

## S. 521 / Nr. 82 Interkantonaler Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern (d)

BGE 56 I 521

82. Urteil vom 14. November 1930 i. S. Seiterle gegen Landgericht und Obergericht Uri.

Seite: 521

Regeste:

Automobilkonkordat von 1914 mit der Ergänzung durch des Interkant. Reglement vom 29. Dezember 1921. Unzulässigkeit wegen Verstosses gegen das Konkordat der internen Vorschrift eines Konkordatskantons, wonach Motorwagen, die mehr als 23 erwachsene Fahrgäste mitführen (aufnehmen können), vom Verkehr im Kanton allgemein ausgeschlossen sind, selbst wenn für die Verwendung des Wagens zur Beförderung einer grösseren Zahl von Personen eine Verkehrsbewilligung eines anderen zuständigen Konkordatskantons nach Art. 2, 3 des erwähnten Interkant. Reglements besteht (Erw. 2). - Zulässigkeit der Rüge der Konkordatswidrigkeit einer kantonalen Gesetzesbestimmung noch gegenüber der wegen Übertretung der Bestimmung ergangenen Strafverfügung (Erw. 1).

A. - Das von einer Anzahl Kantonen als Ergänzung zum Automobilkonkordat vom 7. April 1914 vereinbarte, vom Bundesrat am 29. Dezember 1921 genehmigte «Reglement betr. den Verkehr von Autoomnibussen und Lastautos mit Personenbeförderung n verlangt in Art. 2 für die Personenbeförderung durch solche Fahrzeuge eine besondere Verkehrsbewilligung der zuständigen kantonalen Behörde. Sie wird auf Grund einer Prüfung des Fahrzeuges durch einen Experten ausgestellt und darf nur beim Vorliegen der in Art. 3 und 5 bestimmten Voraussetzungen erteilt werden. Art. 3 umschreibt die Anforderungen an die Beschaffenheit des Wagens und erklärt dabei in Ziff. 1 f.: «Der Experte bestimmt die Zahl der höchstens zu befördernden Personen, wobei auf jede Person 45 cm Sitzbreite kommen müssen. Diese Zahl ist in die

Seite: 522

Verkehrsbewilligung einzutragen und am Wagen sichtbar für die Mitfahrenden anzubringen; sie darf 30 nicht übersteigen. 3 Kinder zählen gleich 2 erwachsenen Personen.» Ebenso bedarf es für den Wagenführer einer besondern Fahrbewilligung, deren Voraussetzungen in Art. 6 geregelt sind. Der Kanton Uri, der nicht zu den vertragsschliessenden Kantonen gehört hatte, ist im März 1922 der Vereinbarung, wie schon früher dem Automobilkonkordat von 1914 selbst, ebenfalls beigetreten.

Am 22. Februar 1929 hat der Landrat von Uri eine «Vollziehungs-Verordnung zum Konkordat betr. den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern» erlassen, wonach der Verkehr mit diesen Fahrzeugen im Kanton Uri nur unter Beobachtung der im Konkordat und Interkantonalen Reglement vom 29. Dezember 1921 enthaltenen und ausserdem der durch diese Verordnung aufgestellten Bestimmungen gestattet sein soll.

§ 12 lautet:

«Die Höchstbreite eines Wagens darf 2,20 m, die Höchstbelastung 10 Tonnen und die Höhe des Wagens mit der Last über dem Boden 4 m nicht übersteigen.

Es dürfen nur solche Wagen verkehren, welche nicht mehr als 23 erwachsene Fahrgäste aufnehmen können.»

B. - Der in Schaffhausen wohnhafte Rekurrent Seiterle fuhr am 20. Juni 1929 mit einem ihm gehörenden Gesellschaftswagen Marke «Saurer», auf welchem sich 26 erwachsene Fahrgäste befanden, über den Klausenpass. Er hatte für diesen Wagen von der kantonalen Automobilkontrolle Schaffhausen nach Prüfung durch den kantonalen Experten am 14. April 1928 die in Art. 2, 3 des Interkantonalen Reglements von 1921 vorgesehene Verkehrs bewilligung und zwar für eine entsprechende Zahl zu befördernder Personen und ausserdem für sich die besondere Führer- (Fahr-) bewilligung nach Art. 6 ebenda erhalten. Beide Bewilligungen waren ihm am 31. Januar 1929 auch für das Jahr 1929 erneuert worden. Die Polizeidirektion Uri verfallte ihn wegen der Fahrt vom 20. Juni

Seite: 523

1929 in eine Busse von 30 Fr., weil § 12 der kant. Vollziehungsverordnung vom 22. Februar 1929 nur solche Wagen zulasse, die höchstens 23 erwachsene Fahrgäste aufnehmen können (neben dem Sitze des Wagenführers nicht mehr als 23 Sitzplätze aufweisen). Auf Einsprache des Rekurrenten setzte die Gerichtskommission des Landgerichts Uri durch Urteil vom 8. Juli 1929 den Bussbetrag auf 20 Fr. herab, lehnte dagegen den weitergehenden Antrag auf gänzliche Aufhebung der Busse ab, mit der Begründung: die Übertretung der erwähnten kantonalen Verordnungsvorschrift sei an sich zugestanden. Ob die Bestimmung, wie der Rekurrent behaupte, dem Konkordat widerspreche, habe

der Richter nicht zu untersuchen, da er sich an das «geltende Gesetz» zu halten habe. Da es sich nicht um eine ausnahmsweise Verkehrsvorschrift i. S. von Art. 39 des Konkordats, Beschränkung für eine bestimmte Strasse, sondern um ein allgemeines Fahrverbot für den ganzen Kanton handle, sei auch die Aufstellung einer besondern Verbotstafel nicht notwendig gewesen, sondern habe die gewöhnliche Bekanntmachung durch Publikation der Verordnung im kantonalen Amtsblatt genügt. Der Umstand, dass solche Warnungstafeln tatsächlich seither gleichwohl von der Polizei angebracht worden seien, während sie am 20. Juni noch gefehlt hätten, rechtfertige immerhin eine gewisse Herabsetzung der Busse. Eine Kassationsbeschwerde des Rekurrenten hat das Obergericht von Uri mit Urteil vom 13. November 1929, zugestellt am 20. Februar 1930, abgewiesen, weil eine Gesetzesverletzung von Seite des Landgerichts i. S. der massgebenden Bestimmung des Justizreglements und damit ein Kassationsgrund nicht dargetan sei.

C. - Mit der vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde verlangt Seiterle die Aufhebung der beiden Urteile der Gerichtskommission des Landgerichts und des Obergerichts. Es wird zunächst neuerdings geltend gemacht, dass sowohl das Landgericht als das Obergericht zur Frage der Konkordats- und Verfassungsmässigkeit der

Seite: 524

angewendeten Bestimmung der kant. Vollziehungsverordnung hätten Stellung nehmen müssen. Die Ablehnung der Beurteilung dieser Frage, weil der Richter an die formell gültig zustandegekommene Verordnung gebunden sei, verstosse gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung (Art. 14 KV) und enthalte eine Rechtsverweigerung. Im übrigen sei eine Bestrafung wegen Übertretung der Vorschrift schon deshalb nicht zulässig gewesen, weil dazu nach dem Konkordat, Art. 39, Art. 51 Abs. 5 und 6 ihre Bekanntgabe durch besondere Warnungs- (Verbots-) tafeln an der Kantonsgrenze erforderlich gewesen wäre, ein Erfordernis, das vom Landgericht zu Unrecht verneint werde. Es müsse aber auch daran festgehalten werden, dass die streitige Verordnungsbestimmung überhaupt nicht rechtsbeständig sei und deshalb nicht zur Grundlage einer Bestrafung gemacht werden dürfe, weil sie gegenüber dem Inhaber einer von der zuständigen Behörde des Wohnsitzkantons ausgestellten interkantonalen Verkehrsbewilligung für die Mitführung einer grösseren Zahl von Fahrgästen i. S. des Interkantonalen Reglements von 1921 dem Konkordat (Art. 8) widerspreche und zudem Art. 4 und 31 BV verletze. Nachdem die ernerische Vollziehungsverordnung einfache Lastwagen mit einer Breite bis 2,20 m und einer Belastung bis 10 Tonnen zulasse, sei es eine rechtsungleiche Behandlung, Gesellschaftswagen mit denselben Aussenmassen vom Verkehr auszuschliessen, auch wenn die Gesamtbelastung mit der mitgeführten, durch die Verkehrsbewilligung nach Art. 2 des Interkantonalen Reglements gestatteten Zahl von Fahrgästen, wie beim Wagen des Rekurrenten, unter jener den Lastwagen gestatteten Grenze bleibe. Es liessen sich auch für eine solche Beschränkung der Zahl der Fahrgäste, sobald der Wagen und dessen Belastung den in § 12 Abs. 1 der kantonalen Vollziehungsverordnung aufgestellten Bedingungen entsprächen und die vorgeschriebenen Geschwindigkeiten eingehalten würden, keinerlei triftige polizeiliche Gründe, weder solche der Verkehrssicherheit,

Seite: 525

noch des Strassenschutzes geltend machen, so dass es sich um eine rein willkürliche und deshalb vor Art. 4 BV und der Gewerbefreiheit nicht haltbare Anordnung handle. Dies habe denn auch der Regierungsrat gefühlt, indem nach einer von ihm im August 1929 erteilten Weisung von auswärts kommende Wagen mit einer grösseren Zahl von Reisenden an der Durchfahrt nicht gehindert würden, sondern lediglich eine Busse wegen Übertretung der streitigen Verordnungsvorschrift erhoben werde (eine Angabe, die in der Vernehmlassung des Regierungsrates Fakt. D unten als richtig zugestanden wird).

D. - Das Landgericht Uri hat auf Gegenbemerkungen verzichtet. Das Obergericht Uri hat unter Verweisung auf die Motive seines Urteils die Abweisung der Beschwerde beantragt. Ebenso der Regierungsrat von Uri, dem mit Rücksicht auf die Beschwerdebegründung ebenfalls Gelegenheit zur Vernehmlassung gegeben worden ist. Er hat dabei u. a. gegenüber der Rüge der Konkordats- und Verfassungswidrigkeit der angewendeten Verordnungsvorschrift bemerkt: Die von einem anderen Konkordatskanton ausgestellte Verkehrsbewilligung verpflichte noch nicht ohne weiteres dazu, den betreffenden Wagen auch im eigenen Kanton zuzulassen. Sie gebe ein Recht auf Verkehr nur innert der für das Kantonsgebiet erlassenen und gehörig bekanntgemachten Vorschriften. «Bergstrassen» verlangten nun einmal Sondervorschriften. Und die Befugnis zum Erlasse solcher sei in Art. 37 bis BV den Kantonen ausdrücklich gewährt. Da das angefochtene Verbot für jedermann gelte, könne auch die Rechtsgleichheit dadurch nicht verletzt sein. Erlassen worden sei es zum Schutze der Verkehrssicherheit auf den Bergstrassen. Wenn sich herausstellen sollte, dass es zu diesem Zwecke nicht geeignet und technisch verfehlt sei, so sei es darum noch nicht willkürlich. Art. 31 e BV behalte selbst gegenüber dem Grundsatz der Gewerbefreiheit Verfügungen über die Benützung der Strassen

