

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird für begründet erklärt und der Entscheidung des Obergerichts des Kantons Bern vom 5. Dezember 1914 in dem Sinne aufgehoben, dass das Obergericht angewiesen wird, dem Rekurrenten die nachgesuchte Bewilligung zur Ausübung der Advokatur im Kanton Bern zu erteilen.

POLITISCHES STIMM- UND WAHLRECHT

DROIT ÉLECTORAL ET DROIT DE VOTE

9. Urteil vom 18. März 1915

i. S. Zbinden und Genossen gegen Bern.

Es widerspricht dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, die Fähigkeit zur Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes von einer Steuerleistung abhängig zu machen.

A. — Das bernische Gesetz vom 26. August 1861 betreffend die Erweiterung des Stimmrechtes an den Einwohner- und Bürgergemeinden schreibt vor:

« § 1. Stimmberechtigt in der Einwohnergemeinde ist » jeder Kantons- sowie jeder Schweizerbürger, welcher:

« a)

« b) eine direkte Staats- (Grund-, Kapital- oder Einkommens-) Steuer oder eine Telle zu den allgemeinen Verwaltungskosten der Gemeinde bezahlt

« § 2. Ueberdies können, sofern sie Kantons- oder Schweizerbürger sind, das Stimmrecht in der Einwohnergemeinde ausüben:

« a) Unabgeteilte Söhne, deren Eltern eine direkte Staatssteuer oder eine Telle zu den allgemeinen Verwaltungskosten bezahlen. »

Mit Schreiben vom 16. Dezember 1913 wandten sich Fritz Zbinden, Fritz Widmer, Ernst Bühlmann und Alfred Seiler, alle in Bolligen (Kanton Bern) niedergelassene Kantonsbürger, an den dortigen Einwohnergemeinderat mit dem Gesuch um Eintragung in das Stimmregister. Gestützt auf § 1 litt. b des obgenannten Gesetzes und unter Hinweis darauf, dass die Petenten eine direkte Steuer weder an den Staat noch an die Gemeinde bezahlten, wies der Gemeinderat von Bolligen mit Schussnahme vom 27. Dezember 1913 das Gesuch ab.

B. — Diesen Entscheid haben Zbinden und Genossen an den Regierungsstatthalter und sodann an den Regierungsrat von Bern erfolglos weitergezogen. Die Rekurrenten sind vom Regierungsrat durch Entscheid vom 14. September 1914 abgewiesen worden, wesentlich aus folgenden Gründen: Die vorwiegend wirtschaftlichen Aufgaben der Gemeinde rechtfertigten eine verschiedene Behandlung der Gemeindeglieder auf Grund der Unterscheidung, ob sie zu den gemeinen Lasten der Gemeinde beitragen oder nicht. Die Bundesbehörden hätten zwar nie Anlass gehabt, sich über die Verfassungsmässigkeit des § 1 des genannten kantonalen Gesetzes auszusprechen, sie hätten jedoch zu wiederholten Malen in Kenntnis desselben gehandelt und so diese Vorschrift genehmigt. So habe der Nationalrat in der Sitzung vom 19. November 1873 einen Antrag (Zangger) zu Art. 42 des bundesrätlichen Entwurfes der Verfassungsrevision vom 4. Juli 1873 dahingehend: « Die » Ausübung des Stimmrechtes in den Gemeindeangelegenheiten darf an keine anderen Bedingungen geknüpft » werden als an die Ausübung der politischen Rechte » überhaupt » verworfen. Ferner habe der Bundesrat in der Botschaft vom 2. Oktober 1874 erklärt: « Wir » merken übrigens, dass es nicht in unserer Absicht liegt, » diejenigen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen, welche überhaupt Gemeindestimmrecht und » Steuerpflicht in gewissen Beziehungen von einander ab-

» hängig gemacht haben, wie solches z. B. im Kanton » Bern der Fall ist, zu beseitigen. » Der Bundesrat habe übrigens im Entscheide vom 1. Dezember 1911 in Sachen Stöcklin und Mith. gegen Bern den Steuerzensus als verfassungsmässig anerkannt.

C. — Mit Eingaben vom 23. November 1914 haben Zbinden und Genossen gegen diesen Entscheid beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit folgenden Anträgen :

« 1. Das Bundesgericht wolle erklären, § 1 litt. b des » bernischen Gesetzes vom 26. August 1861 stehe im » Widerspruch mit dem Bundesrecht und sei deshalb » ungültig.

« 2. Der Entscheid des bernischen Regierungsrates vom » 14. September 1914 sei aufzuheben. Der Gemeinderat » von Bolligen sei anzuweisen, die Beschwerdeführer Fritz » Zbinden, Alfred Seiler, Fritz Widmer und Ernst » Bühlmann von Amteswegen in das Stimmregister der » Einwohnergemeinde Bolligen einzutragen.

« 3. Die Kosten des früheren und des gegenwärtigen » Verfahrens seien nicht den Beschwerdeführern zu » überbinden. »

Die Rekurrenten führen im Wesentlichen an : § 1 litt. b leg. cit. widerspreche dem Art. 43 Abs. 5 BV, nach welchem das Stimmrecht in kantonalen und Gemeindeangelegenheiten nach einer Niederlassung von drei Monaten erworben werde. Jene Vorschrift verletze aber auch Art. 4 BV, indem sie ein Vorrecht zu Gunsten der wirtschaftlich besser situierten Bürger aufstelle. Ein Widerspruch mit Art. 4 BV liege auch insofern im genannten Gesetze (§ 2), als die « unabgeteilten » Söhne zum Stimmrecht zugelassen werden, auch wenn sie keine Steuern bezahlen.

D. — Der Regierungsrat von Bern hat mit Vernehmung vom 24. Dezember 1914 Abweisung der Beschwerde beantragt. Er macht unter Berufung auf die im angefochtenen Entscheide enthaltene Begründung

geltend : Im vorliegenden Falle sei von einem Steuerzensus « im staatsrechtlich-technischen Sinne » nicht die Rede ; denn § 1 litt. b leg. cit. mache das Stimmrecht nicht von einem Vermögensbesitz, sondern nur von einer bestimmten Leistung an das Gemeinwesen abhängig. Durch die fragliche Bestimmung werde auch nicht ein Vorrecht geschaffen ; dieselbe enthalte daher auch keinen Verstoss gegen Art. 4 BV. Jedem Bürger stehe es frei, sich für den niedrigsten Ansatz der Erwerbssteuer (Fr. 100) einzuschätzen und dafür dem Staate 3 Fr. 75 Cts. zu bezahlen ; dann könne er sein Stimmrecht auch in der Gemeinde ausüben. Endlich weist der Regierungsrat darauf hin, dass nach der Praxis der Bundesbehörden andere Ungleichheiten in der Ausübung des Stimmrechtes bestehen. So haben z. B. : der Bezug von Armenunterstützungen und der Konkurs oder die fruchtlose Pfändung von jeher als zulässige Gründe des Stimmentzuges gegolten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Die formellen Voraussetzungen der staatsrechtlichen Beschwerde sind gegeben und auch über die Zuständigkeit des Bundesgerichts im Sinne des Art. 180 Ziff. 5 OG kann kein Zweifel obwalten, da die Beschwerde die politische Stimmberechtigung der Rekurrenten betrifft und die Verletzung von Bundesrecht behauptet.

Auf das erste Beschwerdebegehren, mit welchem die Rekurrenten die Ungültigerklärung des § 1 litt. b des Gesetzes vom 26. August 1861 verlangen, kann indessen wegen Verspätung nicht eingetreten werden. Die Verfassungsmässigkeit einer kantonalen Rechtsnorm kann zwar auf dem Wege der staatsrechtlichen Beschwerde angefochten werden (AS 20 S. 750 ; 22 S. 1001 ; 25 I S. 84 usw.), aber auch dann muss der Rekurs binnen der 60tägigen Frist des Art. 178 Ziff. 3 OG eingereicht werden. Diese Frist ist nun, soweit die vorliegende Be-

schwerde gegen das Gesetz vom Jahre 1861 gerichtet ist, selbstverständlich schon längst abgelaufen.

2. — Mit Unrecht berufen sich sodann die Rekurrenten auf Art. 43 BV. Diese Bestimmung gibt keine Auskunft darüber, welche Schranken der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Erwerb oder Verlust des Stimmrechtes in kantonalen oder Gemeindeangelegenheiten vom Bundesrechte gezogen sind und ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde unerheblich. In Art. 66 BV hat sich allerdings der Bund das Recht vorbehalten auf dem Wege der Gesetzgebung die Bedingungen zu bestimmen, unter welchen ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann; aber ein solches Gesetz ist noch nicht erlassen worden. Auch Art. 47 BV (welcher übrigens nur die politischen Rechte der kantonsfremden Aufenthalter betrifft, während die Rekurrenten bernische Kantonsbürger sind, die in der bernischen Gemeinde Bolligen ihren Wohnsitz haben) ist bisher nicht ausgeführt worden.

3. — Was die Frage betrifft, ob § 1 litt. b des genannten bernischen Gesetzes mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar sei, so vertritt der Regierungsrat des Kantons Bern in der angefochtenen Schlussnahme die Rechtsauffassung, dass der Bundesrat in seinem Entscheide vom 1. Dezember 1911 in Sachen Stöcklin und Mith. den Steuerzensus als verfassungsmässig erklärt habe. Dem ist indessen nicht so. In jenem Falle handelte es sich nicht darum, ob die Nichtbezahlung von Steuern mangels eines steuerbaren Einkommens (oder Vermögens) ein berechtigter Grund zur Verweigerung des Stimmrechtes sei, sondern um die Frage, ob es zulässig sei, Bürgern das Stimmrecht zu entziehen, die steuerpflichtig sind, dieser Pflicht aber nicht nachkommen (s. Erw. III des Urteils). Die von den Beschwerdeführern aufgeworfene Streitfrage ist also durch den angeführten Entscheid des Bundesrates keineswegs präjudiziert.

Der Regierungsrat hält denn auch in seiner Vernehmlassung dieses Argument nicht mehr aufrecht sondern vertritt die Ansicht, dass die Bestimmung des § 1 litt. b einen Steuerzensus «im staatsrechtlich-technischen Sinne» überhaupt nicht statuieren, weil sie das Stimm- und Wahlrecht nicht von einem bestimmten Vermögensbesitze abhängig mache. Dieser Auffassung kann das Bundesgericht nicht beipflichten. Ob das Stimmrecht davon abhängig gemacht werde, dass der Bürger ein bestimmtes Vermögen besitze oder davon, dass er unter der Form der Steuerleistung an die Lasten der Gemeinde beitrage, ist gleichbedeutend; in beiden Fällen kommt es lediglich darauf an, ob der Bürger wirtschaftlich leistungsfähig sei. Vom Standpunkte des Art. 4 BV aus ist es daher gleichgültig, ob die Bestimmung des § 1 litt. b einen Steuerzensus im eigentlichen, d. h. «staatsrechtlich-technischen» Sinne des Wortes, oder in einem anderen Sinne statuieren; es fragt sich nur, ob sie nicht einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit enthalte.

4. — In dieser Richtung ist nun unbestreitbar, dass jene Vorschrift, indem sie das Stimmrecht von der Bezahlung einer Steuer, d. h. vom Besitze eines bestimmten Vermögens oder Einkommens abhängig macht, eine ungleiche Behandlung der Bürger derselben Gemeinde aufstellt; denn sie schafft ein Vorrecht des Steuerzahlers. Der Einwand, dass die von dieser ungleichen Behandlung Betroffenen das Stimmrecht in der Weise erwerben können, dass sie sich für einen minimalen Steuer-Erwerb von 100 Fr. freiwillig der Steuerpflicht unterziehen, geht fehl. Denn niemand kann zur Leistung einer Steuer für etwas angehalten werden, das er nicht besitzt, und wenn § 1 litt. b leg. cit. eine verfassungswidrige ungleiche Behandlung enthält, so wird diese Ungleichheit nicht dadurch beseitigt, dass dem Verletzten anheimgestellt wird, sich einer Leistung zu unterziehen, zu der er nicht verpflichtet ist.

