daß daher in dieser Verfassungsbestimmung gewissermaßen ein Recht der Bürger auf die Vernichtung solcher Gemeindebeschlüsse garantirt sei.

2. Diese Ansicht kann als richtig nicht angesehen werden. Der Art. 48 der zürcherischen Verfassung gewährleistet, wie sowohl aus seinem Inhalte als aus seiner Entstehungsgeschichte, soweit solche den Protokollen des Verfassungsrathes zu entnehmen ist, hervorgeht, die Gemeindefreiheit, d. h. das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und Gesetze selbständig zu ordnen. Der zweite Satz enthält eine weitere Einschränkung dieses Selbstverwaltungsrechtes, indem danach Gemeindebeschlüsse in sachlicher Beziehung nicht bloß dann sollen angefochten werden können, wenn sie gegen Verfassung und Gesetze verstoßen, sondern auch dann, wenn sie offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben oder wenn sie Rücksichten der Billigkeit in ungebührlicher Weise verletzen. Will man nun auch zugeben, daß diese im zweiten Satze des cit. Art. 48 aufgestellte Beschränkung der Gemeindefreiheit sich als konstitutionelles Recht der Minderheiten konstruiren lasse, so besteht dasselbe doch offenbar nur in dem Administrativrekurse, d. h. in der Befugniß der Minderheiten, Gemeindebeschlüsse an die zuständigen administrativen Oberbehörden zu ziehen, wobei letztere das Recht und die Pflicht haben, die angefochtenen Gemeindebeschlüsse in materieller Hinsicht zu prüfen. Es resultirt die Richtigkeit dieser Auffassung sowohl daraus, daß es unmöglich die Meinung der Verfassung sein kann, den Minderheiten in den in Satz 2 des Art. 48 aufgeführten Fällen ein weitergehendes Recht zu gewährleisten, als wenn es sich um Gesetzesverletzungen handeln würde, wie auch aus dem Umstande, daß in jenen Fällen weder Verfassung noch Gesetze einen Anhalt für einen richtigen Entscheid geben, sondern einfach das subjektive Ermessen der Oberbehörden maßgebend ist. Nun haben aber Bezirksrath und Regierungsrath die Behandlung der Beschwerde der Rekurrenten nicht als unstatthaft von der Hand gewiesen, sondern dieselbe unter einläßlicher Motivirung als sachlich unbegründet erklärt. Dabei muß es nach dem Gesagten sein Bewenden haben; denn

das Bundesgericht ist nicht Oberinstanz für kantonale Administrativstreitigkeiten.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:
Der Rekurs ist als unbegründet abgewiesen.

---

117. Urtheil vom 10. November 1877 in Sachen der Bank in St. Gallen und Konsorten.

A. Im Jahre 1875 arbeitete der Regierungsrath des Kantons St. Gallen einen Vorschlag zu einem Gesetze betreffend Besteuerung der Banknoten aus, dessen §. 1 lemma 1 folgendermaßen lautete: „Privatbanken, welche auf dem Gebiete des Kantons St. Gallen Banknoten emittiren, haben außer den ordentlichen Steuern an die Staatskasse eine jährliche besondere Steuer von 1 % der Emissionssumme zu entrichten."

Diesen Gesetzesvorschlag überwies der Große Rath einer Kommission, welche folgenden abweichenden Antrag hinterbrachte: „§. 1. Privatbanken, welche . . . ., haben außer den ordentlichen Steuern an die Staatskasse eine jährliche Steuer von ½ % der Emissionssumme, beziehungsweise auf die in Cirkulation gesetzte und für diese disponible Noten zu entrichten."

Dieser Gegenstand gelangte im Juni 1877 vor dem Großen Rathe zur Behandlung und es berichtet das Protokoll dieser Behörde hierüber Folgendes: „Sitzung vom 6. Juni 1877. Es folgt Verlesung des §. 1, zu welchem folgende Abänderungsvorschläge gestellt werden:

„a. die Steuerquote auf 1 % der Emissionssumme festzusetzen;

„b. nach den Worten: ½ % der Emissionssumme den Satz einzuschalten: „insoweit dieselbe nicht durch Baarschaft gedeckt ist."

„c. Streichung des Passus: „beziehungsweise auf die in Cirkulation gesetzte und für diese disponible Noten."

In eventueller Abstimmung wird Antrag b und c abgelehnt, in definitiver Abstimmung Antrag a gegenüber dem Kommissionsantrag angenommen. Derselbe lautet nun: „Privatbanken, welche

auf dem Gebiete des Kantons St. Gallen Banknoten emittiren, haben außer den ordentlichen Steuern an die Staatskasse eine jährliche besondere Steuer von 1 % der Emissionssumme zu entrichten."

In der zweiten Berathung des Gesetzes wurde dasselbe, wie es aus der ersten Berathung hervorgegangen, angenommen.

B. Am 8. Juni 1877 beschloß der Regierungsrath Aufnahme des vorstehenden Gesetzes in das Amtsblatt. Demgemäß erschien im Amtsblatt vom 22. Juni 1877 das Gesetz und zwar mit dem Passus: „beziehungsweise auf die in Cirkulation gesetzte und für diese disponible Noten," gestützt auf das Protokoll, daß der auf Streichung dieses Passus zielende Abänderungsantrag abgelehnt worden sei. Die Publikation enthielt den Beisatz: Die Referendumsfrist läuft am 22. Juli 1877 ab.

Im Amtsblatt vom 6. Juli erschien dann aber folgende vom 2. Juli datirte Berichtigung des Regierungsrathes:

„In Folge unrichtiger Abfassung des großräthlichen Protokolles vom 6. Juni l. J., wonach ein Antrag auf Streichung des Passus im §. 1 des eben citirten Gesetzes, lautend: „beziehungsweise auf die in Cirkulation gesetzte und für diese disponible Noten," abgelehnt worden, ist bei Publikation des fraglichen Gesetzes am 22. Juni abhin der eben ausgehobene Passus in §. 1 des Gesetzes stehen gelassen und aufgenommen worden. Der Passus ist zu streichen und der §. 1 des Gesetzes soll daher im ersten Satze einfach so lauten: „§. 1. Privatbanken, welche auf dem Gebiete des Kantons St. Gallen Banknoten emittiren, haben außer den ordentlichen Steuern an die Staatskasse eine jährliche besondere Steuer von 1 % der Emissionssumme zu entrichten."

Am 27. Juli beschloß der Regierungsrath, daß obiges Gesetz, nachdem innert der verfassungsmäßigen Einspruchsfrist keine Begehren um Volksabstimmung darüber gestellt worden, mit dem 23. Juli in Kraft getreten sei, und verfügte dessen Aufnahme in die Gesetzessammlung in der am 2. Juli 1877 bereinigten Fassung.

C. Rekurrenten behaupten nun, daß das vorbezeichnete Gesetz in formeller Hinsicht inkonstitutionell zu Stande gekommen sei, und stellten daher beim Bundesgerichte das Gesuch, daß dasselbe ungültig und kraftlos erklärt werde.

Zur Begründung führten sie an:

1. Nach §. 43 der Kantonsverfassung sei es der Große Rath, der als oberste Behörde des Kantons die Gesetze erlasse und erläutere und zwar unter Vorbehalt des verfassungsmäßigen Souverainetätsrechtes des Volkes. Und nach §. 54 ibidem habe der Regierungsrath unbedingt die Gesetze und Beschlüsse des Großen Rathes zu vollziehen. Indem nun der Regierungsrath den unheilbaren Widerspruch im Großrathsprotokoll von sich aus eigenmächtig gelöst, habe er seine Kompetenz überschritten und die angeführten Verfassungsbestimmungen verletzt.

2. Nach §. 108 der Kantonsverfassung sollen alle Gesetze dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn dieses 30 Tage nach der Bekanntmachung des Gesetzes von 6000 stimmfähigen Bürgern verlangt werde. Diese Fundamentalbestimmung über die in §. 43 der Kantonsverfassung ausdrücklich vorbehaltenen verfassungsmäßigen Souverainetätsrechte des Volkes sei hier gröblich verletzt worden.

a. Vor Allem fehle ein vom Großen Rathe erlassenes Gesetz, indem sich aus dem Protokolle des Großen Rathes gar nicht ermitteln lasse, ob derselbe den fraglichen Passus in's Gesetz habe aufnehmen wollen oder nicht. Das, was der Einspruchsfrist unterstellt worden, sei kein vom Großen Rathe erlassenes Gesetz, sondern beruhe auf einer willkürlichen und eigenmächtigen Supposition des Regierungsrathes.

b. Das am 22. Juni 1877 publizirte Gesetz habe die 30tägige Einspruchsfrist nicht passirt, weil es am 2. resp. 6. Juli als irrthümlich revozirt und berichtigt worden sei.

c. Auch das am 6. Juli publizirte Gesetz habe jene Einspruchsfrist nicht passirt, weil zwischen dem 6. Juli und 22. Juli keine 30 Tage liegen.

Es liege daher die Gewißheit vor, daß das souveräne Volk seine verfassungsmäßigen Rechte auf gesetzgeberische Mitwirkung nicht habe üben können, und fehle im Weitern die Gewißheit, daß fragliches Gesetz wirklich vom Großen Rathe so beschlossen worden sei, wie es jetzt vorliege. Dieser Mangel lasse sich auf keinem andern Wege heben, als daß der Große Rath nachhole, was er bis jetzt versäumt habe, nämlich seinen gesetzgeberischen

Willen verständlich ausspreche, ein wirkliches Gesetz erlasse und dasselbe alsdann der verfassungsmäßigen Einspruchsfrist von 30 Tagen unterstellen lasse.

