

tionnalité ou de la légalité des mesures prises par les communes. Le Conseil d'Etat exerce, aussi bien dans l'intérêt de l'Etat dont elle constituent une partie intégrante que dans celui des Communes elles-mêmes, une sorte de tutelle ou de contrôle hiérarchique sur leur administration et il a le droit de tenir compte de raisons d'opportunité pour refuser son approbation à une mesure qu'il juge désavantageuse pour les intérêts de la Commune ou de l'Etat. Or dans sa réponse au recours le Conseil d'Etat indique, à l'appui de sa décision, un certain nombre de motifs d'intérêt général qui, si même ils ne sont pas tous irréfutables, sont du moins plausibles. En particulier il fait remarquer que l'institution du syndicat obligatoire a pour conséquence de rendre plus difficile le recrutement des ouvriers, en excluant des éléments qui cependant ont par ailleurs toutes les qualités requises. De même on peut craindre qu'elle ne compromette l'autorité et la discipline nécessaires dans un service public. Enfin il faut noter que l'art. 9 du Règlement introduit en fait dans l'administration communale un rouage nouveau sur lequel la surveillance du Conseil d'Etat devrait pouvoir s'exercer comme sur les autres corps constitués de la Commune et qui cependant lui échappe, puisque les statuts du syndicat ne sont pas soumis à sa sanction. On conçoit que, pour cette raison également, le Conseil d'Etat ait refusé son approbation à une disposition impliquant une restriction du pouvoir de contrôle qui lui est assuré par la Constitution et par la loi.

La conclusion du recours qui tend à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat doit, par tous ses motifs, être écartée. Quant aux autres conclusions — qui ont d'ailleurs plutôt le caractère d'une argumentation juridique — il ne saurait être entré en matière à leur sujet, le Tribunal fédéral — ainsi que cela a été exposé ci-dessus — n'ayant pas à se prononcer sur la constitutionnalité de l'art. 9 du Règlement.

Par ces motifs

le Tribunal fédéral

prononce :

Le recours est écarté dans le sens des motifs.

VIII. ORGANISATION DER BUNDESRECHTSPFLEGE

ORGANISATION JUDICIAIRE FÉDÉRALE

31. Urteil vom 7. Mai 1914 i. S. Reiser und Mitbeteiligte gegen Zürich.

Ausgangspunkt der Rekursfrist in einem Falle, in welchem sich sowohl der Regierungsrat, als auch (nach ihm) der Kantonsrat mit einer Materie (Errichtung eines Schonreviers und Erlass eines neuen Jagdgesetzes) befasst haben, von der Rekurrentin aber, genau genommen, nur der Beschluss des Regierungsrates angefochten wird.

A. — Am 10. August 1912 fasste der Regierungsrat des Kantons Zürich folgenden Beschluss :

« I. Im Tösstockgebiete wird gemäss dem Vorschlage » der kantonalen Jagdkommission zur Erhaltung des » dortigen Wildstandes ein Schonrevier errichtet. In » diesem Revier ist die Ausübung jeglicher Art von » Jagd bis auf weiteres verboten.

» II. Das Pflücken, Ausreissen und Ausgraben von » Alpenrosen, Orchideen und anderen seltenen, nament- » lich alpinen Pflanzen ohne Erlaubnis des Oberforst- » amtes ist in dem in Dispositiv I bezeichneten Schon- » revier verboten.

» III. Die Finanzdirektion ist eingeladen, mit dem » Regierungsrat des Kantons St. Gallen in Unterhand- » lung zu treten, um die Ausdehnung des Schonreviers

» auf das dem Tössstock benachbarte st. gallische Gebiet
» zu erwirken. »

Zur Ausführung dieses Beschlusses nahm der Regierungsrat in den am gleichen Tage gemäss § 8 des kantonalen Gesetzes betreffend Jagd und Vogelschutz vom 15. März 1908 erlassenen Beschluss über Beginn und Ende der Jagdzeit und die Bedingungen der Jagdausübung für das Jahr 1912 die Bestimmung auf:

« 15. Zur Schaffung einer Wildreservation im Quellengebiet der Töss wird gestützt auf § 28 des zürcherischen Jagdgesetzes die Jagd auf Haar- und Federwild, das Tragen von Jagdwaffen und das Jagenlassen von Hunden jeder Art im nachstehend näher umschriebenen Gebiet gänzlich verboten: » (folgt die Gebietsumschreibung).

Dieser letztere Beschluss wurde von der kantonalen Finanzdirektion in üblicher Weise, insbesondere durch Publikation in N^o 67 des Amtsblattes für den Kanton Zürich vom 20. August 1912, öffentlich bekannt gemacht.

Ende Dezember 1912 reichten 221 Einwohner der Gemeinden Wald und Fischenthal dem Kantonsrate des Kantons Zürich eine Beschwerde ein, worin sie den Beschluss des Regierungsrates betreffend Errichtung des Schonreviers im Tössstockgebiet als ungesetzlich, weil über die dem Regierungsrate in § 28 des kantonalen Jagdgesetzes eingeräumte Kompetenz hinausgehend, anfochten.

Der Kantonsrat zog die Beschwerde auf Grund eines Berichts des Regierungsrates und der Berichterstattung einer zu ihrer Prüfung eingesetzten eigenen Kommission in einlässliche Beratung, die am 13. Januar 1914 (nachdem der Regierungsrat inzwischen das Jagdverbot in seinem Jagderlass für das Jahr 1913 erneuert hatte) mit dem Beschlusse endigte:

« I. Auf die dem Kantonsrat am 29. Dezember 1912 eingegangene Beschwerde gegen die Errichtung eines

» Schonreviers im Tössstockgebiet wird nicht eingetreten.

» II. Der Regierungsrat wird eingeladen, beförderlich ein neues Jagdgesetz auszuarbeiten und inzwischen für eine richtige Schätzung und Vergütung des Wildschadens im Tössstockrevier besorgt zu sein. »

Dieser Beschluss wurde den Beschwerdeführern durch die Gemeinderäte ihrer Wohngemeinden amtlich zur Kenntnis gebracht.

B. — Mit Eingabe ihres Vertreters vom 12. März 1914 haben hierauf Jean Reiser zum « Alpenrösli », im Strahlegg (Fischenthal), Jean Peter, Holzhandlung, in Ohrüti (Fischenthal) und Albert Kunz, Förster in Fellmis (Wald), die sich schon an der Beschwerdeführung beim zürcherischen Kantonsrate beteiligt hatten, den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen « gegen den Beschluss des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 13. Januar 1914 wegen Verletzung des Bundesgesetzes über Jagd und Vogelschutz, vom 24. Juni 1904, resp. des zürcherischen Gesetzes betreffend Jagd und Vogelschutz, vom 15. März 1908, sowie wegen Verletzung der Eigentumsgarantie. »

Ihr Antrag lautet auf Gutheissung des Rekurses in dem Sinne, dass das Bundesgericht « den angefochtenen Beschluss des Kantonsrates (recte: Regierungsrates) des Kantons Zürich vom 10. August 1912 betreffend die Errichtung eines Schonreviers im Tössstockgebiet » als ungesetzlich aufhebe, alles unter den üblichen Folgen. Zur Begründung wird ausgeführt:

Der Regierungsratsbeschluss vom 10. August 1912 « bezw. » auch der darauf gegründete Beschluss des Kantonsrates vom 13. Januar 1914 sei in formeller Hinsicht bundesrechtswidrig, weil er nicht in der Form einer Verordnung ergangen sei und weil ihm überdies auch die bundesrätliche Sanktion fehle. Gemäss Art. 7 Abs. 2 des BG über Jagd und Vogelschutz seien die

Kantone befugt, « durch Gesetz oder Verordnung » über das Bundesrecht hinausgehende Vorschriften zum Schutze des Wildes zu erlassen, insbesondere Schonreviere zu schaffen. Diese Befugnisse habe § 28 des zürch. Gesetzes über Jagd und Vogelschutz in bestimmtem Umfange dem Regierungsrate delegiert. Der Regierungsrat könne aber von dieser Kompetenz nach Vorschrift des Bundesgesetzes nur im Wege der **V e r o r d n u n g**, nicht durch blossen Beschluss, Gebrauch machen. Zudem bedürfe eine solche Verordnung gemäss Art. 28 des BG, und zwar als Erfordernis ihrer Rechtsgültigkeit, der Genehmigung des Bundesrates, die der Regierungsrat für den angefochtenen Beschluss nicht eingeholt habe.

Auch in materieller Hinsicht habe der Regierungsrat seine Kompetenz überschritten. Der § 28 des kantonalen Gesetzes ermächtige ihn nur zur gänzlichen Einstellung der Jagd auf unbestimmte Zeit oder zur Abkürzung der Jagdzeit « im Falle ausserordentlicher Abnahme des Wildstandes, » oder zum vorübergehenden Verbot der Jagd auf einzelne Wildgattungen. Die Voraussetzung einer ausserordentlichen Abnahme des Wildstandes treffe aber für das Tössstockgebiet nicht zu und werde auch gar nicht behauptet; Zweck der Schaffung des Schonrevieres sei vielmehr gewesen, den Wildstand in einer hiezu an sich geeigneten Gegend besonders zu hegen und zu pflegen, um dadurch eine übernormale Stärkung desselben herbeizuführen. Und im übrigen sehe § 28 wohl zeitliche, nicht aber räumliche Einschränkungen des Jagdrechts vor; folglich dürfe der regierungsrätliche Jagdbann nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes nicht bloss über einen mehr oder weniger von der Natur abgegrenzten Bezirk verhängt, sondern müsse jeweilen auf den ganzen Kanton ausgedehnt werden.

Endlich sei die von der Kantonsverfassung gewährleistete Eigentumsgarantie insofern verletzt, als den

Rekurrenten dadurch, dass sie auf ihrem eigenen Grund und Boden nicht mehr jagen dürften, die Benützung ihres Grundeigentums erheblich erschwert werde. Auch komme eine Verletzung der Rechtsgleichheit im Sinne der Garantie des Art. 4 BV in Frage; denn tatsächlich seien die Bewohner des Schongebietes mit Bezug auf die Ausübung der Jagd den übrigen Kantonseinwohnern nachgestellt. Ebenso widerspreche das Vorgehen des Regierungsrates dem Grundsatz des zürcherischen Verfassungsrechts, wonach Einschränkungen der persönlichen Freiheit nur auf dem Wege der Gesetzgebung statthaft seien, da der Regierungsrat, wie ausgeführt, über das Gesetzesrecht hinausgegangen sei.

Den gesetzwidrigen Beschluss des Regierungsrates hätte der Kantonsrat in Gutheissung der bei ihm eingereichten Beschwerde aufheben sollen. Dass der Kantonsrat diese Kompetenz besitze, dürfte ausser Frage stehen; denn sonst wäre es nicht verständlich, warum er die Beschwerde an die Hand genommen habe. Damit dürfte auch die weitere Frage erledigt sein, ob der staatsrechtliche Rekurs gegen den Kantonsratsbeschluss vom 13. Januar 1914 überhaupt zulässig sei.

C. — Im Auftrage des Kantonsrates und in eigenem Namen hat der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt, auf den Rekurs sei nicht einzutreten, eventuell sei er als unbegründet abzuweisen.

Der Kantonsrat sei, wird ausgeführt, nicht Rekursinstanz in Administrativsachen, sondern habe die Beschwerde der Grundbesitzer von Wald und Fischenthal gegen den Regierungsratsbeschluss vom 10. August 1912 betr. die Errichtung eines Schonreviers am Tössstock in seiner Stellung als Aufsichtsbehörde über die kantonale Verwaltung (Art. 31 Ziff. 4 KV) entgegengenommen, nach ihrer einlässlichen Prüfung aber nicht die Überzeugung gewinnen können, dass in dem Beschlusse etwas Verwerfliches liege, wesshalb er dazu gekommen

sei, ihrer Bedeutungslosigkeit durch Nichteintreten Ausdruck zu geben. Dagegen sei kein Rekurs möglich; es sei nicht einzusehen, wieso der Kantonsrat sich durch sein rein negatives Verhalten einer Gesetzes- oder Verfassungsverletzung schuldig gemacht haben könnte. Sollte der Rekurs aber gegen den Regierungsratsbeschluss vom 10. August 1912 gerichtet sein, so wäre er verspätet eingereicht; denn es gehe sicherlich nicht an, erst im Jahre 1914 gegen einen schon 1912 gefassten Beschluss zu rekurrieren, der überdies, soweit angefochten (Verbot der Jagdausübung), «sozusagen zur Zeit der Rekursanhebung nicht existiere,» da die Meinung der Beschlussfassung vom 10. August 1912 dahin gegangen sei, dass das Jagdverbot bis auf weiteres jeweilen mit den alljährlich erlassenen Jagdvorschriften verbunden werden solle, so dass es eigentlich erst mit seiner Erneuerung für die Jagdzeit 1914 wieder existent werde. Eventuell sei zu betonen, dass die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass des angefochtenen Beschlusses sich ergebe sowohl aus den Bestimmungen der Art. 702 ZGB und § 182 zürch. EG über die Erhaltung von Naturdenkmälern (wozu auch der Schutz seltener einheimischer Tiere vor der Ausrottung sehr wohl gerechnet werden könne), als auch aus § 28 des kantonalen Jagdgesetzes, dessen Voraussetzungen zuträfen, da das Tössstockgebiet tatsächlich wildarm sei und der Regierungsrat nach sinngemässer und den praktischen Bedürfnissen allein angemessener Auslegung des Gesetzes berechtigt sein müsse, Jagdbeschränkungen auch nur für einzelne Teile des Kantons anzuordnen. Diese Gesetzmässigkeit des Beschlusses widerlege implicite die von den Rekurrenten behaupteten Verfassungsverletzungen.

D. — Die Rekurrenten haben gegenüber dem Nichteintretensschlusse des Regierungsrates geltend gemacht, in Art. 31 Ziff. 4 KV sei, wie auch der Regierungsrat anerkenne, die Beschwerde als Rechtsbehelf zugelas-

sen, und wenn diese Beschwerde sich auch nicht als ein ordentliches Rechtsmittel darstelle, so müsse doch, ähnlich wie beim Weiterzug einer Rechtssache an die Kassationsinstanz, gegen diesen letzten kantonalen Entscheid der staatsrechtliche Rekurs zulässig sein, um so mehr, als sich der Kantonsrat materiell mit der Sache befasst habe; der Rekurs sei daher auch nicht verspätet.

Das Bundesgericht zieht
in Erwägung:

1. — Den Gegenstand der vorliegenden Anfechtung bildet nach Antrag und Begründung der Rekurschrift die Ziffer 1 des Regierungsratsbeschlusses vom 10. August 1912 betreffend die Errichtung eines Schonreviers im Tössstockgebiet. Der Rekursantrag lautet allgemein auf Aufhebung dieses Beschlusses (der offenbar bloss versehentlich als solcher des Kantonsrates bezeichnet ist), und die Rekursbegründung befasst sich ausschliesslich mit der Bestimmung seiner Ziffer 1, wonach in dem Schonrevier «die Ausübung jeglicher Art von Jagd bis auf weiteres verboten» ist. Die Anfechtung beschränkt sich somit tatsächlich auf diese Beschlussesbestimmung, die denn auch allein, soweit die Akten erkennen lassen, in nach aussen verbindlicher Weise zum Vollzug gebracht worden ist, indem der Regierungsrat ein entsprechendes Verbot unter die gleichzeitig erlassenen und öffentlich bekannt gemachten Jagdvorschriften für das Jahr 1912 aufgenommen und im Jahre 1913 wiederholt hat. Insofern stellt der fragliche Beschluss unzweifelhaft einen rekursfähigen kantonalen Erlass (Art. 178 Ziff. 1 und 2 OG) dar; sein Jagdverbot, das ausdrücklich «bis auf weiteres», d. h. solange es nicht aufgehoben wird, Geltung beansprucht, ist dem rechtlichen Bestande nach nicht von den jährlichen Jagderlassen abhängig, sondern bildet, wie auch die im übrigen abweichende Argumentation der regie-

rungsärztlichen Vernehmlassung bestätigt, eine zum voraus festgelegte Bestimmung dieser Erlasse, die darin mangels eines besonderen gegenteiligen Beschlusses ohne weiteres Aufnahme zu finden hat.

Nach seinem Eingang richtet sich der Rekurs allerdings auch gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 13. Januar 1914. Allein dieser Beschluss ist als Angriffsobjekt offensichtlich nur deshalb bezeichnet, um der Verspätungseinrede zu begegnen, da die 60 tägige Beschwerdefrist (Art. 178 Ziff. 3 OG) nur ihm gegenüber eingehalten ist. Denn der Rekurs befasst sich damit im übrigen, wie bereits bemerkt, weder im formell massgebenden Rekursantrage, noch in der materiell entscheidenden Rekursbegründung, die vielmehr lediglich darauf abzielt, darzutun, dass das vom Regierungsrat erlassene Jagdverbot als solches gesetz- und verfassungswidrig sei. Der kantonsrätliche Beschluss fällt daher selbständig nicht in Betracht.

Bei dieser Aktenlage könnte der Rekurs als rechtzeitig eingelegt nur gelten, wenn die Frist zu seiner Erhebung mit Bezug auf den Regierungsratsbeschluss vom 10. August 1912 durch die Anrufung des Kantonsrates seitens der Rekurrenten unterbrochen worden wäre und vom kantonsrätlichen Beschlusse an neu zu laufen begonnen hätte. Dies kann jedoch schon deswegen nicht angenommen werden, weil das angefochtene Jagdverbot den Rekurrenten jedenfalls durch die Veröffentlichung des regierungsrätlichen Jagderlasses für das Jahr 1912 im zürcherischen Amtsblatt vom 20. August dieses Jahres rechtswirksam zur Kenntnis gebracht worden ist und demnach die zur Anfechtung des Verbots auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses gesetzten 60 Tage zur Zeit der Beschwerdeeinreichung beim Kantonsrate, die vom 29. Dezember datiert, schon längst verstrichen waren. Denn eine Unterbrechung der Frist erst nach Eintritt ihres Ablaufs ist natürlich ausgeschlossen, und die einmal ab-

