Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 315/2018, 1C 316/2018, 1C 329/2018, 1C 331/2018, 1C 335/2018, 1C 337/2018, 1C 339/2018, 1C 347/2018

Urteil vom 10. April 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Fonjallaz, Kneubühler, Muschietti,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
1C 315/2018
John Graf,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Generalsekretariat,

1C 316/2018
Pirmin Bischof,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt David Lüthi,

gegen

Regierungsrat des Kantons Solothurn,
handelnd durch die Staatskanzlei des Kantons Solothurn,

1C 329/2018
Elisabeth Schneider-Schneiter,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Advokatin Nadja Lüthi,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft,

1C 331/2018
Marianne Binder,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt David Hofstetter,

gegen

Regierungsrat des Kantons Aargau,

1C 335/2018
Reto Nause,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Bern,

1C 337/2018
Peter Hegglin,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Andreas C. Huwyler,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug,

1C 339/2018
Nicole Barandun,
Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Generalsekretariat,

1C 347/2018
Beat Rieder,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Philipp Matthias Bregy,

gegen

Staatsrat des Kantons Wallis,

Schweizerischer Bundesrat,
Bundeskanzlei.

Gegenstand
Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe",

Beschwerden gegen die Beschlüsse des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 27. Juni 2018, des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 25. Juni 2018, des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 28. Juni 2018, des
Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27. Juni 2018, des Regierungsrats des Kantons Bern vom 27. Juni 2018, des Regierungsrats des Kantons Zug
vom 26. Juni 2018 und des Staatsrats des Kantons Wallis vom 28. Juni 2018.

Sachverhalt:

A.
Am 28. Februar 2016 fand die eidgenössische Volksabstimmung zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" statt. Die Initiative sah vor, die Bundesverfassung wie folgt zu ändern:
Art. 14 Abs. 2 (neu)
2 Die Ehe ist die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau. Sie bildet in steuerlicher Hinsicht eine Wirtschaftsgemeinschaft. Sie darf gegenüber andern Lebensformen nicht benachteiligt werden, namentlich nicht bei den Steuern und den Sozialversicherungen.

Im Vorfeld der Abstimmung erhielten die Stimmberechtigten die Erläuterungen des Bundesrats zur Vorlage. Darin wurde unter anderem dargelegt, dass noch immer rund 80'000 Zweiverdienerehepaare und zahlreiche Rentnerehepaare bei der direkten Bundessteuer von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung betroffen seien (sogenannte Heiratsstrafe). Die Mindereinnahmen beim Bund wurden mit rund 1,2 Mia. Fr. pro Jahr (bei der Wahl des Besteuerungsmodells der alternativen Steuerberechnung) bzw. 1,2 bis 2,3 Mia. Fr. pro Jahr (bei der Wahl des Besteuerungsmodells des Splittings) beziffert. Der Bundesrat empfahl die Ablehnung der Initiative.
Mit Erwahrungsbeschluss vom 19. April 2016 stellte der Bundesrat fest, die Volksinitiative sei vom

Volk mit 50,8 % der Stimmen (1'664'224 Nein gegen 1'609'152 Ja) verworfen und von den Ständen (15 3/2 Ja gegen 5 3/2 Nein) angenommen worden. Die Vorlage sei somit abgelehnt worden (BBl 2016 3716).
In einer Medienmitteilung vom 15. Juni 2018 mit dem Titel "Heiratsstrafe: Fehler bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerehepaare entdeckt und behoben" informierte der Bundesrat darüber, dass aufgrund korrigierter Schätzungen nicht rund 80'000, sondern rund 454'000 Zweiverdienerehepaare von der steuerlichen Heiratsstrafe betroffen seien. In der ursprünglichen Schätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) hätten die Zweiverdienerehepaare mit Kindern gefehlt. Die Anzahl der betroffenen Rentnerehepaare bleibe dagegen mit rund 250'000 gleich. Insgesamt gehe es somit um rund 704'000 Ehepaare. Bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Reformvorschlags (jährliche Mindereinnahmen von 1,15 Mia. Fr. bei der direkten Bundessteuer) seien die Zweiverdienerehepaare mit Kindern hingegen berücksichtigt worden. Diese Schätzung sei somit korrekt. Der Mediensprecher der ESTV erklärte in der Tagesschau vom 15. Juni 2018, dass bereits bei der Abstimmung vom 28. Februar 2016 ein Fehler begangen worden sei.
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.
Ebenfalls am 18. Juni 2018 erhoben John Graf, Elisabeth Schneider-Schneiter, Marianne Binder, Reto Nause, Peter Hegglin, Nicole Barandun und Beat Rieder in ihrem jeweiligen Wohnsitzkanton Abstimmungsbeschwerde. Sämtliche mit der Sache befassten Kantonsregierungen traten darauf mit im Wesentlichen gleicher Begründung nicht ein.

B.
Mit Entscheiden vom 4. Juli 2018 trat der Bundesrat auf das Gesuch von John Graf und Nicole Barandun, den Erwahrungsbeschluss vom 19. April 2016 in Wiedererwägung zu ziehen, nicht ein. Er prüfe im Rahmen der Erwahrung nicht, ob die Volksabstimmung unter Wahrung der Abstimmungsfreiheit 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 vom 28. Februar 2016 ungültig zustande gekommen und daher aufzuheben sei, so wäre er nach Art. 182 Abs. 2 BV gehalten, auf den Erwahrungsbeschluss zurückzukommen.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragen die genannten Personen dem Bundesgericht im Wesentlichen die Aufhebung der eidgenössischen Abstimmung bzw. die Feststellung einer Verletzung der politischen Rechte (Pirmin Bischof gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 25. Juni 2018, John Graf und Nicole Barandun gegen die Beschlüsse des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 27. Juni 2018, Elisabeth Schneider-Schneiter gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 28. Juni 2018, Marianne Binder gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 27. Juni 2018, Reto Nause gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Bern vom 27. Juni 2018, Peter Hegglin gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zug vom 26. Juni 2018 und Beat Rieder gegen den Beschluss des Staatsrats des Kantons Wallis vom 28. Juni 2018).
Die Regierungsräte der Kantone Aargau und Zürich beantragen, die sie betreffenden Beschwerden seien abzuweisen bzw. sie seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die übrigen Kantonsregierungen haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Bundesrat beantragt, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten, eventualiter seien sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführer haben dazu Stellung genommen. In der Folge haben sowohl der Bundesrat als auch ein Teil der Beschwerdeführer eine weitere Stellungnahme eingereicht.

D.
Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 10. April 2019 öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.
Alle Beschwerden betreffen die Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 und werfen die gleichen Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich, die Verfahren zu vereinigen und die Sache in einem einzigen Urteil zu behandeln.

