Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.39/2004 /gij

Urteil vom 16. Juni 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiber Störi.

Parteien
Franz Stössel, Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Kantonsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, 6430 Schwyz.

Gegenstand
Revision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Schwyz,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss
des Kantonsrats des Kantons Schwyz vom 27. November 2003.

Sachverhalt:
A.
Der Kantonsrat des Kantons Schwyz beschloss am 27. November 2003, die Verordnung über den Finanzhaushalt vom 22. Oktober 1986 (FHV) wie folgt zu ändern:

"VIII. Haushaltsicherung

§ 41 Ausgabenbremse

Beschlüsse des Kantonsrates, die höhere Ausgaben oder tiefere Erträge für den Kanton zur Folge haben als sie vom Regierungsrat beantragt werden, kommen nur zu Stande, wenn ihr 60% aller Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

§ 42 Steuerverknüpfung

1Verursacht eine Vorlage, die dem Kantonsrat unterbreitet wird, eine einmalige Ausgabe von mehr als 10 Mio. Franken oder eine wiederkehrende Ausgabe von mehr als 2 Mio. Franken, hat der Regierungsrat darüber zu berichten, ob zur Finanzierung eine Steuererhöhung erforderlich ist und wie viele Prozent einer Steuereinheit dafür vorzusehen sind.

2Wird eine Vorlage vom Kantonsrat angenommen, stellt dieser in einem besonderen Beschluss fest, für welchen Zeitpunkt und in welchem Umfang eine Steuererhöhung vorzumerken ist. Die vorgemerkte Steuererhöhung ist zum gewählten Zeitpunkt in die Bestimmung des Steuerfusses einzubeziehen (§ 40 Bst. b Kantonsverfassung in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Steuergesetz). Davon kann abgesehen werden, wenn die beschlossene Ausgabe

durch den Nachweis der Einsparungen oder Mehreinnahmen kompensiert werden kann.

3Von der Steuerverknüpfung ausgenommen sind Ausgaben im Rahmen einer Spezialfinanzierung.

§ 43 Befristung

Die Verfahrensbestimmungen zur Haushaltsicherung nach §§ 41 und 42 sind bis 31. Dezember 2007 befristet."

Dieser Beschluss wurde dem fakultativen Referendum unterstellt und am 5. Dezember 2003 im Amtsblatt des Kantons Schwyz publiziert.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 19. Januar 2004 wegen Verletzung des Stimmrechts und des Gewaltenteilungsgrundsatzes beantragt Franz Stössel, diesen Kantonsratsbeschluss aufzuheben.

Regierungsrat und Kantonsrat beantragen in gemeinsamer Vernehmlassung, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In seiner Replik hält Franz Stössel an seiner Beschwerde vollumfänglich fest.

Regierungsrat und Kantonsrat halten in der Duplik an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die angefochtene Regelung
beinhalte eine erhebliche Kompetenzverschiebung vom Kantonsrat auf den Regierungsrat und hätte deswegen in Gesetzesform erlassen und damit dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen; ihr Erlass in Form einer bloss dem fakultativen Referendum unterstehenden Verordnung verletze sein Stimmrecht. Die Regelung bewirke zudem, dass 41 Kantonsräte gegen den Willen der Mehrheit verhindern könnten, eine regierungsrätliche Vorlage abzuändern. Die CVP verfüge über die absolute Mehrheit im Regierungsrat und mit 43 von 100 Sitzen im Parlament über eine Sperrminorität; deren Kantonsräte hätten daher im Rat ein grösseres Stimmengewicht als die Parlamentarier der Minderheitsparteien. Es sei undemokratisch und verletze sein Stimmrecht, wenn die von ihm gewählten Kantonsräte im Rat weniger Gewicht hätten als diejenigen der Mehrheitspartei. Diese beiden Rügen sind mit Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG zu erheben. Dazu ist der Beschwerdeführer als Stimmbürger des Kantons Schwyz, der sich sinngemäss auf die Garantie der politischen Rechte von Art. 34 BV beruft, ohne weiteres befugt (Art. 88 OG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, sodass auf die Stimmrechtsbeschwerde einzutreten
ist.
1.2 Der Beschwerdeführer rügt anderseits, die angefochtene Regelung beinhalte eine unzulässige Kompetenzverschiebung vom Kantonsrat auf den Regierungsrat und verletze damit den Gewaltenteilungsgrundsatz. Eine solche Rüge ist mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte im Sinne von Art. 84 lit. a OG zu erheben. Die Gewaltenteilung gibt indessen keinen generellen Anspruch darauf, dass keine kompetenzwidrigen staatlichen Handlungen erfolgen. Für die Beschwerdeerhebung bedarf es der Legitimation im Sinne von Art. 88 OG. Der Bürger kann nur verlangen, dass nicht mit kompetenzwidrigen staatlichen Handlungen in seine persönlichen Rechte eingegriffen wird (BGE 123 I 41 E. 5b). Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass auf dem Wege der abstrakten Normenkontrolle ist legitimiert, wer durch die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar oder zumindest virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (BGE 125 I 173 E. 1b; 123 I 41 E. 5b; 123 I 221 E. 2).

Der Beschwerdeführer begründet seine Legitimation damit, dass nicht ausgeschlossen sei, dass er als Kantonsrat kandidiere und gewählt werde und dann als Vertreter einer Minderheitspartei über weniger "Stimmkraft" verfüge als seine Ratskollegen der Mehrheitspartei. Damit macht er eine (virtuelle) Beeinträchtigung seiner

parlamentarischen Rechte geltend, wozu er in der staatsrechtlichen Beschwerde, die, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, einzig dem Schutz der verfassungsmässigen Rechte der Bürger dient, nicht befugt ist. Auf die Gewaltenteilungsbeschwerde ist nicht einzutreten.
1.3 Der Beschwerdeführer beantragt zwar, den Kantonsratsbeschluss insgesamt aufzuheben. Aus der Begründung der Beschwerde ergibt sich aber ohne weiteres, dass er sich nur gegen die in § 41 verankerte Ausgabenbremse wendet. Die in § 42 normierte "Steuerverknüpfung" und die in § 43 enthaltene Befristung dieser Massnahme ist damit unangefochten geblieben und nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.
1.4 Nach der in Art. 34 BV verankerten Garantie der politischen Rechte hat der Stimmbürger Anspruch darauf, die ihm nach Verfassung und Gesetz zustehenden demokratischen Mitwirkungsrechte ungehindert und in vollem Umfang auszuüben. Die Garantie ist verletzt, wenn ein Gegenstand, der nach der vom kantonalen Verfassungsrecht zwischen Regierung, Parlament und Volk vorgenommenen Kompetenzverteilung in einem dem obligatorischen Gesetzes- oder Finanzreferendum unterliegenden Erlass oder Beschluss geregelt werden müsste, nur dem fakultativen Referendum unterstellt wird (BGE 121 I 291 E. 1aE. 2a; 120 Ia 194 E. 1c).
Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 119 Ia 154 E. 2c; 118 Ia 184 E. 3, je mit Hinweisen). In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt das Bundesgericht Volk und Parlament (Entscheid vom 12. Dezember 1989 in ZBl 92/1991 164 E. 1b; BGE 111 Ia 115 E. 2a). Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes (BGE 121 I 334 E. 3b).
2.
Regierungsrat und Kantonsrat vertreten die Auffassung, die umstrittene Ausgabenbremse sei ein "Instrument des Verfahrensrechtes des Parlamentes". Nach unbestrittener Praxis sei der Kantonsrat dafür zuständig, solche organisatorischen Vorschriften auf dem Verordnungsweg unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zu erlassen. Höherrangiges Recht stünde der Ausgabenbremse nicht entgegen (Bericht und Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 11. Februar 2003 zur Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt, S. 6).
Der Beschwerdeführer bestreitet, dass es sich bei der umstrittenen Ausgabenbremse um eine die interne Organisation des Kantonsrates betreffende Regelung handle und macht geltend, sie verschiebe die verfassungsmässige Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung und hätte daher in einem dem obligatorischen Referendum unterliegenden Gesetz erlassen werden müssen.
2.1 Die Befugnisse von Kantonsrat (§§ 30 ff.) und Regierungsrat (§§ 46 ff.) sind von grundlegender Bedeutung für die staatliche Organisation und dementsprechend in der Kantonsverfassung geregelt. Es steht damit nicht im Belieben des Kantonsrates oder des Regierungsrates, die Kompetenzausscheidung zwischen dem Regierungsrat als Exekutive und dem Kantonsrat als Organ der Legislative abzuändern. Eine Änderung dieser verfassungsmässigen, vom Volk angenommenen Kompetenzausscheidung zwischen Legislative und Exekutive muss in der Verfassung - oder in Wahrung des Stimmrechts wenigstens in einem ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterliegenden Gesetz - vom Volk vorgenommen werden.
2.2 Die umstrittene Ausgabenbremse sieht vor, dass der Kantonsrat Anträge des Regierungsrates nur mit einem qualifizierten Mehr dahingehend abändern kann, dass sie höhere Ausgaben oder tiefere Erträge zur Folge haben. In der parlamentarischen Debatte wurde diese Regelung als "parlamentarische Selbstbeschneidung" bezeichnet, die zwar demokratisch fragwürdig sei, aber als quasi notwendiges Übel zur Haushaltsanierung hingenommen werden müsse (Protokoll der ausserordentlichen Sitzung des Kantonsrates vom 26./27. November 2003, Eintretensdebatte S. 985 ff.). Es könnte allenfalls bloss von einer der parlamentarischen Selbstdisziplinierung dienenden Verfahrensregelung gesprochen werden, wenn der Kantonsrat bei der Regelung der Ausgabenbremse selber festlegen würde, welche seiner Beschlüsse nur mit einem wie auch immer ausgestalteten qualifizierten Mehr zustande kommen, beispielsweise weil sie Ausgaben oder Einnahmen-Ausfälle in einer bestimmten Höhe oder auch in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes - etwa des Steueraufkommens - bewirken. Eine derartige Regelung, wie sie offenbar in den 90er Jahren im Kanton Schwyz galt, könnte als interne Verfahrensregelung des Kantonsrates betrachtet werden, die in einer Verordnung zu erlassen er nach
den insoweit unbestrittenen Darstellungen beider Räte befugt ist.
2.3 Mit dem hier angefochtenen § 41 FHV legt indessen der Kantonsrat die Anwendung der Ausgabenbremse vollständig in die Hand des Regierungsrates und tritt diesem einen wesentlichen Teil seiner Entscheidungsbe-

