Urteilskopf

103 Ia 142

28. Urteil vom 8. Juni 1977 i.S. Weber und Mitbeteiligte gegen Kantonsrat Schwyz
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Finanzreferendum.

1. Das Mittelschulgesetz des Kantons Schwyz delegiert die Ausgabenbewilligungskompetenz für die Instandstellung der Schul- und Internatsräume der Kantonsschule Kollegium Schwyz vom Volk an den Kantonsrat; Zulässigkeit und Umfang dieser Delegation (E. 1-4).

2. Ob eine Ausgabe als neu oder als gebunden zu gelten hat, ist nur Von Bedeutung, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz nicht delegiert worden ist (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; référendum financier.

1. La loi schwyzoise sur les écoles secondaires délègue du peuple au Grand Conseil la compétence d'autoriser les dépenses nécessaires à la remise en état des locaux pour l'enseignement et l'internat du Collège cantonal de Schwyz; admissibilité et étendue de cette délégation (consid. 1 à consid. 4).

2. Le point de savoir si la dépense est nouvelle ou liée n'a d'importance que si la compétence d'autoriser les dépenses n'a pas été déléguée (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; referendum finanziario.

1. La legge svittese sulle scuole medie delega al Gran Consiglio la competenza del popolo d'autorizzare le spese necessarie alla riattazione dei locali destinati all'insegnamento e all'internato nel Collegio cantonale di Svitto; ammissibilità ed estensione di tale delega (consid. 1-4).

2. La questione se una spesa sia nuova o vincolata è rilevante soltanto quando non sia stata delegata la competenza d'autorizzare determinate spese (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 143

Gemäss § 30 Abs. 2 der Kantonsverfassung von Schwyz unterliegen alle Beschlüsse des Kantonsrats, die für den gleichen Zweck entweder eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 250'000 Franken oder eine wiederkehrende neue Ausgabe von jährlich mehr als 50'000 Franken zur Folge haben, der Volksabstimmung. Das Gesetz über die Mittelschulen im Kanton Schwyz vom 23. März 1972 (MSG) enthält in den § 4 und 5 folgende Vorschriften: § 4
"Für Neubauten und wertvermehrende Umbauten sind, unter Vorbehalt von § 5 dieses Gesetzes, Kreditbeschlüsse des Kantonsrates erforderlich. Diese sind gegebenenfalls gemäss § 30 Abs. 2 der Kantonsverfassung

dem Volk zu unterbreiten." § 5
"Dem Regierungsrat wird für den Bau einer Mittelschule in Pfäffikon ein Kredit von Fr. 12'500'000.– eingeräumt. Der Regierungsrat ist ermächtigt, vom Verein Kollegium Maria Hilf, Schwyz, Aktiven und Passiven gemäss der Bilanz per 31. August 1971 mit sämtlichen seitherigen Bilanzänderungen zu übernehmen sowie nach Massgabe der vom Kantonsrat eingeräumten Kredite die bestehenden Räume und Anlagen für einen einwandfreien Schulbetrieb instandzustellen." Gestützt auf § 5 MSG übernahm der Kanton Schwyz auf den 1. September 1972 von der bisherigen privaten Trägerschaft das Kollegium Maria Hilf in Schwyz, um in den vorhandenen Gebäulichkeiten unter dem Namen Kantonsschule Kollegium Schwyz (KKS) eine staatliche Mittelschule zu führen. Am 3. Dezember 1976 fasste der Kantonsrat den Beschluss, dem Regierungsrat für die Renovation und den Umbau der KKS einen Verpflichtungskredit von Fr. 19'000'000.– zu bewilligen. Dieser Beschluss wurde nicht

der Volksabstimmung unterbreitet, sondern gestützt auf § 5 Abs. 2 MSG als endgültig betrachtet. Gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 3. Dezember 1976 reichten Karl Weber-Wiget, Seewen, und fünf weitere, im Kanton Schwyz stimmberechtigte Personen staatsrechtliche Beschwerde ein mit dem Antrag, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben. Der Regierungsrat beantragt im Auftrag des Kantonsrates die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Erwägungen:

1. § 4 MSG bestimmt in seinem ersten Satz, dass für Neubauten und wertvermehrende Umbauten von kantonalen Mittelschulen, unter Vorbehalt von § 5, Kreditbeschlüsse des Kantonsrates erforderlich sind. Der zweite Satz stellt klar, dass diese Bestimmung keine Delegation von Finanzkompetenzen enthält, weil die Kreditbeschlüsse gegebenenfalls gemäss § 30 Abs. 2 der Kantonsverfassung dem obligatorischen Referendum unterworfen sind.

2. a) Der in § 4 MSG vorbehaltene § 5 MSG umfasst in Abs. 1 einen gewöhnlichen betragsmässig festgelegten Kreditbeschluss für den Bau einer Mittelschule in Pfäffikon. Dass für diesen im Gesetz selber bewilligten Betrag von 12,5 Mio weder ein separater Kreditbeschluss noch eine besondere Volksabstimmung notwendig ist, erscheint als selbstverständlich. b) In Abs. 2 von § 5 MSG wird der Regierungsrat ermächtigt, den Vertrag über die Übernahme des Kollegiums Maria Hilf abzuschliessen "sowie nach Massgabe der vom Kantonsrat eingeräumten Kredite die bestehenden Räume und Anlagen für einen einwandfreien Schulbetrieb instandzustellen". Der zweite Teil dieses Satzes enthält nach der Auffassung des Regierungsrates und des Kantonsrates eine Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz für die Instandstellung der übernommenen Gebäude an den Kantonsrat unter Ausschaltung des Finanzreferendums. Obschon die Formulierung die Übertragung der Finanzkompetenz nicht ganz klar zum Ausdruck bringt, ist die von den kantonalen Behörden vertretene Interpretation zutreffend. In Abs. 2 von § 5 MSG soll die Übernahme und die Instandstellung des Kollegiums Schwyz - als Korrelat zum Bau einer Mittelschule in Pfäffikon

(Abs. 1) - abschliessend geregelt werden. Während in Abs. 1 ein fester Betrag eingesetzt werden konnte, war dies in Abs. 2 nicht möglich, weil die Kosten der Instandstellung nicht bekannt waren. Der Gesetzgeber versuchte, die Delegation der Finanzkompetenz in Worten abgrenzend zu umschreiben. Wäre mit der Formulierung "sowie nach Massgabe der vom Kantonsrat eingeräumten Kredite die bestehenden Räume und Anlagen für einen einwandfreien Schulbetrieb instandzustellen" keine Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz gemeint, dann wäre dieser Teilsatz kaum mehr sinnvoll; dass auf dem gewöhnlichen Wege mit Volksabstimmung die Kosten für Instandstellungsarbeiten bewilligt werden können, braucht nicht noch in einer gesetzlichen Vorschrift gesagt zu werden, und dass der Regierungsrat nach Massgabe des Kreditbeschlusses zu dessen Vollzug verpflichtet sein wird, ergibt sich bereits aus § 46 Abs. 1 und 48 lit. b der Kantonsverfassung. c) Auch der Vorbehalt des ganzen § 5 (nicht nur von Abs. 1) in § 4 zeigt, dass der Gesetzgeber mit Abs. 2 eine finanzrechtlich relevante, das Finanzreferendum ausschliessende Anordnung treffen wollte. Im Laufe der Beratung des Gesetzes hat offenbar ein Mitglied des Kantonsrates vorgeschlagen, den Vorbehalt in § 4 auf § 5 Abs. 1 zu beschränken, diesen Antrag aber aufgrund der Auskunft des Regierungsrates wieder zurückgezogen. Der genaue Inhalt der Diskussion ergibt sich nicht aus den Akten. Immerhin steht fest, dass der Einbezug von Abs. 2 in den Vorbehalt von § 4 nicht unbemerkt oder irrtümlich erfolgte. Dass dem in Abs. 1 von § 5 bewilligten Neubau für die eine Region in Abs. 2 nicht nur die Übernahme der alten Gebäude des Kollegiums Schwyz, sondern auch deren finanzrechtlich gesicherte Renovation gegenübergestellt wurde, ist übrigens auch unter dem politischen Aspekt naheliegend. Dies alles führt zum Schluss, dass Abs. 2 von § 5 für die dort umschriebene Instandstellung die Ausgabenbewilligungskompetenz auf den Kantonsrat überträgt und - wie der Vorbehalt in § 4 deutlich macht - in diesem Umfang das obligatorische Referendum für entsprechende Kreditbeschlüsse ausschliesst. d) Das Bundesgericht hat bereits in anderem Zusammenhang festgestellt, dass eine solche Delegation nach dem

Schwyzer Staatsrecht nicht untersagt ist (BGE 102 Ia 457 ff. insbes. 461 f.). Die grundsätzliche Zulässigkeit der Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen wird von den Beschwerdeführern auch nicht bestritten. § 5 Abs. 2 MSG überträgt dem Kantonsrat die abschliessende Finanzkompetenz für eine bestimmte, in ihrem Umfang begrenzte, wenn auch in den kostenmässigen Auswirkungen schwer abschätzbare Aufgabe: die Instandstellung der zu übernehmenden Räume und Anlagen des Kollegiums Schwyz. Diese Delegationsnorm ist von ausreichender Bestimmtheit und es besteht keine Gefahr, dass dadurch das Finanzreferendum seiner Substanz beraubt werden könnte (BGE BGE 102 Ia 465, BGE 95 I 531). e) Daraus, dass der Kredit für den Bau einer Doppelturnhalle für die KKS dem Volk unterbreitet wurde, lässt sich nichts gegen die vom Kantonsrat und vom Regierungsrat im vorliegenden Fall vertretene Auslegung von § 5 Abs. 2 MSG und für die Auffassung der Beschwerdeführer ableiten. § 5 Abs. 2 bezieht sich nur auf die Instandstellung der vorhandenen Räume und Anlagen und enthält keine Delegation der Finanzkompetenz für die Errichtung von Neubauten (weder im Schulbereich noch im Internatsbereich). Beim Bau einer neuen Doppelturnhalle für die KKS handelt es sich nicht um das Instandstellen vorhandener Räume; mit Recht hat sich der Kantonsrat daher in diesem Fall nicht auf die Delegationsnorm des § 5 Abs. 2 MSG gestützt, sondern eine Volksabstimmung angeordnet.

3. Das Hauptargument der Beschwerdeführer geht dahin, auf jeden Fall beziehe sich die Delegation der Ausgabenbewilligungsbefugnis nur auf den Schulbereich und nicht auf die Internatsräume. Für diese einschränkende Auslegung lässt sich der Wortlaut des Gesetzes anführen, in welchem vom "einwandfreien Schulbetrieb" die Rede ist, und das Internat nicht speziell erwähnt wird. Es fehlt jedoch jeder Anhaltspunkt dafür, dass der Gesetzgeber mit der Wendung "für einen einwandfreien Schulbetrieb" beabsichtigt haben könnte, die in § 5 Abs. 2 vorgesehene Instandstellung auf einen Teil der übernommenen Räume und Anlagen oder auf eine bestimmte Nutzungsart, nämlich den reinen Schulbetrieb (unter Ausschluss des Internates) zu beschränken. a) Das Kollegium Maria Hilf in Schwyz wurde stets als Internat geführt. Bei der Vorbereitung der Übernahme durch

den Kanton hat man zwar erwogen, dass die Schule nicht genau gleich, sondern in einer etwas andern Konzeption und vielleicht in kleinerem Ausmasse weiterzuführen sei. So heisst es in der Botschaft des Regierungsrates an die Stimmbürger zur Volksabstimmung vom 4. Juni 1972 über das MSG wörtlich (S. 13): "Wenn der Regierungsrat sich in Vertragsverhandlungen einliess, so nicht nur unter dem Druck der Verhältnisse, sondern eher aus der Überzeugung heraus, dass es eine Verpflichtung des Kantons sein müsse, diese bewährte Mittelschule, wenn auch in einer andern Konzeption und vielleicht in kleinerem Ausmasse, weiterzuführen und der Talschaft von Schwyz im Sinne der Chancengleichheit - wie für Ausserschwyz in Pfäffikon - eine vollausgebaute Mittelschule bereitzustellen." Mit diesem Satz kommt zum Ausdruck, dass die ursprünglich vorwiegend für auswärtige Internatsschüler geschaffene Institution nun stärker den Bedürfnissen des Kantons Schwyz angepasst werden soll. Wie sich aus der gleichen Botschaft ergibt, enthalten die übernommenen Gebäude neben den Unterrichtsräumen (25 Klassenzimmer, 8 Spezialzimmer usw.) eine grosse Zahl von Räumen, die dem Internatsbetrieb dienen (5 Schlafsäle, 7 Speisesäle, 5 Krankenzimmer, 5 Aufenthaltsräume/Spielsäle usw.). Es wurde bei der Beratung des MSG und der Vorbereitung der Volksabstimmung keineswegs erklärt, das Internat werde aufgehoben; es fehlt sogar jede Andeutung, dass eine Aufhebung des Internates in Frage kommen könnte. Nach der Aufzählung aller Räume heisst es in der Botschaft (S. 15): "Diese grosse Zahl an Zimmern und Sälen ermöglicht es, auch nach dem kantonalen Konzept, die Mittelschule mit eventuell neuen Typen weiterzuführen. Wenn aber die Klassen unter Umständen in einer spätern Phase nur mehr einzeln geführt werden, so stehen im Kollegium auch für andere Zwecke genügend Räume zur Verfügung, wie etwa für die kaufmännische Schule Schwyz oder gegebenenfalls gewisse Verwaltungsabteilungen des Kantons. Die Gebäude sind alle in solidem Zustand; einzelne Räume sind kürzlich renoviert worden, andere müssen zu gegebener Zeit erneuert werden ..." In Betracht gezogen wurde somit die künftige Abschaffung von Parallelklassen, hingegen nicht die Aufhebung des Internates. Hätte der Gesetzgeber eine so wesentliche Änderung im bisherigen Kollegiumsbetrieb, wie sie der Verzicht auf das

Internat darstellen würde, ernstlich ins Auge gefasst, so müsste dies in der Beratung des Gesetzes oder in der Botschaft des Regierungsrates einen unmissverständlichen Niederschlag gefunden haben. b) Auch daraus, dass sich der Kanton gegenüber der bisherigen Trägerschaft verpflichtete, die Schüler aus andern Kantonen, die ihr Studium im Kollegium unter dem bisherigen Regime begonnen haben, zum Studienabschluss zu bringen, lässt sich nicht ableiten, der Kanton wolle das Internat nur so lange führen, bis diese Verpflichtung erfüllt sei, d.h. bis 1979. Nachdem der Kanton Schwyz eine Verkleinerung der Schule auf je einen Klassenzug pro Gymnasialtyp in Erwägung zog, lag es nahe, dass der bisherige Träger der Schule den ausserkantonalen Schülern, die im Vertrauen auf die bisherigen Möglichkeiten ihre Ausbildung im Kollegium Schwyz begonnen hatten oder anzutreten im Begriffe waren, einen ungestörten Abschluss ihrer Gymnasialzeit sichern wollte. Die Verpflichtung des Kantons zu Gunsten dieser Schüler lässt sich im Hinblick auf die erwogene Abschaffung der Parallelklassen erklären und bildet kein Indiz dafür, dass die Weiterführung des Internates prinzipiell in Frage gestellt worden wäre. c) Aus den Gesetzesmaterialien und aus den gesamten Umständen lässt sich somit nicht der Schluss ziehen, der Gesetzgeber habe das Internat aufheben oder zumindest dessen Weiterführung auf längere Sicht in Frage stellen wollen. Auch Ziff. 1 des zwischen dem Verein Kollegium Maria Hilf und dem Kanton Schwyz abgeschlossenen Vertrages zeigt, dass eine Aufhebung des Internates nicht zur Diskussion stand; denn nach dieser Vereinbarung übernimmt der Kanton "die Führung des Kollegiums Maria Hilf mit

dem Internat als kantonale Mittelschule". Gemäss Ziff. 2 des Vertrages überträgt der Verein Kollegium Maria Hilf dem Kanton Schwyz die Aktiven und Passiven "zu dem unter Ziffer 1 genannten Hauptzweck", d.h. also zur Führung des Kollegiums mit dem Internat. Da sich der Kanton Schwyz mit der Übernahme der Gebäude zur Weiterführung des Kollegiums mit Internat verpflichtete, liegt es nahe, die mit der Ermächtigung zum Abschluss des Übernahmevertrages verbundene Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz für die Kosten der Instandstellung der vorhandenen Räume und Anlagen auf die

Gesamtheit der Räume und Anlagen unter Einschluss des Internatsbereiches zu beziehen. Bei einem Kollegium mit Internat kann mit den Worten "einwandfreier Schulbetrieb" der gesamte Betrieb unter Einschluss des Internates gemeint sein, vor allem wenn - wie im vorliegenden Fall - Unterrichts- und Internatsräume stark vermischt sind und eine separate bauliche Instandstellung bloss des einen Bereichs praktisch kaum in Frage kommt. Die Wendung "für einen einwandfreien Schulbetrieb" könnte nur dann als Einschränkung der Delegation auf den Schulbereich verstanden werden, wenn bei der Vorbereitung der Bestimmung zwischen Schulbereich und Internatsbereich unterschieden und mit der gewählten Formulierung unverkennbar eine unterschiedliche finanzrechtliche Behandlung der Instandstellungskosten in den beiden Bereichen beabsichtigt worden wäre. Dass der Gesetzgeber in § 5 Abs. 2 MSG eine solche Differenzierung vornehmen wollte, ist durch nichts dargetan. Zwar wurde später bei planerischen Vorarbeiten für die Instandstellung teilweise zwischen Schule und Internat klar unterschieden; daraus lässt sich aber nicht ableiten, die Worte "für einen einwandfreien Schulbetrieb" in § 5 Abs. 2 MSG seien demnach im Sinne eines Ausschlusses der Instandstellung der Internatsräume zu verstehen, nachdem von einer solchen doch sehr wesentlichen Einschränkung der Delegation in den Gesetzesmaterialien nicht die Rede ist. Auch wenn die Formulierung "für einen einwandfreien Schulbetrieb" nicht als "Ausklammerung des Internates" verstanden wird, hat sie im Zusammenhang durchaus ihre Bedeutung: Man kann daraus entnehmen, dass die Delegation nicht nur die Kosten der dringenden Gebäudeunterhaltsarbeiten betreffen soll, sondern alle Arbeiten, welche für einen einwandfreien Schulbetrieb notwendig sind. Ausgeschlossen sind anderseits allfällige Instandstellungsarbeiten für nichtschulische Zwecke (z.B. Einrichtung von Büros der kantonalen Verwaltung).

4. Die Beschwerdeführer machen noch geltend, mit § 5 Abs. 2 MSG habe der Stimmbürger sicher nicht Ausgaben für die Instandstellung in der Grössenordnung von 19 Mio Franken bewilligen wollen. In der bereits mehrfach zitierten Botschaft zur Volksabstimmung werden über die Höhe der Instandstellungskosten keine

zahlenmässigen Angaben gemacht. Ausmass und Kosten der baulichen Aufwendungen waren in jenem Zeitpunkt nicht abgeklärt und möglicherweise rechneten Regierungsrat und Kantonsrat nicht mit so hohen Kosten. Der Hinweis auf erforderliche Renovationen ist in der Botschaft sehr unbestimmt. Dass im Finanzplan 1973-1977 aufgrund einer mutmasslichen Schätzung für die dringendsten Erneuerungen pro 1973 und 1974 je 2,5 Mio Franken eingesetzt wurden, sagt über die für die einwandfreie Instandstellung gemäss § 5 Abs. 2 MSG notwendige Gesamtsumme nichts aus. Die im Finanzplan expressis verbis nur für die dringendsten Erneuerungen eingesetzten total 5 Mio Franken dürfen gewiss nicht mit den Gesamtkosten der für einen einwandfreien Schulbetrieb notwendigen Renovation im Sinne von § 5 Abs. 2 MSG gleichgestellt werden. Obschon die Botschaft hierüber keine Angaben enthält, konnte den Stimmbürgern nicht verborgen bleiben, dass eine befriedigende Instandstellung der übernommenen Gebäulichkeiten in den nächsten Jahren erhebliche, schwer abschätzbare

Aufwendungen erfordern werde. Die Grösse und das Alter der übernommenen Gebäude liessen - trotz der eher zurückhaltend beschwichtigenden Äusserungen in der Botschaft - kaum ernstliche Zweifel darüber offen, dass die Instandstellung dem Kanton Schwyz in naher Zukunft eine nicht unbedeutende finanzielle Belastung bringen werde. Wenn auch Schätzungen und Vermutungen wohl die Höhe von 19 Millionen Franken nicht erreichten, so hebt dies die Gültigkeit der in ihrer praktischen Tragweite genügend begrenzten, wenn auch zahlenmässig nicht limitierten Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz in § 5 Abs. 2 MSG nicht auf.

5. Für die Abgrenzung zwischen "gebundenen" und "neuen" Ausgaben wird in der Rechtsprechung unter anderem darauf abgestellt, ob die Ausgabe grundsätzlich und dem Umfange nach durch einen Rechtssatz vorgeschrieben ist oder ob in bezug auf ihren Umfang, den Zeitpunkt oder andere Modalitäten wesentliche Wahlmöglichkeiten bestehen (BGE 102 Ia 459, 467; BGE 101 Ia 132; BGE 98 Ia 298 E. 3). Auch wenn es um die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe geht, gilt eine Ausgabe als "neu", sofern noch echte Wahlmöglichkeiten bestehen, wie insbesondere bei der Ausführung von Bauten. Hat der Gesetzgeber jedoch die Ausgabenbewilligungskompetenz für eine bestimmte Aufgabe an das Parlament oder an

die Regierung delegiert, so hängt die Gültigkeit und Tragweite einer solchen Delegation nicht davon ab, ob die Ausführung der finanzrechtlich übertragenen Aufgabe noch mehr oder weniger Wahlmöglichkeiten offen lässt. Die bei der Abgrenzung der "gebundenen Ausgabe" zur Anwendung kommenden Kriterien sind für die Zulässigkeit einer eigentlichen Delegation der Finanzkompetenz ohne Belang. Ginge es im vorliegenden Fall darum festzustellen, ob das MSG mit der Ermächtigung zur Übernahme der bestehenden Gebäude und der gesetzlichen Verpflichtung, darin eine staatliche Mittelschule zu führen, bei Fehlen einer Delegationsnorm als Grunderlass für die Instandstellungskosten ausreiche, dann müsste wohl das Spektrum der effektiven Wahlmöglichkeiten zur Beantwortung der Frage, ob die Instandstellungskosten "gebundene" Ausgaben sind, in Betracht gezogen werden. Nachdem aber Abs. 2 von § 5 MSG die Ausgabenbewilligungskompetenz für das Instandstellen ausdrücklich dem Kantonsrat überträgt, ist es irrelevant, welche Wahlmöglichkeiten bei der Erfüllung dieser Aufgabe bestehen; denn mit der Delegation überträgt der Gesetzgeber ja gerade die Kompetenz zur Bewilligung von ganz oder teilweise "neuen" (nicht "gebundenen") Ausgaben einem hiefür primär nicht zuständigen Organ. Nur für solche Ausgaben ist eine Delegation gegebenenfalls notwendig und sinnvoll. Mit dem Hinweis auf vorhandene Wahlmöglichkeiten lässt sich daher die Delegation einer Finanzkompetenz nicht anfechten. Die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführer erweisen sich als unbehelflich.

6. Der Kantonsrat konnte somit den angefochtenen Beschluss auf die ihm in § 5 Abs. 2 MSG übertragene Befugnis zur Bewilligung der für die Instandstellung der bestehenden Räume und Anlagen notwendigen Ausgaben stützen und brauchte diesen Beschluss nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.