Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.668/2003 /bie

Urteil vom 26. Januar 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud,
Gerichtsschreiber Störi.

Parteien
Martin Ruch, Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat Schaffhausen, Ringkengässchen 18,
8200 Schaffhausen.

Gegenstand
Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 85 lit. a OG
(Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern
vom 15. September 2003 [Attraktivierung des Steuerstandortes Schaffhausen]),

Staatsrechtliche Beschwerde und Stimmrechtsbeschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrats Schaffhausen vom 15. September 2003.

Sachverhalt:
A.
Der Schaffhauser Kantonsrat stimmte an seiner Sitzung vom 15. September 2003 einer Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern (Attraktivierung des Steuerstandortes Schaffhausen) zu und empfahl die Vorlage den Stimmberechtigten zur Annahme.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a OG sowie wegen Verletzung des Stimmrechts im Sinne von Art. 85 lit. a OG vom 8. November 2003 beantragt Martin Ruch, diesen Beschluss des Kantonsrates bezüglich der Änderung des Steuertarifs (Progressionsänderung) bei der Einkommenssteuer sowie bei der Vermögenssteuer aufzuheben. Ausserdem beantragt er, die auf den 30. November 2003 über die Teilrevision des Steuergesetzes angesetzte Volksabstimmung aufzuheben und seiner Beschwerde "aufschiebende - faktisch suspendierende - Wirkung" zuzuerkennen.
B.a Mit Verfügung vom 20. November 2003 wies der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.
B.b Am 30. November 2003 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen die Vorlage über die Teilrevision des Steuergesetzes an.
B.c Am 3. Dezember 2003 ersuchte Martin Ruch das Bundesgericht, die Anwendung der angenommenen Gesetzesbestimmungen mit einer vorsorglichen Massnahme bis zum Entscheid des Bundesgerichts in dieser Sache zu sistieren.
B.d Der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts wies das Gesuch am 23. Dezember 2003 ab.
C.
In seiner Vernehmlassung beantragt der Kantonsrat, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der Beschwerdeführer erhebt sowohl eine Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG als auch eine staatsrechtliche Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorlage verletze die Einheit der Materie, da der neue Art. 3a des Steuergesetzes nicht die Erhebung von Steuern, sondern die Verwendung von Steuermitteln regle. Diese Rüge betrifft das Stimmrecht und ist daher mit Stimmrechtsbeschwerde zu erheben, wozu er als Stimmberechtigter des Kantons Schaffhausen ohne weiteres befugt ist (BGE 121 I 357 E. 2a; 120 Ia 194 E. 1c). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Stimmrechtsbeschwerde unter dem Vorbehalt gehörig begründeter Rügen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 121 I 334 E. 1b, 357 E. 2d; 114 Ia 395 E. 4) einzutreten ist.

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 120 Ia 194 E. 2; 119 Ia 154 E. 2c, 118 Ia 184 E. 3, je mit Hinweisen).
2.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie ist sowohl im Bund (Art. 139 Abs. 3 BV) als auch im Kanton Schaffhausen (Art. 28 Abs. 2 lit. c der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002; KV) nur hinsichtlich der Volksinitiative ausdrücklich verankert. Das vom Verfassungsrecht des Bundes in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger indessen allgemein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 121 I 138 E. 3). Daraus wird unter anderem der Grundsatz der Einheit der Materie abgeleitet (BGE 123 I 63 E. 4b mit Hinweisen), weshalb dieser unabhängig von einer allfälligen engeren Regelung im kantonalen Recht für alle Volksabstimmungen gilt (BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 52; vgl. auch Luzius Wildhaber, a.a.O. N. 26 und 89 zu Art. 121/122, und Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt a.M. 1995, S. 78 Rz. 129).
2.3 Die Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie wird in der Praxis differenziert gewichtet. So werden höhere Anforderungen an Partialrevisionen der Verfassung gestellt, als an Gesetzesvorlagen. Ebenso werden formulierte Initiativen strenger beurteilt, als allgemeine Anregungen, welche noch einer näheren Ausarbeitung durch den Gesetzgeber bedürfen. In Bezug auf Gesetzesvorlagen im Speziellen, hat das Bundesgericht ausgeführt, dass der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist, sofern eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Der Stimmbürger hat keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, das eine bestimmte Materie regelt, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; er muss sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Gesetzesvorlage entscheiden, wenn er nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden bzw. mit einzelnen Bestimmungen nicht einverstanden ist (BGE 124 I 63 E. 4b S. 71/72; 113 Ia 46 E. 4a S. 52/53 mit Hinweisen).
2.4 Wie der vom Grundsatz der Einheit der Materie verlangte sachliche Zusammenhang einzelner Sachfragen zu bestimmen ist, lässt sich kaum generell für alle möglichen Konstellationen festlegen. Das Bundesgericht bewertet und gewichtet daher jeweils die Umstände des Einzelfalles, wobei es - auch um die Ausübung der politischen Rechte, vor allem des Initiativrechts, nicht übermässig zu erschweren - regelmässig einen milden Massstab anlegt. Die Einheit der Materie kann auch gegeben sein, wenn sich eine Vorlage als eine politische Frage verstehen lässt und innerhalb des thematischen Rahmens verschiedene Massnahmen zu deren Umsetzung vorgeschlagen werden. Ist eine solche thematische Klammer bloss künstlich geschaffen oder rein abstimmungspsychologisch motiviert, so fehlt es an der Einheit der Materie (Urteil des Bundesgerichts vom 18. August 1994, 1P.143/ 1994, in ZBl 96/1995 S. 470 E. 4a/cc, mit Hinweisen).
2.5 Nach der Auffassung des Beschwerdeführers ist der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt, weil nach der umstrittenen Revision nicht mehr nur Bestimmungen über die Erhebung von Steuern im Steuergesetz untergebracht sind, sondern mit dem neuen Art. 3a auch eine solche über die Verwendung von Steuermitteln, was mit dem Wesenskern der Steuerrechtslehre unvereinbar und durch keinen legitimen Zweck gedeckt sei.

Die Stossrichtung der Steuervorlage bzw. ihres hier umstrittenen Teils, ist klar und wird im Abstimmungsma-

gazin (S. 15 ff.) ausführlich erläutert: man will einerseits überdurchschnittlich viel verdienende bzw. besitzende Personen für den Zuzug nach Schaffhausen gewinnen und anderseits mit dem Steueraufkommen dieser reichen Zuzüger den Steuerfuss senken oder den Steuertarif anpassen. Diese beiden Massnahmen lassen sich zwangslos als solche zur "Attraktivierung des Steuerstandortes Schaffhausen" verstehen; der unter dem Gesichtspunkt der unverfälschten Stimmabgabe erforderliche sachliche (politische) Zusammenhang ist damit gegeben. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist nicht verletzt, die Rüge ist unbegründet. Ob es sachlich richtig ist, in ein Steuergesetz eine derartige Zweckbindung von Steuereinnahmen aufzunehmen und wie sich die Steuerrechtslehre zu einem solchen Vorgehen stellt, ist eine andere, unter dem Gesichtspunkt des Stimmrechts irrelevante Frage.

3.

3.1 Mit staatsrechtlicher Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG ist zu rügen, die Vorlage verstosse inhaltlich gegen das in Art. 8 BV garantierte Rechtsgleichheitsgebot bzw. den Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV; BGE 123 I 221 E. 3d S. 238). Fraglich ist, ob der Beschwerdeführer nach Art. 88 OG dazu befugt ist.

3.2 Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass ist legitimiert, wer durch die angefochtenen Bestimmungen zumindest virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal unmittelbar in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts steht jedoch die Legitimation zur Anfechtung eines Erlasses wegen rechtsungleicher Begünstigung Dritter auch Bürgern zu, welche nicht Adressaten der beanstandeten Bestimmungen sind, sofern sie sich in einer vergleichbaren Lage befinden und der Dritten gewährte Vorteil sich für sie als Nachteil auswirkt, d.h. sofern zwischen der beanstandeten Drittprivilegierung und ihrer eigenen Situation ein relevanter Zusammenhang besteht (sogenannte AVLOCA-Praxis, BGE 124 I 145 E. 1c; 116 Ia 316 E. 1a; 110 Ia 7 E. 1a, 109 Ia 252, ASA 64 S. 666 E. 1c).

3.3 Nach den vom Beschwerdeführer angefochtenen Punkten der Teilrevision des Steuergesetzes soll die Grenzsteuerbelastung bei einem steuerbaren Einkommen von über einer halben Million Franken und bei einem steuerbaren Vermögen von über 10 Millionen Franken stufenweise reduziert werden. Ziel der Vorlage ist, den Kanton Schaffhausen als Standort für Spitzenverdiener und sehr vermögende Personen attraktiver zu machen. Nach den Ausführungen im Abstimmungsmagazin würden zur Zeit zwischen 25 und 38 Personen bei der Einkommenssteuer und zwischen 20 und 26 Personen bei der Vermögenssteuer von dieser Abflachung der Progression profitieren. Der Steuerertrag von Personen, die nach dem In-Kraft-Treten der Gesetzesrevision in den Kanton Schaffhausen ziehen und von diesen Progressionsänderungen profitieren, muss nach Art. 3a der Vorlage zur Senkung des Steuerfusses oder der Anpassung des Steuertarifs verwendet werden.

3.4 Nach den Ausführungen des Kantonsrates in seiner Vernehmlassung zur Sache gehört der Beschwerdeführer, der sich selber dazu nicht äussert, nicht zur Hand voll Personen, denen die hier umstrittenen Punkte der Gesetzesänderung Steuererleichterungen einräumen. Er macht vielmehr geltend, diese Dritten würden in verfassungswidriger Weise bevorteilt. Dazu wäre er nach der dargelegten Praxis nur befugt, wenn er sich in vergleichbarer Lage befände wie die Adressaten und sich zudem die umstrittene Regelung in dem Sinne zu seinem Nachteil auswirken würde, dass er unmittelbar in seinen Rechten betroffen wäre. Der Beschwerdeführer legt weder das eine noch das andere in einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Weise dar (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG) dar, und es ist auch nicht ersichtlich, dass die Voraussetzungen erfüllt wären.

Die Vorlage erscheint, was der Beschwerdeführer nicht oder jedenfalls nicht substanziiert bestreitet, durchaus geeignet, die angestrebte "Attraktivierung des Steuerstandortes" und damit eine Erhöhung der Steuereinnahmen sowie eine Senkung des Steuerfusses oder eine Anpassung des Steuertarifs zu erreichen, weshalb er durch die im angefochtenen Erlass vorgesehenen Steuererleichterungen keinen Nachteil erleidet. Selbst wenn angenommen werden wollte, die Vorlage erreiche ihr Ziel nicht, ist fraglich, ob es diesfalls zu einer Erhöhung des Steuerfusses oder einer Anpassung des Steuertarifes käme, die dem Beschwerdeführer allenfalls zum Nachteil gereichen könnte. Dies kann indessen offen bleiben, da er sich offenkundig nicht in vergleichbarer Lage - im Sinne der angeführten AVLOCA-Praxis - wie die durch die Vorlage begünstigten Steuerpflichtigen befindet, weshalb er diese weitere Legitimationsvoraussetzung nicht erfüllt. Von einer Steuererleichterung durch Abflachung der Progression, profitieren allein Steuerpflichtige mit sehr hohem Einkommen oder Vermögen, bei denen mit über Fr.500'000.– Einkommen oder über Fr.10 Mio. Vermögen wesentlich andere tatsächliche Voraussetzungen in Bezug auf die Grundsätze der Gleichmässigkeit der

Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorliegen als beim durchschnittlichen Steuerpflichtigen, zu denen der Beschwerdeführer, mangels anderer Angaben, zu zählen ist. Infolge dieses erheblichen Unterschieds, ist er nicht befugt, sich auf die in Art.8 Abs.1 BV garantierte rechtsgleiche Behandlung zu berufen, weshalb er zur staatsrechtlichen Beschwerde nach Art.84 Abs.1 lit.a OG insoweit gemäss Art.88 OG nicht legitimiert ist.
3.5 Die Rüge, der angefochtene Erlass laufe der Steuerharmonisierung zuwider, stehe im Widerspruch zum Steuerharmonisierungsgesetz und verletze damit den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV), begründet der Beschwerdeführer nicht näher und jedenfalls nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise. Darauf ist bereits aus diesem Grunde nicht einzutreten.
4.
Damit ist auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten und die Stimmrechtsbeschwerde abzuweisen. Unter den gegebenen Umständen rechtfertigt sich, auf die Erhebung von Kosten zu verzichten.

Demnach erkennt das Bundesgericht
im Verfahren nach Art. 36a OG:
1.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten und die Stimmrechtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und dem Kantonsrat Schaffhausen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 26. Januar 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: