

behrlichen Räumlichkeiten dem Staate zu vermieten seien, oder ob sich im Gegenteil die Vermietung an Private empfehle, usw., waren alles bloße Zweckmäßigkeit- und Angemessenheitsfragen, deren Überprüfung nicht Sache des Bundesgerichtes ist.

6. — Was das Eventualbegehren der Rekurrenten betrifft (es möchte über die streitige Kompetenzfrage die Landsgemeinde „um ihre Meinung angegangen werden“), so ist vor allem zu bemerken, daß eine Gutheißung dieses Begehrens höchstens dann hätte in Frage kommen können, wenn über die Nichtanwendbarkeit des Art. 42 Ziff. 4 KB auf Ausgaben der Kantonalbank irgendwelche Zweifel möglich wären, was jedoch nach den vorstehenden Ausführungen nicht der Fall ist.

Im übrigen könnte jener „Eventualantrag“ allerdings auch dahin aufgefaßt werden, daß für die Landsgemeinde die sog. Kompetenzkompetenz vindiziert werden wollte, d. h. daß nach der Auffassung der Rekurrenten der Kantonsrat von vornherein verpflichtet gewesen wäre, die Landsgemeinde darüber zu befragen, ob sie die Kompetenz zur Beschlußfassung über die Errichtung eines Bankgebäudes für sich in Anspruch nehme, und daß somit der Kantonsrat schon durch die Unterlassung einer solchen Anfrage, bezw. durch die selbständige Beantwortung der Kompetenzfrage, in die Entscheidungsbefugnisse der Landsgemeinde eingegriffen habe. Dieser Standpunkt wäre indessen ohne weiteres als unbegründet zu bezeichnen. Weder haben die Rekurrenten irgend eine positive Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung angeführt, gemäß welcher derartige Kompetenzfragen der Landsgemeinde vorgelegt werden müßten, noch würde ein solches Verfahren überhaupt mit dem staatsrechtlichen Charakter der Landsgemeinden im allgemeinen und speziell derjenigen von Appenzell A.-Rh. (deren Geschäftsordnung gemäß Art. 45 Abs. 1 KB vom Kantonsrat festgesetzt wird, und an welcher nach Art. 45 Abs. 3 keine Diskussion gestattet ist) im Einklang stehen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

15. Urteil vom 23. Februar 1911 in Sachen Tschudi gegen Baselland.

Angeblicher Eingriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt dadurch, dass einem Beamten eine im Gesetz nicht vorgesehene Besoldungserhöhung nur unter der Bedingung eines im Gesetz ebenfalls nicht vorgesehenen Verzichts auf bestimmte Arten von Nebenbeschäftigungen gewährt wird.

A. — Das Schulwesen ist im Kanton Baselland in den meisten Beziehungen noch Sache der Gemeindeverwaltung. Insbesondere existieren über die Höhe der Lehrerbefoldungen keine kantonalen Bestimmungen. Der Staat gewährt den Gemeinden lediglich (gemäß § 52 Ziff. 2 KB) auf jede Primarlehrerstelle einen bestimmten Beitrag (wenigstens 500 Fr.) und überläßt es den Gemeinden, mit Hilfe dieses Beitrages, sowie der Bundessubvention (170 Fr.), für die Lehrerbefoldungen aufzukommen. Über die Frage der Nebenbeschäftigungen bestimmt dagegen der noch in Kraft stehende § 36 des Schulgesetzes vom 6. April 1835:

„Die Schullehrerstelle darf mit keiner Beamtung verbunden werden, wodurch der Lehrer in seinem Schulgeschäfte gestört wird.“

„Die Betreibung von Wirtschaften und Krämerei, sowie das Jagden ist dem Lehrer untersagt.“

In Sissach betrug bis Ende 1909 der Anfangsgehalt der Primarlehrer Fr. 1800
die Alterszulage (je 100 Fr. alle fünf Jahre) „ 400
die Bundessubvention (wie erwähnt) „ 170
der Maximalgehalt infolgedessen Fr. 2370

Diesen Maximalgehalt bezog insbesondere der, wie es scheint, seit mehr als 20 Jahren als Primarlehrer im Amt stehende Rekurrent.

