

S. 345 / Nr. 51 Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen (d)

BGE 61 I 345

51. Urteil vom 13. Dezember 1935 i. S. Schweizerischer Bundesrat gegen Regierungsrat von Glarus.

Seite: 345

Regeste:

Voraussetzungen für die Erhebung des Kompetenzkonflikts durch den Bund gegen einen Kanton, dessen Gerichte die Erteilung der Rechtsöffnung für eine bundesrechtliche Abgabe verweigern. Prüfungsbefugnis des kantonalen Rechtsöffnungsrichters gegenüber einer Verfügung des eidgenössischen Amtes für Landwirtschaft, wodurch ein nicht-organisierter Milchproduzent zur Bezahlung eines bestimmten Betrages als Krisenrappen verpflichtet wird.

A. - Nach Art. 3 des Bundesbeschlusses über eine Erweiterung der Bundeshilfe für die schweizerischen Milchproduzenten vom 23. Dezember 1932 (A.S. 48 S. 836), abgelöst durch einen neuen Beschluss vom 28. März 1934 (A.S. 50 S.247), hat derjenige, der gewerbsmässig Milch verkauft, von jedem für den Verbrauch abgegebenen Liter dem Bund einen Rappen zu bezahlen (sog. Krisenrappen). Die Verordnung über die Erhebung einer Gebühr auf Konsummilch, die der Bundesrat am 20. Januar 1933 und in revidierter Fassung am 20. April 1934 gestützt auf eine ausdrückliche Ermächtigung des erwähnten Bundesbeschlusses erlassen hat (A. S. 49 S. 43; 50 S. 313), enthält nähere Vorschriften über die Erhebung des Krisenrappens. Darnach sind von der Abgabe u. a. befreit die vom Volkswirtschaftsdepartement anerkannten Milchverbände, ihre Mitglieder und ihre Abnehmer, wenn die Verbände selber eine solche beziehen und deren Ertrag nach den Weisungen des Departements für den Ausgleich des Preises auf der zu Butter, Käse und andern

Seite: 346

Erzeugnissen verarbeiteten Milch verwenden (Art. 2). Jeder Milchverkäufer, der nicht ausdrücklich von der Abgabe befreit ist, hat eine fortlaufende genaue Kontrolle über seinen Milchumsatz zu führen und der Abteilung für Landwirtschaft des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements nach deren Anordnung das Ergebnis zu melden und den Betrag der Abgabe einzuzahlen (Art. 5). Die Abteilung für Landwirtschaft ist berechtigt, «von der vorgeschriebenen Kontrolle und den Einrichtungen des betreffenden Betriebes jederzeit Einsicht zu nehmen» (Art. 7). Ferner sieht die Verordnung für den Fall der Zuwiderhandlung Geldbusse und Gefängnisstrafe vor, wobei zur Verhängung blosser Bussen die genannte Abteilung (unter Vorbehalt der Anrufung des kantonalen Richters) zuständig ist. Die Schlussbestimmung beauftragt «das Volkswirtschaftsdepartement und die Abteilung für Landwirtschaft» mit dem Vollzug der Verordnung.

B. - Fridolin Becker, Landwirt in Ennenda und nichtorganisierter Milchproduzent, lieferte die Milch seiner Kühe regelmässig an private Kunden. Als er sich trotz verschiedener Aufforderungen der eidgenössischen Abteilung für Landwirtschaft fortwährend weigerte, die verlangten Berichte über seinen Milchverkauf zu erstatten und den Krisenrappen zu bezahlen, auferlegte ihm diese Behörde am 20. September 1934 eine Geldbusse von 40 Fr. Weiterhin setzte sie am 11. Oktober 1934 den Betrag des Krisenrappens, den er für die Zeit vom 1. Februar 1933 bis zum 30. September 1934 schulde, auf 108 Fr. fest; sie wies darauf hin, dass er über seinen Milchumsatz keine Berichte erstattet, am 29. Januar 1934 aber selber den täglichen Verkauf mit 18 Liter angegeben habe, was eine schätzungsweise Festsetzung seiner Abgabepflicht erlaube. Einen Hinweis auf die Möglichkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen, enthält die Verfügung nicht; sie blieb denn auch unangefochten.

Am 7. November 1934 verlangte die Abteilung für Landwirtschaft, nachdem Becker auf Betreibung hin

Seite: 347

Rechtsvorschlag erhoben hatte, beim Zivilgerichtspräsidenten von Glarus die definitive Rechtsöffnung für die Busse von 40 Fr. und für die Krisenrappenforderung von 108 Fr., nebst Kosten. Das Begehren stützte sich auf Art. 44/45 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege vom 11. Juni 1928 (VDG), wonach die auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistung gerichteten rechtskräftigen Entscheide und Verfügungen der eidgenössischen Verwaltungsinstanzen vollstreckbaren Gerichtsurteilen im Sinne von Art. 80 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes gleichstehen.

Der Zivilgerichtspräsident gewährte am 16. November 1934 die definitive Rechtsöffnung für die Busse von 40 Fr., verweigerte sie aber für die Krisenrappenforderung von 108 Fr. Die Art. 44/45 VDG und 80/81 SchKG setzten voraus, dass die Verwaltungsbehörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit gehandelt habe. Das treffe hier zu in bezug auf die Bussenverfügung vom 20. September, nicht aber für die

Festsetzung des Krisenrappens vom 11. Oktober 1934. Die Abteilung für Landwirtschaft sei nicht kompetent den Milchproduzenten «von sich aus», zu veranlassen, wenn er keine Berichte erstatte. Zudem fehle im Abgabenscheid der Hinweis darauf, dass innert dreissig Tagen beim Bundesgericht als Verwaltungsgericht hätte Beschwerde geführt werden können.

Gegen den Entscheid des Zivilgerichtspräsidenten reichte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Abteilung für Landwirtschaft) am 12. Februar 1935 einen staatsrechtlichen Rekurs wegen Willkür und Rechtsverweigerung ein (Verletzung von Art. 4 BV in Verbindung mit Art. 44/45 VDG und Art. 80/81 SchKG).

Schon am 24. Januar 1935 hatte die Abteilung für Landwirtschaft beim Obergericht des Kantons Glarus ausserdem eine Nichtigkeitsbeschwerde gegen die Verweigerung der Rechtsöffnung für den Betrag von 108 Fr. erhoben.

Das Obergericht wies die Beschwerde am 14. März 1935

Seite: 348

ab. Dass in der Verfügung vom 11. Oktober 1934 ein Hinweis auf die Möglichkeit einer verwaltungsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht fehle, hätte an sich die Rechtsöffnung nicht ausgeschlossen. Dagegen sei die Kompetenz der Abteilung für Landwirtschaft, «den renitenten Becker vom Amtes wegen zu veranlassen», in den Erlassen der Bundesversammlung und des Bundesrates nirgends vorgesehen.

Am 3. April 1935 ergänzte das Volkswirtschaftsdepartement seinen staatsrechtlichen Rekurs dahin, dass auch das obergerichtliche Urteil aufzuheben sei.

C. - Mit Eingabe vom 9. August 1935 hat sodann der Schweizerische Bundesrat den Kompetenzkonflikt gegen den Kanton Glarus erhoben mit den Rechtsbegehren:

«1. Es sei festzustellen, dass der Bund allein die Zuständigkeit habe, über die Frage zu bestimmen, welche Verwaltungsakte des Bundes Rechtsöffnungstitel seien. Eventuell sei festzustellen, dass nur der Bund zuständig sei, zu befinden, wer kompetent ist, den Krisenrappen bei den nicht-organisierten Milchproduzenten, die ihrer Melde- und Zahlungspflicht nicht genügen, zu erheben.»

«2. Es sei deshalb die Verfügung der Abteilung für Landwirtschaft vom 11. Oktober 1934 über den von Fridolin Becker zu entrichtenden Krisenrappen als Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 44/45 VDG und Art. 80 SchKG anzuerkennen, und es seien die Entscheidungen des Zivilgerichtspräsidenten von Glarus vom 16. November 1934 und des Obergerichts des Kantons Glarus vom 14. März 1935 aufzuheben, und die Angelegenheit sei zu neuer Beurteilung an den Zivilgerichtspräsidenten von Glarus zurückzuweisen.»

D. - Der Regierungsrat des Kantons Glarus hat in seiner Antwort beantragt, die Begehren des Bundesrates seien abzuweisen.

Der Regierungsrat sei an sich nicht zuständig, auf diesen Kompetenzkonflikt einzutreten, da er nicht in die richterliche Gewalt eingreifen könne. Er vertrete hier nur die richterlichen Behörden nach aussen.

Seite: 349

Ein Kompetenzkonflikt liege gar nicht vor, wie das Bundesgericht in einem ähnlichen Fall bereits einmal erklärt habe (BGE 24 I S. 78 ff.). Die Zuständigkeit des glarnerischen Rechtsöffnungsrichters, über den Vollzug der fraglichen Krisenrappenforderung zu entscheiden, sei nicht bestritten. Dann habe er aber auch durch ein allfällig unrichtiges Urteil nicht in die Kompetenz des Bundes eingreifen können.

E. - In der Replik hält der Bundesrat daran fest, dass ein Kompetenzkonflikt gegeben sei.

F. - Der glarnerische Regierungsrat hat mit seiner Replik eine Vernehmlassung des Zivilgerichtspräsidenten von Glarus eingereicht, auf die er verweist.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Dass das Volkswirtschaftsdepartement die Verweigerung der Rechtsöffnung für die Krisenrappenverfügung vom 11. Oktober 1934 mit dem staatsrechtlichen Rekurs angefochten hat (Art. 175 Ziff. 3 OG), hinderte den Bundesrat nicht, nachher den Kanton Glarus auf dem Wege des Kompetenzkonflikts zur Vollstreckung jener Verfügung anzuhalten (Art. 175 Ziff. 1 OG) und dem Bundesgericht die Entscheidung über die Anhandnahme des einen oder andern Rechtsmittels zu überlassen. Auch besteht für den Kompetenzkonflikt nach ständiger Praxis des Bundesgerichts keine Frist (BGE 24 I S. 91; 46 I S. 50).

In dem vom Bund eingeleiteten Kompetenzkonfliktverfahren, das sich gegen den Kanton als solchen richten muss, hat die kantonale Regierung dessen Vertretung ohne Rücksicht auf die interne Ausscheidung der Gewalten zu übernehmen.

2.- Da der Bund für die Vollstreckung der ihm geschuldeten Abgaben auf die Mitwirkung der kantonalen Behörden und unter ihnen (infolge Art. 43 SchKG) wesentlich auch auf die Tätigkeit des kantonalen Rechtsöffnungsrichters angewiesen ist, muss den Bundesbehörden ein Rechtsmittel zur

Verfügung stehen, mit dem sie bei Verweigerung der Rechtsöffnung durch die kantonalen

Seite: 350

Instanzen ihren Anspruch durchsetzen können. Diese Aufgabe ist durch Ausübung der aufsichtsrechtlichen Befugnisse des Bundesrates allein nicht in allen Fällen befriedigend zu lösen (Art. 102 Ziff. 2 BV). Vielmehr liegt es im Sinne der schweizerischen Auffassung über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, dass der Bund die Möglichkeit haben soll, seinerseits vor der allfälligen Ergreifung aufsichtsrechtlicher Massnahmen eine unabhängige richterliche Instanz anzurufen.

Als im Jahre 1898 die Genfer Gerichte den eidgenössischen Verwaltungsentscheiden grundsätzlich die Eigenschaft definitiver Rechtsöffnungstitel absprachen und infolgedessen die Rechtsöffnung für eine Bussenverfügung der schweizerischen Oberzolldirektion versagten, erklärte das Bundesgericht den Bund zwar nicht zum Kompetenzkonflikt, wohl aber zum staatsrechtlichen Rekurs wegen Rechtsverweigerung hiegegen als befugt (BGE 24 I S. 78 ff.). Das Eintreten auf den Kompetenzkonflikt wurde abgelehnt, weil die Zuständigkeit des kantonalen Richters zum Entscheid über die Rechtsöffnung ebenso unbestritten sei wie die Kompetenz der eidgenössischen Oberzolldirektion, Zollbussen zu verhängen, und einzig die Auslegung der Art. 80/81 SchKG in Frage stehe.

Im heutigen Fall hat der kantonale Richter das Rechtsöffnungsbegehren des Bundes nicht deshalb abgewiesen, weil Entscheide von Bundesverwaltungsbehörden überhaupt keine Vollstreckungstitel seien, sondern in erster Linie, weil der Abteilung für Landwirtschaft die «Kompetenz» gefehlt habe, den Fridolin Becker zum Krisenrappen zu veranlassen; das kantonale Obergericht führte dabei ergänzend aus, dass die streitige Forderung möglicherweise im Zivilprozess hätte geltend gemacht werden müssen. Bei dieser Begründung darf hier die Voraussetzung eines Kompetenzkonflikts als gegeben betrachtet werden. Allerdings bestreiten die glarnerischen Behörden nur insofern wirklich die bundesrechtliche Zuständigkeit zur Krisenrappenveranlagung, als angedeutet wird, die

Seite: 351

Angelegenheit wäre richtigerweise vom (kantonalen) Zivilrichter zu beurteilen gewesen. Im übrigen vertreten sie lediglich eine abweichende Auffassung darüber, wie die Abteilung für Landwirtschaft bei fehlenden Angaben des Pflichtigen über seinen Milchumsatz vorzugehen habe: ob sie nur Bussen ausfällen könne oder ausserdem den Betreffenden schätzungsweise veranlassen dürfe, und ob sie im zweiten Falle vorerst nach Art. 7 der bundesrätlichen Verordnung in den Betrieb Einsicht zu nehmen habe. Allein auch so betrachtet liegt ein Kompetenzkonflikt vor, indem über diese Fragen nach Auffassung des Bundes ausschliesslich die Abteilung für Landwirtschaft (mit Beschwerdemöglichkeit gemäss VDG), nach Meinung des Kantons Glarus aber in letzter Linie nochmals der kantonale Rechtsöffnungsrichter - wenn auch nur vorfrageweise - zu befinden hat.

Dafür dass dem Bund unter den gegebenen Verhältnissen der Kompetenzkonflikt und nicht der staatsrechtliche Rekurs zustehen soll, spricht auch die Überlegung, dass der letztere Rechtsbehelf wesentlich dazu bestimmt ist, die individuellen Rechte der Bürger zu wahren, und dass es daher eine gewisse Ausdehnung seines Geltungsbereichs bedeutet, wenn man ihn zugunsten des Staates in seiner Eigenschaft als Abgabegläubiger zulässt (s. BGE 54 I S. 169 Erw. 1; 58 I S. 363 ff.; vgl. 60 I S. 230 ff.). Zudem würde der staatsrechtliche Rekurs dem Bundesgericht wohl lediglich eine Überprüfung des angefochtenen Entscheides auf Willkür und Rechtsverweigerung gestatten, während es der Stellung des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen entspricht, dass die letzte gerichtliche Instanz die gegen den Kanton erhobene Rüge frei beurteile, wie das auf dem Boden von Art. 175 Ziff. 1 OG möglich ist. Aus den gleichen Gründen hätte vielleicht - eine endgültige Stellungnahme ist heute nicht erforderlich - schon im erwähnten Streit um die Vollstreckung eidgenössischer Zollbussen trotz der dort angeführten Bedenken der Kompetenzkonflikt anhandgenommen werden sollen

Seite: 352

(in diesem Sinne: HUBER, Kompetenzkonflikt, S. 79 ff., bes. S. 86/7 und 107/8).

3.- Nach der Auslegung, welche die Art. 80/81 SchKG in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfahren haben und die durch Art. 44/45 VDG gesetzlich festgelegt wurde, konnte der glarnerische Rechtsöffnungsrichter die streitige Krisenrappenverfügung weder auf ihre materielle Richtigkeit, noch auch - im Gegensatz zur Rechtslage beim Vollzug ausserkantonalen Urteile - auf die Zuständigkeit der entscheidenden Behörde, sondern bloss auf die Vollstreckbarkeit der Forderung prüfen (BGE 24 I S. 78 ff.; JAEGER, Kommentar zu Art. 81 N. 4 und 8). Dazu gehörte freilich, dass die Verfügung von einer Behörde getroffen wurde, die allgemein Entscheidungsgewalt auf dem betreffenden Gebiet hat (BGE vom 20. Februar 1925 i. S. Marti gegen Schweiz. Eidgenossenschaft, S. 15). Diese Voraussetzung war aber hier ohne weiteres gegeben: nach den massgebenden bundesrätlichen Verordnungen steht die Durchführung der Bestimmungen über den Krisenrappen und besonders die

Veranlagung der nichtorganisierten Milchproduzenten unter Ausschaltung des Zivilrichters der eidgenössischen Abteilung für Landwirtschaft zu. Soweit sich der glarnerische Rechtsöffnungsrichter mit der Auslegung der bundesrätlichen Verordnungen hinsichtlich des Vorgehens gegen renitente Pflichtige befasste, hat man es mit einer Entscheidung zu tun, welche die Abteilung für Landwirtschaft, bezw. das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement unter dem einzigen Vorbehalt der Beschwerde an das Bundesgericht als Verwaltungsgericht zu treffen hatte (über die Beschwerde an das Bundesgericht gegen bundesrechtliche Abgabeentscheidungen s. Art. 4 lit. a VDG; ferner das Urteil der verwaltungsrechtlichen Kammer dieses Gerichts vom 21. November 1935 i. S. Amicale des producteurs de produits agricoles, Genève, Erw. 2, wo die Beschwerde gegen die sog. Ausgleichsgebühr der Milchproduzenten zugelassen wurde).

Seite: 353

4.- Mit der Einrede des Zivilgerichtspräsidenten, dass in der Verfügung der Abteilung für Landwirtschaft vom 11. Oktober 1934 kein Rechtsmittel angegeben sei, sollte offenbar die formelle Rechtskraft des Entscheides und damit aus diesem besonderen Grunde die Vollstreckbarkeit der Forderung bestritten werden. Nachdem aber das kantonale Obergericht diese Auffassung als unrichtig abgelehnt hat, braucht hierauf nicht mehr eingetreten zu werden.

5.- Andere Einwendungen gegen die Zulässigkeit der definitiven Rechtsöffnung sind nicht erhoben worden. Die Kompetenzkonfliktsbeschwerde ist deshalb gutzuheissen.

Der seinerzeit eingereichte staatsrechtliche Rekurs des Volkswirtschaftsdepartements ist damit gegenstandslos geworden; das Bundesgericht kann in jenem Verfahren die Abschreibung beschliessen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Kompetenzkonfliktsbeschwerde wird gutgeheissen, und es wird festgestellt, dass der Kanton Glarus verpflichtet ist, der Abteilung für Landwirtschaft des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements die definitive Rechtsöffnung für die Krisenrappenforderung gemäss Verfügung vom 11. Oktober 1934 zu erteilen