

III. Gemeindeautonomie. — Autonomie communale.

115. Urteil vom 3. November 1910 in Sachen Mitglieder des Gemeinderates Baden gegen Regierungsrat des Kantons Aargau.

Angebliche Willkür und Verletzung der Gemeindeautonomie durch Dekretierung einer Ordnungsbusse gegenüber den Mitgliedern eines Gemeinderates, weil dieser (einstimmig) beschloss, einer im Gebiete der Lebensmittelpolizei erlassenen Verfügung des Regierungsrates keine Folge zu leisten. Auseinanderhaltung der Funktionen des Gemeinderates als eines Organs der mehr oder weniger selbständigen Gemeindeverwaltung, einerseits, und als eines dem Regierungsrate untergeordneten Organs der eidgenössischen Lebensmittelpolizei anderseits. Keine Suspension der regierungsrätlichen Disziplinarbefugnisse infolge der blossen Tatsache der Ergreifung eines staatsrechtlichen Rekurses in derselben Angelegenheit (ohne Suspensionsverfügung seitens der eidgenössischen Rekursinstanz).

A — Mit Eingabe vom 8. März 1910 beschwerte sich der Gemeinderat von Dättwil bei der Sanitätsdirektion des Kantons Aargau als der kantonalen Aufsichtsbehörde in der Lebensmittelpolizei darüber, daß der Gemeinderat von Baden, als örtliche Gesundheitsbehörde für die Stadt Baden, in Dättwil eigenmächtig Milchproben entnehmen lasse und mit dem Boykott drohe, wenn die Dättwiler Behörden sich dem widersetzen. Der Sanitätsdirektor verfügte darauf am 18. März 1910, daß der Gemeinderat Baden nicht berechtigt sei, in Dättwil Stallinspektionen und Stallproben vorzunehmen, und daß er die Einfuhr der Dättwiler Milch nur dann verbieten könne, wenn die Ergebnisse einer Untersuchung der Milch hiezu berechtigten. Gegen diese Verfügung rekurrierte der Gemeinderat Baden an den Regierungsrat des Kantons Aargau. Zugleich erließ er am 14. April 1910 ein Spezialreglement über Einfuhr und Untersuchung der Milch in der Gemeinde Baden. Nach § 2 dieses Reglementes sollten nur diejenigen in Baden Milch verkaufen dürfen, die unterschriftlich ihre Zustimmung zu

diesem Reglement erklärt hätten, und ferner schrieb der Gemeinderat darin vor, daß die Gewinnung der Milch und die Tiere, von denen sie herrühre, durch seine Kontrollorgane zu überwachen seien. Gemäß §§ 8 und 12 sodann, sollten die Kontrollorgane der Gemeinde Baden in den Ställen aller Milchlieferanten Inspektionen und Proben vornehmen. Der Regierungsrat bestätigte durch Beschluß vom 28. Mai 1910 die Verfügung der Sanitätsdirektion und erklärte § 2 des Badener Milchreglementes für unzulässig, soweit es eine Kontrolle durch Beamte der Gemeinde Baden außerhalb der Gemeindegrenzen vorsieht. Gegen diesen Beschluß rekurrierte der Gemeinderat Baden am 30. Juni 1910 an den Bundesrat mit dem Gesuche, ihn aufzuheben. Das Verfahren vor dem Bundesrate ist zur Zeit noch pendent. Schon am 20. Juni 1910 hatten einige Bewohner von Dättwil den Regierungsrat ersucht, ihnen vorläufig bis zur definitiven Erledigung der Sache die Bewilligung zum Milchverkauf in Baden gemäß Art. 8 der Verordnung des Bundesrates zum eidg. Lebensmittelgesetz vom 29. Januar 1909 zu erteilen oder den Gemeinderat Baden zur Erteilung dieser Bewilligung anzuhalten. Der Regierungsrat beschloß demgemäß am 30. Juni 1910, der Gemeinderat Baden habe den Beschwerdeführern unverzüglich die Bewilligung zum Milchverkauf in Baden zu erteilen, und zwar ohne die Bedingung, daß sie die Inspektionen der Beamten der Gemeinde Baden zu dulden hätten. Der Beschluß wurde dem Gemeinderate Baden telegraphisch und schriftlich am gleichen Tage mitgeteilt. Der Gemeinderat Baden erklärte darauf mit Schreiben vom 2. Juli 1910 dem Regierungsrate, daß er am 1. Juli einstimmig beschlossen habe, dem Beschlusse der Regierung keine Folge zu leisten, und demgemäß den Petenten die Bewilligung zum Milchverkauf nicht zu erteilen. Er begründete diese Weigerung damit, daß der Regierungsrat in der Sache Prozeßpartei sei und daher nicht ihm, als der andern Prozeßpartei, das befehlen könne, wogegen diese rekurriert habe. Sodann erklärte er, die letzte Konsequenz der Nichtbewilligung bestehe im Verbot des Milchverkaufs, und die Tendenz gehe auch dahin, den Verkauf solcher Milch zu verbieten, die nicht gemäß dem Milchreglement kontrolliert werde, aber er ziehe diese letzte Konsequenz einstweilen nicht, verhindere also Milchhändler, die

keine Bewilligung hätten, nicht, ihre Milch in Baden zu verkaufen, er erteile aber die Bewilligung ohne Anerkennung des Milchreglementes nicht, weil er die Bewilligung als Zeugnis über die Vertrauenswürdigkeit eines Milchlieferanten betrachte, und eine solche ohne eine Kontrolle im Sinne des Milchreglementes nicht als vorhanden betrachtet werden könne. Am Schlusse bemerkte der Gemeinderat Baden noch, er sehe den zivilrechtlichen und anderweitigen Folgen seines Verhaltens mit großer Ruhe entgegen. Auf ein Gesuch der Dättwiler Beschwerdeführer erließ nun der Regierungsrat am 13. Juli 1910 einen Beschluß, der in Ziff. 1 lautet: „Der Gemeinderat von Baden wird gemäß § 24 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates vom 27. November 1885 in eine Geldbuße von 40 Fr. verfällt.“ Durch Ziff. 2 des Beschlusses sodann wurde der Gemeinderat Baden in der Sache außer Funktion gesetzt und das Bezirksamt Baden beauftragt, den Dättwiler Beschwerdeführern die Bewilligung zum Verkauf von Milch in der Stadt Baden im Sinne des Regierungsbeschlusses vom 30. Juni 1910 zu erteilen.

In der Begründung des Beschlusses wird ausgeführt, daß der Regierungsrat in dieser Sache Aufsichtsbehörde und nicht Prozeßpartei sei und daher der Gemeinderat sich seinen Anordnungen zu fügen habe, solange diese nicht durch eine höhere Instanz aufgehoben seien. Da er dies nicht getan, sondern erklärt habe, er trete in offenen Konflikt mit der Regierung, so habe er sich offenkundiger Reuzienz und damit einer groben Verletzung seiner Pflichten schuldig gemacht.

B. — Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses haben die Rekurrenten einen staatsrechtlichen Rekurs erhoben mit dem Antrage, diesen Teil des Beschlusses aufzuheben. Sie begründen den Rekurs wie folgt: Die Auserlegung einer Ordnungsbuße sei verfassungswidrig; sie verstoße gegen die Art. 17 (Art. 4 BV), 39, 44 und 49 der aarg. KV, da sie eine Rechtsverweigerung bedeute und willkürlich sei. Art. 49 KV, der lautet: „Die Organisation der Gemeinden und des Gemeinderates, sowie die Beaufsichtigung der Gemeindeverwaltung und des Gemeindefinanzwesens werden durch das Gesetz bestimmt“ bedeute, daß die Berechtigungen des Regierungsrates auf Grund seiner Obergewalt auf einem Gesetze

beruhen müßten. Dieses Gesetz sei das Gemeindeorganisationsgesetz vom 26. Wintermonat 1841, das in § 47 sage: „Der Kleine Rat ist befugt, den Gemeindevorstand, sowie die übrigen Mitglieder des Gemeinderates und die Suppleanten bei offenkundiger Pflichtverletzung oder aus andern gesetzlichen Gründen in ihren Amtsverrichtungen einzustellen und sofort dem Bezirksgericht zur weiteren Untersuchung und Bestrafung zuzuweisen.“ Es sei darin also das Recht, dem Gemeinderate eine Ordnungsbuße zu erteilen, nicht enthalten, und zwar deswegen, weil nur eine physische oder juristische Person mit einer Geldbuße belegt werden könne, aber nicht ein Gemeinderat. § 24 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates vom 27. November 1885, der lautet: „Der Regierungsrat hat das Recht, gegen alle ihm untergeordneten Beamten und Angestellten wegen Pflichtverletzung oder Ungehorsam Ordnungsbußen bis auf den Betrag von 50 Fr. zu verhängen und bei erwiesener Untüchtigkeit, bei wiederholter oder schwerer Pflichtverletzung die Einstellung oder Entlassung des Fehlbaren zu verfügen“ könne sich als bloße Ordnungsbestimmung gemäß Art. 49 KV nicht auf die Gemeinderäte beziehen. Schon der Wortlaut schließe übrigens die Anwendung auf die Gemeinderäte aus, da sie nicht im Sinne dieser Bestimmung als Beamte oder Angestellte, die dem Regierungsrat untergeordnet seien, betrachtet werden könnten. Dies gehe insbesondere aus § 9 Ziff. k und l dieser Verordnung und Art. 49 Ziff. k und l der Kantonsverfassung hervor, die übereinstimmend lauten: „k) Er (der Regierungsrat) führt die Aufsicht über alle ihm untergeordneten Beamten. l) Er hat die Obergewalt über die gesamte Gemeindeverwaltung, die Gemeinde- und öffentlichen Stiftungsgüter . . .“ Danach sei die Aufsicht über die dem Regierungsrat untergeordneten Beamten einerseits und die Obergewalt über die Gemeindeverwaltung andererseits streng auseinandergehalten. Daß die Gemeinderäte nicht mit den dem Regierungsrat untergeordneten Beamten verwechselt werden dürfen, ergebe sich auch daraus, daß die Gemeinden gemäß Art. 44 der Staatsverfassung autonom seien und somit ihr Organ nicht der Befehlsgewalt des Regierungsrates unterstehe, weil dieser nur Aufsichtsbehörde, nicht Vorgesetzter sei. Endlich wäre die Auserlegung der Ordnungsbuße

auch deshalb willkürlich, weil der Gemeinderat Baden Partei in dieser Sache sei und es ein Unstimm sei, von einer Partei während eines Verfahrens den Erlaß einer vorsorglichen Maßnahme zu verlangen, die ihrem Rechtsstandpunkt widerspreche.

C. — Der Regierungsrat hat die Abweisung des Rekurses beantragt und seinen Antrag folgendermaßen begründet: Wie das Bundesgericht schon im Urteile vom 18. Januar 1905 in Sachen Leubin gegen den aarg. Regierungsrat ausgeführt habe, sei es zweifelhaft, ob der Große Rat die Vorschrift des § 24 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates vom 27. November 1885 auf Grund seiner Kompetenz habe erlassen können. Da aber diese Bestimmung nur den § 35 des Organisationsgesetzes vom 23. Dezember 1852 wiederhole, so bestehe sie jedenfalls materiell zu Recht. Die Anwendung dieser Bestimmung auf die Gemeinderäte sei eine Frage, die nach kantonalem Rechte zu entscheiden sei, der Entscheid hierüber könne also nur wegen Willkür beim Bundesgerichte angefochten werden. Die Interpretation des Regierungsrates sei nicht nur nicht willkürlich, sondern richtig. Von jeher sei § 35 des Organisationsgesetzes von 1852 oder § 24 der Verordnung von 1885 auch gegenüber den Gemeindebeamten zur Anwendung gekommen. Die Gemeindeautonomie stehe dem nicht entgegen, und § 35 des Organisationsgesetzes von 1852 oder § 24 der Verordnung von 1885 sprächen von allen untergeordneten Beamten, nicht bloß den Staatsbeamten. Die Unterordnung werde nicht bloß durch die Wahl durch den Regierungsrat begründet, sondern auch durch sein Oberaufsichtsrecht. Übrigens handle es sich im vorliegenden Falle um das Verhältnis zwischen Regierung und Gemeinderat bei der Lebensmittelpolizei. Da der Gemeinderat örtliche Gesundheitsbehörde gemäß Art. 3 und 6 des eidg. Lebensmittelgesetzes sei, so sei er gemäß Art. 6 Abs. 2 dieses Gesetzes der Sanitätsdirektion als kantonaler Aufsichtsbehörde und damit dem Regierungsrate, unter dessen Leitung die Lebensmittelpolizei ausgeübt werde, unterstellt. Die Gemeinderäte seien also im vorliegenden Falle kraft Bundesrechts dem Regierungsrate untergeordnete Beamte. Art. 39, 44 und 49 der Staatsverfassung begründeten kein verfassungsmäßiges Recht der Rekurrenten; übrigens seien diese Bestimmungen nicht verletzt. Da das Lebensmittelgesetz die Gemeinderäte unter die Aufsicht der Regierung stelle, beziehe

sich auch Art. 39 litt. k auf sie. Es handle sich im vorliegenden Falle nicht um Gemeindeangelegenheiten im Sinne des Art. 44 der Kantonsverfassung. Die Ordnungsbuße sei nicht dem Gemeinderate, sondern den einzelnen Mitgliedern auferlegt worden, in diesem Sinne sei die übliche Ausdrucksweise „der Gemeinderat“ zu verstehen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — (Kompetenz des Bundesgerichts).

2. — Die Rekurrenten nehmen zwar daran Anstoß, daß nach Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses „der Gemeinderat“ als solcher und nicht die einzelnen Mitglieder in eine Geldbuße verfällt wird, ohne indessen einen eigentlichen Beschwerdepunkt hieraus zu machen. Nach den einleuchtenden Erklärungen des Regierungsrates in der Antwort ist denn auch anzunehmen, daß in Wahrheit die Mitglieder des Gemeinderates, die lediglich der Einfachheit halber unter der Bezeichnung „Gemeinderat“ zusammengefaßt werden, von der Buße betroffen sind. Auch die Rekurrenten haben die Sache nicht anders verstanden; denn der Recurs wurde nicht vom Gemeinderate, sondern von dessen einzelnen Mitgliedern erhoben.

3. — Das aargauische Gemeindeorganisationsgesetz, vom 26. Wintermonat 1841, sieht in § 47 gegenüber Gemeindebehörden bei Verletzung der Amtspflichten Amtseinstellung und Überweisung ans Gericht vor. Ordnungsbuße ist hier als Disziplinar middel nicht genannt, wohl aber in § 35 des Gesetzes vom 23. Dezember 1852 über die Organisation des Regierungsrates, der — wörtlich gleichlautend mit § 24 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates vom 27. November 1885 — dem Regierungsrat das Recht einräumt, alle ihm untergeordneten Beamten bei Pflichtverletzung und Ungehorsam u. a. mit Ordnungsbußen zu belegen. Die Annahme ist nicht willkürlich, daß dadurch auch § 47 des Gemeindeorganisationsgesetzes ergänzt und modifiziert worden ist, wenigstens insoweit, als die Gemeindebehörden nicht Gemeindeverwaltung ausüben, sondern Träger staatlicher, speziell polizeilicher Funktionen sind. In diesem Umfange — ob auch in Ansehung der Gemeindeverwaltung, kann dahingestellt bleiben — können sie jedenfalls ohne Verletzung des Art. 4 BV als dem Regierungsrat untergeordnete Beamte im Sinne des § 35 des Organisationsgesetzes von 1852 angesehen werden, und der Art. 44 der BV,

der den Gemeinden die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten garantiert, wie auch der Art. 39 litt. k und l *ibid.*, der bei Aufzählung der Obliegenheiten des Regierungsrates die Aufsicht über die untergeordneten Beamten (litt. k) und die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltungen auseinanderrhält, stehen einer solchen Auffassung nicht entgegen. Kann aber darnach das Gesetz von 1852 (ohne Willkür) auch auf Gemeindebeamte in der angegebenen Begrenzung bezogen werden, so ist diese Bestimmung, in ihrer Anwendung auf Gemeindebeamte, entweder noch in Kraft, oder durch die gleichlautende des § 24 der Verordnung von 1885 ersetzt, je nachdem man annimmt, daß eine solche Disziplinarvorschrift gegenüber Gemeindebeamten (als Trägern staatlicher Funktionen) gemäß Art. 49 KV (wonach die Organisation und die Beaufichtigung der Gemeindeverwaltungen durch Gesetz geordnet wird) nur im Wege der Gesetzgebung oder aber gemäß Art. 40 KV (der die Organisation des Regierungsrates einer Verordnung des Großen Rates überläßt) auch durch bloße Verordnung erlassen werden konnte. Man mag der einen oder andern Ansicht sich zuwenden, so kann jedenfalls ohne Willkür eine verbindliche kantonale Norm als vorhanden betrachtet werden, welche den Regierungsrat ermächtigt, Gemeindebeamte, die sich bei Ausübung staatlicher Funktionen einer Pflichtverletzung oder eines Ungehorsams schuldig machen, mit Ordnungsstrafen zu bestrafen.

4. — Es ist nun keine Frage, daß der Gemeinderat Baden bei Erlass seines Milchreglementes und der streitigen Bestimmungen desselben nicht, oder jedenfalls nicht in erster Linie einen Akt der Gemeindeverwaltung vollzogen, sondern als Organ der eidgenössischen Lebensmittelpolizei, nämlich als örtliche Gesundheitsbehörde, gehandelt hat. Als solche untersteht aber der Gemeinderat der direkten Kontrolle der Sanitätsdirektion und des Regierungsrates als kantonaler Oberaufsichtsbehörden im Gebiete der eidgenössischen Lebensmittelpolizei (vergl. vom 8. Dezember 1905, Art. 3 ff. des Bundesgesetzes). Dann bedeutet es aber gemäß den Ausführungen in Erwägung 3 keine Rechtsverweigerung, wenn der Regierungsrat davon ausgegangen ist, daß hier gegenüber den Mitgliedern des Gemeinderates nach der Verordnung von 1885 oder dem Gesetz von 1852 Ordnungsstrafe ein an sich zulässiges Disziplinar-mittel sei. Und aus dem Gesagten folgt auch, daß hierin eine

Verletzung der angerufenen Bestimmungen der Kantonsverfassung Art. 39, 44 und 49, nicht liegt.

5. — Der eventuelle Standpunkt der Rekurrenten, daß der Regierungsrat willkürlich angenommen habe, der Tatbestand des § 24 der Organisationsverordnung oder des § 35 des Organisationsgesetzes für die Verhängung einer Ordnungsstrafe, nämlich Ungehorsam, sei gegeben, ist ebenfalls durchaus unzutreffend. Ungehorsam soll nach der Auffassung der Rekurrenten deshalb nicht vorliegen, weil man dem Gemeinderat mit Rücksicht auf den beim Bundesrat hängigen Rekurs nicht habe zumuten können, den Beschluß des Regierungsrates zu respektieren, weil darin das unzulässige Anstehen liege, daß eine Partei während der Dauer des Prozesses ihren Standpunkt aufgeben und sich selber desavouieren. Diese Argumentation beruht auf einer völligen Verkennung der Rechtsstellung des Gemeinderates gegenüber dem Regierungsrat. Gemeinderat und Regierungsrat mögen sich im Verfahren vor dem Bundesrat formell als Prozessparteien gegenüberstehen. Auf kantonalem Boden ist aber die Sachlage eine ganz andere. Hier ist der Gemeinderat dem Regierungsrat nicht formell gleich, sondern formell und materiell untergeordnet, und der Gemeinderat hat sich den Verfügungen, die der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde trifft, zu fügen. Auch der Rekurs an den Bundesrat ändert daran nichts, weil er keine Suspensivwirkung hat. Der Gemeinderat hätte der Befolgung der regierungsrätlichen Anordnung nur dadurch entgegen können, daß er, was nicht geschehen ist, rechtzeitig vom Bundesrat eine vorsorgliche Verfügung erwirkt hätte, welche die Ausführung des angefochtenen regierungsrätlichen Entscheides sistiert hätte.

Es kann daher von Willkür nicht im entferntesten die Rede sein, wenn der Regierungsrat die ausdrückliche Weigerung des Gemeinderates, seinem Beschlusse vom 30. Juni Folge zu geben, als Ungehorsam im Sinne der erwähnten Bestimmung qualifiziert hat.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.