B. — Am 5. Dezember 1909 beschloß die Gemeindeversammlung von Sissach, auf Grund einer Vorlage der Schulpflege und des Gemeinderates, eine Erhöhung des Anfangsgehaltes aller Lehrer um 400 Fr. Gleichzeitig wurden aber über die Frage der Nebenbeschäftigungen u. a. folgende Bestimmungen aufgestellt:

1. Die Lehrer dürfen nur soweit Nebenbeschäftigungen treiben, als diese das Schulwesen berühren (Sprachunterricht, Gesangsunterricht in Vereinen, Zeichnungsunterricht an gewerblichen Zeichnungsschulen und dergl.).

3. Die Lehrer sind verpflichtet, die Übernahme und den Betrieb allfälliger Nebenbeschäftigungen der Schulpflege anzuzeigen, welche über die Angelegenheiten gemeinsam mit dem Gemeinderat beschließt.

Die Verbindung zwischen der Erhöhung der Besoldungen und der Aufstellung der Bestimmungen über die Nebenbeschäftigungen war in der Vorlage der Gemeindebehörden durch folgenden Satz hergestellt:

„Mit dieser Erhöhung der Besoldungen und Zulagen hängt nun aber zusammen eine Regelung der Nebenbeschäftigungen des Lehrers.“

Ein Antrag Hodel, „es möchte über die Besoldungen und die Nebenbeschäftigungen der Lehrer getrennt abgestimmt werden“, wurde verworfen.

Einer auf diesen Gemeindebeschluß gestützten Aufforderung, seine „mehrfach in Widerspruch mit der Gemeinderesolution stehende „Privattätigkeit auf das entsprechende Maß zu reduzieren“, d. h. diejenigen seiner Nebenbeschäftigungen, die mit dem Schulwesen in keiner Beziehung stehen (Sekretariat des kantonalen Gewerbevereins, Mitgliedschaft des Verwaltungsrates der Volksschule Sissach), niederzulegen, weigerte sich der Rekurrent nachzukommen. Wegen dieser Weigerung und verschiedener anderer Vorfälle reduzierte die Schulpflege Sissach den Gehalt des Rekurrenten auf „das gesetzliche Minimum“, d. h. auf 1800 Fr. Infolgedessen wurden ihm vom Monat März an nur 150 Fr. per Monat ausbezahlt, nachdem er übrigens schon pro Februar nur 160 Fr. bezogen hatte. Diese und andere hier nicht mehr in Betracht kommende Maßnahmen der Schulpflege gegenüber dem Rekurrenten wurden am 31. Juli 1910 von der Gemeindeversammlung gutgeheißen.

Mit Eingabe vom 1. August 1910 stellte Tschudi nun beim Regierungsrat folgende Anfrage:

„Werden obige Gemeindebeschlüsse und Maßregeln, die offenbar mit dem Gesetz im Widerspruch stehen, durch die vollziehende

„oder richterliche Behörde geschützt und als zu Recht bestehend „erklärt werden?“

Hierauf beschloß der Regierungsrat am 19. Oktober 1910:

1. Lehrer Tschudi hat auf die unterm 5. Dezember 1909 von der Gemeinde beschlossene Besoldungserhöhung von 400 Fr., solange er die an diese Erhöhung geknüpfte Bedingung betreffend Einschränkung der Nebenbeschäftigungen nicht erfüllt hat, keinen Anspruch zu machen; es ist demselben vielmehr nur der früher festgesetzte und im Jahre 1909 bezogene Gehalt von zusammen 2200 Fr. auszubezahlen.

2. und 3. (Hier nicht in Betracht kommend.)

In Bezug auf Dispositiv 1 ist dieser Entscheid folgendermaßen begründet:

Die Gemeinde Sissach habe allerdings unterm 5. Dezember 1909 die Besoldung der Primarlehrer von 1800 Fr. auf 2200 Fr. erhöht, unter Belassung der Alterszulagen bis auf 400 Fr.; an diese Erhöhung sei jedoch die Bedingung geknüpft worden, daß die Lehrer nur soweit Nebenbeschäftigungen betreiben dürfen, als diese das Schulwesen berühren. Hierzu sei die Gemeinde berechtigt gewesen; mit ihrem Beschluß, der damaligen fixen Besoldung noch 400 Fr. zuzulegen, habe sie eine freiwillige, nicht durch Gesetz ihr überbundene Leistung übernommen, und sie sei insoforn berechtigt gewesen, deren wirkliche Auszahlung von der Erfüllung von Bedingungen oder Vorbehalten abhängig zu machen. Da der Rekurrent diesen Bedingungen bis heute nicht nachgekommen sei, müsse er sich gefallen lassen, daß die nur bedingungsweise beschlossene Erhöhung ihm auch nicht ausbezahlt werde, solange eben die Bedingung nicht erfüllt sei. Die Erhöhung betrage für einen Primarlehrer 400 Fr. per Jahr. Wenn deshalb die Schulpflege beschlossen habe, nicht nur diese 400 Fr. nicht auszubezahlen, sondern auch von der bisher bezogenen Besoldung weitere 400 Fr. in Abzug zu bringen, so gehe sie über den Gemeindebeschluß vom 5. Dezember 1909 hinaus, da dieser eine Reduktion des bisherigen Gehaltes nicht vorsehe. Sei danach die Gemeinde Sissach berechtigt gewesen, die von ihr beschlossene Gehaltserhöhung von der Erfüllung einer Bedingung abhängig zu machen, so sei dagegen die andere Frage, ob auch der Lehrer zur Erfüllung der

gestellten Bedingung, d. h. im vorliegenden Falle zur Aufgabe gewisser Nebenbeschäftigungen konnte angehalten werden, nicht ohne weiteres mit ja oder nein zu beantworten. Das Schulgesetz vom Jahre 1835 enthalte in § 36 Vorschriften, durch welche dem Lehrer die Ausübung gewisser Gewerbe zum vornherein untersagt sei; ob und inwieweit der Lehrer sonstige Nebenbeschäftigungen betreiben dürfe, werde davon abhängen, ob er durch dieselben in der vollen und erfolgreichen Ausübung des gesetzlichen Schuldienstes irgendwie behindert oder nachteilig beeinflusst werde. Daß dies bei Lehrer Tschudi zutrefte, sei bis jetzt nicht konstatiert.

C. — Gegen Dispositiv 1 dieses Entscheides hat Tschudi beim Bundesgericht rechtzeitig und formrichtig einen staatsrechtlichen Rekurs eingereicht und zu dessen Begründung ausgeführt:

Durch die Aufstellung von Bestimmungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Nebenbeschäftigungen habe die Gemeinde Sissach in eine durch Gesetz geregelte Materie eingegriffen und den Grundsatz der Gewaltentrennung verletzt. Dasselbe gelte von der im angefochtenen Entscheid eventuell enthaltenen Genehmigung des betreffenden Gemeindebeschlusses durch den Regierungsrat. Es sei daher eventuell auch diese Genehmigung aufzuheben. Sodann stelle sich aber die Anwendung eines nichtigen Gemeindebeschlusses an Stelle des Gesetzes oder neben diesem als ein Akt der Willkür dar, und zwar auch dann, wenn jener Gemeindebeschluss im Sinne der Aufstellung einer bloßen Bedingung für den Genuß von Beforderungserhöhungen interpretiert werde. Es stehe einer Gemeinde natürlich frei, eine Beforderungserhöhung zu beschließen oder nicht; wenn sie aber eine Erhöhung beschliesse, so dürfe sie ihren Bezug nicht von der Einhaltung eines gesetzwidrigen und daher nichtigen Verbotes abhängig machen. Willkürlich sei übrigens im Entscheide des Regierungsrates u. a. gerade auch die Interpretation des Gemeindebeschlusses vom 5. Dezember 1909 im Sinne der Aufstellung einer Bedingung für den Bezug der erhöhten Beforderung; davon sei im ganzen Gemeindebeschluss mit keinem Worte die Rede; vielmehr seien die beiden Teile des Beschlusses vollständig von einander unabhängig. Im ersten Teil (Beforderungserhöhung) habe die Gemeinde innerhalb ihrer Kompetenz gehandelt; im zweiten Teil (Verbot der

Nebenbeschäftigungen) habe sie ihre Kompetenz überschritten. Der erste Teil bestehe daher zu Recht, der zweite nicht. Durch das darin enthaltene Verbot werde das Anstellungsverhältnis des Rekurrenten zu seinen Ungunsten einseitig abgeändert.

