

machung von Heimatschutzinteressen einräumt. Dieses wahrzunehmen hatte der Regierungsrat aber bei seinem Rodungsbeschlusse vom November 1911 jedenfalls keine Pflicht. Wenn daher die Gemeinde beschloss, davon durch Einleitung des Enteignungsverfahrens Gebrauch zu machen, so war der Regierungsrat bei einem Rekurse gegen dieses Vorgehen an jenen seinen früheren Beschluss jedenfalls insofern nicht gebunden, als er erst jetzt zu prüfen hatte, ob die Gemeinde sich aus eigenem Rechte dem Bauprojekte der Rekurrentin widersetzen könne. Damit ist nicht gesagt, dass die von der Rekurrentin erwähnten Vorgänge — Genehmigung des Bebauungsplanes, der Bau- und Niveaulinien und Rodungsbewilligung — für die Expropriation ohne alle Bedeutung seien. Sie werden zur Folge haben, dass die Gemeinde sich bei Festsetzung der Entschädigung nicht darauf berufen kann, das fragliche Terrain sei aus bau- oder forstpolizeilichen Gründen nicht überbaubar, sondern sich wird gefallen lassen müssen, dass dasselbe insofern als Bauland betrachtet, ihr also der Mehrwert belastet wird, den es infolge der streitigen behördlichen Massnahmen im Verkehr gewonnen hat. Das Recht der Gemeinde zur Enteignung selbst kann dadurch nicht ausgeschlossen werden. Noch viel weniger vermag ihm der Umstand entgegenzustehen, dass der Regierungsrat in einem frühern Rodungsbeschlusse vom Jahre 1894 die auf dem Rodungsgebiete projektierten Bauten und Parkanlagen als Verschönerung der Gegend bezeichnet hat. Wo es sich wie beim Heimatschutz um neue Rechtsgedanken handelt, die sich naturgemäss in der Praxis erst langsam und allmählich durchzusetzen pflegen, kann die blosser Tatsache, dass die Behörde vor zwei Jahrzehnten einmal die nämliche Frage anders beurteilt hat, unmöglich ausreichen, um einen späteren abweichenden Entscheid aus dem Gesichtspunkte der Verletzung der Rechtsgleichheit anzufechten. Dass anderen Grundeigentümern gegenüber anders verfahren worden sei, wird in der Rekurschrift

wohl unter Beweisangebot behauptet, doch werden dazu keinerlei nähere tatsächliche Angaben gemacht, sodass es sich erübrigt, auf diesen Punkt weiter einzutreten.

5. — Der letzte unter Berufung auf Art. 4 BV erhobene Vorwurf, die Annahme, Art. 702 ZGB und § 182 Abs. 3 EG gestatteten die Aufstellung von Beschränkungen des Grundeigentums und die Zwangsenteignung auch schon zur Sicherung der Landschaften vor blosser Beeinträchtigung, sei willkürlich, hat keine selbständige Bedeutung und ist bereits zurückgewiesen worden. Wenn in diesem Zusammenhang neu noch angedeutet wird, dass die genannten Bestimmungen nicht gewöhnliche, sondern nur bestimmt qualifizierte Landschaften im Auge hätten, so ist darauf zu erwidern, dass sie sich eben auf alle Landschaften beziehen, die aus dem Gesichtspunkte des zulässigen Heimatschutzes in Betracht fallen können.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Rekurse werden abgewiesen.

69. Urteil vom 19. November 1915

i. S. Devaux, gegen Bern. Obergericht.

Interkantonale Uebereinkunft vom 20. November 1911 und interkantonales Reglement vom 17. Juni 1912 zwischen den Kantonen Bern Freiburg, Waadt und Neuenburg betreffend die Schifffahrtspolizei auf dem Neuenburger-Bieler- und Murtensee und der Zihl und Broye. Bestreitung des verfassungsmässigen Zustandekommens derselben für den Kanton Bern mangels Anordnung des Referendums, eventuell weil auch das Reglement, nicht nur die Uebereinkunft, vom Grosse Rat hätte genehmigt werden müssen. Was ist unter « Gegenstand der Gesetzgebung » im Sinne von Art. 26 Ziff. 4 der bernischen KV zu verstehen? Fortdauernde Gültigkeit trotz Art. 6 Ziff. 2 und

27 ebenda der Bestimmungen älterer Gesetze, worin für bestimmte Materien die Regelung auf dem Verordnungswege durch den Regierungsrat vorgesehen wird.

A. — Die vom Bundesrat am 19. Dezember 1910 in Anwendung der Art. 8 und 9, bezw. 1 und 64 der Bundesgesetze über das Postwesen und über den Transport auf Eisenbahnen und Dampfschiffen erlassene Verordnung betr. « die Schifffahrt konzessionierter Unternehmungen auf schweizerischen Gewässern » bestimmt in Art. 4, dass die Kontrolle über sämtliche auf schweizerischen Gewässern im Betrieb befindlichen Schiffe, welche konzessionierten Unternehmungen gehören und zum Personen- oder Gütertransport verwendet werden, dem Bunde, diejenige über alle übrigen Schiffe den Kantonen zustehe. Art. 96 ebenda verpflichtet die Kantone, « die erforderlichen Vorschriften über Bau und Betrieb der unter ihrer Kontrolle stehenden Schiffe sowie über Fahrordnung und Schifffspolizei (einschliesslich Signal- und Hafenanordnung) zu erlassen, bezw. zu ergänzen und dem Eisenbahndepartement zur Genehmigung zu unterbreiten. » « Für interkantonale Gewässer sind diese Vorschriften einheitlich aufzustellen. Falls die beteiligten Kantone sich über den Erlass solcher nicht einigen können, steht der Entscheid dem Bundesrat zu. » (Art. 96 Satz 2 und 3.) Um der ihnen damit zugewiesenen Aufgabe nachzukommen, haben die Kantone Bern, Freiburg, Waadt und Neuenburg im Jahre 1911 eine « Interkantonale Uebereinkunft betreffend die Kontrolle und die Schifffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee und den Kanälen der Zihl und der Broye » abgeschlossen, die in Art. 1 die nach der eidgenössischen Verordnung von den Kantonen auszuübende Kontrolle und Schifffahrtspolizei auf den genannten Gewässern einer « einheitlichen und gemeinschaftlichen Kommission » der vier beteiligten Kantone überträgt und in Art. 6 weiter vorschreibt: « Die Kommission hat für die vier Kantone ein einheitliches, alle

Massnahmen und nötigen Anordnungen, sowie die Strafbestimmungen umfassendes Polizeireglement aufzustellen und den beteiligten Kantonsregierungen sowie dem eidgenössischen Eisenbahndepartement zur Genehmigung zu unterbreiten. Dieses Reglement kann Bussen bis auf 500 Fr. und Gefängnisstrafen von höchstens zwei Monaten vorsehen. » Die fragliche Uebereinkunft ist am 20./23. November 1911 von den Grossen Räten aller beteiligten Kantone ratifiziert worden und hat am 30. Januar 1912 auch die Zustimmung des Bundesrats erhalten. Eine Volksabstimmung ist darüber, wenigstens im Kanton Bern, nicht angeordnet worden.

Das in Ausführung derselben zwischen den Regierungen der Kantone Bern, Freiburg, Waadt und Neuenburg vereinbarte « Interkantonale Reglement betreffend die Schifffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee und den Kanälen der Zihl und der Broye » vom 4. 7. 10. u. 21. Mai 1912, vom schweizerischen Eisenbahndepartement genehmigt am 17. Juni 1912, enthält in Abschnitt IV B unter der Ueberschrift « Mietboote » u. a. folgende Vorschrift:

« § 17. Den Bootsvermietern ist es untersagt, jungen Leuten, welche das 16. Altersjahr nicht erreicht haben, Fahrzeuge auszumieten, sowie an Personen, die sich in betrunkenem Zustand befinden oder solchen, welche die nötige Erfahrung zur Führung eines Bootes nicht besitzen. Bei schlechter Witterung ist das Vermieten von Fahrzeugen zu verweigern. Die Schiffsvermieter müssen zu jeder Zeit auf Verlangen der kompetenten Behörde die Namen und das Domizil der Personen angeben können, denen sie Fahrzeuge vermietet haben. »

Art. 57 bestimmt: « Unvorgreiflich der Fälle, wo das Gericht wegen Verbrechen oder Vergehen schwerere Strafen auszusprechen hat, werden Uebertretungen des gegenwärtigen Reglements mit Bussen von 5 bis 500 Fr.

oder mit Gefängnis von einem Tag bis zu zwei Monaten bestraft. Das Urteil ist vollstreckbar auf dem ganzen Gebiet aller Konkordatskantone.»

Gestützt hierauf hat sodann der Regierungsrat des Kantons Bern am 30. Juli 1912 eine « Verordnung betreffend das interkantonale Reglement vom 17. Juni 1912 über die Schiffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee und den Kanälen der Zihl und der Broye » folgenden Wortlauts erlassen :

« § 1. Das interkantonale Reglement vom 17. Juni 1912 betreffend die Schiffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee und den Kanälen der Zihl und der Broye ist in die Gesetzessammlung aufzunehmen. Dasselbe findet im Gebiet des Kantons Bern Anwendung auf den Bielersee sowie die Zihl von ihrem Ausfluss aus dem Neuenburgersee bis zu ihrer Einmündung in den Bielersee. »

« § 2. Widerhandlungen gegen dieses interkantonale Reglement werden mit einer Busse von 1 bis 200 Fr. oder Gefangenschaft bis zu 3 Tagen bestraft. »

« § 3. Soweit mit diesem interkantonalen Reglement im Widerspruch stehend, ist das Polizeireglement vom 4. Mai 1898 betreffend die Schiffahrt und Flösserei im Kanton Bern für den Bielersee und die Zihl aufgehoben. »

« § 4. Diese Verordnung ist in die Gesetzessammlung aufzunehmen und tritt sofort in Kraft. »

B. — In Anwendung dieser Vorschriften hat das Regierungsstatthalteramt Biel im Juli 1914 den heutigen Rekurrenten Paul Devaux, Abwart der Bootsvermietungsunternehmung « Neptun » A.-G. in Biel, dem Richter überwiesen, weil er es entgegen Art. 17 des vorerwähnten interkantonalen Reglements unterlassen habe, über die Personen der Mieter von Schiffen eine Kontrolle zu führen, und deshalb nicht in der Lage gewesen sei, der Polizei die Personalien eines jungen Mannes anzugeben, der bei ihm ein Ruderboot gemietet hatte. Der Polizeirichter von Biel sprach Devaux mit der Begründung

frei, dass das streitige Reglement nicht verfassungsmässig zustande gekommen sei, indem interkantonale Verträge nach Art. 26 KV nur vom Grossen Rate abgeschlossen werden könnten und dieser seine dahingehende Befugnis gemäss Art. 27 ebenda nicht an die Regierung habe übertragen können. Auf Appellation der Staatsanwaltschaft hat jedoch die erste Strafkammer des bernischen Obergerichts am 16. Juni 1915 dieses Erkenntnis aufgehoben und erkannt :

« Paul Devaux wird schuldig erklärt der Widerhandlung gegen Art. 17 des interkantonalen Reglements vom 17. Juni 1912 betreffend die Schiffahrtspolizei auf dem Bielersee und in Anwendung von Art. 6 der interkantonalen Uebereinkunft vom 20. November 1911 in Verbindung mit Art. 57 des zitierten Reglements, § 2 der regierungsrätlichen Verordnung vom 30. Juli 1912, Art. 368 und 468 StV verurteilt :

1. Polizeilich zu 20 Fr. Busse;

2. zu den Kosten des Staates, bestimmt :

a) die erstinstanzlichen auf 9 Fr. 80 Cts.

b) die Rekurskosten auf 20 Fr. »

Aus den Erwägungen des obergerichtlichen Urteils ist hervorzuheben : Das bernische Gesetz vom 3. April 1857 über den Unterhalt und die Korrektur der Gewässer schreibe in § 1 vor : « Alle Gewässer, welche zur Schiffahrt oder Flösserei benutzt werden, sind öffentliche Sachen. Der Regierungsrat bestimmt, welche Gewässer zur Schiffahrt und Flösserei benutzt werden dürfen und erlässt die darauf bezüglichen Polizeiverordnungen. » Durch diese Vorschrift sei der Regierung von Gesetzes wegen die Befugnis zugewiesen worden, die Schiffahrtspolizei auf dem Verordnungswege zu regeln. Der Regierungsrat habe denn auch von dieser Befugnis Gebrauch gemacht, indem er am 4. Mai 1898 ein Polizeireglement betreffend die Schiffahrt und Flösserei im Kanton Bern erlassen habe, das in der Hauptsache ähnliche Bestimmungen wie das interkantonale Reglement

von 1912 enthalte. Daraus folge, dass es sich bei der in Frage stehenden Materie nicht um einen Gegenstand der Gesetzgebung im eigentlichen Sinne handle. Der Grosse Rat sei demnach kompetent gewesen, das interkantonale Uebereinkommen vom 20. November 1911 von sich aus, ohne Befragung des Volkes, abzuschliessen. Dass auch das gestützt darauf erlassene Reglement ihm zur Genehmigung vorgelegt werde, sei nicht erforderlich gewesen, weil demselben nicht die Bedeutung eines selbständigen interkantonalen Vertrages, sondern lediglich Vollziehungscharakter zukomme. Zum Erlass solcher Vollziehungsvorschriften sei aber der Regierungsrat gestützt auf Art. 36 und 38 KV und die vorerwähnte Bestimmung des Gesetzes von 1857 aus eigenem Rechte befugt gewesen, sodass von einer in Art. 6 des interkantonalen Uebereinkommens liegenden verfassungswidrigen Kompetenzdelegation nicht die Rede sein könne.

C. — Gegen dieses Urteil des Obergerichts hat Paul Devaux die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage, es aufzuheben. Es wird ausgeführt: nach Art. 6 der bernischen Verfassung liege die gesetzgebende Gewalt grundsätzlich beim Volke. Eine Ausnahme hievon sehe die Verfassung nur insofern vor, als in den einzelnen Gesetzen die Bestimmungen bezeichnet werden könnten, deren nähere Ausführung einem Dekret des Grossen Rats vorbehalten bleibe (Art. 6 und 26 Ziff. 2). Der Regierungsrat sei nach Art. 33 ff. insbesondere 36 und 38 KV lediglich Verwaltungsbehörde und vollziehe als solche die Gesetze, Dekrete usw. Gesetzgebungsbefugnisse stünden ihm nicht zu und könnten ihm auch nicht vom Grossen Rat delegiert werden, da Art. 27 KV die Uebertragung der dem Grossen Rat verfassungsmässig zugewiesenen Verrichtungen an eine andere Behörde ausschliesse. Diese Grundsätze gälten auch für interkantonale Verträge, indem Art. 26 Ziff. 4 KV den Grossen Rat zum Abschluss solcher nur insoweit ermächtige, als sie « nicht einen Ge-

genstand der Gesetzgebung betreffen ». Verträge, die sich auf einen Gegenstand der Gesetzgebung beziehen, müssten demnach der Volksabstimmung unterbreitet werden. Was in anderer Weise als durch ein Gesetz geregelt werden könne, also nicht Gegenstand der Gesetzgebung zu sein brauche, ergebe sich aus den übrigen Ziffern von Art. 26. Jedenfalls sei der Kreis der bezüglichen Materien eng zu ziehen, wie dies im Sinne jeder demokratischen Verfassung liege. Unter keinen Umständen dürfe angenommen werden, dass « das Aufstellen von neuen Deliktstatbeständen nicht unter den Begriff der » Gegenstände der Gesetzgebung « falle, sondern direkt durch den Grossen Rat oder gar durch den Regierungsrat erfolgen könne. Der Versuch des Obergerichts, aus Art. 1 des Gesetzes vom 3. April 1857 das Gegenteil herzuleiten, gehe fehl. Das zitierte Gesetz befasse sich mit Fragen des Wasserbaus und mit den zivil- und öffentlichrechtlichen Verhältnissen an öffentlichen und Privatgewässern, die Vermietung von Vergnügungsboten habe damit nicht geregelt werden wollen. Man habe also bei Erlass desselben auch nicht daran denken können, eine bezügliche Gesetzgebungsbefugnis an den Regierungsrat zu übertragen, sofern das überhaupt möglich gewesen wäre. Im übrigen sei klar, dass Bestimmungen eines Gesetzes von 1857 die Verfassung von 1893 nicht berühren könnten. Die Kompetenzen des Regierungsrats würden durch die Verfassung bestimmt und wenn ein älteres Gesetz nach dieser Richtung der Verfassung widerspreche, so seien seine Vorschriften eben verfassungswidrig geworden. Die in Art. 15 ff. insbesondere Art. 17 des interkantonalen Reglements enthaltenen Vorschriften über die Vermietung von Vergnügungsbooten hätten demnach nur im Wege eines Gesetzes oder kraft in einem solchen enthaltener Ermächtigung durch Dekret des Grossen Rates erlassen werden können. Der Regierungsrat sei dazu auf keinen Fall, auch nicht mit Zustimmung des Grossen Rats, befugt gewesen. Durch

das angefochtene Urteil der Strafkammer werde daher die KV verletzt, indem dasselbe Bestimmungen anwende und sich auf sie stütze, die auf verfassungswidrige Weise zustandegekommen seien. Ferner liege darin auch ein Verstoss gegen Art. 4 BV, weil die Bestimmungen, um deren Anwendung es sich handle, nur für die Bootsvermieter am Bielersee gelten, während diejenigen an anderen Gewässern des Kantons, z.B. an den Seen des Berner Oberlandes, den fraglichen Beschränkungen nicht unterstünden. Es werde somit dadurch für einzelne Angehörige eines Berufsstandes innert des Kantonsgebietes ein besonderes Recht geschaffen, was dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widerspreche.

D. — Die I. Strafkammer des bernischen Obergerichts hat in ihrer Vernehmlassung, in der sie auf Abweisung des Rekurses schliesst, u. a. ausgeführt: Die Verfassung spreche sich darüber, was als « Gegenstand der Gesetzgebung » zu betrachten sei, nicht aus. Als bei der Beratung des Verfassungsentwurfes im Grossen Rat ein Votant auf diese Lücke aufmerksam gemacht habe, sei ihm erwidert worden, dass der Volksabstimmung eben alles zu unterbreiten sein werde, was seiner Natur nach durch Gesetz geregelt werden müsse, womit die Frage im Grunde offen gelassen und zur *quaestio facti* gestempelt worden sei. Wenn der Rekurrent behaupte, dass das Aufstellen neuer Deliktstatbestände zu den Materien gehöre, die ihrem Wesen nach nur durch Gesetz geordnet werden könnten, so befinde er sich im Irrtum. Es genüge, nach dieser Richtung auf das noch in Kraft stehende Dekret des Grossen Rats vom 1. März 1858 « betreffend die Strafbestimmungen über Widerhandlungen gegen Verordnungen, Reglemente und Beschlüsse des Regierungsrats » zu verweisen, das in Art. 1 bestimme: « Widerhandlungen gegen Verordnungen, Reglemente und andere Beschlüsse, welche innerhalb der Verfassung und der Gesetze vom Regierungsrat ausgehen

oder von demselben die Sanktion erhalten, sind mit einer Busse von 1 bis 200 Fr., mit öffentlicher Arbeit bis zu 8 Tagen oder mit Gefangenschaft bis zu 3 Tagen zu bestrafen, sofern in die betreffenden Verordnungen, Reglemente und Beschlüsse die Strafandrohung aufgenommen worden ist. » Es entspreche denn auch durchaus der Natur der Sache, dass blosser Polizeireglemente nicht dem Referendum unterstellt würden.

Das Bundesgericht zieht
in Erwägung:

1. — Sowohl bei der « Interkantonalen Uebereinkunft » vom November 1911 als bei dem in Anschluss an sie aufgestellten « Interkantonalen Reglement » vom 17. Juni 1912 über die Schifffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee und den Kanälen der Zihl und Broye hat man es nicht mit Konkordaten im eigentlichen Sinne, d. h. mit Verkommnissen über Gegenstände, die zu regeln im freien Belieben der beteiligten Kantone stand, sondern mit Vereinbarungen zu tun, deren Abschluss ihnen durch das Bundesrecht — Art. 96 der eingangs angeführten bundesrätlichen Verordnung vom 10. Dezember 1910 — zur Pflicht gemacht war. Wäre eine Einigung darüber zwischen ihnen nicht erfolgt, so hätte der Bundesrat an ihrer Stelle die nötigen Vorschriften von sich aus erlassen. Es fragt sich daher, ob überhaupt zu deren gültigem Zustandekommen die Beobachtung der Normen des kantonalen Verfassungsrechts über den Abschluss interkantonaler Verträge und die Formen der Gesetzgebung erforderlich gewesen sei, oder ob es sich nicht dabei dem rechtlichen Wesen nach um blosser Ausführungsvorschriften zu einer eidgenössischen Norm handle, die von derjenigen kantonalen Behörde auszugehen hatten, der allgemein die Vollziehung und Ausführung der Gesetze obliegt. Die Frage kann indessen deshalb offen gelassen werden, weil die Anfechtung der

formellen Gültigkeit der streitigen Vereinbarungen sich auch vom Boden des kantonalen Staatsrechts aus als unbegründet erweist.

2. — Wie die I. Strafkammer des bernischen Obergerichts in ihrer Beschwerdeantwort zutreffend ausführt, umschreibt die bernische Verfassung die Materien, die durch Gesetz geordnet und deshalb der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen, nicht näher. Die Frage, was « Gegenstand der Gesetzgebung » sei und was durch blosser Verordnung geregelt werden könne, lässt sich demnach nicht allgemeingiltig, sondern nur von Fall zu Fall für jede in Betracht fallende Materie besonders beantworten. Wenn der Rekurrent behauptet, dass das « Aufstellen von Deliktstatsbeständen » unter allen Umständen, selbst wenn es sich um solche polizeilicher Natur handle, nur durch ein Gesetz im formellen Sinne erfolgen könne, so findet diese Auffassung im positiven bernischen Staatsrecht keine Grundlage. Insbesondere kann sie nicht etwa aus dem — in der bernischen Verfassung übrigens nicht ausdrücklich ausgesprochenen — Grundsatz « *nulla poena sine lege* » hergeleitet werden. Denn dieser Grundsatz bezweckt lediglich, den Bürger dadurch vor behördlicher Willkür zu schützen, dass für die Bestrafung das Vorhandensein einer allgemein verbindlichen, auf alle Fälle in gleicher Weise zur Anwendung kommenden Norm verlangt wird. Der Ausdruck « *lex* » (« Gesetz ») ist demnach darin nicht in dem wörtlichen formellen Sinne einer auf dem Wege der Gesetzgebung aufgestellten Vorschrift, sondern in der materiellen Bedeutung des gesetzten Rechtes, der Rechtssatzung im Gegensatz zu den nur für einen Einzelfall ergehenden Weisungen und Verfügungen der Staatsbehörden zu verstehen. Als « gesetzlich » angedroht erscheint somit die Strafe, sobald sie durch einen aus einer verfassungsmässig anerkannten Quelle stammenden allgemein verbindlichen Rechtssatz vorgesehen wird, dass dieser Rechtssatz in einem Gesetze im formellen Sinne enthalten sei, ist nicht erforderlich (vergl.

AS 32 I S. 106 ff. Erw. 2). Mangels einer entgegenstehenden positiven Norm darf daher angenommen werden, dass auch nach bernischem Recht in der verfassungs- oder gesetzmässigen Befugnis einer Behörde, Vorschriften verwaltungsrechtlicher, insbesondere polizeilicher Natur über einen bestimmten Gegenstand zu erlassen, die weitere, Uebertretungen dieser Vorschriften mit Strafe zu bedrohen, eingeschlossen ist. In diesem Sinne hat denn auch offenbar der Grosse Rat die mit den heutigen Art. 36 und 38 wörtlich übereinstimmenden Art. 37 und 39 der früheren Verfassung von 1846 (« Der Regierungsrat besorgt innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze die gesamte Regierungsverwaltung. Er vollzieht die Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen Rats sowie die in Rechtskraft erwachsenen Urteile. ») ausgelegt, als er das in der Beschwerdeantwort angeführte Dekret vom 1. März 1858 erliess. Denn im Eingang dieses Dekrets wird zu dessen Begründung ausdrücklich bemerkt: « dass der Regierungsrat nach Art. 37 und 39 der Verfassung befugt sei, die von der gesetzgebenden Gewalt im allgemeinen aufgestellten Strafandrohungen für Widerhandlungen gegen in seiner Kompetenz liegende Verwaltungs- und Polizeivorschriften durch die betreffenden speziellen Verordnungen, Reglemente und Beschlüsse im Einzelnen anwendbar zu erklären und des näheren zu normieren », worin *implicite* die Anerkennung liegt, dass, soweit dem Regierungsrat das Recht zur Regelung einer Materie durch Polizeiverordnungen zustehe, er auch auf die Nichtbeachtung der Bestimmungen der letzteren Strafe androhen könne, ohne dass es dazu noch einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedürfte.

An dieser Rechtslage ist auch durch die vom Rekurrenten angeführten Art. 6 Ziff. 2 Abs. 2 und 27 der neuen Verfassung von 1893 nichts geändert worden. Wenn hier bestimmt wird, dass in jedem Gesetze die Vorschriften zu bezeichnen seien, deren nähere Ausführung einem Dekret des Grossen Rates vorbehalten bleibe und dass der Grosse

Rat « die ihm durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Verrichtungen » keiner anderen Behörde übertragen könne, so folgt daraus lediglich einerseits, dass Materien, die zu den « Gegenständen der Gesetzgebung » gehören, nur insoweit auf dem Dekretswege geordnet werden können, als ein Gesetz den Grossen Rat dazu ausdrücklich ermächtigt, andererseits, dass der letztere die ihm aus einer solchen Ermächtigung erwachsenden Befugnisse nicht an den Regierungsrat weiter delegieren kann. Dagegen ist damit entgegen der Auffassung des Rekurrenten keineswegs gesagt, dass die Aufstellung von Rechtssätzen, d. h. von Geboten und Verboten allgemein verbindlicher Natur überhaupt nur von den Faktoren der Gesetzgebung, dem Volk und dem Grossen Rat und nie von der vollziehenden Gewalt, der Regierung ausgehen könne. Da die Verfassung eine nähere Aufzählung oder begriffliche Umschreibung der « Gegenstände der Gesetzgebung » nicht enthält, steht grundsätzlich nichts entgegen, dass einzelne Materien durch Gesetz aus diesem Kreis ausgeschieden und der Verordnungskompetenz der vollziehenden Behörde, des Regierungsrats zugewiesen werden. Es müssen daher auch die Bestimmungen älterer Gesetze, welche eine derartige Ausscheidung enthalten, solange als weiter geltend anerkannt werden, als sie nicht entweder ausdrücklich aufgehoben worden sind oder sich doch aus der Verfassung oder einem späteren Gesetze im Wege der Auslegung ergibt, dass die betreffende Materie nunmehr als Gegenstand der Gesetzgebung anzusehen ist. Dass letzteres für den hier in Betracht kommenden § 1 des Gesetzes vom 3. April 1857 über Unterhalt und Korrektur der Gewässer zutrefte, hat aber der Rekurrent nicht dargetan. Die von ihm vertretene Auffassung, dass die erwähnte Vorschrift durch das Inkrafttreten der Verfassung von 1893 obsolet geworden sei, ist demnach rechtsirrtümlich. Ebenso geht der Einwand fehl, dass die darin dem Regierungsrat eingeräumte Verordnungskompetenz sich nicht auf die « Vermietung von Vergnügungsböten »

erstrecke. Wenn das Gesetz im Anschluss an die Feststellung, dass die der Schifffahrt und Flösserei dienenden Gewässer als öffentliche Sachen anzusehen seien, dem Regierungsrat die Aufgabe zuweist, zu bestimmen, welche Gewässer hiezu benützt werden dürfen und die « darauf bezüglichen Polizeiverordnungen » zu erlassen, so ist damit unzweideutig ausgesprochen, dass das Ordnungsrecht der Regierung die gesamte Schifffahrtspolizei, mithin auch den Verkehr mit gemieteten Vergnügungsschiffen und die Feststellung der polizeilichen Pflichten, welche dem Vermieter aus dem Vermietungsgeschäfte erwachsen, umfasst. Tatsächlich enthält denn auch schon das in Ausführung des Gesetzes erlassene interne Polizeireglement über die Schifffahrt und Flösserei im Kanton Bern von 1898 einzelne hierauf sich beziehende Vorschriften.

War der Regierungsrat demnach befugt, diese Materie intern für das Kantonsgebiet von sich aus auf dem Ordnungswege zu ordnen, so konnte er aber ohne Frage auch zum Zwecke ihrer einheitlichen Regelung für das Gebiet mehrerer Kantone darüber mit den Regierungen anderer Kantone eine Vereinbarung treffen (vergl. AS 40 I S. 395 Erw. 2). Wenn Art. 6 der Interkantonalen Uebereinkunft vom November 1911 bestimmt, dass das in ihm vorgesehene « Interkantonale Reglement » über die Schifffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee und den Kanälen der Zihl und der Broye von den Kantonsregierungen ohne Begrüssung der Grossen Räte zu erlassen sei, so liegt somit darin vom Standpunkt des bernischen Rechts nicht die Delegation einer dem Grossen Rat zustehenden Kompetenz an den Regierungsrat, sondern lediglich die Anerkennung einer dem letzteren ohnehin von Gesetzeswegen schon zukommenden Befugnis.

3. — Soweit die Beschwerde die Bestimmungen der Art. 17 und 57 des Interkantonalen Reglements, auf die sich die Bestrafung des Rekurrenten stützt, unter Berufung auf das kantonale Verfassungsrecht als formell un-

giltig anfecht, ist sie demnach aus den vorstehenden Gründen zu verwerfen. Soweit aber damit geltend gemacht wird, dass in der Anwendung der erwähnten Vorschriften eine Verletzung von Art. 4 BV liege, weil die darin aufgestellten polizeilichen Beschränkungen nur für die Bootsvermieter am Bielersee und nicht auch für diejenigen an anderen Seen und Gewässern des Kantons gelten, erweist sie sich schon deshalb als hinfällig, weil diese beschränkte Geltung lediglich die Folge des Umstandes ist, dass die Schifffahrt auf dem Bielersee als einem interkantonalen Gewässer kraft Bundesrechts, der eidgenössischen Verordnung vom 10. Dezember 1910, einer anderen Rechtsordnung, nämlich dem auf dem Wege eines Staatsvertrags geschaffenen interkantonalen Rechte untersteht, als diejenige auf den übrigen rein bernischen Gewässern. Die gerügte Verschiedenheit ergibt sich demnach nicht aus einer ungleichen Behandlung dem nämlichen Berufsstand angehörender Bürger durch eine und dieselbe Rechtsordnung, sondern aus dem in der Natur der Sache begründeten Nebeneinanderbestehen verschiedener von einander unabhängiger Rechtsordnungen — einer innerkantonalen und einer interkantonalen, — so dass von einer Ungleichheit vor dem Gesetze im Sinne von Art. 4 BV die Rede nicht sein kann.

Demnach hat das Bundesgericht

e r k a n n t :

Der Rekurs wird abgewiesen.

IX. STAATSRECHTLICHE STREITIGKEITEN ZWISCHEN KANTONEN

CONTESTATIONS DE DROIT PUBLIC ENTRE CANTONS

70. Arrêt du 5 novembre 1915 dans la cause Zurich contre Genève.

Extradition intercantonale: Pour qu'un canton soit obligé d'accorder l'extradition, il faut que les faits reprochés à la personne poursuivie soient punissables tant selon la loi du canton de refuge que selon celle du canton requérant (loi féd. 1852, art. 1^{er}).

Droit de la personne poursuivie d'être entendue et d'exiger que la loi soit observée à son égard (loi féd., art. 8). — Pas de droit individuel du plaignant de requérir l'extradition.

A. — Le 1^{er} juillet 1915, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a requis du Conseil d'Etat du canton de Genève l'extradition de dame veuve Marie Fries-Fleury et de dame Pfister, sa mère, domiciliées à Genève. Ces deux personnes étaient inculpées dans le canton de Zurich de s'être approprié illégalement des biens dépendant de la succession du Dr Fries, décédé le 20 septembre 1914 à Zurich. Les prévenues s'opposèrent à leur extradition. Par office du 16 juillet, le Conseil d'Etat de Genève informa celui de Zurich que les inculpées avaient été relaxées, «le vol commis par l'épouse ou l'ascendante ne tombant pas sous le coup du Code pénal genevois.» En conséquence, le Conseil d'Etat de Genève pria de lui transmettre le dossier de l'enquête instruite dans le canton de Zurich pour examiner si l'extradition des prévenues pouvait être accordée. Le 26 août, le gouvernement de Zurich insista auprès du gouvernement de Genève pour que l'extradition demandée lui fût accordée.