

BGer 1P.178/2002 vom 9. August 2002

Bundesgericht, 2002-08-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.178_2002

FR: TF 1P.178/2002 du 9 août 2002

IT: TF 1P.178/2002 del 9 agosto 2002

Regeste

Politische Rechte

Erwägungen

E. 1.1

Die staatsrechtliche Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen ist grundsätzlich zulässig (Art. 85 lit. a OG). Sie setzt die Erschöpfung eines allfälligen kantonalen Instanzenzugs voraus (Art. 86 Abs. 1 OG). Gemäss § 16 IRG kann der Entscheid des Grossen Rates über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Initiative beim kantonalen Verfassungsgericht angefochten werden. Vorliegend geht es indessen nicht um die (unbestrittene) Zulässigkeit der Initiative, sondern um die Ansetzung der Abstimmung, so dass § 16 IRG keine Anwendung findet. Sodann kann gemäss § 81 Abs. 1 lit. b des Gesetzes vom 21. April 1994 über Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen erhoben werden (Wahl- und Abstimmungsbeschwerde). Diese Beschwerdemöglichkeit bezieht sich offensichtlich nicht auf den Entscheid über die Ansetzung einer Volksabstimmung, zumal dieser Entscheid vom Grossen Rat ausgeht und schon daher nicht der Beschwerde an den Regierungsrat unterliegen kann. Der angefochtene Entscheid ist damit kantonal letztinstanzlich, so dass die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist.

E. 1.2

Die Beschwerdeführer, welche zusammen das Initiativkomitee bilden, sind im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigt und damit zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG legitimiert (Art. 88 OG ; BGE 121 I 252 E. 1b, 357 E. 2a).

E. 1.3

Die Beschwerde ist innert 30 Tagen seit dem angefochtenen Beschluss oder der angefochtenen Handlung einzureichen (Art. 89 OG ; BGE 121 I 138 E. 1, 291 E. 1b, 357 E. 2c). Die am 2. April 2002 der Post übergebene Beschwerde ist rechtzeitig erhoben worden, unabhängig davon, ob als Festsetzung des Abstimmungstermins der Beschluss des Grossen Rates vom 20. März 2002 oder der Beschluss des Regierungsrates vom 26. März 2002 betrachtet wird. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

E. 1.4

In Bezug auf den Beschwerdegegenstand ist festzustellen, dass die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG - anders als die eigentliche Verfassungsbeschwerde nach Art. 84 Abs. 1 OG - nicht nur gegen Erlasse und Verfügungen ergriffen werden kann, sondern auch

gegen Realhandlungen wie beispielsweise Inhalt oder Gestaltung von Stimmzetteln oder Abstimmungserläuterungen oder behördliche Äusserungen und Beeinflussungsversuche im Vorfeld von Abstimmungen (BGE 121 I 1 E. 5a, 252 E. 1b, s. auch 128 I 34 E. 1b; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 153 f.). Für die Stimmrechtsbeschwerde gilt aber wie für die andern staatsrechtlichen Beschwerden, dass sie einen Antrag und eine Begründung enthalten muss (Art. 90 Abs. 1 OG). Auch wenn nicht Verfügungen, sondern Realhandlungen im Zusammenhang mit Abstimmungen angefochten werden, muss aus der Beschwerdeschrift hervorgehen, was angefochten ist bzw. welche Akte aufgehoben werden sollen (BGE 114 Ia 395 E. 4; vgl. auch BGE 121 I 1 E. 5a und 138 E. 1, 118 Ia 415 E. 2a). Die in der Beschwerdeschrift gestellten Anträge definieren den Verfahrensgegenstand. In einem gemäss Art. 93 Abs. 2 OG angeordneten zweiten Schriftenwechsel können nur Beschwerdeergänzungen vorgebracht werden, zu denen die Vernehmlassungen der kantonalen Behörden Anlass gegeben haben; hingegen kann nicht der Beschwerdegegenstand nachträglich erweitert werden (BGE 125 I 71 E. 1d/aa S. 77). In der Beschwerde vom 2. April 2002 haben die Beschwerdeführer den Antrag gestellt, die Beschlüsse des Grossen Rates vom 20. März 2002 und des Regierungsrates vom 26. März 2002 aufzuheben und gestaffelte Abstimmungen anzuordnen. In der Beschwerdeergänzung vom 22. Mai 2002 und der weiteren Eingabe vom 28. Mai 2002 kritisieren sie zudem die Abstimmungserläuterungen und publik gemachte Aussagen des Finanzdirektors. Diese Kritik betrifft nicht direkt die Frage, ob über die Vorlagen gleichzeitig abgestimmt werden soll, und sie führt - selbst wenn sie berechtigt sein sollte - auch nicht notwendigerweise zu einer zeitlich getrennten Abstimmung. Vielmehr hätte sie allenfalls zur Konsequenz, dass die unter dem Eindruck der unzutreffenden Äusserungen stehende Abstimmung über die betreffende Vorlage zu verschieben oder aufzuheben wäre (BGE 114 Ia 427 E. 7a S. 446 f.). Ein solcher Antrag hätte an sich mit den Eingaben vom 22. und 28. Mai 2002 fristgerecht gestellt werden können, da die kritisierten Äusserungen erst anfangs Mai bzw. am 24. Mai 2002 erfolgt sind. Indessen enthalten diese beiden Eingaben keinen derartigen Antrag. Die Beschwerdeergänzung vom 22. Mai 2002 wiederholt die Kritik, die gleichzeitige Vorlage der beiden Initiativen überfordere die Stimmberechtigten. Sodann kritisiert sie die Erläuterungen. Sie schliesst mit dem Absatz: "Auf Grund dieser Punkte sind wir der festen Auffassung, dass gemäss dem Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991, § 26, die im Gesetz vorgesehene Grundregel angewendet werden sollte. Demzufolge wäre die zuerst eingereichte Initiative den Stimmberechtigten zuerst zur Abstimmung zu unterbreiten. Dies kann sehr wohl mit einem regierungsrätlichen Gegenvorschlag, unterstützt durch verständliche und aussagekräftige Erläuterungen, erfolgen." In der Eingabe vom 28. Mai 2002 kritisieren die Beschwerdeführer eine angeblich unrichtige Äusserung des Finanzdirektors bezüglich der Initiative "zur Reduktion der Steuerunterschiede im Kanton Basel-Stadt" und bedauern, dass von regierungsrätlicher Seite versucht werde, den Stimmbürger auf diese Weise zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu veranlassen. Das Schreiben schliesst mit dem Abschnitt: "Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Prüfung unseres Anliegens, die beiden Initiativen nacheinander zur Abstimmung zu bringen. Wir sind mehr denn je der Ansicht, dass ein schrittweises Verfahren in dieser anspruchsvollen und weitreichenden Fragestellung, unterstützt durch aussagekräftige und verständliche Erläuterungen seitens der Regierung, die Transparenz für den Stimmbürger erhöhen wird." In beiden Eingaben wird somit nach wie vor bloss ein schrittweises Vorgehen beantragt; verständliche und aussagekräftige Erläuterungen werden einzig im Zusammenhang mit der angestrebten

getrennten Abstimmung verlangt. Ein Antrag auf Verschiebung bzw. Aufhebung der Abstimmung allein wegen der angeblich irreführenden Information, unabhängig von der Frage der Gleichzeitigkeit, kann in diesen Eingaben indes nicht erblickt werden. Damit ergibt sich, dass Beschwerdegegenstand einzig die Frage der gleichzeitigen Abstimmung ist, nicht aber die Frage, ob die kritisierten Äusserungen in den Erläuterungen und den Aussagen des Finanzdirektors zu einer Aufhebung der Abstimmung führen können. Im Übrigen wäre angesichts des deutlichen Abstimmungsergebnisses auch bei gewissen Mängeln eine Aufhebung der Abstimmung kaum in Betracht zu ziehen (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3b).

