

Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschwerde von R. Bürki und Genossen, Metzger in Madretsch (Kanton Bern), gegen den Beschluss des Bundesrates vom 17. Januar 1905 betreffend Unterstellung der Rekurrenten unter das Schlachthausreglement von Biel.

(Vom 19. Mai 1905.)

Tit.

Wir haben mit Beschluß vom 17. Januar 1905 eine Beschwerde von R. Bürki und Genossen, Metzger in Madretsch (Kanton Bern), gegen ihre Unterstellung unter das Schlachthausreglement von Biel als unbegründet erklärt.

Mit Eingabe an die Bundesversammlung vom 18. März 1905 haben die Rekurrenten diesen Beschluß an Ihre Behörde weitergezogen und das Rechtsbegehren gestellt, es sei unser Beschluß vom 17. Januar 1905, sowie der Schlachthausvertrag zwischen den Gemeinden Madretsch und Biel aufzuheben, eventuell, wenn der Vertrag als zu Recht bestehend erklärt werde, es sei den Beschwerdeführern der Teil der Schlachthausgebühren, den die Gemeinde Biel der Gemeinde Madretsch abtreten soll, seitens der letztern Gemeinde zurückzugeben.

Wir haben der Regierung des Kantons Bern Gelegenheit zur Anbringung von Gegenbemerkungen gegeben und legen die Rückäußerung der Regierung, d. d. 12. April 1905, den Akten

bei. Die Regierung beantragt die Abweisung der Beschwerde und die Aufrechterhaltung unserer Schlußnahme vom 17. Januar 1905.

Die Rekurrenten haben in der Eingabe an Ihre Behörde wiederum, wie seinerzeit in der Rekurseingabe an uns, drei Beschwerdepunkte, die allerdings mit den Beschwerdepunkten der ersten Rekursschrift nicht ganz übereinstimmen, vorgebracht:

1. Sie behaupten in erster Linie, der Beschluß des bernischen Regierungsrates, in welchem dieser den Schlachthausvertrag zwischen den Gemeinden Madretsch und Biel anerkannt hat, verstoße gegen Art. 81 der bernischen Kantonsverfassung, weil nach der Verfassungsvorschrift Beschränkungen der Handels- und Gewerbe-freiheit nur auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden können, im Kanton Bern aber kein Gesetz bestehe, das die Einführung des Schlachthauszwanges durch eine Gemeinde gestatte.

Da dieser Beschwerdepunkt in seiner Fassung wie in seiner Begründung übereinstimmt mit den Vorbringen der Rekursschrift vor Bundesrat, so verweisen wir auf die Ausführungen hierüber in unserm Beschluß vom 17. Januar 1905 (vgl. lit. B des Beschlusses, betreffend den „ersten Beschwerdepunkt“ der Rekurrenten). Wir haben heute ebensowenig wie in diesem Beschluß Veranlassung, auf die Streitfrage zurückzukommen, können uns vielmehr auf die Wiedergabe der im mehrgenannten Bundesratsbeschuß vom 17. Januar 1902 in Sachen Christian Gerber aufgestellten Erörterungen beschränken.

Wir haben damals festgesetzt:

§ 1 des bernischen Lebensmittelgesetzes unterstellt den Verkehr mit Lebensmitteln der Beaufsichtigung durch die zuständigen Behörden „nach Maßgabe dieses Gesetzes“.

§ 14 erteilt dem Regierungsrate die Kompetenz, in Vollziehung des Gesetzes diejenigen Verordnungen zu erlassen, welche zur Handhabung der Aufsicht über den Verkehr mit den unter das Gesetz fallenden Nahrungs- oder Genußmitteln erforderlich sind.

„Diese Verordnungen erstrecken sich insbesondere:

1.
2.
3.

4. auf das Schlachten von Vieh und dessen Methode, sowie den Fleischverkauf.“

In Vollziehung dieser letzteren Bestimmung ist die Verordnung vom 14. August 1889 erlassen, welche in Art. 3 bestimmt:

„Wo öffentliche Schlachthäuser bestehen, sind die Metzger, welche innerhalb eines vom Gemeinderate zu bestimmenden Kreises wohnen, gehalten, in denselben zu schlachten. Die Reglemente betreffend die Schlachthäuser unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates.“

Wenn nun das Gesetz in Art. 1 feststellt, daß das Nahrungsmittelgewerbe der Aufsicht der Behörden nach Maßgabe des Gesetzes unterliegt, und dann in Art. 14 gesagt wird, daß der Regierungsrat das Schlachten von Vieh auf dem Verordnungswege zu bestimmen hat, so ist damit der Wille des Gesetzgebers dahin ausgesprochen, daß das Schlachten von Vieh den erforderlichen polizeilichen Maßregeln unterstellt, aber der Inhalt dieser Maßregeln im einzelnen erst durch den Regierungsrat bestimmt werden soll. Es kann nun nicht mit Grund behauptet werden, daß die Regierung, als sie den Schlachthauszwang unter die beim Schlachten von Fleisch möglichen polizeilichen Maßnahmen in der Verordnung vom 14. August 1889 aufnahm, über dasjenige hinausging, was in den Intentionen des Gesetzes gelegen ist. Der Inhalt des Gesetzes ist so allgemein, daß jede polizeiliche Maßregel, welche nicht von vornherein als unvernünftig und dem allgemeinen Aufsichtszwecke des Gesetzes widersprechend erscheint, als berechtigt betrachtet werden muß.

Der aus dem bernischen Verfassungsrechte entnommene Einwand des Rekurrenten muß somit als unbegründet abgelehnt werden (vgl. Bundesbl. 1902, I, 288 und 289).

2. Die Rekurrenten behaupten aber, auch wenn die Bundesversammlung zum Schlusse gelangen sollte, der Art. 3 der Verordnung vom 14. August 1889 könne vor der bernischen Verfassung bestehen, so müßte ihr Rekurs doch gutgeheißen werden, denn der angefochtene Vertragsschluß zwischen Madretsch und Biel gehe auch über diesen Art. 3 der Verordnung hinaus.

Diese Behauptung ist zwar vor unserer Instanz nicht aufgestellt worden; wir sind aber der Ansicht, daß sie von keinem Einfluß auf die Entscheidung sein kann. — Die Kompetenz der Bundesversammlung zur Überprüfung beruht auf dem gleichen Rechtsgrund wie hinsichtlich des Beschwerdepunktes unter Ziffer 1, worüber wir uns in unserm Beschluß vom 17. Januar 1905 ausgesprochen haben.

Wenn wir bisher angenommen haben, der im Vertrag zwischen Biel und Madretsch eingeführte Schlachthauszwang stehe deshalb

nicht im Widerspruch mit Art. 81 der bernischen Kantonsverfassung, weil er sich auf Art. 3 der Verordnung vom 14. August 1889 gründe und weil diese Verordnung die von der Verfassung geforderte gesetzliche Sanktion besitze, so ist ohne weiteres zuzugeben, daß der Schlachthausvertrag insoweit vor der Verfassung nicht bestehen könnte, als er über die durch diesen Art. 3 der bernischen Verordnung gezogenen Schranken hinausginge; denn insoweit würde er jener gesetzlichen Sanktion entbehren. Nun hat aber die Regierung des Kantons Bern sich über diese Frage bereits in ihrem Beschlusse vom 19. November 1904 ausgesprochen und dort (siehe lit. A, Ziffer 1, unseres Beschlusses) ausgeführt: „Es kann sich nur um die allgemeine Frage handeln, ob die Einwohnergemeinde Madretsch, gestützt auf § 3 des erwähnten Dekretes (bernische Verordnung vom 14. August 1889), die in ihrem Gebiet wohnenden Metzger anhalten kann, das auf dem Boden der Einwohnergemeinde befindliche und derselben gehörende öffentliche Schlachthaus zu benutzen und die Weiterbenutzung ihrer Privatschlachtlokale zu unterlassen. Die Fassung des vorangeführten § 3: „Wo öffentliche Schlachthäuser bestehen . . .“ muß dazu führen, die Frage zu bejahen. Es ist nicht notwendig, daß eine Gemeinde ein eigenes Schlachthaus erstellt und unterhält; sie kann auch ein Privatschlachthaus zu einem öffentlichen erklären oder gemeinsam mit einer andern Gemeinde ein solches errichten. Ebensowenig wird gefordert, daß das öffentliche Schlachthaus sich auf dem Gemeindegebiete befindet. Es wird nur verlangt, daß ein öffentliches Schlachthaus an dem betreffenden Orte, resp. in dessen Nähe bestehe. Es entspricht diese etwas weitgehende Auslegung der angeführten Bestimmung auch der Absicht des Regierungsrates, die Errichtung von öffentlichen Schlachthäusern mit Schlachthauszwang aus sanitäts- und viehseuchenpolizeilichen Gründen zu fördern. Die Voraussetzung, daß das öffentliche Schlachthaus sich am Orte, resp. in dessen Nähe befinde, ist nun im vorliegenden Falle gegeben. Das Schlachthaus von Biel liegt an der Gemeindegrenze von Madretsch und ist für die Beschwerdeführer leicht erreichbar.“

Es ist von der Bundesrekursbehörde nur zu untersuchen, ob hier eine willkürliche Mißachtung der Formvorschriften vorliegt, welche die Kantonsverfassung für die Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit aufgestellt hat. Die Interpretation der Verordnung vom 14. August 1889 durch die bernische Regierung ist allerdings eine weitgehende. Sie ist aber seitens der

Bundesbehörden um so weniger zu beanstanden, als sie die authentische Interpretation dieser Verordnung durch die erlassende Behörde bedeutet. Daß die Regierung, die nach der Auffassung des Bundesrates die Kompetenz zum Erlaß der Verordnung hatte, auch bei der Interpretation derselben in dem von den heutigen Rekurrenten angefochtenen weitgehenden Sinne innert der Schranken des Gesetzes (des oben angeführten bernischen Lebensmittelgesetzes) geblieben ist, kann unseres Erachtens nicht bezweifelt werden.

Wir betrachten daher auch den zweiten Beschwerdegrund als hinfällig.

3. Der dritte Beschwerdepunkt geht dahin, die laut Schlachthausvertrag von den Metzgern von Madretsch zu erhebenden Schlachthausgebühren seien verfassungswidrig, weil sie ihrer Natur nach keine Gebühren für Dienste des Staates den Rekurrenten gegenüber, sondern reine Steuern seien, für deren Erhebung, da sie eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit bedeuten, nach der Vorschrift des Art. 81 der bernischen Kantonsverfassung eine gesetzliche Grundlage verlangt werden müsse. Übrigens liege hierin auch eine Verletzung des Art. 92 der bernischen Staatsverfassung, welche die Steuern als einen Gegenstand der Gesetzgebung bezeichne.

Da der entsprechende Beschwerdepunkt in der Rekurschrift an den Bundesrat in der summarischen Behauptung bestanden hatte, die verlangten Gebühren seien, soweit sie von der Gemeinde Biel an die Gemeinde Madretsch rückvergütet würden, Steuern und als solche verfassungswidrig, so konnten wir uns in unserm Beschluß vom 17. Januar 1905 auf die Feststellung beschränken, daß die Bundesverfassung die Gewerbesteuern ausdrücklich zuläßt.

Gegenüber der Behauptung der heutigen Rekurschrift hat nun die bernische Regierung in erster Linie bestritten, daß eine Gewerbesteuer vorliege, und die Einrede erhoben, die festgesetzten Schlachtgebühren seien nichts anderes als eine Vergütung für die Benützung des Schlachthauses; es sei als eine besondere, die Rekurrenten nicht berührende Vereinbarung zu betrachten, wenn Biel, um einmal die vorhandenen Mißstände (Fleischschmuggel) zu beseitigen, sich dazu verstehe, der Gemeinde Madretsch einen Teil der von den Madretscher Metzgern entrichteten Gebühren abzuliefern.

Die Richtigkeit der angeführten Tatsachen ist nicht in Zweifel zu ziehen, da die Regierung bereits in ihrer Rekursantwort an den

Bundesrat auf dieselben hingewiesen hat, und sie seitens der Rekurrenten bis heute unwidersprochen geblieben sind. Sind diese Tatsachen aber als richtig anzunehmen, so bedeutet auch in der Tat die in dem Schlachthausvertrag zwischen Biel und Madretsch vereinbarte Leistung der erstern Gemeinde an die letztere nicht mehr die Rückvergütung einer Steuer oder eines Steuererträgnisses, sondern sie hat den Charakter einer Entschädigung der einen Gemeinde an die andere. Der dritte Beschwerdegrund der Rekurrenten ist somit hinfällig, weil der Beweis mangelt, daß die geforderte Schlachtgebühr nicht tatsächlich eine reine Gebühr ist.

Wir schließen demnach unsere Gegenbemerkungen mit dem Antrag auf Abweisung des Haupt- und Eventualbegehrens der Rekurrenten.

Genehmigen Sie, Tit., die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 19. Mai 1905.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ruchet.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.

Bundesratsbeschluß

über

die Beschwerde von R. Bürki und Genossen, Metzger in Madretsch (Kanton Bern), wegen ihrer Unterstellung unter das Schlachthausreglement von Biel, auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements.

(Vom 17. Januar 1905.)

Der schweizerische Bundesrat

hat

über die Beschwerde von R. Bürki und Genossen, Metzger in Madretsch (Kanton Bern), wegen ihrer Unterstellung unter das Schlachthausreglement von Biel,

auf den Bericht des Justiz- und Polizeidepartements,

folgenden Beschluß gefaßt:

A.

In tatsächlicher Beziehung wird festgestellt:

I.

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 19. September 1904 den gegen einen Entscheid des Regierungsstatthalters von Nidau erhobenen Rekurs der Metzgermeister R. Bürki und Genossen abgewiesen, unter Feststellung folgender Tatsachen und Erwägungen:

„1. Der Einwohnergemeinderat von Madretsch hat mit dem Einwohnergemeinderat der Stadt Biel unter Ratifikationsvorbehalt der Gemeinde einen Vertrag abgeschlossen, welcher im wesentlichen folgende Bestimmungen enthält: Das Schlachthausreglement der Gemeinde Biel vom 18. April 1898 wird auf dem Gebiete der Einwohnergemeinde Madretsch eingeführt, d. h. die Metzger von Madretsch sind gehalten, im öffentlichen Schlachthause von Biel unter der Aufsicht der dortigen Beamten zu schlachten. Die Fleischschau in der Gemeinde Madretsch wird der Gemeinde Biel, d. h. dem Schlachthausverwalter von Biel, übertragen. Die Metzger von Madretsch sollen in Rechten und Pflichten den Metzgern von Biel gleichgehalten werden. Die im Schlachthausreglement vorgesehenen Gebühren werden von der Einwohnergemeinde Biel bezogen und fallen ihr zu; letztere vergütet aber der Gemeinde Madretsch die Hälfte der von den Metzgern von Madretsch bezogenen Schlachtgebühren. Gegenüber Metzgern oder Einwohnern von Madretsch werden Bußen von der Ortspolizeibehörde von Madretsch ausgesprochen und fallen der Einwohnergemeinde Madretsch zu. Die Dauer des Vertrages wird festgesetzt auf 5 Jahre.

„Dieser Vertrag wurde in der Gemeindeversammlung von Madretsch vom 18. Juni 1903 mit 52 Stimmen von 72 Anwesenden genehmigt.

„2. Die Beschwerdeführer machen geltend, es werde durch diesen Vertrag die verfassungsmäßige Autonomie der Gemeinde Madretsch verletzt, indem den Organen der Gemeinde Biel Kompetenzen gegenüber den Einwohnern von Madretsch eingeräumt werden, welche nur der Ortspolizeibehörde von Madretsch, resp. ihren Organen zustehen und nicht übertragbar sind.

„Ferner hätten die Metzger von Madretsch durch Erlegung der Schlachtgebühr eine besondere Steuer der Einwohnergemeinde Madretsch zu bezahlen, indem die Hälfte der Schlachtgebühren der letztern zufließe, ohne daß sie irgend welche Auslagen für Fleischschau u. s. w. zu tragen habe. Es sei dies eine Abgabe welche mit dem verfassungsmäßigen Rechte der Handels- und Gewerbefreiheit in Widerspruch stehe und außerdem eine Rechtsungleichheit schaffe.

„3. Der von den Beschwerdeführern erhobene Einwand betreffend Verletzung der Gemeindeautonomie ist unbegründet. Laut Vertrag verbleiben der Ortspolizeibehörde von Madretsch für alle im Gemeindebezirk vorkommenden Fälle diejenigen Kompetenzen, welche im Schlachthausreglement von Biel den dortigen Behörden zustehen. Es sind dies, wie sich aus dem erwähnten Reglement ergibt, diejenigen Kompetenzen, welche jede Ortspolizeibehörde

laut den geltenden kantonalen Bestimmungen besitzt, und es hat daher die Ortspolizeibehörde von Madretsch auch nach Inkrafttreten des beanstandeten Vertrages die gleichen Funktionen auszuüben wie früher. Für die Gemeindebehörden von Madretsch und ihre Befugnisse tritt bei Inkrafttreten des Vertrages nur die einzige Änderung ein, daß sie keinen eigenen Fleischschauer mehr zu ernennen hat, sondern daß dem vom Gemeinderat von Biel ernannten Schlachthausverwalter ohne weiteres die Fleischschau auf dem Gebiete der Gemeinde Madretsch übertragen ist. Gemäß Art. 4 der Verordnung vom 14. August 1889 über das Schlachten von Vieh und über den Fleischverkauf ist aber die Ernennung von Fleischschauern nicht ein Recht, sondern eine Pflicht der Gemeindebehörden, und es kann eine Gemeindebehörde sehr wohl die ihr auferlegte Verpflichtung in der Weise erfüllen, daß die Fleischschau einer in einer andern Gemeinde als Fleischschauer funktionierenden Persönlichkeit übertragen wird. Die sogen. Gemeindeautonomie wird dadurch nicht verletzt, indem kein Recht, sondern eine Pflicht der Gemeindebehörden in Betracht kommt. Vollständig gleichgültig ist es, ob, falls die von der Ortspolizeibehörde Madretsch ausgesprochenen Bußen nicht anerkannt werden, die bezüglichen Strafsachen vom Richter von Biel oder von Nidau zu behandeln sind. Es hat diese Frage mit der Gemeindeautonomie nichts zu schaffen.

„4. Die Beschwerdeführer beklagen sich darüber, daß sie durch Zahlung von Schlachtgebühren, von welchen die Hälfte in die Gemeindekasse von Madretsch fließt, eine besondere Steuer an die Gemeinde Madretsch zu entrichten haben, welche mit dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar sei, besonders da die Gemeinde Madretsch keine Auslagen für Fleischschau, Schlachthaus u. s. w. zu tragen habe. Hier ist zu bemerken, daß gemäß § 3 der oben erwähnten Verordnung an denjenigen Orten, wo öffentliche Schlachthäuser bestehen, die in einem gewissen, vom Gemeinderate zu bestimmenden Umkreise wohnenden Metzger gehalten sind, in denselben zu schlachten. Diese Bestimmung wurde in einem Entscheide des Bundesrates vom 17. Januar 1902 als mit dem Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 der Bundesverfassung) durchaus vereinbar erklärt. Daß aber in einem öffentlichen Schlachthaus Schlachtgebühren bezogen werden dürfen, wird von den Beschwerdeführern nicht in Frage gestellt. Es werden somit die Rekurrenten durch den angefochtenen Vertrag nicht schlechter gestellt, als wenn die Gemeinde Madretsch für sich allein ein öffentliches Schlachthaus erstellt hätte. Den Charakter einer besondern Abgabe hat die Schlachthausgebühr nicht; sie ist nichts anderes als

eine Art Mietzins für die Benutzung des Schlachthauses. Dabei ersparen sich die Metzger die Einrichtung von Privatschlachtlökalen, deren Unterhalt und Reinhaltung; bestehende Privatschlachthäuser können zu andern Zwecken verwendet werden. Wenn nun die Einwohnergemeinde Biel sich dazu versteht, die Hälfte der von den Metzgern aus Madretsch bezogenen Schlachtgebühren der Einwohnergemeinde Madretsch zukommen zu lassen, so berührt dies die Beschwerdeführer in keiner Weise; es kann denselben gleichgültig sein, ob Biel die Schlachthausgebühren ganz für sich behält oder zum Teil abgibt. Rechte der Beschwerdeführer werden durch diese Vertragsbestimmung nicht verletzt. (Es kann sich nur um die allgemeine Frage handeln, ob die Einwohnergemeinde Madretsch, gestützt auf § 3 des erwähnten Dekretes, die in ihrem Gebiete wohnenden Metzger anhalten kann, das auf dem Boden der Einwohnergemeinde Biel befindliche und derselben gehörende öffentliche Schlachthaus zu benutzen und die Weiterbenutzung ihrer Privatschlachtlokale zu unterlassen.) Es ist dies die notwendige Folge des Vertrages, muß aber in einer speziellen Verordnung der Gemeinde Madretsch ausdrücklich vorgeschrieben werden, welche ihrerseits der Genehmigung des Regierungsrates unterliegt. Immerhin ist diese Frage hier schon zu behandeln, da die Einführung des Schlachthausreglementes von Biel, mit Schlachthauszwang in der Gemeinde Madretsch, den Gegenstand der Beschwerde bildet.

„Die Fassung des vorangeführten § 3: „Wo öffentliche Schlachthäuser bestehen“ muß dazu führen, die Frage zu bejahen. Es ist nicht notwendig, daß eine Gemeinde ein eigenes Schlachthaus erstellt und unterhält; sie kann auch ein Privatschlachthaus zu einem öffentlichen erklären, oder gemeinsam mit einer andern Gemeinde ein solches errichten. Ebenso wenig wird gefordert, daß das öffentliche Schlachthaus sich auf dem Gemeindegebiete befindet. Es wird nur verlangt, daß ein öffentliches Schlachthaus an dem betreffenden Orte, resp. in dessen Nähe, bestehe. Es entspricht diese etwas weit gehende Auslegung der angeführten Bestimmung auch der Absicht des Regierungsrates, die Errichtung von öffentlichen Schlachthäusern mit Schlachthauszwang aus sanitäts- und viehseuchenpolizeilichen Gründen zu fördern. Die Voraussetzung, daß das öffentliche Schlachthaus sich am Orte, resp. in dessen Nähe, befinde, ist nun im vorliegenden Falle gegeben. Das Schlachthaus der Gemeinde Biel liegt an der Gemeindegrenze von Madretsch und ist für die Beschwerdeführer leicht erreichbar. Dieselben beschwerten sich auch gar nicht in dieser Beziehung. Es ist daher die Gemeinde Madretsch berechtigt, das Schlachthaus von Biel als öffentliches Schlachthaus der Ge-

meinde Madretsch im Sinne von § 3 der Verordnung vom 14. August 1889 zu erklären.“

Der Regierungsratsbeschluß ist den Rekurrenten am 1. Oktober 1904 eröffnet worden.

II.

Mit Eingabe an den Bundesrat vom 30. November 1904 haben die Metzgermeister R. Bürki, Fritz Käsermann, Gottfried Zesiger und Hans Wyß, sämtlich wohnhaft in Madretsch und vertreten durch Fürsprecher C. F. Hoffmann in Biel, die staatsrechtliche Beschwerde erhoben und die Rechtsbegehren gestellt:

„Es sei der am 19. September 1904 gefällte Entscheid des bernischen Regierungsrates aufzuheben, unter Kostenfolge;

„eventuell, wenn die Beschwerdeführer verpflichtet werden, das Schlachthaus der Bieler zu benützen: es sei zu disponieren, daß den Beschwerdeführern diejenigen Beträge an Schlachthausgebühren, welche laut abgeschlossenen Vertrag die Gemeinde Biel der Einwohnergemeinde Madretsch vergütet, zurückbezahlt werden, unter Kostenfolge.“

Die Rekurrenten bringen zur Begründung dieser Beschwerde folgendes vor:

Durch den angefochtenen Regierungsratsentscheid ist Art. 31 der Bundesverfassung, sowie Art. 81 der Verfassung des Kantons Bern, verletzt worden.

Art. 81 der Kantonsverfassung bestimmt, daß einzig und allein das Gesetz Beschränkungen des Landbaues, des Handels und Gewerbes innert den durch die Bundesverfassung gezogenen Schranken vornehmen kann, und laut Art. 6 der kantonalen Verfassung unterliegen Gesetze der Volksabstimmung.

Die einzigen Beschränkungen, die im Kanton durch Gesetz aufgestellt worden sind, sind im Gesetz vom 26. Februar 1888, betreffend den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen niedergelegt, wo in Art. 1 bestimmt wird: „Der Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln etc. unterliegt der Beaufsichtigung durch die zuständigen Behörden nach Maßgabe dieses Gesetzes. Aufsichtsbehörden sind nach Art. 3 dieses Gesetzes die Ortspolizeibehörden, der Regierungstatthalter und die Direktion des Innern.“

Nun hat der Regierungsrat des Kantons Bern zu diesem Gesetze eine Verordnung erlassen, datiert vom 14. August 1889, über das Schlachten von Vieh und den Fleischverkauf, deren Artikel 3 bestimmt: „Wo öffentliche Schlachthäuser bestehen, sind die Metzger, welche innerhalb eines vom Gemeinderat zu bestim-

menden Kreises wohnen, gehalten, in denselben zu schlachten.“ Diese Bestimmung geht weit über die im Gesetz vom 26. Februar 1888 der Handels- und Gewerbefreiheit gezogenen Grenzen hinaus.

Das Gesetz überträgt den Ortspolizeibehörden die polizeiliche Aufsicht. Es ist aber nirgends erwähnt, daß die Metzger zur Ermöglichung dieser Aufsicht gezwungen werden können, an bestimmten Orten zu schlachten, wie dies Art. 3 der angefochtenen Verordnung vorschreibt. Dieser Art. 3 kann daher die Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne des Art. 81 der Kantonsverfassung nicht einschränken, weil er bloß in einer Verordnung enthalten ist und weit über den Rahmen des Gesetzes von 1888 hinausgeht.

Aber auch angenommen, dieser Artikel besitze gesetzliche Gültigkeit, so ist dennoch der sich hierauf gründende Entscheid der bernischen Regierung ungültig, weil die Bestimmung in offenem Widerspruch mit der Handels- und Gewerbefreiheit steht. Es wird nicht bestritten, daß die Einwohnergemeinde Madretsch ihre Fleischschauer entlassen und deren Funktionen dem Schlachthausverwalter von Biel übertragen könne, sobald dieser die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Bestritten wird aber, daß die Einwohnergemeinde Madretsch ihrer Pflicht, in ihrem örtlichen Gebiete, dem Gemeindekreise, die Polizeiaufsicht über den Handel und Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln auszuüben, in der Weise nachkommen kann, daß sie ihre in der Gemeinde niedergelassenen und wohnhaften Metzger zwingt, außerhalb des Gemeindebezirkes Madretsch zu schlachten und sich so der Aufsicht einer fremden Behörde, des Fleischschaubeamten von Biel, zu unterwerfen. Sie als Gemeinde hat nur das Recht und die Pflicht, ihrer Aufsichtspflicht in ihrem örtlichen Gemeindegebiete nachzukommen, und hier kann sie die nötigen Anordnungen treffen; keineswegs hat sie aber das Recht und die Kompetenz, die ihrer Aufsicht unterworfenen Metzger einer fremden Aufsicht zu unterstellen. Dies geht über die Kompetenz der Gemeindebehörde zur polizeilichen Aufsicht hinaus.

Der vom Regierungsrat des Kantons Bern getroffene Entscheid vom 19. September 1904 verletzt aber noch in einer andern Richtung den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit.

Die Freiheit, Tiere zu schlachten, und Fleisch zu verkaufen, ist, wie ausgeführt, der polizeilichen Kontrolle unterworfen worden, die von den Ortspolizeibehörden als erste Instanz ausgeübt wird. In der Gemeinde Madretsch waren bisher diese Obliegenheiten den gemäß Art. 3 des zitierten Gesetzes beeidigten Fleischschauern und Inspektoren zugestanden; dieselben bezogen dafür von jeder Fleischschau ein kleines Entgelt vom Metzger für ihre Bemühungen.

Dies war eine Gegenleistung für die Leistung des Beamten, der das Fleisch des Metzgers kontrollierte; es war also keine Steuer, sondern eine Gebühr. Diese Gebühren an die Beamten sollen aber nicht höher sein als unbedingt erforderlich, und nur so weit gehen, als sie als Entgelt für Leistungen der Beamten an Privatpersonen unumgänglich notwendig werden. Sie sollen keine Einnahmequelle für die Gemeinde abgeben, sonst widersprechen sie dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit und werden zu einer Steuer des Handels und des Gewerbes, die nicht geduldet werden darf. Eine solche Steuer ist nun aber den Metzgern von Madretsch auferlegt worden, indem sie gezwungen werden, die vollen Gebühren des Schlachthaus von Biel zu entrichten, während die Hälfte dieser Gebühren der Gemeinde Madretsch zufällt. Die Rekurrenten behaupten, es mache dies eine jährliche Summe von 3000 Fr. aus, während die Gemeinde diese Summe auf bloß 1200 Fr. ansetze. So viel fällt aber jedenfalls in die Gemeindekasse und um so viel wird das Gewerbe der Rekurrenten durch den Gemeindebeschluß besteuert. Denn die Gemeinde Madretsch hat alle eigenen Fleischschauer und Inspektoren entlassen und hat demnach keine Auslagen mehr in Bezug auf ihre Pflicht der Fleischkontrolle zu bestreiten.

III.

Die Regierung des Kantons Bern, zur Vernehmlassung auf die Beschwerde eingeladen, hat den Antrag gestellt, es sei das prinzipale sowohl wie das eventuale Begehren der Rekurrenten abzuweisen. Sie führt in ihrer Vernehmlassung vom 21. Dezember 1904 aus:

„Die Rekurrenten haben in ihren frühern Rekurschriften an den Regierungstatthalter von Nidau und an den Regierungsrat bloß nebenbei behauptet, es werde durch den beanstandeten Vertrag zwischen den Gemeinden Biel und Madretsch der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verletzt; hauptsächlich haben sie damals eine Verletzung der Gemeindeautonomie und des Verbotes der Doppelbesteuerung geltend gemacht. Sie haben daher gegen den Entscheid des Regierungsrates vom 19. September 1904 zuerst einen staatsrechtlichen Rekurs beim Bundesgericht erhoben, auf welchen aber dieser Gerichtshof durch Entscheid vom 10. November 1904 aus formellen Gründen nicht eintrat. In der vorliegenden Rekurschrift wird nun eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit durch den angeführten Vertrag und durch die als ungesetzlich angefochtene Verordnung des Regierungsrates vom 14. August 1889 über das Schlachten von Vieh und den

Fleischverkauf als Hauptmotiv des Rekurses geltend gemacht, weil eben der Regierungsrat den Rekurs, gestützt auf diese Verordnung, abgewiesen hat.

„Die Frage, ob die Verordnung vom 14. August 1889 auf einer gesetzlichen Bestimmung beruhe und demnach gemäß Art. 81 der kantonalen Verfassung gültig sei, ist in mehreren Entscheidungen des Bundesrates und des Bundesgerichtes in bejahendem Sinne beantwortet worden. Wir verweisen zum Beispiel auf den Entscheid des Bundesrates in Sachen Christian Gerber vom 17. Januar 1902 (Bundesbl. 1902, I, 273), in welchem die Frage der Gesetzmäßigkeit dieser Verordnung in erschöpfender Weise behandelt ist. Es wird dort festgestellt, daß der Regierungsrat auf Grund von § 14 des kantonalen Gesetzes vom 26. Februar 1888 berechtigt war, die Verordnung vom 14. August 1889 zu erlassen und speziell in derselben (Art. 3) den Schlachthauszwang einzuführen. Im weitern wird erklärt, daß der Schlachthauszwang unter die Kategorie der sanitätspolizeilichen Maßnahmen gehört, welche als polizeiliche Verfügungen im Sinne von Art. 31, lit. c, der Bundesverfassung bundesrechtlich zulässig sind. Soweit also die Beschwerde die Gesetzmäßigkeit der Verordnung vom 14. August 1889 beanstandet, ist dieselbe von vorneherein unbegründet.

„Die Rekurrenten behaupten ferner, der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit werde dadurch verletzt, daß die Gemeinde Madretsch vertraglich die Fleischschau dem Schlachthausverwalter von Biel überträgt und die in ihrer Gemeinde wohnenden Metzger zwingen will, in einem Schlachthaus zu schlachten, welches nicht auf ihrem Gebiete liegt. Diese Behauptung wird im Rekurs aufgestellt, aber in keiner Weise näher begründet. Sie ist auch im vorliegenden Falle nicht haltbar. Denn sobald die Fleischschau und der Schlachthauszwang als bundesrechtlich zulässige Maßnahmen anerkannt sind, könnte nur dann von einer Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit die Rede sein, wenn der Nachweis geleistet würde, daß durch die angefochtenen Vertragsbestimmungen die Ausübung des Metzgergewerbes stärkeren Beschränkungen unterworfen wird, als wenn die Gemeinde Madretsch die Fleischschau durch eigene Beamte besorgen lassen und die Metzger anhalten würde, in einem auf Gemeindegebiet befindlichen öffentlichen Schlachthaus zu schlachten. In der Beschwerde wird dieser Satz nirgends aufgestellt, geschweige denn ein Beweis in dieser Beziehung geleistet. Dieser Nachweis ist aber auch gar nicht möglich. Denn wenn die Fleischschau gesetzlich vorgeschrieben ist, so ist es vom Standpunkte der Handels- und Gewerbefreiheit aus gleichgültig, durch welche fachmännischen Personen und an welcher Stelle dieselbe ausgeübt wird, sofern nur den Metzgern

der Gemeinde die Ausübung ihres Gewerbes nicht ungebührlich erschwert wird. Nun ist aber das Schlachthaus der Gemeinde Biel unbestrittenermaßen so gelegen, daß die obligatorische Benutzung desselben für die Metzger von Madretsch keine größeren Unannehmlichkeiten zur Folge hat, als wenn sie in einem auf Gemeindegebiet befindlichen öffentlichen Schlachthaus schlachten müßten, wozu sie durch die Gemeindebehörden jederzeit gezwungen werden könnten. Eine unzulässige Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit kann daher in dem angefochtenen Vertrag nicht gefunden werden. Der Rekurs ist demnach abzuweisen.

„Was das eventuelle Begehren betreffend Rückvergütung des von der Gemeinde Madretsch zu beziehenden Anteils an den Schlachthausgebühren betrifft, so ist dasselbe ebenfalls unbegründet, indem durch die fragliche Vertragsbestimmung das Recht der Rekurrenten auf Handels- und Gewerbefreiheit innerhalb der Schranken des Art. 31 der Bundesverfassung in keiner Weise verletzt wird. Denn der Grundsatz, daß die Metzger für Benutzung des öffentlichen Schlachthaus und die Fleischschau Gebühren zu zahlen haben, wird nirgends angefochten. Die Metzger von Madretsch müssen aber laut Vertrag keine höhern Gebühren zahlen als diejenigen der Gemeinde Biel. Es ist uns deshalb nicht klar, warum die Handels- und Gewerbefreiheit der den Metzgern von Biel gleichgestellten Metzger von Madretsch beeinträchtigt sein soll, wenn die Gemeinde Biel sich dazu versteht, der Gemeinde Madretsch einen Teil der Gebühren zu überlassen. Wir stellen noch fest, daß trotz der Übertragung der Fleischschau an die Beamten von Biel die Beaufsichtigung der Fleischverkaufslokale in Madretsch den dortigen Gemeindebehörden verbleibt und dieselben die daherigen Kosten zu bestreiten haben. Wir verweisen im übrigen auf die Motive unseres Entscheides.

„Zum Schlusse bemerken wir noch, daß mit Rücksicht auf die lokalen Verhältnisse der angefochtene Vertrag eine erhebliche Verbesserung der sanitätspolizeilichen Zustände in beiden Gemeinden herbeiführen wird. Mittelst des Schlachthauszwanges und der Ausübung der Fleischschau in beiden Gemeinden durch die gleichen Beamten werden die Übelstände in den Schlachtlökalen von Madretsch gehoben und dem Schmuggel von Fleisch nach Biel ein Ende bereitet. Der Rekurs ist in allen Teilen unbegründet.“

B.

In rechtlicher Beziehung fällt in Betracht:

Die Rekurrenten haben rechtzeitig die staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des bernischen Regierungsrates

vom 19. September 1904 erhoben, durch welchen der Regierungsrat einen zwischen den Gemeinden Madretsch und Biel abgeschlossenen Vertrag anerkannt hat, wonach in Zukunft die Metzger von Madretsch im Schlachthaus Biel zu schlachten haben und wonach die Gemeinde Biel derjenigen von Madretsch die Hälfte der Gebühren zurückerstattet, die dem Schlachthaus Biel von den Metzgern von Madretsch bezahlt werden.

Die Rekurrenten verlangen unter Kostenfolge die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses und eventuell die Überbindung der Verpflichtung an Madretsch, die von Biel erhaltenen Schlachthausgebühren an die Metzger von Madretsch zurückzuerstatten.

Sie stützen ihre Rechtsbegehren auf drei Punkte: erstens sei der angefochtene Regierungsentscheid verfassungswidrig, weil er mit der von Art. 81 der bernischen Kantonsverfassung aufgestellten Regel, wonach Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit nur auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden können, in Widerspruch stehe; zweitens sei er verfassungswidrig, weil es dem Grundsätze der Handels- und Gewerbefreiheit widerspreche, wenn ein Metzger verhalten werde, in einem außerhalb seiner Gemeinde liegenden Schlachthaus zu schlachten; drittens sei der angefochtene Entscheid verfassungswidrig, weil die von den Metzgern erhobenen Schlachthausgebühren ihrer Natur nach keine Gebühren für Dienste des Staates den Rekurrenten gegenüber, sondern reine Steuern seien.

Der Bundesrat ist auf Grund der Bestimmung des Art. 189, Ziffer 3, des Organisationsgesetzes kompetent.

Der erste Beschwerdepunkt, die Anerkennung des Vertrages zwischen Madretsch und Biel durch den bernischen Regierungsrat verstoße gegen Art. 81 der Verfassung des Kantons Bern, wonach Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit nur auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden können, beruht auf der Argumentation der Beschwerdeführer, daß mit diesem Vertrag für die Metzger in Madretsch der Schlachthauszwang eingeführt werde, daß der Schlachthauszwang an sich eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit bedeute, daß aber die Einführung desselben in Madretsch einzig auf Art. 3 einer Verordnung des bernischen Regierungsrates vom 14. August 1889 beruhe, die ihrerseits der gesetzlichen Grundlage entbehre.

Diese Argumentation ist, wie aus dem schon zitierten Bundesratsbeschuß vom 17. Januar 1902 in Sachen Chr. Gerber (Bundesblatt 1902, I, 273 ff.) hervorgeht, unrichtig. Der Bundesrat hat in diesem Beschlusse auf Grund einer einläßlichen Prüfung festgestellt, daß die Verordnung vom 14. August 1889 ihre rechtliche

Grundlage in den Art. 1 und 14 des bernischen Lebensmittelgesetzes vom 26. Februar 1888 hat, und daß die Regierung, als sie in Art. 3 der Verordnung vom 14. August 1889 den Schlachthauszwang unter die beim Schlachten möglichen Polizeimaßnahmen aufnahm, nicht über das hinausging, was in den Intentionen des Gesetzes vom 26. Februar 1888 gelegen war. Die Rekurrenten haben nun nicht behauptet, daß die Rechtslage sich seit jenem Entscheide des Bundesrates verändert habe, sondern sich gegen teils auf die Wiederholung der in jenem Bundesratsbeschlusse schon widerlegten Argumente gegen diese Erlasse und Vorschriften beschränkt. Wenn somit der Bundesrat in jenem Entscheid die vom bernischen Regierungsrate ausgesprochene Genehmigung einer Schlachthausverordnung nicht als eine Verletzung „der besondern, durch den Art. 81 der bernischen Verfassung gebotenen Garantien der Handels- und Gewerbefreiheit“ erklärt hat, so kann auch heute von einer solchen Verfassungsverletzung nicht die Rede sein.

Zur Begründung des zweiten Beschwerdepunktes, es widerspreche dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, daß die Beschwerdeführer verhalten werden, in einem außerhalb der Gemeinde Madretsch gelegenen Schlachthause zu schlachten, haben die Rekurrenten die Behauptung vorgebracht, sie seien fortan einer fremden Behörde verantwortlich und fremden Fleischschaubeamten unterworfen. Es ist aber unverständlich, inwiefern die Unterstellung der Madretscher Metzger unter die Bieler Fleischschaubeamten eine Beschränkung des Gewerbes der erstern mit sich bringen soll, und dafür, daß etwa die Entfernung des Schlachthauses von Biel, oder seine Einrichtungen, in irgend einer Weise den Gewerbebetrieb der Rekurrenten beeinträchtigen könnten, fehlt auch jeder Anhaltspunkt in den Akten. Die Regierung stellt im Gegenteil in ihrer Antwort fest, daß das Schlachthaus der Gemeinde Biel unbestrittenermaßen so gelegen ist, daß die Benutzung desselben für die Metzger von Madretsch keine größern Unannehmlichkeiten zur Folge hat, als wenn sie auf ihrem Gemeindegebiet in einem dort eröffneten Schlachthause schlachten müßten. Für die Entscheidung der Frage, ob der Vertrag in der Festsetzung eines gemeinschaftlichen Schlachthauses für zwei Gemeinden über die Verordnung vom 14. August 1889 hinausgeht, ist der Bundesrat nicht kompetent, da es sich dabei um die Gemeindeautonomie und damit im Zusammenhang stehende Fragen, nicht aber um die dem einzelnen Bürger bundesrechtlich garantierte Handels- und Gewerbefreiheit handelt.

Hinsichtlich des dritten Beschwerdepunktes endlich, die in dem Vertrage zwischen Madretsch und Biel vereinbarten Schlacht-

hausgebühren seien keine Gebühren, sondern bedeuteten eine Steuer, ist zu bemerken, daß Art. 31, lit. e, der Bundesverfassung nicht nur das Steuerrecht der Kantone allgemein, sondern insbesondere die Besteuerung des Gewerbebetriebes vorbehält. Wenn solche Gewerbebesteuern, wie der Bundesrat stets mit Nachdruck betont hat, „den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen“ dürfen, so liegt für die Annahme einer solchen Beeinträchtigung im vorliegenden Falle — nehme man als Steuererträgnis Fr. 3000 oder Fr. 1200 an — keine Veranlassung vor, denn es fehlt vor allem an der Behauptung der Rekurrenten, daß die angebliche Steuer ihren Gewerbebetrieb in übermäßiger Weise belaste oder unmöglich mache.

Das Begehren der Rekurrenten ist unter Kostenfolge gestellt. Nach feststehender Praxis tritt der Bundesrat im staatsrechtlichen Rekursverfahren auf Kostenschlüsse der Parteien nicht ein.

Demnach wird erkannt:

Die Beschwerdeführer werden mit ihren Rechtsbegehren abgewiesen.

Bern, den 17. Januar 1905.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Ruchet.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beschwerde von R. Bürki und Genossen, Metzger in Madretsch (Kanton Bern), gegen den Beschluss des Bundesrates vom 17. Januar 1905 betreffend Unterstellung der Rekurrenten unter das Schlachthau...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1905
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1905
Date	
Data	
Seite	95-112
Page	
Pagina	
Ref. No	10 021 462

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.