

S. 143 / Nr. 24 Gleichheit vor dem Gesetz (Rechtsverweigerung (d))

BGE 54 I 143

24. Urteil vom 8. Juni 1928 i.S. Verband schweizerischer Motorlastwagenbesitzer und 13 weiterer Rekurrenten gegen den Grossen Rat des Kantons Bern.

Seite: 143

Regeste:

1. Art. 4 BV: Pflicht des Kantons Bern zur Duldung aller bei Erlass seines Automobildekrets bereits im Verkehr gestandenen Anhängewagen zu Motorlastwagen mit Standort in der Schweiz während der Übergangszeit, auch wenn sie nicht mit einer bernischen Verkehrsbewilligung ausgewiesen sind. (Erw. 5 c.)
2. Art. 34 BV: Kompetenz der Kantone zur Aufstellung von Arbeitszeitvorschriften. (Erw. 4.)
3. Art. 2 Üb.-Best. z. BV u. Art. 189 Abs. 2 OG. Die Beschwerde wegen Verletzung von polizeilichem Bundesrecht durch einen kantonalen gesetzgeberischen Erlass ist beim Bundesrat einzureichen. (Erw. 4 a.)
4. Art. 175 Ziff. 3 OG. Kognition des Staatsgerichtshofes inbezug auf Konkordatsrecht. (Erw. 2 ff.)
5. Art. 178 Ziff. 2 OG. Legitimation der Berufsverbände zur staatsrechtlichen Beschwerde für ihre Mitglieder (Erw. 1.)
6. Automobilkonkordat:
Kompetenz der Kantone zum Erlass ergänzender Vorschriften. (Erw. 2 c.)
Art. 8, Bedeutung. (Erw. 5.)
7. Art. 6 bern. KV: Umfang der grossrätlichen Dekrets-Kompetenz. (Erw. 4 b.)

A. - Am 24. November 1927 erliess der Grosse Rat des Kantons Bern gestützt auf Art. 14 des Gesetzes vom 10 Juni 1906 über die Strassenpolizei und Art. 10 des

Seite: 144

Gesetzes vom 14. Dezember 1913 betreffend die Erhebung einer Automobilsteuer und Abänderung des Strassenpolizeigesetzes ein «Dekret betreffend Abänderung und Ergänzung des Konkordates über den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern vom 13. März 1914», das namentlich folgende Bestimmungen enthält:

§ 1. «In Ergänzung und teilweiser Abänderung des Dekrets vom 10. März 1914 betreffend das interkantonale Konkordat über den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern vom 31. März 1914 erhalten die Art. ... 40, 51, 52 ... des genannten Konkordates folgende Fassung:

Art. 40:

(Abs. 3.) Für Lastwagen und für Personenwagen mit mehr als acht Sitzplätzen, sowie für lärmende Motorfahrzeuge überhaupt ist der Verkehr auf den bernischen Strassen während den Monaten Mai bis und mit November von 23 Uhr abends bis 4 Uhr morgens, während den Monaten Dezember bis und mit April von 21 Uhr abends bis 6 Uhr morgens verboten. Ausgenommen hievon sind die Wagen der Oberpostdirektion und der von ihr konzessionierten Transportanstalten für Kurse auf den konzessionierten Strecken, Transporte des Militärs, der Feuerwehr, sowie Fahrten für Hilfeleistungen und Krankentransporte.

Art. 51:

(Abs. 1.) Das maximale Gesamtgewicht für Nutz- und Eigenlast beträgt für:

Lastwagen und Motoromnibusse 10 Tonnen

Zweichachseranhänger 10 Tonnen

Einachseranhänger 5 Tonnen

Lastenzüge (Zugsmaschine und Anhänger zusammen) 15 Tonnen.

(Abs. 4.) An Motorlastwagen ist nur ein Einachseranhänger gestattet. Traktoren dürfen entweder einen Zweiachser oder zwei Einachser mitführen.

(Abs. 5.) Die am Tage des Inkrafttretens des Dekretes

Seite: 145

mit einer bernischen Fahrbewilligung ausgewiesenen Anhänger an Motorlastwagen dürfen an denselben noch bis Ende 1932 mitgeführt werden.

(Abs. 6.) Für Zeiten aufgeweichter Strasse oder bei Tauwetter kann die Baudirektion durch öffentliche Bekanntgabe für den ganzen Kanton oder einzelne Gebiete das maximale Gesamtgewicht reduzieren und wie folgt festsetzen:

Lastwagen und Motoromnibusse 8 Tonnen

Zweiachseranhänger 8 Tonnen

Einachseranhänger 4 Tonnen

Lastenzüge 10 Tonnen

Art. 52:

(Abs. 5.) Motorlastwagen, Traktoren und Anhängewagen mit Eisenbereifung oder mit stark beschädigten oder abgenutzten Vollgummireifen, sind vom Verkehr auf der öffentlichen Strasse ausgeschlossen. Ausnahmen sind nur für landwirtschaftliche Raupentraktoren zulässig, welche nicht zum Führen von Lasten dienen und welche die Strassen nur auf dem direkten Wege vom Hof zum Feld und umgekehrt benützen.

(Abs. 6.) Ferner dürfen in eigenen landwirtschaftlichen Betrieben zwei eisenbereifte Anhängewagen an gummibereiften Traktoren vom Hof zum Feld und zurück, von Hof zu Hof, nach der zudienenden Eisenbahnstation und in einem Umkreis von 10 km nach dem zudienenden Geschäft oder Lagerhaus verwendet werden. Die Baudirektion wird unter Anzeige an die Polizeidirektion die Verwendung von eisenbereiften Anhängewagen auch für ähnliche Verhältnisse des Gewerbes gestatten ...»

§ 2: «Als ergänzende Ausführungsbestimmungen werden dem interkantonalen Konkordat über den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern vom 31. März 1914 folgende Bestimmungen beigefügt:

Art. 50 a:

(Abs. 1.) Für den Verkehr mit Motorlastwagen und

Seite: 146

Motorfahrzeugen, die zum Transport von mehr als acht Personen eingerichtet sind, gelten auf bernischen Strassen folgende Bestimmungen:

1. Die Fahrer sollen zwischen der Beendigung einer Tagesarbeit und dem Beginn der nächsten eine zusammenhängende Ruhezeit von wenigstens zehn Stunden geniessen können.

2. Die Fahrer müssen spätestens nach 10 Stunden Dienst (Mittag- und Zwischenpausen bis 2 Stunden im Maximum eingerechnet) am Lenkrad abgelöst werden.

(Abs. 2.) Die Eigentümer der Wagen und die Arbeitgeber der Wagenführer sind für die Innehaltung dieser Vorschriften verantwortlich.»

Das Dekret wurde am 10. Dezember 1927 im Amtsblatt des Kantons Bern veröffentlicht.

B. - Gegen diese Vorschriften richten sich die vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Das Recht zur staatsrechtlichen Beschwerde steht nach Art. 178 Ziff. 3 OG den physischen und den juristischen Personen bezüglich der Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende kantonale Verfügungen erlitten haben. Dabei gilt eine statutarisch mit der Wahrung der beruflichen oder gewerblichen Interessen ihrer Mitglieder betraute juristische Person (Berufsverband) auch durch diejenigen Verfügungen als in ihren Rechten verletzt, durch welche in die von ihr zu wahren Interessen ihrer Mitglieder eingegriffen worden ist (vgl. BGE 28 I S. 240; 46 I 99 Erw. 2; 50 I 71). Sie ist zur staatsrechtlichen Anfechtung einer solchen Verfügung legitimiert, sobald der darin liegende Eingriff in die beruflichen oder gewerblichen Interessen von den betroffenen Mitgliedern selber mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden könnte.

Die vorliegenden Beschwerden sind zum Teil von

Seite: 147

Firmen, zum Teil für solche von ihren Verbänden eingereicht. Sie behaupten alle, dass durch das angefochtene Dekret in die allgemein gewerblichen oder speziellen Automobilinteressen dieser Firmen eingegriffen werde und zwar, soweit die Beschwerde von Verbänden erhoben worden ist, gerade in die, welche sie statutengemäss für ihre Mitglieder zu wahren haben. Es ist demnach auch auf die von den Verbänden eingereichten Beschwerden einzutreten, soweit die darin erhobenen Rügen von den Verbandsmitgliedern selber hätten geltend gemacht werden können.

2.- Das Dekret vom 24. November 1927 betreffend Abänderung und Ergänzung des Automobilkonkordats wird angefochten wegen Verletzung von Art. 31 und 4 BV, Art. 2 Ueb.-Best. z. BV und Art. 6 KV, sowie wegen Konkordatsverletzung. Zu der letztern Rüge ist - zu bemerken:

a) Der Regierungsrat von Bern bezweifelt zunächst, dass auch die im Kanton Bern niedergelassenen Automobilbesitzer, bezw. die Verbände auch für ihre bernischen Mitglieder die Einrede der Konkordatswidrigkeit erheben können. Das Bundesgericht hat sich allerdings in ständiger Rechtsprechung zur Auffassung bekannt, dass die Einrede der Konkordatswidrigkeit eines kantonalen Erlasses ihrer Natur nach nur da erhoben werden kann, wo das Konkordat als interkantonaler Vertrag und nicht nur, wie das gegenüber den Kantonsangehörigen der Fall ist, als internes kantonales Recht zur Anwendung kommt (BGE 1 312; 2 232; 3 80; 6 224). Die mangelnde Legitimation der bernischen Kantonseinwohner und der Verbände für ihre bernischen Mitglieder zur Erhebung dieser Rüge hätte hier zur Folge, dass von dieser Seite das Dekret auch nicht wegen willkürlicher Verletzung des Konkordates angefochten werden könnte. Das Letztere wurde ja seinerzeit vom Regierungsrat

abgeschlossen auf Grund einer Ermächtigung, die ihm der Grosse Rat gestützt auf seine in Art. 14

