

Urteilskopf

147 I 206

15. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Graf und Mitb. gegen Schweizerischer Bundesrat, Bundeskanzlei und Regierungsrat des Kantons Bern (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_105/2020 / 1C_129/2020 vom 7. Oktober 2020

Regeste (de):

Art. 73, 77 und 80 BPR, Art. 29a und 34 BV; Rückzug einer eidgenössischen Volksinitiative.

Gegen den Rückzug einer eidgenössischen Volksinitiative ist die Beschwerde ans Bundesgericht möglich (E. 2).

Der Rückzug einer eidgenössischen Volksinitiative ist unter den Voraussetzungen von Art. 73 BPR auch nach der Aufhebung einer Abstimmung durch das Bundesgericht möglich (E. 3).

Regeste (fr):

Art. 73, 77 et 80 LDP, art. 29a et 34 Cst.; retrait d'une initiative populaire fédérale.

Le recours auprès du Tribunal fédéral contre le retrait d'une initiative populaire fédérale est possible (consid. 2).

Le retrait d'une initiative populaire fédérale est possible aux conditions de l'art. 73 LDP même après l'annulation de la votation populaire par le Tribunal fédéral (consid. 3).

Regesto (it):

Art. 73, 77 e 80 LDP, art. 29a e 34 Cost.; ritiro di un'iniziativa popolare federale.

Contro il ritiro di un'iniziativa popolare federale il ricorso al Tribunale federale è possibile (consid. 2).

Il ritiro di un'iniziativa popolare federale è possibile alle condizioni dell'art. 73 LDP anche dopo l'annullamento di una votazione popolare da parte del Tribunale federale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 206

BGE 147 I 206 S. 206

A. Am 28. Februar 2016 fand die eidgenössische Volksabstimmung zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" statt. Mit Erwerbsbeschluss 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 (BB1 2016 3716). Mit zwei Urteilen vom 10. April 2019 (BGE 145 I 207 in französischer Sprache und Urteil 1C_315/2018 in deutscher Sprache) hob das Bundesgericht die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34

Abs. 2 BV) auf. Der Grund für die Aufhebung bestand im Wesentlichen darin, dass die Stimmbevölkerung im Vorfeld der Abstimmung von den Behörden in Bezug auf die Anzahl der von der steuerlichen Ungleichbehandlung betroffenen Ehepaare mangelhaft informiert worden war. Mit Beschluss vom 21. Juni 2019 hob der Bundesrat den Erwahrungsbeschluss vom 19. April 2016 auf, soweit dieser die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" betraf (BBI 2019 4599). Am 12. Februar 2020 gab der Bundesrat in einer Medienmitteilung bekannt, dass das Initiativkomitee die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" am 4. Februar 2020 zurückgezogen habe. Am 18. Februar 2020 publizierte die Bundeskanzlei die Rückzugserklärung im Rahmen einer mit dem Datum vom 11. Februar 2020 versehenen Mitteilung im Bundesblatt. Sie verkündete, dass der Bundesrat gestützt darauf von der Durchführung einer Volksabstimmung über die eidgenössische Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" Umgang nehme (BBI 2020 1284).

Am 17. Februar 2020 erhoben der Verein "Human Life International - Schweiz", Peter Eilinger, Agnes Eilinger-Weibel, Beat und Renate Schmid sowie Nikolaus und Dorothee Zwicky Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Bern. Sie beantragten, es sei die Nichtigkeit des Rückzugs der Volksinitiative festzustellen, eventualiter sei der Rückzug aufzuheben. Weiter sei festzustellen, dass eine Wiederholungsabstimmung durchzuführen sei. Am 26. Februar 2020 entschied der Regierungsrat, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Zur Begründung führte er aus, die Anträge gingen über seine Zuständigkeit hinaus.

B. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 3. März 2020 beantragen der Verein "Human Life International - Schweiz" und die weiteren erwähnten Personen, der Entscheid des Regierungsrats Bern sei aufzuheben. Im Übrigen wiederholen sie ihre im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Anträge (Verfahren 1C_129/2020). Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 20. Februar 2020 beantragt John Graf, die Verfügung der Bundeskanzlei vom 11. Februar 2020 sei aufzuheben (Verfahren 1C_105/2020). (...)

Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab, soweit es darauf eintritt. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Nach Auffassung des Beschwerdeführers im Verfahren 1C_105/2020 ist Anfechtungsobjekt im Verfahren vor Bundesgericht eine Verfügung der Bundeskanzlei und ergibt sich die Beschwerdemöglichkeit aus Art. 80 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1). Nach Auffassung der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_129/2020 ist prozessualer Ausgangspunkt dagegen der Rückzugsbeschluss des Initiativkomitees, dem sie ebenfalls Verfügungscharakter beimessen und der gestützt auf Art. 77

Abs. 1 lit. a bzw. lit. b BPR bei der Kantonsregierung anzufechten sei. Gegen deren Entscheid stehe nach Art. 80 Abs. 1 BPR die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung. Die Bundeskanzlei hält fest, ihrer Ansicht nach sehe das Bundesgesetz über die politischen Rechte betreffend den Rückzug einer Volksinitiative kein Rechtsmittel vor, jedoch habe das Bundesgericht im Bereich der politischen Rechte Rechtsschutz schon verschiedentlich gestützt auf Art. 29a i.V.m. Art. 34 BV gewährt.

2.2 Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 355 E. 2 S. 354 f. mit Hinweisen). Die Verletzung der betreffenden Bestimmungen bedeutet auch eine solche von Art. 34 Abs. 1 BV (Urteil 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003 E. 3.2, in: ZBl 105/2004 S. 253). Zu den politischen Rechten gehört auch, dass nach den im Bundesgesetz über die politischen Rechte vorgesehenen Voraussetzungen eine Volksabstimmung durchgeführt wird, sofern die Volksinitiative nicht rechtsgültig zurückgezogen wurde (vgl. dazu E. 3 hiernach). Gemäss der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Satz 1). Bund und Kantone können durch

BGE 147 I 206 S. 209

Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen (Satz 2). Die Rechtsweggarantie gewährleistet in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 BV einen grundsätzlich umfassenden Rechtsschutz. Diese Ordnung gründet letztlich auf der Erkenntnis, dass Stimmrechtsangelegenheiten der gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind (BGE 138 I 61 E. 3.2 S. 69 mit Hinweisen). Aus dem Wortlaut von Art. 77 und 80 BPR lässt sich nicht direkt ein Rechtsmittel gegen den Rückzug einer Volksinitiative ableiten: Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR sieht die Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen vor (Abstimmungsbeschwerde). Ob die Beschwerdeführer hier derartige Unregelmässigkeiten geltend machen, ist zumindest fraglich (vgl. allerdings BGE 116 Ia 466 E. 5 S. 471, bestätigt in: BGE 146 I 129 E. 5.2 S. 139, wonach der aus Art. 34 Abs. 2 BV fließende Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung bereits bei der Unterschriftensammlung für eine Initiative oder ein Referendum zum Tragen kommt und somit nicht auf die Zeitspanne zwischen Festsetzung und Durchführung der Volksabstimmung beschränkt ist). Mit einer Beschwerde nach Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR kann die Verletzung des Stimmrechts nach den Art. 2-4, Art. 6 Abs. 3 und 6 sowie Art. 62 und 63 BPR geltend gemacht werden (Stimmrechtsbeschwerde). Die Rüge der Verletzung der Voraussetzungen für den Rückzug von Volksinitiativen gehört nicht dazu. Ebenso wenig läge, sofern von einer Verfügung der Bundeskanzlei als Anfechtungsobjekt ausgegangen würde, ein in Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR genannter Fall vor, in dem direkt die Beschwerde ans Bundesgericht zur Verfügung steht.

2.3 Bundesgesetze sind nach den anerkannten Grundsätzen auszulegen. Dazu gehört die verfassungskonforme Auslegung, unter Beachtung der Schranken von Art. 190 BV und des klaren Wortlauts des Gesetzes (vgl. BGE 143 I 272 E. 2.2.3 S. 277 und E. 2.4.3 S. 280 mit Hinweisen). Das Bundesgericht ist in Bezug auf erst nachträglich bekannt gewordene Unregelmässigkeiten eines Abstimmungsverfahrens zum Schluss gekommen, dass ein nachträglicher Rechtsschutz von Sinn und Zweck des Bundesgesetzes über die politischen Rechte nicht im Sinne von Art. 29a BV ausgeschlossen werde, auch wenn der Gesetzeswortlaut keinen solchen kenne. Die in Art. 77 Abs. 2 BPR genannten Beschwerdefristen stünden der Gewährung des nachträglichen Rechtsschutzes nicht entgegen (BGE 138 I 61 E. 4.3 S. 74 f. mit Hinweisen).

Bei der vorliegenden Rechtsstreitigkeit verhält es sich gleich. Art. 77 und 80 BPR zeichnen Rechtswege über die Kantonsregierung ans Bundesgericht bzw. direkt von der Bundeskanzlei ans Bundesgericht vor, ohne jedoch, wie oben dargelegt, ausdrücklich den Rückzug einer Volksinitiative als Anfechtungsobjekt zu umfassen. Ein Ausschluss von der richterlichen Beurteilung, der gemäss Art. 29a Satz 2 BV nur in Ausnahmefällen zulässig ist und sich deshalb mit hinreichender Klarheit aus dem Gesetz ergeben muss, lässt sich diesen Bestimmungen andererseits ebenso wenig entnehmen. Somit steht Art. 190 BV, wonach Bundesgesetze für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden verbindlich sind, der richterlichen Beurteilung nicht entgegen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte ist in diesem Sinne verfassungskonform auszulegen und anzuwenden. Das Bundesgericht ist nach Art. 189 Abs. 1 lit. f BV für die Gewährung von Rechtsschutz in eidgenössischen Stimmrechtsangelegenheiten zuständig und hat auf Beschwerde hin einen justizmässigen Entscheid zu treffen. Das Verfahren richtet sich dabei nach den analog anzuwendenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (vgl. BGE 138 I 61 E. 4.8 S. 79 f.).

2.4 Damit stellt sich die Frage, ob in Bezug auf den Rechtsweg eine analoge Anwendung von Art. 77 und Art. 80 Abs. 1 BPR oder von Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR angezeigt ist. Im ersten Fall ist zunächst Beschwerde an die Kantonsregierung zu erheben, im zweiten kann direkt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht geführt werden. In Bezug auf nachträglich bekannt gewordene Unregelmässigkeiten eines Abstimmungsverfahrens ist nach der Rechtsprechung in analoger Anwendung von Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR (Abstimmungsbeschwerde) das Verfahren grundsätzlich bei der eigenen Kantonsregierung einzuleiten. Dies gilt auch, wenn Anträge gestellt oder Sachverhalte beanstandet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht materiell beurteilen kann. Das Bundesgericht wies darauf hin, es gelte eine unerwünschte Gabelung des Rechtswegs und damit einhergehende Koordinationsprobleme und Rechtsunsicherheit zu vermeiden (BGE 137 II 177 E. 1.2.3 S. 180 f.; bestätigt u.a. in BGE 145 I 207 E. 1.1 S. 211; je mit Hinweisen).

Die Bundeskanzlei legt in ihrer Vernehmlassung dar, es sei in der vorliegenden Konstellation stattdessen die Möglichkeit einer direkten

Beschwerde ans Bundesgericht in Betracht zu ziehen. Zum einen sei die Befürchtung, der Rechtsweg würde sich gabeln, nicht stichhaltig. Der Rechtsweg bei Abstimmungsbeschwerden nach Art. 77 BPR sei zudem stets vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kantone nach Art. 10 Abs. 2 BPR die Abstimmung auf ihrem Gebiet durchführen und die dafür erforderlichen Anordnungen erlassen. Die Abstimmungsbeschwerde habe daher (auch) einen aufsichtsrechtlichen Charakter. Dagegen wäre es kaum nachvollziehbar, wenn sich eine Kantonsregierung mit der Zulässigkeit des Rückzugs eidgenössischer Volksinitiativen auseinandersetzen müsste. Es handle sich dabei um eine Frage in Bezug auf die eidgenössischen politischen Rechte ohne Zusammenhang mit einer konkret angesetzten Volksabstimmung. Es sei deshalb prüfenswert, den Rechtsweg in analoger Anwendung von Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR zuzulassen. Diese Ausführungen der Bundeskanzlei sind überzeugend. Es bestehen somit beachtliche Gründe, in der vorliegenden Konstellation Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR analog anzuwenden und die Möglichkeit einer direkten Beschwerde ans Bundesgericht zu gewähren. Dies gilt unabhängig davon, ob als Anfechtungsobjekt im Sinne der Beschwerdeführer des Verfahrens 1C_129/2020 der Rückzugsentscheid des Initiativkomitees oder im Sinne des Beschwerdeführers des Verfahrens 1C_105/2020 die seiner Ansicht nach als (Feststellungs-)Verfügung zu qualifizierende Publikation der Bundeskanzlei betreffend den Rückzug anzusehen ist. Mangels klarer Vorschriften über den Rechtsweg sind jedenfalls beide Beschwerden vom Bundesgericht materiell zu behandeln (vgl. BGE 137 II 177 E. 1.3 S. 181 f.; BGE 133 I 270 E. 1.2.3 S. 274 f.; Urteil 1C_253/2009 vom 1. Oktober 2009 E. 3.2; je mit Hinweisen). Mit Blick auf den Verfahrensausgang

kann zudem die Frage nach dem zutreffenden Anfechtungsobjekt offenbleiben.

2.5 Das Beschwerderecht steht in Stimmrechtssachen gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich. Politische Parteien und Vereinigungen wie Initiativ- und Referendumskomitees sind legitimiert, wenn sie über juristische Persönlichkeit verfügen (zum Ganzen: BGE 134 I 172 E. 1.3.3 S. 176 und E. 1.3.1 S. 175; Urteil 1C_127/2013 vom 28. August 2013 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 139 I 292 ; je mit Hinweisen).

BGE 147 I 206 S. 212

Die beschwerdeführenden natürlichen Personen sind in eidgenössischen Abstimmungen stimmberechtigt und damit zur Beschwerde legitimiert. Nicht legitimiert ist dagegen der Verein Human Life International - Schweiz, bei dem es sich nicht um eine politische Partei oder eine politische Vereinigung im erwähnten Sinne handelt. Zwar ist zutreffend, dass das Bundesgericht in einem einzelnen Urteil das Beschwerderecht in einer weitergehenden Weise privaten Verbänden und Interessengemeinschaften zugebilligt hat (s. im Einzelnen BGE 130 I 290 E. 1.3 S. 292 f.), doch hat es seither davon ausdrücklich Abstand genommen und ist zur engeren Definition des Beschwerderechts zurückgekehrt (Urteil 1C_346/2018 vom 4. März 2019 E. 3.2 mit Hinweisen). Auf die Beschwerde des Vereins Human Life International - Schweiz ist deshalb nicht einzutreten.

2.6 Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in Form der Stimmrechtsbeschwerde (Art. 82 lit. c BGG) mit dem genannten Vorbehalt einzutreten.

3.

3.1 Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung des Initiativrechts gemäss Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 139 BV geltend. Daraus ergebe sich ein Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen die hier strittige Volksabstimmung in dem dafür gesetzlich vorgesehenen Verfahren unterbreitet werde, zumal die formellen und materiellen Voraussetzungen gemäss Art. 139 BV erfüllt seien. Die Aufhebung der Abstimmung durch das Bundesgericht habe zur Folge, dass die Volksinitiative dem Volk direkt zur Wiederholungsabstimmung vorgelegt werden müsse. Dasselbe ergebe sich auch aus dem Sinn und Zweck der (vom Bundesgericht gutgeheissenen) Beschwerde in Stimmrechtssachen. Eine eidgenössische Volksabstimmung werde nur bei äusserst schwerwiegenden Verletzungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit aufgehoben. Zweck der Aufhebung sei es, die Legitimität des Urnengangs beziehungsweise das Vertrauen der Stimmberechtigten in die demokratischen Prozesse wiederherzustellen. Dies könne nur gewährleistet werden, wenn die aufgehobene Volksabstimmung unmittelbar und möglichst unter denselben politischen Bedingungen wiederholt werde. Mit der Festsetzung der ersten Abstimmung über die Volksinitiative habe das Initiativkomitee sein Recht, die Initiative zurückzuziehen, verwirkt. Die Abstimmung müsse nun zwingend wiederholt werden. Für ein anderes Vorgehen

BGE 147 I 206 S. 213

gebe es keine gesetzliche Grundlage. Es widerspräche zudem Treu und Glauben, denn es gehe nicht an, vor Bundesgericht eine neue Abstimmung zu erstreiten, um diese dann gleich wieder zu torpedieren.

3.2 Die Bundeskanzlei legt dar, aus der Entstehungsgeschichte von Art. 73 BPR gehe hervor, dass der Gesetzgeber ein weitgehendes Rückzugsrecht vorsehen wollte. Die Möglichkeit des Rückzugs einer eidgenössischen Volksinitiative habe sich zunächst in der Praxis entwickelt. Zum ersten Mal sei 1908 eine eidgenössische Volksinitiative zurückgezogen worden, nachdem die Bundesversammlung einen Gegenvorschlag beschlossen hatte. Die Unterschriftenbogen der damaligen Volksinitiative hätten eine Rückzugsklausel enthalten, obschon die Möglichkeit, eine Volksinitiative zurückzuziehen, gesetzlich nicht vorgesehen gewesen sei. In der Folge seien weitere Volksinitiativen mit einer Rückzugsklausel versehen und teilweise auch zurückgezogen worden. Mit dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1950 betreffend die Abänderung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung (AS 1951 17 ff.) habe die Bundesversammlung die Praxis kodifiziert. Ein Rückzug sei aber nur dann möglich gewesen, wenn die Unterschriftenbogen eine Rückzugsklausel enthielten. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte im Jahr 1978 sei die Möglichkeit des Rückzugs erleichtert worden, indem sie für obligatorisch erklärt worden sei. Die zentrale Funktion des Rückzugsrechts bestehe darin, den geänderten rechtlichen und politischen Verhältnissen Rechnung zu tragen und Abstimmungsleerläufe zu verhindern. Nach der Aufhebung der Volksabstimmung über eine Volksinitiative könne dieses Bedürfnis nach wie vor bestehen, da insbesondere in diesem Fall seit der Lancierung der Volksinitiative viel Zeit verstrichen und die Wahrscheinlichkeit damit höher sei, dass sich die Verhältnisse seither verändert hätten. Weder Art. 34 BV noch Art. 139 Abs. 5 BV, wonach eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werde, stünden einem Rückzug entgegen. Die systematische Stellung von Art. 73 BPR im Gesetz spreche ebenfalls gegen die von den Beschwerdeführern postulierte Verwirkung des Rückzugsrechts. Art. 73 BPR stehe unmittelbar nach den Bestimmungen über das Zustandekommen der Volksinitiative (Art. 72

BGE 147 I 206 S. 214

BPR) und nicht nach denjenigen über die Behandlung im Parlament (Art. 75 BPR). Die zeitliche Limitierung diene einzig der Rechtssicherheit, da ohne sie bis kurz vor dem Abstimmungstag nicht bekannt wäre, ob die Abstimmung überhaupt stattfinde. Die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" sei 2011, d.h. vor rund einem Jahrzehnt, lanciert worden. Dass zumindest Teile der Volksinitiative nicht mehr vom Willen der Initianten getragen würden, sei nachvollziehbar und der Rückzug damit nicht zu beanstanden. Obgleich die Auffassung der Beschwerdeführer, dass eine aufgehobene Volksabstimmung erneut durchgeführt werden müsse, im Grundsatz zutreffend sei, könne im vorliegenden Fall aus diesen Gründen darauf verzichtet werden.

