

III. EPIDEMIEGESETZ

LOI SUR LES ÉPIDÉMIES

53. Urteil des Kassationshofes vom 23. Oktober 1924

i. S. Walter gegen Gesundheitswesen der Stadt Zürich.

Epidemiegesetz und Bundesratsbeschluss betreffend Pockenschutzimpfung: Die Anordnung vorübergehenden Impfwanges bei Pockenfällen ist nicht gesetzwidrig:

- Erw. 1. Verfahren und Zulässigkeit der Kassationsbeschwerde.
 Erw. 2. Befugnis des Kassationshofes zur Überprüfung der Gesetzmässigkeit eines Bundesratsbeschlusses.
 Erw. 3. Einschränkung der Überprüfungsbefugnis.
 Erw. 4. Gesetzmässigkeit der vorübergehenden Zwangsimpfung.
 Erw. 5. Der Impfwang widerspricht der Entstehungsgeschichte der Ergänzung zum Epidemiegesetze nicht. Bedeutung der Gesetzesmaterialien für die Gesetzesauslegung.
 Erw. 6. Bekanntgabe der Impfaufforderung.
 Erw. 7. Verschulden des Impfpflichtigen.

A. — Mit Urteil vom 11. April 1924 hat das Bezirksgericht Zürich den Kassationskläger, der trotz wiederholter öffentlicher Aufforderung im Amtsblatt der Stadt Zürich an alle Eltern, ihre schulpflichtigen Kinder bei Vermeidung von Busse impfen zu lassen, sein Töchterchen Thusnelda Walter nicht impfen liess, der Übertretung des Bundesratsbeschlusses über die Pockenschutzimpfung vom 23. April 1923, des Beschlusses des Regierungsrates Zürich vom 25. Mai 1923 betreffend Vollzug dieses Bundesratsbeschlusses, sowie des Bundesgesetzes betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien vom 2. Juli 1886 und 18. Februar 1921 für schuldig erklärt und die ihm durch das Gesundheitswesen der Stadt Zürich am 30. August 1923 auferlegte Busse von 20 Fr. nebst Kosten bestätigt.

B. — Gegen dieses Urteil hat der Gebüsste die Kas-

sationsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben. Er beantragt, in der Hauptsache, das Urteil sei aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Der Kassationshof zieht in Erwägung:

1. — Zur Anordnung einer mündlichen Verhandlung, die der Kassationskläger verlangt, liegt keine Veranlassung vor. Eine mündliche Schlussverhandlung findet gemäss Art. 169 OG nur ausnahmsweise statt. Wenn auch dem Entscheid über die vorliegende Beschwerde für eine ganze Anzahl von Fällen, in denen wegen Übertretung der Massnahmen des Regierungsrates Zürich betreffend die Pockenschutzimpfung Bussen ausgefällt worden sind, präjudizielle Bedeutung zukommen wird, so erscheint deswegen eine mündliche Verhandlung noch nicht geboten, um so weniger, als die zur Entscheidung stehenden Fragen in den Rechtsschriften des Kassationsklägers vor der Vorinstanz und dem Bundesgericht eingehend und allseitig behandelt sind.

Die Kassationsbeschwerde selbst ist zulässig. Das angefochtene Urteil des Bezirksgerichtes Zürich ist ein letztinstanzliches Urteil im Sinne von Art. 162 OG, weil nach § 410 Abs. 2 des zürcherischen Gesetzes betreffend den Strafprozess vom 4. Mai 1919 mit Rücksicht auf die Höhe der ausgefallten Busse das Rechtsmittel der Berufung an das Obergericht des Kantons Zürich nicht zulässig ist. Dabei müssen, da die Vorinstanz in der Begründung des angefochtenen Urteils auf die Motive ihres Urteils vom 9. November 1923 in Sachen des Statthalteramtes Zürich gegen Wägelin, sowie auf die Begründung des Obergerichts des Kantons Zürich vom 21. Februar 1924 in der gleichen Sache (abgedruckt in der S. J.-Z. 1924 Seite 293 ff.) verweist, beide Begründungen nachgeprüft werden, wie wenn sie wörtlich im angefochtenen Urteil enthalten wären.

2. — Der Kassationskläger macht zunächst geltend,

die bundesrätliche Verordnung vom 23. April 1923, auf der seine Verurteilung beruht, sei rechts- d. h. gesetzwidrig. Dass das Bundesgericht, insbesondere auch der Kassationshof zur Überprüfung der Gesetzmässigkeit einer Bundesratsverordnung befugt ist, ist feststehende Rechtssprechung des Bundesgerichts (EBG 1913 39 I S. 410 Erw. 2). Dagegen ist die bundesgerichtliche Nachprüfung der Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes, auf Grund dessen ein Bundesratsbeschluss erlassen wurde, gemäss Art. 113 BV ausgeschlossen. Die angefochtene Verordnung stützt sich dem Wortlaute nach auf « Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien vom 2. Juli 1886, in der Fassung des Bundesgesetzes vom 18. Februar 1921. » (Epidemiegesetz.) Während das ursprüngliche Epidemiegesetz von 1886 nur auf bestimmte, in Art. 1 aufgezählte epidemische Krankheiten (worunter auch schon die Pocken genannt waren) Anwendung fand, hat das Ergänzungsgesetz von 1921 den Bundesrat ermächtigt, die Bestimmungen des Epidemiegesetzes auch auf andere besonders gefährliche übertragbare Krankheiten anzuwenden. Sodann hat es Art. 7 Abs. 3 des alten Gesetzes erweitert, indem es neben der Überwachung des internationalen Grenzverkehrs dem Bundesrate auch die Befugnis einräumt, die nötigen Massnahmen zu treffen, um die Verbreitung epidemischer Krankheiten im Innern des Landes zu verhindern, wenn ausserordentliche Umstände es erfordern. Auf diese Bestimmung stützt sich der Bundesratsbeschluss vom 23. April 1923 (der offenbar nur aus Versehen Art. 7 Abs. 2 statt Abs. 3 im Ingresse zitiert). Danach ist die Zwangsschutzimpfung gegen Pocken auch im Innern des Landes zulässig, wenn ausserordentliche Umstände es erfordern und die Massnahme der Schutzimpfung selber sich sinngemäss im Rahmen des Gesetzes bewegt.

3. — Bei der Prüfung dieser Frage nach der Gesetz-

mässigkeit der Zwangsschutzimpfung ist, namentlich für den Kassationshof, eine Schranke zu ziehen. Mag es auch angehen, dass die kantonalen Gerichte die tatsächlichen Voraussetzungen der Anwendbarkeit der Massnahmen prüfen, so kann doch jedenfalls der Kassationshof des Bundesgerichts alles, was Tatfrage ist, nicht nachprüfen. Er ist lediglich zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung auf dem Gebiete des eidgenössischen Rechts, somit zur reinen Rechtsprechung eingesetzt. Freilich muss er sich, damit ihn nicht etwa widersprechende Urteile kantonalen Gerichte über anscheinend oder vorwiegend tatsächliche Fragen binden, eine gewisse Freiheit wahren und zwar in dem Sinne, dass er davon ausgeht (und nötigenfalls die kantonalen Gerichte dazu anhält), es sei in erster Linie eine von den Verwaltungsbehörden zu überprüfende Frage der Zweckmässigkeit, zu entscheiden, ob jene Voraussetzungen gegeben seien, und den Gerichten stehe hier eine Nachprüfung nur in grossen Linien zu.

4. — Im Rahmen dieser Abgrenzung der Überprüfungsbefugnis betrachtet, erweist sich die zwangsweise Pockenschutzimpfung, wie sie im Bundesratsbeschluss vom 23. April 1923 angeordnet wird, als gesetzmässig. Die Pocken sind nach Art. 1 des Epidemiegesetzes ausdrücklich unter den epidemischen Krankheiten, auf die das Gesetz Anwendung findet, aufgezählt. Das ist auch nicht streitig. Die Impfgegner leugnen den epidemischen Charakter dieser Krankheit nicht, sondern sie wenden sich nur gegen die Vorbeugungsmassnahme der Zwangsimpfung. Ob ausserordentliche Umstände zur Ergreifung geeigneter Massnahmen vorliegen, das zu prüfen ist, wie die Vorinstanz im Falle Wägelin mit Recht ausführt, ausschliesslich Sache der Verwaltungsbehörden. Das Ermessen dieser Behörden muss hier frei sein, und die Ergreifung der Massnahmen selbst ist eine typische Verwaltungsmassnahme. Es bleibt somit nur die Frage zu prüfen, ob die Massnahmen selber,

insbesondere die Zwangsimpfung, noch im Rahmen des Gesetzes bleiben. Stellt man darauf ab, es dürfen überhaupt nur die im ursprünglichen Gesetze vorgesehenen Massnahmen angewendet werden, dann erscheint allerdings die Zwangsimpfung ausgeschlossen. Der Zusatzbestimmung von Art. 7 Abs. 3 des Epidemiegesetzes, der Bundesrat könne die nötigen Massnahmen treffen, um die Verbreitung epidemischer Krankheiten im Innern des Landes zu verhüten, kommt jedoch eine weitergehende, selbständige Bedeutung zu. Wie sich aus der Botschaft des Bundesrats vom 3. Dezember 1920 ergibt, sollten durch die Ergänzung des Epidemiegesetzes einerseits die vom Bundesrat während der Kriegsjahre gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten zur Seuchenbekämpfung getroffenen Massnahmen auf gesetzlichen Boden gestellt werden, andererseits sollte der Bundesrat in der Bekämpfung epidemischer Krankheiten nicht mehr wie bisher auf die blosser Kontrolle der von den Kantonen getroffenen Massnahmen beschränkt sein, sondern das Recht besitzen, von sich aus diejenigen Anordnungen zu treffen und ausführen zu lassen, die im Interesse eines wirksamen und einheitlichen Eingreifens erforderlich sind. So erscheint die Zwangsimpfung bei ausserordentlichen Umständen als vorübergehende Massnahme im Gesetze begründet. Ob sie aber im einzelnen Falle als notwendige Massregel anzusehen sei, ist wiederum, wie die Vorinstanz mit Recht ausführt, eine reine, nur von den Verwaltungsbehörden zu lösende Ermessens- und Sachverständigenfrage (EBG 1913 39 I S. 639 Erw. 3), und es geht nicht an (wie auch das Obergericht in Sachen Wägelin richtig bemerkt), den Schulstreit der Impfanhänger und Impfgegner vor den Gerichten austragen zu lassen.

5. — Um darzutun, dass der Impfwang ungesetzlich sei, beruft sich der Kassationskläger insbesondere auf die Entstehungsgeschichte der Ergänzung des Epidemiegesetzes von 1921. Daraus soll sich ergeben, dass

der Impfwang nicht habe eingeführt werden wollen; seine Einführung durch die Behörden verstiesse vielmehr gegen den Volkswillen, wie er sich in der Verwerfung der Epidemiegesetzvorlage vom 31. Januar 1882, in der der Impfwang allgemein vorgesehen war, kundgegeben habe. Beim Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Zusatzgesetzes von 1921 geht der Kassationskläger von der unrichtigen Auffassung aus, den Verhandlungen der gesetzgebenden Räte und den « Gesetzesmaterialien » überhaupt komme für die Auslegung des Gesetzes entscheidende, den Richter bindende Bedeutung zu. Wohl sind die sogenannten « Materialien » meist ein wichtiges Hilfsmittel zur Auslegung des Gesetzes, immer aber hat das Bundesgericht, wenn es zur Bedeutung der Gesetzesmaterialien für die Auslegung des Gesetzes Stellung genommen hat (vergl. BGE 1901 27 I S. 530), sich dahin ausgesprochen, dass einzig der im Gesetze selbst zum Ausdruck gebrachte Wille massgebend sei. So kommt allem, was der Kassationskläger über einzelne Voten aus dem stenographischen Bulletin der Bundesversammlung anführt, keine entscheidende Bedeutung zu. Es sind individuelle Äusserungen der Ratsmitglieder. Vollends kann auf das Schreiben, worin Ständerat D. dem Kassationskläger erklärt, er habe seine vor dem Ständerat bei der Beratung des Ergänzungsgesetzes von 1921 zum Epidemiegesetz gemachten Äusserungen richtig aufgefasst, für die Auslegung des Gesetzes nicht abgestellt werden, und mit Recht hat daher die Vorinstanz auf die Einvernahme des zum Zeugen angerufenen Professor D. verzichtet. Ob aber das Zusatzgesetz zum Epidemiegesetz dem Willen der Mehrheit des Volkes entspreche oder nicht, ist für dessen Verbindlichkeit nicht von Bedeutung. Es ist ordnungsgemäss dem Referendum unterstellt worden, und die Referendumsfrist ist unbenutzt abgelaufen. Es ist somit verbindliches Gesetz geworden, ohne Rücksicht darauf, was sich diese oder

jene Bevölkerungskreise darunter gedacht haben.

