

nicht weniger als im citierten Fall Klinger, anerkannt werden, daß die ohne Expropriation erfolgende, dauernde oder periodisch wiederkehrende, Inanspruchnahme des Grundstückes des Rekurrenten zu Schießübungen allerdings als eine Verletzung der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie zu betrachten ist. Es wird daher die weitere Vornahme solcher Übungen auf dem betreffenden Grundstück erst nach Durchführung einer Expropriation zulässig sein, zu welcher letzterer übrigens der Art. 13 der Kantonsverfassung selber eine Handhabe bietet. Das Begehren des Rekurrenten, es sei die Schießberechtigung zu expropriieren, d. h. mittelst Expropriation eine Schießservitut zu konstituieren, ist daher vollständig berechtigt.

5. Ist aber der vorliegende Rekurs schon aus dem soeben erörterten Gesichtspunkte als begründet zu erklären, so braucht auf die weitem geltend gemachten Beschwerdegünde nicht eingetreten zu werden.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen als begründet erklärt und der Beschluß des Regierungsrates von Nidwalden d. d. 30. April/2. Mai 1894 als verfassungswidrig aufgehoben.

II. Anderweitige Eingriffe in garantierte Rechte.

Atteintes portées à d'autres droits garantis.

57. Urteil vom 27. September 1894 in Sachen
Heußi & Cie. und Konforten.

A. Am 6. Mai 1894 nahm die Landsgemeinde des Kantons Glarus einen Gesetzesentwurf betreffend die obligatorische staatliche Mobiliarversicherung an, dessen hier hauptsächlich in Betracht fallende Bestimmungen folgendermaßen lauten:

§ 1. Es wird für den Kanton Glarus eine auf Gegenseitigkeit beruhende Assekuranzanstalt gegen Mobiliarbrandschaden errichtet, welche, vorbehaltlich der in den §§ 2 und 3 enthaltenen Be-

stimmungen, für alles im Kanton befindliche Mobiliar obligatorisch ist.

Sie steht unter Garantie des Staates. Dieser haftet den Versicherten dafür, daß sie im Falle eines Brandunglückes die ihnen gesetzlich zugesicherten Entschädigungen rechtzeitig und vollständig erhalten.

§ 2. Ausgeschlossen von dieser Anstalt sind:

1. Alles Mobiliar, das sich in solchen Gebäuden und Etablissements befindet, welche gemäß § 2 des Gesetzes über die Brandasssekuranz vom 6. Mai 1888 in letzterer nicht versichert werden können resp. von der Versicherung ausgeschlossen werden (industrielle Etablissements und mit denselben in unmittelbarer Verbindung stehende Gebäulichkeiten);

2. Warenvorräte, welche zum Betriebe eines industriellen Etablissements gehören;

3. Baares Geld, Banknoten, kostbare Steine;

4. Manuskripte, Geschäftsbücher, Forderungs- und Eigentumstitel jeder Art;

5. Das Kollmaterial der Eisenbahnen, Schiffe;

6., 7., 8. Alle Explosivstoffe.

§ 3. Das Obligatorium dieser Anstalt (§ 1) erstreckt sich im übrigen auf alle Kantonseinwohner.

Am 14. Juni gleichen Jahres erklärten darauf hin 11 Privatfeuerversicherungsgesellschaften in den öffentlichen Blättern des Kantons Glarus, daß sie von nun an Versicherungen von Gebäuden, Mobiliar und Waren industrieller Etablissements im genannten Kanton mit einem spätem Ablauf als 1. Juli 1895 nicht übernähmen, beziehungsweise nicht erneuerten und, falls der Rekurs gegen das Gesetz abgewiesen werde und dieses in Wirksamkeit träte, sowohl auf den direkten als auf den indirekten Geschäftsbetrieb in diesem Kanton verzichten würden. Daraufhin erklärten 60 Firmen und Private des Kantons Glarus den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht, indem sie beantragten, es seien die Vorschriften von § 2 Ziffer 1 und 2, des von der Landsgemeinde des Kantons Glarus am 6. Mai 1894 erlassenen Gesetzes betreffend die obligatorische staatliche Mobiliarversicherung als aufgehoben zu erklären.

Der Begründung des Rekurses wird die Bemerkung vorausgeschickt, Rekurrenten seien sich wohl bewußt, daß durch Gutheißung desselben das ganze Gesetz in Frage gestellt werde. Allein sie seien durch die erwähnte Erklärung der Versicherungsgeellschaften in eine Notlage versetzt und müßten absolut für Abhilfe sorgen. Daß sie nicht ohne Not Beschlüssen der Landsgemeinde entgegenträten, beweise übrigens schon ihr Verhalten gegenüber dem Affekuranzgesetze vom 6. Mai 1888; obwohl nämlich dasselbe den Rekurrenten gegenüber mit Bezug auf ihre Gebäulichkeiten dieselbe Ungleichheit involviere, wie dasjenige vom 6. Mai 1894 bezüglich der Mobilien, so sei ersteres doch unangefochten geblieben, einfach aus dem Grunde, weil damals den Rekurrenten die Möglichkeit der Versicherung ihrer Gebäude nicht benommen wurde. Sodann wird, zur Begründung übergehend, bemerkt, daß die angefochtenen Gesetzesbestimmungen den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze (Art. 4 B.-V. und Art. 4 K.-V.) verletzten. Der genannte Grundsatz verbiete nämlich (v. Dr. E. Curti, Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetze) alle nicht durch die übrigen Verfassungsbestimmungen direkt oder durch deren sachgemäßen Ausbau indirekt begründeten Verschiedenheiten in der legislativen, richterlichen und administrativen Behandlung der Rechtssubjekte. In casu schaffe nun der Staat eine Anstalt, durch welche er es einem Teile seiner Bürger ermögliche, das Mobiliar zu einer ganz billigen Prämie gegen Brandschaden zu versichern und diese Bürger zum Beitritt zur Anstalt zwingen, während einem andern Teil der Bürger dieselbe verschlossen bleibe. Letztere müßten dann den nämlichen Zweck unter lästigen Bedingungen anderswo erreichen. Dabei sei noch besonders darauf aufmerksam zu machen, daß es Fälle gebe, wo in einem durch § 2 Ziffer 1 des Gesetzes vom 6. Mai 1888 von der Versicherung ausgeschlossenen Gebäude nicht nur Maschinen, Werkzeuge u. dgl., sondern auch gewöhnlicher Hausrat von Bewohnern sich befinde; ebenso könne aber auch der Fall eintreten, daß in einem der staatlichen Versicherung unterstellten Gebäude sowohl von der Versicherung ausgeschlossene Waarenvorräte zum Betriebe eines industriellen Etablissements als der Versicherung unterworfenen Mobiliar vor-

handen seien. Da ferner unter § 2 Ziffer 2 bei Warenvorräten die Zugehörigkeit zu einem industriellen Betriebe als Kriterium aufgestellt werde, ergebe sich die weitere Ungleichheit, daß z. B. Warenvorräte zu einem einfachen Gewerbebetrieb der staatlichen Mobiliarversicherung unterworfen, solche zu einem industriellen Betrieb dagegen von derselben ausgeschlossen seien. Ferner übernehme der Staat einem Teil seiner Bürger gegenüber die Garantie für rechtzeitigen und vollständigen Ersatz für Brandschaden, während er für den andern Teil für den Fall eines Brandunglücks überhaupt keine Gewähr leiste. Nun solle zwar nicht bestritten werden, daß es im allgemeinen gerechtfertigt sei, bestimmte Gegenstände wegen der Gefahr der Selbstentzündung, der Schwierigkeit der Schätzung, der Unmöglichkeit einer richtigen Kontrolle, der Leichtigkeit der Sicherung im Brandfalle, der Unbeständigkeit der Unterbringung und aus andern ähnlichen Gründen von der Versicherung auszuschließen. Dagegen dürfe ein solcher Ausschluß nicht gegenüber einer solchen Zahl von Bürgern in Bezug auf solches Besitztum von Einwohnern eines Kantons und in einer solchen Weise stattfinden, daß dadurch offenbar ein Gemeinschaden und allgemeine Ungleichheit bewirkt werde. Das rekurierte Gesetz erscheine geradezu als ein Prohibitionsgesetz gegen den Fortbetrieb und die Weiterentwicklung der Glarner Industrie und verlege damit auch Art. 21 K.-V., wonach es Aufgabe der Gesetzgebung sei, Industrie, Handel und Gewerbe nach Möglichkeit zu heben. Die in § 1 des Gesetzes ausgesprochene staatliche Garantie gegenüber den bei der staatlichen Mobiliarversicherungsanstalt Versicherten sei zudem von sehr großer finanzieller Tragweite und könnte zur Folge haben, daß bei einem größern Brandunglück auch die von der Versicherung Ausgeschlossenen dazu angehalten würden, zur Erfüllung der betreffenden staatlichen Verbindlichkeiten durch Steuern ganz wesentlich beizutragen, obwohl ihnen aus der Versicherung auch nicht der mindeste Vorteil erwachse. Darin liege nun die denkbar größte Ungerechtigkeit, deren sich ein Staat gegenüber einem großen Teile seiner Bürger schuldig machen könne.

B. Der Regierungsrat des Kantons Glarus beantragt Abweisung des Rekurses, indem er im wesentlichen ausführt: Ein Rückblick auf die Geschichte der Gebäudeversicherung ergebe, daß

der allmählig gänzliche Ausschluß der industriellen Etablissements durch die Eigentümer selber angestrebt und gefördert worden sei, und daß heute noch das die Industrie ausschließende Gesetz über die Gebäude-Versicherung von keiner Seite, auch nicht von den Rekurrenten, als verfassungswidrig angefochten werde. Frage sich im vorliegenden Fall, ob durch die angefochtenen Stellen des Mobiliarversicherungsgesetzes die garantierte Gleichheit verletzt werde, so müsse dies auf Grund der drei verschiedenen Ansichten betreffend Bedeutung des Art. 4 B.-V. und Art. 4 R.-V. verneint werden. Was zunächst die Ansicht Rüttimanns betreffe, wonach mit der Rechtsgleichheit gleiche Rechtsfähigkeit postuliert werde, so sei das in Frage stehende Gesetz kein Klassengesetz; es schließe keinen Bürger, sondern nur gewisse Gefahren von der Versicherung aus. Der Bürger bleibe an sich des Rechts auf Versicherung fähig, wenn auch augenblicklich die materiellen Vorbedingungen zur Entstehung dieses Rechtes mangeln. Das angefochtene Gesetz entspreche aber auch der vom Bundesgericht ausgesprochenen Ansicht von der Bedeutung der Rechtsgleichheit, wonach solche Verschiedenheiten in der rechtlichen Behandlung einzelner Bürger ausgeschlossen seien, welche der objektiven Begründung entbehrten und sich als willkürliche Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Bürger oder Bürgerklassen darstellten. In casu handle es sich um verschiedene Behandlung verschiedener Verhältnisse. Wenn das Gesetz gegenüber den Eigentümern von Hausmobiliar und landwirtschaftlicher Fahrhabe den Versicherungszwang proklamirte, so rechtfertige sich dies deswegen, weil unter denselben die Leichtsinrigen und Beschränkten seien. Gegenüber dem großen Geschäftsmann, dem Eigentümer eines industriellen Etablissements sei ein Zwang nicht erforderlich, indem ein solcher wohl für seine industrielle Fahrhabe sorgen und rechnen werde. Die Staatsanstalt sodann sei das notwendige Korrelat des Versicherungszwanges; deren Bedürfnis reiche nicht weiter, als letzterer, und wäre insbesondere ein Fakultativum für industrielle Werte gefährlich, indem die Staatsanstalt sich nicht der Spekulation öffnen könne. Durch die Beschränkung auf haus- und landwirtschaftliche Fahrhabe könne dann auch eine im Verhältnis zu den Forderungen der Privatgesellschaften niedrige Einheitsprämie festgehalten werden. Nehme

man dagegen die Industrie mit auf, so müßte entweder die Brandsteuer des kleinen Mannes zu ungerechtfertigter Höhe aufgeschraubt, oder es müßten für die Industrie besondere, höhere Beträge angesetzt werden. Der Ausschluß der Industrie sei daher keine grundlose Willkür, sondern ergebe sich aus Zweck und Einrichtung der Staatsanstalt, sowie daraus, daß die Industrie ganz andere größere Risiken biete, zu deren Übernahme nach der eigenen Ansicht der Rekurrenten der Kanton zu schwach wäre. Diese und ähnliche Erwägungen hätten dann auch bewirkt, daß auch von andern Kantonen, wie von Glarus, gewisse Gefahren von der Versicherung bei den kantonalen Versicherungsanstalten ohne Widerspruch ausgeschlossen worden seien: so citiere man z. B. Brandversicherungsgesetz des Kantons Aargau vom 21. Dezember 1865, Gesetz des Kantons St. Gallen über Brandversicherung von Gebäuden vom 1. Januar 1871, solothurnisches Gesetz vom 3. März 1868, Gesetz des Kantons Waadt vom 24. November 1877 betreffend Mobiliarversicherung. Wenn endlich beanstandet werde, daß der Staat für eine nur einem Teil der Bevölkerung dienende Anstalt seine Subsidiarität erkläre und dadurch die Möglichkeit schaffe, daß der Industrielle für ein ihm gar nicht zu Gute kommendes Institut zu Steuern herangezogen werden könnte, so liege darin insofern keine Neuerung, als mit oder ohne Anstalt im Falle eines großen Brandunglückes die ganze Steuerkraft in Anspruch genommen werden müßte, um die gänzlich ruinierten Existenzen wieder aufzurichten. Im übrigen lasse es sich wohl rechtfertigen, wenn der Staat alle Bürger zu Beiträgen an ein Institut der Fürsorge gegen Verarmung anhalte. In casu sei der Staat nicht einmal zu Schenkungen, sondern nur zu Vorschüssen auf die Brandsteuern hin verpflichtet. Die dritte von Dr. Curti vertretene Ansicht betreffend Bedeutung der Gleichheit gehe allerdings etwas weiter, als die erwähnten, könne aber deswegen vom Bundesgericht nicht acceptiert werden. Zu beachten sei endlich, daß die Guttheilung des Rekurses, der nicht auf Aufhebung des Gesetzes vom 6. Mai 1894, sondern bloß auf Aufhebung von § 2 Ziffer 1 und 2 genannten Gesetzes abstelle, die Folge hätte, daß das ganze industrielle bewegliche Besitztum im Kanton Glarus gegen eine Brandsteuer von 75 ‰ in die staatliche Ver-

sicherung aufgenommen würde. Darin läge nun eine Ungerechtigkeit, denn geschäftlich und versicherungstechnisch gälten zwei- und mehrfache Prämien für letztere Risiken als gerecht und sozialpolitisch gelte als gerecht, daß der Steuerkräftige mit stärkeren Einlagen dem Steuer schwachen die Last tragen helfe und nicht umgekehrt. Rekurrenten hätten ein anderes Begehren als das oben erwähnte nicht gestellt; das Bundesgericht könne ihnen weder ein anderes und mehreres zusprechen, als sie verlangte, noch das Verlangte guthießen. Wer sich über Verletzung der Rechtsgleichheit beschwere, könne nur Wiederherstellung des frühern Zustandes verlangen, nicht aber eine Neuerung, die ihm den neuen Zustand vielleicht erträglich machen könnte. Das Bundesgericht dürfe als Richter über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze dieselben aufheben, aber nicht abändern oder durch neue ersetzen. Die Rekurrenten hätten daher eventuell etwa verlangen können, daß das durch das Gesetz vom Mai 1894 geschaffene Privilegium des Versicherungszwangs aufgehoben werde, nicht aber daß das Bundesgericht genanntes Gesetz auch auf ihre Interessen ausdehne, indem darin geradezu der Erlaß eines neuen Gesetzes liege. Uebrigens werde von den Rekurrenten selber zugegeben, daß durch Gutheißung des Rekurses das ganze Gesetz unhaltbar würde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Das Begehren der Rekurrenten ist, wie in der Vernehmlassung betont wird, allerdings nicht auf Aufhebung des ganzen Gesetzes vom 6. Mai 1894, sondern nur auf Aufhebung des § 2 Ziffer 1 und 2 gerichtet. Wenn daher diesem Begehren entsprochen würde, so würde der Text genannten Gesetzes, dahin lautend, daß alles Mobiliar, welches sich in den gemäß § 2 des glarnerischen Brandassuranzgesetzes bei der kantonalen Assuranzanstalt nicht versicherbaren Gebäuden und Etablissements befindet sowie die zum Betriebe eines industriellen Etablissements gehörigen Warenvorräte nicht mehr von der obligatorischen staatlichen Mobilienversicherung ausgeschlossen wären, sondern wie alle übrigen, nicht ausdrücklich ausgenommenen mobilen Werte, und zwar um die gewöhnliche Einheitsprämie, bei der kantonalen Anstalt versichert werden müßten. Dagegen hat nun die rekursbeklagte Re-

gierung eingewendet, daß hiedurch neues Recht geschaffen werde, und das Bundesgericht in unzulässiger Weise gesetzgeberische Funktionen ausüben würde. Indes ist letzteres doch gewiß nicht richtig. Denn auch in diesem Falle würde das Bundesgericht, wenn es die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungen annehmen müßte, dieselben einfach kassieren, in der Meinung, daß es der zuständigen kantonalen Behörde überlassen bleibe, zu entscheiden, ob ein so modifiziertes Gesetz in Kraft treten resp. in Kraft bleiben soll. Zu einer solchen Kassation aber wäre das Bundesgericht selbstverständlich kompetent. Das gestellte Rechtsbegehren ist nach dem Gesagten nicht etwa angebrachtermaßen abzuweisen, sondern es muß darauf eingetreten werden. Am materiellen Resultat kann dies freilich insoweit nichts ändern, als der Rekurs jedenfalls als unbegründet abgewiesen werden muß.

2. In dieser Beziehung ist zu bemerken: Die Rekurrenten stützen ihre Beschwerde in erster Linie auf Art. 4 B.-V. und den wesentlichen gleichlautenden Art. 4 K.-V., indem sie die Gleichheit vor dem Gesetze als durch die angefochtenen Bestimmungen verletzt bezeichnen. Nun hat das Bundesgericht in konstanter Praxis (siehe Amtliche Sammlung X, S. 35, 318; XIII, S. 4, 20, 171) die verfassungsmäßige Garantie der Gleichheit dahin interpretiert, daß dadurch nicht jede Verschiedenheit in der rechtlichen Behandlung ausgeschlossen sei, sondern nur solche Verschiedenheiten, die nach anerkannten Grundsätzen der Rechts- und Staatsordnung als innerlich unbegründet und durch keine erhebliche Verschiedenheit der Tatbestände gerechtfertigt erscheinen. Fragt sich nun, ob im vorliegenden Fall eine unzulässige Ungleichheit durch das Gesetz statuiert worden sei, so steht zunächst fest, daß nach allgemeinen versicherungstechnischen Grundsätzen gewisse bedeutende Risiken von der Versicherung ausgeschlossen zu werden pflegen. Es ist dies denn auch gar nicht bestritten, vielmehr von den Rekurrenten selber anerkannt, daß es im allgemeinen gerechtfertigt erscheine, bestimmte Gegenstände wegen der Gefahr der Selbstentzündung, der Schwierigkeit der Wertung, der Unmöglichkeit richtiger Kontrolle, der Leichtigkeit der Sicherung im Brandfalle, der Unbeständigkeit der Unterbringung und aus andern ähnlichen Gründen von der Versicherung bei einer Anstalt auszuschließen.

Im weitern machen die Rekurrenten selber auf den für den subsidiär hastenden Staat naturgemäß sehr wesentlichen Gesichtspunkt der Finanzpolitik aufmerksam. Dies geschieht nun seitens genannter Partei allerdings in der Weise und in dem Sinne, daß aus dem genannten Grunde außer der seit 1888 bestehenden und von keiner Seite angefochtenen staatlichen Gebäude-Affekuranz überhaupt keine weitere staatliche Affekuranz eingeführt werden solle; dagegen wird bei dieser Deduktion immerhin, und zwar mit Recht, der finanzpolitische Gesichtspunkt als ein innerlich berechtigter anerkannt. Aus dem gleichen Grundsatz zog nun aber der glarnerische Gesetzgeber unterm 6. Mai 1894 den verschiedenen Schluß, daß die industriellen Risiken, als zu große und zu bedeutende Kapitalien betreffend, von der obligatorischen staatlichen Mobiliarversicherung auszuschließen seien. Die gleiche Bestimmung ist übrigens schon seit 1888 mit Bezug auf die industriellen Immobilien geltendes Recht und wird von den Rekurrenten in keiner Weise beanstandet. Es kann demnach jedenfalls nicht gesagt werden, daß der durch den angefochtenen Art. 2 Ziffer 1 und 2 statuierte Ausschluß gewisser Mobilien nicht durch erhebliche, in der Sache selbst begründete Rücksichten der Feuergefährlichkeit der Finanzpolitik zc. begründet sei; gegenteils kann darauf verwiesen werden, daß die Gesetzgebung der meisten andern Kantone betreffend staatliche Affekuranz von ganz ähnlichen Gesichtspunkten ausgeht und zur Aufstellung ähnlicher Bestimmungen gelangt. Speziell ist auch nicht ersichtlich, daß die genannte Ziffer 2 eine Auslegung gefunden habe, die mit Art. 4 B.-V. und K.-V. in Widerspruch stände. Es ist daher der Rekurs, soweit er sich auf die genannten Artikel stützt, als unbegründet zu erklären.

3. Wenn die Rekurrenten sich im weitern darauf berufen, daß sie durch den Ausschluß von der staatlichen Versicherung zusammengehalten mit dem von mehreren Privatversicherungsgesellschaften in Aussicht gestellten Verzicht auf den Geschäftsbetrieb im Kanton Glarus, in eine Notlage versetzt würden, und daß genannter Kanton durch Herbeiführung derselben seine verfassungsmäßige Pflicht, die Industrie nach Möglichkeit zu heben (Art. 21 K.-V.), verletzt habe, so kann hiezu in erster Linie bemerkt werden, daß Art. 21 K.-V. doch wohl kein konstitutionelles Recht

darauf verleiht, daß im Interesse der Industrie gewisse staatliche Akte geschehen oder unterbleiben sollen. Im weitern aber ist klar, daß die betreffende in Aussicht gestellte, übrigens nicht bewiesene Notlage in der Hauptsache nicht als durch den Kanton Glarus, resp. dessen Mobiliar-Affekuranzgesetz, sondern nur als durch die Vereinbarung der Versicherungsgesellschaften verschuldet bezeichnet werden kann.

4. Der weitere Beschwerdepunkt, wonach in Folge der staatlichen Garantie der Anstalt auch der von derselben ausgeschlossene Industrielle zu Steuern in deren Interesse beigezogen werden könnte, erledigt sich durch den einfachen Hinweis darauf, daß kein verfassungsmäßiges Recht besteht, wonach überhaupt nur der eine staatliche Anstalt Benutzende zur Tragung der bezüglichen Kosten angehalten werden könnte. Es ist denn auch in dieser Beziehung auf keine Verfassungsbestimmung verwiesen worden.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird als unbegründet abgewiesen.