gelaufene Frist wieder aufleben zu lassen, geht grundsätzlich nicht an. Der Tatsache des Fristablaufs kommt vielmehr die Bedeutung zu, dass damit der kantonale Entscheid, auf den die Frist sich bezieht, vor der Anfechtung vermittelt des staatsrechtlichen Rekurses sicher gestellt wird; ist doch dessen heutige Befristung gerade zu dem Zwecke eingeführt worden, das aus ihrem Mangel entstandene « Rekursunwesen » zu beseitigen (vergl. die Botschaft des Bundesrates zum OG vom 27. Brachmonat 1874: BBl 1874 I S. 1076). Die verhältnismässig lange Dauer dieser Frist schliesst unzweifelhaft die Fristen aller Rechtsmittel, im weitesten Sinne des Wortes, welche die kantonalen Gesetzgebungen vorsehen, in sich, und es geschieht daher den berechtigten Interessen durchaus Genüge, wenn gemäss der bisherigen Praxis die Unterbrechung der Beschwerdefrist durch die Einlegung eines dieser Rechtsmittel anerkannt wird. Ein solches Rechtsmittel, dessen charakteristisches Merkmal in einer bestimmten zeitlichen Beschränkung des Instanzenzuges liegt, steht aber hier nicht in Frage. Der Kantonsrat ist mit der Beschwerde vom 29. Dezember 1912 nicht etwa als Rekursinstanz gegenüber regierungsrätlichen Einzelentscheidungen, sondern lediglich als Aufsichtsbehörde über die Geschäftsführung des Regierungsrates im allgemeinen, gemäss der ihm in Art. 31 Ziff. 4 KV zugewiesenen Kompetenz der « Überwachung der gesamten Landesverwaltung », angerufen worden. Diese Vorkehr, die überhaupt nur zu einer den Regierungsratsbeschluss unmittelbar nicht berührenden Meinungsäusserung des Kantonsrates über die streitige Kompetenzfrage führen konnte, war feststehendermassen an keine Frist gebunden und kann deshalb für die Wahrung der Frist zum staatsrechtlichen Rekurs jedenfalls dann nicht in Betracht fallen, wenn von ihr, wie vorliegend, nicht vor Ablauf dieser Frist Gebrauch gemacht wird, soll anders der staatsrechtliche Rekurs nicht in zeitlicher Hinsicht

völlig dem Zufall oder der Willkür des Beschwerdeführers anheimgegeben sein, was, wie erwähnt, mit der Einführung seiner gesetzlichen Befristung gerade ausgeschlossen werden wollte. Es handelt sich hier auch nicht etwa um einen fortdauernd verfassungswidrigen Zustand, dessen Beseitigung von den in ihren Rechten verletzten Interessenten jederzeit verlangt werden könnte; sondern die angeblichen Gesetzes- und Verfassungsverletzungen erschöpfen sich im Erlasse des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses, den die Rekurrenten denn auch ausdrücklich zum Gegenstande der Anfechtung gemacht haben. Auf den Rekurs kann somit nach dem Antrage des Regierungsrates wegen Verspätung nicht eingetreten werden.

2. — Immerhin mag kurz bemerkt sein, dass der Rekurs auch einer materiellen Prüfung nicht standhalten würde..... (wird näher ausgeführt.)

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.

B. STRAFRECHT — DROIT PÉNAL

I. MASS UND GEWICHT

POIDS ET MESURES

32. Urteil des Kassationshofes vom 27. Mai 1914 i. S. Sommer gegen Staatsanwaltschaft des Kantons Bern.

Art. 25 des BG über Mass und Gewicht vom 24. Juni 1909 ist dahin auszulegen, dass nur dann die gesetzlichen Masseinheiten zur Anwendung zu kommen haben, wenn im Handel überhaupt nach bestimmten Massen verkauft wird.

A. — Die Lebensmittelaktiengesellschaft Bern verkaufte in ihrer Filiale Lorrainestrasse 19 in Bern mit Draht zusammengebundenes, Scheiterholz genanntes Kleinholz. Nachdem die Verkäuferin der Filiale von der Polizei vergeblich darauf aufmerksam gemacht worden war, dass Holzbündel nur in geeichten Reifen zum Verkaufe kommen dürften, wurde der Kassationskläger als Direktor der Lebensmittelaktiengesellschaft dem Polizeirichter zur Bestrafung überwiesen. Der Kassationskläger bestritt nicht, Scheiterholz in nur mit Draht zusammengehaltenen Bündeln verkauft zu haben; dagegen machte er unter Hinweis auf die bundesrätliche Vollziehungsverordnung vom 12. Januar 1912 geltend, die beanstandete Verkaufsart sei keine gesetzeswidrige.

B. — Durch Urteil vom 20. Januar 1914 hat das Richteramt IV Bern und durch Urteil vom 11. März 1914 die erste Strafkammer des Obergerichts des Kantons Bern den Kassationskläger zu einer Busse von 10 Fr. und zu den Kosten verurteilt. Zur Begründung berufen