Nun hebt der Regierungsrat mit Recht hervor, dass nach der konstanten Rechtssprechung des Bundesgerichts (AS 36 I S. 179; 38 I S. 372 usw.) nicht jede rechtswidrige Behandlung einen Verstoß gegen Art. 4 BV bedeute und dass der Grundsatz der Rechtsgleichheit nur nicht gestatte, auf solche Verschiedenheiten abzustellen, die nach anerkannten Grundsätzen der Rechts- und Staatsordnung für das in Frage stehende Verhältnis unerheblich erscheinen. Er vertritt dabei die Auffassung, dass es wegen der wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben der Gemeinden zulässig sei, das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten von einem Beitrag an die finanziellen Lasten der Gemeinde, also von der Zahlung einer Steuer, abhängig zu machen. Dieser Erwägung ist in der Tat etwelche Berechtigung nicht abzusprechen. So erscheint es nicht als unvereinbar mit der Rechtsgleichheit, wenn die kantonale Gesetzgebung Stimmrecht und Steuerzahlung in der Weise in Beziehung zu einander bringt, dass die Eintragung in das Stimmregister die Pflicht zur Zahlung einer bescheidenen, für alle Bürger gleichen Steuer nach sich zieht (s. Art. 8 und 13 des zürcherischen Stimmrechtsgesetzes vom 24. April 1870). Beim bernischen Gesetz wird nun aber schon die Fähigkeit zur Ausübung des Wahl- und Stimmrechts von einer Steuerleistung, d. h. vom Besitze eines bestimmten Einkommens abhängig gemacht. Die Eintragung in die Steuerregister ist also im Kanton Bern eine unerlässliche Voraussetzung der Eintragung in das Stimmregister der Gemeinde und darin liegt der Widerspruch mit der Rechtsgleichheit. Dass der Schwerpunkt der Aufgaben einer Gemeinde in ihren volkswirtschaftlichen und finanziellen Unternehmungen und Anstalten liege, ist übrigens nicht zutreffend. Die Gemeinde hat vielmehr eine Reihe wichtiger Aufgaben zu erfüllen, die ausschliesslich politischer Natur sind, und das Stimmrecht bezieht sich auch in Gemeindeangelegenheiten vielfach auf solche Fragen, die mit den Gemeindefinanzen gar nichts zu tun haben

(z. B. Gemeindefragen). In andern Gemeindefragen tritt deren finanzielle Tragweite vor der politischen ganz in den Hintergrund, so vielfach im Schul-, Polizei- und Kirchenwesen. Der gänzliche Ausschluss vom Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten vom Standpunkte der Gemeindefinanzen aus ist daher auch materiell nicht gerechtfertigt.

Abgesehen davon ist der Grundsatz der Wechselwirkung von Gemeindestimmrecht und Beitrag an die Lasten der Gemeinde, worauf der Regierungsrat wesentlich abstellt, in der bernischen Gesetzgebung selbst nicht allgemein und nicht konsequent durchgeführt. Nach dem bernischen Steuersystem ist nämlich das Einkommen in der Gemeinde zu versteuern, wo es erworben wird, andererseits aber hat der Bürger das Stimmrecht da auszuüben, wo er niedergelassen ist (AS 38 I S. 466 ff.). Daraus folgt, dass in den Fällen, wo der Wohnort mit dem Steuerort nicht zusammenfällt, der Bürger in einer Gemeinde stimmen wird, zu deren finanziellen Lasten er nichts beiträgt. Nach § 2 des fraglichen kantonalen Gesetzes steht überdies das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten auch den « abgeteilten Söhnen, deren Eltern eine direkte Staatssteuer oder eine Telle der allgemeinen Verwaltungskosten der Gemeinde zahlen », zu; also auch in diesem Falle sind Bürger stimmberechtigt, welche selbst der Oeffentlichkeit keinen Beitrag leisten. Und endlich muss hervorgehoben werden, dass nach § 1 litt. b die Zahlung der blossen Staatssteuer zur Ausübung des Stimmrechts auch in Gemeindeangelegenheiten berechtigt. Und wenn auch, wie der Rekursbeklagte bemerkt, ein Teil der Staatssteuer den Gemeinden zu gut kommt (kantonaies Gesetz vom 2. September 1867), so ist dadurch doch die Beziehung zwischen Stimmrecht und Gemeindesteuer wesentlich gelockert. Sobald aber das Stimmrecht in Gemeindefragen nicht von der Bezahlung einer Gemeindesteuer sondern von einer Leistung an den Staat abhängig gemacht wird, so trifft

die Argumentation des Rekursbeklagten überhaupt nicht mehr zu.

5. — Nicht durchschlagend zur Begründung des Regierungsrätlichen Standpunktes ist der Hinweis auf die Praxis der Bundesbehörden, die den Entzug der politischen Rechte wegen Zahlungsunfähigkeit und wegen öffentlicher Unterstützung als zulässig erklärt (BURCKHARDT S. 73). Für den Entzug der politischen Rechte wegen Zahlungsunfähigkeit ist Art. 26 SchKG massgebend, welcher die Befugnis zum Ausschluss der Zahlungsunfähigen vom Stimmrechte ausdrücklich den Kantonen einräumt und bei Almosengenössigkeit ist nicht die ökonomische Lage der Unterstützten, sondern vielmehr die Erwägung ausschlaggebend, dass diese Bürger, die nicht für sich selbst sorgen können, kaum in der Lage sein dürften, die öffentlichen Angelegenheiten zu beurteilen und mit Sachkenntnis ihr Stimmrecht auszuüben. Ebensowenig sind die Argumente entscheidend, die die Regierung aus der Verwerfung des Antrages Zangger im Nationalrate ableitet. Den Protokollen über die betreffenden Verhandlungen (s. Protokolle der eidgenössischen Räte über die Revision der BV 1873-74 S. 95) ist nicht zu entnehmen, aus welchen Gründen der Antrag Zangger unterlegen ist. Es ist nicht ausgeschlossen, dass er einfach als überflüssig abgelehnt wurde, weil das Verbot eines Zensus in Gemeindeangelegenheiten sich bereits aus Art. 4 des Verfassungsentwurfes (gleichlautend mit dem heutigen Art. 4 BV) ergebe. Endlich ist die im angefochtenen Entscheide wiedergegebene Stelle aus der Botschaft des Bundesrates vom 2. Oktober 1874 zum ersten Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Stimmrecht umsoweniger schlüssig, als sie mit andern Aeusserungen der Bundesbehörden über Stimmrecht und Zensus in direktem Widerspruche steht. So mit dem Beschlusse der eidgenössischen Räte vom 25. Juli 1863 (BBl 1863 III S. 363), wodurch das Erfordernis eines bestimmten Vermögensbesitzes zur Ausübung der politi-

schen Rechte, das in der Verfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1863 enthalten war, als unzulässig erklärt wurde. Dasselbe Bestreben, das Stimm- und Wahlrecht vom Besitz eines Vermögens oder Erwerbes vollständig zu lösen, machte sich übrigens auch im genannten Gesetzesentwurfe vom 2. Oktober 1874 geltend. Dieser Entwurf kannte keine andern Ausschliessungsgründe als die strafgerichtliche Verurteilung und die Bevogtigung; er gewährte somit das Stimmrecht selbst den Konkursiten, den Almosengenössigen und denjenigen, die mit der Bezahlung der Steuern im Rückstande waren (Art. 4 des Entwurfes). Die bezügliche Botschaft, auf welche die kantonale Behörde sich beruft, enthält u. a. folgende Ausführungen: « Dem politischen Ehrengedanken » (auf Grund dessen das Stimmrecht den Konkursiten entzogen werden sollte) « steht ein anderer Gedanke gegenüber, » welcher mit viel mehr Gewicht in die Wagschale des « Entscheides fällt. Es ist dies das grosse, einer Republik « würdige Prinzip, dass die Grösse des Privatbesitzes « keinerlei Einfluss auf die politische Rechtsfähigkeit « der Bürger ausüben soll. . . » (BBl. 1874 III S. 43-50).

6. — Aus diesen Erwägungen folgt, dass der angefochtene Entscheid vom 14. September 1914 aufgehoben werden muss, weil er mit Art. 4 BV im Widerspruch steht. Die Rekurrenten sind von Amteswegen in das Stimmregister der Einwohnergemeinde von Bolligen einzutragen. Mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheides fällt auch dessen Verfügung im Kostenpunkte dahin.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde wird im Sinne der Motive gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates von Bern vom 14. September 1914 aufgehoben.