

BGE 75 I 209

Bundesgericht (BGE), 1949-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_75_I_209

FR: ATF 75 I 209

IT: DTF 75 I 209

Volltext

208 Enteignungsrecht. N9 33. Die Hefefabriken A.-G., deren Liegenschaft in Olten von der Schweiz. Eidgenossenschaft enteignet wurde, verlangte gestützt auf Art. 19 lit. c EntG u. a. Ersatz der Steuern, die .sie « für den durch die Enteignung erzielten Liegen- schaftsgewinn)} an Bund, Kanton und Gemeinde zu zahlen haben werde. Das Bundesgericht hat diesen Anspruch abgewiesen .. Gründe : 7. - Die nach den Angaben der Enteigneten zu erwar- tenden Wertzuwachssteuern, deren Erhebung zulässig ist (BGE 51 I 356, 70 I 303), können der Enteigneten nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 3 des Expro- priationsgesetzes von 1850 nicht als Inkonvenienz vergütet werden (BGE 50 I 143 und 51 I 357). Auf Grund von Art. 19lit. c des geltenden EntG muss im gleichen Sinpe entschieden werden. Die in BGE 50 I 143 angestellten Erwägungen treffen im wesentlichen auch heute noch' zu. Eine von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene und vom Nationalrat bei der ersten Lesung angenommene Bestimmung, wonach der Enteigner « die nach eidgenössi- schem und kantonalem Recht zulässigen Steuern und Gebühren)} tragen sollte (StenB NR 1928 S. 821), wurde von der ständerätlichen Kommission und vom Ständerat gestrichen (StenB StR 1929 S. 330) in der Meinung, « dass die kantonalen Mehrwertsteuern vom Gesetz nicht berührt werden, sondern nach wie vor vom Expropriaten zu zahlen sind)} (Prot. der ständerätlichen Kommission zu Art. 87 des Entwurfes). Dieser Streichung stimmte der Nationalrat diskussionslos zu (StenB NR 1930 S. 29). IMPRIIIIBRIES REUNIES S. A., LAUSANNE 209 A. STAATSRECHT - DROIT PUBLIC I. RECHTSGLEICHHEIT (RECHTSVERWEIGERUNG) EGALITE DEVANT LA LOI (DENI DE JUSTICE) 34. UrteU vom 23. November 1949 i. S. A. gegen Regierungsrat des Kantons Zfirich. • 1. Art. 88\ OG. a) Blosser Dienstanweisungen können nicht Gegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde bilden (Erw. 1). b) Legitimation der Ausländer (Erw. 2). 2. Die Veröflentlichung des Entzuges des Führeratiswei8es 3I!S 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 etre attaquOOs par la voie du recours de droit public (consid. 1). b) Qu,aliM de l'etranger pour agir par la voie du recours de droit public (consid. 2). 2. La publication du ramit du pe:rmiB de conduire par des motifs de prevention generale a le caractere d'une peine et viole le principe nulla poena sine lege si elle n'a pas de fondement 16gal (consid. 4-6). 1. Art. 88 OG. a) Il ricorso di diritto pubblico non e proponibile contro le istruzioni di servizio (consid. 1). b) Veste di uno straniero per interporre un ricorso di diritto pubblico (consid. 2). I 2. La pubblicazione della retloca ddla licenza di C/mdwrre per motivi di prevenzione ha carattere penale e viola il principio mdla poena sine lege se non e fondata su di un disposto legale (consid. 4-6). A. - Am 3. Dezember 1948 verfügte die Polizeidirektion des Kantons Zürich im Einverständnis mit dem Regie- 14 AB 75 I - 1949 210 St_tsrecht. rungsrat, dass Namen und Adresse derjenigen Motorfahr- zeugführer 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 Verkehrs- vorschriften 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 Inselfschuttpfosten prallte. Das Polizeirichteramt Zürich büsste ihn mit Fr. 100.- und die PoIizeidirektion des Kantons Zürich entzog ihm für die Dauer von drei Monaten den Führerausweis. Am 22. Februar 1949 be- schloss die PoIizeidirektion, den Entzug der Führerbewilli- gung im Amtsblatt des KantoII\$ Zürich zu veröffentlichen. A .. rekurrlerte 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 Veröffentli- chungdieser 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 Rechtsgleiohheit (Rechtsverweigerung). N° 34. 211 Bekanntgabe im öffentlichen Interesse liege. erinnert werde beispielsweise an die Veröffentlichung der Landes- verweisungen, der Erteilung oder Verweigerung fremden- polizeilicher Bewilligungen, der Ausbürgerung, der Asyl- gewährung, der Versammlungs- und Redeverbote. Der Regierungsrat habe daher ohne weiteres durch interne Dienstanweisung der PoJizeidirektion auftragen können, in welchen Fällen sie publizieren solle. Die angefochtene Verfügung verstosse auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Verwal- tungsakten. Auch wenn keine amtliche Publikation des Strafurteils angeordnet werde, orientiere die Presse, der das Gerichtsverfahren zugänglich sei, ausführlich über die Verkehrsunf"älle, in schweren Fällen unter Namensnen- nung. Diese Publizität sei ein taugliches Mittel zur Hebung der bedenklich verwahrlosten Verkehrsdisziplin und liege im öffentlichen Interesse. Es sei dahergegeben, dass auch die Verwaltungsbehörde dazu übergehe, die von ihr ange- ordneten Massnahmen der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Wenn sie sich hiehei vorerst auf die schweren Fälle beschränke, so geschehe dies gerade, um dem Prinzip der Verhältnismässigkeit gerecht zu werden. . O. - Gegen diesen Entscheid reichte A. sowohl beim Bundesrat wie auch beim Bundesgeri~ht eine staatsrecht- liche Beschwerde ein. Im Meinungs austausch zwis~hen den heiden 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 Beur- teilung aller übrigen Beschwerdepunkte Sache des Bundes- gerichtes sei. Mit Entscheid vom 24. September 1949 wies der Bundes, rat die Beschwerde, soweit sie von ihm zu beurteilen war, ab. Er erklärte, die Wirkungen des Entzuges des Führer, ausweises seien im Motorfahrzeuggesetz nicht abschlies- send geregelt. Die Kantone seien daher zuständig, zusätz- liche

Vorschriften aufzustellen. Wenn sie die Publikation 212 Staatsrecht. der formell rechtskräftigen Entzugsverfügungen anord- neten, 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 staats- reohtlichen Besohwerde beantragt A., den Besohluss des Regierungsrates vom 28. April 1949 aufzuheben und zu erkennen, dass die von der Polizeidirektion des Kantons Zürich am 3. Dezember 1948 getroffene Anordnung bezüg- lich Publikation des Entzuges des Führerausweises ver- fassungswidrig und daher rückgängig zu maohen sei. Er maobt geltend : a) Die allgemeine Anordnung der Polizeidirektion betref- fend Publikation des Entzuges von Führerausweisen ver- letze die Reohtsgleichheit ; 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 verursaoh. b) Die Veröffentlichung der Namen fehlbarer Auto- mobilisten verfolge einzig und allein gen.eralpräventive Zwecke und sei daher eine Strafe. Art. 6 Abs. 2 EG zum StGB sehe für das dem Kanton vorbehaltene Recht aus- drücklich vor, dass die öffentlioh Bekanntmachung eines Urteils nur auf Grund einer kantonalen Bestimmung zu- lässig 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 z~ veröffentlichen, verstosseder 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 Gebote und Ver- bote beziehe, die den Bürger in seiner Freiheit beschränken. Die Publikation des Entzuges des Führerausweises bedeute aber einen erheblichen Eingriff in die Freiheit des Betrof- fenen und bedürfe daher einer gesetzlichen Grundlage. Die Anordnung der Veröffentlichung durch eine interne Dienst- Reohtsgleichheit (Rechtsverweigerung). N° 34. 213 anweisung sei willkürlich. Der Regierungsrat könne sich nicht auf eine bewährte Übung berufen. Die des Landes Verwiesenen und Ausgebürgerten seien des Schutzes durch die Verfassung niobt würdig und die Veröffentlichung anderer fremdenpolizeilicher Massnahmen sowie der Ver- sammlungs- und Redeverbot erfolge niobt 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 Verwaltungs- akte. 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 schliess- lich auch den Grundsatz der Gewaltentrennung (Art. 28 und 37 KV) ; denn der Regierungsrat sei lediglich vollzie- hende Behörde und könne keine Rechtsverordnungen erlassen. E. - In einem zur Ergänzung der Beschwerde einge- reichten 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 Herab- setzung des Bürgers im Ansehen seiner Mitbürger, die öffentliche Verkündigung eines von ihm begangenen schweren Fehlers, sei ein Eingriff in seine Freiheit, die nur auf Grund einer allgemeinverbindlichen Vorschrift ge- schehen könne; F. - Der Regierungsrat des Kantons

Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerde. Staatsrecht. 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 allgemefu. 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. Busar S. I) 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 ; RÜEGG, 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 niedergeordneten 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 Griff 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 H.; 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 erklärt, es liege kein Straferkenntnis im

Sinne des Art. 269 BStP vor ;es sei darauf abzustellen, . was der 216 Staatsrecht. angefochtene Entscheid sein wolle, nicht darauf, was er tatsächlich sei; die Verfügung des Regierungsrates vom 28. April 1949 wolle aber kein Straf erkenntnis sein, son- dern 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 Straf charakter 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 Verkehrs- gefahr. Durch den angefochtenen Entscheid wird somit die Veröffentlichung einer Verwaltungsmassnahme ange- ordnet. Die Veröffentlichung erfolgt nicht in allen Fällen, sondern nur, wenn die Führerbewilligung dem Betroffenen wegen einer erheblichen Verletzung der Verkehrsvorschrif- ten entzogen wird. Der Regierungsrat macht weder gel- tend, 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 Publi- kation nicht ernsthaft angeführt werden. Als einzigen Grund für die Verfügung nennt der Regierungsrat die ge- neralpräventive Wirkung: die Veröffentlichung soll ab- schreckend wirken, d. h. andere Automobilisten von der Übertretung der Verkehrsvorschriften abhalten. Hiezu Rechtsgleichheit (Rechtsverweigerung) •. N° 34. 217 kommt aber - wenigstens in der Regel - auch der Bes- serungszweck; denn die Veröffentlichung soll1 wenigstens dann, wenn der Entzug der Fahrbewilligung nicht dauernd erfolgt, auch den Betroffenen bestimmen, künftig die Verkehrsvoschr- en 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. AuH., S. 245; THoRMANN-voN OVERBECK, Das schwei- zerische Strafgesetzbuch, Vorbemerkung zu Art. 35-62 N. 2 ; LOGoz, Commentaire du Code penal suisse, remarques generales sur les art. 35 a. 62, N. 2 a; ALLFELD-MEYER, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 8. AuH., S. 4 ; RITTLER Lehrbuch des österreichischen Strafrechts, Bd. 1 S. 2; MAUERHOFER, Der Grundsatz nulla poena sine lege, S. 45). fu diesem Sinne ist die auf Grund der Weisung der Polizei- direktion vom 3. Dezember 1948 angeordnete Veröffent- lichung des Entzuges des Führerausweises eine Strafe; denn sie wird angeordnet, weil der Autofahrer schuldhaft Unrecht begangen hat, und ist für diesen ein Übel, ein Ein- griff in seine Ehre. Der Umstand, dass die Ehrenminderung, das « An-den-Pranger-stellen » nicht in erster Linie auf den- jenen, dessen Name veröffentlicht wird, einwirken soll, sondern vor allem als Warnung und Abschreckung für die Gesamtheit der Autofahrer gedacht ist, nimmt der Mass- nahme den Straf charakter nicht, denn auch die General- prävention ist ein Straf zweck. Da die Strafe Vergeltung für eine schuldhafte Verletzung der Rechtsordnung ist, so kann ihr Zweck nur sein: die Bedeutung dieser Ver- letzung, 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 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, I. C., S. II). Wieso Art. 1 nur auf « sichernde und vorsorgliche Massnahmen » Anwendung finden soll, wie die Kommentatoren THORMANN-VON ÜVERBECK (I. C., N. II zu Art. 1) und LOGOZ (I. 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 Urteilspublikation dient verschiedenen Zwecken und hat daher keinen einheitlichen Charakter. Sie kann bloss 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 jeden Rechtsgleichheit (Rechtsverweigerung). NO 34. IU9 falls 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 ÜVERBECK, 1. c., N. 3 zu Art. 61 ; LOGOZ, 1. c., N. 3 zu Art. 61 ; Urteil des Kassationshofes vom 14. November 1947 i. 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 220 Staatsrecht. aus generalpräventiven Gründen angeordnete Publikation eines Strafurteils Strafe im Sinne von Art. I 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, Rechtsgleichheit (Rechtsverweigerung). N0 34. 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 Urteils publikation 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.