

rechtlich sei, kann nie aus Art. 41 OR selbst, der darauf keine Antwort gibt, sondern stets nur aus dem Inhalte der übrigen Rechtsordnung gelöst werden.

Demnach hat das Bundesgericht  
e r k a n n t :

Der Rekurs wird abgewiesen.

## V. DEROGATORISCHE KRAFT DES BUNDESRECHTS

### FORCE DÉROGATOIRE DU DROIT FÉDÉRAL

25. Urteil vom 17. Juli 1916

i. S. Basler Versicherungsgesellschaft gegen Feuerschaden,  
gegen Kanton Glarus.

Ausscheidung der Kompetenz zur Beurteilung von Beschwerden über Verletzung des Art. 2 Ueb.-Best. zur BV zwischen Bundesrat und Bundesgericht. — Verstoss kantonalen (glarnerischen) Versicherungsrechts gegen die Art. 52 u. 53 des BG vom 2 April 1908 (VVG).

A. — Am 2. Mai 1915 hat die Landsgemeinde des Kantons Glarus ein « Gesetz betreffend die Feuerversicherung durch Privatgesellschaften » erlassen, das folgende, hier in Betracht fallende Bestimmungen enthält :

§ 1. — « Von allen Verträgen über Feuerversicherung, die nicht beim Kanton Glarus versicherte, aber in diesem befindliche Fahrhabe und Gebäude betreffen, sowie von jeder Erneuerung, Abänderung, Aufhebung oder Löschung dieser Verträge hat der Versicherte oder der Vertreter (Agent) seiner Versicherungsgesellschaft

» dem Ortsgemeinderat binnen Monatsfrist nach den folgenden Vorschriften dieses Gesetzes Anzeige zu machen.  
» Bei Nichterfüllung dieser Anzeigepflicht ist der Agent vom Polizeigerichte mit einer Busse von 10 Fr. bis 50 Fr. zu bestrafen. »

§ 3. — « Die Anzeige soll den Namen des Versicherten, die Nummer und das Datum der Polize, die Art der versicherten Gegenstände, sowie die Höhe der Versicherungssumme enthalten und vom Agenten der versichernden Gesellschaft, sowie von dem Versicherten unterzeichnet sein. Der Agent hat bei gewöhnlichen Mobiliarversicherungen ausdrücklich zu bezeugen, dass er die versicherten Objekte persönlich besichtigt hat, dass sie in der in der Polize angeführten Anzahl sich wirklich im Besitze des Versicherten befinden und nach ihrer Beschaffenheit den darin angesetzten Wert haben ; bei Versicherungen von industriellen Geschäften oder Warenlagern ist einfach eine Abschrift der Polize beizulegen.

§ 4. — « Ueber diese Anzeigen haben die Gemeinderäte ein Verzeichnis nach den Weisungen des Regierungsrates zu führen, das alljährlich anfangs Januar einer genauen Prüfung zu unterziehen ist. Die Gemeinderäte haben ferner darüber zu wachen, dass keine Doppel- oder Ueberversicherung stattfindet. Sie sind auch verpflichtet, falls ihnen die Versicherungssumme unrichtig erscheint, durch einen oder mehrere Sachverständige, in oder ausser ihrer Mitte, Einsicht von der Polize und von den versicherten Gegenständen im Beisein des Agenten zu nehmen, um eventuell die Versicherungssumme im Einverständnis mit dem Versicherten auf eine angemessene Höhe zu stellen.

» Gelingt dies nicht, so hat der Gemeinderat darüber sofort der Militär- und Polizeidirektion zu berichten und diese hat dafür zu sorgen, dass die versicherten Gegenstände durch die Schatzungskommission der betreffenden Gemeinde geschätzt und die Versicherungs-

» summe im Höchstbetrag nach dieser Schätzung fest-  
 » gesetzt wird. »

§ 5. — « Stellt es sich bei der gemeinderätlichen Ueber-  
 » wachung heraus, dass ein Agent beim Abschluss von  
 » Versicherungsverträgen nicht mit der nötigen Umsicht  
 » zu Werke gegangen ist, so ist er durch das Polizeigericht  
 » mit einer Busse von 50 Fr. bis 150 Fr. zu bestrafen und  
 » kann ihm die Militär- und Polizeidirektion im Wieder-  
 » holungsfalle die Ausübung der Agentur untersagen. »

B. — Gegenüber diesem Gesetzeserlass hat die Basler  
 Versicherungsgesellschaft gegen Feuerschaden in Basel  
 in ihrer Eigenschaft als Präsidialgesellschaft der « Ver-  
 einigung in der Schweiz arbeitender Feuerversicherungs-  
 gesellschaften », jedoch bloss im eigenen Namen recht-  
 zeitig (mit Eingaben vom 1. Juli 1915) sowohl beim Bun-  
 desrat als auch beim Bundesgericht den staatsrechtlichen  
 Rekurs erklärt.

Sie beanstandet, gestützt auf den Grundsatz der dero-  
 gatorischen Kraft des Bundesrechts gegenüber dem kanton-  
 alen Recht (Art. 2 Ueb.-Best. z. BV), einerseits den § 4,  
 soweit er in Abs. 1, Satz 2, und Abs. 2 die Doppel- und  
 Ueberversicherung « schlankweg » verbiete und nach  
 Abs. 1, Satz 3 auch die Unterversicherung scheinbar ver-  
 hindern zu wollen, als unzulässigen Eingriff in den durch  
 das BG über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908  
 (VVG), speziell dessen Art. 51-53 und 69 Abs. 2, geord-  
 neten Inhalt des Feuerversicherungsvertrages, und ander-  
 seits die §§ 1, 3, 4 und 5 hinsichtlich ihrer Regelung des  
 Verhältnisses der Versicherungsagenten zur kantonalen  
 Feuerversicherungsaufsicht als nach Art. 15 des BG be-  
 treffend Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im  
 Gebiete des Versicherungswesens vom 25. Juni 1885  
 (VAG) unstatthaft, den § 1 Abs. 2 eventuell auch wegen  
 « rechtswillkürlicher » Behandlung der Agenten, weil er  
 nur diese wegen Nichterfüllung der in Abs. 1 nebst ihnen  
 auch den Versicherten auferlegten Anzeigepflicht als  
 strafbar erkläre.

Die Rekursanträge lauten :

1. Die in § 4 des glarnerischen Gesetzes vom 2. Mai  
 1915 niedergelegten Vorschriften seien als bundesrechts-  
 widrig aufzuheben. Der Kanton Glarus sei lediglich be-  
 fugt, die in Art. 52 VVG vorgesehenen Kontrollmass-  
 nahmen zu treffen.

2. Die Vorschriften der §§ 1, 3, 4 und 5 des glarne-  
 rischen Gesetzes seien als bundesrechtswidrig aufzuheben.

3. Es sei festzustellen, dass die Rekurrentin den  
 Anforderungen der Präventivkontrolle in allen Fällen  
 durch Vorlage eines Polizendoppels (ohne Angabe der  
 Vertragsdauer und des Prämiensatzes) genüge.

C. — Die vom Regierungsrat des Kantons Glarus er-  
 stattete Vernehmlassung schliesst auf gänzliche Abwei-  
 sung des Rekurses.

Es wird zunächst erwähnt, im Kanton Glarus bestehe  
 schon seit mehr als 100 Jahren eine staatliche Anstalt für  
 die Versicherung gegen Feuerschaden an Gebäuden mit  
 Versicherungszwang (abgesehen von den industriellen  
 Etablissements und gewissen andern Gebäulichkeiten,  
 die die Anstalt nicht versichere) und ausserdem seit 1895  
 noch ein Gesetz betr. die obligatorische Mobiliarversi-  
 cherung und die staatliche Mobiliarversicherungsanstalt,  
 das den Besitzern von im Kanton befindlichen Mobilien,  
 soweit es diese als versicherungspflichtig erkläre, die  
 Wahl ihrer Versicherung entweder bei der staatlichen  
 Anstalt oder bei den in der Schweiz konzessionierten  
 Feuerversicherungsgesellschaften überlasse ; die beiden  
 kantonalen Anstalten würden durch das VVG gemäss  
 dessen Art. 103 Abs. 2 nicht berührt.

Sodann wird, soweit hier von Belang, noch ausgeführt :  
 Mit Bezug auf § 4 des angefochtenen Gesetzes vom 2. Mai  
 1915 betr. die Feuerversicherung durch Privatgesell-  
 schaften, das auf Art. 1 Abs. 3 VAG basiere, sei zwar  
 zuzugeben, dass sein zweiter Satz etwas eng gefasst sei.  
 Es könne ihm jedoch nicht der von der Rekurrentin  
 behauptete Sinn beigelegt werden. Der Regierungsrat

gebe auch die bestimmte Erklärung ab, dass die Aufsicht der Gemeinderäte über die Versicherungsverträge niemals so gehandhabt werden solle, dass gesetzlich erlaubte Doppel- oder Ueberversicherungen beanstandet würden. Doppelversicherungen kämen im Kanton Glarus überhaupt nicht vor; sie seien durch die kantonalen Gesetze sowohl für die versicherungspflichtigen Gebäude, als auch für das bei der kantonalen Anstalt versicherte Mobiliar ausdrücklich verboten. Niemand wolle sich übrigens den Luxus erlauben, vom Rechte der Doppelversicherung im Sinne des Art. 53 VVG Gebrauch zu machen. Und hinsichtlich der Ueberversicherung, die bei Gebäuden überhaupt nicht zulässig und bei Mobilien einzig dann gerechtfertigt sei, wenn das versicherte Interesse nicht eine konstante Höhe habe, falle es dem Regierungsrat nicht ein, ihre Zulässigkeit im Sinne des Art. 52 VVG bestreiten zu wollen. Die Vorschrift des § 4, Satz 2 des angefochtenen Gesetzes könne sich also nur auf eine *unzulässige* Doppel- oder Ueberversicherung beziehen. Die Rekurrentin oder jeder andere Interessent hätte übrigens zu jeder Zeit das Recht, gegen eine das Bundesrecht verletzende Anwendung des Gesetzes Beschwerde zu erheben.

D. — Auf die Erklärung des Regierungsrates über die Auslegung des § 4 des angefochtenen Gesetzes hat die Rekurrentin replizierend wesentlich erwidert, was der Regierungsrat dem bedingungslosen gesetzlichen Verbote gegenüber als gesetzlich erlaubte Doppel- und Ueberversicherungen ansehe, sei nicht zu erkennen; zudem sei der Regierungsrat gar nicht kompetent, das angefochtene Gesetz authentisch zu interpretieren, und es seien deshalb die Gemeinderäte als Kontrollbehörden an seine Erklärung sowieso nicht gebunden.

Demgegenüber hat der Regierungsrat in seiner Duplik geltend gemacht, er sei als oberste Vollziehungsbehörde des Kantons, der auch die Gemeindeverwaltung unterstehe, befugt, den Gemeindebehörden über den Vollzug des streitigen Gesetzes verbindliche Weisungen zu ertei-

len, und erner betont, aus seiner Erklärung ergebe sich, dass das BG über den Versicherungsvertrag beachtet werden solle.

E. — Bundesrat und Bundesgericht haben sich über die Kompetenzausscheidung im Sinne der nachstehenden Erwägung 1 verständigt und dem Bundesgericht die Priorität der Beurteilung des Rekurses zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht

i n E r w ä g u n g :

1. — Die Beurteilung der Beschwerden über Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht (Art. 2 Ueb.-Best. z. BV) fällt nur soweit in die Kompetenz des Bundesgerichts, als solche Beschwerden nicht auf Verletzung von Bundesgesetzen polizeilichen Inhalts gestützt werden, da über die Auslegung und Anwendung dieser Gesetze im staatsrechtlichen Rekursverfahren gemäss Art. 189 Abs. 2 OG grundsätzlich der Bundesrat zu entscheiden hat (vergl. hierüber des näheren den Bundesratsbeschluss vom 7. November 1913 i. S. « Helvetia » und Mitbeteiligte gegen Graubünden: BBl 1913 V, S. 301 ff., speziell von S. 308, unten, an, und die dort erwähnten bundesgerichtlichen Entscheidungen). Demnach hat das Bundesgericht hier lediglich über den angeblichen Eingriff der Vorschriften in § 4 des angefochtenen glarnerischen Gesetzes betreffend die Doppel- und Ueberversicherung, eventuell auch die Unterversicherung, in den sachlichen Bereich des privatrechtlichen VVG zu befinden (Rekursantrag 1). Dagegen fällt der angebliche Verstoss der §§ 1, 3, 4 und 5 des kantonalen Gesetzes gegen Art. 15 VAG, weil dieses Bundesgesetz polizeilichen Charakter hat und nicht etwa einen besonderen Vorbehalt im Sinne der bundesgerichtlichen Kompetenz aufweist, in die Kognition des Bundesrates, wobei derselbe die im gleichen Zusammenhange vorgebrachte Beschwerde über Verletzung der Rechtsgleichheit durch § 1 Abs. 2 des Gesetzes

kraft Zuständigkeitsattraktion mitzubeurteilen hat (Rekursanträge 2 und 3).

2. — Aus Art. 52 VVG, wonach die zuständigen kantonalen Behörden bei Uebersicherungen, im Sinne des Art. 51 VVG, gegen Feuergefahr die Herabsetzung der Versicherungssumme auf den Betrag des Versicherungswertes veranlassen können, « wenn die Uebersicherung nicht als gerechtfertigt erscheint », ergibt sich, dass das Bundesgesetz die Uebersicherung gegen Feuergefahr unter Umständen gestattet. Und Art. 53 VVG lässt erkennen, dass auch die hier begrifflich bestimmte Doppelversicherung bundesrechtlich allgemein nicht unbedingt ausgeschlossen werden darf, indem er für den Fall einer solchen Versicherung den Versicherungsnehmer verpflichtet, allen Versicherern hievon unverzüglich Kenntnis zu geben, und beifügt, dass bei absichtlicher Unterlassung dieser Anzeige oder wenn die Doppelversicherung vom Versicherungsnehmer in der Absicht abgeschlossen worden ist, sich daraus einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, die Versicherer ihm gegenüber an ihre Verträge nicht gebunden sind.

Mit diesen bundesgesetzlichen Bestimmungen verträgt sich der Satz 2 in Art. 4 des angefochtenen glarnerischen Gesetzes (« Die Gemeinderäte haben... darüber zu wachen, dass keine Doppel- oder Uebersicherung stattfindet ») unzweifelhaft nicht, da dessen Wortlaut unzweideutig auf die Verhinderung jeder Ueber- und Doppelversicherung und so im Umfange der bundesgesetzlich erlaubten Ueber- und Doppelversicherung auf eine verfassungswidrige Ausschaltung der Bundesprivatrechtsordnung durch kantonale Polizeimassnahmen abzielt. Der Regierungsrat gesteht das denn auch *implicite* zu, indem er diesen Satz als « etwas eng gefasst » bezeichnet und ihm den Sinn beilegt, dass er sich nur auf die nach Art. 52 und 53 VVG unzulässige Ueber- und Doppelversicherung beziehe. Dabei hat der Regierungsrat ausdrücklich erklärt, dass die fragliche Vorschrift von den Gemein-

deräten niemals anders, als in diesem Sinn gehandhabt werden solle. Durch diese bestimmte Erklärung wird dem Standpunkte der Rekurrentin materiell Genüge geleistet, und es bleibt bloss noch zu entscheiden, ob dieser Situation prozessualisch durch einfache Behaftung des Regierungsrates bei seiner Erklärung oder aber durch Gutheissung des Rekursbegehrens um Aufhebung der streitigen Gesetzesvorschrift zum Zwecke ihrer direkten Berichtigung im Sinne der regierungsrätlichen Erklärung Rechnung zu tragen sei. Dieser Entscheid führt zur Wahl der letzteren Alternative. Denn bei der vom Regierungsrat anerkannten Auffassung handelt es sich in Wirklichkeit um eine Abänderung des klaren Gesetzesinhaltes, die, wenn überhaupt im Auslegungswege, so jedenfalls nur durch sog. authentische Gesetzesauslegung herbeigeführt werden könnte, zu der, wie die Rekurrentin mit Recht einwendet, dem Regierungsrat die verfassungsmässige Kompetenz fehlt. Der Regierungsrat kann in seiner Stellung als Verwaltungsaufsichtsbehörde eine offenbar gegen das Gesetz verstossende Weisung mit allgemeiner Verbindlichkeit nicht erlassen und wäre selbst an eine solche Weisung im einzelnen Anwendungsfalle staatsrechtlich nicht gebunden. Zudem geht es nicht an, einen Interessenten bei rechtmässiger Anfechtung einer Gesetzesvorschrift in ihrem allgemeinen Bestande auf die Wahrung seines Rechts gegenüber der Gesetzesanwendung im einzelnen Falle zu verweisen. Die blosser Behaftung des Regierungsrates bei seiner Erklärung würde deshalb in der Tat dem begründeten Rechtsschutzansprüche der Rekurrentin nicht Genüge leisten.

3. — Was sodann die Unterversicherung betrifft, so ist vorerst hervorzuheben, dass die Rekurrentin den Vorwurf, das angefochtene Gesetz enthalte ein Verbot der Unterversicherung, selbst nicht mit Bestimmtheit erhebt, sondern nur behauptet, dies « scheine » der Fall zu sein. Es könnte sich fragen, ob das Bundesgericht auf eine in dieser Form vorgebrachte Rüge überhaupt einzu-

treten hätte ; doch kann dies dahingestellt bleiben, weil die Auslegung des § 4 keine bestimmten Anhaltspunkte dafür gibt, dass das Gesetz eine Unterversicherung schlechthin ausschliessen wolle. Zunächst ist jedenfalls aus dem von der Rekurrentin zur Unterstützung ihrer Vermutung einzig angerufenen Satz 3 des zitierten Paragraphen ein derartiges Verbot nicht abzuleiten, da hier die Festsetzung der Höhe der Versicherungssumme ausdrücklich an das Einverständnis des Versicherten gebunden wird, so dass danach die Vertragsfreiheit nicht eingeschränkt erscheint. Da sich diese Bestimmung unmittelbar an das Verbot der Doppel- und Uebersicherung anschliesst, so kann sie aber sehr wohl dahin ausgelegt werden, dass die amtliche Kontrolle über die « Angemessenheit » der Versicherungssumme überhaupt nur der Verhinderung einer Doppel- oder einer Uebersicherung dienen soll. Wenn man daher auch mit Rücksicht auf den Wortlaut des dem 3. Satze nachfolgenden Schlussatzes anzunehmen hat, dass beim Mangel eines Einverständnisses des Versicherten die endgültige Festsetzung der Versicherungssumme der Gemeindegatschungskommission übertragen sein soll, so ergibt sich daraus doch nicht ohne weiteres ein Verbot der Unterversicherung. Vielmehr weist die Bestimmung des Schlussatzes, wonach die Schatzungskommission den « H ö c h s t b e t r a g » der Versicherungssumme festsetzen soll, eher darauf hin, dass sich der Inhalt der zwei letzten Sätze des § 4 nur auf die bereits als verfassungswidrig erklärte Uebersicherung bezieht ; es soll hier offenbar nur verhindert werden, dass eine h ö h e r e als die dem wahren Werte der Versicherungsgegenstände entsprechende Versicherungssumme in die Police aufgenommen werde. Jedenfalls aber ist die von der Rekurrentin selbst nicht in positiver Weise vertretene und von ihr auch nicht motivierte Auslegung des § 4 nicht derart schlüssig, dass sich die Rüge einer Verfassungsverletzung rechtfertigen liesse. Zudem muss dahingestellt bleiben, ob der Kantons Glarus im Hinblick auf seine

staatliche Organisation der Feuerversicherung mit dem Versicherungszwange nicht zum Verbot der Unterversicherung für diesen Versicherungszweig gemäss Art. 103 Abs. 2 VVG berechtigt wäre.

Demnach hat das Bundesgericht  
e r k a n n t :

1. — Es wird auf den Rekurs, soweit er die §§ 1, 3, 4 und 5 des glarnerischen Gesetzes vom 2. Mai 1915 betr. die Feuerversicherung durch Privatgesellschaften wegen Widerspruchs zum BG vom 25. Juni 1885 betr. Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens anfiht, und demnach auf die Anträge 2 und 3 nicht eingetreten.

2. — Soweit der Rekurs mit dem Antrage 1 den § 4, Satz 2 und 3, des erwähnten glarnerischen Gesetzes wegen des behaupteten Verbots der Ueber- oder Doppel- und Unterversicherung anfiht, wird er teilweise, nämlich dahin gutgeheissen, dass Satz 2 des § 4 betreffend die Doppel oder Uebersicherung im Sinne der Erwägungen für aufgehoben erklärt wird.