Urteilskopf

103 Ia 130

26. Urteil vom 13. Juli 1977 i.S. Invertax und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 4 BV; eidgenössische Genehmigung kantonaler Erlasse, abstrakte Normenkontrolle.

Die eidgenössische Genehmigung eines kantonalen Erlasses schliesst dessen nochmalige Überprüfung in einem abstrakten Normenkontrollverfahren vor den zuständigen kantonalen und eidgenössischen Rechtsmittelinstanzen nicht aus.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; approbation des actes législatifs et réglementaires cantonaux par l'autorité fédérale, contrôle abstrait des normes.

L'approbation par la Confédération d'un acte législatif ou réglementaire cantonal ne met pas obstacle à l'examen ultérieur de celui-ci par les autorités de recours cantonales et fédérales, dans le cadre d'une procédure tendant au contrôle abstrait des normes.

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; approvazione da parte dell'autorità federale di atti legislativi e regolamentari cantonali, controllo astratto delle norme.

L'approvazione da parte della Confederazione di un atto legislativo o regolamentare cantonale non esclude che detto atto possa essere esaminato ulteriormente dalle autorità di ricorso cantonali e federali nel quadro di una procedura di controllo astratto delle norme.

Sachverhalt ab Seite 131

Gestützt auf Art. 20 der bundesrätlichen Verordnung vom 18. Januar 1966 über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer (ARV) und mit Ermächtigung der kantonalen Polizeidirektion erliess der Stadtrat von Zürich am 2. April 1975 Sonderbestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit der Taxiführer in der Stadt Zürich (im folgenden kurz als Sonderbestimmungen bezeichnet). Diese wurden am 16. April 1975 im Amtsblatt der Stadt Zürich veröffentlicht und auf den Tag nach der Veröffentlichung in Kraft gesetzt. Der Text der Sonderbestimmungen war schon vor deren Annahme durch den Stadtrat vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) am 28. Februar 1975 genehmigt worden. Die drei Beschwerdeführer fochten einzelne dieser Vorschriften beim Statthalteramt des Bezirkes Zürich an, das jedoch ihren Rekurs abwies. Auf einen gegen diesen abweisenden Entscheid erhobenen Rekurs trat der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 15. Dezember 1976 nicht ein, im wesentlichen mit der Begründung, dass die angefochtenen Sonderbestimmungen vom BIGA bereits genehmigt worden seien und es nicht Aufgabe des Regierungsrates sein könne, im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens über vom Bund genehmigtes kommunales Recht zu befinden; hiezu sei er nicht zuständig.
Gegen diesen Nichteintretensentscheid wird wegen formeller Rechtsverweigerung staatsrechtliche Beschwerde

geführt. Das Bundesgericht heisst diese gut, aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. Art. 20 ARV lautet in seiner heute geltenden Fassung:
"1 Die Kantone oder die von ihnen ermächtigten Gemeinden können für Taxiführer in städtischen Verhältnissen anstelle der Art. 4-9 und 15-17 andere Bestimmungen aufstellen und diese auch für selbständigerwerbende Taxiführer anwendbar erklären.

BGE 103 Ia 130 S. 132

2 Die Sonderbestimmungen bedürfen der Genehmigung der Eidgenössischen Polizeiabteilung. Sie wird nur erteilt, wenn die gesamte zeitliche Beanspruchung der Taxiführer auf Grund der Sonderbestimmungen die in der Verordnung festgelegten Höchstgrenzen nicht überschreitet und wenn die vorgesehene Kontrolle wirksam ist. Die Kantone haben den Vollzug der Sonderbestimmungen zu überwachen. 3 Die Kantone können anordnen, dass die Führer der im Kanton immatrikulierten Taxis anstelle des Arbeitsbuches (Art. 16 und 17) Kontrollkarten führen, die von aussen sichtbar an der Windschutzscheibe der Fahrzeuge anzubringen sind; sie können eine solche Regelung auch für selbständigerwerbende Taxiführer anwendbar erklären. Die Kontrollkarten müssen die wesentlichen Rubriken des Arbeitsbuches enthalten und bedürfen der Genehmigung der Eidgenössischen Polizeiabteilung." In Art. 20 ARV war ursprünglich (Fassung vom 18. Januar 1966) das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement als Genehmigungsinstanz bezeichnet. An seine Stelle trat mit der Revision vom 9. Mai 1973 das BIGA, das im vorliegenden Fall im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung noch zuständig war. Inzwischen wurde diese Aufgabe der Eidg. Polizeiabteilung übertragen (Änderung vom 12. Februar 1975, in Kraft seit 1. April 1975). Inhaltlich hat sich an Art. 20 ARV seit 1973 nichts geändert.

2. a) Die Sonderbestimmungen, die die Stadt Zürich aufgrund der den Kantonen oder Gemeinden in Art. 20 ARV vorbehaltenen Rechtssetzungskompetenz erlassen hat, stellen kantonales (bzw. kommunales) Recht dar. Dass sie einen subsidiär bereits durch Bundesrecht geregelten Bereich beschlagen und der Genehmigung durch eine Bundesbehörde unterliegen, macht sie nicht zu eidg. Recht (FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 122; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. I Nr. 712 und 802; VPB 1970-1971 Nr. 5 S. 35; VEB 1956 Nr. 9 S. 39, 1948-50 Nr. 3 S. 15). Es besteht insofern kein Hindernis, diese Sonderbestimmungen einer abstrakten kantonalen Normenkontrolle zu unterwerfen. b) Im angefochtenen Entscheid wird denn auch nicht in Abrede gestellt, dass die vom Stadtrat von Zürich erlassenen Sonderbestimmungen an sich nach kantonalem Verfahrensrecht mittels Rekurs angefochten werden können. Der Regierungsrat hält jedoch im vorliegenden Fall eine abstrakte Normenkontrolle durch eine kantonale Rechtsmittelinstanz deshalb

BGE 103 Ia 130 S. 133

für unzulässig, weil die fraglichen Sonderbestimmungen von einer Bundesbehörde bereits genehmigt worden sind. Hätten die städtischen oder kantonalen Instanzen mit der Einholung der Genehmigung gemäss Art. 20 ARV zugewartet, bis über die Gültigkeit der beschlossenen Sonderbestimmungen im kantonalen Anfechtungsverfahren entschieden ist, so wäre der Rekurs an den Regierungsrat nach der dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden Argumentation offenbar zulässig gewesen. Die Behörde hätte es danach in der Hand,

durch eine frühzeitige Einholung der eidg. Genehmigung eine abstrakte Normenkontrolle durch die kantonalen Rechtsmittelinstanzen zu verhindern.

3. a) Die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bundesrat, wie sie in Art. 102 Ziff. 13 BV vorgesehen ist, hat im allgemeinen nur den Charakter einer provisorischen Rechtskontrolle. Sie bezweckt die Beseitigung solcher Vorschriften, die sich bereits aufgrund einer ersten, allgemeinen Prüfung als bundesrechtswidrig erweisen. Mit der Erteilung der Genehmigung wird dementsprechend nicht verbindlich festgestellt, dass die betreffenden kantonalen Vorschriften rechtmässig seien, sondern es können allfällige Mängel derselben mit den zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln durch Anfechtung des Erlasses oder eines darauf gestützten Anwendungsaktes noch geltend gemacht werden. Die erteilte bundesrätliche Genehmigung schliesst eine nochmalige Überprüfung des Erlasses in einem abstrakten Normenkontrollverfahren vor der zuständigen eidgenössischen Rechtsmittelinstanz (Bundesgericht oder Bundesrat) nicht aus, und sie steht auch einer nachträglichen konkreten Normenkontrolle nicht entgegen (BGE 81 I 137 f. , BGE 71 I 251 ff., BGE 70 I 249; VPB 1970-1971 Nr. 5 S. 35 und Nr. 20 S. 68; VEB 1956 Nr. 9 S. 38/39; AUBERT, a.a.O. Nr. 799 und 800; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O. S. 136/37). Lediglich bei Verweigerung der Genehmigung ist eine Anfechtung der Norm ausgeschlossen, da diese damit ihren Rechtsbestand verliert und als Anfechtungsobjekt entfällt (BGE 84 I 66; VPB 1970-1971 Nr. 5 S. 35). Auch die kantonalen Rechtsmittelbehörden sind an die bundesrätliche Genehmigung eines kantonalen Erlasses nicht in weitergehendem Masse gebunden (BGE 61 I 443 f. mit Hinweis; BERNHARD SCHAUB, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone, Diss. Zürich 1957, S. 204 f.; vgl. auch BGE 91 I 314 und

82 I 219 sowie IMBODEN/RHINOW, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 5. A. Bd. II Nr. 143 S. 1058 ff.). b) Die bundesrätliche Genehmigung hat grundsätzlich bloss deklaratorischen Charakter. Als konstitutiv gilt sie nur dort, wo das Bundesrecht dies ausdrücklich vorsieht oder wo es sich aus dem System oder aus den Materialien des Bundesrechtes eindeutig ergibt (BGE 81 I 138 mit Hinweisen; VPB 1966-67 Nr. 152 S. 255/56). Derartige kantonale Vorschriften, die erst mit der eidg. Genehmigung rechtsgültig oder vollziehbar werden, bleiben jedoch kantonales Recht (FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O. S. 137 Anm. 61), und es ist anzunehmen, dass auch eine mit konstitutiver Wirkung genehmigte Norm im Sinne der vorstehenden Ausführungen noch angefochten werden kann. Die bundesrätliche Genehmigung, ob konstitutiv oder nicht, ist nur ein aufsichtsrechtliches Mittel, um die Bundesrechtmässigkeit bestimmter kantonaler Erlasse leichter und wirksamer kontrollieren zu können; sie hat nicht den Zweck, die Anfechtungsmöglichkeiten des Bürgers einzuschränken (VEB 1956 Nr. 9 S. 39). c) Die dargestellten Grundsätze unterliegen allenfalls dann einer gewissen Einschränkung, wenn der genehmigungsbedürftige kantonale Erlass auf einer Delegation in einer bundesrätlichen Verordnung beruht. Nach BGE 61 I 444 ist in einem solchen Falle die Genehmigung des Bundesrates insofern verbindlich, als der Richter die kantonalen Vorschriften nicht mehr auf ihre Übereinstimmung mit der bundesrätlichen Verordnung zu überprüfen hat; die Rüge der Verletzung von übergeordnetem Bundesrecht bleibt jedoch zulässig (vgl. dazu FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O. S. 137 Anm. 57, und BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, S. 313/14).

4. Der hier in Frage stehende kantonale Erlass hat seine Grundlage in einer bundesrätlichen Verordnung, welche die dem Bundesrat durch Art. 56 SVG eingeräumten Rechtsetzungskompetenzen in einem bestimmten Teilbereich in dem Sinne an die Kantone weiterdelegiert, dass diese die subsidiär geltende bundesrechtliche Regelung durch kantonales Recht ersetzen dürfen. Zuständig zur Erteilung der nach Art. 20 ARV geforderten bundesrechtlichen Genehmigung ist nicht der Bundesrat, sondern eine diesem untergeordnete Verwaltungsinstanz (heute die eidg. Polizeiabteilung). a) Der blosse Hinweis des Regierungsrates, dass die angefochtenen Sonderbestimmungen "vom Bund genehmigt"

seien, genügt nach dem Gesagten nicht, um die Unzulässigkeit eines kantonalrechtlichen abstrakten Normenkontrollverfahrens zu begründen. Geht man davon aus, dass die bundesrechtliche Genehmigung auch in einem Fall der vorliegenden Art nur die Funktion einer vorläufigen Rechtskontrolle hat und mit ihrer Erteilung die Rechtmässigkeit der betreffenden kantonalen Vorschriften nicht verbindlich festgestellt ist, so besteht für eine Anfechtung des Erlasses in einem kantonalen Rekursverfahren durchaus Raum; der Regierungsrat würde damit nicht, wie er anzunehmen scheint, zur Aufsichtsbehörde über Bundesinstanzen.
b) Es ist insbesondere zu beachten, dass die eidg. Genehmigungsinstanz die ihr unterbreiteten Sonderbestimmungen nach Art. 20 ARV in erster Linie unter einem spezifischen Gesichtswinkel zu prüfen hat. Sie darf die Genehmigung nur erteilen, "wenn die gesamte zeitliche Beanspruchung der Taxiführer auf Grund der Sonderbestimmungen die in der Verordnung festgelegten Höchstgrenzen nicht überschreitet und wenn die vorgesehene Kontrolle wirksam ist". Die eidg. Genehmigungsbehörde hat somit das Schwergewicht ihrer Prüfung auf die Frage zu legen, ob die kantonalen Sonderbestimmungen geeignet sind, die bundesrechtlich vorgeschriebene Begrenzung der zeitlichen Beanspruchung sicherzustellen, und insofern für die ersetzten Normen der ARV einen tauglichen Ersatz bieten. Diese Voraussetzungen kann eine zur Genehmigung unterbreitete kantonale Sonderregelung beispielsweise auch dann erfüllen, wenn sie das angestrebte Ziel mit unverhältnismässig scharfen Mitteln verfolgt oder zwischen verschiedenen Kategorien von Betroffenen unzulässige Rechtsungleichheiten schafft. (Dass fakultative Sonderbestimmungen ihrem Inhalt nach u.U. auch gegen kantonales Recht verstossen können, sei nur am Rande erwähnt). Derartige verfassungsrechtliche Mängel treten häufig erst zutage, nachdem sich die vom Erlass Betroffenen geäussert haben. Im Genehmigungsverfahren vor der Bundesbehörde besteht eine solche Äusserungsmöglichkeit in der Regel nicht. Es hat daher auch praktisch durchaus seine Berechtigung, wenn neben dem eidg. Genehmigungsverfahren auf ein Rechtsmittel der Betroffenen hin noch ein abstraktes Normenkontrollverfahren eröffnet werden kann. Auf Bundesebene besteht eine derartige Anfechtungsmöglichkeit ohnehin, und es ist nicht einzusehen, wieso eine vorangehende Überprüfung des Erlasses durch kantonale Rechtsmittelinstanzen

ausgeschlossen sein sollte. Auf BGE 61 I 444 kann sich der Regierungsrat zur Begründung seines gegenteiligen Standpunktes nicht berufen. Die in jenem Entscheid aufgestellte Regel (vgl. E. 3c), deren Richtigkeit bei einem neuen Entscheid zu überprüfen wäre, ist hier schon deshalb nicht anwendbar, weil der angefochtene kantonale Erlass nicht vom Bundesrat, sondern einer diesem untergeordneten Verwaltungsinstanz genehmigt worden ist. Dass es im vorliegenden Zusammenhang nicht darauf ankommt, ob die eidg. Genehmigung konstitutiv wirkt oder nicht, wurde bereits dargelegt (E. 3b).
c) In einem gleichgelagerten früheren kantonalen Rekursverfahren hat sich denn auch der Regierungsrat ohne weiteres für befugt gehalten, vom eidg. Volkswirtschaftsdepartement bereits genehmigte kommunale Sonderbestimmungen im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle nochmals zu überprüfen, so wie sich auch der Bundesrat in dem daran anschliessenden eidg. Rechtsmittelverfahren (für das die Rechtslage vor der Revision des OG von 1968 massgebend war) als Beschwerdeinstanz an die erteilte Genehmigung nicht als gebunden erachtet hat (Entscheid des zürcherischen Regierungsrates vom 19. Juni 1968 und des Bundesrates vom 16. Februar 1972 i.S. Invertax und Mitbeteiligte). Es wurde als selbstverständlich angesehen, dass die bereits erteilte Genehmigung einer uneingeschränkten abstrakten Normenkontrolle durch die zuständigen kantonalen und eidgenössischen Rechtsmittelinstanzen nicht im Wege stand. d) Indem der Regierungsrat in Abweichung von seiner früheren Rechtsprechung im vorliegenden Fall eine materielle Überprüfung der angefochtenen Son-

derbestimmungen ohne stichhaltigen Grund ablehnte, verletzte er Art. 4 BV. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher gutzuheissen.