

prononcé a été confirmé par la Cour de Justice civile en date du 9 mars 1907. Les motifs invoqués par le tribunal de première instance et que la Cour de Justice a fait siens sont en résumé les suivants :

L'engagement pris par Marti est licite comme étant limité dans l'espace et dans le temps. Par ce contrat Marti n'abdiquait pas entièrement sa liberté individuelle, puisqu'il lui restait la faculté de travailler en dehors de Genève et après une période déterminée. L'objet du contrat n'était d'ailleurs pas immoral, le droit de grève étant reconnu partout en Suisse et la constitution en syndicat étant le moyen le plus efficace que possèdent les ouvriers pour obtenir une amélioration des conditions du travail. Enfin il n'a pas été prouvé qu'en déclarant la grève les ouvriers aient omis d'observer les délais d'avertissement légaux.

Marti n'a pas justifié qu'il ait signé l'engagement sous l'empire de la crainte. Du reste, il l'a ratifié en touchant à diverses reprises des secours.

B. — C'est contre cet arrêt que Marti a, en temps utile, recouru pour déni de justice au Tribunal fédéral. Il reprend les moyens invoqués par lui devant les instances cantonales et insiste en particulier sur le fait que l'engagement pris par lui entraînait une restriction excessive de sa liberté individuelle, qu'à ce titre il doit donc être considéré comme illicite et donc nul.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

Les motifs par lesquels l'arrêt attaqué a écarté les conclusions libératoires du recourant n'impliquent aucun déni de justice au préjudice de celui-ci. Marti alléguait en premier lieu que l'engagement signé par lui était nul, l'objet du contrat étant illicite. Ce moyen, qui est purement de droit civil et non point de droit public, a été examiné d'une façon approfondie par le tribunal de première instance, qui l'a repoussé en vertu de considérations qui, — à supposer même qu'elles fussent erronées, — ne sauraient en aucun cas être qualifiées d'arbitraires. Quant au second moyen invoqué par le recourant, à savoir que le contrat était nul en tant que

conclu sous l'empire de la crainte, le jugement constate que Marti n'a pas réussi à prouver qu'il eût été l'objet de menaces au sens des art. 26 et 27 CO ; rien ne permet de supposer que cette constatation soit contraire à la réalité et c'est en outre avec raison que le tribunal ajoute que le fait que Marti, après avoir signé l'engagement, a, à plusieurs reprises, touché des secours du comité de grève, est de nature à démontrer qu'aucune contrainte n'a été exercée sur lui pour l'amener à signer cet engagement.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral  
prononce :

Le recours est écarté.

#### 41. Urteil vom 29. Mai 1907 in Sachen

**Berger gegen Stadtrat Luzern und Obergericht Luzern.**

*Bedeutung des Grundsatzes nulla poena sine lege nach luzernischem Recht (Art. 5 KV). Bestrafung wegen Zuwiderhandlung gegen eine amtliche Verfügung, Art. 36 Abs. 2 luz. PolStrG, Willkür ? — Luzernisches Baurecht. Art. 4 der Verordnung vom 5. Mai 1898 ; §§ 24, 1 des Baugesetzes von 1864 ; Bauordnung vom 13. März 1867.*

A. Im Jahre 1864 wurde im Kanton Luzern ein Baugesetz für die Stadt Luzern erlassen, dessen § 1 bestimmt : „Der Umkreis des Stadtbezirkes, für welchen diese Vorschriften Geltung haben, soll vom Stadtrate, im Einverständnis mit dem Regierungsrate, innert drei Monaten vom Tage der Inkrafttretung dieses Gesetzes an genau abgegrenzt und dann darüber innert zwei Jahren ein detaillierter Stadtbauplan angefertigt werden. Diesen Bauplan hat der Stadtrat entweder in seinem ganzen Umfange oder wenigstens quartierweise dem Regierungsrate zur Genehmigung einzureichen (§ 4). Nach erfolgter Ratifikation „ist derselbe ins Staats- und Stadtarchiv niederzulegen. — „Allfällig später zweckmäßig erscheinende Abänderungen und Erweite-

„rungen desselben bedürfen ebenfalls der Zustimmung des Regierungsrates.“ § 24 des Gesetzes lautet: „Die im gegenwärtigen Gesetze enthaltenen Grundsätze und Bestimmungen sind dem städtischen Baureglemente, welches innert sechs Monaten von Inkrafttreten dieses Gesetzes an anzufertigen ist, zu Grunde zu legen und in diesem des nähern durchzuführen. Dasselbe soll zugleich die sachgemäßen Vorschriften zur Wahrung der feuer- und gesundheitspolizeilichen Interessen enthalten. — Dieses Baureglement unterliegt der Ratifikation des Regierungsrates, welcher dasselbe endgiltig festzustellen hat. Das ratifizierte Reglement ist amtlich zu publizieren.“ Ferner ist hier anzuführen § 18: „Das Baureglement soll angemessene Vorschriften aufstellen gegen ein übermäßiges Verbauen der Höfe und Gärten und anderer offenen Räume zwischen Gebäuden, gegen Erbauung zu enger und ungesunder Wohnungen, sowie gegen die Bewohnung neuer, noch feuchter Gebäude. — Auch bei Wohn- und Ökonomiegebäuden, die nicht an eine Baulinie zu stehen kommen, sind immer wenigstens die im § 14 festgesetzten Entfernungen einzuhalten.“

Die gemäß der letztern Bestimmung vom Regierungsrat nach Prüfung des vom Stadtrat eingereichten Entwurfes erlassene Bauordnung für die Stadt Luzern vom 13. März 1867 enthält in § 1 folgende Bestimmung: „Die Gemeinde Luzern teilt sich in Beziehung auf das Baumwesen in den Stadt- und Landbezirk. — Der Landbezirk besteht aus denjenigen Teilen der Gemeinde Luzern, welche außer dem im Stadtbauplane bezeichneten Stadtbaukreise liegen; für diese äußern Teile finden die für den Kanton Luzern bestehenden Bauvorschriften Anwendung. Der Stadtbezirk besteht aus der Stadt nebst den Vorstädten und dem Umkreise derselben, wie er durch den genehmigten Plan und den Regierungsbeschluß vom 5. April 1865 festgestellt worden ist. Für diesen Stadtbezirk gelten die in nachstehenden Artikeln enthaltenen Vorschriften.“

Aus dieser Bauordnung sind ferner hervorzuheben § 108: „Alle Haus- und Grundeigentümer der Stadtgemeinde Luzern, alle Baumeister, alle Steinhauer, Maurer, Hafner, Zimmerleute, Dachdecker und übrigen Bauhandwerker sind verpflichtet, ihre in

„hiesiger Stadt vorzunehmenden Bauarbeiten nach den Vorschriften dieser Bauordnung einzurichten.“ Die §§ 110 und 111 sehen vor, daß für Übertretungen der Bauordnung die Fehlbaren dem kompetenten Richter zur Bestrafung nach Vorschrift des Brandassuranzgesetzes, bezw. des allgemeinen Polizeistrafgesetzbuches überwiesen werden.

Am 5. Mai 1898 erließ der Stadtrat Luzern eine Verordnung betreffend den Bezug neuerstellter Wohnungen, die durch Beschluß des Regierungsrates vom 12. August 1898 genehmigt und im Kantonsblatt vom 15. September 1898 publiziert worden ist. Die Verordnung bezieht sich ausdrücklich auf alle Neubauten „im Umkreise der Stadtgemeinde Luzern“. Die §§ 4 und 8 lauten:

„§ 4: Von der Vollendung des Rohbaues an sind mindestens folgende Fristen einzuhalten:

„a) Bis zum Beginn der Verputzarbeiten im Innern des Gebäudes: zwei Wochen.

„b) Bis zum Beginn der äußern Verputzarbeiten: drei Monate.“

„§ 8: Wird eine Wohnung mit Außerachtlassung dieser Bauordnung und ohne Einholung des Rohbauabnahmescheins oder der Wohnungsbewilligung bezogen, so ist der Eigentümer im Sinne von § 111 der städtischen Bauordnung dem Strafrichter zu überweisen und die bezogene Wohnung sofort zu räumen.“ Endlich ist noch § 36 des Polizeistrafgesetzes vom Jahre 1861 hervorzuheben, der lautet: „Wer gegen Landesgesetze oder obrigkeitliche Verordnungen, auf deren Übertretung keine bestimmten Strafen ausgesetzt sind, sich verfehlt, soll mit einer Geldstrafe bis auf 150 Fr. oder Gefängnis von einem bis 50 Tagen bestraft werden. — In gleiche Strafe verfällt, wer einem Befehle, den eine Behörde oder ein Beamter der Regierung in amtlichem Wirkungskreise erläßt, nicht Folge leistet, ohne dessen Aufhebung bei zuständiger Behörde erwirkt zu haben.“

B. Der Rekurrent erstellte als Unternehmer für einen Dritten als Bauherrn ein Doppelwohnhaus, „Urnerhof“, an der Friedentalstraße in der Stadt Luzern. Die Baustelle liegt unbestrittenermaßen nicht im Stadtbaukreise, sondern im Landbezirk der Stadtgemeinde Luzern. Der Rohbau war am 13. Juni 1906 vollendet. Als der Rekurrent die äußern Verputzarbeiten schon Anfangs

August in Angriff nahm, wurde ihm von der städtischen Bau-  
direktion die Fortsetzung dieser Arbeit durch Befehl untersagt, ge-  
stügt auf § 4 der Verordnung vom 5. Mai 1898. Ein Gesuch  
des Rekurrenten um Aufhebung dieses Befehls wurde vom Stadt-  
rat unterm 9. August 1906 abschlägig beschieden. Trotzdem führte  
der Rekurrent die Verputzarbeiten fort. Auf Verzeigung des Stadt-  
rates wurde er deswegen vom Bezirksgericht Luzern durch Urteil  
vom 23. November 1906 schuldig erklärt „der Übertretung der  
städtischen Verordnung vom 5. Mai 1898, sowie der Nichtbeach-  
tung eines amtlichen Befehls“ und zu 30 Fr. Buße verurteilt.  
In der Begründung dieses Urteils wird ausgeführt: Das Gericht  
habe nicht zu untersuchen, ob die fragliche Verordnung materiell  
verfassungsmässig sei, sondern nur, ob sie auf verfassungsmässigem  
Wege zu stande gekommen sei, was bejaht werden müsse. Die  
Verordnung gelte ausdrücklich auch für den Landbezirk der Stadt-  
gemeinde Luzern und sei vom Rekurrenten zweifellos übertreten.  
Nach der Verordnung, in Verbindung mit § 36 des PolStrG  
könne sodann auch der Unternehmer und nicht bloß der Bauherr  
zur Verantwortung gezogen werden, falls der letztere sich der  
Übertretung schuldig gemacht habe. Ein Gesuch des Rekurrenten  
um Aktenvervollständigung durch Einvernahme von Zeugen dar-  
über, daß die fragliche Ordnungsbestimmung auch von andern  
Bauunternehmern ohne Einschreiten des Stadtrates nicht beachtet  
werde, hatte das Bezirksgericht abgewiesen.

Der Rekurrent ergriff gegen das bezirksgerichtliche Urteil die  
Kassationsbeschwerde an das Obergericht des Kantons Luzern,  
welches die Beschwerde durch Urteil vom 26. Januar 1907 ab-  
wies. In Bezug auf den Beschwerdegund der verweigerten Be-  
weisabnahme lautet die Begründung des obergerichtlichen Urteils:  
„Daß das Bezirksgericht die beklagischen Vervollständigungsan-  
träge mit Grund als irrelevant abgelehnt hat, zumal der Beklagte  
nach den ihm zugestellten stadträtlichen Erlassen über die Hand-  
habung der Verordnung nicht im Unklaren sein konnte, und der  
Umstand, daß allfällig gegen einen Dritten wegen ähnlichen Vor-  
gehens nicht geklagt worden wäre, das Gericht keineswegs dazu  
führen könnte, aus diesem Grund auf Strafflosigkeit des ihm zur  
Beurteilung Überwiesenen zu erkennen.“

C. Gegen das obergerichtliche Urteil hat Berger den staats-  
rechtlichen Rekurs ans Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag  
auf Aufhebung. Es wird ausgeführt, das Urteil verlege den  
Grundsatz *nulla poena sine lege* (Art. 5 KB). Die städtische  
Verordnung vom 5. Mai 1898, auf welche die Verurteilung des  
Rekurrenten sich stütze, sei in verfassungswidriger Weise zu stande  
gekommen und daher nichtig, da der Stadtrat keine Kompetenz zu  
deren Erlass gehabt habe. Die Verordnung sei eine Ergänzung  
der städtischen Bauordnung und beruhe wie diese auf dem Bau-  
gesetz für die Stadt Luzern. Bauordnung und Baugesetz bezögen  
sich aber nicht auf den Landbezirk der Gemeinde Luzern, in welchem  
sich der fragliche Neubau befinde. Für den letztern seien die kan-  
tonalen Bauvorschriften maßgebend und hier habe der Stadtrat  
keine Befugnis zum Erlass von Bestimmungen; höchstens der  
Regierungsrat hätte diese Befugnis. Übrigens würde dem Stadt-  
rat die Zuständigkeit zum Erlass baupolizeilicher Bestimmungen  
auch für den Stadtbaubezirk fehlen (§ 24 des Baugesetzes).  
Daß die Verordnung durch den Regierungsrat genehmigt sei,  
könne jenen Mangel nicht heilen und mache sie insbesondere nicht  
etwa zu einer regierungsrätlichen Verordnung. Eine Delegation des  
Verordnungsrechts an den Stadtrat liege hier nicht vor und wäre  
zudem verfassungswidrig gar nicht zulässig. Der Rekurrent sei  
also gestügt auf eine ungültige und unverbindliche Ordnungs-  
bestimmung bestraft worden. Dazu komme, daß die Vorschrift des  
§ 4 der Verordnung keine Strafandrohung enthalte. Eine solche  
finde sich nur in § 8 der Verordnung für einen andern Fall,  
woraus zu schließen sei, daß die sonstigen Tatbestände der Ver-  
ordnung, speziell die Nichtbeachtung der Ordnungsvorschrift des  
§ 4 nicht unter Strafe gestellt seien. Deshalb könne auch § 36  
des PolStrG nicht zur Anwendung kommen. Daß wegen Nicht-  
befolgung des § 4 nach der Meinung der Verordnung selber nicht  
bestraft werden sollte, ergebe sich ferner aus der Praxis des Stadt-  
rates. Es sei kein Fall bekannt, daß wegen zu frühen Verputzens  
gebüßt worden sei. Wohl aber sei in vielen Fällen (die Rekurs-  
schrift führt einige an) vor Ablauf der Frist des § 4 mit dem  
äußern Verputz begonnen worden, ohne daß der Stadtrat hiegegen  
eingeschritten wäre. Es liege eine Willkür darin, daß der Rekur-

rent mit seinen bezüglichlichen Beweisansprüchen nicht zugelassen worden sei. Selbstverständlich sei auch ein amtlicher Befehl, der auf Grund einer ungültigen Verordnung erlassen sei, unverbindlich, sodass auch für dessen Nichtbefolgung keine Strafe ausgesprochen werden dürfe.

D. Der Stadtrat von Luzern und das Obergericht des Kantons Luzern haben auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Rekurrent hat unbefristet dem Befehl der Bau-  
direktion der Stadt Luzern, die äußern Verputzarbeiten an dem von ihm als Unternehmer errichteten Neubau sofort einzustellen, zuwidergehandelt. Nun bedroht § 36 Abs. 2 des PolStrG für den Kanton Luzern denjenigen mit Strafe, der einem von einer Behörde in amtlichem Wirkungskreis erlassenen Befehl nicht Folge leistet, ohne dessen Aufhebung bei zuständiger Behörde erwirkt zu haben. Nach dieser Bestimmung ist der Ungehorsam gegen einen amtlichen Befehl als solcher unter Strafe gestellt. Dabei braucht das Erfordernis, daß der Befehl von der betreffenden Behörde „in ihrem amtlichen Wirkungskreis“ erlassen sei, keineswegs dahin verstanden zu werden, daß nur ein rechtsgültiger, auf richtiger gesetzlicher Grundlage beruhender Befehl befolgt werden müsse. Vielmehr kann es in Übereinstimmung mit allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen (s. z. B. O. Mayer, Verwaltungsrecht I S. 281 f.) sehr wohl als genügend angesehen werden, wenn der Befehl noch in die allgemeine Zuständigkeit der befehlenden Behörde fällt, wenn er seiner Form und seinem Inhalt nach denkbar ist als Ausübung der Befehlsgewalt der Behörde. Dies trifft aber auf einen Befehl baupolizeilicher Natur, der erlassen ist von der örtlichen Baupolizeibehörde und sich zudem auf eine wenigstens äußerlich zu Recht bestehende Verordnung stützen kann, zweifellos zu. Daß das Gesetz — was vom Bundesgericht als Staatsgerichtshof allein zu prüfen ist — ohne Willkür im angegebenen Sinne aufgefaßt werden kann, zeigt auch der Nachsatz „ohne dessen (des Befehls) Aufhebung bei zuständiger Behörde erwirkt zu haben“, der den einzelnen, der einen Befehl für ungerechtfertigt hält, auf den Weg der Beschwerde an die zuständigen höhern Instanzen verweist. Wer den von einer Behörde in ihrer

allgemeinen Zuständigkeit erlassenen Befehl für rechtswidrig hält, soll darnach bei der Rekursinstanz dessen Aufhebung betreiben (die gegebenen Falls die Wirkungen des Befehls auch sofort sistieren wird). Unterläßt er dies, so hat er dem Befehl bei Vermeidung der Ungehorsamsstrafe einfach Folge zu geben, und er soll seinen Ungehorsam nicht nachträglich damit rechtfertigen können, daß der Befehl nicht verbindlich gewesen sei.

Nun hat der Rekurrent, abgesehen von seinem Gesuch an den Stadtrat um Zurücknahme des Befehls, keine Schritte getan, um dessen Aufhebung zu erreichen, obgleich ihm der Rekurs an den Regierungsrat offen gestanden hätte (Baugesetz § 25). Der Tatbestand des Ungehorsams im Sinne des Art. 36 Abs. 2 PolStrG konnte daher als gegeben betrachtet werden und dementsprechend erweist sich die Beschwerde, der Grundsatz *nulla poena sine lege* (Art. 5 KB) sei dem Rekurrenten gegenüber verletzt worden, als unbegründet. (Über die Bedeutung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* nach luzernischem Recht vergl. auch US 32 I S. 106 ff.).

2. Der Rekurrent ist nach dem Dispositiv des bezirksgerichtlichen Urteils nicht nur wegen Mißachtung eines amtlichen Befehls, sondern zugleich auch wegen Übertretung der städtischen Verordnung betreffend den Bezug neuerstellter Wohnungen vom 5. Mai 1898 bestraft worden. Dem letztern Tatbestand konnte aber neben dem erstern keine selbständige Bedeutung zukommen — und zwar auch nicht einmal in Bezug auf das Strafmaß —, weil der besondere an den Rekurrenten ergangene Befehl sich inhaltlich mit dem allgemeinen der Verordnung deckt. Immerhin mag über die Frage, ob die Bestrafung des Rekurrenten auf Grund der Verordnung den Art. 5 KB verletzt, auf welche Frage in der Rekurschrift das Hauptgewicht gelegt ist, bemerkt werden: Der Rekurrent bestreitet nicht, daß die Bestimmung in Art. 4 der erwähnten Verordnung, wonach mit den äußern Verputzarbeiten nicht vor Ablauf von drei Monaten seit Vollendung des Rohbaues begonnen werden darf, als Vorschrift des städtischen Baureglementes mit Wirksamkeit für das Gebiet des Stadtbaukreises gültig und rechtsverbindlich wäre. Nach Art. 24 des Baugesetzes „unterliegt das Baureglement für den Stadtbaukreis der Ratifi-

kation des Regierungsrates, welcher dasselbe endgültig festzustellen hat“, und ist das ratifizierte Reglement amtlich zu publizieren, was nur die Bedeutung haben kann, daß die städtische Behörde das Reglement aufstellt und der Regierungsrat es genehmigt, um es sodann, sei es als städtische Verordnung mit regierungsrätlicher Genehmigung, sei es als regierungsrätliche, auf Grund einer städtischen Vorlage erlassene Verordnung zu publizieren. Diese Form ist bei der Verordnung vom 5. Mai 1898 gewahrt worden, da sie vom Regierungsrat genehmigt und amtlich publiziert ist. Die Verordnung bezieht sich nun allerdings auf den ganzen Stadtbezirk, nicht nur auf das Gebiet des Stadtbaukreises. Allein in § 1 des Baugesetzes ist der städtischen Behörde das Recht eingeräumt, den Stadtbaubezirk mit Bewilligung des Regierungsrates zu erweitern. Wenn diese Bestimmung dahin ausgelegt wird, daß nicht nur das Gebiet des Stadtbaubezirkes allgemein ausgedehnt werden darf, sondern daß eine Erweiterung desselben auch in der Weise zulässig ist, daß der Geltungsbereich einzelner Vorschriften des Baureglementes über die Grenzen des Stadtbaubezirkes erstreckt wird, so ist ein Einschreiten des Bundesgerichts gegen eine solche, sehr wohl vertretbare Interpretation ausgeschlossen, weil bei der Auslegung und Anwendung des kantonalen Gesetzesrechts das Bundesgericht bekanntlich an die Auffassung der zuständigen kantonalen Behörde, sofern diese nicht als willkürlich erscheint, gebunden ist. Vom Standpunkt jener Interpretation des § 1 des Baugesetzes aus war aber der Stadtrat befugt, den § 4 der Verordnung mit Genehmigung des Regierungsrates auch für den Landbezirk der Stadtgemeinde zu erlassen. Trägt es sich sodann, ob für die Übertretung der eben genannten Bestimmung eine Straffanktion bestehe, so braucht nicht einmal auf die Blankettstrafdrohung des § 36 Abs. 1 PolStrG verwiesen zu werden, sondern es kann auf die §§ 110 und 111 des Baureglementes abgestellt werden, wonach die Übertretungen der Bauordnung nach Maßgabe des Brandassuranzgesetzes, bezw. des PolStrG bestraft werden. Die Verordnung vom 5. Mai 1898 ist nach dem gesagten — wie übrigens auch in der Refursschrift zugegeben ist — eine Ergänzung des städtischen Baureglementes; jene Strafandrohung kann daher unbedenklich auch auf Nichtbeachtung ihrer Befehle bezogen

werden. Daß nach dem Brandassuranzgesetz oder dem PolStrG eine Polizeibüße von 30 Fr. gegen den Rekurrenten nicht ausgesprochen werden durfte, wird nicht geltend gemacht. Aus diesen Ausführungen folgt, daß auch die Bestrafung des Rekurrenten wegen Übertretung des § 4 der städtischen Verordnung vom 5. Mai 1898 keine Verletzung des Grundsatzes nulla poena sine lege involviert.

3. Der Rekurrent beschwert sich außerdem wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Art. 4 BV), die darin liegen soll, daß er mit bestimmten Beweisansprüchen nicht gehört worden ist. Die Beweisansprüche sind jedoch als unerheblich abgewiesen worden und es ist nicht ersichtlich, daß hierin eine Willkür liegen würde. Es genügt in dieser Beziehung, auf die in Fakt. B mitgeteilten, aus Art. 4 BV nicht anfechtbaren Erwägungen des obergerichtlichen Urteils zu verweisen.

4. Bedeutet nach dem gesagten die Bestrafung des Rekurrenten keine Verletzung der angerufenen Verfassungsgrundsätze, so kann eine solche Verletzung umsoweniger darin liegen, daß das Obergericht, gegen dessen Urteil der Refurss sich streng genommen allein richtet, die Kassationsbeschwerde des Rekurrenten über das die Bestrafung aussprechende bezirksgerichtliche Urteil abgewiesen hat.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Refurss wird abgewiesen.

---

Vergl. auch Nr. 46.

---