

mäßigkeit eines Gesetzes oder sonstigen Erlasses zu entscheiden. Auch von diesem Gesichtspunkte aus ist daher kein begründeter Anlaß vorhanden, die im vorliegenden Falle erfolgte Anwendung jener Stempelverordnung als verfassungswidrig zu erklären, und zwar ganz abgesehen von der auffallenden Disproportion zwischen dem vom Rekurrenten angestrebten Ziele — Aufhebung einer Stempelbuße von 3 Fr. — und dem zur Erreichung dieses Zieles angewendeten Mittel des staatsrechtlichen Rekurses wegen Eingriffs in das Gesetzgebungsrecht des Volkes.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

14. Urteil vom 23. Februar 1911

in Sachen **Eugster-Jüst** und **Mithasse** gegen **Appenzell A.-Rh.**

Rechtliche Natur der Kantonalbank von Appenzell A.-Rh.: sie ist keine Staatsanstalt, sondern eine selbständige juristische Person, deren Interessen mit denjenigen des Fiskus bloss eng verknüpft sind, weshalb in administrativer Hinsicht eine weitgehende Abhängigkeit der Bank von den Organen des Staates besteht. Infolgedessen sind die in der Kantonsverfassung aufgestellten Bestimmungen betreffend die Kompetenz zur Dekretierung von «Ausgaben» (d. h. natürlich Staatsausgaben) auf die Ausgaben der Kantonalbank nicht anwendbar.

A. — Seit einer Reihe von Jahren machte sich bei der Kantonalbank von Appenzell A.-Rh. das Bedürfnis nach einem, den modernen Anforderungen entsprechenden Bankgebäude geltend. Um die Unterbringung der Bank in einem geeigneten Gebäude zu ermöglichen, wurde am 28. April 1901 durch einen Beschluß der Landsgemeinde Art. 32 des Kantonalbankgesetzes vom 24. April 1887, welcher lautete:

„Der nach Verzinsung des Gründungskapitals, nach Abschreibung sämtlicher Unkosten und Verluste sich ergebende jährliche Reingewinn wird folgendermaßen verteilt:

„30 % werden dem Reservefonds zugeschrieben, bis derselbe die Höhe von 20 % des Gründungskapitals erreicht hat,

„70 % fallen in die Staatskasse,“
durch folgende Bestimmung ersetzt:

„Der nach Verzinsung des Gründungskapitals und nach Abschreibung sämtlicher Unkosten und Verluste sich ergebende jährliche Reingewinn wird folgendermaßen verteilt:

„15 % werden ausgeschrieben zum Zwecke der Beschaffung passender Banklokalitäten;

„15 % werden dem Reservefonds zugeschrieben, bis derselbe 30 % des Gründungskapitals erreicht haben wird;

„70 % fallen in die Staatskasse.“

Ferner wurde dem Art. 33 des Bankgesetzes, soweit er hier in Betracht kommt, folgende Fassung gegeben:

„Sobald der Reservefonds 30 % des Gründungskapitals erreicht hat, hören die im Art. 32 demselben zugewiesenen Gewinnanteile auf, und es fließen alsdann die betreffenden Beträge der Staatskasse zu. Die Gewinnanteile werden dem Reservefonds erst dann wieder zufließen, wenn dieser unter den in Art. 32 festgesetzten Betrag herabsinken sollte.

„Die dem Konto für Beschaffung passender Banklokalitäten bestimmten Anteile fallen der Staatskasse zu, sobald der gedachte Zweck erreicht ist oder sich mit dem geäußerten Fonds erreichen läßt.“

Am 25. November 1909 genehmigte der Kantonsrat einen Tauschvertrag, durch den die Kantonalbank in den Besitz eines für die Errichtung des Bankgebäudes bestimmten Bauplatzes kam.

Am 24. November 1910 beschloß nun der Kantonsrat:

„Der Regierungsrat ist beauftragt, dem Kantonsrat auf die Märztagung, eventuell auf eine früher abzuhaltende, außerordentliche Sitzung, Plan und Kostenvoranschlag für ein auf Rechnung der Kantonalbank zu bauendes Bankgebäude, welches auch an den Staat zu vermietende Lokale für die bereits heute schon in Herisau befindlichen Zweige der Staatsverwaltung enthält, vorzulegen.“

Des ferneren erklärte sich der Kantonsrat kompetent, „von sich aus in dieser Frage zu entscheiden“, d. h. von einer Vorlage an die Landsgemeinde abzusehen.

B. — Gegen diesen letzteren, die Kompetenzfrage betreffenden Beschluß des Kantonsrates richtet sich der vorliegende, rechtzeitig und formrichtig ergriffene staatsrechtliche Rekurs mit dem Antrag, es sei der angefochtene Beschluß wegen Verletzung von Art. 4 BB, Art. 32 und 33 des Kantonalbankgesetzes (in der Fassung der Novelle) und Art. 42 Ziff. 4 KB aufzuheben und die Landsgemeinde als zur Beschlußfassung in dieser Sache allein kompetent zu erklären. Eventuell:

„Die Landsgemeinde sei zu befragen, ob sie die Kompetenz betreffend die Erstellung eines Bank- und Staatsgebäudes für sich beanpruche, oder ob sie dieselbe dem Kantonsrate einräumen wolle.“

Sämtliche Rekurrenten sind unbestrittenermaßen stimmberechtigte Einwohner des Kantons Appenzell A.-Rh.

C. — Der Kantonsrat von Appenzell A.-Rh. hat auf Abweisung des Rekurses angetragen, da Art. 42 Ziff. 4 KB sich nur auf die Ausgaben der Landeskasse, also nicht auf Ausgaben der Kantonalbank beziehe, und da der angefochtene Beschluß außerdem in Art. 32 und 33 des Bankgesetzes eine Stütze finde.

D. — Die in Betracht kommenden Bestimmungen der Kantonsverfassung lauten:

Art. 40 Abs. 1: Die Landsgemeinde besteht aus allen stimmberechtigten Kantonsbewohnern.

Art. 42: Der Landsgemeinde als gesetzgebender Behörde steht der Entscheid zu:

1. über Revision der Verfassung nach Maßgabe von Art. 83;
2. über Annahme oder Verwerfung der Gesetze;
3. über Staatsverträge gesetzgeberischer Natur;
4. über Kantonsratsbeschlüsse, welche für den gleichen Gegenstand eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 30,000 Fr. oder eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe von mehr als 10,000 Fr. zur Folge haben;
5. über Genehmigung der Jahresrechnung.

Art. 48: Der Kantonsrat hat folgende Obliegenheiten und Befugnisse:

12. Beschlußfassung über neue einmalige Ausgaben, welche für

den gleichen Gegenstand höchstens 30,000 Fr., oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben, die höchstens 10,000 Fr. betragen.

Die im Kantonalbankgesetz vom 24. April 1887 enthaltenen wesentlichsten Bestimmungen über Organisation, Geschäftsführung und Beaufsichtigung der Kantonalbank sind aus Erw. 2 hienach ersichtlich.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Da sich die Rekurrenten über einen Eingriff des Kantonsrates in die verfassungsmäßigen Kompetenzen der Landsgemeinde, bzw. in das Gesetzgebungsrecht des Volkes, sowie über eine angeblich bei diesem Anlaß begangene willkürliche Gesetzesverletzung beschweren, und also nicht etwa das Zustandekommen eines fakultativen Referendums in Frage steht, so ist das Bundesgericht zur Behandlung des Rekurses kompetent.

Aus dem gleichen Grunde ist auch die Aktivlegitimation der Rekurrenten als gegeben zu erachten, da sie unbestrittenermaßen stimmberechtigte Kantonsbewohner und daher gemäß Art. 40 KB Mitglieder der Landsgemeinde sind, die Landsgemeinde aber als solche kein Organ besitzt, das zur Wahrung ihrer Prärogativen gegenüber den Behörden, insbesondere gegenüber dem Kantonsrate, berufen wäre.

2. — Ein verfassungswidriger Eingriff in die Kompetenzen der Landsgemeinde liegt nur dann vor, wenn gesagt werden muß, daß der angefochtene Kantonsratsbeschluß im Sinne des Art. 42 Ziff. 4 KB eine „neue einmalige Ausgabe von mehr als 30,000 Fr.“ zur Folge hatte.

Nun handelte es sich im vorliegenden Falle allerdings um eine „neue einmalige Ausgabe von mehr als 30,000 Fr.“ Dagegen fragt es sich, ob die zitierte Verfassungsbestimmung nicht aus dem Grunde hier unanwendbar war, weil sie sich offenbar nur auf Ausgaben des Staates bezieht, der angefochtene Beschluß aber keine Ausgabe des Staates, sondern eine solche der Kantonalbank zum Gegenstand hat.

In dieser Beziehung ist vor allem zu konstatieren, daß die Kantonalbank von Appenzell A.-Rh., wie übrigens die meisten schweizerischen Kantonalbanken und kantonalen Ersparniskassen

(vergl. BGG 5 S. 609, 6 S. 59 ff. Erw. 2, S. 228 f., 11 S. 65), keine bloße Staatsanstalt ist, sondern daß sie neben dem Staate, und von diesem in ökonomischer Hinsicht durchaus unabhängig, ihre besondere Existenz führt und sogar die juristische Persönlichkeit besitzt. Es ergibt sich dies deutlich aus den Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes über das Gründungskapital (Art. 2), über die der Bank hiefür vom Staate zu berechnenden Zinsen (Art. 3), über die Befugnis der Bank zur Ausgabe von Banknoten (Art. 6 ff., wobei zu beachten ist, daß die Banknoten, solange die Notemission dauerte, nicht etwa namens des Staates, sondern namens der Kantonalbank als solcher ausgegeben wurden), über die Berechtigung zur Aufnahme eines Anleiheens (Art. 10), über die Ausstellung der Obligationentitel (Art. 11), über die Verwendung des Reingewinnes (Art. 32), namentlich aber aus den Art. 4 und 8, worin der Staat für die Verbindlichkeiten der Bank die „Haftbarkeit“ übernahm, „soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen“, und wonach er für 60 % der jeweiligen Notemission beim Bunde „Garantie“ zu leisten hatte. Es ist klar, daß es einer solchen Garantieleistung nicht bedurft hätte, wenn die Kantonalbank nur ein Zweig der Staatsverwaltung wäre, und daß alsdann auch in Art. 4 nicht von einer bloß subsidiären Haftung des Staates „für die Verbindlichkeiten der Bank“ gesprochen worden wäre.

An dieser ökonomischen Selbständigkeit der Bank wird dadurch nichts geändert, daß nach den Bestimmungen des Kantonalbankgesetzes dem Staate ein Oberaufsichtsrecht über die Bank zusteht: daß es z. B. der Kantonsrat ist, welcher die Höhe der Notemission bestimmt, sowie über eine allfällige Erhöhung des Obligationenkapitals Beschluß faßt (Art. 6 und 10); daß ferner die Übernahme neuer Geschäftszweige vom Kantonsrat zu bewilligen ist (Art. 14), der Erlaß der nötigen Verordnungen und Geschäftsreglemente ihm zusteht (Art. 20), der jährliche Rechnungsabluß ihm vorzulegen ist (Art. 31), die Bankverwaltung, die Bankkommission, der Direktor und der Kassier von ihm, und die übrigen Angestellten vom Regierungsrat gewählt werden (Art. 23, 25 u. 30), usw. Aus allen diesen Bestimmungen ergibt sich zwar in administrativer Hinsicht eine weitgehende Abhängigkeit der Kantonalbank vom Staate; dagegen wird dadurch keineswegs ein

Aufgehen der Bank im Staate, bezw. des Bankvermögens im Staatsvermögen, oder der Bankrechnung in der Staatsrechnung bedingt. Die Rekurrenten haben denn auch selber ausdrücklich zugegeben, daß die Kantonalbank „ein Geschäft für sich“ ist, m. a. W. daß sie ihre eigene ökonomische Existenz führt.

3. — Bei dieser Sachlage ist nun nicht anzunehmen, daß Art. 42 Ziff. 4 KB auch für die Ausgaben der Kantonalbank gelte. Denn da der Zweck einer jeden Staatsverfassung in erster Linie die Organisation des Staatswesens ist, erscheint es gewiß als das nächstliegende (vergl. übrigens betreffend einen ähnlichen Fall: BGG 18 S. 480 Erw. 3), diejenigen Bestimmungen einer konkreten Verfassung, durch welche die Kompetenz zur Dekretierung von „Ausgaben“ geregelt wird, auf die Ausgaben des Staates und nur auf diese zu beziehen. Speziell, was die Verfassung des Kantons Appenzell A.-Rh. betrifft, so ergibt sich aus dem Berichte des Verfassungsrates („Revisionsrates“) vom Jahre 1908, daß bei der Aufstellung der Bestimmungen der Art. 42 Ziff. 4 und 48 Ziff. 12 nur an diejenigen Ausgaben gedacht wurde, die das „Budget“, d. h. das Staatsbudget belasten. — Für die Limitierung des vom Staate hinsichtlich der Kantonalbank übernommenen Risikos war bereits durch die Vorschriften des Kantonalbankgesetzes über die Kontrollbefugnisse des Kantonsrates gesorgt worden, und zwar in einer offenbar wirksameren und angemesseneren Weise, als dies durch eine Bestimmung von der Natur des Art. 42 Ziff. 4 KB hätte geschehen können. Es ist denn auch klar, daß schon der normale Betrieb einer Bank mit zwei Millionen eigenem Vermögen und ebensoviel Obligationenkapital zahlreiche Gelbbewegungen von über 30,000 Fr. umfaßt, die sich als „Ausgaben“ im Sinne der angeführten Verfassungsbestimmung darstellen würden, wenn diese wirklich auch auf die Kantonalbank anwendbar wäre. Es würde aber geradezu einer Verunmöglichung des Geschäftsbetriebes der Bank gleichkommen, wenn für jede solche „Ausgabe“ von mehr als 30,000 Fr. ein besonderer Beschluß der ordentlichweise nur einmal im Jahre abzuhaltenden Landsgemeinde erforderlich wäre.

4. — Im weiteren ist festzustellen, daß es sich, entgegen den Ausführungen der Rekurrenten, im vorliegenden Falle in der Tat um eine Ausgabe der Kantonalbank und nicht des Staates

handelte. Es ist unbestritten, daß nach den Intentionen des Kantonsrates die erforderliche Bausumme dem Vermögen der Kantonalbank entnommen bezw. auf Rechnung der Bank beschafft werden soll. Allerdings besteht die Absicht, ein Gebäude zu errichten, welches außer den für die unmittelbaren Bedürfnisse der Bank selber bestimmten Lokalitäten auch noch passende Räumlichkeiten für staatliche Bureaux enthalten soll, wobei vorgesehen ist, daß der Staat zur Kantonalbank in ein Mietverhältnis trete. Es mag nun richtig sein, daß durch die Erstellung eines solchen Gebäudes, das mehr Lokalitäten enthält, als die Bank momentan benötigt, der Zeitpunkt, in welchem nach Art. 33 des Kantonalbankgesetzes der volle Reingewinn der Bank für den Staat verfügbar sein wird, in eine weitere Zukunft hinausgerückt wird, als wenn nur ein den gegenwärtigen Bedürfnissen entsprechendes Gebäude errichtet würde. Dadurch wird indessen die zur Erstellung des Bankgebäudes erforderliche Ausgabe nicht zu einer Ausgabe der Staatskasse, sondern sie bleibt eine solche der Bank. Würde entsprechend dem Postulat der Rekurrenten bei der Frage, ob eine Staatsausgabe vorliege, auf das Interesse des Staates an der Prosperität der Kantonalbank bezw. an der Erzielung eines möglichst hohen und möglichst ungeschmälert in die Staatskasse fließenden Gewinnes der Bank abgestellt, so müßten überhaupt alle Ausgaben der Bank als Staatsausgaben, sowie alle von ihr abgeschlossenen zweiseitigen Rechtsgeschäfte als Belastungen des Staates betrachtet und, sofern es sich um ein Geschäft von über 30,000 Fr. handeln würde, der Landsgemeinde unterbreitet werden, eine Konsequenz, die, wie bereits konstatiert, praktisch durchaus unannehmbar wäre.

5. — Da sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, daß der Kantonsrat mit dem angefochtenen Beschluß jedenfalls nicht in die durch Art. 42 KV geregelten Befugnisse der Landsgemeinde eingegriffen hat, so bedarf es keines Eintretens auf den in der Rekursantwort eingenommenen Standpunkt, daß sich die Kompetenz des Kantonsrates zum Erlasse jenes Beschlusses eventuell aus der im Jahre 1901 von der Landsgemeinde genehmigten Abänderung der Art. 32 und 33 des Bankgesetzes ergeben würde (wonach vom Reingewinn der Kantonalbank vor allen andern Dotationen zunächst 15 % „zum Zwecke der Beschaffung passender Banklokalitäten“ auszuscheiden sind). Und ebensowenig braucht mit den

Rekurrenten untersucht zu werden, ob die Frage der Errichtung eines Kantonalbankgebäudes bereits durch den im Jahre 1909 vom Kantonsrat gutgeheißenen Landabtausch präjudiziert worden war. Wohl aber ist festzustellen, daß der angefochtene Beschluß, entgegen einer Behauptung der Rekurschrift, weder eine „Abänderung eines von der Landsgemeinde angenommenen Gesetzes“ (gemeint ist wiederum die Kantonalbanknovelle vom 28. April 1901), noch eine willkürliche Gesetzesverletzung in sich schließt. Durch die Novelle vom Jahre 1901 war bloß bestimmt worden, daß alljährlich 15 % des Reingewinns der Bank zum Zwecke der Beschaffung passender Banklokalitäten auszuscheiden seien. Darüber jedoch, ob, wann und wie gebaut werden sollte, war nichts beschlossen worden. Wenn also nachträglich ein solcher Beschluß erfolgt ist, so kann darin nur eine Ergänzung und nicht eine Abänderung der Novelle erblickt werden. Ob aber der Kantonsrat zu einer solchen Ergänzung kompetent war, oder ob es eines Beschlusses der Landsgemeinde bedurfte, ist eine nicht nach der mehrerwähnten Gesetzesnovelle, sondern nach der Verfassung zu entscheidende Frage, die denn auch, wie dargetan, wenigstens vom Standpunkte des Art. 42 KV aus, im ersteren Sinne zu beantworten war.

Eine willkürliche Gesetzesverletzung ist endlich auch darin nicht zu erblicken, daß, wie bereits konstatiert, der Kantonsrat einem Projekte die Genehmigung erteilt hat, welches, außer der Beschaffung der für die Bank selber nötigen Räumlichkeiten, auch noch die Kreierung geeigneter Lokale für die Staatsverwaltung vorsieht. Es ist klar, daß unter der Beschaffung passender Banklokalitäten sehr wohl auch die Errichtung eines mehr Räumlichkeiten, als momentan absolut notwendig, umfassenden Monumentalbaues verstanden werden konnte, — sei es mit Rücksicht auf spätere Bedürfnisse, sei es um die Bedeutung der Kantonalbank nach außen hervortreten zu lassen, oder auch nur zum Zwecke einer rationellen Ausnützung des vorhandenen Bauplatzes. Ob aber die Errichtung eines solchen Monumentalbaues wirklich im Interesse der Kantonalbank liege, bezw. inwieweit hierbei auch die Interessen der gegenwärtig in mehr oder weniger ungeeigneten Lokalitäten untergebrachten Staatsverwaltung zu berücksichtigen seien, und ob daher die für die Kantonalbank momentan ent-

behrlichen Räumlichkeiten dem Staate zu vermieten seien, oder ob sich im Gegenteil die Vermietung an Private empfehle, usw., waren alles bloße Zweckmäßigkeit- und Angemessenheitsfragen, deren Überprüfung nicht Sache des Bundesgerichtes ist.

6. — Was das Eventualbegehren der Rekurrenten betrifft (es möchte über die streitige Kompetenzfrage die Landsgemeinde „um ihre Meinung angegangen werden“), so ist vor allem zu bemerken, daß eine Gutheißung dieses Begehrens höchstens dann hätte in Frage kommen können, wenn über die Nichtanwendbarkeit des Art. 42 Ziff. 4 KB auf Ausgaben der Kantonalbank irgendwelche Zweifel möglich wären, was jedoch nach den vorstehenden Ausführungen nicht der Fall ist.

Im übrigen könnte jener „Eventualantrag“ allerdings auch dahin aufgefaßt werden, daß für die Landsgemeinde die sog. Kompetenzkompetenz vindiziert werden wollte, d. h. daß nach der Auffassung der Rekurrenten der Kantonsrat von vornherein verpflichtet gewesen wäre, die Landsgemeinde darüber zu befragen, ob sie die Kompetenz zur Beschlußfassung über die Errichtung eines Bankgebäudes für sich in Anspruch nehme, und daß somit der Kantonsrat schon durch die Unterlassung einer solchen Anfrage, bezw. durch die selbständige Beantwortung der Kompetenzfrage, in die Entscheidungsbefugnisse der Landsgemeinde eingegriffen habe. Dieser Standpunkt wäre indessen ohne weiteres als unbegründet zu bezeichnen. Weder haben die Rekurrenten irgend eine positive Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung angeführt, gemäß welcher derartige Kompetenzfragen der Landsgemeinde vorgelegt werden müßten, noch würde ein solches Verfahren überhaupt mit dem staatsrechtlichen Charakter der Landsgemeinden im allgemeinen und speziell derjenigen von Appenzell A.-Rh. (deren Geschäftsordnung gemäß Art. 45 Abs. 1 KB vom Kantonsrat festgesetzt wird, und an welcher nach Art. 45 Abs. 3 keine Diskussion gestattet ist) im Einklang stehen.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

15. Urteil vom 23. Februar 1911 in Sachen Schudi gegen Baselland.

Angeblicher Eingriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt dadurch, dass einem Beamten eine im Gesetz nicht vorgesehene Besoldungserhöhung nur unter der Bedingung eines im Gesetz ebenfalls nicht vorgesehenen Verzichts auf bestimmte Arten von Nebenbeschäftigungen gewährt wird.

A. — Das Schulwesen ist im Kanton Baselland in den meisten Beziehungen noch Sache der Gemeindeverwaltung. Insbesondere existieren über die Höhe der Lehrerbefoldungen keine kantonalen Bestimmungen. Der Staat gewährt den Gemeinden lediglich (gemäß § 52 Ziff. 2 KB) auf jede Primarlehrerstelle einen bestimmten Beitrag (wenigstens 500 Fr.) und überläßt es den Gemeinden, mit Hilfe dieses Beitrages, sowie der Bundessubvention (170 Fr.), für die Lehrerbefoldungen aufzukommen. Über die Frage der Nebenbeschäftigungen bestimmt dagegen der noch in Kraft stehende § 36 des Schulgesetzes vom 6. April 1835:

„Die Schullehrerstelle darf mit keiner Beamtung verbunden werden, wodurch der Lehrer in seinem Schulgeschäfte gestört wird.

„Die Betreibung von Wirtschaften und Krämerei, sowie das Jagden ist dem Lehrer untersagt.“

In Sissach betrug bis Ende 1909 der Anfangsgehalt der Primarlehrer Fr. 1800
die Alterszulage (je 100 Fr. alle fünf Jahre) „ 400
die Bundessubvention (wie erwähnt) „ 170
der Maximalgehalt infolgedessen Fr. 2370

Diesen Maximalgehalt bezog insbesondere der, wie es scheint, seit mehr als 20 Jahren als Primarlehrer im Amt stehende Rekurrent.

B. — Am 5. Dezember 1909 beschloß die Gemeindeversammlung von Sissach, auf Grund einer Vorlage der Schulpflege und des Gemeinderates, eine Erhöhung des Anfangsgehaltes aller Lehrer um 400 Fr. Gleichzeitig wurden aber über die Frage der Nebenbeschäftigungen u. a. folgende Bestimmungen aufgestellt: