

ne pourrait donc pas être opposé à la recourante si elle croyait devoir saisir les tribunaux de cette contestation de droit civil.

Il reste ainsi uniquement à rechercher si c'est arbitrairement que le Conseil d'Etat a admis que la Commune est tenue de conclure, aux conditions fixées par le règlement, l'abonnement sollicité. Tel n'est pas le cas. S'il est vrai qu'aucun texte de loi n'impose formellement à la commune cette obligation, d'autre part le Conseil d'Etat était fondé à tenir compte de la situation spéciale et privilégiée qui est celle des Services industriels de la commune et à considérer que, bénéficiant d'un monopole de fait, ils doivent, comme contre-partie, fournir aux habitants de la localité l'électricité qui leur est nécessaire. Non seulement les dispositions invoquées des règlements communaux démontrent que la commune n'est pas dans la position d'un industriel ordinaire et qu'en vertu de sa qualité de corporation de droit public elle dispose de droits particuliers (entre autres celui d'assurer par des amendes l'observation de ses règlements), mais en outre il est conforme à la tendance actuelle — qui se manifeste notamment dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral — d'admettre qu'une commune qui entreprend la production et la distribution de l'électricité assume par-là un *service public* — ce qui implique des devoirs vis-à-vis de la communauté, en toute première ligne le devoir de permettre aux administrés de se procurer auprès d'elle l'électricité dont ils ont besoin et qu'elle est seule en mesure de leur fournir. La recourante objecte que si elle était obligée de faire droit à n'importe quelle demande d'abonnement elle devrait étendre son réseau d'une façon désastreuse pour ses finances et qu'elle ne saurait comment se procurer l'énergie nécessaire. Mais le Conseil d'Etat n'a évidemment pas entendu lui imposer une obligation disproportionnée à ses forces ; sa décision, dans le cas particulier, ne préjuge nullement celle qu'il pourrait être appelé à rendre le jour où la commune aurait des motifs sérieux de refuser un abon-

nement onéreux pour elle ; il s'est borné à constater qu'en l'espèce elle n'a aucune raison valable pour priver dame François des avantages du service public dont elle est chargée et cette manière de voir échappe complètement au grief d'arbitraire.

Cela étant, le recours doit être écarté — sans qu'il soit nécessaire de rechercher si *en principe* les communes peuvent invoquer la liberté du commerce et de l'industrie (contra, BURCKHARDT p. 253), car dans tous les cas il est évident que dans la mesure où elles assument un service public elles cessent d'être au bénéfice de cette garantie constitutionnelle.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté.

VII. GEMEINDEAUTONOMIE

AUTONOMIE COMMUNALE

27. Urteil vom 25. Mai 1916

i. S. Weber und Mitbeteiligte gegen Schaffhausen.

Legitimation stimmberechtigter Gemeindegossen als solcher zum staatsrechtlichen Rekurs wegen Verletzung der verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie; Rechtsverletzung und persönliches Interesse, dem kein formelles Recht entspricht. — Umfang der Gemeindeautonomie nach Schaffhauser Recht: Anwendungsfall des Art. 90 Abs. 3 KV.

A. — Die Verfassung des Kantons Schaffhausen (vom 24. März 1876) enthält folgende Bestimmungen :

Art. 90. « Die Gemeinden ordnen innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig.

» Hat sich eine Gemeinde als unfähig gezeigt, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen, so kann dieselbe durch Beschluss des Grossen Rates vorübergehend unter staatliche Verwaltung gestellt werden.

» Erstreckt sich diese Unfähigkeit nur auf einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung, so hat der Regierungsrat die erforderlichen Massnahmen zu treffen. »

» Art. 67. « Der Regierungsrat wacht über gesetzliche Verwaltung des Vermögens der Gemeinden und sorgt dafür, dass dasselbe ungeschmälert erhalten bleibt. . . .

» — Er genehmigt. . . die Voranschläge der Gemeinden. »

Diese Verfassungsgrundsätze finden sich auch im Gesetz über das Gemeinwesen vom 9. Juli 1892. Ferner schreibt dieses Gesetz vor :

Art. 23. « Der Gemeindeversammlung kommen folgende Obliegenheiten und Befugnisse zu :

e) » Die Festsetzung der jährlichen Voranschläge ;

g) » Die Bewilligung von Steuern. »

Art. 120. « Der Gemeinde ist alljährlich und rechtzeitig der von der Verwaltungsbehörde bzw. dem Gemeindeausschuss festzustellende und zu begutachtende Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben für das künftige Rechnungsjahr zur Behandlung und Genehmigung vorzulegen. — Der Rechnungsprüfungskommission kommt die Prüfung dieses Voranschlages zu. — Zeigt dieser Voranschlag einen Ausfall, so ist gleichzeitig ein Antrag über die Art seiner Deckung, insbesondere darüber vorzulegen, ob und in welchem Verhältnisse und auf welchen Zeitpunkt eine Steuer zu erheben sei. Hierüber hat die Gemeinde gleichzeitig Beschluss zu fassen. — Beschlüsse über Erhebung von Gemeindesteuern unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates. »

Art. 136. « Bei Erhebung von Gemeindesteuern kommen folgende Grundsätze in Anwendung :

a) » Die im jährlichen Budget aufzuführenden Ausgaben sollen durch die ordentlichen Einnahmen des gleichen Jahres gedeckt werden. Uebersteigen die Ausgaben des Voranschlages die Einnahmen desselben, so ist der Ausfall durch Steuern zu decken. »

B. — In der Gemeindeversammlung vom 12. März 1916 genehmigte die Einwohnergemeinde Schaffhausen den ihr gesetzgemäss unterbreiteten Voranschlag pro 1916, der ein Defizit von 934,458 Fr. vorsah, lehnte jedoch die ihr von den Behörden mit Rücksicht hierauf beantragte Erhöhung der bisherigen Steueransätze von 3‰ vom Vermögen und 3% vom Einkommen auf 3½‰ und 3½% mit 874 gegen 805 Stimmen ab.

Gegen diesen letzteren Gemeindebeschluss rekurrierte der Gemeindepräsident, Rechtsanwalt Frauenfelder, an den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und stellte in erster Linie das Begehren, der Regierungsrat möge kraft seines Aufsichtsrechts die von der Gemeindeversammlung verweigerte Steuererhöhung dekretieren.

Mit Beschluss vom 29. März 1916 entschied der Regierungsrat :

« Der Rekurs wird in vollem Umfange gutgeheissen und verfügt, dass eine Steuererhöhung in dem von den städtischen Behörden beantragten Sinne einzutreten habe, bzw. es wird den Voranschlägen pro 1916 der Stadt Schaffhausen nur unter der Bedingung die Genehmigung erteilt, dass eine Steuer von 3½% bzw. 3½‰ erhoben wird. »

In der Begründung dieses Entscheides wird die Kompetenz des Regierungsrates auf die Art. 67 und 90 Abs. 3 KV und auf Art. 120 des Gemeindegesetzes gestützt und materiell wesentlich ausgeführt : Die Stadt Schaffhausen arbeite seit dem Jahre 1909 mit zum Teil ganz erheblichen Defiziten, die allerdings bis zum Jahre 1914 durch eine vorhanden gewesene grössere Steuerreserve hätten gedeckt werden können. Seit 1914 sei nun aber diese Steuerreserve aufgezehrt, und es habe bereits ein ungedecktes Defizit

des Jahres 1914 von 60,834 Fr. 08 Cts. in die Rechnung pro 1915 hinübergenommen werden müssen. Seither hätten sich die Verhältnisse nicht gebessert. Nach mutmasslicher Schätzung schliesse auch das Jahr 1915 mit einem Defizit von über 100,000 Fr. ab, und der Voranschlag für 1916 ergebe unter Einrechnung dieses Fehlbetrages ein Ansteigen des Defizits auf 242,011 Fr., wobei die von der Gemeinde abgelehnte Erhöhung des Steuerfusses bereits berücksichtigt sei, während das Defizit ohne dieselbe um weitere 100,000 Fr. wachsen würde. Schon in seinem Geschäftsbericht pro 1914 habe der Stadtrat die Schaffung neuer Einnahmen als für die Erhaltung geordneter Verhältnisse im Gemeindegewesen unerlässlich bezeichnet. Und im Budgetbericht pro 1916 leiste er mit zwingender Logik den Nachweis, dass nur eine Steuererhöhung die notwendige Sanierung des städtischen Finanzhaushaltes bringen könne, und dass eine solche Steuererhöhung nicht weiter hinausgeschoben werden dürfe, wenn der gute Kredit der Stadt erhalten werden und deren gesunde Weiterentwicklung garantiert sein solle. Wenn auch die durch den Krieg geschaffenen ausserordentlichen Zeitverhältnisse das Budget bis zu einem gewissen Grade ungünstig beeinflussten, so stehe doch, nach Ansicht auch des Stadtrates, zweifellos fest, dass ein dauerndes Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben vorliege. Es sei daher nach den in Art. 136 litt. a des Gemeindegesetzes aufgestellten Grundsätzen eine Steuererhöhung vorzunehmen. Die Gemeindeversammlung vom 12. März 1916 habe sich durch die Verwerfung der ihr beantragten Steuererhöhung, die übrigens zur Deckung des Defizits bei weitem nicht hingereicht hätte, in bewussten Gegensatz zu jenen Steuergrundsätzen gesetzt. Der Regierungsrat hätte deshalb unter allen Umständen, auch ohne dass ein Rekurs erfolgt wäre, die Pflicht gehabt, den Voranschlag mit der Auflage, eine genügende Steuer zu erheben, an den Stadtrat zurückzuweisen. Nun habe er aber bereits die Voranschläge der Stadtgemeinde pro

1914 und 1915 wegen Nichtübereinstimmung mit den Rechnungsgrundsätzen des Gemeindegesetzes beanstanden müssen und sie jeweilen nur mit dem ausdrücklichen Vorbehalt genehmigt, dass das Missverhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen durch geeignete Massnahmen ins Gleichgewicht gebracht werde. Da die Einwohnergemeinde trotzdem die von den städtischen Behörden beantragte bescheidene Steuererhöhung nicht angenommen habe, könne sich der Regierungsrat diesmal mit der blossen Rückweisung des Voranschlages nicht begnügen, sondern halte sich nicht nur für berechtigt, sondern sogar für verpflichtet, aktiv einzugreifen. Damit das in Art. 120 festgelegte Genehmigungsrecht den ihm durch die Verfassung und das Gemeindegesetz offenbar zugedachten Zwecken vollständig genüge, müsse daraus für den Regierungsrat gegebenenfalls auch die Befugnis abgeleitet werden können, über die blossen Nichtgenehmigung eines Gemeindebeschlusses hinaus diesen Beschluss von sich aus mit den Grundsätzen des Gemeindegesetzes in Einklang zu bringen. Denn es lasse sich sehr wohl der Fall denken, dass trotz erfolgter Nichtgenehmigung eine Gemeinde nicht dazu zu bringen sei, ihre Beschlüsse so zu ändern, dass sie den gesetzlichen Bestimmungen Genüge leisteten, während doch andererseits von einer Unfähigkeit zur ordentlichen Selbstverwaltung noch nicht gesprochen werden könne. In einem solchen Falle wäre der Regierungsrat, sofern sich sein Genehmigungsrecht auf die blossen Befugnis zur Nichtgenehmigung beschränken würde, faktisch nicht mehr in der Lage, die ihm durch Art. 67 KV überbundene Verantwortung zu tragen und dafür zu sorgen, dass das Vermögen der Gemeinden ungeschmälert erhalten bleibe. Da die Selbstverwaltung der Gemeinden ausdrücklich an die durch das Gemeindegesetz gezogenen Schranken gebunden sei, der Beschluss der Stadtgemeinde Schaffhausen vom 12. März 1916 aber die in Art. 136 litt. a dieses Gesetzes aufgestellten Steuergrundsätze offensichtlich verletze, so könne der Regie-

rungsrat die Gemeinde jedenfalls entgegen ihrem Beschlusse dazu anhalten, diesen Bestimmungen nachzuleben; denn die Gemeindeautonomie könne unmöglich so weit gehen, zwar alle Ausgaben zu bewilligen, die zur Deckung derselben nötigen Einnahmen aber zu verweigern.

C. — Gegen den vorstehenden Beschluss des Regierungsrates haben Heinrich Weber, Metallarbeiter-Sekretär, Franz Lehner und Gottfried Meier-Lang als stimmberechtigte Aktivbürger der Gemeinde Schaffhausen rechtzeitig den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen und beantragt, der Beschluss sei wegen willkürlicher Verfassungs- und Gesetzesverletzung aufzuheben. Zur Begründung wird geltend gemacht: Das in Art. 90 KV (Art. 2 des Gemeindegesetzes) anerkannte Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden, welches gemäss Art. 23 litt. e und g des Gemeindegesetzes die Befugnis der Gemeindeversammlung zur Festsetzung der jährlichen Voranschläge und zur Bewilligung von Steuern umfasse, gelte, so lange eine Gemeinde nicht wegen Unfähigkeit durch Beschluss des Grossen Rates unter staatliche Vormundschaft gestellt werde. Das Oberaufsichtsrecht gebe dem Regierungsrat nicht die Kompetenz, direkt an Stelle der Gemeindeversammlung zu handeln. Wenn der Voranschlag einer Gemeinde ein ungedecktes Defizit aufweise, so könne er Vorbehalte machen oder den Voranschlag an die Gemeinde zurückweisen mit der Auflage, Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen. Weigere sich dann die Gemeinde, dieser Auflage nachzukommen, so werde sich die Frage ihrer Bevormundung erheben; einmals aber könne der Regierungsrat, so lange eine Gemeinde selbständig sei, ohne deren Begrüssung einfach die Gemeindesteuer festsetzen. Zudem stehe im vorliegenden Falle nirgends geschrieben, dass das allerdings nicht unbeträchtliche ungedeckte Defizit des Voranschlages der Einwohnergemeinde Schaffhausen pro 1916 nur auf dem Wege der erhöhten direkten Gemeindesteuer

beseitigt werden könne. Es seien vielmehr noch eine ganze Anzahl anderer Heilmittel denkbar, z. B. Abgaben für besondere Leistungen der Gemeinde, grössere Leistungen der Gemeindeunternehmungen, geringere Abschreibungen etc., ganz abgesehen von der Reduktion der Ausgaben. Durch die angefochtene Verfügung des Regierungsrates werde der Gemeinde in offenkundiger Verletzung des Art. 90 KV und der Art. 2 und 23 des Gemeindegesetzes das wichtige Recht genommen, ihr Budget selbständig aufzustellen. Diese Verfügung sei ferner auch materiell nicht gerechtfertigt; denn die entgegen dem Voranschlage o h n e Defizit abschliessende Rechnung der Einwohnergemeinde Schaffhausen pro 1915 ergebe, dass ganz wohl ohne Steuererhöhung ausgekommen werden könne. Darin, dass der Regierungsrat sich nicht die Mühe genommen habe, diese Tatsache festzustellen, liege ebenfalls eine Willkür.

D. — Der Regierungsrat hat Abweisung des Rekurses beantragt. Er bestreitet in erster Linie die Aktivlegitimation der Rekurrenten, weil sie im kantonalen Verfahren nicht als Partei beteiligt gewesen seien und durch den angefochtenen Entscheid auch nicht in ihren verfassungsmässigen Individualrechten verletzt würden, indem das als verletzt bezeichnete Recht der ökonomischen Selbstverwaltung ohne Zweifel nur der Gemeinde als Gesamtheit zustehe. Materiell hält er an der Begründung seines Entscheides fest.

Das Bundesgericht zieht
i n E r w ä g u n g :

1. — Die Aktivlegitimation der Rekurrenten wird vom Regierungsrat zu Unrecht bestritten. Der in Art. 90 schaffh. KV ausgesprochene Grundsatz der Gemeindeautonomie hat u n m i t t e l b a r allerdings nur Bezug auf die staatsrechtliche Stellung der Gemeinde selbst. Allein m i t t e l b a r berührt er auch die Individualrechtssphäre vor allem derjenigen Gemeindegossen, die

kraft ihres Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten zur Ausübung der Selbstverwaltung der Gemeinde berufen sind, insoweit, als der angeblich verfassungswidrige Eingriff in diese Selbstverwaltung der Gemeindeversammlung vorbehaltene Kompetenzen beschlägt und demnach eine Beeinträchtigung jener Gemeindegossen in ihren staatsbürgerlichen Rechten zur Folge hätte. Dies ist aber bei den hier als verletzt bezeichneten Befugnissen der Budgetfestsetzung und Steuerbewilligung gemäss Art. 23 litt. e und g des schaffh. Gemeindegesetzes der Fall. Die Rekurrenten sind deshalb jedenfalls in ihrer angerufenen Eigenschaft als « stimm berechtigte Aktivbürger » der Gemeinde Schaffhausen wegen angeblicher Rechtsverletzung im Sinne des Art. 178 Ziff. 2 OG zur Beschwerdeführung legitimiert. Unter diesen Umständen kann dahingestellt bleiben, ob das Beschwerderecht gegenüber der regierungsrätlichen Steuerverfügung nicht auch denjenigen Gemeindegossen, die, ohne Aktivbürger zu sein, als steuerpflichtige Einwohner an der verfassungsmässigen Festsetzung der Gemeindesteuern interessiert sind, schon wegen dieses persönlichen Interesses zuerkannt werden müsste. Bemerkt sei in dieser Hinsicht nur, dass auch ein solches Interesse, dem kein formelles Recht entspricht, in der neueren Praxis schon wiederholt als zur Beschwerdelegitimation genügend erachtet worden ist (vergl. z. B. AS 32 I N° 45 Erw. 2 S. 309 und die dortige Verweisung, sowie auch AS 34 I N° 77 Erw. 2 *infine* S. 473/74 mit den dortigen Verweisungen). Ferner kann der Umstand, dass die Rekurrenten im Verfahren vor dem Regierungsrat individuell noch nicht beteiligt waren, abgesehen von der Frage, ob die Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs nicht überhaupt selbständig zu beurteilen sei, schon deswegen nichts verschlagen, weil ihr Rechtsstandpunkt damals von der Einwohnergemeinde Schaffhausen selbst verfochten wurde und sie, so lange dies geschah, keine Veranlassung zum persönlichen Auftreten hatten.

2. — Materiell aber erweist sich der Rekurs als offenbar unbegründet. Die Rekurrenten übersehen, dass Art. 90 KV gegenüber dem Grundsatz, wonach die Gemeinden innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheiten selbständig ordnen (Abs. 1), nicht nur die Möglichkeit der Bevormundung einer Gemeinde, in der Form ihrer Stellung unter staatliche Verwaltung durch Beschluss des Grossen Rates, wegen allgemeiner Unfähigkeit zur Selbstverwaltung, vorbehält (Abs. 2), sondern daneben noch für den Fall, dass sich diese Unfähigkeit nur auf einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung erstreckt, es dem Regierungsrat zur Pflicht macht, « die erforderlichen Massnahmen zu treffen » (Abs. 3). Zu den Zweigen der Gemeindeverwaltung im Sinne dieser letzteren Bestimmung gehört nun gewiss der hier in Frage stehende Finanzhaushalt. Der Regierungsrat hat daher gemäss Art. 90 Abs. 3 KV einzuschreiten, wenn eine Gemeinde als unfähig erscheint, den ihr speziell mit Bezug auf den Finanzhaushalt obliegenden Verpflichtungen nachzukommen. Und zwar liegen in seiner Kompetenz nach der allgemeinen Fassung der fraglichen Bestimmung unzweifelhaft auch direkte Anordnungen, sofern solche nach seinem Ermessen « erforderlich » sind. Danach aber ist die hier streitige Massnahme aus dem für die Kognition des Bundesstaatsgerichtshofes auf diesem Gebiete des kantonalen Verwaltungsrechts allein in Betracht fallenden Gesichtspunkte der Garantie des Art. 4 BV schlechterdings nicht zu beanstanden. Denn nach den Erwägungen des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses steht tatsächlich fest, dass der Voranschlag der Einwohnergemeinde Schaffhausen für das Jahr 1916 auch bei Berücksichtigung des von den Rekurrenten jenen Erwägungen gegenüber einzig relevierten Umstandes, dass die Rechnung pro 1915 ohne das budgetierte Defizit von 100,000 Fr. abgeschlossen hat, noch ein erhebliches Defizit aufweist, das die Gemeinde entgegen der ausdrücklichen Vorschrift in § 136 litt. a des Gemeindegesetzes wiederum

nicht durch eine entsprechende Steuererhöhung zu decken beschlossen hat, nachdem sie vom Regierungsrat bereits in den beiden Vorjahren erfolglos eingeladen worden war, der erwähnten Gesetzesvorschrift nachzuleben. Und wenn der Regierungsrat unter diesen Umständen die Gemeinde als zur selbständigen Herbeiführung des gesetzesgemässen Zustandes ihres Finanzhaushaltes unfähig und deshalb die direkte Anordnung der den Verhältnissen angemessenen Steuererhöhung als erforderlich erachtet hat, so kann darin jedenfalls eine Willkür nicht gefunden werden. Vielmehr lag diese Massnahme bei der gegebenen Situation wohl nahe, da die streitige Steuererhöhung von den zuständigen Gemeindebehörden befürwortet und von der das Budget genehmigenden Gemeindeversammlung selbst nur mit schwacher Mehrheit abgelehnt worden war.

Demnach hat das Bundesgericht
e r k a n n t :

Der Rekurs wird abgewiesen.

VIII. EIGENTUMSGARANTIE

GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ

28. Urteil vom 6. Juli 1916 i. S. Baumann, und Mitbeteiligte,
gegen Aargau, Regierungsrat.

Eigentumsgarantie. Keine Verletzung durch eine Verfügung der Administrativbehörde, welche gestützt auf eine gesetzliche Bestimmung im Interesse des Naturschutzes das Fischen in einzelnen Gewässerteilen entgegen bestehenden Fischereirechten untersagt. Kognition des Bundesgerichts in Bezug auf die Frage, ob die vom Gesetz geforderten tatsächlichen Voraussetzungen für eine solche Beschränkung vorhanden seien.

A. — Durch Dekret vom 25. März 1907 hat der Grosse Rat des Kantons Aargau gestützt auf Art. 96 Abs. 2 der KV und das Gesetz über Strassen-, Wasser- und Hochbau vom 23. März 1859 beschlossen, es sei der Lauf der Aare von der Kantonsgrenze oberhalb Aarau bis Stilli auf Grund des vom Bunde genehmigten generellen Projektes zu korrigieren. Bei der Ausführung der Korrektion hat sich unterhalb der Stadt Aarau gegen Biberstein zwischen dem linken Aareufer und dem Fabrikkanal der Jura-Zement-Fabriken, beim sog. Rüchlig, eine Insel oder richtiger eine Halbinsel gebildet, die durch einen Damm vom linksseitigen Ufer der Aare abgegrenzt ist. Diese Halbinsel ist vor einigen Jahren auf Ansuchen der aargauischen naturforschenden Gesellschaft als Reservation in dem Sinne erklärt worden, dass darauf jegliche Ausübung der Jagd verboten wurde. Am 13. Dezember 1915 hat sodann die Finanzdirektion des Kantons Aargau infolge eines Begehrens der Jura-Zement-Fabriken, die inzwischen Eigentümer der durch Marken vom öffentlichen Eigentum abge-