

zürcherischen privatrechtlichen Gesetzbuches). Es ist denn auch anderwärts anerkannt, daß der Gerichtsstand der Erbschaft auch für Klagen auf Aufhebung einer Erbtheilung gilt (so z. B. in der französischen Jurisprudenz, vergl. Sirey, Codes annotés, Supplément von 1871; ad Art. 59 des Code de procédure civil, Nr. 44). Hiefür sprechen offenbar auch gewichtige praktische Gründe, speziell mit Rücksicht auf Art. 59 Absatz 1 B. V. Denn würde für derartige Klagen der Gerichtsstand der Erbschaft nicht anerkannt, so müßten über die Aufhebung einer Erbtheilung, wenn die betreffenden Miterben in verschiedenen Kantonen wohnen, verschiedene Prozesse vor verschiedenen Gerichten geführt werden; es könnten also widersprechende Entscheidungen ergehen, was zu schwer zu lösenden Verwickelungen führen müßte.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als begründet erklärt und es wird mithin der angefochtene Entscheid der Justizkommission des Kantons Unterwalden ob dem Wald vom 3. Juli 1886 aufgehoben.

Vierter Abschnitt. — Quatrième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

Uebergriß

in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt.

Empiètement dans le domaine du pouvoir législative.

79. Urtheil vom 12. November 1886,
in Sachen Bucher.

A. Am 25. Februar 1886 reichte Joseph Bucher, Kantonsrath in Kägiswyl, dem Landammann des Kantons Unterwalden ob dem Wald den Entwurf eines Gesetzes über Handhabung der Sonn- und Festtagspolizei sammt Begründung ein, mit dem Begehren derselbe möchte der Landsgemeinde vorgelegt werden. Dieser Entwurf stimmt, von wenigen Aenderungen, insbesondere in § 1, abgesehen, mit der vom Kantonsrathe des Kantons Unterwalden ob dem Wald am 9. Februar 1885 erlassenen Verordnung über Handhabung der Sonn- und Festtagspolizei wörtlich überein. Am 11. März 1886 beschloß der Kantonsrath von Obwalden, der Vorschlag des Kantonsrates Bucher gehöre seiner Natur nach nicht in den Bereich der hiesigen Landsgemeinde und gelange deßhalb auch nicht zur Vorlage an dieselbe. Dieser Beschluß wird im wesentlichen damit begründet: Der Vorschlag bezwecke nicht den Erlaß eines neuen oder die Revision eines bestehenden Gesetzes sondern die Revision einer Polizeiverordnung, welche, wie auch eine Entscheidung des Bundesgerichtes vom 7. November 1885 anerkenne, vom Kantonsrathe innerhalb der Schranken seiner Kompetenz

erlassen worden sei. Es stehe fest, daß diese Verordnung in ihrer Eigenschaft als solche zu Recht bestehe, also nicht zu denjenigen Erlassen gehöre, welche nach Art. 36 litt. a Lemma 2 der Kantonsverfassung gesetzgeberischen Charakter haben. Demnach verstoße der Initiativantrag gegen Erkenntnisse und Urtheile, welche von andern Behörden, und zwar eidgenössischen und kantonalen, in Gemäßheit ihrer Befugnisse erlassen worden seien; derselbe sei somit gemäß Art. 37 Abs. 2 der Kantonsverfassung der Landsgemeinde nicht vorzulegen.

B. Gegen diesen Beschluß ergriff F. J. Bucher mit Rekurschrift vom 22. März/1. April 1886 den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht. Er führt aus: Nach Art. 36 der Kantonsverfassung sei die Landsgemeinde die einzige gesetzgebende Behörde. Die Ordnung der Sonn- und Festtagsheligung sei zweifellos, sowohl nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, als speziell nach der in Art. 36 der Kantonsverfassung gegebenen Definition des Gesetzes, Sache der Gesetzgebung. Nach Art. 37 der Kantonsverfassung habe jeder Stimmberechtigte das Recht, jeweilen bis den 1. März dem Landammann Anträge, welche ihrer Natur nach in den Bereich der Landsgemeinde gehören, zu Händen der letztern einzureichen. Die Vorlage einer solchen Eingabe an die nächste Landsgemeinde dürfe nicht verhindert werden, wenn die Eingabe keine Verletzung der Bundes- oder Kantonsverfassung oder von Privatrechten in sich schließe, auch nicht gegen von den übrigen Behörden in Gemäßheit ihrer Befugnisse erlassene Erkenntnisse und Urtheile gerichtet sei. Der Rekurrent habe von diesem Vorschlagsrechte Gebrauch gemacht und sein Initiativbegehren als Gesetzesvorschlag eingereicht. Er verlange den Erlaß eines Gesetzes, nicht die Revision eines solchen oder die Abänderung einer Verordnung; sein Vorschlag sei ein selbständiger Gesetzesvorschlag, wenn er auch bei dessen Ausarbeitung die kantonsrätliche Verordnung vom 9. Februar 1885 zu Rathe gezogen habe. Diese Verordnung sei verfassungswidrig, weil der Kantonsrath zu deren Erlaß nicht kompetent gewesen sei. Es sei übrigens ein Initiativbegehren des Inhalts, daß eine bisher, sei es mit Recht oder mit Unrecht, im Verordnungswege geordnete Rechtsmaterie für die Zukunft gesetzlich

geregelt werde, durchaus statthalt. Daß das Bundesgericht in seinem Entscheide vom 7. November 1885 über einen gegen die kantonsrätliche Verordnung vom 9. Februar 1885 gerichteten Rekurs von Jos. M. Durrer und Genossen die Verordnung als verfassungsmäßig erklärt habe, sei unrichtig. Es habe einfach den Rekurs aus dem formellen Grunde der Verspätung abgewiesen. In der Verhinderung der Vorlage seines Gesetzesvorschlages an die Landsgemeinde liege eine Verletzung der Art. 46 litt. a und 37 Lemma 1 und 2 der Kantonsverfassung. Demnach werde beantragt: Es sei die angestrittene Schlußnahme des obwaldenschen Kantonsrathes vom 11. dieses als verfassungswidrig aufgehoben und dem Rekurrenten die Vorlage seines Gesetzesvorschlages an die Landsgemeinde grundsätzlich gestattet und es sei Rekursbeklagter in alle Kosten des Rekurses verurtheilt.

C. In seiner Bernehmlassung auf diese Beschwerde führt der Regierungsrath des Kantons Unterwalden ob dem Wald im wesentlichen aus: Der Rekurs beziehe sich auf die ganz gleiche Frage wie derjenige von J. M. Durrer und Genossen, der am 7. November 1885 vom Bundesgerichte beurtheilt worden sei. Damals habe das Bundesgericht entschieden, daß die kantonsrätliche Sonntagspolizeiverordnung selbst nicht mehr angefochten, sondern nur noch gegen die Anwendung derselben in einem Einzelfalle von den dadurch Betroffenen Beschwerde geführt werden könne. Eine den Rekurrenten persönlich betreffende Einzelanwendung der kantonsrätlichen Verordnung liege aber gar nicht vor. Der Rekurrent verlange vielmehr ganz gleich wie die früheren Rekurrenten dies auch gethan haben, daß die Sonntagspolizeiverordnung als Gesetz der Landsgemeinde vorgelegt werde. Dies sei aber nach der bundesgerichtlichen Entscheidung vom 7. November 1885 nicht mehr statthalt. Die Schlußnahme des Kantonsrathes, das Initiativbegehren des Rekurrenten der Landsgemeinde nicht vorzulegen, enthalte gar nichts neues, sondern einfach die Erklärung, daß der Kantonsrath auf seiner frühern staatsrechtlichen Entscheidung beharre, der Erlaß der Sonntagspolizeiverordnung falle in seine Kompetenz. Dies sei vom Bundesgerichte bereits in seiner frühern

Entscheidung anerkannt worden. Es liege also *res judicata* vor. Die angefochtene Schlussnahme des Kantonsrathes enthalte übrigens keine Verfassungsverletzung. Die Kantonsverfassung kenne kein unbefchränktes sondern nur ein sachlich sehr beschränktes Initiativrecht an die Landsgemeinde; nach Art. 37 und 41 der Kantonsverfassung habe nicht die Landsgemeinde sondern der Kantonsrath darüber zu entscheiden, ob verfassungsmäßig ein Initiativbegehren in den Kompetenzkreis der Landsgemeinde falle oder nicht. Es sei um so nothwendiger, die verfassungsmäßigen Schranken des Initiativrechtes streng festzuhalten, als dasselbe jedem einzelnen Bürger zustehe und daher, bei Durchbrechung der verfassungsmäßigen Schranken, die Gefahr nahe liege, daß alles mögliche vor das Forum der Landsgemeinde gebracht und zum Schaden einer geregelten Staatsordnung und eines geordneten Fortschrittes alle Gebiete der Polizei der Kompetenz des Kantonsrathes entzogen werden. Vor die Landsgemeinde seien Initiativbegehren nicht zu bringen, welche gegen von den übrigen Behörden in Gemäßheit ihrer Befugnisse erlassene Erkenntnisse und Urtheile gerichtet seien. (Art. 37 der Kantonsverfassung.) Nun habe der Kantonsrath in grundsätzlich nicht mehr anfechtbarer Weise entschieden, daß die Regelung der Sonn- und Festtagspolizei in seine Kompetenz falle. Das Initiativbegehren sei daher unstatthaft. Uebrigens sei diese Entscheidung auch materiell vollkommen richtig und entspreche dem hergebrachten Rechte des Kantons. Die in Art. 36 der Kantonsverfassung enthaltene Umschreibung des Gesetzbegriffes wolle nichts anders als Gesetz qualifiziren, als was auch anderwärts als Gesetz betrachtet werde; jedenfalls wolle sie nicht das weite, reichgestaltige und fluktuirende Gebiet des Polizei- und Verwaltungswesens der Gesetzgebung zuweisen. Die angefochtene Sonntagspolizeiverordnung habe zudem die individuellen Rechte der Bürger durchaus nicht beschränkt, sondern gegenüber dem frühern Rechtszustande erweitert. Es werde übrigens in Beziehung auf diese Frage auf die Rekursbeantwortung gegenüber der Beschwerde des Jos. M. Durrer und Konsorten verwiesen. Zu bemerken sei auch, daß nach konstanter und naturgemäßer Praxis die eidgenössischen Behörden gegen kantonale Interpretationen kantonalen

Rechts nur bei ganz offenkundiger und zweifelloser Verfassungsverletzung einschreiten.

D. In Replik und Duplik halten der Rekurrent und der Regierungsrath des Kantons Obwalden unter eingehender Bekämpfung der gegnerischen Argumente an ihren Ausführungen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die von der Regierung des Kantons Unterwalden ob dem Wald der Beschwerde in erster Linie entgegengesetzte Einrede der abgeurtheilten Sache ist unbegründet. Es können überhaupt die civilrechtlichen Grundsätze von der Rechtskraft richterlicher Urtheile nicht ohne weiters auf die staatsrechtlichen Entscheidungen der Bundesbehörden übertragen werden (s. Amtliche Sammlung X, S. 178, Erw. 1); zudem wären vorliegend auch die civilrechtlichen Voraussetzungen der Einrede der abgeurtheilten Sache nicht gegeben. Denn das bundesgerichtliche Urtheil vom 7. November vorigen Jahres, auf welches die gedachte Einrede gestützt wird, ist nicht zwischen den gegenwärtigen Parteien ergangen.

2. Es ist aber im Fernern auch nicht richtig, daß der gegenwärtige Rekurs die gleiche Rechtsfrage betreffe, wie die vom Bundesgerichte am 7. November vorigen Jahres wegen Verpätung abgewiesene Beschwerde des Jos. M. Durrer und Konsorten. Letzterer Rekurs focht die verfassungsmäßige Gültigkeit der kantonsrätlichen Sonntagspolizeiverordnung, insoweit dieselbe nicht von der Landsgemeinde genehmigt sei, an. Wäre derselbe gutgeheißen worden, so hätte die gedachte Verordnung als inkonstitutionell aufgehoben werden müssen. Die gegenwärtige Beschwerde dagegen verlangt nicht die Aufhebung der Sonntagspolizeiverordnung, sondern sie geht dahin, der Kantonsrath sei zu verpflichten, den vom Rekurrenten eingereichten Gesetzesvorschlag über Sonn- und Festtagspolizei der Landsgemeinde vorzulegen. Wird diese Beschwerde als begründet erklärt, so hat dies die Aufhebung der bestehenden Sonntagspolizeiverordnung nicht zur Folge; diese Verordnung bleibt vielmehr in gleicher Weise wie bisher bestehen und wird erst dann aufgehoben wenn die Landsgemeinde deren Aufhebung, durch Annahme des Gesetzesvorschlages des Rekurrenten, beschließt. Mit andern Worten: der Rekurs

des Jos. Maria Durrer und Genossen wurde darauf begründet der Erlaß der Sonntagspolizeiverordnung durch den Kantonsrath enthalte einen verfassungswidrigen Eingriff in das Gesetzgebungsrecht der Landsgemeinde; die gegenwärtige Beschwerde dagegen rügt eine Verletzung das nach der obwaldenschen Kantonsverfassung jedem Bürger zustehenden Rechtes der Gesetzesinitiative. Wichtig ist freilich, daß auch der gegenwärtige Rekurrent in seiner Rekursbegründung behauptet, die kantonsrätliche Sonntagspolizeiverordnung sei formell verfassungswidrig. Allein dies ändert an der Natur der Beschwerde, wie sie sich aus dem Rekursantrage ergibt, nichts.

3. In sachlicher Prüfung der Beschwerde ist unzweifelhaft, daß nach Art. 37 der Kantonsverfassung jeder Stimmfähige berechtigt ist, Anträge zu Händen der Landsgemeinde zu stellen und daß diese Anträge der Landsgemeinde vorgelegt werden müssen, sofern sie in der vorgeschriebenen Form gestellt sind, ihrer Natur nach in den Bereich der Landsgemeinde fallen, keine Verletzung der Bundes- oder Kantonsverfassung oder von Privatreechten enthalten und nicht gegen „Erkenntnisse und Urtheile“ gerichtet sind, welche von andern Behörden innerhalb der Schranken ihrer Kompetenz gefaßt wurden. Wichtig ist, daß gemäß Art. 41 der Kantonsverfassung der Kantonsrath zu prüfen und zu entscheiden hat, ob ein eingereichter Vorschlag zur Vorlage an die Landsgemeinde geeignet sei, das heißt den in Art. 37 der Kantonsverfassung hiefür aufgestellten Bedingungen entspreche. Allein da das Initiativrecht ein verfassungsmäßiges Recht ist, so ist gegen einen abweisenden Beschluß des Kantonsrathes ohne Zweifel gemäß Art. 59 D.-G. der staatsrechtliche Rekurs an das Bundesgericht statthaft und ist letzteres befugt, zu prüfen, ob der Kantonsrath mit Recht oder mit Unrecht angenommen habe, ein Initiativbegehren sei verfassungsmäßig unstatthaft.

4. Nun geht der Vorschlag des Rekurrenten dahin, es sei die Sonn- und Festtagspolizei gemäß dem von ihm vorgelegten Entwurfe durch ein Gesetz zu ordnen. Dieser Vorschlag aber erscheint als verfassungsmäßig statthaft. Die Vorschriften darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen an Sonn- und

Festtagen gewisse Arbeiten verrichtet werden dürfen, u. s. w., qualifiziren sich gewiß nicht als bloße Verwaltungsvorschriften sondern als Rechtsfälle. Denn sie betreffen ja nicht etwa nur Organisation oder Geschäftsgang der Behörden und dergleichen, sondern unmittelbar die Rechtsstellung der Bürger. (Vergl. Art. 36 der Kantonsverfassung.) Es kann also nicht gesagt werden, daß dieselben ihrer Natur nach nicht in den Bereich der gesetzgebenden Behörde, der Landsgemeinde, fallen. Daß diese Materie bisher nicht durch die Gesetzgebung sondern im Verordnungswege geregelt war, ändert hieran nichts. Selbst wenn zugegeben wird, daß der Kantonsrath, so lange die Gesetzgebung das fragliche Rechtsgebiet nicht ordnete, kraft des ihm nach Art. 48 litt. a der Kantonsverfassung zustehenden Verordnungsrechtes befugt war, dies seinerseits im Verordnungswege zu thun, so konnte doch jedenfalls dadurch, daß der Kantonsrath von dieser Befugniß Gebrauch machte, die Kompetenz des Gesetzgebers, später die Materie durch Gesetz zu regeln, nicht aufgehoben werden; demnach kann denn aber auch ein hierauf gerichteter Initiativantrag nicht als verfassungsmäßig unstatthaft bezeichnet und von der Vorlage an die Landsgemeinde ausgeschlossen werden. Daß der Initiativvorschlag gegen kompetenterweise erlassene „Erkenntnisse und Urtheile“ anderer Behörden verstoße, trifft gewiß nicht zu. Denn um Aufhebung von Erkenntnissen und Urtheilen, d. h. von gerichtlichen oder administrativen Entscheidungen über einen Einzelfall handelt es sich ja überall nicht, sondern um die gesetzliche Normirung einer Rechtsmaterie für die Zukunft.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als begründet erklärt und es wird mithin dem Rekurrenten das Rechtsbegehren seiner Rekurschrift zugesprochen.