

S. 388 / Nr. 59 Organisation der Bundesrechtspflege (d)

BGE 57 I 388

59. Urteil vom 18. September 1931 i. S. Kanton Schwyz gegen Bundesrat.

Seite: 388

Regeste:

Entscheidung des Bundesrats gemäss Art. 6 des eidgen. Wasserbaupolizeigesetzes, wodurch die von einem Kanton behauptete «Beteiligung» und Beitragspflicht auch eines anderen Kantons bei einem auf Grund des genannten Gesetzes ausgeführten Verbauungswerk verneint und die verlangte Verurteilung des anderen Kantons zu Beitragsleistungen daher abgelehnt wird. Beschwerde des ersten Kantons dagegen ans Bundesgericht. Abgrenzung der Beschwerdekompetenzen des Bundesgerichts und der Bundesversammlung nach Art. 12 Wasserbaupolizeigesetz.

A. – Der Kanton Schwyz hat in den Jahren nach 1910 eine Verbauung der Muota von oberhalb Muotatal bis zum Vierwaldstättersee vorgenommen. Bei Aufstellung des endgiltigen Perimeters für den nicht durch die Subventionen des Bundes, des Kantons und des Bezirks Schwyz gedeckten Teil der Kosten erklärte der Bezirksrat Schwyz durch Beschluss vom 17. November 1922 auch die Korporation Uri als Eigentümerin verschiedener im Kanton Uri im Einzugsgebiet der Muota gelegener Alpen (Ruossalp, Alpeli, Galtenebnet, Seenalp-Hürital, Alp Grund und Matten) für ein Perimeterkapital von 23000 Fr. beitragspflichtig. Eine dagegen von der Korporation Uri am 25. November 1922 ergriffene Beschwerde wies der Regierungsrat von Schwyz durch Entscheid vom 8./24. Oktober 1929 aus einem formellen Grunde von der Hand.

Am 23. November 1929 erhob hierauf der Regierungsrat von Uri namens dieses Kantons beim Bundesgericht gemäss Art. 175 Ziff. 2 OG staatsrechtliche Klage gegen den Kanton Schwyz mit dem Antrag auf Aufhebung der

Seite: 389

Verfügungen des Bezirksrates Schwyz und des Regierungsrates von Schwyz vom 17. November 1922 und 8./24. Oktober 1929. Durch Urteil vom 28. Februar 1930 trat das Bundesgericht, nach vorangegangenem Meinungs austausch mit dem Bundesrat, auf die Klage nicht ein und überwies die Akten dem Bundesrat als zunächst zur Entscheidung zuständiger Behörde.

Der Bundesrat hat alsdann die Angelegenheit materiell behandelt und durch Beschluss vom 8. April 1931 erkannt:

«1. Die Klage des Kantons Uri wird gutgeheissen; dieser Kanton ist nicht zu einer Beitragsleistung, an die Muotaverbauung verpflichtet.

2. Die Verfügungen des Bezirksrates Schwyz vom 17. November 1922 und der Beschluss der Regierung des Kantons Schwyz vom 8./24. Oktober 1929 betreffend Einbeziehung von auf ernerischem Gebiet gelegenen Alpen der Korporation Uri in den Pflichtenkreis der Muotaverbauung werden aufgehoben.»

Der Beschluss geht davon aus, dass nicht eine Beschwerde gegen kantonale Verfügungen, sondern eine selbständige Klage in einer staatsrechtlichen Streitigkeit zwischen Kantonen vorliege, deren Anhängigmachung an keine Frist gebunden sei. Nach dem eidgenössischen Wasserbaupolizeigesetz habe der Kanton, der behaupte, dass bei einer unter das Gesetz fallenden Verbauung auch ein anderer Kanton bzw. dort gelegenes Grundeigentum interessiert sei, sich zunächst an die Behörden dieses anderen Kantons und beim Scheitern einer gütlichen Verständigung an die zuständige Bundesbehörde zu wenden. Das Vorgehen des Bezirksrates Schwyz, der statt dessen einseitig von sich aus jenseits der Kantongrenze gelegenen Grundstücken eine Beitragspflicht auferlegt habe, sei demnach unzulässig gewesen. Es verletze das erwähnte Bundesgesetz und greife in die Hoheitsrechte eines anderen Kantons ein, da die Erhebung von Perimeterbeiträgen ein hoheitlicher Akt sei und die Hoheit eines Kantons nicht über das Kantonsgebiet hinausreiche. Nachdem die

Seite: 390

schwyznerischen Behörden auf der Beitragspflicht der Korporation Uri beharrten und der Kanton Uri eine solche Beitragsleistung ablehne, liege ein Anstand im Sinne von Art. 6 Wasserbaupolizeigesetz vor, über den der Bundesrat zu entscheiden habe. Sachlich müsse die Entscheidung zu Gunsten des Kantons Uri ausfallen, weil die nach der angeführten Gesetzesvorschrift für die Beitragspflicht auch ernerischen Grundeigentums erforderliche Voraussetzung, nämlich ein unzweifelhaft wesentliches Interesse an dem Verbauungswerk, nicht erfüllt sei. Der bloss indirekte Vorteil, der sich daraus ergebe, dass durch die Verbauung auch die Muotataler Strasse geschützt werde und diese Strasse

für die Bewirtschaftung der fraglichen Alpen (in übrigens bestrittenem Masse) ebenfalls benützt werde, genüge für die Annahme jener Voraussetzung noch nicht. Tatsächlich habe denn auch der Kanton Schwyz die Muotaverbauung in Angriff genommen und durch die Annahme des Bundesbeitrages im Jahre 1910 die Pflicht zur Ausführung und zum Unterhalt dieses Bauwerkes übernommen, ohne dass damals irgendwie ein Interesse des Kantons Uri an dem Unternehmen behauptet und geltend gemacht worden wäre. Erst weit später bei der Aufstellung des Perimeters durch den Bezirksrat Schwyz sei man auf diesen Gedanken gekommen.

B. – Gegen diesen Beschluss des Bundesrates richtet sich die vorliegende auf Art. 12 des eidgenössischen Wasserbaupolizeigesetzes gestützte Beschwerde des Kantons Schwyz, mit der beantragt wird, der genannte Beschluss sei aufzuheben und auf die Klage des Kantons Uri nicht einzutreten, eventuell die Klage abzuweisen und zu erkennen, dass die Korporation Uri in dem durch Beschluss des Bezirksamtes Schwyz vom 17. November 1922 festgesetzten Masse an die Muotaverbauung beitragspflichtig sei. Es wird daran festgehalten, dass die Klage des Kantons Uri schon wegen Fristversäumnis von der Hand hätte gewiesen werden müssen. Der Hinweis darauf, dass für staatsrechtliche Klagen i. S. von Art. 175 Ziff. 2, Art. 177 OG

Seite: 391

die Frist des Art. 178 Ziff. 3 ebenda nicht gelte, sei nicht schlüssig. Denn hier handle es sich nicht um eine solche Klage, was schon daraus hervorgehe, dass die Beurteilung in erster Instanz nicht, wie Art. 175 Ziff. 2 OG es voraussetze, dem Bundesgericht sondern einer anderen Bundesbehörde zukomme. Für die Annahme eines Anstandes nach Art. 6 Wasserbaupolizeigesetz wie einer staatsrechtlichen Streitigkeit gemäss Art. 175 Ziff. 2 OG wäre zudem erforderlich gewesen, dass der Kanton Uri zunächst an die zur Vertretung des Kantons Schwyz berufene Behörde, den Regierungsrat gelangt wäre, um eine Einigung über die Frage der Beitragspflicht herbeizuführen. Erst wenn er darauf vom schwyzerischen Regierungsrat einen abschlägigen Bescheid erhalten, hätte er den Anstand den Bundesbehörden unterbreiten können. Solche Verhandlungen seien aber vom Kanton Uri nie eingeleitet worden. Vielmehr habe er den Kanton Schwyz einfach mit einer Klage «überfallen». Auch die Einrede fehlender Passivlegitimation der Schwyzer Regierung sei demnach vom Bundesrat zu Unrecht abgelehnt worden. Eventuell müsste der Entscheid jedenfalls materiell zu Gunsten des Kantons Schwyz abgeändert werden, da das Vorhandensein eines wesentlichen Interesses auch des Kantons Uri, bezw. des dort gelegenen zu Beiträgen herangezogenen Grundeigentums an dem Verbauungswerk aus unzutreffenden Gründen verneint worden sei (was näher ausgeführt wird).

C. – Der Bundesrat hat beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. – Nach Art. 5 Abs. 2 des eidgenössischen Wasserbaupolizeigesetzes ist die Sorge für Ausführung und Unterhalt der durch Abs. 1 ebenda geforderten Verbauungen, Eindämmungen und Korrekturen an Gewässern Sache der Kantone, in deren Gebiet diese Arbeiten fallen. «In Fällen, wo bei derartigen Bauten unzweifelhaft ein

Seite: 392

wesentliches Interesse mehrerer Kantone in Frage steht, hat, wenn über die Ausführung und Beitragsleistung unter denselben eine Vereinbarung nicht erzielt werden kann, der Bundesrat über die dahingehenden Anstände zu entscheiden.» (Art. 6.) Gegen Beschlüsse des Bundesrates auf Grund des genannten Gesetzes «findet der Rekurs an die Bundesversammlung, soweit aber dieselben die Verlegung der Kosten auf die beteiligten Kantone betreffen, an das Bundesgericht statt» (Art. 12). Regel ist also die Weiterziehung an die Bundesversammlung. Nur für die Anfechtung nach einer bestimmten Richtung bleibt die Anrufung des Richters vorbehalten.

«Verlegung der Kosten auf die Beteiligten» ist die Ausmittlung des Verhältnisses, in dem mehrere zur Tragung der Kosten eines Unternehmens verpflichtete Personen oder Verbände an den Gesamtaufwand beizutragen haben, der Höhe der Beiträge, die ihnen daran auffallen. Nur dies kann gemeint sein, wenn Art. 12 des Wasserbaupolizeigesetzes «soweit», aber auch nur soweit gegenüber dem Entscheide des Bundesrates den Richter anzugehen gestattet. Die Entscheidungsbefugnis des Bundesgerichtes beschränkt sich also auf die Festsetzung der Kostenanteile der verschiedenen beteiligten Kantone auf Grund der durch den Bundesrat verbindlich festgestellten «Beteiligung» derselben und daraus folgenden grundsätzlichen Beitragspflicht. Eine Ueberprüfung und Abänderung des Entscheides über diese Beteiligung selbst steht ihm nicht zu. Weder kann es dieselbe, d. h. das dazu erforderliche «unzweifelhaft wesentliche Interesse» an dem Werk (Art. 6 des Gesetzes) entgegen dem bundesrätlichen Entscheide verneinen, um einen vom Bundesrat als beteiligt und beitragspflichtig erklärten Kanton von Beitragsleistungen zu entbinden, noch sie bejahen, um daraus die Belastung eines Kantons mit Beiträgen herzuleiten, dem gegenüber der Bundesrat die Annahme einer Beteiligung und Beitragspflicht abgelehnt hat. Will ein Kanton sich bei der Entscheidung des Bundesrates, über

Seite: 393

diese grundsätzliche Frage nicht beruhigen, so steht ihm dagegen nur der ordentliche Rechtsbehelf des Art. 12, die Weiterziehung an die Bundesversammlung, zu Gebote. Zu dieser Auslegung führen neben dem Wortlaut des Gesetzes auch zwingende andere Erwägungen. Das Vorhandensein eines wesentlichen Interesses auch eines anderen Kantons an dem Verbauungswerk hat Bedeutung nicht bloss für die Kostenverlegung. Es wird dadurch allgemein die Pflicht des betreffenden Kantons zur Mitwirkung bei der Ausführung des Werkes begründet, also insbesondere auch zur Anordnung derjenigen Vorkehren und Handlungen auf seinem Gebiete, die hiezu erforderlich sind, wie Art. 6 des Gesetzes unzweideutig zum Ausdruck bringt («wenn über die Ausführung und Beitragsleistung eine Vereinbarung nicht erzielt werden kann»). Für die Abgrenzung der Beschwerdekompetenzen des Bundesgerichtes muss aber von dieser allgemeinen Bedeutung der dahingehenden Feststellung ausgegangen werden. Es darf nicht darauf abgestellt werden, dass zufällig in einem konkreten Falle, wie hier, weil das Werk schon ausgeführt ist und ohne Inanspruchnahme von Gebiet des anderen Kantons ausgeführt werden konnte, praktisch nur noch die Folge eines Kostenbeitrages in Betracht kommt. Soweit es sich aber um die sonstigen, weiteren Folgen der Mitwirkungspflicht handelt, ist gegen die Bejahung dieser Pflicht, d. h. der Beteiligung an dem Werke, durch den Bundesrat nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes jedenfalls nur der Rekurs an die Bundesversammlung möglich. Andererseits liegt auf der Hand, dass die Antwort auf diese grundsätzliche Frage notwendig eine einheitliche sein muss und sie nicht verschieden, widersprechend gelöst werden kann, jenachdem sie als Voraussetzung eines Kostenbeitrages oder anderer aus der «Beteiligung» folgenden Mitwirkungspflichten in Betracht kommt. Jene Gefahr widersprechender Beschwerdeentscheidungen würde aber geschaffen, wenn die Beschwerde an das Bundesgericht gegen

Seite: 394

die «Kostenverlegung» auch die Ueberprüfung der grundsätzlichen Beitragspflicht eines Kantons, d. h. seiner «Beteiligung» an dem Unternehmen im Sinne von Art. 6 des Gesetzes umfassen würde. Für die angenommene Beschränkung der richterlichen Kognition spricht schliesslich auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Der Gesetzesentwurf des Bundesrates (Bbl. 1876 I 672) enthielt noch keine Vorschriften über interkantonale Verhältnisse. Dagegen ergänzte dann der Ständerat den Entwurf in dieser Richtung, indem er in seiner Vorlage unter Art. 4 Abs. 4 eine mit dem heutigen Art. 6 des Gesetzes wörtlich übereinstimmende Vorschrift aufnahm und anschliessend in Art. 4 Abs. 5, wie heute Art. 12 des Gesetzes, bestimmte: «Gegen solche Beschlüsse des Bundesrates findet Rekurs an die Bundesversammlung, soweit aber dieselben die Verlegung der Kosten auf die beteiligten Kantone betreffen, an das Bundesgericht statt.» Ferner wurde in Art. 6 Abs. 1 und 2 entsprechend dem heutigen Art. 11 des Gesetzes vorgesehen, dass in Fällen, wo Werke von grösserer Bedeutung ungeachtet sorgsamem Unterhalts durch Naturereignisse zerstört worden sind, neben den Bundessubventionen an die Wiederherstellung der Bundesrat auch andere daran wesentlich mitinteressierte Kantone zu verhältnismässigen Beiträgen anhalten könne. Art. 6 Abs. 3 lautete: «Gegen den Entscheid des Bundesrates bleibt der Rekurs an die Bundesversammlung vorbehalten, insoweit es sich darum handelt, im Grundsätze zu bestimmen, ob ein Kanton angehalten werden kann an die Kosten beizutragen. Insoweit es sich um die Bestimmung der zu leistenden Summen handelt, findet Rekurs an das Bundesgericht statt» (Bbl. 1877 I 59/60). Der Bericht der ständerätlichen Kommission, deren Anträgen der Rat hiebei folgte, bemerkt nach Erörterung der Umstände, die die Heranziehung mehrerer Kantone zu einem Werke nötig machen und rechtfertigen können, hiezu: «Soweit die Notwendigkeit eines solchen gemeinschaftlichen Unternehmens bezw.

Seite: 395

das solidare Interesse in Frage steht, glaubte Ihre Kommission den letzten administrativen Entscheid in die Hände der Bundesversammlung, sobald es sich aber um die Bemessung und Verteilung der Kosten auf die einzelnen interessierten Kantone handelt, in diejenigen des Bundesgerichtes legen zu sollen (Bbl. 1877 I S. 53). Der Nationalrat stimmte den Beschlüssen des Ständerates materiell zu, nahm aber eine andere Anordnung des Stoffes vor, wobei Art. 4 Abs. 4 der ständerätlichen Vorlage zum Art. 6 des Gesetzes wurde und Art. 4 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 3 in den heutigen Art. 12 zusammengezogen wurden, ohne dass damit eine sachliche Abänderung beabsichtigt gewesen wäre (Bbl. 1877 III 42/3). Könnte über den Sinn des Gesetzes sonst noch ein Zweifel bestehen, so müsste er durch diese Vorgänge gehoben werden.

Im vorliegenden Falle hat nun der Bundesrat das Vorliegen eines wesentlichen Interesses auch des Kantons Uri für dort gelegenes Grundeigentum an dem in Frage stehenden Verbauungswerke und damit einer Beteiligung desselben nach Art. 6 des Wasserbaupolizeigesetzes verneint. Solange es bei dieser Feststellung bleibt, ist aber auch für eine Kostenverlegung unter den beiden Kantonen kein Raum. Eine Abänderung des dahingehenden Entscheides könnte nur durch die Bundesversammlung

erfolgen. Die Beschwerde beim Bundesgericht ist dazu nicht das geeignete Rechtsmittel. Ist das Bundesgericht zur Ueberprüfung dieses Entscheides nicht kompetent, so kann es ihm aber auch nicht zukommen, zu den prozessualen Einwendungen Stellung zu nehmen, welche der Kanton Schwyz gegen das Eintreten des Bundesrates auf die vom Kanton Uri anhängig gemachte Klage erhebt (Fristversäumnis, Fehlen eines Anstandes nach Art. 6 Wasserbaupolizeigesetz mangels vorangegangener Verhandlungen zwischen den beiden Kantonen).

2. – Ob die Anrufung der Bundesversammlung heute noch möglich ist, muss dahingestellt bleiben. Art. 194 Abs. 3 des revidierten OG, wonach die Beschwerdefrist

Seite: 396

schon durch die rechtzeitige Erhebung der Beschwerde bei der unzuständigen Behörde als gewahrt gilt, bezieht sich seinem Wortlaute nach nur auf die Fälle, wo eine beim Bundesgericht eingereichte Beschwerde in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt oder umgekehrt. Doch ist es immerhin nicht ausgeschlossen, die Bestimmung als Ausfluss eines allgemeinen Grundsatzes zu betrachten, der in analoger Weise auch da angewendet werden darf, wo nicht die Zuständigkeit des Bundesgerichtes oder Bundesrates, sondern des Bundesgerichtes oder einer anderen Bundesbehörde als Beschwerdeinstanz in Frage steht. Es rechtfertigt sich deshalb, die Akten durch Vermittlung des Bundesrates der Bundesversammlung zu überweisen, damit sie Gelegenheit erhält sich darüber schlüssig zu machen, ob sie auf Grund dieser weiteren Auslegung die Angelegenheit an die Hand nehmen will, obgleich bei ihr direkt eine Beschwerde nicht eingereicht worden ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die Akten werden in analoger Anwendung von Art. 194 Abs. 3 OG dem Bundesrat zu Händen der Bundesversammlung übermittelt