

S. 110 / Nr. 26 Stimmrecht, kantonale Wahlen und Abstimmungen (d)

BGE 74 I 110

26. Auszug aus dem Urteil vom 13. Mai 1948 i. S. Schenker gegen Kantonsrat des Kantons Solothurn.

Regeste:

1. Art. 88 OG. Jeder Stimmberechtigte ist legitimiert, sich darüber zu beschweren, dass ein Erlass, der nach der kantonalen Verfassung der Volksabstimmung unterliegt, dieser entzogen worden ist (Erw. 1).

2. Art. 67 Abs. 2 der solothurnischen KV. Darf die gesetzgebende Gewalt die Rechtsetzungsbefugnis delegieren? Schliesst eine Verfassungsbestimmung, die für die Regelung einer Materie den Weg der Gesetzgebung vorschreibt, die Delegation aus? (Erw. 2 und 3).

3. Art. 17 Ziff. 1 und 2 der solothurnischen KV. Dem Finanzreferendum sind nur Aufwendungen unterstellt, die vom Kantonsrat ohne gesetzliche Ermächtigung beschlossen werden. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichtes, wenn eine Verletzung der in die Form des Gesetzes gekleideten Delegationsnorm geltend gemacht wird (Erw. 4 und 5).

1. Art. 88 OJ. Tout électeur a qualité pour se plaindre de ce qu'un acte législatif qui, d'après la constitution cantonale, est soumis à la votation populaire, y est soustrait (consid. 1).

2. Art. 67 al. 2 de 1a Cst. soleuroise. Le pouvoir législatif peut-il déléguer son droit de légiférer? Une disposition constitutionnelle qui prévoit que certaines matières seront régies par la loi s'oppose-t-elle à la délégation? (consid. 2 et 3).

Seite: 111

3. Art. 17 ch. 1 et 2 de la Cst. soleuroise. Ne sont soumises au referendum que les dépenses que le Grand Conseil décide sans y être autorisé par une loi. Pouvoir de contrôle du Tribunal fédéral lorsque le recourant relève la violation d'une règle de délégation édictée en la forme d'une loi (consid. 4 et 6).

1. Art. 88 OGF. Ogni elettore ha veste per insorgere contro la mancanza della clausola referendaria in un atto legislativo che, giusta la costituzione cantonale, soggiace alla votazione popolare (consid. 1).

2. Art. 67 cp. 2 della costituzione solettese. Il potere legislativo può delegare il suo diritto di legiferare? Una norma costituzionale, che prevede che certe materie siano disciplinate dalla legge, si oppone alla delegazione ~ (consid. 2 e 3).

3. Art. 17, cifre 1 e 2 della costituzione solettese. Sono soggette al referendum soltanto le spese che il Gran Consiglio decide senz'esserne autorizzato da una legge. Sindacato del Tribunale federale, allorché il ricorrente invoca la violazione d'una norma di delegazione promulgata in forma di legge (consid. 4 e 6).

A . Die Verfassung des Kantons Solothurn (KV) enthält in den Art. 17 und 67 folgende Bestimmungen:

Art. 17 «Der Volksabstimmung unterliegen folgende Erlasse des Kantonsrates:

1) Alle Verfassungsänderungen, Gesetze und deren authentische Interpretation, sowie Staatsverträge gesetzgeberischer Natur;

2) Kantonsratsbeschlüsse, welche für den gleichen Gegenstand eine neue einmalige Gesamtausgabe von mehr als 100,000. Franken oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als 16,000. Franken zur Folge haben;

3)..... 4).....»

Art. 67 Abs. 2: «Die Besoldung der Staatsbeamten, mit Ausnahme derjenigen der Kantonalbank, wird durch die Gesetzgebung bestimmt, unter Berücksichtigung der Grösse, der Verantwortlichkeit und Dienstleistung der Beamten o.

Am 23. November 1941 wurde vom solothurnischen Volke ein Gesetz über das Staatspersonal (StPG) angenommen, dessen § 46 folgendermassen lautet:

«Bei Schwankungen der Lebenshaltungskosten von mindestens 10 % gegenüber dem Stande bei Annahme dieses Gesetzes ist der Kantonsrat ermächtigt, einen Lohnabbau oder Teuerungszulagen zu beschliessen. Er hat dabei den Familienverhältnissen besonders Rechnung zu tragen».

Seite: 112

B. - Am 29. November 1947 beschloss der Kantonsrat des Kantons Solothurn die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Staatspersonal für das Jahr 1948.

C. - Mit staatsrechtlichem Rekurs vom 27. Dezember 1947 stellt Eduard Schenker, Kaufmann in Schönenwerd, den Antrag: «Es sei ... der Beschluss des Kantonsrates des Kantons Solothurn vom 29. November 1947 betr. Teuerungszulagen an das Staatspersonal als willkürlich, verfassungs- und

gesetzesverletzend aufzuheben». Zur Begründung dieses Antrages wird u.a. ausgeführt:

Da die Teuerungszulagen für den Kanton Solothurn eine jährliche Gesamtausgabe von weit über Fr. 100,000. mit sich bringen (für 1948 im Minimum Fr. 3,870,985.), so verstosse § 46 StPG gegen Art. 17 Ziff. 2 KV. § 46 StPG verletze aber auch den Art. 67 KV. Dieser stelle den Grundsatz auf, dass die Besoldung der Staatsbeamten durch die Gesetzgebung bestimmt werde, womit gesagt sei, dass alle im Gesetz niedergelegten Besoldungsansätze nur durch Gesetzesrevision geändert werden dürfen und eine Kompetenzdelegation unzulässig sei.

D. - Der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragt die Abweisung des Rekurses und führt zur Begründung dieses Antrages u.a. aus:

a) Das in Art. 17 Ziff. 2 KV vorgesehene Finanzreferendum greife vernünftigerweise nur dort Platz, wo das Volk nicht schon in anderer Weise implicite über Ausgaben entschieden habe. Ob eine Ausgabe gemacht werden solle oder nicht, könne von der Beantwortung durch das Volk nur abhängig gemacht werden, wenn und solange die Möglichkeit bestehe, diese Ausgabe noch zu unterlassen. Das dem obligatorischen Gesetzesreferendum unterstellte Gesetz über das Staatspersonal (StPG) habe aber in § 46 die Ausrichtung von Teuerungszulagen an das Staatspersonal rechtlich präjudiziert, wobei allerdings dem Kantonsrat ein gewisses freies Ermessen eingeräumt worden sei. Dem Bürger könne daher ein zweiter, möglicherweise mit dem ersten in Widerspruch stehender

Seite: 113

Entscheid über diese von ihm bereits genehmigte Vorlage nicht mehr zustehen. Bedeutungslos sei, dass bei Erlass des § 46 StPG dessen finanzielle Konsequenzen nicht zahlenmässig bekannt gewesen seien. Bei den wenigsten Gesetzen lasse sich diese Konsequenz genau und dauernd errechnen. Ein Rahmengesetz sei sicherlich nicht verfassungswidrig, sondern oft einzig geeignet, den wechselnden Verhältnissen Rechnung zu tragen. § 46 StPG hätte überhaupt keinen Sinn, wenn er nicht dem Kantonsrat die Kompetenz gegeben hätte, über seine ordentliche verfassungsmässige Kompetenz hinauszugehen.

b) Völlig unbegründet sei die vom Rekurrenten aufgestellte Behauptung, dass § 46 StPG auch den Art. 67 KV verletze. Das Gesetz über das Staatspersonal habe die Besoldungsansätze gesetzlich festgelegt und zu diesem Zwecke in § 40 Besoldungsklassen aufgestellt, in welche der Kantonsrat die Ämter eingereiht habe. Die Ausrichtung von Teuerungszulagen ändere an diesen Besoldungen grundsätzlich nichts, sondern passe sie nur an die bestehende Teuerung an. Das Recht auf Gewährung von Teuerungszulagen entspreche einer allgemeinen schweizerischen Rechtsauffassung. Die Ausrichtung erfolge in vielen Fällen sogar ohne eine ausdrückliche Ermächtigung.

Aus den Erwägungen:

1. Der Rekurrent verlangt mit dem vorliegenden Rekurse, dass der Kantonsratsbeschluss vom 29. November 1947 betreffend a Teuerungszulagen an das Staatspersonal für das Jahr 1948» aufgehoben werde, da dieser Beschluss in Missachtung der Rechte erlassen worden sei, die gemäss Art. 17 Ziff. 1 und 2 und Art. 67 Abs. 2 KV dem Volke beim Erlass der Gesetze und bei Festsetzung gewisser Staatsausgaben zustehen. Die Legitimation zu diesem Rekurse kann dem Rekurrenten als stimmberechtigtem Einwohner des Kantons Solothurn nicht abgesprochen werden; denn nach der bundesgerichtlichen Praxis ist jeder Stimmberechtigte legitimiert, sich darüber zu

Seite: 114

beschweren, dass ein Erlass, der nach der kantonalen Verfassung der Volksabstimmung unterliegt, dieser entzogen worden ist (BGE 71 I S. 311 f und dort zitierte frühere Entscheide).

2.- Nach der in der Doktrin herrschenden Auffassung, der sich die bundesgerichtliche Praxis von jeher angeschlossen hat, steht es der gesetzgebenden Gewalt sofern ihr dies nicht etwa ausdrücklich durch eine Verfassungsbestimmung untersagt ist frei, die Befugnis zur Rechtsetzung, wenn auch nicht allgemein, so doch für eine bestimmte Materie, an ein anderes Staatsorgan weiterzugeben (zu «delegieren») und dieses zu ermächtigen, durch Rechtsverordnung an Stelle des Gesetzgebers Recht zu schaffen (BGE 32 I 112; 41 I 502; 48 I 542, 67 I 27; die in BGE 32 I 112 zitierte Literatur; RUCK, Schweiz. Verwaltungsrecht, 2. Auflage S. 62; teilweise abweichend: GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, S. 492 ff.).

3.- Die solothurnische Kantonsverfassung enthält keine Vorschrift, die die Überweisung der laut Art. 17 Ziff. 1 und Art. 31 Ziff. 1 KV dem Volk in Verbindung mit dem Kantonsrat zustehenden Gesetzgebungskompetenz an ein anderes Staatsorgan oder was gleichbedeutend ist an den Kantonsrat unter Ausschluss der in Art. 17 Ziff. 1 KV vorgesehenen Mitwirkung des Volkes verbieten würde. Für die Festsetzung der Beamtenbesoldungen lässt sich ein solches Verbot auch nicht, wie der Rekurrent annimmt, aus Art. 67 Abs. 2 KV ableiten. Bei der Auslegung kantonaler Verfassungsvorschriften, die für die Regelung einer Materie den Weg der «Gesetzgebung» vorsehen, muss das Wort «Gesetz» nicht notwendig im formellen (engern) Sinne verstanden werden, sondern darf sofern nicht sichere Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Vorschrift das Gebiet des Gesetzes

von demjenigen der Verordnung abgrenzen will im materiellen (weitem) Sinne genommen werden. Danach ist es gleichbedeutend mit Rechtsnorm, d. h. es umfasst

Seite: 115

jeden von einem staatsrechtlich dazu zuständigen Organ erlassenen allgemein verbindlichen Rechtssatz im Gegensatz zu einer blossen obrigkeitlichen Anweisung oder einer Anordnung im Einzelfall (RÜEGG, Die Verordnung nach zürcherischem Staatsrecht, S. 111 ff.; BGE 67 I 27; nicht publizierter Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Schönenberger vom 27. Oktober 1939, S. 12/13), wie dies das Bundesgericht für den in verschiedenen Kantonsverfassungen aufgestellten Grundsatz «nulla poena sine lege» immer angenommen hat (BGE 57 I 273 f mit Zitaten; nicht publizierter Entscheid des Bundesgerichts i. S. Fischer vom 26. Februar 1937, S. 12). Es fehlt nun aber jeder Anhaltspunkt dafür, dass Art. 67 Abs. 2 der solothurnischen KV unter «Gesetz» nur das Gesetz im formellen (engern) Sinne versteht. Das Bundesgericht hat es denn auch als zulässig erklärt, dass bei der Auslegung von Art. 62 Abs. 1 der solothurnischen KV, welcher «Bestimmungen über direkte Besteuerung und indirekte Abgaben» als «Sache der Gesetzgebung» bezeichnet, der Ausdruck «Gesetz» einfach «im Sinne des Rechtssatzes, der von einer staatsrechtlich dazu zuständigen Behörde erlassenen, allgemein verbindlichen Norm, im Gegensatz zu blossen obrigkeitlichen Anweisungen und Verfügungen im Einzelfall» verstanden wird (nicht publizierte Entscheide des Bundesgerichts i. S. Bachtler vom 16. September 1938, S. 16 und i. S. Gertsch vom 19. Februar 1943, S. 7). Dem Worte «Gesetzgebung» in Art. 67 Abs. 2 KV kann aber keine andere Bedeutung zukommen als dem Worte «Gesetzgebung» in Art. 62 Abs. 1 KV.

4.- Das der Volksabstimmung unterstellte, solothurnische Gesetz über das Staatspersonal vom 23. November 1941 (StPG) hat daher dadurch, dass es in § 46 den Kantonsrat ermächtigte, bei Schwankungen der Lebenshaltungskosten von mindestens 10 % gegenüber dem Stand bei Annahme des Gesetzes einen Lohnabbau oder Teuerungszulagen zu beschliessen und hiebei den Familienverhältnissen besonders Rechnung zu tragen, die in Art.

Seite: 116

17 Ziff. 1 KV enthaltene Vorschrift über die Mitwirkung des Volkes bei Erlass von Gesetzen nicht verletzt. Lässt sich aber diese Ermächtigung nicht beanstanden, so besitzt ein in deren Rahmen erlassener Kantonsratsbeschluss die gleiche verbindliche Kraft wie ein Gesetz im formellen (engern) Sinne. Hieraus ergibt sich dann notwendig, dass ein solcher Kantonsratsbeschluss, auch wenn er eine einmalige Gesamtausgabe von mehr als Fr. 100,000. oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als Fr. 15,000. zur Folge hat, nicht gemäss Art. 17 Ziff. 2 KV dem Finanzreferendum untersteht. Wie das Bundesgericht bereits entschieden hat, lässt sich schon daraus, dass diese Verfassungsvorschrift wie auch Art. 31 Ziff. 5 der zürcherischen KV lediglich von «neuen» Ausgaben spricht, folgern, dass dem Finanzreferendum nur solche Aufwendungen unterstellt sind, die vom Kantonsrat ohne gesetzliche Ermächtigung dekretiert werden; denn nur in diesem Falle hat man es mit einer Ausgabe für einen neuen Zweck zu tun, während bei den aus der Ausführung eines Gesetzes entstehenden Auslagen diese schon durch das Gesetz selbst sanktioniert sind. Auch in den vom Bundesgericht früher beurteilten Fällen handelte es sich nicht um gesetzliche Bestimmungen, aus denen sich die betreffende Ausgabe nach Bestand und Höhe notwendig als automatische Folge ergeben hätte, sondern ganz ähnlich wie bei dem heute in Frage stehenden § 46 des solothurnischen Gesetzes über das Staatspersonal vom 23. November 1941 lediglich um die in einem Gesetze enthaltene Ermächtigung an die oberste kantonale Behörde, den Kantonsrat, eine Massnahme mit finanzieller Belastung für den Staat zu beschliessen und deren Höhe festzusetzen (nicht publizierter Entscheid des Bundesgerichts i. S. Einwohnergemeinde Lostorf und Konsorten vom 23. Dezember 1931, S. 20/21; BGE 40 I 398 ff; ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, S. 90 ff., 116 ff.). § 46 StPG hätte überhaupt keinen Sinn, wenn dadurch nicht ausser der Mitwirkung

Seite: 117

des Volkes gemäss Art. 17 Ziff. 1 KV auch die Mitwirkung des Volkes gemäss Art. 17 Ziff. 2 KV ausgeschlossen würde.

5. Der Kantonsrat kann daher mit seinem Beschlusse vom 29. November 1947 betreffend «Teuerungszulagen an das Staatspersonal für das Jahr 1948» in die dem Volke durch Art. 17 Ziff. 1 und 2 KV gewährten Rechte nur eingegriffen haben, sofern oder soweit dieser Beschluss über den Rahmen der dem Kantonsrat in § 46 StPG erteilten Ermächtigung hinausgehen sollte. Ob und eventuell in welchem Umfange dies zutrifft, kann jedoch das Bundesgericht, da es sich hiebei um die Auslegung einer kantonalen Gesetzesvorschrift handelt, nicht frei prüfen. Es muss vielmehr die Auslegung der kantonalen Behörden hinnehmen, soweit sie sich nicht als unhaltbar, willkürlich erweist (BGE 60 I 205; 70 I 8, E. 3; nicht publizierte Entscheide i. S. Bachtler v. 16. September 1938, S. 18

und S. Gertsch vom 19. Februar 1947, S. 8