

S. 105 / Nr. 16 Gewaltentrennung (d)

BGE 55 I 105

16. Urteil vom 1. März 1929 i. S. Vögtlin gegen Regierungsrat Baselland.

Regeste:

Abgrenzung der Vollziehungsbefugnisse des Landrats (Grossen Rats) und des Regierungsrats nach basellandschaftlichem Verfassungsrecht (Art. 18 Ziff. 4 und 22 KV). Was ist unter dem in der ersten Vorschrift dem Landrat vorbehaltenen «Erlass der zur Einführung und Vollziehung eidgenössischer oder kantonaler Gesetze erforderlichen Verordnungen» im Gegensatz zu der nach Art. 22 dem Regierungsrat zustehenden «Vollziehung der Gesetze und sonstigen Erlasse der Bundesbehörden und des Landrats» zu verstehen? Regierungsratsbeschluss, wodurch in Ausübung der Möglichkeit, die der Bundesbeschluss vom 28. September 1928 betr. eine vorübergehende Bundeshilfe zur Milderung der Notlage in der schweizerischen Landwirtschaft den Kantonen einräumt, die Gemeinden für einen Viertel der Kapitalverluste auf den hier vorgesehenen Betriebsvorschüssen an notleidende Landwirte haftbar erklärt werden. Anfechtung wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung (Art. 10 KV) und von Art. 18 Ziff. 4 KV, weil es sich um eine in die Kompetenz des Landrats und nicht des Regierungsrats fallende Anordnung handle. Abweisung. Beschwerdelegitimation des einzelnen Landratsmitgliedes, stimmberechtigten Kantonseinwohners oder Gemeindeeinwohners zur Geltendmachung dieser Rüge?

A. - Nach dem als dringlich erklärten Bundesbeschluss vom 28. September 1928 betreffend eine vorübergehende Bundeshilfe zur Milderung der Notlage in der schweizerischen

Seite: 106

Landwirtschaft wird von dem dem Bundesrat zur Durchführung dieser Aktion eröffneten Gesamtkredite von 18 Millionen Franken ein Betrag von 8 Millionen Franken den Kantonen für «kurzfristige (dem Bunde nach 5 Jahren zurückzuerstattende) Betriebsvorschüsse an notleidende Landwirte» zur Verfügung gestellt. «Die Kantone haben diese Darlehen dem Bund mit 2% zu verzinsen. Sie sind verpflichtet, diese Vorschüsse zinslos weiterzugeben. Allfällige Verluste auf den Kapitalvorschüssen sind vom Bund und von den Kantonen zu gleichen Teilen zu tragen. Sofern von den Kantonen die Gemeinden zur Deckung dieser Verluste herangezogen werden, sollen sie höchstens mit einem Viertel belastet werden.» (Art. 1 und 3 des Beschlusses).

Am 2. November 1928 hat der Regierungsrat des Kantons Baselland einen Ausführungsbeschluss zu diesen Vorschriften des Bundesbeschlusses erlassen, dessen Ziffern 3 und 4 lauten:

«3. Die Bezüger eines Betriebsvorschusses haben zu Gunsten des Staates einen Schuldschein auszustellen. Die Ausweisung der Geldbeträge und der Einzug der fälligen Raten erfolgt durch die basellandschaftliche Kantonalbank in Liestal.»

«4. Durch den Schuldschein verpflichtet sich der Unterstützte zur Rückzahlung des zinsfreien Vorschusses in vier aufeinanderfolgenden Jahresraten von je 1/4 des Darlehens. Die erste Rate wird auf 15. November 1930 fällig. In Jahren mit besonders ungünstigen Produktions- und Absatzverhältnissen kann der Regierungsrat den Rückzahlungstermin verschieben. Die Gemeinde haftet für allfällige Kapitalverluste mit einem Viertel.»

Die Verfassung von Baselland bestimmt:

«Art. 10. Die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt sind getrennt. Keine dieser Gewalten darf in den Geschäftskreis der anderen eingreifen, sondern jede soll in ihrem verfassungs- und gesetzmässigen Wirkungskreis selbständig handeln.»

Seite: 107

«Art. 11. Der Volksabstimmung unterliegen alle Gesetze, ebenso die allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge, soweit sie über die in Verfassung und Gesetz den Behörden ausdrücklich eingeräumten Kompetenzen hinausgehen.»

«Art. 18. Dem Landrate werden folgende Obliegenheiten und Befugnisse übertragen:

2. die Beratung und Beschlussfassung über alle Gegenstände, welche nach Art. 11 der Volksabstimmung unterliegen;

4. der Erlass der zur Einführung und Vollziehung von eidgenössischen oder kantonalen Gesetzen erforderlichen Verordnungen; diese letzteren dürfen aber niemals veränderte oder neue Bestimmungen über die Hauptsache enthalten.»

«Art. 22. Der Regierungsrat besorgt alle Teile der Verwaltung, vollzieht die Gesetze und sonstigen Erlasse der Bundesbehörden und des Landrates, sowie die in Rechtskraft erwachsenen richterlichen Urteile.»

In der Sitzung des Landrates vom 22. November 1928 wurde über eine Interpellation des Landratsmitgliedes Hugo Vögtlin verhandelt, mit der die Auffassung vertreten wurde, dass es zur Belastung der Gemeinden mit einem Teil der Kapitalverluste auf den durch den Bundesbeschluss vom 28. September 1928 vorgesehenen Betriebsvorschüssen eines Beschlusses des Landrates und nicht bloss des Regierungsrates bedurft hätte. Der Sprecher des Regierungsrates verfocht demgegenüber die Ansicht, dass es sich um einen nach Art. 22 KV in die Zuständigkeit dieser Behörde fallenden Gegenstand handle. Ein Antrag des Interpellanten auf Eröffnung der Diskussion über die Interpellation wurde mit 30 gegen 25 Stimmen abgelehnt.

B. - Mit staatsrechtlichem Rekurs vom 20. Dezember 1928 hat Hugo Vögtlin beim Bundesgericht das Begehren gestellt, der Beschluss des basellandschaftlichen Regierungsrates vom 2. November 1928 sei, soweit darin die

Seite: 108

Gemeinden für allfällige Kapitalverluste mit einem Viertel haftbar erklärt werden, als verfassungswidrig aufzuheben. Er beruft sich auf seine Eigenschaft als Bürger und Einwohner des Kantons Baselland und Mitglied des Landrates, die ihn «zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde berechtige», und macht materiell zu deren Begründung geltend: der Bundesbeschluss vom 28. September 1928 spreche in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 lediglich allgemein von «den Kantonen», ohne die Form, in der die darin vorgesehene Heranziehung der Gemeinden für einen Teil der Kapitalverluste auf den Vorschüssen anzuordnen sei, bzw. das hiezu zuständige kantonale Organ zu bestimmen. Massgebend dafür sei demnach das kantonale Verfassungsrecht. Da es sich um eine blosse Möglichkeit handle, von der die Kantone Gebrauch machen könnten oder nicht, liege in einer solchen Anordnung nicht eine blosse, einfache Vollziehung des Bundesbeschlusses, zu der der Regierungsrat nach Art. 22 KV kompetent wäre. Vielmehr könnte ein derartiger weitgehender «Eingriff in die Gemeindeautonomie nach basellandschaftlichem Verfassungsrecht (Art. 18 Ziff. 4 KV) nur durch die gesetzgebende Behörde», den Landrat beschlossen werden. Durch den angefochtenen Beschluss habe also der Regierungsrat seine Kompetenzen überschritten und den verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltentrennung (Art. 10 KV) verletzt. Daran ändere die Tatsache nichts, dass der Bundesbeschluss selbst als dringlich erklärt worden sei. Sie berechtige den Regierungsrat nicht, das «Mitspracherecht des Landrates» zu umgehen. Durch die Gutheissung des Rekurses werde zudem die Bundeshilfe für die notleidende Landwirtschaft in keiner Weise verzögert, indem wenn «der Landrat bzw. das Volk» die Belastung der Gemeinden ablehnen sollte, eben einfach der Kanton als einziger Garant gegenüber dem Bund in Betracht käme.

C. - Der Regierungsrat des Kantons Baselland hat die Abweisung des Rekurses beantragt.

Seite: 109

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- In der Rekursbegründung wird zwar beiläufig die Möglichkeit erwähnt, dass der Landrat «bzw. das Volk» die teilweise Haftbarerklärung der Gemeinden für den Wiedereingang der in Frage stehenden Kapitalvorschüsse ablehnen würde. Und an einer anderen Stelle wird davon gesprochen, dass eine solche Anordnung nach basellandschaftlichem Verfassungsrecht nur von der «gesetzgebenden Behörde» gültig getroffen werden könnte. Doch geht der Rekurs nach seinem ganzen Inhalt nicht etwa dahin, dass es sich um einen Gegenstand handle, der nach Art. 11 KV der Volksabstimmung unterbreitet werden müsste und deshalb nach Art. 18 Ziff. 2 ebenda vom Landrat zuhanden der Aktivbürgerschaft vorzubereiten wäre. Beide Verfassungsbestimmungen werden in der Rekurschrift in keiner Weise angerufen. Vielmehr ist mit der Bezeichnung «gesetzgebende Behörde» an der betreffenden Stelle einfach der Landrat im Gegensatz zum Regierungsrat gemeint, ohne dass dabei speziell an seine Funktionen als Faktor der Gesetzgebung neben dem Volke i. S. von Art. 18 Ziff. 2, Art. 11 KV gedacht wäre. Das zeigt nicht nur die anschliessende Ausführung, dass die Dringlicherklärung des Bundesbeschlusses den Regierungsrat nicht berechtigen könne, das «Mitspracherecht des Landrates», also nicht etwa des Volkes durch Ordnung der Materie in einem einfachen Regierungsbeschluss zu umgehen. Es folgt vor allem auch daraus, dass als Verfassungsvorschrift, aus der sich die Notwendigkeit der Begrüssung des Landrates und die Inkompetenz des Regierungsrates zu einem solchen Beschlusse ergebe, einzig der Art. 18 Ziff. 4 KV angeführt wird. Denn die hier erwähnten Beschlüsse (Erlasse) des Landrates sind im Gegensatz zu den in Art. 18 Ziff. 2 erwähnten solche, die der Landrat in eigener Kompetenz, endgültig zu treffen befugt ist und die nicht dem Referendum unterliegen. Der Landrat wird dabei ferner nicht gesetzgeberisch tätig, vielmehr hat

Seite: 110

man es ausschliesslich mit bestimmten Massnahmen zur Vollziehung von Gesetzen zu tun, die ihm an Stelle der sonst mit dieser Vollziehung betrauten Kantonsregierung übertragen und vorbehalten

sind. Dadurch dass der Regierungsrat eine solche Massnahme von sich aus trifft, statt darüber einen Beschluss des Landrates herbeizuführen, kann demnach auch der in Art. 10 KV ausgesprochene Grundsatz der Trennung der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt nicht verletzt werden. Vielmehr steht dabei ausschliesslich die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen verschiedenen Organen der vollziehenden Gewalt selbst in Frage, wofür die angeführte Verfassungsvorschrift keine Entscheidungsnorm gibt. Und ebenso kann von einer im angefochtenen Regierungsbeschluss liegenden Missachtung der Gemeindeautonomie von vorneherein keine Rede sein, nachdem der Rekurrent nicht etwa behauptet, dass eine Auflage von der Art der angefochtenen den Gemeinden nach basellandschaftlichem Staatsrecht mit Rücksicht auf ihr Selbstbestimmungsrecht trotz Art. 3 Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 28. September 1928 vom Kanton überhaupt nicht oder doch nicht ohne Änderung der bestehenden Gesetzgebung durch ein neues Gesetz gemacht werden könne, sondern nur, dass sie eine Verordnung des Landrates nach Art. 18 Ziff 4 KV und nicht bloss einen Beschluss des Regierungsrates voraussetzen würde. Ob sie nur in der ersten Form oder auch in der letzteren verfügt werden konnte, hat aber, sobald sie an sich, ihrem Inhalt nach durch die Gemeindeautonomie nicht ausgeschlossen war, mit dieser nichts zu tun, sondern ist ausschliesslich eine Frage der Auslegung der erwähnten Verfassungsvorschriften selbst, deren Verletzung deshalb auch allein als Rekursgrund in Betracht kommen kann.

2.- Es fragt sich aber schon, ob der Rekurrent zur Anfechtung des streitigen Regierungsratsbeschlusses unter Berufung auf diese Verfassungsnormen überhaupt legitimiert sei. Nach Art. 178 Ziff. 2 OG wäre dazu neben der

Seite: 111

Behauptung einer objektiven Verfassungsverletzung ein durch den angeblich verfassungswidrigen Erlass bewirkter Eingriff in seine persönliche Rechtsstellung, seine rechtlich geschützten Interessen notwendig, wobei freilich, wenn es sich um einen Erlass oder eine Verfügung allgemein verbindlicher Natur handelt, schon genügen muss, dass dieser Eingriff infolge der als verfassungswidrig bezeichneten Norm künftig einmal eintreten kann. Die Eigenschaft des Rekurrenten als stimmberechtigten Kantonsbürgers (-einwohners) vermöchte ihm deshalb die Beschwerdelegitimation höchstens zu verschaffen, wenn behauptet würde dass die Materie durch ein dem Referendum unterstelltes Gesetz hätte geordnet werden müssen und er durch die Regelung in Form eines Regierungsratsbeschlusses deshalb seines verfassungsmässigen Rechts auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung (Art. 11 KV) beraubt worden sei. Dies ist aber, wie bereits festgestellt, nicht der Fall. Ebenso vermag die Stellung als Landratsmitglied in diesem Zusammenhang keine Rolle zu spielen. Die in Art. 18 Ziff. 4 KV umschriebenen Befugnisse sind solche des Landrates als Behörde, nicht der einzelnen Behördemitglieder. Es wäre deshalb auch ausschliesslich Sache des Landrates als Gesamtbehörde, jene seine Kompetenz gegen Übergriffe anderer kantonaler Organe zu verteidigen. Das einzelne Landratsmitglied ist dazu mangels eines Eingriffes in ihm zustehende individuelle Rechte nicht befugt. Dem Inhalte nach aber richtet sich der angefochtene Regierungsratsbeschluss ausschliesslich gegen die Gemeinden als solche, öffentlichrechtliche Korporationen, indem er ihnen eine bestimmte Leistungspflicht auferlegt, enthält also einen Eingriff nur in ihre Rechtsstellung. Der einzelne Gemeindeeinwohner wird dadurch höchstens mittelbar insofern betroffen, als die fragliche Last, wenn sie sich verwirklicht, möglicherweise eine Rückwirkung auf die Höhe der Steuern haben kann, die die Gemeinde zur Deckung ihrer Ausgaben zu erheben gezwungen ist. Ob ein solches bloss mittelbares und entferntes

Seite: 112

Interesse auf diesem Gebiete noch als hinlänglich erachtet werden könnte, um das Recht zur Beschwerdeführung nach Art. 178 Ziff. 2 OG zu begründen, ist aber sehr zweifelhaft (vgl. dagegen BGE 48 I 217 ff., insbes. 227 Erw. 3).

3.- Die Frage kann indessen auf sich beruhen bleiben, weil der Rekurs jedenfalls materiell unbegründet ist. Art. 18 Ziff. 4 KV behält dem Landrat lediglich den Erlass der zur Vollziehung von eidgenössischen oder kantonalen Gesetzen erforderlichen Verordnungen vor, während im übrigen, soweit es sich nicht um Anordnungen mit Ordnungscharakter oder um die Vollziehung anderer Erlasse handelt, diese Vollziehungstätigkeit durch Art. 22 KV dem Regierungsrat zugewiesen ist. Der angefochtene Regierungsratsbeschluss dient aber nicht der Ausführung eines Gesetzes des Bundes, sondern eines blossen Bundesbeschlusses. Er enthält zudem in dem streitigen Punkte nicht eine Massnahme mit Ordnungscharakter im üblichen, landläufigen Sinne des Wortes, d. h. eine auf die Dauer berechnete Ordnung eines abstrakt umschriebenen, der Wiederholung fähigen Tatbestandes, sondern nur eine vorübergehende Regelung für einen vereinzeltten Vorgang. Wenn der Regierungsrat die Auffassung vertritt, dass es sich infolgedessen nicht um einen Gegenstand handelt, der in die Verordnungskompetenz des Landrates nach Art. 18 Ziff. 4 KV falle, sondern dass er zu der betreffenden Anordnung auf Grund von Art. 22 KV in eigener Kompetenz befugt gewesen sei, so

lässt sich diese Auslegung sehr wohl vertreten, auch wenn man sie nicht als zwingend ansehen will. Das Bundesgericht hat umsoweniger Anlass, ihr entgegenzutreten, als der Landrat selbst durch Ablehnung der Diskussion über die Interpellation des heutigen Rekurrenten mehrheitlich stillschweigend sein Einverständnis damit bekundet und einen Grund zum Eingreifen nicht gesehen hat. Wenn das Bundesgericht sich bei verfassungsrechtlichen Fragen, die speziell die Organisation des kantonalen

Seite: 113

Staatswesens und den Kompetenzenkreis der verschiedenen kantonalen Organe im Verhältnis unter sich betreffen, im allgemeinen an die Auffassung derjenigen Instanz, die nach kantonalem Staatsrecht in letzter Linie zur Lösung solcher verfassungsrechtlicher Streitigkeiten berufen ist, des Grossen Rates zu halten und davon nicht ohne Not, sondern nur aus zwingenden Gründen abzuweichen pflegt (BGE 51 I 224), so muss dies in vermehrtem Masse da gelten, wo der Streit gerade die Frage betrifft, ob der Grosse Rat oder eine ihm untergeordnete Behörde zu einer bestimmten Verfügung zuständig sei und der Grosse Rat diese Frage selbst zu seinen Ungunsten und im letzteren Sinne beantwortet hat.

Demnach erkennt das Bundesgericht: Der Rekurs wird abgewiesen