Dem Rekurse liegen eine Anzahl amtlicher Bescheinigungen bei, die sich alle über die Lehrtätigkeit des Rekurrenten sehr lobend aussprechen.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Baselland hat auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. — Da der Rekurs ausdrücklich nur gegen Dispositiv 1 des regierungsrätlichen Entscheides gerichtet ist, so hat das Bundesgericht einzig zu untersuchen, ob der Regierungsrat eine Verletzung des Prinzips der Gewaltentrennung oder einen Akt der Willkür dadurch begangen habe, daß er dem Rekurrenten jeglichen Anspruch auf die von der Gemeinde dekretierte Beforderungserhöhung für solange absprach, als der Rekurrent „die an diese Erhöhung geknüpfte Bedingung betreffend Einschränkung der Nebenbeschäftigungen“ nicht erfüllt haben werde.

3. — Ein Akt der Willkür kann darin nicht gefunden werden, daß der Regierungsrat erklärt, der Gemeindebeschluss vom 5. Dezember 1909 mache die Befolgung der neuen Vorschriften über die Ausübung von Nebenbeschäftigungen nur zur Bedingung für den Bezug der vorgesehenen Gehaltserhöhung, wobei den Lehrern anheimgestellt bleibe, diese Bedingung zu erfüllen und sich dadurch den Genuß der erhöhten Beforderung zu sichern, oder aber unter Ablehnung der Bedingung weiterhin die alte Beforderung zu beziehen.

Allerdings war in dem erwähnten Gemeindebeschlusse das Wort „Bedingung“ nicht enthalten, und es ist auch zuzugeben, daß die analoge Anwendung des zivilrechtlichen Begriffs der Bedingung auf die Regelung öffentlich-rechtlicher Verhältnisse nicht immer durchaus adäquat erscheint. Insbesondere, wenn es sich um die Frage der Nebenbeschäftigungen der Lehrer handelt, bei der doch in erster Linie die Interessen des Unterrichts den Ausschlag geben sollten, muß es als unbefriedigend empfunden werden, wenn die

Lösung ausschließlich oder vorwiegend auf dem Gebiete des zivilrechtlichen Grundsatzes *do ut des* gesucht wird. Allein bei dem gegenwärtigen Stand der Schulgesetzgebung des Kantons Basel-Stadt ist es begreiflich, daß eine Gemeinde auf den Gedanken kommen konnte, anlässlich der Bewilligung von Besoldungserhöhungen zugleich auch die Frage der Nebenbeschäftigungen zu regeln, und zwar — mit Rücksicht auf § 36 des Schulgesetzes — in Form einer Bedingung für den Bezug der vorgesehenen Gehaltsaufbesserung. Dies ist aber offenbar der Sinn der im vorliegenden Falle getroffenen Regelung. Denn in der „Vorlage der Gemeindebehörden“ war nach Aufstellung der neuen Gehaltskala ausdrücklich erklärt worden, daß „mit dieser Erhöhung der Besoldungen“ „nun aber“ eine Regelung der Nebenbeschäftigungen des Lehrers „zusammenhänge“ — eine Auffassung, die dann von der Gemeindeversammlung durch Annahme der Vorlage, sowie insbesondere auch dadurch gutgeheißen worden ist, daß ein Antrag Hodel, „es möchte über die Besoldungen und die Nebenbeschäftigungen der Lehrer getrennt abgestimmt werden“, ausdrücklich verworfen wurde.

Wollte aber auch angenommen werden, die Gemeindeversammlung oder die Gemeindebehörden von Sissach seien über diese bloß relative Verbindlichkeit der Bestimmungen betreffend Regelung der Nebenbeschäftigungen immerhin nicht ganz im klaren gewesen, — was u. a. vielleicht daraus geschlossen werden könnte, daß der Rekurrent in der Folge nicht etwa angefragt wurde, ob er jene neuen Bestimmungen annehme, sondern daß man ihn geradezu aufforderte, „seine mehrfach in Widerspruch mit der Gemeinde-resolution stehende Privattätigkeit auf das entsprechende Maß zu reduzieren“; ferner daraus, daß ihm, als er sich dessen weigerte, nicht nur die im Gemeindebeschlusse vom 5. Dezember vorgesehene Besoldungserhöhung vorenthalten, sondern sogar der bisherige Gehalt gekürzt wurde, — so hat doch jedenfalls der Regierungsrat jenen Gemeindebeschuß nur in dem Sinne genehmigt, daß der Genuß der vorgesehenen Gehaltserhöhung von der Annahme der neuen Vorschriften betreffend die Nebenbeschäftigungen abhängig gemacht, oder m. a. W., daß die Befolgung dieser Vorschriften nicht befohlen, sondern nur als Bedingung für den Bezug der Gehaltserhöhung bezeichnet worden sei. Nun sind aber

alle Beteiligten darüber einig, daß nach § 24 des Gemeindegesetzes der Beschluß vom 5. Dezember 1909 der regierungsrätlichen Genehmigung bedurfte, und es wird auch diese Genehmigung mehr oder weniger übereinstimmend in dem vorliegenden Rekursentscheide des Regierungsrates erblickt. In formeller Beziehung mag ein solches, erst durch die Einreichung einer Beschwerde ausgelöstes Genehmigungsverfahren allerdings etwas befremdend erscheinen. Allein für das Bundesgericht genügt es, zu konstatieren, daß der Regierungsrat tatsächlich den mehrerwähnten Gemeindebeschuß vom 5. Dezember nur in dem angegebenen Sinne genehmigt hat, wie er denn auch ausdrücklich erklärt, daß die Voraussetzung, unter der dem Rekurrenten nach § 3 des Schulgesetzes die Beibehaltung seiner Nebenbeschäftigungen verboten werden könnte — Behinderung in der vollen und erfolgreichen Ausübung des gesetzlichen Schuldienstes — bis jetzt nicht konstatiert sei, und daß die Schulpflege Sissach mit ihrem Beschlusse, dem Rekurrenten nicht nur die Gehaltserhöhung von 400 Fr. vorzuenthalten, sondern auch von der bisher bezogenen Besoldung weitere 400 Fr. in Abzug zu bringen, in unzulässiger Weise über den Gemeindebeschuß vom 5. Dezember 1909 hinausgehe.

Unter diesen Umständen ist nicht einzusehen, welches Interesse der Rekurrent daran haben kann, die regierungsrätliche Interpretation des erwähnten Gemeindebeschlusses anzufechten, bezw. die „Aufhebung seiner Genehmigung“ zu verlangen, wie er es im Laufe der Rekursbegründung tut. Angenommen selbst, es wäre jene Interpretation als etwas restriktiv zu bezeichnen, so bildet doch gerade sie, in Verbindung mit der ebenfalls restriktiven Genehmigung des Gemeindebeschlusses, eine für den Rekurrenten wertvolle Garantie im Sinne des Schutzes gegen jede andere, weitergehende Auslegung des mehrerwähnten Gemeindebeschlusses, insbesondere gegen jeden Zwang zur Befolgung der neuen Vorschriften betreffend die Ausübung von Nebenbeschäftigungen, sowie gegen jede Reduktion seiner Besoldung unter den bisherigen Ansaß. Selbst wenn daher der Regierungsrat den Gemeindebeschuß vom 5. Dezember 1909 wirklich enger ausgelegt haben sollte, als es der Auffassung der Gemeinde entsprechen mochte, so hat doch jedenfalls der Rekurrent keinen Anlaß, sich darüber zu beschweren.

4. — Aus den vorstehenden Ausführungen über den Sinn und die Tragweite des Gemeindebeschlusses vom 5. Dezember 1909, soweit dieser vom Regierungsrat genehmigt wurde, ergibt sich nun ohne weiteres zugleich auch die Hinfälligkeit der Ausführungen des Rekurrenten über den angeblich begangenen Eingriff der Gemeindeversammlung von Sissach in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt, sowie über die behauptete willkürliche Verletzung des Gesetzes. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob die Gemeinde berechtigt gewesen wäre, über das in § 36 des Schulgesetzes enthaltene Verbot hinauszugehen, oder ob vielmehr in der zitierten Gesetzesbestimmung der für die Gemeinden verbindliche Grundsatz aufgestellt worden sei, daß (außer der Jagd und dem Betriebe einer Wirtschaft oder einer „Krämerlei“) nur solche Nebenberufe verboten seien, „durch die der Lehrer in seinem Schulgeschäfte gestört wird“, m. a. W. daß in jedem einzelnen Falle zu untersuchen sei, ob eine Störung des Lehrerberufes statfinde, — wobei die Gemeinden nicht berechtigt wären, von sich aus diese, auf die konkreten Verhältnisse abstellende Regelung durch ein absolutes Verbot aller nicht geradezu „das Schulwesen berührenden“ Nebenbeschäftigungen abzuändern. Für den vorliegenden Fall genügt es, zu konstatieren, daß, wie dargetan, ein Verbot aller „das Schulwesen nicht berührenden“ Nebenbeschäftigungen tatsächlich nicht erlassen worden ist, sondern nur die Bedingungen festgesetzt worden sind, unter denen die Lehrer auf eine bestimmte Befoldungserhöhung Anspruch haben sollen. Solche Befoldungserhöhungen zu beschließen oder davon Umgang zu nehmen, stand, wie der Rekurrent ausdrücklich anerkennt, und wie sich auch aus dem Mangel irgendwelcher Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen über Befoldungsminima und -maxima ergibt, im freien Ermessen der Gemeinde. Konnte diese aber von einer Erhöhung der Befoldungen überhaupt absehen, so konnte sie an deren Gewährung a fortiori auch eine Bedingung knüpfen. Nicht nur lag darin nach dem Gesagten weder eine willkürliche Verletzung des Gesetzes, noch ein Eingriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt, sondern es wurde dadurch auch nicht etwa eine einseitige Änderung der Anstellungsverhältnisse der im Amte stehenden Lehrer bewirkt, da es ja — nach der allein vom Regierungsrat genehmigten Inter-

pretation des Gemeindebeschlusses — jedem von ihnen und also auch dem Rekurrenten freistand, die Bedingung zu erfüllen und dadurch in den Genuß der Befoldungserhöhung zu treten, oder aber die Erfüllung der Bedingung zu verweigern und sich mit seiner bisherigen Befoldung zu begnügen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

16. Urteil vom 16. März 1911 in Sachen Jäger gegen Schwyz.

Begriff der «polizeilichen Dekrete», wie sie in der schwyzerischen Kantonsverfassung von 1876 — als eine Art von Gesetzen zweiter Ordnung, die dem Referendum nicht unterstellt zu werden brauchten — vorgesehen waren. Konnte darunter eine «Polizeiverordnung betreffend Unterbringung arbeitsfähiger Personen in Zwangsarbeitsanstalten» subsumiert werden? — Verstößt die Internierung eines Kantonsbürgers in einer ausserkantonalen Korrekptionsanstalt gegen das in Art. 44 BV enthaltene Verbot der Verbannung von Kantonsbürgern?

A. — Der im Jahre 1841 geborene Rekurrent hatte sich von 1863 bis 1900 zahlreicher Eigentumsbeschädigungen und Körperverletzungen schuldig gemacht und war wegen dieser und anderer Delikte bzw. Übertretungen zu verschiedenen Freiheitsstrafen und Bußen verurteilt worden. Im Jahre 1903 wurde er ferner wegen Blutschande, begangen mit zweien seiner Töchter, zu einer Zuchthausstrafe von 5 Jahren, und am 18. Februar 1910 wegen Körperverletzung zu einem Jahre Arbeitshaus verurteilt. Die Zeugnisse über sein Benehmen in der Strafanstalt lauten sehr ungünstig. Außerdem steht fest, daß der Rekurrent dem Trunk ergeben ist. Dagegen ist er der öffentlichen Armenpflege nie zur Last gefallen, sondern er hat sich im Gegenteil im Laufe der Zeit als Landwirt ein verhältnismäßig beträchtliches Vermögen erworben. Am 11. Oktober 1910 beschloß der Gemeinderat von Wangen