

Öffentliches Verfahrensrecht

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre



**Universität
Zürich**^{UZH}

ÖVR – Gruppe 1 – VL10

HS 2021

Beschwerde in Stimmrechtssachen



Beschwerde in Stimmrechtssachen: Grundlagen

Art. 34 [BV] Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Art. 189 BV

⁴ Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt **das Gesetz**.



**Bundesgesetz
über die politischen Rechte
(BPR)¹**

161.1

vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. November 2015)

Beschwerde in Stimmrechtssachen: Abweichungen

1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

2. Vorinstanz

3. Rechtsmittelinstanz / Beschwerdeinstanz

4. Legitimation / Beschwerdebefugnis

5. Beschwerdegründe / Rügen (u. Kognition)

6. Formalien (Form und Frist)



Beschwerde in Stimmrechtssachen: Abweichungen

1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

Art. 32 [VGG] Ausnahmen

¹ Die Beschwerde ist unzulässig gegen:

- b. Verfügungen betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie Volkswahlen und -abstimmungen;

3. Abschnitt: Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Art. 82 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.

Beschwerde in Stimmrechtssachen: Abweichungen

2. Vorinstanz

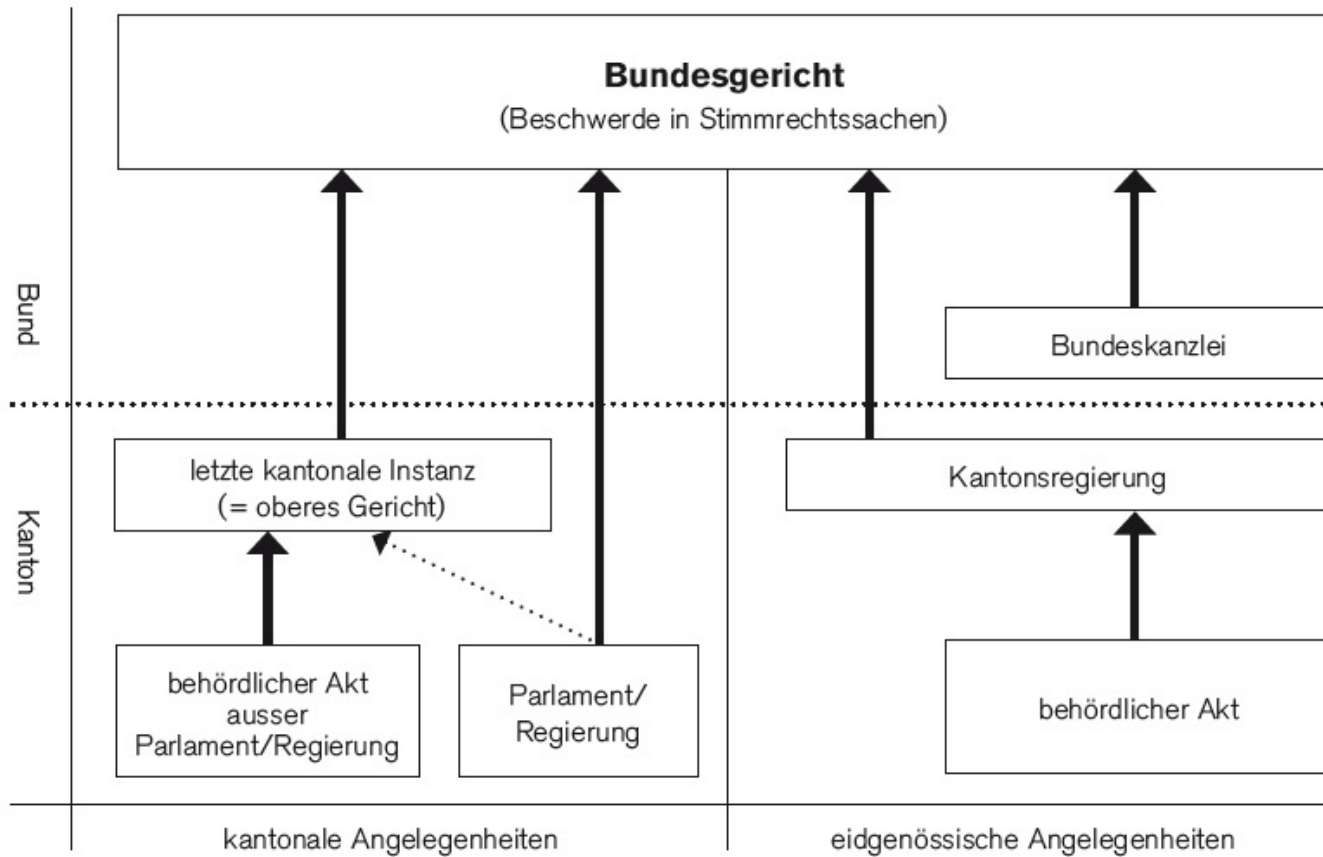
Art. 88 Vorinstanzen in Stimmrechtssachen

¹ 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.

² 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.

Beschwerde in Stimmrechtssachen: Abweichungen



(K/R/K, Rz. 1801)

3. Rechtsmittelinstanz / Beschwerdeinstanz

Beschwerde in Stimmrechtssachen: Abweichungen

4. Legitimation / Beschwerdebefugnis

Art. 89 Beschwerderecht

¹ 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. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

² 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.

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

5. Beschwerdegründe / Rügen (u. Kognition)

2. Abschnitt: Beschwerdegründe

Art. 95 Schweizerisches Recht

Mit der Beschwerde kann die Verletzung gerügt werden von:

- a. Bundesrecht;
- b. Völkerrecht;
- c. kantonalen verfassungsmässigen Rechten;
- d. kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen;
- e. interkantonaalem Recht.

6. Formalien (Form und Frist)

161.1

Politische Rechte

6. Titel: Rechtspflege

Art. 77 Beschwerden

¹ Bei der Kantonsregierung kann Beschwerde geführt werden:

- a.¹⁴⁴ wegen Verletzung des Stimmrechts nach den Artikeln 2–4, Artikel 5 Absätze 3 und 6 sowie den Artikeln 62 und 63 (Stimmrechtsbeschwerde);
- b.¹⁴⁵ wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde);
- c. wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde).

² 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.¹⁴⁶

Beschwerde in Stimmrechtssachen: Abweichungen

6. Formalien (Form und Frist)

4. Abschnitt: Beschwerdefrist

Art. 100 [BGG] Beschwerde gegen Entscheide

³ Die Beschwerdefrist beträgt fünf Tage:

- b. bei Entscheiden der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen eidgenössische Abstimmungen.

⁴ Bei Entscheiden der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen die Nationalratswahlen beträgt die Beschwerdefrist drei Tage.

Beschwerde in Stimmrechtssachen

BGer, Urteil v. 10. April 2019 in Sachen "Heiratsstrafe"

Am 28. Februar 2016 fand die eidgenössische Volksabstimmung zur eidgenössischen Initiative "Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe" statt. Die Initiative wurde von 50,8% der Abstimmenden verworfen (1'664'224 Nein-Stimmen gegen 1'609'152 Ja-Stimmen) und von einer Mehrheit der Kantone angenommen (15 3/2 Ja gegen 5 3/2 Nein). Im 15. Juni 2018 machte der Bundesrat bekannt, dass wesentlich mehr Zweiverdiener-Ehepaare und zahlreiche Rentner-Ehepaare bei der direkten Bundessteuer von der als "Heiratsstrafe" bezeichneten Schlechterstellung gegenüber unverheirateten Paaren betroffen sind; rund 454'000 anstatt 80'000 (welche der Bundesrat im Abstimmungskampf propagiert hatte und in den Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung ausgewiesen worden war).

Am 18. Juni 2018 erhob Pirmin Bischof Abstimmungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Solothurn. Er rügte eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit wegen unzutreffender Information der Stimmberechtigten und beantragte die Aufhebung der eidgenössischen Abstimmung. Mit Beschluss vom 25. Juni 2018 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein. Zur Begründung hielt er fest, die gerügten Unregelmässigkeiten beschränkten sich nicht auf das Kantonsgebiet und fielen deshalb nicht in seine Beurteilungszuständigkeit. Gleichtags erhoben weitere Personen in ihrem jeweiligen Wohnsitzkanton Abstimmungsbeschwerde. Sämtliche mit der Sache befassten Kantonsregierungen traten darauf mit im Wesentlichen gleicher Begründung nicht ein. Die Personen gelangten darauf hin alle separat an das BGer.

Beschwerde in Stimmrechtssachen

BGer, Urteil v. 10. April 2019 in Sachen "Heiratsstrafe"

Der Bundesrat seinerseits trat auf ein Gesuch von mehreren der vorerwähnten Personen auf Wiedererwägung des Erwahlungsbeschlusses vom 19. April 2016 nicht ein. Er prüfe im Rahmen der Erwahlung nicht, ob die Volksabstimmung unter Wahrung der Abstimmungs-freiheit gemäss Art. 34 BV zustande gekommen sei. Dementsprechend sei er auch im Rahmen eines Wiedererwägungsverfahrens nicht zuständig, dies zu tun. Komme jedoch das Bundesgericht im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens zum Schluss, dass das Ergebnis der Volksabstimmung ungültig zustande gekommen und daher aufzuheben sei, so wäre er nach Art. 182 Abs. 2 BV gehalten, auf den Erwahlungsbeschluss zurückzukommen.

Das BGer hat die Verfahren vereinigt und die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gutgeheissen und die Abstimmung vom 28. Februar 2016 aufgehoben. Die Stimmbürger/-innen wurden gemäss BGer im Vorfeld der Abstimmung in mehreren Punkten fehler- und lückenhaft informiert. Dies betrifft neben der fünfmal tieferen Betroffenheitsschätzung auch das Fehlen von aktuellen Statistiken zum Thema. Die Gebote der Sachlichkeit und Transparenz waren gemäss BGer verletzt (E. 5). Die festgestellten Unregelmässigkeiten waren gemäss BGer zudem geeignet, das knappe Abstimmungsresultat zu beeinflussen (E. 6).

Das BGer führt aus, dass das BPR kein Rechtsmittel aufführt, mit welchem nachträglich bekannt gewordene Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden können. Ein solches Rügerecht leite sich aber direkt aus Art. 29 i.V.m. Art. 29a BV ab.

Beschwerde in Stimmrechtssachen

Art. 14 [BPR] Abstimmungsprotokoll

¹ Über das Ergebnis einer Abstimmung wird in jedem Stimmbüro ein Protokoll erstellt, das die Gesamtzahl der Stimmberechtigten und die Zahl der stimmberechtigten Auslandschweizer, der Stimmenden, der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel sowie der Ja- und Nein-Stimmen angibt.³¹

² Das Protokoll wird an die Kantonsregierung weitergeleitet. Diese stellt die vorläufigen Ergebnisse aus dem ganzen Kanton zusammen, teilt sie der Bundeskanzlei mit und veröffentlicht sie innert 13 Tagen nach dem Abstimmungstag im kantonalen Amtsblatt. Notfalls gibt sie eine Sondernummer des Amtsblattes heraus.³²

³ Die Kantone übermitteln die Protokolle, auf Verlangen auch die Stimmzettel, innert zehn Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist (Art. 79 Abs. 3) der Bundeskanzlei. Nach der Erhaltung des Abstimmungsergebnisses werden die Stimmzettel vernichtet.

Art. 15 [BPR] Erhaltung und Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses

¹ Der Bundesrat stellt das Abstimmungsergebnis verbindlich fest (Erhaltung), sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Abstimmungsbeschwerden eingegangen sind, oder sobald über diese entschieden worden ist.³³

² Der Erhaltungsbefehl wird im Bundesblatt veröffentlicht.

Beschwerde in Stimmrechtssachen

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

(...)

Einziges Artikel

Die mit Artikel 2 Absatz 1 des Bundesratsbeschlusses vom 19. April 2016⁴ erfolgte Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» wird aufgehoben.

Für die weiteren Vorlagen, die am 28. Februar 2016 zur Abstimmung gelangt sind, bleibt der Erhaltungsbeschluss vom 19. April 2016 gültig.

(BBl 2019 4599)

Beschwerde in Stimmrechtssachen

Eidgenössische Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»

Rückzug

Mit Rückzugserklärung vom 4. Februar 2020 gibt das Initiativkomitee der Bundeskanzlei davon Kenntnis, dass die eidgenössische Volksinitiative vom 5. November 2012 «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (BBl 2013 245) vom Initiativkomitee mit der nötigen Mehrheit zurückgezogen worden ist.

14 der 15 ursprünglichen Mitglieder des Initiativkomitees haben die Rückzugserklärung unterzeichnet.

Gestützt auf diese verbindliche Rückzugserklärung nimmt der Bundesrat von der Durchführung einer Volksabstimmung über die eidgenössische Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» Umgang.

(BBl 2020 1284)



Beschwerde in Stimmrechtssachen

BGer, 1C_332/2021 vom 2. August 2021

«Mit Eingabe vom 21. Mai 2021 erhoben Irene Herzog-Feusi und 37 Mitbeteiligte beim Regierungsrat des Kantons Schwyz Abstimmungsbeschwerde gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1). Sie beantragten unter anderem, bestimmte Informationsmassnahmen zu ergreifen und allenfalls die auf den 13. Juni 2021 angesetzte eidgenössische Volksabstimmung über das Covid-19-Gesetz zu verschieben. Mit Präsidialverfügung Nr. 4/2021 vom 28. Mai 2021 trat der Landammann des Kantons Schwyz auf die Beschwerde nicht ein, da Sachverhalte mit kantonsübergreifenden Auswirkungen zu beurteilen seien. Diese Präsidialverfügung genehmigte der Regierungsrat des Kantons Schwyz am 8. Juni 2021. (...)

Am 31. Mai 2021 reichten DU-Die Unabhängigen Bern neben 24 Privatpersonen beim Regierungsrat des Kantons Bern eine Abstimmungsbeschwerde gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR mit dem Antrag ein, die auf den 13. Juni 2021 angesetzte eidgenössische Volksabstimmung über das Covid-19-Gesetz zu verschieben oder das Resultat zu annullieren. (...)

Beim Bundesgericht sind folgende Beschwerden eingegangen: Mit Eingaben vom 31. Mai 2021, vom 4. und vom 16. Juni 2021 eine Beschwerde von Irene Herzog-Feusi und 37 Mitbeteiligten (...) Die Beschwerden richten sich gegen die eidgenössische Volksabstimmung vom 13. Ju[n]i 2021 über das Covid-19-Gesetz. (...)»

Beschwerde in Stimmrechtssachen

BGer, 1C_332/2021 vom 2. August 2021

«Die Beschwerdeführer rügen sinngemäss eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV. Diese sei durch Mängel der behördlichen Information sowie verschiedene Unregelmässigkeiten im Vorfeld der Volksabstimmung eingetreten. Im Zentrum der Beanstandungen stehen insbesondere die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats sowie Aussagen und Handlungen des Bundesrats bzw. seiner Mitglieder im Vorfeld der angefochtenen Abstimmung. (...)

Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats beim Bundesgericht nicht angefochten werden (...) Nicht direkt anfechtbar sind damit auch die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen (...) Insoweit ist auf die Beschwerden nicht einzutreten. (...)

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann lediglich im Ausnahmefall eines nachträglichen, wiedererwägungsweisen Rechtsschutzes auch die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden. Im Rahmen von Abstimmungsbeschwerden nach Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR wie den vorliegenden trifft dies hingegen nicht zu (BGE 147 I 194 E. 4.1). Soweit die Beschwerdeführer eine mangelhafte Informationslage im Vorfeld der Volksabstimmung bzw. am Abstimmungssonntag rügen, ist auf die Beschwerden daher ebenfalls nicht einzutreten. (...)