

4. — L'art. 18 de la loi sur les rapports de droit civil, également citée par la recourante à l'appui de ses conclusions, ne paraît pas davantage avoir subi une atteinte de par l'ordonnance attaquée. Il n'est, en effet, point contraire à cette disposition qu'une personne soit désignée, en dehors du tuteur proprement dit à Genève, avec mission de surveiller, dans le canton du Valais, les intérêts des mineurs dont il s'agit au nom des autorités tutélaires genevoises. Or rien ne permet d'admettre que le rôle du sieur Louis Jost s'étende au delà de ses limites surtout en présence de la déclaration expresse, contenue dans la réponse de la Chambre des tutelles de Genève, que l'autorité tutélaire genevoise ne s'est jamais dessaisie de la tutelle des enfants Bacher, et qu'elle continue à l'exercer aussi bien à l'égard de ceux d'entre eux qui ont dû être placés en Valais, que de ceux qui sont restés à Genève.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen.

Constitutions cantonales.

I. Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden.

Abus de compétence des autorités cantonales.

96. Urteil vom 9. November 1899

in Sachen Dürrenmatt und Konsorten gegen Bern.

Rekurs gegen einen Beschluss eines Grossen Rates, weil derselbe nicht der Volksabstimmung unterbreitet worden ist. — Legitimation zum Rekurse. — Stellung des Bundesgerichtes. Art. 6 Ziff. 4 bern. Verf. — Endgültige Kompetenzen des Grossen Rates nach bernischem Verfassungsrecht.

A. Am 27. Dezember 1898 faßte der Große Rat des Kantons Bern nach dem Antrage des Regierungsrates betreffend Neubau einer Hochschule und Verkauf der alten Hochschule an die Gemeinde Bern folgenden Beschluß:

„I.

„1. Es ist auf der Großen Schanze in Bern zwischen der Sternwarte und dem Verwaltungsgebäude der Jura-Simplon-Bahn, auf Grund des von der Konkurrenzjury mit dem ersten Preise gekrönten Vorprojektes von Hodler und Joss, ein neues Hochschulgebäude zu erstellen.

„2. Hiefür werden der Vaudirektion folgende Kredite zur Verfügung gestellt:

- „a. der von der Gemeinde Bern für die alte Hochschulbestizung an der Herrengasse zu bezahlende Kaufpreis von 500,000 Fr.;
 „b. eine Summe von 500,000 Fr. aus Budgetrubrik XD, neue Hochbauten;
 „c. der von der Gemeinde Bern am 13. November 1898 für den Bau der Hochschule bewilligte Beitrag von 200,000 Fr.
 „3. Das spezielle Ausführungsprojekt für den Neubau ist dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen.
 „4. Die Vergebung der Arbeiten hat auf vorausgegangene Konkurrenzanschreibung hin auf Grund genauer Detailpläne und Dewise durch den Regierungsrat zu erfolgen. Demselben wird zur Pflicht gemacht, nicht eher zur Hingabe und zum Beginn der Arbeiten zu schreiten, als bis er die Gewißheit erlangt hat, daß der Bau ohne Überschreitung der zur Verfügung stehenden Bau Summe von 1,200,000 Fr. ausgeführt werden kann.

„II.

„Dem Kaufvertrag zwischen dem Staat Bern und der Einwohnergemeinde der Stadt Bern um das Hochschulgebäude und das ehemalige Kantonschulgebäude samt Grund und Boden im grünen Quartier der Stadt Bern, d. d. 24. September 1897, wird die Genehmigung erteilt.

„III.

„Durch diesen Beschluß und namentlich durch die von der Einwohnergemeinde Bern an der Gemeindeversammlung vom 13. November 1898 beschlossene Erklärung wird die Frage der weitem Leistungen der Gemeinde Bern an die Hochschule in keiner Weise präjudiziert.“

Bei der Diskussion über diese Vorlage stellte Großrat Dürrenmatt den Antrag, es sei der Beschluß des Großen Rates der Volksabstimmung zu unterbreiten. Der Antrag wurde abgelehnt und in der Schlußabstimmung die regierungsrätliche Vorlage in der wiedergegebenen Fassung mit großer Mehrheit angenommen.

Der Kaufvertrag zwischen dem Staat und der Gemeinde Bern vom 24. September 1897, dem nach Ziff. II des großrätlichen Beschlusses vom 27. Dezember 1898 die Genehmigung erteilt wurde, bezeichnet als Gegenstand der Handänderung das Hochschulgebäude, das ehemalige Kantonschulgebäude und den Grund

und Boden, auf dem die beiden Gebäude stehen, mit einem Flächeninhalt von 43,56 Aren. Das Terrain war laut Tauschvertrag zwischen dem Staat und der Stadt Bern vom 11. Januar 1887 zu gunsten der letztern mit der Dienstbarkeit einer öffentlichen Durchfahrt von der Herrengasse durch den Klosterhof zur Kirchenfeldbrücke und umgekehrt in einer Breite von mindestens 3,5 Meter belastet worden. Die Grundsteuererschätzung der verkauften Objekte beträgt:

für das Hochschulgebäude . . .	Fr. 165,000
für das Kantonschulgebäude . . .	„ 85,000
für Grund und Boden . . .	„ 435,000

Der Kaufpreis wurde auf 500,000 Fr. festgesetzt. Nach Ziffer 3 der Vertragsbedingungen übernahm überdies die Gemeinde Bern dem Staate gegenüber die Verpflichtung, die Herrengasse nach Westen zu öffnen bzw. bis an die Polizeigasse zu verlängern. Für die Benutzung der verkauften Gebäude hatte bisher die Erziehungsdirektion der Domänenverwaltung buchmäßig einen jährlichen Zins von 24,600 Fr. vergütet. Effektiv bezog der Staat Bern überdies aus den fraglichen Immobilien an Miet- und Pachtzinsen jährlich 200 Fr. für einen Keller und für die sog. Klosterhalde, einen Garten beim Hochschulgebäude.

Das Terrain der Großen Schanze, von dem ein Teil als Bauplatz für die neue Hochschule verwendet wird, gehört dem Staat Bern seit der im Anfange dieses Jahrhunderts vorgenommenen Vermögensauseinandersetzung zwischen Stadt und Kanton Bern. Für den Neubau werden — wie es scheint — drei Parzellen mit einer Grundsteuererschätzung von zusammen 88,220 Fr. in Anspruch genommen. Eine derselben mit einer Grundsteuererschätzung von 45,000 Fr. ist im Domänenetat als Bauland bezeichnet.

B. Gegen den großrätlichen Beschluß vom 27. Dezember 1898 erhoben Dürrenmatt und eine Anzahl anderer stimmberechtigter Bürger des Kantons Bern staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Die Rekurrenten beantragen:

1. Es sei jener Beschluß aufzuheben; eventuell
2. Es sei zu erkennen, der Beschluß unterliege der Volksabstimmung und könne so lange nicht in Kraft erwachsen, bis das Berner Volk dessen Annahme beschlossen habe.

Für den Fall, daß angenommen würde, es stehen die Posten unter Ziff. 2 litt. a und b des angefochtenen Beschlusses nicht in einem notwendigen Zusammenhang und es sei die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses für jeden einzelnen derselben gesondert zu prüfen, werden die Rekursbegehren als gegen jeden der beiden Posten für sich gerichtet bezeichnet. Dagegen wird ausdrücklich erklärt, daß der Beitrag der Gemeinde Bern sub litt. c der Ziff. 2 des großrätlichen Beschlusses durch die Beschwerde nicht berührt werde. Der Rekurs stützt sich auf Art. 6 Ziff. 4 der bernischen Kantonsverfassung; überdies wird auf Art. 26 Ziff. 9 und Art. 111 der Verfassung verwiesen. Die Beschwerdeführer stellen die Behauptung auf, daß sie durch den großrätlichen Beschluß vom 27. Dezember 1898 in den ihnen durch die Verfassung garantierten politischen Rechten verletzt seien, und daß überhaupt der Große Rat das in der Verfassung vorgesehene Recht des Volkes auf Abstimmung über den fraglichen Beschluß mißachtet habe. Diese Behauptungen begründeten sie in der Rekurschrift und in der Replik im wesentlichen wie folgt:

a. Der Erlös aus dem Areal der alten Kantonschule müsse mit 500,000 Fr. als Ausgabe für den neuen Hochschulbau mit in Rechnung gebracht und zu dem aus der laufenden Verwaltung bewilligten Kredit von 500,000 Fr. hinzugerechnet werden. Dieser Erlös gehöre zum Aktivvermögen des Staates und werde, durch Verwendung zu einem neuen speziellen Zwecke, eben auch ausgegeben. Wenn der Staat eine Million für einen Hochschulbau verwerde, so sei es an sich ohne Bedeutung, wie und wo er sich diese Summe verschaffe, ob er sie entlehne oder seinem eigenen Staatsvermögen entnehme u. s. w. Ausgaben seien auch diejenigen Verminderungen des Stammvermögens des Staates, welche auf eine Willenserklärung, resp. eine Handlung des Eigentümers zurückzuführen sind, überhaupt fallen unter jenen Begriff alle Summen und Werte, welche weggegeben werden und um welche sich der Vermögens- oder auch nur der Kassabestand vermindert. Daß dies der Sinn des Wortes Ausgabe in Art. 6 Ziff. 4 der Verfassung sei, ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung und aus den für die bernische Finanzverwaltung aufgestellten gesetzlichen Normen. Art. 6 Abs. 4 der Verfassung sei

aus dem sog. Referendumsgesetz vom 4. Juli 1869, § 2, herübergenommen. Die Bestimmung habe, wie aus der Diskussion im Schoße des Großen Rates und aus der Proklamation dieser Behörde an das bernische Volk vom 19. Mai 1869 hervorgehe, den Zweck verfolgt, dem Volke ein Mitverwaltungsrecht in staatlichen, speziell finanziellen, Angelegenheiten zuzuerkennen. Dieses Recht dürfe, weil ein Volksrecht, im demokratischen Staate nicht von einer engherzigen oder unsichern Textesinterpretation abhängig gemacht werden. Auf die bei der Gesetzesberatung ausgesprochene Befürchtung, daß der Finanzreferendumsartikel in der Praxis ein toter Buchstabe bleiben werde, habe man mit der Zusicherung geantwortet, daß derselbe loyal und ehrlich interpretiert werden solle. Damals wäre eine Interpretation, wie sie heute versucht werde, als unmöglich und undemokratisch bezeichnet worden. Ausgabe sei also jede Verwaltungsmaßnahme, durch welche über einen Vermögenswert des Staates in irgend einer Weise verfügt wird, und zwar abgesehen davon, ob eine Zweckveränderung vorgenommen werde oder nicht; die Mitverwaltung des Volkes müsse überall da Platz greifen, wo Werte von 500,000 Fr. in Frage stehen oder das Vermögen des Staates direkt oder indirekt durch eine Maßnahme, welche finanzielle Folgen von erwähntem Betrag nach sich zieht, berührt wird. Nach § 17 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vom 31. Juli 1872 (bezw. § 12 Ziff. 3 des Gesetzes betreffend die Vereinfachung der Staatsverwaltung vom 2. Mai 1880) falle der Erlös aus Domänen in die Domänenklasse, wo er als Gegenwert der nicht mehr vorhandenen Gegenstände zu verbleiben habe; und die Verwendung desselben zu einem Neubau sei an sich eine unzulässige Operation, wenn sie nicht als Ausgabe bezeichnet werde. Die 500,000 Fr. Kaufpreis stellen eine Verminderung des Staatsvermögens dar, welches für diese Ausgabe kreditiert werden müsse. Unrichtig sei die Ansicht, daß Ankauf und Veräußerung von Liegenschaften resp. andern Werten ohne weiteres stattfinden können und sich höchstens als Verwaltungsmaßregel charakterisieren; nach dieser Ansicht könnte sich der Staat Bern in Bau- oder Grund- und Bodenspekulationen einlassen, die in die Millionen gingen, ohne ein Beto des Volkes befürchten zu müssen.

Mit § 11 letztem Absatz des Gesetzes von 1872, der unter dem Titel „III. Allgemeine laufende Verwaltung“ stehend den § 2 des Referendumsgesetzes von 1869 wiedergibt, könne nicht argumentiert werden, weil man es heute mit einer Verfassungsbestimmung zu thun habe, die damals nicht existierte und die keinen Unterschied mache, ob eine Ausgabe aus der laufenden Verwaltung bestritten werde oder vom Stammvermögen herrühre, und weil nach bernischem Verwaltungsrecht überhaupt alle Ausgaben durch die laufende Verwaltung besorgt werden; würden daher dem Stammvermögen Kapitalien entnommen, so müßten sie dem Konto der laufenden Verwaltung zur Verfügung gestellt werden, welche Verwaltung einzig sie effektiv ausgeben könne, da das Stammvermögen grundsätzlich nicht vermindert und mit demselben keine selbständigen Operationen vorgenommen werden dürfen. In einem Worte, die Ausgaben könnten allein durch die laufende Verwaltung besorgt und gebucht werden. Die in § 17 Abf. 5 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vorgesehenen Fälle der Beitragsleistung der Domänenverwaltung an die Kosten eines Neubaus treffen nicht zu.

b. Abgesehen von der Frage der Zusammenrechnung der beiden Posten, führt die Rekurschrift weiter aus, belaufe sich die Ausgabe für die Errichtung eines Hochschulgebäudes auf über 500,000 Fr. Nach § 17 Abf. 3 des Gesetzes über die Finanzverwaltung müsse nämlich die laufende Verwaltung der Domänenverwaltung die Differenz zwischen der Grundsteuererschätzung und dem Erlös der veräußerten Objekte ersetzen. Im vorliegenden Falle belaufe sich diese Differenz auf 185,000 Fr., die somit zu dem Baukredit von 500,000 Fr. hinzukommen. In der Replik wurde, nachdem die Antwort darauf hingewiesen hatte, daß § 17 Abf. 3 des Gesetzes über die Finanzverwaltung durch das Gesetz über die Vereinfachung der Staatsverwaltung vom 2. Mai 1880 das Rechnungsverhältnis zwischen Domänenverwaltung und laufender Verwaltung bei Veräußerung von Domänen aufgehoben habe, dieser Standpunkt fallen gelassen. Dagegen wurde nun betont, die neue Bestimmung aus dem Jahre 1880 spreche nicht gegen die Rekurrenten, sondern unterstütze ihre Auffassung in der Hauptsache, die Auffassung nämlich, daß der ganze Kaufpreis

von 500,000 Fr. als Ausgabe zu behandeln sei. Und ferner wurde ausgeführt: Nach den Berechnungen der Finanzdirektion fielen von der Grundsteuererschätzung der verkauften Immobilien 435,000 Fr. auf Grund und Boden, 250,000 Fr. auf die Gebäude. Letztere werden somit der Stadt Bern für 65,000 Fr. überlassen. Es sei aber schon nach dem Zins, den dafür die Erziehungsdirektion entrichte, nicht anzunehmen, daß dieselben nur diesen Wert repräsentieren. Und auch der Wert von Grund und Boden sei nach den gegenwärtigen Bodenpreisen in der Stadt Bern auf mehr als 435,000 Fr. anzuschlagen. Um diesen Mehrwert vermindere sich das Stammvermögen des Kantons, und die von der laufenden Verwaltung zu deckenden 500,000 Fr. stellten somit nicht die ganze und volle Leistung des Staates an die Errichtung der neuen Hochschule dar.

c. Jedenfalls, sagen die Rekurrenten ferner, könne der Erlös aus dem alten Kantonschulgebäude nicht ohne weiteres für den Hochschulneubau verwendet werden, da jenes nicht für Hochschulzwecke errichtet worden sei und nicht für solche diene, der Erlös aus dem Kantonschulgebäude somit seinem Zwecke entfremdet würde. Und unter allen Umständen erhöhe sich die Ausgabe von 500,000 Fr. um den Kapitalwert der Miet- und Pachtzins, die effektiv aus den Verkaufsobjekten bis jetzt bezogen worden seien, d. h. um etwa 4—5000 Fr.

d. Als Ausgabe sei auch der Wert des Bauplatzes auf der Großen Schanze, der die Grundsteuererschätzung bedeutend übersteige, in Anschlag zu bringen.

e. Bei der Ermittlung der Gesamtausgabe, die der angefochtene Beschluß für den Kanton Bern zur Folge habe, sei nicht nur das Hochschulgebäude als solches in Betracht zu ziehen, sondern alles, was zu diesem Gebäude gehört, damit es seinem Zwecke dienen könne. Es fallen darunter also alle Ausgaben, die mit dem Bauobjekte in irgend einem Zusammenhange stehen. Die Verfassung mache keinen Unterschied zwischen direkten und indirekten Ausgaben, oder zwischen solchen, die sofort und solchen, die später gemacht werden sollen; ebensowenig kenne sie einen Unterschied zwischen Ausgaben, die sich auf die Hauptsache beziehen und solchen, die durch Zubehörten oder Accessorien verursacht werden.

Zu der Gesamtausgabe, welche der Beschluß vom 27. Dezember 1898 zur Folge habe, müßten daher auch die Kosten des zur Ausstattung des neuen Hochschulgebäudes erforderlichen Mobilars gerechnet werden. Der Schwerpunkt liege in den Ausgaben als Folgen des Beschlusses. Durch diesen werde der Staat zu einer größeren Ausgabe als 500,000 Fr. verpflichtet. Schon jetzt seien mit Rücksicht auf die notwendigen Folgen mehr als 500,000 Fr. für die neue Hochschule beschlossen. Auch aus diesem Grunde müsse der Beschluß dem Referendum unterbreitet werden.

f. Wenn in einem demokratischen Freistaate die Frage der Mitwirkung des Volkes bei irgend einer Handlung als zweifelhaft erscheinen sollte, dann gelte der Satz: in dubio pro populo, pro referendo.

C. Der Regierungsrat des Kantons Bern, dem vom Großen Räte der Auftrag zur Beantwortung der Beschwerde erteilt worden ist, schließt in seiner Bernehmlassung auf Abweisung derselben. Zunächst wird die Frage aufgeworfen, ob die Rekurrenten zur Beschwerde legitimiert seien. Dies sei deshalb zu bezweifeln, weil man es nicht mit einer die Rekurrenten persönlich betreffenden Verfügung und auch nicht mit einem allgemein verbindlichen Erlaß zu thun habe (Art. 178 Ziff. 2 Organis.-Ges.). Materiell werden gegenüber den Anbringen der Rekurrenten folgende Einwendungen erhoben:

ad a. Der Beschluß, daß der Erlös aus der alten Hochschulbestizung für das neue Hochschulgebäude zu verwenden sei, habe für den Staat nicht eine Ausgabe im Sinne von Art. 6 Ziff. 4 der Staatsverfassung zur Folge. Unter den Ausgaben des Staates seien nur die Ausgaben der laufenden Verwaltung zu verstehen. Nur diese würden in der Staatsrechnung unter der Rubrik Ausgaben verzeichnet. Dagegen erscheinen darin die Veränderungen im Bestande des Stammvermögens nicht als Ausgaben, sondern einfach als Vermehrung und Verminderung des Vermögens. Das sei sachlich wohlbegründet, da das Stammvermögen des Kantons beständige Wertschwankungen aufweise und sich auch in seinem Bestande fortwährend ändere. Domänen würden veräußert, andere erworben, neue Gebäude errichtet. Wenn hierbei Ausgaben in Betracht fallen, müsse dafür die laufende Verwaltung aufkommen,

soweit es sich um die Errichtung neuer Gebäude handelt und die Baukosten nicht durch den Erlös des alten Domänenstückes gedeckt werden. Aber nur für diesen Betrag, nicht für ein mehreres. Dadurch, daß der Staat den Erlös aus der alten Hochschule für die neue verwendet, werde eine Veränderung im Bestande des Staatsvermögens nicht bewirkt; der heute sich ergebende Minderwert werde nach Errichtung des neuen Gebäudes als Mehrwert erscheinen. Nicht einmal die Zweckbestimmung eines vorhandenen Vermögensbestandteiles sei geändert, da das, was der alten Hochschule diene, für die neue Hochschule zweckentsprechende Verwendung finden soll. So sei es schon nach dem Gesetze vom 4. Juli 1869 gewesen, welches das in Frage stehende Volksrecht — mit einer unwesentlichen Abweichung von der jetzigen Verfassungsbestimmung — im Kanton Bern einführte. Dieses Gesetz habe zwar dem Volke ein Mitverwaltungsrecht eingeräumt; allein es komme auf den Umfang dieses Rechts an, und dieser sei durch das Gesetz über die Vereinfachung der Staatsverwaltung von 1880 wesentlich beschränkt worden. Für die heute streitige Frage hätten deshalb die bei der Beratung des Gesetzes von 1869 gefallenen Voten und die Proklamation an das Volk keinen großen Wert. Auf dem von der Regierung vertretenen Standpunkt stehe auch das Gesetz über die Finanzverwaltung von 1872 (§ 11 letzter Absatz). § 17 Abs. 5 dieses Gesetzes aber ergebe bei richtiger Auslegung, daß die Domänenverwaltung den Wert, den sie durch Errichtung eines Neubaus erhält, an die laufende Verwaltung zu vergüten habe. Das alte Gebäude werde aus dem Etat gestrichen und an dessen Stelle trete das neue. Den daselbst aufgeführten zwei Fällen sei der vorliegende gleichzustellen, d. h. es sei hier ebenfalls der Wert der alten Domäne von den Baukosten der neuen in Abzug zu bringen, und was aus dem Erlös der alten Domäne nicht gedeckt werde, sei von der laufenden Verwaltung zu bestreiten. Wenn dem Großen Räte das Recht bestritten werde, über Domänenkapitalien und deren Verwendung zu verfügen, so sei dies an der Hand des bernischen Staatsrechts offensichtlich unrichtig; in der Verfassung stehe ausdrücklich das Gegenteil (Art. 26 Ziff. 12), und das Nämliche ergebe sich aus § 18 des Gesetzes über die Finanzverwaltung. Thatsächlich sei auch bis heute dem Großen Räte niemals das Recht bestritten worden,

Domänenverkäufe zu beschließen, auch wenn der Verkaufswert über 500,000 Fr. betragen habe; ebensowenig habe man daran Anstoß genommen, daß der Große Rat über die so dem Staate erwachsenen Einnahmen verfüge. So sei z. B. die im Jahre 1891 vom Großen Räte beschlossene Gefängnisreform, die eine Reihe von Neubauten und Einrichtungen und verschiedene Veränderungen im Domänenbestand zur Folge gehabt, und wesentlich auf dem im Jahre 1897 perfekt gewordenen Verkauf des alten Zuchthausareals an den Bund um 792,000 Fr. beruht habe, ohne Begrüßung des Volkes durchgeführt worden. Dem Bundesgericht sei übrigens die streitige Frage bereits einmal vorgelegen, und es habe dieselbe im Sinne der Auffassung des Regierungsrates entschieden (Entsch. i. S. Berthoud et consorts, Amtl. Samml., Bd. II, S. 468 ff.).

ad b. Der Mehrwert, den die Rekurrenten den veräußerten Immobilien über den erzielten Erlös hinaus beilegen, sei an sich eine imaginäre Größe. Die Gebäulichkeiten könnten bloß mit dem Abbruchwert in Rechnung gebracht werden. Abgesehen ferner davon, daß die von der Gemeinde Bern übernommene Verpflichtung der Öffnung der Herrengasse dem Staate finanzielle Vorteile bringe, indem seine dort gelegenen Liegenschaften einen höhern Wert erhielten, sei zu bedenken, daß für einen andern Käufer, als die Gemeinde Bern, der Platz überhaupt keinen so hohen Wert gehabt hätte, da er jedem andern Käufer gegenüber mit der f. Z. zu gunsten der Gemeinde errichteten Dienstbarkeit eines öffentlichen Durchwegs belastet geblieben wäre. Rechtlich falle zudem der von den Rekurrenten behauptete Mehrwert deshalb nicht in Betracht, weil der Große Rat konstitutionell berechtigt sei, über die Domänen des Staates zu verfügen. Die Bestimmung in § 15 des Gesetzes über die Finanzverwaltung, daß das Stammvermögen ohne Zustimmung des Volkes in seinem Gesamtkapitalwert nicht vermindert werden dürfe, falle nicht in Betracht, da der Nachweis nicht erbracht sei, daß der Gesamtkapitalwert des Stammvermögens durch den Hochschulverkauf vermindert werde, und da überdies die fragliche Bestimmung nicht in die Verfassung von 1893 aufgenommen worden sei, weshalb eine Verletzung derselben nicht mittelst staatsrechtlichen Rekurses gerügt werden könnte.

ad c. Das alte Kantonschulgebäude sei seit der Errichtung des neuen städtischen Gymnasiums tatsächlich ebenfalls zu Hochschulzwecken benutzt worden. Eine Zweckveränderung liege somit in dieser Richtung nicht vor. Was aber die Vermietung eines Kellers und die Verpachtung eines Gartens betreffe, so seien dies geringfügige accessorische Dinge, die keine Berücksichtigung verdienen.

ad d. Das Terrain auf der Großen Schanze gebe der Staat nicht weg, wenn er darauf eine Hochschule errichte. Er bleibe Eigentümer, und es finde nicht einmal eine Veränderung statt; höchstens werde sich die Grundsteuerschätzung erhöhen.

ad e. Die Möblierung der Hochschule habe mit dem Bau derselben nichts zu thun. Die neuen Gebäude des Staates kommen auf den Domänenetat, also zum Stammvermögen, während die Mobilargegenstände auf das Inventar der Staatsanstalten getragen werden, das zu dem Betriebsvermögen des Staates gehört. Die Möblierung finde auch zeitlich erst statt, wann der Hochbau vollendet oder nahezu vollendet sei. In einer dreißigjährigen Praxis sei denn auch die Möblierung der Staatsgebäude stets in besondern Krediten bewilligt worden, die von jeher vom Hochbau getrennt gehalten wurden, und zwar auch in Fällen, in denen beide Summen zusammen den Betrag von 500,000 Fr. nicht überschritten haben.

ad f. Es handle sich um die Auscheidung verfassungsmäßiger Kompetenzen; mit bloßer nervöser Betonung der Rechte des Volkes können solche Fragen nicht gelöst werden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die sachliche Kompetenz des Bundesgerichtes steht außer Zweifel, da sich die Rekurrenten wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte beschwerten. Es ist weiter auch nicht bestritten, daß die in Art. 178 Ziffer 1 und 3 D.-G. aufgestellten Voraussetzungen der Zulässigkeit des staatsrechtlichen Rekurses vorhanden sind. Dagegen hat der Regierungsrat des Kantons Bern unter Hinweis auf Art. 178 Ziffer 2 leg. cit. die Frage aufgeworfen, ob die Rekurrenten zur Beschwerde legitimiert seien. Nach der angerufenen Vorschrift ist das Recht zur Beschwerdeführung nur bezüglich solcher Rechtsverletzungen gegeben, welche

Bürger oder Korporationen durch allgemein verbindliche oder sie persönlich betreffende Verfügungen erlitten haben. Nun machen die Rekurrenten geltend, daß dem angefochtenen großräthlichen Beschluß die verfassungsmäßig zu seiner Vollziehbarkeit erforderliche Annahme durch das Volk mangle, und daß ihnen, als stimmberechtigten Bürgern, das durch die Verfassung zugesicherte Recht der Stimmabgabe über denselben vorenthalten werde. Es ist also ihre persönliche politische Rechtsstellung, in der sie sich infolge des Vorgehens des Großen Rates gekränkt fühlen, und es kann deshalb an ihrem Rechte zur Beschwerdeführung nicht gezweifelt werden.

2. Die Beschwerde stützt sich auf Art. 6 Ziff. 4 der bernischen Kantonsverfassung vom 4. Juni 1893, wo bestimmt ist, daß der Volksabstimmung unterliegen „diejenigen Beschlüsse des Großen Rates, welche für den gleichen Gegenstand eine Gesamtausgabe von mehr als fünfhunderttausend Franken zur Folge haben,“ *« les décisions du Grand Conseil qui emportent une dépense totale de plus de 500,000 fr. pour le même objet, »* wie der französische Text lautet. Der Berufung auf Art. 26 Ziffer 9 der Verfassung kommt eine selbständige Bedeutung nicht zu, da hier einfach, unter Verweisung auf Art. 6 Abs. 4, die Kompetenz des Großen Rates zur Beschlußfassung über Ausgaben umschrieben ist. Dasselbe ist zu sagen von der Anrufung des Art. 111 der Verfassung, der lediglich den allgemeinen Grundsatz enthält, daß die Verfassung das oberste Gesetz des Staates sei und daß keine Gesetze, Dekrete, Verordnungen und Beschlüsse erlassen werden dürfen, die mit ihr in Widerspruch stehen.

3. Bei der Feststellung des rechtlichen Inhaltes einer kantonalen Verfassungsbestimmung ist das Bundesgericht an sich frei und nur abhängig von den allgemeinen, bei der Auslegung von Rechtsfällen zur Anwendung kommenden Regeln der Logik und des Rechts. Es ist daher, wo die grammatische Auslegung nicht zum Ziele führt, mit den anderweitigen Hilfsmitteln der Interpretation der Sinn der Bestimmung festzustellen, wobei sie auch in ihre geschichtliche Grundlage zurückzuverfolgen und auf ihren Zweck ein Hauptgewicht zu legen ist. Darum können bei der Auslegung einer Verfassungsnorm sehr wohl auch der politische Grundcharakter der ganzen Verfassung und die politische Tendenz einer spe-

ziellen Vorschrift beigezogen werden. Daß dies aber im Sinne einer Rechtsregel, einer Vermutung für die Richtigkeit dieser oder jener Auslegung zu geschehen habe, dafür bestehen keinerlei staatsrechtliche Anhaltspunkte. Dagegen hat sich allerdings das Bundesgericht in der freien Auslegung kantonaler Verfassungsnormen von jeher selbst eine Beschränkung auferlegt, indem es erklärte, daß von der Auslegung derselben durch jene Kantonsbehörde, die nach dem kantonalen Staatsrecht in letzter Instanz zur Lösung verfassungrechtlicher Fragen berufen ist, nicht ohne Noth abzugehen sei. Nach dieser Praxis ist der Interpretation, die eine kantonale Verfassungsbestimmung von seiten der zu ihrer Anwendung und Auslegung in letzter Instanz berufenen kantonalen Behörde erfahren hat, ein besonderes Gewicht beizulegen; sie ist selbst dann anzuerkennen, wenn an sich auch eine andere Auslegung als möglich, ja sogar als besser begründet erschiene, und das Bundesgericht hat nur in dem Falle einzuschreiten, wo die kantonale Auslegung sich als zweifellos unrichtig darstellt (vgl. Amtl. Samml., Bd. I, S. 316; Bd. II, S. 242 und 482/483; Bd. III, S. 269; Bd. IX, S. 250; Bd. XII, S. 92; Bd. XVI, S. 81; Bd. XXIV*, S. 645).

4. Die Rekurrenten machen in erster Linie geltend, die Kompetenzgrenze des Großen Rates sei deshalb überschritten, weil zu dem von ihm auf Budget-Kubrik X D bewilligten Kredite von 500,000 Fr. der Erlös aus der alten Hochschulbesitzung mit 500,000 Fr. hinzugerechnet werden müsse. Dieses Begehren ist begründet, wenn die Verwendung des erwähnten Erlöses zur Deckung eines Theiles der Erstellungskosten des neuen Hochschulgebäudes eine Ausgabe im Sinne von Art. 6 Ziffer 4 der Verfassung bedeute. Die Rekurrenten behaupten, unter den Begriff der Ausgabe falle jede Verwendung von Staatsmitteln ohne Rücksicht darauf, ob diese dem Staatsvermögen entnommen oder aus der Verwaltung bestritten werden; an anderer Stelle bezeichnen sie als Ausgabe überhaupt die Summen und Werte, um welche sich das Vermögen oder auch nur der Kassabestand vermindert. Nun muß aber dieser letztere Standpunkt, wonach als Ausgabe jeder Kassausgang zu betrachten wäre, von vornherein

als unhaltbar verworfen werden. Die Rekurrenten verleugnen ihn selbst, wenn sie erklären, daß die Subvention von 200,000 Fr., welche die Gemeinde Bern an den Hochschulneubau leistet, und die ja auch durch die Staatskasse geht, nicht in Betracht falle. Und in der That ist es klar, daß das Kriterium für den Begriff der Ausgabe nicht in dem äußern Umstande gefunden werden kann, daß eine gewisse Summe nach der Kassarechnung und durch Vermittlung der Staatskasse für einen bestimmten Gegenstand verwendet und ausgegeben wird. Sonst fielen darunter z. B. auch die vertragsmäßige Verzinsung, Amortisation und Rückzahlung von Anleihen, was doch offenbar nicht im Sinne der Verfassung liegt. Aber auch der Ansicht, daß jede Aufwendung von Staatsmitteln als Ausgabe zu betrachten sei, ohne Rücksicht auf den Ursprung dieser Mittel, ist nicht beizutreten. Als eine Ausgabe wird dem Wesen der Sache nach in der privaten und der staatlichen Finanzwirtschaft die Verwendung vorhandenen Vermögens nicht betrachtet, wenn und soweit infolge der Verwendung einfach ein neuer, gleichartiger Wert an Stelle eines bisher vorhandenen tritt. Und daß eine Verfügung letzterer Art insbesondere auch nicht als Ausgabe im Sinne des Art. 6 Ziff. 4 der bernischen Verfassung betrachtet werden kann, erhellt klar aus der Entstehungsgeschichte dieser Verfassungsbestimmung. Dieselbe findet sich mit einer unwesentlichen Abweichung erstmals in § 2 des sogenannten Referendumsgesetzes vom 4. Juli 1869. Ihr folgt in § 3 jenes Gesetzes die Anordnung, daß die Finanzverwaltung durch einen Voranschlag für einen Zeitraum von je 4 Jahren zu regeln sei, woran sich folgende Vorschriften schließen: „Dieser Voranschlag enthält den „Finanzplan, welcher mit Rücksicht auf die durch Gesetze oder „Beschlüsse eingegangenen Verpflichtungen und die Bedürfnisse „des Staatshaushaltes entworfen wird und auf dem Grundsatz „beruht, daß das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben „einzuhalten und eine allmälige Tilgung der Staatsschulden anzustreben ist. Er soll demnach umfassen:

- „1. Einen summarischen Voranschlag der jährlichen Bedürfnisse „des Staatshaushaltes;
- „2. einen vollständigen Amortisationsplan der Staatsschulden;
- „3. einen summarischen Voranschlag der ordentlichen Jahres- „einnahmen;

„4. die Steueranlage.“

Die Bestimmungen von § 2 und § 3 stehen in einer nicht zu verkennenden Wechselbeziehung zu einander. Sie regeln die Voraussetzungen, unter denen dem Volke ein Mitbestimmungsrecht in der Finanzverwaltung des Staates eingeräumt wurde. Bei der Gesetzesberatung wurde sogar von einer Seite beantragt, § 2 ganz zu streichen; andere wollten ihn mit § 3 verschmelzen, oder nur als Übergangsbestimmung gelten lassen. Und wenn auch diese Anträge verworfen wurden, so ist doch der Zusammenhang der beiden Bestimmungen allseitig zugegeben worden (vergl. Tagblatt des Großen Rates von 1868, S. 371, 378 f., 401, 415 ff.; von 1869, S. 128, 141, 144). Danach ist denn zweifellos, daß als Ausgaben im Sinne von § 2 des Gesetzes von 1869 nur solche Finanzmaßnahmen angesehen werden konnten, die den vierjährigen Voranschlag belasteten. In diesen waren aber nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift nicht alle Finanzgeschäfte des Staates aufzunehmen. Er befaßte sich nur mit der Feststellung der jährlichen Bedürfnisse des Staatshaushaltes und der ordentlichen Jahreseinnahmen, sowie mit der Tilgung der Staatsschulden und der Steueranlage. Nicht in den Voranschlag gehörten vor allem aus die Veränderungen im Bestande des Staatsvermögens. In dieser Beziehung blieben die Kompetenzen des Großen Rates, wie sie in der damals geltenden Verfassung vom 31. Heumonats 1846 umschrieben waren, unberührt. Dem Großen Rate verblieb somit auch nach dem Referendumsgesetze namentlich die Entscheidung über die Verminderung des Kapitalvermögens und die Bestätigung aller Verträge, durch welche der Staat Grundeigentum erwirbt oder veräußert, wenn im erstern Falle der Erwerbspreis und in letzterem der Wert des Veräußerten mehr als fünftausend Franken betrug (Art. 27 Ziffer III litt. b und e der Verfassung von 1846). Bis dahin hatten denn auch zwei besondere Gesetze über das Budget und die Rechnungslegung des Staates und über die Verwaltung und Gewährleistung des Staatsvermögens bestanden, von denen das erste das Datum vom 2. August, das zweite das vom 8. August 1849 trug. In dem in Ausführung des Referendumsgesetzes erlassenen Gesetz über die Finanzverwaltung, vom 31. Juli 1872,

wurden diese beiden Gesetze, sowie dasjenige vom 24. November 1860 über die Organisation der Finanzverwaltung verschmolzen. Aber die Auscheidung zwischen der Verwaltung des Staatsvermögens und der laufenden Verwaltung ist auch hier zu klarem Ausdruck gelangt. Das Gesetz von 1872 stellt in besondern Abschnitten die Regeln auf betreffend

- I. den vierjährigen Voranschlag über den Staatshaushalt;
- II. den jährlichen Voranschlag;
- III. die allgemeine laufende Verwaltung;
- IV. die Spezialverwaltungen;
- V. die Verwaltung des Staatsvermögens;
- VI. die Rechnungsablage;
- VII. die Organisation.

Die Bestimmung des § 2 des Referendumsgesetzes ist unter dem Titel „Allgemeine laufende Verwaltung“ am Schlusse des § 11 wiedergegeben, wo gesagt wird, welche Beamten und Behörden und bis zu welchem Betrage sie kompetent sind, über Ausgaben zu verfügen. Die Verwaltung des Staatsvermögens ist dagegen unter besondern Titel in den §§ 15 ff. geordnet. Die als Geschäfte der Vermögensverwaltung im gesetzlichen, technischen Sinne sich darstellenden Finanzmaßnahmen können daher nicht als Ausgaben im Sinne des § 11 des Gesetzes betrachtet werden. Allerdings soll nach § 2 des Gesetzes von 1872 der vierjährige Voranschlag außer den mutmaßlichen Ausgaben und Einnahmen auch den Stand des Staatsvermögens nach der letzten Staatsrechnung darstellen, sowie den Stand des Staatsvermögens enthalten, wie er sich mutmaßlich am Schlusse der Periode gestalten wird. Aber gerade daraus, daß nur der jeweilige Vermögensbestand zu Beginn und auf Ende jeder vierjährigen Periode anzugeben ist, geht hervor, daß die den Bestand des Staatsvermögens berührenden Finanzoperationen nicht Gegenstand des Voranschlages sind, nicht unter die hier aufzunehmenden Ausgaben und Einnahmen gehören. Dies wird durch die Art und Weise bestätigt, wie das Gesetz die Beziehungen der Verwaltung des Vermögens zur laufenden Verwaltung ordnet. Nach § 15 wird das Staatsvermögen eingeteilt in Stammvermögen und Betriebsvermögen. Zu ersterm gehören unter anderm die Domänen, denen die alte Hochschulbe-

sitzung und das neue Hochschulgebäude zuzuzählen sind. Das Stammvermögen soll nach § 15 Abs. 3, womit das Gesetz von 1872 über das Referendumsgesetz von 1869 hinausgeht, ohne Zustimmung des Volkes in seinem Gesamt-Kapitalwerte nicht vermindert werden. In diesem Sinne wird in § 17 Abs. 3 bezüglich der Domänen verfügt:

„Bei Veräußerungen von Domänen werden die Kaufbeilen dem „Zinsrodell, Abteilung Domänenkapitalien, zur Verwaltung übergeben. Wird gegenüber der Kapitalschätzung im Etat ein Mehrerlös erzielt, so hat die Verwaltung der Domänenkapitalien den Betrag desselben an die laufende Verwaltung auszurichten. Wird dagegen die Kapitalschätzung nicht erreicht, so hat umgekehrt die laufende Verwaltung den Betrag des Mindererlöses an die Verwaltung der Domänenkapitalien zu vergüten. In beiden Fällen findet die Auszahlung auf den für die Handänderung festgestellten Tag statt.“

Im Anschlusse hieran bestimmt § 17 weiter:

„Bei Erwerbungen von Domänen zu öffentlichen Zwecken hat die Verwaltung der Domänenkapitalien die Kaufsummen auszurichten, und es ist der Ankauftspreis als Kapitalschätzung in den Etat aufzunehmen.“

„Neue öffentliche Gebäude werden aus der laufenden Verwaltung bestritten. Wird durch den Neubau ein altes Gebäude für andere öffentliche Zwecke frei, so hat die Verwaltung der Domänenkapitalien an die Kosten des Neubaus einen Beitrag gleich der Kapitalschätzung des alten Gebäudes zu leisten. Wird durch den Neubau ein altes Gebäude ganz oder teilweise zerstört, so werden die Materialien des letztern oder deren Erlös als Beitrag an den Neubau verwendet. Das alte Gebäude wird aus dem Etat gestrichen und an seine Stelle das neue Gebäude gesetzt.“

„Die neuen Gebäude werden mit ihrer Affekuranzschätzung in den Etat aufgenommen.“

„Alle Domänen sollen verpachtet und nach dem Grundsatz der Werterhaltung benutzt und unterhalten werden.“

„Für die Domänen, welche zu öffentlichen Zwecken dienen, setzt der Regierungsrat den Zins fest und bestimmt, welcher Zweig der laufenden Verwaltung denselben auszurichten hat.“

„Die übrigen Domänen sind bis zu ihrer Veräußerung zu verpachten, und zwar so viel als möglich auf dem Wege der öffentlichen Steigerung oder Konkurrenzausschreibung. Pachtverträge, welche einen jährlichen Zins von mehr als fünfhundert Franken betreffen, unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates.“

„Der Ertrag der Domänen fällt in die laufende Verwaltung, dagegen ist auch der Aufwand für den Unterhalt und die Verbesserung der Domänen aus der laufenden Verwaltung zu bestreiten.“

§ 18 in seinen Absätzen 2 und 3 sodann lautet :

„Alle Verträge über Veräußerungen und Erwerbungen von Forsten und Domänen, sowie Verträge über Ausschreibung von Rechten unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates.“

„Wenn bei Veräußerungen die Kapitalschätzung oder der Kaufpreis des Veräußerten und bei Erwerbungen der Kaufpreis mehr als siebentausend Franken beträgt, so unterliegen die Verträge noch der Bestätigung durch den Großen Rat.“ Danach wird durch die Veräußerung einer Domäne als solche die Rechnung über die eigentlichen Einnahmen und Ausgaben, über die laufende Verwaltung nur dann berührt, wenn gegenüber der Kapitalschätzung im Etat ein Mehr- oder ein Mindererlös sich herausstellt. Was speziell die Kosten neuer öffentlicher Gebäude betrifft, so werden dieselben aus der laufenden Verwaltung nur insoweit bestritten, als nicht die Domänenverwaltung dafür aufkommen hat. Dieser soll durch die Erstellung eines neuen Gebäudes nur insofern ein Gewinn erwachsen, als die Kapitalschätzung des letztern über die von ihr zu leistenden Beiträge hinausgeht. Und Beiträge sind der Domänenverwaltung dann auferlegt, wenn das neue Gebäude an die Stelle eines alten, überhaupt nicht mehr oder nicht mehr zum gleichen Zwecke verwendbaren tritt. Es hat in diesen Fällen die Domänenverwaltung den Wert des alten als Beitrag an die Erstellungskosten des neuen Gebäudes zu leisten. Das Gesetz sieht freilich ausdrücklich nur die zwei Fälle vor, wo durch einen Neubau ein altes Gebäude für andere öffentliche Zwecke frei und wo durch den Neubau das alte Gebäude ganz oder teilweise zerstört wird, und es bestimmt, daß der Beitrag im ersten Falle auf die Höhe der Schätzungssumme des alten Gebäudes fest-