D. Der Regierungsrath des Kantons St. Gallen trug auf Abweisung der Beschwerde an, indem er auf dieselbe erwiderte:

Konstanter Uebung gemäß werden nach dem Schlusse einer jeden Versammlung des Großen Rathes die sämmtlichen Verhandlungsprotokolle desselben von dem Vorstande der Staatskanzlei dem Regierungsrathe vorgelegt, von diesem der Staatskanzlei die Bereinigung der erlassenen Gesetze an der Hand der großräthlichen Protokolle übertragen und danach die Promulgation der Gesetze und allfälliger Beschlüsse des Großen Rathes angeordnet. An Hand des Protokolles vom 6. Juni d. J. habe nun die Staatskanzlei geglaubt, den mehrerwähnten Satz stehen lassen zu müssen, und sei daher das Gesetz am 22. Juni mit jenem Mittelsatze publizirt worden. Auf Reklamation eines Mitgliedes der zur Vorprüfung jenes Gesetzes bestellten großräthlichen Kommission habe sich der Regierungsrath durch die Staatskanzlei mit dem Büreau des Großen Rathes, sowie mit den Berichterstattern der Kommission in's Vernehmen gesetzt und sei deren Ausspruch einstimmig dahin gegangen, daß der Antrag auf Streichung jenes Mittelsatzes am 6. Juni 1877 nicht abgelehnt, sondern angenommen worden sei. Daher habe der Regierungsrath sofort am 2. Juli d. J. die Berichtigung verfügt.

Von einer Verletzung des Art. 43 der Kantonsverfassung könne sonach keine Rede sein. Um die Erläuterung eines Gesetzes habe es sich überall nicht gehandelt, sondern der Regierungsrath einfach vor der Frage gestanden, ob der Protokolleintrag vom 6. Juni d. J. auf einem Irrthume beruhe oder nicht. Diese Frage habe der Regierungsrath bejaht in völliger Uebereinstimmung mit dem noch in Funktion stehenden Büreau des Großen Rathes und den beiden Berichterstattern der Mehrheit und der Minderheit der betreffenden großräthlichen Kommission. Zu einer solchen Berichtigung des vom großräthlichen Büreau selbst eingestandenen Irrthums sei der Regierungsrath als vollziehende Behörde nicht bloß befugt, sondern verpflichtet gewesen. Aus den gleichen Gründen könne auch von einem Einbruch in Art. 54 der Kantonsverfassung keine Rede sein. Die nach Art. 108 der Kantonsverfassung vorgesehene Zeitfrist von 30 Tagen, innert welcher über das fragliche Gesetz die Volksabstimmung hätte verlangt werden können, sei vom 22. Juni bis 22. Juli eingehalten worden, ohne daß sich eine Stimme gegen das Gesetz erhoben habe. Der Regierungsrath habe daher am 27. Juli erklären können, daß das Gesetz am 23. gleichen Monates in Kraft getreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Wie die Regierung des Kantons St. Gallen in ihrer Vernehmlassung richtig bemerkt, hat dieselbe durch ihre Schlußnahme vom 2. Juli d. J. weder eine Aenderung noch eine Erläuterung des vom Großen Rathe erlassenen Gesetzes betreffend die Besteuerung der Banknoten vorgenommen, sondern lediglich den Wortlaut desselben gestützt auf die Protokolle des Großen Rathes behufs der Vollziehung festgestellt. Dazu hat der Regierungsrath sowohl das Büreau des Kantonsrathes als die beiden Berichterstatter dieser Behörde zugezogen und deren einstimmige Zustimmung erhalten. Der so festgestellte Wortlaut entspricht auch vollständig dem am Schlusse des Großrathsprotokolles vom 6. Juni als Ergebniß der Abstimmung aufgeführten Texte, während der am 22. Juni d. J. publizirte Gesetzestext wegen eines die Abstimmung über gestellte Abänderungsanträge beschlagenden Schreibfehlers von demselben abgewichen hatte. Daß nun der Regierungsrath nach der st. gallischen Verfassung nicht kompetent gewesen sei, in Verbindung mit dem Büreau des Großen Rathes die Berichtigung jenes Schreibfehlers vorzunehmen, ist aus den Bestimmungen dieser Verfassung nicht zu entnehmen und jedenfalls ist soviel sicher, daß dieses Vorgehen nicht gegen die von den Rekurrenten angerufenen Art. 43 und 54 ibidem verstößt.

