

4. Gemeinderecht

Art. 49 Abs. 6 BV; §§ 3, 59, 120 GG; §§ 1, 2-5 FHG; § 26 DenkmalSG; § 50 VRG.
- Beschwerde betreffend Urnenabstimmung über die zukünftige Nutzung des Kapuzinerklosters Zug der Bürgergemeinde Zug. - Das Kapuzinerkloster ist Teil des Bürgergutes, seine Vermietung zulässig (Ziff. II/3 Bst. a); Keine Verletzung der finanzhaushaltrechtlichen Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (Bst. b); Keine ungebührliche steuerliche Belastung (Bst. c); Aufgabenerfüllung der Gemeinde und Finanzhaushaltgesetz (Bst. d). - Die in Aussicht gestellte Steuererhöhung stellt keine «spezielle Kultussteuer» dar (Ziff. 4)

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 13. Dezember 1998 fand in der Bürgergemeinde Zug eine Urnenabstimmung über die zukünftige Nutzung des Kapuzinerklosters Zug statt. In einem Variantenabstimmungsverfahren wurden den Stimmberechtigten dabei zwei Nutzungsvarianten mit religiösem Hintergrund zur Auswahl unterbreitet, nämlich das Projekt VIVO der klösterlichen Gemeinschaft von Benedikt Wälder einerseits und eine Nutzung durch die Ordensgemeinschaft der Seligpreisungen anderseits. Der Bürgerrat beschränkte sich auf die Vorlage zweier kirchlicher Projekte, weil eine weltliche Nutzung (städtische Musikschule/Wohnateliers der Zuger Kulturstiftung Landis & Gyr) an der vorangegangenen Urnenabstimmung vom 28. Juni 1998 von den Stimmberechtigten deutlich abgelehnt worden war. Die Stimmberechtigten konnten nunmehr entweder einer der beiden kirchlichen Nutzungen zustimmen und die andere ablehnen oder beiden Nutzungen zustimmen oder beide Nutzungen ablehnen. Für den Fall, dass die Gesamtheit der Stimmberechtigten beiden Nutzungen zustimmen würde, war eine Stichfrage zu beantworten. Das Ergebnis des Urnenganges lautete wie folgt (Amtsblatt vom 18. Dezember 1998: 648 Ja- zu 1102 Nein-Stimmen gegen das Projekt VIVO und 915 Ja-Stimmen gegen 882 Nein-Stimmen für eine Nutzung durch die Gemeinschaft der Seligpreisungen. Damit sprachen sich die Stimmberechtigten der Bürgergemeinde Zug mehrheitlich für eine Vermietung des Kapuzinerklosters an die Ordensgemeinschaft der Seligpreisungen zu einem jährlichen Mietzins von Fr. 90'000.- aus.

B. Gegen diese Urnenabstimmung beschwerte sich M (im folgenden Beschwerdeführer genannt) beim Regierungsrat. In seiner Beschwerdeschrift vom 18. Dezember 1998 beantragte er, der angefochtene Urnenabstimmungsbeschluss sei aufzuheben, unter Kosten - und Entschädigungsforderungen zulasten der Bürgergemeinde Zug.

.....

Aus den Erwägungen:

.....

3. In materieller Hinsicht beanstandet der Beschwerdeführer sinngemäss, das angefochtene Abstimmungsergebnis führe dazu, dass die Bürgergemeinde für die Kosten eines Klosterbetriebs aufzukommen habe und zu diesem Zweck zusätzliche Steuern erheben müsse. Dabei handle es sich um eine Tätigkeit, die nicht in den Aufgabenbereich einer Bürgergemeinde fallen könne, sondern lediglich in denjenigen einer Kirchgemeinde. Mit dem angefochtenen Abstimmungsergebnis werde nicht nur gegen § 120 des Gemeindegesetzes verstossen, sondern auch gegen die Grundsätze des Finanzhaushaltsgesetzes.

a) Nach § 120 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (GG; BGS 171.1) hat die Bürgergemeinde folgende Aufgaben zu erfüllen: die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (Ziff. 1), die Durchführung des Sozial- und Vormundschaftswesens für die an ihrem Heimatort wohnenden Bürger (Ziff. 2), die Verwaltung des Bürgergutes (Ziff. 3) sowie die Förderung der Heimatverbundenheit (Ziff. 4). Gestützt auf § 120 Abs. 2 GG kann die Bürgergemeinde weitere Aufgaben im Gemeinwohl erfüllen. Der Bürgerrat führt hierzu aus, bei der mit der angefochtenen Urnenabstimmung gutgeheissenen Vermietung des Kapuzinerklosters an die Gemeinschaft der Seligpreisungen handle es sich um einen Akt der Verwaltung des Bürgergutes. Unbestrittenermassen steht das Kapuzinerkloster im Eigentum der Bürgergemeinde Zug. Es ist somit Teil des Bürgergutes im Sinne von § 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG. Ausserdem ist die Vermietung einer zum Bürgergut gehörenden Liegenschaft in grundsätzlicher Hinsicht zweifellos zulässig. Angesichts dessen besteht – spätestens mit der angefochtenen Urnenabstimmung – grundsätzlich eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Vermietung der Klosterliegenschaft an die Gemeinschaft der Seligpreisungen. Der Beschwerdeführer unterlässt es denn auch – und dies zu Recht – zu behaupten, § 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar und die Vermietung eines der Bürgergemeinde gehörenden Objekts an eine religiöse Gemeinschaft sei von vornherein unzulässig.

b) Unter Verweisung auf §§ 2 bis 5 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 28. Februar 1985 (FHG; BGS 611.1) macht der Beschwerdeführer hingegen sinngemäss geltend, die Vermietung der Klosterliegenschaft erfolge zu Bedingungen, die zu einer Verletzung der finanzhaushaltrechtlichen Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit führten. Demgegenüber legt der Bürgerrat glaubhaft dar, dass unter den gegebenen Umständen mit der Vermietung der Klosterliegenschaft an die Gemeinschaft der Seligpreisungen eine Lösung gefunden werden konnte, die auch aus wirtschaftlicher Sicht für die Bürgergemeinde zumindest als vertretbar erscheint. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann dabei nicht ausschlaggebend sein, dass zu einem früheren Zeitpunkt mit der Nutzung der Liegenschaft durch die Stadt Zug als städtische Musikschule und der Zuger Kulturstiftung Landis & Gyr für Wohnateliers eine für die Bürgergemeinde kostengünstigere Lösung hätte

getroffen werden können. Einerseits wurde eine solche Nutzung von den Stimmberechtigten der Bürgergemeinde Zug klar und unmissverständlich abgelehnt und anderseits steht sie heute nicht mehr zur Diskussion. So hatten die Organe der Bürgergemeinde nur noch die Wahl, das Kapuzinerkloster entweder leer stehen zu lassen oder nach einer anderweitigen Verwendung dafür Ausschau zu halten. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Klosterliegenschaft unter Denkmalschutz steht (vgl. hierzu den entsprechenden Regierungsratsbeschluss vom 21. Juni 1994). Damit ist ein Umbau im Hinblick auf eine neuartige Nutzung – wenn überhaupt – nur in sehr beschränktem Masse möglich. Aus demselben Grund fällt auch ausser Betracht, das Kloster einfach leer stehen zu lassen und auf jegliche Unterhaltsmassnahmen zu verzichten, wie dies der Beschwerdeführer als mögliche Alternative vorschlägt. Nach § 26 Abs. 1 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (DenkmalSG, BGS 423.11) sind unter Denkmalschutz stehende Objekte nämlich vom Eigentümer so zu unterhalten, dass ihr Bestand dauernd gesichert wird (Satz 1), und Schäden, die den Wert des Denkmals bedrohen oder sein Aussehen beeinträchtigen, sind im Einvernehmen mit dem Amt für Denkmalpflege und Archäologie zu beheben (Satz 2). Abgesehen davon wäre es auch mit der Verpflichtung zur Verwaltung des Bürgergutes gemäss § 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG kaum vereinbar, wenn man das Kapuzinerkloster einfach sich selber und damit dem Zerfall überlassen würde. Dank der Vermietung der Klosterliegenschaft an die Gemeinschaft der Seligpreisungen erzielt die Bürgergemeinde Mietzinseinnahmen von jährlich Fr. 90'000.–. Angesichts der Tatsache, dass sich eine Klosterliegenschaft unter den vorliegend gegebenen Umständen nicht ohne weiteres vermieten lässt, erweist sich dieser Mietzins als durchaus angemessen. Mit den Mietzinseinnahmen kann die von den Unterhaltskosten ausgehende Belastung der Bürgergemeinde erheblich vermindert werden. Für die Bürgergemeinde erweist sich diese Lösung auf jeden Fall als wesentlich vorteilhafter, als wenn das Kloster leer stünde, aber infolge der denkmalpflegerischen Verpflichtung trotzdem unterhalten werden müsste. In diesem Zusammenhang ist auch in Erinnerung zu rufen, dass der frühere Benützer des Kapuzinerklosters – der Kapuzinerorden – überhaupt keinen Mietzins entrichtete. Eine für die Bürgergemeinde wirtschaftlich günstigere Lösung als diejenige der Vermietung an die Gemeinschaft der Seligpreisungen kommt somit im heutigen Zeitpunkt nicht ernsthaft in Frage. Unter diesen Umständen kann aber von einer Verletzung der finanzhaushaltrechtlichen Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit keine Rede sein.

c) Wie bereits vorstehend unter Bst. a ausgeführt kann die Bürgergemeinde – nebst den unter § 120 Abs. 1 GG aufgeführten Aufgaben – weitere Aufgaben im Gemeinwohl erfüllen (Abs. 2). Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass der Gesetzgeber auf diese Weise es den Bürgergemeinden erlauben wollte. «im weiten Sinne ihr Tätigkeitsfeld frei zu bestimmen» (vgl.

Bericht des RR vom 12. Januar 1979 zur Totalrevision des Gesetzes betreffend das Gemeindewesen, KR-Vorlage Nr. 4263, S. 60). Es wurden dabei weder räumliche noch sachliche Einschränkungen postuliert. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bestand auch nicht die Meinung, eine Gemeinde dürfe in Aufgabenbereichen, welche durch das Gesetz einer andern Gemeindeart zugewiesen sind, keine Tätigkeiten entfalten. So verfügen beispielsweise noch heute verschiedene Kirchgemeinden über eigene Sozialdienste, fördern verschiedene Bürgergemeinden das kulturelle Leben oder betreiben an verschiedenen Orten die Korporationsgemeinden die Wasserversorgung, obwohl alle diese Aufgaben nach § 59 GG grundsätzlich den Einwohnergemeinden obliegen. Nebst dem Erfordernis der Aufgabenerfüllung im Gemeinwohl sollte einzige Schranke für die Übernahme freiwilliger Aufgaben durch eine Gemeinde die Verhältnismässigkeit sein. Dementsprechend wurde gefordert, dass die freiwillige Aufgabenerfüllung nicht zu einer Vernachlässigung der Erfüllung der für die jeweilige Gemeindeart angestammten im Gemeindegesetz ausdrücklich verankerten Aufgaben führen und auch die Bürgerinnen und Bürger nicht ungebührlich belasten dürfe (vgl. Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 5. Dezember 1979 zur Totalrevision des Gesetzes betreffend das Gemeindewesen, KR-Vorlage Nr. 4362, S. 9 f). Dieses weite Verständnis der Aufgabenbereiche, in denen die Gemeinden tätig sein dürfen, ist nicht zuletzt auch Ausdruck der in § 3 GG verankerten Gemeindeautonomie. Für den vorliegenden Fall fällt in Betracht, dass das Kapuzinerkloster Zug – wie bereits vorstehend und Bst. b erwähnt – unter Denkmalschutz steht. Der Regierungsrat wies in seinem Unterschutzstellungsentscheid auf die grosse Bedeutung des Klosters hin und bezeichnete es als eines der wichtigsten Denkmäler der Stadt Zug (vgl. RR vom 21. Juni 1994). Unter diesem Gesichtswinkel ist das Ergebnis der angefochtenen Urnenabstimmung (auch) als Entscheid zur Erhaltung eines wichtigen Kulturgutes in der Stadt Zug zu verstehen darin eingeschlossen die bestimmungsgemässe Nutzung als Kloster. Die Erhaltung eines Kulturgutes auf dem Gebiet der gleichnamigen Einwohnergemeinde und die Sicherstellung von dessen herkömmlicher Verwendung sind aber nach dem vorstehend Gesagten zweifelsohne Aufgaben, welche die Bürgergemeinden gestützt auf § 120 Abs. 2 GG (freiwillig) übernehmen dürfen. Auch wenn die vom Beschwerdeführer behauptete Steuererhöhung unumgänglich werden sollte, kann angesichts der bescheidenen Höhe – es ist die Rede von einem Prozent des Einheitsansatzes gemäss der kantonalen Steuergesetzgebung – keineswegs von einer ungebührlichen Belastung der Bürgerinnen und Bürger gesprochen werden. Im vorliegenden Zusammenhang ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die Bürgergemeinde Zug die obenerwähnte Aufgabe nicht neu übernommen hat, sondern diese bereits seit langer Zeit erfüllt. Bei dieser Sach- und Rechtslage wäre der angefochtene Urnenentscheid somit selbst dann nicht zu beanstanden, wenn sich im Rahmen der Verwaltung des Bürgergutes im Sinn von § 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG eine für die Bürgergemeinde wirtschaftlich günstigere Lösung hätte finden lassen.

d) Die vom Beschwerdeführer angerufenen §§ 2 bis 5 des FHG gelten im Übrigen nur für die Führung des Finanzhaushaltes (vgl. § 1 FHG). Dies bedeutet, dass für die Entscheidungsfindung darüber, welche Aufgaben ein Gemeinwesen zu erfüllen hat bzw. erfüllen will, das Finanzhaushaltsgesetz nicht von Relevanz ist. Dieses äussert sich denn auch nicht zur Frage, ob eine bestimmte Aufgabe von einem Gemeinwesen übernommen werden solle oder nicht, sondern lediglich darüber, wie eine einmal festgelegte Aufgabe zu erfüllen sei. Mit andern Worten gelangen die Vorschriften des Finanzhaushaltsgesetzes erst dann zur Anwendung, wenn bereits feststeht, welche Aufgaben ein Gemeinwesen zu erfüllen hat, bzw. erfüllen will. Damit dürfen vom Gemeinwesen aber auch Aufgaben übernommen werden, die sich aus rein wirtschaftlicher Sicht als verlustbringend erweisen, weil sie den Staatshaushalt belasten. Dies trifft übrigens auf die meisten Aufgaben der öffentlichen Hand zu, so zum Beispiel auf die Landesverteidigung, die Gewährleistung von Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit, die Gewährleistung der sozialen Sicherheit, den Umweltschutz, die Kulturförderung usw.. Die vom Beschwerdeführer vertretene gegenteilige Auffassung, gestützt auf das Finanzhaushaltsgesetz komme für das Kapuzinerkloster nur eine Nutzung in Frage, die keine nachteiligen finanziellen Folgen für die Bürgergemeinde mit sich bringe, erweist sich bei dieser Rechtslage als unhaltbar.

4. a) Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die vom Bürgerrat in Aussicht gestellte Steuererhöhung führe zu einer eigentlichen Kultussteuer, womit – soweit eine solche bei konfessionsfremden Personen erhoben werde – gegen Art. 49 Abs. 6 der Bundesverfassung verstossen werde. Hierzu ist vorerst festzuhalten, dass mit dem angefochtenen Urnengang weder höhere noch zusätzliche Steuern beschlossen worden sind. Soweit der Beschwerdeführer also eine künftige Steuererhöhung anführt, kann mangels geeignetem Anfechtungsobjekt auf dessen diesbezügliche Vorbringen nicht eingetreten werden. Immerhin könnte sich der Beschwerdeführer aber auch auf den Standpunkt stellen, mit dem angefochtenen Abstimmungsergebnis werde ein Teil der bereits heute erhobenen Steuern in eine Kultussteuer umgewandelt. Aus diesem Grund ist die Rüge, es liege eine unzulässige Kultussteuer vor, dennoch zu prüfen.

b) Gemäss Art. 49 Abs. 6 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 ist niemand gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgemeinschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden (Satz 1). Die nähere Ausführung dieses Grundsatzes ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten (Satz 2). Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung ist indessen bis heute nicht erlassen worden. Aus diesem Grund hat das Bundesgericht nach konstanter Rechtsprechung die vorliegende Verfassungsnorm als unmittelbar anwendbar erklärt (vgl. BGE 107 Ia 128 E. 1 a mit Hinweis). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt eine «spezielle Kultussteuer» einerseits dann vor, wenn es sich um eine Steuer handelt, die von der Kirchgemeinde erho-

ben wird (vgl. BGE 107 Ia 130 E. 2b; Häfelin, in Kommentar BV Art. 49 Rz. 76). Andererseits fallen unter den Begriff «spezielle Kultussteuer» aber auch jene Steueranteile der übrigen Gemeindearten, welche in Form von finanziellen Zuwendungen an die staatlich anerkannten Kirchen ausgerichtet werden (vgl. Häfelin, a.a.O., Rz 77). Vorliegend stehen keine von einer Kirchgemeinde erhobenen Steuern in Frage. Ebensowenig geht es um direkte finanzielle Zuwendungen an eine Religionsgemeinschaft. Damit kann sich nur noch die Frage stellen, ob die Vertragsbestimmungen im Mietvertrag derart einseitig zugunsten der Gemeinschaft der Seligpreisungen ausgestaltet worden seien, dass von einer indirekten Finanzierung einer Religionsgemeinschaft gesprochen werden müsste. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die vom Beschwerdeführer beanstandete finanzielle Belastung der Bürgergemeinde rührt vom Unterhalt der Klosterliegenschaft her. Dieser Unterhalt ist einerseits Folge der Sorgfaltspflicht des Eigentümers gemäss § 26 Denkmal SG und andererseits Pflicht der Bürgergemeinde zur Verwaltung des Bürgergutes nach § 120 Abs. 1 Ziff. 3 GG. Demgegenüber sind die eigens durch die Vermietung an die Gemeinschaft der Seligpreisungen hervorgerufenen Umbaukosten vergleichsweise gering. Die von der Mieterin zu bezahlenden Mietzinse von jährlich Fr. 90'000.- (ohne Nebenkosten) werden bei Weitem ausreichen, um diese Umbaukosten zu amortisieren. Mehr noch werden auch die ordentlichen Unterhaltskosten ganz oder zumindest zu einem grossen Teil mit den Mietzinseinnahmen gedeckt werden können. Wie bereits vorstehend unter Ziff. 3 Bst. b ausgeführt, muss die Vermietung der Klosterliegenschaft zu den erwähnten Bedingungen als für die Bürgergemeinde durchaus vorteilhaft beurteilt werden. Die in Aussicht gestellte Möglichkeit einer Steuererhöhung liegt denn auch nicht im Mietverhältnis mit der Gemeinschaft der Seligpreisungen begründet, sondern vielmehr im Umstand, dass durch den Aufschub von Unterhaltsarbeiten die entsprechenden Kosten erst in den nächsten Jahren anfallen werden. Auf den notwendigen Unterhalt kann aber – wie bereits ausgeführt – auf Dauer nicht verzichtet werden. Bei dieser Sach- und Rechtslage liegt eine «spezielle Kultussteuer» nicht vor. Die Beschwerde erweist sich damit auch in diesem Punkt als unbegründet. Was der Beschwerdeführer darüber hinaus vorbringt, sind reine Zweckmässigkeitsüberlegungen, für deren Prüfung im Rahmen einer blossen Rechtskontrolle im Sinne von § 50 Abs. 2 Ziff. 3 VRG kein Raum besteht. Die Beschwerde ist somit vollumfänglich abzuweisen.

Regierungsrat, 12. April 1999

Art. 5a BV; Art. 85 Bst. a OG; §§ 17, 33 ff. insbes. 37, 82 GG; §§ 4, 7 Abs. 1, 23 Abs. 1 Ziff. 3, 25, 28 Abs. 2, 39 ff., 49, 52 VRG. – Beschwerden betreffend Behandlung der Motion der CVP Risch-Rotkreuz für eine Verbesserung des Badeangebotes, Strandbad Buonas und Erweiterung der Seeuferpromenade in der Einwohnergemeindeversammlung.- 1. Beschwerde M. und A. 2. Aufsichtsbeschwerde der SVP Risch-Rotkreuz