6. — Der Kassationskläger hat vor der Vorinstanz auch noch geltend gemacht, die auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 23. April 1923 erlassene Verfügung des Bezirksarztes und des Vorstandes des Gesundheitswesens der Stadt Zürich sei ihm nicht in gesetzmässiger Form bekannt gegeben worden. Wenn er mit dem allgemeinen Hinweis auf seine Rechtsausführungen vor der Vorinstanz auch diese Einrede vor Bundesgericht aufrecht erhalten will, so kann er damit nicht gehört werden. Es ist, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, dass eine behördliche Verfügung eine ganze Reihe konkreter Einzelfälle regeln und sich daher an eine unbeschränkte Zahl von Einzelpersonen richten kann, ohne dass eine schriftliche Mitteilung an die Einzelperson notwendig wäre. Im übrigen hat die Vorinstanz verbindlich festgestellt, dass dies insbesondere nach zürcherischem öffentlichen Recht zulässig sei.

7. — Endlich kann der Kassationskläger auch mit der Einrede nicht gehört werden, es treffe ihn an der Übertretung keine Schuld, weil er gutgläubig habe annehmen dürfen, dass er nach dem Epidemiegesetz nicht verpflichtet gewesen sei, sein Töchterchen zwangsweise impfen zu lassen. In seiner unrichtigen Annahme, der Bundesratsbeschluss sei gesetzwidrig, liegt ein Rechtsirrtum, und dieser wirkt nach allgemein gültigen Rechtsgrundsätzen nicht strafbefreiend. Der Kassationskläger hat gegenteils bewusst gegen Rechtsnormen verstossen.

Demnach erkennt der Kassationshof :

Die Kassationsbeschwerde wird abgewiesen.

IV. JAGDPOLIZEI — LOI SUR LA CHASSE

54. Urteil des Kassationshofes vom 23. Oktober 1924 i. S. Zollinger gegen Staatsanwaltschaft Zürich.

OG Art. 160 : Zulässigkeit der Kassationsbeschwerde gegen die Ausfällung von Nebenstrafen (Erw. 1).

Bedeutung der Genehmigung kantonaler Gesetze durch den Bundesrat (Erw. 3).

Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz vom 24. Juni 1904, Art. 21 ff., speziell Art. 24 : Kantonale Vorschriften, welche die Konfiskation von nicht zu beanstandenden Jagdwaffen anordnen, weil sie auf unerlaubter Jagd verwendet wurden, sind bundesrechtswidrig.

A. — Durch Urteil vom 27. Mai 1924 hat das Obergericht des Kantons Zürich den Kassationskläger der Übertretung des Art. 6 litt. d des Bundesgesetzes vom 24. Januar (richtig : Juni) 1904 über Jagd und Vogelschutz schuldig befunden, weil er am 29. Dezember 1923 während geschlossener Jagdzeit mit einer gewöhnlichen Doppelflinte der Jagd obgelegen und dabei einen Hasen erlegt hatte, und ihn zu einer Polizeibusse von 100 Fr. verurteilt, sowie die Konfiskation seiner (bereits beschlagnahmten) Doppelflinte angeordnet (Dispositiv 3).

B. — Gegen dieses Urteil hat der Kassationskläger Kassationsbeschwerde an das Bundesgericht eingelegt mit dem Antrag, die Konfiskation seiner Doppelflinte sei aufzuheben.

Der Kassationshof zieht in Erwägung :

1. — Nach Art. 24 des Bundesgesetzes über Jagd und Vogelschutz, welcher zu den Strafbestimmungen der Art. 21 ff. *leg. cit.* gehört, ist die Konfiskation der Jagdwaffe eine Nebenstrafe ; sie kann daher nur durch das Strafurteil angeordnet werden (vgl. AS 47 I S. 131 f.). Bildet sonach das Dispositiv 3 des angefochtenen Strafurteils nicht nur äusserlich einen Teil desselben, so ist