Urteilskopf

95 I 497

72. Auszug aus dem Urteil vom 2. April 1969 i.S. Hasler und Mitbeteiligte gegen Kanton Graubünden.
Regeste (de):
Kantonales Fischereiregal; Art. 4 BV im Verhältnis zwischen Kantonseinwohnern und andern Schweizerbürgern.

Möglichkeiten der zulässigen Ausnützung des Fischereiregals. (Erw. 2).

Nutzt der Kanton das Fischereiregal zu fiskalischen Zwecken, dann darf er ohne Verletzung des Art. 4 BV den nicht in seinem Gebiet wohnhaften Schweizerbürgern zeitlich befristete Nutzungsbewilligungen zu wesentlich höheren Ansätzen anbieten als den Kantonseinwohnern. Allerdings verlangt der Grundsatz der Rechtsgleichheit, dass sich auch eine derartige Gebühr in einem gewissen Rahmen halte (Erw. 3).

Regeste (fr):
Régale cantonale de la pêche; art. 4 Cst. et manière de traiter les habitants d'un canton et les autres citoyens suisses.

Lorsqu'un canton utilise la régale de la pêche à des fins fiscales, il peut, sans violer l'art. 4 Cst., prévoir que les Suisses non domiciliés sur son territoire pourront obtenir des permis de durée limitée à des prix sensiblement plus élevés que les habitants du canton. Le principe de l'égalité de traitement exige cependant que le prix des permis ne dépasse pas certaines limites (consid. 3).

Regesto (it):
Regalia cantonale della pesca; art. 4 CF e modo di trattare gli abitanti del cantone e gli altri cittadini svizzeri.

Utilizzazioni possibili della regalia della pesca (consid. 2).

Quando un cantone utilizza la regalia della pesca a fini fiscali, può, senza violare l'art. 4 CF, prevedere che gli Svizzeri non domiciliati sul suo territorio potranno ottenere permessi di durata limitata a prezzi sensibilmente più alti che non gli abitanti del cantone. Il principio dell'eguaglianza di trattamento esige tuttavia che il prezzo dei permessi non oltrepassi certi limiti (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 497

Aus dem Tatbestand:

A.- Die Stimmberechtigten des Kantons Graubünden nahmen am 20. Oktober 1968 ein neues Fischereigesetz an, das an die Stelle des alten Gesetzes vom 5. März 1944 tritt. Nach

dem alten Gesetz konnte grundsätzlich jedermann, der das 16. Altersjahr zurückgelegt hatte und im Besitze der bürgerlichen Ehrenfähigkeit stand, eine Fischereibewilligung erhalten, und zwar sowohl eine Bewilligung für die ganze Dauer der Fangzeit innerhalb eines Jahres als auch eine Monats-, Halbmonats-, Wochen- oder Tagesbewilligung. Art. 14 Abs. 2 des neuen Gesetzes sieht u.a. vor, dass Bewilligungen für die ganze Dauer der Fangzeit nur noch an Schweizer abgegeben werden, die im Kanton wohnhaft sind oder sich über einen früheren Aufenthalt von mindestens 10 Jahren im Kanton ausweisen können. Personen, die ausserhalb des Kantons wohnhaft sind, aber beispielsweise im Kanton ein Ferienhaus besitzen, können somit keine Bewilligung für die ganze Fangzeit erhalten. Die Gebühren für die Fischereibewilligung sind im neuen Gesetz (Art. 16) wesentlich erhöht worden. Eine Gegenüberstellung mit dem alten Recht ergibt folgende Ansätze: Art. 13 Art. 16
altes FG neues FG
1. Bewilligung für die ganze Dauer der Fangzeit
a) Schweizer mit Wohnsitz im Kanton 30.- 60.-
b) Schweizer mit früherem Aufenthalt von mindestens 10 Jahren im Kanton 30.- 100.– c) Schweizer ohne Wohnsitz im Kanton 60.- weggefallen
2. Monatsbewilligung
a) Schweizer mit Wohnsitz im Kanton 35.- 50.-
b) Schweizer ohne Wohnsitz im Kanton 35.- 120.–
3. Halbmonatsbewilligung (15 Tage)
a) Schweizer mit Wohnsitz im Kanton 25.- 40.-
b) Schweizer ohne Wohnsitz im Kanton 25.- 80.-
...
4. Wochenbewilligung
a) Schweizer mit Wohnsitz im Kanton 15.- 30.-
b) Schweizer ohne Wohnsitz im Kanton 15.- 50.-
...
5. Tagesbewilligung
a) Schweizer mit Wohnsitz im Kanton 5.- 10.-
b) Schweizer ohne Wohnsitz im Kanton 5.- 15.-

B.- Hans Hasler und 189 weitere Schweizerbürger, die im Kanton Graubünden keinen Wohnsitz haben und sich auch nicht über einen früheren Aufenthalt von mindestens 10 Jahren im Kanton ausweisen können, fechten das neue Fischereigesetz

mit staatsrechtlicher Beschwerde an. Sie rügen Verletzung des Art. 4 BV und beantragen im wesentlichen, die Art. 14 Abs. 2, 16 Ziff. 1 sowie 16 Ziff. 2 lit. b aufzuheben. Die Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit erforderlich, aus den nachstehenden Erwägungen.

C.- Der Kleine Rat des Kantons Graubünden beantragt Abweisung der Beschwerde.

D.- In einem zweiten Schriftenwechsel haben die Parteien an ihren Standpunkten festgehalten.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. (Eintretensfragen).

2. Der Kanton Graubünden beansprucht an allen Gewässern das Fischereiregal, soweit nicht "Sonderfischereirechte nachgewiesen und vom Kanton anerkannt sind" (Art. 1 des neuen Fischereigesetzes). Das Fischereiregal fällt unter die sog. Grund- oder Bodenregale und ist im Gewässerregal, d.h. in der Gewässerhoheit der Kantone mitenthalten (vgl. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, N. 1954 S. 695; MARC CHRISTEN, Kant. Regalien und Bundespolizeirecht, Diss. Bern 1950 S. 21 und 25; MELCHIOR SPAHN, Die kantonalen Regalrechte nach Art. 31 Abs. 2 BV, Diss. Zürich 1956 S. 26 und 79 f.). Diese Grund- oder Bodenregale bilden nach Aubert "une variété du monopole fiscal et historique". Sie erklären sich damit, dass sie sich auf beschränkt vorhandene Werte beziehen, die in billiger Weise verteilt werden sollen. Das gilt nicht nur für das Fischerei- und Jagdregal, sondern auch für das Bergregal und das Regalrecht an Wasserläufen. Soweit den Kantonen solche Regalrechte zustehen, haben sie besonders umfassende Nutzungs- und Normsetzungsbefugnisse (MEIER-HAYOZ, Komm. zu Art. 664 ZGB N. 21). Sie können darüber ähnlich frei wie im Rahmen ihrer zivilrechtlichen Verwaltungstätigkeit verfügen. Wenn dabei schon der Überprüfung der kantonalen Verwaltungsentscheide durch das Bundesgericht enge Schranken gesetzt sind (vgl. BGE 75 I 15; MEIER-HAYOZ, a.a.O. N. 190, S. 228), so gilt dies erst recht gegenüber dem kantonalen Gesetzgeber. Vorbehältlich der sog. ehehaften Sonderfischereirechte beschränkt sich die bundesgerichtliche Prüfungsbefugnis entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer im wesentlichen auf Willkür. Über das Fischereiregal verfügen die Kantone im Rahmen des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1888 betr. die

Fischerei grundsätzlich frei. Niemand hat gestützt auf die Verfassung ein Recht auf eine Fischereibewilligung, gleichgültig, ob er die Bewilligung zu Erwerbszwecken als Berufsfischer oder nur zu Erholungszwecken als Sportfischer ausnutzen will (Art. 31 Abs. 2 BV a.E.). Weshalb die Sportfischerei, wie die Beschwerdeführer behaupten, nicht unter das Fischereiregal fallen soll, ist unerfindlich. Die Kantone pflegen sich bei der Ausnutzung des Fischereiregals von verschiedenen Überlegungen leiten zu lassen. Einerseits sind sie daran interessiert, eine übermässige "Befischung" (M. CHRISTEN, a.a.O. S. 126) der Gewässer zu verhindern, anderseits können sie den Wunsch vieler Bürger, zu fischen, fiskalisch ausnützen, indem sie bei Erteilung einer Fischereibewilligung nicht nur eine Verwaltungsgebühr, sondern zu fiskalischen Zwecken eine sog. Regalgebühr erheben. Die Regalgebühren sind sowohl von den Verwaltungsgebühren als auch von den Anstalts- und Benutzungsgebühren zu unterscheiden (vgl. BGE 66 I 8). Insbesondere können die Kantone auch nur einer beschränkten Zahl von Nutzungsberechtigten entgeltliche Pachtrechte einräumen (Fischereipacht) oder aber einer unbestimmten Vielzahl von Personen zeitlich befristete Bewilligungen ausstellen (Patentfischerei). Da der Kanton Inhaber des Fischereiregals ist, kann er nach bisheriger Rechtsprechung die Fischereiberechtigung auf Personen beschränken, die im Kanton wohnhaft sind und die dort ihr primäres Steuerdomizil haben (vgl. BGE 41 I 156 /7, BGE 66 I 12 /3). Zu Recht berufen sich die Beschwerdeführer nicht auf Art. 60 BV. Diese Vorschrift verbietet nur eine Ungleichbehandlung zwischen Kantonsbürgern und übrigen Schweizerbürgern, die im Kanton wohnhaft sind; dagegen lässt Art. 60 es zu, dass die Kantone ausserkantonal Wohnhafte anders behandeln oder von der Nutzung des Regals ausschliessen, dies jedenfalls dann, wenn ernsthafte Gründe eine solche Unterscheidung rechtfertigen. Solche Gründe bestehen im vorliegenden Falle. Die Zahl der Fischer, die um eine Bewilligung nachgesucht haben, ist nach den Angaben des Kantons in 10 Jahren von 5'600 auf 12'100 gestiegen. Der Kanton Graubünden

befürchtet eine übermässige "Befischung", wenn jedermann während der ganzen Fangsaison fischen könnte. Ob die sog. "Intensivfischer" weniger zahlreich sind unter den im Kanton wohnhaften

BGE 95 I 497 S. 501

Fischern als unter den ausserkantonalen Fischern, kann offen bleiben. Jedenfalls bildet der Ausschluss der letztgenannten Kategorie von der Saisonkarte ein Mittel, um die Gefahren der übermässigen "Befischung" herabzusetzen. Angesichts der weitgehenden Verfügungsfreiheit des Kantons über die im Fischereiregal enthaltenen Nutzungsrechte kann eine solche Ordnung nicht als verfassungswidrig erklärt werden. In seiner Botschaft an den Grossen Rat führt der Kleine Rat aus, der Fischbestand könne als ein dem kantonalen Territorium innewohnendes Gut betrachtet werden, dessen naturgemässe, keineswegs unbeschränkte Ausnutzung vorzugsweise den Angehörigen dieses Gebietes zu ermöglichen sei, die als solche die allgemeinen Staatslasten des Kantons zu tragen hätten. Das Merkmal der territorialen Zugehörigkeit erscheine somit als wesentliches tatsächliches Kriterium zur Begründung einer ungleichen rechtlichen Behandlung. Diese verstosse keineswegs gegen die verfassungsmässige Garantie der Gleichheit vor dem Gesetz. Bei einer solchen Rechtslage habe der Kleine Rat eine Lösung finden müssen, welche "zugleich den Wünschen der einheimischen Fischer entgegenkommt, die Interessen des Fremdenverkehrs berücksichtigt und das Ansehen des Kantons wahrt". Ob die vom bündnerischen Gesetzgeber getroffene Lösung Fehler aufweise oder nicht, ist unerheblich. Einschreiten könnte das Bundesgericht nur, wenn der Kanton sein Regal in einer verfassungswidrigen Weise überspannt hätte. Dies trifft nicht zu.

3. Der Kanton ist aber auch berechtigt, sein Fischereiregal fiskalisch zu nutzen und dabei den nicht in seinem Gebiet wohnhaften und somit grundsätzlich auch nicht hier steuerpflichtigen Personen zeitlich befristete Nutzungsbewilligungen zu wesentlich höheren Ansätzen anzubieten als den Personen, die bereits durch die ordentlichen Steuern einen entsprechenden Beitrag zur Tragung der öffentlichen Lasten erbringen. Ein Vergleich zwischen den Gebühren, die von den steuerpflichtigen Kantonseinwohnern erhoben werden, mit den Abgaben, die die ausserkantonalen Fischer zu erlegen haben, ist deshalb abwegig. Zu Unrecht machen die Beschwerdeführer geltend, die erhobenen Regalgebühren seien verfassungswidrig, soweit sie prohibitiv seien. Der Kanton darf nach dem Gesagten die ausserkantonalen Sportfischer davon abhalten, ihren Sport während der ganzen neunmonatigen Fangzeit auszuüben, und

BGE 95 I 497 S. 502

er will das unbestrittenermassen tun, um auf diese Weise eine übermässige Nutzung des Fischbestandes in seinen Gewässern zu verhindern. Die ausserkantonalen Sportfischer erhalten denn auch keine Saisonkarte mehr. Dann lässt es sich aber sachlich begründen, die Taxe für die Monatsbewilligung so hoch anzusetzen, dass zahlreiche ausserkantonale Sportfischer infolge der Kosten für neun solcher Bewilligungen davon abgehalten werden, ihrem Sport während der ganzen Fangzeit zu obliegen. Allerdings gebietet der Grundsatz der Rechtsgleichheit, dass sich auch eine derartige Gebühr in einem gewissen Rahmen halte. Ihre Höhe darf jedenfalls nicht dazu führen, dass abgesehen von den Einwohnern Graubündens ausschliesslich finanzstarke Personen den Fischersport während neun Monaten ausüben können. Im Rahmen der Verfassung wäre jedenfalls auch eine Lösung möglich, die die Zahl der Monatskarten, die pro Jahr an Ausserkantonale abgegeben werden, beschränkt und somit finanzstarke und finanzschwache Personen gleich getroffen hätte. Berücksichtigt man indessen die heutigen Verdienstverhältnisse und vergleicht die höchste Gebühr von Fr. 1'080.– (neun Monatsbewilligungen à Fr. 120.–) mit den Kosten, die für andere Liebhabereien ausgegeben werden, dann ist die Regelung des

Kantons Graubünden nicht als geradezu verfassungswidrig zu bezeichnen. Auch der Hinweis der Beschwerdeführer auf das Prinzip der Verhältnismässigkeit geht fehl. Regalgebühren mit Fiskalcharakter dürfen gerade mehr als kostendeckend sein. Ob man fiskalisch ausgestaltete Regalgebühren als "Sondersteuern" bezeichnen will, ist eine Frage der Benennung. Auf keinen Fall ist einzusehen, weshalb eine solche Sondersteuer unter dem Gesichtspunkt der Fiskalhoheit der Kantone unzulässig sein soll, wie die Beschwerdeführer behaupten. Der Kanton bestimmt im Rahmen der Verfassung seine Abgabenobjekte frei.

4. Sicher bedeutet es für ausserkantonale Schweizerbürger immer eine Härte, wenn ihnen ein neues kantonales Gesetz ein Recht beschränkt oder entzieht, das ihnen bisher zustand. Handelt es sich dabei, wie im vorliegenden Fall, um einen Lieblingssport, so wird diese Härte wohl noch besonders empfunden. Allein das genügt nicht, um ein derartiges Gesetz verfassungswidrig zu erklären. Das Bundesgericht könnte nur eingreifen, wenn sich überhaupt keine vernünftigen Gründe zugunsten der gewählten Nutzungsbeschränkung ins Feld führen liessen. Dies trifft, wie ausgeführt, nicht zu.

BGE 95 I 497 S. 503

Die Beschwerdeführer glauben, es beständen heute veränderte Verhältnisse verglichen mit der Zeit, als das Bundesgericht in BGE 41 I 156 und BGE 66 I 12 die Beschränkung der Fischereinutzungsrechte auf Kantonseinwohner als verfassungsmässig erklärte. Zwar haben sich die Verhältnisse in der Tat wesentlich verändert. Doch sprechen die Veränderungen teils für, teils gegen eine Bevorzugung der Kantonseinwohner. Die zunehmende Motorisierung und die starke Gewässerverschmutzung insbesondere im Mittelland führen zu einer erheblich gestiegenen Nachfrage nach Fischereibewilligungen in den Bergkantonen. Dieser Umstand spricht gerade zugunsten der neu getroffenen Lösung, die eine Gefährdung des Fischbestandes in den bündnerischen Gewässern vermeiden möchte. Anderseits wünschen die Besitzer von Ferienhäusern, die im Kanton Graubünden rasch zugenommen haben, ihren Sport verständlicherweise nicht nur während den Ferien, sondern häufig auch über das Wochenende ausüben zu können. Um dies zu tun, müssten sie nach dem neuen Recht verhältnismässig viele und teure, kurzfristige Bewilligungen einholen. Indessen benötigen sie diese, um einen Sport auszuüben. Vorbehältlich des in Erwägung 3 hievor Gesagten wird man auch von daher gesehen verhältnismässig hohe Taxen noch als verfassungsmässig bezeichnen müssen. Zudem erbringen auch die Eigentümer von Ferienhäuschen, selbst wenn sie kurtaxpflichtig sind, nur einen bescheidenen Beitrag an die öffentlichen Lasten, obwohl sie aus zahlreichen Leistungen des Kantons, insbesondere auf dem Gebiet des Strassenbaues, Vorteile ziehen. Ebensowenig hilft den Beschwerdeführern der Hinweis auf den Finanzausgleich. Dieser soll ja gerade finanzschwachen Kantonen dienen, die trotz Ausschöpfung der eigenen Finanzquellen - und dazu gehören auch die Regalrechte - ihre Ausgaben nicht aus eigenen Kräften decken können.

5. (Darlegungen darüber, dass die von den Beschwerdeführern angerufenen bundesgerichtlichen Entscheide mit der hier vertretenen Auffassung nicht im Widerspruch stehen).

6. Die Beschwerdeführer weisen schliesslich darauf hin, dass die Sportfischerei längst die Kantonsgrenzen gesprengt habe und durch ihre finanziellen Leistungen dazu beitrage, den Edelfischbestand über jene Grenzen hinweg zu erhalten und zu entwickeln. Deshalb könne man heute den Fischbestand nicht mehr als ein Gut erachten, das den Kantonseinwohnern allein gehöre. Damit wird im Grunde geltend gemacht, die kantonalen

BGE 95 I 497 S. 504

Fischereiregale seien heute überholt. Das mag ein politisch vertretbarer Standpunkt sein. Um ihn jedoch zu ver-

wirklichen, wären den Kantonen die Regalrechte im Gebiete der Fischerei zu entziehen. Dieses Ziel liesse sich nur durch eine Revision der Fischereigesetzgebung des Bundes, gegebenenfalls des Art. 25 BV, erreichen; nach herrschender Auffassung behält diese Verfassungsbestimmung zwar nicht dem Wortlaute, wohl aber dem Sinne nach die kantonalen Fischereiregale vor (BURCKHARDT, Komm. zu Art. 25 BV 3. Aufl. S. 187). Veränderte soziologische Verhältnisse mögen Anlass geben zu einer Änderung der Rechtsordnung durch den Gesetzgeber; für sich allein ändern sie jedoch die Rechtsordnung nicht ab. Im Rahmen des geltenden Rechts kann deshalb dem Bündner Gesetzgeber nicht vorgeworfen werden, er habe die Verfassung zum Nachteil der ausserkantonalen Schweizerbürger verletzt.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzu treten ist.