



VPB 2/2012 vom 27. Juli 2012

2012.5 (S. 90–96)

Erwahrungsentscheid des Bundesrates vom 10. April 2008 i.S. Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 über das Unternehmenssteuerreformgesetz II

Bundesrat

Entscheid vom 29. Juni 2011

Stichwörter: Eidgenössische Volksabstimmung über die Unternehmenssteuerreform vom Februar 2008, nachträglicher Rechtsschutz, Abstimmungsfreiheit, Wiedererwägung ist kein formelles Rechtsmittel, Rechtsbehelf, Erwahrungsentscheid des Bundesrates, kein Anspruch auf Eintreten auf das Wiedererwägungsgesuch

Mots clés: votation fédérale de février 2008 sur la réforme de l'imposition des entreprises, protection juridique ultérieure, liberté de vote, le réexamen n'est pas une voie de recours formelle, moyen non juridictionnel, décision de validation du Conseil fédéral, aucun droit à une entrée en matière sur la demande de réexamen

Termini chiave: votazione federale del febbraio 2008 sulla riforma dell'imposizione delle imprese, tutela giurisdizionale a posteriori, libertà di voto, il riesame non è un mezzo di impugnazione formale, rimedio giuridico, decisione d'accertamento del Consiglio federale, nessun diritto all'entrata nel merito della domanda di riesame

Regeste:

Ist eine eidgenössische Volksabstimmung durch den Bundesrat erwahrt, so besteht kein ordentliches Rechtsmittel. Der politische Prozess sieht genügend Mechanismen vor, um unterschiedliche Einschätzungen der Auswirkungen einer Vorlage offen zu legen. Unvorhergesehene und nachträglich zu Tage tretende negative Auswirkungen wären allenfalls auf politischem und nicht auf juristischem Weg zu korrigieren. Solche Gründe liegen im vorliegenden Falle nicht vor, weshalb der Bundesrat nicht auf die Wiedererwägungsgesuche zur Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform II vom 24. Februar 2008 eingetreten ist. Eine Wiedererwägung oder Revision von Volksentscheiden ohne qualifizierte Gründe birgt die Gefahr der Infragestellung der Entscheide des Souveräns und der Aushöhlung der Volksrechte.

Regeste:

Il n'existe pas de recours ordinaire contre une décision du Conseil fédéral concernant la validation d'une votation populaire. Le processus politique est suffisamment complet pour permettre à tous les avis concernant les répercussions d'un projet de s'exprimer. Les effets indésirables imprévus dont la portée n'apparaît qu'à terme doivent être corrigés au niveau politique plutôt que par la voie juridique. Ces motifs n'existent pas dans le cas présent, le Conseil fédéral n'entrera donc pas en matière sur les demandes de réexamen de la votation sur la réforme de l'imposition des entreprises II du 24 février

2008. Le réexamen ou la révision de décisions populaires, sans motifs qualifiés présenterait le risque d'une remise en question des décisions du Souverain et minerait les droits populaires.

Regesto:

Se il risultato di una votazione popolare federale è stato accertato dal Consiglio federale, non vi è alcun rimedio giuridico ordinario. Il processo politico prevede sufficienti meccanismi per evidenziare le differenti valutazioni delle ripercussioni di un progetto. Le ripercussioni negative impreviste e che si manifestano in seguito sarebbero eventualmente da correggere per via politica e non giuridica. Simili ragioni sono assenti nel presente caso, motivo per cui il Consiglio federale non è entrato nel merito delle domande di riesame riguardanti la votazione del 24 febbraio 2008 sulla riforma II dell'imposizione delle imprese. Un riesame o una revisione di decisioni popolari senza ragioni qualificate rischia di mettere in dubbio le decisioni del Popolo e di minarne i diritti.

Rechtliche Grundlagen:

Art. 29, 29a, 34 Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 77 ff. Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1)

Base légales:

Art. 29, 29a, 34 Constitution (Cst.; RS 101), art. 77 ss Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1)

Basi giuridiche:

Art. 29, 29a, 34 Costituzione (Cost.; RS 101), art. 77 segg. Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1)

Sachverhalt:

I.

Mit Beschluss vom 10. April 2008 (BBI 2008 2781) erwartete der Bundesrat das Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 betreffend das Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II, BBI 2007 2321) und stellte verbindlich fest, dass die Reform mit 938 744 Ja gegen 918 990 Nein angenommen worden war. Abstimmungsbeschwerden waren zu diesem Zeitpunkt keine eingegangen.

Mit «Abstimmungsbeschwerde/Revision nach Art. 77 BPR» vom 17. März 2011 an den Regierungsrat des Kantons Bern verlangte die Beschwerdeführerin sinngemäss die Ungültigerklärung des eidgenössischen Urnengangs vom 24. Februar 2008 über die Unternehmenssteuerreform II in allen Kantonen oder zumindest im Kanton Bern und seine Neuansetzung unter ordentlicher Kostenfolge zulasten des Kantons, eventualiter des Bundes. Analoge Begehren stellte der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde vom 16. März 2011 an den Regierungsrat des Kantons Zürich.

Zur Begründung führten die Beschwerdeführenden im wesentlichen sinngemäss an, sowohl die Ausführungen von Bundesrat Hans-Rudolf Merz in seiner Pressekonferenz vom 14. Januar 2008 als auch die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (S. 19) hätten die Kosten der Vorlage unzutreffend angegeben, diese seien viel zu tief beziffert worden. In der parlamentarischen Fragestunde vom 14. März 2011 hingegen habe die heutige Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartementes auf verschiedene Fragen hin eingeräumt, ab 2012 sei mit Mindereinnahmen von jährlich ca. 400–600 Mio. Franken zu rechnen; binnen 15 Jahren dürften die Steuerausfälle 6–9 Milliarden Franken ausmachen. Die Abstimmungserläuterungen seien somit «nicht vollständig» gewesen. Eine Schätzung der Steuerausfälle aufgrund der Regelung zur einkommenssteuerfreien Rückzahlung von Agio-Reserven wäre im Zeitpunkt der Volksabstimmung schwierig, aber möglich gewesen.

Somit seien die behördlichen Informationen im Abstimmungskampf falsch bzw. unvollständig gewesen. Damit lägen Unregelmässigkeiten im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1, BPR) vor und es sei somit ein taugliches Anfechtungsobjekt gegeben. Die relative dreitägige Beschwerdefrist nach Art. 77 Abs. 2 BPR sei eingehalten, indem das offizielle Eingeständnis einer Fehlinformation seitens der Behörden am 14. März 2011 erfolgt und die Beschwerden am 16. bzw. 17. März 2011 erhoben worden seien. Dass das Abstimmungsergebnis seit drei Jahren erwahrt sei, stehe der Beschwerde nicht entgegen, weil das Bundesgericht in BGE 113 Ia 146 in einem solchen Fall revisions- resp. wiedererwägungsweise einen Anspruch auf ein Zurückkommen auf den ursprünglichen Erwahrungsbeschluss eingeräumt habe.

Der Regierungsrat des Kantons Bern entschied am 30. März 2011, auf die Eingabe der Beschwerdeführerin nicht einzutreten, soweit sie als Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR zu qualifizieren sei. Soweit die Eingabe als Gesuch um Wiedererwägung des die Abstimmung vom 24. Februar 2008 betreffenden Erwahrungsbeschlusses zu qualifizieren sei, werde sie zur weiteren Behandlung an den Bundesrat weitergeleitet.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschloss am 6. April 2011 ebenfalls, auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht einzutreten. Auch er leitete die Eingabe des Beschwerdeführers als Gesuch um Wiedererwägung des Erwahrungsbeschlusses an den Bundesrat weiter.

Gegen die beiden regierungsrätlichen Entscheide führten die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer beim Bundesgericht Beschwerde. Diese Beschwerde ist zur Zeit noch hängig, zusammen mit einer weiteren, direkt beim Bundesgericht eingereichten Beschwerde in derselben Sache. Der Bundesrat hat im Rahmen des bundesgerichtlichen Verfahrens am 10. Juni 2011 Stellung genommen und den Antrag gestellt, auf diese Beschwerden sei nicht einzutreten.

Auf weitere Sachverhaltselemente wird im Rahmen der nachstehenden Erwägungen einzugehen sein, soweit dies für den Entscheid relevant ist.

II.

Formelles

1. Die Rechtspflege im Bereich der politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene richtet sich nach Art. 77 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1). Art. 77 Abs. 1 Bst. b hält fest, dass wegen Unregelmässigkeiten bei einer Abstimmung die Abstimmungsbeschwerde an die Kantonsregierung zu erheben ist. Gestützt auf diese Bestimmung sind die Beschwerdeführenden an die Regierungen der Kantone Bern bzw. Zürich gelangt.

1.1 Dieser Beschwerdeweg ist auch dann zu beschreiten, wenn gesamtschweizerische Sachverhalte oder Akte von Bundesbehörden gerügt werden (Steinmann, Basler BGG-Kommentar, Art. 82, Ziff. 94). Geht es um solche Sachverhalte, so beschränkt sich die Kompetenz der Kantonsregierungen zur Anordnung von Massnahmen aufgrund des Territorialitätsprinzips dennoch auf das eigene Kantonsgebiet (vgl. BGE 136 II 132, E. 2.5.1).

1.2 Das Ergebnis einer eidgenössischen Abstimmung wird durch den Bundesrat erwahrt und damit rechtskräftig (Art. 15 Abs. 1 BPR). Die Kantonsregierungen stellen die Ergebnisse auf kantonaler Ebene lediglich zu Händen der zuständigen Bundesbehörden fest (Art. 14 Abs. 2 BPR). Die von den Beschwerdeführenden verlangte Aufhebung und Neuansetzung der Abstimmung würde voraussetzen, dass der Erwarungsbeschluss des Bundesrates vom 10. April 2008 aufgehoben wird. Eine Kantonsregierung kann indessen – schon aufgrund des Territorialitätsprinzips – nicht einen Akt einer eidgenössischen politischen Behörde ändern oder aufheben. Es fehlt ihr somit an der Zuständigkeit zum Entscheid über die gestellten Rechtsbegehren.

Die Regierungen der Kantone Zürich und Bern haben somit zu Recht die Eingaben der Beschwerdeführerin und des Beschwerdeführers nicht als Abstimmungsbeschwerden behandelt und sie an den Bundesrat zur Behandlung weitergeleitet.

1.3 Als Legitimation zur Erhebung einer Beschwerde in Stimmrechtssachen genügt die Stimmberechtigung (vgl. Art. 89 Abs. 3 Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110). Die Beschwerdeführenden sind in Bundessachen stimmberechtigt (Art. 136 Abs. 1 BV).

1.4 Die beiden Eingaben betreffen den gleichen Gegenstand und werden daher gemeinsam behandelt.

Materielles

2. Mit den Eingaben der Beschwerdeführenden wird Rechtsschutz gegen ein vom Bundesrat bereits erwartetes Ergebnis verlangt (anders die Ausgangslage in BGE 136 II 132, E. 2.5.2 und Entscheid 1C_514/2010, E. 1.2.3). Eine entsprechende Beschwerdemöglichkeit sieht weder das BPR noch das BGG vor. Eine Aufhebung der betreffenden Abstimmung, wäre somit nur möglich, wenn der Bundesrat seinen Erwarungsbeschluss vom 10. April 2008 selbst in Wiedererwägung ziehen würde.

2.1 Die Wiedererwägung ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein blosser Rechtsbehelf. Die Betroffenen ersuchen damit die Behörde, die entschieden hat, auf ihren Entscheid zurückzukommen oder ihn aufzuheben. Die Gesuchstellenden sind weder an eine Form noch an die Einhaltung einer Frist gebunden (Häfelin / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 1828 ff.).

Von der Wiedererwägung zu unterscheiden ist das ausserordentliche Rechtsmittel der Revision (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3.A., Bern 2009, §31 Rz. 24 ff.). Die Beschwerdeführenden bezeichnen ihre Eingaben nicht als Wiedererwägung, sondern als Revision. Nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) bezieht sich die Revision indessen auf fehlerhafte Beschwerdeentscheide und nicht auf Verfügungen oder Akte mit Verfügungscharakter (vgl. Art. 68 ff. VwVG).

Materiell hängen die Wiedererwägung und die Revision indessen zusammen. Wenn die gesetzlich vorgesehenen Revisionsgründe gegeben sind, ist die zuständige Behörde zum Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch verpflichtet (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 46).

2.2 Der Bundesgesetzgeber hat die Wiedererwägung lediglich für den Fall ausdrücklich geregelt, in dem gegen eine Verfügung ein Rechtsmittel ergriffen wurde (Art. 58 VwVG). Damit wollte er aber die Wiedererwägung auch für andere, ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens liegende Fälle nicht gene-

rell ausschliessen (BGE 113 Ia 151 mit Hinweisen). Die Wiedererwägung von Verfügungen hat den Charakter eines allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatzes (BGE 110 V 294).

2.3 In der Folge ist somit zu prüfen, ob die Voraussetzungen, unter denen eine Verpflichtung zur Wiedererwägung besteht, erfüllt sind (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 29 ff.). Sind indessen die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung nicht erfüllt, weil keine ausreichenden Änderungsgründe gegeben sind und das Interesse an der Rechtssicherheit überwiegt, so darf die materielle Prüfung des Wiedererwägungsgesuchs abgelehnt werden, ohne dass der Entscheid eine neue Frist zur Beschwerde in der Sache selbst in Gang setzt (BGE 113 Ia 146, E. 3.c).

2.4 Das Bundesgericht hat in einem früheren Leitentscheid (BGE 113 Ia 146) festgehalten, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch im Bereich der politischen Rechte ein Anspruch auf Wiedererwägung bestehen kann.

Im Vorfeld der Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit des Laufentals vom 11. September 1983 hatte der bernische Regierungsrat damals Informationsmassnahmen eines privaten Komitees verdeckt mit Geldern aus dem Lotteriefonds finanziert. Das Bundesgericht kam zum Schluss, von Seiten des Regierungsrates seien im Abstimmungskampf in rechtswidriger Weise öffentliche Gelder eingesetzt worden. Es sei eigentliche Werbung (und nicht objektive und sachliche Information) durch ein privates Abstimmungskomitee finanziert worden, es fehlte eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung und diese erfolgte heimlich und in unverhältnismässigem Umfang (BGE 114 Ia 427 E. 3). Es ging in jenen Entscheiden denn auch gar nicht unmittelbar um die behördliche Informationstätigkeit vor einer Abstimmung. Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle war, dass die Behörde sich unzulässiger Mittel bediente, um den Abstimmungskampf zu beeinflussen.

Aus den bundesgerichtlichen Entscheiden zur Laufental-Abstimmung lässt sich somit ableiten, dass ein Anspruch auf Wiedererwägung des Erwahrungsentscheides zu einem Abstimmungsergebnis dann besteht, wenn es zu einem schwerwiegenden und qualifiziert rechtswidrigen behördlichen Eingreifen in den Abstimmungskampf gekommen ist, und dieser dadurch erheblich beeinflusst – geradezu manipuliert – wurde. Diese Anforderungen sind somit sehr hoch angesetzt.

2.5 Den bundesgerichtlichen Entscheiden zur Laufental-Abstimmung liegt ein Sachverhalt zugrunde, der klar Ausnahmecharakter hat. Allgemeine Regeln können aus diesen Entscheiden nur beschränkt abgeleitet werden.

