

S. 5 / Nr. 2 Gewaltentrennung (d)

BGE 70 I 5

2. Auszug aus dem Urteil vom 3. April 1944 i. S. Bühler Kappler und Genossen gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt.

Regeste:

Zuständigkeit des Bundesrates zur Beurteilung einer Beschwerde wegen Missachtung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, wenn sie sich auf den Widerspruch kantonaler Erlasse und Verfügungen zu einem Bundesgesetz administrativen oder polizeilichen Inhalts, wie dem KUVG, stützt. OG Art. 189 II, VDG Art. 22 litt. d (Erw. 1).

Gewährleistung der Gewaltentrennung durch Zuweisung der verschiedenen Funktionen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege an verschiedene Organe. Hängt das Schicksal

Seite: 6

einer Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung von der Auslegung eines kantonalen Gesetzes ab, so muss sich das Bundesgericht an die von den obersten kantonalen Behörden vertretene Auslegung halten, soweit sie nicht willkürlich ist (Erw. 3)

Voraussetzungen der Verbindlichkeit der authentischen Interpretation eines allgemein verbindlichen Erlasses (Erw. 5 b und 6).

Compétence du Conseil fédéral en matière de recours pour violation de la force dérogatoire du droit fédéral lorsque le recours est fondé sur la contradiction entre des prescriptions ou des décisions cantonales et une loi fédérale administrative ou de police, telle que la LAMA par exemple. Art. 189 II OJ et 22 lit. d JAD (consid. 1).

Garantie de la séparation des pouvoirs par l'attribution des fonctions législative, administrative et judiciaire à des organes distincts. Lorsque le sort d'un recours pour violation de la séparation des pouvoirs dépend de l'interprétation d'une loi cantonale le Tribunal fédéral est lié par l'interprétation qu'en ont donnée les autorités cantonales supérieures, pour autant qu'elle n'est pas arbitraire (consid. 3).

Condition que doit remplir, pour être obligatoire, l'interprétation authentique d'une prescription de portée générale (consid. 5 b et 6).

Competenza del Consiglio federale in materia di ricorso per violazione della forza derogatoria del diritto federale, quando il ricorso è basato sulla contraddizione tra prescrizioni o decisioni cantonali e una legge federale amministrativa o di polizia quale la LAMI. Art. 189 II OGF e 22 lett. d GAD (consid. 1).

Garanzia della separazione dei poteri mediante l'attribuzione delle funzioni legislativa, amministrativa e giudiziaria ad organi distinti. Se l'esito d'un ricorso per violazione della separazione dei poteri dipende dall'interpretazione d'una legge cantonale il Tribunale federale è vincolato dall'interpretazione data dalle autorità cantonali in quanto non sia arbitraria (consid. 3).

Presupposti cui deve soddisfare, per essere obbligatoria, l'interpretazione autentica d'una prescrizione di portata generale (consid. 5 b e 6).

Vier Mitglieder der Öffentlichen Krankenkasse des Kantons Basel-Stadt haben beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben gegen eine Verordnung des Regierungsrats dieses Kantons, wodurch die Beiträge der Kassenmitglieder an die Betriebskosten der Kasse näher bestimmt wurden. Zu einer der angefochtenen Bestimmungen der Verordnung hatte der Regierungsrat nachträglich einen Beschluss gefasst, der den Sinn der Bestimmung «authentisch interpretieren» sollte.

Seite: 7

Die Beschwerdeführer machten geltend, dass die Verordnung in diesem Punkte sowohl nach der ursprünglichen Fassung als mit dem ihr durch die authentische Interpretation gegebenen Sinne gegen das kantonale Gesetz über die Öffentliche Krankenkasse verstosse und deshalb den Grundsatz der Gewaltentrennung verletze. Ausserdem wurde die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Verbindlichkeit der authentischen Interpretation noch aus anderen Gründen bestritten. In der ursprünglichen Fassung widerspreche die fragliche Vorschrift der Verordnung auch dem Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung (KUVG). Eine von einem Interpellanten beantragte motivierte Tagesordnung, wonach die streitigen Verordnungsbestimmungen hätten missbilligt und der Regierungsrat eingeladen werden sollen sie abzuändern, war vom Grossen Rat mit Mehrheit abgelehnt werden.

§ 42 der Verfassung von Basel-Stadt lautet:

«Ein aus sieben Mitgliedern bestehender Regierungsrat ist mit der Vollziehung und Handhabung der

Gesetze beauftragt und erlässt die hierzu erforderlichen Verordnungen und Beschlüsse. Diese dürfen jedoch niemals mit den bestehenden Gesetzen im Widerspruch stehen.»

Aus den Erwägungen:

1. Nach feststehender Praxis hat der Bundesrat auf Grund von Art. 189 II OG, Art. 22 litt. d VDG auch die Rüge der Missachtung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zu beurteilen, wenn sie sich auf den Widerspruch kantonaler Erlasse und Verfügungen zu einem Bundesgesetz administrativen oder polizeilichen Inhalts stützt (BGE 52 I S. 159 E. 1 mit Zitaten). Zu diesen Gesetzen gehört das KUVG. Der Bundesrat ist denn auch mit dem Bundesgericht darüber einig, dass er infolgedessen über die geltend gemachte Verletzung des genannten Gesetzes auch aus jenem Gesichtspunkte allein zu erkennen habe .
3. Die Verfassung von Basel-Stadt spricht im Gegensatz zu manchen anderen den Grundsatz der

Seite: 8

Gewaltentrennung nicht allgemein ausdrücklich aus. Trotzdem muss er auch für sie dadurch als anerkannt und gewährleistet gelten, dass die Verfassungsurkunde (§§ 30, 39, 42, 49) die verschiedenen Funktionen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege verschiedenen Organen zuweist (BGE 52 I S. 160 E. 3). § 42 KV spricht lediglich eine daraus sich ergebende Folgerung, die Bindung des Regierungsrats an die bestehenden Gesetze bei Ausübung der Verordnungsgewalt, noch besonders aus

Hängt die Entscheidung darüber, ob der Regierungsrat durch einen Erlass die ihm zustehende Verordnungsbefugnis überschritten und in das Gebiet der Gesetzgebung eingegriffen habe, von der Auslegung eines kantonalen Gesetzes ab, so kann das Bundesgericht diese, wie die Anwendung und Auslegung einfachen kantonalen Gesetzesrechts überhaupt, nur im beschränkten Rahmen von Art. 4 BV überprüfen. Es muss eine Auslegung, die nach seiner Ansicht unrichtig, aber immerhin vertretbar und nicht willkürlich ist, auch dann hinnehmen, wenn sie für das Schicksal der Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung präjudiziell ist (BGE 48 I S. 560; 55 I S. 162 E. 2, und gegenüber dem Vorbehalt in 60 I S. 205 die nicht veröffentlichten Urteile vom 16. September 1938 i. S. Bachtler E. 4 S. 18, vom 19. Mai 1939 i. S. Seiler E. 2, vom 12. Oktober 1942 i. S. Einwohnergemeinde Biberstein E. 2, vom 19. Februar 1943 i. S. Gertsch E. 2).

.....
5. Die zu überprüfenden Vorschriften der Verordnung (§§ 15 litt. a, 16) werden mit Recht angefochten, und zwar sowohl nach der ursprünglichen Fassung des Erlasses als nach der ihm nachträglich vom Regierungsrat gegebenen authentischen Interpretation.

a).....

b) Als Behörde, welche die angefochtene Verordnung erlassen hat, kann der Regierungsrat sie grundsätzlich auch authentisch interpretieren (BGE 41 I S. 13 E. 1). Die Verbindlichkeit eines solchen Beschlusses kann nicht mit

Seite: 9

der Begründung bestritten werden, dass er den interpretierten Erlass in Wahrheit nicht auslege, sondern abändere. Die authentische Interpretation ist Rechtssetzung. Sie schöpft ihre Kraft nicht aus der inneren Wahrheit, sondern aus der formellen Autorität, die ihr als einem Akte der rechtssetzenden Gewalt zukommt. Daher ist sie, sobald sie von der dafür zuständigen Behörde in verfassungsmässiger Form vorgenommen wird, schlechthin verbindlich, gleichgültig ob sie den Inhalt des erläuterten Rechtssatzes richtig feststellt oder nicht (ebenda S. 14 E. 2).

Als Akt der Rechtssetzung kann sie andererseits nur auf dem für diese vorgeschriebenen Wege vorgenommen werden (BGE 33 I S. 631). Dazu gehört auch bei einer Verordnung die öffentliche Bekanntmachung in dem dafür bestimmten Organ. Solange sie für den Interpretationsbeschluss vom 12. Dezember 1941 nicht erfolgt ist, kann der Beschluss den Rekurrenten schon aus diesem Grunde nicht entgegengehalten werden.

Auch mit dem so ergänzten Inhalt verstossen zudem die §§ 15 litt. a und 16 der angefochtenen Verordnung vom 14. November 1941 offensichtlich gegen das Gesetz über die Öffentliche Krankenkasse.

.....
6.- Ob der Grosse Rat bei Ablehnung der ihm in der Sitzung vom 20. November 1941 unterbreiteten Tagesordnung von der nämlichen Auslegung des Gesetzes über die Öffentliche Krankenkasse ausgegangen sei wie heute der Regierungsrat, ist unerheblich, wenn diese Auslegung, wie dargelegt, mit dem wirklichen Sinn des Gesetzes unvereinbar ist. Als authentische Interpretation des Gesetzes kann dieser Beschluss des Grossen Rates schon deshalb nicht gelten, weil es an der hiezu erforderlichen Form fehlt, der Feststellung, dass eine Gesetzesvorschrift in einem bestimmten Sinne zu verstehen sei. In einem Kanton mit fakultativem Gesetzesreferendum wie Basel-Stadt kann zudem auch die authentische Interpretation von Gesetzen nur durch einen dem Referendum

unterstellten Akt

Seite: 10

erfolgen, sofern nicht die Verfassung sie durch eine besondere Bestimmung in die abschliessende Zuständigkeit des Grossen Rates stellt (BGE 16 S. 674 E. 2; 33 I S. 630 E. 3).

.....
Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass die §§ 15 lit. a und 16 der angefochtenen Verordnung betreffend die Versicherungsprämien und die Kostenbeiträge der Öffentlichen Krankenkasse vom 14. November 1941 aufgehoben werden