

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales.

Gewaltentrennung. — Séparation des pouvoirs.

13. Urteil vom 19. Januar 1911 in Sachen Krieg gegen Schwyz.

Begriff der « organischen Gesetze », die nach der schwyzerischen Kantonsverfassung von 1848 im Gegensatz zu den « übrigen Gesetzen » der Volksabstimmung nicht unterbreitet zu werden brauchten. Kann darunter eine « Stempelverordnung » subsumiert werden ?

A. — Der Rekurrent hatte am 17. August 1910 eine Eingabe an den Regierungsrat des Kantons Schwyz gerichtet, in welcher er um die Bewilligung zur Erstellung einer Brückenwage auf einem öffentlichen Platze einkam. Da diese Eingabe nicht gestempelt war, wurde der Rekurrent durch Beschluß des Regierungsrates vom 24. September 1910 in eine Stempelbuße von 3 Fr. verurteilt und außerdem zur nachträglichen Bezahlung der, 10 Eis. betragenden, Stempeltaxe pflichtig erklärt.

B. — Gegen diesen Beschluß richtet sich der vorliegende, rechtzeitig und formrichtig ergriffene staatsrechtliche Rekurs mit dem Antrag auf Aufhebung der Stempelbuße und Kraftloserklärung der Stempelverordnung vom 23. Juni 1852, „solange sie nicht „als Gesetz dem Volke zur Abstimmung unterbreitet worden ist“.

Zur Begründung des Rekurses wird ausgeführt: Die vom Regierungsrat ausgesprochene Stempelbuße könne sich nur auf

die Stempelverordnung vom Jahre 1852 stützen. Diese aber sei, weil bloß vom Kantonsrat erlassen, gemäß Art. 3 der Kantonsverfassung vom 18. Februar 1848 verfassungswidrig, da danach die gesetzgebende Gewalt nur dem Volke zugestanden habe. Die Stempelverordnung sei nämlich in Wirklichkeit ein Steuergesetz und sei auch bis heutzutage stets „wie und als ein Gesetz“ gehandhabt worden.

C. — Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hat in seiner Vernehmlassung die Ansicht ausgesprochen, daß die Stempelverordnung sich als ein „organisches Gesetz“ im Sinne von § 47 der Kantonsverfassung von 1848 darstelle und daher vom Kantonsrat erlassen werden können.

D. — Die maßgebenden Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 18. Februar 1848 waren:

§ 3. „Die Souveränität beruht im Volke. Dasselbe gibt sich „die Verfassung selbst, und die Gesetze müssen ihm zur Annahme „oder Verwerfung vorgelegt werden.“

§ 47. „Ausschließlich vom Kantonsrat gehen aus: die organischen Gesetze und die Prozeßordnungen über das Verfahren in „Zivil- und Strafrechtsfällen.“

§ 48. „Er erläßt die übrigen Gesetze und bringt sie zur Genehmigung an die Kreisgemeinden.“

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Insofern der Rekurrent verlangt, daß die ihm vom Regierungsrat des Kantons Schwyz auferlegte Stempelbuße aufgehoben werde, ist auf den Rekurs einzutreten und die Verfassungsmäßigkeit der dem Regierungsbeschlusse zu Grunde liegenden Stempelverordnung zu prüfen. Dagegen kann eine Aufhebung dieser, vom 23. Juni 1852 datierenden Stempelverordnung als solcher heute wegen längst erfolgten Ablaufs der Rekursfrist nicht mehr in Betracht kommen.

2. — Da die erwähnte Stempelverordnung unter der Herrschaft der Verfassung vom 18. Februar 1848 (Amtl. Gesetzesammlung Bd. I S. 51 ff.) erlassen und feststehendermaßen der Volksabstimmung nicht unterbreitet worden ist, so hängt das Schicksal des Rekurses davon ab, ob sich die mehrerwähnte Stempelverordnung unter die nach § 47 der damaligen Ver-

fassung „ausschließlich vom Kantonsrat ausgehenden“ „organischen Gesetze“ subsumieren lasse, oder ob sie im Gegenteil zu den „übrigen Gesetzen“ zu rechnen sei, die nach § 48 in Verbindung mit § 3 der Verfassung dem Volke bzw. den Kreisgemeinden zu unterbreiten waren. Dabei ist zu beachten, daß die Verfassung von 1848 weder den in § 34 der Verfassung von 1876 enthaltenen Begriff des „polizeilichen Dekrets“, noch auch die in § 36 der Verfassung von 1876 bzw. § 31 der Verfassung von 1898/1900 vorgesehenen, dem fakultativen Referendum unterstellten „Dekrete und Verordnungen“ kannte, sodaß also nicht zu untersuchen ist, ob sich die Stempelverordnung vom Jahre 1852 unter einen dieser letztgenannten Begriffe subsumieren ließe. Was aber die durch § 47 der Verfassung von 1848 in die ausschließliche Kompetenz des Kantonsrates gestellten „Prozeßordnungen über das Verfahren in Zivil- und Strafrechtsfällen“ betrifft, so ist ohne weiteres klar, daß eine Stempelverordnung als solche nicht darunter fällt.

3. — Fragt es sich nun, ob die Stempelverordnung von 1852 unter die „organischen Gesetze“ im Sinne des § 47 der Verfassung von 1848 subsumiert werden könne, so ist vor allem zu konstatieren, daß die Verfassung von 1848 den Begriff des „organischen Gesetzes“ nirgends definierte, wie denn auch dieser in der heutigen Staatsrechtslehre übrigens nicht mehr verwendete Rechtsbegriff von jeher ein etwas elastischer war. Es darf daher dieser Begriff, wie das Bundesgericht bereits anlässlich eines früheren Rekurses aus dem Kanton Schwyz (BGE 25 I Nr. 13) bemerkt hat, gerade bei der Auslegung der schwyzerischen Kantonsverfassung vom Jahre 1848 nicht zu eng verstanden werden, da ja nach dieser Verfassung, wie übrigens auch nach derjenigen von 1876, dem Kantonsrate sogar die Kompetenz zum Erlasse von Zivil- und Strafprozeßordnungen zugewiesen war, welche Materien anderwärts der eigentlichen gesetzgebenden Gewalt vorbehalten sind. Darnach wird, im Anschluß an die Ausführungen jenes früheren Urteils, der Begriff des organischen Gesetzes auf alle diejenigen Erlasse anzuwenden sein, durch welche bestimmt wird, in welcher Weise der staatliche Organismus funktioniert. In diesem Sinne läßt sich aber zweifellos unter den mehrerwähnten Begriff

peziell auch ein Erlaß subsumieren, der vorschreibt, daß alle Eingaben an die kantonalen Behörden gestempelt sein müssen. Der Gebrauch des Stempels erscheint hier als eine Vorbedingung für das Tätigwerden der Behörden, und die Stempelverordnung insolgedessen als ein Gesetz, welches die Art und Weise des Funktionierens der Staatsgewalt regelt.

Wenn nun auch zugegeben ist, daß eine andere Auffassung ehr wohl möglich wäre, indem sich jene Stempelverordnung immerhin vielleicht als ein Steuergesetz qualifizieren ließe, so liegt doch für das Bundesgericht hier kein Anlaß vor, den in einer früheren Verfassung des Kantons Schwyz enthaltenen Begriff des „organischen Gesetzes“ ohne Not anders auszulegen, als die kantonalen Behörden selber. Ein Grund hiefür ist umso weniger vorhanden, als die schwyzerische Kantonsverfassung vom Jahre 1848 keine Bestimmung enthielt, wonach neue Steuern, oder sogar bloße Gebühren, nicht auch in „organischen Gesetzen“ hätten eingeführt werden dürfen. Dazu kommt, daß die Stempelverordnung vom Jahre 1852 in der Hauptsache eine Adaptierung der ebenfalls nur vom Kantonsrat erlassenen Stempelverordnung vom 11. Oktober 1848 an das veränderte Münzsystem darstellt, jene frühere Stempelverordnung aber aus demselben Jahre stammt, wie die Kantonsverfassung, auf welche der Rekurrent sich beruft. Es ist gewiß nicht anzunehmen, daß am 11. Oktober 1848 jene Stempelverordnung ohne Widerspruch hätte angenommen werden können, wenn ihr Erlaß sich wirklich als eine Verletzung der kaum acht Monate vorher zu Stande gekommenen Kantonsverfassung, d. h. als ein nach dieser Verfassung unzulässiger Übergriff des Kantonsrates in das Gesetzgebungsrecht des Volkes, dargestellt hätte. Und ebenso spricht gegen diese Annahme der Umstand, daß die mehrerwähnte Stempelverordnung auch seither, und zwar nunmehr über ein halbes Jahrhundert, durchaus unangefochten geblieben ist. Wiewohl im öffentlichen Rechte ein der zivilrechtlichen Verjährung analoges Institut nicht existiert, so ist doch (vergl. BGE 7 S. 299 Erw. 4 und Urteil vom 3. Dezember 1908 i. S. Großmann und Kennel c. Schwyz) auch hier dem Zeitablauf eine gewisse Bedeutung zuzuerkennen, wenn es sich darum handelt, über die an sich vielleicht zweifelhaft erscheinende Verfassungs-

mäßigkeit eines Gesetzes oder sonstigen Erlasses zu entscheiden. Auch von diesem Gesichtspunkte aus ist daher kein begründeter Anlaß vorhanden, die im vorliegenden Falle erfolgte Anwendung jener Stempelverordnung als verfassungswidrig zu erklären, und zwar ganz abgesehen von der auffallenden Disproportion zwischen dem vom Rekurrenten angestrebten Ziele — Aufhebung einer Stempelbuße von 3 Fr. — und dem zur Erreichung dieses Zieles angewendeten Mittel des staatsrechtlichen Rekurses wegen Eingriffs in das Gesetzgebungsrecht des Volkes.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

14. Urteil vom 23. Februar 1911

in Sachen **Eugster-Büsti und Mithasse gegen Appenzell A.-Rh.**

Rechtliche Natur der Kantonalbank von Appenzell A.-Rh.: sie ist keine Staatsanstalt, sondern eine selbständige juristische Person, deren Interessen mit denjenigen des Fiskus bloss eng verknüpft sind, weshalb in administrativer Hinsicht eine weitgehende Abhängigkeit der Bank von den Organen des Staates besteht. Infolgedessen sind die in der Kantonsverfassung aufgestellten Bestimmungen betreffend die Kompetenz zur Dekretierung von «Ausgaben» (d. h. natürlich Staatsausgaben) auf die Ausgaben der Kantonalbank nicht anwendbar.

A. — Seit einer Reihe von Jahren machte sich bei der Kantonalbank von Appenzell A.-Rh. das Bedürfnis nach einem, den modernen Anforderungen entsprechenden Bankgebäude geltend. Um die Unterbringung der Bank in einem geeigneten Gebäude zu ermöglichen, wurde am 28. April 1901 durch einen Beschluß der Landsgemeinde Art. 32 des Kantonalbankgesetzes vom 24. April 1887, welcher lautete:

„Der nach Verzinsung des Gründungskapitals, nach Abschreibung sämtlicher Unkosten und Verluste sich ergebende jährliche Reingewinn wird folgendermaßen verteilt:

„30 % werden dem Reservefonds zugeschrieben, bis derselbe die Höhe von 20 % des Gründungskapitals erreicht hat,

„70 % fallen in die Staatskasse,“
durch folgende Bestimmung ersetzt:

„Der nach Verzinsung des Gründungskapitals und nach Abschreibung sämtlicher Unkosten und Verluste sich ergebende jährliche Reingewinn wird folgendermaßen verteilt:

„15 % werden ausgeteilt zum Zwecke der Beschaffung passender Banklokalitäten;

„15 % werden dem Reservefonds zugeschrieben, bis derselbe 30 % des Gründungskapitals erreicht haben wird;

„70 % fallen in die Staatskasse.“

Ferner wurde dem Art. 33 des Bankgesetzes, soweit er hier in Betracht kommt, folgende Fassung gegeben:

„Sobald der Reservefonds 30 % des Gründungskapitals erreicht hat, hören die im Art. 32 demselben zugewiesenen Gewinnanteile auf, und es fließen alsdann die betreffenden Beträge der Staatskasse zu. Die Gewinnanteile werden dem Reservefonds erst dann wieder zufließen, wenn dieser unter den in Art. 32 festgesetzten Betrag herabsinken sollte.

„Die dem Konto für Beschaffung passender Banklokalitäten bestimmten Anteile fallen der Staatskasse zu, sobald der gedachte Zweck erreicht ist oder sich mit dem geäußerten Fonds erreichen läßt.“

Am 25. November 1909 genehmigte der Kantonsrat einen Liegenschaftentausch, durch den die Kantonalbank in den Besitz eines für die Errichtung des Bankgebäudes bestimmten Bauplatzes kam.

Am 24. November 1910 beschloß nun der Kantonsrat:

„Der Regierungsrat ist beauftragt, dem Kantonsrat auf die Märztagung, eventuell auf eine früher abzuhaltende, außerordentliche Sitzung, Plan und Kostenvoranschlag für ein auf Rechnung der Kantonalbank zu bauendes Bankgebäude, welches auch an den Staat zu vermietende Lokale für die bereits heute schon in Herisau befindlichen Zweige der Staatsverwaltung enthält, vorzulegen.“

Des ferneren erklärte sich der Kantonsrat kompetent, „von sich aus in dieser Frage zu entscheiden“, d. h. von einer Vorlage an die Landsgemeinde abzusehen.