S. 256 / Nr. 43 Eigentumsгарantie (d)

BGE 56 I 256

43. Urteil vom 27. Juni 1930 i. S. Thurgauische Vereinigung für Wahrung der Interessen der Grundbesitzer am Bodensee, Untersee und Rhein gegen Regierungsrat Thurgau

Seite: 256

Regeste:

Beschluss der kantonalen Administrativbehörde (Regierungsrat), wodurch den Eigentümern von Ufergrundstücken an einem öffentlichen, dem Gemeingebrauch offenstehenden Gewässer:

a) Einfriedungen irgendwelcher Art auf zeitweise überspültem Strandboden untersagt werden, obwohl der Strandboden hinter der Linie, bis zu der bei mittlerem Wasserstand der Wellenschlag reicht, nach kantonalem Recht als Privateigentum zu den Ufergrundstücken gehört;

b) die Auflage gemacht wird, einen 1 m breiten Streifen von der Grenze des natürlichen Ufers an landeinwärts für die Begehung durch die Polizeiorgane von Einzäunungen frei zu lassen. Anfechtung wegen Verletzung der Eigentumsгарantie und der Gewaltentrennung, weil eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff fehle. Abweisung inbezug auf das Verbot unter litt. a, Gutheissung inbezug auf dasjenige unter litt. b.

A. Am thurgauischen Ufer des Bodensees, Untersees und Rheins besteht zur Zeit kein durchgehender, dem Publikum offener Uferweg. Uferwege sind nur auf einzelnen mehr oder weniger langen Strecken, namentlich am Obersee, vorhanden. Als Grenze zwischen dem öffentlichen Gewässer (See) und den Ufergrundstücken (Reichsgrenze) wird (speziell am Obersee) die Linie angenommen, bis zu der bei mittlerem Wasserstand der Wellenschlag reicht. Diese Grenze ist in neuester Zeit vermarktet worden. Der Teil des Strandbodens bis zum natürlichen Ufer, der bei höherem Wasserstand mehr oder weniger unter Wasser ist, gehört also den Anstössern. Viele

Seite: 257

Ufergrundstücke sind seitlich bis zum natürlichen Ufer, einzelne waren auch darüber hinaus bis zur Reichsgrenze eingezäunt.

Die eidg. Zollorgane hatten solche Einfriedungen geduldet, obgleich das eidg. Zollgesetz vom 28. Juni 1893 die Erstellung von Gebäulichkeiten und Einfriedungen mit weniger als zwei Meter Abstand von der Grenze verbot (Art. 52), wobei bei Seen und Flüssen, welche die politische Grenze bilden, das schweizerische Ufer als Zollgrenze galt (VV zum ZollG von 1893, Art. 8). Das Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 bestimmt in Art. 27 Abs. 2 Satz 2:

«Wo schweizerisches Gebiet an ein Grenzgewässer stösst, ist für die Erstellung von Einfriedungen, welche die Ausübung des Grenzwachtdienstes erheblich erschweren, und von Gebäulichkeiten in einem Abstand von weniger als zwei Meter vom Ufer eine Bewilligung des Bundesrates erforderlich.»

Die VV zum ZollG von 1925 schreibt in Art. 3 vor:

«Die Eigentümer von Grundstücken in der Nähe der Zollgrenze haben dafür zu sorgen, dass eine richtige Ueberwachung des Grenzübertrittes durch die Zollorgane durch keinerlei Einrichtungen auf ihrem Grundstück gehindert wird.

Eine Bewilligung des Bundesrates ist erforderlich für die in Art. 27 Abs. 2 ZG vorgesehenen Einrichtungen an der Zollgrenze, sowie zur Errichtung von Brücken, Stegen, Fähren und ähnlichen Vorrichtungen zum Übersetzen von Personen und Waren über Grenzgewässer, einschliesslich der solchen Zwecken dienenden Einrichtungen bei Kraftwerken und Stauwehren an Grenzgewässern. Die Erteilung einer Bewilligung kann an bestimmte Bedingungen geknüpft und, soweit es sich um die Erstellung neuer Gewässerübergänge handelt, von der Leistung eines einmaligen Beitrages an die Kosten der Überwachung des neuen Überganges abhängig gemacht werden.

Eine Bewilligung der Oberzolldirektion ist erforderlich zur Anlegung neuer Terrassen, Wege, Kanäle, Leitungen

Seite: 258

und dgl. in unmittelbarer Nähe der Zollgrenze, zur Vornahme von Änderungen an solchen Einrichtungen, sowie zum Bau von Landungsstegen, Badeanlagen und dgl. am Ufer von Grenzgewässern.

Gesuche zur Erlangung der in diesem Artikel vorgesehenen Bewilligungen sind unter Beifügung der erforderlichen Pläne und Beschreibungen der zuständigen Zollkreisdirektion einzureichen.»

Tatsächlich begnügen die Zollbehörden sich längs Obersee, Untersee und Rhein damit, dass bei eingefriedeten und abgeschlossenen Ufergrundstücken Schlüssel ausgehändigt werden, vermitteltst

welcher die Zollorgane das Grundstück betreten können.

Das thurgauische Gesetz betreffend die Korrektion und den Unterhalt der öffentlichen Gewässer vom 21. Mai 1895 (GG) stellt die öffentlichen Gewässer unter die Aufsicht des Staates (§ 1). Bauten und Anlagen, welche auf die Höhe des Wasserstandes, den Lauf der Gewässer oder die Sicherheit der Ufer und des Bettes Einfluss haben oder die bestehenden Uferlinien verändern, dürfen nur mit Bewilligung des Regierungsrates ausgeführt werden (§ 2) § 7 Abs. 1 des GG bestimmt:

«Gemeingefährliche Unternehmungen, sowie Bauten, welche ganz oder teilweise ins Hochwasserprofil fallen, sind nicht gestattet.»

Ferner sind folgende Bestimmungen des GG hervorzuheben:

§ 10: «Auf dem öffentlichen Seegebiet (Reichsboden) dürfen ohne Bewilligung des Regierungsrates resp. des Finanzdepartementes weder Anschüttungen noch Ausgrabungen oder Einfriedungen vorgenommen werden. Ebenso ist die Abfuhr von Grien, Steinen etc. ab demselben ohne Bewilligung obgenannter Behörde untersagt.

§ 11: «Die Profile für das Hochwasser sind stets offen zu halten. An den Ufern von Flüssen und Bächen ist das Pflanzen von Bäumen und Sträuchern, welche den Wasserabfluss hemmen, untersagt. Auf den Wuhungen und

Seite: 259

den Vorländern von Doppelprofilen sollen die Ausschläge innerhalb der Hochwasserprofile alle Jahre entfernt werden.»

§ 34: -«Die Uferbesitzer sind pflichtig, die zur Beaufsichtigung, zur Anlage oder zum Unterhalte der Korrektions- oder Uferbauten erforderliche Betretung oder Befahrung ihrer Grundstücke, sowie die notwendige Ablagerung von Materialien zu gestatten.

Schädigungen an diesen Grundstücken sind insofern zu vergüten, als die Bauten nicht allein zum Schutze derselben ausgeführt worden sind.»

Seit einiger Zeit machten sich im Kanton Thurgau Bestrebungen geltend zu Gunsten eines möglichst durchgehenden der Öffentlichkeit zugänglichen Uferweges längs der beiden Seen und des Rheins. In einem im Auftrage des Regierungsrates im Jahre 1928 über die in Betracht kommenden Rechtsverhältnisse erstatteten Gutachten kam Ständerat Böhi dazu, einen solchen Uferweg als rechtlich bestehend anzunehmen. Die juristischen Grundlagen wurden dabei gefunden einerseits im Rechte des Gemeingebrauches der öffentlichen Gewässer, woraus ein solcher auch am Ufer abgeleitet wurde, und in den auf den Ufergrundstücken haftenden öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen zoll-, fischerei- und allgemein gewässerpolizeilicher Natur.

Jenen Bestrebungen gegenüber bildete sich eine «Thurgauische Vereinigung für Wahrung der Interessen der Grundbesitzer am Bodensee, Untersee und Rhein», die heutige Rekurrentin, als idealer Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB. Nach § 2 der Statuten ist Zweck des Vereins: «Zusammenschluss der Mitglieder zur gemeinsamen Wahrung der Interessen inbezug auf ungeschmälerte Ausübung des Grundeigentums, gemeinsame Massnahmen gegen die geplante Schaffung eines Uferweges, Einlegung geeigneter Rechtsmittel gegen Verfügungen, welche die Rechte der Grundbesitzer bedrohen.» Die Vereinigung liess sich über die Frage des Gemeingebrauches

Seite: 260

an Ufergrundstücken durch Professor Fleiner in Zürich ein Rechtsgutachten (d. d. 28. Februar 1929) erstatten, das zu folgenden Schlüssen kam:

«1. Ein allgemeines Uferbegehungsrecht lässt sich auch im Kanton Thurgau auf keinen historischen Rechtstitel stützen.

2. Ein solches Recht ist weder im Gemeingebrauch an den öffentlichen Gewässern enthalten, noch ist es juristisch möglich, durch eine Erweiterung des Begriffes des Gemeingebrauches einen derartigen Eingriff in das Privateigentum zu rechtfertigen.

3. Der kantonale Gesetzgeber, wie die kantonale Praxis vermögen das beanspruchte Recht auch nicht durch eine vom Gesetze einzuführende öffentlichrechtliche Beschränkung des Grundeigentums abzuleiten.»

Nach Kenntnissnahme des «Uferweggutachtens» Böhi hatte der Regierungsrat des Kantons Thurgau am 22. August 1928 beschlossen: «Die Behandlung vorliegender oder noch eingehender Gesuche um Bewilligung zur Einzäunung von Grundstücken bis an den angrenzenden See zu sistieren, bis alle in dem Gutachten behandelten Rechtsfragen eingehend geprüft sind und die aus ihrer Beurteilung sich ergebenden Beschlüsse die Erledigung der Gesuche zulassen. Es sollen an dem gegenwärtigen Zustande an den Ufern keine Veränderungen vorgenommen werden dürfen, welche der rechtlichen Entscheidung über ihre Zulässigkeit zuvorkommen würden.» Im April 1929 gab der Regierungsrat im Grosse Rate die Erklärung ab, dass nach seiner Auffassung ein allgemeines Uferbegehungsrecht im Sinne des Gutachtens Böhi in der geltenden Gesetzgebung keine Stütze finde. Am 10. Juli 1929

befahl er mehreren Uferanstössern unter Androhung der Überweisung an den Strafrichter wegen Ungehorsams (StG § 260) Einzäunungen im See und vom Uferstreifen, welcher der Uferbegehung dient, zu entfernen. Er stützte sich dabei auf § 7 des GG, der gemeingefährliche Unternehmungen verbietet, und auf § 34 desselben Gesetzes, woraus

Seite: 261

der Regierungsrat ein Uferbegehungsrecht der staatlichen Polizeiorgane herleitet, das nicht durch Zäune beeinträchtigt werden dürfe.

In der Folge fanden Verhandlungen zwischen der Rekurrentin und dem Regierungsrat statt, wobei die Vereinigung vergleichsweise folgende Regelung vorschlug: «Einzäunungen sind bis an den Uferrand zu gestatten. In den Einzäunungen werden überall Türchen angebracht, zu denen die staatlichen Organe Passe-partout-Schlüssel erhalten. Einzäunungen auf Strandboden und solche mit Stacheldraht sind zu beseitigen; Ausnahmen (Abschluss auf Strandboden) sind dort zuzulassen, wo das Privateigentum an öffentliche Strassen, Plätze und Bäder grenzt.» Der Regierungsrat nahm aber den Vorschlag nicht an, sondern erliess am 5. November 1929 den nachstehenden Beschluss:

«1. Alle Einzäunungen an den Ufern des Bodensees, Untersees und Rheins werden vom Regierungsrat darauf geprüft, ob sie den §§ 7 und 34 des Korrektionsgesetzes nicht zuwiderlaufen. Untersagt sind:

- a) Einfriedungen irgendwelcher Art auf Strandboden, der zeitweise unter Wasser zu liegen kommt;
- b) Einzäunungen, die nicht einen der Uferbegehung dienenden, 1 m breiten Streifen den Ufern entlang frei lassen. Ausnahmen, bei denen vom Regierungsrat eine unverschliessbare Türe mit Stossriegel oder ein Drehkreuz zum Abschluss dieses Uferstreifens bewilligt werden können, sind nach Massgabe der Erörterungen in den Motiven möglich; ausgeschlossen ist auf alle Fälle ein Abschluss, der die Uferbegehung überhaupt verunmöglicht oder nur mit Schlüssel möglich macht.

2. Das Strassen- und Baudepartement wird in den nächsten Monaten mit Hilfe der Bezirksamter und der Gemeinden die bestehenden Verhältnisse feststellen und von Fall zu Fall dem Regierungsrat über die Neuregelung Antrag stellen. Die Bezirksamter erhalten Auftrag, Neuanlagen untersagter Einfriedungen zu verhindern und die

Seite: 262

Fälle dem Strassen- und Baudepartement zuhanden des Regierungsrates zu melden.»

In den Motiven wird zu dem Vorbehalt in Ziff. 1 litt. b ausgeführt: «Um den Uferanstössern entgegenzukommen, wird jedoch der Regierungsrat auf gestelltes Gesuch hin dort einen Abschluss in Form einer unverschliessbaren Türe mit Stossriegel, die sich jederzeit ohne Schlüssel öffnen lässt, oder durch ein Drehkreuz gestatten, wo ein privates Grundstück an eine öffentliche Anlage, Strandbad oder dergleichen anstösst, sofern die Notwendigkeit eines derartigen Abschlusses nachgewiesen wird. Unter allen Umständen kann aber ein völliger Abschluss mit einer nur mit Schlüssel zu öffnenden Türe oder überhaupt ohne Durchgangsmöglichkeit dem Ufer entlang nicht gestattet werden.»

Vor dem Erscheinen des Gutachtens Böhi hatte der Regierungsrat nie verfügt, dass Einzäunungen auf privatem Strandboden zu entfernen seien, noch dass ein Uferweg für die kantonalen Polizeiorgane von Einzäunungen freizuhalten sei. Im Jahre 1925 wurde dem Dr. Bänziger in Romanshorn die Erstellung einer Mauer und eines Wohnhauses direkt am See bewilligt. In dem Entscheid des Regierungsrates vom 25. Februar 1924 über das Baugesuch heisst es, dass die Baute für Fischerei und Schifffahrt kein Hindernis bedeute, und dass für das Offenhalten eines Uferweges direkt am See kein gesetzliches Recht und auch keine unbedingte Notwendigkeit vorhanden sei, weil südlich des Hauses, in etwa 60 m Entfernung vom Ufer der ganzen Liegenschaft entlang ein sog. Seeweg führe.

B. Gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 5. November 1929 hat die Thurgauische Vereinigung für Wahrung der Interessen der Grundbesitzer am Bodensee, Untersee und Rhein den staatsrechtlichen Rekurs ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung. Es wird geltend gemacht, dass es an einer gesetzlichen Grundlage für den angeordneten Eingriff ins Privateigentum fehle und der

Seite: 263

angefochtene Beschluss demnach gegen die Eigentumsgarantie (KV § 11) und den Grundsatz der Gewaltentrennung verstosse. Auch die Rechtsgleichheit sei verletzt insofern als nach dem Entscheid selbst eine ungleichmässige Durchführung der neuen Regel in Aussicht genommen sei und vielen Eigentümern gegenüber Fabriken, Krankenhäusern, usw. die Verfügung überhaupt undurchführbar sein dürfte.

C. Der Regierungsrat hat die Abweisung des Rekurses beantragt und zur Begründung ausgeführt: Der frühere Beschluss vom 22. August 1928 Aufforderung zur Belassung des gegenwärtigen Zustandes - habe eine fieberhafte Bau- und Absperrtätigkeit an den Seeufem ausgelöst. Allein im Sommer 1929 seien 40 Grundstücke am Ufer eingehagt worden. Tatsächlich seien Schädigungen an Privateigentum

durch rücksichtsloses Badepublikum verursacht worden. Immerhin sei von Strafklagen und davon, dass man sich an die Polizei gewendet hätte, bisher nichts bekannt geworden. Freilich würden die Polizeiorgane in Zukunft mehr zum Rechten sehen müssen. Die Uferanstösser könnten sich aber am besten selber dadurch schützen, dass sie seewärts, unter Offenlassung des Uferstreifens, einen Hag erstellen. Während 30 Jahren, unter dem Zollgesetze von 1893, seien von Bundesrechtswegen Einfriedungen auf einem 2 m breiten Uferstreifen verboten gewesen, wenn schon das Verbot nicht strikte gehandhabt worden sei. Man könne daher nicht sagen, dass der angefochtene Entscheid einen für den Kanton völlig neuen Rechtszustand schaffe.

Soweit das angefochtene Verbot Einzäunungen auf Strandboden betreffe, sei zu sagen, dass sich der Gemeingebrauch am Gewässer soweit erstrecke, als das Wasser jeweilen reiche. Dasselbe gelte von der Ausübung der Fischerei. Einzäunungen, die zeitweilig im Wasser stehen, seien für Badende und für die Kleinschiffahrt gefährlich. Sie seien aber auch unzulässig nach § 11 GG, der bestimme, dass die Profile für das Hochwasser stets

Seite: 264

Offen zu halten seien. Diese Bestimmung, die zunächst Flüsse im Auge habe, habe einen guten Zweck auch für die Seen mit Rücksicht auf die Freiheit der Schifffahrt. Man könne zudem ohne Willkür unter Bauten im Sinne von § 7, die ganz oder zum Teil ins Hochwasserprofil fallen, auch Einzäunungen verstehen.

In neuerer Zeit hätten die Bauten und Anlagen auf Strandboden ausserordentlich zugenommen; auch sei es nicht selten, dass die Eigentümer versuchten, ohne Bewilligung zu bauen oder von den genehmigten Plänen abzuweichen. Deshalb sei eine vermehrte Kontrolltätigkeit im Sinne von § 34 GG und damit eine intensivere Uferbegehung seitens der kantonalen Polizeiorgane notwendig geworden. Der kantonale Bauinspektor habe letztes Jahr gewisse Uferstrecken mindestens alle 14 Tage begehen müssen. Auch § 10 GG rufe einer Uferbeaufsichtigung. Desgleichen erfordere die Fischereiaufsicht gemäss Bundesrecht und verschiedenen internationalen Abkommen die Betretung der Ufer durch die staatlichen Organe bei Tag und bei Nacht auf einem offenem Uferweg, wobei es sich insbesondere auch darum handle, die grundsätzlich verbotene Nachtfischerei zu verhindern. Ferner sei die Ableitung von Abwässern in die Seen, oder in den Rhein aus Fabriken usw. zu kontrollieren. Zur Zeit sollten die vorhandenen Ableitungen ermittelt und in den Uferplan eingetragen werden. Später würden periodische Uferbegehungen nötig sein. Hand in Hand damit werde künftig eine Kontrolle gehen müssen, die das Einschütten von Giftstoffen in das Gewässer verhindere (Verordnung des Regierungsrates über den Verkehr mit arsenhaltigen Pflanzenschutzmitteln vom 8. Mai 1926, darin u. a. das Verbot des Ausschüttens ungebrauchter Giftmittelreste in Wasserläufe jeder Art). Die Verweisung der Polizeiorgane auf die gewöhnlichen Eingänge der umzäunten Liegenschaften würde ausserordentliche Umwege für ihre Kontrollgänge bedeuten (s. schematische Darstellung act. 16) und daher enorme Zeitverluste. Es müsse daher für

Seite: 265

diese Kontrolltätigkeit notwendigerweise ein Uferstreifen frei bleiben. Die Anbringung von verschliessbaren Türen und die Verabreichung von Schlüsseln an die Polizeiorgane wäre eine Halbheit, die nicht befriedigen könne. «Schlüssel können verloren gehen oder mitzunehmen vergessen werden. Ihr Gebrauch kann zum Verräter werden, wenn im Dunkel der Nacht das Schloss mit Licht, und wäre es auch nur mit dem Licht einer Taschenlampe, gesucht werden muss. Das Öffnen und Wiederschliessen von Türen kann warnendes Geräusch verursachen. Aus Mutwillen oder Bosheit können Schlüssellöcher verstopft und es kann dadurch das Öffnen der Türen verhindert oder mindestens verzögert werden. Alle diese und noch andere Möglichkeiten, deren Gewicht man ungleich einschätzen mag, fallen bei einem offenen Uferwege von vorneherein weg.» Man könne daher auch nicht von einem unverhältnässigen Eingriff sprechen. Und ebenso sei es aktenwidrig, dass der Regierungsrat durch die streitige Auflage einem öffentlichen Uferweg die Bahn brechen wolle, da er ja anerkannt habe, dass für einen solchen die rechtliche Grundlage fehle.

Bei der Durchführung seines Beschlusses beabsichtige der Regierungsrat allerdings nicht, jahrelang unangefochten gebliebene Verhältnisse leichtthin zu stören. Der Beschluss werde namentlich da zur Anwendung kommen, wo der unzulässige Zustand nicht in guten Treuen, d. h. nach der Bekanntmachung vom 22. August 1928, geschaffen worden sei. Wo die Grenze zu ziehen sei, werde sich bei der Ausführung im einzelnen zeigen. Der Beschluss selber verstosse daher nicht gegen die Rechtsgleichheit. Beschwerden wegen Verletzung derselben seien eventuell gegen Ausführungsmassnahmen zu richten. Auch von einem Verstosse gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung könne nicht die Rede sein. Allerdings habe im Kanton Thurgau weder der Regierungsrat noch der Grosse Rat das Recht der authentischen Interpretation der Gesetze. Hier handle es sich aber auch nicht um eine solche, sondern nur um

Seite: 266

die Auslegung und Anwendung gesetzlicher Bestimmungen.

D. und E. (Replik und Duplik.)

F. Dem Begehren beider Parteien entsprechend hat die - Instruktionskommission eine Uferbesichtigung von Horn bis Diessenhofen vorgenommen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der angefochtene Beschluss des Regierungsrates, der Einfriedungen irgendwelcher Art auf zeitweise überspültem Strandboden und ferner solche Einfriedungen auf dem Ufer verbietet, die nicht einen der polizeilichen Uferbegehung dienenden 1 m breiten Streifen dem Ufer entlang freilassen, richtet sich nicht an einzelne Grundeigentümer, sondern an die Eigentümer der Ufergrundstücke am Bodensee, Untersee und Rhein überhaupt. Er hat also den Charakter, nicht einer Verfügung, sondern eines allgemein verbindlichen Erlasses und bildet eine Art Vollziehungsverordnung zum GG. Zur Beschwerde über diesen Erlass ist die rekurrierende Vereinigung unbestrittenermassen und zweifellos legitimiert, da sie einerseits das Recht der Persönlichkeit hat (ZGB Art. 60), andererseits sich aus beteiligten Grundeigentümern zusammensetzt und gerade den Zweck verfolgt, die durch die Uferweg- und ähnlichen Bestrebungen gefährdeten Interessen ihrer Mitglieder zu wahren.

2. Der Strandboden steht nach thurgauischem Recht bis zu einer gewissen Linie im Privateigentum der Seeanstösser. Auf diesem Teile ihres Grund und Bodens wird ihnen durch den Beschluss des Regierungsrates verboten, Einfriedungen irgendwelcher Art zu erstellen. Beim Augenschein sind der Instruktionskommission keine Einfriedungen dieser Natur vorgewiesen worden, die von Eigentümern ohne behördliche Bewilligung erstellt worden wären; soweit sie vorhanden waren, scheinen sie wieder entfernt worden zu sein, wohl in der Erkenntnis, dass es sich um nicht ganz einwandfreie Anlagen handelt. Die Rekurrentin macht zwar auch

Seite: 267

diesen Teil des Beschlusses zum Gegenstand der Anfechtung; doch liegt das Hauptgewicht des Rekurses nicht hier, sondern in der Beschwerde betreffend die Offenlassung eines Uferstreifens.

Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nur in dem Umfange und mit dem Inhalt, den es nach der bestehenden allgemeinen Rechtsordnung hat. Sie kann nicht verletzt sein dadurch, dass dem Eigentümer etwas verboten wird, wozu er nach dieser Rechtsordnung ohnehin nicht berechtigt ist. Dies ist aber der Fall, was die Einfriedungen auf Strandboden anbetrifft. Der private Strandboden, der je nach dem Wasserstand vom See bedeckt ist beim Augenschein war die Reichsgrenze am Obersee bis 30 und mehr Meter im See draussen befindet sich in einer rechtlich eigentümlichen, vom übrigen privaten Grund und Boden wesentlich verschiedenen Lage. Wenn und soweit nämlich der See den privaten Strandboden bedeckt, erstreckt sich das öffentliche Gewässer über diesen Boden und die Wasserfläche über demselben steht dann als Teil des öffentlichen Gewässers dem Gemeingebrauch offen; der Kleinschiffahrt, dem Baden, dem Fischen, dem Fischen mit der Angel ist frei (womit natürlich nicht gesagt ist, dass das Publikum, um an solche Stellen zu gelangen, über Privateigentum gehen dürfe; aber der Zutritt wird vielfach vom See her möglich sein). Dass auch die Wasserfläche über dem privaten Strandboden dem Gemeingebrauch unterliegt, wird im Rekurse selber nicht ernstlich bestritten; es wird dort nur gesagt, es sei sehr fraglich, ob dem so sei, und auch das Gutachten II Fleiner äussert in dieser Beziehung nur ein Bedenken, das dann nicht weiter erörtert wird. In der Tat kann hierüber kein Zweifel bestehen. Um den Gemeingebrauch auf dem fraglichen Gebiet auszuschliessen, müsste man annehmen, dass der See zwischen Reichsgrenze und Ufer den Charakter eines privaten Gewässers habe. Ein solcher Gedanke, nach dem der See, der doch ein einheitliches Gewässer ist, bei

Seite: 268

höherem Wasserstand rechtlich auseinanderfallen würde in ein öffentliches und zahlreiche private Gewässer (mit schwer feststellbarer Grenzlinie), verbietet sich aber von selber und ohne weiteres. Er stünde auch im Widerspruch mit § 1 GG, demzufolge der Bodensee (Ober- und Untersee), und zwar zweifellos ohne Beschränkung nach dem jeweiligen Wasserstand, öffentliches Gewässer ist. Sobald aber der See über dem privaten Strandboden öffentliches Gewässer ist, lässt sich die Folgerung nicht ablehnen, dass auch hier der Gemeingebrauch daran besteht.

Wenn und soweit der öffentliche See privaten Strandboden überspült, sind somit die Befugnisse des Eigentümers sehr abgeschwächt. Ihm gehört zwar der Seegrund; aber dieser ist bedeckt von dem öffentlichen Gewässer, das hier, wie sonstwo, der Allgemeinheit offen steht, und woran der Eigentümer des Ufergrundstückes, zu dem der Strandboden gehört, keine Vorrechte vor andern Benützern besitzt. Er hat zwar tatsächlich als Anstösser eine grössere Leichtigkeit, den Gemeingebrauch auszuüben, aber eine rechtliche Vorzugsstellung oder gar Abwehrrechte andern gegenüber stehen ihm in dieser Hinsicht nicht zu. Es muss dabei auch ohne weiteres einleuchten, dass der Eigentümer nichts im See unternehmen darf, was geeignet ist, den Gemeingebrauch zu

hindern oder zu stören oder die Gemeingebraucher zu gefährden. Denn damit würde er die Befugnisse überschreiten, die ihm als blossem Eigentümer des Seegrundes zustehen; er würde der Rechtsnatur und der Zweckbestimmung des öffentlichen Gewässers zuwiderhandeln. Zu unzulässigen Veranstaltungen jener Art gehören aber gerade auch die Häge auf dem Strandboden, die zeitweise ganz oder zum Teil unter Wasser liegen; denn sie bilden dann ein Hindernis und eine Gefahr für den Gemeingebrauch; sie bieten den Badenden und der Kleinschiffahrt Halt; an ihnen können sich die Badenden verletzen und die Schiffe beschädigen.

Wird so mit dem Verbot dieser Häge den Uferanstössern

Seite: 269

eine Befugnis abgesprochen, die sie als Eigentümer des Strandbodens von vorneherein nicht haben, und fliesst somit das Verbot schon aus der in bezug auf den Strandboden bestehenden Rechtslage, so hatte der Regierungsrat, um es auf dem Boden der Eigentumsgarantie zu rechtfertigen, gar nicht nötig, noch auf eine besondere und ausdrückliche Bestimmung des GG abzustellen. Immerhin steht ihm doch auch zum mindesten § 7 Abs. 1 dieses Gesetzes zur Seite, wonach gemeingefährliche Unternehmungen, die ganz oder teilweise ins Hochwasserprofil fallen, nicht gestattet sind. Wenn auch nach dem Zusammenhange das Gesetz dabei in erster Linie an Wasserkraftanlagen zu denken scheint, so lautet doch die Bestimmung allgemein. Und die Systematik des Gesetzes ist nicht derart klar und streng durchgeführt, dass es nicht möglich und zulässig wäre, ihr auch eine allgemeine Bedeutung beizulegen. Nach dem Gesagten können aber die in Frage stehenden Einfriedungen im Hinblick auf den Gemeingebrauch am See sehr wohl als gefährlich bezeichnet werden. Ob der Regierungsrat sich auch auf den § 11 GG «die Profile für das Hochwasser sind stets offen zu halten» berufen könnte, mag dahingestellt bleiben. § 10 kann hier freilich nicht angerufen werden, der Einfriedungen und andere Veranstaltungen «auf dem öffentlichen Seegebiet (Reichsboden)» ohne Bewilligung des Regierungsrates verbietet, da man es ja bei den verbotenen Hägen mit Anlagen auf privatem Strandboden zu tun hat. Man darf aber aus dieser Vorschrift auch nicht den Schluss ziehen, dass Einfriedungen auf dem privaten Strandboden trotz des Gemeingebrauchs an öffentlichen Gewässern zulässig seien. Der Nachdruck liegt bei § 10 nicht in dem selbstverständlichen Verbot von eigenmächtigen Betätigungen, die über den Gemeingebrauch an Gewässern hinausgehen, sondern darin, dass der Regierungsrat solche Betätigungen bewilligen kann. Man braucht hieraus keineswegs zu folgern, dass der Eigentümer von privatem Strandboden darauf Anlagen errichten dürfe, die sich bei

Seite: 270

der regelmässigen Überflutung dieses Strandbodens mit dem freien Gemeingebrauch am See nicht vertragen. Dagegen ist unbedenklich anzunehmen, dass Anlagen der letztern Art vom Regierungsrat bewilligt werden können, wenn sie ungefährlich sind und dafür ein Bedürfnis besteht, wie denn ja beim Augenschein solche bewilligte Einrichtungen gezeigt worden sind; Molos und auch einzelne hohe Häge, die auf privatem Strandboden in den See hineinreichen.

3. Ist nach dem Gesagten der Beschluss des Regierungsrates, soweit er Einfriedungen auf dem Strandboden betrifft, auf dem Boden der Eigentumsgarantie sachlich nicht zu beanstanden, so kann, was diesen Punkt anlangt, im Beschluss auch keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung gefunden werden. Der Regierungsrat hat in dieser Beziehung nicht etwa einen neuen Rechtssatz aufgestellt und damit in die Rechte der Legislative eingegriffen, sondern er hat im Wege eines allgemeinen Erlasses etwas verboten, was er in Form von Einzelverfügungen jedem Uferanstösser hätte verbieten können, dass nach thurgauischem Staatsrecht der Regierungsrat als die mit der Vollziehung der Gesetze betraute Behörde (KV Art. 37) ein Verordnungsrecht nicht wenigstens in diesem Umfange habe, wird nicht geltend gemacht.

4. Im zweiten Teile macht der Beschluss des Regierungsrates den Uferanstössern die Auflage, bei Einzäunungen einen 1 m breiten Uferstreifen offen zu lassen, wobei sich die Behörde vorbehält, eine nicht verschliessbare Türe (mit Stossriegel, Drehkreuz) da zu bewilligen, wo das Grundstück an eine öffentliche Anlage, Strandbad oder dgl. anstösst. Der in dieser Weise geöffnete Uferstreifen von 1 m soll indessen nicht der allgemeinen Begehung zugänglich sein, also keinen öffentlichen Uferweg bilden, sondern nur von den Polizeiorganen in Ausübung ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktionen benutzt werden dürfen. Auf dem natürlichen Ufer oberhalb des Strandbodens soll so ein nicht öffentlicher, polizeilicher

Seite: 271

Pfad auch über private Grundstücke erhalten oder hergestellt werden. Also eine Art öffentlichrechtliche Wegdienstbarkeit zu polizeilichen Zwecken, die viel Ähnlichkeit hat mit dem Leinpfad oder Reckweg, der als solcher auch kein öffentlicher Weg ist, sondern nur einem beschränktem Zwecke dient (ZGB Art. 702; O. MAYER, Verwaltungsrecht 3. Aufl. II 112).

In diesem Punkte bedeutet der Beschluss eine nicht unerhebliche Beschränkung der Grundeigentümergebungen, so wie sie nach allgemeiner Rechtsordnung bestehen. Nach dieser ist der Grundeigentümer berechtigt, sein Grundstück einzuhagen, um Unberechtigte fernzuhalten. Nunmehr soll er die Uferlinie von Umzäunung freilassen. Anders als bei den Einfriedungen auf Strandboden, wird somit dem Eigentümer etwas verboten, wozu er an sich, nach der allgemeinen Rechtsordnung, befugt wäre. Der Regierungsrat stützt sich denn auch für das Verbot nicht etwa auf den Gemeingebrauch am Gewässer. Er hat die Theorie des Gutachtens Böhi, nach der aus diesem Gemeingebrauch ein solcher auch am Ufer folgen würde, nicht zu der seinen gemacht, wie denn ja aus dieser Theorie sich nicht ein beschränkt polizeilicher, sondern nur ein allgemein öffentlicher Uferweg ableiten liesse. Was der Regierungsrat beansprucht, geht auch durchaus hinaus über das allgemeine Recht der Polizei und der Behörden überhaupt, private Grundstücke zu dienstlichen Zwecken zu betreten. Im Rekurse wird den polizeilichen Organen die Befugnis nicht bestritten, sich auf die Ufergrundstücke zu begeben, soweit ihre amtlichen Funktionen dies erheischen. Man wird in der Tat davon ausgehen dürfen, dass das Grundeigentum schon nach der Natur der Sache und ohne dass es gesetzlich verordnet sein muss, allgemein die (öffentlichrechtliche) Beschränkung in sich trägt, dass es von Behörden betreten werden darf, wenn dies zur Vornahme amtlicher Handlungen nötig ist (FLEINER, Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 332/3; O. MAYER, Verwaltungsrecht II, 3. Aufl. 126). Einzelne Gesetze statuieren freilich

Seite: 272

noch ausdrücklich ein solches behördliches Betretungsrecht (ausser dem thurg. GG § 34, z. B. eidg. Wasserrechtsgesetz Art. 30, Fabrikgesetz Art 87). Aber aus solchen Bestimmungen, die wohl der Renitenz von vorneherein vorbeugen wollen, darf man nicht schliessen, dass das Recht im übrigen nicht bestehe. Allein dieses Recht der Behörde besteht doch allgemein nur darin, dass den zuständigen Beamten nicht verwehrt werden darf, zur Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgabe das Grundstück durch die gewöhnlichen Zugänge zu betreten und sich dort aufzuhalten. Nur in ausserordentlichen und in Notfällen wird der Beamte sich auch in anderer Weise Zutritt verschaffen dürfen. Von der blossen Pflicht des Eigentümers, dies zu dulden und auch die Liegenschaft in einem Zustand zu erhalten, dass sie betreten werden kann, ist aber ganz wesentlich verschieden die Pflicht, einen Streifen seines Landes ausserhalb der Einfriedung zu lassen, damit er Teil eines möglichst durchgehenden polizeilichen Uferweges sei. In einer solchen Auflage liegt eine Schmälerung der im Eigentum nach allgemeiner Rechtsordnung eingeschlossenen Befugnisse, die vom Standpunkte der Eigentumsgarantie aus nicht durch blosser Verwaltungsanordnung getroffen werden kann, sondern sich auf eine gesetzliche Norm stützen können. Es fragt sich daher, ob der angefochtene Beschluss auf einer Vorschrift des Gesetzes ruht.

5. Der Regierungsrat kann in dieser Beziehung jedenfalls nicht die Bestimmungen der eidg. Zollgesetzgebung heranziehen, und er tut dies auch nicht. Aus jenen Bestimmungen ergeben sich zwar Eigentumsbeschränkungen auch für die Ufergrundstücke am Bodensee und Rhein, aber nur für Zwecke des zollamtlichen Grenzwachtdienstes, Wenn übrigens die eidg. Behörden danach vielleicht berechtigt wären, die Frage ist hier nicht zu erörtern einen durchgehenden, von Einfriedungen freien Zollpfad am Ufer zu beanspruchen, so begnügen sie sich doch tatsächlich damit, dass die Zollorgane die Grundstücke

Seite: 273

betreten können und dass ihnen, wo verschlossene Türen bestehen, Schlüssel ausgehändigt werden. Als gesetzliche Grundlage für die angefochtene Massnahme kann vielmehr nur eine Norm des kantonalen. (öffentlichen) Rechtes in Betracht kommen.

Der Regierungsrat führt als solche den § 34 GG an, wonach die Uferbesitzer die zur Beaufsichtigung, zur Anlage oder zum Unterhalt der Korrektions- oder Uferbauten erforderliche Betretung ihrer Grundstücke, sowie die notwendige Ablagerung von Materialien zu gestatten haben. Soweit diese Vorschrift die Aufsichts- und Kontrollorgane betrifft, statuiert sie aber nichts weiteres als das erwähnte polizeiliche Betretungsrecht: diese Organe sind befugt, das Grundstück als Zutritt zum Ufer zu benutzen, wo die zu besichtigenden Uferbauten sich befinden oder ausgeführt werden. Es hat dabei, wie beim polizeilichen Betretungsrecht überhaupt, ganz zweifellos die Meinung, dass die Beamten, wenigstens im allgemeinen ausserordentliche und Notfälle vorbehalten ein eingefriedigtes Grundstück durch die vorhandenen Türen und Oeffnungen zu betreten haben, dass aber der Eigentümer, abgesehen etwa von besonderen Verhältnissen, nicht verbunden ist, für sie spezielle Vorkehrungen zu treffen, und es kann aus § 34 GG unmöglich hergeleitet werden, dass den polizeilichen Organen ein für sie frei zugänglicher, nicht eingehagter Uferstreifen zur Verfügung gestellt werden muss, der ja auch nicht nur der Kontrolle von Uferbauten in der Nähe des Grundstücks dienen, sondern ein durchgehender Polizeiweg sein soll. Das Recht der Behörde nach § 34, Ufergrundstücke zur Beaufsichtigung von Uferbauten zu betreten, darf umsoweniger im Sinne

einer so schweren Belastung ausgelegt werden, als sich aus Abs. 2 der Vorschrift ergibt, dass die Inanspruchnahme von Ufergrundstücken nach Absatz 1 möglichst schonend erfolgen soll, indem danach Schädigungen zu vergüten sind, sofern die Uferbaute nicht allein zum Schutze des betreffenden Grundstückes dient. Mit dieser

Seite: 274

Tendenz verträgt sich aber eine Anwendung der Bestimmung schlecht, die über das zulässige Mass einer extensiven Auslegung weit hinausgehend, aus einem blossen Betretungsrecht für besondere Zwecke einen von Einfriedungen freizuhaltenden durchgehenden polizeilichen Uferweg macht (wobei auch nicht etwa eine Entschädigung der Eigentümer in Aussicht genommen ist). Es ist doch auch bezeichnend, dass der Regierungsrat, obgleich das GG schon 35 Jahre besteht, bis in die jüngste Zeit den § 34 niemals in diesem exorbitanten Sinne gehandhabt hat. Und doch waren auch schon früher zahlreiche Ufergrundstücke eingefriedigt und hatten die polizeilichen Organe, wenn schon weniger intensiv als in den letzten Jahren, Kontrollfunktionen am Ufer auszuüben. Erst im Zusammenhang mit den neuen Bestrebungen zu Gunsten öffentlicher Uferwege scheint der Regierungsrat auf den Gedanken des möglichst durchgehenden polizeilichen Uferweges gekommen zu sein. Wenn es natürlich einer Behörde freisteht, auch einem alten Gesetz eine neue Auslegung zu geben, muss sie sich dabei doch in den Schranken zulässiger Interpretation halten, und diese sind, nach dem Gesagten, weit überschritten, wenn der Regierungsrat sich für die streitige Auflage auf den § 34 ff. stützt.

Nach den Erklärungen des Regierungsrates soll der beanspruchte polizeiliche Uferweg noch andern Zwecken dienen als der Kontrolle bestehender oder in Ausführung begriffener Uferbauten, wofür § 34 GG das Betretungsrecht vorsieht: nämlich der Verhinderung unzulässiger Bauten am Ufer und anderer Betätigungen, die über den Gemeingebrauch am Gewässer hinausgehen, auch des Ausschüttens von Giftstoffen in den See, der Beaufsichtigung der Fischerei, Kontrolle der Ableitung von Abwässern in den See. In allen diesen Beziehungen ist aber der Regierungsrat nicht in der Lage, eine gesetzliche Regel anzuführen, die zu Lasten der Uferanstösser die streitige oder überhaupt eine Eigentumsbeschränkung aufstellen

Seite: 275

würde. Hier kann es sich daher von vorneherein nur um das allgemeine polizeiliche Betretungsrecht handeln, das, wie früher ausgeführt wurde und im Rekurse nicht bestritten ist, an jedem Grundstück besteht, das aber nicht ausgedehnt werden darf im Sinne des postulierten polizeilichen Uferwegrechtes.

6. Der Regierungsrat macht freilich geltend, dass für die Polizeiorgane zur richtigen Ausübung all jener Aufsichts- und Kontrollfunktionen ein freier ungehinderter Uferweg notwendig sei oder dass dafür wenigstens ein dringendes Bedürfnis bestehe. Man könne der Polizei die Umwege nicht zumuten, die sich daraus ergeben, dass sie statt am Ufer durchgehend zu verkehren, jedes eingefriedete Grundstück durch die gewöhnlichen Zugänge zu betreten habe. Ein solches polizeiliches Bedürfnis mag Anlass dazu geben, den Eingriff gesetzlich zu sanktionieren (wobei sich vom Standpunkt der Eigentumsgarantie aus noch die Frage erhebt, ob dies ohne Entschädigung zulässig sei). Das polizeiliche Bedürfnis berechtigt aber die Verwaltungsbehörde noch nicht, die Beschränkung von sich aus anzuordnen; denn aus der Eigentumsgarantie folgt eben gerade, dass durch das öffentliche Wohl geforderte Eingriffe ins Privateigentum nur zulässig sind auf Grund eines Gesetzes, nicht aber durch blosser Verwaltungsanordnung, die in Würdigung allgemeiner Bedürfnisse ergeht. Auf ein Gesetz kann sich aber der Regierungsrat; wie ausgeführt wurde, nicht berufen.

Übrigens kann von einer polizeilichen Notwendigkeit oder dringenden Wünschbarkeit des fraglichen Uferweges doch Dicht wohl die Rede sein. Die Uferbauten, die bewilligten und die unzulässigen, werden bei Niederwasser ausgeführt; bei ihrer Kontrolle kann daher die Polizei auch auf dem Strandboden zirkulieren; es sind überall am Ufer Punkte vorhanden, von denen aus der Beamte das Ufer auf eine gewisse Strecke übersehen kann, so dass er nicht nötig hat, sich ständig überall unmittelbar am Ufer zu bewegen. Es wird meistens genügen, dass er

Seite: 276

von mehreren nebeneinander liegenden eingefriedeten: Liegenschaften die eine oder die andere betritt. In weitem Umfange dient wohl der beanspruchte Weg nicht sowohl einem eigentlichen Bedürfnis, als mehr der Bequemlichkeit der Beamten. Welch unhaltbaren Masstab der Regierungsrat bei der Würdigung des polizeilichen Bedürfnisses anlegt, zeigt sich darin, dass er, abgesehen von Stellen, wo eine Liegenschaft an eine öffentliche Anlage, Strandbad oder dergleichen anstösst, nicht einmal unverschliessbare Türen dulden will, obgleich doch das Passieren einer Türe mit Stossriegel oder eines Drehkreuzes kaum auch nur eine Unbequemlichkeit genannt werden kann. Hier liegt es auf der Hand, dass das Verbot an Übermass leidet, d. h. dass der Regierungsrat etwas verlangt, was durch

keinerlei polizeiliches Bedürfnis gerechtfertigt werden kann.

Dem problematischen polizeilichen Bedürfnis an der angefochtenen Massnahme, das, auch wenn es stärker wäre, den Regierungsrat, wie bemerkt, noch nicht zum vorliegenden Eingriff berechtigen würde, stehen aber sehr erhebliche Interessen der Grundeigentümer gegenüber. Sie sollen einen Teil ihrer Liegenschaften nicht mehr einfriedigen und, wenn ihnen ausnahmsweise ein Abschluss gestattet wird, so darf er doch nicht verschliessbar sein. Damit entfällt der in Einfriedung und Abschluss liegende Schutz gegen Unberechtigte, worin bei der feststehenden Rücksichts- und Zügellosigkeit eines grossen Teils des badenden Publikums ein schwerer Nachteil liegt. Der Eigentümer könnte sich dagegen wirksam nur schützen, indem er sich einfriedigt gegen den offen zu haltenden Uferstreifen, diesen also tatsächlich preisgibt. Das ist in der Tat die Lösung, die der Regierungsrat den Eigentümern nahelegt: der tatsächliche Verzicht auf den Uferstreifen. Man käme damit zu einem Zustand, der sich äusserlich nicht mehr unterscheidet von einem allgemeinen öffentlichen Uferweg, für welchen letztern auch nach der Meinung des Regierungsrates eine rechtliche Grundlage nicht vorhanden ist. Die Beschränkung auf die polizeiliche Begehung

Seite: 277

liesse sich dabei kaum durchführen. Es soll durchaus nicht der Vermutung Ausdruck gegeben werden, dass der Regierungsrat bei seinem Beschluss in Wahrheit nicht die polizeilichen Bedürfnisse im Auge habe, sondern sie nur vorschütze, um dem künftigen öffentlichen Uferweg vorzuarbeiten. Aber es ist begreiflich, wenn bei den Beteiligten eine solche Meinung aufkommen konnte.

7. Der Erlass des Regierungsrates ist danach in diesem zweiten Teile (Freihaltung eines der polizeilichen Uferbegehung dienenden 1 m breiten Streifens von der Einzäunung) vor der Eigentumsgarantie nicht haltbar, weil es ihm an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage fehlt. Aus demselben Grund verstösst er auch gegen den Grundsatz der Trennung der gesetzgebenden von der vollziehenden Gewalt. Als Träger der letztern kann der Regierungsrat nicht durch allgemeinen Erlass einen Eigentumseingriff für eine Kategorie von Grundstücken anordnen, den nur der Gesetzgeber treffen könnte und auch dieser nach der Eigentumsgarantie nur im Umfange der Anforderungen des öffentlichen Wohls und, sofern es sich materiell um Enteignung handeln sollte (s. das Urteil vom 15. November 1929 i. S. Zinggeler gegen Zürich, BGE 65 I S. 397), bloss gegen Entschädigung.

Ob der Beschluss des Regierungsrates, wie im Rekurse geltend gemacht wird, auch die Rechtsgleichheit verletzt, insofern nach Ziffer 2 das Verbot, ohne Angabe eines Kriteriums, dann doch nicht allgemein durchgeführt werden soll, kann dahingestellt bleiben.

8. Die Rekurrentin hatte vergleichsweise zugestehen wollen, dass in den Einzäunungen am Ufer, statt der verlangten Öffnungen, Türchen angebracht werden, zu denen die staatlichen Organe Passepartout-Schlüssel erhalten, und sie hat diesen Vergleichsvorschlag auch noch anlässlich des Augenscheins aufrechterhalten. Der Regierungsrat ist darauf nicht eingetreten, weil er in dieser Lösung eine unbefriedigende Halbheit erblickt, weil auch nicht sicher sei, dass die ausserhalb des rekurrierenden

Seite: 278

Verbandes stehenden Grundeigentümer ihr zustimmen würden, und weil er Wert darauf legt, dass das Bundesgericht in der Sache entscheide. Es kann zur Zeit nicht die Aufgabe des Bundesgerichtes sein, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob auf dem Boden der Eigentumsgarantie in Anwendung von § 34 GG oder des allgemeinen polizeilichen Begehungsrechts auch dem widerstrebenden Grundeigentümer jene Lösung auferlegt werden könnte, die den polizeilichen Bedürfnissen genügen sollte und die doch auch den berechtigten Interessen der Grundeigentümer auf Abschluss und Sicherung ihrer Liegenschaften Rechnung trägt. Denn es ist noch völlig ungewiss, ob der Regierungsrat in Zukunft einen Beschluss mit solchem Inhalt fassen wird und, wenn es der Fall sein sollte, ob er durch staatsrechtlichen Rekurs angefochten wird. Auch wird die Frage kaum in allgemeiner Weise bejaht oder verneint werden können, sondern es wird darauf ankommen, ob bei einer Liegenschaft oder einer Gruppe von solchen die Verhältnisse so sind, dass das polizeiliche Betretungsrecht, wie es § 34 GG vorsieht und wie es auch allgemein besteht, nicht richtig ausgeübt werden kann, wenn die fraglichen Türchen nicht vorhanden sind.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie sich gegen Ziffer 1 a des angefochtenen Beschlusses des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 5. November 1929 richtet, dagegen gutgeheissen, soweit sie gegen Ziffer 1 b desselben gerichtet ist, und der Beschluss insoweit aufgehoben