

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

I. Uebergriff in das Gebiet
der gesetzgebenden Gewalt. — *Empiètement*
dans le domaine du pouvoir législatif.

27. Urtheil vom 12. März 1892 in Sachen
Arnold und Genossen.

A. Die Verfassung des Kantons Uri vom 6. Mai 1888 bestimmt in Art. 11: „Die Seen und Flüsse werden als Staatsgut erklärt, Privatrechte vorbehalten.“ Am 27. Oktober erließ der Landrath des Kantons Uri „in Ausführung des Art. 11 der Verfassung, auf Antrag des Regierungsrathes“, eine Verordnung betreffend Feststellung „des Staatseigenthums an Seen und Flüssen und Benutzung öffentlicher Gewässer.“ Diese Verordnung zählt in Art. 1 und 2 die Gewässer auf, welche als Seen und Flüsse im Sinne der Verfassung zu betrachten sind und normirt sodann eingehend die Benutzung der öffentlichen Gewässer. Nach Art. 3 ist jede besondere Benutzung öffentlicher Gewässer an eine Bewilligung zu knüpfen, dieselbe wird für den Bezug von Sand, Kies, Steinen und Eis, für die Anlage von Bad-, Schiff- und Waschlütten, für Tränken, gewöhnliche Triebwerke, Ableitungen, u. s. w. vom Regierungsrathe unter Ansetzung einer angemessenen Staatsgebühr ertheilt. Doch ist der Bezug von Steinen, Kies und Sand zum gewöhnlichen Privatgebrauche sowie für die Wahren, sowie das Tränken und Waschen unentgeltlich und

wird auch den Kantonsbürgern und gesetzlich Niedergelassenen die Gewinnung von Eis für den eigenen Bedarf in allen Seen und fließenden Gewässern, welche sich hiezu eignen, unentgeltlich gestattet (Art. 4). Die Konzession für Ableitung von Wasserkräften für Wasserwerke u. dgl., sowie die Verpachtung von Seen und Flußstrecken fällt in die Kompetenz des Landrathes (Art. 5). Alle Konzessionen und Bewilligungen müssen zeitlich begrenzt sein und dürfen 80 Jahre nicht überschreiten (Art. 6). Für jede konzessionirte Wasserkraft ist dem Staate ein jährlicher Zins von 50 Rp. = 3 Fr. pro Pferdekraft zu entrichten; diese Abgaben sind alle 10 Jahre einer Revision zu unterstellen (Art. 11). Bestehende Wasserrechte an öffentlichen Gewässern bleiben auf eine Konzessionsdauer von 80 Jahren gewährleistet und sind innert Jahresfrist mit den Vorschriften der Verordnung in Einklang zu bringen. Dieselben sind für die ersten 20 Jahre mit dem Minimum der Gebühr zu belegen (Art. 15). Allfällige Privatrechte an denjenigen Seen und Flüssen, welche in dieser Verordnung aufgezählt sind, müssen innert 3 Monaten beim Regierungsrathe angemeldet und gerichtlich geltend gemacht werden (Art. 16, Abs. 1). Den Gemeinden bleibt überlassen, die Bestimmungen festzustellen, unter welchen sie die Benutzung der ihnen gehörigen Gewässer, insbesondere auch der sogenannten Dorfbäche gewähren wollen, unter Vorbehalt allfälliger Privatrechte an denselben.

B. Gegen diese Verordnung ergriffen Martin Arnold in Bürglen und Genossen den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht, mit dem Antrage: Es sei die vom Landrath des Kantons Uri den 27. Oktober 1891 erlassene Verordnung betreffend Feststellung des Staatseigenthums an Seen und Flüssen und Benutzung öffentlicher Gewässer als verfassungswidrig und daher als ungültig und aufgehoben zu erklären. Sie führen aus:

1. Nach Art. 52 litt. b der urnerschen Kantonsverfassung stehe der Erlaß aller Gesetze der Landsgemeinde zu, während der Landrath nach Art. 59 ibidem nur zum Erlasse von Verordnungen und Vollziehungsverordnungen kompetent sei. Nun qualifizire sich die angefochtene Verordnung in That und Wahrheit nicht als bloße Verordnung, sondern als ein wichtiger gesetzgeberischer Akt,

wie sich aus ihrem Inhalte ohne weiteres ergebe. Der Landrath sei daher zu deren Erlaß verfassungsmäßig nicht befugt gewesen. Zum Ueberflusse definire Art. 53 der ernerischen Verfassung, was als Gesetz zu betrachten sei; diesem Artikel gegenüber könne nicht ernstlich behauptet werden, die angefochtene Verordnung sei kein Gesetz.

2. Die Verordnung verlege auch die Art. 10 und 11 der Kantonsverfassung. Art. 11 behalte Privatrechte an Seen und Flüssen ausdrücklich vor und Art. 10 gewährleiste die Unverletzlichkeit des Eigenthums. Mit diesen Gewährleistungen stehe es im Widerspruch, wenn der Landrath seine Verordnungen auch auf schon bestehende Wasserrechte ausdehne, dieselben mit einer Abgabe an den Staat belaste und einer zeitlichen Beschränkung unterwerfe, ja sogar die Forderung aufstelle, daß Inhaber von Privatrechten dieselben bei Strafe des Rechtsverlustes beim Regierungsrathe anzumelden und gerichtlich geltend zu machen haben.

3. Die Rekurrenten besitzen Privatrechte an öffentlichen Gewässern des Kantons Uri, wofür sie eventuell den Beweis anerbieten. Uebrigens richte sich ihre Beschwerde gegen eine gesetzgeberische Verfügung, gegen welche jedem einzelnen Bürger ohne Rücksicht darauf, ob er Privatrechte an öffentlichen Gewässern besitze oder nicht, das Beschwerderecht wegen Verfassungswidrigkeit zustehe.

C. In seiner Vernehmlassung auf diese Beschwerde bemerkt der Regierungsrath des Kantons Uri:

1. Art. 53 der Kantonsverfassung stelle fest, daß als Gesetz diejenigen Erlasse aufzufassen seien, welche allgemein verbindlich seien und solche Rechte und Pflichten normiren, welche die Gesamtheit oder einen erheblichen Bruchtheil des Volkes berühren. Vorbehalten bleiben die in der Verfassung selbst gemachten Ausnahmen. Diese Bestimmung sei für die Entscheidung darüber maßgebend, was im Kanton Uri als Gesetz aufzufassen sei. Im Zweifelsfalle überwiege stets das Recht des Volkes dasjenige der Behörden; im vorliegenden Falle aber habe im Landrathe entschieden die Meinung obgewaltet, daß der Erlaß in seinen Kompetenzkreis gehöre. Die Verordnung zerfalle in zwei Theile: in die Aufzählung der kantonalen Gewässer einerseits und in die

Feststellung der Bedingungen der Benutzung dieser Gewässer andererseits. Der erste Theil sei einfach als Auslegung des Art. 11 der Kantonsverfassung aufzufassen. Diese Auslegung stehe aber nach Art. 59 litt. c der Verfassung dem Landrathe zu, welcher überhaupt nach altem ernerischem Rechte der authentische Ausleger aller Landsgemeindebeschlüsse, somit auch der Verfassung sei. Der zweite Theil der Verordnung beziehe sich wesentlich auf die Gebühren, welche für die Benutzung öffentlicher Gewässer zu entrichten seien. Nach Art. 59 litt. c der Kantonsverfassung sei aber der Landrath befugt, nicht nur die Gebühren festzustellen, welche dem Staate zu entrichten seien, sondern auch die Vorschriften aufzustellen, welche mit denselben in Verbindung gebracht werden müssen. Die hauptsächlichsten Bestimmungen der Verordnung beziehen sich hierauf und enthalten im Grunde genommen nichts anderes, als was bisher von Fall zu Fall in den stets vom Landrathe erteilten KonzeSSIONen niedergelegt worden sei. Die Behauptung, daß der Landrath seine verfassungsmäßigen Kompetenzen überschritten habe, sei also unbegründet. Uebrigens wäre den Rekurrenten nach der ernerischen Verfassung ein viel leichteres Mittel zu Gebote gestanden, die angefochtene Verordnung vor das Forum der gesetzgebenden Behörde des Kantons Uri, der Landsgemeinde zu bringen, als der staatsrechtliche Rekurs an das Bundesgericht. Nach Art. 26 der Kantonsverfassung nämlich stehe 20 stimmfähigen Einwohnern das Recht zu, alle landrathlichen Verordnungen vor die Landsgemeinde zu ziehen. Dieser Instanzenzug wäre im vorliegenden Falle wohl der richtige gewesen und zweifellos wäre auch die Landsgemeinde der kompetenteste Richter darüber, ob der Landrath seine Befugnisse überschritten habe oder nicht.

2. Ebensowenig sei die verfassungsmäßige Eigenthumsgarantie oder Art. 11 der Kantonsverfassung verletzt. Wenn allerdings der Landrath die Seen und Flüsse aufgezählt und als unbedingtes Staatsgut erklärt hätte, so wäre der verfassungsmäßige Vorbehalt der Privatrechte mißachtet. Allein dies sei nicht geschehen; es sei vielmehr den Ansprechern von Privatrechten an öffentlichen Gewässern Gelegenheit gegeben, ihre Rechte geltend zu machen und zur richterlichen Anerkennung zu bringen. Die bloße Behaup-

tung eines Privatrechts genüge nicht; es müsse dessen Bestand dargethan werden. Der Staat spreche die öffentlichen Gewässer als sein freies Eigenthum an. Wer an denselben ein privates Recht zu haben glaube, möge dasselbe innert der gesetzlichen Frist geltend machen. Durch Ansetzung einer solchen Frist strebe die Verordnung an, allfällige Eigenthumsansprüche Dritter klar zu stellen und jedem sein Recht werden zu lassen. Der Staat gehe dabei in gleicher Weise vor, wie ein anderer Eigenthümer, welcher allfällige Servituten, die auf seinem Eigenthum haften, ausmitteln wolle und dafür einen Termin ansetze. Uebrigens sei der Regierungsrath überzeugt, daß keiner der Rekurrenten ein Privatrecht an den kantonalen Gewässern besitze. Wasserrechte an solchen Gewässern mögen einzelnen von ihnen zustehen. Diese seien aber öffentlich-rechtlicher Natur. Die Verordnung hebe zudem auch die bestehenden Wasserrechte nicht auf, sondern wolle dieselben bloß näher normiren und zeitlich begrenzen, was durchaus im öffentlichen Interesse liege und ein Gebot vorsorglicher Staatsverwaltung sei.

3. Einzelne der Rekurrenten (Müesli in Altorf, Bauhofer in Schattdorf, Baumann in Altorf, J. J. Arnold-Gisler in Bürglen, Josef Imfanger in Altorf und Martin Arnold in Spiringen) werden von der landrätlichen Verordnung absolut nicht betroffen, da ihre Wasserwerksanlagen an Gemeindegewässern liegen, auf welche die Verordnung sich nicht beziehe.!

Es werde daher auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Soweit die Beschwerde darauf begründet wird, die angefochtene Verordnung enthalte einen verfassungswidrigen Eingriff des Landrathes in das Gesetzgebungsrecht der Landsgemeinde, sind die sämmtlichen Rekurrenten zur Beschwerde legitimirt. Denn zur Beschwerde über behauptete Eingriffe in das verfassungsmäßige Recht des Volkes zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist jeder einzelne Bürger berechtigt (s. Entscheidung des Bundesgerichtes, Amtliche Sammlung XVI, S. 52 Erw. 2). Soweit dagegen der Rekurs eine Verletzung der in Art. 10 der Kantonsverfassung niedergelegten Gewährleistung der Unverletzlichkeit des Eigenthums oder des in Art. 11 ibidem ausgesprochenen Vorbehaltes von Privat-

rechten an Seen und Flüssen behauptet, sind nur diejenigen Rekurrenten zur Beschwerde legitimirt, welche ein Privatrecht an Gewässern beanspruchen, welche durch die angefochtene Verordnung betroffen werden, nicht dagegen diejenigen, deren Wasserwerke an Dorfbächen liegen, welche durch die angefochtene Verordnung gar nicht berührt werden. Denn es ist klar, daß ein Eingriff in Privatrechte nur gegenüber den erstern, nicht dagegen gegenüber den letztern in Frage kommen kann. Da indeß unbestrittenermaßen ein Theil der Rekurrenten Wasserwerke an öffentlichen (kantonalen) Gewässern besitzt und für dieselben private Wassernutzungsrechte beansprucht, so muß die Beschwerde mit Rücksicht auf diese Rekurrenten auch bezüglich des zweiten Beschwerdepunktes materiell geprüft werden.

2. Die urtherische Kantonsverfassung kennt ein Beschwerderecht an die Landsgemeinde gegen verfassungswidrige Schlußnahmen des Landrathes nicht. Allerdings bestimmt Art. 26 derselben, daß jedem stimmberechtigten Einwohner oder einer Mehrzahl derselben das Recht zustehen, Anträge zu Handen der Landsgemeinde zu stellen und daß auf Begehren von 20 stimmberechtigten Einwohnern der Landsgemeinde alle landrätlichen Verordnungen, Beschlüsse und Erlasse allgemeiner Natur vorzulegen seien. Allein damit ist nicht ein Beschwerderecht des Einzelnen gegen verfassungswidrige Verfügungen des Landrathes statuiert, sondern sind vielmehr politische Volksrechte geordnet: das Recht der Initiative einerseits, des Referendums gegen landrätliche Verordnungen andererseits. Dies folgt schon daraus, daß die fraglichen Befugnisse nicht jedem der sich durch eine landrätliche Schlußnahme in verfassungsmäßigen Rechten verletzt glaubt, zustehen, sondern nur stimmberechtigten Einwohnern. Die Landsgemeinde hat, wenn die Vorlage landrätlicher Schlußnahmen an sie von der geforderten Zahl von Stimmberechtigten verlangt worden ist, nicht als Richter über die Verfassungsmäßigkeit dieser Schlußnahmen, speziell die verfassungsmäßige Kompetenz des Landrathes zu entscheiden, sondern als souveräner, gesetzgebender Körper, über deren Annahme oder Ablehnung abzustimmen. Da danach die Landsgemeinde nicht oberste kantonale Beschwerdeinstanz für Rekurse wegen Verfassungsverletzung ist, so ist von einer Verweisung der Sache an dieselbe Umgang zu nehmen.

3. Bei Beurtheilung der Frage, ob die angefochtene Verordnung einen Eingriff in die gesetzgeberischen Befugnisse der Landsgemeinde involvire, ist selbstverständlich von dem Gesetzesbegriffe des ernerischen Verfassungsrechtes auszugehen. Nach Art. 48 der ernerischen Kantonsverfassung ist nun die Landsgemeinde die „souveraine und gesetzgebende“ Behörde; ihr steht nach Art. 52 ibidem der Erlaß aller Gesetze zu. Der Landrath ist nach Art. 54 ibidem die „stellvertretend gesetzgebende und die oberste Verwaltungsbehörde.“ Es steht ihm nach Art. 59 litt. c und e die „Auslegung der Landsgemeindebeschlüsse“ und der Erlaß von Verordnungen und der Vollziehungsverordnungen zu den Bundes- und kantonalen Gesetzen zu. Nach Art. 53 sind als Gesetze im Sinne des Art. 52 litt. b diejenigen Vorschriften zu verstehen, welche allgemein verbindlich sind und solche Rechte oder Pflichten feststellen, welche die Gesamtheit oder einen erheblichen Bruchtheil des Volkes berühren, vorbehältlich der von der Verfassung selbst gemachten Ausnahmen. Zu letztern gehört, daß nach Art. 59 litt. f der Kantonsverfassung der Erlaß der Straf-, Civilprozeß-, Hypothekar- und Fallimentsordnung dem Landrathe zusteht, also im Verordnungs- nicht im Gesetzgebungswege erfolgt. Fragt sich, ob danach die angefochtene Verordnung Rechtsvorschriften enthalte, welche nach ernerischem Verfassungsrechte in Gesetzesform erlassen werden müssen, so ist zu bemerken: Insofern als die Verordnung bestimmt, welche Gewässer als Seen oder Flüsse im Sinne des Art. 11 K.-V. zu betrachten seien, erscheint dieselbe als bloße Ausführungsverordnung zu der erwähnten Verfassungsbestimmung, welche deren Sinn und Tragweite feststellt. Im Uebrigen dagegen, insofern die Verordnung Entstehung, Wirkung und Untergang der Wassernutzungsrechte an öffentlichen Gewässern regelt, qualifizirt sie sich nicht als bloße Ausführungsverordnung, sondern enthält selbständige, allgemein verbindliche Rechtsvorschriften. Denn allgemein verbindlich im Sinne des Art. 53 der ernerischen Kantonsverfassung sind offenbar diejenigen Vorschriften, welche nicht nur einen oder mehrere individuell bestimmte Thatbestände regeln und daher nur einzelne individuell bestimmte Personen betreffen, sondern unter den gleichen Voraussetzungen, bei Zutreffen ihres allgemein bestimmten Thatbestandes,

Jedermann verbinden. Allein nach der ernerischen Verfassung bedürfen nun eben nicht alle allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften der Aufstellung in Gesetzesform, sondern nur diejenigen, welche Rechte und Pflichten feststellen, welche die Gesamtheit oder einen erheblichen Bruchtheil des Volkes berühren. Allgemein verbindliche Rechtsvorschriften, bei welchen dies nicht zutrifft, bedürfen also der Gesetzesform nicht, sondern können im Verordnungswege aufgestellt werden. Zweifelhaft ist nun allerdings, welches die Bedeutung der gedachten Voraussetzung der Nothwendigkeit der Gesetzesform ist, ob dieselbe das räumliche Geltungsgebiet der Rechtsnorm im Auge hat, also die Gesetzesform nicht fordert für Rechtsvorschriften, welche nur für einen (nicht erheblichen) Theil des Kantonsgebietes (eine oder mehrere einzelne Gemeinden u. s. w.) erlassen werden, oder aber ob sie darauf abstellt, ob die thatfächlichen Voraussetzungen der Rechtsnorm bei einem erheblichen Theile des Volkes zutreffen oder nicht. Der Wortlaut der Verfassung spricht nicht für die erstere Auffassung; im Gegentheil erscheint diese nach dem Wortlaute der Verfassung wohl als ausgeschlossen. Denn wenn zwischen kantonalen und bloß lokalen Rechtsnormen hätte unterschieden werden wollen, so wäre dies wohl unzweideutig ausgesprochen worden; es wäre alsdann nicht von Rechtsvorschriften gesprochen worden, die Rechte oder Pflichten aufstellen, welche das gesammte Volk oder einen erheblichen Bruchtheil desselben berühren, sondern von Normen, welche für das gesammte Kantonsgebiet oder einen erheblichen Theil desselben gelten. Es wird demnach die Verfassung dahin verstanden werden müssen, daß als Gesetze im Sinne des ernerischen Verfassungsrechtes nur diejenigen allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften zu behandeln sind, deren thatfächliche Voraussetzungen bei der Gesamtheit oder einem erheblichen Theile des Volkes zutreffen. Zu verkennen ist allerdings nicht, daß damit die Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung an ein sehr schwankendes, der verschiedensten Auffassung im Einzelfalle fähiges, Kriterium geknüpft wird. Allein die Auslegung des Art. 53 der ernerischen Kantonsverfassung führt eben zu dieser Auffassung und es ist übrigens dieselbe für das ernerische Verfassungsrecht um deßwillen weniger bedenklich, weil nach Art. 26 der Kantonsverfassung den Bürgern leicht gemacht

ist, die Vorlage von Verordnungen des Landrathes an die Landsgemeinde zu bewirken. Es sind denn auch sonst, wie Art. 59 Litt. f der Kantonsverfassung zeigt, nach ernerischem Rechte der Regelung im Wege landrätthlicher Verordnungen Materien zugewiesen, deren Ordnung andernwärts durchgängig der Gesetzgebung vorbehalten ist. Nun haben die Rekurrenten in keiner Weise unterzogen, darzutun, daß die angefochtene Verordnung Rechtsätze enthalte, deren thatsächliche Voraussetzungen bei einem erheblichen Theile des Volkes zutreffen und es kann dies nicht ohne weiteres als festgestellt gelten. Vielmehr dürfte klar sein, daß diejenigen, welche besondere Wassernutzungsrechte an öffentlichen Gewässern für den Betrieb von Wasserwerken u. s. w. besitzen, jedenfalls nur einen kleinen Bruchtheil der ernerischen Bevölkerung bilden und daß auch die sonstige gebührenpflichtige Benutzung der öffentlichen Gewässer nur einen kleinen Theil der Bevölkerung interessirt. Die Regelung des Gemeingebrauches öffentlicher, im Staats Eigenthum stehender Gewässer mit Bezug auf die Wegnahme von Kies, Steinen, Sand u. s. w. dagegen steht dem Staate eben als Ausfluß seines Eigenthums zu und kann daher aus diesem Gesichtspunkte im Verordnungswege erfolgen. (S. Entscheidungen, Amtliche Sammlung XIV, S. 432 Erw. 3.)

4. Es ist danach nicht dargethan, daß der Landrath durch den Erlaß seiner angefochtenen Verordnung seine verfassungsmäßigen Befugnisse überschritten habe. Ebenso wenig liegt eine Verletzung der verfassungsmäßigen Eigenthumsgarantie vor. Denn: Die Gesetzgebungen beantworten bekanntlich die Frage, ob besondere Wassernutzungsrechte an öffentlichen Gewässern dem Privat- oder dem öffentlichen Rechte angehören, verschieden. Aus der angefochtenen Verordnung geht nun hervor, daß der Staat den Bestand privatrechtlicher Wassernutzungsrechte an den für öffentlich erklärten Gewässern bestreitet und den betreffenden Wasserrechten nur den Charakter öffentlich-rechtlicher Befugnisse beimißt. Allein dieselbe behält denjenigen, welche privatrechtliche Wassernutzungsrechte behaupten, den Rechtsweg vor, um ihr behauptetes Privatrecht richterlich feststellen zu lassen. Werden behauptete private Wassernutzungsrechte vom Richter als bestehend anerkannt, so anerkennt, wie die Vernehmlassungsschrift des Regierungsrathes bestätigt, der

Staat auch nach Erlaß der Verordnung deren Fortbestand in dem vom Richter festgestellten Umfange, so daß dieselben den zeitlichen, durch die Verordnung eingeführten Beschränkungen und dem Wasserzins nicht unterstehen. Die angefochtene Verordnung hebt also nicht wohlervorbene Privatrechte ohne Entschädigung auf, sondern sie spricht nur aus, daß der Staat den Bestand solcher Privatrechte bestreitet und von den Ansprechern deren Nachweis verlangt. Hierin, in dieser bloßen Bestreitung des Bestandes eines Privatrechts unter Offenhaltung des Rechtsweges, liegt eine Verletzung der verfassungsmäßigen Eigenthumsgarantie offenbar nicht. Speziell enthält auch die Präklusivklausel des Art. 16 der Verordnung keine Verfassungsverletzung. Dieselbe statuirt lediglich eine Regel des objektiven Rechts, einen Erlösungsgrund subjektiver Privatrechte, zu dessen Aufstellung der Landrath nach dem oben Ausgeführten kompetent war.

5. Ist danach die Beschwerde als unbegründet abzuweisen, so ist dagegen selbstverständlich, daß den Rekurrenten unbenommen bleibt, von dem nach Art. 26 Absatz 2 der Kantonsverfassung den Bürgern eingeräumten Rechte Gebrauch zu machen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen als unbegründet abgewiesen.

28. Urtheil vom 22. April 1892 in Sachen Lerch.

A. Rudolf Lerch, Handelsmann, in Kirchberg, hat im Jahre 1890 unter zwei Malen von der chemischen Fabrik Schweizerhall in Basel 15000 Kilos Düngsalz bezogen und zum Theil an Bauern der Gegend weiter verkauft. Letztere verwendeten die Waare als Düngsalz; vereinzelt Versuche, das Salz zur Viehfütterung zu gebrauchen, wurden bald aufgegeben, da dasselbe sich zu dieser Verwendung nicht eignete. Lerch wurde wegen Uebertretung der das Salzmonopol betreffenden kantonalen Gesetzesvorschriften in Strafuntersuchung gezogen; er wendete ein, das Salzmonopol be-