängel auf innerkantonale Gegebenheiten beschränken. Bei Vorkommnissen, die sich auf mehrere Kantone bzw. nicht nur auf das eigene Kantonsgebiet beziehen, trifft die Kantonsregierung einen formellen Nichteintretensentscheid. In solchen Konstellationen kann sich das Bundesgericht nicht auf die Ermittlungen des Sachverhalts der Kantonsregierung stützen, da dieser bei einem Nichteintretensentscheid nicht festgestellt wird. Es muss diesen somit selbst ermitteln.<sup>189</sup> Folgende Schwachstellen bzw. Problematiken sind dabei zu erkennen:

- Kantonsregierungen sind **keine richterlichen Behörden**, sondern die Exekutive eines Kantons und insofern ein politisches Organ, welches für eine Sachverhaltsfeststellung allenfalls weniger gut geeignet ist als ein ordentliches Gericht.<sup>190</sup>
- Das Bundesgericht prüft die Sachverhaltsermittlung der Vorinstanz nur in eingeschränkter Weise (Art. 105 BGG). Deshalb kann es die von Art. 29a BV garantierte **umfassende Sachverhaltsprüfung** nicht selbstständig erfüllen. Somit ist bei einem vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid die Rechtsweggarantie in Bezug auf die gerichtliche Sachverhaltsklärung nicht vollständig erfüllt.<sup>191</sup>

#### 5.1.2. Instanzenzug

Die gesetzliche Regelung des Rechtsweges für Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen kann zu prozessualen Schwierigkeiten führen.

---

<sup>189</sup> BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 437; KRAUSE, Rz. 331.

<sup>190</sup> Deutet implizit darauf hin: BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 437.

<sup>191</sup> Vgl. BIAGGINI, Unternehmenssteuerreformgesetz II, S. 436; KRAUSE, Rz. 331 f. und 336.

Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR sind Abstimmungsbeschwerden zuerst an die Kantonsregierung zu richten. Diese Regelung ist besonders unbefriedigend, wenn Mängel beanstandet werden, die über die Zuständigkeit eines einzelnen Kantons hinausgehen. Auch in solchen Fällen verlangt das Bundesgericht, dass zuerst eine Beschwerde bei der Kantonsregierung eingereicht wird, obwohl offenkundig ist, dass diese aufgrund fehlender Entscheidungsbefugnis nicht auf die Beschwerde eintreten wird.<sup>192</sup> Folgende Schwachstellen bzw. Problematiken sind daraus abzuleiten:

- In der Praxis werden nicht selten Rechtsbegehren gestellt, welche die schweizweite Abstimmung betreffen, oder es werden Unregelmässigkeiten beanstandet, welche kantonsübergreifende Auswirkungen haben. Deshalb ist eine territoriale Aufteilung der Vorinstanzen nicht sinnvoll. Daher bezeichnet das Bundesgericht diesen Instanzenzug als einen «**untauglichen Rechtsbehelf**»<sup>193</sup>, denn das Gesetz sieht eine Beschwerde an eine Instanz vor, die für gewisse Fälle von vornherein gar nicht zuständig ist.<sup>194</sup>
- Bezüglich **Legitimation und Zuständigkeit** besteht Unklarheit darüber, wie Stimmberechtigte gegen innerkantonale Unregelmässigkeiten in einem Kanton vorgehen können, in dem sie keinen Wohnsitz bzw. kein Stimmrecht haben. Es ist fraglich, ob in solchen Fällen die Beschwerde bei der Regierung des Wohnsitzkantons oder bei der Regierung des Kantons eingereicht werden muss, aus dem die Mängel stammen.<sup>195</sup>

### 5.1.3. Rechtsschutzlücken

Die **Nichtanfechtbarkeit von Akten des Bundesrates** und der Bundesversammlung (Art. 189 Abs. 4 BV) führt dazu, dass es keine Beschwerdemöglichkeit für eine direkte Anfechtung der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates gibt. Diese

---

<sup>192</sup> BIAGGINI, Komm. BV, N 6 zu Art. 189 BV; BESSON, Legitimation, S. 871.

<sup>193</sup> BGE 136 II 132 E. 2.5.2.

<sup>194</sup> Vgl. BESSON, Legitimation, S. 871; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2609.

<sup>195</sup> Vgl. BESSON, Legitimation, S. 872; STEINMANN/MATTLE, BSK, N 77 zu Art. 89 BGG.

Ausschlusswirkung hat das Bundesgericht auch ausdrücklich bekräftigt.<sup>196</sup> Der Fakt, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates in den Bundesgerichtsentscheiden zu Abstimmungsbeschwerden regelmässig, direkt oder indirekt, ein Thema sind und die Nichtanfechtbarkeit eine materielle Beurteilung nicht zulässt,<sup>197</sup> zeigt, dass es sich hierbei um eine Rechtsschutzlücke handelt.<sup>198</sup> Dies stützt die Vermutung, dass das Bundesgericht die «allgemeine Informationslage» nicht zum Gegenstand von Abstimmungsbeschwerden machen würde, gäbe es Art. 189 Abs. 4 BV nicht.<sup>199</sup>

#### 5.1.4. Kompetenzen

Mit dem Entscheid, die Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» aufzuheben, bejahte das Bundesgericht zugleich die Frage seiner **Befugnis, eidgenössische Abstimmungen aufzuheben**.<sup>200</sup>

Das Bundesgericht hatte in einem früheren Entscheid noch ausdrücklich offengelassen, ob es die Befugnis habe, eidgenössische Abstimmungen aufzuheben.<sup>201</sup> Es hatte dabei lediglich die «Beurteilungszuständigkeit», welche es von der «Entscheidungsbefugnis» trennte, bejaht. Diese Unterscheidung machte es analog zur Rechtsprechung zu Art. 190 BV bei welcher es zwischen Prüfungsbefugnis und Anwendungsgebot unterscheidet.<sup>202</sup> Der Bundesrat hat im Vorfeld dieses Urteils dem Bundesgericht die Befugnis abgesprochen, schon nur auf die Beschwerden materiell einzutreten, da er die Auffassung vertrat, es gäbe keine *nachträgliche* Beschwerdemöglichkeit, sobald der Erwahrungsbeschluss des Bundesrates (Art. 15 BPR) festgelegt worden ist.<sup>203</sup>

---

<sup>196</sup> Urteil BGer 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, E. 2.4 (E. nicht publiziert in BGE 143 I 78).

<sup>197</sup> Überblick in BGE 147 I 194, E. 4.1.3; BESSON, Stimmrechtssachen, S. 424.

<sup>198</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 77 zu Art. 89 BGG.

<sup>199</sup> Vgl. BIAGGINI, Konzernverantwortungsinitiative, S. 616.

<sup>200</sup> BGE 145 I 207; Urteil BGer 1C\_315/2018 usw. vom 10. April 2019, E. 7.

<sup>201</sup> BGE 138 I 61, E. 4.7.3.

<sup>202</sup> BGE 138 I 61, E. 4.7.

<sup>203</sup> Siehe: Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 2011 zu Abstimmungsbeschwerden 1C\_176/2011 usw., Ziff. 1 ff.

Die Bundesversammlung übt als oberste Behörde der Schweiz ihre Gewalt «unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen» aus (Art. 148 Abs. 1 BV). Daher sind das Stimmvolk und die Kantone in der Ausübung ihrer demokratischen Rechte allen anderen Staatsgewalten übergeordnet bzw. sie sind souverän. Da die Akte der Bundesversammlung (Legislative) und des Bundesrates (Exekutive) beim Bundesgericht (Judikative) aufgrund von Art. 189 Abs. 4 BV nicht angefochten werden können, stellt sich die Frage, wieso Akte des *Souveräns* anfechtbar bzw. aufhebbar sind, wenn man bedenkt, dass eine solche Kompetenz das Bundesrecht dem Bundesgericht nicht ausdrücklich zuweist. Deshalb wäre zu erwarten gewesen, dass es ausdrücklich begründet, woraus es diese Kompetenz ableitet und warum es befugt ist, Entscheidungen des Stimmvolks aufzuheben.<sup>204</sup>

## 5.2. Verbesserungsvorschläge

### 5.2.1. *Bezüglich der Klärung der Sachverhaltsfragen*

Um die Anforderungen der Rechtsweggarantie bezüglich der gerichtlichen Sachverhaltsklärung zu erfüllen, liesse sich die Befugnis des Bundesgerichts zur Sachverhaltsfeststellung ausnahmsweise erweitern, damit es diesen frei und umfassend prüfen kann (soweit dies noch von keiner anderen gerichtlichen Vorinstanz gemacht wurde). Dies wäre jedoch nur im Bereich der politischen Rechte durchzuführen. Dafür wäre allenfalls eine Anpassung von Art. 105 BGG nötig.<sup>205</sup>

### 5.2.2. *Bezüglich des Instanzenzugs*

Die Lehre hat mehrere Möglichkeiten vorgeschlagen, um den Instanzenzug neu zu regeln. Einerseits gibt es Lösungsansätze, welche weiterhin **kantonale Behörden** beinhalten (Kantonsregierung oder kantonales Gericht). Im Raum steht etwa der Vorschlag, dass die Kantonsregierung nur noch bei Unregelmässigkeiten, welche *ausschliesslich ihren Kanton* betreffen, vorinstanzlich tätig wird.<sup>206</sup> Auch bei der Variante des dreistufigen

---

<sup>204</sup> Vgl. BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 544; FÄSSLER, S. 487.

<sup>205</sup> Vgl. BESSON, Stimmrechtssachen, S. 418; KRAUSE, Rz. 333.

<sup>206</sup> Vgl. KRAUSE, Rz. 399 ff.; TORNAY SCHALLER, S. 356.

Instanzenzugs, mit dem Bundesverwaltungsgericht als Zwischeninstanz vor dem Bundesgericht, wäre die Kantonsregierung weiterhin als erste Instanz involviert.<sup>207</sup>

Bei diesen Ansätzen ist die Problematik der Beschwerdemöglichkeit von ausserkantonalen Bürgern weiterhin nicht gelöst. Auch kann die Kantonsregierung weiterhin nicht auf Beschwerden eintreten, die Rechtsbegehren mit schweizweiter Auswirkung beinhalten. Zusätzlich würde daraus eine unnötige Aufteilung in zwei Rechtsmittelwege folgen, denn bei Unregelmässigkeiten, die *mehrere Kantone* betreffen, wäre nicht mehr die Kantonsregierung zuständig. Das wiederum könnte zu rechtlichen Unsicherheiten führen. Deshalb ist von Vorschlägen, welche weiterhin kantonale Instanzen involvieren, abzusehen.

Andererseits gibt es Lösungsvorschläge, bei denen **ausschliesslich Bundesbehörden** involviert sind (Bundeskanzlei, Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht). Nachfolgend werden hierzu verschiedene Varianten vorgestellt.

### **Die Bundeskanzlei**

- als erste Instanz (Bundeskanzlei → Bundesgericht)<sup>208</sup>

Diese Variante ist abzulehnen, da eine gerichtliche Vorinstanz zu bevorzugen wäre, um dem Anspruch auf eine umfassende richterliche Sachverhaltsprüfung aus Art. 29a BV gerecht zu werden. Des Weiteren wäre es eine Annäherung an den Rechtsmittelweg vor der Justizreform<sup>209</sup>, in welchem der Bundesrat, wenngleich letztinstanzlich, über Abstimmungsbeschwerden entschieden hat.<sup>210</sup>

### **Das Bundesverwaltungsgericht**

- als erste Instanz (Bundesverwaltungsgericht → Bundesgericht)<sup>211</sup>
- als letzte (und einzige) Instanz<sup>212</sup>

---

<sup>207</sup> Vgl. KRAUSE, Rz. 387.

<sup>208</sup> Vgl. TORNAY SCHALLER, S. 356.

<sup>209</sup> Vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202.

<sup>210</sup> BESSON, Stimmrechtssachen, S. 406 f.

<sup>211</sup> Vgl. KRAUSE, Rz. 387; TORNAY SCHALLER, S. 356.

<sup>212</sup> Vgl. KRAUSE, Rz. 388 ff.

Die erste Variante scheint geeignet: Das Bundesverwaltungsgericht ist eine richterliche Behörde, was zur vollständigen Verwirklichung von Art. 29a BV in Bezug auf die Sachverhaltsermittlung bei Abstimmungsbeschwerden führen würde, und hat bundesweite Entscheidungsbefugnis. Artikel 32 Abs. 1 lit. b VGG, welcher den Rechtsweg an das Bundesverwaltungsgericht in Stimmrechtssachen ausschliesst, wäre aufzuheben.

Die zweite Variante scheint derweil nicht geeignet, denn Abstimmungsbeschwerdeverfahren können je nach Ausgang – vor allem im Fall einer Aufhebung einer eidgenössischen Volksabstimmung, eine weitreichende staatspolitische Dimension erreichen. Eine solche Kompetenz sollte letztinstanzlich, falls überhaupt, nur das Bundesgericht als oberste rechtssprechende Behörde des Bundes (Art. 188 Abs. 1 BV) haben. Ausserdem müsste Art. 189 Abs. 1 lit. f BV aufgehoben werden, da dieser die Zuständigkeit des Bundesgerichts bei Streitigkeiten wegen Verletzungen der politischen Rechte regelt.

### **Das Bundesgericht**

- als einzige Instanz<sup>213</sup>

Diese Variante scheint ungeeignet. Sie könnte zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichts führen, was nicht sinnvoll ist, da eines der Ziele der Justizreform die Entlastung des Bundesgerichts war.<sup>214</sup> Ein zweistufiger Instanzenzug ist zu bevorzugen, sonst müsste sich das Bundesgericht mit der Sachverhaltsfeststellung auseinandersetzen, was grundsätzlich nicht vorgesehen ist (Art. 105 BGG).

#### *5.2.3. Bezüglich der Rechtsschutzlücken*

Artikel 189 Abs. 4 Satz 2 BV sieht explizit vor, dass bei der Unanfechtbarkeit der Akte von Bundesrat und Bundesversammlung Ausnahmen zulässig sind. Daher wäre für eine Anfechtbarkeit von Abstimmungserläuterungen des Bundesrates keine Verfassungsänderung nötig. Eine rechtliche Grundlage in einem Bundesgesetz würde ausreichen.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Vgl. TORNAY SCHALLER, S. 356 f.

<sup>214</sup> Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, S. 4225 ff.

<sup>215</sup> STEINMANN/MATTLE, BSK, N 77 zu Art. 89 BGG.

#### 5.2.4. *Bezüglich der Kompetenzen*

Da die Kompetenz des Bundesgerichts, Volksabstimmungen aufzuheben, zumindest fraglich ist, es aber trotzdem die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV schützen muss, bietet sich eine alternative Rechtsfolge an: die *Nichtanerkennung* der Volksabstimmung. Das Bundesgericht würde also auf Beschwerde hin feststellen, dass das Ergebnis der Abstimmung nicht anerkannt wird und das Verfahren im Zuge einer Volksinitiative oder eines Referendums noch nicht abgeschlossen ist. Es müsste allenfalls zu einer Zweitabstimmung kommen. Da die Abstimmung auf diese Weise formell nicht aufgehoben würde, wäre auch ein Rückzug der Initiative nicht mehr möglich.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Vgl. BIAGGINI, Heiratsstrafe, S. 545 f.; differenzierend zu diesem Lösungsansatz FÄSSLER, S. 489.

## 6. Schlussfolgerung

Die Abstimmungsbeschwerde ist ein wichtiges Rechtsmittel, das den Stimmberechtigten ermöglicht, die Rechtmässigkeit von Abstimmungsvorlagen gerichtlich überprüfen zu lassen und trägt so zur Legitimität von Volksabstimmungen und dem Vertrauen in den demokratischen Prozess bei. Das Bundesgericht spielt dabei eine sehr wichtige Rolle, da es die Beschwerden letztinstanzlich überprüft und sich bei den möglichen Rechtsfolgen weitreichende Kompetenzen gibt.

Es ist für das Beschwerdeverfahren von grosser Bedeutung, ob eine Abstimmungsbeschwerde vor oder direkt nach der Abstimmung eingereicht wird, oder ob aufgrund erst später erkannter Mängel das Abstimmungsergebnis nachträglich angefochten wird. Nicht nur leitet das Bundesgericht den nachträglichen Rechtsschutz direkt von der Verfassung ab, sondern es gelten auch andere Fristen und die Anforderungen für eine nachträgliche Aufhebung der Abstimmung sind höher.

Obwohl das Bundesgericht die im Gesetz nicht vorgesehenen nachträgliche Überprüfung von Abstimmungsbeschwerden unter gewissen Umständen zulässt, besteht Verbesserungsbedarf, um einen umfangreichen Rechtsschutz zu gewährleisten. Beispielsweise besteht aufgrund der Unanfechtbarkeit von Akten des Bundesrates, insbesondere bezüglich der Abstimmungserläuterungen, eine Rechtsschutzlücke. Zudem erfolgt aufgrund des vorgesehenen Instanzenzugs keine umfassende gerichtliche Sachverhaltsabklärung. Beides könnte mit einer Gesetzesanpassung behoben werden.

Zudem wurde eine unzweckmässige territoriale Aufteilung der Vorinstanzen festgestellt. Ein Vorschlag zur Lösung dieses Problems wäre die Einbeziehung des Bundesverwaltungsgerichts als erste Instanz. Darüber hinaus besteht ein Bedarf zur Klärung der Befugnis des Bundesgerichts bei der Aufhebung von Volksabstimmungen.

Es zeigt sich somit, dass mit einer Anpassung des Verfahrens der Abstimmungsbeschwerde, der Schutz der politischen Rechte erweitert werden würde. Eine umfassende Analyse der identifizierten Schwachstellen und entsprechende Verbesserungsvorschläge können für eine potenzielle Gesetzesreform einen hilfreichen Beitrag leisten.

## **Eigenständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe.

Das Merkblatt zur Vermeidung von Plagiaten habe ich gelesen und verstanden.

Gleichzeitig nehme ich zur Kenntnis, dass die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse dieser Arbeit bei der ZHAW liegen. Das Recht auf Nennung der Urheberschaft bleibt davon unberührt.

Winterthur, den 31. Mai 2023

 ....

Cyrill Rössler