

BGE 33 I 269

Bundesgericht (BGE), 1907-05-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_33_I_269

FR: ATF 33 I 269

IT: DTF 33 I 269

Volltext

41. Arteil vom 29. Mai 1907 in Sachen Berger gegen Stadtrat Luzern und Obergericht Inzern. Bedeutung des Grundsatzes nulla poena sine lege nach luzernischem Recht (Art. 5 KV). Bestrafung wegen Zuwiderhandlung gegen eine amtliche Verfügung, Art. 36 Abs. 2 luz. PolStrG, Willkür? Luzernisches Baurecht. Art. 4 der Verordnung vom 5. Mai 1898; §24, 1 des Baugesetzes von 1864; Bauordnung vom 13. März 1867. A. Im Jahre 1864 wurde im Kanton Luzern ein Baugesetz für die Stadt Luzern erlassen, dessen § 1 bestimmt: „Der Umkreis des Stadtbezirkes, für welchen diese Vorschriften Geltung haben, soll vom Stadtrate, im Einverständnis mit dem Regierungsrate, innert drei Monaten vom Tage der Inkrafttretung dieses Gesetzes an genau abgegrenzt und dann darüber innert zwei Jahren ein detaillierter Stadtbauplan angefertigt werden. Diesen Bauplan hat der Stadtrat entweder in seinem ganzen Umfange oder wenigstens quartierweise dem Regierungsrate zur Genehmigung einzureichen (§ 4). Nach erfolgter Ratifikation ist derselbe ins Staats- und Stadtarchiv niederzulegen. — Alle fällig später zweckmäßig erscheinende Abänderungen und Erweiterungen desselben bedürfen ebenfalls der Zustimmung des Regierungsrates.“ § 24 des Gesetzes lautet: „Die im gegenwärtigen Gesetze enthaltenen Grundsätze und Bestimmungen sind dem städtischen Baureglemente, welches innert sechs Monaten von Inkrafttretung dieses Gesetzes an anzufertigen ist, zu Grunde zu legen und in diesem näher durchzuführen. Dasselbe soll zugleich die sachgemäßen Vorschriften zur Wahrung der feuer- und gesundheitspolizeilichen Interessen enthalten. — Dieses Baureglement unterliegt der Ratifikation des Regierungsrates, welcher dasselbe endgiltig festzustellen hat. Das ratifizierte Reglement ist amtlich zu publizieren.“ Ferner ist hier anzuführen § 18: „Das Baureglement soll angemessene Vorschriften aufstellen gegen ein übermäßiges Verbauen der Höfe und Gärten und anderer offenen Räume zwischen Gebäuden, gegen Erbauung zu enger und ungesunder Wohnungen, sowie gegen die Bewohnung neuer, noch feuchter Gebäude. — Auch bei Wohn- und Ökonomiegebäuden, die nicht an eine Baulinie zu stehen kommen, sind immer wenigstens die im § 14 festgesetzten Entfernungen einzuhalten. Die gemäß der letztern Bestimmung vom Regierungsrat nach Prüfung des vom Stadtrat eingereichten Entwurfes erlassene Bauordnung für die Stadt Luzern vom 13. März 1867 enthält in § 1 folgende Bestimmung: „Die Gemeinde Luzern teilt sich in Beziehung auf das Bauwesen in den Stadt- und Landbezirk. Der Landbezirk besteht aus denjenigen Teilen der Gemeinde Luzern, welche außer dem im Stadtbauplane bezeichneten Stadt- und Baukreise liegen; für diese äußern Teile finden die für den Kanton Luzern bestehenden Bauvorschriften Anwendung. Der Stadtbezirk besteht aus der Stadt nebst den Vorstädten und dem Umkreis derselben, wie er durch den genehmigten Plan und den Regierungsbeschluß vom 5. April 1865 festgestellt worden ist. Für diesen Stadtbezirk gelten die in nachstehenden Artikeln enthaltenen Vorschriften.“ Aus dieser Bauordnung sind ferner hervorzuheben § 108: „Alle Haus- und Grundeigentümer der

Stadtgemeinde Luzern, „alle Baumeister, alle Steinhauer, Maurer, Hafner, Zimmerleute, „Dachdecker und übrigen Bauhandwerker sind verpflichtet, ihre in „hiesiger Stadt vorzunehmenden Bauarbeiten nach den Vorschriften „dieser Bauordnung einzurichten.“ Die §§ 110 und 111 sehen vor, daß für Übertretungen der Bauordnung die Fehlbaren dem kompetenten Richter zur Bestrafung nach Vorschrift des Brand- assekuranzgesetzes, bezw. des allgemeinen Polizeistrafgesetzbuches überwiesen werden. Am 5. Mai 1898 erließ der Stadtrat Luzern eine Verordnung betreffend den Bezug neuerstellter Wohnungen, die durch Beschluß des Regierungsrates vom 12. August 1898 genehmigt und im Kantonsblatt vom 15. September 1898 publiziert worden ist. Die Verordnung bezieht sich ausdrücklich auf alle Neubauten „im „Umkreise der Stadtgemeinde Luzern“. Die §§ 4 und 8 lauten: „§ 4: Von der Vollendung des Rohbaues an sind mindestens „folgende Fristen einzuhalten: „a) Bis zum Beginn der Verputzarbeiten im Innern des Ge- „bäudes: zwei Wochen. „b) Bis zum Beginn der äußern Verputzarbeiten: drei Monate.“ „§ 8: Wird eine Wohnung mit Außerachtlassung dieser Ver- „ordnung und ohne Einholung des Rohbauabnahmescheins oder „der Wohnungsbewilligung bezogen, so ist der Eigentümer im „Sinne von § 111 der städtischen Bauordnung dem Strafrichter „zu überweisen und die bezogene Wohnung sofort zu räumen.“ Endlich ist noch § 36 des Polizeistrafgesetzes vom Jahre 1861 hervorzuheben, der lautet: „Wer gegen Landesgesetze oder obrig- „keitliche Verordnungen, auf deren Übertretung keine bestimmten „Strafen ausgesetzt sind, sich verfehlt, soll mit einer Geldstrafe „bis auf 150 Fr. oder Gefängnis von einem bis 50 Tagen be- „straft werden. — In gleiche Strafe verfällt, wer einem Befehl, „den eine Behörde oder ein Beamter der Regierung in amtlichem „Wirkungskreis erläßt, nicht Folge leistet, ohne dessen Aufhebung „bei zuständiger Behörde erwirkt zu haben.“ B. Der Rekurrent erstellte als Unternehmer für einen Dritten als Bauherrn ein Doppelwohnhaus, „Urnerhof“, an der Frieden- talstraße in der Stadt Luzern. Die Baustelle liegt unbestrittener- maßen nicht im Stadtbaukreise, sondern im Landbezirk der Stadt- gemeinde Luzern. Der Rohbau war am 13. Juni 1906 vollendet. Als der Rekurrent die äußern Verputzarbeiten schon Anfangs

August in Angriff nahm, wurde ihm von der städtischen Bau- direktion die Fortsetzung dieser Arbeit durch Befehl untersagt, ge- stützt auf § 4 der Verordnung vom 5. Mai 1898. Ein Gesuch des Rekurrenten um Aufhebung dieses Befehls wurde vom Stadt- rat unterm 9. August 1906 abschlägig beschieden. Trotzdem führte der Rekurrent die Verputzarbeiten fort. Auf Verzeigung des Stadt- rates wurde er deswegen vom Bezirksgericht Luzern durch Urteil vom 23. November 1906 schuldig erklärt „der Übertretung der städtischen Verordnung vom 5. Mai 1898, sowie der Nichtbeach- tung eines amtlichen Befehls“ und zu 30 Fr. Buße verurteilt. In der Begründung dieses Urteils wird ausgeführt: Das Gericht habe nicht zu untersuchen, ob die fragliche Verordnung materiell verfassungsmäßig sei, sondern nur, ob sie auf verfassungsmäßigem Wege zu stande gekommen sei, was bejaht werden müsse. Die Verordnung gelte ausdrücklich auch für den Landbezirk der Stadt- gemeinde Luzern und sei vom Rekurrenten zweifellos übertreten. Nach der Verordnung in Verbindung mit § 36 des PolStrG könne sodann auch der Unternehmer und nicht bloß der Bauherr zur Verantwortung gezogen werden, falls der letztere sich der übertretung schuldig gemacht habe. Ein Gesuch des Rekurrenten um Aktenvervollständigung durch Einvernahme von Zeugen dar- über, daß die fragliche Verordnungsbestimmung auch von andern Bauunternehmern ohne Einschreiten des Stadtrates nicht beachtet werde, hatte das Bezirksgericht abgewiesen. Der Rekurrent ergriff gegen das bezirksgerichtliche Urteil die Kassationsbeschwerde an das Obergericht des Kantons Luzern, welches die Beschwerde durch Urteil vom 26. Januar 1907 ab- wies. In Bezug auf den Beschwerdegrund der

verweigerten Be \rightarrow weisabnahme lautet die Begründung des obergerichtlichen Urteils: „Daß das Bezirksgericht die beklagischen Vervollständigungsan \rightarrow träge mit Grund als irrelevant abgelehnt hat, zumal der Beklagte nach den ihm zugestellten stadträtlichen Erlassen über die Hand \rightarrow habung der Verordnung nicht im Unklaren sein konnte, und der Umstand, daß allfällig gegen einen Dritten wegen ähnlichen Vor \rightarrow gehens nicht geklagt worden wäre, das Gericht keineswegs dazu führen könnte, aus diesem Grund auf Straflosigkeit des ihm zur Beurteilung Überwiesenen zu erkennen.“ C. Gegen das obergerichtliche Urteil hat Berger den staats \rightarrow rechtlichen Rekurs ans Bundesgericht ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung. Es wird ausgeführt, das Urteil verletze den Grundsatz nulla poena sine lege (Art. 5 KV). Die städtische Verordnung vom 5. Mai 1898, auf welche die Verurteilung des Rekurrenten sich stütze, sei in verfassungswidriger Weise zu stande gekommen und daher nichtig, da der Stadtrat keine Kompetenz zu deren Erlaß gehabt habe. Die Verordnung sei eine Ergänzung der städtischen Bauordnung und beruhe wie diese auf dem Bau \rightarrow gesetz für die Stadt Luzern. Bauordnung und Baugesetz bezögen sich aber nicht auf den Landbezirk der Gemeinde Luzern, in welchem sich der fragliche Neubau befinde. Für den letztern seien die kan \rightarrow tonalen Bauvorschriften maßgebend und hier habe der Stadtrat keine Befugnis zum Erlaß von Bestimmungen; höchstens der Regierungsrat hätte diese Befugnis. Übrigens würde dem Stadt \rightarrow rat die Zuständigkeit zum Erlaß baupolizeilicher Bestimmungen auch für den Stadtbaubezirk fehlen (§ 24 des Baugesetzes). Daß die Verordnung durch den Regierungsrat genehmigt sei, könne jenen Mangel nicht heilen und mache sie insbesondere nicht etwa zu einer regierungsrätlichen Verordnung. Eine Delegation des Verordnungsrechts an den Stadtrat liege hier nicht vor und wäre zudem verfassungsrechtlich gar nicht zulässig. Der Rekurrent sei also gestützt auf eine ungültige und unverbindliche Verordnungs \rightarrow bestimmung bestraft worden. Dazu komme, daß die Vorschrift des § 4 der Verordnung keine Strafandrohung enthalte. Eine solche finde sich nur in § 8 der Verordnung für einen andern Fall, woraus zu schließen sei, daß die sonstigen Tatbestände der Ver \rightarrow ordnung, speziell die Nichtbeachtung der Ordnungsvorschrift § 4 nicht unter Strafe gestellt seien. Deshalb könne auch § 36 des PolStrG nicht zur Anwendung kommen. Daß wegen Nicht \rightarrow befolgung des § 4 nach der Meinung der Verordnung selber nicht bestraft werden sollte, ergebe sich ferner aus der Praxis des Stadt \rightarrow rates. Es sei kein Fall bekannt, daß wegen zu frühen Verputzens gebüßt worden sei. Wohl aber sei in vielen Fällen (die Rekurs \rightarrow schrift führt einige an) vor Ablauf der Frist des § 4 mit dem äußern Verputz begonnen worden, ohne daß der Stadtrat hiegegen eingeschritten wäre. Es liege eine Willkür darin, daß der Rekur \rightarrow

rent mit seinen bezüglichen Beweisanträgen nicht zugelassen wor \rightarrow den sei.

Selbstverständlich sei auch ein amtlicher Befehl, der auf Grund einer ungültigen Verordnung erlassen sei, unverbindlich, sodaß auch für dessen Nichtbefolgung keine Strafe ausgesprochen werden dürfe. D. Der Stadtrat von Luzern und das Obergericht des Kan \rightarrow tons Luzern haben auf Abweisung des Rekurses angetragen. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Der Rekurrent hat unbestrittenermaßen dem Befehl der Bau \rightarrow direktion der Stadt Luzern, die äußern Verputzarbeiten an dem von ihm als Unternehmer errichteten Neubau sofort einzustellen, zuwidergehandelt. Nun bedroht § 36 Abf. 2 des PolStrG für den Kanton Luzern denjenigen mit Strafe, der einem von einer Behörde in amtlichem Wirkungskreis erlassenen Befehl nicht Folge leistet, ohne dessen Aufhebung bei zuständiger Behörde erwirkt zu haben. Nach dieser Bestimmung ist der Ungehorsam gegen einen amtlichen Befehl als solcher unter Strafe gestellt. Dabei braucht das Erfordernis, daß der Befehl von der betreffenden Behörde „in ihrem amtlichen Wirkungskreis“ erlassen sei,

keineswegs dahin verstanden zu werden, daß nur ein rechtsgültiger, auf richtiger gesetzlicher Grundlage beruhender Befehl befolgt werden müsse. Vielmehr kann es in Übereinstimmung mit allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen (s. z. B. O. Mayer, Verwaltungsrecht I S. 281 f.) sehr wohl als genügend angesehen werden, wenn der Befehl noch in die allgemeine Zuständigkeit der Behörde fällt, wenn er seiner Form und seinem Inhalt nach denkbar ist als Ausübung der Befehlsgewalt der Behörde. Dies trifft aber auf einen Befehl baupolizeilicher Natur, der erlassen ist von der örtlichen Baupolizeibehörde und sich zudem auf eine wenigstens äußerlich zu Recht bestehende Verordnung stützen kann, zweifellos zu. Daß das Gesetz was vom Bundesgericht als Staatsgerichtshof allein zu prüfen ist — ohne Willkür im angegebenen Sinne aufgefaßt werden kann, zeigt auch der Nachsatz „ohne dessen (des Befehls) Aufhebung bei zuständiger Behörde erwirkt zu haben“, der den einzelnen, der einen Befehl für ungerechtfertigt hält, auf den Weg der Beschwerde an die zuständigen höhern Instanzen verweist. Wer den von einer Behörde in ihrer allgemeinen Zuständigkeit erlassenen Befehl für rechtsungültig hält, soll darnach bei der Rekursinstanz dessen Aufhebung betreiben (die gegebenen Falls die Wirkungen des Befehls auch sofort sistieren wird). Unterläßt er dies, so hat er dem Befehl bei Vermeidung der Ungehorsamsstrafe einfach Folge zu geben, und er soll seinen Ungehorsam nicht nachträglich damit rechtfertigen können, daß der Befehl nicht verbindlich gewesen sei. Nun hat der Rekurrent, abgesehen von seinem Gesuch an den Stadtrat um Zurücknahme des Befehls, keine Schritte getan, um dessen Aufhebung zu erreichen, obgleich ihm der Rekurs an den Regierungsrat offen gestanden hätte (Baugesetz § 25). Der Tatbestand des Ungehorsams im Sinne des Art. 36 Abs. 2 Pol StrG konnte daher als gegeben betrachtet werden und dementsprechend erweist sich die Beschwerde, der Grundsatz *nulla poena sine lege* (Art. 5 KV) sei dem Rekurrenten gegenüber verletzt worden, als unbegründet. (Über die Bedeutung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* nach luzernischem Recht vergl. auch AS 32 I S. 106 ff. 2. Der Rekurrent ist nach dem Dispositiv des bezirksgerichtlichen Urteils nicht nur wegen Mißachtung eines amtlichen Befehls, sondern zugleich auch wegen Übertretung der städtischen Verordnung betreffend den Bezug neuerstellter Wohnungen vom 5. Mai 1898 bestraft worden. Dem letztern Tatbestand konnte aber neben dem erstern keine selbständige Bedeutung zukommen - und zwar auch nicht einmal in Bezug auf das Strafmaß —, weil der besondere an den Rekurrenten ergangene Befehl sich inhaltlich mit dem allgemeinen der Verordnung deckt. Immerhin mag über die Frage, ob die Bestrafung des Rekurrenten auf Grund der Verordnung den Art. 5 KV verletzt, auf welche Frage in der Rekurschrift das Hauptgewicht gelegt ist, bemerkt werden: Der Rekurrent bestreitet nicht, daß die Bestimmung in Art. 4 der erwähnten Verordnung, wonach mit den äußern Verputzarbeiten nicht vor Ablauf von drei Monaten seit Vollendung des Rohbaues begonnen werden darf, als Vorschrift des städtischen Baureglementes mit Wirksamkeit für das Gebiet des Stadtbaukreises gültig und rechtsverbindlich wäre. Nach Art. 24 des Baugesetzes „unterliegt das Baureglement für den Stadtbaukreis der Ratifikation des Regierungsrates, welcher dasselbe endgültig festzustellen hat“, und ist das ratifizierte Reglement amtlich zu publizieren, was nur die Bedeutung haben kann, daß die städtische Behörde das Reglement aufstellt und der Regierungsrat es genehmigt, um es sodann, sei es als städtische Verordnung mit regierungsrätlicher Genehmigung, sei es als regierungsrätliche, auf Grund einer städtischen Vorlage erlassene Verordnung zu publizieren. Diese Form ist bei der Verordnung vom 5. Mai 1898 gewahrt worden, da sie vom Regierungsrat genehmigt und amtlich publiziert ist. Die Verordnung bezieht sich

kation des Regierungsrates, welcher dasselbe endgültig festzustellen hat“, und ist das ratifizierte Reglement amtlich zu publizieren, was nur die Bedeutung haben kann, daß die städtische Behörde das Reglement aufstellt und der Regierungsrat es genehmigt, um es sodann, sei es als städtische Verordnung mit regierungsrätlicher Genehmigung, sei es als regierungsrätliche, auf Grund einer städtischen Vorlage erlassene Verordnung zu publizieren. Diese Form ist bei der Verordnung vom 5. Mai 1898 gewahrt worden, da sie vom Regierungsrat genehmigt und amtlich publiziert ist. Die Verordnung bezieht sich

nun allerdings auf den ganzen Stadtbezirk, nicht nur auf das Gebiet des Stadtbaukreises. Allein in § 1 des Bauverordnungs-Gesetzes ist der städtischen Behörde das Recht eingeräumt, den Stadtbaubezirk mit Bewilligung des Regierungsrates zu erweitern. Wenn diese Bestimmung dahin ausgelegt wird, daß nicht nur das Gebiet des Stadtbaubezirkes allgemein ausgedehnt werden darf, sondern daß eine Erweiterung desselben auch in der Weise zulässig ist, daß der Geltungsbereich einzelner Vorschriften des Bauverordnungs-Reglementes über die Grenzen des Stadtbaubezirks erstreckt wird, so ist ein Einschreiten des Bundesgerichts gegen eine solche, sehr wohl vertretbare Interpretation ausgeschlossen, weil bei der Auslegung und Anwendung des kantonalen Gesetzesrechts das Bundesgericht bekanntlich an die Auffassung der zuständigen kantonalen Behörde, sofern diese nicht als willkürlich erscheint, gebunden ist. Vom Standpunkt jener Interpretation des § 1 des Baugesetzes aus war aber der Stadtrat befugt, den § 4 der Verordnung mit Genehmigung des Regierungsrates auch für den Landbezirk der Stadtgemeinde zu erlassen. Frägt es sich sodann, ob für die Übertretung der eben genannten Bestimmung eine Strafsanktion bestehe, so braucht nicht einmal auf die Blankettstrafdrohung des § 36 Abs. 1 PolStrG verwiesen zu werden, sondern es kann auf die §§ 110 und 111 des Baureglementes abgestellt werden, wonach die Übertretungen der Bauordnung nach Maßgabe des Brandversicherungs-Gesetzes, bezw. des PolStrG bestraft werden. Die Verordnung vom 5. Mai 1898 ist nach dem gesagten — wie übrigens auch in der Rekurschrift zugegeben ist — eine Ergänzung des städtischen Baureglementes; jene Strafordrohung kann daher unbedenklich auch auf Nichtbeachtung ihrer Befehle bezogen werden. Daß nach dem Brandversicherungs-Gesetz oder dem PolStrG eine Polizeibuße von 30 Fr. gegen den Rekurrenten nicht ausgesprochen werden durfte, wird nicht geltend gemacht. Aus diesen Ausführungen folgt, daß auch die Bestrafung des Rekurrenten wegen Übertretung des § 4 der städtischen Verordnung vom 5. Mai 1898 keine Verletzung des Grundsatzes *nulla poena sine lege* involviert, 3. Der Rekurrent beschwert sich außerdem wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Art. 4 BV), die darin liegen soll, daß er mit bestimmten Beweisanträgen nicht gehört worden ist. Die Beweisanträge sind jedoch als unerheblich abgewiesen worden und es ist nicht ersichtlich, daß hierin eine Willkür liegen würde. Es genügt in dieser Beziehung, auf die in Fakt. B mitgeteilten, aus Art. 4 BV nicht anfechtbaren Erwägungen des obergerichtlichen Urteils zu verweisen. 4. Bedeutet nach dem gesagten die Bestrafung des Rekurrenten keine Verletzung der angerufenen Verfassungsgrundsätze, so kann eine solche Verletzung umsoweniger darin liegen, daß das Obergericht, gegen dessen Urteil der Rekurs sich streng genommen allein richtet, die Kassationsbeschwerde des Rekurrenten über das die Bestrafung aussprechende bezirksgerichtliche Urteil abgewiesen hat. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Der Rekurs wird abgewiesen. Vergl. auch Nr. 46.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.