Seite: 148

des Strassenpolizeigesetzes statuierte Befugnis zur dekretweisen Regelung des Strassenpolizeiwesens erteilte. Als interner kantonaler Erlass hat also das Konkordat nur die Bedeutung eines grossrätlichen Dekrets, wenn nicht sogar einer blossen regierungsrätlichen Verordnung und wäre deshalb durch das angefochtene Dekret, soweit dieses abweichende Bestimmungen enthält, aufgehoben worden. Der Frage der Legitimation der bernischen Kantonseinwohner bzw. der Verbände für ihre bernischen Mitglieder zur Erhebung der Einrede der Konkordatswidrigkeit kommt aber deswegen keine Bedeutung zu, weil diese Rüge in allen Beziehungen auch von Ausserkantonalen oder für solche erhoben worden ist.

b) Aber auch von Seiten ausserkantonaler Automobilbesitzer kann die Rüge der Konkordatswidrigkeit nicht mit der Wirkung erhoben werden, dass das Bundesgericht in allseitig freier Auslegung der als verletzt behaupteten Konkordatsbestimmungen darüber zu erkennen hätte. Die in Art. 175 Ziff. 3 OG den Privaten gegen Konkordatsverletzungen eingeräumte staatsrechtliche Beschwerde bezieht sich auf die von Kantonen gegenseitig eingegangene Verpflichtung, die ihnen über ein bestimmtes Rechtsgebiet zustehende Staatshoheit gegenüber den Angehörigen der andern Konkordatskantone nicht oder in bestimmter Weise auszuüben. Verletzt ein Kanton bei Ausübung dieser Staatshoheit eine solche konkordatsmässige Verpflichtung, so kann die Verletzung ausser durch die Konkordatskantone mit staatsrechtlicher Klage (Art. 175 Ziff. 2 OG) auch durch deren Angehörige mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden, wobei das Bundesgericht in freier Auslegung der als verletzt behaupteten Konkordatsbestimmung darüber zu erkennen hat. Beschränken sich aber die Konkordatskantone nicht auf die Feststellung der interkantonalen Normen, in deren Schranken sich der einzelne Kanton bei Aufstellung und Anwendung

Seite: 149

der innerkantonalen Ordnung zu halten hat, sondern stellen sie für das ganze Konkordatsgebiet eine einheitliche Ordnung auf, bei deren Anwendung als internes Recht auch die darin stillschweigend enthaltenen interkantonalen Normen miterfüllt sein sollen, so hat dann allerdings das Bundesgericht auf Beschwerde hin nicht nur über die Einhaltung dieser letztern, sondern nebstdem noch darüber zu erkennen, ob die einheitliche Ordnung auch in den übrigen Beziehungen angewendet worden sei. Um die konkordatswidrige Nichtanwendung einer solchen Ordnung handelt es sich aber ausser dem Falle wo diese überhaupt ausser Acht gelassen wurde, nur da, wo sie in willkürlicher Auslegung angewendet worden ist. Das Bundesgericht hat deshalb das ein bestimmtes Rechtsgebiet einheitlich regelnde Konkordat nur insoweit frei auszulegen, als es interkantonalrechtliche Normen enthält; in den übrigen Beziehungen ist die ihm von einem Kanton gegebene Auslegung nur auf Willkür hin zu prüfen. Um eine solche einheitliche Ordnung handelt es sich beim Konkordat über den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern. Es wird deshalb vor allem festzustellen sein, inwieweit die als verletzt behaupteten Konkordatsvorschriften vom Bundesgericht frei auszulegen sind und inwieweit die ihnen im angefochtenen Dekret gegebene Auslegung nur auf Willkür überprüft werden kann. Erst dann wird entschieden werden können, ob das Dekret auf einer zum Einschreiten Anlass gebenden Verletzung des Konkordats beruht.

c) Die Befugnis der Konkordatskantone, die einheitliche Konkordatsordnung im Rahmen von Art. 4 BV frei auszulegen, schliesst nun vorab die weitere Befugnis in sich, das Fehlen einer bestimmten Polizeivorschrift nicht notwendig als positive Befreiung von jeder Beschränkung des Motorfahrzeugverkehrs in der betreffenden Beziehung, sondern gegebenenfalls als Lücke auszudeuten, die im öffentlichen Interesse ausgefüllt

Seite: 150

werden muss. Der Motorfahrzeugverkehr ist ja in ständiger Entwicklung begriffen; das Aufkommen neuer Motorfahrzeuge oder neuer Verwendungsarten für solche, sowie schon deren bloss zahlenmässige Vermehrung schafft Gefahren und Nachteile, mit denen vorher bei sonst gleichen Verhältnissen nicht gerechnet werden musste. Die im Konkordat von 1914 enthaltenen Vorschriften konnten aber bloss den in den damaligen Verhältnissen begründeten Inkonvenienzen begegnen und die weitere Entwicklung bedingt den Erlass ergänzender Vorschriften zur Verhütung von Schäden, denen auf Grund des Konkordats nicht entgegengetreten werden kann. Die Ausfüllung dieser Lücke ist, solange ihnen nicht auf dem Konkordatsweg abgeholfen wird, eine Angelegenheit der Kantone.

Die angefochtenen Dekretsbestimmungen sind also nicht etwa schon darum konkordatswidrig, weil sie in keiner Konkordatsvorschrift eine Stütze finden. Konkordatswidrig sind sie erst, wenn sie einen im Konkordat bereits geregelten Tatbestand betreffen und auch dann nur, wenn sie auf willkürlicher Auslegung der betreffenden Konkordatsvorschrift oder auf Verletzung einer darin ausgesprochenen interkantonalen Norm beruhen.

Auf diesen Grundlagen ist die Einrede der Konkordatsverletzung zusammen mit den sonst noch erhobenen Rügen für jede angefochtene Dekretsbestimmung besonders zu prüfen.

3.- Art. 40:

a) Art. 40 des Konkordats in der ihm vom Dekret gegebenen Fassung geht allerdings in einer Beziehung wesentlich über Art. 40 in der Fassung des Konkordats hinaus: Nach der Letztern sind die Kantone ermächtigt, den Verkehr mit Motorfahrzeugen auf gewissen Strassen zu verbieten oder nur unter gewissen Bedingungen zuzulassen. Das Dekret dagegen verbietet in seinem Art. 40 Abs. 3 das Fahren mit bestimmten Motorfahrzeugen zur Nachtzeit auf allen öffentlichen Strassen

Seite: 151

des Kantons. Würde deshalb das Dekret hierin wirklich den in Art. 40 des Konkordats geregelten Tatbestand beschlagen, so könnte sich fragen, ob der Gebrauch, den der Kanton Bern damit von der ihm in der Konkordatsvorschrift erteilten Ermächtigung gemacht habe, nicht auf einer zum Einschreiten Anlass gebenden Auslegung derselben beruhe. Allein diese Frage stellt sich nicht. Art. 40 des Konkordats ermächtigt die Kantone zur Beschränkung des Motorfahrzeugverkehrs da, wo die besondern Verhältnisse einer bestimmten Strasse das verlangen. Art. 40 Abs. 3 des Dekrets dagegen soll dem öffentlichen Interesse in einer ganz andern Beziehung, nämlich dem Schutz der Nachtruhe der Strassenanwohner dienen. Dass diesem Interesse eventuell in einer andern Konkordatsbestimmung bereits Rechnung getragen sei, wird von den Rekurrenten nicht behauptet. Die angefochtene Dekretsvorschrift bezieht sich also auf einen im Konkordat nicht geregelten Tatbestand und konnte deshalb nach dem in Erwägung 2 c Ausgeführten auch ohne besondere konkordatsmässige Ermächtigung erlassen werden.

Damit fällt auch die weitere Einrede, dass inbezug auf die interkantonalen Strassen zuerst die Regierung der Nachbarkantone hätte angehört werden müssen, (Art. 40 Abs. 2 Konkordat) dahin. Diese Vorschrift kommt ja ebenfalls nur da in Frage, wo eine bestimmte Strasse wegen ihrer besondern Beschaffenheit ganz oder teilweise gesperrt werden soll. Die Rüge der Konkordatswidrigkeit des Art. 40 Abs. 3 des Dekrets ist in allen Beziehungen unbegründet.

b) Eine Rechtsungleichheit wird vorerst darin erblickt, dass gewisse Grossfahrzeuge vorbehaltlos vom Nachtfahrverbot betroffen werden, auch wenn sie nicht lärmender als andere, zum Nachtverkehr zugelassene Motorfahrzeuge seien. Der Kanton Bern begründet aber das Verbot damit, dass diese Grossfahrzeuge infolge der von ihnen verursachten Erschütterungen immer,

Seite: 152

beim gegenwärtigen Zustand der bernischen Strassen auch bei guter Beschaffenheit der Fahrzeuge, die Nachtruhe stören. Diese Feststellung ist tatsächlicher Natur und kann vom Bundesgericht nicht auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Sie lässt die unterschiedliche Behandlung der grossen und der kleinen Fahrzeuge, welche nur durch ihren Lärm die Nachtruhe stören und auch nur dann vom Nachtverkehre ausgeschlossen werden, als sachlich begründet erscheinen.

Dass die Kantonseinwohner vom Nachtfahrverbot stärker betroffen werden, als die Ausserkantonalen, welche die Nachtzeit für die Fahrt bis zur Berner Grenze oder von dort zurück benützen können, hat seinen Grund nicht in der Bestimmung selbst, sondern in deren auf das Kantonsgebiet begrenzten Geltungsbereich. Die verschiedene Behandlung, weil verschiedenes kantonales Recht zur Anwendung kommt, vermag aber den Vorwurf der Rechtsungleichheit nicht zu begründen.

Die Befreiung der von der Oberpostdirektion konzessionierten Transportunternehmungen wird damit begründet, dass die Kantone bei Bestimmung der zu konzessionierenden Postkurse und des Fahrplanes angehört werden, so dass das Interesse an möglichst ungestörter Nachtruhe im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse berücksichtigt werden kann und es also eines generellen Verbotes nicht bedarf. Die ungleiche Behandlung der konzessionierten und der nicht konzessionierten Automobilunternehmungen ist also ebenfalls sachlich begründet. Dass die übrigen Ausnahmen vom Nachtfahrverbot gerechtfertigt seien, wird im Ernste nicht bestritten.

c) Gegenüber der Berufung auf die Gewerbefreiheit ist zu bemerken, dass Art. 31 BV den Gewerbetreibenden kein Sonderrecht, sondern nur die freie Ausübung ihres Gewerbes innerhalb den Schranken der allgemeinen Rechtsordnung gewährleistet. Eine Vorschrift, welche allgemein die Vornahme bestimmter Handlungen ohne

Seite: 153

Rücksicht auf deren Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit untersagt, kann, wenn sie sonst zulässig ist, nicht dadurch verfassungswidrig werden, dass sie als Folge auch gewisse Nachteile für die Ausübung dieses oder jenes Gewerbes mit sich bringt (BGE 46 I 283 i.S. Kofmel gegen Graubünden). Hier wurde nun, wie im eben erwähnten Falle Kofmel, die Benützung der öffentlichen Strassen durch Motorfahrzeuge in bestimmter Weise eingeschränkt ohne Rücksicht darauf, wer der Benützer sei und zu welchem Zwecke die Benützung geschehe. Eine Verletzung der Gewerbefreiheit

kommt also nicht in Frage.

Wenn übrigens behauptet wird, dass gewisse Transporte notwendig zur Nachtzeit ausgeführt werden müssen, so ist darauf zu verweisen, dass nach Art. 40 Abs. 4 des Dekrets bei Vorliegen besonderer Verhältnisse weitere Ausnahmen vom Nachtfahrverbot bewilligt werden können, wobei gegen die Nichterteilung dieser Bewilligung allenfalls wegen Willkür oder Rechtsungleichheit Beschwerde geführt werden kann.

4.- Art. 50 a:

a) Nach Art. 64 BG vom 27. Juni 1919 betreffend die Arbeitszeit in den Fabriken finden die Bestimmungen über die Arbeitszeit keine Anwendung auf die der eigentlichen Fabrikation vor- oder nachgehenden Hilfsarbeiten; in Art. 178 I lit. b Ziff. 1 der Verordnung hierzu vom 3. Oktober 1919 wird auch das Zu- und Abfahren von Waren als Hilfsarbeit bezeichnet. Glaubten die Rekurrenten, dass damit die Arbeitszeitverhältnisse des zu den Fabrikunternehmungen gehörenden Transportpersonals positiv im Sinne der Befreiung von jeder behördlichen Arbeitszeitbeschränkung geregelt sein soll, Art. 50 a also, soweit er auf dieses Personal Anwendung finde, mit den genannten Vorschriften in Widerspruch stehe, so hätte das gemäss Art. 189 Abs. 1 OG wegen Verletzung von polizeilichem Bundesrecht mit Beschwerde an den Bundesrat geltend gemacht werden

Seite: 154

sollen. Glauben sie aber, dass schon die in Art. 34 BV dem Bund erteilte Kompetenz zur Regelung der Arbeitszeitverhältnisse diejenige der Kantone ausschliesse, ohne Rücksicht darauf, ob der Bund sie ausgeübt habe oder nicht, so geht die Beschwerde fehl. Die Kantone bleiben zur gesetzlichen Regelung aller Materien befugt, die vom Bund nicht bereits geregelt worden sind, auch wenn dieser nach der Verfassung dafür zuständig wäre; wobei dahingestellt bleibe, ob Art. 34 BV dem Bund wirklich die Kompetenz zur Regelung der Arbeitszeitverhältnisse auch in diesem Berufszweig erteile. Mit dem BG vom 6. März 1920 und der Verordnung II dazu vom 12. August 1921 kommt Art. 50 a deshalb nicht in Widerspruch, weil in dessen Abs. 3 diese Erlasse ausdrücklich vorbehalten sind.

b) Die Rekurrenten fechten Art. 50 a auch wegen Verletzung von Art. 6 bern. KV an. Nach diesem sei der Grosse Rat nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung zum Erlass eines Dekretes kompetent. Die ihm in Art. 14 des Strassenpolizeigesetzes erteilte Befugnis zur dekretweisen Regelung der Strassenpolizei schliesse aber nicht diejenige zur Aufstellung von Arbeitszeitvorschriften in sich, und auf eine andere Gesetzesvorschrift könnte der Grosse Rat sich nicht berufen. Demgegenüber ist zu bemerken, dass das Bundesgericht über Beschwerden wegen Verletzung kantonales Verfassungsrechts wohl in freier Auslegung der betreffenden Verfassungsvorschrift zu erkennen hat, dass es aber von der ihr im Kanton gegebenen Auslegung nur dann abweicht, wenn die abweichende Auslegung aus zwingenden Gründen sich ergibt (BGE 46 I 120; 47 I 499; 48 I 576; 49 I 540; 50 I 291). Art. 6 KV kann nun aber sehr wohl so verstanden werden, dass die dem Grossen Rat gesetzlich erteilte Ermächtigung zur dekretweisen Regelung eines bestimmten Gebiete die Befugnis zum Erlass aller Vorschriften in sich schliesse, welche den durch das Dekret zu schützenden Interessen dienen, auch wenn

Seite: 155

sie an sich eher einem andern Gebiete angehören. Die Arbeitszeitvorschrift dient nun allerdings vielleicht in erster Linie dem Schutze des Motorwagenpersonals und hätte in dieser Beziehung nur in Gesetzesform erlassen werden können. Aber sie liegt auch im Interesse der Sicherheit des Strassenverkehrs und kann deshalb gemäss Art. 14 bern. Strassenpolizeigesetz vom Grossen Rat erlassen werden, unter der Voraussetzung, dass die unbeschränkte Arbeitszeit insbesondere bei Grossfahrzeugen eine Quelle von Gefahren für die Verkehrssicherheit bedeutet (was eine vom Bundesgericht nicht zu überprüfende Tatfrage ist). Dass sie wesentlich aus diesem Grunde aufgestellt wurde, folgt schon aus ihrer Anwendbarkeit auf alle Führer von Grossmotorfahrzeugen, auch wenn diese selber die Besitzer oder Betriebsinhaber sind.

c) Schliesslich wird noch Art. 50 a Abs. 2, wonach die Wagenbesitzer und Arbeitgeber der Wagenführer für die Einhaltung der Arbeitszeitvorschrift verantwortlich seien, wegen Verletzung der derogatorischen Natur des Bundesrechts angefochten, weil zivilrechtliche Haftungsvorschriften nur vom Bundesgesetzgeber aufgestellt werden können. Allein Abs. 2 statuiert nur die öffentlich-rechtliche Pflicht dieser Personen zur Obsorge dafür, dass die Arbeitszeit nicht überschritten werde, ohne sich mit der Frage der zivil- (oder straf-)rechtlichen Wirkungen einer Verletzung dieser Pflicht zu befassen. Auch diese Rüge ist deshalb unbegründet.

5.- Art. 51:

a) Art. 51 des Dekrets verletze, so wird in erster Linie behauptet, Art. 8 des Konkordats.

Diese Konkordatsvorschrift «Die Verkehrsbewilligung wird auf einem einheitlichen, durch das Eidg. Departement des Innern festzusetzenden Formular aus gestellt und hat für das ganze Gebiet der Konkordatskantone Gültigkeit» enthält eine vom Bundesgericht frei auszulegende Norm des

interkantonalen Rechts:

Seite: 156

sie verpflichtet die dem Konkordat angehörenden Kantone, die von einem andern Konkordatskanton mit konkordatsmässiger Verkehrsbewilligung ausgewiesenen Motorfahrzeuge im eigenen Kantonsgebiete zuzulassen. Allein diese Verpflichtung besteht nur für die Motorfahrzeuge selbst, nicht auch für Anhängewagen, deren in Art. 8 des Konkordats keine Erwähnung getan ist. Es steht deshalb von Konkordatswegen jedem Kanton frei, solche Anhänger überhaupt von seinem Gebiete auszuschliessen oder sie nur unter gewissen Bedingungen zuzulassen. Die Zulassung bloss der Einachseranhänger und nur unter der Voraussetzung, dass die Gesamtbelastung des Lastenzuges zwölf Tonnen nicht überschreite, widerspricht deshalb dem Konkordate nicht, selbst wenn der Standortskanton für einen Zweiachseranhänger eine Verkehrsbewilligung ausgestellt und sich dafür des für interkantonale Bewilligungen vorgesehenen Formulare bedient haben sollte.

Die von einem Konkordatskanton ausgestellte interkantonale Verkehrsbewilligung verpflichtet die andern Konkordatskantone zur Zulassung des betreffenden Motorfahrzeuges nur in den Schranken der für ihr Gebiet geltenden Strassenpolizeiordnung. Darunter sind nach dem in Erwägung 2 Ausgeführten ausser den Vorschriften der einheitlichen Konkordatsordnung auch die ergänzenden kantonalen Vorschriften zu verstehen, sofern diese letztern nicht auf willkürlicher Auslegung einer der erstern Vorschriften beruhen. Art. 51 Abs. 1 des Konkordats, nach welchem die Gesamtbelastung eines Motorlastwagens oder Motoromnibusses bis auf neun Tannen gehen darf, kann nun ohne Willkür als bloss für normale Strassenverhältnisse geltend aufgefasst werden. Es steht danach den Kantonen frei, für abnormale Verhältnisse abweichende Ergänzungsbestimmungen aufzustellen, sofern ihnen nicht schon in einer Sondervorschrift des Konkordates Rechnung getragen worden ist. Dass eine Strasse, wenn sie

Seite: 157

aufgeweicht ist oder bei Tauwetter nur geringere als die im Konkordat unter normalen Verhältnissen zugelassenen Lasten unbeschadet zu tragen vermag, wird von den Rekurrenten nicht bestritten. Ebenso wird nicht behauptet, dass dem in einer Konkordatsvorschrift schon Rechnung getragen sei und das Dekret hierin auf willkürlicher Verletzung des Konkordats beruhe.

b) Gegenüber der Behauptung, die Einachseranhänger seien infolge des Schlingerns für die Strasse nachteiliger als die Zweiachser, das Verbot der Verwendung gerade dieser Letzern lasse sich deshalb vor Art. 31 und 4 BV nicht rechtfertigen, ist zu bemerken, dass nach den Ausführungen des Regierungsrates allerdings aus Gründen des Strassenschutzes alle Anhänger verboten werden sollten, dass aber gewisse Lasten (Langholz u. dergl.) nur mit Einachseranhänger transportiert werden könnten, während alle auf einem Zweiachseranhänger transportierbaren Lasten auch auf einem Zugwagen untergebracht werden könnten. Das allein schon würde das Verbot nur der Zweiachser rechtfertigen, auch wenn tatsächlich der Einachser für die Strasse noch nachteiliger wäre, als der Zweiachser. Es kommt aber dazu, dass bei Aufstellung von Strassenpolizeivorschriften auch andere Gesichtspunkte als derjenige der Strassenabnutzung berücksichtigt werden können. Die Zweiachseranhänger behindern nun, wie ohne Willkür angenommen werden kann, den Strassenverkehr viel mehr als die Einachser; sie stellen deshalb auch eine grössere Gefahrsquelle dar.

Die Beschränkung des Maximalgewichtes eines Lastenzuges auf zwölf Tonnen erklärt sich nach den Ausführungen des Regierungsrates daraus, dass gewisse Brücken eine grössere Belastung nicht zu ertragen vermöchten, bei Beschränkung des Verbotes auf die betreffenden Wegstrecken aber eine wirksame Kontrolle über die Einhaltung des Verbotes nicht möglich wäre. Diese Erwägungen stützen sich auf tatsächliche Annahmen,

Seite: 158

welche vom Bundesgericht nicht überprüft werden können. Sie lassen die Beschränkung des Maximalgewichtes für Lastenzüge auf zwölf Tonnen für das ganze Kantonsgebiet als vor Art. 4 BV haltbar erscheinen.

c) In der Bestimmung des Art. 51 Abs. 5, wonach die am Tage des Inkrafttretens des Dekrets mit einer bernischen Verkehrsbewilligung ausgewiesenen Anhänger an Motorlastwagen bis 1932 weiterbenutzt werden können, wird eine rechtsungleiche Behandlung der ausserkantonalen Besitzer solcher Anhängewagen erblickt, insofern diese nunmehr mit sofortiger Wirkung vom Verkehr auf den bernischen Strassen ausgeschlossen seien. Das Bundesgericht hat bereits in seinem Urteil vom 16. Dezember 1927 i.S. Birchler gegen Graubünden (BGE 53 I 1) festgestellt, dass aus Art. 4 BV der Anspruch der ausserkantonalen auf Gleichbehandlung mit den innerkantonalen Motorfahrzeugbesitzern folge; und nach den dem Urteil zu Grunde liegenden Erwägungen muss dieser Grundsatz auch in bezug auf die Anhänger an Motorfahrzeuge gelten. Wenn nun der Kanton Bern das

Recht zur Weiterbenützung von (zweiachsigen) Anhängewagen davon abhängig machen will, dass diese nachgewiesenermassen bei Inkrafttreten des Dekretes schon im Verkehr gewesen seien, so ist er allerdings nicht verpflichtet, die von einem andern Kanton pro 1927 ausgestellte Verkehrsbewilligung als solchen Nachweis anzuerkennen, zumal ja dieser nach dem oben Ausgeführten nicht die Wirkung einer interkantonalen Verkehrsbewilligung im Sinne von Art. 8 des Konkordats zukommt. Er darf aber andererseits auch nicht nur die bernische Verkehrsbewilligung als solchen Nachweis anerkennen. Der Kanton Bern hat ja die mit einer ausserkantonalen Verkehrsbewilligung ausgewiesenen Anhängewagen bisher tatsächlich geduldet, so dass kein Besitzer eines solchen Wagens mit Standort ausserhalb des Kantons vor Inkrafttreten des Dekretes Anlass gehabt hatte, sich dafür eine bernische

Seite: 159

Verkehrsbewilligung zu verschaffen. Die Anwendung des Art. 51 Abs. 5 seinem Wortlaut nach würde also dazu führen, dass nur die bernischen Anhängewagen bis 1932 weiterbenützt werden könnten, diejenigen mit ausserkantonalem Standort dagegen nicht. Die Vorschrift ist deshalb in dem Sinne aufzuheben, dass für alle Anhängewagen, welche nachweisbar bei Inkrafttreten des Dekrets mit Standort in der Schweiz bereits im Verkehre waren, die Bewilligung zur Weiterbenützung bis Ende 1932 erteilt werden muss.

6.- Art. 52 Abs. 5 und 6:

a) Art. 55 des Konkordats gestattet die Verwendung eiserner Radreifen von bestimmter Beschaffenheit, während sie in Art. 52 des Dekrets grundsätzlich verboten werden. Darin würde an sich ein offener Widerspruch mit einer klaren Konkordatsvorschrift zu erblicken sein. Allein es ist davon auszugehen, dass zur Zeit des Konkordatsabschlusses bei der damals verhältnismässig geringen Zahl von Motorlasttransporten das Verbot nur der für die Strasse besonders nachteiligen Eisenreifen dem Interesse des Strassenschutzes zu genügen vermochte, während nach der vom Bundesgericht nicht zu überprüfenden Feststellung des bernischen Regierungsrats bei der Intensität des heutigen Motorwagenverkehrs nur das grundsätzliche Verbot der Verwendung von Eisenreifen eine übermässige Inanspruchnahme der Strassen zu verhindern vermag. Art. 52 des Dekretes bezieht sich deshalb hierin auf einen wesentlich andern Tatbestand als Art. 55 des Konkordats, sodass die beiden Vorschriften einander nicht gegenüber gestellt werden können.

b) Auch von Rechtsungleichheit deswegen, weil zu Gunsten der Landwirtschaft verschiedene Ausnahmen vom Verbot der Verwendung eiserner Radreifen gemacht worden seien, kann nicht gesprochen werden. Die Raupentraktoren und die eisenbereiften Anhängewagen werden ja nur zur Verwendung im Bereiche des

Seite: 160

Landwirtschaftsbetriebes selber und in dessen unmittelbarer Umgebung zugelassen. Es kommen damit nach den Ausführungen des Regierungsrats, die nicht auf ihre Richtigkeit überprüft werden können, nur solche Fahrzeuge in Betracht, welche auch das offene Feld befahren können und deshalb zufolge ihres geringen Gewichts (die Raupentraktoren auch zufolge ihrer geringen Geschwindigkeit) die Strassen, die sie überdies nur auf kurze Strecken benutzen, nicht in dem Mass in Anspruch nehmen, wie die für den Fern-Strassenverkehr geschaffenen Fahrzeuge. Dass keine Bevorzugung der Landwirtschaft beabsichtigt ist, folgt aus der der Baudirektion erteilten Ermächtigung, bei ähnlichen Verhältnissen in andern Betrieben weitere Ausnahmen vom Verbot zu bewilligen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Rekurse werden teilweise gutgeheissen in dem Sinn, dass das in § 1 Art. 51 Ziff. 5 des angefochtenen Dekrets für die auf dessen Inkrafttreten mit einer bernischen Verkehrsbewilligung ausgewiesenen Anhänger an Motorlastwagen eingeräumte Recht zu deren Weiterbenützung bis Ende 1932 in gleicher Weise auch für die auf diesen Zeitpunkt ausgewiesenen Motorlastwagenanhänger mit Standort in andern Kantonen eingeräumt werden muss.

Im übrigen werden die Rekurse abgewiesen