

S. 18 / Nr. 7 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 74 I 18

7. Urteil vom 22. Januar 1948 i. S. Bühler gegen Kanton Zürich.

Regeste:

Beschwerde betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen;

Beschwerdefrist (Art. 85 lit. a, 86 Abs. 1 und 89 Abs. 1 OG);

Ein Stimmberechtigter, der sich durch die Formulierung der Abstimmungsfrage (hier: Verbindung zweier Gesetze in einer Vorlage) im Stimmrecht verletzt fühlt, muss den die Abstimmungsfrage festlegenden Hoheitsakt anfechten und kann nicht mehr im Anschluss an die Abstimmung Beschwerde führen.

Recours concernant les élections et votations cantonales, délai de recours (art. 85 lettre a, 86 al. 1 et 89 al. 1 OJ).

Un électeur qui s'estime lésé dans son droit de vote par la façon dont la question soumise au peuple est formulée (en l'espèce, réunion de deux lois dans un seul texte législatif) doit attaquer l'acte qui arrête l'objet de la votation et ne peut plus former recours une fois celle-ci intervenue.

Ricorso in materia di elezioni e votazioni cantonali; termine per ricorrere (art. 86, lett. a, 86 cp. I e 89 ch. 1 OGF).

Un elettore che si ritiene leso nel suo diritto di voto a motivo del modo in cui è formulata la questione sottoposta al popolo (in concreto, riunione di due leggi in un solo testo legislativo) deve impugnare l'atto che fissa l'oggetto della votazione e non può più ricorrere dopo la votazione.

Seite: 19

A. Am 10 Juli 1947 legte der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Kantonsrat den Entwurf eines «Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung» vor. Bei der Beratung im Kantonsrat wurde vorgeschlagen, zur Beschaffung der Mittel für den Kantonsbeitrag an die AHV die Erbschafts- und Schenkungssteuer zu erhöhen und die deshalb notwendigen Änderungen des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes dem Einführungsgesetz zur AHV beizufügen. Der Kantonsrat stimmte diesem Vorschlag am 15. Juli 1947 zu und genehmigte das «Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Abänderung des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer» in der Sitzung vom 28. Juli. Darauf setzte der Regierungsrat am 31. Juli die Volksabstimmung auf den 28. September fest und veröffentlichte diese Anordnung nebst dem Gesetzestext und einem Bericht dazu im kantonalen Amtsblatt vom 15. August.

Die Volksabstimmung vom 28. September ergab für das Gesetz 73,739 ja und 46,103 nein. Durch Beschluss vom 6. Oktober erklärte der Kantonsrat das Gesetz als vom Volke angenommen. Dieser Erwahrungsbeschluss wurde mit dem Abstimmungsergebnis im kantonalen Amtsblatt vom 7. Oktober veröffentlicht.

B. Am 6. November 1947 hat Nationalrat Dr. R. Bühler in Winterthur gestützt auf Art. 85 OG staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag:

a Das zürcherische Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Abänderung des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer sei aufzuheben, die Volksabstimmung über dieses Gesetz vom 28. September 1947 ungültig zu erklären und der Kanton Zürich anzuweisen, eine neue Volksabstimmung anzuordnen, in welcher der Gesetzes-Entwurf den Stimmberechtigten in zwei getrennten Vorlagen, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die AHV einerseits und Änderung des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes anderseits vorgelegt wird.

Eventuell seien nur die Bestimmungen über die Änderung des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer, nämlich § 15, 16 und 17 des angefochtenen Gesetzes aufzuheben».

Seite: 20

Der Beschwerdeführer erklärt, die Beschwerde richte sich dagegen, dass bei der Abstimmung zwei Gesetze verkoppelt worden seien. Die Verkoppelung sei ausschliesslich aus abstimmungstaktischen Erwägungen erfolgt und entbehre jeder sachlichen Begründung. Da dem Bürger über zwei völlig verschiedene Gesetze nur eine Frage vorgelegt worden sei, habe er nur entweder beide Gesetze annehmen oder beide Gesetze verwerfen können. Dadurch sei der Stimmberechtigte in der freien Ausübung des Stimmrechts beschränkt worden und der Volkswille nicht richtig zum Ausdruck gekommen. Die Verkoppelung verstosse gegen Art. 4 und 5 BV sowie gegen Art. 1 und 30 KV. Der Beschwerdeführer sei zur Beschwerde legitimiert einerseits als Bürger, dessen Stimmrecht durch die

unzulässige Verkoppelung zweier Gesetzesvorlagen beeinträchtigt worden sei, andererseits als Bürger, der von den Bestimmungen über die Erbschafts- und Schenkungssteuer betroffen werde.