Mit dem Erwahrungsbeschluss nach einer Abstimmung wird verbindlich der Endpunkt eines Verfahrens markiert, an dem zahlreiche Akteure – Verwaltung, Bundesrat, Parlament, politische Gruppierungen, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – beteiligt waren. Sie alle haben Teilentscheide getroffen und durch ihr Zusammenwirken zum Endentscheid beigetragen. Der Charakter dieses Verfahrens der politischen Entscheidungsfindung unterscheidet sich grundsätzlich vom erstinstanzlichen Verwaltungs- oder Justizverfahren.

Die Unterschiede zwischen Verwaltungsverfahren und politischem Entscheidungsverfahren legen es nahe, die Regeln zur Wiedererwägung im Bereich der politischen Rechte nur im Sinne einer sehr weit gefassten Analogie anzuwenden.

3. Als Anfechtungsobjekt bezeichnen die Eingaben an die Vorinstanzen falsche bzw. fehlende Informationen im Abstimmungskampf, die als Unregelmässigkeiten im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1, BPR) zu qualifizieren seien.

3.1 Wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme ans Bundesgericht vom 10. Juni 2011 ausgeführt hat, sind die eidgenössischen Abstimmungserläuterungen als Regierungsakt der Abstimmungsbeschwerde entzogen; sie sollen ausschliesslich Gegenstand der politischen Auseinandersetzung sein. Die Praxis hat diese Haltung des Gesetzgebers in zahlreichen Fällen bestätigt, auch in der Lehre wird diese Auffassung vertreten (vgl. die Hinweise in der Stellungnahme des Bundesrates, Ziff. 2.3).

3.2 Es stellt sich die Frage, ob die Nichtanfechtbarkeit der Abstimmungserläuterungen auch eine Wiedererwägung des Erwahrungsbeschlusses von vornherein ausschliessen könnte. Die Frage kann indessen offen bleiben, da sich die Rügen der Beschwerdeführenden auch noch auf andere behördliche Informationsmassnahmen beziehen.

4. Die Eingaben machen sinngemäss die in Art. 66 Abs. 2 Bst. a und b VwVG vorgesehenen Revisionsgründe geltend (Vorbringen neuer erheblicher Tatsachen oder Beweismittel; Nachweis, dass die

entscheidende Instanz aktenkundige erhebliche Tatsachen oder bestimmte Begehren übersehen habe).

4.1 Die Vertreterin des Bundesrates hat sich anlässlich der Fragestunde vom 14. März 2011 im Nationalrat zu den finanziellen Folgen der mit der Unternehmenssteuerreform II anlässlich der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 beschlossenen Änderungen der Steuergesetzgebung geäußert (AB 2011 349 f.).

In der Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Bern wird dazu ausgeführt, die zuständige Bundesrätin habe anlässlich der Fragestunde vom 14. März 2011 eine Fehlinformation der Behörden offiziell eingestanden (Beschwerde Ziff. 7, S. 4). Diese Behauptung trifft nicht zu. Die Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartementes (EFD) hat im Nationalrat detailliert aufgezeigt, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 keine Fehler enthielten (AB, a.a.O.).

4.2 Die Eidgenössische Steuerverwaltung (EStV) hat im Rahmen der Ausarbeitung der Stellungnahme des Bundesrates zu den beim Bundesgericht hängigen Beschwerden in der gleichen Sache mit Schreiben vom 20. Mai 2011 Stellung genommen. Sie führt aus, dass im Vorfeld und im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens keine Daten betreffend die Höhe der Agio-Reserven und das Ausmass, in dem die Unternehmen bisherige steuerbare Dividenden durch steuerfreie Agio-Rückzahlungen ersetzen würden, verfügbar waren. Aufgrund des Rechnungslegungsgesetzes besteht keine Verpflichtung, Agio-Reserven separat in der Bilanz auszuweisen. Die EStV hält weiter fest, auch eine Umfrage im Rahmen der Gesetzgearbeiten – im Sinne einer prospektiven Evaluation – hätte kaum ein aussagekräftiges Ergebnis bringen können. Die Regelung betrifft etwa 300 000 Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Eine Umfrage wäre nur bei wenigen Publikumsgesellschaften möglich gewesen. Damit hätte sich die Frage der Repräsentativität der Auswahl gestellt. Sodann wären Auskünfte bezüglich Höhe der Agio-Reserven nicht überprüfbar gewesen, weil diesbezüglich keine Auskunftspflicht bestand. Es hätte ein gewisser Anreiz für befragte Firmen bestanden, zu niedrige Reserven anzugeben. Schliesslich wäre im Bereich der Verrechnungssteuer eine zuverlässige Berechnung der Einbussen aufgrund der Substitution von verrechnungssteuerpflichtigen Dividenden durch verrechnungssteuerfreie Kapitalrückzahlungen nicht möglich gewesen.

Im Übrigen legt die EStV dar, dass von rund 296 Mia. Agio-Reserven, die per 19. Mai 2011 gemeldet worden waren, ein Anteil von 187 Mia. – somit rund zwei Drittel – sich aus Reserven zusammensetzt, die entweder von ab dem Jahr 2008 in die Schweiz zugezogenen Gesellschaften gemeldet oder zwischen den Jahren 2007 und 2010 gebildet wurden. Insbesondere Rekapitalisierungsmassnahmen im Rahmen der Bewältigung der Finanzkrise haben einen Beitrag dazu geleistet, dass in den entsprechenden Jahren relativ hohe Agio-Reserven resultierten. Diese Hinweise machen deutlich, dass sich die massgeblichen Zahlen seit der Abstimmung in erheblichem Umfang verändert haben.

4.3 Die Beschwerdeführer vermögen nicht darzutun, dass im Zeitpunkt des Erwahrungsentscheides wesentliche Sachverhaltselemente bestanden, die damals noch nicht bekannt waren, die aber beim Entscheid hätten berücksichtigt werden müssen (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., §31 Rz. 38). Ein Anspruch auf Wiedererwägung ergäbe sich in Analogie zu Art. 66 Abs. 2 Bst. a VwVG aber nur, wenn bestimmte Tatsachen im Entscheidzeitpunkt bereits vorhanden waren, aus entschuldigen Gründen aber nicht vorgebracht werden konnten (Mächler, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar VwVG, Art. 66, Rz. 16).

Im Zeitpunkt des Erwahrungsbeschlusses waren keine Beschwerden hängig und es bestanden keine Anzeichen dafür, dass im Rahmen des Abstimmungsverfahrens Unregelmässigkeiten aufgetreten waren. Dass eine Gesetzesänderung später Auswirkungen zeitigt, die im Entstehungszeitpunkt nicht erwartet wurden, ist ein oft zu beobachtendes Muster, das nicht per se auf Unregelmässigkeiten im Verfahren schliessen lässt. Tatsachen, die sich erst nach Verfahrensabschluss ereignen, schaffen indessen keine Grundlage für einen Wiedererwägungsanspruch (vgl. Mächler, a.a.O.).

4.4 Ob die Grössenordnung der Ausfälle im Zeitpunkt der behördlichen Informationsmassnahmen vor der Abstimmung zuverlässig hätte geschätzt werden können, ist nach dem in Erwägung 4.2 Gesagten zumindest fraglich. Auch wenn davon ausgegangen würde, dass eine eingehendere Überprüfung der vorgenommenen Schätzungen theoretisch möglich gewesen wäre, so könnte kaum die Rede davon sein, der Bundesrat habe erhebliche Tatsachen oder Begehren übersehen, zumal die Frage der Grössenordnung der Ausfälle auch im parlamentarischen Verfahren nicht thematisiert wurde (vgl. AB, a.a.O.). Es werden auch keine Gründe dafür geltend gemacht, die verhindert hätten, dass diese Frage

im Gesetzgebungsverfahren hätte vertieft geprüft werden können. Auch aus dem analog zu berücksichtigenden Art. 66 Abs. 2 Bst. b VwVG ergibt sich damit kein Wiedererwägungsanspruch.

4.5. Dass der Bundesrat auf qualifiziert rechtswidrige Art und Weise in den Abstimmungskampf eingegriffen habe, folgt aus den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht. Die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung gemäss der bundesgerichtlichen Laufental-Praxis sind offensichtlich nicht erfüllt.

4.6. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass kein Anspruch auf Eintreten auf die Eingaben der Beschwerdeführenden besteht.

5. Auch wenn auf die Eingaben eingetreten würde, wären als nächster Schritt noch das öffentliche Interesse an der Rechtssicherheit gegen dasjenige an einer Änderung des Entscheids (also an der Aufhebung der Abstimmung) abzuwägen (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., §31 Rz. 49 ff.).

5.1 Die Rechtssicherheit ist sehr hoch zu gewichten, wenn es um die Wiedererwägung im Bereich der politischen Rechte geht. Kaum ein Volksentscheid kann so getroffen werden, dass die bei seinem Zustandekommen vorherrschenden Annahmen für die Zukunft unverändert fortbestehen. Daraus ergibt sich auch die qualifizierte Rechtsbeständigkeit des Erwahrungsentscheides, die sich schon darin zeigt, dass der Gesetzgeber dafür keine Anfechtungsmöglichkeit vorsah. Eine Wiedererwägung von Erwahrungsbeschlüssen zu Volksentscheiden zuzulassen, ohne dass besondere, qualifizierte Gründe im Sinne der Laufental-Praxis vorliegen, würde die Gefahr einer permanenten Infragestellung der Entscheide des Souveräns und damit einer Aushöhlung der Volksrechte bergen. Entscheiden des Souveräns muss eine ausgeprägte Rechtsbeständigkeit zuerkannt werden.

5.2 Der politische Prozess sieht Mechanismen vor, um Informationsasymmetrien zu korrigieren, so insbesondere die Diskussion einer Vorlage im Parlament und in der Öffentlichkeit. Dass das Ausmass der Steuerausfälle aufgrund der Steuerbefreiung der Rückzahlung von Agio-Reserven in den parlamentarischen Beratungen und im Abstimmungskampf nur ein Randthema war, ist ein starkes Indiz dafür, dass auch die Gegner der Vorlage die Bedeutung und die praktischen Konsequenzen dieser Regelung nicht vorab zu erkennen vermochten.

5.3 Schliesslich wären auch die grossen praktischen Schwierigkeiten berücksichtigen, die bei einer Aufhebung entstehen würden. Die seit der fraglichen Abstimmung getroffenen Umsetzungsmassnahmen lassen sich nicht ohne grosse Probleme rückgängig machen. Die EStV hat gestützt auf die mit dem Unternehmenssteuerreformgesetz II erfolgten Änderungen zahlreiche Anpassungen vorgenommen (Publikation von Kreisschreiben, Erlass von Verfügungen, Vorabbescheide) und viele private Steuerpflichtige haben ihrerseits entsprechende Dispositionen getroffen. Dies spräche ebenfalls gegen eine nachträgliche Änderung des Entscheids.

5.4 Sich abzeichnende negative Auswirkungen können auf anderem Weg – nämlich durch rechtliche Anpassungen – korrigiert werden.

[Der Bundesrat ist auf das Wiedererwägungsgesuch nicht eingetreten. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Juni 2011 an das Bundesgericht sowie die ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 2011 zuhanden des Bundesgerichts sind veröffentlicht auf www.bk.admin.ch > Themen> Politische Rechte.

Die Urteile des Bundesgerichts können unter www.bger.ch > Rechtsprechung > Rechtsprechung (gratis) > Weitere Urteile ab 2000 abgerufen werden; 1C_174/2011; 1C_176/2011 publiziert in BGE 138 I 61; 1C_182/2011.]