2.

2.1. Ein Rechtsmittel, mit welchem nachträglich bekannt gewordene Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden können, sieht das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) nicht vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts leitet sich indessen (wie in kantonalen Stimmrechtssachen) 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 (BGE 138 I 61 E. 4.2 f. S. 71 ff.; Urteil 1C 63/2015 vom 24. August 2015 E. 2.1).
Zuständig zur Beurteilung von Beschwerden, mit denen die Rechts- und Verfassungsmässigkeit einer eidgenössischen Volksabstimmung wegen erst nachträglich bekannt gewordener schwerwiegender Mängel in Frage gestellt wird, ist in letzter Instanz das Bundesgericht (Art. 189 Abs. 1 lit. f BV; BGE 138 I 61 E. 4.4 S. 75). Kommt in einem solchen Fall das Revisionsverfahren nach Art. 121 ff. BGG nicht in Frage, weil im Zeitraum der eidgenössischen Volksabstimmung keine Abstimmungsbeschwerde bei der zuständigen Kantonsregierung und danach keine Beschwerde beim Bundesgericht erhoben wurde, rechtfertigt es sich, die Verfahrensbestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte analog anzuwenden. Demzufolge ist das Verfahren grundsätzlich bei der eigenen Kantonsregierung einzuleiten (BGE 138 I 61 E. 4.6 S. 77). Dies gilt analog zur Abstimmungsbeschwerde gemäss Art. 77 Abs. 1 BPR auch, wenn Anträge gestellt oder Sachverhalte beanstandet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht materiell beurteilen kann. Das ist etwa der Fall, wenn die Aufhebung einer eidgenössischen Abstimmung verlangt wird oder wenn Eingriffe in den Abstimmungskampf beanstandet werden, die kantonsübergreifend wirken. In solchen Fällen hat die
Kantonsregierung einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen (vgl. BGE 137 II 177 E. 1.2.3 S. 180 f.). Weist die Kantonsregierung eine wegen nachträglich bekannt gewordener schwerwiegender Mängel im Abstimmungsverfahren erhobene Beschwerde ab oder tritt sie darauf nicht ein, kann dagegen Beschwerde an das Bundesgericht erhoben werden (Art. 80 Abs. 1 BPR analog i.V.m. Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Die beiden letztgenannten Bestimmungen sehen vor, dass das Bundesgericht Beschwerden gegen Entscheide der Kantonsregierungen betreffend eidgenössische Volksabstimmungen beurteilt. In diesem Rahmen können dem Bundesgericht auch Fragen unterbreitet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen wurden. Dies gilt auch, wenn der Beschwerdeführer dazu bisher keine formellen Anträge gestellt hat (zum Ganzen: BGE 137 II 177 E. 1.2.3 S. 180 f.; Urteil 1C 63/2015 vom 24. August 2015 E. 2.2; je mit Hinweisen). Da ein einzelner Beschwerdeführer vor Bundesgericht ohne Weiteres kantonsübergreifende Unregelmässigkeiten beanstanden kann, ist eine konzertierte Beschwerdeerhebung durch mehrere Personen in mehreren Kantonen, wie sie vorliegend
offenbar erfolgt ist, nicht erforderlich.

2.2. An der Aufhebung der Abstimmung vom 28. Februar 2016 haben die Beschwerdeführer ein aktuelles praktisches Interesse. Sie sind zudem in eidgenössischen Abstimmungen stimmberechtigt und damit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert.

2.3. Die Beschwerdefrist hat bei nachträglich bekannt gewordenen Unregelmässigkeiten im Rahmen eidgenössischer Abstimmungen zwei kumulativ zu beachtende Ausprägungen. Der Beschluss der Kantonsregierung ist zum einen innert der gesetzlich vorgesehenen Frist von Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG anzufechten. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt. Zum andern setzt auch die Rechtssicherheit der Anfechtung einer weit zurückliegenden Abstimmung Grenzen, wobei eine diesem Gesichtspunkt Rechnung tragende absolute Frist unter analoger Beachtung von Regelungen in anderen Sachgebieten und in Anwendung allgemeiner Grundsätze im Einzelfall festzusetzen ist (BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 76 und E. 5.3 S. 82 mit Hinweis). In einem Urteil aus dem Jahr 1987 zog das Bundesgericht in analoger Anwendung von Art. 60 OR eine absolute Verjährungsfrist von 10 Jahren seit der Abstimmung in Betracht, ohne jedoch die Frage abschliessend zu beantworten (BGE 113 Ia 146 E. 3d S. 154 mit Hinweisen). Gemäss den zwei soeben erwähnten Urteilen ist die Anfechtung jedenfalls zwei bzw. drei Jahre nach der Abstimmung zulässig. Im vorliegenden Fall erfolgte sie weniger als zweieinhalb Jahre nach der Abstimmung vom 28. Februar 2016, was nach der Rechtsprechung eine
Überprüfung erlaubt.

2.4. Erforderlich ist weiter, dass 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. Die Tatsachen und Beweismittel müssen sich somit auf Fakten beziehen, die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten (sog. unechte Noven). Das nachträgliche Verfahren kann nicht dazu dienen, Unterlassungen der Beweis- und Beschwerdeführung im Zeitpunkt der Abstimmung wieder gutzumachen (BGE 138 I 61 E. 4.5 S. 76 mit Hinweisen).
Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich die Beschwerdeführer zumindest insofern nicht auf zulässige unechte, sondern auf unzulässige echte Noven berufen, als sie für ihre Kritik die neue Schätzung der betroffenen Ehepaare heranziehen. Die neue Schätzung basiere auf einer Methodenänderung, die nicht dazu führen dürfe, dass frühere, auf den alten Schätzungen beruhende Entscheidungen in Frage gestellt werden. Die neue Methode und die sich daraus ergebenden Werte seien mit anderen Worten neu, weil die geänderte Methode vor der Abstimmung noch nicht in Gebrauch gewesen sei.
Die Kritik der Beschwerdeführer richtet sich gegen die mangelhafte Information der Stimmbevölkerung im Vorfeld der Abstimmung. Konkret rügen sie, die in den Abstimmungserläuterungen sowie in der Botschaft vom 23. Oktober 2013 zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" (BBl 2013 8513) angegebene und in den Medien verbreitete Zahl von 80'000 Zweiverdienerehepaaren sei viel zu klein gewesen. Die Zahl von 80'000, die später auf 454'000 korrigiert wurde, und nicht der Grund für diese Korrektur stellt die relevante Tatsache dar. Bei der angeblichen Fehlerhaftigkeit dieser Zahl handelt es sich, entgegen der Auffassung des Bundesrats, somit nicht um eine Tatsache, die erst nach der Abstimmung entstanden ist (vgl. den insofern anders gelagerten Sachverhalt in Urteil 1C 63/2015 vom 24. August 2018 E. 4.2). Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführer ihre Auffassung unter anderem mit der neuen Schätzung des Bundesrats begründen. Deren Bekanntmachung in der Medienmitteilung vom 15. Juni 2018 bot lediglich Anlass für die Beschwerde. Ob die Änderung der Methode zur Schätzung der von der Heiratsstrafe betroffenen Personen die Fehlerhaftigkeit der ursprünglichen Schätzung belegen kann und insofern eine
Unregelmässigkeit im Sinne der Rechtsprechung zu bejahen ist, ist eine Frage der inhaltlichen Beurteilung.

2.5. Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats beim Bundesgericht nur angefochten werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. Der Bundesgesetzgeber hat indessen darauf verzichtet, im Zusammenhang mit eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ein Rechtsmittel gegen Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats zur Verfügung zu stellen (BGE 138 I 61 E. 7.1 S. 85 mit Hinweisen). Nicht direkt anfechtbar sind deshalb namentlich die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen und die an die eidgenössischen Räte gerichtete Abstimmungsbotschaft. Deren Unanfechtbarkeit erstreckt sich auch auf Äusserungen einzelner Bundesräte, soweit diese dem Inhalt der Abstimmungserläuterungen entsprechen (BGE 145 I 1 E. 5.1.1 S. 7 mit Hinweisen). Ungeachtet dieses prozessualen Ausschlusses kann indes die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden. Insoweit kann geprüft werden, ob die Stimmberechtigten angesichts der ihnen von den verschiedenen politischen Akteuren und den Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage waren, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Hierfür ist die Gesamtheit
der den Stimmberechtigten zur Verfügung stehenden Informationen zu berücksichtigen. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass Informationen, die vom Bundesrat oder einzelnen Bundesräten stammen, die allgemeine Informationslage im Vorfeld der Abstimmung beeinflussen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung wesentliche Informationen, über welche ausschliesslich die Verwaltung verfügt, zurückhält (zum Ganzen: BGE 138 I 61 E. 7 ff. S. 84 ff., insbesondere E 7.4 S. 86 f.; Urteil 1C 455/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.4, nicht publ. in BGE 143 I 78; je mit Hinweisen).
Im vorliegenden Fall rügen die Beschwerdeführer unter anderem, der Bundesrat habe das Stimmvolk gestützt auf statistische Daten, die nur der Bundesverwaltung vorliegen, falsch informiert. Sie betonen, die Fehlinformation sei von zahlreichen Medien und in den Argumentarien der politischen Parteien weiterverbreitet worden. Es geht dabei nicht um Informationen, die anderweitig verfügbar gewesen wären und von anderer Seite in die öffentliche Diskussion hätten eingebracht werden können (vgl. Urteil 1C 455/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.4, nicht publ. in BGE 143 I 78). Die Kritik ist deshalb gestützt auf die erwähnte Praxis zulässig. Art. 189 Abs. 4 BV steht somit dem Eintreten auf die Beschwerden nicht entgegen.

2.6. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

3.
Der Beschwerdeführer 1 beantragt die Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung gemäss Art. 57 BGG.
Die Durchführung einer Parteiverhandlung gemäss Art. 57 BGG ist grundsätzlich dem Ermessen des Abteilungspräsidenten anheim gestellt. Ein Anspruch darauf kann sich ausnahmsweise aus Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergeben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Bundesgericht als einzige Instanz entscheidet und Rechte im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen sind (Urteil 1C 576/2010 6. Mai 2011 E. 1.2 mit Hinweisen). Vorliegend ist kein derartiger Ausnahmefall gegeben. Art. 6 EMRK ist auf politische Rechte nicht anwendbar (Entscheid des EGMR Refah Partisi [le Parti de Prospérité/the Welfare Party] u.a. gegen die Türkei vom 3. Oktober 2000, Nr. 41340/98 u.a., E. 2). Eine Parteiverhandlung ist nicht durchzuführen.

4.

4.1. Die Beschwerdeführer machen geltend, in den Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 (im Volksmund Bundes- oder Abstimmungsbüchlein genannt) sei davon die Rede gewesen, dass bei der direkten Bundessteuer rund 80'000 Zweiverdienerehepaare und zahlreiche Rentnerehepaare mehr zahlten als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Zahl von rund 80'000 sei auch in der bundesrätlichen Botschaft und vielen weiteren offiziellen Unterlagen verwendet worden. Sie habe in die Parlamentsdebatte und in zahlreiche Zeitungs-, Radio- und Fernsehberichte Eingang gefunden und sei den zu erwartenden Kosten von 2,3 Mia. Fr. gegenübergestellt worden. Daraus sei jeweils gefolgert worden, dass bei Annahme der Volksinitiative nur ein sehr geringer Prozentsatz der Bevölkerung steuerlich bessergestellt würde (2 % der Bevölkerung bzw. 5 % der Ehepaare), was in einem Missverhältnis zu den Kosten stünde. Aufgrund der Medienmitteilung des Bundesrats vom 15. Juni 2018 stehe fest, dass die Zahl falsch gewesen sei und stattdessen rund 454'000 Zweiverdienerehepaare betroffen seien. Daraus lasse sich schliessen, dass rund 374'000 Zweiverdienerehepaare aufgrund falscher Informationen davon hatten ausgehen
müssen, die Initiative habe für sie keine Auswirkungen. Tatsächlich hätten sie aber ein direktes Interesse daran gehabt, sie anzunehmen. Die Fehlinformation bedeute eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV, die sich wegen ihrer Schwere und in Anbetracht des knappen Resultats sehr wahrscheinlich auf das Abstimmungsresultat ausgewirkt habe.

4.2. Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 145 I 1 E. 4.1 S. 5; 143 I 211 E. 3.1 S. 212 f.; je mit Hinweisen).
Gemäss Art. 11 Abs. 2 BPR wird den Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben. Der Bundesrat hat bei der Information der Stimmberechtigten über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR). Die letztgenannte Bestimmung, in Kraft seit dem 15. Januar 2009, geht auf einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" zurück, welche darauf abzielte, dem Bundesrat und dem obersten Kader der Verwaltung die Informationstätigkeit vor Volksabstimmungen weitgehend zu untersagen. Dies betraf insbesondere Medienauftritte sowie die Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Lediglich eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch das zuständige Mitglied des Bundesrates wäre danach erlaubt gewesen. Diese Initiative wurde von sämtlichen Kantonen und einer grossen Mehrheit der Stimmberechtigten zu Gunsten von Art. 10a BPR verworfen. In ihrem Bericht zur Einführung von Art. 10a BPR präzisierte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates namentlich, das Gebot der Sachlichkeit verlange, dass "unsichere
Tatsachen... als solche erkennbar sein" müssen (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. September 2006, BBl 2006 9272).
Gemäss der Rechtsprechung kann das Ergebnis eines Urnengangs verfälscht werden, wenn die Stimmberechtigten über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch informiert werden. Es ist unzulässig, für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 139 I 2 E. 6.2 S.

14 mit Hinweisen).
Das Transparenzgebot erfordert im Übrigen, dass erhebliche Unsicherheiten bei der Einschätzung von Ausgangssituationen offengelegt werden (BBl 2006 9272; vgl. auch Urteil 1C 385/2012 vom 17. Dezember 2012 E. 2.5 mit Hinweisen, in: ZBl 114/2013 S. 524, wo wesentlich war, dass die Stimmberechtigten gestützt auf die ihnen zur Verfügung stehenden Angaben die Relativität der Prognosen und Zahlen hatten erkennen können; siehe ferner BGE 138 I 61 E. 8.6 S. 92 ff. und Urteil 1P.280/1999 vom 7. Dezember 1999, in: URP 2000 S. 142, RDAF 2001 I S. 513, wo sich die im Vorfeld der Abstimmung veröffentlichten Prognosen zum Flugverkehrsaufkommen nachträglich als qualifiziert unzutreffend erwiesen hatten).
Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze gelten für die Erläuterungen des Bundesrats vor eidgenössischen Volksabstimmungen umso mehr, als sie nun ausdrücklich im BPR verankert sind (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.3 S. 84 mit Hinweis).

4.3. Der Bundesrat legt in seiner Vernehmlassung dar, die Medienmitteilung vom 15. Juni 2018 sei im Hinblick auf die anstehende Beratung des mit der Botschaft vom 21. März 2018 vorgelegten Entwurfs einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer erfolgt (Botschaft vom 21. März 2018 zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung], BBl 2018 2133). In dieser Botschaft seien fälschlicherweise Zweiverdienerehepaare mit Kindern nicht berücksichtigt worden. Mündlich habe die ESTV gleichentags kommuniziert, der Fehler habe bereits die Erläuterungen zur Abstimmung vom 28. Februar 2016 beeinträchtigt. Die spätere detaillierte Aufarbeitung habe ergeben, dass diese Aussage nicht zutreffend gewesen sei.
Die Differenz zwischen der Zahl der von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung betroffenen Zweiverdienerehepaare gemäss den Erläuterungen zur Abstimmung vom 28. Februar 2016 (80'000 Paare) und gemäss der erwähnten Medienmitteilung (454'000 Paare) sei vielmehr auf zwei Umstände zurückzuführen. Zum einen sei im Juni 2018 eine Aktualisierung anhand von neueren statistischen Daten vorgenommen worden. Aufgrund der Zunahme der Anzahl Steuerpflichtiger und der Zweiverdienerehepaare einerseits sowie des Einkommenswachstums andererseits habe sich eine höhere Anzahl von betroffenen Zweiverdienerehepaaren ergeben. Die Zahl von 80'000 basiere auf der Steuerstatistik von 2001. Zum andern sei für die Schätzung der Anzahl der betroffenen Ehepaare im Hinblick auf die Botschaft vom 21. März 2018 die Methode geändert worden. Der Bundesrat beschreibt die beiden Methoden im Detail und weist darauf hin, dass mit der Methodenänderung der Referenzpunkt für den Belastungsvergleich von Ehepaaren mit Kindern neu definiert worden sei.
Der Bundesrat legt weiter dar, weshalb seiner Ansicht nach trotz dieser Differenz nicht von einer unzulässigen behördlichen Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten auszugehen ist. Zunächst sei zu beachten, dass es sich bei sämtlichen Angaben zu den betroffenen Zweiverdienerehepaaren um Schätzungen handle. Weil die direkte Bundessteuer von den Kantonen erhoben werde, verfüge der Bund unmittelbar über keine statistischen Daten zu den steuerpflichtigen Personen. Allerdings erhebe er bei den Kantonen Statistikdaten der direkten Bundessteuer (Bundessteuerstatistik), woraus sich punktuelle Informationen zu den persönlichen Verhältnissen der steuerpflichtigen Person und der wirtschaftlichen Situation entnehmen liessen. Die beschränkte Aussagekraft der Steuerstatistik resultiere aus den fehlenden Informationen zu den Einkommen und Abzügen jedes Ehegatten (die Verteilung des Gesamteinkommens auf die beiden Ehepartner sei unbekannt) und aus der fehlenden Information zur Anzahl Kinder (gemeinsame oder nicht gemeinsame Kinder).
In seiner Replik vom 30. November 2018 reicht der Bundesrat zwei Berichte der ESTV mit detaillierten Angaben über die alte und die neue Schätzmethode ein. Zudem legt er ein vom Eidgenössischen Finanzdepartement in Auftrag gegebenes externes Gutachten über die Schätzmethoden und das statistische Material der ESTV vor (RAPHAËL PARCHET, Externe Überprüfung der Schätzmethoden und des statistischen Materials der ESTV, Schlussbericht vom 8. Oktober 2018). Der Gutachter hält fest, angesichts der fehlenden Daten zu den individuellen Einkommen und Abzügen jedes Ehegatten sei es der ESTV weder möglich, die Anzahl der von einer steuerlichen Mehrbelastung betroffenen Ehepaare noch die finanziellen Auswirkungen der Vorlage zur ausgewogenen Paar- und Familienbesteuerung genau zu berechnen. Diese Daten seien jedoch bei den Kantonen verfügbar.

4.4. Die Beschwerdeführer entgegnen, die Behauptung, die fälschlicherweise nicht erfolgte Berücksichtigung von Zweiverdienerehepaaren mit Kindern tangiere nur die Botschaft vom 21. März 2018, nicht aber die Erläuterungen zur Abstimmung vom 28. Februar 2016, sei nachgeschoben und unglaubwürdig. Dass ein wesentlicher Teil der Korrektur der Angaben auf eine neue Schätzmethode zurückzuführen sei, sei unbelegt. Auch sei bislang nie erwähnt worden, dass der Bund über keine statistischen Daten verfüge. Jedenfalls hätten die Stimmberechtigten davon ausgehen dürfen, dass

die Zahl von 80'000 korrekt und aktuell war. Zwar sei Letztere als ungefährer Wert bezeichnet worden, woraus auf eine Rundung auf die nächsten 10'000 nach unten oder oben geschlossen werden könne. Dass es sich statt um eine Berechnung um eine blosse Schätzung gehandelt habe und diese darüber hinaus noch äusserst ungenau gewesen sei, hätten die Stimmberechtigten jedoch nicht erwarten müssen. Dies folge auch aus dem Umstand, dass die Anzahl Zweiverdienerehepaare im Gegensatz zu den Rentnerehepaaren konkret beziffert worden sei. Zudem sei bereits die Abweichung von 72,5 % aufgrund der unterlassenen Aktualisierung massiv. Wäre die Zahl aktualisiert worden, hätten bei 58'000
zusätzlich betroffenen Zweiverdienerehepaaren 116'000 Stimmberechtigte (bzw. bei einer Stimmbeteiligung von 63,1 % 73'196 Stimmberechtigte) möglicherweise anders gestimmt. Angesichts der Stimmendifferenz von 55'072 wäre die Volksinitiative nur schon deshalb angenommen worden.

5.
Im Folgenden ist zu prüfen, ob der Bundesrat die Stimmberechtigten über Tatsachen, über welche ausschliesslich die Bundesverwaltung verfügte, lückenhaft informierte und so die Informationslage im Vorfeld der Abstimmung vom 28. Februar 2016 verfälschte.
Die fehler- oder lückenhafte Information betrifft drei Punkte. Zunächst war die Zahl der von der Heiratsstrafe betroffenen Zweiverdienerehepaare falsch (E. 5.1 hiernach). Die Stimmbürger wussten zudem nicht, dass die Zahl von 80'000 auf einer Schätzung beruhte (E. 5.2 hiernach). Schliesslich wussten sie ebenfalls nicht, dass sich die Zahl auf Daten aus dem Jahr 2001 bezog, die nicht aktualisiert worden waren (E. 5.3 hiernach).

5.1. Die am 28. Februar 2016 zur Urne gerufenen Stimmbürger haben, erstens, die Information erhalten, dass die Anzahl der von der Initiative betroffenen Zweiverdienerehepaare 80'000 betrage. Im Juni 2018 erfuhren sie, dass diese Zahl falsch war und dass stattdessen 454'000 Ehepaare betroffen sein könnten. Die ursprüngliche Zahl ist damit mehr als verfünffacht worden. Wenn man auf die Einzelpersonen statt die Ehepaare abstellt, so resultieren bei den Erwerbstätigen 908'000 Personen, die von der Initiative betroffen sein konnten.

5.2. Zweitens wurden die Stimmberechtigten nie darüber informiert, dass die Zahl von 80'000 das Ergebnis einer Schätzung war. In seinen Abstimmungserläuterungen behauptete der Bundesrat durchwegs (und unter Verwendung des Indikativs) : "[B]ei der direkten Bundessteuer zahlen rund 80 000 Zweiverdienerehepaare und zahlreiche Rentnerehepaare mehr als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen [Hervorhebung hinzugefügt]." Weiter versicherte er: "Noch immer sind rund 80 000 Zweiverdienerehepaare und zahlreiche Rentnerehepaare bei der direkten Bundessteuer von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung betroffen... [Hervorhebung hinzugefügt]." Zu keinem Zeitpunkt sagte er, dass die Zahl von 80'000 nicht auf Statistiken beruhte, sondern auf einer nach einer speziellen und wenig zuverlässigen Methode vorgenommenen Schätzung. Um die freie Meinungsbildung der Stimmbürger zu gewährleisten, hätte zur Bezeichnung der Zahl der von der Heiratsstrafe betroffenen Ehepaare der Konjunktiv verwendet und zudem erwähnt werden müssen, dass es sich um eine Schätzung handelte. Die Zahl von 80'000 wurde im Übrigen systematisch in Pressemitteilungen des Bundesrats und des Parlaments, bei den parlamentarischen Beratungen sowie in
verschiedenen Medien anlässlich der öffentlichen Abstimmungsdebatte verwendet. Gewiss ging aus dem Begriff "rund" hervor, dass es sich nicht um eine exakte Zahl handelte, doch konnte er von der Öffentlichkeit nur so verstanden werden, dass die Zahl von 80'000 betroffenen Ehepaaren - beispielsweise auf die nächsten 10'000 - auf- oder abgerundet worden war. Die Stimmbürger konnten jedenfalls angesichts der Informationslage im Vorfeld der Abstimmung nicht auf die Idee kommen, dass die Zahl der von der Heiratsstrafe betroffenen Ehepaare tatsächlich mehr als fünfmal höher als 80'000 sein könnte.
Dieser Mangel an Transparenz sowie das Fehlen eines Hinweises auf die Unzuverlässigkeit der Daten stellen mit Blick auf die Willensbildung der Stimmbürger einen wesentlichen Mangel dar. Dieser Mangel erscheint umso gravierender, als die Erwähnung der Zahl, gewiss approximativ, aber scheinbar exakt, von "rund 80'000" Zweiverdienerehepaaren in einem Zug mit der nicht bezifferten Angabe von "zahlreichen" Rentnerehepaaren erfolgte. Dadurch wird der Eindruck erweckt, dass die Zahl der Zweiverdienerehepaare, im Gegensatz zu derjenigen der Rentnerehepaare, zuverlässig und exakt habe ermittelt werden können.
Der Bundesrat macht geltend, dass einer der Gründe für die Differenz in der Änderung der Schätzmethode liege. Dieser Umstand könnte berücksichtigt werden, falls in den Abstimmungserläuterungen darauf hingewiesen worden wäre, dass die Zahl von 80'000 das Ergebnis einer Schätzung war. Da die Stimmberechtigten davon jedoch nicht unterrichtet worden waren, kann die nachträgliche Änderung der Schätzmethode die mangelhafte Information nicht rechtfertigen. Falls,

wie der Bundesrat ausführt, eine genauere Schätzung nicht möglich war, wäre aus Gründen der Transparenz notwendig gewesen, auf die Nennung einer konkreten Zahl im Abstimmungsbüchlein zu verzichten oder auf die Unzuverlässigkeit der Schätzung hinzuweisen, so dass sich die Abstimmenden ein korrektes und zuverlässiges Bild hätten machen können.
Im Übrigen wurden die Stimmberechtigten nie darüber in Kenntnis gesetzt, dass die unterschiedlichen Schätzmethoden zu derart unterschiedlichen Ergebnissen führen (80'000 gegenüber 454'000 betroffenen Zweiverdienerehepaaren).

5.3. Hinzu kommt, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Differenz zwischen den alten und den neuen Angaben zur Zahl der betroffenen Zweiverdienerehepaare nicht auf die Änderung der Schätzmethode, sondern auf die Aktualisierung der statistischen Daten zurückzuführen ist. Der Bundesrat führt dazu aus, dass die Zahl von 80'000 sich auf Daten aus dem Jahr 2001 stützte, mithin 15 Jahre vor der Abstimmung. Die ESTV sei davon ausgegangen, dass die Nachteile einer Aktualisierung die Vorteile überwiegen. Die Aktualisierung hätte keinen erheblichen Mehrwert versprochen, nachdem eine Plausibilisierung der Schätzung im Jahr 2009 (auf der Basis der Steuerstatistik von 2006) einen Betroffenenkreis von 100'000 Zweiverdienerehepaaren ergeben habe. Zudem hätte sie eine Vergleichbarkeit der über einen langen Zeitraum hinweg diskutierten Reformvorhaben zur Ehepaarbesteuerung tendenziell erschwert.
Diese Erklärung des Bundesrats überzeugt nicht. Die Vergleichbarkeit der verschiedenen Reformvorlagen stand bei der Abstimmung vom 28. Februar 2016 nicht zur Diskussion und in den Erläuterungen des Bundesrats finden sich denn auch keinerlei Ausführungen zu anderen Reformvorlagen. Ebenfalls fehl geht das Argument, eine Aktualisierung der Zahl hätte den falschen Eindruck erweckt, die Anzahl der betroffenen Ehepaare lasse sich genau berechnen. Ein solcher Eindruck hätte sich durch eine Klarstellung leicht vermeiden lassen. Es ist somit festzuhalten, dass die Bundesbehörden wussten, dass die Zahl von 80'000 nicht mehr aktuell war, und sie die Stimmberechtigten über diesen Umstand nicht informierten.

5.4. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Angabe von "rund 80'000" von der Heiratsstrafe betroffener Zweiverdienerehepaare ohne einen Hinweis auf ihre erhebliche Unzuverlässigkeit und mangelnde Aktualität die Gebote der Sachlichkeit und Transparenz missachtete. Wie die Beschwerdeführer zudem mit zahlreichen Verweisungen insbesondere auf Presseartikel, Äusserungen von Politikern sowie Medienmitteilungen der Bundesbehörden und politischer Parteien belegen, bildete diese Angabe einen wesentlichen Teil der öffentlichen Diskussion im Vorfeld der Abstimmung. Sie war wichtig für die Entscheidbildung und betraf nicht bloss einen Nebenpunkt (vgl. Urteil 1P.131/2004 vom 14. Juli 2004 E. 3). Die Situation im Vorfeld der Abstimmung zeigt somit, dass den Stimmberechtigten wichtige Elemente für die Meinungsbildung fehlten. Die Unvollständigkeit der Angaben und die mangelhafte Transparenz in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats wirkten sich vor diesem Hintergrund in einer Weise auf die Informationslage im Vorfeld der Abstimmung vom 28. Februar 2016 aus, die mit der Abstimmungsfreiheit nicht mehr vereinbar ist. Art. 34 Abs. 2 BV erweist sich somit als verletzt.

6.
Damit stellt sich die Frage, ob die festgestellten Unregelmässigkeiten geeignet waren, in entscheidender Weise das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen.

6.1. Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen Abstimmungsbeschwerden, die im Vorfeld der Abstimmung oder unmittelbar danach erhoben werden, und solchen, mit denen erst nachträglich bekannt gewordene Mängel geltend gemacht werden. Im ersten Fall wird der Urnengang nur aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Dabei ist insbesondere die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mitzuberücksichtigen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden; im gegenteiligen Fall ist der Mangel als erheblich zu erachten und die Abstimmung aufzuheben (BGE 145 I 1 E. 4.2 S. 5; 143 I 78 E. 7.1 S. 90 f.; je mit Hinweisen).
Im zweiten Fall sind die Anforderungen für eine Aufhebung der Abstimmung höher. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet die Beständigkeit von in Kraft stehendem Gesetzesrecht (Art. 5 BV). Je nach den Umständen können auch der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) oder Aspekte der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) dem Zurückkommen auf eine vor einer gewissen Zeit durchgeführten Abstimmung entgegenstehen (BGE 138 I 61 E. 8.7 S. 94 ff. mit Hinweisen). Erforderlich ist deshalb eine abwägende Gesamtbetrachtung, bei der die Knappheit des

Abstimmungsresultats, die Schwere des Mangels und dessen mögliche Auswirkung auf die Abstimmung (BGE 114 Ia 427 E. 7a S. 446 f. mit Hinweisen), die Rechtssicherheit und weitere einer Aufhebung der Abstimmung entgegenstehende Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass eine Wiederholung der Abstimmung kaum mehr unter den gleichen Bedingungen durchgeführt werden kann (BGE 138 I 61 E. 8.7 S. 95 mit Hinweis; vgl. auch JOSÉ KRAUSE, Die Rechtsweggarantie [Art. 29a BV] im Bereich der politischen Rechte, 2017, S. 124).
Das Bundesgericht hat verschiedentlich kantonale und kommunale Abstimmungen aufgehoben. Im Jahr 1988 annullierte es die Volksabstimmung über den Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft wegen der Intervention der Berner Regierung in der Kampagnenfinanzierung; die Beschwerde war zwei Jahre nach der Abstimmung erhoben worden (Vorlage mit 56,7 % der Stimmen abgelehnt; BGE 114 Ia 427). Im Jahr 2006 wurde eine Abstimmung im Kanton Appenzell Ausserrhoden wegen einer gravierenden Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie aufgehoben (Vorlage mit 59,6 % der Stimmen angenommen; Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006, in: AJP 2007 S. 112, ZBl 108/2007 S. 332). Im Jahr 2011 wurde wenige Tage vor ihrer Durchführung eine Abstimmung im Kanton Neuenburg wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie mangels eines sachlichen inneren Zusammenhangs zwischen den Vorlagen abgesetzt (BGE 137 I 200). Im Jahr 2015 wurde eine kommunale Abstimmung aufgrund von Unregelmässigkeiten bei der Auszählung aufgehoben (Vorlage mit 51,4 % der Stimmen angenommen; BGE 141 I 221). Im Jahr 2018 wurde die Annullierung einer kommunalen Abstimmung über zwei Vorlagen mit der möglichen Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses durch einen am Abstimmungstermin in der Umgebung des Abstimmungslokals aufgestellten und mit Propagandatransparenten versehenen Stand begründet, da damit offensichtlich das im anwendbaren kantonalen Gesetz verankerte Verbot derartiger Aktivitäten verletzt worden war (Vorlagen mit 53,7 % und 52,4 % der Stimmen abgelehnt; Urteil 1C 610/2017 vom 7. Mai 2018). Ebenfalls im Jahr 2018 wurde eine kommunale Abstimmung wegen der massiven und einseitigen Intervention der Gemeindeexekutive zugunsten der beiden Abstimmungsvorlagen aufgehoben (Vorlagen mit 50,5 % und 51,4 % der Stimmen bei einer Stimmendifferenz von 7 bzw. 21 Stimmen angenommen; Urteil 1C 521/2017 vom 14. Mai 2018).

