

S. 156 / Nr. 29 Gewaltentrennung (d)

BGE 56 I 156

29. Urteil vom 31. Januar 1930 i. S. Steiger- Züst und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat St. Gallen.

Seite: 156

Regeste:

Beschluss einer kantonalen Regierung, wodurch einer Kursaalunternehmung in Anwendung von Art. 35 Abs. 2 BV der Betrieb des Boulespiels erlaubt wird. Angeblicher Widerspruch zu einem Verbote des kantonalen StGB, das auch einen Spielbetrieb dieser Art umfasse. Darauf gestützte Beschwerde von stimmberechtigten Bürgern gegen den Beschluss wegen Verletzung von Art. 4 BV (willkürlicher Gesetzesauslegung) und Übergriffs der vollziehenden in die gesetzgebende Gewalt (das Gesetzgebungsrecht des Volkes). Nichteintreten auf die erste Rüge mangels Legitimation der Beschwerdeführer (Art. 178 Ziff. 2 OG) und Abweisung der zweiten.

A. - Der - kantonalrechtlich nicht aufgehobene- § 169 des st. gallischen Strafgesetzbuches über Vergehen vom 10. Dezember 1808 (Polizeistrafgesetz), der im 2. Abschnitt 6. Titel des Gesetzes «Strafbestimmungen wider polizeiwidrige öffentliche Belustigungen» steht, bestimmt: «Alles verderbliche und unmässige Spielen, wie z. B. die Bankspiele usw. ist bei Strafe von 30 bis 150 Fr. für denjenigen sowohl, der besagtes Spiel in seinem Hause duldet, als für jeden Spielenden verboten. Im Wiederholungsfalle wird die Strafe verdoppelt. Die Hälfte der Busse fällt dem Anleiter zu.»

In den dem Grossen Rate unterbreiteten Motiven zum Gesetzesentwurf wird zu dieser Bestimmung bemerkt: «Dass endlich, was sich den Namen gibt der Belustigung und des Zeitvertreibes, nicht zur Quelle der Verarmung und häuslichen Zerrüttung werde, oder dass Zerstretheit und Selbstflucht nicht übermässig genährt werde, dawider sind im 5. Titel einige Fürsorgen.»

Seite: 157

B. - Durch Beschluss vom 21. Mai, im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht am 31. Mai 1929 hat der Regierungsrat des Kantons St. Gallen der A.-G. der Bad- und Kuranstalten Ragaz- Pfäfers «gemäss Art. 35 BV (in der neuen Fassung nach Volksabstimmung vom 2. Dezember 1928) und Art. 1 der Verordnung des Bundesrats über den Spielbetrieb in Kursälen vom 1. März 1929» die Bewilligung zum Betriebe des Boulespiels im Kursaal Ragaz für die Dauer von 3 Jahren unter gewissen hier nicht in Betracht fallenden Auflagen und unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat erteilt. Die vorbehaltene bundesrätliche «Genehmigung der Bewilligung» ist durch Beschluss vom 7. Juni 1929 erfolgt. Bevor der Regierungsrat den erwähnten Beschluss fasste, hatte er mit Botschaft vom 10. Mai 1929 den st. gallischen Grossen Rat von seiner Absicht unterrichtet. Der Grosse Rat beschloss am 16. Mai, vom Inhalte dieses Berichtes in zustimmendem Sinne Vormerk zu nehmen. In der Diskussion hatte ein Redner die Auffassung vertreten, dass die vom Regierungsrat in Aussicht genommene Bewilligung unzulässig sei, weil sie mit dem Verbot des § 169 Polizeistrafgesetz (PStG) in Widerspruch stehen würde. Der Sprecher des Regierungsrates bestritt darauf, dass die angeführte Vorschrift auf einen Spielbetrieb wie den hier in Frage stehenden bezogen werden könne.

C. - Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde verlangen E. A. Steiger- Züst in St. Gallen und 8 weitere Personen, Mitglieder des st. gallischen Komitees gegen die Spielbanken und stimmberechtigte st. gallische Kantonseinwohner, die Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrates vom 21./31. Mai 1929 wegen Verletzung von Art. 4 BV «sowie des Gesetzgebungsrechts des Volkes». Es wird ausgeführt: der neue Art. 35 BV ermächtige in Absatz 2 die Kantone, den Betrieb der bis zum Frühjahr 1925 in Kursälen üblich gewesenen Unterhaltungsspiele unter gewissen Voraussetzungen und Beschränkungen zu gestatten, füge dann aber bei, dass die Kantone auch diese

Seite: 158

Spiele verbieten könnten. Vernünftigerweise könne man nicht annehmen, dass ein solches Verbot, um wirksam zu sein, erst neu erlassen werden müsse. Vielmehr sei der Sinn der Bestimmung offenbar einfach der, dass von Bundesrechtswegen der Zulassung einer derartigen Ausnahme vom allgemeinen Verbot der Spielbanken (Art. 35 Abs. 1 BV) nichts entgegenstehe, wenn das kantonale Recht die kantonale Behörde nicht daran hindere. Es genüge demnach, dass die kantonale Gesetzgebung, wie sie schon vor dem 2. Dezember 1928 bestanden habe, auch einen Spielbetrieb jener Art ausschliesse. Dies sei aber eben im Kanton St. Gallen infolge § 169 PStG der Fall (was näher ausgeführt wird). Indem der Regierungsrat gleichwohl der A.- G. der Bad- und Kuranstalten Ragaz- Pfäfers die nachgesuchte Bewilligung erteilt habe, habe er sich willkürlich über diese klare

Gesetzesvorschrift hinweggesetzt und damit nicht nur Art. 4 BV, sondern auch den kantonalrechtlichen Grundsatz der Gewaltentrennung, das nach st. gallischem Verfassungsrecht (Art. 101, 46, 47 und 65 KV) bestehende Mitwirkungsrecht des Volkes bei der Gesetzgebung verletzt. Allerdings stelle nicht schon jede unrichtige Auslegung, Anwendung des Gesetzes in einem Einzelfall zugleich einen Verstoss gegen den letzteren Grundsatz dar. Wenn nicht der Vorrang der gesetzgebenden Gewalt bedeutungslos werden solle, so müsse aber doch die Beschwerde wegen Eingriffs in dieselbe auch gegen eine solche individuelle Verfügung da gegeben sein, wo die Verfügung «grundsätzlichen Charakter» habe, nicht mehr eine mögliche Auslegung des Gesetzes bilde, sondern auf die Bewilligung einer Ausnahme von demselben hinauslaufe, ohne dass das Gesetz eine dahingehende Ermächtigung an die Verwaltungsbehörde enthalten würde.

D. - Der Regierungsrat von St. Gallen und die A.- G. der Bad- und Kuranstalten Ragaz- Pfäfers haben beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Die Begründung dieser Anträge ist,

Seite: 159

soweit nötig, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.

Beide Teile haben sich zur Unterstützung ihrer Ausführungen auf Rechtsgutachten berufen: die Rekurrenten auf ein solches von Prof. Burckhardt in Bern, die Rekursbeklagten auf ein solches von Prof. Giacometti in Zürich, je mit durch die Antwort und Replik im bundesgerichtlichen Verfahren veranlassten Ergänzungen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. und 2. - (Prozessuale Fragen.)

3.- In dem Rechtsgutachten Giacometti, dem sich der Regierungsrat und die Rekursbeklagte anschliessen, wird die Auffassung vertreten, dass § 169 des kant. PStG, wenn er sich, was bestritten werde, auch gegen das heute in Frage stehende Boulespiel richten sollte, nicht mehr gelte, weil er insoweit durch Art. 35 BV in der Fassung von 1920 aufgehoben worden sei. . . . Wenn die neue Fassung des Verfassungsartikels von 1928 bestimme, dass die Kantone auch diejenigen Spiele, welche Abs. 2 desselben von Bundesrechtswegen der kantonalen Behörde zuzulassen gestatte, verbieten können, so sei die Meinung zweifellos die, dass sie sich darüber auf Grund der gegenwärtigen bundesrechtlichen Regelung neuerdings schlüssig zu machen hätten. Ein blosses in der früheren kantonalen Gesetzgebung enthaltenes Verbot reiche demnach nicht aus. Es ist nicht nötig, zu diesen Ausführungen Stellung zu nehmen. Denn die vorliegende Beschwerde kann auch dann keinen Erfolg haben, wenn man die fortdauernde Geltung des § 169 PStG in seinem vollen Inhalt voraussetzt...

4.- Durch den angefochtenen Beschluss hat der Regierungsrat keinen Rechtssatz (allgemein verbindliche Norm) aufgestellt. Es handelt sich vielmehr lediglich um eine Verfügung für einen bestimmten vorliegenden Fall, eine Polizeierlaubnis zu Gunsten einer konkreten Veranstaltung. Nach Art. 178 Ziff. 2 OG steht aber das Recht

Seite: 160

zur Beschwerdeführung gegen derartige Einzelverfügungen (vgl. inbezug auf die Anfechtung allgemein verbindlicher Erlasse BGE 48 I 265, 48 I 595) dem Bürger nur zu, wenn er durch die Verfügung «persönlich betroffen», d. h. in seinen privaten Interessen verletzt wird. Den heutigen Rekurrenten fehlt demnach die Legitimation zur Beschwerdeführung von vorneherein jedenfalls insoweit, als die Beschwerde darauf gestützt wird, dass der Regierungsrat durch den angefochtenen Akt ein bestehendes kantonales Gesetz, nämlich den § 169 PStG, willkürlich angewendet und so den Grundsatz der Rechtsgleichheit, Art. 4 BV verletzt habe. Denn durch die Gestattung des Boulespieles im Kursaal Ragaz werden die Rekurrenten in keiner Weise persönlich betroffen. Ihr Interesse daran, dass die angeblich eine solche Erlaubnis ausschliessende kantonale Gesetzesvorschrift beachtet werde, ist kein anderes als dasjenige irgend eines Bürgers des Kantons St. Gallen. Es ist einfach das Gemeininteresse an der Einhaltung der Rechtsordnung oder, wie sich das Gutachten Burckhardt ausdrückt, an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Wenn das erwähnte Gutachten ausführt: wer die Verletzung eines Grundsatzes des öffentlichen Rechts rüge, mache damit stets und vor allem zugleich die Verletzung der öffentlichen Interessen geltend, zu deren Schutz der Grundsatz aufgestellt worden sei, gestehe man die Befugnis hiezu demjenigen zu, der ein zufälliges, rein subjektives, materielles Interesse an der Beseitigung der Gesetzesmissachtung habe, so müsse sie noch vielmehr demjenigen zukommen, der lediglich aus dem idealen, sachlichen, durch keinerlei subjektive Nebenabsichten getrübt Interesse an der Wahrung der Rechtsordnung handle, so ist dies eben nicht der Standpunkt des positiven Rechts. Indem Art. 178 Ziff. 2 OG, in Anlehnung an die Rechtsprechung, wie sie sich schon unter der Herrschaft des alten Gesetzes von 1874 herausgebildet hatte, die Legitimation zur Beschwerdeführung in der erwähnten Weise umschreibt, hat er bewusst gerade eine solche

Seite: 161

Popularklage zur Wahrung des objektiven Rechts ausschliessen und den staatsrechtlichen Rekurs nur als Rechtsmittel zur Hebung eines Eingriffs in die persönliche Rechtssphäre des Beschwerdeführers zulassen wollen, von der Auffassung ausgehend, dass die Wahrung der allgemeinen Interessen Sache der dafür eingesetzten Behörden sei, und wo sie die Frage in einem bestimmten Sinne entschieden haben, es dem einzelnen Bürger nicht zukomme, seine individuelle abweichende Auffassung hierüber an. Stelle derjenigen der verfassungsgemäss zur Entscheidung berufenen Organe zu setzen (vgl. BGE 27 I 493 mit Zitaten; 48 I 225 Erw. 2; 53 I 400). Wenn dabei gelegentlich auch offenkundige Missachtungen eines Gesetzes unbehoben bleiben können, weil es, wie unter Umständen bei der Nichtanwendung eines Polizeigesetzes, niemanden gibt, der dadurch in seinen persönlichen, privaten Interessen berührt würde, so muss auch diese Folge hingenommen werden und ist vom Bundesgesetzgeber bei Erlass des Organisationsgesetzes bewusst hingenommen worden, weil er sie gegenüber den praktischen Misständen, die mit einer Popularklage zur Wahrung der objektiven Rechtsordnung verbunden wären, als das kleinere Übel betrachtete (vgl. das erstangeführte Urteil, wo als Beispiel eines solchen Falles gerade die Nichtdurchführung des Verbotes der Spielbanken angeführt wurde). Die Frage, ob sich mit Rücksicht darauf eine Erweiterung des Kreises der zur Beschwerde berechtigten Personen in dem von Burckhardt dargelegten Sinne wenigstens für gewisse Fälle rechtfertigen würde, mag vielleicht gesetzgebungspolitisch der Prüfung wert sein. Auf dem Boden des geltenden Organisationsgesetzes lässt sich dieser Gedanke nicht verwirklichen.

5.- Es bleibt der weitere Beschwerdegrund der Verletzung der Gewaltentrennung. In einigen früheren Urteilen hat das Bundesgericht angenommen, dass zur Beschwerde wegen Übergriffs der vollziehenden in die gesetzgebende Gewalt, begangen durch Erlass

Seite: 162

einer Anordnung in Form eines blossen Verwaltungsaktes, während es dafür angeblich nach dem Inhalt der Anordnung eines Gesetzes bedurft hätte, da wo die Gesetzgebungsgewalt dem Grossen Rat im Zusammenwirken mit dem Volke zusteht, jeder stimmberechtigte Kantonseinwohner wegen des in Frage kommenden Eingriffs in sein «Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung» legitimiert sei. Es mag dahingestellt bleiben, ob daran bei erneuter Prüfung festgehalten werden könnte (s. BGE 50 I 232 Erw. 1, 55 I 111, wo die Frage offen gelassen worden ist). Denn im vorliegenden Falle ist ein Verstoss gegen den erwähnten Verfassungsgrundsatz schon materiell wegen des Inhalts der angefochtenen Verfügung ausgeschlossen. Nach Art. 46, 47 der st. gallischen KV unterliegen der Volksabstimmung, abgesehen von Verfassungsänderungen und Initiativen, «Gesetze, sowie diejenigen allgemein verbindlichen Beschlüsse des Grossen Rates, die nicht dringlich sind oder nicht gemäss Art. 55 KV ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates fallen». Was darunter zu verstehen ist, ergibt sich aus Art. 54 KV, der lautet: «Als oberste Behörde des Kantons erlässt der Grosse Rat die Gesetze, unter Vorbehalt des verfassungsmässigen Souveränitätsrechts des Volkes. Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, die die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden und des Staates, sowie die organischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen.» Es kann daher auch der Ausdruck gesetzgebende Gewalt in Art. 101 KV, der den Grundsatz der Trennung der richterlichen, vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt aufstellt, nur in jenem Sinne gemeint sein. Die Rekurrenten behaupten aber nicht, dass der Beschluss des Regierungsrates ein Gesetz in diesem Sinne darstelle. Sie anerkennen, dass damit lediglich eine Verfügung für einen bestimmten Fall getroffen worden ist, und leugnen nicht, dass insoweit der Regierungsrat als oberste kantonale Verwaltungs- und Polizeibehörde die zu

Seite: 163

einer solchen Anordnung zuständige Stelle gewesen wäre. Der Übergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt wird vielmehr ausschliesslich darin erblickt, dass die durch die Verfügung getroffene Anordnung selbst mit einem bestehenden Gesetz in Widerspruch stehe, damit die polizeiliche Ermächtigung zu einem Tun erteilt worden sei, das durch die kantonale Gesetzgebung verboten und unter Strafe gestellt werde. Gesetzt selbst, es sei dem wirklich so, so würde aber dadurch die rechtliche Natur des regierungsrätlichen Beschlusses nicht berührt. Er würde damit seinen Wirkungen nach noch nicht zu einem Gesetze oder zur Abänderung eines solchen, d. h. der objektiven Rechtsordnung, sondern bleibt auch unter dieser Voraussetzung eine einfache Verwaltungsverfügung, die Verordnung eines einzelnen, konkreten Rechtsverhältnisses. Die Frage, ob diese Ordnung materiell nicht in der geschehenen Weise hätte getroffen werden dürfen, weil die bestehende kantonale Gesetzgebung eine andere Behandlung des Tatbestandes erfordert hätte, betrifft ausschliesslich die inhaltliche Richtigkeit (Gesetzsmässigkeit) des Aktes, nicht die Kompetenz

der verfügenden Stelle zu seinem Erlass. Und zwar auch dann, wenn die verfügende Behörde die Anwendbarkeit der fraglichen Gesetzesbestimmung auf den konkreten Tatbestand nicht nur irrümlicher Weise, sondern aus offenbar haltlosen Gründen verneint haben sollte und so in Wirklichkeit das Gesetz nicht mehr bloss ausgelegt, sondern beiseitegeschoben hätte. Wollte man in jeder in diesem Sinne willkürlichen Nichtanwendung eines Gesetzes auf einen konkreten Tatbestand, d. h. der Verneinung seines Zutreffens auf denselben, nicht nur einen Verstoss gegen Art. 4 BV, sondern zugleich gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung erblicken, den zu rügen wegen des verfassungsmässigen Mitwirkungsrechtes des Volkes bei der Gesetzgebung jedem stimmberechtigten Bürger zustehen müsse, so käme man zu einer vollständigen Vermengung dieser beiden ihrer Natur nach verschiedenen Beschwerdegründe und würde tatsächlich den

Seite: 164

Art. 178 Ziff. 2 OG ausschalten, der für die Beschwerde gegen solche Einzelverfügungen einen aus deren Inhalt sich ergebenden Eingriff in die persönliche Rechtssphäre des Beschwerdeführers fordert. Das von Burckhardt angerufene Urteil BGE 53 I 65 steht hiemit nicht in Widerspruch. Die Rekurrenten hatten dort geltend gemacht: a) dass der Regierungsrat von Genf unzulässiger Weise die allgemeinen Bedingungen für die Vergabung des Drucks des kantonalen Amtsblattes im Wege der öffentlichen Steigerung durch einen blossen Regierungsratsbeschluss festgesetzt habe, während es dafür nach dem Gegenstande des Erlasses eines Gesetzes bedurft hätte; b) der Inhalt dieser Bedingungen gegen ein bestehendes kantonales Gesetz, bezw. das Gewohnheitsrecht, wie es sich seit 1828 herausgebildet habe, verstosse. Ausschliesslich die erste Frage ist vom Bundesgericht als eine solche der Gewaltentrennung behandelt worden, indem darauf hingewiesen wurde, dass der Regierungsrat sich für sein Vorgehen auf ein Gesetz, bezw. eine ihm durch solches erteilte Ermächtigung stützen könne, während das Urteil ausdrücklich betont, dass die zweite Behauptung nur im Rahmen der beschränkten aus Art. 4 BV sich ergebenden Kognition nachgeprüft werden könne: die Legitimation der Rekurrenten als durch den Inhalt des angefochtenen Erlasses persönlich in ihren ökonomischen Interessen betroffener Personen auch zur staatsrechtlichen Beschwerde aus Art. 4 BV wegen willkürlicher Gesetzesanwendung konnte damals keinem Zweifel unterliegen. Damit soll immerhin der Frage nicht vorgegriffen werden, ob es nicht Fälle geben kann, in denen ein Übergriff der vollziehenden Behörde in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt schon in einer Verfügung liegt, die ihrem unmittelbaren Gegenstande nach lediglich eine Anordnung für einen einzelnen, konkreten Tatbestand enthält. Denn im vorliegenden Falle treffen die besonderen Voraussetzungen, unter denen dies vielleicht denkbar wäre, nicht zu. Indem der Regierungsrat der Rekursbeklagten die nachgesuchte Bewilligung

Seite: 165

erteilt hat, hat er keineswegs - um mit dem Gutachten Burckhardt zu reden - im Verein mit dem Grossen Rate erklärt, die von den Rekurrenten angerufene Gesetzesvorschrift, § 169 des PStG von 1808, «künftig nicht mehr anwenden zu wollen». Er hat nicht dieser Vorschrift «die Verbindlichkeit abgesprochen» und sie damit «tatsächlich ausser Kraft gesetzt» oder für sich die Befugnis beansprucht, für gewisse Fälle eine Dispensation, «Ausnahme»

von derselben zu bewilligen. Er hat vielmehr die Frage des Zutreffens der Bestimmung auf den Tatbestand geprüft, um sie zu verneinen, d. h. zum Schlusse zu kommen, dass das fragliche Verbot einem Spielbetriebe, wie er hier in Betracht fällt, nicht entgegenstehe.

6.- Auch wenn man für den Fall, dass sich dieser Schluss als sachlich nicht haltbar, objektiv willkürlich erwiese, mit den Rekurrenten annehmen wollte, dass der darin liegende Verstoss gegen das PStG nicht nur gestützt auf Art. 4 BV, sondern auch aus dem Gesichtspunkte der Verletzung der Gewaltentrennung gerügt werden könnte, die Verfügung infolgedessen rechtlich der Zulassung einer «Ausnahme» (Dispensation) vom Gesetze gleichstehe, müsste die Beschwerde abgewiesen werden, weil eine solche willkürliche Gesetzesauslegung nicht vorliegt. § 169 PStG richtet sich seiner Fassung nach nicht gegen jedes Spiel, das den Charakter eines «Glücksspiels» trägt. Er verbietet nur «verderbliches und unmässiges Spielen». Auch die «Bankspiele» werden nur als Beispiel solchen verderblichen und unmässigen Spielens erwähnt. Es ist daher ohne Bedeutung, ob das Gesetz darunter, wie die Rekurrenten behaupten, allgemein ein Spiel verstanden habe, bei dem «jemand die Bank hält», oder, wie der Regierungsrat und die Rekursbeklagte behaupten, ausschliesslich das sog. «Bänkeln», d. h. das unter diesem Namen im Kanton übliche und auch sonst verbreitete Glücksspiel mit Karten. Denn auch wenn das erstere zuträfe, würde daraus nur folgen, dass man eine solche Spielart in den Formen, wie sie damals

Seite: 166

bekannt waren, als verderblich und unmässig erachtete und deshalb nicht zulassen wollte. Und ebenso ist es überflüssig den von den Rekurrenten beantragten Bericht der kantonalen

Staatsanwaltschaft darüber einzuholen, dass die st. gallische Gerichtspraxis tatsächlich den Begriff der «Bankospiele» stets in jenem weiteren, von den Rekurrenten behaupteten Sinne verstanden habe. Denn es ist nicht bestritten und muss auch von den Rekurrenten zugegeben werden, dass ein behördlich bewilligter, durch polizeiliche Vorschriften in bestimmte Schranken und an eine feste Stätte gewiesener öffentlicher Spielbetrieb, wie er hier in Frage steht, bisher im Kanton noch nie bestanden hatte oder zu errichten versucht worden war. Bei den «Bankospielen» auf die sich jene Gerichtspraxis bezogen hätte, könnte es sich also nur um «wilde» Veranstaltungen handeln, die sich mit der heute fraglichen nicht ohne weiteres in Vergleich setzen lassen. Wenn der Regierungsrat angenommen hat, dass sich ein absolutes Verbot auch eines derart geordneten Spielbetriebes aus § 169 PStG, d. h. der darin enthaltenen Erwähnung der Bankospiele nicht herleiten lasse, sondern es darauf ankomme, ob derselbe ebenfalls noch als «verderblich und unmässig» in dem Sinne, wie das PStG diese Ausdrücke verstehe, anzusehen sei, so lässt sich somit diese Auffassung sehr wohl vertreten. Andererseits konnte auch jener Charakter der Verderblichkeit und Unmässigkeit für ein Spiel wie das bewilligte Boulespiel, das an die engen, ihm durch Art. 35 Abs. 2- 4 BV und die bundesrätliche Ausführungsverordnung vom 1. März 1929 gezogenen Schranken gebunden ist, nur an einem bestimmten, den Polizeibehörden jederzeit zugänglichen Orte betrieben werden darf und bei dem die Einhaltung jener Regeln und Schranken von der kantonalen Polizeibehörde fortlaufend überwacht wird, zweifellos ohne Willkür verneint werden. Dies zumal, wenn man den Masstab anlegt, wie er sich aus den Motiven zum Gesetz ergibt, nämlich ob dabei die Gefahr der «Verarmung oder häuslichen Zerrüttung»

Seite: 167

oder übermässiger Beförderung der «Zerstreuung und Selbstflucht» bestehe. Indem der Regierungsrat aus solchen Gründen die Anwendbarkeit der Vorschrift auf den Tatbestand verneinte, hat er sich durchaus im Rahmen einer möglichen Auslegung des Gesetzes bewegt und keineswegs über dasselbe einfach hinweggesetzt.

Demnach erkennt das Bundesgericht

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann