

S. 220 / Nr. 42 Bundesratsbeschluss betr. Verbilligung des Mehl- und Brotpreises (d)

BGE 64 I 220

42. Urteil des Kassationshofes vom 18. Juli 1938 i. S. Meyerhans gegen Thurgau, Staatsanwaltschaft.

Regeste:

BRB vom 14. Dez. 1936 betr. Verbilligung des Mehl- und Brotpreises:

Das Bundesgericht hat sich bei der Prüfung der Gesetzmässigkeit darauf zu beschränken, zu untersuchen, ob die getroffenen Massnahmen offensichtlich aus dem Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung herausfallen.

Der Erlass war ausserordentlich dringlich. Die Vorschriften über das Ausmahlen des Getreides und das Typmuster dienen der Brotverbilligung und liegen im Rahmen wirtschaftlicher Notmassnahmen.

Seite: 221

A. - Am 29. September 1936 erging der dringlich erklärte Bundesbeschluss über wirtschaftliche Notmassnahmen, der den Bundesrat ermächtigt, in Fällen aussergewöhnlicher Dringlichkeit vorgängig der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung durch vorsorgliche Bundesratsbeschlüsse wirtschaftliche Notmassnahmen zu treffen, die in Gesetzen oder dringlichen Bundesbeschlüssen nicht vorgesehen sind. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung über seine Massnahmen Bericht zu erstatten und ist befugt, auf Zuwiderhandlungen gegen seine Beschlüsse Bussen bis auf Fr. 10000.- oder Gefängnis bis auf 3 Monate anzudrohen.

Gestützt hierauf erliess der Bundesrat am 14. Dezember 1936 den Beschluss betreffend die Verbilligung des Mehl- und Brotpreises, durch welchen die Inhaber der Handelsmühlen verpflichtet werden, ein Vollmehl herzustellen und ihrer Bäckerkundschaft zur Verfügung zu halten (Art. 1), das aus einer Getreidemischung von etwa 80 Gewichtsprozenten Weizen oder Dinkel und etwa 20 Gewichtsprozenten Roggen hergestellt und durchschnittlich auf 82-85% auszumahlen ist; das Mehl darf nicht heller sein, als das von der Getreideverwaltung aufgestellte Typmuster (Art. 3). Widerhandlungen gegen die Bestimmungen des Beschlusses sind mit Busse bis auf Fr. 10000.- oder Gefängnis bis zu 3 Monaten zu bestrafen; beide Strafen können miteinander verbunden werden. Auch die fahrlässige Handlung ist strafbar (Art. 8). Werden die Zuwiderhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen (Art. 9). Die Strafverfolgung wird als Sache der Kantone erklärt (Art. 10).

Die Bundesversammlung genehmigte diesen Beschluss (II. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über wirtschaftliche Notmassnahmen vom 12. Februar 1937).

B. - Gegen den Nichtigkeitskläger wurde durch die thurgauischen Behörden ein Strafverfahren durchgeführt,

Seite: 222

weil er im Juli 1937 Vollmehl geliefert hatte, das wesentlich heller war, als das in Art. 3 BRB vorgesehene und von der Getreideverwaltung Ende Januar 1937 gelieferte Typmuster. Bezirksgerichtskommission Weinfelden und Rekurskommission des thurgauischen Obergerichtes, letztere mit Urteil vom 29. März/2. April 1938 erklärten den Angeschuldigten der Übertretung des Bundesratsbeschlusses schuldig und auferlegten ihm eine Busse von Fr. 200.- und die Kosten des Verfahrens.

C. - Mit Nichtigkeitsbeschwerde vom 2. Mai 1938 beantragt der Kassationskläger seine Freisprechung von Schuld und Strafe, eventuell die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und die Rückweisung der Sache an die kantonalen Instanzen zu neuer Beurteilung.

Er macht geltend: er sei wegen Verletzung einer Vorschrift bestraft worden, deren Erlass nicht ausserordentlich dringlich gewesen sei und die inhaltlich keine wirtschaftliche Notmassnahme im Sinne des Bundesbeschlusses vom 29. September 1936 darstelle; der Bundesratsbeschluss sei daher nicht rechtsbeständig.

Aus den Erwägungen:

1.- Der Nichtigkeitskläger geht mit Recht davon aus, dass der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Notmassnahmen weder auf seine inhaltliche Übereinstimmung mit der Verfassung, noch daraufhin überprüft werden kann, ob die Voraussetzungen der Dringlicherklärung desselben gegeben waren (BGE 61 I S. 365; 62 I S. 79). Er bestreitet dagegen, dass der gestützt hierauf erlassene Beschluss des Bundesrates innerhalb des gesetzlichen Rahmens erlassen worden sei, d. h. dass sich seine Vorschriften über das Typmuster und das Ausmahlen des Getreides im Rahmen der wirtschaftlichen

Notmassnahmen bewegen und dringlichen Charakter haben.

Bezüglich bundesrätlicher Verordnungen steht dem Bundesgericht im allgemeinen zu, deren Verfassungs- und Gesetzmässigkeit zu überprüfen. Da indes der BRB

Seite: 223

vom 14. Dezember 1936 unselbständiger Natur ist, d. h. auf Delegation beruht, kann sich die Prüfung nur darauf beziehen, ob er sich im Rahmen dieser Delegationsnorm bewegt. Ähnlich wie beim Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933 wird dem Bundesrat durch denjenigen vom 29. September 1936 eine ausserordentlich weitgehende Ermächtigung erteilt. Es stehen hier wie dort Massnahmen in Frage, über deren Notwendigkeit und Dringlichkeit nach ihrer Natur bis zu einem gewissen Grade dem Ermessen der Behörde, welcher der Erlass übertragen ist, eine ausserordentlich grosse Rolle zukommt; an die Stelle ihres Ermessens kann nicht dasjenige des Richters treten. Seine Prüfung hat sich vielmehr darauf zu beschränken, ob die Massnahmen des Beschlusses zur Erreichung des Zweckes dienen konnten, der durch den Bundesbeschluss erreicht werden wollte, oder ob sie offensichtlich aus dem Rahmen der erteilten Ermächtigung herausfallen (BGE 61 I S. 369).

2.- Eine derart beschränkte Prüfung kann aber keinesfalls zum Ergebnis gelangen, dass der Bundesratsbeschluss nicht rechtsbeständig sei. Sein Erlass bezweckte die Verbilligung des Brotpreises, die angesichts der vorausgegangenen Abwertung und der infolge derselben drohenden Verteuerung der Lebenshaltung eine wirtschaftliche Notwendigkeit war. Das wird vom Rekurrenten auch nicht bestritten, sondern er geht selber davon aus, dass dem Erlass des Bundesrates, soweit er der Verbilligung des Brotpreises dient, der Charakter der wirtschaftlichen Notmassnahme im Sinne des Bundesbeschlusses vom 29. September 1936 nicht abgesprochen werden kann. Wenn er hingegen bestreitet, dass die Ausmahlvorschriften und das Typmuster für diesen Zweck nötig waren, übersieht er, dass die Abgabe von Brot zu einem verbilligten Preis für den Verbraucher nur dann einen Vorteil bedeutet, wenn die Herabsetzung des Preises nicht auf Kosten der Qualität erfolgt. Es bestand die Gefahr, dass die

Seite: 224

Müller versuchen würden, im Interesse der Hebung ihres Absatzes das verbilligte Mehl möglichst hell zu liefern und dass dies dazu geführt hätte, dass der Getreidemischung das Weissmehl entzogen und den Kunden das weniger wertvolle Nachmehl zum verbilligten Preis geliefert worden wäre, das heller hätte geliefert werden können, als die in der vorgeschriebenen Weise ausgemahlene unveränderte Mischung. Wenn diese Vorschriften auf die Art und Weise des Konkurrenzkampfes im Müllereigewerbe gewisse Rückwirkungen haben konnten, weil dadurch der Kundenwerbung durch Lieferung eines möglichst hellen und deswegen von den Verbrauchern bevorzugten, dafür aber minderwertigeren Mehls ein Riegel vorgeschoben wird, so dienten sie nichtsdestoweniger der Verbilligung des Brotpreises. Sie sollen die Umgehung der Vorschriften über die Qualität des Volksbrotes verunmöglichen und bilden damit einen Bestandteil des Erlasses vom 14. Dezember 1936.

Auch der Charakter der ausserordentlichen Dringlichkeit wird dem Beschluss durch den Beschwerdeführer zu Unrecht abgesprochen. Der Bundesrat hatte, um jegliches Ansteigen des Brotpreises zu verhindern, bereits am 5. Oktober 1936 durch Zuschüsse aus Bundesmitteln diese Verteuerung abgewendet (II. Bericht des BR an die Bundesversammlung über wirtschaftliche Notmassnahmen vom 12. Februar 1937). Diese Lösung hatte wegen ihrer finanziellen Auswirkungen nur provisorischen Charakter und musste durch eine Regelung ersetzt werden, welche dem Bund die Kosten der Verbilligungsaktion abnahm. Das war der Grund, weshalb man zu einem besonderen Vollmehl Zuflucht nahm, das von den Müllern zu einem billigen Preis abgegeben werden musste, während sie die Möglichkeit erhielten, sich durch die Preisfestsetzung für andere Mehlsorten für den auf dem Vollmehl entgangenen Ausfall schadlos zu halten. Dass die Vorarbeiten dazu nicht von einem Tag auf den andern durchgeführt werden konnten und auch den Müllern Zeit gelassen werden

Seite: 225

musste, um die für die Herstellung des Vollmehles nötigen technischen Einrichtungen zu treffen, ändert an der ausserordentlichen Dringlichkeit nichts. Der Zweck, die mit der parlamentarischen Beratung unvermeidlicherweise verbundene Verzögerung des Inkrafttretens auszuschliessen, wurde erfüllt.

Damit erübrigt sich, zu prüfen, ob dann, wenn der Bundesratsbeschluss sich nicht im Rahmen der ihm zugrunde liegenden Ermächtigung gehalten hätte, dieser Mangel durch die Genehmigung des Berichtes des Bundesrates geheilt worden wäre