

Vierter Abschnitt. — Quatrième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

Competenzüberschreitungen kantonaler Behörden.

Abus de pouvoir des autorités cantonales.

1. Uebergrieff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt.
Empiètement sur le domaine du pouvoir législatif.

61. Urtheil vom 10. Juni 1876 in Sachen Uebernolla und Rongellen.

A. Uebernolla ist eine Häusergruppe, welche durch die Nolla von der Gemeinde Thufis getrennt ist. Nach den Akten scheint Thufis wenigstens zeitweise auf dem Gebiete von Uebernolla Territorialhoheit ausgeübt zu haben, bis im Jahre 1866 J. Thöni in Uebernolla, welcher von der Gemeinde Thufis besteuert werden wollte, hiegegen Einsprache erhob und mit derselben gemäß Beschluß des bündnerischen Großen Rathes vom 27. Juni 1870 abfiel. Dieser Beschluß beruht auf folgender Begründung: Die frühere Herrschaft und spätere Landschaftsgemeinde Schams, deren Grenzen in den Dokumenten genau bezeichnet seien, habe gegen Thufis bis zur Nolla sich erstreckt und es müssen beim Kreise Schams, der früher eine Landschaftsgemeinde gebildet habe, die Jurisdiktions- und Territorialgrenzen zusammenfallen. Nun ergebe sich zwar, daß Thufis sich im Laufe der letzten Jahrzehnte wiederholt als Territorialherr von Uebernolla gerirt habe; allein es mangle ein Akt,

nach welchem das unzweifelhaft der Gemeinde Schams zugehörige Territorium unter die Territorialhoheit von Thufis gerathen wäre, und sei überdies die Gemeinde Thufis nicht im Falle, eine irgendwie dokumentarisch festgesetzte Territorialgrenze aufzuweisen, was doch, wenn die Nollagrenze dahinfallen sollte, nothwendig hätte geschehen müssen.

B. Da sich aus diesem Entscheide ergab, daß Uebernolla keiner politischen Gemeinde zugetheilt sei (eine politische Gemeinde Schams existirt nämlich nicht mehr), ein solcher Zustand aber nicht fortauern durfte, so gab der Große Rath am 30. Juni 1870 der Ständekommission den Auftrag, bezüglich der Vorlagen zu gesetzlicher Regelung dieser Angelegenheit zu machen und faßte sodann unterm 18. Juni 1875, gestützt auf den Vorschlag der Ständekommission und das Gesetz über Feststellung der politischen Gemeinden vom Jahre 1871, dessen Art. 4 lautet: „Ebenso ist der Große Rath befugt, Höfe, die dermalen „zu keiner politischen Gemeinde zählen sollten, einer solchen „zuthellen“ — folgenden Beschluß: „Nach Art. 5 und 10 der „Kantonsverfassung und nach den Bestimmungen und in Anwendung des Gesetzes von 1871 über Feststellung von politischen Gemeinden beschließt der Große Rath von sich aus die „politische Vereinigung des Gebietes Uebernolla mit demjenigen „der Gemeinde Thufis, wobei die bereits festgesetzten „Grenzen zwischen Rongellen und Uebernolla resp. Thufis maßgebend sind.“

C. Durch den gleichen Beschluß setzte der Große Rath der Gemeinde Rongellen eine Frist von einem Jahre an, innert welcher sie sich an eine lebensfähige Gemeinde des Kreises Schams oder Thufis mit Bewilligung des Kleinen Rathes anschließen könne. Dieser Beschluß stützte sich darauf, daß die seit einiger Zeit wegen ökonomischer Mißwirtschaft unter staatlicher Kuratel stehende Gemeinde Rongellen nicht im Falle sei, länger die Aufgaben, welche einer politischen Gemeinde des Kantons Graubünden zufallen, zu erfüllen.

D. Ueber diese großrätlichen Beschlüsse beschwerten sich Namens des Hofes Uebernolla und der Gemeinde Rongellen J. Thöni

in Ueberrolla und Namens des Kreises Schams Fürsprech Dedual in Chur beim Bundesgerichte und stellten das Begehren, das Bundesgericht wolle beide Beschlüsse aufheben und beschließen, es habe bei der bereits vollzogenen Vereinigung von Kongellen (eventuell Reischen) und Ueberrolla sein Verbleiben. Zur Begründung dieser Begehren führten Rekurrenten im Wesentlichen an:

I. betreffend Ueberrolla:

Nachdem der Große Rath am 27.—30. Juni 1870 die Territorial- und Judikaturgrenze zwischen den Kreisen Schams und Thufis definitiv in dem Sinne festgestellt habe, daß dieselbe durch den Mollabach gebildet werde, sei die Zugehörigkeit des Hofes Ueberrolla zum Kreise Schams zweifellos. Seither habe sich Ueberrolla zudem im Jahre 1870 zuerst Reischen und nachher mit dessen Zustimmung der Gemeinde Kongellen einverleibt. Allerdings habe der Kleine Rath von Graubünden diese Vereinigung nicht anerkannt, allein die Verweigerung beruhe auf einem unstichhaltigen Grunde.

Die Integrität des Territoriums jedes Kreises sei durch die Kantons- und demnach auch durch die Bundesverfassung in dem Sinne garantirt, daß derselbe nicht anders als auf dem Wege der Verfassungsrevision resp. durch Creirung einer neuen Kantoneintheilung auf dem Wege der Legislation geschmälert werden dürfe. Der Art. 3 der Kantonsverfassung laute: „der „Kanton zerfällt in politischer, gerichtlicher und administrativer „Beziehung in Bezirke, Kreise und Gemeinden. Das Nähere „hierüber bestimmt das Gesetz.“ Der Art. 1 aber des bezüglichen Gesetzes über Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise vom 1. April 1851 sage: „In näherer „Ausführung des Art. 3 der Kantonsverfassung wird der Kanton in gerichtlicher, politischer und administrativer Beziehung „in folgende Bezirke und Kreise eingetheilt cc.“ Es sei somit völlig klar, daß die jetzige Eintheilung des Kantons in Kreise in der Verfassung begründet sei und daß deßhalb auch die Integrität der Kreisterritorien auf der gleichen Grundlage ruhe. Wenn daher in dieser Beziehung irgend etwas geändert werden

wollte, so müßte dies auf dem Wege der Gesetzgebung geschehen, die nicht beim Großen Rathe, sondern beim Volke liege. Folgerichtig könne von einer Lostrennung Ueberrollas gegen den Willen des Kreises Schams rechtlich so lange nicht die Rede sein, als die Mehrheit des Bündnervolkes nicht ein Gesetz angenommen habe, welches die dormalige Kreiseintheilung in diesem Sinne aufhebe oder verändere.

Wenn das Gesetz vom Jahre 1871 dem Großen Rathe auch das Recht gebe, Höfe, die dormalen noch zu keiner politischen Gemeinde gehören sollten, einer solchen zuzutheilen, so sei doch wohl ganz selbstverständlich, daß dabei eine derartige Zuthellung nur an Gemeinden des nämlichen Kreises, auf dessen Territorium solche Höfe sich befanden, gemeint sein könne, nicht aber eine Zuthellung an Gemeinden fremder Kreise, da hiedurch nothwendiger Weise eine Verletzung der Territorialrechte des betreffenden Kreises herbeigeführt werden müßte.

Durch den angefochtenen Großrathsbeschluß werde aber nicht nur die Territorialhoheit des Kreises Schams geschwächt, sondern auch jede Gemeinde des Kreises ganz intensiv geschädigt. Laut Konvention vom Jahre 1818 mit dem Kanton habe die Landschaft Schams auch die Verpflichtung, für die Unterhaltung der untern Kommerzialstraße bis an die Mollabrücke das nöthige Holz zu liefern. Nun sei bis dato nicht gesagt, wie es diefalls nach Ablösung von Ueberrolla gehalten werden solle. Dagegen stehe fest, daß durch den angefochtenen Beschluß ein sehr beträchtliches Wald- und Weidgebiet, das Gesamteigenthum sämmtlicher jetziger Schamsergemeinden sei, diesen ohne allen Entgelt entrißen werde. Auch die Privatgüter auf diesem Gebiete werden der Steuerhoheit des Kreises Schams entzogen; beides sei ein effektives Unrecht.

II. betreffend Kongellen:

Es werde nicht leicht einen Großrathsbeschluß geben, der Verfassung und Gesetz so schwer verletze, wie derjenige vom 18. Juni 1875. Sie berufen sich hier auf Art. 3 der Kantonsverfassung, Art. 1, VII. 2 des Gesetzes über Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise und Art. 1

des Gesetzes über Feststellung der politischen Gemeinden. So lange diese Gesetze nicht auf dem konstitutionellen Wege geändert worden, stehe dem Großen Rathe die Befugniß nicht zu, eine politische Gemeinde aufzuheben und speziell nicht wegen angeblicher Armuth derselben. Die über Rongellen verhängte Kuratel könne unter keinen Umständen die politischen Rechte dieser Gemeinde beschränken. — Mit der Armuth der Gemeinde Rongellen sei es übrigens auch nicht so gefährlich.

E. Der Kleine Rath des Kantons Graubünden trug in seiner Vernehmlassung auf Abweisung des Rekurses an. Er bestritt in erster Linie die Kompetenz des Bundesgerichtes, da nur eine Gesetzesverletzung, nicht eine Verfassungsverletzung in Frage liege, und bemerkte eventuell:

I. betreffend Uebernoalla:

Das Gesetz über Feststellung der politischen Gemeinden vom Jahre 1871 ertheile dem Großen Rathe die Befugniß, Höfe, die zu keiner politischen Gemeinde gehören, einer solchen zuzutheilen und es sei nicht richtig, daß diese Zuthetlung nur an eine Gemeinde desselben Kreises stattfinden dürfe, indem im Gesetze hievon kein Wort stehe. Nach dem großräthlichen Erkenntnisse vom 30. Juni 1870 gehöre Uebernoalla zu keiner Gemeinde und habe sich auch später bis zum Beschluß vom 18. Juni 1875 mit staatlicher Genehmigung mit keiner politischen Gemeinde verbunden. Daß eine Vereinigung zweier Gemeinden oder irgend eine Mutation im Territorialbestand einer Gemeinde nur mit hoheitlicher Genehmigung zu Stande kommen könne, sei weder im Kanton Graubünden noch sonst in einem geordneten Staatswesen jemals bestritten worden. Auch sei dieser Grundsatz eine selbstständige Folge des Art. 3 der Kantonsverfassung und des Gesetzes über Feststellung der politischen Gemeinden vom Jahre 1871.

Die Zuthetlung von Uebernoalla zum Kreise Thuzis sei in dem recurirten Beschlusse nicht ausgesprochen, sie sei nur eine notwendige selbstverständliche Folge der Einverleibung in die Gemeinde Thuzis. Der Recurs Schams sei also doppelt unzulässig. Das Gesetz über Eintheilung des Kantons in Bezirke

und Kreise vom 1. April 1851 setze nämlich nicht etwa für die einzelnen Kreise und Bezirke eine für sich genau fixirte Grenzlinie fest, sondern sage nur, aus welchen Gemeinden dieselben bestehen. Da nun Uebernoalla bisher zu keiner Gemeinde gehört habe, so gehöre es auf Grundlage des allegirten Gesetzes auch zu keinem Kreise und falle, einmal einer Gemeinde einverleibt, dem Kreise zu, welchem diese Gemeinde angehöre. Von einer willkürlichen Verletzung des genannten Gesetzes könne man also im vorliegenden Falle nicht sprechen.

II. betreffend Rongellen:

Der Große Rath habe sich überzeugt, daß die Gemeinde Rongellen nicht im Falle sei, länger die Aufgaben, welche einer politischen Gemeinde obliegen, zu erfüllen und werde sich daher der Große Rath veranlaßt sehen, in nächster Zeit eine Incorporation dieses nicht lebensfähigen Gemeinwesens in ein anderes auf dem Wege der Gesetzgebung vorzunehmen; unterdessen aber überlasse er es der Gemeinde Rongellen selbst, mit staatlicher Genehmigung sich durch Verbindung mit einer andern Gemeinde eine lebensfähige Existenz zu suchen. Sollte dies innert Jahresfrist nicht geschehen, so werden die Behörden die Frage berathen, ob nicht der Genehmigung des Volkes ein Gesetzesvorschlag unterbreitet werden solle, wonach Rongellen mit Thuzis oder irgend einer andern passenden Gemeinde zu verbinden sei. Hiezu sei der Große Rath nach Art. 3 der Kantonsverfassung kompetent.

F. Auch die Gemeinde Thuzis, welcher die Beschwerden vom Kleinen Rathe mitgetheilt worden, beantragte Verwerfung derselben und zwar im Wesentlichen gestützt auf die vom Kleinen Rathe angeführten Gründe.

G. In der Replik bestritten Recurrenten der Gemeinde Thuzis das Recht zur Intervention und suchten im Uebrigen, ohne im Wesentlichen etwas Neues vorzubringen, die Vernehmlassungen der Recursgegner zu widerlegen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da sämtliche Recurrenten ihre Beschwerden darauf stützen, daß durch den angefochtenen Beschluß des blindnerischen

Großen Rathes vom 18. Juni 1875 die Verfassung des Kantons Graubünden verletzt sei, so kann die Kompetenz des Bundesgerichtes zur Behandlung der Rekurse nicht bestritten werden. (Art. 59, Lemma 1 lit. a. des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1874.)

2. Nicht weniger unbegründet ist aber auch die, seitens der Rekurrenten erfolgte, Bestreitung des Rechtes der Gemeinde Thufis zur Intervention. Denn da der Hof Ueberrolla durch den angefochtenen Beschluß der Gemeinde Thufis zugetheilt worden ist, so hat letztere offenbar ein rechtliches Interesse daran, daß jener Beschluß aufrecht erhalten bleibe, und muß ihr daher auch gestattet werden, neben der eigentlichen Rekursbelegten ihre Rechte zu wahren und diejenigen Gründe, welcher ihrer Ansicht nach zur Abweisung des Rekurses führen müssen, selbstständig vorzubringen.

3. Was nun in der Hauptsache den Rekurs betreffend die Einverleibung des Hofes Ueberrolla zu der Gemeinde Thufis und die dießfalls zur Anwendung kommenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen betrifft, so bestimmt der Art. 3 der kantonischen Kantonsverfassung: „der Kanton zerfällt in politischer, „gerichtlicher und administrativer Beziehung in Bezirke, Kreise „und Gemeinden; das Nähere bestimmt das Gesetz.“ Und nach Art. 2 ibidem steht dem Volke das Recht zu, die vom Großen Rathe vorge schlagenen Verfassungsänderungen, Gesetze und Staatsverträge anzunehmen oder zu verwerfen. Es kann daher im Allgemeinen die Gebietseinteilung nur durch ein vom Volke angenommenes Gesetz geschehen und es ist denn auch ein solches Gesetz erlassen worden und am 1. April 1851 in Kraft getreten.

4. Nun ist aber im Jahre 1871 ein Spezialgesetz, betreffend Feststellung der politischen Gemeinden, angenommen worden, welches in Art. 4 Lemma 2 dem Großen Rathe die Befugniß einräumt, Höfe, die dormalen zu keiner politischen Gemeinde gehören, einer solchen zuzutheilen, und es beruht der angefochtene Beschluß wesentlich auf dieser Gesetzesbestimmung. Sofern dieselbe daher auf den vorliegenden Fall Anwendung finden konnte,

hat der Große Rath seine verfassungsmäßige Kompetenz nicht überschritten.

5. Gegen die Anwendbarkeit jenes Gesetzes wenden Rekurrenten ein, daß

a. Ueberrolla am 18. Juni 1875 nicht mehr ein vereinzelter Hof, sondern der Gemeinde Rongellen zugetheilt gewesen sei und

b. eine Zutheilung des Hofes Ueberrolla zu der Gemeinde Thufis auch eine Aenderung in der gesetzlichen Kreiseinteilung bewirke, eine solche aber nach Art. 2 und 3 der Verfassung nur durch ein Gesetz, d. h. durch das Volk, erfolgen könne.

Allein beide Einwendungen sind nicht stichhaltig.

6. ad 5a ist es zwar richtig, daß Ueberrolla, welches unbestritten bis dahin zu keiner Gemeinde gehörte, sich nach dem 30. Juni 1870 provisorisch zu Reischen und später, nach erfolgter Vereinigung dieser Gemeinde mit Zillis, zu der Gemeinde Rongellen geschlagen hat. Allein es ist die Inkorporation zu Rongellen von den Oberbehörden niemals anerkannt worden und daher nicht in Kraft erwachsen, so daß also Ueberrolla nach wie vor uneingetheiltes Gebiet blieb. Denn nicht nur besteht im Kanton Graubünden kein Gesetz, welches eine solche Vereinigung lediglich in den bloßen Willen der kontrahirenden Theile stellen würde, sondern es ergibt sich die Unerläßlichkeit der landeshoheitlichen Sanktion sowohl aus dem verfassungsmäßigen Obergewaltrechte des Großen Rathes (Art. 5 der Kantonsverfassung), als auch speziell aus den Bestimmungen des Gesetzes über Feststellung der politischen Gemeinden vom Jahre 1871, welches nur dem Großen Rathe das Recht einräumt, Höfe, die zu keiner politischen Gemeinde gehören, einer solchen zuzutheilen.

7. ad 5b ist es schon fraglich, ob Ueberrolla gesetzlich zum Kreise Schams zugetheilt gewesen und daher durch dessen Zutheilung an Thufis eine gesetzliche Veränderung der Kreiseinteilung bewirkt worden sei; denn das Gesetz vom 1. April 1851 erwähnt des Hofes Ueberrolla nirgends. Allein auch abgesehen hiervon und — in Uebereinstimmung mit dem

Großrathsbeschluss vom 27. Juni 1870 — angenommen, daß Ueberrolla nach dem historischen Rechte ursprünglich zur Landschaft Schams gehört habe, so würde die Zuthellung Ueberrollas zu der, einem andern, benachbarten Kreise angehörigen Gemeinde Thuzis gleichwohl keine Verfassungsverletzung involviren, gegen welche ein Einschreiten des Bundesgerichtes sich rechtfertigen würde. Denn da das Gesetz vom Jahre 1871 dem Großen Rathe schlechthin das Recht giebt, Höfe, die dormalen zu keiner politischen Gemeinde gehören, einer solchen zuzuthellen, ohne eine Beschränkung in dem Sinne beizufügen, daß die Inkorporation solcher Höfe ohne Genehmigung des Volkes nur an eine Gemeinde des gleichen Kreises erfolgen dürfe, so erscheint die Auslegung und Anwendung, welche der Große Rath jenem Gesetze gegeben hat, keineswegs als eine unzulässige und zwar um so weniger, als solche untergeordnete Aenderungen in den Grenzverhältnissen zweier Kreise durchaus kein allgemeines Interesse haben und es daher sehr leicht begreiflich ist, wenn das Volk des Kantons Graubünden dieselben in die Hände des Großen Rathes gelegt hat. Haben nun aber die Bundesbehörden in allen solchen Fällen, wo kantonale Verfassungsbestimmungen verschiedener Auslegung fähig waren, immer ein wesentliches Gewicht auf diejenige Interpretation gelegt, welche die oberste Behörde des Kantons selbst jenen Verfassungsbestimmungen gegeben hatte, und nur dann ihre Intervention eintreten lassen, wenn sich jene Auslegung als eine offenbar unrichtige herausstellte, so erscheint dieses Verfahren um so mehr gerechtfertigt, wo es sich nur um die Interpretation eines, allerdings mit der Kantonsverfassung zusammenhängenden, Gesetzes handelt.

Hiernach ist für das Bundesgericht kein Grund für Kassation des angefochtenen Beschlusses vorhanden.

8. Was den Rekurs der Gemeinde Rongellen anbelangt, so ist klar, scheint übrigens auch von den Beschwerdeführern anerkannt zu werden, daß dieselbe kein verfassungsmäßiges Recht auf die Fortdauer ihrer gesonderten Stellung besitzt, vielmehr jene Gemeinde gemäß Art. 2, 3 und 5 der Kantonsverfassung

jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung mit einer andern Gemeinde vereinigt werden kann. Nun hat aber der Große Rath keineswegs, wie die Rekurrenten behaupten, von sich aus die Vereinigung der Gemeinde Rongellen mit einem andern Gemeinwesen beschlossen, sondern derselben lediglich die freiwillige Vereinigung mit einer andern Gemeinde in der Meinung anheimgestellt, daß, wenn Rongellen diese Frist unbenutzt verstreichen lasse, der Große Rath sich vorbehalte, dem Volke einen Gesetzesvorschlag auf Vereinigung Rongellens mit einer andern Gemeinde vorzulegen und so diese Vereinigung auf verfassungsmäßigem Wege zu Stande zu bringen. Daß der Große Rath hierbei ganz in seiner Kompetenz gehandelt und keine Bestimmung der bündnerischen Kantonsverfassung verletzt hat, kann nicht bestritten werden und es scheint denn auch der Rekurs betreffend Rongellen, soweit in demselben eine Verfassungsverletzung behauptet wird, lediglich auf einer unrichtigen Auffassung über den Sinn und die Tragweite des Beschlusses vom 18. Juni 1875 zu beruhen. — Es liegt somit dormalen weder für die Gemeinde Rongellen noch für den Kreis Schams irgend ein Grund zur Beschwerde vor.

9. Die ungeziemende und für die bündnerischen Behörden verletzende Art, wie der Vertreter von Ueberrolla und Rongellen den Prozeß geführt hat, rechtfertigt es, diesen Rekurrenten eine Gerichtsgebühr aufzulegen (Art. 62 Lemma 2 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1874), wobei denselben jedoch das Rückgriffsrecht auf ihren Vertreter vorbehalten bleibt. —

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

1. Sämmtliche Beschwerden sind als unbegründet abgewiesen.

2. Der Gemeinde Rongellen und Ueberrolla ist eine Gerichtsgebühr von 100 Fr. auferlegt, für welche ihr jedoch das Rückgriffsrecht auf ihren Vertreter Jacob Löni zusteht.