C. Der Kantonsrat beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen. Zur Begründung des Antrags auf Nichteintreten wird geltend gemacht, der kantonale Instanzenzug sei nicht erschöpft, da das Ergebnis der Volksabstimmung innert 4 Tagen durch Beschwerde beim Kantonsrat hätte angefochten werden können. Ferner erhebe sich die Frage, ob die Beschwerde nicht schon gegen den Kantonsratsbeschluss vom 28. Juli 1947 hätte erhoben werden sollen, denn durch diesen Beschluss sei das Einführungsgesetz zur AHV mit der Novelle zum Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz verbunden und damit die vom Beschwerdeführer beanstandete Fragestellung an die Stimmberechtigten festgelegt worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Mit der Beschwerde wird, wie aus Antrag und Begründung klar hervorgeht, nicht geltend gemacht, das angefochtene Gesetz enthalte verfassungswidrige

Seite: 21

Bestimmungen, sondern es wird lediglich gerügt, dass über die beiden Teile des Gesetzes nicht getrennt abgestimmt wurde. Es handelt sich somit, auch soweit Art. 4 BV angerufen wird, um eine Abstimmungsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG. Das ergibt sich auch daraus, dass der Beschwerdeführer sich ausdrücklich auf diese Vorschrift stützt und seine Legitimation in erster Linie aus dem Stimmrecht herleitet. Er behauptet freilich, er werde auch als Steuerzahler durch das angefochtene Gesetz betroffen. Als solcher ist er aber wohl kaum legitimiert, sich wegen angeblicher Mängel im Abstimmungsverfahren zu beschweren (vgl. BGE 59 I 121). Wie dem auch sei, so ändert die Berufung des Beschwerdeführers auf seine Eigenschaft als Steuerzahler jedenfalls nichts daran, dass es sich um eine Abstimmungsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG handelt. Ebenso ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung, dass der Beschwerdeführer eventuell lediglich die Aufhebung der im angefochtenen Gesetz enthaltenen neuen Bestimmungen des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes beantragt, denn damit wird nicht verlangt, dass diese Bestimmungen als inhaltlich verfassungswidrig aufzuheben seien; vielmehr geht das Eventualbegehren gleich wie das Hauptbegehren der Beschwerde dahin, dass über diese Steuerbestimmungen getrennt abgestimmt werde.

2. Die beanstandete Beschränkung in der freien Ausübung des Stimmrechts durch angeblich unzulässige Vereinigung zweier Gesetze in einer einheitlichen Abstimmungsvorlage ist das Ergebnis der Beschlüsse des Kantonsrats vom 15. und 28. Juli 1947, durch welche dieser dem Einführungsgesetz zur AHV Bestimmungen über die Änderung des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes beigelegt und das Gesetz endgültig genehmigt hat. Das Bundesgericht hat die Frage, ob in einem solchen Falle die staatsrechtliche Beschwerde noch im Anschluss an die Volksabstimmung erhoben werden könne, bisher offen gelassen (nicht veröffentlichtes Urteil vom 22. Dezember

Seite: 22

1926 i. S. Stuber; Urteil vom 12. Juni 1931 i. S. Deutsch [BGE 57 I 184 ff.], nicht veröffentlichte Erw. 1). Die Frage ist zu verneinen. Die Schlussabstimmung des Kantonsrats über das angefochtene Gesetz war ein verbindlicher staatlicher Hoheitsakt, durch den über die den Stimmberechtigten zu unterbreitende Frage endgültig und damit im Sinne von Art. 86 Abs. 1 OG letztinstanzlich entschieden wurde. Die Stimmberechtigten hatten zur Formulierung der Abstimmungsfrage nicht mehr Stellung zu nehmen, sondern sich lediglich über deren Bejahung oder Verneinung zu äussern. Sofern jene Formulierung die freie Ausübung des Stimmrechts beeinträchtigt haben sollte, wie der Beschwerdeführer behauptet, so wäre dies der Fall gewesen ohne Rücksicht auf den Ausgang der Volksabstimmung. Infolgedessen konnte wegen solcher Beeinträchtigung nur der Beschluss des Kantonsrates und nicht mehr das von den Stimmberechtigten angenommene Gesetz angefochten werden. Diese Lösung ist auch sachlich gerechtfertigt. Es wäre stossend, wenn ein Stimmberechtigter, der sich durch die Formulierung der Abstimmungsfrage oder andere, der Abstimmung vorausgehende und sie betreffende Anordnungen (vgl. BGE 49 I 328 /9) in seinem Stimmrecht verletzt fühlt, mit der Geltendmachung des Mangels bis nach der Volksabstimmung zuwarten könnte; vielmehr erscheint es geboten, sofort gegen diese Anordnung Beschwerde zu führen, damit der Mangel womöglich noch vor der Abstimmung behoben werden kann und diese nicht wiederholt zu werden braucht (vgl. BGE 69 I 16, wo aus ähnlichen Erwägungen entschieden wurde, der Entscheid über die Zusammensetzung des Gerichts Abweisung eines Rekursionsbegehrens müsse direkt und könne nicht mehr mit dem Endurteil über die Sache angefochten werden).

Die vom Beschwerdeführer beanstandete Formulierung der Abstimmungsfrage ist den Stimmberechtigten zuerst durch die Veröffentlichung des Gesetzes und des Abstimmungsdatums im kantonalen Amtsblatt vom

Seite: 23

15. August 1947 und dann durch die gemäss Art. 30 letzter Absatz der Kantonsverfassung spätestens am 29. August erfolgte Zustellung der Abstimmungsvorlage kundgemacht worden. An welchem dieser beiden Daten die Frist zur staatsrechtlichen Beschwerde zu laufen begann, kann offen bleiben, da die vorliegende, erst am 6. November 1947 eingereichte Beschwerde auf jeden Fall verspätet ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten