

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

I. Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden.

Abus de compétence des autorités cantonales.

Uebergrieff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt.

Empiètement dans le domaine du pouvoir législatif.

14. Urtheil vom 11. Februar 1882 in Sachen Stöcker.

A. Durch Entscheidung vom 29. Oktober 1880 (Entscheidungen Amtliche Sammlung VI S. 581) hat das Bundesgericht mit Bezug auf eine Beschwerde des Rekurrenten gegen einen Beschluß des Regierungsrathes des Kantons St. Gallen vom 4. August 1880, wodurch ihm in Anwendung des § 11 der regierungsräthlichen Verordnung betreffend die Mobilienleihegeschäfte vom 7. Februar 1879 wegen wucherischer Ausbeutung des Publikums das Patent für Betreibung des Mobilienleihegeschäftes entzogen wurde, erkannt, es werde auf den Rekurs zur Zeit nicht eingetreten, sondern der Rekurrent mit seiner Beschwerde vorerst an den Großen Rath des Kantons St. Gallen verwiesen.

B. Am 24. November 1881 faßte nun der Große Rath des Kantons St. Gallen über eine sachbezügliche an ihn gerichtete Beschwerde des Rekurrenten den Beschluß „in Betracht, daß die „Verordnung des Regierungsrathes, betreffend Mobilienleihegeschäfte, vom 7. Februar 1879 durch die Nothwendigkeit hervorgerufen worden ist, bestehenden Uebelständen im Pfandleihwesen „ohne Verzögerung entgegenzutreten, daß mit Rücksicht hierauf und „den Art. 193 des Strafgesetzes vom 10. Dezember 1808 die

„provisorische Regelung des Pfandleihwesens durch die genannte „Verordnung als mit Art. 22 der Verfassung nicht im Widerspruch stehend betrachtet wird, daß durch Erlaß dieser „Verordnung dem Gesetzgebungsrecht des Großen Rathes in keiner „Weise präjudizirt worden ist, daß die Aufstellung gesetzlicher „Bestimmungen gegen den Wucher in allen seinen Erscheinungsformen geboten erscheint :

„1. Die Rekursbeschwerde wird abgewiesen.

„2. Der Regierungsrath wird eingeladen, beförderlich einen „Gesetzesvorschlag über Strafbestimmungen gegen den Wucher „und dabei insbesondere auch über den Betrieb von Pfandleih- „anstalten einzubringen.“

C. Durch Rekurschrift vom 3. Januar 1882 erneuerte nunmehr S. J. Stöcker beim Bundesgerichte seinen im frühern Rekursfalle gestellten Antrag um Aufhebung der regierungsräthlichen Verordnung vom 7. Februar 1879 sammt bezüglichem Beschlusse vom 4. August 1880, indem er zur Begründung zunächst auf seine Ausführungen im frühern Rekursfalle verweist und sodann beifügt : Im Großen Rathe des Kantons St. Gallen haben sich über die Beschwerde verschiedene Meinungen geltend gemacht : Die Mehrheit der Petitionskommission habe die Beschwerde einfach deshalb abweisen wollen, weil der Große Rath die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Verordnung vom 7. Februar 1879, welche der laufenden Gesetzesammlung einverleibt sei und über deren Erlaß der Regierungsrath in seinem Amtsberichte für 1879 einläßlich Bericht erstattet habe, durch Genehmigung dieses Amtsberichtes bereits stillschweigend anerkannt habe. Die Minderheit der Petitionskommission dagegen habe die Beschwerde begründet erklären wollen. Dem gegenüber sei schließlich vom Großen Rathe ein individueller Antrag angenommen worden, wodurch zwar der Rekurs abgewiesen, gleichzeitig aber der Regierungsrath eingeladen werde, einen Gesetzesvorschlag über den Wucher und die Pfandleihanstalten vorzulegen. Es sei nun klar, daß die bloß formelle Behandlung des Rekurses, wie die Mehrheit der Petitionskommission sie vorgeschlagen habe, jedenfalls unstatthaft sei; denn eine Verfassungsverletzung könne durch Aufnahme des betreffen-

den Erlasse in die Gesetzesammlung oder durch eine Art stillschweigender Genehmigung nicht geheilt werden; übrigens habe der Große Rath vor dem gegenwärtigen Rekursfalle gar keine Veranlassung gehabt, die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Verordnung materiell eingehend zu untersuchen. Dagegen hätte er dies nach dem Urtheile des Bundesgerichtes vom 29. Oktober 1880 beim Entscheide über die an ihn gerichtete Beschwerde thun sollen. Wenn der Regierungsrath zu Begründung seiner Kompetenz zum Erlasse der angefochtenen Verordnung sich auf § 193 des Strafgesetzbuches vom 10. Dezember 1808 berufe, so sei vorerst zu bemerken, daß dieser Artikel wohl nur Zustände und Gewerbe im Auge habe, welche einen polizeiwidrigen, gemeingefährlichen Charakter haben, wie Gewerbe, welche gegen die feuerpolizeiliche Sicherheit, die Straßenpolizei u. s. w. verstoßen, z. B. Pulverfabriken u. dgl., nicht dagegen Gewerbe wie das Pfandleihgewerbe. Jedenfalls aber sei Art. 193 cit., insoweit er dem Regierungsrathe eine mit dem neuen Verfassungsrechte unvereinbare Kompetenz übertrage, durch die Kantonsverfassung vom 17. November 1861 aufgehoben worden. Nun sei aber nach Art. 43, 50 Titel IX der Verfassung einzig der Große Rath gesetzgebende Behörde und dürfen nach Art. 22 der Verfassung Beschränkungen der Gewerbefreiheit nur im Wege der Gesetzgebung aufgestellt werden, so daß der Regierungsrath unzweifelhaft zum Erlasse der angefochtenen Verordnung nicht befugt gewesen sei. Daran könne selbstverständlich auch dadurch nichts geändert werden, daß der Große Rath in seinem Beschlusse die angefochtene Verordnung bloß als provisorische Maßnahme bezeichne; denn wenn dem Regierungsrathe zu deren Erlaß die verfassungsmäßige Kompetenz mangle, so habe er sie überhaupt gar nicht, weder definitiv noch provisorisch, erlassen dürfen.

D. In seiner Vernehmlassung auf diese Beschwerde bemerkt der Regierungsrath des Kantons St. Gallen, indem er gleichzeitig auf seine Ausführungen im frühern Rekursfalle, sowie auf die Ausführungen der Majorität der großrätlichen Petitionskommission verweist, im Wesentlichen: Es sei durch den Beschluß des Großen Rathes vom 24. November 1881 ausdrücklich anerkannt worden, daß Art. 193 des Polizeistrafgesetzbuches

buches von 1808 noch zu Recht bestehe. Demnach sei aber der Regierungsrath befugt, vorbehaltlich späterer definitiver Regelung der betreffenden Materien durch die Gesetzgebung, im Verordnungswege einstweilen Abhülfe gegen mit besonderen Gewerben u. dgl. verbundene Uebelstände zu schaffen. Dies habe der Große Rath unter Andern auch schon in seiner Sitzung vom November 1873 mit Bezug auf die auf dem Gebiete der Lebensmittelpolizei in bedrohlicher Weise eingerissenen Uebelstände ausdrücklich anerkannt und es habe der Regierungsrath in Folge dessen am 24. Dezember 1873 eine Polizeiverordnung betreffend den Verkauf gefälschter, verdorbener oder ungesunder Lebensmittel erlassen, während das bezügliche Gesetz erst am 4. Februar 1875 zu Stande gekommen sei. Die angefochtene Verordnung stehe daher mit den vom Rekurrenten als verletzt bezeichneten Verfassungsbestimmungen vollständig im Einklange, da sie eben lediglich eine Ausführung des Art. 193 des Polizeistrafgesetzes von 1808 sei. Wenn nämlich Rekurrent behaupte, daß letztere Gesetzesbestimmung sich nur auf Gewerbe von gemeingefährlichem Charakter beziehe, welche Gefahren für Leben oder Gesundheit der Personen mit sich bringen, so sei dies offenbar unrichtig, vielmehr berechtige die fragliche Gesetzesbestimmung die Regierung jedenfalls auch in Bezug auf solche Gewerbe, deren Betrieb Gefahren für das Eigenthum der Mitbürger herbeiführe, die erforderlichen Vorschriften provisorisch aufzustellen. Dazu gehören aber jedenfalls die Leihanstalten, welche sich, wenn unkontrollirt, erfahrungsgemäß als die schlimmsten Ausbeutungsinstitute zum Nachtheile namentlich der unbemittelten Bevölkerung erwiesen haben. Demnach werde auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Wenn das Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 29. Oktober 1880 den Rekurrenten mit seiner Beschwerde vorerst an den Großen Rath des Kantons St. Gallen verwiesen hat, da es für das Bundesgericht von Wichtigkeit sei, die Auslegung zu kennen, welche diese Behörde den einschlägigen Bestimmungen der st. gallischen Kantonalverfassung gebe, so ist damit selbstverständlich keineswegs ausgesprochen worden, daß die vom Großen

Rathe zu fällende Entscheidung für das Bundesgericht verbindlich sei; vielmehr ist das Bundesgericht unzweifelhaft berechtigt und verpflichtet, die Frage der Begründetheit des Rekurses selbstständig zu untersuchen und zu entscheiden.

2. In der Sache selbst sodann ist vor Allem klar, daß die Regierung des Kanton St. Gallen aus dem von ihr angerufenen Art. 193 des Polizeistrafbuches vom 10. Dezember 1808 keinenfalls Kompetenzen herleiten kann, welche mit den Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 17. November 1861 unvereinbar sind, daß vielmehr die angeführte Gesetzesbestimmung, soweit sie mit der Kantonsverfassung in Widerspruch stehen sollte, durch letztere aufgehoben worden ist, wie denn auch die Schlußbestimmung der Verfassung ausdrücklich die bestehenden Gesetze und Verordnungen nur insoweit aufrecht erhält, als sie der Verfassung nicht widersprechen.

3. Fragt sich nun, ob nach dem geltenden Verfassungsrechte des Kantons St. Gallen der Regierungsrath dieses Kantons zum Erlasse seiner angefochtenen Verordnung vom 7. Februar 1879 befugt war, so muß diese Frage unbedingt verneint werden. Denn: Art. 22 der Kantonsverfassung schreibt ausdrücklich vor: „Die Kantonsbürger und die im Kanton niedergelassenen Schweizerbürger genießen volle Gewerbefreiheit. Beschränkungen, insoweit sie im Interesse der Gesamtheit und des einheimischen Gewerbetreibes erforderlich und zulässig sind, hat die Gesetzgebung auszusprechen.“ Wenn aber demnach den Bürgern, soweit nicht durch die Gesetzgebung bestimmte Beschränkungen aufgestellt worden sind, volle Gewerbefreiheit verfassungsmäßig zugesichert ist, so liegt darin zweifellos, daß, sofern nicht durch Gesetz eine Ausnahme hievon statuiert ist, jeder Bürger verfassungsmäßig zum Betriebe jedes beliebigen Gewerbes befugt ist, ohne daß er dazu einer Konzession der Regierung bedürfte, und daß daher nur im Wege der Gesetzgebung und nicht in demjenigen der bloßen Regierungsverordnung die Befugniß zum Betriebe eines bestimmten Gewerbes von dem Besitze einer staatlichen Konzession abhängig gemacht beziehungsweise für bestimmte Gewerbe der Konzessionszwang eingeführt werden kann. Ueberhaupt ist klar, daß die

Aufstellung einer derartigen allgemein verbindlichen Norm der Natur der Sache nach in das Gebiet der Gesetzgebung und nicht in dasjenige der Verwaltung oder Vollziehung fällt. Demnach war aber der Regierungsrath des Kantons St. Gallen verfassungsmäßig nicht befugt, wie er dies durch seine angefochtene Verordnung gethan hat, die Berechtigung zum Betriebe des Mobilienleihgeschäftes vom Besitze einer staatlichen Konzession abhängig zu machen und es muß sonach auch die, in Anwendung der genannten Verordnung dem Rekurrenten gegenüber gefasste Schlußnahme vom 4. August 1880 als verfassungswidrig aufgehoben werden.

4. Hieran vermag selbstverständlich der Umstand nichts zu ändern, daß der Große Rath des Kantons St. Gallen seinerseits die Kompetenz des Regierungsrathes zum Erlasse der fraglichen Verordnung anerkannt hat. Vielmehr kann hierauf um so weniger ein entscheidendes Gewicht gelegt werden, als nach der Verfassung des Kantons St. Gallen (Art. 108 u. ff.) der Große Rath keineswegs alleiniger Träger der gesetzgebenden Gewalt ist, vielmehr auch dem Volke eine Einwirkung auf die Gesetzgebung verfassungsmäßig zusteht. Ebenso wenig endlich kann die Kompetenz des Regierungsrathes dadurch begründet werden, daß die in Frage stehende Verordnung als eine bloß provisorische bezeichnet wird; denn die Verfassung des Kantons St. Gallen kennt ein Recht der Regierungsbehörde, in dringlichen Fällen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft zu erlassen, überall nicht, vielmehr ist ein solches sogenanntes Nothverordnungsrecht der Regierungsbehörde, dessen Ausübung übrigens auch von denjenigen Verfassungen, die es wirklich statuiren (siehe Verfassung des Kantons Bern, Art. 41, des Kantons Uri, § 47 Abs. 2), mit Beschränkungen (Vorlage der Verordnung bei dem nächsten Zusammentreten der gesetzgebenden Behörde u. dgl.) umgeben wird, welche in concreto keineswegs innegehalten wären, dem st. gallischen Verfassungsrechte völlig fremd.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als begründet erklärt und es wird mithin dem Rekurrenten sein Rekursbegehren zugesprochen.