

den schweizerischen Gerichtsstand zu wahren und es ist daher hier die Scheidungsflage am letzten schweizerischen Wohnorte zuzulassen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde wird als begründet erklärt und es wird mithin der Rekurrentin ihr Rekursbegehren zugesprochen.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden Abus de compétence des autorités cantonales.

1. Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. — Em-piètement dans le domaine du pouvoir législatif.

9. Urtheil vom 6. Februar 1891 in Sachen Reuschel und Genossen.

A. Am 29. November 1890 erließ der Regierungsrath des Kantons Baselstadt, auf Petition einer großen Anzahl von Meistern und Gehülfen des Coiffeurgewerbes hin, einen Beschluß betreffend die Sonntagsruhe in den Coiffeurgeschäften, welcher folgendermaßen lautet: „Der Regierungsrath beschließt unter Vorbehalt des Erlasses eines Gesetzes betreffend die Sonntagsruhe in den Gewerben: 1. Die Coiffeurgeschäfte im hiesigen Kanton sollen an den Sonntagen und an staatlich anerkannten Feiertagen spätestens von 1 Uhr Nachmittags und am Charfreitag, Himmelfahrtstag, Betttag und Weihnachtstag den ganzen Tag über geschlossen bleiben. 2. Zuwiderhandelnde werden nach § 48 des Polizeistrafgesetzes zur Bestrafung verzeigt.“ Gegen diesen Beschluß beschwerten sich Paul Reuschel, Coiffeur und Reinhold Wehrle, Chirurg, im eigenen Namen und im Namen einer Anzahl von Berufsgenossen im Wege des staatsrechtlichen Rekurses beim Bundesgerichte. Sie beantragen: Der Beschluß des Regierungsrathes des Kantons Baselstadt vom 29. November 1890 soll als verfassungswidrig aufgehoben werden, indem sie im Wesent-

lichen ausführen: Die angefochtene Regierungsverordnung habe insbesondere für diejenigen Coiffeurs, welche vorwiegend auf die Arbeiterbevölkerung angewiesen seien, eine große materielle Einbuße zur Folge. Das sei freilich kein Grund, die Verordnung anzufechten; auch erkennen die Rekurrenten an, daß die Einführung einer angemessenen Sonntagsruhe durchaus zu begrüßen wäre. Allein dazu bedürfe es des Erlasses eines allgemeinen Verbotes sonntäglicher Arbeit. So lange ein solches nicht erfolge, sondern nur einzelne Klassen von Gewerbetreibenden durch Einzelverfügungen betroffen werden, werden diese sich stets andern Klassen und Gewerbetreibenden gegenüber als ungleichmäßig und darum ungerecht behandelt erachten. Viele der Rekurrenten haben mit ihren Kastrstuben kleine Magazine verbunden, in welchen Parfümerieartikel, Luxuswaaren zc. verkauft werden; auch diese kleinen Magazine, die sich in den Kastrstuben befinden, müssen natürlich mit diesen geschlossen werden. Alle andern Läden aber, in welchen diese gleichen Waaren gehalten werden, stehen den ganzen Sonntag nach Belieben offen. Hierin liege eine Ungleichheit und Ungerechtigkeit. Die angefochtene Verordnung selbst aber verletze die Kantonsverfassung. Offenbar handle es sich hier um eine neue und eine so einschneidende Beschränkung in der freien Ausübung eines Gewerbes, daß eine solche Einschränkung nur auf dem Wege der Gesetzgebung möglich sei. Dem Regierungsrathe stehe aber nach § 42 K.-V. nur die Vollziehung und Handhabung der Gesetze und die Staatsverwaltung zu, nicht aber die Gesetzgebung. Nur zu solchen Verordnungen und Beschlüssen sei der Regierungsrath kompetent, welche sich als die Ausführung bestehender Gesetze darstellen, nicht aber zum Erlasse von Verordnungen, welche neues öffentliches Recht bezüglich einer ganzen Berufsklasse schaffen. Nur der Große Rath in Verbindung mit dem Volke sei befugt, etwas als strafbar zu bezeichnen, was bis dahin noch nicht strafbar war und insofern sei die Verordnung eine flagrante Verletzung der Art. 29 und 39 b K.-V. Dem könne nicht etwa entgegen gehalten werden, daß auch die seither geltenden Bestimmungen über die Sonntagsruhe in einer Verordnung über die Sonntagspolizei vom 18. Dezember 1872, und nicht in einem Gesetze enthalten seien. Die Verordnung über

die Sonntagspolizei vom 18. Dezember 1872 nämlich sei, wenn sie auch den Namen Verordnung trage, doch in der Form eines Gesetzes und von den zur Zeit ihres Erlasses, nach der Kantonsverfassung vom 28. Februar 1858, kompetenten Organen, nämlich von Bürgermeister und Rath erlassen worden. Auch § 48 des Polizeistrafgesetzes könne die angefochtene Verordnung nicht zu einer gesetzlichen machen. Wenn derselbe die Uebertretung der durch Verordnung oder polizeiliche Verfügung in Bezug auf die Störung des Gottesdienstes oder die Feier von Sonn- und Festtagen festgesetzten Bestimmungen unter Strafe stelle, so habe er eben auf verfassungsmäßigem Wege erlassene (gegenwärtige oder zukünftige) Verordnungen im Auge. Anders wäre es, wenn das Polizeistrafgesetz oder irgend ein anderes Gesetz den Regierungsrath ermächtigen würde, auf dem Wege der Verordnung über Sonntagspolizei Strafbestimmungen zu erlassen oder den bestehenden Strafbestimmungen nach seinem Ermessen bestimmte Gewerbe zu unterstellen. Eine solche weitgehende Kompetenz räume aber kein Gesetz dem Regierungsrathe ein. Es hege denn offenbar auch der Regierungsrath selbst an der Verfassungsmäßigkeit seiner Verordnung Zweifel, wie sich daraus ergebe, daß er dieselbe ausdrücklich „unter Vorbehalt des Erlasses eines Gesetzes“ gebe.

B. In seiner Vernehmlassung auf diese Beschwerde führt der Regierungsrath des Kantons Baselstadt aus: Seit dem Bestehen des Kantons Baselstadt seien von jeher die Organe der Staatsverwaltung (Kleiner Rath, Regierungsrath) durch die gesetzgebende Gewalt ermächtigt gewesen, die nöthigen Bestimmungen zum Schutze der Sonntagsruhe zu erlassen. So durch ein Gesetz vom 7. April 1834, in dessen Ausführung der Kleine Rath am 18. Mai 1837 die allgemeine Polizeistrafverordnung für den Kanton Baselstadt, welche auch über die Sonntagsruhe eingehende Vorschriften enthalte, erlassen habe. Durch das Polizeistrafgesetz vom 23. September 1872 sei dann diese Verordnung aufgehoben, gleichzeitig aber den Verwaltungsorganen das Recht nach wie vor vorbehalten worden, im Gebiete des Polizeistrafrechtes und innert den Strafgrenzen des Polizeistrafgesetzes gewisse Handlungen als Uebertretungen unter Strafe zu stellen. Dies ergebe sich aus §§ 1 und 20 des fraglichen Gesetzes von welchen der erstere als Polizeiübertretungen auch die

durch eine gültig erlassene Verordnung unter Polizeistrafe gestellten Handlungen bezeichne und letzterer ausdrücklich erkläre, einerseits daß, wo das Gesetz auf Verordnungen verweise, sowohl die jetzt geltenden als die künftig zu erlassenden zu verstehen seien, andererseits daß Verordnungen, auf welche dieses oder ein anderes Gesetz verweise, vom Kleinen Rathe zu erlassen seien. Danach verleihe denn § 48 des Polizeistrafgesetzes unzweifelhaft dem Kleinen Rathe die Ermächtigung, die ihm gutschheinenden Vorschriften zu einer würdigen Feier der Sonn- und Festtage zu erlassen; dies sei auch im Rathschlage zum Gesetze ausdrücklich hervorgehoben und damit begründet, daß dieses Gebiet wohl besser durch eine Verordnung geregelt werde. Gestützt auf diese gesetzliche Ermächtigung habe denn auch der Kleine Rath die Verordnung betreffend die Sonntagspolizei vom 18. Dezember 1872 erlassen, welche einer Reihe von Gewerben zum Schutze der Sonntagsruhe Beschränkungen auferlege und deren Rechtsgültigkeit bis jetzt von Niemandem angefochten worden sei. Diese Verordnung sei durchaus nicht, wie die Rekurrenten behaupten, ein vom verfassungsmäßigen Gesetzgeber erlassenes Gesetz. Bürgermeister und Rath, welche dieselbe erlassen haben, seien, wie ein Blick auf die damals gültige Kantonsverfassung von 1856 beweise, nicht Inhaber der dem Großen Rathe zustehenden gesetzgebenden Gewalt, sondern, wie jetzt der Regierungsrath, Organ der vollziehenden Gewalt gewesen. Die angefochtene Verordnung vom 29. November 1890 sei lediglich eine Ergänzung der Verordnung von 1872, welche auf der gleichen gesetzlichen Grundlage beruhe, wie diese. Der Regierungsrath habe dadurch nicht unter Umgehung des Gesetzes neue Strafbestimmungen eingeführt, sondern, in Ausübung der ihm erteilten gesetzgeberischen Ermächtigung festgestellt, daß gewisse Handlungen unter die im Gesetze selbst enthaltenen Strafbestimmungen gegen Störung der Sonntagsruhe fallen; sie sei also eine Maßnahme zu Vollziehung der bestehenden Gesetzgebung. Einen verfassungswidrigen Eingriff in die Rechte des Gesetzgebers enthalte sie nicht. Ebenso verletze sie, da sie alle Genossen des gleichen Gewerbes betreffe, die Gleichheit vor dem Gesetze nicht und enthalte auch keine irgend nennenswerthe materielle Schädigung einzelner Berufsgenossen. Daß auch die mit einzelnen

Kastristuben verbundenen, übrigens unbedeutenden, Verkaufsmagazine müssen geschlossen werden, sei im Interesse der Kontrolle über die Einhaltung des Verbotes der Berufsausübung absolut nothwendig. Andere Industrien und Gewerbe müssen sich noch empfindlichere Beschränkungen im Interesse des Schutzes der Sonntagsruhe gefallen lassen. Der Vorbehalt des Erlasses eines umfassenden Sonntagsgesetzes entspringe nicht irgend welchen Zweifeln an der Legalität der neuen Verordnung, sondern der Erwägung, daß es angemessen sei, diesen, vielfache Interessen berührenden, Gegenstand nicht ohne Beziehung der Volksvertretung umfassend zu ordnen. Der Rekurs sei somit unbegründet. Sollte übrigens auch die angefochtene Verordnung die Kompetenzen des Regierungsrathes überschreiten, so wäre es doch nicht Sache des Bundesgerichtes, sondern der kantonalen gesetzgebenden Behörde, den vorliegenden Rekurs zu beurtheilen. Denn bei demselben handle es sich nicht um verfassungsmäßig gewährleistete Rechte der einzelnen Bürger, sondern um Verfassungsbestimmungen organisatorischer Natur, welche die Kompetenzen der gesetzgebenden und administrativen Behörden ordnen. Der Entscheid darüber aber, ob der Regierungsrath über die Grenzen der ihm vom Gesetzgeber selbst eingeräumten Befugniß zum Erlasse von Verordnungen hinausgegangen sei, müsse den kantonalen gesetzgebenden Behörden zustehen. Demnach werde beantragt: Es sei auf den Rekurs nicht einzutreten, eventuell sei derselbe als unbegründet abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das Bundesgericht ist zu Beurtheilung der Beschwerde unzweifelhaft kompetent und es sind die Rekurrenten zum Rekurse legitimirt. Denn nach konstanter Praxis des Bundesgerichtes (siehe z. B. Entscheidung in Sachen Kunz, Amtliche Sammlung XIV, S. 222 u. f. Erwägung 2) hat jeder Bürger ein verfassungsmäßiges Recht darauf, daß Erlasse, welche seine Rechtsstellung berühren, nur in verfassungsmäßiger Weise aufgestellt werden und ist daher berechtigt, sich beim Bundesgerichte zu beschweren, wenn ein derartiger Erlaß unter Verletzung der verfassungsmäßigen Kompetenzbestimmungen eingeführt wird. Fraglich hätte nur sein können, ob die Rekurrenten mit ihrer Beschwerde nicht vorerst an den Großen Rath des Kantons Baselstadt zu

verweisen seien. Allein ein dahinzielender Parteiantrag ist nicht gestellt worden und eine Rückweisung von Amtswegen erscheint nicht als erforderlich.

2. In der Sache selbst begründen die Rekurrenten ihre Beschwerde einzig auf die formelle Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Verordnung. Wenn sie beiläufig bemerken, ein Verbot der Sonntagsarbeit, welches auf den Coiffeurberuf sich beschränke, müsse von den Betroffenen als eine Ungleichheit und Ungerechtigkeit empfunden werden, so leiten sie hieraus doch einen Rekursgrund nicht her; sie behaupten nicht, daß in dem Verbote eine Verletzung des verfassungsmäßigen Prinzips der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze liege. Es braucht also dies nicht weiter untersucht zu werden. Uebrigens dürfte eine sachbezügliche Beschwerde wohl ohne weiters als unbegründet sich darstellen.

3. Das angefochtene Verbot enthält unzweifelhaft einen unmittelbar die Rechtsstellung der einzelnen Bürger betreffenden Rechtsatz, nicht eine bloße Verwaltungsvorschrift (vergleiche Entscheidungen des Bundesgerichtes, Amtliche Sammlung XII, S. 563). Fragt sich, ob der Regierungsrath des Kantons Baselstadt zu dessen Erlaß kompetent gewesen sei, so ist zu bemerken: Nach §§ 29 und 39 b der Verfassung des Kantons Baselstadt vom 2. Dezember 1889 steht die Gesetzgebung, unter Vorbehalt der dem Volke vorbehaltenen Rechte dem Großen Rathe zu. Der Regierungsrath ist gemäß § 42 ibidem „mit der Vollziehung und Handhabung der Gesetze sowie mit der Staatsverwaltung beauftragt und erläßt die hiezu erforderlichen Verordnungen und Beschlüsse“ (welche jedoch niemals mit den bestehenden Gesetzen in Widerspruch stehen dürfen). Der Regierungsrath ist also unter anderm ermächtigt und beauftragt, die zu Vollziehung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Darunter fallen, wie die Rekurrenten selbst nicht bestreiten, auch Verordnungen gesetzgeberischen Inhalts (Rechtsverordnungen), zu deren Erlaß der Regierungsrath durch ein bestehendes Gesetz besonders ermächtigt und beauftragt wird. Nun stellt § 48 des baslerischen Polizeistrafgesetzes Widerhandlungen gegen die „durch Verordnung oder polizeiliche Vorschrift“ in Bezug auf die Störung des Gottesdienstes oder der Feier von Sonn- und Festtagen

festgesetzten Bestimmungen unter Strafe und § 20 des nämlichen Gesetzes bestimmt, daß Verordnungen, auf welche dieses oder ein anderes Gesetz verweisen, vom Kleinen Rathe erlassen werden. Danach erscheint als zweifellos, daß der Kleine Rath respektive der an seine Stelle getretene Regierungsrath gesetzlich ermächtigt und beauftragt ist, das in § 48 des Polizeistrafgesetzes enthaltene gesetzgeberische Blankett auszufüllen, d. h. im Verordnungswege diejenigen Handlungen zu bestimmen und zu verbieten, welche als Störungen des Gottesdienstes oder der Sonn- und Festtagsfeier unter die Straffanktion des Gesetzes fallen. In diesem Sinne ist denn auch bisher im Kanton Baselstadt thatsächlich verfahren worden. Wenn nämlich die Rekurrenten behaupten, die geltende Sonntagspolizeiverordnung vom 18. Dezember 1872 sei, trotz ihrer Bezeichnung als Verordnung, doch ein vom Gesetzgeber ausgehender Erlaß, so ist dies offenbar unrichtig. Bürgermeister und Rath, welche diese Verordnung erlassen haben, waren, wie aus §§ 16 und 30 der baslerischen Kantonsverfassung vom 8./28. Februar 1858 klar hervorgeht, nicht gesetzgebende sondern vollziehende Staatsbehörde, in gleicher Weise, wie nunmehr der Regierungsrath dies ist. Durch Aufstellung der angefochtenen, eine Ergänzung der Sonntagspolizeiverordnung vom 18. Dezember 1872 bildenden Verordnung hat somit der Regierungsrath die Schranken seiner verfassungsmäßigen Kompetenz nicht überschritten, sondern lediglich von einer ihm ertheilten gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.