fugnis in der Haushaltführung ab. Der Regierungsrat bestimmt nach der getroffenen Regelung mit der Ausgestaltung seiner Anträge, wann die Ausgabenbremse greift. Bringt er beispielsweise in einem Bereich eine Vorlage mit hohen Ausgaben ins Parlament, findet die Ausgabenbremse trotzdem keine Anwendung, d.h. der Kantonsrat kann die Ausgaben mit einfachem Mehr beschliessen; möchte der Kantonsrat hingegen in einem anderen Bereich höhere Ausgaben bewilligen, kann er dies nur mit einer Mehrheit von 60% seiner Mitglieder tun, wenn der Regierungsrat diese nicht beantragt. Anderseits kann der Regierungsrat die Ausgabenbremse rigoros anwenden, indem er dem Kantonsrat rigide Sparvorlagen unterbreitet, die dort nicht mehrheitsfähig wären, aber deshalb Erfolgschancen haben, weil ihrer Ablehnung oder "Verwässerung" nach dem umstrittenen § 41 FHV 60% aller Mitglieder des Kantonsrates zustimmen müssen. Das Gleiche gilt für Vorlagen, die tiefere Erträge, etwa durch Steuersenkungen, bewirken sollen; auch solche bedürfen, wenn der Regierungsrat
sie beantragt, nur der einfachen Mehrheit des Kantonsrates, selbst wenn sie sehr hoch ausfallen, während der Kantonsrat nur mit einer Mehrheit von 60% eine nach seiner Auffassung höhere Steuersenkung, als sie der Regierungsrat zu beantragen bereit ist, beschliessen kann.

Der Handlungsspielraum des Kantonsrates bei der Haushaltführung wird, wie diese Beispiele erhellen, durch die Ausgabenbremse nach §41 FHV, die als Bezugspunkt dafür, ob sie greift oder nicht, auf die Anträge des Regierungsrates abstellt, sehr stark eingeschränkt. Von Verfassungs wegen hat der Regierungsrat als "oberste Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde" (§ 46 Abs. 1 KV) allein das Recht, dem Kantonsrat Massnahmen zur Haushaltsanierung zu beantragen, über welche dieser als "oberste Finanzverwaltungsbehörde" (Vernehmlassung des Regierungs- und Kantonsrates vom 17. Februar 2004, E.2.1S. 2; § 40 lit. a - c KV) zu befinden hat. Mit der Ausgabenbremse, so, wie sie ausgestaltet ist, erhält der Regierungsrat hingegen mehr als ein blosses Antragsrecht; er kann in einem wesentlichen Teil anstelle der (einfachen) Parlamentsmehrheit die Spar- und Steuerpolitik des Kantons bestimmen. Er bestimmt, wann die Ausgabenbremse zur Anwendung gelangt und wann nicht, und er kann gegen den Willen der (einfachen) Parlamentsmehrheit eine harte Sparpolitik durchsetzen. Der Kantonsrat tritt mit der Ausgabenbremse einen wesentlichen Teil seiner ihm als oberster Finanzverwaltungsbehörde obliegenden Entscheidungsbefugnis und Verantwortung für den
Staatshaushalt dem Regierungsrat ab. Der umstrittene § 41 FHV ändert damit die verfassungsmässige Kompetenzaufteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat. Die Bestimmung hätte daher in einer der Volksabstimmung zu unterbreitenden Verfassungsänderung oder zumindest in einem wie die Verfassung dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gesetz erlassen werden müssen. Indem der Kantonsrat die Änderung allein in einer dem fakultativen Referendum unterliegenden Kantonsratsverordnung beschloss, verletzte er das von Art. 34 BV geschützte Stimmrecht des Beschwerdeführers, die Stimmrechtsbeschwerde ist begründet.
3.
Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und § 41 FHV aufzuheben, ohne dass die weiteren Rügen geprüft zu werden brauchten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben. Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat praxisgemäss keinen Anspruch auf Entschädigung.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und § 41 des Beschlusses des Kantonsrats Schwyz vom 27. November 2003 betreffend die Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt vom 22. Oktober 1986 (FHV) aufgehoben.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Schwyz schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 16. Juni 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: