

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales.

Gewaltentrennung. Séparation des pouvoirs.

19. Urteil vom 31. Mai 1912 in Sachen Genossenschaft Schweiz. Gipfermeister gegen Aargau.

*Unerheblichkeit privater Kenntnis des angefochtenen Erlasses für den Lauf der Rekursfrist des Art. 178 Ziffer 3 OG.
— Bedeutung und Umfang der Verordnungscompetenz des aargauischen Regierungsrates auf dem Gebiete der Strassenpolizei gemäss § 123 des sog. Baugesetzes vom 23. März 1859.*

Das Bundesgericht hat
auf Grund folgender Aktenlage:

A. — Am 27. Oktober 1911 hat der Regierungsrat des Kantons Aargau „gestützt auf Art. 39 litt. b der Verfassung, auf das Gesetz über den Strassen-, Wasser- und Hochbau, vom 23. März 1859, auf das Gesetz über Tierquälerei, vom 23. Wintermonat 1854“, folgende „Verordnung über die Benutzung der Ortsverbindungsstrasse Fried-Wittnau-Kantonsgrenze“ erlassen, die am 9. Dezember 1911 in der kantonalen Gesetzesammlung erschienen ist:

„§ 1. Das Befahren der Strasse Fried-Wittnau-Kantonsgrenze mit Lastautomobilen aller Art ist verboten.

„§ 2. Die Maximalbelastung der auf der Strasse Fried-Wittnau

„verkehrenden Fuhrwerke darf 40 einfache Zentner nicht übersteigen.

„Ausgenommen hiervon sind einzig die Langholzfuhrn, die aber nur ausgeführt werden dürfen, wenn die Strasse trocken oder hart gefroren ist.

„§ 3. Die Radfelgen der auf der Strasse Fried-Wittnau regelmässig verkehrenden Lastfuhrwerke müssen mindestens 2 1/2 Zoll = 7 1/2 cm breit sein.

„§ 4. Die Zahl der Lastfuhrwerke, die täglich, d. h. innert 24 Stunden, für den gleichen Unternehmer oder Besitzer auf der Strasse in jeder Richtung verkehren dürfen, wird auf acht beschränkt.

„Die Baudirektion wird ermächtigt, bei anhaltend nasser Witterung und wenn der Zustand der Strasse es erfordert, die im 1. Absatz vorgesehene Zahl der Lastfuhrwerke noch mehr zu reduzieren.

„§ 5. Zuwiderhandlungen gegen diese Verordnung sind von den zuständigen Gemeinderäten mit Bußen bis zu 15 Fr. zu belegen. Wiederholte Übertretungen sind vom zuständigen Bezirksgericht zuchtpolizeilich abzuwandeln.

§ 6. Mit der Vollziehung dieser Verordnung wird die Baudirektion beauftragt.

„§ 7. Diese Verordnung ist in die Gesetzesammlung aufzunehmen und tritt sofort in Kraft.“

B. — Von den im Eingang der Verordnung angerufenen Kompetenznormen sind zu erwähnen:

Aargauische Staatsverfassung vom 23. April 1885:

Art. 39. „Dem Regierungsrat sind folgende Pflichten und Befugnisse übertragen:

„b. Er sorgt für die Handhabung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Kanton, für die Kultur- und Volkswirtschaftspflege, sowie für die Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen Rates.“

Gesetz über den Strassen-, Wasser- und Hochbau, vom 23. März 1859 (kurz sog. „Baugesetz“):

„§ 123. Zu allseitiger Vollziehung dieses Gesetzes haben der Regierungsrat und die Baudirektion die erforderlichen Verordnungen

„gen, Reglemente und Dienstanweisungen mit angemessenen Strafbestimmungen zu erlassen.“

C. — Gegen die vorstehende Verordnung hat die Genossenschaft schweizerischer Gipsermeister, mit Sitz in Basel, die in Rienberg (Kt. Solothurn) eine Gipsfabrik betreibt und für deren Lastwagenverkehr mit der Eisenbahnstation Fried (Anfuhr von Kohlen und sonstigen Materialien und Abfuhr der Fabrikationsprodukte) die fragliche Straße benutzt, mit Eingabe vom 15. Januar 1912 den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen und beantragt, das Bundesgericht wolle die ganze Verordnung, eventuell wenigstens deren §§ 2 und 4, als verfassungswidrig aufheben.

Die Rekurschrift bemerkt hinsichtlich der Einhaltung der Rekursfrist, die Verordnung sei der Rekurrentin schon vor der Promulgation im Amtsblatt (auf deren Zeitpunkt sich ihr „sofortiges“ Inkrafttreten gemäß § 4 des kantonalen Gesetzes über die amtlichen Bekanntmachungen vom 26. Wintermonat 1856 wohl erst beziehen könne) in der Weise zur Kenntnis gebracht worden, daß am 15. November 1911 der Weibel der aargauischen Gemeinde Wittnau in ihrer Gipsfabrik im solothurnischen Rienberg erschienen sei und ihrem Werkmeister ein Exemplar der Verordnung übergeben habe, das am folgenden Tage in den Besitz ihres Geschäftsführers in Basel gelangt sei. Die Rekurrentin könne nun zwar dieser Art der Verordnungszustellung irgendwelche rechtliche Wirkung nicht beimessen, sie erhebe aber den Rekurs gleichwohl innert der gesetzlichen Frist von jenem Datum an, um dem Regierungsrate unter allen Umständen die Einrede der Verspätung abzuschneiden.

In der Sache selbst macht die Rekurrentin wesentlich geltend: Dadurch, daß der Regierungsrat seine Kompetenz zum Erlaß der Verordnung auf Art. 39 lit. b StV in Verbindung mit dem Baugesetz und dem Tierquälereigesetz stütze, gebe er ohne weiteres zu, daß ihm kraft der Verfassung ein direktes Ordnungsrecht nicht zustehe, daß die Verordnung vielmehr nur als „Vollziehungsverordnung“ zu den angerufenen Gesetzen Geltung haben könne. Nun sei der Regierungsrat zunächst nach § 123 des Baugesetzes allerdings befugt, Verordnungen zu erlassen, allein nur solche, die zum richtigen Vollzuge „dieses Gesetzes“ erforderlich seien. Der Inhalt der

vorliegenden Verordnung, als Vollziehungsverordnung zum Baugesetz, dürfe also nicht über den Rahmen des Baugesetzes hinausgehen, und wenn dieses in § 5 die Ortsverbindungsstraßen als „öffentliches Gut“ erkläre, dessen Gebrauch gemäß § 415 aarg. BGB jedem gestattet sei, so habe der Regierungsrat nicht das Recht, für die Benutzung der Straße Fried-Wittnau-Kantonsgrenze weitergehende Beschränkungen aufzustellen, als diejenigen, die sich aus den straßenpolizeilichen Vorschriften des Gesetzes selbst (dessen §§ 41—78) ergäben. In diesen Vorschriften aber sei nichts enthalten über die Maximalbelastung von Fuhrwerken und auch nichts über die Zahl der auf einer öffentlichen Straße zulässigen Fuhren, wie in den §§ 2 und 4 der Verordnung. Überdies gelte die Felsenbreite von 7½ cm, die § 3 der Verordnung allgemein vorschreibe, nach § 42 lit. b des Baugesetzes nur für Lastwagen mit 4 Rädern und 2 Zugtieren. Nach § 7 des Tierquälereigesetzes sodann stehe dem Regierungsrate die Befugnis zu, noch andere als die in § 2 des Gesetzes aufgezählten Tatbestände, „dem gegenwärtigen Gesetze als unterworfen zu erklären“. Dabei sei die Folge lediglich die, daß die Verwirklichung eines solchen Tatbestandes die Bestrafung nach Maßgabe des Tierquälereigesetzes nach sich ziehe. In der angefochtenen Verordnung aber fehle die Bezeichnung eines bestimmten Tatbestandes der Tierquälerei und dessen Unterstellung unter die Strafbestimmungen des Tierquälereigesetzes. Der Regierungsrat scheine in der Belastung der Fuhrwerke mit mehr als 40 einfachen Rentnern eine Tierquälerei zu erblicken, stelle jedoch dafür eine Strafbestimmung auf, die nicht dem Tierquälereigesetz entnommen sei, da dieses eine Straffkompetenz des Gemeinderates (Bußen bis zu 15 Fr.) überhaupt nicht kenne. Indem der Regierungsrat in seiner Verordnung demnach Vorschriften erlassen habe, die über die Vollziehung der beiden Gesetze hinausgehen, habe er sich eines Eingriffs in die gesetzgebende Gewalt und damit eines Verstoßes sowohl gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung (Art. 3 aarg. StV), als auch gegen den Grundsatz der gesetzesmäßigen Verwaltung (Art. 39 lit. b StV) schuldig gemacht.

Ferner verlege die angefochtene Verordnung zu Ungunsten der Rekurrentin auch die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4 BV; Art. 17 aarg. StV) und stelle sich der Rekurrentin gegenüber,

abgesehen von dem bereits Gesagten, auch noch aus folgendem Grunde als Akt der Willkür dar: Der Regierungsrat habe bezüglich der Ortsverbindungsstraße Fried-Wittnau-Kantonsgrenze schon am 10. März 1911 eine Schlußnahme ähnlichen Inhalts, wie die vorliegende Verordnung, gefaßt gehabt, die ausdrücklich nur gegen die Rekurrentin gerichtet gewesen sei und die deshalb auf deren staatsrechtliche Beschwerde hin vom Bundesrat am 13. Oktober 1911 wegen Verletzung der Rechtsgleichheit aufgehoben worden sei. Unmittelbar nach der Zustellung dieses bundesrätlichen Entscheides habe der Regierungsrat dann die heutige Verordnung erlassen, die nun zwar äußerlich den Schein wahre, als ob sie allgemeine Gültigkeit beanspruche, in Wirklichkeit aber doch wiederum nur gegen die Rekurrentin gerichtet sei, indem von ihren Bestimmungen tatsächlich niemand außer der Rekurrentin betroffen werde. Als Ausnahmeakt erscheine die Verordnung zudem auch insofern, als bezüglich keiner andern Straße im ganzen Kanton Aargau eine Vorschrift über die Maximalladung von Lastfuhrwerken oder eine Beschränkung der Zahl der täglich zulässigen Fahren bestehe.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat in seiner Vernehmlassung zunächst die Einrede der Verspätung des Rekurses erhoben mit der Begründung: Er sei berechtigt gewesen, die Verordnung sofort mit ihrem Erlasse in Kraft zu erklären, da § 4 des Gesetzes über die amtlichen Bekanntmachungen, wonach amtliche Erlasse „in der Regel“ nicht früher als 8 Tage nach der Promulgation in Kraft zu setzen seien, implicite Ausnahmen zulasse. Der Rekurrentin aber sei die Verordnung jedenfalls schon am 14. November 1911 bekannt gewesen; denn ihre Fuhrleute, denen der Straßenwärter Häfeli, laut Mitteilung des Gemeinderates Gips-Oberfrick an die kantonale Baudirektion, die Verordnung am 15. November auf der Straße eröffnet habe, hätten erklärt, daß sie bereits davon Kenntnis hätten, sich jedoch nicht darum bekümmerten, weil ihnen die Rekurrentin für alle Folgen der Übertretung eine Gutsprache ausgestellt habe. Die Frist zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde sei für die Rekurrentin daher schon am 13. Januar 1912 abgelaufen.

Eventuell hat der Regierungsrat auf materielle Abweisung des

Rekurses antragen lassen. Er führt, soweit für die nachstehenden Motive von Belang, des näheren aus, daß zur „allseitigen Vollziehung“ des sog. Baugesetzes, wozu der Regierungsrat durch dessen § 123 verpflichtet werde, hinsichtlich der öffentlichen Straßen in erster Linie die Sorge dafür gehöre, daß die Straßen ihrer Zweckbestimmung gemäß von jedermann benutzt werden können. Daraus ergebe sich ohne weiteres die Zulässigkeit des Verbotes alles dessen, was dieser Benutzung der Straßen entgegenstehe. Und zwar sei der Regierungsrat dabei nicht auf die Maßnahme beschränkt, die das Gesetz selbst zur Sicherung der ordnungsgemäßen Benutzung der Straßen vorsehe, er dürfe vielmehr auch neue Verfügungen treffen, die im Gesetz nicht spezifiziert seien, sofern sie nur dem angegebenen Zweck des Straßenschutzes angepaßt seien. Diese Kompetenz sei nicht nur aus Natur und Geist des Gesetzes abzuleiten, sondern auch aus der ausdrücklichen Bestimmung seines § 59, der die Beschädigung und Veränderung jedweden Bestandteils einer Straße, die nicht aus einem bei erlaubtem Gebrauch der Straße eingetretenen, unverschuldeten Umstand hervorgegangen sei, verbiete, sowie überdies auch aus der Formulierung des § 123 selbst, der weder Sinn noch Bedeutung hätte, wenn er dem Regierungsrate nicht die Befugnis gäbe, einer mißbräuchlichen Ausnutzung der Straßen durch einzelne, die den ordentlichen allgemeinen Gebrauch derselben verunmögliche, entgegenzutreten. Um einen solchen Fall aber habe es sich hier gehandelt, da die Straße Fried-Wittnau durch den unbeschränkten Lastfuhrverkehr der Rekurrentin in einen völlig unpraktikablen Zustand versetzt worden sei, den nach dem Gutachten Sachverständiger alle Unterhaltungsarbeiten bei Fortdauer solcher Benutzung nicht zu beseitigen vermöchten.

Ferner bestreitet der Regierungsrat auch, sich einer Verletzung der Rechtsgleichheit schuldig gemacht zu haben. Wenn die Rekurrentin tatsächlich einzig durch abnormen mißbräuchlichen Verkehr die fragliche Straße schädige und deshalb allein von der Verordnung betroffen werde, so könne sie sich deswegen nicht über Ausnahmebehandlung beschweren; denn gerade dadurch, daß ihr dieser Mißbrauch der Straße im Interesse der Allgemeinheit, d. h. um die Straße für jedermann praktikabel zu erhalten, verboten werde, werde gleiches Recht für alle im wahren Sinn des Wortes geschaffen.

E. — Die streitige Verordnung ist von der Rekurrentin gemeinsam mit ihren Fuhrhaltern schon vor der Einleitung des staatsrechtlichen Rekurses auch durch Klage beim Obergericht des Kantons Aargau als Verwaltungsrichter angefochten worden. Diese Instanz ist jedoch durch Urteil vom 3. Mai 1912 auf die Klage wegen Inkompetenz nicht eingetreten; —

in Erwägung:

1. — Die Verspätungseinrede des Regierungsrates entbehrt der Begründung. Nach der unbestritten gebliebenen Sachdarstellung der Rekurrentin ist dieser die streitige Verordnung auf amtlichem Wege — durch den Gemeindevorsteher von Wittnau — am 15. November 1911, noch vor ihrer allgemeinen amtlichen Publikation, eröffnet worden. Der Fristenlauf des Art. 178 Ziff. 3 OG aber kann jedenfalls nur von diesem amtlichen besonderen Eröffnungsakte an — dessen Rechtsgültigkeit, die unter den gegebenen Umständen nicht weiter zu prüfen ist, vorausgesetzt — datieren; die allfällig schon frühere (wohl durch die Tagespresse vermittelte) private Kenntnis der Rekurrentin von der Verordnung, die sie zur sofortigen Ausstellung der angeblichen Gutsprache an ihre Fuhrleute veranlaßt haben mag, fällt hierfür nicht in Betracht. Mit Bezug auf das Datum des 15. November 1911 aber ist die 60-tägige Rekursfrist, da der 14. Januar 1912 ein Sonntag war, mit der Rekurseinlegung vom 15. Januar 1912 eingehalten (Art. 41 Abs. 2 OG).

2. — Die Beschwerde wegen Verletzung des in Art. 3 aarg StB aufgestellten Grundsatzes der Gewaltentrennung und des von der Rekurrentin aus Art. 39 lit. b StB abgeleiteten Grundsatzes der gesetzmäßigen Verwaltung erweist sich als unbegründet jedenfalls im Hinblick auf § 123 des Gesetzes über den Straßen-, Wasser- und Hochbau (Baugesetz), vom 23. März 1859. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob sich die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass der streitigen Verordnung auch schon aus Art. 39 lit. b StB direkt, oder auch aus dem im Inbegriff der Verordnung ferner noch angezogenen Gesetz über Tierquälerei, vom 23. Wintermonat 1854, ableiten ließe. Die Kompetenzdelegation in § 123 des Baugesetzes, durch den der Regierungsrat und die Baudirektion angewiesen sind, „zu allseitiger Vollziehung“ dieses

Gesetzes die erforderlichen Verordnungen zc. mit angemessenen Strafbestimmungen zu erlassen, ist nämlich mit der Vernehmlassung des Regierungsrates dahin auszulegen, daß die Delegation nicht nur Vollziehungsverordnungen im strengen Sinne des Wortes, d. h. Verordnungen mit Vorschriften, die lediglich logische Konsequenzen der einzelnen Gesetzesbestimmungen bilden, das Gesetz also bloß erläutern, im Auge hat, sondern daß sie den Vollziehungsbehörden die Befugnis verleihen will, auch neue, den Inhalt des Gesetzes ergänzende Normen aufzustellen, die nur nicht über den aus dem Zweck seiner Bestimmungen sich ergebenden allgemeinen Rahmen des Gesetzes hinausgehen dürfen. Enger aufgefaßt hätte jene besondere Delegationsbestimmung in der Tat keinen richtigen Sinn, da ja die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass eigentlicher Vollziehungsverordnungen sich schon aus seiner verfassungsmäßigen Stellung als oberste Vollziehungsbehörde ergab. Zudem entspricht anderseits die weitergehende Kompetenzdelegation an die Organe der vollziehenden Gewalt durchaus der Natur der Sache; denn es ist gewiß nicht zu leugnen, daß speziell auf dem Gebiete der Straßenpolizei die generellen gesetzlichen Anordnungen nicht für alle Verhältnisse genügen, daß vielmehr ergänzende Verfügungen der Vollziehungsbehörden allein den verschiedenartigen und wechselnden Bedürfnissen des praktischen Lebens allseitig gerecht zu werden vermögen.

Von den Vorschriften der streitigen Verordnung nun beruht diejenige des § 3 über die Breite der Radfelgen, entgegen der abweichenden Behauptung der Rekurrentin, schon unmittelbar auf dem Gesetz, indem dieses in § 42 eine Radfelgenbreite von $2\frac{1}{2}$ Zoll = $7\frac{1}{2}$ cm als Minimum für Lastwagen vorsieht. Für die Bestimmungen der §§ 1, 2 und 4 über das Verbot der Verwendung von Lastautomobilen und die Beschränkung der Wagenbelastung sowie der Zahl der täglichen Lastfahrten des einzelnen Unternehmers dagegen enthält allerdings das Gesetz keine direkte Grundlage. Allein auch diese Bestimmungen fallen doch unzweifelhaft in den Rahmen des durch das Gesetzeskapitel über die „Benützung der öffentlichen Straßen“ (§§ 41—78) verfolgten Zwecks der ordnungsgemäßen Instandhaltung der Straßen und der Sicherung ihrer allgemeinen Benutzbarkeit. Fragen könnte es sich ledig-

lich, ob zur Erreichung dieses Gesetzeszwecks unter den hier gegebenen Verhältnissen derartige Einschränkungen des Lastwagenverkehrs erforderlich waren. Hinsichtlich dieser Frage verwaltungstechnischer Natur aber hat sich das Bundesgericht als Staatsgerichtshof auf die Prüfung zu beschränken, ob jene Maßnahmen des Regierungsrates als rein willkürlich, jeder sachlichen Berechtigung ermangelnd aus dem Gesichtspunkte des Art. 4 BV anfechtbar seien. Hievon kann jedoch offenbar keine Rede sein; vielmehr geht aus der vom Regierungsrat angerufenen und aktenmäßig belegten Vorgeschichte der streitigen Verordnung zur Evidenz hervor, daß die Erhaltung der Ortsverbindungsstraße Fried-Wittnau-Kantonsgrenze für den ordentlichen allgemeinen Verkehr Maßnahmen solcher Art dringend erheischte.

3. — Auch die weitere selbständige Berufung der Rekurrentin auf die verfassungsmäßige Garantie der Rechtsgleichheit geht völlig fehl. Der Umstand, daß tatsächlich die Rekurrentin einzig von der angefochtenen Verordnung betroffen wird, schließt deren allgemeine Verbindlichkeit, die in dieser Hinsicht allein das Kriterium der Wahrung der Rechtsgleichheit bildet, natürlich nicht aus. Und die Angabe der Rekurrentin, daß der Regierungsrat für keine andere Straße des Kantons Vorschriften über die Maximalladung der Lastfuhrwerke und über die Zahl der täglich zulässigen Lastfahren erlassen habe, wäre für die Begründung der Beschwerde über rechtswidrige Behandlung nur dann von Belang, wenn feststände, daß auf andern aargauischen Straßen ähnliche Verhältnisse vorliegen, wie auf dem Straßenstück Fried-Wittnau-Kantonsgrenze. Dies aber behauptet die Rekurrentin selbst nicht; —

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

20. Urteil vom 13. Juni 1912 in Sachen Ortsgemeinde Biezenhofen und Genossen gegen Thurgau.

Es liegt keine Willkür (Verstoss gegen Art. 4 BV und Art. 8 thurg. KV) und keine Verletzung der verfassungsmässigen Garantie der Gewaltentrennung (§ 19 thurg. KV) in der Bejahung der Kompetenz des thurgauischen Grossen Rates gemäss § 47 des Gemeindeorganisationsgesetzes vom 8. November 1874, Veränderungen der Gemeindegliederung, auch gegen den Willen des Regierungsrates vorzunehmen. — Auch die vorliegende Anwendung dieser Kompetenz involviert keine Willkür und keine Verletzung der verfassungsmässig garantierten Gemeindegebietseinteilung (§ 45 thurg. KV).

Das Bundesgericht hat
auf Grund folgender Aktenlage:

A. — Die Territorien der beiden thurgauischen Gemeinden Biezenhofen und Oberaach im Bezirk Bischofszell, von denen die erstere südlich, die letztere nördlich der Eisenbahnlinie Frauenfeld-Romanshorn gelegen ist, waren bisher in der Weise gegen einander abgegrenzt, daß das Territorium von Biezenhofen auf einer gewissen Strecke über die genannte Bahnlinie hinaus nach Norden vorsprang. Auf diesem, durch die Bahnlinie von der Ortschaft Biezenhofen abgetrennten Gebietsteil, der etwa 5 ha umfaßte, befindet sich die nach Oberaach benannte, auf Anregung und unter erheblicher finanzieller Mitwirkung dieser Gemeinde geschaffene Eisenbahnstation, nebst einigen weiteren Gebäulichkeiten.

Schon im Jahre 1906 hatte die Gemeinde Oberaach eine Verschiebung ihrer Grenze in dem Sinne angestrebt, daß das auf ihrer Seite der Bahnlinie gelegene Gemeindegebiet von Biezenhofen ihr zugeschrieben werde. Nach erfolglosen Unterhandlungen mit der Gemeinde Biezenhofen war sie mit einem darauf abzielenden Gesuch an den Regierungsrat des Kantons Thurgau gelangt. Der Regierungsrat aber hatte sie wegen des Widerstandes der Gemeinde Biezenhofen gegen die fragliche Gebietsabtrennung durch Beschluß vom 31. Mai 1907 abgewiesen und diesen Entscheid auf eine neue Eingabe der Gemeinde Oberaach, die er als Revisionsgesuch behan-