

BGE 30 I 325

Bundesgericht (BGE), 1904-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_30_I_325

FR: ATF 30 I 325

IT: DTF 30 I 325

Volltext

I. Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden. — Abus de compétence des autorités cantonales. 57. Urteil vom 4. Mai 1904 in Sachen Morger und Sutermeister gegen Großen Rat des Kantons Aargau. Rekurs gegen ein grossrätliches, der Volksabstimmung unterbreitetes (und in dieser angenommenes) Steuerdekret (Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer für längere Zeit als für ein Verwaltungsjahr). — Legitimation zum Rekurse, Art. 178 Ziff. 2 06 Kompetenz des Bundesgerichtes, Art. 189 Abs. 3, 178 Ziff. 1 eod. Art. 25 lit. c arg. KV; Art. 27, 33 lit. c eod. A. Unterm 29. Dezember 1903 faßte der Große Rat des Kantons Aargau in Anwendung von Art. 25 lit. c der Verfassung“ folgenden einstimmigen Beschluß: „§ 1: In den Verwaltungsjahren 1904, 1905, 1906 und 1907 wird eine besondere, direkte staatliche Viertelssteuer bezogen. § 2. Über den Ertrag dieser Steuer ist gesonderte Rechnung zu führen und es ist derselbe ausschließlich für die Ausgaben des Staates auf dem Gebiete des Kranken- und Armenwesens zu verwenden. Die Beiträge des Staates an das Armenwesen der Gemeinden sollen von bisher zirka 8000 Fr. aus jährlich mindestens 45,000 Fr. erhöht werden. § 3. Dieser Beschluß ist der Volksabstimmung zu unterbreiten und soll nach der Annahme in derselben vom Regierungsrate vollzogen werden.“ Die Verfassungsbestimmung, auf die der Beschluß Bezug nimmt, lautet: Art. 25: Der Genehmigung des Volkes sind folgende Erlasse des Großen Rats zu unterstellen: c) „Beschlüsse, die für ein Verwaltungsjahr den Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer anordnen, wobei jeweilen die Verwendung dieses Mehrbedarfs genau zu bezeichnen und zu begründen ist.“ Nach Art. 33 litt. d K kann nämlich der Große Rat eine direkte halbe Staatssteuer von sich aus bewilligen. Mit dem Ausdruck „halbe Steuer, Viertelsteuer wird der entsprechende Bruchteil der einfachen Staatssteuer im Sinne des Staatssteuergesetzes von 1865 bezeichnet. In der Volksabstimmung vom 21. Februar 1904 wurde der erwähnte Großratsbeschluß mit rund 4000 Stimmen Mehrheit angenommen. B. Gegen diesen Großratsbeschluß haben Robert Morger und Hermann Sutermeister, beide in Zofingen, die für sich als stimmberechtigte Kantonsbürger und zugleich im Namen und Auftrag der aargauischen Grütli- und Arbeitervereine zu handeln erklären, unterm 26. Februar 1904 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht erhoben, mit dem Antrag, es sei der Beschluß aufzuheben. In der Begründung wird ausgeführt, der angefochtene vom Volke angenommene Großratsbeschluß stehe in Widerspruch mit Art. 25 litt. K, nach welcher Bestimmung der Große Rat nur für jeweilen ein Verwaltungsjahr den Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer anordnen und auch nur einen also beschränkten Beschluß der Volksabstimmung unterbreiten dürfe. Dies ergebe sich zwingend aus dem klaren Wortlaut der Verfassung, da unter Verwaltungsjahr nur ein Rechnungsjahr und nicht etwa eine vierjährige Verwaltungsperiode verstanden werden könne. Ferner spreche hiefür die Erwägung, daß der Große Rat die Amtsdauer des gegenwärtigen laufe anfangs 1905 ab —, der nach Art. 27 KV im Namen des Volkes die höchste Gewalt ausübe, nach Art. 33 litt. f

eine einmalige Ausgabe für einen bestimmten Zweck nur bis 250,000 Fr. und eine jährlich wiederkehrende neue Ausgabe nur bis 250,000 Fr. beschließen, also keine über die Grenzen seiner Amtsdauer hinaus verbindlichen finanziellen Beschlüsse fassen können. Überhaupt liegt es in der Natur der Sache, daß der jeweiligen amtierende Große Rat, dem die Entscheidung über das jährliche Budget und die jährliche Staatsrechnung zustehe, vom Volke nur für ein Rechnungsjahr die Bewilligung einer Mehrsteuer verlangen könne, zumal gerade aus dem Budget eines Jahres folge, ob eine Mehrsteuer erforderlich sei oder nicht. Mit dem angefochtenen Beschluß habe also der Große Rat über seine Amtsdauer erheblich hinaus gegriffen, und es sei nun den stimmberechtigten Einwohnern die Gelegenheit genommen worden, sich auch in den Verwaltungsjahren 1905 bis 1907 über die allfällige Bewilligung einer Mehrsteuer auszusprechen. Es könne den Rekurrenten auch nicht entgegengehalten werden, daß der angefochtene Großratsbeschluß die Sanktion des Volkes erhalten habe; denn einerseits sei es die Pflicht des Großen Rates, nur verfassungsmäßige Beschlüsse der Volksabstimmung zu unterstellen, und sei andererseits auch das Volk an die Verfassung gebunden. Demgemäß wird beantragt: „1. Es sei zu erkennen, daß gemäß der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 25 c der aargauischen Staatsverfassung der aargauische Große Rat „nur befugt sei, für ein Verwaltungsjahr und nicht für vier „Verwaltungsjahre den Bezug einer erhöhten Staatssteuer zu beschließen; 2, es sei demgemäß zu verfügen: die über den angefochtenen Großratsbeschluß den 21. Februar 1904 stattgefundenen Volksabstimmung sei als verfassungswidrig soweit aufgehoben, „als der Große Rat in seinem Beschluß seine verfassungsmäßige „Kompetenz überschritten habe, und sei die erfolgte Annahme „demzufolge nur für die Annahme der erhöhten Staatssteuer pro 1904 als rechtsgültig und verbindlich anzuerkennen, im übrigen „aber, als in ihrer Grundlage und demnach in der Wirkung, als „verfassungswidrig erklärt und aufgehoben.“ C. Für den Großen Rat des Kantons Aargau hat der Regierungsrat den Antrag auf Abweisung des Rekurses im wesentlichen wie folgt begründet: Die Rekurrenten seien zwar als stimmberechtigte Einwohner, nicht aber als Vertreter der aargauischen Arbeiterpartei zum Rekurs legitimiert. Bei der Frage, ob der angefochtene Beschluß Art. 25 lit. c KV verletze, sei nach

der Praxis des Bundesgerichts auf die Auslegung der Verfassung durch die oberste kantonale Behörde Rücksicht zu nehmen, zumal dann, wenn diese Auslegung auch noch durch das Volk sanktioniert worden sei. Nun könne der von den Rekurrenten aufgestellte Satz, die Bürger hätten ein Recht darauf, daß Beschlüsse über Erhöhung der Staatssteuer jeweils nur für ein Jahr gefaßt würden und der angefochtene Beschluß verletze daher ihre staatsbürgerlichen Rechte, aus jener Verfassungsbestimmung unmöglich hergeleitet werden. Art. 25 K enthalte nämlich die Ausnahmen von der in Art. 27 aufgestellten Regel, daß der Große Rat die höchste Gewalt ausübe und sage in litt. c daher nur, daß ein Beschluß des Großen Rates über Steuerhöhung, auch wenn er bloß für ein Verwaltungsjahr gelten solle, dem Volke unterbreitet werden müsse. Aber nirgends sei normiert, daß der Große Rat solche Beschlüsse nicht auch für mehrere Verwaltungsjahre fassen und dem Volke vorlegen könne. Diese Auslegung folge auch notwendig aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung. Nach dem ausgedehnten Finanzreferendum nämlich, das vom Jahre 1870 an gegolten habe, habe das Volk die Staatssteuer auf 4 Jahre, d. h. auf die Dauer einer Verwaltungsperiode zu bewilligen gehabt. Die Verfassung von 1885 habe das Finanzreferendum wegen der ungünstigen damit gemachten Erfahrungen eingeschränkt auf Fälle, wo über eine halbe Staatssteuer erhoben werden solle, und habe es zweifellos nicht noch durch Anordnung jährlicher Abstimmungen ausdehnen wollen, wie denn auch in den

Beurteilungen des Verfassungsrats kein Wort gefallen sei, das für die Auslegung der Rekurrenten sich verwerten ließe. Schon im Jahre 1901 habe der Große Rat einen Steuerbeschluß für zwei Jahre (der dann allerdings vom Volke verworfen worden sei) gefaßt, ohne daß von irgend einer Seite Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Vorgehens geäußert worden wären. Es könne somit keine Rede davon sein, daß das Volk in der Verfassung sich selber in dem Sinne habe binden wollen, daß es eine Steuererhöhung jeweilen nur für ein Jahr annehmen könne. Die im fernern von den Rekurrenten für die entgegenstehende Auffassung ins Feld geführten Argumente, daß der amtierende Große Rat zumal in finanziellen Fragen keine über die Amtsdauer hinauswirkenden Beschlüsse fassen könne, und daß, weil alljährlich Budget und Staatsrechnung festgestellt würden, auch nur von Jahr Jahr die Steuer dekretiert werden könne, bedürften keiner ernstlichen Widerlegung. Es wird sodann darauf hingewiesen, daß die Verfassungsauslegung der Rekurrenten die Lösung wichtiger staatlicher Aufgaben äußerst erschweren oder geradezu verunmöglichen würde, indem bei ihr die Sicherstellung der auf mehrere Jahre zu verteilenden Mittel in vielen Fällen gefährdet wäre. Schließlich wird des näheren auseinandergesetzt, daß die bescheidene, auf vier Jahre festgelegte Steuererhöhung angesichts der Finanzlage des Kantons unumgänglich notwendig gewesen sei, um dringende Aufgaben des Staates auf dem Gebiete der Krankenpflege und des Armenwesens — Erweiterung der Heil- und Pflegeanstalt Königsfelden, Unterstützung von bestehenden oder zu errichtenden Bezirks- und Kreisspitälern nach Art. 85 Abs. 2 K, Entlastung der Gemeinden im Armenwesen durch staatliche Beiträge — lösen. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Die Rekurrenten sind als stimmberechtigte aargauische Kantonseinwohner zur vorliegenden Beschwerde wegen Verletzung staatsbürgerlicher Rechte zweifellos legitimiert. Ob sie es auch als Vertreter der aargauischen Grütli- und Arbeitervereine sind, kann, da ohnehin auf den Rekurs einzutreten ist, dahingestellt bleiben. Andererseits ist das Bundesgericht zur Behandlung der Beschwerde kompetent. Zwar wird nach dem ganzen Inhalt der Rekurschrift nicht nur das Vorgehen des Großen Rats, sondern namentlich der vom Volke angenommene Steuerbeschluß angefochten, und es geht der Hauptrekursantrag auf Aufhebung eines in kantonaler Abstimmung angenommenen Erlasses. Da aber nicht etwa das Abstimmungsverfahren nach seiner formellen Seite als verfassungswidrig gerügt, sondern der Steuerlaß seinem Inhalt nach angegriffen wird, weil er sich nach der Verfassung zur Volksabstimmung überhaupt nicht geeignet habe, so fällt die Beschwerde nicht nach Art. 189 Abs. 3 OG in den Kompetenzkreis der politischen Bundesbehörden, sondern nach Art. 178 Ziff. 1 ibid. in denjenigen des Bundesgerichts. 2. Die Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen Steuerbeschlusses

hängt von der Frage ab, ob nach Art. 25 lit. c KV der Bezug von mehr als einer halben direkten Staatssteuer für eine längere Zeitdauer als ein Verwaltungsjahr durch vom Volk genehmigten Großratsbeschluß angeordnet werden kann, oder - das ist die unausgesprochene Konsequenz der Auffassung der Rekurrenten - ob hiezu nicht vielmehr ein Gesetz, für das Art. 35 K zweimalige Beratung durch den Großen Rat vorschreibt, erforderlich ist; denn daß eine Festlegung des Steuerfußes (über eine Steuer) für mehrere Jahre in Gesetzesform jedenfalls verfassungsmäßig zulässig ist, steht außer allem Zweifel und ist auch von den Rekurrenten nicht (wenigstens nicht ausdrücklich) bestritten worden. Nun kann die Antwort auf jene Frage, sobald der Blick nicht lediglich an den Worten in Art. 25 lit. c, „für ein Verwaltungsjahr, haften bleibt, nach dem Zusammenhang und Zweck der Bestimmung nicht zweifelhaft sein. Nach Art. 27 K übt der Große Rat im Namen des Volkes die höchste Gewalt aus, soweit diese nicht ausdrücklich dem Volke vorbehalten ist.

Wenn nun Art. 25 diese Vorbehalte aufzählt, so leuchtet ein, daß damit, wie der Regierungsrat zutreffend hervorhebt, die Stellung des Großen Rates gegenüber dem Volke als dem Träger der höchsten Gewalt abgegrenzt, nicht aber dem letztern in Bezug auf den Inhalt der von ihm zu genehmigenden Erlasse Schranken auferlegt werden sollten. Was sodann speziell litt. c betrifft, so steht diese Bestimmung außerdem in Zusammenhang mit Art. 33 litt. d K, wonach die Bewilligung einer direkten halben Staatssteuer in der endgiltigen Kompetenz des Großen Rates liegt. Es ist daher anzunehmen, daß mit dem Passus: „für ein Verwaltungsjahr in litt. c Steuerbeschlüsse nicht als jeweiligen bloß für ein Verwaltungsjahr zulässig erklärt sein sollten, sondern betont werden will, daß die Mehrsteuer, auch wenn sie nur für ein Verwaltungsjahr vorgesehen ist, der Genehmigung des Volkes bedarf, wobei allerdings jener Passus als überflüssig erscheint, da die Anordnung einer Mehrsteuer für eine Zeitperiode unter einem Verwaltungsjahr doch wohl ausgeschlossen ist. Diese Auslegung der Verfassung ergibt sich ferner mit Notwendigkeit aus der weitem Vorschrift in litt. c, nach welcher die Verwendung des Mehrbedarfs an Steuern im betreffenden Beschluß genau zu bezeichnen und zu begründen ist und das Volk demnach mit der Anordnung der Steuer auch die Art der Verwendung genehmigt. Der Verfassung liegt hier offensichtlich der Gedanke zu Grunde, daß die Mehrsteuer namentlich für außerordentliche Staatszwecke zu erheben sei. Es ist aber klar, daß solche außerordentliche Staatsaufgaben regelmäßig nicht in einem Verwaltungsjahr und nicht mit den durch eine einmalige Steuer aufgebrauchten Mitteln gelöst werden können, sondern daß die erforderlichen Mittel durch eine Reihe von Jahren hindurch sichergestellt werden müssen. Dies wäre nun unmöglich, wenn nach der Auffassung der Rekurrenten die Mehrsteuer (wenigstens durch Beschluß im Sinn von Art. 25 litt. c) nur jeweils für ein Jahr angeordnet werden dürfte, und es würde danach, obgleich Art. 25 lit. c in erster Linie die Lösung außerordentlicher Staatsaufgaben im Auge hat, doch nach dieser Bestimmung die unumgänglich notwendige Sicherstellung der erforderlichen Mittel nicht gestattet sein. Eine Auslegung, die zu einer solchen Konsequenz führt, müßte gewiß selbst dann verworfen werden, wenn sich, was nicht der Fall ist (s. stenogr. Bericht über die Verhandlungen des Verfassungsrats 1884/1885) aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung irgendwelche Momente dafür herleiten ließen. Diesen Erwägungen gegenüber vermögen die Argumente der Rekurrenten, die übrigens folgerichtig auch gegen die Zulässigkeit einer gesetzlichen Festlegung der Mehrsteuer auf mehrere Jahre sprechen würden, nicht auszukommen. Der Satz, daß der aargauische Große Rat, namentlich auf dem Gebiete des Finanzwesens, keine über seine Amtsdauer hinaus wirkenden Beschlüsse fassen könne, ist selbstverständlich nicht haltbar, und zudem steht hier nicht sowohl die Befugnis des Großen Rates, sondern diejenige des Volkes, die Mehrsteuer für mehrere Jahre durch bloßes Dekret zu beschließen, in Frage. Ebenso wenig kann für die Auslegung des Art. 25 lit. c die Tatsache irgendwie verwertet werden, daß der Große Rat alljährlich über den Voranschlag zu entscheiden und die Staatsrechnung zu genehmigen hat (Art. 33 litt. h und i KV); denn es ist nicht einzusehen, wieso ihm die Erfüllung dieser Pflicht, dadurch daß der Steuerfuß für mehrere Jahre normiert ist, verunmöglicht oder erschwert sein soll.

Nach diesen Ausführungen muß anerkannt werden, daß die dem angefochtenen Erlaß zu Grunde liegende und durch Volksabstimmung sanktionierte Auslegung des Art. 25 lit. c KV im Gegensatz zu derjenigen der Rekurrenten mit Sinn und Geist der Verfassung durchaus im Einklang steht, weshalb der Rekurs abzuweisen ist. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Der Rekurs wird abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.