

schen darf, nicht unbedingt unmittelbar Rechte und Pflichten der Gemeinde selbst tangieren muss. Es genügt vielmehr, dass sich die Abstimmung faktisch auf qualifizierte Interessen der Einwohnerschaft der intervenierenden Gemeinde auswirkt.

17. Als Begründung der Intervention genügt somit nach der Praxis das (qualifizierte) Interesse der Gemeinde beziehungsweise der Einwohnerschaft der Gemeinde. Das Bundesgericht und weitgehend die Lehre gehen wie selbstverständlich davon aus, dass in unserem staatsrechtlichen System die Gemeinden das legitime Sprachrohr ihrer Einwohnerschaft sind. Andererseits soll nur ein qualifiziertes Interesse die Intervention rechtfertigen. Das Bundesgericht äussert sich dazu im vorliegenden Fall in Übereinstimmung mit seiner Praxis wie folgt: "Wäre es zulässig, dass jede Gemeinde, in der eine kantonale Gesetzesvorlage von aktueller Bedeutung ist, mit Steuermitteln in den Abstimmungskampf eingreift, so könnte dies zu einem erheblichen Einfluss von Gemeindebehörden auf die Meinungsbildung in Fragen der kantonalen Politik führen, der von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen in den Gemeinden abhinge und die freie Meinungsbildung verfälschen würde. Die Einmischung der Gemeinden oder Behörden von Gemeinden in einen kantonalen Abstimmungskampf, die von der Vorlage nicht direkt und besonders betroffen sind, ist deshalb nach der bundesgerichtlichen Praxis unzulässig ..." (E. 6c Abs. 1). Die vom Bundesgericht angeführten Gründe könnten allerdings auch Interventionen besonders betroffener Gemeinden entgegengehalten werden. Das Bundesgericht ist daher im Grunde die Antwort schuldig, warum Gemeinden, wenn auch nur ausnahmsweise, überhaupt in einem kantonalen oder eidgenössischen Wahlkampf intervenieren dürfen. In einer neuesten Arbeit wird demokratietheoretisch argumentiert, es sei davon auszugehen, "dass in einer funktionierenden direkten Demokratie möglichst viele Private wie öffentliche Interessen geäussert, verbreitet und als Grundlage für den Entscheid diskutiert werden" (DECURTINS, a.a.O., 354). Dies müsste allerdings dazu führen, das Kriterium der besonderen Betroffenheit fallenzulassen; doch wird diese Konsequenz nicht gezogen (vgl. DECURTINS, a.a.O., 354 f.).

18. Die Praxis zur Einflussnahme von Organen anderer Gemeinwesen auf Volksabstimmungen läuft Gefahr, allzu pragmatisch-zufällig zu verfahren. Auch die Privilegierung der Gemeinden in dieser Frage müsste näher untersucht werden (kritisch G. MÜLLER, a.a.O., 428 f.; U. WEDER, Die innenpolitische Neutralität des Staates, Zürich 1981, 74 ff.). Zuwenig differenziert erscheint, dass im Falle besonderer Betroffenheit grundsätzlich irgendwelche sachliche Interventionen, wie sie auch Privaten zur Verfügung stehen, als zulässig angesehen werden (vgl. BGE 108 Ia 161, 116 Ia 469); problematisch ist namentlich die finanzielle Unterstützung privater Abstimmungskomitees. Andererseits widerspricht es offenbar schweizerischen staatsrechtlichen Vorverständnissen, einem Gemeinwesen mit dem Hinweis auf seinen Kompetenzbe-

reich zum vornherein alle Stellungnahmen zu Vorgängen in anderen Gemeinwesen zu verwehren. Jedes Gemeinwesen soll sich auch zu Abstimmungen in einem anderen Gemeinwesen äussern dürfen, jedoch mit Rücksicht auf die Aufgabenverteilung nur, wenn es hierfür ein eigenes qualifiziertes Interesse oder eine besondere Betroffenheit seiner Einwohner geltend machen kann. Die unter diesen Voraussetzungen zulässige Intervention sollte sich aber auf die Bekanntgabe der eigenen Auffassung beschränken. Behörden haben im Sinn eines Dienstes an der Abstimmungsfreiheit ihren Standpunkt bekanntzugeben, sie haben aber nicht wie Private Abstimmungspropaganda zu betreiben.