zusetzen sei und im letztern Falle darin bestehe, daß die Materialien des alten Gebäudes oder deren Erlös für den Neubau verwendet werden. Es ist aber klar, daß die Pflicht zur Beitragsleistung auch dann besteht, wenn das alte Gebäude nicht zu einem andern öffentlichen Zwecke benutzt oder abgebrochen, sondern veräußert wird, und daß in diesem Falle die Domänenverwaltung als Beitrag für den Neubau den Erlös aus der alten Domäne einzuwerfen hat. Diese Regelung der Verhältnisse entspricht auch durchaus einer verständigen Finanzgebarung, indem ihr der Gedanke zu Grunde liegt, daß zu einem Neubau für einen öffentlichen Zweck, dem bis jetzt ein anderer Bau diene, in erster Linie der in letztem steckende Wert zu verwenden sei, und daß nur für die Mehrkosten andere Staatsmittel (oder der Staatskredit) in Anspruch genommen werden sollen. Alles das beweist unwiderleglich, daß nach den Gesetzen von 1869 und 1872 Veränderungen im Stammvermögen des Staates, sofern sie nicht eine Verminderung desselben herbeiführen, ohne Rücksicht auf den Wert der betreffenden Vermögensbestandteile der Kontrolle des Volkes entzogen sind, und daß an sich weder die Veräußerung einer Domäne, noch die Verwendung des Erlöses zum Zwecke ihrer Ersetzung als Ausgaben im Sinne des § 2 des Gesetzes von 1869 bezw. des § 11 des Gesetzes von 1872 sich darstellen, daß man es hiebei vielmehr mit bloßen Wertumsätzen innerhalb der Domänenverwaltung zu thun hat, auf welche die Schranke der erwähnten Gesetzesbestimmungen keine Anwendung findet. Durch das Gesetz betreffend Vereinfachung der Staatsverwaltung, vom 2. Mai 1880, haben die Grundsätze über die Verwaltung des Staatsvermögens nur insofern eine Änderung erfahren, als nach § 12 Ziff. 3 desselben der Erlös der verkauften Domänen als Stammvermögen zu behandeln ist und in die Domänenkasse fällt. Dadurch wurde das Prinzip der Unveränderlichkeit des Wertes des Stammvermögens und die in § 17 Abs. 3 des Gesetzes von 1872 vorgesehene Ausgleichung zwischen Domänenverwaltung und laufender Verwaltung aufgegeben (vgl. das Votum des Berichterstatters der Regierung bei der ersten Beratung des Gesetzes, Tagblatt des Großen Rates von 1879, S. 300). Aber im übrigen blieben die Regeln über die Domänen-

verwaltung und ihr Verhältnis zur laufenden Verwaltung unberührt, namentlich blieb § 17 Abs. 5 des Gesetzes vom 31. Juli 1872 in seiner ganzen Tragweite bestehen. Der Verfassung vom 4. Juni 1893 ist bezüglich der Beiträge der Domänenverwaltung an die Erstellung neuer Gebäude etwas vom bisherigen Rechtszustande abweichendes ebenfalls nicht zu entnehmen; namentlich spricht nichts dafür, daß diese Beiträge als Ausgaben betrachtet werden müßten, die unter die Vorschrift von Art. 6 Abs. 4 der Verfassung fielen. Auch nach der neuen Verfassung ist die Vermögensverwaltung von der laufenden Verwaltung zu unterscheiden. Auf letztere beziehen sich die Ziffern 8 und 9 des Art. 26 der Verfassung, wo als Einrichtungen des Großen Rates bezeichnet sind: 8. die Aufstellung des jährlichen Voranschlages und die Steueranlage innerhalb der in Art. 6 Ziff. 6 bestimmten Grenze; und 9. die Beschlußfassung über Ausgaben, welche für den gleichen Gegenstand zehntausend Franken übersteigen, bis zu dem in Art. 6 Ziff. 4 bestimmten Betrage. Die Vermögensverwaltung hinwieder betreffen die Ziffern 10 und 12 des nämlichen Artikels, dahin gehend, daß dem Großen Räte zustehen die Beschlußfassung über Verminderung des Kapitalvermögens (Ziff. 10) und die Bestätigung aller Verträge, durch welche der Staat Grundeigentum erwirbt oder veräußert, wenn der Erwerbungspreis oder der Wert des Veräußerten 10,000 Fr. übersteigt (Ziff. 12). Es ist zu beachten, daß mit der Bestimmung in Ziff. 10 des Art. 26 dem Volke das ihm in § 15 Abs. 3 des Gesetzes über die Finanzverwaltung von 1872 eingeräumte Recht der Beschlußfassung über Verminderung des Stammvermögens wieder entzogen worden ist. Es ist ferner bezeichnend, daß in den Ziffern 10 und 12 von einer Grenze, die der Große Rat zu beobachten hätte, keine Rede ist, während die Ziffern 8 und 9 ausdrücklich auf die dem Volke zustehenden Rechte verweisen. Es muß daraus mit Notwendigkeit gefolgert werden, daß auch nach dem geltenden Verfassungsrecht unter die Ausgaben, bezüglich deren dem Volke das Bestätigungsrecht eingeräumt ist, wenn sie den Betrag von 500,000 Fr. übersteigen, nur diejenigen Finanzgeschäfte des Staates zu rechnen sind, welche als solche den jährlichen Voranschlag über die laufende Ver-

waltung belasten und daher geeignet sind, indirekt auf die Steueranlage einen Einfluß auszuüben, daß aber die Beschlußfassung über die Verwendung des Erlöses einer verkauften Domäne zur Erstellung eines Neubaus, der an die Stelle der alten Domäne treten soll, nicht als eine solche Ausgabe anzusehen ist. Thatsächlich figurieren denn auch die Finanzoperationen, die mit der Veräußerung von Domänen und der Verwendung des Erlöses zur Erstellung eines Neubaus verbunden sind, weder im bernischen Budget, noch in der Rechnung über die laufende Verwaltung, sondern nur in der Rechnung über das Staatsvermögen. Und daß in der Praxis auch thatsächlich der Aufwand für einen Neubau, der dadurch ermöglicht wird, daß die durch den Neubau frei werdenden Gebäude und Bauplätze veräußert werden, nicht als eine Ausgabe im Sinne von Art. 6 Ziff. 4 der Verfassung behandelt wird, zeigt schlagend das vom Regierungsrat angeführte Beispiel der Durchführung der Gefängnisreform. Daß bei dieser Auffassung die Staatsbehörden befugt wären, ohne Begrüßung des Volkes in die Millionen gehende Umsätze von Staatsvermögen zu beschließen, ist richtig, kann aber selbstverständlich nicht dazu führen, auf diese Geschäfte eine Bestimmung anzuwenden, die nach ihrem Sinn und Zweck darauf nicht Anwendung finden soll.

5. Den eventuellen Standpunkt, daß zu den der laufenden Verwaltung zu entnehmenden 500,000 Fr. die Differenz zwischen dem Erlös der alten Hochschulbesitzung und ihrem Grundsteuerschätzungswerte hinzuzurechnen sei, haben die Rekurrenten mit Recht nicht festgehalten. In der That war diesem Standpunkt der Boden durch den Hinweis darauf entzogen, daß § 17 Abs. 3 des Gesetzes über die Finanzverwaltung, der eine derartige Ausgleichung zwischen der Verwaltung des Staatsvermögens und der laufenden Verwaltung vorgesehen hatte, durch das Gesetz vom 2. Mai 1880 aufgehoben ist. Allein die Rekurrenten behaupten nun, daß abgesehen von einer positiven Bestimmung, der Natur der Sache nach, eine derartige Ausgleichung stattfinden müsse, in der Weise, daß die Ausgabe des Staates aus der laufenden Verwaltung von 500,000 Fr. um den Betrag zu erhöhen sei, den man aus der alten Hochschulbesitzung gegenüber ihrem wahren

Werte zu wenig erlöst habe. Auch hierin kann jedoch den Rekurrenten nicht gefolgt werden. Einmal ist es aus den vom Regierungsrat angeführten Gründen zum mindesten sehr fraglich, ob der Wert der veräußerten Liegenschaft den der Gegenleistungen der Gemeinde Bern wirklich übersteige; ferner ist zu beachten, daß auf einen Ausfall, wenn ein solcher entstanden sein sollte, doch in erster Linie die Subvention von 200,000 Fr. anzurechnen wäre, welche die Gemeinde Bern an die neue Hochschule leistet; wird diese Subvention zum Kaufpreise geschlagen, so ergibt sich eine Leistung der Gemeinde Bern, welche die im Vermögenssetat aufgeführte Kapitalschätzung der alten Hochschulbesitzung um 15,000 Fr. übersteigt. Entscheidend aber fällt in Betracht, daß ein allfälliger Mindererlös an sich nicht eine Vermehrung der laufenden Ausgaben zur Folge hat, sondern sich nur auf dem Ausweise über den Vermögensbestand geltend macht. Dient der Erlös einer alten Domäne zur Erstellung eines Neubaus, so wird ein Mindererlös freilich in der Weise fühlbar, daß der Beitrag der Domänenverwaltung an den Neubau ein geringerer ist, als wenn der wahre Wert erlöst worden wäre, und daß die laufende Verwaltung um so mehr an den Neubau leisten muß. Allein unter diesem Gesichtspunkte fällt in Betracht, daß ein vom Verkauf der alten Hochschule herrührender Ausfall auf der Vermögensrechnung bereits in den der laufenden Verwaltung auferlegten 500,000 Fr. enthalten wäre. Wenn daher auch der Staat durch den Verkauf der alten Hochschulbesitzung eine Einbuße erlitten hätte, so könnte diese doch unter keinen Umständen als Ausgabe im Sinne des Art. 6 Abs. 4 der Verfassung behandelt und zu den aus der laufenden Verwaltung kreditierten 500,000 Fr. hinzugezählt, sondern es könnte höchstens verlangt werden, daß dieser Minderwert in der Vermögensaufstellung berücksichtigt werde. Dies kann aber doch wohl erst geschehen, wann der Neubau, für den der Erlös des alten Hochschulbesitzes verwendet wird, erstellt und in den Vermögenssetat des Staates aufgenommen sein wird; und welche Veränderungen dieser dadurch erleidet, kann zur Zeit nicht festgestellt werden. Übrigens ist ja nicht geltend gemacht, daß aus diesem Gesichtspunkte der großräthliche Beschluß vom 27. Dezember 1898 der Sanktion des Volkes zu unterbreiten sei; es

wäre dies auch zweifellos, im Hinblick namentlich auf Art. 26 Ziff. 10 der Verfassung, zu verneinen.

6. Der weitere Einwand, daß die veräußerte Besitzung nicht nur Hochschulzwecken gedient habe, ist nicht geeignet, an dem Ergebnisse der bisherigen Betrachtungen etwas zu ändern. Die Rekurrenten begründen den Einwand in thatsächlicher Beziehung damit, daß zu den veräußerten Immobilien auch das alte Kantonschulgebäude gehöre, das nicht zu Hochschulzwecken verwendet worden sei, und daß davon ein Keller und ein Garten an Dritte vermietet bzw. verpachtet gewesen seien. Der Regierungsrat seinerseits behauptet, daß auch das alte Kantonschulgebäude seit Jahren Hochschulzwecken gedient habe, während er die Thatsache der Vermietung bzw. Verpachtung einzelner Teile der veräußerten Liegenschaft zugiebt. Wenn man nun den Einwand der Rekurrenten, soweit er aus der Art der Verwendung des Kantonschulgebäudes hergeleitet wird, nicht schon als durch die Angabe der Regierung thatsächlich widerlegt ansehen will, so ist doch jedenfalls vom rechtlichen Standpunkt aus zu sagen, daß die Bestimmung des Erlöses einer Domäne zu einem andern öffentlichen Zwecke als demjenigen, welchem die veräußerte Domäne diene, für die heute streitige Frage völlig unerheblich ist. Denn es wird dadurch die Ausgabe, die der laufenden Verwaltung für die Erstellung des Neubaus auffällt, in keiner Weise erhöht. Die Bestimmung des Zweckes, dem eine Domäne oder ihr Erlös dienen soll, berührt die Finanzverwaltung nur insofern, als dadurch der Wert oder der Ertrag der Domäne bzw. des daraus erzielten Erlöses beeinflusst wird. Daß nun aber die Veränderungen, die das Staatsvermögen in seinem Wertbestande erleidet, auf die Rechnung über die laufende Verwaltung keinen Einfluß ausüben, ist bereits dargezogen worden. Und was die Änderungen im Ertrag betrifft, so ist vorliegend zu beachten, daß das Kantonschulgebäude als solches, soweit es öffentlichen Zwecken diene, einen effektiven Ertrag nicht abwarf, wie auch aus dem neuen Hochschulgebäude bei bestimmungsgemäßer Verwendung eine eigentliche Einnahme nicht erzielt werden wird, und daß man es, wenn auch im Voranschlag und in der Rechnung der laufenden Verwaltung Miet- oder Pachtzins für solche Domänen den verschiedenen Verwaltungs-

zweigen, die sie benutzen, zur Last geschrieben werden, und anderseits als Domänenenertrag unter den Einnahmen figurieren, dabei nur mit Fiktionen zu thun hat, die einer realen Grundlage vollständig entbehren. Da ferner die Festsetzung des Ertrages von Domänen, die öffentlichen Zwecken dienen, und die Bestimmung des Verwaltungszweiges, der dafür aufzukommen hat, unzweifelhaft den Verwaltungsbehörden zusteht, so haben es diese völlig in der Hand, den fiktiven Ertrag der neuen Hochschule in einer Weise festzusetzen, daß er dem Ertrag der ganzen frühern Hochschulbesitzung einschließlich des Kantonschulgebäudes entspricht. Eine wahre Mehrleistung der laufenden Verwaltung tritt somit durch eine Veränderung der Zweckbestimmung des alten Kantonschulgebäudes, auch wenn man annehmen wollte, daß eine solche wirklich vorliegt, nicht ein. Hinsichtlich der Zinse für den Keller und Garten sodann hat man es allerdings mit einer eigentlichen Einnahme zu thun, die in Zukunft wegfällt. Allein abgesehen von der geringen Bedeutung der beiden Posten kann doch eine derartige Mindereinnahme nicht ohne weiteres als Ausgabe für den neuen Hochschulbau bezeichnet werden, schon deshalb nicht, weil ja ähnliche Einkünfte möglicherweise auch aus der neuen Domäne werden gezogen werden können. Überdies ist zu bemerken: Während im Gesetz über die Verwaltung und Gewährleistung des Staatsvermögens vom 8. August 1849 zwischen Administrationsvermögen und zinstragendem Vermögen unterschieden war, welchen Kategorien sich als dritte die Rechnungs- und Kassarestanzen anschlossen, ist diese Unterscheidung im Gesetz über die Finanzverwaltung von 1872 aufgegeben worden, indem dieses nur noch zwei Kategorien von Staatsvermögen, das Stammvermögen und das Betriebsvermögen, kennt und ersterem außer dem zinstragenden Vermögen auch die Domänen zuweist. Da nun die Disposition über das gesamte Stammvermögen ohne Unterschied den Verwaltungsbehörden, d. h. dem Regierungsrat und dem Großen Rat zusteht, so kann von einer Kompetenzüberschreitung auch dann keine Rede sein, wenn durch eine Veränderung der Zweckbestimmung der finanzielle Ertrag eines Bestandteils des Stammvermögens sich vermindert.

7. Damit erledigt sich auch das fernere Begehren der Refur-

renten, daß der Wert des für die neue Hochschule bestimmten Terrains auf der Großen Schanze zu den Ausgaben für diesen Bau hinzugerechnet werden müsse. In dieser Beziehung ist vor allem aus darauf aufmerksam zu machen, daß der Staat Bern den Grund und Boden, auf den der Bau zu stehen kommt, nicht etwa mit Mitteln, die der laufenden Verwaltung entnommen worden, und zum Zwecke, auf demselben ein Hochschulgebäude zu errichten, erworben hat, daß er sich vielmehr schon seit dem Anfang dieses Jahrhunderts im Besitz und Genuß jenes Areals befindet. Bei dieser Sachlage hat man es, ganz abgesehen von dem Werte, den das Areal besitzt, und von dem Ertrage, den es abgeworfen haben mag, bei seiner Verwendung für das neue Hochschulgebäude nicht mit einer Ausgabe, sondern lediglich mit einer Zweckanweisung in Hinsicht auf ein vorhandenes Vermögensobjekt zu thun, bezüglich deren eine Mitwirkung des Volkes nirgends vorgesehen ist.

8. Die Refurrenten machen in letzter Linie geltend, daß die großrätliche Kompetenzgrenze von 500,000 Fr. überschritten sei, weil sich dieser Betrag um die Kosten der für die Möblirung der neuen Hochschule erforderlichen Mobiliananschaffungen erhöhe. Der Regierungsrat bestreitet nicht, daß solche Anschaffungen gemacht werden müssen und daß dieselben eine Ausgabe der laufenden Verwaltung zur Folge haben werden. Dagegen erhebt er den Einwand, daß die Ausgabe für das Gebäude, den Hochbau, und diejenige für das Mobilier nicht den gleichen Gegenstand betreffen. In dieser Beziehung nun ist zunächst zu beachten, daß das Referendum über den angefochtenen Beschluß von den Refurrenten nicht deshalb verlangt wird, weil derselbe seinem Wesen und Inhalte nach der Volksabstimmung unterliege. Sie machen nicht geltend, daß der Große Rat schon dadurch, daß er beschloß, es sei ein neues Hochschulgebäude zu errichten, in die Rechte des Volkes eingegriffen habe, sondern sie behaupten nur, daß der Beschluß wegen der damit verknüpften finanziellen Folgen dem Volke unterbreitet werden müsse. Der Angriff bewegt sich also ausschließlich auf dem Boden der dem Volke hinsichtlich der Finanzverwaltung zustehenden Rechte. Nun ist gewiß zuzugeben, daß auch vom Standpunkte der Finanzverwaltung

aus der Neubau einer Hochschule und die Möblierung derselben — soweit nicht schon vorhandene Möbel dazu verwendet werden können — als etwas zusammengehörendes, als einheitlicher Gegenstand aufgefaßt werden können, und daß sich aus der Formulierung der Verfassungsbestimmung, hauptsächlich aus den Worten „Gesamtausgabe“ und „zur Folge haben“ Argumente für eine solche Auffassung gewinnen lassen. Allein es wäre doch zu weit gegangen, wenn man sagen wollte, daß die Fassung der Bestimmung diese Auslegung zwingend erheische, daß ihr vernünftigerweise ein anderer Sinn nicht beigelegt werden könne. Das weitgehende Mitverwaltungsrecht des Volkes im Finanzhaushalt des Kantons, wie es durch das Referendumsgesetz vom 4. Juli 1869 begründet war, ist durch das Gesetz betreffend die Vereinfachung der Staatsverwaltung vom 2. Mai 1880 wesentlich beschränkt worden, indem dieses den vierjährigen Voranschlag, der nach dem Gesetz von 1869 dem Volke zu unterbreiten war, abschaffte und die Aufstellung eines wie früher einjährigen Budgets wieder ganz in die Zuständigkeit des Großen Rates verlegte. Dem Volke verblieben nur die Beschlussfassung über die Ausgaben von über 500,000 Fr. und die Bewilligung von Steuererhöhungen zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben (vgl. § 11 des Gesetzes vom 2. Mai 1880). An die Stelle eines Mitverwaltungsrechtes des Volkes ist somit das reine Finanzreferendum getreten, durch das der im allgemeinen in den Händen der Behörden liegenden Finanzverwaltung eine Grenze lediglich in der Weise gesetzt wurde, daß ihre Ausgabenkompetenz auf eine bestimmte Ziffer beschränkt und jede zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts nötige Steuererhöhung von der Zustimmung des Volkes abhängig gemacht wurde. Wird dies im Auge behalten, so erscheint es als durchaus zulässig, bei der Auslegung von Art. 6 Ziff. 4 der Verfassung die Zweckbestimmung einer Ausgabe nicht in der Weise als ausschlaggebend zu betrachten, daß alle zur Erfüllung der nämlichen staatlichen Aufgabe dienenden Ausgaben, weil den gleichen Gegenstand betreffend, zusammenzurechnen wären. Es kann sehr wohl gesagt werden, daß auch eine Gesamtausgabe, welche die Durchführung des nämlichen staatlichen Unternehmens nach sich zieht, finanzwirtschaftlich betrachtet ver-

schiedene Gegenstände betreffe, dann nämlich, wenn das ganze Unternehmen nach der Art, wie ein solches gemeinlich ausgeführt wird, in verschiedene Einzelunternehmen zerfällt. Mag es daher auch richtig sein, daß der Beschluß über den ersten Teil eines Unternehmens tatsächlich nicht nur die hierfür erforderlichen, sondern auch andere Ausgaben zur Folge hat, so ist damit doch nicht gesagt, daß diese Ausgaben nicht verschiedene Gegenstände betreffen können. Durch die Fassung von Art. 6 Abs. 4 ist unbedingt nur ein Verfahren ausgeschlossen, durch das die direkten finanziellen Folgen eines Beschlusses auseinandergerissen und auf verschiedene Rechnungsperioden verlegt werden wollten, oder durch das über einen der Natur der Sache nach allgemein als einheitlich betrachteten Gegenstand mit Rücksicht auf die damit verbundenen Ausgaben verschiedene Beschlüsse gefaßt würden. Ersteres trifft hier nicht zu. In letzterer Beziehung aber ist zu bemerken, daß die Erstellung eines Neubaus und die Möblierung desselben wohl in der Regel finanzwirtschaftlich als zwei der Natur der Sache nach verschiedene Gegenstände angesehen werden. Das Mobiliar ist nicht ein Bestandteil des Gebäudes, sondern kann höchstens Zubehörde werden, und dies auch erst, nachdem eine räumliche Verbindung hergestellt ist. Die Aufwendungen für den Bau und für das Mobiliar werden ferner zeitlich meistens nicht zusammenfallen. Der Modus der Vergabung der Arbeiten bezw. der Anschaffungen ist ein verschiedener, und wer den Bau übernimmt, ist nicht gleichzeitig Lieferant der Möbel. Dazu kommt, daß im bernischen Staatshaushalt die Hochbauten und die Mobiliarausstattung nach der Erstellung eines Neubaus verschieden behandelt werden, indem jene zum Stammvermögen gehören, während diese im Inventar der einzelnen Verwaltungszweige erscheinen, denen sie dienen, und zum Betriebsvermögen des Staates gerechnet werden. Es liegt daher nichts willkürliches darin, daß auch die Anschaffung des Mobiliars von der Erstellung des Baues, für den es bestimmt ist, getrennt und als besonderer Gegenstand behandelt wird. Hieran ist um so weniger Anstoß zu nehmen, als in dieser Beziehung im Kanton Bern die nämliche Praxis befolgt worden ist, so lange die gegenwärtig bestehenden Vorschriften über die Finanzverwaltung gelten. Dies kann unbedenklich als fest-

stehend angenommen werden, nachdem die Rekurrenten auf die in der Antwort aufgestellte Behauptung des Regierungsrates in der Replik keinen Fall namhaft gemacht haben, in dem ein anderes Verfahren befolgt worden wäre. Und zwar wurden nach den unbefrreiten Angaben des Regierungsrates die Beschlüsse über die Erstellung eines Neubaus auch dann von den Beschlüssen über die Anschaffung des Mobiliars getrennt gefaßt, wenn die Ausgaben für beide Gegenstände zusammen den Betrag von 500,000 Fr. nicht erreichten. Es erhellt hieraus, daß nicht etwa gesagt werden kann, es liege der Trennung die Absicht zu Grunde, die Bestimmung von Art. 6 Abs. 4 der Verfassung zu umgehen. Zum Schlusse mag erwähnt werden, daß nach Erfundigungen, die bei der Instruktion des vorliegenden Rekurses eingezogen wurden, sowohl die Bundesverwaltung, als auch eine ganze Reihe von Kantonen, darunter solche, die das Finanzreferendum in ähnlicher Weise, wie der Kanton Bern, eingeführt haben, Übungsgemäß die Erstellung eines Neubaus und die Möblierung desselben als zwei verwaltungsrrechtlich getrennte Gegenstände betrachten und behandeln. Kann sonach die Auslegung, welche der Bestimmung von Art. 6 Abs. 4 der bernischen Kantonsverfassung nicht nur im vorliegenden Falle, sondern von jeher von den bernischen Behörden gegeben wurde, nicht als eine dem Wortlaut und dem Sinn und Geist der Bestimmung zuwiderlaufende bezeichnet werden, so ist dieselbe gemäß dem unter Ziff. 3 der Erwägungen Gesagten auch vom Bundesgerichte zu schützen. (Man vergleiche im Allgemeinen das bundesgerichtliche Urteil i. S. Berthoud et consorts, Amtl. Samml., Bd. II, S. 478 ff.; insbesondere Erw. 10 und 11.)

Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als unbegründet abgewiesen.

II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte. Atteintes portées à d'autres droits garantis.

97. Urteil vom 11. Oktober 1899 in Sachen
Konsumverein Baden gegen Murgau.

*Besteuerung einer Genossenschaft für die sogenannte
Genossenschaftsdividende.*

A. Der Konsumverein Baden wurde von der dortigen Bezirkssteuerkommission für das Jahr 1898 mit einem Erwerb von 25,000 Fr. zur Steuer herangezogen. Gegen diese Einschätzung beschwerte sich der Konsumverein beim aargauischen Obergericht als Verwaltungsgerichtsbehörde, mit dem Antrag, daß der Erwerb auf 3500 Fr. herabzusetzen sei. Die Beschwerde stützte sich darauf, daß die sogenannte Genossenschaftsdividende, d. h. derjenige Teil des Rechnungsüberschusses, der den Vereinsmitgliedern statutenmäßig pro rata ihrer Warenbezüge zurückvergütet wird, nicht als steuerpflichtiges Einkommen betrachtet werden könne. Das Obergericht wies die Beschwerde mit Entscheid vom 16. Februar 1899 ab.

B. In einem staatsrechtlichen Rekurse vom 12. Mai 1899 stellt der Konsumverein Baden beim Bundesgericht das Begehren: „Es sei das Urteil des Obergerichtes des Kantons Murgau vom 16. Februar 1899, weil im Widerspruch mit Art. 73 der kantonalen Staatsverfassung vom 7. Juni 1885 erlassen, aufzuheben und dieser Rekurs als begründet zu erklären.“ In tatsächlicher Beziehung wird zunächst auf den Rechtsstreit verwiesen, den der Konsumverein Baden anlässlich der Besteuerung pro 1896 über die nämliche Frage angehoben und der durch Urteil des Obergerichtes des Kantons Murgau vom 14. November 1897 seine Erledigung im Sinne der Verwerfung des Standpunktes des Rekurrenten gefunden hatte. Damals habe, wird dann weiter angebracht, sowohl das aargauische Obergericht als das Bundesgericht auf den Umstand Gewicht gelegt, daß der Konsumverein