

Il est ainsi démontré que l'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg, du 13 août 1897, empiète sur les attributions des autorités judiciaires et viole par là le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs inscrit à l'art. 31 de la Constitution fribourgeoise, de même que l'art. 7 de la même constitution, à teneur duquel aucune peine ne peut être infligée que par une autorité compétente.

4. — Le recours apparaissant comme fondé au regard des deux dispositions constitutionnelles précitées, il est inutile d'examiner les autres moyens invoqués par le recourant.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral  
prononce :

Le recours est déclaré fondé et l'arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg, du 13 août 1897, est annulé.

209. Urteil vom 16. Dezember 1897  
in Sachen Bassalli.

A. Am 20. Juni 1897 hat das Bündner Volk einen ihm vom Großen Räte einhellig empfohlenen Gesetzesentwurf betreffend Beteiligung des Kantons am Ausbau des bündnerischen Schmalspurbahnnetzes mit 9362 gegen 2578 Stimmen angenommen, und gestützt hierauf wurde das Gesetz am 1. Juli 1897 auf diesen Tag vom Regierungsrat als in Kraft getreten erklärt. Danach sicherte der Kanton für die neu zu erstellenden Bahnen — zunächst waren die Linien Reichenau- bzw. Bonaduz-Planz und Thufis-Oberengadin in Aussicht genommen — unter gewissen Bedingungen eine erhebliche Beteiligung durch Übernahme von Aktien zu, wobei angenommen wurde, daß die bereits bestehende und im Besitz eines Schmalspurnetzes befindliche Gesellschaft der rhätischen Bahnen, in der sich der Staat gleichzeitig durch Erwerbung fast sämtlicher Aktien das Übergewicht verschaffte, die neuen Linien bauen und betreiben werde. Das Gesetz zog auch die betei-

ligten Gemeinden, abgesehen davon, daß die Beteiligung des Staates von einer Aktienübernahme der an der betreffenden Linie interessierten Gemeinden und Privaten in bestimmtem Betrage abhängig gemacht war, direkt zu dem Unternehmen heran, indem es in § 6 festsetzte: „Die Gemeinden, deren Territorium zum Bau „dieses vom Kanton durch Aktienbeteiligung unterstützten Schmalspurbahnnetzes berührt werden muß, sind gehalten, den zu diesem Zweck in Anspruch zu nehmenden Gemeindegeldern, sowie das „auf solchem befindliche Material an Steinen, Kies und Sand, „an die Bahnunternehmung unentgeltlich abzutreten.“ Andererseits wurde in § 9 den rhätischen Bahnen auf den Zeitpunkt der Inangriffnahme neuer Linien „kommunale und kantonale Steuerfreiheit“ zugesichert, „und zwar sowohl in Hinsicht auf das Vermögen wie den Erwerb“.

B. Gegen diese beiden Bestimmungen erhob Dr. August Bassalli in Vicosoprano mit Eingabe vom 8. Juli 1897 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Er machte geltend: Der angefochtene § 6 befinde sich im Widerspruch mit dem in der Bundes- und der Kantonsverfassung aufgestellten Prinzip, daß niemand zur unentgeltlichen Abtretung seines Eigentums an einen Dritten gezwungen werden könne, ein Prinzip, das ebenso für das Gemeindegeld, wie für das private Eigentum gelte. Durch Art. 40 der Bündner Verfassung in Verbindung mit Art. 16 litt. c. des bündnerischen Niederlassungsgesetzes stehe überdies die Verfügung über das Gemeindegeld ausschließlich den Bürgergemeinden zu, während über das in Frage stehende Gesetz die politischen Gemeinden abgestimmt hätten; und zwar habe eine ganze heterogene Mehrheit, die Mehrheit der gesamten politischen Gemeinden des Kantons, abgestimmt, durch deren Beschlüsse die einzelnen Bürgergemeinden, denen die Verfügung über das Gemeindegeld einzig zustehe, nicht gebunden seien. § 9 des Gesetzes stoße gegen den in Art. 40 der Kantonsverfassung aufgestellten Grundsatz der Souveränität der Gemeinden, kraft deren diese alle auf ihrem Territorium befindlichen Vermögensgegenstände — mit einziger Ausnahme des nach der Verfassung selbst von den Gemeindesteuern befreiten Staatsgutes — zur Steuer heranziehen könnten. Das Gesetz wolle danach eine Verfassungsbestimmung abschaffen, was

nicht angehe. Zum Schlusse wird bemerkt, da die verfassungswidrigen §§ 6 und 9 des Gesetzes interpretierende Bestandteile desselben seien, so erscheine dieses selbst als verfassungswidrig; und es geht demgemäß der Beschwerdeantrag dahin, daß dasselbe in seiner Gesamtheit aufzuheben sei.

C. Im Auftrage des Kleinen Rates des Kantons Graubünden reichte Rechtsanwalt Dr. A. Planta in Reichenau unterm 9. November eine Vernehmlassung auf den Rekurs des Dr. Bassali ein, worin auf kostenfällige Abweisung desselben geschlossen wurde. Nach einigen Bemerkungen über die Entstehungsgeschichte und den Zweck des Gesetzes, sowie über die Bedeutung und Tendenz des Rekurses von diesem Gesichtspunkte aus, wird zunächst die Einrede der mangelnden Legitimation des Dr. Bassali zur Beschwerde erhoben und damit begründet, daß sich derselbe keineswegs über die Verletzung eines ihm gewährleisteten Individualrechts beschwere, wegen welcher gemäß Art. 175 Ziffer 3 D.-G. und der bundesgerichtlichen Praxis (Amtl. Samml., Bd. IV, S. 3; XVI, S. 323; XVII, S. 49; XVIII, S. 180) einzig ein staatsrechtlicher Rekurs zulässig wäre. Rekurrent bezeichne vielmehr überall nur Rechte der Gemeinden — das Gemeindeeigentum, das den Bürgergemeinden ausschließlich zustehende Recht der Abtretung von Gemeindeeigentum und das Steuerhoheitsrecht der Gemeinden — als verletzt, Rechte, an welchen er persönlich in keiner Weise beteiligt sei und deren Wahrung einzig ihren Trägern zustehe. In der Sache selbst wird ausgeführt: Nach bündnerischem Staatsrechte bestehe zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht hinsichtlich der Entstehung kein Unterschied. Die Annahme eines Gesetzes führe deshalb implicite auch die dadurch bedingte Änderung der Verfassung herbei. Und das Erfordernis, daß Verfassungsänderungen der Genehmigung der Bundesbehörden bedürften, übe auf die Gültigkeit des kantonalen Verfassungsrechts keinen entscheidenden Einfluß aus. Zudem stünden die angefochtenen Bestimmungen des Eisenbahngesetzes nicht nur nicht im Widerspruch zu irgend einer Bestimmung der Bündner Verfassung, sondern entsprächen vielmehr altem bündnerischem Rechte. Diesbezüglich sei in erster Linie daran zu erinnern, daß das bündnerische Recht im vorliegenden Falle durch den Großen Rat und das Volksvotum eine

Auslegung erfahren habe, von der das Bundesgericht nach konstanter Praxis ohne Not nicht abgehen werde. Eventuell wird den einzelnen Beschwerdepunkten gegenüber vorgebracht: Was die behauptete Verletzung des Eigentums betreffe, so könne es sich, da die Bundesverfassung keine diesbezügliche Bestimmung enthalte, nur darum handeln, ob Art. 9 der Bündner Verfassung verletzt sei. Erstlich beziehe sich nun aber die hier ausgesprochene Garantie des Eigentums nur auf das Eigentum von Privaten und nicht auch auf das hinsichtlich der Zweckbestimmung und der Verwaltung öffentlich-rechtlichen Normen unterworfenen Eigentum öffentlich-rechtlicher Korporationen; über dieses sei schon mehrfach staatsgesetzlich in ähnlicher Weise verfügt worden. Sodann aber sei das Eigentum nur unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen gewährleistet; durch Gesetz könnten also Ausnahmen statuiert werden, und es befinde sich deshalb das Eisenbahngesetz völlig innert dem Rahmen jenes Verfassungsrechts. Geradezu unbegreiflich sei die Berufung des Rekurrenten auf die angeblichen Prärogativen der Bürgergemeinden. Durch das vorletzte Alinea des Art. 40 der Kantonsverfassung würden den Bürgergemeinden keinerlei ausschließliche Befugnisse garantiert, sondern es habe jene Stelle lediglich den Zweck, einem Gesetze zu rufen, durch das erst gewisse Befugnisse ausgeschieden und in die alleinige Kompetenz der Bürgergemeinden gelegt werden sollen. Wenn sich dann Rekurrent auch auf das bündnerische Niederlassungsgesetz berufe, so habe dies deshalb keinen Sinn, weil das Bundesgericht nicht zuständig sei, Fragen der Auslegung und Anwendung kantonaler Gesetze zu beurteilen. Übrigens regle das fragliche Gesetz nur die Stimmberechtigung der Niedergelassenen in Gemeindeangelegenheiten; von einer Bürgergemeinde sei darin keine Rede. Das weitere Argument, daß das Gesetz durch die Mehrheit der politischen Gemeinden des Kantons beschlossen worden sei, während für die Frage der Bodenabtretung nur der Wille der Mehrheit der betreffenden Bürger maßgebend sein könne, leide vorab an dem schon ausgeführten Mangel, daß überhaupt keine Verfassungsbestimmung den Bürgern jenes ausschließliche Recht der Verfügung über Gemeindeeigentum verleihe, und fuße überdies auf der grundverkehrten Auffassung, daß die Mehrheit der Annehmenden durch die Mehrheit

der annehmenden Gemeinden gebildet werde, während es auf den Ausdruck des Willens des Souveräns, des Volkes als eines Ganzen, ankomme, neben dem es einer Rundgebung der einzelnen Bürgergemeinden nicht mehr bedurft habe. Wenn ferner auch § 9 des Eisenbahngesetzes, als mit Art. 40 der Kantonsverfassung in Widerspruch stehend, angefochten werde, so sei darauf hinzuweisen, daß in dieser Verfassungsbestimmung kein Wort davon stehe, daß den Gemeinden das uneingeschränkte Recht der Besteuerung allen Vermögens und allen Vermögensarten gewährleistet werde. Das Besteuerungsrecht der Gemeinden sei naturgemäß beschränkt durch die Steuerhoheit des Kantons und durch die höheren Interessen der allgemeinen Wohlfahrt. Es gehöre zu den selbstverständlichen Rechten der Oberbehörden, die Gemeinden, d. h. die Unterorgane des staatlichen Gemeinwesens, in der Art und Weise der Geltendmachung ihrer Verwaltungsrechte zu beaufsichtigen und zu beeinflussen. Und wenn auch in der Verfassung schon eine Ausnahme statuiert, nämlich der Grundsatz der Steuerfreiheit des Kantons aufgestellt worden sei, so sei damit noch keineswegs gesagt, daß der Staat nicht das Recht habe, auf dem Gesetzgebungswege weitere Ausnahmen zu begründen. Es schreibe denn auch die Verfassung in Art. 40 selbst vor, das Recht der Gemeindeverwaltung solle beschränkt sein durch die Bundes- und Kantonsgesetze. Der Kanton sei somit jederzeit berechtigt, Gesetze zu erlassen, welche die im Prinzipie allerdings anerkannte Autonomie der Gemeinden im einzelnen Falle beschränke. Zudem führe nach Art. 35 der Verfassung der Kleine Rat die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung; er müsse daher doch auch berechtigt sein, bei der Beschaffung der nötigen Mittel ein Wort mitzusprechen. Schließlich sei darauf hinzuweisen, daß die Verfassungswidrigkeit der einen oder andern Bestimmung des Eisenbahngesetzes nicht gleichbedeutend sei mit der Verfassungswidrigkeit des ganzen und daß deshalb, falls der Rekurs als begründet erfunden werden sollte, doch nur die angefochtenen Bestimmungen aufzuheben wären.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da der Rekurrent behauptet, durch das in Frage stehende Gesetz in verfassungsmäßigen Rechten verletzt zu sein und da die

Formalien des Rekurses beobachtet sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Der Kleine Rat des Kantons Graubünden wendet nun aber in erster Linie ein, daß der Rekurrent keineswegs behaupte, in solchen Rechten verletzt zu sein, die ihm persönlich durch die Bundes- oder die Kantonsverfassung gewährleistet wären, und daß derselbe deshalb sachlich zur Beschwerde nicht legitimiert sei. Dieser Einwand muß, soweit der Rekurs gegen den § 6 des Eisenbahngesetzes gerichtet ist, geschützt werden. Das Recht zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlaß steht nicht schlechthin jedem Angehörigen des betreffenden Kantons zu, sondern nur denjenigen, die durch jenen Erlaß betroffen, deren rechtliche Interessen dadurch berührt werden. Je nach dem Inhalte desselben wird daher der Kreis der zur Anfechtung legitimierten Personen oder sonstigen Rechtssubjekte bald ein engerer, bald ein weiterer sein. Wenn die Bundesverfassung (in Art. 113 Ziffer 3) und das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (in Art. 175 Ziffer 3) als Beschwerdebegrund die Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger aufstellen, so muß darunter ein konkreter Eingriff in die rechtlich geschützte Interessensphäre derselben verstanden werden, und nur derjenige erscheint danach zur Beschwerde legitimiert, dessen verfassungsmäßig bestimmte Rechtsstellung durch den betreffenden Erlaß modifiziert werden will. Danach wird zwar allerdings, wie dies in Art. 178 Ziff. 2 D.-G. ausdrücklich vorgesehen ist, gegen allgemein verbindliche Verfügungen und Erlasse, d. h. gegen Änderungen der allgemeinen, objektiven Rechtsordnung, von jedermann der staatsrechtliche Rekurs ergriffen werden können, wenn dabei verfassungsmäßig gewährleistete Rechte der Bürger in Frage stehen. Wo es sich dagegen lediglich um die Regelung eines speziellen Rechtsverhältnisses handelt, um eine Anordnung, welche nicht gleichmäßig alle Bürger trifft oder treffen kann, sondern sich nur gegen eine bestimmte Person oder gegen einen engeren Kreis von Rechtssubjekten richtet, werden auch nur diese als in ihren Rechten verletzt und demgemäß zum staatsrechtlichen Rekurs legitimiert angesehen werden können. Nun bezweckt aber der angefochtene § 6 des bündnerischen Eisenbahngesetzes nicht eine Abänderung der für alle Bürger geltenden

allgemeinen objektiven Rechtsordnung, sondern es wird dadurch bloß ein spezielles Rechtsverhältnis gesetzgeberisch in besonderer Weise geregelt. Es wird dadurch nicht eine für jeden Bürger verbindliche Rechtsnorm, nach der er sein Thun und Lassen zu richten hätte, geschaffen, sondern es wird damit bloß eine Rechtsbeziehung zwischen den Gemeinden, die durch das zu erbauende Schmalspurbahnnetz berührt werden können, und der Unternehmung, die die betreffende Bahn erstellt, geordnet. Die Bestimmung greift nicht in die Rechte der einzelnen Bürger ein, sondern will nur die betreffenden Gemeinden binden, deren Eigentum für die zu erstellenden Bahnen in Anspruch genommen wird. Und da nun nicht etwa behauptet wird, daß der Rekurrent Miteigentümer an dem in Anspruch genommenen Gemeindegut, oder daß er Bevollmächtigter einer der betroffenen Gemeinden sei, so kann ihm das Recht zur Beschwerdeführung, soweit sich der Rekurs gegen § 6 des Gesetzes richtet, nicht zuerkannt werden (vergl. hiezu die Botschaft des Bundesrates zum neuen Organisationsgesetz, S. 105, und den bundesgerichtlichen Entscheid in Sachen Speiser und Konjorten, Amtl. Samml., Bd. XI, S. 318, Erw. 1).

3. Dagegen ist allerdings der Einwand mangelnder Legitimation zur Beschwerde nach dem Gesagten nicht begründet, soweit durch dieselbe § 9 des Eisenbahngesetzes angefochten wird. Denn hier handelt es sich freilich um eine die allgemeine Rechtsordnung beschlagende Norm, um einen Grundsatz des Steuerrechts, an dessen richtiger Durchführung in der Regel jeder Bürger, der Steuern zahlt oder zu zahlen in die Lage kommen kann, ein Interesse und auf dessen verfassungsmäßige Gestaltung er demzufolge auch einen auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses geltend zu machenden Anspruch hat. In diesem Punkte ist jedoch die Beschwerde sachlich unbegründet. Es hat der Rekurrent keine Bestimmung des bündnerischen Verfassungsrechts angeführt, nach der den Gemeinden in Gemeindesteuerangelegenheiten eine unbeschränkte Autonomie eingeräumt wäre. Ebensovienig ergeben sich für eine derartige Auffassung genügende Anhaltspunkte aus der Natur der Sache oder aus der Art und Weise, wie im übrigen die staatsrechtliche Stellung der Gemeinden dem Staate gegenüber in der Bündner Verfassung fixiert ist. Danach muß vielmehr gesagt werden, daß

die Autonomie der Gemeinden in Bezug auf den Erlass allgemeiner Verordnungen und in Bezug auf die Verwaltung in den staatlichen Gesetzen und in den den Staatsbehörden danach zustehenden Rechten ihre Grenze findet; wie dies mit Bezug auf die Gemeindeverwaltung im allgemeinen in Art. 40 Abs. 2 und 7 der Bündner Verfassung ausdrücklich anerkannt ist. Und so ist auch die Steuerhoheit der Gemeinden keineswegs ein von der Einwirkung der Staatsgewalt unabhängig gestelltes Recht, in dessen Ausübung dieselben nach der Verfassung durch staatsgesetzliche Anordnung nicht beschränkt werden dürften. Vielmehr sieht Art. 40 Abs. 5 der Verfassung ebenfalls ausdrücklich eine nähere Ordnung des Steuerwesens der Gemeinden durch die staatliche Gesetzgebung vor, die dann selbstverständlich auch neben dem in der Verfassung selbst aufgestellten, keineswegs exklusiv gefaßten Privileg der Steuerfreiheit des Staates noch andere Steuerprivilegien einräumen kann.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.