

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

## Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

### Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden. Abus de compétence des autorités cantonales.

1. Uebergriff in das Gebiet des gesetzgebenden Gewalt. — Empiètement dans le domaine du pouvoir législatif.

5. Urtheil vom 15. Februar 1890  
in Sachen Bringolf.

A. Am 22. Oktober 1889 hat der Große Rath des Kantons Schaffhausen das folgende „*Decret über den kantonalen Armenfonds*“ erlassen: „Der Große Rath des Kantons Schaffhausen, in der Absicht, über die in Art. 55 der Verfassung vorgesehene „*Betheiligung des Staates beim öffentlichen Armenwesen vorläufig auf dem Wege des Dekretes Bestimmungen zu treffen und in Ausführung von Art. 6, Absatz 2 des Gesetzes vom 8. März 1884 über die Erhebung der Erbschaftsabgaben, beschließt:*

„*Art. 1: Der Staat theiligt sich beim öffentlichen Armenwesen nach folgenden Richtungen:*

„*a. Zweckentsprechende Versorgung und Verpflegung von Geisteskranken, von Epileptischen und Schwachinnigen, von körperlich Kranken, von altersschwachen und sonst gebrechlichen Personen;*

„*b. Erziehung von Blinden, Taubstummen und Schwachinnigen in passenden Anstalten;*

„*c. Unterbringung von jugendlichen Verbrechern, verwahrlosten Kindern und ältern, arbeitsscheuen und lüderlichen Personen in Rettungs- und Zwangsarbeitsanstalten.*

„*Art. 2: Behufs Erfüllung dieser Verpflichtungen wird der Staat nach Maßgabe der vorhandenen Mittel die erforderlichen Anstalten errichten und unterhalten oder Anstalten, welche, nicht vom Staate selbst betrieben werden, oder Gemeinden, welche Angehörige in Anstalten versorgen, unterstützen.*

„*In Ausführung dieser Aufgabe wird er zunächst errichten:*

„*Eine kantonale Irrenanstalt;*

„*Ein kantonales Krankenhaus;*

„*Ein kantonales Asyl;*

„*Es können auch zwei solcher Anstalten vereinigt werden.*

„*Art. 3: An die Unterstützung von Gemeindsangehörigen durch den Staat wird die Bedingung geknüpft, daß die betreffenden Gemeinden Beiträge in nämlicher Höhe leisten wie der Staat.*

„*Der Regierungsrath ist indessen befugt, da, wo die besondern Vermögens-, Steuer- und Verpflichtungsverhältnisse einer Gemeinde es rechtfertigen, die Beitragspflicht derselben zeitweilig zu ermäßigen.*

„*Art. 4: Der Staat übernimmt im weitern:*

„*a. Die finanziellen Leistungen für die Einrichtung der Naturalverpflegung an bedürftige Durchreisende in den Gemeinden;*

„*b. Die finanziellen Leistungen für die nach Bundesrecht und die nach den Staatsverträgen zu gewährende, sowie für diejenige Armenunterstützung, welche weder durch Gesetz noch durch Staatsverträge geregelt ist;*

„*c. Die Mitwirkung bei den Leistungen, welche dem Kanton nach Art. 33 bis der Bundesverfassung auferlegt sind.*

„*Art. 5: Zur Erfüllung der in Art. 2 genannten staatlichen Aufgaben wird ein kantonaler Armenfonds gegründet; demselben werden zugewiesen:*

„*An Vermögen:*

„*Der Vermögensbestand des „Asylbaufonds“ (früheren Spendfonds, Irrenhausbaufonds), vom 1. Januar 1888, der Vermögensbestand des durch das Gesetz über die Erbschaftsabgaben „ausgeschiedenen Separatfonds“ (1. Januar 1888), der Vermögensbestand der ehemals projektirten Kinderrettungsanstalt (1. Januar 1888) und Schenkungen und Vergabungen.*

## „An Einkünften :

- „1. Die Kapitalzinsen des Fonds ;
- „2. Die Hälfte der Erbschaftsabgaben ;
- „3. Die Landrechtsgebühren ;
- „4. Die Erträgnisse des Alkoholmonopols ;
- „5. Die Hälfte der Bezüge des Staates aus dem Reingewinn der Kantonalbank ;

„6. Zuschüsse der Kantonskasse.

„Art. 6 : Der kantonale Armenfonds wird von der kantonalen Finanzverwaltung verwaltet.

„Die Irrenanstalt, sowie andere neu zu gründende Anstalten des Staates (Art. 2) führen nach der Inbetriebsetzung derselben gesonderte Rechnung ; sie bilden jedoch integrierende Theile des kantonalen Armenfonds und erscheinen als solche in der Hauptrechnung desselben.

„Allfällige Defizite des letztern werden durch die Kantonskasse gedeckt.

„Art. 7 : Die Grundsätze über die Aufnahme von Pfleglingen in die durch dieses Dekret vorgesehenen Anstalten, über die Festsetzung der Verpflegungsklassen und der Kostgelder, sowie über die Bestellung der Aufsichtsbehörden und des Verwaltungspersonals der Anstalten werden vom Großen Rathe nach Bericht und Antrag des Regierungsrathes aufgestellt.

„Art. 8 : Vorstehendes Dekret tritt mit der Veröffentlichung in Kraft.“

B. Schon bevor der Text dieses Dekretes vom Großen Rathe endgültig festgestellt und dasselbe (im Amtsblatte vom 19. November 1889) veröffentlicht worden war, ergriff Dr. E. Bringolf in Unterhallaun gegen dasselbe den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht. Er beantragt mit Eingabe vom 24./25. Oktober 1889, es sei das soeben vom Großen Rathe des Kantons Schaffhausen erlassene Dekret, das kantonale Armenwesen betreffend, als nichtig zu erklären, indem er ausführt : Art. 55 der kantonalen Verfassung bestimme : Das öffentliche Armenwesen ist Sache der Gemeinden und ausshülfsweise des Staates. Die nähern Bestimmungen trifft das Gesetz.“ Zum Zwecke der Ausführung dieser Verfassungsbestimmung sei bald nach Annahme der Verfassung

ein Gemeindegesetz mit kommunalem Armengesetz ausgearbeitet worden ; dasselbe sei aber in der Volksabstimmung verworfen und seither sei ein neuer sachbezüglicher Gesetzesentwurf nicht aufgestellt worden. Dagegen wolle nun der Große Rath die, nach der Verfassung blos subsidiäre, Betheiligung des Staates am Armenwesen durch ein bloßes Dekret ordnen. Das sei aber verfassungswidrig. Art. 55 R.=B. behalte die Ordnung des Armenwesens ausdrücklich dem „Gesetz“, nicht einem bloßen Dekret vor. Gegen Gesetze stehe dem Volke nach Art. 42 R.=B. ein Einspruchsrecht zu ; wenn daher der Große Rath die Betheiligung des Staates am Armenwesen statt durch Gesetz durch bloßes Dekret ordnen wolle, verlege er die Souveränitätsrechte des Volkes und begehle damit eine Verfassungsverletzung, die der Rekurrent als Bürger nicht unbeanstandet lassen könne. Schon der großen finanziellen Tragweite und der grundsätzlichen Bedeutung der Bestimmungen des angefochtenen Dekretes wegen sollte dem Volke die Meinungsäußerung darüber nicht abgeschnitten werden

C. In seiner Bernehmlassung auf diese Beschwerde führt der Große Rath des Kantons Schaffhausen im Wesentlichen aus : Als gesetzliche Bestimmung über das Armenwesen bestehe im Kanton Schaffhausen gegenwärtig nur ein Gesetz betreffend das Armenwesen vom 14. März 1851. Die Regelung des Gemeindearmenwesens habe der Große Rath durch den Entwurf eines Gesetzes über das Gemeinwesen vom 2. Juni 1887 beabsichtigt, welcher namentlich in den Art. 189—199 die einschlägige Materie geordnet und einem besondern, die Leistungen des Staates regelnden, Armengesetz gerufen habe. Dieser Entwurf sei aber in der Volksabstimmung mit 5401 gegen 748 Stimmen verworfen worden. Am 7. November 1887 habe der Große Rath den Regierungsrath beauftragt, mit Beförderung die Ausarbeitung einer neuen Vorlage an die Hand zu nehmen. Zu einer neuen definitiven Vorlage sei es indeß bei der Schwierigkeit der Materie und dem Zwiespalte der Meinungen noch nicht gekommen. Dagegen sei inzwischen durch ein dem Referendum unterstelltes und ohne Volksabstimmung in Kraft erwachsenes Dekret der Bau eines kantonalen Irrenhauses beschlossen und seien die nöthigen Mittel hiefür ausdrücklich bewilligt worden. Es sei im Fernern durch

Art. 6 des Gesetzes betreffend die Erbschaftsabgaben vom 8. März 1884 bestimmt worden, daß die Hälfte der Erbschaftsabgaben einem Spezialfonds zufallen werde, über welchen der Große Rath im Wege des Dekretes bestimmen solle, wobei darauf hinzuweisen sei, daß schon das Armengesetz von 1851 in Art. 15 einen kantonalen Armenfond vorgesehen habe. Neben diesen Bestimmungen werde das Armenwesen des Kantons Schaffhausen noch wesentlich durch die Staatsverträge und die Bundesgesetzgebung beeinflusst. Angesichts dieses Rechtszustandes sei die Aufstellung von Normen über die durch die Verfassung (geforderte und auch in der Praxis längst gehandhabte) auszuhilfsweise Bethheiligung des Staates beim Armenwesen Bedürfnis gewesen. Da der Erlaß gesetzlicher Vorschriften auf Schwierigkeiten gestoßen sei, deren Beseitigung nicht in der Macht des Großen Rathes gestanden habe, so habe der Große Rath zu dem Mittel gegriffen, die bis jetzt in der Praxis, von Fall zu Fall, gehandhabten Grundsätze vorläufig als Normen aufzustellen, die gesetzlich vorgesehenen Fonds auszuscheiden, dadurch den thatsächlichen Zustand erträglicher zu machen und eine eingehende Armengesetzgebung vorzubereiten. Zu diesem Zwecke habe er das angefochtene, ausdrücklich als ein vorläufiges qualifizierte Dekret erlassen. In rechtlicher Beziehung könnte der Beschwerde vorerst entgegengehalten werden, daß dieselbe, als vor der Veröffentlichung des Dekretes eingelegt, verfrüht sei, sodann dürfte dem Rekurrenten die Legitimation zur Beschwerde fehlen. Denn es handle sich schwerlich um ein dem Rekurrenten durch die Kantonsverfassung gewährleistetes individuelles Recht; derselbe führe keinen der Art. 7—21 R.-B. als verletzt an, in welchen die individuellen Rechte des Schaffhauser Einwohners erwähnt seien. Das Dekret berühre den Rekurrenten persönlich in keiner Weise; dasselbe habe weder mit seiner politischen noch mit seiner privaten Rechtssphäre etwas zu thun. Das Recht, als Aktivbürger zur Armengesetzgebung innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken mitzusprechen, werde ihm nicht verkömmert; denn das Dekret, welches sich ausschließlich als Verwaltungsmaßregel qualifizire, sehe ja gerade die Gesetzgebung vor und solle dieselbe vorbereiten helfen. Wenn das Dekret die Materie der Armengesetzgebung, soweit sie die Leistungen des Staates be-

trifft, vollständig und endgültig regelte, so hätte allerdings jeder Aktivbürger das Recht, sich gegen eine solche Umgehung des Referendums zu verwahren. Dagegen seien die Behörden doch gewiß befugt, für die Zeit bis zum Erlasse eines Gesetzes, gewisse Normen aufzustellen, namentlich in einer Materie, die einfach nicht ungerregelt bleiben könne. Dies sehe aber auch Art. 6 der Uebergangsbestimmungen zur Kantonsverfassung für das Gemeinwesen ausdrücklich vor. Soweit nun das angefochtene Dekret Bestimmungen über die Pflicht der Uebernahme von Leistungen für das Armenwesen seitens des Staates feststelle, beschlage es direkt und indirekt das Gemeinwesen, indem es die Gebiete zwischen Staat und Gemeinden gemäß der bisherigen Praxis ausseide. Zergliedere man den Inhalt des Dekretes näher, so ergebe sich, daß dasselbe keine Bestimmungen enthalte, welche gegen die Verfassung oder bestehende Gesetze verstoße oder zu deren Aufstellung der Große Rath nicht aus eigener Machtvollkommenheit befugt wäre. Die Errichtung eines Irrenhauses sei, wie bemerkt, bereits dekretirt und die Mittel dafür seien durch besonderen, allen verfassungsmäßigen Erfordernissen entsprechenden Erlaß bewilligt; in ganz gleicher Weise werde zu verfahren sein, wenn die Zeit für Errichtung der andern vorgesehenen zwei Anstalten (Krankenhaus, Asyl) gekommen sein werde. Von den Anordnungen der Art. 3 und 4 sei neu eigentlich nur die Uebernahme der Kosten der Naturalverpflegung durch den Staat. Die sachbezügliche, nicht zum eigentlichen Armenwesen zu zählende, Ausgabe von circa 3000 Fr. per Jahr sei der Große Rath nach Art. 42 R.-B. zu dekretiren befugt gewesen. Art. 5 enthalte nichts als Verwaltungsmaßregeln zur Bildung des längst postulirten kantonalen Armenfonds. Wie bemerkt enthalte daher das Dekret überall nichts verfassungswidriges.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da der Rekurrent die Verletzung eines ihm durch die Kantonsverfassung gewährleisteteten Rechtes behauptet, so ist das Bundesgericht zu Beurtheilung der Beschwerde kompetent. Da im Fernern das angefochtene Dekret seit Einreichung der Beschwerdeschrift veröffentlicht worden ist, so wäre es völlig zwecklos den Rekurs als verfrüht zurückzuweisen. Es ist somit auf die sofortige Prüfung der Beschwerde einzutreten.

2. Wenn in erster Linie dem Rekurrenten die Legitimation zur Beschwerde ist bestritten worden, so erscheint dies als unbegründet. Der Rekurrent behauptet, das angefochtene Dekret enthalte eine Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Volkes, weil dadurch Bestimmungen, die nach der Verfassung nur durch Gesetz und also gemäß Art. 42 R.-V. nur mit (ausdrücklicher oder stillschweigender) Genehmigung des Volkes können aufgestellt werden, durch bloßes (der Volksgenehmigung nicht unterstehendes) Dekret des Großen Rathes eingeführt werden wollen. Zur Beschwerde über derartige behauptete Eingriffe in das verfassungsmäßige Recht des Volkes zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist aber jeder einzelne Bürger berechtigt. Der Große Rath des Kantons Schaffhausen bestrittet dies denn auch im Grunde selbst nicht, sondern macht nur geltend, das angefochtene Dekret enthalte sachlich keine Verletzung der Vorschriften der Kantonsverfassung über das Referendum.

3. Wird nun letztere Frage geprüft, so ist zu bemerken: Der Inhalt des angefochtenen Dekretes wie dessen Ingress zeigen deutlich, daß durch dasselbe die in Art. 55 R.-V. vorgesehene aus- hülfsweise Betheiligung des Staates am öffentlichen Armenwesen vorläufig auf dem Wege des Dekretes geordnet werden soll. Nun behält aber Art. 55 Absatz 2 R.-V. die Normirung dieser Materie ausdrücklich der Gesetzgebung vor und es giebt denn auch der Große Rath des Kantons Schaffhausen selbst zu, daß eine dauernde umfassende Ordnung des Gegenstandes nur auf dem Wege der Gesetzgebung, nicht aber durch bloßes Großrathsdekret geschehen könne. Allein ganz das gleiche muß auch für eine als bloß vorübergehend gedachte und bezeichnete Normirung gelten. Denn die schaffhausensche Verfassung kennt ein Recht des Großen Rathes, Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft zu erlassen, beziehungsweise Gegenstände der Gesetzgebung provisorisch auf dem Dekretswege zu ordnen, als Regel nicht, sondern nur ausnahmsweise, für die in Art. 6 der Uebergangsbestimmungen aufgezählten Fälle. In concreto liegt aber keiner dieser Fälle vor. Allerdings verleiht Art. 6 Ziff. 2 cit. dem Großen Rathe das Recht, „das Gemeinwesen“ (Art. 89 bis und mit 105) bis zur Regulirung auf dem Wege der Gesetzgebung vorläufig durch Dekret zu ord-

nen. Allein dadurch wird der Große Rath wohl ermächtigt, die Organisation der Gemeinden und ihrer Armenpflege provisorisch durch Dekret zu ordnen, dagegen erstreckt sich die verfassungsmäßige Ermächtigung durchaus nicht auf die Ordnung der staatlichen Betheiligung an der Armenpflege. Rückfichtlich dieser hat es bei der Vorschrift des Art. 55 R.-V., daß darüber das Gesetz zu bestimmen habe, sein Bewenden; so lange daher ein neues, diesen Gegenstand regelndes Gesetz nicht zu Stande kommt, bleibt einfach das bisher geltende Recht bestehen und ist der Große Rath nicht befugt, dasselbe durch Großrathsdekret zu ändern, insbesondere die staatliche Armenpflege oder Betheiligung an der Armenpflege über das durch die geltenden Gesetze festgestellte Maß hinaus auszudehnen und Zweige der Armenpflege zu Lasten des Staates zu übernehmen, welche nach dem bisherigen Rechte von den Gemeinden zu besorgen waren. Danach erscheint denn die Beschwerde prinzipiell als begründet. Allerdings wendet der Große Rath des Kantons Schaffhausen ein, das angefochtene Dekret enthalte im Wesentlichen nichts neues, sondern führe nur bereits bestehende Grundsätze aus. Allein dies erscheint doch nicht als richtig. Einzelne Bestimmungen des Dekretes schaffen zwar in der That nicht neues Recht: Die in Art. 2 vorgesehene Errichtung einer Irrenanstalt ist schon durch besonderes, dem Referendum unterstelltes, Dekret gültig beschlossen; ebenso steht bereits das kantonale Armengesetz vom 14. März 1851 einen kantonalen Armenfonds vor, aus welchem der Kleine Rath solchen Gemeinden, die außer Stande sind, ihren Verpflichtungen zur Armenunterstützung vollständig nachzukommen, Beiträge zu leisten ermächtigt ist. Es war auch der Große Rath nach Art. 6 des Gesetzes über die Erbschaftsabgaben gewiß befugt, die Zuweisung der Hälfte der Erbschaftsabgaben an den kantonalen Armenfonds zu beschließen u. s. w. Allein auf der andern Seite ergiebt sich gerade aus § 10--15 des Armengesetzes vom 14. März 1851, daß nach diesem Gesetze die Armenpflege, vorbehaltlich der außerordentlichen Staatsbeiträge an bedürftige Gemeinden, prinzipiell durchaus Sache der Gemeinden und nicht des Staates war und daß es daher in der That eine gesetzgeberische Neuerung ist, wenn durch das angefochtene Dekret der Staat gewisse Zweige der Armenpflege theils

ganz auf eigene Rechnung übernimmt, theils sich daran mit regelmäßigen Beiträgen theilhaftig. Soweit das angefochtene Dekret solche gesetzgeberische Neuerungen einführt, welche über die Anwendung bereits bestehender Rechtsätze hinausgehen, erscheint dasselbe als verfassungswidrig.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Rekurs wird im Sinne der Erw. 3 für begründet erklärt und mithin das angefochtene Dekret des Großen Rathes des Kantons Schaffhausen, soweit es nicht lediglich eine Anwendung bereits bestehender gesetzlicher Erlasse enthält, aufgehoben.

#### 6. Urtheil vom 22. März 1890 in Sachen Versicherungsgesellschaft Helvetia und Genossen und schweizerische Mobiliarversicherungsgesellschaft.

A. Am 2. August 1889 erließ der Kantonsrath des Kantons Schwyz eine Verordnung über Versicherung gegen Feuerschaden, welche unter anderem folgende Bestimmungen enthält:

„§ 14. Bei einer wesentlichen Veränderung des Werthes des „Versicherungsobjektes, sowie bei der Erneuerung eines Versicherungsvertrages kann sowohl vom Versicherer als vom Versicherten eine neue Schätzung verlangt werden; es hat jedoch keine neue Schätzung stattzufinden, wenn sowohl der Versicherer als der Versicherte hierüber einverstanden sind.

„§ 15. Bei der Abschließung von Verträgen für Fahrhabe-, „versicherung oder bei Ergänzung solcher Verträge sind folgende „Vorschriften zu beachten:

„a. Der Agent muß die versicherten Gegenstände persönlich auf- „nehmen, beziehungsweise wo ein gehörig erstelltes Inventar vor- „handen ist, dieses prüfen; er kann diese Obliegenheit unter „seiner Verantwortlichkeit auch durch eine sachkundige Person be- „sorgen lassen. Der Agent beziehungsweise dessen Stellvertreter „fügt den Werthanschlag der Gegenstände nach deren muthmaß-

„lichem Verkaufswerthe bei und bezeichnet den Ort, für welchen die „Versicherung gelten soll;

„b. Den auf diese Weise gefertigten, vom Eigenthümer und „vom Agenten unterzeichneten Versicherungsantrag, hat der Agent „unverzüglich dem vom Gemeinderath gewählten Mitglied gemäß „§ 17 zum Zwecke der Ertheilung seines Visums zu übergeben.

„§ 19. Wird ein Versicherungsvertrag vor der Ablaufszeit „aufgehoben, hinfällig oder gekündigt, so ist der Agent verpflichtet, „dies dem Gerichtspräsidenten behufs Vormerkung in seiner Kon- „trolle anzuzeigen. Der Letztere hat dann von dieser außerordent- „lichen Kündigung den bei ihm speziell hiefür angemeldeten Hypo- „thekargläubigern auf deren Kosten unverweilt Kenntniß zu geben.

„Die auf solche Weise geschehene Kündigung muß gegenseitig „auf 14 Tage vor der Aufhebung des Vertrages erfolgen.

„§ 26. Für den Betrag der Brandentschädigung ist im Allge- „meinen die Versicherungssumme, wie sie nach Vorschrift dieser „Verordnung in dem Versicherungsvertrag beidseitig festgestellt „worden ist, maßgebend.

„Dieser allgemeine Grundsatz unterliegt nur folgenden Be- „schränkungen.

#### „A. Bei Gebäuden.

„1. Wenn das Gebäude entweder gänzlich oder doch soweit zer- „stört ist, daß dessen Wiederherstellung nur auf dem Wege eines „vollständigen Neubaus möglich erscheint, so ist von der Ver- „sicherungsgesellschaft die ganze Affekuranzsumme nach Abzug des „Materialwerthes der Baureste zu bezahlen.

„2. Sofern das Gebäude eine bloß theilweise Zerstörung oder „nur eine Beschädigung erlitten hat, so soll der entstandene Scha- „den nach dem Verhältniß des Werthes des zerstörten oder be- „schädigten Gebäudetheils ausgemittelt und vergütet werden.

„3. Bestandtheile eines Gebäudes, welche im Sinne des § 8 „von der Versicherung ausgenommen sind, dürfen bei der Aus- „mittlung der Brandentschädigung gar nicht in Berücksichtigung „gezogen werden.

#### B. Bei Fahrhabe.

„1. In Abrechnung fällt der versicherte Werth derjenigen Ge-