

zieht, in Basel nicht geltend machen, d. h. die Anwendung der für diesen Fall durch die §§ 129—131, Abs. 2 des baselstädtischen StGB vorgesehenen schärferen Strafandrohung deshalb nicht verlangen, weil die betreffenden Vorschriften nach der Auslegung der baslerischen Gerichte nur zu Gunsten baselstädtischer Beamter gelten würden, so müsste sich deshalb fragen, ob nicht trotz der bisherigen Praxis die Verfolgung des Rekurrenten in Arlesheim zuzulassen sei. Indessen hat die Antwort der Strafgerichtskanzlei Basel an den Rekursbeklagten ganz offenbar nicht jenen Sinn. Es wird darin nur die Verfolgung des Vergehens von Amtes wegen, durch die Staatsanwaltschaft, nicht die materielle Anwendung der auf Amtsehrverletzungen gesetzten besonderen, höheren Strafsanktionen im Falle einer tatsächlich in der eingeklagten Äusserung liegenden Beleidigung abgelehnt. Wenn infolgedessen der Kläger den Strafanspruch selbst zu betreiben und durchzusetzen haben wird, so werden doch die materiell-strafrechtlichen Wirkungen bei Bejahung des Vergehensstatbestandes keine anderen, minderen sein als bei einem *ex officio* durchgeführten Verfahren. Auf die Verfolgung von Amtes wegen als Folge der bundesrechtlichen Verweisung der Klage vor die baslerischen Gerichte aber hat der Rekursbeklagte umsoweniger einen Anspruch, als in dem nach seiner Auffassung zuständigen Kanton, Baselland auch Beleidigungen gegenüber Beamten nur auf Antrag des Verletzten, im Privatklageverfahren verfolgt werden (§ 135 StGB). Dazu kommt, dass die §§ 129—131 des baselstädtischen StGB dieselbe erhöhte Strafandrohung wie bei Beleidigungen gegen Beamte hinsichtlich ihrer Berufsführung auch schon bei jeder Beleidigung eintreten lassen, die durch eine veröffentlichte Druckschrift, gleichgiltig wem gegenüber begangen wird. Da jedenfalls der letztere Qualifikationsgrund hier zutrifft, würde daher der Kläger in seinem Strafanspruch durch die Verweisung vor die baselstädtischen Gerichte mate-

riell selbst dann nicht beeinträchtigt, wenn bei einer Verurteilung seine Beamteneigenschaft für das Strafmass ausser Betracht gelassen würde.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Der Rekurs wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung des Bezirksgerichts-Vizepräsidenten von Arlesheim vom 25. September 1924 in der Streitsache zwischen den Parteien betreffend Ehrbeleidigung aufgehoben.

VII. GEMEINDEAUTONOMIE

AUTONOMIE COMMUNALE

24. Urteil vom 5. Juni 1925 i. S. Grosser Stadtrat von Zürich gegen Zürich, Regierungsrat.

Legitimation einer Behörde als Organs einer Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde. — Die Aufhebung eines Gemeindebeschlusses, wodurch « ausgesperrten » Fabrikarbeitern eine tägliche Unterstützung zugesichert wird, durch die kantonale Regierung verstösst nicht gegen den Grundsatz der Gemeindeautonomie.

A. — Im Juli 1924 verlangte ein Teil der Arbeiter (die Gruppen « Betrieb und Handlanger » und « Kesselschmiede ») der Aktiengesellschaft der Maschinenfabriken Escher, Wyss & C^{ie} in Zürich eine Erhöhung des Lohnes um 10-15 % und kündigte, als die Forderung abgelehnt wurde, das Dienstverhältnis auf Ende August. Die Gesellschaft ihrerseits entliess darauf alle ihre Arbeiter durch Kündigung auf den gleichen Zeitpunkt. Die Vorschläge des kantonalen Einigungsamtes wurden von den Arbeitern verworfen, sodass die Fabrik vom 1. September an geschlossen blieb. Am 27. Oktober wurde die Arbeit wieder aufgenommen. Unterdessen, am 17. September

1924 hatte der Grosse Stadtrat von Zürich «in der Absicht, die Not in den Familien der Arbeiter, die aus der Fabrik Escher, Wyss & C¹⁰ ausgesperrt sind, zu mildern», beschlossen: «1. Die Stadt verabfolgt ab 3. September 1924 den in Zürich wohnhaften, aus der Maschinenfabrik von Escher, Wyss & C¹⁰ A.-G. ausgesperrten Arbeitern, die Frau oder erwerbslose Kinder haben, sowie an Ledige, denen Unterstützungspflicht obliegt, bis zur allgemeinen Wiederaufnahme der Arbeit eine Unterstützung von 4 Fr. für jeden Arbeitstag. 2. Auf Rechnung der Unterstützungen kann eine Speisung veranstaltet werden, deren Kosten alsdann auf die Unterstützungen angerechnet werden. 3. Die Ausgaben fallen auf Rechnung der städtischen Hilfskasse für Arbeitslose.» Auf Beschwerde hin hob der Bezirksrat von Zürich diesen Beschluss auf, und einen Rekurs, den der Grosse Stadtrat gegen diesen Entscheid einreichte, wies der Regierungsrat des Kantons Zürich am 23. Januar 1925 mit folgender Begründung ab: «1. Für die Anfechtung eines Beschlusses des Grossen Stadtrates kommen ausschliesslich §§ 87 und 88 des Zuteilungsgesetzes zur Anwendung; denn das Zuteilungsgesetz behandelt die Anfechtungsgründe erschöpfend. Für eine subsidiäre Anwendung des § 59 Abs. 2 des Gemeindegesetzes, der von den Rekurrenten ebenfalls angerufen wird, bleibt daher kein Raum. Diese Feststellung ist insofern von Bedeutung, als das Anfechtungsrecht des Zuteilungsgesetzes weiter geht als das Gemeindegesetz, indem einmal § 88 litt. b ganz neue und selbständige Anfechtungsgründe enthält und andererseits auch litt. a jede Verletzung von Rücksichten der Billigkeit zum Anfechtungsgrund erhebt, während nach Gemeindegesetz die Billigkeit «in ungebührlicher Weise» verletzt sein muss. 2. Für die Würdigung des angefochtenen Beschlusses des Grossen Stadtrates ist nicht bloss die im Ingress erwähnte Absicht massgebend, sondern es ist der ganze Beschluss mit allen seinen Wirkungen zu berücksichtigen.

Nun ist richtig, dass der Beschluss keine hoheitliche Zwangsmassnahme gegen die Arbeitgeberseite enthält, sondern lediglich eine finanzielle Unterstützung eines Teils der im wirtschaftlichen Kampfe stehenden Arbeitnehmer vorsieht. Darin liegt aber tatsächlich ebenfalls eine Stellungnahme zu Gunsten einer Partei, die wirtschaftlich für die andere Partei Wirkungen haben kann, die, mit der nötigen Konsequenz durchgeführt, bis zur Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz führen können. Jedenfalls wirkt die vom Grossen Stadtrat beschlossene finanzielle Unterstützung der ausgesperrten Arbeiter für den Arbeitgeber ungleich schärfer als eine Geldbusse von 500 Fr., die das vom Volk seinerzeit verworfene Bundesgesetz betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses vom 27. Juni 1919 als strengste Strafe für widerspenstige Parteien vorsah. Diese Wirkung ist vorhanden, auch wenn nur die «Ausgesperrten» und nicht auch die «Streikenden» Unterstützung beziehen, und es ist sicher auch die Rücksicht auf diese Neutralität, die im bisherigen Bundesrecht der Arbeitslosenfürsorge jede Unterstützung von Streikenden und Ausgesperrten während der Dauer des wirtschaftlichen Kampfes ausschloss. Es ist unmöglich, die Wirkung einer derartigen Parteinarbeit einfach zu verneinen und ausschliesslich von einer Notaktion zu sprechen. Die Vertreterin des Grossen Stadtrates gibt übrigens selber zu, dass diese Parteinarbeit gewollt war, wenn sie gleich zu Anfang ihrer Vernehmlassung erklärt, dass die Verschuldensfrage für die Entschliessung des Grossen Stadtrates eine ausschlaggebende Rolle spielte, insofern, als der Beschluss letzten Endes auch eine Sympathiebezeugung gegenüber der durch die Aussperrung unverschuldet in Not geratenen Arbeiterschaft darstelle. Der Beschluss wurde gefasst, weil für die Mehrheit des Grossen Stadtrates die Berechtigung der Lohnforderung erwiesen war, erklärt die Rekursgegnerin (die für die Rekursache bestellte Kommission des Grossen Stadtrates) wieder-

holt. Das ist eine unzweideutige Stellungnahme im wirtschaftlichen Kampf, und das gleiche ist der Fall, wenn der Grosse Stadtrat durch seine Prozessvertretung erklären lässt, der Beschluss richte sich gegen das brutale Vorgehen der Firma und bilde eine Verurteilung der bisher verpönten Massnahme der Aussperrung. Dass der angefochtene Beschluss nicht reinen Fürsorgecharakter haben kann, ergibt sich, wie die Vorinstanz mit Recht betont, auch daraus, dass der Nachweis der Notlage im Einzelfall gar nicht verlangt wird. Wäre der Beschluss tatsächlich nur eine durch eine Notlage unabwendbar gewordene Massnahme des Gemeinwesens, so wäre der ganze Beschluss mit Abbruch des Kampfes gegenstandslos geworden. Die Mehrheit des Grossen Stadtrates ist im Irrtum, wenn sie aus der Betonung des Fürsorgecharakters die unbeschränkte Freiheit der Gemeinde zu allen derartigen Massnahmen ableiten will. Auch Hilfsaktionen dürfen nicht gegen Verfassung und Gesetz verstossen, Rücksichten der Billigkeit verletzen oder die in § 88 litt. b des Zuteilungsgesetzes genannten finanzrechtlichen Grenzen überschreiten. 3. Es mag dahingestellt bleiben, ob der von den Rekurrenten (denjenigen, die an den Bezirksrat rekurrirten) aufgestellte Grundsatz der Nichteinmischung des Gemeinwesens in wirtschaftliche Kämpfe zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in dieser absoluten Form Geltung haben kann. Es ist hier auch nicht weiter zu untersuchen, ob jede behördliche Massnahme, die in irgend einer Nebenwirkung eine Begünstigung einer im Lohnkampf stehenden Partei zur Folge hat, unter allen Umständen deswegen anfechtbar sei. Entscheidend für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses ist, dass die angefochtene Massnahme in ihren Wirkungen eine derart schwerwiegende und scharfe Parteinahme zu Gunsten des einen Teils bedeutet, dass eine solche Einmischung nach den Grundsätzen des Rechtsstaates nur auf Grund einer gesetzlichen Vorschrift erfolgen kann. Wenn der

Rechtsstaat für jeden Eingriff in Freiheit und Eigentum eine gesetzliche Grundlage verlangt, wird er diese für Massnahmen, welche die ganze wirtschaftliche Existenz in Frage stellen können, nicht entbehren können, mag sich diese Massnahme äusserlich als Hilfsaktion oder als Zwangsmassnahme darstellen. Dabei wird die Rechtsordnung, will sie sich selbst nicht der Willkür schuldig machen, solche Eingriffe des Gemeinwesens in wirtschaftliche Kämpfe nur unter ganz bestimmten Rechtsgarantien gestatten dürfen. Dazu gehört zum mindesten eine Prüfung und ein rechtskräftiger Entscheid durch unbefangene Instanzen. Dass eine politische Behörde wie der Grosse Stadtrat zu einer derartigen Prüfung der Verschuldensfrage nicht berufen ist, bedarf keiner Erörterung. Mit dem gleichen Recht, mit dem der Grosse Stadtrat Zürich heute eine materielle Unterstützung der ausgesperrten Arbeiter beschliesst, könnte morgen eine andere Gemeinde einen angeblich zu Unrecht boykottierten Arbeitgeber unterstützen. Es handelt sich hier um fundamentale Grundsätze des Rechtsstaates, an deren Beachtung Arbeitgeber und Arbeitnehmer das gleiche Interesse haben, weil ihre Verletzung sich bald gegen den einen, bald gegen den andern Teil richten kann. Nun sind in der Schweiz alle Versuche einer gesetzgeberischen Regelung des privaten Arbeitsverhältnisses insbesondere der Festsetzung einer ausreichenden Entlohnung gescheitert. Es bestehen heute wohl Vermittlungsinstanzen, aber keine Gerichte, die berechtigt wären, verbindlich für beide Teile über Lohnforderungen im wirtschaftlichen Kampf zu entscheiden. Staat und Gemeinden können daher auch keine Massnahmen beschliessen, die in dieser Schärfe höchstens auf gesetzlicher Grundlage an Stelle einer Strafe bei Übertretung eines rechtskräftigen Lohnentscheides denkbar wären. Aber auch zur Vermeidung rechtsungleicher Behandlung und Willkür bedürfen Massnahmen wie die vom Grossen Stadtrat beschlossene Unterstützung unbedingt einer

eingehenden Rechtsordnung statt blosser Einzelbeschlüsse. Es handelt sich hier um Tatbestände, die mit unzähligen Variationen jederzeit wiederkehren. Die einschneidende Wirkung solcher Massnahmen bringt es ferner mit sich, dass sie im ganzen Staatsgebiet einheitlich und nicht von Gemeinde zu Gemeinde verschieden geordnet werden können. Fehlt diese Rechtsgrundlage, so muss schon der erste Versuch einer derartigen Massnahme im Einzelfall als willkürlich bezeichnet werden. Ein Verwaltungsbeschluss, der wie der vorliegende einer notwendigen gesetzlichen Grundlage entbehrt, verstösst gegen den Grundsatz der «gesetzmässigen Verwaltung», der sowohl durch die Verfassung des Bundes als des Kantons in den Bestimmungen über die Gewaltentrennung, der Garantie der Freiheit und des Eigentums und der Rechtsgleichheit gewährleistet ist. Der Rekurs muss daher gemäss § 87 des Zuteilungsgesetzes gutgeheissen und der angefochtene Beschluss aufgehoben werden. 4. Dass ein Beschluss, der nach Erwägung 3 gegen grundlegende Bestimmungen der Verfassung verstösst, auch Billigkeitsrücksichten verletzt, steht für den Regierungsrat ausser Zweifel und braucht nach den Erwägungen der Vorinstanz nicht mehr weiter ausgeführt zu werden. Ob daneben auch die Voraussetzungen des § 88 litt. b vorliegen, ist unter diesen Umständen nicht weiter zu untersuchen.»

B. — Gegen diesen Entscheid hat eine vom Grossen Stadtrat hiefür bestellte Kommission am 19. März 1925 die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung.

Zur Begründung wird geltend gemacht: Die Beschwerde gründe sich auf Art. 48 KV, der die Selbstverwaltung den Gemeinden garantiere. Es habe sich um eine Fürsorge für unbemittelte Gemeindeangehörige, also um die Erfüllung einer gesetzlichen Gemeindeaufgabe, nicht um die Unterstützung einer im Kampf stehenden Partei gehandelt, wie sich aus dem Inhalt des stadträtlichen

Beschlusses ergebe. Man habe ohne weiteres voraussetzen müssen, dass die Personen, denen die Unterstützung gewährt werden sollte, nach ihrem üblichen Verdienst nicht in der Lage seien, sich und ihre Angehörigen während der «Aussperrung» zu unterhalten. Infolgedessen habe man davon absehen können, die Lage aller dieser Personen zu untersuchen. Die Annahme, dass eine Einmischung in den Lohnkampf vorliege, sei willkürlich. Dass die Arbeitslosenversicherung für Lohnkämpfe nicht gelte, rühre davon her, dass sonst die Folgen der Versicherung unabsehbar wären. Das schliesse also die Unterstützung von durch Aussperrung in Not geratenen Familien nicht aus, zumal wenn hiezu aus Rechnungsüberschüssen zurückgelegtes Geld verwendet werde. Die Verfassung sehe den Schutz von Billigkeitsrücksichten nur vor für Eingriffe in Privatrechte zu Gunsten des Staates oder der Gemeinden. Der Beschluss des Grossen Stadtrates verletze kein Gebot der Rechtsordnung. Er könne weder als unbillig noch als gesetzwidrig betrachtet werden.

C. — Der Regierungsrat hat Abweisung der Beschwerde beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Eine Behörde als solche ist im allgemeinen nicht legitimiert, gegen den Entscheid einer übergeordneten Instanz, wodurch ein von ihr gefasster Beschluss aufgehoben wird, die staatsrechtliche Beschwerde zu erheben. Diese kann nach Art. 178 Ziff. 2 OG nur von Bürgern (Privaten) und Korporationen ergriffen werden. Doch ist nach dem Inhalt der vorliegenden Beschwerde anzunehmen, dass sie der Grosse Stadtrat im Namen der Stadtgemeinde Zürich als deren Organ erheben wolle, um deren Selbstbestimmungsrecht, wie es durch den Beschluss des Grossen Stadtrates in Anspruch genommen worden ist, zu wahren. Zu einer solchen Beschwerde wegen Verletzung des durch Art. 48 KV garantierten

Selbstbestimmungsrechts ist die Stadtgemeinde Zürich legitimiert. Dass der Grosse Stadtrat ein für die Erhebung der Beschwerde zuständiges Organ sei, hat der Regierungsrat nicht bestritten (vgl. übrigens § 38 litt. c des Ges. betr. die Zuteilung verschiedener Gemeinden an die Stadt Zürich vom 9. August. 1891).

Obwohl die Arbeit bei der Firma Escher, Wyss & C¹⁰ schon im Oktober 1924 wieder aufgenommen worden ist, hat die Stadtgemeinde Zürich doch noch ein rechtliches Interesse an der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde, da deren Gutheissung offenbar die nachträgliche Entrichtung der vom Stadtrat beschlossenen Geldunterstützung, die der Beschwerden wegen bisher nicht geleistet worden ist, zur Folge hätte; der Bezirks- und der Regierungsrat haben denn auch die Streitsache trotz der Wiederaufnahme der Arbeit materiell beurteilt.

2. — Nach Art. 48 KV Satz 1 sind die zürcherischen Gemeinden befugt, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen, jedoch nur innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze. Diese Garantie wird im zweiten Satz durch eine — in § 59 Abs. 2 d. Gemeindeges. wiederholte — Bestimmung dahin eingeschränkt, dass Gemeindebeschlüsse wegen Überschreitung der Gemeindefwecke in Verbindung mit erheblicher Belastung der Steuerpflichtigen oder wegen ungebührlicher Verletzung von Rücksichten der Billigkeit angefochten werden können. Zudem darf die Gesetzgebung nach Art. 55 bis KV für Gemeinden mit mehr als 10,000 Einwohnern die staatliche Oberaufsicht noch erweitern und damit deren Selbstbestimmungsrecht stärker einschränken, soweit das durch die besondern Verhältnisse gerechtfertigt ist. Auf Grund dieser Verfassungsvorschrift lässt das Zuteilungsgesetz von 1891 gegen Beschlüsse des Grossen Stadtrates der Gemeinde Zürich ausser wegen Gesetzwidrigkeit (§ 87) in § 88 den Rekurs noch dann zu: « a) wenn sie Rücksichten der Billigkeit verletzen; b) wenn sie Angelegenheiten be-

treffen, welche der Gemeinde nicht ausdrücklich durch gesetzliche Vorschrift überbunden sind, und die dadurch bedingten Ausgaben die gehörige Erfüllung der der Gemeinde gesetzlich obliegenden oder sonst übernommenen Aufgaben für die Zukunft in Frage stellen, oder den Gemeindehaushalt oder die Steuerkraft durch Überschuldung oder Beeinträchtigung des Kredites gefährden. » Dass diese Erweiterung des staatlichen Aufsichtsrechts sich durch die besonderen Verhältnisse der Stadtgemeinde Zürich nicht rechtfertigen lasse, haben die Rekurrenten nicht behauptet, und zudem hat der Regierungsrat in der Beschwerdeantwort erklärt, dass er die Aufhebung des stadträtlichen Beschlusses auch auf Grund des Art. 48 KV und des § 59 Abs. 2 d. Gemeindeges. wegen ungebührlicher Verletzung von Billigkeitsrücksichten geschützt hätte.

3. — Der Regierungsrat hat die Aufhebung des angefochtenen stadträtlichen Beschlusses durch den Bezirksrat in erster Linie wegen einer darin liegenden Verfassungsverletzung bestätigt. Er erblickt in diesem Beschluss eine einseitige Beteiligung am Lohnkampf, der zwischen der Aktiengesellschaft Escher, Wyss & C¹⁰ und ihren Arbeitern ausgebrochen ist, und nimmt an, dass diese Beteiligung, weil ihr eine gesetzliche Grundlage fehle, gegen den Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung verstosse, die sowohl durch die Bundes- als auch durch die Kantonsverfassung garantiert sei.

Nun lässt sich zunächst in der Auffassung, dass der stadträtliche Beschluss eine Unterstützung der Arbeiter im Lohnkampf bilde, keine willkürliche Verkennung der Sachlage erblicken. Man hat es dabei mit einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse, also mit einer Ermessensfrage zu tun. Freilich gibt der Wortlaut jenes Beschlusses der Annahme Raum, dass er lediglich die Milderung einer durch die « Aussperrung » entstehenden Not, also eine Armenunterstützung, wie sie den Gemeinden zweifellos obliegt, bezweckt habe. Allein der

Regierungsrat führt für seine Auffassung eine Reihe von Umständen an, aus denen geschlossen werden kann, dass der hauptsächlich und wesentliche Zweck der angefochtenen Schlussnahme der gewesen sei, den Arbeitern im Kampf gegen die Arbeitgeberin beizustehen. In dieser Beziehung ist vor allem auf die Erklärungen des Grossen Stadtrates im Verfahren vor dem Bezirksrat hinzuweisen, wonach, wenn auch die Rücksicht auf eine durch die « Aussperrung » entstehende Notlage eine Rolle gespielt habe, doch für ihn die Tatsache ausschlaggebend gewesen sei, dass die Schuld am Lohnkampf nicht die Arbeiter, sondern die Arbeitgeberin treffe, und er daher letzten Endes der Arbeiterschaft seine Sympathie habe bezeugen, also gegen das Vorgehen der Arbeitgeberin auftreten wollen, was durch den Hinweis darauf, dass für die Mehrheit des Grossen Stadtrates die Berechtigung der Lohnerhöhungsforderung erwiesen sei, noch bekräftigt worden ist. Zudem haben schon bei der Beratung im Stadtrat der Referent der Kommissionsmehrheit und ein anderer Wortführer der Arbeiterschaft hervorgehoben, dass die Unterstützung dazu diene, die Kampfkraft der Arbeiter zu stärken. Sodann spricht namentlich auch der Umstand, dass ohne jegliche Untersuchung, ob beim einzelnen Ausgesperrten eine Notlage vorliege, einfach einer gewissen Kategorie der Arbeiter während der Arbeitseinstellung eine tägliche Unterstützung von 4 Fr. ausgerichtet werden sollte, dagegen, dass der wesentliche Zweck des Beschlusses des Grossen Stadtrates die Linderung einer durch die « Aussperrung » verursachten wirklichen Not gewesen sei. Wenn auch die Arbeitseinstellung die Arbeiter im allgemeinen in eine schwierige Lage gebracht haben mag, so kann doch nicht wohl angenommen werden, sie habe ohne weiteres alle Arbeiter, denen der stadträtliche Beschluss zu gute kommen sollte, derart offensichtlich in eine zur Armenunterstützung berechtigende Notlage gebracht, dass es als überflüssig erschien, hierüber beim einzelnen noch eine

Untersuchung anzustellen. Insbesondere konnte wohl die Mehrzahl der Arbeiter eine Unterstützung aus Streik- oder andern Kassen des Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiterverbandes, der über erhebliche Mittel verfügt, beanspruchen. Endlich lässt sich auch daraus, dass die Unterstützung von vorneherein bis zur Wiederaufnahme der Arbeit, die zumeist vom Willen der Arbeiter abhing, zugesichert wurde und, wie die Anfechtung der Entschiede des Bezirks- und des Regierungsrates zeigt, auch lange nach der Wiederaufnahme für die Zeit der Einstellung noch entrichtet werden soll, schliessen, dass es sich nicht wesentlich um die Linderung einer Not, sondern um die Unterstützung im Lohnkampf gehandelt habe. Es widerspricht zweifellos den Grundsätzen über die Armenunterstützung, diese von vorneherein für eine Zeitdauer zu versprechen, deren Ablauf hauptsächlich vom Unterstützten abhängt, und sie ihm auch dann noch zu gewähren, wenn die Notlage vorüber ist, während eine solche Regelung viel eher der Idee einer Hilfe im Lohnkampf entspricht. Was gegen die Annahme einer eigentlichen Armenunterstützung spricht, lässt sich in gewissem Masse auch gegen die Auffassung anführen, dass es sich wesentlich nur um einen darüber hinausgehenden Wohltätigkeits- oder Fürsorgeakt handle. Endlich ist die Tatsache, dass die Unterstützung nur den von der Firma ausgesperrten Arbeitern zukommen sollte, nicht entscheidend; auch sie standen in diesem Kampf, obwohl sie keine Lohnerhöhung verlangt hatten; denn sie haben sich mit den Arbeitergruppen, die gekündigt hatten, solidarisch erklärt.

4. — Die Auffassung des Regierungsrates, diese Hilfe im Lohnkampf sei deshalb verfassungswidrig, weil ihr eine gesetzliche Grundlage fehle und sie daher gegen den Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung verstosse, erweckt allerdings Bedenken. Dieser Grundsatz bedeutet, dass die Verwaltungsorgane bei ihrer Tätigkeit sich an das Gesetz halten, sich innerhalb der von ihm

gezogenen Schranken bewegen müssen (vgl. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts 6. /7. Aufl. S. 121; MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht 3. Aufl. I §§ 7 u. 8). Er gilt selbstverständlich auch für den Kanton Zürich, ist jedoch nicht in die Form einer besonderen Verfassungsbestimmung gekleidet worden. Vielmehr haben sich die Bundes- und die Kantonsverfassung damit begnügt, die Anwendung dieses Grundsatzes in gewissen Fällen unter ihren besondern Schutz zu stellen, indem sie z. B. Rechtsgleichheit, Freiheit und Eigentum garantierten. Daraus, dass danach Eingriffe in sogenannte Grund- oder Freiheitsrechte nur auf gesetzlicher Grundlage zulässig sind (FLEINER, a. a. O. S. 122; MAYER a. a. O. S. 69 f.), kann kaum geschlossen werden, dasselbe gelte auch für die Unterstützung einer im Lohnkampf stehenden Partei. Zudem ist der Grosse Stadtrat in Verbindung mit der « Gemeinde » gesetzgebendes oder rechtsetzendes Organ der Stadtgemeinde Zürich (vgl. Zuteilungsgesetz §§ 18, 19 und 38) und daher stünde der angefochtene Beschluss vom Gesichtspunkt des Grundsatzes der gesetzmässigen Verwaltung aus einem Gesetz gleich, wenn er sich innerhalb der Schranken der der Stadtgemeinde zustehenden Autonomie hielte (vgl. FLEINER, a. a. O. S. 122, 127, 78 ff.; MAYER, a. a. O. S. 67, 70 und 85).

Der Regierungsrat hat nun aber angenommen, dass diese Voraussetzung nicht zutrefte, dass ein Eingriff in den Lohnkampf, wie ihn der stadträtliche Beschluss vorsehe, nur vom Staate ausgehen könne und dieser Beschluss daher in das dem Staate vorbehaltenen Gebiet übergreife, also auch insofern nach § 87 des Zuteilungsgesetzes gesetzwidrig sei. Hiegegen kann die Rekurrentin mit der Berufung auf die Gemeindeautonomie nicht aufkommen. Da das eidg. Fabrikgesetz in den §§ 30 ff. ständige Einigungsstellen zur Vermittlung von Kollektivstreitigkeiten zwischen Fabrikhabern und Arbeitern vorsieht und demgemäss der Regierungsrat

am 9. August 1923 eine Verordnung über ein kantonales Einigungsamt mit Genehmigung des Bundesrates erlassen hat, kann angenommen werden, es sei lediglich Aufgabe des Staates, des Bundes oder des Kantons, zu bestimmen, ob und inwieweit das öffentliche Interesse ein Eingreifen des Gemeinwesens in die erwähnten Kollektivstreitigkeiten erfordere oder rechtfertige. Insbesondere erscheint es damit, dass der Staat mit Hülfe eines von ihm eingesetzten Einigungsamtes Kollektivstreitigkeiten beizulegen sucht, kaum vereinbar, dass eine Gemeinde unabhängig davon in solche Streitigkeiten zu Gunsten der einen oder andern Partei eingreift und auf diese Weise unter Umständen die Schlichtungsversuche des Einigungsamtes wirkungslos macht. Jedenfalls muss aus diesem Gesichtspunkte eine staatliche Kontrolle von Gemeindebeschlüssen auf ihre Vereinbarkeit mit allgemeinen, staatlichen Interessen als statthaft erachtet werden.

5. — Der Regierungsrat konnte zudem annehmen, dass eine Verletzung von Rücksichten der Billigkeit im Sinn des § 88 litt. a des Zuteilungsgesetzes vorliege und auch aus diesem Grunde die Aufhebung des stadträtlichen Beschlusses gerechtfertigt sei. Geht man davon aus, dass es sich darum gehandelt habe, der für unschuldig gehaltenen Partei im Lohnkampf gegen die als schuldig betrachtete beizustehen, so lässt sich darin eine Unbilligkeit erblicken, dass die Gemeinde lediglich im vorliegenden Konflikt in dieser Weise Partei ergriffen hat, ohne es grundsätzlich in allen solchen auf ihrem Gebiet vorkommenden Fällen zu tun. Ferner darf angenommen werden, dass der Eingriff in den Kampf gegenüber der Arbeitgeberin deshalb unbillig sei, weil er nicht auf einer gründlichen und unparteiischen Untersuchung der Schuldfrage beruhte. Und dazu lässt sich auch sagen, dass es unbillig gewesen sei, die Unterstützung auf die in Zürich wohnhaften Arbeiter zu beschränken, was darauf zurückzuführen ist, dass eben die Gemeinde und nicht

