

S. 375 / Nr. 51 Gleichheit vor dem Gesetz (d)

BGE 54 I 375

51. Urteil vom 21. September 1928 i.S. Schmid gegen Zürich Polizeidirektion.

Seite: 375

Regeste:

Befugnis der Behörden gewisse Disziplinarfehler der mit ihnen «im Geschäftsverkehr stehenden Privaten», wie «Störung der vorgeschriebenen Ordnung des Geschäftsganges» mit Ordnungsbussen zu belegen (§§ 1 und 2 des zürcherischen Gesetzes betr. Ordnungsstrafen). Anwendung auf denjenigen, der den Automobilisten die auf einer bestimmten Strecke angeordnete polizeiliche Geschwindigkeitskontrolle verrät. Anfechtung aus Art. 4 und 58 BV. Abweisung. Kognition des Bundesgerichts aus der letzteren Verfassungsvorschrift hinsichtlich der kantonalgesetzlichen Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gerichten und Verwaltung.

A. - Am 9. Februar 1928 nahm die zürcherische Kantonspolizei an der Seestrasse in Kilchberg eine Geschwindigkeitskontrolle über die vorbeifahrenden Automobile vor. Der Rekurrent Schmid, der hievon erfahren hatte, hielt Automobile, die ihm vor der Kontrollstrecke entgegenfuhren, an, um sie auf die Kontrolle aufmerksam zu machen. Er wurde deshalb vom kantonalen Polizeikommando in Anwendung von § 1, § 2 Ziff. 2 und § 4 Ziff. 2 litt. a des kantonalen Gesetzes betreffend Ordnungsstrafen vom 30. Weinmonat 1866 in eine Ordnungsbuss von 10 Fr. verfällt. Einen

Seite: 376

Rekurs hiegegen wies die kantonale Polizeidirektion durch Entscheid vom 26. April 1928 ab.

Die in Betracht kommenden Vorschriften des Gesetzes vom 30. Weinmonat 1866 lauten:

«§ 1. Den sämtlichen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden steht die Befugnis zu, Disziplinarvergehen ihrer Mitglieder, sowie der ihnen untergeordneten Behörden und der einzelnen Mitglieder derselben, ferner der unter ihnen stehenden Beamten und Bediensteten und der mit ihnen in mündlichem oder schriftlichem Geschäftsverkehr stehenden Privaten durch Ordnungsstrafe zu belegen.»

«§ 2. Als Disziplinarfehler gilt:

1. ...

2. Störung der im einzelnen Falle oder im allgemeinen vorgeschriebenen Ordnung des Geschäftsganges.

3. ...».

«§ 4. Als Ordnungsstrafen können vorbehältlich weitergehender gesetzlicher Bestimmungen verhängt werden:

2. Geldbusse, und zwar:

a) von Kantonalstellen bis auf Fr. 100.».

Im Entscheide der Polizeidirektion wird hiezu ausgeführt: die «im einzelnen Falle vorgeschriebene Ordnung des Geschäftsganges» sei hier die Durchführung einer geheimen Kontrolle über die Schnelligkeit der Automobile gewesen. Wer eine solche Kontrolle verrate, vereitle damit ihren Hauptzweck und hindere die Polizei in der Erfüllung ihrer Verrichtungen, störe also deren Geschäftsgang (BGE 52 I S. 42). Wenn das Gesetz von 1866 die Disziplinargewalt der Behörden auch auf die mit ihnen im Geschäftsverkehr stehenden Privaten erstrecke, so verwende es damit freilich einen Begriff, der seinem Wortlaute nach nicht auf Fälle wie den vorliegenden zugeschnitten sei. Auch die zürcherischen Gerichte hätten indessen bei Ausübung der ihnen zustehenden Disziplinargewalt den Begriff

Seite: 377

weit aufgefasst und eine mittelbare Beteiligung eines Dritten am Prozessbetrieb als genügend erachtet. So habe die III. Kammer des Obergerichts in einem Urteil vom 15. September 1925 (Blätter für zürcherische Rechtsprechung 25 S. 87) sogar die Tätigkeit eines Privatexperten einer Partei, der unbestrittenemassen nicht direkt mit dem Gerichte verkehrte, unter § 1 des Ordnungsstrafengesetzes gestellt. Die Verwaltungsbehörden hätten keinen Anlass die Bestimmung enger auszulegen. Als mittelbarer Geschäftsverkehr in jenem Sinne müsse es aber auch angesehen werden, wenn jemand sich in die polizeilichen Kontrollen einmische, indem er Automobilisten davor warne. Die Polizeidirektion habe denn auch schon früher vom Polizeikommando wegen des gleichen Tatbestandes ausgesprochene Ordnungsbussen bestätigt (Verfügungen von 1923 i. S. Jäggli und 8. Februar 1928 i.S. Wiskemann und Küng).

B. - Gegen den Entscheid der Polizeidirektion hat Schmid den staatsrechtlichen Rekurs ans

Bundesgericht wegen Verletzung von Art. 4 und 58 BV, Art. 58 zürcherische KV ergriffen mit dem Antrage auf Aufhebung des Entscheides und der ausgefallten Busse. Er hält daran fest, dass in der Warnung vor einer Autokontrolle eine Störung dieser Kontrolle und damit des Geschäftsganges der Polizei nicht liegen könne. Wenn der Zweck einer solchen Kontrolle nach dem von der kantonalen Polizeidirektion angeführten Urteile des Bundesgerichts nicht sowohl in der Ausfällung von Bussen bei begangenen Übertretungen als darin bestehe, die Automobilisten durch das Rechnen mit Kontrollmassnahmen zu ständiger Beobachtung der Geschwindigkeitsvorschriften zu erziehen, so könne auch dieser Zweck durch eine derartige Warnung nicht beeinträchtigt werden. Er werde durch den Hinweis auf die zu gewärtigende Kontrolle geradesogut, wenn nicht besser, erreicht als durch die Kontrolle selbst und die Ahndung dabei festgestellter

Seite: 378

Übertretungen. Die gegenteilige Schlussfolgerung des Bundesgerichts in jenem Urteil bedürfe deshalb der Überprüfung. Sie laufe darauf hinaus, die Verhinderung einer Übertretung, die Pflicht jedes Bürgers sei, als strafbaren Tatbestand zu behandeln. Auf alle Fälle fehle es an dem Erfordernis eines «Geschäftsverkehrs» zwischen der Polizei und dem Rekurrenten i. S. von § 1 des Ordnungsstrafgesetzes. Für die angebliche ausdehnende Auslegung dieses Begriffs durch die zürcherischen Gerichte vermöge sich die Polizeidirektion auf ein einziges Urteil zu stützen. Es sei willkürlich, deshalb von einer Gerichtspraxis zu reden. Dass die Gerichte im allgemeinen keineswegs auf diesem Boden stünden und deshalb auch das von der Polizeidirektion angerufene Urteil der III. Kammer des Obergerichts nicht den angenommenen Sinn haben könne, ergebe sich aus einem früheren Entscheide des Obergerichts von 1881, der noch im Kommentar Sträuli zu § 327 der geltenden StPO im Jahre 1924 als Ausdruck der geltenden Gerichtspraxis wieder abgedruckt worden sei und wo ausgeführt werde: als Spezialgesetz dürfe das Ordnungsstrafgesetz nicht ausdehnend interpretiert werden und nicht dazu dienen, Handlungen im Verwaltungswege zu ahnden, die sich «lediglich als Übertretungen bestehender Gesetze oder Verordnungen oder Anordnungen kompetenter Stellen polizeilicher Natur» darstellen; solche Handlungen müssten vielmehr im Sinne der §§ 1040 ff. (heute 327 ff.) StPO als Polizeiübertretungen nach dem für solche geltenden Verfahren verfolgt werden. Wenn dies aber für die Übertretung einer polizeilichen Anordnung zutrefte, so könne auch die Störung einer solchen Anordnung nach zürcherischem Rechte höchstens ein Polizeivergehen und niemals ein Disziplinarvergehen darstellen. Da gegen Polizeibussen die gerichtliche Beurteilung verlangt werden könne, so laufe die unrichtige Unterstellung eines Tatbestandes unter die Disziplinarvergehen statt unter die gewöhnlichen Polizeiübertretungen darauf hinaus, den Gebüssten seinem

Seite: 379

ordentlichen Richter zu entziehen (Art. 58 BV, 58 KV). Das Bundesgericht sei deshalb befugt, die Frage des Vorliegens eines unter § 1 des Ordnungsstrafgesetzes fallenden Verhältnisses hier frei und nicht nur vom Gesichtspunkte der Willkür zu prüfen. Dass die Einmischung in amtliche Verrichtungen nicht unter § 1 des Ordnungsstrafgesetzes fallen könne, zeige zudem § 5 der Polizeiverordnung der Stadt Zürich, wo «die Einmischung Dritter in die dienstlichen Funktionen der Polizeiorgane» als besonderes Polizeivergehen unter Strafe gestellt werde, was anderenfalls nicht nötig gewesen wäre. Es gehe ferner aus § 74 des Gesetzes über das Gemeindewesen vom 8. März 1926 hervor, wonach der Gemeinderat die «Vorkehrungen zur richtigen Erfüllung der Aufgaben der Ortspolizei auf allen Verwaltungsgebieten zu treffen» und zu diesem Zwecke eine Gemeindepolizeiverordnung zu erlassen habe, in der Polizeibussen bis auf 50 Fr. angedroht werden können. Dass eine ähnliche Kompetenzdelegation zu Gunsten der Kantonspolizei fehle, könne nicht dazu führen, den Begriff des Geschäftsverkehrs nach § 1 des Gesetzes von 1866 für deren Verrichtungen ausdehnend auszulegen, um ihr eine Strafbefugnis zu verleihen. Wo der zürcherische Gesetzgeber für einzelne Tatbestände die Disziplinargewalt über den ihr durch den Wortlaut der erwähnten Vorschrift gezogenen Rahmen hinaus habe ausdehnen wollen, sei dies jeweilen ausdrücklich ausgesprochen worden (so z. B. im Gerichtsverfassungsgesetz §§ 38, 219, der ZPO §§ 90, 155, 182, 196, der StPO §§ 62, 67, 77, 103, 112, 222). Umsomehr sei die ausdehnende Interpretation beim Fehlen einer solchen Sonderbestimmung ausgeschlossen.

C. - Die Polizeidirektion des Kantons Zürich hat auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Durch die polizeilichen Geschwindigkeitskontrollen soll nicht bloss die Bestrafung auf der

Seite: 380

Kontrollstrecke begangener Übertretungen der Vorschriften über die zulässige Fahrgeschwindigkeit ermöglicht werden. Das hauptsächliche Ziel der Anordnung solcher Kontrollmassnahmen an Orten, die den Automobilisten nicht zum voraus bekannt sind, ist es vielmehr, diese dazu zu bringen, dass

sie fortwährend mit der Möglichkeit einer Überwachung rechnen und sich infolgedessen immer an jene Vorschriften halten. Dieses Ziel würde aber zunichte gemacht, wenn die auf der Kontrollstrecke verkehrenden Automobilisten vorher auf die Tatsache der angeordneten Kontrolle aufmerksam gemacht werden dürften. Wer die ihm entgegenkommenden Fahrer dergestalt warnt, will nicht eine Übertretung der Geschwindigkeitsvorschriften überhaupt verhindern, sondern nur die betreffenden Fahrer davor bewahren, dass sie sich einer solchen gerade auf der Kontrollstrecke schuldig machen und ihnen eventuell Gelegenheit geben, der Kontrolle durch Einschlagen eines Umweges auszuweichen. Er beeinträchtigt demnach den Hauptzweck der Kontrolle: die Feststellung des Verhaltens der Fahrer, wenn sie sich unbewacht glauben. Dass in einer solchen Beeinträchtigung des Kontrollzweckes, wenn sie wirklich durch die Warnung stattfindet, eine Störung des Geschäftsganges im Sinne von § 2 Ziff. 2 des kant. Gesetzes betreffend die Ordnungsstrafen erblickt werden dürfe, wird aber im Rekurse mit Recht nicht bestritten. Zu prüfen bleibt demnach allein, ob auch die weitere Voraussetzung des § 1 desselben Gesetzes zutreffe, d. h. ob die Störung in einem Verhältnis begangen worden sei, das den Rekurrenten nach dieser Gesetzesbestimmung der Disziplinargewalt der Polizeibehörde unterwarf.

2.- Auch diese Frage kann das Bundesgericht nur vom Standpunkt des Art. 4 BV, der Willkür und Missachtung klaren Rechts nachprüfen. Dass die Annahme eines Disziplinarvergehens im Sinne des erwähnten Gesetzes dem Gebüssten die Anrufung der Gerichte gegen die Bussenverfügung unmöglich macht, die ihm bei

Seite: 381

einer gewöhnlichen Polizeibusse nach kantonalem Rechte offenstehen würde, ändert daran nichts. Die in Art. 58 BV enthaltene und in manchen Kantonsverfassungen wiederholte Garantie des ordentlichen (verfassungsmässigen, natürlichen) Richters, hat, wie schon oft aus gesprochen wurde, nicht zur Folge, die Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung über den sachlichen Zuständigkeitskreis der kantonalen Gerichte und dessen Abgrenzung von demjenigen der Verwaltungsbehörden ihrerseits zu Verfassungsvorschriften zu erheben, deren Anwendung im einzelnen Falle der freien Kognition des Staatsgerichtshofes unterstünde. Von einer Verletzung der streitigen Garantie durch eine Verwaltungsverfügung, die sich formell auf die den Verwaltungsbehörden für einen bestimmten Gegenstand durch kantonales Gesetz eingeräumte Rechtsprechungsgewalt stützt, kann viel mehr höchstens dann die Rede sein, wenn die diesem Gesetze gegebene Anwendung offenbar unhaltbar und willkürlich ist und demgemäss auf eine ausnahmsweise Behandlung der betroffenen Partei hinausläuft, die Kompetenzbestimmung also damit auf ein Verhältnis aus gedehnt worden ist, das ihr schlechterdings nicht unterstehen kann. Die Beschwerde aus Art. 58 BV fällt also in einem solchen Falle mit der anderen aus Art. 4 BV zusammen. (BGE 46 I 148; 50 I 51 Erw. 3). Dasselbe muss umsomehr für die Berufung auf Art. 58 der zürcherischen KV gelten, wonach «das Gesetz die Zahl, Organisation, Kompetenz und das Verfahren der Gerichte bestimmt». Von einer solchen offenbar missbräuchlichen, willkürlichen Ausdehnung der Disziplinargewalt, die den Verwaltungsbehörden gemäss § 1 des kant. Gesetzes vom 30. Weinmonat 1866 auch gegenüber Privaten zusteht, kann aber hier nicht die Rede sein.

3.- «Geschäftsverkehr» einer Behörde sind die Beziehungen, in die sie bei Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit, innerhalb des ihr durch die kantonale Behördenorganisation zugewiesenen Geschäftskreises zu den

Seite: 382

Bürgern oder anderen Behörden tritt. Es kann deshalb auch zur Annahme eines Geschäftsverkehrs zwischen dem Bürger und der Behörde nach Massgabe von § 1 des zitierten Gesetzes ohne Willkür jedes Verhältnis als genügend betrachtet werden, kraft dessen der Private zur Behörde in einer ihn berührenden Angelegenheit in solche Beziehungen kommt, mag er nun darin selbst das Eingreifen der Behörde nachgesucht haben oder diese ihm gegenüber von Amtes wegen, ohne seinen Willen, tätig geworden sein. Derartige amtliche («geschäftliche») Beziehungen bestehen aber u. a. infolge der einschränkenden polizeilichen Vorschriften über die Verwendung und Benützung des Automobils als Fahrmittels zwischen dem Automobilfahrer und der Polizeibehörde, die die Einhaltung jener Vorschriften zu überwachen hat. Handlungen, wodurch der Fahrer selbst eine ihm vorher bekanntgewordene, auf einer bestimmten Strecke angeordnete polizeiliche Geschwindigkeitskontrolle vereitelt, unwirksam macht, würden daher ohne Willkür als eine Störung der vorgeschriebenen Ordnung des Geschäftsganges im «Geschäfts- (amtlichen) Verkehr des Fahrers mit der Polizei betrachtet und als solche kraft des Gesetzes von 1866 ihm gegenüber mit Ordnungsbusse belegt werden können. Dann darf aber dasselbe auch gegenüber dem Dritten angenommen werden, der von ihm angetroffene Automobilisten vor der Kontrolle warnt. Wer dergestalt in die von der Polizei gegenüber bestimmten Personen angeordneten Kontrollmassregeln eingreift, um sie zu vereiteln, macht damit die Angelegenheit der betreffenden Person zu seiner eigenen. Er muss es sich deshalb

auch gefallen lassen, dass er gleich ihr, als ihr Vertreter und durch sein eigenes Verhalten in die amtlichen Beziehungen, die sie mit der Behörde verbinden, den «Geschäftsverkehr» zwischen ihr und der Behörde eintretend behandelt wird. Auf diesem Boden steht denn auch das von der zürcherischen Polizeidirektion angerufene Urteil der III.

Seite: 383

Appellationskammer des zürcherischen Obergerichts von 1925 und nur so konnte es dazu kommen, den Privatexperten einer Partei, der in deren Auftrag gewisse Aktenstücke einer Echtheitsprüfung unterworfen und dabei diese Urkunden beschädigt hatte, wegen Störung des prozessualen Geschäftsganges mit Ordnungsbusse zu belegen. Ob die frühere Gerichtspraxis das Gesetz enger ausgelegt hatte, ist demgegenüber unerheblich, da auch eine solche Rechtsprechung der Gerichte die Polizeidirektion nicht hindern konnte, ihrerseits für die Handhabung der den Verwaltungsbehörden übertragene Disziplinargewalt eine weitere Auslegung zu vertreten. Das im Rekurse erwähnte Präjudiz des Obergerichts von 1881 hat zudem offenbar nicht die behauptete Bedeutung, sondern will lediglich feststellen, dass unter den Begriff der Störung des Geschäftsganges nicht auch schon die Zuwiderhandlung gegen polizeiliche Gebote zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen einbezogen werden dürfe, die an den Gebüssten ergangen waren oder unmittelbar aus einem Gesetze sich ergeben, eine derartige Zuwiderhandlung vielmehr nur eine gewöhnliche Polizeiübertretung bilden könne, die in dem für solche vorgeschriebenen Verfahren zu verfolgen sei. Was hier dem Rekurrenten vorgeworfen wird, ist aber nicht die Übertretung eines solchen Gebotes, sondern ein Handeln, das darauf gerichtet war, die Polizei an der wirksamen Durchführung dienstlicher Massnahmen zu hindern, wodurch sie das Verhalten anderer Personen einer Kontrolle auf die Übereinstimmung mit den bestehenden polizeilichen Vorschriften unterstellen wollte. Der Umstand, dass ein bestimmtes Handeln den Tatbestand eines Vergehens im Sinne des kriminellen oder Polizeistrafrechts ausmacht, schliesst im übrigen nach allgemeinen Grundsätzen nicht aus, dass darin nicht zugleich ein Ordnungsstrafe nach sich ziehender Disziplinarfehler liegen kann (vgl. z. B. eidg. Beamtenengesetz vom 30. Juni 1927 Art. 50), und es hat auch eine positive Vorschrift des

Seite: 384

zürcherischen Rechts, welche eine solche doppelte Verfolgung ausschliessen würde, nicht angeführt werden können. Es spricht deshalb auch nicht zwingend gegen die im vorliegenden Falle vertretene ausdehnende Auslegung des Ordnungsstrafengesetzes, dass gewisse zürcherische Gemeindepolizeiverordnungen, so diejenige der Stadt Zürich, die Einmischung Dritter in die dienstlichen Verrichtungen der Polizeiorgane als besonderes Polizeivergehen behandeln. Und ebensowenig kann aus § 74 des neuen Gemeindegesetzes notwendig hergeleitet werden, dass eine solche Einmischung nicht unter Umständen ohnedies schon nach dem Ordnungsstrafengesetz verfolgt werden könne. Auch dass das Gerichtsverfassungsgesetz, die ZPO und StPO die Folge der Ordnungsstrafe bei einer Reihe von Tatbeständen, wo ihre Zulässigkeit sonst vielleicht hätte fraglich sein können, besonders vorgesehen haben, nötigt nicht zu dem Schlusse, dass §1 des Gesetzes vom 30. Weinmonat 1866 im übrigen, wo es an einer solchen Sondervorschrift fehlt, in dem engen Sinne zu verstehen sei, den ihm der Rekurs beilegen möchte. Mehrfach beziehen sich gerade jene Vorschriften der Prozessordnungen auf Tatbestände, bei denen das heute streitige Erfordernis eines «Geschäftsverkehrs» zwischen der Behörde und dem mit Busse bedrohten Privaten von vorneherein, selbst bei engster Auslegung ausser Zweifel gegeben ist und zweifelhaft ohne die besondere Regelung höchstens hätte sein können, ob auch eine Ordnungswidrigkeit i. S. von § 2 des Ordnungsstrafengesetzes vorliege und von wem die disziplinarische Ahndung auszugehen habe, ob sie der Instruktionsrichter oder Gerichtsvorstand von sich aus verfügen könne oder dazu ein Beschluss des Gesamtgerichtes notwendig sei usw.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Der Rekurs wird abgewiesen