

### III. POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

#### DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

##### 22. Urteil vom 13. Mai 1922

##### i. S. Wälchli und Genossen gegen Bern.

Befugnis des bernischen Grossen Rates, ein einheitliches, teils in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, teils als blosser Anregung gestelltes Initiativbegehren zurückzuweisen. Prüfung der Frage der Einheitlichkeit eines konkreten, aus mehreren Teilen bestehenden Initiativvorschlages.

A. — Im Jahre 1921 wurde der Staatskanzlei des Kantons Bern eine « Initiative für Abänderung des kantonalen Steuergesetzes vom 7. Juli 1918 » mit folgenden « Begehren » eingereicht: « I. In Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Das Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Juli 1918 erhält in den Art. 19, 20, 22, 25, 40 und 42 folgenden Wortlaut: .... Diese Abänderungen treten auf 1. Januar 1922 in Kraft. II. In Form der einfachen Anregung. In Art. 32 des kantonalen Steuergesetzes vom 7. Juli 1918 ist der Beginn der Zuschlagsteuer-Skala auf den Einheitsansatz des Art. 31 zu beziehen und zwar in der Weise, dass ein Steuerzuschlag erst eintritt, wenn der Einheitsansatz der gesamten Staatssteuer 75 Fr. übersteigt und die Skala ist in der Weise auszugestalten, dass dadurch der durch die vermehrten Abzüge nach Abschnitt 1 dieses Initiativbegehrens entstehende Ausfall gedeckt wird. III. Die Initianten ermächtigen das Aktionskomitee, die Initiative zu Gunsten eines Vorschlages von anderer Seite zurückzuziehen, wenn diese die von den Initianten verfolgten Interessen in vorteilhafterer Weise zu wahren vermag. » Bei den unter Ziff. II angeführten « vermehrten Abzügen nach Abschnitt I » handelt es sich um eine Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums oder um

andere Einschränkungen der Steuerleistungen. Der Grosse Rat des Kantons Bern entschied am 29. September 1921, dass die Initiative nicht zustandegekommen sei, indem er erklärte: « ... die Initiative entspricht nicht den formellen Erfordernissen des Art. 9 der Staatsverfassung, indem eine Verbindung der Formen der einfachen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes in der nämlichen Initiative dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 der Verfassung und der Natur der beiden Arten der Initiative widerspricht. » Der Entscheid stützt sich auf einen Bericht der Justizdirektion, aus dem folgendes hervorzuheben ist: « Die Formen der Initiative haben einen Einfluss auf das Verfahren bei ihrer Behandlung. Wird das Begehren als einfache Anregung gestellt, so wird damit der Grosse Rat aufgefordert, ein Gesetz oder Dekret zu erlassen, aufzuheben oder abzuändern. Über die Formen, insbesondere über die Fristen, die hierbei einzuhalten sind, bestehen keine Vorschriften. Nur, wenn der Grosse Rat nicht von sich aus entspricht, legt er das Initiativbegehren dem Volk spätestens am zweitfolgenden Abstimmungstag vor. Der Grosse Rat ist bei der einfachen Anregung auch hinsichtlich des Inhalts des auszuarbeitenden Erlasses frei. Anders bei der Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Hier besteht eine bestimmte Bindung an die Zeit. Einer Änderung und Beratung bedarf der ausgearbeitete Entwurf nicht. Deshalb muss er spätestens am zweitfolgenden ordentlichen Abstimmungstag dem Volke unterbreitet werden. Art. 9 Abs. 4 St. Verf. Der Grosse Rat hat auf den Inhalt des ausgearbeiteten Entwurfes keinen Einfluss. Eine Verkoppelung beider Formen verunmöglicht die Bestimmung des Zeitpunktes der Abstimmung. Soweit den ausgearbeiteten Entwurf betreffend, sollte die Abstimmung spätestens am zweitnächst folgenden Abstimmungstag stattfinden. Soweit die einfache Anregung betreffend, hat sich der Grosse Rat vorerst darüber schlüssig zu machen, ob er von sich aus eintreten will,

ohne dass er inbezug hierauf an bestimmte Fristen gebunden wäre. Eine Trennung der Initiative in ihre Bestandteile ist aber nicht vorgesehen und nicht angängig. Die staatlichen Behörden haben keinen Anspruch darauf, eine solche Trennung der als einheitlich gedachten Initiative vorzunehmen. Eine gemeinsame Abstimmung über die beiden Teile der Initiative bietet aber eine Reihe von Schwierigkeiten. Die Verfassung löst die Frage nicht, ob mit der Abstimmung der formulierte Teil der Initiative Gesetz wird, wie Art. 9 Abs. 4 dies vorsieht, oder ob die Rechtskraft erst dann eintritt, wenn der einfachen Anregung Folge gegeben und ein dahingehendes Gesetz angenommen ist. Da die Verfassung diese Frage nicht löst, muss angenommen werden, dass sie die Vermengung der beiden Formen der Initiative nicht anerkennt. Die beiden Teile der Initiative bilden sowohl ihrer Form als auch ihrem Inhalt nach ein einheitliches Ganzes. Der Wille der Unterzeichner der Initiative ging zweifellos dahin, dass beide Teile miteinander, nicht der eine Teil ohne den andern in Rechtskraft erwachsen. Der Ausfall für den Staat, den Teil I verursacht, soll durch Annahme der einfachen Anregung unter Teil II eingebracht werden. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich aber, dass dieses Ziel infolge der Mängel der Initiative nicht erreicht werden kann.»

B. — Am 28. November 1921 haben Wälchli und Genossen als Unterzeichner der Initiativbegehren gegen den Entscheid des Grossen Rates die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung.

Sie machen geltend, es liege eine Verletzung der in Art. 9 KV enthaltenen Garantie des Initiativrechtes, sowie Rechtsverweigerung vor, und führen zur Begründung aus: Der Grosse Rat anerkenne ausdrücklich, dass die formellen Erfordernisse für das Zustandekommen einer Initiative erfüllt seien und dass der Inhalt der Initiativbegehren nicht materiell mit der Verfassung

im Widerspruch stehe. Eine weitergehende Prüfungsbefugnis stehe ihm in Beziehung auf solche Begehren nicht zu; insbesondere habe er nicht zu untersuchen, ob diese dem Willen der Initianten entsprechen. Im vorliegenden Fall sei er nicht berechtigt gewesen, die beiden Begehren als ein einheitliches zu erklären; zudem sei diese Feststellung auch unrichtig. Man habe es der Form und dem Gegenstand nach mit zwei verschiedenen Begehren zu tun, die nur auf demselben Initiativbogen aneinander gereiht seien, aber gesondert zur Abstimmung gebracht werden müssen (vgl. Art. 104 KV). Die beiden Begehren seien nicht so materiell mit einander verbunden, dass eine Trennung ihren Sinn und Zweck veränderte oder dem Willen der Initianten zuwiderliefe. Das erste Begehren sei vom zweiten ganz unabhängig. Ein Zusammenhang bestehe nur insofern, als das zweite von der Annahme des ersten abhängige, also gegenstandslos werde, wenn das Volk das erste verwerfe. Demnach sei es möglich, die beiden Begehren von einander zu trennen und jedes in einem besondern Verfahren zu behandeln. Wenn — was zu vermuten sei — alle Bürger das Recht kennen, so habe jeder Unterzeichner der Initiative wissen müssen, dass jedes Begehren vermöge seiner besondern Form seinen besondern Weg gehen und daher das Schicksal beider nicht notwendig das gleiche sein werde. Gerade weil die Initianten die Steuererleichterungen nicht von der Deckung des dadurch entstehenden Ausfalls hätten abhängig machen wollen, sei für das zweite Begehren bloss die Form der einfachen Anregung gewählt und ausdrücklich bestimmt worden, dass die Steuererleichterungen schon auf den 1. Januar 1922 in Kraft treten sollten. Auch die dem Aktionskomitee erteilte Ermächtigung führe nicht zum Schluss, dass die Initiative von den Initianten als einheitliches Ganzes betrachtet worden sei.

C. — Der Regierungsrat hat namens des Grossen Rates Abweisung der Beschwerde beantragt.

*Das Bundesgericht zieht in Erwägung :*

1. — Art. 9 der bern. KV bestimmt: « Das Vorschlagsrecht umfasst das Begehren von zwölftausend Stimmberechtigten um Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes... (Abs. 1). Solche Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden (Abs. 2). Erfolgt das Begehren in der Form der einfachen Anregung, so ist, wenn der Grosse Rat demselben nicht von sich aus entspricht, die Volksabstimmung darüber in der Regel auf den erstfolgenden oder spätestens den zweitfolgenden ordentlichen Abstimmungstag anzuordnen. Im Falle der Annahme des Begehrens findet dessen Ausführung durch ein Gesetz statt (Abs. 3). Erfolgt das Begehren in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, so soll der Grosse Rat die Volksabstimmung darüber in der Regel auf den erstfolgenden oder spätestens den zweitfolgenden ordentlichen Abstimmungstag anordnen. Im Falle der Annahme ist der Entwurf Gesetz (Abs. 4). » Nach dieser Vorschrift kann die Gesetzesinitiative in zwei verschiedenen Formen ausgeübt werden, indem es den Initianten freisteht, entweder die von ihnen erstrebten Gesetzesbestimmungen genau zu formulieren oder ohne eine solche Redaktion des Wortlautes den Inhalt, den sie bekommen sollen, mehr oder weniger allgemein anzugeben. Je nachdem die eine oder die andere Form gewählt wird, ist das zur Annahme oder Verwerfung des Gesetzesvorschlags führende Verfahren verschieden. Wird ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf vorgelegt, so ist darüber ohne weiteres die Volksabstimmung anzuordnen, die definitiv dessen Schicksal bestimmt. Begnügen sich dagegen die Initianten mit einer blossen Anregung, so kann diese erst zum Gesetz werden, wenn der Grosse Rat den Wortlaut der gewünschten Bestimmung festgestellt hat; es besteht daher hiefür ein umständlicheres Verfahren. Der Grosse Rat muss zunächst darüber beschliessen, ob ohne weiteres

der Anregung Folge zu geben und demgemäss die ihr entsprechende Gesetzesbestimmung von ihm zu formulieren sei. Lehnt er dies ab, so hat das Volk darüber zu entscheiden, ob der Grosse Rat das angeregte Gesetz entwerfen solle. Wird in dieser Abstimmung die Initiative nicht sogleich verworfen, so muss der Grosse Rat an die Ausarbeitung des Gesetzes gehen. Der von ihm der Anregung gemäss aufgestellte Entwurf unterliegt sodann noch der Volksabstimmung. Aus dieser Verschiedenheit des Verfahrens für die beiden Formen der Initiative schliesst nun der Grosse Rat, dass ein Initiativbegehren, das ein einheitliches Ganzes bildet, nicht teilweise in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gekleidet und teilweise als blosser Anregung gestellt werden könne, und das wird von den Rekurrenten nicht bestritten. Es ist auch klar, dass ein einheitliches Initiativbegehren nicht zum Teil in dem für die blosser Anregung vorgesehenen Verfahren und zum Teil in demjenigen, das für ausgearbeitete Entwürfe bestimmt ist, behandelt werden kann, da es dann seinem Wesen zuwider in zwei Teile auseinandergerissen würde, deren Schicksal verschieden sein könnte, indem es möglich wäre, dass trotz des innern Zusammenhangs beider Teile der eine angenommen, der andere verworfen würde und damit ein dem Inhalt und Zweck der Initiative widersprechendes, unhaltbares Ergebnis entstünde. Es wäre allerdings denkbar, ein einheitliches Initiativbegehren, das teilweise als blosser Anregung und teilweise als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst ist, lediglich in dem für die Anregung vorgesehenen Verfahren zu behandeln, so dass also der Grosse Rat und eventuell das Volk sich zunächst über die vorläufige Annahme oder die Verwerfung der ganzen Initiative auszusprechen und jener für den Fall der Annahme den Entwurf lediglich im Sinne der Anregung zu vervollständigen hätte, worauf dann das Ganze dem Volk zur endgültigen Annahme oder Verwerfung vorgelegt würde. Allein weder die Kan-

tonsverfassung noch das Dekret über das Verfahren bei Volksbegehren vom 4. Februar 1896 sehen ausdrücklich die Verbindung der beiden Initiativformen in einem einheitlichen Begehren vor; vielmehr scheint der Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 KV dafür zu sprechen, dass ein solches Begehren nur entweder ganz in der einen oder ganz in der andern Form gestellt werden könne. Dafür spricht auch die Erwägung, dass, wenn dem Grossen Rat die Formulierung von durch Initiative vorgeschlagenen, innerlich mit andern zusammenhängenden Gesetzesbestimmungen übertragen wird, er dann die Befugnis haben muss, die ganze Materie einheitlich zu regeln, und hierin nicht dadurch eingeschränkt werden darf, dass die Initianten den Wortlaut eines Teils der in Frage stehenden Bestimmungen von vorneherein festlegen. Übrigens ist es nicht nötig, diese Frage weiter zu erörtern, da die Rekurrenten selbst nicht behauptet haben, ein einheitliches, teils als blosser Anregung, teils als ausgearbeiteter Entwurf formuliertes Initiativbegehren müsse in dem für die Anregung vorgesehenen Verfahren behandelt werden.

2. — Wird nun dem Grossen Rate ein solcher in formeller Beziehung mangelhafter Initiativvorschlag unterbreitet, so hat diese Behörde unzweifelhaft die Befugnis, die Frage der Gültigkeit des gestellten Begehrens zu prüfen und im Verneinungsfall die Vorlage an das Volk zu verweigern. Allerdings besteht das Wesen der Initiative darin, dass eine Anzahl von Aktivbürgern mit einem Vorschlag vor das Volk treten können, ohne dass ihnen die Behörden dabei Hindernisse in den Weg legen dürften. Aber die bernische Staatsverfassung lässt die Ausübung des Initiativrechts nicht unbeschränkt zu, sondern knüpft sie an bestimmte Voraussetzungen und Formen, und deshalb muss eine Behörde da sein, deren Sache es ist, zu prüfen, ob diese vorliegen, und, wenn sie die Frage verneint, der Initiative den weitem Weg zu verwehren. Aus den §§ 7 u. 9 des Dekretes vom 4. Februar

1896 ergibt sich denn auch, dass nur « als gültig anerkannte » Volksbegehren dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Nun ist nach den Art. 9 und 26 KV und den §§ 6 ff. des erwähnten Dekretes der Grosse Rat die höchste Staatsbehörde, die die Befugnis hat, über alle Gegenstände, welche der Volksabstimmung unterliegen, Beschluss zu fassen und die Initiativbegehren, nachdem ihm darüber vom Regierungsrat Bericht erstattet worden ist, dem Volke vorzulegen. Hieraus ergibt sich zweifellos, dass der Grosse Rat auch über die Gültigkeit, d. h. die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit einer Initiative zu entscheiden hat, gleich wie es auf eidgenössischem Boden der Bundesversammlung zusteht, eine Initiative, die nicht nach den Vorschriften der Bundesverfassung zustande gekommen ist, wegen Ungültigkeit zurückzuweisen. Übrigens hat der Grosse Rat es schon früher einmal (1920) abgelehnt, eine Steuergesetzinitiative, die er wegen formeller Mängel als ungültig betrachtete, dem Volke vorzulegen und geben die Rekurrenten auch selbst zu, dass diese Behörde die Initiativbegehren auf ihre formellen Erfordernisse zu prüfen hat. Hiezu gehören nun vorab die von der Verfassung vorgeschriebenen Formen der Initiative. Wenn daher ein einheitliches Begehren nach der Verfassung nicht teilweise als Anregung und teilweise als ausgearbeiteter Entwurf formuliert werden kann, so hat der Grosse Rat, sobald ihm ein aus mehreren Begehren bestehender, teils in die eine und teils in die andere Form gekleideter Initiativvorschlag vorgelegt wird, zu untersuchen, ob die verschiedenen Begehren nicht vermöge eines innern Zusammenhangs ein einheitliches Ganzes bilden und daher nur in einer Form gestellt werden konnten, wie er es im vorliegenden Falle getan hat. Dabei muss er allerdings auf den Inhalt und Zweck der einzelnen Begehren eingehen; gleichwohl handelt es sich aber im Grunde genommen nur um eine Prüfung der Initiative auf ein formelles Erfordernis, wie im an-

gefochtenen Beschlüsse ausdrücklich bemerkt wird, und nicht etwa um eine Untersuchung ihrer Zweckmässigkeit. In analoger Weise hat auch die Bundesversammlung, wenn ein Initiativvorschlag mehrere verschiedene Materien betrifft, zu prüfen, ob er der Vorschrift des Art. 121 BV gemäss in mehrere Begehren getrennt werden kann, und, wenn dies nicht möglich ist, die Initiative als ungültig zurückzuweisen (BBl. 1920 IV S. 138 ff.; BURCKHARDT, Komm. z. BV 2. Aufl. S. 821; WALDKIRCH, Mitwirkung des Volkes bei der Rechtsetzung S. 18).

3. — Im vorliegenden Fall hat nun der Grosse Rat angenommen, dass die mit I und II bezeichneten Initiativbegehren ein einheitliches Ganzes bilden, und gegen diese Annahme richtet sich in der Hauptsache die Beschwerde. Der Umstand, dass die Begehren gemeinsam als « Initiative für Abänderung des kantonalen Steuergesetzes » bezeichnet, auf einem gemeinschaftlichen Unterschriftenbogen den Stimmberechtigten zur Unterzeichnung vorgelegt worden sind und demgemäss jede Unterschrift zugleich für beide Begehren abgegeben wurde, steht zwar der Annahme, dass es sich um eine Mehrheit selbständiger Initiativvorschläge handle, nicht im Wege. Aber der Inhalt und Zweck der beiden Begehren spricht für ihren innern Zusammenhang. Die Rekurrenten geben selbst zu, dass das zweite Begehren durch das erste bedingt sei, und hierauf deutet auch der Schlusssatz des zweiten Begehrens hin, wo gesagt ist, die Progressionskala sei so zu ändern, dass der durch die Annahme des ersten Begehrens entstehende Einnahmefall gedeckt werde. Entgegen der Behauptung der Rekurrenten darf aber auch angenommen werden, dass das erste vom zweiten Begehren abhängig sei, dass also nach dem Willen der Initianten die Steuererleichterungen nur dann eintreten sollten, wenn die Progression verschärft werde. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass die Rekurrenten oder andere Initianten für das erste Begehren eintreten

wollten ohne Rücksicht darauf, ob das zweite angenommen werde oder nicht, dass sie also bestrebt waren, die von ihnen vorgeschlagenen Steuererleichterungen einzuführen, auch wenn der daraus entstehende Einnahmefall, der von der Regierung auf 8 bis 9 Mill. Franken beziffert wird, durch die Erhöhung der Progression nicht ausgeglichen und infolgedessen das finanzielle Gleichgewicht im Staat und in den Gemeinden gestört würde. Allein eine solche Haltung wäre nicht die des vernünftig überlegenden und handelnden Staatsbürgers, der, wenn er durch eine Gesetzesrevision dem Staate und den Gemeinden notwendige Einnahmen entziehen will, auch darauf bedacht sein muss, dass dabei die genannten Gemeinwesen nicht in eine missliche finanzielle Lage geraten. Wenn nun über den Willen der Initianten oder eines Teils derselben Zweifel bestehen sollten, so ist der Auslegung der Vorzug zu geben, die eine vernünftige Überlegung voraussetzt.

Dass der letzte Satz des ersten Begehrens: « Diese Abänderungen treten auf 1. Januar 1922 in Kraft » es den Unterzeichnern der Initiative zum Bewusstsein gebracht habe, dass es sich trotz der äussern Verbindung der Begehren um zwei selbständige, innerlich getrennte Vorschläge handeln solle, ist kaum anzunehmen. Es wäre möglich gewesen, das Abänderungsgesetz erst nach dem 1. Januar 1922 zu erlassen und trotzdem den Beginn seiner Wirksamkeit auf diesen Zeitpunkt festzusetzen. Der Grosse Rat hätte auch, wie in einem Gutachten, das Prof. Blumenstein der kantonalen Finanzdirektion abgegeben hat, gezeigt wird, den ausgearbeiteten Entwurf, wenn dieser den Gegenstand einer selbständigen Initiative bildete, keineswegs notwendig vor dem 1. Januar 1922 dem Volke unterbreiten müssen. Die Unterzeichner der Initiative sahen in dem erwähnten Satze über das Inkrafttreten, soweit sie ihm eine Bedeutung für den Zeitpunkt der Annahme des Gesetzes beilegten, wohl nur ein Mittel zur Beschleunigung der Behandlung

der Initiative. Unter diesen Umständen besteht für das Bundesgericht kein Grund, von der Annahme des Grossen Rates, dass die beiden Initiativbegehren ein zusammenhängendes Ganzes bilden, abzuweichen, zumal da es sich in Fragen, die speziell nur eine bestimmte einzelne Kantonsverfassung betreffen, nicht ohne Not in Widerspruch mit der Ansicht der obersten, zu deren Auslegung zuständigen, kantonalen Behörde setzt.

Handelt es sich aber um ein einheitliches Initiativbegehren, so konnte es der Grosse Rat nach Art. 9 KV (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 1 hievon) wegen der doppelten dafür gewählten Form als formell mangelhaft erklären und zurückweisen. Art. 104 KV, der sich auf ein Volksbegehren bezieht, das « mehrere unter sich verschiedenartige Gegenstände » umfasst, war demnach nicht analog anwendbar.

Da somit Art. 9 KV nicht als verletzt anzusehen ist, liegt auch die Rechtsverweigerung, über die sich die Rekurrenten in zweiter Linie beschwerten, nicht vor.

*Demnach erkennt das Bundesgericht :*

Der Rekurs wird abgewiesen.

#### IV. NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

##### LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT

#### 23. Urteil vom 11. Februar 1922 i. S. Wiederkehr gegen Regierungsrat St. Gallen.

Art. 45 BV: Pflicht zur Hinterlage von Ausweisschriften am Orte der Niederlassung. Bei mehrfacher Niederlassung muss sich der Ort der späteren Niederlassung mit einem Ausweis über die Hinterlage der Schriften am Orte der früheren Niederlassung begnügen.

A. — Der Rekurrent Max Wiederkehr, geb. 1895, von Gontenschwil (Kanton Aargau), ledig, hielt sich seit seiner Geburt mit kurzer Unterbrechung in Zürich auf, wo er seinen Heimatschein eingelegt hat. Seit dem 1. Mai 1920 ist er bei der Firma Marchev & C<sup>ie</sup> angestellt, die in Flawil (Kanton St. Gallen) eine Strumpffabrik betreibt und in Zürich ein Bureau besitzt. Wiederkehr arbeitete bis zum 20. März 1921 auf dem Bureau in Zürich; von da an hatte er sich in der Hauptsache in Flawil zu betätigen, muss aber, vom Geschäfte aus, jeden Samstag auf dem Bureau in Zürich sein. Er hat infolgedessen in Flawil ein Zimmer gemietet; in Zürich, wo er jeweilen über den Sonntag bleibt, wohnt er mit Mutter und Schwester in gemeinsamem Haushalt.

Das Kontrollbureau in Flawil verlangte von ihm die Hinterlegung seines Heimatscheines, weil er dort Wohnsitz habe. Der Rekurrent weigerte sich, weil er seinen Wohnsitz in Zürich beibehalten habe. Der Gemeinderat von Flawil und auf Beschwerde hin der Regierungsrat des Kantons St. Gallen, letzterer mit Entscheid vom 28. Oktober 1921, erklärten ihn aber für verpflichtet, der Auflage nachzukommen, wobei für den Fall der Nichterfüllung Einleitung des Straf-