3.3 Das Bundesgericht hat mit seinen Urteilen vom 10. April 2019 die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 zur Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" aufgehoben, ohne sich im Detail mit dem weiteren Vorgehen auseinanderzusetzen. Dieses bildete nicht Verfahrensgegenstand. Immerhin hat es festgehalten, dass der Bundesrat bei einer Aufhebung der Abstimmung durch das Bundesgericht gehalten sei, seinen Erhebungsbeschluss von Amtes wegen anzupassen (BGE 145 I 207 E. 4.2 S. 224; Urteil 1C_315/2018 vom 10. April 2019 E. 6.2; je mit Hinweis). Dass auf alle Fälle zwingend eine erneute Abstimmung durchzuführen sei, hat es nicht angeordnet. Der Bundesrat hob in der Folge mit Beschluss vom 21. Juni 2019 die Erhebung des Ergebnisses der Volksabstimmung über die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" auf. Die parlamentarische Behandlung der Initiative wurde indessen nicht wiederholt. Stattdessen verabschiedete der Bundesrat am 14. August 2019 eine Zusatzbotschaft zu einem bereits im Parlament hängigen Geschäft, nämlich der Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung; Geschäft 18.034). Darin präsentierte er neue Schätzungen zur Anzahl der von einer verfassungswidrigen Mehrbelastung betroffenen Ehepaare und zu den steuerlichen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage. Damit sollte es dem Parlament ermöglicht werden, die Anliegen der Volksinitiative aufzunehmen. Gleichzeitig legte er seine Auffassung dar, wie mit der Volksinitiative weiter zu verfahren sei. Danach sollten die Fristvorgaben des Bundesgesetzes über

die politischen Rechte analog angewendet werden (zum Ganzen: BBl 2019 5787). Am 16. September 2019 beschloss der Ständerat als Erstrat und am 18. Dezember 2019 der Nationalrat als Zweitrat, das Geschäft 18.034 an den Bundesrat zurückzuweisen.

3.4 Wie bereits dargelegt, gewährleistet Art. 34 Abs. 1 BV die politischen Rechte in abstrakter Weise. Unter welchen Bedingungen eine Volksabstimmung stattfindet, bestimmt sich nach den im konkreten Fall anwendbaren Vorschriften. In Art. 139 BV werden die Anforderungen an eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung definiert. Gemäss Abs. 5 dieser Bestimmung wird eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Der Rückzug einer Initiative wird dadurch jedoch nicht ausgeschlossen. Art. 73 BPR sieht Folgendes vor (vgl. auch die Ausführungsbestimmung von Art. 25 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte [VPR; SR 161.11], die für die vorliegende Fragestellung jedoch ohne Bedeutung ist): Art. 73 Rückzug

1 Jede Volksinitiative kann vom Initiativkomitee zurückgezogen werden. Die Rückzugserklärung ist verbindlich, wenn sie von der absoluten Mehrheit der noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees unterzeichnet worden ist. 2 Der Rückzug einer Volksinitiative ist zulässig, bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt. Die Bundeskanzlei lädt das Initiativkomitee vorgängig zur Bekanntgabe seines Entscheids ein und setzt ihm dafür eine kurze Frist an. 3 [...]

Vorliegend ist umstritten, ob eine Volksinitiative im Falle der Aufhebung einer Abstimmung erneut der Disposition des Initiativkomitees unterliegt und von diesem zurückgezogen werden kann. Zu beantworten ist mit anderen Worten die Frage, ob Art. 73 BPR nach der Aufhebung einer Abstimmung durch das Bundesgericht erneut anwendbar ist oder ob das Rückzugsrecht mit der erstmaligen Festsetzung der Abstimmung über die Volksinitiative durch den Bundesrat definitiv erlischt.

3.5 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung weiterer

Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus ihrem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht (BGE 137 III 217 E. 2.4.1 S. 221 f.; BGE 143 I 272 E. 2.2.3 S. 277; je mit Hinweisen).

3.6 Der Bundesbeschluss vom 19. Juni 2015 über die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" (BBl 2015 4849), mit dem die Bundesversammlung die Initiative für gültig erklärt und zur Abstimmung bestimmt hatte, behielt auch nach der Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 durch das Bundesgericht und der Aufhebung der Erwahrung durch den Bundesrat seine Gültigkeit. Entsprechend hatte der Bundesrat, wie sowohl die Beschwerdeführer als auch die Bundeskanzlei zu Recht festhalten, eine neue Volks-

abstimmung festzusetzen. Nach dem Wortlaut von Art. 73 Abs. 2 BPR eröffnete dies dem Initiativkomitee die Möglichkeit, die Initiative zurückzuziehen. Die Bestimmung äussert sich allerdings nicht explizit zur besonderen Situation, die nach der Aufhebung einer Volksabstimmung herrscht, und die Beschwerdeführer sind der Auffassung, die Klausel "bis der Bundesrat die Volksabstimmung festsetzt" sei in dieser Hinsicht so zu verstehen, dass die Rückzugsmöglichkeit nur bis zur erstmaligen Festlegung eines Abstimmungstermins bestehe und danach erlösche. Der Gesetzeswortlaut ist nicht derart klar, dass er diese restriktive Auslegung eindeutig ausschliesst, bietet dafür andererseits aber auch keine Anhaltspunkte. Die systematische Stellung von Art. 73 BPR im Gesetz ist in dieser Hinsicht nicht aussagekräftig. Aus dem Umstand, dass Art. 73 BPR unmittelbar nach den Bestimmungen über das Zustandekommen der Volksinitiative (Art. 72 BPR) und nicht nach denjenigen über die Behandlung im Parlament (Art. 75 BPR) steht, kann nichts über die

BGE 147 I 206 S. 217

Rückzugsmöglichkeit nach der Aufhebung einer Abstimmung hergeleitet werden. Das Argument der Beschwerdeführer, Sinn und Zweck der (vom Bundesgericht gutgeheissenen) Beschwerde in Stimmrechtssachen stünden einer erneuten Gewährung des Rückzugsrechts entgegen, überzeugt nicht. Dem aus Art. 34 Abs. 2 BV herzuleitenden Anspruch, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, wurde bereits mit der Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 Nachachtung verschafft. Weshalb darüber hinaus eine Wiederholung der Volksabstimmung erforderlich wäre, um das Vertrauen der Stimmberechtigten in die demokratischen Prozesse wiederherzustellen, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht dargelegt. Aus der Botschaft zum Bundesgesetz über die politischen Rechte geht hervor, dass es bei der Ausgestaltung des Rückzugsrechts massgeblich darum ging, dieses zu erleichtern und so die Dispositionsfreiheit der Initianten zu wahren (Botschaft vom 9. April 1975 zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975 I 1317, 1350 f.). In der Literatur wurde das Erfordernis einer zeitlichen Begrenzung damit begründet, dass man ansonsten unter Umständen bis kurz vor dem Abstimmungstag nicht wüsste, ob die Abstimmung überhaupt stattfindet (FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, S. 735 f. Fn. 91, vgl. auch CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020, Rn. 641). Dieser Zweck steht einer erneuten Gewährung des Rückzugsrechts im Fall der Aufhebung einer Abstimmung bis zur Festlegung eines zweiten Abstimmungstermins indessen nicht entgegen. Eine über den Wortlaut von Art. 73 Abs. 2 BPR hinausgehende Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Initianten lässt sich somit auch nicht mit dem Normzweck rechtfertigen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass das gesetzliche Rückzugsrecht, abgesehen von der erwähnten zeitlichen Begrenzung, nicht an Voraussetzungen geknüpft ist. Wohl ist mit der Bundeskanzlei davon auszugehen, dass sich der Rückzug einer Volksinitiative in der Regel mit geänderten rechtlichen oder politischen Verhältnissen erklären lässt, doch ist die rechtliche Gültigkeit des Rückzugs unabhängig von derartigen Gründen. Art. 73 BPR verlangt entsprechend weder von den Initianten, ihre Beweggründe offenzulegen, noch vom

BGE 147 I 206 S. 218

Bundesrat oder der Bundeskanzlei, diese Beweggründe zu überprüfen. Aus diesem Grund verstösst es auch nicht gegen Treu und Glauben, wenn sich die Initianten zunächst für ihre Initiative einsetzen und gegebenenfalls - wie hier - mit einer Stimmrechtsbeschwerde eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit geltend machen, später aber von ihrem Vorhaben Abstand nehmen.

3.7 Eine Berücksichtigung der genannten Auslegungselemente führt somit zum Schluss, dass es für eine Einschränkung des Rückzugsrechts im Sinne der Beschwerdeführer keine stichhaltigen Gründe gibt. Art. 73 Abs. 2 BPR ist somit entsprechend seinem Wortlaut auch nach Aufhebung einer Volksabstimmung und bis zur erneuten Festsetzung eines Abstimmungstermins durch den Bundesrat anwendbar. Das Initiativkomitee hatte deshalb das Recht, gestützt auf diese Bestimmung die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe" zurückzuziehen. Dieser Rückzug versties weder gegen Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 139 BV noch gegen den in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben.