

4. Urteil vom 12. März 1915 i. S. Nievergelt und Mitbeteiligte gegen Zürich Regierungsrat.

Art. 4 BV und 703, Abs. 1 und 3 ZGB. Umfang des nach der letzteren Vorschrift den Kantonen hinsichtlich der Erleichterung der Durchführung von Bodenverbesserungen zustehenden Gesetzgebungsrechts. Zulässigkeit einer kantonalen Regelung, die dahingeht, dass der Beitrittszwang von der Behörde verfügt werden kann, sofern sich nicht eine Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer, die zugleich mehr als die Hälfte der beteiligten Grundfläche vertritt, gegen die Ausführung des Unternehmens ausspricht.

A. — Das zürcherische Gesetz betreffend die Förderung der Landwirtschaft vom 24. September 1911 bestimmt in seinem Abschnitt IV A «Bodenverbesserungen, Bewässerungen und Entwässerungen» in § 77, dass da, wo eine Bewässerungs- oder Entwässerungsanlage, die einen namhaften landwirtschaftlichen Nutzen erwarten lässt, sich nur durch Ausdehnung auf eine grössere Bodenfläche in zweckmässiger Weise ausführen lässt und die Zustimmung aller beteiligten Grundeigentümer auf gutlichem Wege nicht erhältlich ist, die Nichtzustimmenden zur Teilnahme gezwungen werden können, wenn ein Antrag auf Ablehnung des Projektes nicht die in § 87 näher umschriebene Mehrheit auf sich vereinigt und das Unternehmen die Genehmigung des Regierungsrats erhalten hat. Begehren um Erstellung einer solchen Anlage sind unter Bezeichnung der Grenzen und der Grösse der in die Unternehmung fallenden Grundfläche sowie der Grundeigentümer, deren aktive Teilnahme bei dem Unternehmen verlangt wird, dem Gemeinderat einzureichen, der hierauf die sämtlichen Beteiligten zu einer Versammlung einzuladen hat (§§ 79 und 80). Die Versammlung hat zu beschliessen, ob eine nähere Prüfung der vorgeschlagenen Unternehmung stattfinden soll; sie ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der beteilig-

ten Grundeigentümer anwesend ist; für den Entscheid ist die einfache Mehrheit der Stimmenden massgebend, in der Meinung, dass dabei jeder bei dem Unternehmen beteiligte Grundeigentümer ohne Rücksicht auf den Umfang seines Grundeigentums eine Stimme hat (§§ 81 und 82). Wird beschlossen, auf das Projekt einzutreten, so haben die Grundeigentümer zu seiner Prüfung und Begutachtung eine Kommission zu ernennen; jeder männliche volljährige Beteiligte ist zur Annahme einer Wahl als Mitglied der Kommission oder ihres Vorstandes verpflichtet, es sei denn, dass er bereits das sechzigste Altersjahr zurückgelegt hat; die Kommission steht unter der Aufsicht des Bezirksrates und der Oberaufsicht der Volkswirtschaftsdirektion (§ 83). Sie richtet das Gesuch um Ausführung der erforderlichen Vorarbeiten an die Volkswirtschaftsdirektion, welche damit das kantonale kulturtechnische Bureau beauftragt (§ 84). Auf Grundlage dieser Vorarbeiten sind von der Kommission Statuten zu entwerfen, die Bestimmungen über den Zweck der Genossenschaft, über die Rechte und Pflichten der Mitglieder, über die Leitung und Ausführung der Arbeiten, über die Besorgung und den Unterhalt der Anlage, sowie über die Tragung der Anlage- und Unterhaltungskosten enthalten sollen (§ 85). Pläne, Bericht, Kostenvoranschlag, Verteilungsplan und Statutenentwurf sind von der Kommission zu Handen der beteiligten Grundeigentümer aufzulegen, unter Ansetzung einer Frist von 14 Tagen, innerhalb welcher Wünsche und Abänderungsvorschläge eingereicht werden können (§ 86). Hinsichtlich der «Beschlussfassung über die Durchführung des Unternehmens» bestimmt § 87: «Hierauf werden die beteiligten Grundeigentümer zu einer Versammlung geladen, welche über das Projekt zu entscheiden hat. Das Projekt gilt nur dann als abgelehnt, wenn die Mehrheit sämtlicher beteiligter Grundeigentümer einem Antrage auf Nichtdurchführung des Unternehmens beistimmt und auf diese Mehrheit zugleich mehr als die Hälfte der

