

mundschaft, welche bisher neben einer von der Heimatbehörde eingesetzten Vormundschaft bestand, an die Heimatbehörde abzugeben;

Daß nun aber dieses Begehren nicht direkt beim Bundesgericht angebracht werden kann;

Daß nämlich das Bundesgericht gemäß Art. 36 litt. a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1891 über derartige Streitigkeiten nur dann als erste und letzte Instanz zu entscheiden hat, wenn die Kantone keine kantonale Behörde hiefür bezeichnet, sondern die Entscheidung in erster und letzter Instanz dem Bundesgerichte anheimgestellt haben;

Daß dies hier nicht zutrifft, da sowohl der Kanton Bern (in § 6 seines Vollziehungsdekretes zum Bundesgesetze vom 25. Juni 1891) als auch, was hier, wo die Bevogtete im Kanton Neuenburg niedergelassen ist und die Heimatbehörde als Impetrantin auftritt, entscheidend ist, der Kanton Neuenburg kantonale Behörden zu erstinstanzlicher Beurtheilung von interkantonalen Vormundschaftsstreitigkeiten eingesetzt haben, nämlich der Kanton Bern den Regierungsrath; der Kanton Neuenburg (durch Art. 1 seines Vollziehungsdekretes vom 18. Mai 1892), als Instruktionsbehörde das Bezirksgericht, als urtheilende Behörde dagegen das Kantonsgericht;

erkennt:

Auf die Eingabe der Impetrantin wird nicht eingetreten.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden.

Abus de compétence des autorités cantonales.

1. Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. — Empiètement dans le domaine du pouvoir législatif.

81. Urtheil vom 16. Juli 1892 in Sachen
Bopp und Keller.

A. Im Kanton Zürich besteht seit dem Jahre 1858 eine vom Staate unterstützte Wittwen- und Waisenkasse für die Volksschullehrer und seit 1860 eine gleiche, ebenfalls vom Staate unterstützte, Anstalt für die Lehrer an den höhern Unterrichtsanstalten und die reformirte Geistlichkeit. Der Beitritt zu diesen Kassen ist, wie in Betreff der Lehrer durch § 310 des kantonalen Unterrichtsgesetzes von 1859 bestimmt ist, für die Betheiligten obligatorisch. Im Jahre 1888 richteten 180 Beamte und Angestellte der kantonalen Verwaltung und Rechtspflege an den zürcherischen Kantonsrath das Gesuch um Gestattung des Beitritts zur Wittwen- und Waisenstiftung der Geistlichkeit und höhern Lehrerschaft. Die Einreihung der Verwaltungs- und Gerichtsbeamten in die eine oder die andere der beiden alten Stiftungen erschien indeß als unthunlich. Der Regierungsrath beantragte in Folge dessen, für die Verwaltungs- und Gerichtsbeamten eine besondere Stiftung zu errichten, welche für die Beamten und Angestellten mit einem Amtseinkommen von mindestens 1500 Fr. per Jahr obligatorisch sein sollte. Dieser Antrag wurde vom Kantonsrathe an den Ne-

gierungsrath zurückgewiesen, u. a. deshalb weil die Kompetenz des Kantonsrathes zu Auferlegung des Beitrittszwanges bezweifelt wurde. Im Januar 1892 reichte der Regierungsrath dem Kantonsrathe einen neuen Antrag ein, nach welchem die neue Stiftung auf dem Fuße der Freiwilligkeit errichtet werden sollte. Dieser Antrag wurde vom Kantonsrathe am 25. April 1892 durch Genehmigung des für die neue Stiftung vorgelegten Statutenentwurfes angenommen; der Regierungsrath wurde mit der Vollziehung beauftragt und es wurde zu diesem Zwecke für das Jahr 1892 ein Kredit von 8000 Fr. in das Staatsbudget eingestellt. Aus den Statuten für diese Stiftung ist folgendes hervorzuheben: Die Stiftung besteht für die Beamten und Angestellten der kantonalen und Bezirksverwaltung, sowie der Kantonalbank und der Rechtspflege, mit Einschluß der Notare (§ 1). Mitglieder der Stiftung sind alle (nicht bereits bei einer der ältern Stiftungen beteiligten) Beamten und ständigen Angestellten, welche sich verpflichten, der Staatskasse des Kantons Zürich für jedes Jahr ihrer Anstellung in vierteljährlichen Raten den Betrag von 40 Fr. zu bezahlen, bezw. sich denselben von ihrer Befoldung abziehen zu lassen (§ 2 der Statuten). Für jeden beteiligten Beamten und Angestellten der kantonalen und Bezirksverwaltung, sowie der Rechtspflege mit Einschluß der Notare wird von der Staatskasse ein gleicher Betrag eingeschossen. Dieselben Beträge leisten die Kantonalbank und die Brandasssekuranzverwaltung für ihre sich beteiligenden Beamten und Angestellten (§ 3). So lange die Anstellung des Beamten und Angestellten dauert, ist der Austritt unzulässig (§ 5). Die Stiftung bezahlt den Wittwen oder Waisen ihrer Mitglieder, gemäß den nähern Bestimmungen der Statuten, eine Jahresrente von 400 Fr. (§ 7). Die Verwaltung der Stiftung wird durch die Finanzdirektion in Verbindung mit der Kantonalbank unentgeltlich besorgt. § 10 litt. e der Statuten bestimmt: „Würde der anzulegende Reserdefond durch allfällige „Verluste aufgebraucht werden, so wären dem Regierungsrathe „zu Handen des Kantonsrathes die erforderlichen Anträge zu „unterbreiten.“

B. Gegen den Kantonsrathsbeschuß vom 25. April 1892 ergriffen F. Bopp, Landwirth in Dielsdorf und K. Keller, Land-

wirth in Oberglatt mit Eingabe vom 8./13. Juni 1892 den staatsrechtlichen Refurs an das Bundesgericht. Sie beantragen: „Es möchte der im beiliegenden Amtsblatte vom 6. Mai 1892 „p. 17 mitgetheilte Beschluß des zürcherischen Kantonsrathes, „d. d. 25. April 1892 betreffend Gründung einer Wittwen- und „Waisenstiftung für Verwaltungs- und Gerichtsbeamte als eine „Kompetenzüberschreitung des Kantonsrathes, d. h. als eine Ver- „letzung von Art. 30 Abs. 2, 1 und 2 und von Art. 31 Abs. 5 „der zürcherischen Staatsverfassung vom 18. April 1869 und „demgemäß als aufgehoben erklärt werden.“

Sie führen aus:

1. Nach Art. 31 Abs. 5 K.-B. stehe dem Kantonsrathe die endgültige Entscheidung über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck, welche den Betrag von 250,000 Fr. nicht übersteigen, sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis auf den Betrag von 20,000 Fr. zu. Beschlüsse, welche größere Ausgaben nach sich ziehen, seien nach Art. 30 Abs. 2 K.-B. der Volksabstimmung zu unterstellen. Um nun die jährliche Ausgabe zu ermessen, welche die angefochtene Schlußnahme des Kantonsrathes für den Staat nach sich ziehe, komme es nicht auf den erstmaligen Budgetansatz an, welcher auf einer bloßen Muthmaßung über die ungefähre Inanspruchnahme der Stiftung im ersten Jahre beruhe. Man müsse vielmehr auf die Zahl der Beitrittsberechtigten abstellen, da einzig diese die Ausgabe ergebe, welche für den Staat möglicherweise erwachsen könne und zu welcher dieser sich verpflichte. Eine auf Grund der Staatsrechnung von 1890 vorgenommene Berechnung der Zahl der Beamten und ständigen Angestellten ergebe nun (einschließlich der Polizeimacht von 130 Mann) eine Ziffer der Beitrittsberechtigten von 488. Dazu kommen noch eine den Rekurrenten näher nicht bekannte, jedenfalls aber circa 200 betragende Anzahl von, zweifellos beitragsberechtigten, Staatsförstern und Straßenwärttern und die Beamten der Kantonalbank und Brandasssekuranzverwaltung, von welchen mindestens 25 beitragsberechtigt seien. Die Beamten dieser Institute müssen mitgezählt werden, da beide Institute vom Staate gegründet und geleitet werden und die von ihnen für ihre Beamten auszurichtenden Beiträge daher den Staat belasten. Diese

Zahlen ergeben, daß der Kantonsrath seinem Beschlusse Dimensionen gegeben habe, die seine Kompetenz weit überschreiten können, zumal wenn auch das künftige Anwachsen des Beamtenpersonals mit in Betracht gezogen werde. Eine Steigerung der für den Zweck der Stiftung bestimmten Staatsausgabe, in dem Betrage nach unberechenbarem Maße, lasse auch § 10 e der Statuten zu, denn es sei, trotzdem die Fassung dieses Paragraphen die Thatsache verschleierte, doch völlig klar, daß die allfällige Deckung eines Defizits aus Staatsmitteln zu geschehen hätte.

2. Der Kantonsrath besitze aber auch grundsätzlich das Recht nicht, eine Reihe von Stiftungen gleichen Namens und gleicher Organisation nur je für verschiedene Beamtenklassen zu gründen und für die an jede einzelne dieser Stiftungen dekretirte Ausgabe sich kompetent zu erklären. Die Staatsbeiträge an die verschiedenen Stiftungen zusammengerechnet übersteigen die Kompetenz des Kantonsrathes um ein Beträchtliches; jeder derselben sei aber mit Umgehung der Volksabstimmung eingeführt worden.

3. Auch abgesehen vom Finanzpunkte sei die Gründung derartiger Stiftungen, welche ein zusammenhängendes Ganzes bilden, eine eigentlich gesetzgeberische Materie, die nicht als bloßer Verwaltungsakt qualifiziert werden könne. Dieselbe könne daher nicht durch Dekret des Kantonsrathes geschehen, sondern sei nach Art. 30 K.-V. der Volksabstimmung zu unterstellen, wie ja auch die Besoldung fast aller Beamten, insbesondere aller vom Volke gewählter Beamten durch Gesetz regulirt sei.

C. In seiner Bernehmlassung auf diese Beschwerde führt der Regierungsrath des Kantons Zürich im Wesentlichen aus: Auf wiederholte Veröffentlichung und Einladung hin haben sich innert der angeetzten Frist 324 Beamte und Angestellte, wovon 52 auf die Kantonalbank, 11 auf die Brandassuranzanstalt, 261 auf die Staatsverwaltung und Rechtspflege im engern Sinne entfallen, zum Beitritte zu der neuen Stiftung gemeldet. Bei dieser Anzahl von Mitgliedern übersteige der Staatsbeitrag die Kompetenz des Kantonsrathes nicht. Allein auch die Zahl der Beitrittsberechtigten betrage nicht über 500. Die Angestellten der Kantonalbank und der Brandassuranzanstalt seien nicht mitzuzählen, da für die betreffenden Beitragsquoten nicht die Staatskasse, sondern die

Kassen der beiden Institute aufzukommen haben. Die Brandassuranzanstalt sei ein auf Gegenseitigkeit gegründetes besonderes Institut, das ökonomisch ganz selbständig dastehe und alle seine Auslagen selbständig zu bestreiten habe; die Ausgabe, welche diesem Institut für die Unterstützung der Wittwen- und Waisenversicherung seiner Beamten aufgeladen werde, berühre das Staatsbudget nicht im Mindesten. Dasselbe gelte von der Kantonalbank. Ein Budgetrecht des Kantonsrathes existire gegenüber der Kantonalbank, welche z. B. auch die Besoldungen ihrer Beamten und Angestellten ganz selbständig bestimme, nicht. Vom Standpunkte der Rekurrenten aus, daß Art. 31 K.-V. auf die Kantonalbank anwendbar sei, müßte man konsequenterweise dazu gelangen, daß über jedes Geschäft, bei welchem die Kantonalbank mehr als 250,000 Fr. aufwende, in einer Volksabstimmung entschieden werden müsse. In einem neuesten Entscheid habe übrigens der Kantonsrath einstimmig gefunden, daß für die Bemessung, ob er in Bewilligung von Ausgaben innerhalb der Schranken des Art. 31 Abs. 5 K.-V. geblieben sei, nur der auf das Staatsbudget fallende Theil der Ausgaben in Betracht zu ziehen sei, nicht aber ein Zuschuß aus der Kasse der Kantonalbank. So habe er am 17. November 1891 für die Frost- und Hagelbeschädigten des Kantons Zürich 350,000 Fr. bewilligt, davon 250,000 Fr. auf Budget des Staates, 100,000 Fr. aus der Kasse der Kantonalbank. In diesem Beschlusse, bei welchem es sich um eine Zuwendung an die Bauern gehandelt habe, sei von Niemandem, auch nicht von den gegenwärtigen Rekurrenten, eine Verfassungsverletzung erblickt worden. Für die Bemessung der Kompetenz des Kantonsrathes sei also nur der in den „Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Kantons Zürich“ einzustellende Betrag maßgebend und hiefür kommen nur die Beamten und ständigen Angestellten der Verwaltung und Rechtspflege in Betracht. Die Rekurrenten beziffern nun diese auf 488. Das seien aber nicht 500, mit welcher Zahl erst die Kompetenzsumme des Kantonsrathes erreicht wäre. Freilich wollen die Rekurrenten dann zu den Beitrittsberechtigten noch die Straßenwärter und Staatsförster gezählt wissen. Allein weder die Straßenwärter noch die Staatsförster seien „ständige“ Angestellte des Staates. Die

„Staatsförster“ seien, wie ihr bis auf 90 Fr. herabgehendes Jahreseinkommen zeige, Bauern, welche nebenbei eine Staatswaldparzelle besorgen. Die Straßenwärter haben nur an einzelnen Tagen, die jeweilen besonders festgestellt werden, auf der Straße zu arbeiten und die angewiesene Straße zu begehen; sie seien nicht auf bestimmte Amtsdauer sondern auf Kündigung angestellt und beziehen gewissermaßen als Lohn für Affordarbeit ein Pauschale. Ihr jährliches Einkommen bleibe durchschnittlich erheblich unter 400 Fr. An eine Einbeziehung der Straßenwärter und Staatsförster in die Wittwen- und Waisenstiftung für Beamte und Angestellte habe daher Niemand denken können. Es habe sich denn auch kein einziger Staatsförster oder Straßenwärter zum Beitritte angemeldet. Die Zahl der Beitrittsberechtigten bleibe also wie bemerkt, unter 500. Dazu komme: Es sei von vornherein klar gewesen, daß bei bloß fakultativem Beitritte nicht alle Berechtigten beitreten werden, sei es aus Mangel an Interesse (Unverheiratete und ältere Wittwer), sei es aus Mangel an Sparsinn und Opferfinn. Man gestatte die Kantonsverfassung dem Kantonsrathe ausdrücklich eine wirkliche Ausgabe von jährlich 20,000 Fr. Die wirkliche Ausgabe bemesse sich aber nach der Zahl der Beigetretenen, nicht der Beitrittsberechtigten. Die Gesamtzahl der hier in Betracht kommenden Angemeldeten belaufe sich nun auf nur 261. Von den jetzt in Amt und Anstellung stehenden Personen werden sicher nur wenige mehr sich melden. Ein Zuwachs sei wesentlich nur zu gewärtigen, wenn neue Amtsstellen errichtet werden oder wenn neue junge Leute in Stellen einrücken, die von ältern Nichtbetheiligten besetzt waren. Dieser Zuwachs werde aber ein sehr langsamer sein; es können Jahre vergehen, bis er auch nur 20 betrage. Man müßte aber die gegenwärtige Zahl, damit die verfassungsmäßige Grenze erreicht werde, um 240 steigen, also sich nahezu verdoppeln, und man dürfe wohl behaupten, daß die Grenze nie werde erreicht werden. Die Behörden dürfen sich daher dagegen verwahren, daß ihr verfassungsmäßiges Recht, jährlich wiederkehrende wirkliche Ausgaben bis auf 20,000 Fr. zu dekretiren, annullirt werden wolle. Aus § 10 e der Statuten der neuen Stiftung folge eine Ueberschreitung der kantonsrätlichen Kompetenz durchaus nicht. § 10 e lasse für die zu stellenden Anträge zu allfällig nöthiger Sanirung der

Stiftung freieste Hand; eine Erhöhung der Beiträge, eine Verminderung der Rente sei keineswegs ausgeschlossen. Uebrigens sei auch die Gefahr eines Defizits eine äußerst geringe. Wenn die Rekurrenten dem Kantonsrathe das Recht bestreiten, eine Reihe gleichartiger Stiftungen nur je für verschiedene Beamtenklassen zu begründen, so sei darauf zu erwidern, daß das Erziehungsgesetz selbst zwei besondere Stiftungen für die Volksschullehrerschaft und die höhere Lehrerschaft vorgeesehen habe und daß die Verdächtigung, als habe der Kantonsrath den Weg der Gründung verschiedener Stiftungen gewählt, um die Volksabstimmung umgehen zu können, durch die Thatsache in ihr Nichts zurückgeführt werde, daß zwei dieser Stiftungen schon zehn Jahre vor der Zeit gegründet worden seien, da das Referendum in Wirksamkeit getreten sei. Von „zusammenhängenden“ Stiftungen sei nach der ganzen Entwicklung der Sache überall keine Rede. Daß die Gründung der neuen Stiftung für sich allein ein Akt sei, der nur auf dem Gesetzeswege erfolgen dürste, behaupten die Rekurrenten eigentlich selbst nicht und es wäre dies auch offenbar unrichtig. Demnach werde auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde behauptet einerseits, der Kantonsrath habe durch die angefochtene Schlußnahme eine jährlich wiederkehrende neue Ausgabe von über 20,000 Fr. dekretirt und dadurch seine Kompetenz zu Beschließung von Staatsausgaben überschritten; andererseits macht sie geltend, es falle ein Erlaß, wie er in der angefochtenen Schlußnahme enthalten ist, an sich in das Gebiet der Gesetzgebung und unterstehe aus diesem Grunde der Volksabstimmung.

2. In ersterer Beziehung ist vor allem klar, daß, wenn im Kanton Zürich statt einer einheitlichen Wittwen- und Waisenstiftung für sämtliche Staatsbeamte, deren mehrere für verschiedene Beamtenkategorien gegründet wurden, dies nicht etwa deßhalb geschehen ist, um die Volksabstimmung zu umgehen. Eine derartige Absicht ist völlig ausgeschlossen, da die beiden Wittwen- und Waisenkassen für die Volksschullehrerschaft einerseits und die Geistlichkeit und höhere Lehrerschaft andererseits schon seit Jahrzehnten bestehen, ja schon vor Einführung des Referendums als besondere Klassen bestanden. Demnach kann denn von vornherein keine Rede

davon sein, daß hier zum Zwecke der Umgehung der Volksabstimmung eine, einen und denselben Gegenstand betreffende, Schlußnahme künstlich in mehrere Beschlüsse zerlegt worden sei. In Frage kommen kann einzig, ob durch den Beschluß der Gründung und Unterstützung der neu errichteten Wittwen- und Waisenkasse für die Verwaltungs- und Justizbeamten eine wiederkehrende Ausgabe von über 20,000 Fr. dekretirt worden sei.

3. Nun steht fest, daß zur Zeit der Staatsbeitrag an die fragliche Wittwen- und Waisenkasse den Betrag von 20,000 Fr. nicht erreicht. Dies kann indeß allerdings nicht ohne weiters zur Abweisung der Beschwerde führen. Denn der beschlossene Staatsbeitrag ist kein fixer, sondern wandelt sich mit der Zahl der Mitglieder der Kasse und es mag nun zugegeben werden, daß eine Kompetenzüberschreitung des Kantonsrathes dann vorläge, wenn die angefochtene Schlußnahme im ordentlichen Laufe der Dinge bei normaler Entwicklung der Kasse in Zukunft zu einer wiederkehrenden jährlichen Ausgabe des Staates von über 20,000 Fr. führen müßte. Allein dies ist nicht nur nicht dargethan, sondern es ist vielmehr vom Regierungsrathe des Kantons Zürich in überzeugender Weise dargelegt worden, daß in absehbarer Zeit der Staatsbeitrag die Summe von 20,000 Fr. nicht übersteigen wird. Es ist zunächst dem Regierungsrathe des Kantons Zürich aus den von ihm angeführten Gründen darin beizutreten, daß die Beiträge, welche für die Beamten und Angestellten der Kantonallbank und der Brandversicherungsanstalt von diesen Instituten zu bezahlen sind, bei Berechnung des Staatsbeitrages nicht in Betracht fallen, ebenso darin, daß die Staatsförster und Straßenwärter nicht zu den beitragsberechtigten ständigen Staatsangestellten gehören. Demnach überstiege denn der Staatsbeitrag, auf Grund der gegenwärtigen Verhältnisse, die Summe von 20,000 Fr. selbst dann nicht, wenn sämtliche Beitragsberechtigte der Kasse auch wirklich beiträten. Allein bei Beurtheilung der finanziellen Tragweite der angefochtenen Schlußnahme ist überhaupt nicht einfach auf die Zahl der Beitragsberechtigten abzustellen, sondern die Zahl der gegenwärtig wirklich beigetretenen und in Zukunft voraussichtlich weiter Beitretenden zu berücksichtigen, da ja durch diese, nicht durch die Zahl der Beitragsberechtigten, die wirkliche Ausgabe des Staates bestimmt wird. Dabei

ist denn aber erfahrungsgemäß klar, daß niemals die sämtlichen Beitragsberechtigten der Kasse auch wirklich beitreten werden und es wird in Folge dessen, wie bemerkt, in absehbarer Zeit der versprochene Staatsbeitrag die Summe von jährlich 20,000 Fr. nicht übersteigen. Wenn die Rekurrenten sich noch auf § 10 litt. e der Statuten der Wittwen- und Waisenkasse berufen haben, so ist klar, daß diese Bestimmung überall keine Ausgabe des Staates und noch weniger eine jährlich wiederkehrende dekretirt, also für die vorliegende Beschwerde gar nicht in Betracht kommt.

4. Auch die weitere Beschwerde, es falle die beschlossene Gründung und Unterstützung einer Wittwen- und Waisenkasse für Verwaltungs- und Justizbeamte an sich in das Gebiet der Gesetzgebung, ist unbegründet. Die Rekurrenten haben dieselbe nicht näher begründet; es könnte indeß zu deren Begründung etwa angeführt werden, darin daß den Beamten von Staatswegen ein Zuschuß zum Zwecke der Wittwen- und Waisenversorgung gewährt werde, liege eine Aufbesserung ihrer Besoldung und es involvire daher die angefochtene Schlußnahme eine Modifikation der Besoldungsgesetze. Allein dies erschiene doch nicht als richtig. Die Besoldungsansätze werden durch die angefochtene Schlußnahme nicht abgeändert; das Amtseinkommen der Beamten und Angestellten bleibt vielmehr unverändert. Der Staat leistet dem Beamten selbst nicht mehr als die gesetzliche Besoldung; er gründet lediglich eine gemeinnützige (Wittwen- und Waisen-) Stiftung, an welche er für diejenigen Beamten, die ihr beitreten wollen, einen Beitrag leistet. Die Gründung gemeinnütziger Anstalten aber kann zweifellos, sofern die dafür zu verausgabende Summe die Kompetenz des Kantonsrathes nicht übersteigt, im Verwaltungswege durch den Kantonsrath geschehen; daß die Destinatäre der Stiftung die Angehörigen von Beamten und Angestellten des Staates sind und nicht, wie bei andern vom Staate gegründeten oder unterstützten Anstalten, andern Bevölkerungsklassen angehören, ändert hieran nichts.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.