

19. Urtheil vom 3. Februar 1877 in Sachen des Gemeinderathes Mollis.

A. Unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung galt im Kanton Glarus in Gemeindeangelegenheiten das reine Bürgerprinzip, wonach die Niedergelassenen von der Theilnahme an der Berathung und der Beschlußfassung von Gemeindeangelegenheiten ausgeschlossen waren, dagegen aber mit Ausnahme einer Niederlassungsgebühr, Sitzgeld, auch keine Steuern zu bezahlen hatten. Nachdem nun die neue Bundesverfassung in Art. 43 dem niedergelassenen Schweizerbürger, vom dritten Monat seiner Niederlassung an, das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten — vorbehalten einzig die rein bürgerlichen — garantiert und ferner in Art. 45 den Grundsatz aufgestellt hatte, daß die Gemeinde den Niedergelassenen nicht anders als den Ortsbürger besteuern dürfe, suchte die Standeskommission des Kantons Glarus die Durchführung dieser Bestimmungen auf dem Wege der kantonalen Verfassungsrevision zu bewerkstelligen; allein die Landsgemeinde vom Mai 1875 beschloß, die Verfassungsrevision zu verschieben. Die Standeskommission erließ deßhalb unterm 10. Mai 1875 ein Cirkular an sämtliche Gemeinderäthe des Kantons, worin sie dieselben im Sinne eines Rathes einlud, die Frage, welche Angelegenheiten als rein bürgerliche zu betrachten seien, zu prüfen und im einzelnen Falle die richtige Anwendung des in der Bundesverfassung allgemein hingestellten Grundsatzes zu finden und die Grenzlinie von sich aus zu ziehen. Der Gemeinderath Mollis ging nun in der Weise vor, daß er sämtliche Einwohner dortiger Gemeinde zu einer Versammlung zusammenberief und derselben den Antrag vorlegte, daß sämtliche Gemeindeglieder, welche nach Art. 43 und 45 der Bundesverfassung ihre politischen Rechte durch Stimmabgabe ausüben berechtigt seien, zu einer billigen Steuer zur Bestreitung der daherigen Ausgaben herbeigezogen werden sollen. Dieser Antrag wurde zum Beschluß erhoben und festgesetzt:

1. grundsätzlich, welche Einnahmen und Ausgaben im Allgemeinen der Einwohnergemeinde zufallen sollen;
2. daß von allen Tagwenrechtsbesitzern, sowie von allen in

den Suben der Gemeinde Mollis Niedergelassenen, welche eigene Haushaltung führen u. s. w., eine Haushaltungssteuer von 5 Fr. zu erheben sei;

3. daß über die Einnahmen und Ausgaben der Einwohnergemeinde gesonderte Rechnung geführt und das Defizit aus der Tagwentaße gedeckt werden solle, und

4. behufs Amortisation allfälliger Kosten für großartige und köstliche Neubauten, welche im Interesse des öffentlichen Wohles von der Einwohnergemeinde beschlossen und ausgeführt werden, legtere sich das Recht vorbehalte, nöthigenfalls eine den Verhältnissen angemessene Vermögens- und Kopfsteuer zu erheben.

B. Gegen diesen Beschluß wurde bei der Standeskommission Rekurs eingelegt, worauf dieselbe unterm 12. September 1876 den Rekurs begründet erklärte und verfügte, es sei der Beschluß der Gemeinde Mollis als ungesetzlich aufgehoben. Dieser Entscheidung wird damit begründet, daß nach der dormaligen Kantonsverfassung (Art. 20, 21 und 79) die Regulirung der den Niedergelassenen nach Art. 43 und 45 der Bundesverfassung zustehenden Rechte und Pflichten und die danach erforderlich werdenden Aenderungen der dießbezüglichen bisherigen Verhältnisse im Kanton Glarus nicht gemeindeweise, sondern nur durch ein für das ganze Kantonsgebiet gleichmäßig gültiges kantonales Gesetz vorgenommen werden könne.

C. Der Gemeindrath Mollis beschwerte sich über diesen Beschluß beim Bundesrathe; allein letzterer erklärte sich inkompetent, da eine Beschwerde der Niedergelassenen nicht vorliege und es sich nur um Verletzung kantonaler Verfassungsbestimmungen handeln könne, worüber das Bundesgericht zu entscheiden habe. Der Gemeindrath Mollis wandte sich daher an das Bundesgericht mit dem Gesuche, dasselbe möchte den Beschluß der Standeskommission vom 12. September v. J. aufheben und den Gemeindebeschluß vom 9. Juli 1876 schützen, und führte zur Begründung dieses Petitions im Wesentlichen an: Die Art. 43 u. 45 der Bundesverfassung räumen den Niedergelassenen in Gemeindeangelegenheiten gewisse Rechte ein, überbinden denselben aber auch gleichzeitig wieder bestimmte Pflichten; überdies werde in denselben auch den Gemeinden das Recht zuerkannt, in öffent-

lichen Gemeindsangelegenheiten die Niedergelassenen zur Steuer heranzuziehen. Diese Verfassungsvorschriften erfordern nun, daß eine Ausscheidung der öffentlichen und der rein bürgerlichen Gemeindsangelegenheiten stattfinden müsse und gleichzeitig festgestellt werde, für welche Zwecke die Niedergelassenen besteuert werden können. Da nun im Kanton Glarus über diese Fragen kein Gesetz bestehe, so müssen die Gemeinden selbst die diesfälligen Bestimmungen treffen, indem dieselben innert den Schranken der Verfassung und Gesetze, gemäß Art. 80 der Kantonsverfassung, selbständig seien. Indem nun die Standeskommission in ihrem Beschlusse vom 12. September 1876 dieses selbständige Recht der Gemeinde Mollis nicht anerkenne, verlege sie den angeführten Art. 80. Allerdings sage Art. 79 *ibidem*, die gegenwärtige Eintheilung in Kirchgemeinden, Tagwen und Dorfschaften bezüglich ihrer innern Verwaltung bleibe unverändert; allein durch den Beschluß vom 9. Juli 1876 werde die innere Verwaltung der Tagwen Mollis nicht verändert, indem dieselbe die gleiche bleibe, wie bis anhin; eventuell wäre jene Verfassungsbestimmung, weil im Widerspruche mit der Bundesverfassung, gemäß Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zu letzterer, außer Kraft getreten. Ebenjowenig können die Art. 20 und 21 der Kantonsverfassung, welche lauten:

Art. 20. „Die Verwaltung der Tagwen-, Kirchen-, Schul- und Armengüter ist, wie bis dahin, Sache der resp. Tagwen, Gemeinden und Korporationen. Diese Güter stehen unter dem Schutze des Staates.“

Art. 21. „Die Errichtung von Korporationen für immerwährende Zwecke unterliegt der Genehmigung des Staates,“ —

zu dem von der Standeskommission gefaßten Beschlusse führen, sondern wäre danach die Standeskommission höchstens befugt gewesen, die Vollziehung des in Frage liegenden Gemeindsbeschlusses für so lange zu unterjagen, bis die „Zustimmung des Staates zur Schaffung von Korporationen für immerwährende Zwecke und die hoheitliche Genehmigung zur Dekretirung, resp. Erhebung von Steuern“ eingetreten sei, und wäre dann erst die Frage zu untersuchen, ob der mehrerwähnte Gemeindsbeschluß eine in der citirten Verfassungsbestimmung gemeinte Korporation

schaße und ob Steuern, welche die Bundesverfassung voraussehe, noch der hoheitlichen Genehmigung eines Kantons bedürfen.

U. Die Ständekommission des Kantons Glarus beharrte in ihrer Vernehmlassung auf ihrer Verfügung vom 12. September 1876 und machte zu deren Rechtfertigung, unter Berufung auf die in derselben enthaltene Motivirung, noch geltend: Der Art. 80 der glarnerischen Kantonsverfassung spreche allerdings jedem Tagwen, jeder Dorfschaft und jeder Kirch- und Schulgemeinde das Recht zu, ihre innern Angelegenheiten innerhalb der verfassungs- und gesetzmäßigen Schranken selbst zu besorgen. Daraus folge aber noch keineswegs die Befugniß eines Tagwen, von sich aus einen in der Kantonsverfassung nicht vorgesehenen neuen Gemeindeverband, eine Einwohnergemeinde einzuführen, wie dieß durch den Gemeindebeschluß von Mollis habe geschehen wollen. Die Einführung einer förmlichen Einwohnergemeinde könne nur durch die Verfassung oder ein Gesetz erfolgen, in einheitlicher Weise für den ganzen Kanton. Die Rechte und Pflichten, welche die Art. 43 und 45 der Bundesverfassung den Niedergelassenen einräumen resp. überbinden, können übrigens auch ausgeübt, beziehungsweise erfüllt werden, ohne daß die gegenwärtig im Kanton Glarus bestehenden Gemeindeverbände alterirt würden. Nothwendig wäre nur eine Revision der Art. 81 und 82 der Kantonsverfassung, betreffend die Gemeindeversammlungen, und die Erlassung eines Gemeindesteuergesetzes. In beiden Richtungen werde die Ständekommission der Landsgemeinde von 1877 erneute Vorlagen machen. Inzwischen sei es aber unstatthaft, von den Niedergelassenen Steuern zu erheben, weil die gesetzliche Befugniß dazu mangle, und hätten daher die Tagwengemeinden einfach die Niedergelassenen bei Berathung aller Gemeindeangelegenheiten, die nicht rein bürgerlicher Natur seien, zuzulassen, um den Vorschriften der Bundesverfassung gerecht zu werden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da es sich im vorliegenden Falle um eine Beschwerde betreffend die Verlegung einer Kantonsverfassung handelt, so steht die Kompetenz des Bundesgerichtes zur Beurtheilung derselben, gemäß Art. 59 des Bundesgesetzes über die Organisation der

Bundesrechtspflege, außer Zweifel und ist dieselbe denn auch von keiner Partei angefochten.

2. In der Hauptsache frägt es sich, ob durch den Beschluß der Ständekommission Glarus vom 12. September v. J. das den glarnerischen Gemeinden in Art. 80 der Kantonsverfassung gewährleistete Recht, ihre innern Angelegenheiten innerhalb der verfassungs- und gesetzmäßigen Schranken zu besorgen und zu verwalten, verlegt sei. Behufs Beantwortung dieser Frage erscheint es nothwendig, den Inhalt des Gemeinndsbeschlusses vom 9. Juli v. J. festzustellen und nun ergibt sich aus demselben, daß die Einwohnergemeinde Mollis darin

a. eine Einwohnergemeinde freirt und grundsätzlich ausgeschieden hat, welche Einnahmen und Ausgaben der Einwohnergemeinde und welche der Tagwengemeinde zufallen;

b. sich das Recht zur Besteuerung der Niedergelassenen vindizirt hat.

3. In der Aufhebung dieser Beschlüsse kann nun aber eine Verletzung der oben citirten Verfassungsbestimmung nicht gefunden werden. Denn

ad a. garantirt der Art. 80 der Kantonsverfassung den Tagwengemeinden wohl das Recht, ihre innern Angelegenheiten selbständig zu ordnen. Allein darin ist das Recht zur Konstituierung eines andern Gemeindeverbandes, einer von der Tagwengemeinde abgelösten, selbständigen Einwohnergemeinde keineswegs inbegriffen. Vielmehr ist es ein Grundsatz des allgemeinen Staatsrechtes, daß staatliche Korporationen, wozu unzweifelhaft die Einwohnergemeinden gehören, nur mit Genehmigung des Staates neu gegründet werden können, und es hat auch die glarnerische Verfassung in Art. 21 diesen Grundsatz ausdrücklich aufgenommen. Nun ist aber eine Einwohnergemeinde weder der glarnerischen Verfassung noch der dortigen Gesetzgebung bekannt, sondern es sagt Art. 79 ibidem im Gegentheil: „Die gegenwärtige Eintheilung in Kirchgemeinden, Tagwen und Dorfschaften bezüglich ihrer innern Verwaltung bleibt unverändert,“ und ist somit klar, daß Einwohnergemeinden nur auf dem Wege der Verfassungsrevision eingeführt werden können;

ad b. ist zu beachten, daß, wie bereits bemerkt, der Art. 80

der Kantonsverfassung nur von einem Verwaltungsrechte der Tagwen, Dorfschaften, Schul- und Kirchengemeinden innert den gesetzmäßigen Schranken spricht, Einwohnergemeinden dagegen nicht kennt, woraus folgt, daß das Besteuerungsrecht solcher Gemeinden aus jener Verfassungsbestimmung nicht hergeleitet werden kann. Nach der Natur der Tagwengemeinden, als bloßen Bürgergemeinden (§§. 81—83 der Kantonsverfassung), steht denselben aber, wie übrigens seitens des Rekurrenten selbst anerkannt zu werden scheint, das Recht zur Besteuerung der Niedergelassenen nicht zu und kann daher ein dießfälliges Besteuerungsrecht nicht als in der verfassungsgemäß garantirten Selbstverwaltung der Tagwen als inbegriffen betrachtet werden; vielmehr bedürfte es hiezu einer besondern gesetzlichen Ermächtigung, wie sie in den Jahren 1864 und 1869 unbestrittenermaßen der Gemeinde Glarus durch die Landsgemeinde ertheilt worden ist. Bezüglich der Gemeinde Mollis liegt aber ein solcher Landsgemeindebeschluß nicht vor und es ist auch einleuchtend die Erlassung eines allgemeinen, für den ganzen Kanton verbindlichen Gemeindesteuergesetzes, wie die Ständekommission vorzuschlagen beabsichtigt, der richtigste Weg, um die Besteuerung der Niedergelassenen durch die Gemeinden zu regeln.

4. Aus dem Art. 45 der Bundesverfassung, welcher sagt, daß die Niederlassungsgemeinden die Niedergelassenen nicht anders besteuern dürfen, als die Ortsbürger, kann Rekurrent nichts für sich herleiten. Denn diese Verfassungsbestimmung hat lediglich den Sinn und Zweck, den Niedergelassenen vor der Belastung mit andern oder größern Steuern, als wie solche den Ortsbürgern auferlegt werden, zu schützen, will aber keineswegs dem Gesetzgebungsrecht der Kantone vorgreifen und den Gemeinden ein, in der kantonalen Verfassung und Gesetzgebung nicht begründetes, Besteuerungsrecht der Niedergelassenen einräumen. Gegentheils sind die Kantone durchaus souverain, ihre Gesetzgebung, vorbehältlich der den Niedergelassenen durch die erwähnte Bestimmung der Bundesverfassung garantirten Rechte, einzurichten, wie sie wollen. Bis zur Erlassung eines Gemeindesteuergesetzes werden daher die glarnerischen Gemeinden, behufs Vollziehung der Art. 43 und 45 der Bundesverfassung, sich an

die gutachtlichen Weisungen der Standeskommission vom 10. Mai 1875 halten und den Niedergelassenen die in jenen Verfassungsbestimmungen garantirten Rechte einräumen, von einer Besteuerung derselben aber absehen müssen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde ist als unbegründet abgewiesen.

20. *Arrêt du 9 février 1877, dans la cause de la Ville de Genève.*

Peu de jours avant l'annexion de la République de Genève à la France, les citoyens genevois, réunis en Conseil général le 15 Avril 1798, nommèrent une Commission extraordinaire dans le but de prendre les mesures nécessitées par la situation politique.

Par arrêté du 16 Avril 1798, la dite Commission rassemble les biens des communes et déclare que ces biens communaux resteront indivisibles entre les citoyens de la République de Genève et leurs descendants.

Le traité d'annexion de Genève à la France du 26 Avril 1798 respecte ces dispositions et statue, à son art. 5, que « les biens » déclarés communaux par l'arrêté de la Commission extraordinaire du 27 Germinal an VI (16 Avril 1798) appartiennent » en toute propriété aux Genevois, qui en disposeront comme » ils le jugeront à propos. »

C'est en exécution de cette clause que la Commission extraordinaire créa, le 3 Mai suivant, la *Société économique* et la *Société de bienfaisance*, qui prirent sa place et entrèrent en possession des capitaux ci-haut mentionnés.

La partie de ces biens remise à la Société économique fut spécialement destinée à l'entretien du culte protestant et de l'instruction publique; — l'autre, au soulagement des malades et des indigents.

Genève ayant recouvré son indépendance en 1814, la Constitution du 24 Août de cette année reconnut l'existence de la

Société économique, confirma ses droits sur la fortune qui lui avait été dévolue, sous condition qu'elle continuerait à en appliquer les revenus aux besoins et à l'entretien du culte. Ces dispositions constitutionnelles furent en outre confirmées par les lois, dites *lois éventuelles*, promulguées à l'occasion des cessions de territoire consenties par le roi de Sardaigne en vue d'arrondir le territoire genevois.

L'état de choses ci-haut mentionné persista jusqu'en 1834, époque à laquelle il fut constaté, par un arrêté du Conseil représentatif en date du 26 Mars, que les revenus de la Société économique étaient devenus insuffisants à remplir la destination à laquelle on les avait affectés ; — l'Etat conclut alors avec la dite Société un forfait pour dix ans, par lequel celle-ci s'engage à lui verser chaque année la somme de 170 380 florins, soit 80 945 fr. affectée au traitement des pasteurs, professeurs et régents, — les autres rapports existant précédemment entre l'Etat et la Société économique subsistant d'ailleurs sans modification. L'Etat fut chargé de payer dorénavant directement les pasteurs ; en revanche, les allocations de l'Etat à la Société économique furent supprimées.

La Constitution genevoise du 7 Juin 1842 maintint la Société économique dans tous ses droits et attributions. Par contre la Constitution du 24 Mai 1847 l'abolit, en réglant sa succession au moyen des dispositions suivantes, contenues au titre XII, art. 143 et suivants : Les immeubles destinés au culte, à l'instruction publique et à d'autres objets d'intérêt général seront remis avec toutes leurs dépendances et accessoires aux communes dans lesquelles ils sont situés (art. 144). Chaque commune recevra pour leur entretien une part proportionnelle sur les biens productifs de la Société économique et même pour des constructions nouvelles, si elles étaient jugées nécessaires. Le Consistoire protestant touchera une part des revenus (article 145). Les biens attribués aux communes seront remis à une Caisse hypothécaire chargée de les faire valoir et d'en répartir chaque année les produits aux intéressés (art. 146). Enfin, l'article 147 statue qu'il sera prélevé sur le fonds capital de la Société économique une somme de 1 500 000 fr. pour la