2. Wohl aber erscheint der Art. 108 der st. gallischen Verfassung, wie derselbe nach dem Gesetze vom 12. September 1875 lautet, verletzt. Nach dieser Verfassungsbestimmung sollen nämlich alle Gesetze dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn dies 30 Tage nach der Bekanntmachung des Gesetzes von 6000 stimmfähigen Bürgern verlangt wird, und nun bedarf es wohl keiner nähern Ausführung, daß die gehörige Beobachtung dieser Vorschrift erfordert, daß ein Gesetz erst dann

bekannt gemacht und die Frist zur Ergreifung des Referendums angesetzt werde, wenn der Wortlaut desselben definitiv feststeht, mit anderen Worten, daß jeder Bürger ein Recht darauf hat, daß ihm nach der Publikation des seinem wesentlichen Inhalte nach definitiv festgestellten Gesetzes eine Frist von 30 Tagen eingeräumt werde, um das Begehren der Volksabstimmung zu stellen. Im vorliegenden Falle weicht nun aber der Wortlaut des Gesetzes betreffend die Besteuerung der Banknoten, wie derselbe durch den regierungsräthlichen Beschluß vom 2./6. Juli d. J. angenommen worden, nicht unwesentlich von dem am 22. Juni d. J. publizirten Gesetzestexte ab, und hätte daher die Referendumsfrist damals neu angesetzt, resp. bis zum 5. August d. J. erstreckt werden sollen. Indem die Regierung diese neue Frist nicht ansetzte, sondern am 27. Juli d. J. das erwähnte Gesetz als am 22. Juli in Kraft getreten erklärte, hat sie sich eine Verletzung des erwähnten Art. 108 der st. gallischen Kantonsverfassung zu Schulden kommen lassen und muß daher ihr Beschluß aufgehoben werden.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde ist begründet und daher der Beschluß des st. gallischen Regierungsrathes vom 27. Juli d. J., durch welchen das Gesetz betreffend Besteuerung der Banknoten in Kraft erklärt worden, aufgehoben.

---

118. *Arrêt du 16 Octobre 1877, dans la cause Forney.*

Victor Forney a rempli les fonctions de secrétaire municipal de la commune de Romont, dès le 10 Février 1852, et a, entre autres, été confirmé pour 4 ans en cette qualité, le 11 Décembre 1874. Il a également été chargé jusqu'en 1876 de la perception des impôts dans la dite Commune.

Appelé le 5 Décembre 1875 aux fonctions de conseiller communal et ayant accepté cette nomination, Victor Forney informa le Conseil communal de Romont, par lettre du 9 Janvier 1876, qu'il donne sa démission de la charge de secrétaire communal, sans renoncer toutefois aux fonctions de percepteur de l'impôt, qu'il estime n'avoir rien d'incompatible avec celles de membre du dit Conseil.

Dans sa séance du 17 Janvier, le Conseil communal décide de nommer un secrétaire provisoire pour une année, et, dans sa séance du 24 dit, de mettre également au concours, à bref délai, les fonctions de percepteur de l'impôt.

Par lettre du 28 Janvier, Victor Forney réclame auprès du Conseil d'Etat de Fribourg contre cette dernière mesure, dont il demande la révocation; il conclut en outre à ce que cette autorité statue que ses fonctions de percepteur de l'impôt expirent le 31 Décembre 1878 seulement.

Par décision du 7 Février 1876, le Conseil d'Etat de Fribourg écarte le recours de Victor Forney et déclare valable la mise au concours, par le Conseil communal de Romont, du poste de percepteur des impôts.

Dans sa séance du 14 Février, le Conseil communal charge provisoirement son nouveau secrétaire de la perception des impôts et de la tenue des registres y relatifs, en invitant Victor Forney à faire remise immédiate de ces derniers en mains de ce nouveau percepteur.

Forney ayant refusé d'obtempérer à cette injonction, le Conseil communal, par office du 18 Février, invite le préfet du district de la Glâne à faire exécuter sa décision.

C'est alors que Victor Forney recourut, le 7 Mars suivant, au Tribunal fédéral contre les prononcés du Conseil communal de Romont et du Conseil d'Etat de Fribourg, qui le concernent : il conclut à ce qu'il plaise au dit Tribunal annuler ces décisions.

Par arrêt du 11 Mars 1876, le Tribunal fédéral décide de ne pas entrer en matière sur le recours Forney, renvoyant ce dernier à se pourvoir préalablement par-devant le Grand Conseil du canton de Fribourg.

Le Grand Conseil ayant, dans sa séance du 21 Mai 1877, écarté à une grande majorité le recours que Victor Forney avait porté devant cette autorité, le dit réclamant adresse, sous date du 8 Août 1877, un nouveau recours au Tribunal