Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen.

Constitutions cantonales.

Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. — Empiétement dans le domaine du pouvoir législatif.

16. Urteil vom 25. Januar 1906 in Sachen Bon gegen Erich, bezw. Obergericht Luzern.

Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurse bezw. Zulässigkeit desselben: Interesse des Rekurrenten an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides. — Anfechtung der Verordnung des luzernischen Regierungsrates über Motorwagen- etc. Verkehr, vom 21. März 1903, wegen Verleznng des Verfassungsgrundsatzes: nulla poena sine lege. § 5 luzern. StsV. Bedeutung jenes Grundsatzes: er verlangt nur, dass auf Grund eines gültigen Rechtssatzes, nicht eines Gesetzes i. e. S. geurteilt werde. — Kompetenz des luzern. Regierungsrates zum Erlass jener Verordnung, §§ 63 und 67 luzern. StsV. Organisationsgesetz vom 8. März 1899, §§ 59 Abs. 1, 65 Abs. 2. Zulässigkeit einer Delegation der gesetzgebenden Gewalt an den Regierungsrat. — Rechtsverweigerung liegend in der Beeinträchtigung der Rechte der Verteidigung.

Das Bundesgericht hat,

da sich ergeben:

A. Durch Urteil vom 28. Juni 1905 erklärte das Obergericht des Kantons Luzern den 1889 geborenen Rekurrenten Fritz Bon, den Sohn des Anton Bon zum Hôtel du Parc in Vitznau —

in Bestätigung des Strafentscheides des Bezirksgerichts Weggis als erster Instanz — schuldig der Übertretung der regierungsrätlichen Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr, vom 21. März 1903, in idealer Konkurrenz mit fahrlässiger Körperverletzung im Sinne des § 76 lit. b PolStG und mit fahrlässiger Sachbeschädigung nach § 117 eodem, begangen unter außerordentlich mildernden Umständen gemäß § 72 [1b] KrimStG, und verfällte ihn — in Anwendung der §§ 9 Abs. 3, 22, 27, 31, 32 und 34 der erwähnten Verordnung vom 21. März 1903, der §§ 76 lit. b und 117 PolStG, der § 30 eodem und § 72 [1b] KrimStG und der §§ 240 ff., 262 ff., 204, 309 und 330 StRV — in eine Geldbuße von 30 Fr., eventuell entsprechende Gefängnisstrafe, sowie zum Ersatze des gestifteten, vom Zivilrichter auszumittelnden Schadens und zur Tragung sämtlicher Kosten. Dieses Urteil beruht auf folgendem Sachverhalt: Der Rekurrent machte am 15. Juli 1904 auf der Straße zwischen Weggis und Vitznau Probefahrten mit einem Motorvelo. Am gleichen Tage benutzten die Rekursbeklagten, Baumeister Fritz Georg Erich und dessen Ehefrau, aus Leipzig, diese Straße, indem sie sich mit einem Einspännerfuhrwerk der Pension „Lützelau" bei Weggis, wo sie einen Kuraufenthalt machten, nach Vitznau fahren lassen wollten. Unweit der Lützelau, an einer scharfen Biegung der Straße, kam der Rekurrent hinter ihrem Fuhrwerk nachgefahren. Der Kutscher Tröndle wich deshalb links, nach der Landseite der Straße zu, aus, das Pferd aber scheute beim Vorfahren des Motorvelos und brannte, unter Zerreißung des linken Zügelriemens, durch. Dabei wurde das Fuhrwerk umgeworfen und beschädigt und die Rekursbeklagten, welche herausstürzten, trugen verschiedene leichtere Verletzungen, sowie zerrissene Kleider davon. Das Pferd konnte erst in Vitznau angehalten werden. Über diesen Vorfall rapportierte Landjäger Birrer in Weggis am folgenden Tage dem Statthalteramt Luzern, und einige Tage später ließen die Rekursbeklagten bei derselben Behörde gegen den Rekurrenten Strafklage wegen der ihm später in den erwähnten Urteilen zur Last gelegten Vergehen einleiten. Im hierauf durchgeführten Polizeistrafverfahren trug der Vertreter des Rekurrenten auf Freisprechung seines Klienten an und bestritt dabei, speziell vor

Obergericht, die Verfassungsmäßigkeit der regierungsrätlichen Motorwagen- und Fahrradverordnung. Diesen Einwand weist der obergerichtliche Strafentscheid mit folgender Begründung zurück: Es sei allerdings fraglich, ob der Regierungsrat allein schon gestützt auf die in der angefochtenen Verordnung vorerst angerufenen Bestimmungen des Organisationsgesetzes (§ 65 Abs. 2) und des Gesetzes betr. das Straßenwesen (§ 82) zur Aufstellung von Strafbestimmungen auf dem bloßen Verordnungswege mit einer gesetzlichen Vorschriften gleichkommenden Wirkung befugt gewesen sei. Dagegen sei dies unzweifelhaft der Fall gemäß dem weiterhin angerufenen § 127 PolStG, wonach die Übertretungen der Bestimmungen zum Schutze der Straßen . . . . nach den hierüber bestehenden besonderen Reglementen und Verordnungen bestraft werden. Sodann folge die Gesetzmäßigkeit einer solchen Strafsentenz auch aus § 36 leg. cit., welcher das Zuwiderhandeln gegen Landesgesetze oder obrigkeitliche Verordnungen, auf deren Übertretung keine bestimmten Strafen ausgesetzt seien, unter Strafe stelle. Es sei daher nicht einzusehen, wieso eine Bestrafung des Rekurrenten wegen Übertretung der streitigen Verordnung gegen den von ihm angeführten Verfassungsgrundsatz: nulla poena sine lege verstoßen sollte. — Als Moment für die Zubilligung der mildernden Umstände bei Ausmessung der Strafe erwähnt das Obergericht — außer der Jugend des Rekurrenten und dessen Ungeübtheit im Fahren mit Motorrad — auch den beim eingetretenen Unfall mitwirkenden, zufälligen Umstand des Reißens eines Zügels des durchbrennenden Pferdes.

B. Gegen das Urteil des Obergerichts vom 28. Juni 1905 hat Fritz Bon innert der Frist des Art. 178 Ziff. 3 OG den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag, das angefochtene Urteil sei aufzuheben. In der Rekursschrift wird wesentlich ausgeführt: Die Anwendung der in der regierungsrätlichen Verordnung betr. den Motorwagen- und Fahrradverkehr vom 21. März 1903 enthaltenen Strafbestimmungen (Festsetzungen strafbarer Tatbestände und hierauf bezüglicher Strafdrohungen) gegenüber dem Rekurrenten bedeute für diesen eine Verletzung des Grundsatzes: nulla poena sine lege,

dessen Schutz ihm § 5 luzern. StsV durch die Vorschrift gewährleiste, daß eine gerichtliche Verfolgung nur in den vom Gesetze vorgesehenen Fällen erfolgen dürfe. Denn die gesetzgebende Gewalt stehe nach § 45 luzern. StsV ausschließlich dem Großen Rate zu und könne von ihm verfassungsrechtlich auch nicht zur Ausübung an ein anderes staatliches Organ delegiert werden; folglich habe die streitige, vom Regierungsrate, welcher laut § 63 StsV bloß mit der Vollziehung der Gesetze ꝛc. und mit der Staatsverwaltung betraut sei, erlassene Verordnung keine verfassungsrechtlich gültigen Strafbestimmungen aufstellen können. Von den drei Gesetzesstellen, aus denen der Regierungsrat gemäß dem Ingreß der Verordnung seine Kompetenz zu deren Erlaß ableite (§ 82 des Gesetzes betr. das Straßenwesen vom 1. Juli 1865, § 65 Abs. 2 des Organisationsgesetzes und § 127 PolStG) habe auch das Obergericht bezüglich der beiden erstgenannten Bestimmungen Bedenken. In der Tat finde sich in denselben für die vom Regierungsrate beanspruchte Befugnis nicht der leiseste Anhaltspunkt. Der § 82 des Straßengesetzes übertrage ihm die allgemeine Oberaufsicht über das gesamte Straßenwesen, also lediglich administrative Pflichten, nicht gesetzgeberische Kompetenzen, insbesondere nicht die Kompetenz zur Aufstellung von Strafnormen, da das Straßengesetz selbst in seinem V. und VI. Abschnitt eine ganze Reihe deliktischer Tatbestände aufgestellt und mit Strafe bedroht, der Gesetzgeber sich somit, in Ermangelung einer abweichenden ausdrücklichen Bestimmung, implicite als allein kompetent erklärt habe, allfällige Lücken der einschlägigen Normen, deren Ergänzung die angefochtene regierungsrätliche Verordnung bezwecke, auszufüllen. Ebenso verleihe auch der § 65 Abs. 2 des Organisationsgesetzes, wonach der Regierungsrat als oberste Polizeibehörde die zur Handhabung der Rechtssicherheit, Ruhe und Ordnung erforderlichen Anordnungen ꝛc. zu erlassen habe, jenem nicht legislatorische Gewalt, sondern gehe davon aus, daß der Regierungsrat seine Maßnahmen innert den Schranken der Verfassung und der Gesetze zu treffen habe. Allein auch der § 127 PolStG vermöge — entgegen der Annahme des Obergerichts — die in Frage stehenden Strafbestimmungen nicht zu sanktionieren; denn abgesehen davon, daß jener Gesetzesparagraph in seiner Allgemeinheit mit der Verfas-

sung nicht vereinbar sei, weil danach der Verfassungsgrundsatz: nulla poena sine lege umgangen werden könnte, habe er jedenfalls nur Bezug auf gültige Verordnungen und Reglemente; die Verordnung über den Motorwagen- und Fahrradverkehr aber sei, wie bereits nachgewiesen, als mit der Verfassung im Widerspruche stehend in jeder Hinsicht ungültig. Noch weniger zutreffend sei die Berufung des Obergerichts auf § 36 PolStG. Diesem gegenüber gelte schon das zu § 127 ibid. Bemerkte und überdies beziehe er sich nur auf Landesgesetze und obrigkeitliche Verordnungen, auf deren Übertretung keine bestimmten Strafen ausgesetzt seien, während die streitige Verordnung ja in § 34 gerade solche Strafen festsetze. Übrigens habe das Obergericht im Dispositiv seines Urteils auf die §§ 36 und 127 PolStG gar nicht abgestellt und damit durch konkludente Handlung erklärt, daß es an seine Urteilsbegründung selbst nicht glaube. Die Verfassungswidrigkeit der in Rede stehenden Bestrafung des Rekurrenten ergebe sich aber auch noch aus der Erwägung, daß laut § 212 lit. f. des Gesetzes über das Strafrechtsverfahren das Urteil die Anführung des Gesetzes, auf das die Strafe gestützt werde, zu enthalten habe, der Verurteilte also berechtigt sei, die Mitteilung dieses Gesetzes zu verlangen, während dieser Prozeßnorm vorliegend bei der lediglich auf eine Verordnung gestützten Verurteilung des Rekurrenten nicht nachgelebt und dadurch gegenüber dem Rekurrenten eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV und § 4 luzern. StsV), sowie der Vorschrift des § 5 luzern. StsV, daß die gerichtliche Verfolgung auf die vom Gesetze vorgeschriebene Weise zu erfolgen habe, begangen worden sei. — Eine weitere Verletzung der genannten Verfassungsbestimmungen sodann liege in folgendem Umstande: In der vom Statthalteramt Luzern geführten Untersuchung des Falles sei dem Rekurrenten in einem wichtigen Punkte entgegen den Vorschriften des Gesetzes über das StRV die Einsichtnahme der Zeugenverhörakten nicht gewährt worden. Beim Appellationsvorstande vor Obergericht, am 24. Mai 1905, habe nämlich der Vertreter des Rekurrenten das Begehren um nochmalige Einvernahme des Zeugen Tröndle durch das Statthalteramt gestellt. Das Gericht habe nun diese Einvernahme nachträglich angeordnet; es habe

jedoch weder dem Rekurrenten, noch seinem Vertreter hievon Kenntnis gegeben, sondern ihnen das Resultat des am 5. Juni erfolgten neuen Verhörs vorenthalten und sofort das vorliegende Endurteil ausgefällt. Es habe also dem Rekurrenten keine Gelegenheit gegeben, an der neuen Zeugenaussage Kritik zu üben und eventuell die Beeidigung des Zeugen vor Obergericht zu verlangen (§ 267 StRV). Dies qualifiziere sich als eine Verletzung des Verteidigungsrechts des Rekurrenten und damit als eine Rechtsverweigerung ihm gegenüber (zu vergl. AS d. bg. Entsch.: **10** Nr. 2 und **15** Nr. 93). — Aus den entwickelten Gründen sei das angefochtene Urteil aufzuheben. Es könne gegen dieses Begehren nicht etwa eingewendet werden, daß wenn auch die Verurteilung des Rekurrenten wegen der angeblichen Übertretung der Verordnung über den Motorwagen- und Fahrradverkehr aufgehoben werden müßte, dadurch doch das Resultat der Bestrafung nicht wesentlich verändert würde, indem doch die Verurteilung wegen Körperverletzung und Sachbeschädigung aufrecht bliebe; denn die Strafbarkeit der Handlung des Rekurrenten gemäß der fraglichen Verordnung bilde die Grundlage der Verurteilung wegen der beiden andern Delikte, folglich müsse diese letztere mit dem Wegfall jener Voraussetzung ebenfalls dahinfallen.

C. Der Anwalt der rekursbeklagten Eheleute Erich hat auf Abweisung des Rekurses angetragen. Er macht vorab geltend, daß der Rekurs ohne praktische Bedeutung sei, weil die Aufhebung der Verurteilung des Rekurrenten wegen Übertretung der angefochtenen Verordnung, entgegen der Behauptung des Rekurses, die andern beiden Delikte und damit die Bestrafung des Reurrenten nicht zu beseitigen vermöchte. Sodann bestreitet er, daß der Regierungsrat auf Grund gesetzlicher Ermächtigung nicht zum Erlaß von Strafbestimmungen berechtigt sei, und verteidigt die Kompetenzbegründung bezüglich der streitigen Vorschriften gestützt auf die im Ingresse der Verordnung angerufenen Gesetzesstellen und die Ausführungen des Obergerichts. Endlich wendet er gegenüber der das Prozeßverfahren betreffenden Beschwerde des Rekurrenten ein, dieselbe sei deswegen völlig unstichhaltig, weil es sich bei dem beanstandeten Vorgehen des Obergerichts gar nicht um eine „Zeugeneinvernahme" im Sinne des Gesetzes gehandelt habe, sondern um eine

„Informativeinvernahme", d. h. eine bloße Erkundigung zu Handen des Gerichts, um dieses in Stand zu setzen, zu entscheiden, ob Veranlassung vorhanden sei, das erstinstanzliche Urteil zu kassieren und dem Begehren um Aufnahme weiterer Zeugenverhöre zu entsprechen.

D. Das Obergericht des Kantons Luzern führt in seiner Vernehmlassung auf den Rekurs, mit dem Antrage auf Abweisung desselben, zur Ergänzung der vorab angerufenen Motive seines Urteils, welche durch die Ausführungen des Rekurses nicht entkräftet seien, wesentlich noch aus: Auch die im Urteile geäußerten Zweifel über die Anwendbarkeit der § 82 des Gesetzes über das Straßenwesen und § 65 des Organisationsgesetzes erscheinen bei näherer Prüfung als grundlos. Das dem Regierungsrat in § 82 des Straßengesetzes zugewiesene Oberaufsichtsrecht begreife wohl ohne Zweifel auch die Befugnis zum Erlasse von auf die Materie bezüglichen Verordnungen, Reglementen und Weisungen in sich, wie aus § 65 Abs. 1 des Organisationsgesetzes, sowie auch aus § 67 luzern. StsV sich ergebe. Die angefochtene Verordnung beruhe somit auch in Hinsicht auf die genannten beiden Gesetzesvorschriften auf gesetz- und verfassungsmäßiger Grundlage; das luzernische Recht kenne überhaupt eine Reihe zum Teil bloß von Gemeindebehörden erlassener Verordnungen mit Strafbestimmungen, die deswegen bis jetzt kaum von jemandem im Ernste beanstandet worden seien. Übrigens werde von den Rekursbeklagten zutreffend eingewendet, daß bei Gutheißung des Rekurses im erörterten Punkte die beiden andern strafrechtlichen Tatbestände nicht ohne weiteres dahinfallen würden. Bezüglich dem angefochtenen Aktenvervollständigungsverfahren endlich sei zu bemerken, daß es sich dabei um zur Orientierung des Richters von Amtes wegen angeordnete bezw. vorgenommene Erhebungen handle, — ein Vorgehen, wie es schon wiederholt beobachtet worden sei, ohne daß jemals eine Partei darin eine Verkürzung in ihrem Verteidigungsrecht erblickt hätte.

E. Der Regierungsrat des Kantons Luzern, welchem der Rekurs ebenfalls, zur Vernehmlassung über die Frage der Rechtsgültigkeit der angefochtenen Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr im Hinblick auf § 5 luzern. StsV, übermittelt

worden ist, hat sich wesentlich wie folgt geäußert: Die fragliche Verordnung sei im großen und ganzen die wörtliche Reproduktion der zwischen der Mehrzahl der schweizerischen Kantone bestehenden Automobil- und Velovereinbarung. Um den Anschluß Luzerns an dieses Konkordat zu erleichtern und zu beschleunigen, habe der Regierungsrat, dem Beispiele anderer Kantone folgend, die betreffenden Bestimmungen in der Form einer Verordnung für den Kanton verbindlich erklärt. Seine Kompetenz hiezu sei unzweifelhaft; sie ergebe sich einmal aus den allgemein gehaltenen § 67 StsV und § 65 des Organisationsgesetzes vom 25. April 1899, und sodann insbesondere aus § 82 des Gesetzes betr. das Straßenwesen vom 1. Juli 1865. Denn das dem Regierungsrat hier eingeräumte Oberaufsichtsrecht über das gesamte Straßenwesen finde seine praktische Verwirklichung u. a. gerade in der Befugnis zur Regelung der in die betreffende Materie einschlagenden Fragen — und um solche handle es sich hier — Weisungen, Verordnungen u. dergl. zu erlassen. Der Wert solcher Erlasse aber wäre illusorisch, wenn ihre Übertretungen nicht unter Strafe gestellt werden könnten. Zu letzterem Zwecke dürfte nun zwar der Hinweis auf die Strafdrohung des § 36 PolStG genügen; doch bestehe kein Hindernis, besondere Strafbestimmungen innerhalb der in § 36 PolStG vorgesehenen Grenzen in die Verordnungen selbst aufzunehmen. Wenn dies also in der Automobil- und Veloverordnung, deren Strafdrohungen sich bedeutend unter dem Strafmaximum des § 36 PolStG halten, geschehen sei, so sei nicht einzusehen, inwiefern hierin eine Verletzung des in § 5 StsV niedergelegten Grundsatzes: nulla poena sine lege liegen sollte, ganz abgesehen davon, daß der in jener Verfassungsbestimmung enthaltene Begriff „Gesetz" mehr genereller Natur sei und auch denjenigen der „Verordnung" in sich schließe. Überdies müsse die Unanfechtbarkeit der streitigen Verordnung auch aus § 127 PolStG gefolgert werden; denn darin liege einerseits die Bestätigung des dem Regierungsrate schon in der Verfassung eingeräumten Rechtes zum Erlasse von allgemein verbindlichen Verordnungen und anderseits deren Gleichstellung mit gesetzlichen Bestimmungen in ihren Wirkungen und Folgen; —

in Erwägung:

1. Zunächst kann es sich fragen, ob gemäß dem Einwande der Rekursbeklagten und des Obergerichts eine sachliche Prüfung des Rekurses in seinem ersten Punkte, bezüglich der Anfechtung der regierungsrätlichen Verordnung betr. den Motorwagen- und Fahrradverkehr vom 21. März 1903, wegen praktischer Bedeutungslosigkeit desselben, d. h. wegen Mangels des erforderlichen rechtlichen Interesses des Rekurrenten an der Beurteilung der Beschwerde, abzulehnen sei. Doch ist dies richtigerweise zu verneinen. Denn abgesehen davon, daß jedenfalls nicht außer Zweifel steht, ob der kantonale Richter zur Annahme fahrlässiger und damit strafbarer Körperverletzung und Sachbeschädigung auch gelangt wäre, wenn sich der vorliegende Tatbestand nicht als Übertretung der streitigen Verordnung qualifiziert hätte, fällt in Betracht, daß die der Anfechtung unterstehende Straffentenz nicht nur das Strafdispositiv in dem engern Sinne der Festsetzung des Strafmaßes, sondern auch den Ausspruch umfaßt, welcher Vergehen der Bestrafte schuldig befunden worden ist und daß auch dieser Ausspruch für den Bestraften keineswegs nebensächlich, sondern unter Umständen sogar von größerer Wichtigkeit ist, als die damit verbundene Strafzumessung, so hinsichtlich der Frage des Rückfalls (nach luzern. Recht: § 32 PolStG, bezw. §§ 77 ff. KrStG) und für die Strafenregister. Somit muß, selbst wenn angenommen werden wollte, daß das strafbare Verschulden des Rekurrenten für die andern beiden Vergehen nicht speziell in seinem verordnungswidrigen Verhalten als solchem gefunden, sondern daß dieses Verhalten als allgemein pflichtwidrig taxiert worden sei, und daß ferner die beiden Vergehen allein die verhängte Gesamtstrafe grundsätzlich und dem Maße nach zu rechtfertigen vermögen, — doch ein genügendes Interesse des Rekurrenten an der Beurteilung der Zulässigkeit seiner Bestrafung in Anwendung der angefochtenen Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr als gegeben erachtet werden.

2. Was nun die Frage der Verfassungsmäßigkeit der streitigen Verordnung betrifft, so ist zunächst festzuhalten, daß sich die Nachprüfung des Bundesgerichts nur auf die im vorliegenden Falle angewendeten Bestimmungen derselben erstrecken kann, da die Frist

zur Anfechtung der Verordnung als solcher, in ihrer allgemeinen Verbindlichkeit, verstrichen ist. Der Rekurrent beruft sich wegen der Anwendung der Verordnung ihm gegenüber auf Verletzung des Grundsatzes: nulla poena sine lege, den er aus der Bestimmung des § 5 luzern. StsV vom Jahre 1875 ableitet: „Niemand darf gerichtlich verfolgt . . . . . werden, außer in den „vom Gesetze vorgesehenen Fällen . . . . .“ Er folgert hieraus nämlich, daß in Luzern jede Strafnorm (strafbarer Tatbestand und zugehörige Strafdrohung), um vor der Verfassung bestehen zu können, auf dem Wege der Gesetzgebung, durch den verfassungsmäßigen Inhaber der gesetzgebenden Gewalt, erlassen sein müsse, und daß daher dem Regierungsrate, welchem nur die vollziehende Gewalt und die Staatsverwaltung zustehen (§ 63 StsV), die Kompetenz zum Erlasse gültiger Strafnormen mangle. Allein diese Auffassung der angerufenen Verfassungsbestimmung geht fehl.

Der Grundsatz: nulla poena sine lege hat im allgemeinen in seiner Verwendung im modernen Staats- und Strafrecht nicht Bezug auf die Unterscheidung von Erlassen des als Gesetzgeber bezeichneten Staatsorgans gegenüber solchen anderer Staatsorgane, insbesondere des Inhabers der sogen. vollziehenden Gewalt — wenn er in diesem Sinne auch bei seiner Aufstellung durch die naturrechtliche Staatslehre des 18. Jahrhunderts gebraucht wurde, die sich im 19. Jahrhundert speziell in der französischen Rechtsanschauung noch erhalten hat (siehe hierüber: Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 17 ff. und O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 307) —, sondern er bezieht sich auf den Gegensatz zwischen allgemein verbindlichen Erlassen überhaupt und für einen bestimmten Einzelfall ergehenden Weisungen oder Verfügungen der Staatsbehörden: Das Bestehen von allgemein verbindlichen, auf alle Fälle in gleicher Weise zur Anwendung gelangenden Normen soll den Bürger auf dem Gebiete des Strafrechts vor behördlicher Willkür schützen. Danach aber darf der Ausdruck « lex » („Gesetz“) darin nicht in dem wörtlichen, formellen Sinne der auf dem Wege der Gesetzgebung aufgestellten Vorschrift aufgefaßt werden; er ist vielmehr zu verstehen in der materiellen Bedeutung des gesetzten Rechtes, der Rechtssatzung. Die Rechtsgültigkeit einer Straffentenz setzt also lediglich voraus,

daß durch gültigen Rechtssatz für den betreffenden Tatbestand die Strafe angedroht sei. Gültig aber ist ein Rechtssatz dann, wenn er aus einer verfassungsmäßig anerkannten Rechtsquelle herrührt, was beim geschriebenen Rechte einfach von der Frage abhängt, ob die Behörde, das Staatsorgan, das den Satz aufstellt, hiezu verfassungsmäßig zuständig sei (vergl. Goldschmidt, Verwaltungsstrafrecht, S. 187; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 306 § 22 Abs. 3; Renold, Bundesverwaltungsstrafrecht, S. 32). Kompetent zur Aufstellung von Rechtssätzen aber ist nun auch in den heutigen Verfassungsstaaten nicht ausschließlich der Träger der gesetzgebenden Gewalt. Dieser erscheint gegenteils lediglich als das oberste der rechtssetzenden Staatsorgane, und neben ihm werden — zur Bewältigung der stets sich mehrenden, in mannigfaltiger Weise rechtliche Regelung erfordernden Aufgaben des modernen Gemeinwesens — auch andere Organe der Staatsgewalt zur Rechtsschaffung herangezogen. Auf diesem Boden steht speziell das luzernische Verfassungsrecht. Dies ergiebt sich schon daraus, daß § 67 StsV den Regierungsrat, den Träger der verwaltenden und vollziehenden Gewalt (§§ 63 ff.), u. a. mit dem Erlasse der „zur Vollziehung und Verwaltung nötigen Verordnungen" betraut, welche jedoch „der Verfassung und den bestehenden Gesetzen" nicht zuwiderlaufen dürfen. Denn der hier gebrauchte allgemeine Ausdruck Verordnung umfaßt auch die Rechtsverordnungen: die allgemein verbindlichen, das Verhalten der einzelnen der Gemeinschaft gegenüber regelnden, jedoch nicht auf dem Wege der Gesetzgebung erlassenen staatlichen Anordnungen, im Gegensatz zu den einzelne Fälle betreffenden Verfügungen und Beschlüssen (vergl. z. B. Jellineck, Gesetz und Verordnung, S. 366 ff.; Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches [IV. Aufl.] II S. 80; O. Mayer, a. a. O. I S. 122). Daß das Verordnungsrecht im Sinne des § 67 der luzern. Verfassung in diesem Sinne aufzufassen ist, zeigt in unzweideutiger Weise die generelle Definition der Polizeivergehen an der Spitze des PolStG, vom 6. Juni 1861, als Handlungen oder Unterlassungen, „welche in diesem oder einem besonderen Gesetze oder „durch eine gültige Verordnung mit Polizeistrafe bedroht „werden" (vergl. Goldschmidt, a. a. O. S. 372, oben), sowie

ferner die Blankettstrafdrohung des § 36 ibidem für Verfehlungen „gegen Landesgesetze oder obrigkeitliche Verordnungen, „auf deren Übertretung keine bestimmten Strafen ausgesetzt sind". Denn diese beiden Gesetzesbestimmungen sind durch den fraglichen § 5 der später (1875) erlassenen Staatsverfassung nicht etwa modifiziert worden, da schon die zur Zeit des Erlasses des PolStG (1861) geltende Staatsverfassung von 1848 in § 6, sowie die diese ersetzende, derjenigen von 1875 unmittelbar vorgehende Staatsverfassung von 1863, ebenfalls in § 6, den wörtlich gleichen Text enthalten. Wenn ferner § 127 der Bestimmungen des Polizeistrafgesetzes bestimmt, daß die Übertretungen zum Schutze der Straßen, Eisenbahnen und des Eisenbahnbetriebes nach den hierüber bestehenden besondern Reglementen und Verordnungen bestraft werden, so ergibt sich auch hieraus, daß auf diesem Gebiete speziell nicht nur das Gesetz in formellem Sinne als Quelle von Strafnormen behandelt wird. Endlich kann darauf hingewiesen werden, daß im Kanton Luzern eine ganze Anzahl von regierungsrätlichen Verordnungen besteht, die Rechtssätze enthalten, ohne daß je deren Verfassungsmäßigkeit deshalb in Frage gestellt worden wäre, weil überhaupt dem Regierungsrat die Kompetenz zur Aufstellung von Rechtsverordnungen mangle. Danach muß denn das Gesetz im angerufenen § 5 der luzern. Verfassung ebenfalls in materiellem Sinne verstanden werden, so daß es, wie der Regierungsrat in der Vernehmlassung zutreffend geltend macht, auch die Rechtsverordnungen umfaßt, die von dem Träger der vollziehenden Gewalt innerhalb der Schranken seiner Zuständigkeit erlassen worden sind.

3. Nach dem gesagten ist zur Entscheidung des in Rede stehenden Beschwerdepunktes nur zu untersuchen, ob der Regierungsrat bei Erlaß der streitigen Verordnung betr. den Motorwagen- und Fahrradverkehr vom 31. März 1903 — bezw. der dem Rekurrenten gegenüber zur Anwendung gebrachten Bestimmungen derselben (laut Angabe des obergerichtlichen Urteils: der §§ 9, Abs. 3, 22, 27, 31, 32 und 34) — die Grenze seiner Befugnis überschritten habe. Nun enthalten die fraglichen Bestimmungen Vorschriften für Personen, welche mit Automobilen (Fahrzeugen mit mechanischem Antriebe) oder Fahrrädern (§§ 1 und 17 der

Verordnung) fahren, d. h., wie § 17 bezüglich der Fahrräder ausdrücklich angibt und übrigens aus dem im Ingresse der Verordnung angerufenen § 82 des Gesetzes betr. das Straßenwesen vom 1. Juli 1865 hervorgeht, die öffentlichen, der Aufsicht des Regierungsrates unterstehenden Straßen benützen. Die erstern jener Bestimmungen geben die Weisungen: an näher bezeichneten, besondere Kollisionsgefahr drohenden Stellen der Straßen eine bestimmte beschränkte Fahrgeschwindigkeit nicht zu überschreiten (§§ 9 Abs. 3, und 27), gänzlich anzuhalten, um das voraussehbare Erschrecken passierender Tiere zu vermeiden (§ 31), einen Alarmapparat näher bestimmter Art zu verwenden (§ 22), sowie bei Eintritt eines Unfalls abzusteigen, für Hülfeleistung besorgt zu sein und sich auf Verlangen zu legitimieren (§ 32), — und § 34 bedroht Zuwiderhandlungen gegen die vorstehenden Weisungen mit bestimmten Strafen (Bußen von 2 bis 20 Fr., im Wiederholungsfalle von 6 bis 50 Fr.). Diese Weisungen qualifizieren sich somit als mit Strafsanktion versehene Äußerungen des Staatswillens gegenüber den Staatsuntertanen, als Strafsatzungen, und zwar aufgestellt zur Wahrung der Sicherheit des Verkehrs auf den öffentlichen Straßen. Sie gehören, dieser Zweckbestimmung gemäß, in das staatliche Betätigungsgebiet des Polizeiwesens, d. h. — nach der heute angenommenen Auffassung des Begriffs der Polizei (s. Rosin, Preußisches Polizeiverordnungsrecht, S. 133; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 249) — der auf Beschränkung der natürlichen Handlungsfähigkeit des Einzelnen zu Gunsten des Gemeinwohls, auf Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzeldasein gerichteten Staatstätigkeit, wobei die Vorschriften der §§ 9 [3], 22, 27 und 31 dem präventiven, diejenige des § 32 dem repressiven Polizeizwecke dienen. Die Kompetenz zum Erlasse solchen Polizeiverordnungs-Rechts aber ist dem Regierungsrate, wenn nicht schon in seiner Eigenschaft als Vollziehungsbehörde für das Gesetz betreffend das Straßenwesen vom 1. Juli 1865 — was dahingestellt bleiben kann —, so doch unzweifelhaft durch die ihm nach Maßgabe der §§ 63 und 67 StsV zustehende Funktion als staatliche Verwaltungsbehörde verliehen. Denn die Ausübung der Polizeigewalt bildet

nach allgemeiner Rechtsauffassung einen Zweig der Verwaltungstätigkeit des Staates. Und dieser Auffassung huldigt insbesondere das luzernische Staatsrecht. Dies geht, abgesehen von der unbestrittenermaßen bestehenden einschlägigen Praxis der Verwaltungsbehörden, speziell des Regierungsrates, schon daraus hervor, daß die Staatsverfassung die Polizeigewalt nirgends erwähnt, während diese ihrer Natur nach von den in der Verfassung üblicherweise unterschiedenen drei Gewalten weder der gesetzgebenden noch der richterlichen Gewalt zugewiesen werden kann. Dazu kommt, daß das kantonale Organisationsgesetz vom 8. März 1899 in § 59 Abs. 1 den Regierungsrat als die „oberste verwaltende vollziehende und polizeiliche Behörde des Kantons" bezeichnet. Die Formulierung dieser Gesetzesstelle nötigt nicht etwa zu der Annahme, daß der Gesetzgeber die polizeilichen Funktionen der verwaltenden und vollziehenden Tätigkeit des Regierungsrates als ein aliud habe gegenüberstellen wollen; sie läßt sich vielmehr durchaus ungezwungen erklären als besondere Hervorhebung jenes Zweiges der Verwaltung mit Rücksicht auf die hiefür als nötig erachtete nähere Definition, wie sie dann in § 65 Abs. 2 des Organisationsgesetzes gegeben ist, welcher lautet: „Als oberste Polizei-„behörde erläßt er (der Regierungsrat) die zur Handhabung der „Rechtssicherheit, Ruhe und Ordnung erforderlichen Anordnungen, „Beschlüsse, Befehle, Verbote". Daß diese Bestimmung verfassungswidrig sei, ist nicht ersichtlich und auch nicht behauptet. Dagegen ist nun freilich zweifelhaft, was alles zur Polizei bezw. zur Handhabung der Rechtssicherheit, Ruhe und Ordnung zu rechnen und somit der regierungsrätlichen Verordnungsgewalt zugewiesen ist. Soviel aber steht außer Zweifel, daß die Regelung der Benutzung der öffentlichen Straßen aus dem Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit darunter fällt. Dies ist im deutschen und französischen Verwaltungsrecht anerkannt (vergl. G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 204; O. Mayer, franz. Verwaltungsrecht S. 177). Und was das luzernische Recht betrifft, so enthält das Straßengesetz selbst Bestimmungen über die Benutzung der Straßen unter dem Titel: Straßenpolizeiliche Vorschriften, die ihrem Inhalte nach den doppelten Zweck haben, die Wege zu schützen und den Verkehr darauf im Interesse der Sicherheit zu

ordnen. Auch ist an den schon erwähnten § 127 des Polizeistrafgesetzes zu erinnern. Der Umstand, daß die Straßenpolizeivergehen, abgesehen von der in der streitigen Verordnung statuierten, im Straßengesetze selbst geregelt sind, vermag — entgegen der Annahme des Rekurrenten — die Verordnungskompetenz des Regierungsrates nicht ohne weiteres auszuschließen. Denn selbstverständlich steht es dem Gesetzgeber als oberstem Organ der Rechtssetzung zu, jedes beliebige Rechtsgebiet selbst zu ordnen; dies hat jedoch im Sinne des § 67 StsV nur zur Folge, daß der Regiegungsrat auf diesem Gebiete keine widersprechenden Vorschriften erlassen darf, daß also das Gesetz nur durch den Gesetzgeber selbst abgeändert oder aufgehoben werden kann; dagegen hindert es — in Ermangelung einer gegenteiligen ausdrücklichen Gesetzesbestimmung, die hier fehlt — nicht eine Ergänzung der gesetzlichen Normen auf dem Verordnungswege, als welche die streitige Verordnung mit ihren Vorschriften für die modernen Verkehrsmittel gegenüber dem Straßengesetze, dessen Vorschriften naturgemäß dem zur Zeit seines Erlasses herrschenden Straßenverkehre angepaßt sind, sich darstellt.

Zum gleichen Ergebnis wie die vorstehenden Erörterungen führt auch noch folgende Erwägung: Nach der heute in der Doktrin wohl herrschenden Theorie (vergl. Laband, a. a. O. 2 S. 88; Jellineck, a. a. O. S. 333 u. 383; Rosin, a. a. O. S. 32 u. 64; Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 17; Goldschmidt, a. a. O. S. 444/445) steht es der gesetzgebenden Gewalt — sofern ihr dies nicht etwa verfassungsmäßig ausdrücklich untersagt ist, was für das luzernische Staatsrecht nicht zutrifft — frei, den Erlaß von Staatsnormen über eine bestimmte Materie auf dem Wege der Gesetzgebung einem andern Staatsorgane zu übertragen. Das Requisit einer solchen „Delegation der gesetzgebenden Gewalt" an den Regierungsrat aber ist mit Bezug auf die streitigen Verordnungsbestimmungen unzweifelhaft erfüllt durch die früher erwähnte Vorschrift des Art. 65 Abs. 2 des Organisationsgesetzes vom 8. März 1899. Wenn daher nicht schon auf die in der Verfassung (§ 67) unmittelbar umschriebene Kompetenz des Regierungsrates abgestellt werden wollte, so wäre diese doch infolge jener besonderen gesetzlichen Ermächtigung gegeben.

4. Hiegegen vermag auch das vom Rekurrenten aus § 212 lit. f des Gesetzes über das Strafrechtsverfahren vom 7. Juni 1865 abgeleitete Argument nicht aufzukommen; denn wenn jene Bestimmung als formalen Bestandteil des verurteilenden Straferkenntnisses die „Anführung des Gesetzes, worauf die Strafe gegründet wird", erwähnt, so ist eben der Ausdruck „Gesetz" auch hier, wie in § 5 StsV, in dem oben entwickelten allgemeinen Sinne der rechtsgültig aufgestellten Rechtsnorm zu verstehen. Somit erweist sich die Beschwerde des Rekurrenten wegen Verletzung des § 5 StsV in seinem früher zitierten Passus und implicite auch wegen der im letztberührten Punkte daneben noch angerufenen Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV; § 4 StsV) durch Anwendung der regierungsrätlichen Verordnung betr. den Motorwagen und Fahrradverkehr ihm gegenüber als in allen Teilen unbegründet. Ebensowenig liegt danach, bezüglich des letztberührten Punktes, eine vom Rekurrenten noch behauptete Verletzung des § 5 StsV in seinem weiteren Passus vor, wonach niemand gerichtlich verfolgt werden darf, außer . . . . auf „die vom Gesetze vorgeschriebene Weise".

5. Was endlich die Beschwerde des Rekurrenten wegen Verstoßes des Obergerichts gegen den vorstehenden Passus des § 5 StsV und wegen Rechtsverweigerung durch Beeinträchtigung seiner Verteidigungsrechte betrifft, welche Beschwerde er darauf stützt, daß das Obergericht ihm das Resultat eines nach der obergerichtlichen Parteiverhandlung angeordneten Ergänzungsverhörs mit dem Zeugen Kutscher Tröndle vorenthalten habe, so mag allerdings die vom Obergerichte verteidigte Zulässigkeit dieses tatsächlich eingeschlagenen Verfahrens angesichts des im luzernischen Gesetz über das Strafrechtsverfahren unzweideutig niedergelegten Grundsatzes, daß dem Angeschuldigten das gesamte wesentliche Prozeßaktenmaterial zur Kenntnis gebracht werden muß (vergl. §§ 246 und 267 StRV) als zweifelhaft erscheinen. Allein im gegebenen Falle ist der Rekurrent dadurch in seiner Rechtsstellung offenbar in keiner Weise gekränkt worden. Denn das Obergericht hat den als bewiesen angenommenen Vorfall des Reißens eines Zügels des durchbrennenden Pferdes, auf den die streitige neue Zeugeneinvernahme sich hauptsächlich bezog, als für die grundsätzliche

Frage der Strafbarkeit des Verhaltens des Rekurrenten unerheblich erklärt und ihn lediglich bei der Strafzumessung als mildernden Umstand, also in dem Rekurrenten günstigem Sinne, berücksichtigt. Folglich hat der Rekurrent jedenfalls kein positives rechtliches Interesse daran, das fragliche Verfahren anzufechten; —

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

---

17. Arrêt du 29 mars 1906, *dans la cause* Pasquier et consorts *contre* Conseil d'Etat de Fribourg.

Arrêté du Conseil d'Etat de Fribourg du 18 août 1905, concernant la durée de la chasse, etc. Art. 8. Inconstitutionnalité. Art. 31, 45 litt. *d*; Art. 52 Const. frib.; lois du 10 mai 1876 et du 23 mai 1890 sur la chasse.

Sous date du 18 août 1905, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a pris un arrêté fixant la durée de la chasse aux différentes espèces de gibier, ainsi que les limites des territoires à ban et des réserves de chasse. L'art. 8 de cet arrêté dispose qu' « en prenant le permis de chasse, tout chasseur doit verser une cotisation spéciale de 10 fr. destinée exclusivement au repeuplement du gibier. » Cet article 8 se réfère à l'art. 6 de la loi fribourgeoise du 23 mai 1890 modifiant certaines dispositions de celle du 10 mai 1876 sur la chasse, statuant que « le Conseil d'Etat ordonne les mesures nécessaires pour la destruction des animaux nuisibles, ainsi que pour le repeuplement du gibier et l'introduction de nouvelles espèces. »

C'est contre l'art. 8 du prédit arrêté, disposition ci-haut reproduite, que H. Pasquier, M. Rémy et consorts ont interjeté auprès du Tribunal fédéral un recours de droit public pour déni de justice; ils concluent à ce qu'il plaise à ce tribunal annuler le prédit art. 8 et condamner l'Etat de Fribourg à restituer à chacun des recourants la finance de 10 fr.

qu'ils ont dû déposer pour obtenir leurs permis de chasse.

Ce recours se fonde, en substance, sur les motifs ci-après:

La disposition attaquée de l'arrêté du 18 août 1905 viole le principe de la séparation des pouvoirs; il empiète sur le pouvoir législatif et constitue ainsi un déni de justice. La loi fribourgeoise sur la chasse, du 10 mai 1876, détermine, limitativement, à l'art. 6 tous les cas où un permis de chasse doit être refusé. Or l'art. 8 de l'arrêté attaqué en édictant que tout chasseur, en prenant le permis de chasse, *doit* verser une cotisation spéciale de 10 fr. destinée exclusivement au repeuplement du gibier, obligeait chaque chasseur, pour obtenir son permis, à verser une finance de 10 fr. en sus du prix du permis, à peine de se voir refuser celui-ci au cas où il n'opérerait pas ce versement. Le Conseil d'Etat en imposant, par son arrêté susvisé, la condition du paiement de cette finance, a créé un nouveau cas d'exclusion, qui revient à refuser le permis de chasse à celui qui ne paiera pas, préalablement, la finance en question; il y a là un empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif; en outre cette finance de 10 fr. n'est autre chose qu'une augmentation déguisée du prix des permis de chasse; ce prix étant fixé pour les différents permis, dans la loi du 23 mai 1890, il n'appartient pas, en vertu du même principe de la séparation des pouvoirs, d'en majorer le montant. C'est en vertu de la disposition, plus haut reproduite, de l'art. 6 de la loi du 10 mai 1876 que le pouvoir exécutif a le droit d'autoriser des chasses spéciales, en dehors du temps ordinaire de chasse, pour la destruction des animaux nuisibles; c'est ainsi qu'il peut restreindre la durée de la chasse et même l'interdire complètement dans certains territoires, en mettant ceux-ci à ban. Toutefois cette prescription de l'art. 6 ne donne nullement au Conseil d'Etat l'autorisation de prélever sur chaque chasseur une finance de 10 fr. pour le repeuplement. C'est là une interprétation arbitraire, contraire au texte et à l'esprit de la loi; dès le moment que le législateur n'a fixé à l'art. 6 de la loi, ni le principe, ni le montant d'une pareille « cotisation », ce n'est que d'une façon arbitraire que le Conseil d'Etat