E. 2

Die übrigen Initiativen sind in der Reihenfolge ihres Eingangs zu behandeln und den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Die Behandlungsfrist gemäss § 25 läuft in diesem Fall jeweils frühestens ein Jahr nach der Volksabstimmung über die zuletzt behandelte Initiative ab. Beschliesst der Grosse Rat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen oder lässt er sich auf eine unformulierte Initiative ein, so verlängert sich diese Frist um ein Jahr.

E. 2.1

Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 128 I 34 E. 1g, 124 I 107 E. 5a, 121 I 334 E. 2b).

E. 2.2

§ 26 IRG lautet wie folgt: 1 Sind mehrere den gleichen Gegenstand betreffende Initiativen eingereicht worden, so ist vorweg die zuerst eingereichte Initiative durch den Grossen Rat zu behandeln und den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

E. 2.3

Die Initiative zur "Reduktion der Steuerunterschiede im Kanton Basel-Stadt" und die Initiative "Stopp der Steuerspirale" betreffen beide das kantonale Steuergesetz. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrem Inhalt und in ihrer Zielsetzung: Die unformulierte Initiative zur "Reduktion der Steuerunterschiede" will die Unterschiede in der steuerlichen Belastung zwischen der Stadt Basel und den Landgemeinden Riehen und Bettingen auf maximal 5 % begrenzen, befasst sich aber nicht mit der absoluten Höhe der Steuern. Sie lässt sich auf verschiedene Arten umsetzen, indem beispielsweise die Steuerbelastung für Steuerpflichtige in der Stadt Basel reduziert oder diejenige für Steuerpflichtige in den Landgemeinden erhöht wird. Die Initiative "Stopp der Steuerspirale" verlangt demgegenüber eine Reduktion der Einkommens- und Vermögenssteuer sowie einen höheren Kinderabzug, betrifft aber nur die Kantonssteuer und ändert nichts an der besonderen Steuersituation für die Landgemeinden, in denen die Kantonssteuer nach der bisherigen Regelung nur zu 50 %, dafür zusätzlich noch eine Gemeindesteuer erhoben wird. Nach dem Gesagten betreffen die zwei Initiativen nicht die selbe Frage. Sie lassen sich gleichzeitig umsetzen, ohne dass sich ein Widerspruch ergibt: Werden beide Initiativen angenommen, wird zwar der Spielraum für eine Umsetzung der Initiative zur "Reduktion der Steuerunterschiede" etwas geringer. Da es sich dabei aber um eine unformulierte Initiative handelt, kann auch in diesem Fall dem Anliegen der Initiative ohne weiteres

Rechnung getragen werden. Da die zwei Initiativen somit nicht den gleichen Gegenstand aufweisen (vgl. auch BGE 113 Ia 46 E. 6b), steht § 26 Abs. 1 IRG einer gleichzeitigen Abstimmung nicht entgegen.

E. 2.4

Die beiden Gegenvorschläge des Grossen Rates sind freilich aufeinander abgestimmt und betreffen teilweise die gleichen Paragraphen des Steuergesetzes. Insbesondere ist der Gegenvorschlag zur Initiative zur "Reduktion der Steuerunterschiede" im Unterschied zur Initiative selber ausformuliert und enthält einen konkreten Vorschlag zur Umsetzung. Trotzdem lassen sich auch die beiden Gegenvorschläge je getrennt annehmen oder ablehnen, ohne dass ein widersprüchliches Ergebnis entstünde. Ebenso wenig ergibt sich ein Widerspruch, wenn bei der ersten Vorlage die Initiative, bei der zweiten aber der Gegenvorschlag angenommen wird oder umgekehrt. Für den Fall der Annahme der Initiative "Stopp der Steuerspirale" und des Gegenvorschlags zur Initiative zur "Reduktion der Steuerbelastung" hat der Grosse Rat in Ziffer II dieses Gegenvorschlags Vorkehren getroffen, um die sonst entstehende ungewollte Kumulation der Steuerreduktion zu vermeiden.

E. 2.5

Selbst wenn § 26 Abs. 1 IRG über seinen Wortlaut hinaus nicht nur für Initiativen, sondern auch für Gegenvorschläge Geltung hätte und die beiden vorliegenden Gegenvorschläge als (teilweise) den gleichen Gegenstand betreffend betrachtet würden, wäre das Vorgehen des Grossen Rates nicht zu beanstanden: § 26 Abs. 3 IRG erlaubt nämlich, dass auch Begehren, die den selben Gegenstand betreffen, gleichzeitig dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden können, wenn dadurch der Wille des Grossen Rates und des Volkes besser zum Ausdruck gebracht werden können. Dies ist vorliegend der Fall: Da der ausformulierte grossrätliche Gegenvorschlag zur unformulierten Initiative zur "Reduktion der Steuerunterschiede" auf den Gegenvorschlag zur anderen Initiative abgestimmt ist, erscheint es sinnvoll, über alle Vorlagen gleichzeitig abzustimmen. Dies erlaubt den Stimmberechtigten, die Steuererleichterungen und die dadurch entstehenden Steuerausfälle bei allen denkbaren Abstimmungsvarianten gesamtheitlich zu beurteilen und die bevorzugte Variante zu wählen. Das Vorgehen des Grossen Rates erlaubt, uneingeschränkt alle Fragen zu beantworten. Die Anordnung einer gleichzeitigen Abstimmung liegt ohne weiteres innerhalb des Ermessensrahmens, welchen § 26 Abs. 3 IRG dem Grossen Rat einräumt.

E. 3

Die Beschwerdeführer rügen ferner, beim Gegenvorschlag zu ihrer Initiative handle es sich nicht um einen Gegenvorschlag im Sinne des Gesetzes, da er nur eine zeitlich befristete Reduktion für den städtischen Steuerzahler vorsehe. Die Rüge ist offensichtlich unbegründet: Es ist gerade der Sinn eines Gegenvorschlags, dass er auf die von der Initiative aufgeworfene Fragestellung eine andere Antwort gibt als die Initiative und dass er damit den Stimmberechtigten eine echte Alternative einräumt (BGE 113 Ia 46 E. 5a; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 362 und 853). Vorliegend bezweckt der Gegenvorschlag gleichermassen wie die Initiative, den Unterschied in der Steuerbelastung zwischen der Stadt und den Landgemeinden zu reduzieren. Die vom Gegenvorschlag angestrebte Reduktion ist einerseits geringer als die Initiative verlangt; andererseits ist die Erhöhung der Kantonssteuern in den Landgemeinden von 50 auf 60 %

bis ins Jahr 2007 befristet (§ 242a lit. a in der Fassung des Gegenvorschlags), dies jedoch in der Annahme, dass die Gemeinden bis dann in gleichem Umfang zusätzliche Aufgaben übernehmen, was eine Erhöhung der Gemeindesteuern zur Folge hätte. Wohl ist diese Aufgabenübertragung noch nicht festgelegt, doch ändert dies nichts daran, dass der Gegenvorschlag die gleiche Frage (mit anderer Antwort) behandelt wie die Initiative, zumal auch diese ja keine konkreten Massnahmen zur Umsetzung der von ihr verlangten Zielsetzung enthält.

E. 4

Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Praxisgemäss werden bei Stimmrechtsbeschwerden keine Kosten erhoben (BGE 113 Ia 43 E. 3). Hingegen haben die unterliegenden Beschwerdeführer dem obsiegenden, anwaltlich vertretenen Komitee "Stopp der Steuerspirale" unter solidarischer Haftbarkeit eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 Abs. 2 und 5 in Verbindung mit Art. 156 Abs. 7 OG).

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