

ici, d'une part, le texte de l'art. 53, al. 2 CF, statuant que « le droit de disposer des lieux de *sépulture* (Begräbnisplätze) appartient à l'autorité civile, et qu'elle doit pourvoir à ce que toute personne décédée puisse être *enterrée* décemment », et d'autre part, l'interprétation de cette disposition donnée par le Conseil fédéral dans son rapport du 20 novembre 1884 à l'Assemblée fédérale sur une pétition tendant à obtenir que la crémation des cadavres soit permise. Le Conseil fédéral en effet déclare, à ce sujet, expressément que « bien que la Constitution fédérale ne parle que de lieux de sépulture et d'enterrement décent, rien n'empêche la Confédération d'autoriser *un autre mode de sépulture*, pourvu que les conditions prévues à l'art. 53, al. 2 de cette Constitution soient remplies ». (Voir *Feuille fédérale* de 1884, vol. 4, p. 560.) Cette interprétation est ainsi identique à celle mise par le Grand Conseil bernois à la base du décret dont est recours.

5. — Il est incontestable qu'en plaçant, d'une manière générale, par la loi de 1874 sur l'organisation des cultes, ce qui concerne les inhumations dans la compétence de la police locale, le législateur entendait également conférer au Grand Conseil, à teneur de l'art. 6, chiffre 2° de la Constitution cantonale du 4 juin 1893, le droit de prendre les décrets nécessaires à l'exécution de la prédite loi. Le Grand Conseil a usé d'abord, en effet, de cette faculté en promulguant le décret du 25 novembre 1876 sur les inhumations, et il n'a fait que l'exercer encore en adoptant le décret du 24 mai 1904 incriminé par les recourants. En ce faisant, la dite autorité n'a pas outrepassé les limites de sa compétence, ni porté atteinte aux art. 6 de la Constitution cantonale et 5 de la CF, — cela d'autant moins que le décret attaqué, loin d'imposer aux communes la crémation, se borne à leur conférer le droit de l'introduire ou de l'autoriser, en réservant expressément que ce genre de sépulture ne pourra pas être rendu obligatoire et en le soumettant d'ailleurs à tout un ensemble de conditions et de restrictions.

6. — Il se justifie enfin de faire remarquer que la question

soulevée par le recours touche au domaine du droit public du canton de Berne et appelle en particulier l'interprétation d'une disposition légale en cette matière; que cette interprétation telle qu'elle résulte du décret attaqué, n'est à tout le moins pas incompatible avec les textes dont il s'agit, et qu'en considérant à une très forte majorité le dit décret comme une simple mesure d'exécution de la loi de 1874 sur l'organisation des cultes, le Grand Conseil n'a pas méconnu les droits du peuple, pas plus qu'il n'a commis un déni de justice.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté.

120. Urteil vom 23. November 1904

in Sachen Scherrer-Fülleman und Konforten  
gegen Großen Rat St. Gallen.

*Rekurs gegen ein Grossratsdekret (betr. Regelung der Wasserzinsfrage), durch das ein Gesetz in verfassungswidriger Weise abgeändert worden sein soll. Legitimation zum Rekurs, Art. 178 Ziff. 2 OG. — Art. 4 u. 5 BV. Art. 18, 45, 46 litt. e, 47, 54, 55, 65 und 101 KV von St. Gallen. Vollziehung oder Abänderung des Gesetzes vom 23. November 1893 betr. die Benützung von Gewässern durch den angefochtenen Beschluss? — Verletzung der Rechtsgleichheit?*

A. In Ausführung von Art. 18 der kantonalen Verfassung erließ der Große Rat des Kantons St. Gallen am 23. November 1893 ein „Gesetz über Benützung von Gewässern“, das, nachdem ein Begehren um Volksabstimmung in der Einspruchsfrist vom 1. bis 31. Dezember 1893 nicht gestellt worden, zufolge Erklärung des Regierungsrates am 1. Januar 1894 in Kraft trat. Laut dessen Art. 1 unterstehen sämtliche im Gebiete des Kantons St. Gallen befindlichen Flüsse, Bäche und Seen dem Hoheitsrechte des Staates und unterliegt ihre Benützung zu

Wasserwerken und zu andern gewerblichen Zwecken den Vorschriften des Gesetzes, soweit nicht gegenteilige Privatrechte geltend gemacht werden können, oder nur Quellen in Frage kommen. Für jede Pferdestärke einer Wasserkraft soll nach Art. 6 bei der Konzessionserteilung eine einmalige Gebühr von 5 bis 15 Fr. und sodann ein jährlicher Wasserzins von 2 bis 5 Fr. erhoben werden. Der Wasserzins fällt zur Hälfte der oder den politischen Gemeinden zu, auf deren Gebiet das Wassergefälle liegt. Anlagen zum Zwecke der Beleuchtung ganzer Ortschaften oder wesentlicher Teile von solchen, sowie Anlagen zu Verkehrs- oder öffentlichen Zwecken bezahlen die Minimalansätze. Für die Benützung eines Gewässers zum Betriebe von Bleichereien, Badanstalten und zu ähnlichen gewerblichen Zwecken wird der jährliche Wasserzins vom Regierungsrat bestimmt; er kann von diesem auch gänzlich erlassen werden (Art. 7). Der Wasserzins ist für die volle nach Art. 6 berechnete Wasserkraft, ohne Berücksichtigung der allfällig stattfindenden Verwertung, zu bezahlen (Art. 8). Die Art. 6, 7 und 8, soweit sie die Erhebung eines Wasserzinses festsetzen, sind auch auf schon bestehende Wasserwerke anwendbar. Auch bleiben die allfällig in bisherigen Konzessionen enthaltenen Vorbehalte betreffend Erhebung einer Konzessionsgebühr aufrecht (Art. 15). Der Regierungsrat ist mit dem Vollzuge des Gesetzes beauftragt und hat die erforderlichen Vollziehungsverordnungen zu erlassen (Art. 18).

Nachdem während mehreren Jahren weitläufige technische Erhebungen über die vorhandenen Wasserwerke behufs Erstellung eines Wasserrechtskatasters als Grundlage für die Normierung der Abgabepflicht stattgefunden hatten, erließ der Regierungsrat am 5. Oktober 1900 ein „Regulativ für die Festsetzung der Wasserzinsse und Wasserrechtskonzessionsgebühren“, dessen Inhalt dem Gesetze unbestrittenermaßen entspricht. Darin werden die Wasserwerke für die Berechnung des Wasserzinses innert der gesetzlichen Grenzen von 2—5 Fr. in 7 Klassen eingeteilt und die Gründe angegeben, die für die Einreihung in eine der sieben Klassen in Betracht kommen sollen. Die weit überwiegende Anzahl von Wasserwerksbesitzern, nämlich 400 von 660, bestritt nun, meist unter Berufung auf angebliche privatrechtliche Titel gemäß

Art. 1 des Gesetzes, grundsätzlich die Pflicht zur Zahlung der berechneten Wasserzinsse; andere suchten die bezüglichlichen Ansprüche quantitativ an. Außerdem wandten sich 120 Wasserwerksbesitzer im November 1901 mit einer Petition an den Großen Rat, worin sie verlangten, der Rat wolle auf dem Wege der authentischen Interpretation der Art. 1 und 15 des Gesetzes über Benützung von Gewässern den Grundsatz feststellen, daß nur diejenigen Wasserwerke zinspflichtig seien, die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes die Konzession erworben hätten, oder denen gegenüber der Staat den Bezug eines Wasserzinses früher ausdrücklich vorbehalten habe; eventuell sei dieser Grundsatz vom Gesetzgeber in der Form einer Novelle zum Gesetze aufzustellen.

Der Regierungsrat ließ nun „die Wasserzinsfrage im Kanton St. Gallen“ durch das Justizdepartement geschichtlich und rechtlich untersuchen. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist im Berichte des letztern an den Regierungsrat vom 22. März 1903 zusammengefaßt und in der Botschaft des Regierungsrates an den Großen Rat vom 28. März 1904, sowie im Bericht der Kommission des Großen Rates verwertet. Danach ergibt sich, daß die Inhaber der vor 1803, d. h. vor Gründung des Kantons, erstellten Werke sich für ihren Anspruch auf zinsfreie Benützung der Gewässer auf die verschiedenartigsten Rechtstitel berufen, und daß für die in der Periode von 1803 bis 1860 entstandenen Werke ebenfalls die verschiedensten rechtlichen Momente in analogem Sinne geltend gemacht werden, ferner daß die Rechtsverhältnisse der einzelnen Wasserwerke je nach deren örtlichen und zeitlichen Errichtung außerordentlich verschieden und vielgestaltig und in Bezug auf ihren privatrechtlichen Inhalt meist ungemein schwierig festzustellen sind. In seiner Botschaft an den Großen Rat sprach sich der Regierungsrat dahin aus, daß nach Verfassung, Gesetz und Regulativ vom Standpunkt des strengen Rechts und der strikten Rechtsverfolgung aus jeder Wasserwerksbesitzer als zinspflichtig zu betrachten wäre, solange und soweit es ihm nicht gelinge, ein Privatrecht auf zinsfreie Benützung der Wasserkraft, nötigenfalls vor dem Richter, nachzuweisen, daß aber aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsrücksichten von der Anwendung des strengen Rechtes Umgang genommen werden müsse, in-

dem durch Großratsbeschluß Erleichterungen zu gewähren und insbesondere den Inhabern der vor 1860 entstandenen Wasserwerksanlagen ein Privatrecht auf zinsfreie Benützung des betreffenden Gewässers anzuerkennen sei. Für eine solche Regelung der Wasserzinsfrage macht die Botschaft u. a. folgende Argumente geltend: Bis 1860 habe im Kanton St. Gallen ein Zustand der Unklarheit und Rechtsunsicherheit auf dem Gebiete des Wasserrechts geherrscht, und da zudem der Kanton seiner Zeit aus 10 Staatswesen mit ungleichartig entwickelten Rechtszuständen verschmolzen worden sei, so habe man es auf diesem Gebiete mit einer überaus bunten Sammlung von kaum mehr zu bestimmenden Rechtsverhältnissen zu tun. Zur strengen Durchführung des Gesetzes müßte daher eine Menge weitläufiger Prozesse mit den Angehörigen des Kantons geführt werden; auch würde vielen Wasserwerksbesitzern Unrecht geschehen, wenn von ihnen nun plötzlich ein strikter Nachweis eines Privatrechtes, den sie vielleicht nicht leisten könnten, verlangt würde. Dazu komme, daß nach dem Berichte des Justizdepartementes das fiskalische Interesse des Kantons an der strikten Durchführung des Gesetzes außerordentlich gering sei. Für das Jahr 1859 als Abschluß der Periode zinsfreier Wasserwerke beruft sich die Botschaft auf folgende mit diesem Zeitpunkt eingetretene Verhältnisse: einen Umschwung in den Anschauungen über die staatlichen Hoheitsrechte an den Gewässern, die Geltendmachung der Regalität seitens des Staates, die Erteilung von Wasserwerkskonzessionen mit dem Vorbehalte, später eventuell Wasserzins zu verlangen; alle diese Momente stünden der Annahme eines Verzichtes des Kantons auf die Wasserzinsansprüche für die Zeit seit dem Jahre 1860 entgegen.

Die in der Angelegenheit vom Großen Rat niedergesetzte Kommission betonte in ihrem Berichte ebenfalls, daß nach dem Gesetz über die Benützung von Gewässern alle bestehenden Wasserwerke grundsätzlich an den Staat zinspflichtig seien, wenn sie nicht ein Privatrecht auf zinsfreie Benützung der Wasserkraft nachweisen könnten. Der dem Gesetz allein entsprechende Standpunkt sei daher, daß alle Werke grundsätzlich als zinspflichtig behandelt würden und es jedem einzelnen überlassen sei, durch Nachweis eines Privatrechtes sich von der Tributpflicht an den Staat zu befreien.

Es könne also keine Rede davon sein, daß die Wasserwerksbesitzer, von denen die Petition ausgehe, ein gesetzliches Recht auf Zinsbefreiung in Anspruch nehmen könnten. Aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründen stimmte indessen die Kommission den Anträgen des Regierungsrates auf Regelung der Wasserzinsfrage durch Großratsbeschluß zu, indem sie die Kompetenz des Großen Rates zu einem solchen Beschlusse daraus herleitete, daß es sich nicht um die Abänderung des gesetzlichen Prinzipes, das an sich unangetastet bleibe, auch nicht um eine authentische Interpretation des durchaus klaren Gesetzes handle, sondern um einen aus wichtigen Gründen ausgesprochenen Verzicht des Staates, die gesetzlichen Rechte in vollem Umfange geltend zu machen. Hierzu sei aber der Große Rat befugt, wie er denn auch z. B. im Jahre 1902 den schwergebrückten Rheingemeinden die auf dem Gesetze beruhende Rheinwuhrschuld von 1½ Million Franken erlassen habe.

Der Große Rat des Kantons St. Gallen nahm unterm 17. Mai 1904 die wesentlich übereinstimmenden Anträge des Regierungsrates und der Kommission mit 101 gegen 39 Stimmen an, nachdem ein Antrag, es sei die Angelegenheit an den Regierungsrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag, eine Novelle zum Gesetz über die Benützung von Gewässern einzubringen, mit 77 gegen 73 Stimmen verworfen worden war. Der Großratsbeschluß hat folgenden Wortlaut:

„Der Regierungsrat sei im Sinn der Ausführungen in seiner Botschaft vom 26. März 1904 beauftragt:

1. Gegenüber den vor 1803 errichteten Wasserwerken von der Erhebung von Wasserzinsen Umgang zu nehmen;
2. Gegenüber den in der Zeit von 1803 bis 1860 errichteten Anlagen ebenfalls von einer Wasserzinsansprache abzusehen;
3. Gegenüber den in den Jahren 1860 bis 1894 erstellten Werken, mag für solche eine Konzession mit Zinsvorbehalt erteilt worden sein oder nicht, an der Wasserzinspflicht festzuhalten, jedoch eine Reduktion der Wasserzinsen durch Herabsetzung um 3 Klassen (Art. 7 des Regulativs vom 5. Oktober 1900), also um 1 Fr. 50 Cts. per Pferdekraft, eintreten zu lassen, immerhin unter Beibehaltung des gesetzlichen Minimums von 2 Fr. per Pferdekraft;

4. Die Konzessionsgebühren, unter Freilassung der vor 1860 errichteten Werke, für die Anlagen aus den Jahren 1860 bis 1894 auf das gesetzliche Minimum von 5 Fr. per Pferdekraft herabzusetzen;

5. Die bis 1894 erfolgten Erweiterungen von Wasserwerksanlagen hinsichtlich der Wasserzinse und der Konzessionsgebühren analog der Neuerrichtung solcher Werke zu behandeln und zwar:

a) Die bis 1860 erfolgten Erweiterungen seien frei von Wasserzins und Konzessionsgebühren;

b) Die von 1860 bis 1894 erfolgten Erweiterungen, mag für solche eine Konzession mit Zinsvorbehalt erteilt worden sein oder nicht, haben die nach den Bestimmungen der vorstehenden Ziffern 3 und 4 reduzierten Wasserzinse und Konzessionsgebühren zu bezahlen.

6. Die Wasserzinse zum erstenmal pro 1903 einzuziehen."

B. Gegen diesen Gropratsbeschluß haben die Kantonsräte Scherrer-Fülleman, Dr. R. Forrer, A. Hartmann und Dr. A. Janggen, letzterer zugleich namens des Elektrizitätswerkes Rubel, den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag, es sei der Beschluß aufzuheben. Der Rekurs wird, außer auf Art. 4 und 5 VB, auf folgende Bestimmungen der KB gestützt: Art. 18 („dem Staate steht das Hoheitsrecht über die Gewässer zu. Die Benützung derselben soll auf dem Wege der Gesetzgebung geregelt und gefördert werden"); Art. 45 („die Staatsgewalt beruht auf der Gesamtheit des Volkes und wird ausgeübt teils unmittelbar durch die Stimmberechtigten, teils mittelbar durch die Behörden und Beamten"); Art. 46 litt. e („die Stimmberechtigten üben ihre verfassungsmäßigen Rechte aus: . . . e) durch Genehmigung oder Verwerfung der Gesetze"); Art. 47 (wonach alle Gesetze der Volksabstimmung unterliegen, wenn diese von 4000 Bürgern oder einem Drittel der Mitglieder des Großen Rates verlangt wird); Art. 54 („Als oberste Behörde des Kantons erläßt und erläutert der Große Rat die Gesetze, unter Vorbehalt des verfassungsmäßigen Souveränitätsrechtes des Volkes. Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, welche die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden und des Staates, sowie die or-

ganischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen"); Art. 55 (die übrigen Befugnisse und Pflichten des Großen Rates); Art. 65 (wonach der Regierungsrat die Gesetze und Beschlüsse des Großen Rates zu vollziehen hat. „Nie dürfen Maßregeln zur Vollziehung der Gesetze veränderte oder neue Bestimmungen über die Hauptsache enthalten"); Art. 101 (Trennung der Gewalten). Es wird ausgeführt, daß das verfassungsmäßig zu Stande gekommene Gesetz betreffend Benützung von Gewässern, soweit es die Pflichten der Wasserwerksbesitzer und die Rechte des Staates und der Gemeinden in Ansehung der Wasserzinse und Konzessionsgebühren regelt, durch den angefochtenen Gropratsbeschluß abgeändert worden sei, also durch einen Erlaß, der mangels der Sanktion des Volkes keinen gesetzlichen Charakter habe. Hierzu sei der Große Rat aber nicht befugt gewesen; denn ein Gesetz könne nach St. Galler Staatsrecht nur durch ein neues Gesetz, d. h. durch einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Erlaß des Großen Rates abgeändert werden, und sogar für eine authentische Interpretation sei in Art. 54 KB das verfassungsmäßige Souveränitätsrecht des Volkes vorbehalten. Billigkeitsgründe könnten selbstverständlich ein Abweichen von den Grundsätzen der KB nicht rechtfertigen. Der angefochtene Beschluß soll eine Abänderung des Gesetzes nach folgenden Richtungen enthalten:

1. Die klaren Bestimmungen der Art. 1, 3, 6, 7, 8 und 15 des Gesetzes seien durch Ziff. 1, 2, 4 und 5a des Beschlusses allen Besitzern von vor 1860 errichteten oder erweiterten Wasserwerken gegenüber in dem Sinne aufgehoben, daß sie von Wasserzinse und Konzessionsgebühren vorbehaltlos befreit seien, gleichviel, ob ihnen, worauf das Gesetz allein abstelle, ein Privatrecht auf zinsfreie Benützung des Gewässers zustehe und ob sie überhaupt die Zinsfreiheit in Anspruch genommen hätten.

2. Dieselben Bestimmungen des Gesetzes seien durch Ziff. 3 und 5b des Beschlusses gegenüber allen Besitzern von in den Jahren 1860 bis 1894 errichteten oder erweiterten Wasserwerken in der Weise allgemein abgeändert worden, daß sie nur einen reduzierten Wasserzins, immerhin unter Beibehaltung des gesetzlichen Minimums von 2 Fr. per Pferdekraft, zu entrichten hätten

und daß ihnen zugleich die Konzessionsgebühr auf das gesetzliche Minimum von 5 Fr. per Pferdekraft herabgesetzt worden sei. Dadurch seien das gesetzliche Postulat der Prüfung des einzelnen Falles und der hierauf gestützten Festsetzung der zu entrichtenden Abgaben für jene Wasserwerke beseitigt.

3. Endlich sei durch Ziff. 6 des Beschlusses, obgleich das Gesetz am 1. Januar 1894 in Kraft getreten sei, die Anwendung von Art. 6, 7, 8 und 15 gegenüber allen Wasserwerksbesitzern für die Jahre 1894 bis 1903 aufgehoben, d. h. es seien die letztern für diese Zeit von der Zahlung der gesetzlichen Wasserzinse befreit worden.

Nach allen diesen drei Richtungen, so wird weiter ausgeführt, sei der angefochtene Beschluß verfassungswidrig nicht nur, weil er ein Gesetz materiell abändere, sondern schon, weil sein Inhalt, durch den allgemein und bleibend die Rechte und Pflichten der Wasserwerksbesitzer im Kanton St. Gallen bestimmt würden, zu den in Art. 54 Abs. 2 der Gesetzgebung vorbehaltenen Gegenständen gehöre. Daß sodann über die von den einzelnen Wasserwerksbesitzern geltend gemachten Privatrechte auf zinsfreie Benützung der öffentlichen Gewässer im Bestreitungsfall nur der Richter und nicht der Regierungsrat oder der Große Rat zu entscheiden habe, ergebe sich auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Gewaltentrennung. Die Kompetenz des Großen Rates könne vorliegend auch nicht etwa von dem Gesichtspunkte aus angesprochen werden, daß der Regierungsrat und damit auch der Große Rat die Ermächtigung hätten, für den Staat Prozesse zu führen, Vergleiche abzuschließen und etwa auf Forderungen des Staates aus wichtigen Gründen zu verzichten; denn es handle sich beim angefochtenen Beschlusse nicht um die vergleichsweise Erledigung einzelner bestimmter Streitfachen oder um einen Verzicht auf konkrete Ansprüche des Staates, sondern um den Erlaß allgemeiner objektiver Normen für alle Wasserwerksbesitzer. Auch die Berufung auf den Beschluß des Großen Rates vom 19. November 1902 betreffend Erlaß der Rheinwuhrschuld gehe daher fehl; denn damals habe man es mit einer Anzahl bereits bestehender, ziffernmäßig ausgewiesener Forderungen zu tun gehabt. Übrigens könnte eine frühere Kompetenzüberschreitung eine spätere

noch nicht begründet. Der angefochtene Großenratsbeschluß verlege aber auch Art. 5 BB, weil dadurch das verfassungsmäßige Recht des Bürgers auf Teilnahme an der Gesetzgebung angetastet sei, ferner Art. 4 BB, weil dadurch eine ungleiche Behandlung der vor 1860 bzw. 1894 und der nachher erstellten Werke geschaffen werde. Aus dem letztern Gesichtspunkte beschwert sich insbesondere das Elektrizitätswerk Rubel, dessen Interessen durch den angefochtenen Beschluß materiell geschädigt seien, während die Legitimation der übrigen Rekurrenten aus ihrer Stellung als Kantonsräte und stimmberechtigte Bürger hergeleitet wird.

C. Namens des Großen Rates des Kantons St. Gallen hat der Regierungsrat auf Abweisung der Beschwerde angetragen. In der Vernehmlassung wird auf die Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründe verwiesen, die dem angefochtenen Beschluß zu Grunde liegen. Es sei nicht richtig, daß durch den letztern das Gesetz über Benützung von Gewässern abgeändert und damit das verfassungsmäßige Recht des Volkes auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung verletzt sei. Der Beschluß bewege sich vielmehr im Rahmen eines sachgemäßen und billigen Gesetzesvollzuges; denn es liege zweifellos im Willen des Gesetzgebers und in der Absicht des Volkes, welches das Gesetz stillschweigend bestätigt habe, daß es frieblich, zweckmäßig und billig vollzogen werde. Wie es dem Regierungsrat und umsomehr dem Großen Rat zugestanden hätte, in den einzelnen Fällen durch Vergleich oder Anerkennung Privatrechte von Wasserwerksbesitzern auf zinsfreie Benützung der öffentlichen Gewässer als zu Recht bestehend zu respektieren und zwar auch aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründen, so habe ein solcher Verzicht auch gleichzeitig allen Wasserwerksbesitzern gegenüber, bei denen gewisse Voraussetzungen zutreffen, ausgesprochen werden können, zumal es ein Gebot selbstverständlicher Billigkeit gewesen sei, daß man sich hierbei nicht auf die 120 Petenten beschränkt, sondern die Wasserzinsfrage allgemein gelöst habe. Die verschiedene Behandlung sodann nach Zeitperioden beruhe nicht auf Willkür, sondern auf der historisch begründeten Annahme, daß eine und dieselbe Periode der Rechtsentwicklung auch für alle Beteiligten einheitlich zu behandeln sei. Weiterhin wird ausgeführt, daß der Große Rat des Kantons St. Gallen, so lange das

Finanzreferendum nicht bestehe, überhaupt berechtigt sei, aus Gründen des Rechts, der Billigkeit und der Zweckmäßigkeit auf bestehende Forderungen des Staates von sich aus zu verzichten, wie dies z. B. beim Erlaß der Rheinwuhrschuld im Jahre 1902 geschehen sei. Auch aus diesem Gesichtspunkte sei der angefochtene Beschluß nicht verfassungswidrig. Was speziell die Ziff. 3, 4, 5 b des letztern anbetrifft, so wird darauf verwiesen, daß die dort fixierten Ansätze für den Wasserzins und die Konzessionsgebühren der von 1860 bis 1894 errichteten Werke sich innerhalb des gesetzlichen Spielraumes halten, innert welchem sich die Vollzugsorgane nach freiem Ermessen bewegen könnten, und daß man bei den Zinsvorbehalten, die sich in den Konzessionsurkunden der seit 1860 errichteten Werke finden, niedrigere Ansätze als die dann durch das Gesetz aufgestellten im Auge gehabt habe. Die Erhebung der Wasserzinse sodann sei vor dem Jahre 1903 unmöglich gewesen, weil vorerst die erforderlichen technischen Erhebungen hätten gemacht werden müssen und die vor dem Großen Rat liegende Petition zu erledigen gewesen sei, worüber das Jahr 1904 angebrochen sei. Die Eintreibung von 10 verfallenen Wasserzinsen, worin eine große Härte läge, sei nun schlechterdings nicht mehr angängig gewesen und hätte zweifellos auch dem Willen des Gesetzes nicht entsprochen. Man habe sich daher auf das Jahr 1903 beschränken müssen. Schließlich wird der Beschwerde des Elektrizitätswerkes Rubel gegenüber bemerkt, daß eine Verletzung der Rechtsgleichheit deshalb nicht in Frage kommen könne, weil es an der Gleichheit der erheblichen tatsächlichen Verhältnisse fehle; denn das Elektrizitätswerk Rubel sei erst im Jahre 1897, also nach Inkrafttreten des Gesetzes über Benützung von Gewässern erstellt worden und könne die bei ältern Werken für eine Zinsbefreiung oder Zinsermäßigung sprechenden Rechts- und Billigkeitsgründe nicht für sich in Anspruch nehmen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Rekurrenten sind als stimmberechtigte Bürger des Kantons St. Gallen zu einer Beschwerde über behauptete Eingriffe in das verfassungsmäßige Recht des Volkes auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung und zur Anfechtung eines Erlasses, der unter Mißachtung dieses Rechtes zu Stande gekommen sein soll, an sich

zweifellos berechtigt. Ob sie daneben als Mitglieder des Großen Rates noch besonders zur Beschwerde legitimiert sind, kann unerörtert bleiben. Auch auf den Rekurs der Aktiengesellschaft Elektrizitätswerk Rubel ist einzutreten, denn sie ist durch den angefochtenen Beschluß wenigstens indirekt betroffen und behauptet, daß dadurch ihr gegenüber der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt sei.

2. Nach dem Staatsrecht des Kantons St. Gallen steht die Sanktion der Gesetze dem Volke, d. h. der Gesamtheit der Stimmberechtigten zu (Art. 45, 46 litt. e KB.). Ein vom Großen Rat als der obersten Kantonsbehörde beschlossener Erlaß erlangt nur dadurch formelle Gesetzeskraft, daß er in der Volksabstimmung angenommen oder eine Abstimmung innert der Referendumsfrist nicht verlangt wird (Art. 47 *ibid.*). Die Verfassung schreibt sodann (in Art. 54) auch ausdrücklich vor, welche Gegenstände auf dem Wege der Gesetzgebung geordnet werden müssen, wobei in erster Linie, in Übereinstimmung übrigens mit der staatsrechtlichen Doktrin über den materiellen Begriff des Gesetzes, die allgemeine und dauernde Regelung der Rechte und Pflichten der Privaten genannt ist. Hierzu gehören ohne Frage Bestimmungen, die den Wassernetzbesitzern Konzessionsgebühren und jährliche Wasserzinse auflegen, und es konnten daher solche Rechtsätze nur in der Form des Gesetzes — ob auch durch gesetzlich ermächtigte Verordnung, kann dahingestellt bleiben — erlassen werden, wie dies auch im Gesetz betreffend Benützung von Gewässern vom Jahre 1893/1894 geschehen ist. Es ist aber weiterhin klar, daß diese Gesetzesbestimmungen auch nur im Wege der Gesetzgebung und nicht durch gewöhnlichen Großratsbeschluß abgeändert werden konnten, und zwar ohne Rücksicht auf Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsermäßigungen. Dies würde sich schon allein aus der formellen Gesetzeskraft, ganz abgesehen vom Inhalt der Vorschriften, ergeben. Auch Vollzugsmaßregeln dürfen, wie die Verfassung (in Art. 65) noch besonders hervorhebt, nichts dem Gesetze widersprechendes, sowie keine neuen Bestimmungen über die Hauptsache enthalten. Die authentische Interpretation ist hiebei sowohl ihrem Wesen nach (vergl. Amtl. Samml. d. bundesg. Entsch., Bd. XVI, S. 674, Erw. 2), als auch gemäß der positiven Norm in Art. 54 KB

mit der Gesetzgebung und Gesetzesänderung auf eine Stufe zu stellen. Danach hängt die Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen Großratsbeschlusses oder einzelner seiner Bestimmungen vom Standpunkt des st. gallischen Staatsrechtes aus von der Frage ab, ob dadurch das erwähnte Gesetz nicht bloß vollzogen, sondern nach der einen oder andern Richtung abgeändert sei.

3. Nach dem Gesetz betreffend Benützung von Gewässern sind für alle Wasserwerke im Kanton, auch die schon bestehenden, soweit nicht gegenteilige Privatrechte geltend gemacht werden können, ein jährlicher Wasserzins und eine Konzessionsgebühr zu beziehen. Für die letztere Abgabe enthält zwar Art. 15 keinen ausdrücklichen Vorbehalt hinsichtlich der bereits vorhandenen Werke. Aus der allgemeinen Wahrung des staatlichen Hoheitsrechtes an Gewässern in Art. 1 (und Art. 18 KV) darf aber unbedenklich geschlossen werden, daß auch die bestehenden Werke der Konzessionsgebühr unterworfen sein sollen; diese in der Botschaft des Regierungsrates und im Bericht der Kommission vertretene Auslegung liegt denn auch der Ziff. 4 des angefochtenen Beschlusses zu Grunde. Nach dem Gesetz sind also nur diejenigen Wasserwerke von Abgaben befreit, für welche der Nachweis eines Privatrechtes auf zinsfreie Benützung des Gewässers erbracht wird. Wenn dem gegenüber der Große Rat im Beschlusse vom 17. Mai 1904 (in Ziff. 1, 2, 4 und 5 a) verfügt hat, daß bei allen vor dem Jahr 1860 errichteten und eventuell erweiterten Wasserwerken von der Erhebung von Wasserzins und Konzessionsgebühr Umgang genommen werde, so ist hierin nach dem klaren Wortlaut des Erlasses eine Abänderung des Gesetzes zu erblicken: Die Befreiung, die das Gesetz an den Nachweis eines Privatrechtes geknüpft hat, ist vorbehaltlos für alle Werke einer gewissen Zeitperiode ausgesprochen. Die Deutung, die der Regierungsrat in der Bernehmlassung dem Beschlusse in diesem Punkte gibt, um ihn als bloße Vollziehungsmaßregel erscheinen zu lassen, daß nämlich dadurch bei allen vor 1860 erstellten Wasserwerken ein Privatrecht auf zinsfreie Benützung des Gewässers anerkannt worden sei, hält einer näheren Prüfung nicht Stand. Schon der Text des Beschlusses läßt sich damit kaum vereinen, und doch ist anzunehmen, daß, wenn dies die Meinung der vorberatenden Kommission und

des Großen Rates gewesen wäre, es sicherlich auch im Wortlaut Ausdruck gefunden hätte. Aus der Entstehungsgeschichte und der Natur des Beschlusses folgt sodann mit Sicherheit, daß er nicht im Sinne einer Anerkennung von Privatrechten verstanden werden kann. Das Gesetz über Benützung von Gewässern schreibt allerdings nicht vor, in welcher Weise dem staatlichen Anspruch auf Wasserzins gegenüber Privatrechte zur Geltung zu bringen sind, und es wäre deshalb, vom Standpunkt des Gesetzes aus, wohl nichts im Wege gestanden, daß der Regierungsrat als Vollziehungsbehörde bei Prüfung der angerufenen Rechtstitel und bei Anerkennung von Privatrechten sich von weitherzigen Grundsätzen hätte leiten lassen und in einzelnen Fällen sich mit einem Wahrscheinlichkeitsnachweis begnügt hätte. Immer aber mußte nach dem Gesetz ein Privatrecht allermindestens geltend gemacht und ein gewisser, wenn auch summarischer Nachweis angetreten sein. Der angefochtene Beschluß will nun aber auch bei solchen Wasserwerksbesitzern von der Erhebung der Abgaben absehen, die ein Privatrecht gar nicht behauptet, ja die Zinsfreiheit nicht einmal in Anspruch genommen haben. Schon hieraus erhellt deutlich, daß von einer Anerkennung von Privatrechten im Sinne einer bloßen Vollziehung des Gesetzes hier keine Rede sein kann. Und auch im übrigen liegt der Befreiung der vor 1860 erstellten Werke von der Abgabepflicht, wie aus der Botschaft des Regierungsrates und namentlich dem Kommissionsbericht ersichtlich ist, zweifellos nicht sowohl die Absicht, den einzelnen Wasserwerksbesitzern ein Privatrecht anzuerkennen, sondern die Erwägung, daß die Schwierigkeiten und Härten eines richtigen Gesetzesvollzuges mit dem finanziellen Ergebnis in keinem Verhältnis stehen würden, und die Überzeugung zu Grunde, daß wenn die einschlägigen Verhältnisse vor Erlass des Gesetzes statt, wie es geschehen ist, erst nachher untersucht worden wären, das Gesetz anders disponiert und die Wasserwerke jener Zeitperioden, statt auf den Nachweis eines Privatrechts abzustellen, allgemein von Wasserzins frei gelassen hätte. Maßgebend war also nicht das Bestreben, das Gesetz in vielleicht sehr liberaler Weise zu vollziehen, sondern die Erkenntnis, daß es nicht wohl vollzogen werden könne. Daß man es bei der behaupteten Anerkennung von Privatrechten mit

einer bloßen in den Beschluß hineingetragenen Fiktion zu tun hat, zeigt sodann der weitere damit in Widerspruch stehende, im Kommissionsbericht betonte und auch in der Vernehmlassung des Regierungsrates eingenommene Standpunkt, es handle sich um einen vom Großen Rat verfügten Verzicht auf Forderungen des Staates, aus welchem Standpunkt jedoch die Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses wiederum nicht hergeleitet werden kann. Der Große Rat mag als oberste Landesbehörde nach st. galischem Staatsrecht zwar befugt sein, auf bestimmte, bereits bestehende Forderungen und Rechte des Staates, auch wenn sie auf Gesetz beruhen, aus wichtigen Gründen zu verzichten. Dagegen kann es ihm nicht zustehen, einen Verzicht allgemein und auch für die Zukunft in Form einer objektiven Norm auszusprechen, wie es im angefochtenen Beschluß geschehen ist, einen Verzicht also nicht auf konkrete Forderungen, sondern auf die fernere Anwendung eines Gesetzes überhaupt. Ein Erlaß dieser Art bedarf, weil er in Wahrheit das Gesetz ändert oder teilweise aufhebt, der Gesetzesform. Das Beispiel des Verzichtes auf die Rheinwährschuld, auf das der Regierungsrat hinweist und das auch im Kommissionsbericht zur Begründung der Kompetenz des Großen Rates herbeigezogen ist, kann für die vorliegende staatsrechtliche Frage nicht von Bedeutung sein; denn einmal scheint es sich damals um bestimmte bereits fällige Verpflichtungen der Rheingemeinden gehandelt zu haben und sodann könnte, auch wenn jener Großenratsbeschluß ähnlichen Charakter wie der gegenwärtige gehabt haben sollte, doch eine frühere unangefochten gebliebene Kompetenzüberschreitung ein analoges späteres Vorgehen den klaren Bestimmungen der Verfassung gegenüber nicht rechtfertigen.

Aus dem Gesagten folgt, daß die verfassungsmäßig allein zulässige Form für die Bestimmungen des Großenratsbeschlusses betreffend Befreiung der vor 1860 errichteten Wasserwerke von Abgaben diejenige der Gesetzesnovelle war, und daß daher in Gutheißung des ersten Beschwerdepunktes jene Bestimmungen als verfassungswidrig aufgehoben werden müssen. Bei dieser Sachlage kann ununtersucht bleiben, ob der Großenratsbeschluß in diesem Punkte vor Art. 4 BB bestehen könnte.

4. Die Rekurrenten fühlen sich in zweiter Linie dadurch be-

schwert, daß im angefochtenen Großenratsbeschluß (Ziff. 3, 4 und 5 b) für die von 1860 bis 1894 errichteten Wasserwerke oder für Erweiterungen von älteren Werken innert dieser Zeit die Wasserzinsen um 3 Klassen, d. h. um 1 Fr. 50 Cts. per Pferdekraft unter Beibehaltung des gesetzlichen Minimums von 2 Fr. und die Konzessionsgebühren auf das gesetzliche Minimum von 5 Fr. herabgesetzt sind. Dadurch soll Art. 6 des Gesetzes verletzt sein, der den Wasserzins auf 2—5 Fr. per Pferdekraft und die Konzessionsgebühr auf 5—15 Fr. festsetzt, wobei der Regierungsrat als Vollziehungsbehörde (Art. 18) Zins und Gebühr im einzelnen zu bestimmen hat. Wenn die letztere Behörde bei Einreichung der Wasserwerke in die verschiedenen Klassen außer dem im Regulativ besonders genannten Momenten auch den Umstand angemessen berücksichtigt hätte, daß die fraglichen Werke vor Erlaß des Gesetzes erstellt worden sind und daß man bei den Vorbehalten in den Konzessionen bezüglich künftiger Abgaben geringere Ansätze im Auge hatte, als sie durch das Gesetz dann normiert wurden, so kann kein Zweifel sein, daß mit einer solchen Handhabung des Gesetzes die verfassungsmäßigen Schranken der Gesetzesvollziehung nicht überschritten wären. In den erwähnten Fällen des Großenratsbeschlusses liegt nun im Grunde nichts anderes als eine allgemeine Weisung an den Regierungsrat, bei Festsetzung der Wasserzins- und Konzessionsgebühren innert der gesetzlichen Grenzen jenem Faktor in bestimmtem Maße Rechnung zu tragen, und ein Widerspruch mit dem Gesetze kann hierin nicht wohl gefunden werden; denn es wird damit, richtig betrachtet, eine bloße Regel für die Vollziehung im Rahmen des Gesetzes statuiert, die der Regierungsrat ohne Verstoß gegen das Gesetz schon von sich aus hätte aufstellen können. Es kann auch keine Frage sein und es ist von den Rekurrenten auch nicht bestritten worden, daß der Große Rat als oberste Kantonsbehörde, die nach Art. 55 KB die gesamte Landesverwaltung ordnet und beaufsichtigt und die darauf bezüglichen Verfügungen trifft, zu solchen Anweisungen über die Handhabung der Gesetze an den Regierungsrat als Vollziehungsbehörde verfassungsmäßig befugt ist. Handelt es sich aber in diesem Punkte nicht um eine Modifikation des Gesetzes, sondern um eine Vollziehungsmaßnahme, so war

die Form des Großratsbeschlusses verfassungsmäßig genügend und ist durch diesen Teil des Beschlusses das konstitutionelle Recht des Volkes auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung nicht verletzt.

Ebenso wenig kann hier die Anfechtung aus Art. 4 BB Erfolg haben; denn die Garantie der Rechtsgleichheit ist nicht angetastet dadurch, daß der Regierungsrat neben einer Reihe von andern Momenten, nach denen er den Wasserzins innert der gesetzlichen Grenzen gemäß seinem Ermessen festsetzt, auch das Dasein eines Wasserwerks vor Erlaß des Gesetzes berücksichtigen soll und daß Werke der letztern Art das Minimum der Konzessionsgebühr zu entrichten haben. Allerdings rechtfertigen nach bekannter Regel nur erhebliche tatsächliche Unterschiede eine verschiedene Behandlung. Das Maß von Erheblichkeit aber, das im einzelnen Falle gefordert werden muß, hängt mit von der Bedeutung und Tragweite der ungleichen Behandlung wegen jener Unterschiede ab. Und wenn nun die verschiedene Behandlung lediglich darin besteht, daß eine Steuer, die im übrigen innert der gesetzlichen Schranken nach freiem Ermessen der Behörde zu fixieren ist, etwas höher oder tiefer angesetzt wird, so wird man schon einen solchen Umstand als hierfür erheblich anerkennen, dem, ohne daß er von gerade entscheidender Bedeutung wäre, doch in guten Treuen sehr wohl ein gewisses Gewicht beigelegt werden kann. Dies zum mindesten trifft aber bei jenem Faktor der Erstellung der fraglichen Werke vor Erlaß des Gesetzes zu.

5. Im Gesetz über Benützung von Gewässern ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht bestimmt. Wenn der Regierungsrat erklärt hat, daß das Gesetz auf 1. Januar 1894 in Kraft getreten sei, so ist dies eine bloße Vollziehungsmaßregel, die zudem, nach der ganzen Sachlage, wenigstens in Bezug auf die Vorschriften betreffend Wasserzins, wohl nur als Verkündigung verstanden werden kann, daß das Gesetz, nachdem die Einspruchsfrist unbenützt verstrichen war, formelle Gesetzeskraft erlangt habe, da ja jedenfalls in dem genannten Punkte vor Beendigung der erforderlichen Vorarbeiten von einer Anwendung des Gesetzes schlechterdings keine Rede sein konnte. Ziff. 5 des Großratsbeschlusses, wonach die Wasserzinsen zum ersten Mal pro 1903 einzuziehen sind, steht daher mit keiner Bestimmung des Gesetzes im Wider-

spruch, sondern modifiziert höchstens eine Vollziehungsverfügung des Regierungsrates und bedurfte somit nach der Verfassung keineswegs der gesetzlichen Form. Wollte man aber auch annehmen, daß das Gesetz mit dem Anspruch auf sofortige Geltung in allen Teilen aufgetreten sei, so kann dies doch unmöglich dahin ausgelegt werden, daß, nachdem die Behörden mangels der nötigen Vorarbeiten längere Zeit das Gesetz anzuwenden einfach nicht im Stande waren, nun nachträglich auf Jahre zurück die Wasserzins entrichtet werden sollten, sondern die Meinung war offenbar die, daß das Gesetz so rasch als möglich, d. h. sobald die erforderlichen Grundlagen geschaffen sind, zum Vollzug gelange. Ein anderes Vorgehen, wie es die Rekurrenten verlangen, würde nicht nur, wie der Regierungsrat mit Recht hervorhebt, eine außerordentliche Härte in sich schließen und bei der Durchführung vielfach auf die größten Schwierigkeiten stoßen — bei Wasserwerken z. B., die die Hand gewechselt haben —, sondern auch allen Gepflogenheiten staatlicher Praxis widersprechen. Art. 4 BB kann hier als Beschwerdebegrund nicht in Frage kommen, weil die Vorschrift in Ziff. 6 des Großratsbeschlusses sich auf alle Wasserwerke, also offenbar auch auf das Elektrizitätswerk Rubel erstreckt.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Rekurs wird als teilweise begründet erklärt und es werden demgemäß die Ziffern 1, 2, 4, letztere insoweit dadurch die vor 1860 errichteten Wasserwerke von Konzessionsgebühren befreit werden, und Ziff. 5a des Beschlusses des Großen Rates von St. Gallen vom 17. Mai 1904 aufgehoben. Im übrigen wird der Rekurs abgewiesen.