

VII. GEWALTENTRENNUNG

SÉPARATION DES POUVOIRS

Vgl. Nr. 53. — Voir n° 53.

VIII. ORGANISATION
DER BUNDESRECHTSPFLEGE

ORGANISATION JUDICIAIRE FÉDÉRALE

55. Urteil vom 9. November 1934 i. S. Luchsinger gegen Uri.

OG Art. 178. — Wenn eine Behörde sich weigert, einen von ihr erlassenen allgemein verbindlichen Beschluss auf Begehren eines Bürgers zu ändern, so kann dieser nicht noch innert 30 Tagen nach der Weigerung den allgemein verbindlichen Beschluss, dem gegenüber die Beschwerdefrist abgelaufen ist, wegen Verfassungswidrigkeit anfechten (Erw. 1).

Wer sich beim Bundesgericht darüber beschweren will, dass die kantonale Regierung in die Rechtsetzungsbefugnisse des Landrates (Grossen Rates) eingegriffen habe, muss zuvor die Beschwerde beim Landrat erheben, sofern diese wegen jenes Beschwerdegrundes zulässig ist (Erw. 2).

A. — Die ernerische Vollziehungsverordnung vom 15. Juli 1926 zum Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 10. Juni 1925, die vom Landrat erlassen ist, bestimmt in § 3, dass der Regierungsrat alljährlich vor Jagdbeginn « die erforderlichen Bekanntmachungen im Amtsblatt » erlässt « über die Jagderöffnung und den Jagdschluss für die verschiedenen Jagdarten, über die Patenterwerbung, Abgrenzung der Bannggebiete und Reservationen und allfällig weitere besondere Anordnungen, die gemäss vorliegender Verordnung in seiner Kompetenz liegen ». Nach § 13 ist der Regierungsrat befugt, die Jagdzeit in gewissem Umfang festzusetzen. § 14 schreibt vor: « Vor Erlass der jährlichen besondern Jagdbestimmungen lässt sich der Regierungsrat durch das Forstamt

beraten, ob die für Jagdeinschränkung oder Ausdehnung vorgesehenen Verhältnisse (§ 13 a-b) beim Wildstand zutreffen ». Einige andere Befugnisse des Regierungsrates sind in den §§ 29, 31, 37 und 46 erwähnt.

Die regierungsrätliche Jagdverordnung für das Jahr 1934 trägt das Datum des 30. Juni und ist im Amtsblatt vom 5. Juli publiziert worden. Sie bestimmt in Ziff. 14 unter anderem :

« Die Verwendung von Skis zur Jagd ist verboten ».

« Die Verwendung von Booten jeder Art für die Wasserwildjagd ist untersagt ».

Am 14. Juli richtete der Rekurrent eine Eingabe an den Regierungsrat, worin er Einsprache erhob gegen das Verbot der Verwendung von Skis zur Jagd, und zwar aus dem formellen Grunde, weil der Regierungsrat hiezu nicht kompetent gewesen sei, indem nur der Landrat zu einem solchen Verbot zuständig wäre, und aus materiellen Erwägungen, weil das Verbot vom weidmännischen Standpunkt aus unzweckmässig sei.

Am 4. August beschloss der Regierungsrat: « Das Gesuch des Herrn Oberst Luchsinger auf Bewilligung der Jagd mit Skiern sei abschlägig beschieden ». Zum formellen Einwand bemerkte er: « Die kant. Jagdverordnung enthält weder ein Verbot, noch eine Erlaubnis für die Verwendung von Skiern. Nach § 3 der Verordnung erlässt der Regierungsrat alljährlich die erforderlichen Bekanntmachungen über die Jagd und es muss, gestützt auf § 14 der Verordnung in der Kompetenz des Regierungsrates liegen, diejenigen Jagdeinschränkungen anzuordnen, die er durch die Verhältnisse als geboten erachtet. » Weiterhin führte er aus, dass das Verbot sachlich berechtigt sei.

B. — Mit staatsrechtlichem Rekurs vom 31. August und Nachtrag vom 3. September hat Luchsinger beim Bundesgericht die Begehren gestellt:

« 1. dass die Verfügung des Regierungsrates des Kantons Uri vom 4. August, mitgeteilt am 9. August, unter Kostenfolge aufgehoben werde,

2. dass die in Ziff. 14 letzter 2 Al. der Verfügung und Verordnung des Regierungsrates vom 30. Juni mit der kant. Vollz. Verord. im Widerspruch stehenden Verbote der Skiverwendung und der Boote für die Wasserwildjagd aufgehoben werden. »

Der Rekurrent führt aus, dass das Verbot der Skiverwendung vom Standpunkt eines richtigen Jagdbetriebes aus ungerechtfertigt und unzweckmässig sei. Er ficht den Regierungsbeschluss vom 4. August und die Jagdverordnung pro 1934 — das Verbot der Verwendung von Skis bei der Jagd im Gebirge und der Verwendung von Booten bei der Wasserwildjagd — an. Zur Anfechtung des Verbotes glaubt er sich berechtigt, weil im Regierungsbeschluss ihm gegenüber eine Anwendung desselben liege. Man könne ihm nicht zumuten, dass er es auf eine gerichtliche Bestrafung wegen Jagdvergehen ankommen lasse, um dann in diesem Verfahren die Verfassungswidrigkeit des Verbotes feststellen zu lassen. Der Rekurrent beruft sich auf die KV Art. 14 (Gewaltentrennung), Art. 59^e (wonach der Erlass von Verordnungen und der Vollziehungsverordnungen zu Bundes- und kantonalen Gesetzen dem Landrat zusteht), die BV Art. 4 und die KV Art. 29 Abs. 2 (« Die Gesetzgebung wird Bestimmungen erlassen, um die missbräuchliche Anwendung der gewährten Rechte und Freiheiten zu verhindern »). Es wird ausgeführt, der Regierungsrat sei nicht zuständig gewesen zum Erlass der beanstandeten Verbote. Der Regierungsrat müsse sich bei seiner jährlichen Jagdverordnung innerhalb des Rahmens der landrätlichen Vollziehungsverordnung zum eidg. Jagdgesetz halten. « Ausserhalb dieses Rahmens darf der Regierungsrat mangels Zuständigkeit nicht gehen und innerhalb dieses Rahmens gemessen ist das Verbot der Verwendung von Skiern für die Jagd im Gebirge und das Verbot der Verwendung von Booten bei der Wasserwildjagd willkürlich. Zuständig bleibt der Regierungsrat nur für den Erlass besonderer Bestimmungen, wie solche in der kantonalen VV genau aufgezählt und umschrieben sind. » Es wird auch

behauptet, dass die Verbote sich inhaltlich mit dem eidg. Jagdgesetz und der kantonalen Vollziehungsverordnung schlechterdings nicht vereinbaren lassen.

C. — Der Regierungsrat beantragt in erster Linie, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, weil der Rekurrent zuerst beim Landrat sich hätte beschweren sollen. Nach der KV Art. 59ⁿ bestehe ein allgemeiner Rekurs an den Landrat gegen Entscheide des Regierungsrates wegen Verletzung gesetzlicher oder Verordnungsvorschriften, soweit solche Beschwerden nicht ausdrücklich ausgeschlossen seien. Eventuell wird Abweisung beantragt und ausgeführt, dass ein kant. Verbot der Jagd auf Skiern nach Art. 29 des eidg. Jagdgesetzes zulässig sei. Es sei auch sachlich durchaus begründet. Die Frage, wer im Kanton Uri zum Erlass von Verordnungen allgemein zuständig sei, sei nicht abgeklärt. Die Kompetenzen zwischen Regierungs- und Landrat seien in dieser Hinsicht nicht genau geschieden. Sicher sei, dass der Regierungsrat immer vorsorgliche Verfügungen erlassen habe, wo es notwendig gewesen sei, bis zum Entscheid des Gesetzgebers selber. Die Vollziehungsverordnung zum eidg. Jagdgesetz umschreibe die Kompetenz des Regierungsrates in Art. 13 und 37 in einer Weise, die wirklich Zweifel aufkommen lasse, ob ein Skiverbot durch den Regierungsrat zulässig sei. « Mit Rücksicht auf die Dringlichkeit und da nicht gewartet werden konnte, bis der Landrat zu seinen Winter-sitzungen zusammentritt, haben wir es provisorisch in Kraft gesetzt und legen es dem Landrate zum endgültigen Entscheide vor. Das Notrecht der Vollzugsorgane ist heute unter dem Druck der Verhältnisse auch bundesrechtlich in praxi anerkannt und soll bekanntlich bei einer Verfassungsrevision expressis verbis niedergelegt werden. »

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Gegenüber dem Jagderlass des Regierungsrates pro 1934 vom 30. Juni, der im Amtsblatt vom 5. Juli publiziert wurde, ist der am 31. August zur Post gegebene

staatsrechtliche Rekurs verspätet. Der Erlass kann daher nicht mehr vom Rekurrenten direkt angefochten werden, sondern nur noch indirekt in der Weise, dass gegenüber einem Akte, der ihn konkret anwendet, durch staatsrechtlichen Rekurs vorfrageweise geltend gemacht werden kann, der Erlass sei verfassungswidrig. Der Rekurrent erblickt in dem rechtzeitig angefochtenen regierungsrätlichen Entscheid vom 4. August einen solchen ihn betreffenden Anwendungsakt, aber zu Unrecht.

Mit der Eingabe vom 14. Juli, worin er Einsprache gegen das Ski-Verbot (nur gegen dieses, nicht auch gegen das Verbot der Verwendung von Booten für die Wasserwildjagd) erhob, wollte der Rekurrent den Regierungsrat veranlassen, auf den Jagderlass zurückzukommen und das Ski-Verbot daraus zu entfernen. Nur das konnte der Sinn dieser Eingabe sein. Der Regierungsrat hat das Ansinnen in seinem Beschluss vom 4. August abgelehnt. Freilich ist das Dispositiv — das Gesuch des Rekurrenten um Bewilligung der Jagd mit Skiern sei abschlägig beschieden — unrichtig gefasst. Es konnte sich ja nicht darum handeln, dass dem Rekurrenten eine Ausnahme vom allgemeinen Ski-Verbot bewilligt würde, was er auch gar nicht verlangt hatte, sondern nur darum, dass das Verbot allgemein zurückgenommen würde. Der Beschluss stellt daher nicht eine konkrete Anwendung des Verbotes auf den Rekurrenten dar, sondern ist eine Weigerung des Regierungsrates, einen von ihm erlassenen allgemein verbindlichen Beschluss zu ändern. Hieran kann aber die indirekte Anfechtung des letztern nicht geknüpft werden. Die Frage könnte nur sein, ob der Regierungsrat sich dadurch dem Rekurrenten gegenüber einer Verfassungsverletzung schuldig gemacht habe, dass er es abgelehnt hat, auf den Jagderlass zurückzukommen. Das wird aber vom Rekurrenten nicht behauptet, wie er denn ja nicht verlangt, dass der Regierungsrat angehalten werde, den Jagderlass zu ändern, und es wäre auch nicht der Fall, da der Einzelne keinen Anspruch darauf hat, dass eine Behörde eine von

ihr erlassene Verordnung wegen angeführter Verfassungsverletzung abändere (hiez u und zu der Frage, ob im Anschluss an eine solche Weigerung der Behörde die Verordnung indirekt angefochten werden könne: Urteile in Sachen Hotelierverein Luzern vom 29. April 1915 und in Sachen Auto A.-G. vom 15. Juli 1927).

2. — Der Entscheid des Regierungsrates vom 4. August hätte an den Landrat weitergezogen werden können nach Art. 59^a KV, nach welcher Bestimmung zu den Befugnissen des Landrates gehört: die Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide des Regierungsrates wegen Verletzung gesetzlicher oder Verordnungsvorschriften, soweit solche Beschwerden nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind. Der Regierungsrat macht denn auch geltend, ein Rekurs an den Landrat wäre hier zulässig gewesen. Dass eine gesetzliche Bestimmung bestehen würde, derzufolge in der vorliegenden Materie die Beschwerde an den Landrat ausgeschlossen ist, ist danach nicht anzunehmen und vom Rekurrenten auch nicht behauptet.

Da es sich materiell darum handelt, ob der Regierungsrat durch den Jagderlass für 1934 in die Befugnisse des Landrates eingegriffen habe, ist es gegeben, dass vor Anhebung des staatsrechtlichen Rekurses die Beschwerde an den Landrat ergriffen wird, der ja in erster Linie dazu berufen ist, über die Abgrenzung seiner Rechtsetzungsbefugnisse gegenüber denjenigen des Regierungsrates auf der Grundlage des kantonalen Rechtes zu entscheiden. Wo, wie hier, eine eigentliche, förmliche Beschwerde an die oberste kantonale Behörde offensteht, muss in Fragen der Ausscheidung der kantonalen Kompetenzen zwischen Regierungsrat und dieser Behörde verlangt werden, dass dem staatsrechtlichen Rekurs vorgängig dieses Rechtsmittel ergriffen werde. Eine klare Praxis, nach der bei Beschwerden betreffend den Grundsatz der Gewaltentrennung die kantonalen Instanzen zu erschöpfen sind, besteht freilich nicht. Wenn es sich darum handelt, ob eine Verordnung des Regierungsrates in die Gesetzgebung eingreift,

gibt es auch gewöhnlich kein Beschwerderecht an den Grossen Rat, höchstens die Möglichkeit der Anzeige an denselben als Aufsichtsbehörde. (In BGE 45 I S. 314 unten wird das Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzuges bei Fragen der Gewaltentrennung verneint, aber ohne Begründung und ohne Belege.) Bei der Sachlage, wie sie hier besteht — Möglichkeit einer Beschwerde an die in erster Linie interessierte kant. Oberbehörde —, muss jenes Erfordernis unbedingt gelten. Das Bundesgericht hat ja häufig in solchen Fragen, beim Fehlen eines Beschwerderechtes, die Sache zuerst an den Grossen Rat gewiesen, weil es als wichtig erschien, dessen Auffassung in der kantonalen Kompetenzfrage zu kennen.

Sofern also die Beschwerde nicht schon aus dem in Erwägung I genannten Grunde unzulässig wäre, könnte darauf nicht eingetreten werden, weil der Rekurrent es unterlassen hat, zuerst an den Landrat zu rekurrieren.

3. — Dem Rekurrenten ist immerhin davon Akt zu geben, dass der Regierungsrat im Grunde anerkennt, dass er mit dem Ski-Jagdverbot die Befugnisse überschritten hat, wie sie ihm die landrätliche Vollziehungsverordnung zum eidg. Jagdgesetz einräumt, und dass er sich verpflichtet hat, das Verbot dem Landrat in der bevorstehenden Winter-session zu endgültigem Entscheide vorzulegen.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

**56. Urteil vom 7. Dezember 1934 i. S. Jäggi A.-G.
gegen Solothurn.**

Keine Möglichkeit des staatsrechtlichen Rekurses gegen den Zuschlag einer öffentlichen Arbeit an einen privaten Unternehmer auf Grund vorangegangener Submission und gegen die Verweigerung des Zuschlages an einen andern Eingabesteller.

A. — Auf Grund der Verordnung des solothurnischen Regierungsrats vom 29. Januar 1932 « betreffend Verge-

bung staatlicher Bauarbeiten (Submissionsverordnung) » schrieb das kantonale Baudepartement im Sommer 1934 die Arbeiten für das Loos I der Dünnernkorrektur öffentlich zur Vergebung aus. Unter den Bewerbern, die innert gesetzter Frist Angebote einreichten, befanden sich auch die Firma W. Belart in Olten und die Jäggi A.-G., Baugeschäft ebenda. Bei seiner ersten Beratung kam der Regierungsrat zum Entschluss, diese beiden Angebote in engere Berücksichtigung zu ziehen, und beauftragte das Baudepartement, mit den genannten zwei Firmen noch gewisse Besprechungen durchzuführen. Das Departement verlangte hierauf von der Jäggi A.-G. nähere Aufschlüsse über einzelne Positionen ihres Angebots, worauf die Firma am 13. September und 5. Oktober 1934 antwortete. Ähnliche Verhandlungen scheinen mit der Firma Belart gepflogen worden zu sein; da deren Angebot für eine Position (« Wasserhaltung ») eine so hohe Pauschale enthielt, dass sich die Vermutung eines Irrtums über den Gegenstand der Arbeit aufdrängte, wurde die Firma überdies hierauf aufmerksam gemacht, worauf sie den Ansatz unter diesem Titel um 30,000 Fr., von 42,000 Fr. auf 12,000 Fr. ermässigte. Auch so blieb ihre Gesamtforderung (355,465 Fr.) noch um rund 22,000 Fr. höher als diejenige der Jäggi A.-G. (333,831 Fr.). Am 16. Oktober 1934 erhielt die letztere Firma vom kantonalen Baudepartement die Mitteilung, dass der Regierungsrat die fraglichen Arbeiten (Loos I der Dünnernkorrektur in der Stadt Olten) an W. Belart zugeschlagen habe und dass ihre, der Jäggi A.-G. Offerte infolgedessen nicht habe berücksichtigt werden können.

B. — Die Jäggi A.-G. erhob hierauf beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit den Anträgen :

1. der Entscheid des Regierungsrats betr. den Zuschlag der Bauarbeiten für das Loos I an der Dünnern an die Firma Belart sei wegen Verletzung von Art. 4 BV aufzuheben,

2. die Ausführung der genannten Arbeiten sei vom Regierungsrat der Rekurrentin zuzuschlagen.

Zur Begründung wird ausgeführt : Wenn schon § 7 der