6.2. Gemäss Art. 15 Abs. 1 BPR stellt der Bundesrat das Abstimmungsergebnis verbindlich fest (Erwahrung), sobald feststeht, dass beim Bundesgericht keine Abstimmungsbeschwerden eingegangen sind, oder sobald über diese entschieden worden ist. Der bundesrätliche Erwahrungsbeschluss kann nach Art. 189 Abs. 4 BV beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Der Bundesrat ist indessen an allfällige Urteile des Bundesgerichts betreffend die Regularität einer Abstimmung gebunden. Anders ausgedrückt, darf der Bundesrat das Ergebnis einer Abstimmung mittels Addition der Zahlen erst nach Ablauf der Beschwerdefrist feststellen und dies zudem nur dann, wenn das Bundesgericht weder eine Wiederholung der Abstimmung noch eine Neuauszählung der Stimmen anordnet (JACQUES DUBEY, Quelle autorité pour la chose votée?, in: Mehr oder weniger Staat?: Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, 2015, S. 15).
Der Erwahrungsbeschluss des Bundesrats stellt einzig die Gültigkeit des Ergebnisses der Abstimmung fest, während das Bundesgericht deren Regularität, das heisst die Übereinstimmung mit der Garantie der freien und unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 Abs. 2 BV feststellt (siehe DUBEY, a.a.O., S. 15, der diese Unterscheidung in Frageform formuliert). Seit der Reform der Bundesrechtspflege, die 2007 in Kraft trat, ist der Bundesrat nicht mehr gleichzeitig Beschwerde- und Erwahrungsbehörde. Er ist verpflichtet, mit der Erwahrung bis zum rechtskräftigen Entscheid über allfällige Beschwerden an das Bundesgericht zuzuwarten. Der Erwahrungsbeschluss bezweckt somit einzig, das Abstimmungsresultat und damit den Entscheid der Stimmbürgerschaft festzuhalten. Da sich dieses Organ aus der Gesamtheit der Schweizer Stimmbürger zusammensetzt, weist es die Besonderheit auf, dass es seinen Willen nicht allein zum Ausdruck bringen kann. Ein anderes Organ, der Bundesrat, muss tätig werden, um die abgegebenen Stimmen zu zählen und die Mehrheit zu bestimmen. Als Erwahrungsbehörde trifft der Bundesrat keinen inhaltlichen Entscheid: er verleiht einzig dem Entscheid der Stimmbürgerschaft Ausdruck, indem er die Zahlen der Mehrheit und der Minderheit feststellt (DUBEY, a.a.O., S. 16). Es handelt sich beim Erwahrungsbeschluss auch nicht um einen politischen Entscheid, dessen Überprüfung durch das Bundesgericht in Konflikt zur Gewaltenteilung geraten könnte (vgl. GORAN SEFEROVIC, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 59 zu Art. 189 BV). Er hat somit eine beschränkte Tragweite und im Wesentlichen "notarielle" Funktion (GIOVANNI BIAGGINI, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung, ZBl 113/2012 S. 430). Der vorgängige Widerruf des Erwahrungsbeschlusses ist deshalb für eine nachträgliche Überprüfung der Regularität einer Abstimmung nicht erforderlich. Es gibt zwischen Bundesgericht und Bundesrat keinen positiven Kompetenzkonflikt, da ihre Entscheide

unterschiedliche Gegenstände betreffen (vgl. DUBEY, a.a.O., S. 22 Fn. 60; in dieselbe Richtung BIAGGINI, a.a.O., S. 430).
Stellt das Bundesgericht gestützt auf eine Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten, die einige Zeit nach der Abstimmung entdeckt wurden, eine Verletzung der politischen Rechte fest, die eine Aufhebung der Abstimmung erfordert, ist der Bundesrat gehalten, seinen Erwahrungsbeschluss von Amtes wegen dem neuen Entscheid des Bundesgerichts anzupassen. Ansonsten geriete er in Konflikt mit seiner Pflicht gemäss Art. 182 Abs. 2 BV, für den Vollzug der Urteile richterlicher Behörden des Bundes zu sorgen (BIAGGINI, a.a.O., S. 430).

6.3. Im vorliegenden Fall wurde die umstrittene Initiative mit einer knappen Mehrheit von 50,8 % der Stimmen verworfen (1'664'224 Nein gegen 1'609'152 Ja). Die Stimmendifferenz erscheint damit als gering. Die Initiative wurde zudem von einer grossen Mehrheit der Kantone angenommen (15 Kantone und 3 Kantone mit einer halben Standesstimme einerseits, gegenüber 5 Kantonen und 3 Kantonen mit einer halben Standesstimme andererseits).
Hinsichtlich der Schwere der Unregelmässigkeiten ist die Tragweite des Fehlers zu berücksichtigen. Die Korrektur liess gemäss den Angaben der Bundesbehörden die Zahl der von der Initiative betroffenen Zweiverdienerehepaare von 80'000 auf 454'000 ansteigen. Die ursprüngliche Zahl wurde somit mehr als verfünffacht.
Mit Blick auf die mögliche Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses ist festzustellen, dass die Unregelmässigkeiten zu zwei irrigen Argumenten geführt haben. Zum einen wurde die Zahl von 80'000 verwendet, um den unbedeutenden Charakter der von der Initiative betroffenen Fälle im Verhältnis zu den zu erwartenden Kosten zu unterstreichen (zwischen 1,2 und 2,3 Mia. Fr. pro Jahr). Zum andern wurde der Fehler bei der Anzahl Ehepaare nicht in die Berechnung der Kosten der Reform einbezogen; dies liess die Kosten der Initiative im Verhältnis zu den betroffenen Personen unverhältnismässig ansteigen. Diese beiden Elemente hatten potenziell ein grosses Gewicht bei der Willensbildung der Stimmberechtigten.
Die Zahl 80'000 - stammend von Behörden, denen die fehlende Zuverlässigkeit und Aktualität bekannt war - wurde darüber hinaus ausgiebig weiterverbreitet. Sie tauchte nicht nur in den Abstimmungserläuterungen, sondern auch in der bundesrätlichen Botschaft vom 23. Oktober 2013 (BBl 2013 8513) und in verschiedenen offiziellen Dokumenten auf (Mitteilungen des Bundesrats, Argumente des Bundesrats und des Parlaments, Publikationen des Eidgenössischen Finanzdepartements in Antwort auf die Argumente des Initiativkomitees). Sie wurde von der damaligen Vorsteherin des Finanzdepartements in den parlamentarischen Debatten verwendet (AB 2014 N 2304 f.) und diente als Referenz in den Beratungen des Nationalrats (AB 2014 N 2273 ff. und 2295 ff.) und des Ständerats (AB 2015 S 43 ff.). Schliesslich wurde sie in zahlreichen Zeitungen, am Radio und Fernsehen sowie in den Argumentarien politischer Parteien aufgegriffen.
Der Rechtssicherheit kommt im vorliegenden Zusammenhang ein beschränkter Stellenwert zu, da die Initiative in der Volksabstimmung abgelehnt wurde. Im Gegensatz zur Beschwerde gegen die Annahme des Unternehmenssteuerreformgesetzes II - wo das Bundesgericht berücksichtigte, dass das Gesetz bereits in Kraft getreten war und zahlreiche Unternehmen gestützt darauf bereits Dispositionen getroffen und somit von den Möglichkeiten der Unternehmenssteuerreform bereits Gebrauch gemacht hatten (BGE 138 I 61 E. 8.7 S. 94 ff.) - geht es vorliegend nicht darum, ein bereits in Kraft stehendes und in zahlreichen Fällen angewendetes Gesetz aufzuheben. Die Abstimmung führte zu keiner einzigen neuen Gesetzesnorm, die aufgehoben werden müsste. Unter diesen Umständen kann der Rechtssicherheit gegenüber dem Interesse an einer auf vollständigen und exakten Informationen basierenden Willensbildung der Stimmbürgerschaft kein Vorrang zukommen (BGE 114 Ia 427 E. 8b S. 451).
Der Bundesrat unterstreicht weiter den Umstand, dass die von der Initiative vorgesehene enge Ehedefinition der wichtigste Grund für ihre Ablehnung gewesen sei (PASCAL SCIARINI/ALEXANDRA FEDDERSEN/SIMON LANZ, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 28. Februar 2016, S. 3, «https://www.gfsbern.ch» unter Publikationen/VOX-Analysen [besucht am 10. April 2019]). Die von ihm zitierte politologische Analyse, die auf einer Befragung beruht, präzisiert jedoch, dass dieses Argument nicht nur von den Nein-Stimmenden, sondern auch von beinahe der Hälfte der Ja-Stimmenden gutgeheissen wurde. Weiter geht aus der Analyse hervor, dass das Kernargument der Initiative, es sei "ungerecht, dass verheiratete Paare im Bereich der Steuern und der Sozialversicherungen gegenüber unverheirateten Paaren benachteiligt werden", sowohl bei den Ja-Stimmenden als auch bei den Nein-Stimmenden auf grosse Zustimmung stiess. Die Anzahl steuerlich benachteiligter Personen bildete somit ein wesentliches Element in der Willensbildung der Abstimmenden. Wie dem auch sei, es ist nicht möglich festzustellen, welches Argument den einzelnen Stimmberechtigten dazu bewog, Ja oder Nein zu stimmen. Auch wenn gewisse Stimmberechtigte die Initiative wegen der engen
Ehedefinition ablehnten, wird für andere gleichwohl auch die anscheinend geringe Zahl betroffener

Zweiverdienerehepaare ausschlaggebend gewesen sein. Das Bundesgericht kann deshalb solche aus einer Befragung resultierende Gesichtspunkte bei der erforderlichen Gesamtinteressenabwägung nicht berücksichtigen.
Die Tatsache, dass die steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren Gegenstand der zurzeit hängigen Reform der Paar- und Familienbesteuerung bildet, hat schliesslich, was auch immer der Bundesrat in dieser Hinsicht vorbringt, keinen Einfluss auf das vorliegende Verfahren, zumal eine derartige Reform noch nicht in Kraft getreten ist (mit Ablauf der Referendumsfrist). Zudem ist, wie auch der Bundesrat festhält, nur ein Teil der streitbetroffenen Volksinitiative vom laufenden Reformprojekt betroffen.
Aus dem Ausgeführten folgt, dass die Rechtssicherheit der Aufhebung der Abstimmung nicht entgegensteht, dass die festgestellten Unregelmässigkeiten krass sind und dass der Ausgang der Abstimmung - unter Berücksichtigung der nach Art. 140 Abs. 1 lit. a BV erforderlichen Zustimmung von Volk und Ständen - knapp war. Es ist somit möglich, dass die festgestellten Unregelmässigkeiten einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hatten. Die in der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für eine Aufhebung der Abstimmung sind deshalb erfüllt.

7.
Die Beschwerden sind aus diesen Erwägungen gutzuheissen und die angefochtenen Entscheide aufzuheben. Die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" wird aufgehoben. Der Bundesrat wird gemäss Art. 182 Abs. 2 BV für den Vollzug des vorliegenden Urteils sorgen (siehe E. 6.2 hiervor).
Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Soweit den Beschwerdeführern ersatzpflichtige Kosten entstanden sind, hat ihnen die Schweizerische Eidgenossenschaft eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1-2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1C 315/2018, 1C 316/2018, 1C 329/2018, 1C 331/2018, 1C 335/2018, 1C 337/2018, 1C 339/2018 und 1C 347/2018 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden gutgeheissen und die angefochtenen Entscheide der Regierungsräte des Kantons Zürich vom 27. Juni 2018, des Kantons Solothurn vom 25. Juni 2018, des Kantons Basel-Landschaft vom 28. Juni 2018, des Kantons Aargau vom 27. Juni 2018, des Kantons Bern vom 27. Juni 2018 und des Kantons Zug vom 26. Juni 2018 sowie des Staatsrates des Kantons Wallis vom 28. Juni 2018 werden aufgehoben. Die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" wird aufgehoben.

3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.
Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat den Beschwerdeführern in den Verfahren 1C 316/2018, 1C 329/2018, 1C 331/2018, 1C 337/2018 und 1C 347/2018 eine Parteientschädigung von je Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Schweizerischen Bundesrat, der Bundeskanzlei, dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem Regierungsrat des Kantons Solothurn, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, dem Regierungsrat des Kantons Aargau, dem Regierungsrat des Kantons Bern, dem Regierungsrat des Kantons Zug und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. April 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Dold