Prof. Dr. Yvo Hangartner, St. Gallen

1.5. Übriges Verfassungsrecht / Autres domaines du droit constitutionnel

(3) BV 4. Ausnahmen des Rückwirkungsverbot von Erlassen und Anwendung von Gesetzen vor ihrem Inkrafttreten. BGE 119 Ia 254

Tribunal Fédéral, IIe Cour de droit public, 20 août 1993, X., Y., Z., et le Syndicat suisse des services publics, (2P.77/1993), recours de droit public.

Zusammenfassung des Sachverhaltes:

Der Grosse Rat des Kantons Waadt hat am 15. Dezember 1992 ein Dekret über die Anpassung der Saläre an die Teuerung angenommen. Das Dekret suspendierte den Art. 54 der loi du 9 juin sur le statut général des fonctions publiques cantonales, wonach die Gehälter dem Landesindex der Konsumentenpreise jährlich angepasst werden. Nach dem Dekret wurden die Gehälter der Staatsangestellten im Jahr 1993 nicht der Teuerung angepasst. Damit sollte ein Beitrag an die Sanierung der Staatsfinanzen geleistet werden. Das Dekret wurde im Amtsblatt vom 29. Dezember 1992 publiziert. Die Referendumsfrist lief am 7. Februar 1993 unbenutzt ab. Mit Beschluss vom 12. Februar 1992 publizierte der Staatsrat das Dekret im Amtsblatt vom 19.2.1993 und setzte es rückwirkend auf den 1. Januar 1993 in Kraft. Im Januar 1993 wurde der Erlass bereits angewendet; den Staatsangestellten wurden keine Teuerungszulagen ausgerichtet. Die Beschwerdeführer reichen gegen den Erlass staatsrechtliche Beschwerde ein. Sie rügen eine Verletzung des Verbotes rückwirkender Erlasse gemäss Art. 4 BV.

Aus den Erwägungen:

"3. – b) La rétroactivité est contraire au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit. Selon la jurisprudence, il est cependant possible de déroger à certaines conditions au principe de non-rétroactivité des lois: il faut que la rétroactivité soit expressément prévue par la loi, qu'elle soit raisonnablement limitée dans le temps, qu'elle ne conduise pas à des inégalités choquantes, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, c'est-à-dire qu'elle réponde à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts

privés en jeu et, enfin, qu'elle respecte les droits acquis (ATF 116 Ia 214 consid. 4a, 113 Ia 425 et les références citées). En l'espèce, la rétroactivité est prévue dans la loi, soit à l'art. 2 du décret attaqué. Elle est très limitée dans le temps et ne conduit pas à des inégalités choquantes. Elle ne porte par ailleurs pas atteinte aux droits acquis des recourants, car, comme le Tribunal fédéral l'a relevé à plusieurs reprises, les rapports de service des fonctionnaires sont soumis aux modifications législatives, également en ce qui concerne la rémunération. Le législateur cantonal est donc libre d'apporter des modifications légales aux prétentions pécuniaires des fonctionnaires, qui n'ont en général pas le caractère de droits acquis (ATF 118 Ia 256 consid. 5b et l'arrêt cité). Enfin, le législateur vaudois pouvait se fonder sur des motifs pertinents pour adopter l'art. 2 du décret. Certes, l'intérêt purement financier de l'Etat ne permet normalement pas de faire exception au principe de non-rétroactivité, sauf si les finances publiques sont en péril (ATF 102 Ia 73, 95 I 10, 92 I 232; GRISEL, op. cit. p. 149). En l'espèce, les finances publiques cantonales se trouvaient dans une mauvaise situation, nécessitant que des mesures de redressement soient prises (le taux d'imposition cantonal a été relevé et diverses dispositions arrêtées pour alléger les charges financières de l'Etat). Cela dit, même si l'intérêt public à octroyer l'effet rétroactif au décret en question apparaît peu important, il l'emporte néanmoins sur l'intérêt privé des recourants à voir leurs traitements adaptés au coût de la vie, dans la mesure où le dommage subi par les recourants est très restreint, puisqu'il ne correspond qu'à l'allocation de renchérissement pour le mois de janvier 1993 (voire quelques jours en février).

Le décret attaqué a de plus prévu la suppression de l'indexation des salaires au renchérissement durant un an. Des raisons de simplification justifiaient que cette mesure concorde avec l'année civile, plutôt que de s'étendre de mars 1993 à fin février 1994 par exemple. A cela s'ajoute que les intéressés n'ont pas été pris au dépourvu, puisqu'ils ont connu la mesure envisagée dès l'automne 1992, au moment où elle a fait l'objet du projet de décret présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, la publication du texte adopté intervenant le 29 décembre 1992 (BÉATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, p. 289). Le grief est dès lors infondé."

Bemerkungen:

1. Das Urteil beschäftigt sich im wesentlichen mit zwei Problemkreisen. Das Verbot der (echten) Rückwirkung von Legislativakten gilt dann ausnahmsweise nicht, wenn die in Erw. 3 b) genannten Voraussetzungen gegeben sind (vgl. auch BGE 113 Ia 425 m. w. H.). Hier fällt besonders auf, dass das Bundesgericht das Kriterium des öffentlichen Interesses modifiziert. In BGE 102 Ia 73 hatte es noch festgehalten, dass ein rein fiskalisches Interesse kein hinreichendes öffentliches Interesse darstelle, wenn die öffentlichen Finanzen nicht von einer Verschlechterung bedroht sind (vgl. G. MÜLLER, N 75 zu Art. 4 BV, in Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eid-

genossenschaft, Basel/Bern/Zürich 1993, Stand: 5. Lieferung). Im vorliegenden Fall sah es das fiskalische Interesse *gleichwohl als hinreichend* an, weil ihm nur ein bescheidenes privates Interesse an der Ausbezahlung der Teuerungszulage für den Monat Januar 1993 gegenüberstehe.

2. Der Waadtländer Staatsrat hat das Dekret vom 15. Dezember 1992 bereits ab dem 1. Januar 1993 angewandt, obwohl es wegen der laufenden Referendumsfrist formell noch nicht in Kraft gesetzt werden konnte. Grundsätzlich ist es nicht zulässig, einen Erlass vor seinem Inkrafttreten anzuwenden. Dieses Vorgehen sah das Bundesgericht jedoch aus Gründen der Praktikabilität und der Verwaltungsökonomie als gerechtfertigt an. Ansonsten hätten für die Monate Januar bis März 1993 drei unterschiedliche Lohnzahlungen ausgerichtet werden müssen. Ferner war gegen das Dekret kein Referendum angekündigt worden. Die Regierung konnte demnach das neue Recht bereits im Januar 1993 antizipierend anwenden. Dies war nach Auffassung des Bundesgerichtes umso mehr zulässig, als der Staatsrat für die Ordnung des öffentlichen Dienstes eine gesetzliche Grundlage besitzt. Die staatsrechtliche Beschwerde blieb daher ohne Erfolg.

Die Anwendung eines Gesetzes vor seinem Inkrafttreten zeigt einen Mangel des Waadtländer Staatsrechtes: es kennt nämlich kein Dringlichkeitsrecht. Dieses hätte es erlaubt, das Dekret bereits mit seiner Verabschiedung durch das Parlament in Kraft zu setzen. Ein solches Dringlichkeitsrecht kennen ausser dem Bund (Art. 89^{bis} BV) beispielsweise die Kantone St. Gallen (Art. 47 Abs. 1 KV), Freiburg (Art. 28^{bis} Abs. 1 KV), Basel-Stadt (§ 29 Abs. 3 KV), Neuenburg (Art. 39 Abs. 2 KV NE), Genf (Art. 55 Abs. 1 KV) oder Basel-Land (§ 63 Abs. 4 KV). Das Dringlichkeitsrecht schliesst entweder das Referendum ganz aus oder es gestattet eine Inkraftsetzung vor dem Referendum. Die im vorliegenden Urteil vom Bundesgericht gestattete antizipierte Anwendung eines Erlasses führt – bei den angeführten gegebenen öffentlichen Interessen – faktisch zu einem "ungeschriebenen" Dringlichkeitsrecht.

RA Dr. rer. publ. Andreas Kley-Struller, St. Gallen

1.9. Abgaben- und Finanzrecht / Finances et droit fiscal

(4) EMRK 6 Ziff 1. Direkte Bundessteuer 1981/1982. Beim Vorhalt der Steuerhinterziehung handelt es sich um eine strafrechtliche Anklage gemäss EMRK 6 Ziff. 1 (Verdeutlichung der bisherigen Rechtsprechung). Damit sind die Verfahrensgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention und des 7. Zusatzprotokoll zur EMRK anwendbar und müssen eingehalten werden. Art. 134 BdBSt: Frist für die absolute Verjährung der Verfolgungsverjährung für das Steuerhinterziehungsverfahren?

Bundesgericht, II. Öffentlichrechtliche Abteilung, 11.10.1993, X. gegen Kantonales Steueramt Zürich, Bundessteuer-Re-