

S. 209 / Nr. 34 Rechtsgleichheit (Rechtsverweigerung) (d)

BGE 75 I 209

34. Urteil vom 23. November 1949 i. S. A. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.

Seite: 209

Regeste:

1. Art. 88 OG.

a) Blosser Dienstanweisungen können nicht Gegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde bilden (Erw. 1).

b) Legitimation der Ausländer (Erw. 2).

2. Die Veröffentlichung des Entzuges des Führerausweises generalpräventiven Gründen hat Strafcharakter und verstösst gegen den Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz, wenn sie nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Erw. 4-6).

1. Art. 88 OJ.

a) De simples instructions de service ne peuvent être attaquées par la voie du recours de droit public (consid. 1).

b) Qualité de l'étranger pour agir par la voie du recours de droit public (consid. 2).

2. La publication du retrait du permis de conduire par des motifs de prévention générale a le caractère d'une peine et viole le principe nulla poena sine lege si elle n'a pas de fondement légal (consid. 4-6).

1. Art. 88 OG.

a) Il ricorso di diritto pubblico non è proponibile contro le istruzioni di servizio (consid. 1).

b) Veste di uno straniero per interporre un ricorso di diritto pubblico (consid. 2).

2. La pubblicazione della revoca della licenza di condurre per motivi di prevenzione ha carattere penale e viola il principio nulla poena sine lege se non è fondata su di un disposto legale (consid. 4-6).

A. Am 3. Dezember 1948 verfügte die Polizeidirektion des Kantons Zürich im Einverständnis mit dem

Seite: 210

Regierungsrat, dass Namen und Adresse derjenigen Motorfahrzeugführer zu veröffentlichen seien, « denen

a) der Führerausweis wegen Verursachung eines Unfalles in angetrunkenem Zustand oder wiederholt wegen Führung eines Fahrzeuges in angetrunkenem Zustand entzogen werden musste

b) der Führerausweis wegen schwerer Verletzung der Verkehrsvorschriften für die Dauer von mehr als 6 Monaten entzogen werden musste ».

B. Am 20. Januar 1949 fuhr der im Kanton Zürich wohnhafte belgische Staatsangehörige A. in angetrunkenem Zustand durch die Bahnhofstrasse in Zürich, wobei er an einen Inselschutzpfosten prallte. Das Polizeirichteramt Zürich büsste ihn mit Fr. 100. und die Polizeidirektion des Kantons Zürich entzog ihm für die Dauer von drei Monaten den Führerausweis. Am 22. Februar 1949 beschloss die Polizeidirektion, den Entzug der Führerbewilligung im Amtsblatt des Kantons Zürich zu veröffentlichen. A. rekurrierte gegen diese Verfügung an den Regierungsrat, wurde aber mit Entscheid vom 28. April 1949 abgewiesen. Der Regierungsrat führt aus:

Da der Entzug der Führerbewilligung eine polizeiliche Verwaltungsmassnahme sei, stelle auch die Veröffentlichung dieser Verfügung einen Verwaltungsakt dar. Während im Gebiet des Strafrechts jede Strafe oder nebenstrafliche Massnahme eine gesetzliche Vorschrift voraussetze, fehle im Verwaltungsrecht ein entsprechender Grundsatz. Das ungeschriebene Prinzip der sogenannten « gesetzmässigen Verwaltung » beziehe sich nur auf Gebote und Verbote, die den Bürger in seiner Freiheit beschränken oder ihm die Pflicht zu einem Dulden oder zu einer positiven Leistung zugunsten der öffentlichen Verwaltung auferlegen. Die Verwaltungsbehörde müsse somit nur für den Entzug des Führerausweises durch das Gesetz gedeckt sein, nicht aber auch für die allfällige Veröffentlichung dieser Massnahme. Das entspreche auch bisheriger bewährter Übung. Die Bevölkerung werde regelmässig, auch ohne dass dies im Gesetz vorgesehen sei, durch amtliche Mitteilungen über Verwaltungsakte aller möglichen Art orientiert, sofern die

Seite: 211

Bekanntgabe im öffentlichen Interesse liege. erinnert werde beispielsweise an die Veröffentlichung der Landesverweisungen, der Erteilung oder Verweigerung fremdenpolizeilicher Bewilligungen, der

Ausbürgerung, der Asylgewährung, der Versammlungs- und Redeverbote. Der Regierungsrat habe daher ohne weiteres durch interne Dienstanweisung der Polizeidirektion auftragen können, in welchen Fällen sie publizieren solle.

Die angefochtene Verfügung verstosse auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Verwaltungsakten. Auch wenn keine amtliche Publikation des Strafurteils angeordnet werde, orientiere die Presse, der das Gerichtsverfahren zugänglich sei, ausführlich über die Verkehrsunfälle, in schweren Fällen unter Namensnennung. Diese Publizität sei ein taugliches Mittel zur Hebung der bedenklich verwahrlosten Verkehrsdisziplin und liege im öffentlichen Interesse. Es sei daher gegeben, dass auch die Verwaltungsbehörde dazu übergehe, die von ihr angeordneten Massnahmen der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Wenn sie sich hiebei vorerst auf die schweren Fälle beschränke, so geschehe dies gerade, um dem Prinzip der Verhältnismässigkeit gerecht zu werden.

C. - Gegen diesen Entscheid reichte A. sowohl beim Bundesrat wie auch beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde ein. Im Meinungsaustausch zwischen den beiden Behörden wurde vereinbart, dass der Bundesrat zur Beurteilung der Frage zuständig sei, ob ein Verstoß gegen die administrativen und polizeilichen Vorschriften des Motorfahrzeuggesetzes vorliege, während die Beurteilung aller übrigen Beschwerdepunkte Sache des Bundesgerichtes sei.

Mit Entscheid vom 24. September 1949 wies der Bundesrat die Beschwerde, soweit sie von ihm zu beurteilen war, ab. Er erklärte, die Wirkungen des Entzuges des Führerausweises seien im Motorfahrzeuggesetz nicht abschliessend geregelt. Die Kantone seien daher zuständig, zusätzliche Vorschriften aufzustellen. Wenn sie die Publikation

Seite: 212

der formell rechtskräftigen Entzugsverfügungen anordneten, so stehe diese Massnahme weder zu Art. 13 und 15 noch zu einer andern Bestimmung des MFG in Widerspruch.

D. Mit der beim Bundesgericht eingereichten staatsrechtlichen Beschwerde beantragt A., den Beschluss des Regierungsrates vom 28. April 1949 aufzuheben und zu erkennen, dass die von der Polizeidirektion des Kantons Zürich am 3. Dezember 1948 getroffene Anordnung bezüglich Publikation des Entzuges des Führerausweises verfassungswidrig und daher rückgängig zu machen sei. Er macht geltend:

a) Die allgemeine Anordnung der Polizeidirektion betreffend Publikation des Entzuges von Führerausweisen verletze die Rechtsgleichheit; sie schaffe Sonderrecht für die im Kanton Zürich niedergelassenen Automobilisten; denn der in andern Kantonen wohnhafte Fahrer werde von ihr nicht betroffen, wenn er auf dem Gebiet des Kantons Zürich in angetrunkenem Zustand einen Unfall verursache.

b) Die Veröffentlichung der Namen fehlbarer Automobilisten verfolge einzig und allein generalpräventive Zwecke und sei daher eine Strafe. Art. 6 Abs. 2 EG zum StGB sehe für das dem Kanton vorbehaltene Recht ausdrücklich vor, dass die öffentliche Bekanntmachung eines Urteils nur auf Grund einer kantonalen Bestimmung zulässig sei. Dies gelte gemäss Art. 1 EG zum StGB auch für das Verwaltungsstrafrecht. Da der Regierungsrat durch keine Gesetzesvorschrift ermächtigt werde, die Namen fehlbarer Automobilisten zu veröffentlichen, verstosse der angefochtene Entscheid gegen den Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz und gegen Art. 4 BV.

c) Der Regierungsrat anerkenne, dass sich die Lehre von der gesetzmässigen Verwaltung auf Gebete und Verbote beziehe, die den Bürger in seiner Freiheit beschränken. Die Publikation des Entzuges des Führerausweises bedeute aber einen erheblichen Eingriff in die Freiheit des Betroffenen und bedürfe daher einer gesetzlichen Grundlage. Die Anordnung der Veröffentlichung durch eine interne

Seite: 213

Dienstanweisung sei willkürlich. Der Regierungsrat könne sich nicht auf eine bewährte Übung berufen. Die des Landes Verwiesenen und Ausgebürgerten seien des Schutzes durch die Verfassung nicht würdig und die Veröffentlichung anderer fremdenpolizeilicher Massnahmen sowie der Versammlungs- und Redeverbot erfolge nicht im Amtsblatt.

d) Wenn jemand durch die Publikation des Entzuges des Führerausweises in seiner sozialen und geschäftlichen Stellung in einem Ausmass geschädigt werde, das in keinem Verhältnis zur begangenen Übertretung stehe, wie das hier der Fall sei, so verstosse die Veröffentlichung auch gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Verwaltungsakte. StGB und MFG böten genügend taugliche Mittel, um der Ausbreitung der Verkehrsunfälle entgegenzutreten. Es gehe nicht an, zu neuen ungesetzlichen Mitteln zu greifen.

e) Die Anordnung des Regierungsrates verletze schliesslich auch den Grundsatz der Gewaltentrennung (Art. 28 und 37 KV); denn der Regierungsrat sei lediglich vollziehende Behörde und könne keine Rechtsverordnungen erlassen.

E. In einem zur Ergänzung der Beschwerde eingereichten Rechtsgutachten, das Prof. Hans HUBER den Sektionen Zürich des Automobilklub und des Touringklub erstattet hatte, wird ausgeführt: Die

Veröffentlichung des Entzuges des Führerausweises habe Strafcharakter und müsse daher nach dem Grundsatz *nulla poena sine lege* in einem Gesetze vorgesehen sein. Aber auch wenn man sie als Verwaltungsmassnahme auffassen wollte, wäre sie nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung ohne gesetzliche Grundlage unzulässig; denn die Herabsetzung des Bürgers im Ansehen seiner Mitbürger, die öffentliche Verkündung eines von ihm begangenen schweren Fehlers, sei ein Eingriff in seine Freiheit, die nur auf Grund einer allgemeinverbindlichen Vorschrift geschehen könne.

F. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Seite: 214

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde wird nicht nur verlangt, dass der Entscheid des Regierungsrates vom 28. April 1949 aufgehoben werde, sondern auch, dass der Regierungsrat verpflichtet werde, die in seinem Einverständnis von der Polizeidirektion am 3. Dezember 1948 allgemein getroffene Anordnung über die Veröffentlichung des Entzuges von Führerausweisen rückgängig zu machen. Doch auf diesen zweiten Teil des Antrages ist nicht einzutreten. Die Anordnung vom 3. Dezember 1948 kann nicht Gegenstand einer staatsrechtlichen Beschwerde sein, da sie weder ein Erlass, noch eine Verfügung im Sinne von Art. 88 OG, sondern eine blosser Dienstanweisung ist. Sie legt nämlich weder in genereller Weise noch speziell dem Beschwerdeführer die Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten, Tun, Unterlassen oder Dulden auf, sondern stellt lediglich für die Polizeidirektion und die ihr unterstellten Beamten gewisse Grundsätze für ihr künftiges Verhalten auf. Eine Bindung wird höchstens für die Polizeidirektion und die ihr unterstellten Beamten begründet, nicht aber auch für die Bürger, denen der Führerausweis entzogen worden ist. Die Rechtssphäre dieser Bürger wäre nur dann berührt, wenn der Beschluss der Polizeidirektion vom 3. Dezember 1948 keine blosser Weisung, sondern eine gesetzesergänzende oder -vertretende Rechtsverordnung sein wollte (Urteile des Bundesgerichts vom 23. Juni 1934 i. S. Buser S. 5 f. und vom 20. November 1936 i. S. Grüter S. 10 f., abweichend BGE 53 I 296). Dies trifft aber nicht zu, was sich auch daraus ergibt, dass die nach zürcherischem Recht für die Verbindlichkeit einer Rechtsverordnung erforderliche Veröffentlichung im zürcherischen Amtsblatt nicht erfolgt ist (vergl. BGE 49 I 226; RUEGG, Die Verordnung nach zürch. Staatsrecht, S. 136).

2. Der Beschwerdeführer ist belgischer Staatsbürger. Trotzdem ist er zur vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert. Als einem in der Schweiz

Seite: 215

niedergelassenen Angehörigen eines Staates, mit dem die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat, stehen ihm alle verfassungsmässigen Rechte mit Ausnahme der politischen zu (BGE 40 I 15 Erw. 3, 52 I 268 Erw. 1, vgl. auch 74 I 99, 360; BERNHEIMER, Der Begriff und die Subjekte der verfassungsmässigen Rechte, S. 140 ff.).

3. (Prozessuales.)

4. Sowohl in der Beschwerdeschrift wie auch im Gutachten von Prof. Hans Huber wird geltend gemacht, dass der Entscheid des Regierungsrates vom 28. April 1949 gegen den Grundsatz *nulla poena sine lege* verstosse. Dieser ist den Bürgern nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in Art. 4 BV gewährleistet (BGE 31 I 11 f.; 43 I 272; 73 I 291; v. CLERIC, Der Grundsatz *nulla poena sine lege*, SJZ 9, 329 ff.) und für das eidgenössische Strafrecht auch in Art. 1 StGB aufgestellt (BGE 73 IV 138), der gemäss Art. 2 des zürcherischen EG zum StGB auch für das kantonale Strafrecht gilt.

Die Beurteilung der Rüge, dass der Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz verletzt sei, fällt in die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes, auch dann, wenn angenommen wird, es handle sich um eine Frage des eidgenössischen Strafrechts. Zwar könnte in diesem Falle nur noch eine Verletzung von Art. 1 StGB geltend gemacht werden; denn wenn der Bund ein in der Bundesverfassung garantiertes Freiheitsrecht durch eidgenössisches Privat- oder Strafrecht umschreibt, kann eine direkte Berufung auf die Verfassungsvorschrift nicht mehr in Frage kommen (BGE 43 I 41 ff.; 70 IV 25; Urteil des Bundesgerichts vom 22. Juni 1944 i. S. Kunz S. 2 f.). Die staatsrechtliche Beschwerde als subsidiäres Rechtsmittel (Art. 84 Abs. 2 OG) wäre daher nurmehr möglich, wenn die strafrechtliche Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts aus irgendeinem Grunde ausser Betracht fiele. Dies wäre jedoch hier der Fall. Der Kassationshof hat auf Anfrage hin erklärt, es liege kein Straferkenntnis im Sinne des Art. 269 BStP vor; es sei darauf abzustellen, was der

Seite: 216

angefochtene Entscheid sein wolle, nicht darauf, was er tatsächlich sei; die Verfügung des Regierungsrates vom 28. April 1949 wolle aber kein Straferkenntnis sein, sondern eine Polizei- oder Verwaltungsmassnahme. Für den Staatsgerichtshof besteht keine Veranlassung, sich dieser Ansicht des Kassationshofes, in dessen Aufgabenkreis die Auslegung des Art. 268 BStP in erster Linie fällt,

nicht anzuschliessen; sein Entscheid wird dadurch in keiner Weise präjudiziert.

5. Nach dem Grundsatz *nulla poena sine lege* bedarf die Veröffentlichung des Entzuges des Führerausweises, wenn sie Strafcharakter hat, einer gesetzlichen Grundlage. Da diese im Kanton Zürich unbestrittenermassen fehlt, fragt es sich, ob der angefochtene Entscheid eine Strafe im Sinne des Grundsatzes sei. Ist dies der Fall, so muss die Verfügung des Regierungsrates vom 28. April 1949 als verfassungswidrig aufgehoben werden. Das trifft aber zu.

Der Entzug des Führerausweises ist eine Polizei- oder Verwaltungsmassnahme; denn sein Hauptzweck ist die dauernde oder vorübergehende Beseitigung einer Verkehrsgefahr. Durch den angefochtenen Entscheid wird somit die Veröffentlichung einer Verwaltungsmassnahme angeordnet. Die Veröffentlichung erfolgt nicht in allen Fällen, sondern nur, wenn die Führerbewilligung dem Betroffenen wegen einer erheblichen Verletzung der Verkehrsvorschriften entzogen wird. Der Regierungsrat macht weder geltend, dass mit der Veröffentlichung das Publikum vor dem betreffenden Autofahrer gewarnt werden wolle, noch dass es zur Überwachung jener Person herangezogen werden solle, um auf diese Weise die Übertretung des Fahrverbotes möglichst auszuschliessen. Solche verkehrspolizeiliche Gründe können denn auch zur Rechtfertigung der Publikation nicht ernsthaft angeführt werden. Als einzigen Grund für die Verfügung nennt der Regierungsrat die generalpräventive Wirkung: die Veröffentlichung soll abschreckend wirken, d. h. andere Automobilisten von der Übertretung der Verkehrsvorschriften abhalten. Hiezu

Seite: 217

kommt aber wenigstens in der Regel auch der Besserungszweck; denn die Veröffentlichung soll wenigstens dann, wenn der Entzug der Fahrbewilligung nicht dauernd erfolgt, auch den Betroffenen bestimmen, künftig die Verkehrsvorschriften zu beachten.

Nach allgemeiner Lehre ist die Strafe ein Übel, das der Staat über den Täter verhängt, weil er schuldhaft Unrecht begangen hat (HAFTER, Lehrbuch des schweiz. Strafrechts, 2. Aufl., S. 245; THORMANN VON OVERBECK, Das schweizerische Strafgesetzbuch, Vorbemerkung zu Art. 35-62 N. 2; LOGOZ, Commentaire du Code pénal suisse, remarques générales sur les art. 35 à 62, N. 2 a; ALLFELD-MEYER, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 8. Aufl., S. 4; RITTLER Lehrbuch des österreichischen Strafrechts, Bd. 1 S. 2; MAUERHOFER, Der Grundsatz *nulla poena sine lege*, S. 45). In diesem Sinne ist die auf Grund der Weisung der Polizeidirektion vom 3. Dezember 1948 angeordnete Veröffentlichung des Entzuges des Führerausweises eine Strafe; denn sie wird angeordnet, weil der Autofahrer schuldhaft Unrecht begangen hat, und ist für diesen ein Übel, ein Eingriff in seine Ehre. Der Umstand, dass die Ehrenminderung, das « An-den-Pranger-stellen » nicht in erster Linie auf denjenigen, dessen Name veröffentlicht wird, einwirken soll, sondern vor allem als Warnung und Abschreckung für die Gesamtheit der Autofahrer gedacht ist, nimmt der Massnahme den Strafcharakter nicht, denn auch die Generalprävention ist ein Strafzweck. Da die Strafe Vergeltung für eine schuldhafte Verletzung der Rechtsordnung ist, so kann ihr Zweck nur sein: die Bedeutung dieser Verletzung, also den Widerspruch, in den die Tat zu der Rechtsordnung getreten ist, sowohl dem Täter wie auch den übrigen Rechtsgenossen eindringlich zum Bewusstsein zu bringen, diesen wie jenen zu zeigen, dass ein solcher Widerspruch nicht fortbestehen kann, sondern durch Beugung des Einzelwillens unter den Rechtswillen seine Tilgung findet (ALLFELD-MEYER, 1. c., S. 10 f.; HAFTER, 1. c., S. 251 f.). Die aus generalpräventiven Gründen

Seite: 218

angeordnete Veröffentlichung der Namen fehlbarer Automobilisten ist daher eine Strafe, wenn auf den Strafbegriff der Wissenschaft abgestellt wird. Die angefochtene Veröffentlichung ist aus den nämlichen Erwägungen zweifellos auch eine Strafe im Sinne des in Art. 4 BV gewährleisteten Grundsatzes *nulla poena sine lege*. Fraglicher ist, ob ihr auch der Charakter einer Strafe gemäss Art. 1 StGB zukommt, doch trifft auch dies zu.

Das eidgenössische Strafgesetzbuch unterscheidet allerdings zwischen Strafen, sichernden und « andern Massnahmen » und führt die Urteilsveröffentlichung unter diesen auf (Art. 61 StGB). Doch bezieht sich Art. 1 StGB nicht bloss auf die Strafen im engeren Sinne, sondern auch auf strafrechtliche Massnahmen (HAFTER, 1. C., S. 11). Wieso Art. 1 nur auf « sichernde und vorsorgliche Massnahmen » Anwendung finden soll, wie die Kommentatoren THORMANN-VON OVERBECK (I.C., N. 11 zu Art. 1) und LOGOZ (1. c., N. 5 zu Art. 1) annehmen, ist nicht einzusehen. Fragen kann sich lediglich, ob nicht, wie diese Autoren ausführen, eine Einschränkung in dem Sinne zu machen sei, dass Art. 1 StGB nur auf solche Massnahmen als anwendbar betrachtet wird, die mit dem Strafrecht enger zusammenhängen. Diese Frage kann aber offen bleiben; denn die Veröffentlichung eines Urteils oder einer an dasselbe anschliessenden Verwaltungsmassnahme steht, wenn sie aus generalpräventiven Gründen erfolgt, mit dem Strafrecht in engstem Zusammenhang, ja ist nur der Form nach Massnahme, inhaltlich aber Nebenstrafe. Die in Art. 61 StGB vorgesehene Urteils publikation dient verschiedenen Zwecken und hat daher keinen einheitlichen Charakter. Sie

kann bloss eine Massnahme wie auch Strafe sein (HAFTER, 1. c., S. 423). Massnahmencharakter hat die Veröffentlichung eines freisprechenden Urteils, die Veröffentlichung im Interesse des Verletzten oder Antragsberechtigten (BGE 21, 847) und die Veröffentlichung im öffentlichen Interesse zum Schutze des Publikums vor dem Täter (BGE 23 I 98 f.). Der Strafcharakter überwiegt aber

Seite: 219

jedenfalls dann, wenn die Veröffentlichung ausschliesslich oder in erster Linie aus Gründen der Generalprävention angeordnet wird, was nach Lehre und Praxis zulässig ist, nach der Rechtsprechung des Kassationshofes dann, wenn besondere in der Eigenart des Vergehens liegende triftige Gründe vorliegen, welche die Veröffentlichung zu jenem Zwecke als im allgemeinen Interesse angezeigt erscheinen lassen (HAFTER, 1. C., S. 424; THORMANN-VON OVERBEC:K, 1. c., N. 3 ZU Art. 61; LOGOZ, 1. c., N. 3 ZU Art. 61; Urteil des Kassationshofes vom 14. November 1947; S. Fries, S. 3). In den Materialien wird denn auch wiederholt auf die Doppelnatur der Urteilspublikation hingewiesen (vergl. z. B. Protokoll der 2. Expertenkommission Bd. 3 S. 387; Botschaft zum eidg. Strafgesetzbuch, BBl. 1918 IV 24; Sten.Bull., Nationalrat 1928 S. 963; Ständerat 1931 S. 330; SCHENKEL, Entwicklung und Ausgestaltung der Urteilspublikation im Strafrecht, S. 46 ff.). Trotz der Doppelnatur, die der Urteilspublikation anhaftet, ja ihr sogar, wenn sie aus verschiedenen Gründen erfolgt, selbst im Einzelfall anhaften kann, musste sie im System des Strafgesetzbuches an einer bestimmten Stelle eingereiht werden. Da lag es nahe, sie den andern Massnahmen » beizufügen; denn nicht nur ist dieser Ausdruck unbestimmt, sondern es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass die Urteilspublikation vor allem als Massnahme und nicht als Nebenstrafe angewendet werden soll. Doch dies kann nun nicht zur Folge haben, dass der in Art. 1 StGB aufgestellte Grundsatz *nulla poena sine lege* auf die Urteilspublikation selbst dann nicht Anwendung findet, wenn sie ausschliesslich oder doch in erster Linie Strafcharakter hat. Würde man diese Folgerung ziehen, so würde durch Art. 1 StGB der Schutz eingeschränkt, den der Bürger bis dahin auf Grund des in vielen kantonalen Verfassungen aufgestellten und im übrigen durch die bundesgerichtliche Praxis aus Art. 4 BV abgeleiteten Grundsatzes *nulla poena sine lege* genoss. Eine solche Einschränkung kann aber der eidgenössischen Strafrechtsgesetzgeber nicht gewollt haben. Ist aber die

Seite: 220

aus generalpräventiven Gründen angeordnete Publikation eines Strafurteils Strafe im Sinne von Art. 1 StGB, so kann auch die von einer Verwaltungsbehörde angeordnete Veröffentlichung der Namen fehlbarer Automobilisten, wenn sie ausschliesslich oder in erster Linie aus generalpräventiven Gründen erfolgt, keinen andern Charakter haben. Der Umstand, dass gegen den fehlbaren Automobilisten auch eine Verwaltungsmassnahme, der Führerausweisentzug, zulässig ist, kann keinen genügenden Grund dafür bilden, dass für die Veröffentlichung der Namen fehlbarer Automobilisten andere Grundsätze gelten, als für die Veröffentlichung der Namen der übrigen Rechtsbrecher.

6. Da die angefochtene Verfügung schon aufgehoben werden muss, weil sie gegen den Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz verstösst, so erübrigt es sich, auf die weitem Rügen des Beschwerdeführers einzutreten. Insbesondere kann dahingestellt bleiben, ob die Verfügung, wenn ihr der Charakter einer Strafe im Sinne des Grundsatzes *nulla poena sine lege* abginge, gleichwohl verfassungswidrig wäre, weil sie nach dem Prinzip der gesetzmässigen Verwaltung als Eingriff in die Freiheit der gesetzlichen Grundlage bedürfte (vergl. z. B. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, S. 131; WALINE, Manuel élémentaire de droit administratif, 4e éd., p. 366 ff.; SPOENDLIN, Die verfassungsmässige Garantie der persönlichen Freiheit, S. 16 ff., 52 ff.; BGE 33 I 390; 60 I 121, 271; 67 I 27, 76; 74 I 142).

Das Bundesgericht hat sich auch nicht darüber auszusprechen, ob die Kantone zuständig seien, auf dem Wege der Gesetzgebung in bestimmten Fällen die Veröffentlichung des Entzuges der Führerbewilligung vorzuschreiben oder ob diese Befugnis dem Bunde vorbehalten sei. Ebenso wenig hat es zur Frage Stellung zu nehmen, ob der Erlass einer entsprechenden Gesetzesvorschrift angezeigt sei. Mit dem vorliegenden Entscheide wird lediglich festgestellt, dass die Verwaltungsbehörde die Namen der Personen,

Seite: 221

denen wegen eines Verkehrsdeliktes der Führerausweis entzogen worden ist, nicht veröffentlichen darf, solange hierfür keine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Die zürcherischen Behörden haben daher vorderhand mit den schon heute in der Gesetzgebung vorgesehenen Mitteln gegen die erschreckende Zahl der Verkehrsunfälle anzukämpfen, z. B. durch eine strenge Handhabung der Vorschriften über den Entzug des Führerausweises, durch Zurückhaltung in der Gewährung des bedingten Straferlasses usw. Auch die Urteilspublikation ist zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 61 StGB vorliegen. Nach der Rechtsprechung des Kassationshofes kann der Richter auf Grund

dieser Bestimmung eine Veröffentlichung des Urteils auch aus Gründen der Generalprävention anordnen, sofern sich diese Massnahme nach der Eigenart des Vergehens oder aus andern Gründen rechtfertigt (Urteil des Kassationshofes vom 14. November 1947 i. S. Fries, S. 3). Ob und wann dies bei den Verkehrsdelikten zutrifft, wird letztinstanzlich durch den Kassationshof des Bundesgerichts zu entscheiden sein.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. April 1949 aufgehoben wird. Im übrigen wird nicht auf die Beschwerde eingetreten