

BGE 27 I 324

Bundesgericht (BGE), 1901-07-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_27_I_324

FR: ATF 27 I 324

IT: DTF 27 I 324

Volltext

55. Urteil vom 11. Juli 1901 in Sachen Einwohner= und Bürgergemeinde Hubersdorf gegen Kantonsrat Solothurn. Vereinigung von Gemeinden durch Kantonsratsbeschluss. — Wider= spruch gegen die soloth. K.-V., Art. 53. A. Am 31. Oktober 1900 faßte der Regierungsrat des Kan= tons Solothurn folgenden Beschluß: 1. Beim Kantonsrat ist der Antrag zu stellen auf Vereinigung sowohl der Einwohnergemeinde Kammersrohr mit der Einwohner= gemeinde Hubersdorf, als der Bürgergemeinde Kammersrohr mit der Bürgergemeinde Hubersdorf. 2. Auf 1. Januar 1901 ist die Übergabe der sämtlichen Ver= mögensbestände der Gemeinden Kammersrohr an die entsprechenden Gemeinden Hubersdorf anzuordnen. 3. Die neue Gemeinde trägt den Namen Hubersdorf. 4, 2c. Aus den thatsächlichen Verhältnissen der zu vereinigenden Ge= meinden, sowie der Vorgängen haben, ist folgendes hervorzuheben: Kammersrohr, die kleinste Gemeinde des Kantons Solothurn, zählt nach der letzten Volks= zählung nur 45 Einwohner, worunter 9 Stimmberechtigte. Es hat keine eigene Schule, sondern ist im Schulwesen mit der Ge= meinde Hubersdorf verbunden. Das gleiche Verhältnis besteht (nach dem Berichte des Regierungsrates) bezüglich des Löschwesens, der Hebamme, des Salzauswägers und des Viehinspektorates. An Ver= mögen besitzt die Einwohnergemeinde Kammersrohr im Gemeinde= und Schulfonds zusammen 21,717 Fr. 62 Cts. Die Einwohner= gemeinde Kammersrohr bezieht keine Gemeindesteuer. Da die Ein= wohner=versammlung, die am 29. Juli 1900 stattfinden sollte, nicht zustande kam, indem nur zwei Stimmberechtigte er= schienen waren, und eine zweite auf den 5. August 1900 ange= setzte Wahlverhandlung kein anderes Resultat ergab, bestellte der Regierungsrat durch Beschluß vom 10. August 1900 einen Ver= treter der Einwohnergemeinde Kammersrohr in der Person des bisherigen Ammanns. Die Bürgergemeinde Kammersrohr war schon durch Regierungsratsbeschluß vom 21. Februar 1890, ge= nehmt vom Kantonsrat den 4. März gleichen Jahres, unter Sachwalterschaft gestellt worden, weil sie nur noch zwei stimm= fähige in der Gemeinde wohnende Gemeindebürger zählte und da= her nicht mehr beschlußfähig war, so daß es ihr nicht mehr mög= lich war, ihre Angelegenheiten in gesetzmäßiger Weise selbst zu verwalten; dieses Verhältnis besteht zur Stunde noch. Das Ver= mögen der Bürgergemeinde Kammersrohr, bestehend aus dem Kapitalvermögen des Armenfonds, dem Kapitalvermögen des Forstfonds und dem Schätzungswerte des Waldes, beläuft sich auf 11,624 Fr. 84 Cts. Auch für Deckung der Bedürfnisse der Bürgergemeinde Kammersrohr wird keine Steuer erhoben. Innerhalb der Einsprachefrist liefen gegen diesen Beschluß des

Regierungsrates zwei Einsprachen ein, eine von Peter Krumme= nacher in Kammersrohr und Arnold Suter von Hubersdorf „Namens der Stimmberechtigten von Kammersrohr,“ eine andere laut Beschluß der Einwohner= und der Bürgergemeinde Hubers= dorf vom Ammann und vom Gemeindeschreiber von Hubersdorf. Die letztere — die hier allein in Betracht kommt — richtete sich in der Hauptsache gegen die für die Bürgergemeinde

Hubersdorf möglichen nachteiligen Folgen mit Bezug auf den Unterhalt der Armen. Der Regierungsrat hielt dieser Einsprache in seinem Bericht an den Kantonsrat folgendes entgegen: Die Bürgergemeinde Kammersrohr habe faktisch aufgehört zu existieren, weil sie nicht mehr die genügende Zahl stimmberechtigter Bürger besitze, um Beschlüsse fassen zu können. Für sie stehe daher kein anderes Mittel mehr zur Verfügung, um aus diesem ungesetzlichen Zustand herauszukommen, als die Vereinigung mit einer andern Gemeinde. Die Bürgergemeinde müsse aber in ihrer räumlichen Umschreibung mit der Einwohnergemeinde übereinstimmen; daraus folge, daß auch die Einwohnergemeinde mit der gleichen Nachbargemeinde zu verschmelzen sei, mit der die Bürgergemeinde vereinigt werde. Die Vereinigung von Gemeinden falle nach Art. 53 solothurnischer Kantonsverfassung in die Kompetenz des Kantonsrates. An dem in dieser Verfassungsbestimmung enthaltenen Vorbehalt, daß ein Verlangen der Beteiligten vorliegen müsse, könne in diesem ausnahmsweisen Fall nicht strikte festgehalten werden, weil die Bürgergemeinde überhaupt der Möglichkeit beraubt sei, in gesetzmäßiger Gemeindeversammlung über eine Meinungsäußerung Beschluß zu fassen; an ihrer Stelle handle ihr gesetzlicher Vertreter, der Regierungsrat. Eine Vereinigung von Gemeinden könne nun nicht ohne Vereinigung auch des Gemeindevermögens vor sich gehen, und die für jene kompetenten Behörden seien es daher auch für diese. Im übrigen enthält der Bericht eine Darlegung der finanziellen Folgen der Verschmelzung für die beteiligten Gemeinden. Der Kantonsrat von Solothurn hat hierauf unter dem 30. November 1900 folgenden Beschluß gefaßt: 1. Die Einwohnergemeinde Kammersrohr ist mit der Einwohnergemeinde Hubersdorf und die Bürgergemeinde Kammersrohr mit der Bürgergemeinde Hubersdorf zu vereinigen. 2. Auf 1. Januar 1901 findet der Übergang der sämtlichen Vermögensbestände der Gemeinden Kammersrohr, wie sie durch die Rechnungen pro 1900 erzeugt werden, an die entsprechenden Gemeinden Hubersdorf statt, wobei aus dem Vermögen der bisherigen Einwohnergemeinde Kammersrohr ein Betrag von 5000 Fr. der neuen Bürgergemeinde Hubersdorf zufallen soll. 3. Die durch die Vereinigung von Kammersrohr und Hubersdorf entstandene neue Gemeinde trägt den Namen Hubersdorf. 4. Nach der Vereinigung haben die Einwohner= und die Bürgergemeinde Hubersdorf eine Neuwahl ihrer sämtlichen Behörden (Gemeinderat, Kommissionen und Verwalter) vorzunehmen. 5. Der Regierungsrat wird mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt. B. Gegen diesen Beschluß haben die Einwohner= und die Bürgergemeinde Hubersdorf rechtzeitig und in richtiger Form den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen, mit dem Antrage: Der angefochtene Beschluß sei aufzuheben. Der Rekurs stützt sich auf Art. 53 der solothurnischen Verfassung, welcher lautet: „Die Bildung neuer, die Vereinigung oder Auflösung, „sowie die Veränderung in der Umschreibung bereits bestehender „Gemeinden können nur auf Verlangen der Beteiligten durch den „Kantonsrat stattfinden.“ Der Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung — führt die Rekurschrift aus gehe ganz klar dahin, daß zum Beschlusse des Kantonsrates in dieser Materie das Einverständnis der Beteiligten vorliegen müsse. Wer aber die Beteiligten seien, erscheine ebenfalls als klar. Voraussetzung der Möglichkeit einer kantonsrätlichen Beschlußfassung sei somit das von den beiden Gemeinden Hubersdorf gestellte Verlangen oder wenigstens deren Einwilligung gewesen. Diese Auslegung stimme auch mit der Entstehungsgeschichte der fraglichen Verfassungsbestimmung überein (was des nähern dargethan wird). Die Zweckmäßigkeit einer solchen Bestimmung möge füglich bezweifelt werden; allein sie bestehe einmal und gewährleiste den solothurnischen Gemeinden die bestehende Gemeindeeinteilung. Die Bestimmung müsse daher auch beobachtet werden,

und ihre Nichtbeobachtung schließe eine Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter Rechte der Rekurrenten in sich. Die Rekurrenten führen schließlich noch aus, sie wollen lediglich und wesentlich bewirken, daß sie an-

gehört werden müssen und daß sie ihre Interessen wahren können. C. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragt namens des Staates Solothurn, der Rekurs sei abzuweisen. Der Standpunkt der Rekursantwort mit Bezug auf die Auslegung des Art. 53 soloth. K.=V. läßt sich dahin zusammenfassen: Das Wörtchen „nur“ beziehe sich auf „durch den Kantonsrat.“ „Auf Verlangen der Beteiligten“ wolle nicht sagen, daß ein übereinstimmendes Verlangen sämtlicher Beteiligter notwendig sei; es genüge, wenn überhaupt Beteiligte das Verlangen auf Vereinigung oder Trennung stellen; eigentlich Beteiligte seien hier nur die Einwohner- und die Bürgersgemeinde Kammersrohr; diese Auslegung stehe jedenfalls nicht in offenbarem Widerspruch zum klaren Wortlaute der betreffenden Vorschrift. Es sei denn auch nie in der von den Rekurrenten verlangten Art verfahren worden (wofür eine Reihe von Beispielen, speziell von Kirchengemeinden, angeführt werden). Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Mit der Frage der Angemessenheit und der Zweckmäßigkeit des angefochtenen Dekrets die zweifellos, wie auch die Rekurrenten im Grunde nicht bestreiten, zu bejahen wäre — hat sich das Bundesgericht nicht zu befassen, sondern nur mit dessen Verfassungsmäßigkeit, mit der Frage, ob der angefochtene Beschluß sich über eine Bestimmung der solothurnischen Kantonsverfassung hinwegsetze und damit verfassungsmäßig gewährleistete Rechte der Rekurrenten verletze. Hierbei ist davon auszugehen, daß da, wo es sich um die Auslegung einer kantonalen Verfassung handelt, eine Abweichung von der Auslegung der obersten kantonalen Behörde nur dann stattzufinden hat, wenn zwischen ihr und dem Wortlaute der Kantonsverfassung ein offener Widerspruch besteht (vgl. A. S., XIX, S. 501). Heute nun kann es sich nach der Rekursbegründung nur um Art. 53 der solothurnischen Kantonsverfassung handeln. Dessen Wortlaut ist im faktischen Teile sub B wiedergegeben worden. Er ist an sich ganz klar und deutlich und besagt zweierlei: Veränderungen im Gemeindebestande (in ihren verschiedenen Formen) finden statt auf Beschluß des Kantonsrates und zwar können sie nur stattfinden „auf Verlangen der Beteiligten.“ Daß dem Wörtchen „nur“ diese Bedeutung zukommt, daß es also als Voraussetzung der Beschlußfassungsmöglichkeit des Kantonsrates das Verlangen der Beteiligten aufstellt, kann nach der Stellung jenes Wörtchens gewiß keinem Zweifel unterliegen, und die in der Rekursantwort vertretene Auslegung „nur“ beziehe sich auf „durch den Kantonsrat,“ erscheint derartig gekünstelt, daß sie als mit dem klaren Wortlaute der Verfassungsbestimmung im Widerspruch stehend zu bezeichnen ist. Ebenso klar ist aber auch, was unter den „Beteiligten“ zu verstehen ist. Es sind darunter alle Gemeinden zu verstehen, die bei der Bildung einer neuen Gemeinde (durch Verschmelzung mehrerer Gemeinden oder durch Abtrennung einer Gemeinde von einer andern), bei der Vereinigung oder der Trennung, beteiligt sind, sowie alle Gemeinden, in denen Veränderungen in der Umschreibung vorgenommen werden. In diesem Sinne beteiligt ist aber bei der Vereinigung mehrerer Gemeinden sowohl die aufnehmende wie die aufzunehmende Gemeinde; es finden dadurch Veränderungen im Gebietsbestande, in der Mitgliederzahl und im Gemeindevermögen statt, die für beide oder alle Teile von Bedeutung sind und es ist durchaus unrichtig, wenn der Regierungsrat dahin argumentiert, die aufnehmende Gemeinde habe kein Interesse, sich der Vereinigung zu widersetzen, und erscheine nicht als „beteiligt.“ Wie es sich übrigens auch mit dem Interesse verhalten möge, ob dieses größer oder geringer sei, ja ob sogar das Interesse der Rekurrenten für die Vereinigung sprechen würde, ist hier nicht zu untersuchen; es

genügt, festzustellen, daß die Rekurrenten als „Be-teiligte“ anzusehen sind. Alsdann aber ist klar, daß die Vereinigung nicht ohne ihre Zustimmung erfolgen kann. Erscheint sonach der Rekurs nach dem klaren Wortlaute der angerufenen Verfassungsbestimmung als begründet, so erübrigt noch, zu untersuchen, ob nicht dieser wörtlichen Auslegung die ratio legis und allfällige andere Verfassungsbestimmungen entgegenstehen, daß sie nicht aufrechterhalten werden könnte. Das ist nun bei wörtlicher Auslegung der fraglichen Verfassungsbestimmung durchaus nicht der Fall. Die Bestimmung gewährleistet die bestehende Gemeindeeinteilung und schreibt vor, daß sie ohne Einwilligung der Beteiligten nicht geändert werden dürfe (wie das Bundesgericht, allerdings en passant und in einem für jenen Entscheid nicht präjudizierenden

Sinne, in seinem Entscheide vom 21. November 1891 in Sachen Wollishofen, Amtl. Samml., Bd. XVII, S. 628 f., Erw. 2, bemerkt hat). Eine derartige Bestimmung steht nun im schweizerisch kantonalen Staatsrechte keineswegs als etwas einzelnes, singuläres da. Es finden sich vielmehr eine ganze Reihe von Kantonen (Uri Art. 45; Schwyz, § 22 ff.; Obwalden, Art. 30; Nidwalden, Art. 28; Glarus, Art. 64, 68; Zug, § 29; Appenzell, A. Rh., Art. 1, die in der Verfassung schon die Einteilung des Kantons in Gemeinden festlegen, so daß ohne Verfassungsänderung eine Vereinigung oder Trennung von Gemeinden nicht zulässig ist. Eine der fraglichen solothurnischen Bestimmungen am nächsten kommende Regelung sodann enthält Baselstadt, indem es in § 23 zur Vereinigung einer Landgemeinde mit der Stadt die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten der Einwohner- und Bürgergemeinde der betreffenden Landgemeinde, sowie der Organe der Bürgergemeinde der Stadt fordert. Schon weniger weit geht Bern, welches in Art. 63, Abs. 2 vorschreibt, die Bildung, Auflösung 2c. von Gemeinden erfolge nach Anhörung der Beteiligten durch Dekret des Großen Rates. Neuenburg sieht in Art. 65, Abs. 2 zwei Fälle der Vereinigung vor: den Fall des Verlangens der Beteiligten, und den Fall des Bedürfnisses. Die übrigen Kantone endlich überweisen die Materie, sofern sie überhaupt in der Verfassung etwas darüber enthalten, der Gesetzgebung. Hieraus ergibt sich, daß der Kanton Solothurn allerdings insofern im Schutze der Selbständigkeit der Gemeinden weit geht, als er in Veränderung der Gemeindeeinteilung die Zustimmung der Beteiligten verlangt, daß er aber andererseits weniger weit geht als die Mehrzahl der Kantone, indem er alsdann die Regelung durch Dekret des Großen Rates erfolgen läßt. Diese Regelung kann gewiß nicht, mag sie auch etwa zu Unzukömmlichkeiten führen, als derart irrationell bezeichnet werden, daß die betreffende Verfassungsbestimmung deshalb nicht nach ihrem ganz klaren Wortlaut ausgelegt werden dürfte. 2. Was die vom Regierungsrate angeführten Beispiele für eine gegenteilige Praxis anbetrifft, so sind sie nicht schlüssig, weil sie größtenteils Verhältnisse betreffen, die vor der neuen Verfassung von 1887 (die erst die fragliche Bestimmung aufstellte) stattgefunden haben, und weil die Vereinigung und Trennung von Kirchgemeinden gleicher Konfession, mit welchen ebenfalls operiert wird, mit der hier in Frage stehenden Vereinigung, der Verschiedenheit der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen wegen, nicht auf eine Linie gestellt werden darf. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Der Rekurs wird als begründet erklärt und somit der Beschluß des Kantonsrates von Solothurn vom 30. November 1900, betreffend Vereinigung der Einwohner- und der Bürgergemeinde Kammersrohr mit der Einwohner- und der Bürgergemeinde Hubersdorf aufgehoben.