

II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

19. Urteil vom 6. März 1914 i. S. Squindo gegen Schaffhausen.

Viehseuchenpolizei und Gewerbefreiheit. Art. 69 BV. Kompetenz der Kantone zum Erlass seuchenpolizeilicher Bestimmungen. Zulässigkeit des Verbots der Ausübung des Hausiergewerbes in dem von der Maul- und Klauenseuche betroffenen oder bedrohten Gebiete auch vor Art. 31 BV.

A. — Der Rekurrent Squindo, der seit Jahren von seinem Wohnsitze Thayngen aus einen Handel mit Tuchwaren und Bettfedern betreibt, wurde am 15. November 1913 vom Gemeinderat Feuerthalen (Zürich) mit 10 Fr. gebüsst, weil er entgegen einem von der genannten Behörde am 7. November 1913 gefassten und in den Bezirksblättern und Schaffhauser Tageszeitungen publizierten Beschluss, durch den zwecks Verhütung der Entschleppung der Maul- und Klauenseuche « jegliches Hausieren sowie auch das Arbeitsuchen durch zuwandernde Personen im Gemeindegebiete unter Androhung von Busse streng untersagt » worden war, bei verschiedenen im Dorfe wohnhaften Kunden zur Aufnahme von Bestellungen vorgeschrieben habe.

Da er die Bussenverfügung nicht anerkennen wollte, überwies der Gemeinderat die Sache gemäss § 1055 des zürcherischen Rechtspflegegesetzes (RPFG) dem zuständigen Bezirksgericht Andelfingen, welches durch Urteil vom 6. Dezember 1913 die Busse, im wesentlichen gestützt auf folgende Erwägungen bestätigte: Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens könne nur die Frage sein, ob der Gebüsste durch sein Verhalten das vom Gemeinderat aufgestellte Verbot übertreten habe: eine Ueber-

prüfung des Verbotes selbst auf seine materielle Giltigkeit stehe dem Gerichte nicht zu: dazu wären nur die Verwaltungsbehörden im Beschwerdewege kompetent. Nun sei allerdings richtig, dass der Gebüsste sich nicht mit dem Verkaufe von Waren im Umherziehen, sondern nur mit der Aufnahme von Bestellungen nach mitgeführten Mustern befasse, seine Tätigkeit also juristisch gesprochen nicht diejenige eines Hausierers, sondern eines Handelsreisenden im Sinne des Bundesgesetzes vom 24. Juli 1892 sei, wie er sich dem auch im Besitze der durch dieses Gesetz vorgeschriebenen Patentkarte befinde. Da der Beschluss des Gemeinderates seinem Wortlaute nach nur das Hausieren unter Strafe stelle, scheine daher auf den ersten Blick keine Uebertretung desselben vorzuliegen. Indessen würde diese wörtliche Interpretation der Sache nicht gerecht. Offenbar habe der Gemeinderat mit dem Ausdruck Hausieren nicht nur das Hausiergewerbe im eigentlichen Sinne treffen, sondern überhaupt den Handelsverkehr von auswärts her in der Gemeinde, soweit er im Absuchen der Kunden in den Häusern bestehe, unterdrücken wollen, wie u. a. auch daraus hervorgehe, dass das Aufsuchen von Arbeit durch von auswärts Zuwandernde dem Hausieren gleichgestellt worden sei. Nachdem der Gebüsste zugebe, dass er in Kenntnis des Verbotes drei Kunden in der Gemeinde Feuerthalen besucht habe, sei daher die Busse zu bestätigen.

B. — Ungefähr gleichzeitig mit dem Beschlusse des Gemeinderates Feuerthalen hatten auch eine Anzahl schaffhauserischer Gemeinderäte dem Rekurrenten das Betreten des Gemeindegebietes zum Zwecke der Aufnahme von Bestellungen wegen der damit verbundenen Gefahr der Einschleppung der Maul- und Klauenseuche verboten. Squindo beschwerte sich hierüber beim Regierungsrat. Dieser wies jedoch die Beschwerde durch Beschluss vom 6. Dezember 1913 mit der Begründung ab:

« Es muss zugegeben werden, dass das Verbot des Kundenbesuches den Beschwerdeführer schwer trifft und dass vielleicht die Gemeindebehörden in der Erschwerung des Verkehrs und Handels namentlich in unverseuchten Gemeinden etwas weit gehen. Sofern daher Geschäftsleute sich den nötigen Desinfektionsmassnahmen unterziehen, wozu sich der Beschwerdeführer ohne Weiteres bereit erklärt, und sofern ein gleichzeitiger Verkehr mit verseuchten Gemeinden gemieden wird, dürfte nach Ansicht der Minderheit des Regierungsrates der Beschwerde Rechnung getragen und die Gemeindebehörden zur Duldung der Geschäftstätigkeit des F. Squindo unter den erwähnten Kautelen veranlasst werden. Die Mehrheit des Regierungsrates kann diese Ansicht nicht teilen. Bei der Absuchung der Häuser zum Zwecke der Entgegennahme von Bestellungen unter Mitnahme von Mustern ist die Verschleppungsgefahr ungefähr in gleichem Masse vorhanden wie beim Hausierhandel, der bekanntlich verboten ist; es ist deshalb die vom Beschwerdeführer praktizierte Handelstätigkeit vom seuchenpolizeilichen Standpunkt aus gleich zu behandeln, wie der Hausierhandel, d. h. es ist jener wie dieser zu unterlassen. Jedenfalls kann der Regierungsrat den Gemeindebehörden, welche nach dieser Richtung strenge Massnahmen zur Verhütung der Einschleppung der Maul- und Klauenseuche ergreifen, nicht in den Arm fallen. Dagegen muss dann verlangt werden, dass selbstverständlich eine Gleichbehandlung aller Geschäftsreisenden eintritt und dass nicht Ausnahmen eintreten. In letzterem Falle würde jede Beschwerde geschützt werden müssen. »

C. — Gegen diesen Beschluss des Regierungsrates sowie gegen das in Fakt. A erwähnte Urteil des Bezirksgerichts Andelfingen vom gleichen Tage hat Squindo mit Eingabe vom 16. Dezember 1913 den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, sie aufzuheben. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass ein allgemeines Verbot des Betretens des Gemeinde-

gebietes durch Handelsreisende, wie es die schaffhause-rischen und die angrenzenden zürcherischen Gemeinden aufgestellt hätten, weil über den Kreis der zur Bekämpfung der Seuchengefahr erforderlichen Massnahmen hinausgehend und für die Betroffenen von geradezu ruinösen Folgen begleitet, unzulässig sei und gegen die Art. 31 und 69 BV verstosse.

D. — Der Regierungsrat von Schaffhausen und das Bezirksgericht Andelfingen haben auf Abweisung des Rekurses angetragen, der erstere unter Verweisung auf die Motive seines angefochtenen Beschlusses, das letztere, indem es ausführt: gemäss § 1040 RPFG sei als Polizeiübertrctung anzusehen « jedes Zuwiderhandeln gegen ein Polizeigesetz oder eine Polizeiverordnung, sowie die Nichtbeachtung anderweitiger, durch kompetente Behörden unter Androhung von Strafe erlassener Befehle, Verbote und Anordnungen, wenn sie nicht gegen eine bestimmte Person gerichtet » seien. Das Gericht habe sich daher darauf beschränken müssen, zu prüfen, ob der Gemeinderat zu seinem Verbote formell kompetent gewesen sei, was im Hinblick auf die §§ 94 litt. d und 95 des Gemeindegesetzes ohne weiteres habe bejaht werden müssen, und ob der Rekurrent dasselbe übertreten habe. Eine weitergehende Kognition habe ihm nicht zugestanden. Insbesondere sei es nicht berechtigt gewesen, zu untersuchen, ob die Gemeindebehörde beim Erlasse ihrer Massnahme innert der Schranken von Verfassung und Gesetz geblieben sei. Hätte es dies getan, so hätte es sich damit Befugnisse angemasst, die nach dem geltenden kantonalen Recht (Art. 40 Ziff. 5 und 45 KV) einzig den Verwaltungsbehörden (Bezirksrat und Regierungsrat) zustünden. Wenn eine Verletzung der Gewerbefreiheit vorliegen sollte, so könnte sie mithin nur durch den Erlass des Gemeinderates Feuerthalen und nicht durch das Urteil des Bezirksgerichts geschaffen worden sein.

Das Bundesgericht zieht
in Erwägung:

1. — Da dem Rekurrenten gegenüber dem Urteile des Bezirksgerichts Andelfingen noch das Rechtsmittel der Nichtigkeitsbeschwerde an die Appellationskammer des Obergerichts gemäss § 1090 ff. des zürcherischen RPfG offen gestanden hätte, liesse sich fragen, ob nicht das Eintreten auf die Beschwerde, soweit sie sich gegen dieses Urteil richtet, mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges zu verweigern sei. Die Frage kann indes. en offen gelassen werden, weil sich der Rekurs materiell ohne weiteres als unbegründet erweist.

2. — Wie das Bundesgericht schon in dem Urteil vom 2. Dezember 1897 in Sachen Weissenbach (AS 23 II S. 1554 E. 2) ausgesprochen hat, darf die Bestimmung des Art. 69 BV, welche dem Bunde die Befugnis zum Erlasse von Normen « über die gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen zu treffenden gesundheitspolizeilichen Verfügungen » einräumt, nicht dahin ausgelegt werden, dass damit den Kantonen jedes Gesetzgebungs- oder Ordnungsrecht auf dem Gebiete der Epidemien- und Seuchenpolizei genommen wäre. Unzulässig sind nur solche Vorschriften, welche dem Bundesrecht, d. h. dem vom Bund auf Grund des Art. 69 erlassenen Bestimmungen, widersprechen. Dagegen kann den Kantonen abgesehen hievon nicht verwehrt werden, in der Seuchenpolizei weiter zu gehen, als dies der Bundesgesetzgeber getan hat, sei es indem sie den Kreis der davon betroffenen Krankheiten ausdehnen, sei es indem sie zur Bekämpfung der Seuche selbst noch strengere Massnahmen vorschreiben, als sie von Bundeswegen vorgesehen sind. Der Umstand, dass das Bundesgesetz über polizeiliche Massregeln gegen Viehseuchen vom 8. Februar 1872 eine Beschränkung des Personenverkehrs bei Anlass von Seuchen, wie sie das Verbot des Betretens

verseuchten oder von der Ansteckungsgefahr bedrohten Gebietes durch Hausierer und Handelsreisende enthält, nicht vorsieht, kann daher nicht dazu führen, dahingehende kantonale Vorschriften als einen Eingriff in die aus Art. 69 BV sich ergebende Gesetzgebungshoheit des Bundes und deshalb ungiltig zu betrachten. Dass solche Vorschriften ferner, wenn und soweit sie zur Bekämpfung der Seuchengefahr geboten erscheinen, trotz der darin an sich liegenden Beeinträchtigung der freien Gewerbeausübung auch nicht gegen die Garantie der Gewerbefreiheit verstossen, folgt ohne weiteres daraus, dass Art. 31 litt. d BV gegenüber dem allgemeinen Grundsatz des Abs. 1 ebenda ausdrücklich die « sanitätspolizeilichen Massregeln gegen Epidemien und Viehseuchen » vorbehält. Fraglich kann demnach nur sein, ob jene Prämisse zutrefte, d. h. ob das gedachte Verbot sich wirklich aus seuchenpolizeilichen Gründen rechtfertigen lasse. Das ist aber zweifellos zu bejahen. Wie aus den Antworten der Kantonsregierungen auf eine vom Instruktionsrichter an sie gerichtete Anfrage hervorgeht, stehen die schaffhauserischen und zürcherischen Gemeinden mit dieser Massnahme keineswegs allein, sondern sind bei Anlass des letzten Auftretens der Maul- und Klauenseuche beinahe in allen grösseren landwirtschaftlichen Kantonen, sei es durch die kantonalen sei es durch die Gemeindebehörden, Vorschriften erlassen worden, welche darauf hinzielten, die Ausübung des Hausiergewerbes in der Infektions- und Schutzzone entweder gänzlich zu untersagen oder doch wesentlich einzuschränken. Liegt darin selbstverständlich auch kein zwingender Beweis dafür, dass ein solches Verbot zur Bekämpfung der Seuche schlechthin unentbehrlich sei, so ergibt sich doch daraus zum mindesten soviel, dass es allgemein als ein wirksames Mittel zur Verhütung einer weitem Verbreitung derselben gilt. Dies muss aber genügen, um es als zulässige sanitätspolizeiliche Massregel im Sinne von Art. 31 litt. d

BV zu betrachten und damit seine Anfechtung aus dem Gesichtspunkte der Gewerbefreiheit auszuschliessen, Und zwar auch dann, wenn es sich, wie hier, nicht nur auf das Hausiergewerbe im eigentlichen Sinne, sondern auch auf die Ausübung des Handelsreisendenberufes erstreckt. Denn es ist klar, dass der Grund, welcher in bezug auf das erstere zur Aufstellung des Verbotes geführt hat, nämlich die Erwägung, dass die Ansteckung bei der Maul- und Klauenseuche nicht nur durch das Vieh selbst, sondern ebenso sehr auch durch die Menschen vermittelt wird, welche mit erkrankten Tieren direkt oder indirekt in Berührung gekommen sind, und dass daher die Ausübung ambulanter Berufsarten in der verseuchten oder durch die Seuche bedrohten Zone eine wesentliche Erhöhung der Verbreitungsgefahr bedeutet, in ganz gleicher Weise auch für die Tätigkeit des Geschäftsreisenden zutrifft.

Wenn somit die Gemeinde Feuerthalen und die im Beschlusse des Regierungsrates von Schaffhausen erwähnten schaffhauserischen Gemeinden dem Rekurrenten das Betreten ihres Gebietes zur Aufnahme von Bestellungen bei den Gemeindegewerbetreibenden mit Rücksicht auf die herrschende Maul- und Klauenseuche verboten haben, so kann darin weder ein Verstoß gegen Art. 69 BV noch gegen die Gewerbefreiheit erblickt werden. Dies umso weniger, als zugegebenermaßen zur kritischen Zeit gerade die Gemeinde Thayngen, wo der Rekurrent wohnt und von wo aus er seinen Beruf ausübt, in erheblichem Masse von der Seuche ergriffen war. Ob aber die Gemeinderäte kompetent gewesen seien, von sich aus ein solches Verbot zu erlassen oder ob dasselbe nicht richtigerweise von den kantonalen Behörden hätte ausgehen müssen, hat das Bundesgericht nicht zu untersuchen, da der Rekurrent die formelle Giltigkeit der betreffenden Erlasse nicht angefochten, sondern sich darauf beschränkt hat, ihre sachliche Vereinbarkeit mit den erwähnten Verfassungsnormen zu bestreiten.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

20. Urteil vom 3. April 1914 i. S.

Verein stadtzürcherischer Kinobesitzer gegen Zürich.

Art. 178 OG und Art. 31, 4 BV. Staatsrechtlicher Rekurs gegen einen Wiedererwägungsentscheid. Zulässigkeit der gestützt auf die Vorschriften eines kantonalen Gesetzes, welches die Beschäftigung von Angestellten und Arbeitern in «gewerblichen Betrieben» an öffentlichen Ruhetagen untersagt bzw. beschränkt, getroffenen Verfügung, wonach die Kinematographentheater an Ruhetagen nur während einer beschränkten Zahl von Stunden offen gehalten werden dürfen.

A. — Das zürcherische Gesetz betreffend die öffentlichen Ruhetage vom 12. Mai 1907 bestimmt im §§ 1, 6 und 8 bis 10:

« § 1. Die Sonntage und folgende Festtage; Neujahrstag, Karfreitag, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag und beide Weihnachtstage werden als öffentliche Ruhetage erklärt. Es dürfen nicht mehr als zwei öffentliche Ruhetage unmittelbar auf einander folgen: wenn der erste Weihnachtstag (25. Dezember) auf einen Freitag oder Montag fällt, so fällt der zweite Weihnachtstag als Ruhetag aus. »

« § 6. Am Karfreitag, Ostermontag, Pfingstsonntag, eidgenössischen Betttag und am ersten Weihnachtstag dürfen weder Theatervorstellungen, noch Konzerte und Schaulustspiele stattfinden. Ausnahmen können vom Gemeinderate für die Aufführung von Musikwerken ersten Charakters bewilligt werden. »

« § 8. An den öffentlichen Ruhetagen ist untersagt:

a) Die Beschäftigung von Arbeitern und Angestellten in den industriellen, kaufmännischen, gewerblichen und handwerksmässigen Betrieben;