vor, eine Kompetenz der Kantone, die in Art. 37 bis BV insbesondere

Seite: 526

für den Automobilverkehr nochmals ausdrücklich anerkannt werde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Nach feststehender Rechtsprechung kann die Verfassungs-, Konkordats- oder Staatsvertragswidrigkeit einer kantonalen Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung allgemein verbindlicher Natur noch gegenüber jeder Anwendung der Bestimmung im einzelnen Falle geltend gemacht werden. Das Bundesgericht hat dabei die Frage, ob die angewendete kantonale Bestimmung gegen die Verfassung, ein Konkordat oder einen Staatsvertrag verstosse, als Präjudizialpunkt für die Rechtsbeständigkeit der auf deren Anwendung beruhenden Einzelverfügung zu prüfen und gegebenenfalls diese letztere aufzuheben, auch wenn eine Aufhebung des angewendeten Erlasses selbst nicht mehr möglich ist (BGE 46 I 289; 48 I 4). Der Regierungsrat von Uri wendet demnach zu Unrecht ein, dass der Rekurrent nicht die ihm gegenüber ausgefallte Polizeibusse wegen Verfassungs- oder Konkordatswidrigkeit des § 12 Abs. 2 der landrätlichen Verordnung vom 22. Februar 1929 anfechten könne, ohne die Aufhebung dieser Bestimmung selbst zu beantragen, wozu er wegen Ablaufs der Beschwerdefrist (Art. 178 Ziff. 3 OG, Art. 49 litt. c VDG) gegenüber der Verordnung als solcher gar nicht in der Lage gewesen wäre. Dagegen könnte allerdings auf die Rüge, dass die streitige Bestimmung eventuell nach Art. 40 des Automobilkonkordats erst nach vorhergehender Anhörung der Regierungen der Nachbarkantone hätte erlassen werden dürfen, aus einem anderen Grunde nicht eingetreten werden. Wie bereits entschieden worden ist, begründet Art. 40 Abs. 2 des Konkordats höchstens ein Recht der Nachbarkantone, gegen eine ohne ihre Begrüssung angeordnete Massnahme i. S. von Abs. 1 ebenda (Beschränkung oder Verbot des Motorwagenverkehrs auf bestimmten Strassen) aufzutreten. Es wird damit nicht eine formelle Voraussetzung für die Verbindlichkeit des

Seite: 527

betreffenden Verbots in dem Sinne aufgestellt, dass es anderenfalls vom einzelnen Motorwagenbesitzer als ungültig angefochten werden könnte (BGE 47 I 321 Erw. 3).

2.- Es ist nicht bestritten, dass der Rekurrent zur Zeit der Fahrt vom 20. Juni 1929 für den dabei verwendeten Motorwagen die Verkehrsbewilligung der zuständigen Amtsstelle seines Wohnsitzkantons Schaffhausen und zwar die besondere Bewilligung für die Benützung zur Personenbeförderung - mit der tatsächlich mitgeführten Zahl von Fahrgästen - besass, wie sie durch das in Ergänzung des Konkordats von 1914 vereinbarte Interkantonale Reglement vom 29. Dezember 1921 vorgeschrieben ist. Nach Art. 8 des Konkordats hat aber die von der zuständigen kantonalen Behörde ausgestellte Verkehrsbewilligung und folglich auch die im erwähnten Interkantonalen Reglement vorgesehene für das ganze Gebiet der Konkordatskantone Gültigkeit. Es folgt daraus die interkantonalrechtliche Verpflichtung der dem Konkordat angehörenden Kantone, das von einem anderen Konkordatskanton mit konkordatsmässiger Verkehrsbewilligung versehene Motorfahrzeug auch im eigenen Kantonsgebiet zuzulassen, ohne an die Beschaffenheit des Fahrzeugs andere, strengere Anforderungen stellen zu können, als das Konkordat sie für die Erteilung der Verkehrsbewilligung durch den zuständigen Kanton aufstellt, oder die Verwendung sonst von Bedingungen abhängig machen zu können, die über das Konkordat hinausgehen. Etwas Abweichendes wäre nur zulässig, wenn das Konkordat in der fraglichen Beziehung eine Lücke enthielte, die durch seine eigene Gesetzgebung auszufüllen dem einzelnen Kanton für sein Gebiet freistünde, oder wenn es selbst die Konkordatskantone ermächtigte, den Grundsatz des Art. 8 (interkantonale Geltung der Verkehrsbewilligung) unter gewissen Voraussetzungen und nach bestimmten Richtungen zu durchbrechen. Weder das eine noch das andere kann aber hier in Frage kommen.

Nach Art. 3 Ziff. 1 lit. f des Interkantonalen Reglements

Seite: 528

von 1921 bestimmt die besondere Verkehrsbewilligung für die Verwendung eines Motorfahrzeugs zur Personenbeförderung auch die Zahl der Personen, die mit dem Fahrzeug befördert werden dürfen, wobei darauf zu achten ist, dass auf eine erwachsene Person 45 cm Sitzbreite kommen und auch unter dieser Voraussetzung die Bewilligung nicht für mehr als 30 erwachsene Personen erteilt werden darf. Die Zahl der zulässigen Fahrgäste wird also durch das Konkordat geregelt und zwar in dem Sinne, dass ihre Festsetzung einen Bestandteil der von der zuständigen kantonalen Behörde ausgestellten Verkehrsbewilligung bildet. Es wird auch nicht etwa geltend gemacht, dass seit der Vereinbarung des Reglements von 1921 neue Tatsachen eingetreten seien, aus denen sich Gefahren ergäben, die in jenem Zeitpunkt nicht bekannt waren und auf die sich daher die gedachte Vereinbarung nicht beziehen könne. Obwohl sich der Kanton Uri während 8 Jahren - von 1921 bis

zum Erlass der kantonalen Vollziehungsverordnung vom 22. Februar 1929 - an das Interkantonale Reglement gehalten hat, d. h. Wagen, die auf Grund desselben von der Behörde des zuständigen Konkordatskantons die Verkehrsbewilligung für eine grössere Zahl von Fahrgästen (bis zu 30) erhalten hatten, unbeanstandet zum Verkehr im Kanton zugelassen hat, vermag der Regierungsrat von Uri doch nicht zu behaupten oder gar durch bestimmte konkrete Vorgänge zu belegen, dass sich dabei Nachteile für die Verkehrssicherheit herausgestellt hätten, die eine abweichende Ordnung, wie sie nunmehr in § 12 Abs. 2 der kantonalen Vollziehungsverordnung getroffen wird, als notwendig hätten erscheinen lassen.

Die angefochtene Ordnungsbestimmung kann demnach nicht dazu bestimmt sein, eine Lücke des Konkordats auszufüllen. Vielmehr enthält sie, indem sie alle Wagen, die mehr als 23 Fahrgäste mit sich führen oder doch hiezu eingerichtet sind, vom Verkehr im Kanton ausschliesst, selbst wenn für die Beförderung dieser grösseren Zahl von Reisenden eine Verkehrsbewilligung der zuständigen

Seite: 529

Behörde eines anderen Konkordatskantons i. S. von Art. 3 Ziff. 1 litt. f des Interkantonalen Reglements von 1921 besteht, einen offenbaren Einbruch in die konkordatsmässige Regelung der Materie, der nur auf Grund einer entsprechenden Ermächtigung des Konkordates selbst statthaft sein könnte. Eine solche Vorschrift findet sich allerdings in beschränktem Umfange in Art. 40 des Konkordats, wonach jedem Kanton das Recht zusteht, den Verkehr der Motorwagen und Motorfahräder «auf gewissen Strassen ganz zu verbieten oder nur unter gewissen Bedingungen zu gestatten». Doch kann sie zur Rechtfertigung der angefochtenen kantonalen Ordnungsbestimmung schon deshalb nicht herangezogen werden, weil die letztere sich nicht bloss auf bestimmte Strassen (die «Bergstrassen») bezieht, sondern eine allgemeine Norm für den Verkehr mit solchen Fahrzeugen im Kanton überhaupt enthält. Der Regierungsrat weist denn auch selbst in seinen Vernehmlassungen an das Bundesgericht in Übereinstimmung mit der Gerichtskommission des Landgerichts Uri auf diesen Charakter des § 12 Abs. 2 der kantonalen Vollziehungsverordnung hin, um die Behauptung des Rekurrenten abzulehnen, dass das darin aufgestellte Verbot durch entsprechende Warnungstafeln nach Art. 39, Art. 51 Abs. 5 und 6 des Konkordats hätte bekanntgegeben werden müssen. Er kann sich danach nicht andererseits bei der Frage der Rechtsbeständigkeit des Verbots an sich auf das Recht des Kantons berufen, für die a Bergstrassen ~ besondere Vorschriften aufzustellen, ohne mit sich selbst in Widerspruch zu geraten. Irgendeine andere Konkordatsvorschrift, welche die streitige Ordnungsbestimmung zu stützen vermöchte, wird aber nicht angeführt und besteht auch offenbar nicht. Art. 37 bis Abs. 2 BV enthält lediglich eine Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen, indem er feststellt, dass die nach Abs. 1 ebenda dem Bunde zustehende Befugnis zum Erlass von Vorschriften über Automobile und Fahrräder das Recht der Kantone nicht berühre. den Automobil- und

Seite: 530

Fahrradverkehr auf ihrem Gebiete zu beschränken oder untersagen. Wie bei einer anderen hoheitlichen Befugnis so kann sich aber der Kanton auch in der Ausübung dieses Hoheitsrechts dadurch beschränken, dass er anderen Kantonen gegenüber durch Staatsvertrag, Konkordat die Verpflichtung eingeht, davon nur in einer bestimmten Weise Gebrauch zu machen. Eine solche Beschränkung enthält das Automobilkonkordat mit der Ergänzung durch das Interkantonale Reglement von 1921 nach der heute in Betracht kommenden Richtung. Nachdem der Kanton Uri sowohl dem ursprünglichen Konkordat als der erwähnten Ergänzung desselben vorbehaltlos beigetreten ist, kann er sich demnach nicht auf die allgemeine Befugnis der Kantone zur Beschränkung des Motorwagenverkehrs auf ihrem Gebiete (Art. 37 bis BV) berufen, um diesen Verkehr an Bedingungen zu knüpfen, die mit dem Konkordate, insbesondere Art. 8 desselben und der dadurch für ihn begründeten interkantonalen Verpflichtung im Widerspruch stehen.

Ob die Bestimmung des § 12 Abs. 2 der kantonalen Vollziehungsverordnung als Verkehrsbeschränkung nur für bestimmte einzelne Strassen («Bergstrassen») zulässig wäre oder ob sie nicht auch alsdann zwar nicht auf Grund des Konkordats, aber von Art. 4 und allenfalls Art. 31 BV als rechtsungleiche Behandlung und willkürlich (einer ernstlich vertretbaren sachlichen Begründung ermangelnd) angefochten werden könnte, braucht unter diesen Umständen heute nicht entschieden zu werden. Vom Standpunkte des Konkordats würde zu einem solchen beschränkten Verbote ausser einer Verfügung, welche die davon betroffenen Strassen näher bezeichnete, auf alle Fälle deren Bekanntgabe durch entsprechende Warnungstafeln nach Art. 39, Art. 51 Abs. 5 und 6 des Konkordats gehören, damit das Verbot einem ausserkantonalen Wageninhaber entgegengehalten werden könnte, dem dessen sonstige Kenntnis nicht nachgewiesen werden kann. Solange der Kanton Uri in der Praxis ausserkantonalen Automobile

Seite: 531

mit mehr als 23 Fahrgästen durch den Kanton fahren lässt und sich begnügt, vom Wageninhaber oder -führer eine Busse wegen Übertretung der kantonalen Vollziehungsverordnung zu erheben, womit die Busse tatsächlich den Charakter eines Fahrgeldes annimmt, wird er auch kaum den Standpunkt einnehmen können, dass die Verkehrssicherheit auf den Bergstrassen die angefochtene Beschränkung der Zahl der Fahrgäste erfordere.

Ist § 12 Abs. 2 der kant. Vollziehungsverordnung, so wie er heute lautet und der Bestrafung des Rekurrenten zu Grunde gelegt worden ist, konkordatswidrig, so durfte aber auch eine Busse wegen Übertretung desselben gegen den Rekurrenten als einem anderen Konkordatskanton angehörenden Automobilisten ohne Verletzung des Konkordats und der aus diesem für den Kanton Uri folgenden interkantonalen Verpflichtung nicht ausgesprochen werden. Die diese Busse aufrechthaltenden Urteile der umerischen Gerichte sind deshalb als konkordatswidrig aufzuheben, ohne dass es nötig wäre zu dem Streite darüber Stellung zu nehmen, ob nicht schon der kantonale Richter die Frage der Vereinbarkeit der angewendeten kantonalen Verordnungsvorschrift mit dem Konkordate hätte prüfen müssen oder ob er dies aus dem vom Landgericht angeführten Grunde habe ablehnen können.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und es werden die damit angefochtenen Urteile des Landgerichts Uri (Gerichtskommission) vom 8. Juli 1929 und des Obergerichts Uri vom 13. November 1929 aufgehoben.

Vgl. auch Nr. 81. - Voir aussi no 81