

V. Staatsrechtliche Streitigkeiten

zwischen Kantonen. — Différents de droit public entre cantons.

83. Urteil vom 1. November 1900 in Sachen Solothurn gegen Aargau.

Klage eines Kantons gegen einen Nachbarkanton wegen Beeinträchtigung des Staatsgebietes und Gefährdung der Staatsbewohner durch Schiessübungen. Staatsrechtliche Natur der Klage. Grundsätze zur Entscheidung hierüber.

A. Am Westausgang der Stadt Aarau, zwischen dieser und der etwa einen Kilometer entfernten aargauisch-solothurnischen Kantonsgrenze, liegt der Exercierplatz „Schachen“, auf dem seit Jahrzehnten sowohl die auf dem Waffenplatz Aarau dienstthuenden Truppen, als die freiwilligen Schießvereine, die Kadetten und die militärischen Vorunterrichtskurse ihre Schießübungen abhielten. Vor einigen Jahren ist für die Truppen „in den Gehren“, etwa 2 $\frac{1}{2}$ Km. von der Stadt Aarau entfernt, ein anderer Schießplatz hergerichtet worden, während die freiwilligen Schießvereine und die Teilnehmer am obligatorischen Vorunterricht, sowie jedenfalls bis 1898 auch die Kadetten weiterhin den Schachen als Schießplatz benutzten. Es wird daselbst an zwei Stellen geschossen; an beiden befinden sich in der Schußrichtung hart an der solothurnischen Grenze hohe Zielwälle, die als Kugelfänge dienen. Das Schießplatzareal gehört zum größten Teil der Gemeinde Aarau; ein Ausschnitt, mit einem der Zielwälle, ist Eigentum des Kantons Aargau. Weiter westwärts, auf Solothurner Gebiet, dehnt sich auf 2—3 Kilometer ein offenes, ebenes Gelände aus, durch welches sich die Aare windet und das zum Teil mit Gehölz besetzt, zum Teil aber, insbesondere im Banne der Gemeinde Niedererlinsbach, landwirtschaftlich bebaut und von verschiedenen Wegen durchzogen ist.

B. Seit längerer Zeit suchte die Regierung des Kantons Solothurn, veranlaßt durch Beschwerden der beteiligten Gemeinden,

teils durch direkte Vorstellungen bei der Regierung des Kantons Aargau, teils durch Eingaben an den Bundesrat, zu bewirken, daß im „Schachen“ nicht mehr scharf geschossen werde, weil während des Schießens das bezeichnete Solothurner Gebiet gefährdet sei. Da der Zweck auf die angegebene Weise nicht, oder doch nicht vollständig, erreicht wurde, reichte der solothurnische Regierungsrat namens des Kantons Solothurn am 12. Dezember 1899, unter Berufung auf Art. 113, Ziff. 2 der Bundesverfassung, Art. 175, Ziff. 2 und 177 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, beim Bundesgericht eine Klage ein mit dem Begehren, es sei dem Kanton Aargau zu verbieten, auf dem Exercierplatz Schachen künftighin Schießübungen abhalten zu lassen. In thatfächlicher Richtung wird zusammenfassend behauptet: Das zu Solothurn gehörende, hinter den Zielwällen und in der Schußlinie, sowie im Wirkungsbereiche der Infanteriewaffen liegende Gebiet werde durch die Schießübungen gefährdet, so daß es während der Abhaltung derselben wegen der Gefahr der Fehlschußwirkung nicht betreten werden könne und die notwendigen landwirtschaftlichen und andern Arbeiten unterbleiben müssen. Rechtlich wird ausgeführt, in dem Verhalten des Kantons Aargau liege ein Einbruch in die selbständige Gebietshoheit des Kantons Solothurn. Dem Kanton Aargau stehe kein Recht zu, über sein Territorium in der Weise zu verfügen, daß dadurch die Hoheitsrechte der Nachbarkantone, die ihre positivrechtliche Grundlage in den Art. 2, 3 und 5 der Bundesverfassung hätten, Schaden litten.

C. In der Antwort stellt der den Kanton Aargau vertretende aargauische Regierungsrat die Begehren: Es sei auf die Klage der Regierung des Kantons Solothurn wegen Inkompetenz des Bundesgerichts als Staatsgerichtshof nicht einzutreten. Eventuell sei die Regierung des Kantons Solothurn mit ihrer Klage wegen mangelnder Aktivlegitimation abzuweisen, eventuell wegen mangelnder Passivlegitimation der aargauischen Regierung. Eventuell sei die Klage als eine unbegründete zu erklären und die solothurnische Regierung mit dem gegen den Kanton Aargau gestellten Begehren definitiv, eventuell angebrachtermaßen abzuweisen. Eventuell sei die Klage bloß in der Weise gutzuheißen, daß das Schießen im Schachen verboten werde, soweit nicht die nötigen Maßnahmen zum Schutze des gefährdeten solothurnischen Hinterlandes getroffen

werden. Das erste Antwortbegehren beruht auf der Behauptung, die Streitigkeit sei eine civilrechtliche, nicht eine staatsrechtliche. Es handle sich nicht um eine Grenzstreitigkeit, und die Gebiets-hoheit stehe nicht in Frage. Sondern Inhalt und Zweck der Klage sei die Abwehr einer angeblichen Schädigung des im Hintergelände des Schachens gelegenen Grundeigentums, bezw. der betreffenden Grundeigentümer, eventuell die Verletzung persönlicher Verhältnisse von Personen, die sich im Hintergelände bewegen. Eine solche Abwehr, eventuell ein solcher Angriff sei civilrecht-lichen Charakters und auf Grund des Civilrechts vor dem Civil-richter zu verfolgen (mittels actio negatoria, Verbot, Klage aus unerlaubter Handlung u. s. w.). Aus den gleichen Gründen sei nicht der Staat Solothurn, sondern es seien bloß die Träger der betreffenden Rechte legitimiert, wegen ihrer Verletzung klagend aufzutreten. Jedenfalls aber fehle dem Kanton Aargau die Passiv-legitimation, weil der Schießplatz auf dem Gebiete der Gemeinde Aarau liege und zum größten Teil dieser gehöre, und weil nicht der Kanton Aargau oder seine Organe dort schießen, sondern ge-wisse Korporationen, wie die freiwilligen Schießvereine von Aarau und das Kadettenkorps; gegen diese hätte sich daher der Angriff zu richten; der Kanton Aargau habe kein Recht und keine Macht, denselben die Benutzung des städtischen Eigentums zu Schieß-zwecken zu verbieten. Eventuell wird die Klage als materiell un-begründet bezeichnet. Zunächst wird bestritten, daß das solothur-nische Hinterland durch die im Schachen abgehaltenen Schieß-übungen gefährdet werde. Sodann dürften die Schießvereine nicht auf den Schießplatz in den Gehren verwiesen werden, weil der-selbe nicht auf dem Gebiete der Gemeinde Aarau liege, diese aber verpflichtet sei, jenen Vereinen einen angemessenen Schießplatz auf ihrem Gebiete anzuweisen (Art. 104 und 225 der Schweiz. Milit-ärorganisation, Art. 12, litt. a der bundesrätlichen Verordnung über die Förderung des freiwilligen Schießwesens vom 15. Fe-bruar 1893). Auch sonst würde es mit Unzukömmlichkeiten ver-bunden sein, wenn der Schießplatz gänzlich in die Gehren verlegt werden wollte, wegen der großen Entfernung, wegen Kollisionen mit den militärischen Schießübungen und mit den Schießvereinen anderer Gemeinden u. s. w. Das freiwillige Schießwesen würde geradegu ertötet, wenn man das Schießen im Schachen untersagte.

Unter keinen Umständen dürfte das Verbot so lauten, wie es im Klagsbegehren gefordert sei.

D. In der Replik wird gegenüber der Kompetenzeinrede der beklagten Partei ausgeführt: Ein Ausfluß des Hoheitsrechtes des Staates liege darin, daß diesem die Pflicht obliege, für die all-gemeine, öffentliche Sicherheit von Personen und Sachen zu sor-gen. Gegenüber denjenigen, welche diese Sicherheit gefährden oder antasteten, erwache dem Staate das Recht auf Abwehr. Dieser Titel sei staatsrechtlicher Natur. Innerhalb des Kantonsgebietes könnte zweifellos der Träger der Staatsgewalt die Benutzung eines gefährlichen Schießplatzes untersagen, wie denn auch die Bestim-mungen des Bundes über die Errichtung und Benutzung von Schießplätzen auf die öffentliche Sicherheit Rücksicht nehmen. Vor-liegend könne die Regierung von Solothurn nicht direkt einschrei-ten, weil der Schießplatz auf aargauischem Gebiet liege. Nur der Regierung von Aargau stehe dieses Recht zu. Dadurch nun, daß diese eine Schießanlage bestehen lasse, deren Benutzung die öffent-liche Sicherheit des Kantons Solothurn gefährde, würden Hoh-heitsrechte des letztern verletzt. In der Duldung der Anlage liege eine die Rechte Solothurns verletzende Handlung; die Abwehr dieser Rechtsverletzung könne Solothurn nur vor dem für inter-kantonale Konflikte solcher Art eingesetzten Gerichtshof verfolgen. Daß Privatrechte mit in Frage ständen, ändere hieran nichts. Die gleichen grundsätzlichen Erwägungen führten, meint die Klags-partei, auch zur Verwerfung der Einreden der mangelnden Aktiv- und Passivlegitimation.

E. Der Instruktionsrichter hat eine Expertise angeordnet und den Experten die Fragen vorgelegt: 1. Ob die auf dem Schieß-platz im Schachen zur Zeit noch stattfindenden Schießübungen eine Gefährdung der Sicherheit des solothurnischen Hintergeländes mit sich führen können? eventuell 2. Ob sich diese Gefährdung durch besondere Schutzmaßnahmen ausschließen lasse? Auf Grund der Akten und eines unter Leitung des Instruktionsrichters im Beisein der Parteivertreter abgehaltenen Augenscheines haben die Experten folgendes Gutachten abgegeben:

Ad 1. „Die Gefährdung des Hintergeländes auf beiden Schieß-plätzen im Schachen besteht für das Schießen der freiwilligen Schießvereine mindestens in demselben Maße, wie für das mili-

tärische Schießen; und zwar ist diese Gefährdung unbedingt auch vorhanden beim jetzigen obligatorischen Schießen der Vereine, der Kadetten und des Vorunterrichts. Diese Gefährdungszone erstreckt sich bis auf etwa 2 Km. Entfernung von den Schützen und bis auf seitliche Abweichung von etwa 50 % (nahezu 30 °), teils durch direkte Hoch- und Seitenschüsse hervorgerufen, teils durch Aufschläger an Boden, Wasserflächen, Sträuchern und Bäumen.“

Ad 2. „Eine künstliche Sicherung ist möglich, jedoch nur so, daß mindestens zwei Hochblendungen quer vor jeden Schießstand und mehrfache Aufschlägerwälle quer vor jeden Scheibenstand gelegt werden. Diese werden jedoch so unselbstmässig unbequem und teuer, daß die Experten den Rat geben, auch für die obligatorischen Übungen der Vereine, der Kadetten und des Vorunterrichts den Schießplatz im Schachen ganz aufzugeben. Dabei befürchten sie durchaus keine wesentliche Beeinträchtigung des wirklichen freiwilligen Schießwesens.“

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Daß gegen das Schießen im „Schachen“, das zu unterlagen die Regierung des Kantons Solothurn von derjenigen des Kantons Aargau verlangt, von den Eigentümern des angeblich gefährdeten Grund und Bodens, vielleicht auch von andern dadurch bedrohten Personen zum Schutze ihrer privaten Rechte mit zivilrechtlichen Klagen aufgetreten werden könnte, ist für die Frage, ob die vorliegende Streitigkeit zivilrechtlicher oder staatsrechtlicher Natur sei, ohne Bedeutung. Vielmehr kommt es hiefür einfach auf den Charakter des eingeklagten Anspruches ab, wie er sich aus dem Wortlaut und der Tendenz des gestellten Begehrens, sowie aus der Klagsbegründung ergibt. Und da ist nun klar, daß die Regierung des Kantons Solothurn nicht einen, aus der Verletzung privater Rechte herrührenden zivilrechtlichen Anspruch gegenüber dem Kanton Aargau erhebt, daß sie vielmehr eine staatsrechtliche Streitigkeit zum Entscheide bringen will. Sie leitet ihren Anspruch daraus her, daß die Gebietshoheit des Kantons Solothurn, und überhaupt ihre Rechte als selbständiges staatliches Gebilde von Seite des Kantons Aargau mißachtet werden, und sie faßt auch den letztern nicht als Träger von privaten Rechten, sondern als Staat, der als solcher die Rechte des benachbarten Kantons respektieren soll, und speziell als Verwalter der Sicher-

heitspolizei, der auf seinem Territorium nichts dulden soll, was die Sicherheit von Land und Leuten des Nachbarstaates gefährdet, ins Recht. Selbst wenn wirklich nur private Rechte Dritter und solche des Staates in Frage kommen könnten, so wäre dies nur ein Grund, den Anspruch abzuweisen, dagegen würde deshalb der Streit, wie er eingeleitet ist, noch keineswegs zu einem zivilrechtlichen und könnte es auch in diesem Falle der Kanton Aargau nicht ablehnen, auf die staatsrechtliche Klage des Kantons Solothurn Rede und Antwort zu geben, und sich der Gerichtsbarkeit des Bundesgerichts, dem in Art. 113, Ziff. 2 der B.-V. und Art. 175, Ziff. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege die Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten zwischen Kantonen übertragen ist, zu unterwerfen.

2. Hievon ausgegangen erweist sich auch die beklagliche Be-
streitung der Aktivlegitimation des Regierungsrates des Kantons Solothurn und der Passivlegitimation desjenigen von Aargau als völlig verfehlt. Es handelt sich um einen Anspruch, den ein Kanton einem andern Kanton gegenüber erhebt. Solothurn und Aargau treten sich als staatliche Organismen gegenüber; als solche sind sie die Parteien, die Subjekte des Rechtsstreits. Insbesondere ist die Passivlegitimation des Kantons Aargau gegeben ohne Rücksicht darauf, ob er Eigentümer des Schießplatzes Schachen sei und ob er bezw. seine Behörden bei der Organisation der Vereine und Korps, die dort schießen, oder bei der Veranstaltung ihrer Schießübungen direkt mitzuwirken haben oder nicht. Es wird auch nicht bestritten, daß die Vertretung hoheitlicher Rechte eines Kantons im Verkehr mit einem andern der Regierung zukommt und daß diese umgekehrt nach außen für die Erfüllung der staatlichen Pflichten des Kantons einzustehen hat. Es konnte daher gar nicht anders geklagt werden, als wie es geschehen ist.

3. Das tatsächliche Klagesfundament besteht darin, daß durch die Abhaltung von Schießübungen im „Schachen“ das solothurnische Hintergelände, das Land und die darauf sich bewegenden Leute gefährdet werden. Das Klagesfundament ist verneint worden. Allein die Expertise, auf welche beide Parteien abgestellt haben, und die naturgemäß entscheidend sein muß, um so mehr als damit im Schießwesen theoretisch und praktisch erfahrene Männer betraut worden sind, ist zu Gunsten der Klägerchaft

ausgefallen. In rechtlicher Beziehung ist zunächst den Art. 2, 3 und 5 der Bundesverfassung eine den vorliegenden Rechtsstreit entscheidende Norm nicht zu entnehmen. Art. 2 umschreibt die Zwecke des Bundes und hat an sich mit dem Verhältnis der Kantone unter einander nichts zu thun. Und wenn in Art. 3 die Kantone, innerhalb der Schranken der Bundesverfassung, als souverain erklärt sind, wenn ferner in Art. 5 derselben ihr Gebiet und ihre Souveränität garantiert ist, so kann daraus ebenfalls für die Frage, welches der materielle Inhalt der Souveränität und der Gebietshoheit im Verhältnis der Kantone zu einander sei, nichts gewonnen werden. Zur Bestimmung dieses Inhalts und überhaupt zur Beantwortung der Frage nach den gegenseitigen staatlichen Rechten und Pflichten der Kantone ist vielmehr auf die Normen des allgemeinen Völkerrechts zurückzugreifen, wobei ferner das bundesstaatliche Verhältnis der Kantone nicht außer acht gelassen werden darf. So verschieden nun auch der Begriff der Souveränität und der Gebietshoheit bestimmt wird, soweit es sich um das Verhältnis nach innen, zum Staatsgebiet und den darauf befindlichen Personen und Sachen, handelt, so steht doch für das Verhältnis nach außen, zu andern Staaten, so viel fest, daß aus der Souveränität und der Gebietshoheit bestimmte absolute, von den andern Staaten unbedingt anzuerkennende Rechte herfließen, darunter namentlich das Recht der unbeschränkten Herrschaft über Land und Leute. Dieses Recht schließt aber weiterhin jede Einwirkung eines andern Staates auf das Gebiet des eigenen oder dessen Bewohner aus, und zwar nicht nur die Annäherung und Ausübung von Hoheitsrechten des eigenen Staates, sondern auch ein tatsächliches Hinübergreifen, das die naturgemäße Benützung des Territoriums und die freie Bewegung seiner Bewohner beeinträchtigen könnte (vgl. hiezu Heffter-Heffcken, Völkerrecht, 7. Aufl., S. 67; Pradier-Fodéré, *Droit internat. public*, tome II, §§ 772 u. 838 ff.). Von diesem Gesichtspunkte aus erscheint denn in der That durch das Verhalten des Kantons Argau der Kanton Solothurn in seiner Gebietshoheit und in seiner Souveränität als verletzt. Wenn hiegegen eingewendet werden wollte, daß der Kanton Argau seinerseits sein Gebiet benutzen bzw. benutzen lassen könne, wie es ihm beliebt, so ist darauf zu erwidern, daß auch im Völ-

kerrecht, speziell im bundesstaatlichen Verhältnis, der nachbarrechtliche Satz gilt, daß die Ausübung des eigenen Rechts nicht dasjenige des Nachbarn beeinträchtigen darf; die Rechte sind gleichwertig, und im Konfliktfalle muß ein vernünftiger Ausgleich nach den natürlichen Verhältnissen Platz greifen (vgl. die von der Klagspartei angeführten bundesgerichtlichen Urteile in Sachen Zürich gegen Argau und Waadt gegen Genf, A. S., Bd. IV, S. 46 und Bd. V, S. 186). Vorliegend mutet der Kanton Argau dem Kanton Solothurn die Duldung von Einwirkungen zu, die sich ein Privateigentümer von seinem Nachbarn nur auf Grund einer Servitut gefallen zu lassen brauchte und die sich auch ein Kanton verbeten kann, so lange er nicht infolge des Bestehens einer eigentlichen Staatsdienbarkeit zu Gunsten des Nachbarkantons zur Duldung verpflichtet ist. Zum gleichen Resultate führt eine andere Betrachtung: Der Kanton Solothurn hat kraft seiner Souveränität Recht und Pflicht, für die allgemeine öffentliche Sicherheit der Bewohner seines Gebietes zu sorgen. Den persönlich oder in ihrem Vermögen verletzten oder bedrohten Privatpersonen oder Korporationen könnte er es dann überlassen, sich selbst zu schützen, wenn dieselben bestimmt oder bestimmbar wären, während die Aufgabe der Gesamtheit bzw. ihrer Organe beginnt, sobald unbestimmte Personen und Sachen den Gefahren ausgesetzt sind; übrigens wäre es fraglich, ob nicht nach außen der Kanton berechtigt sei, die individuellen Rechte und Interessen einzelner seiner Angehörigen zu vertreten. Recht und Macht eines Kantons, zu gebieten und zu verbieten, reichen aber nicht über seine Grenzen hinaus. Wenn daher von einem andern Kanton aus Land und Leute in einer Weise bedroht werden, daß ein staatliches Einschreiten geboten erscheint, so kann der bedrohte Kanton von dem andern verlangen, daß dieser kraft seiner Gewalt den Übelstand abstelle. In einem solchen Falle muß die Pflicht zur Rechtshilfe an die Stelle des Rechts zur Selbsthilfe treten, die dem Wesen des Bundesstaats widerspricht und welche in der schweizerischen Eidgenossenschaft vollends nach ihren historischen Grundlagen und nach der ausdrücklichen Vorschrift in Art. 14 der Bundesverfassung unzulässig ist.

4. Muß danach angenommen werden, daß der Kanton Solothurn von Seite des Kantons Argau in seinen staatlichen Rech-

ten verletzt sei und daß ihm gegenüber letzterem der Anspruch zustehe, dafür zu sorgen, daß die gefährdende Einwirkung in Zukunft unterbleibe, so muß die Klage gutgeheißen werden ohne Rücksicht darauf, ob es dem Kanton Aargau mehr oder weniger schwer falle, seiner Pflicht zu genügen. Der Einwand, daß ihm hiezu überhaupt die Macht fehle, ist kaum ernsthaft gemeint, da ja selbstverständlich die staatlichen Behörden kraft ihrer Polizeigewalt jederzeit das Schießen im Schachen verbieten oder von der Errichtung vermehrter Sicherheitsvorrichtungen abhängig machen können. Auch darauf kann für den Entscheid nichts ankommen, daß die Verlegung des Schießplatzes an einen andern Ort bezw. die bessere Herrichtung desselben für die Schießvereine von Aarau u. s. w. mit gewissen Unzukömmlichkeiten (und vielleicht auch mit Kosten) verbunden sein mag, wobei übrigens daran erinnert sei, daß nach den Experten eine Gefahr, daß das freiwillige Schießwesen erheblich leiden möchte, nicht besteht. Immerhin ist das Klagsbegehren zu absolut gefaßt, als daß es so, wie es lautet, zugesprochen werden könnte. Es muß dem Kanton Aargau freistehen, statt die Benutzung des Schachens zu Schießübungen überhaupt zu untersagen, dafür zu sorgen, daß daselbst Anlagen erstellt werden, die jede Gefährdung solothurnischen Gebiets ausschließen. Die bundesgerichtlichen Experten geben selbst einen Weg an, wie die Sicherung bewerkstelligt werden könnte; es ist möglich, daß der gleiche Zweck auch auf andere Weise erreicht werden kann.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Klage wird in dem Sinne gutgeheißen, daß es dem Kanton Aargau untersagt wird, die Schießeinrichtungen im Schachen in bisheriger Weise zu benutzen.

Zweiter Abschnitt. — Deuxième section.

Bundesgesetze. — Lois fédérales.

I. Bau und Betrieb der Eisenbahnen.

Etablissement et exploitation des chemins de fer.

§. Nr. 81, Urteil vom 1. November 1900
in Sachen Jura-Simplonbahn-Gesellschaft gegen Clerc.

II. Erteilung des Schweizerbürgerrechtes und Verzicht auf dasselbe. — Naturalisation et renonciation à la nationalité suisse.

84. Urteil vom 12. Dezember 1900 in Sachen
Wunderli gegen Zürich.

Stellung der Kantonsregierung bei einem Begehren um Entlassung aus dem Schweizerbürgerrecht. — Ist das Requisit des Art. 6 litt. c B.-Ges. betr. Schweizerbürgerrecht erfüllt?

A. Am 9. September 1900 richtete der von Hecht-Weilen gebürtige, in Sacramento (Californien) wohnhafte Johannes Wunderli an den Regierungsrat des Kantons Zürich ein Gesuch um Entlassung aus dem zürcherischen Kantons- und Gemeindebürgerrecht. Zur Begründung des Gesuches legte er bei: 1. eine unterm 15. August 1900 in Sacramento ausgestellte Erklärung, daß er auf das Gemeindebürgerrecht in Weilen, das zürcherische Kantons-