Fläche des beteiligten Grundeigentums entfällt. » Wird das Projekt nicht abgelehnt, so hat die Versammlung die Statuten endgiltig festzustellen und auf Grund derselben die Kommission neu zu wählen (§ 88). Die neugewählte Kommission besorgt die Leitung des Unternehmens; sie macht den Beschluss über die Durchführung öffentlich bekannt unter Einräumung einer Frist von 10 Tagen zur Anbringung allfälliger Einsprachen (§§ 89 und 90). Einsprachen, die nicht auf dem Wege gütlicher Verständigung erledigt werden können, überweist sie dem Bezirksrat bzw. dem durch das Gesetz vorgesehenen Schiedsgericht zur Entscheidung; gleichzeitig stellt sie die Akten der Volkswirtschaftsdirektion zu Händen des Regierungsrates zu (§ 92). Der Regierungsrat fasst Beschluss über die Genehmigung des Werkes und der Genossenschaftsstatuten, sowie über die Beitragsleistung des Kantons und übermittlelt die technischen Vorlagen dem schweizerischen Landwirtschaftsdepartement mit dem Ersuchen um einen Bundesbeitrag (§ 93). Ist das Projekt von den Bundesbehörden genehmigt, so hat die Volkswirtschaftsdirektion den Zeitpunkt zu bezeichnen, innerhalb dessen mit der Durchführung des Unternehmens begonnen werden muss. Bei Nichteinhaltung dieser Frist fällt, sofern nicht wegen unverschuldeter Hindernisse vom Regierungsrat Fristerstreckung bewilligt wird, die erteilte Genehmigung dahin (§§ 94 und 95).

B. — Gestützt auf diese Vorschriften stellten am 27./29. März 1913 der Eigentümer des Mühlengewerbes in Rümlang, Joh. Hüppy, und ein gewisser Jakob Küng namens Joh. Christen, dem das Mühlengewerbe von Hüppy verkauft worden war, an den Gemeinderat Rümlang das Begehren, es möchten die in einem beigelegten Verzeichnis aufgeführten Eigentümer von Grundstücken im Loo, in der Frohmatt, in der Wettwiesen, in der Breite und in der Hofwiesen zu Rümlang zu einer Versammlung zwecks Besprechung und Beschlussfassung

über gemeinsame Durchführung einer Drainage einberufen werden. Der Gemeinderat entsprach dem Gesuche und lud die Beteiligten auf den 9. April 1913 zu einer solchen Versammlung ein. Nach dem an derselben vom kantonalen Kulturingenieur erstatteten Referate sollte das Projekt in vier verschiedene Systeme zerfallen: Loowiesen, Frohmatt, Hofwiesen, Breite-Wettwiesen. Ein fünftes System, Maienbreite, wurde später angegliedert. Bei der Beschlussfassung nach § 82 des Gesetzes verwarf Loowiesen das Projekt mit 4 gegen eine Stimme, ebenso Frohmatt mit 12 gegen eine Stimme und Hofwiesen mit 5 gegen 2 Stimmen, Breite-Wettwiesen beschloss mit 6 gegen 5 Stimmen, darauf einzutreten. So dann wurde eine Kommission bestellt, die gleichen Tags an die Volkswirtschaftsdirektion das Gesuch um Ausführung der Vorarbeiten stellte. Im Laufe des Monats April 1913 erklärten dann noch eine Reihe von Grundeigentümern in der Hofwiesen und Wettwiesen, die an der Versammlung nicht teilgenommen oder sich dabei gegen die Drainage ausgesprochen hatten, nachträglich unterschriftlich ebenfalls ihre Zustimmung, worauf die Kommission den Grundeigentümern in Hofwiesen durch Zirkular mitteilte, sie nehme an, dass auch für Hofwiesen die Vorarbeiten durchgeführt werden sollten.

Die daraufhin vom kantonalen kulturtechnischen Bureau ausgearbeiteten Pläne, die ausser der Breite, Wettwiesen und Hofwiesen auch die Abschnitte Loo, Frohmatt und Maienbreite umfassten, wurden samt dem begleitenden Bericht, dem Kostenvoranschlag, Verteilungsplan und Statutenentwurf gemäss § 86 des Gesetzes aufgelegt und die in § 87 vorgesehene Grundeigentümerversammlung auf den 31. August 1913 einberufen. Anlässlich der Diskussion in ihr erfuhr das Projekt von verschiedenen Seiten Opposition und Jakob Nievergelt Vater beantragte dessen Verwerfung. Für diesen Antrag stimmten 15, für denjenigen der Kommission auf Ausführung 7 Beteiligte. Die von den Verwerfenden vertretene Grundfläche betrug

1264,40 Aren, die auf die Annehmenden entfallende 2410,20 Aren. Fünf weitere Grundeigentümer, die an dem Projekt mit einer Fläche von zusammen 269,50 Aren interessiert waren, waren abwesend. Da demnach die Verwerfenden zwar die Kopfmehrheit der beteiligten Grundeigentümer, aber weniger als die Hälfte der Fläche des beteiligten Grundeigentums repräsentierten, erklärte die Kommission den Ablehnungsantrag als verworfen und die Ausführung des Projektes als beschlossen. Im Anschluss daran wurde der vorgelegte Statutenentwurf genehmigt und die Kommission neu gewählt. Das so bereinigte Projekt erhielt am 25. September 1913 die Genehmigung des Regierungsrats unter Zusicherung eines Staatsbeitrages von 25 %. Auch der Bundesrat beschloss, es zu subventionieren.

Am 13. September 1913, noch vor dem erwähnten Beschlusse des Regierungsrates, führten Jakob Nievergelt und 16 andere Grundeigentümer — 14 der Opponenten an der Versammlung und 2 der 5 Interessenten, die an dieser nicht teilgenommen hatten — beim Bezirksrat Dielsdorf Beschwerde über die Schlussnahme der Kommission, dass das Projekt als angenommen zu gelten habe und auszuführen sei, indem sie vorbrachten: Jakob Küng habe lediglich als Spekulant, weil er als solcher an dem Mühlengewerbe interessiert sei, die Drainage angeregt. Joh. Christen, sein Strohmann, der an der Versammlung für das Mühlengewerbe gestimmt habe, sei in Wirklichkeit nicht stimmberechtigt gewesen, da eine Zufertigung des Gewerbes an ihn bis heute nicht stattgefunden habe und er daher nicht dessen Eigentümer sei. Auch nach anderer Richtung sei das Vorgehen der Kommission unkorrekt gewesen. Es werde dagegen protestiert, dass in das Unternehmen Gebiet einbezogen worden sei, dessen Besitzer sich bei der ersten Versammlung mehrheitlich gegen die Drainage ausgesprochen hätten, und dass die Rekurrenten zur Beteiligung gezwungen werden sollten, trotzdem ihr Land nicht entwässerungsbedürftig

sei, also von dem Werke keinen Nutzen habe. Durch Entscheid vom 7. November 1913 wies der Bezirksrat Dielsdorf nach Einholung einer Vernehmlassung der Entwässerungskommission Rümlang die Beschwerde als unbegründet ab.

Gegen diesen Entscheid rekurrirten Jakob Nievergelt Vater und Mitheteiligte an den Regierungsrat, wobei sie neben einer Reihe weiterer, zum Teil schon erstinstanzlich erhobener Einwendungen u. a. geltend machten, dass das in § 87 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes aufgestellte Prinzip, wonach eine Minderheit von Grundeigentümern die Mehrheit zur Ausführung des Werkes zwingen könne, wenn sie die grössere Grundfläche besitze, gegen die Art. 703 ZGB und Art. 4 BV verstosse und demnach bundesrechts- und verfassungswidrig sei. Auch der Regierungsrat wies sie jedoch durch Beschluss vom 23. Juli, zugestellt 9. Dezember 1914 mit der Begründung ab: die angefochtene Vorschrift des Landwirtschaftsgesetzes stütze sich auf Art. 703 Abs. 3 ZGB, der es den Kantonen freistelle, die Durchführung von Bodenverbesserungen noch weiter zu erleichtern. Eine Beschränkung dieser Lizenz im Sinne der Ausführungen der Rekurrenten, wonach damit nur die Herabsetzung der in Art. 703 Abs. 1 geforderten Zweidrittelsmehrheit auf die einfache Mehrheit gemeint wäre, lasse sich weder aus dem Wortlaute des Gesetzes ableiten, noch sei sie bei dessen Beratung in der Bundesversammlung angetönt worden. Von einer Aufhebung des § 87 des Landwirtschaftsgesetzes durch das ZGB könne deshalb nicht die Rede sein. Ebenso wenig werde durch ihn die Rechtsgleichheit verletzt. Wenn die Rekurrenten in diesem Zusammenhang darauf hinwiesen, dass bei einer solchen Regelung unter Umständen ein einziger Grossgrundbesitzer seinen Willen allen anderen Beteiligten aufzwingen könne, so sei darauf zu erwidern, dass genau das gleiche auch nach Art. 703 Abs. 1 ZGB eintreten könne, dann nämlich, wenn ein Grundeigentümer, der

mehr als die Hälfte der beteiligten Fläche besitze, sich der Ausführung des Projektes widersetze. Die Berücksichtigung der Grundfläche bei derartigen Abstimmungen liege in der Natur der Sache. Sie finde sich denn auch nicht nur schon im früheren zürcherischen Gesetze über Be- und Entwässerungen von 1864, sondern in der einen oder anderen Form in allen Meliorationsgesetzen. Auch die weiteren Einwendungen der Rekurrenten, dass es unzulässig sei, links und rechts der Glatt liegende, räumlich nicht zusammenhängende Grundstücke zu einer Genossenschaft zu vereinigen, dass die Voraussetzungen des Beteiligungszwangs auf ihrer Seite nicht vorhanden seien, weil ihr Land der Entwässerung nicht bedürfe, dass das Projekt den natürlichen und Terrainverhältnissen nicht angepasst und dass es in ungesetzlicher Weise auf Land ausgedehnt worden sei, dessen Eigentümer sich ihm von Anfang an widersetzt hätten, hielten nicht Stich (was näher ausgeführt wird).

C. — Mit Eingabe vom 5. Januar 1915 haben darauf Jakob Nievergelt und Mitbeteiligte die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, der Entscheid des Regierungsrats vom 23. Juli /9. Dezember 1914 sei als « unbegründet und verfassungswidrig » aufzuheben und der § 87 des zürcherischen Landwirtschaftsgesetzes, weil gegen Art. 4 BV verstossend, als ungiltig zu erklären. In der Begründung wird zunächst auf die Eingaben im kantonalen Verfahren an den Bezirksrat Dielsdorf und den Regierungsrat verwiesen, deren Inhalt zum integrierenden Bestandteil der staatsrechtlichen Beschwerde erklärt wird, und ergänzend ausgeführt: die Erleichterung der Durchführung eines Projektes, die Art. 703 Abs. 3 ZGB den Kantonen gestatte, könne nur in der Ersetzung des Quorums von $\frac{2}{3}$ durch die einfache Mehrheit, nicht in der Aufgabe der Mehrheitserfordernisses selbst bestehen, da letzteres dem durch Art. 4 BV aufgestellten Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetze widersprechen würde. Solange

diese Vorschrift bestehe, habe jeder Bürger im privaten und öffentlichen Leben gleiche Rechte, ob er nun mehr oder weniger Land besitze, und es sei daher ausgeschlossen, dass eine Minderheit wegen ihres grösseren Grundbesitzes ihren Willen gegenüber einer Mehrheit durchsetzen könne.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht
in Erwägung:

1. — Die Rekurrenten behaupten im bundesgerichtlichen Verfahren nicht mehr, dass § 87 des zürcherischen Gesetzes betreffend die Förderung der Landwirtschaft, gestützt auf den sie zur Beteiligung an dem in Frage stehenden Entwässerungsunternehmen letztinstanzlich durch den angefochtenen Entscheid des zürcherischen Regierungsrats verhalten worden sind, einer Norm des eidgenössischen Zivilrechts widerspreche und dass so durch die Anwendung jener kantonalgesetzlichen Bestimmung der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verletzt worden sei. Angesichts des Wortlautes des Art. 703 ZGB offenbar mit Recht. Denn wenn hier im Anschluss an Abs. 1 in Abs. 3 erklärt wird, dass die kantonale Gesetzgebung die Durchführung von Bodenverbesserungen « noch weiter erleichtern könne », so ist damit unzweideutig zum Ausdruck gebracht, dass die Bestimmung des Abs. 1 nur das Minimum von Zwangsrechten statuiert, das von Bundeswegen auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft für die Durchführung solcher Unternehmungen gewährt werden muss, die Befugnis der Kantone, für ihr Gebiet einen solchen Zwang noch in weitergehendem Masse zuzulassen, dagegen dadurch nicht berührt wird. Eine Begrenzung des Umfangs dieser Befugnis stellt das ZGB nicht auf. Es würde dies auch der allgemeinen Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen nicht entsprechen. Denn der Bei-

trittszwang gehört nicht dem dem Bunde übertragenen Gebiet der Ordnung der Privatrechtsverhältnisse an, sondern ist als Mittel zur Förderung der Bodenkultur aus dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses eine Materie, deren Regelung in den Tätigkeitskreis der öffentlichen Verwaltung fällt und demnach in erster Linie Sache der Kantone ist. Die Rechtssetzungsbefugnis der letzteren auf diesem Gebiete ist keine abgeleitete, von einer Ermächtigung (Delegation) des Bundes abhängige, sondern eine selbständige: sie bestünde auch ohne den Vorbehalt des Art. 703 Abs. 3 ZGB kraft des allgemeinen Grundsatzes des Art. 6 ebenda, wonach die Kantone durch das Bundeszivilrecht in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen nicht beschränkt werden. Wenn dennoch der Bund in Art. 703 Abs. 1 im Interesse der Förderung der Landwirtschaft sich selbst mit der Materie insofern befasst hat, als er von Bundeswegen unter gewissen Voraussetzungen den Beitrittszwang statuierte, so geschah dies lediglich mit Rücksicht auf die Kantone, die sich der Aufgabe, von sich aus auf diesem Gebiete gesetzgeberisch einzugreifen, nicht unterziehen wollten, nicht in der Absicht, diejenigen Kantone, welche in der Wahrung jenes öffentlichen Interesses noch weiter gehen wollen, daran zu hindern. Aus der Vorschrift des Art. 703 Abs. 1 ZGB folgt eine Beschränkung der kantonalen Gesetzgebungshoheit demnach nur insoweit, als das hier garantierte Mass von Zwangsrechten in der ganzen Schweiz beachtet werden muss. Ein Massstab dafür, wie weit die Kantone in der ihnen vorbehaltenen Ausdehnung dieser Zwangsrechte gehen dürfen, kann aus ihr nicht entnommen werden. Es ergibt sich einzig aus den allgemeinen Schranken, die der kantonalen Gesetzgebung durch die Bundes- und Kantonsverfassung gezogen sind. Dies scheinen denn auch nunmehr die Rekurrenten selbst anzunehmen. Denn sie verwenden den Art. 703 ZGB nur noch in dem Sinne, dass sie argumentieren: daraus, dass das ZGB in Abs. 1 desselben eine Zwei-

drittelsmehrheit für die Ausübung eines Zwanges fordere, folge, dass die Mehrheit als Voraussetzung des Beitrittszwangs auch von den Kantonen verlangt werden müsse, dies aber nicht deshalb, weil das eidgenössische Zivilrecht es vorschreibe oder eine entgegenstehende Regelung verböte, sondern weil es sich bei dem in Art. 703 anerkannten Mehrheitserfordernis um ein allgemeines Prinzip handle, das bei der Ordnung der Materie beachtet werden müsse, nämlich um den in Art. 4 BV ausgesprochenen Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz. Dieses Prinzip fordere, dass jeder Beteiligte bei der Abstimmung den gleichen Einfluss haben müsse. Eine Vorschrift, welche hievon abweiche, sei notwendig verfassungswidrig, weil damit einzelnen Beteiligten vor anderen eine bevorrechtete Stellung eingeräumt werde. Die Behauptung einer Verletzung des eidgenössischen Zivilrechtes wird, wie bereits eingangs bemerkt, nicht mehr aufgenommen. Es braucht daher auch nicht untersucht zu werden, ob für eine dahingehende Rüge der staatsrechtliche Rekurs oder, wie der Regierungsrat in seiner Rekursbeantwortung geltend macht, die zivilrechtliche Beschwerde des Art. 87 OG das richtige Rechtsmittel gewesen wäre.

2. — Auch von dem danach allein in Betracht fallenden Standpunkte des Art. 4 BV aus erweist sich die Anfechtung der Bestimmung als unbegründet. Zwar mag da, wo die Mitgliedschaft bei einem Verbandsvereine auf persönlichen Eigenschaften — Bürgerrecht, Domizil, Geschlecht, Alter — beruht, aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gefolgert werden, dass bei Abstimmungen innerhalb des Verbandes jede Stimme die gleiche Kraft bzw. denselben Einfluss auf die Annahme oder Ablehnung eines der Abstimmung unterliegenden Beschlusses haben müsse. Auf Verbände, bei denen sich die Zugehörigkeit nach unpersönlichen, sachlichen Voraussetzungen bestimmt, kann diese Folgerung der Natur der Sache nach nicht ausgedehnt werden.

Hier steht es mit dem Postulat der Rechtsgleichheit nicht in Widerspruch, wenn das für die Frage der Mitgliedschaft zum Verband entscheidende sachliche Moment auch bei der Bildung des Willens des Verbandes, soweit sie durch eine Abstimmung erfolgt, berücksichtigt und nach Art und dem Mass der Interessen, wegen deren die Einzelnen dem Verbands angehören, auch ihr Einfluss auf die Willensbildung abgestuft wird. Insbesondere wird da, wo die Mitgliedschaft bedingt ist durch die wirtschaftlichen Interessen, die jemand an einem korporativ organisierten Unternehmen hat, auch der Umfang des Mitspracherechtes von dem Mass des Interesses abhängig gemacht werden dürfen, das der Beteiligung zu Grunde liegt. Es dürfte dies bei Verbänden mit realer Unterlage, den sogenannten Realgenossenschaften (Wald- und Weidegenossenschaften, Aktien- und Bergwerksgesellschaften) sogar das natürlichere und sachentsprechendere sein als die Einräumung eines gleichwertigen Stimmrechts an alle Beteiligten. Da man es bei den Entwässerungsgenossenschaften des zürcherischen Landwirtschaftsgesetzes ohne Frage mit einem solchen Realverbände zu tun hat, indem sich die Zugehörigkeit zu demselben ausschliesslich aus der Eigenschaft als Eigentümer eines an dem Unternehmen interessierten Grundstückes ergibt, ist daher nichts dagegen einzuwenden, dass dieses für die Mitgliedschaft bestimmende Moment auch bei der Aeusserung des Gesamtwillens des Verbandes in Gestalt einer Wertung der einzelnen Stimmen nach Massgabe der durch sie vertretenen Grundfläche zur Geltung gebracht wird, wie dies denn auch in der einen oder anderen Kombination in allen einschlägigen Gesetzen, so auch im ZGB geschieht.

Fraglich erscheint lediglich, ob nicht ein innerer Widerspruch und damit ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit darin liege, dass das zürcherische Gesetz auf die von den Beteiligten vertretene Grundfläche nur für die Frage der Verwerfung des Projektes, nicht

auch für dessen Annahme entscheidend abstellt, dass also für die Verwerfung eine qualifizierte Mehrheit — Mehrzahl der Beteiligten und Uebergewicht der Grundfläche — gefordert wird, während für die Annahme das eine oder andere, Zustimmung der Kopfmehrheit der Beteiligten oder einer Minderheit, die mindestens die Hälfte der beteiligten Grundfläche repräsentiert, genügt. Auch dies ist zu verneinen. Freilich ist nicht zu verkennen, dass ein solcher Abstimmungsmodus, bei dem nicht über die Annahme, sondern über die Verwerfung des Projektes abgestimmt wird, eine ausserordentlich weitgehende Begünstigung des Unternehmens enthält. Wäre das Zustandekommen des letzteren der Natur der Sache nach lediglich abhängig von der Stellung, welche die Beteiligten zu ihm einnehmen, so müsste sich daher fragen, ob derselbe zulässig wäre. Allein diesen gleichsam konstitutiven Charakter hat die Abstimmung nach § 87 des Gesetzes nun eben offenbar nicht. Wie überall so hat auch im Kanton Zürich der bei solchen Meliorationsunternehmungen gegen die widerstrebenden Elemente ausgeübte Zwang seinen Grund nicht in dem privaten Interesse der zustimmenden Beteiligten, sondern in dem öffentlichen Interesse des Staates an der Bodenverbesserung, der Förderung der Bodenkultur. Kraft dieses öffentlichen Interesses wäre der Staat an sich auch befugt, solche Unternehmungen ohne Rücksicht auf die Stellungnahme der beteiligten Grundeigentümer durch sein einseitiges Machtgebot durchzusetzen. Wenn dies nicht oder doch nur ausnahmsweise geschieht und statt dessen regelmässig den beteiligten Einzelinteressenten ein Einfluss auf das Zustandekommen und die Art der Ausführung des Werkes insofern eingeräumt wird, als ein gewisses Mass von Einzelinteressen sich für oder doch nicht gegen dasselbe ausgesprochen haben muss, um es zur Ausführung zu bringen, so geschieht dies wesentlich aus Gründen der Billigkeit und Opportunität, mit Rücksicht auf die Tatsache, dass die Be-

teiligten es sind, welche die Kosten des Unternehmens ganz oder doch wenigstens zu einem erheblichen Teile zu tragen haben. An der rechtlichen Natur des gegenüber den Nichtzustimmenden ausgeübten Zwangs ändert es nichts. Auch dann erscheint derselbe nur äusserlich ausgeübt von denjenigen, welche dem Unternehmen ihre Zustimmung gegeben, gegenüber denjenigen, welche ihm widersprochen haben: innerlich schöpft er seine Rechtfertigung ausschliesslich aus dem öffentlichen Interesse, das für das Unternehmen spricht. Die durch die Beteiligten gebildete Genossenschaft ist nur scheinbar der Träger des Unternehmens, das durchaus als ein öffentliches gedacht ist, in Tat und Wahrheit bildet sie lediglich die Form, die gewählt ist, um den Einzelnen einen Einfluss auf dessen Zustandekommen zu ermöglichen, sowie die Organisation, der die Verwaltung desselben übertragen ist. Dementsprechend genügt denn auch nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 77 des zürcherischen Landwirtschaftsgesetzes die dem Unternehmen günstige Abstimmung im Sinne von § 87 für sich allein zur Ausübung des Zwanges gegen die nicht Zustimmenden noch nicht, sondern ist dazu stets noch die Genehmigung des Werkes durch den Regierungsrat erforderlich, die ihrerseits nur erteilt werden darf, wenn die Voraussetzung eines namhaften landwirtschaftlichen Nutzens vorhanden ist und nachdem das Projekt vorerst unter amtlicher Leitung eine Reihe von Stadien — Eintretensbeschluss der Grundeigentümer nach § 83, definitive Ausarbeitung des Projektes durch das kulturtechnische Bureau, Auflage nach § 86, Abstimmung in der zweiten Versammlung nach § 87, öffentliche Bekanntmachung unter Ansetzung einer Einsprachefrist — durchgemacht hat. Die Annahme bzw. Nichtverwerfung durch die Beteiligten nach § 87 ist demnach nur ein Glied in der Kette der Vorgänge, welche der Ausführung des Unternehmens vorangehen, eine der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit es

zustande kommt. Sie hat nicht sowohl den Zweck, die Einzelinteressenten selbst über die Durchführung des Unternehmens entscheiden zu lassen, als vielmehr ihre Stellungnahme zu demselben zu eruieren, von dem Gesichtspunkte ausgehend, dass dasselbe nur dann an die Hand genommen werden soll, wenn zu dem öffentlichen Interesse, das für es spricht, ein bestimmtes Mass von Einzelinteressen hinzutritt bzw. sich nicht widersetzt. Wie dieses Mass bestimmt werden will, ist angesichts der Tatsache, dass der Staat das öffentliche Interesse an sich auch gegen den Willen aller Beteiligten durchzusetzen befugt wäre, lediglich eine Frage der legislatorischen Zweckmässigkeit. Es ist daher verfassungsrechtlich vom Standpunkte des Art. 4 BV aus betrachtet unerheblich, in welcher Form die Privatinteressen begrüsst werden, ob in derjenigen einer Abstimmung über die Annahme oder über die Verwerfung, ob den Beteiligten ein Annahmerecht oder ein Vetorecht eingeräumt und wie dieses gestaltet wird. Insbesondere ist es nicht zu beanstanden, dass, wenn einmal die letztere Form, das Vetorecht, gewählt ist, nicht einfach die verwerfenden und annehmenden Interessen einander gegenübergestellt werden, sondern für die Verwerfung ein grösseres Stimmengewicht verlangt wird als für die Annahme. Dass dabei die zahlenmässige Minderheit, auch wo sie die grössere Grundfläche repräsentiert, nicht genügt, um das Projekt zu Fall zu bringen, findet seine innere Rechtfertigung darin, dass die Grossgrundbesitzer in der Regel leichter die Kosten eines solchen Unternehmens zu tragen imstande sind als die Kleingrundbesitzer, und dass es daher nicht unbillig erscheint, einer Minderheit der ersteren von den letzteren die Beteiligung aufzwingen zu lassen. Auch dagegen, dass so die Abwesenden im Sinne der Annahme des Projekts ins Gewicht fallen, ist nichts einzuwenden, da mit Grund gesagt werden kann, dass gegenüber einem von den staatlichen Organen ausgearbeiteten Projekte die beteiligten Grundeigentümer

sich nicht passiv verhalten, sondern, wenn sie dessen Ausführung nicht wünschen, ihre Meinung positiv aussprechen sollen.

3. — Ob der angefochtene Entscheid hinsichtlich der anderen, dadurch erledigten Beschwerdepunkte, so insbesondere der Frage, welche Grundstücke in das Unternehmen haben einbezogen werden dürfen, ob es als einheitliches auszuführen oder zu zerlegen sei usw., staatsrechtlich anfechtbar wäre, hat das Bundesgericht nicht zu untersuchen, da in allen diesen Punkten eine Verfassungswidrigkeit desselben nicht behauptet worden ist. Der blosser Verweis auf die kantonalen Rechtsschriften vermag die durch Art. 178, Ziff. 3 OG geforderte Begründung der staatsrechtlichen Anfechtung, die auf ganz anderen Grundlagen beruhen müsste als diejenige im kantonalen Verfahren, nicht zu ersetzen. Ebenso ist die Behauptung, dass Joh. Christen, der in der Versammlung vom 31. August 1913 als Vertreter des Mühlengewerbes stimmte, nicht stimmberechtigt gewesen sei, nicht mehr als Beschwerdegrund geltend gemacht worden. Die bezüglichlichen Ausführungen der Rekurschrift sollen nach der eigenen Erklärung der Rekurrenten lediglich dartun, dass sie « die Tatsachen nicht auf den Kopf gestellt hätten », wie dies in der Vernehmlassung der Rekursgegner an den Bezirksrat behauptet worden war.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

5. Urteil vom 15. Januar 1915 i. S. Vaucher gegen Bern.

Der Handel mit Prämienwerten steht unter dem Schutze des Art. 31 BV; das bernische Verbot der « Lotterien » ist darauf nicht anwendbar.

A. — Der Rekurrent Vaucher in Chaux-de-Fonds hat als Vertreter der Bank Steiner & C^{ie} in Lausanne, die in Chaux-de-Fonds eine Filiale mit Geschäftsbureau in Biel besitzt, im Bieler Annoncenblatt « Express » Prämienobligationen zum Verkauf durch das dortige Bureau ausgeben. Als solche sind in den Akten genannt: 2%ige Prämienobligationen der Stadt Brüssel von 1905, 3%ige Prämienobligationen des Anleihe der Stadt Paris von 1912, 3%ige Prämienobligationen der französischen Bodenkreditanstalt, Panamalose, 3%ige Prämienobligationen der ägyptischen Bodenkreditanstalt von 1911 und Kongoobligationen mit aufgeschobener Verzinsung.

Die Papiere werden nach den gedruckten Vertragsbedingungen der Bank Steiner & C^{ie} gegen monatliche Ratenzahlungen von 5 Fr. oder 10 Fr. zu einem den Nominal- oder Kurswert um 5 bis 10% übersteigenden Gesamtpreise veräussert. Der Käufer wird schon mit der ersten Teilzahlung Eigentümer des Papiers, dieses bleibt jedoch bis nach Leistung der letzten Teilzahlung in den Händen der Verkäuferin. Inzwischen erhält der Käufer einen Interimsschein mit der Nummer des Originaltitels. Nichtleistung einer Teilzahlung « zieht die Auflösung des Vertrages nach sich, » wobei « ein aus der » Abrechnung sich ergebendes Guthaben zu Gunsten des » vertragsbrechenden Käufers » von diesem innert Jahresfrist bei der Bank erhoben werden kann, « andernfalls gelten seine bezüglichlichen Ansprüche als verwirkt. »