S. 98 / Nr. 18 Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen (d)

BGE 65 I 98

18. Urteil vom 24. Februar 1933 i. S. Schweizerische Eidgenossenschaft gegen St. Gallen.

Seite: 98

Regeste:

Unterwerfung der Bundesgewalt unter die kantonale Staatshoheit. Untersteht der Bund für Tankbarrikadenmagazine dem kantonalen Gebäudeversicherungszwang?

Assujettissement de la Confédération à la souveraineté cantonale. La Confédération est-elle soumise aux règles cantonales relatives à l'assurance immobilière obligatoire en ce qui concerne les magasins où elle conserve le matériel destiné aux barricades contre les tanks?

Assoggettamento della Confederazione alla sovranità cantonale. La Confederazione è soggetta, per quanto concerne i magazzini ove tiene il materiale destinato a costruire ostacoli contro i carri armati, alle norme cantonali che prevedono l'obbligo dell'assicurazione degli immobili?

A. - Die Eidgenossenschaft hat auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen eine Reihe von Tankbarrikadenmagazinen erstellt, in welchen die Schienen und Eisenträger für die Tankbarrikaden, sowie das zu deren Einbau nötige Werkzeug aufbewahrt werden. Die Magazine bestehen aus Beton und sind mit Betonplatten gedeckt. Da nach dem st. gallischen Gesetz über die Gebäudeversicherung alle im Kanton befindlichen Gebäude bei der staatlichen Brandversicherungsanstalt versichert sein müssen, haben die st. gallischen Behörden, insbesondere auch der Regierungsrat

Seite: 99

mit einem Beschluss vom 6. September 1937, die genannten Magazine dieser Versicherungspflicht unterworfen.

B. - Am 31. August 1938 hat das eidgenössische Militärdepartement für den Bundesrat beim Bundesgericht Klage erhoben mit dem Begehren:

«Es sei festzustellen, dass der Kanton St. Gallen nicht zuständig ist, die auf seinem Gebiet gelegenen, der Schweiz. Eidgenossenschaft gehörenden Tankbarrikadenmagazine der obligatorischen Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen zu unterstellen, und es seien demgemäss der Rekursentscheid des Regierungsrates von St. Gallen vom 6. September 1937 und die ergangenen Einschätzungsverfügungen aufzuheben...».

Es wird geltend gemacht: Eine ausdrückliche Vorschrift über die Befreiung von Festungswerken von der kantonalen Versicherungspflicht fehle. Doch sprächen hiefür Art. 164 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 MO, wonach kantonale Monopole auf die Bedürfnisse der Truppen nicht anwendbar seien und die Ausführung von Arbeiten für die Landesverteidigung von kantonalen polizeilichen Anforderungen befreit sei. Beim Gebäudeversicherungszwang handle es sich um eine solche Anforderung. Die Frage, ob er auch für Bestandteile von Festungswerken, wie die Tankbarrikadenmagazine, gelte, sei unter Abwägung des Zweckes der kollidierenden Institute zu entscheiden (BURCKHARDT, Komm. z. BV S. 17). Jene Magazine seien zur Abwehr eines plötzlichen Überfalls nötig. Andererseits sei die Versicherungspflicht eine Fürsorgeeinrichtung. Unmittelbar der Landesverteidigung dienende Anlagen unterständen einer solchen Pflicht nicht. Die mit dieser Pflicht verbundene Aufsicht der Gemeindeorgane sei mit den Interessen der Landesverteidigung unvereinbar. Die Einschätzung würde einen Einblick in militärische Geheimnisse voraussetzen, der nicht gestattet werden dürfe. Übrigens habe die Unterstellung unter die kantonale Versicherungspflicht wenig Sinn, da die Magazine aus Beton bestünden.

Seite: 100

C. - Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen beantragt die Abweisung der Klage und führt aus: Die Beiträge an die Versicherungsanstalt seien Vorzugslasten. Dass die Kantone den Bund zu solchen Leistungen heranziehen könnten, habe das Bundesgericht wiederholt entschieden (BGE 33 I S. 130, 607; 54 I S. 37). Tatsächlich seien bisher alle Gebäude des Bundes und seiner Anstalten in die kantonale Gebäudeversicherung aufgenommen worden, auch Zeughäuser, Kasernen, Militärmagazine, Munitions- und Sprengstoffdepots, Militärstallungen, Schiess- und Scheibenstände. Diese Anlagen dienten dem gleichen Zweck wie die Tankbarrikadenmagazine. Dass diese Bestandteile von Festungswerken seien, werde bestritten; doch sei das unerheblich. Mit der Landesverteidigung sei die Versicherungspflicht nicht unvereinbar. «Zu Einblicken in militärische Geheimnisse fehlt es bei diesen Magazinen, aus deren Bauart und Zweckbestimmung die

eidgenössische Militärverwaltung ja keinerlei Geheimnisse macht, wohl an den Voraussetzungen. Die Tankbarrikadenmagazine sind zudem in Friedenszeiten unbewacht und können, wenigstens von aussen, durch jedermann besichtigt werden. Übrigens sind die Gebäudeschätzer ausnahmslos Schweizerbürger und amtlich vereidigt, sodass von dieser Seite keinesfalls eine Verletzung militärischer Interessen zu befürchten ist». Die Versicherung decke nicht nur Brandschäden, sondern auch Schaden aus Blitzschlag, Explosionen, Hochwasser, Überschwemmung, Erdschlipf, Bergsturz, Steinschlag, Sturmwind, Hagelschlag, Schneedruck und Lawinen (Art. 39 des Gesetzes). Es gehe nicht an, dass der Bund seine schlechten Risiken (Zeughäuser) bei den Kantonen versichere, die guten aber der Versicherung vorenthalte.

D. - Aus der Replik ist folgendes hervorzuheben: Ein Kanton könne den Bund nicht zwingen, die zur Erfüllung seiner staatlichen Aufgaben dienenden Gebäude gegen Feuerschaden zu versichern. Das gelte insbesondere für Befestigungswerke und Tankbarrikadenmagazine, die unmittelbar

Seite: 101

der Landesverteidigung dienen. Es sei Sache des Bundes, über deren Versicherung zu bestimmen. Nur in Bezug auf andere Gebäude, die zum Fiskalvermögen des Bundes gehörten, dürfe ein Kanton diesen wie eine Privatperson behandeln. Dass Gebäude der Militärverwaltung, wie Zeughäuser, Kasernen u.s.w., bei der kantonalen Versicherungsanstalt versichert seien, sei richtig; das sei aber freiwillig geschehen.

E. - In der Duplik bemerkt der Regierungsrat noch: Der Bundesrat habe durch einen Beschluss vom 24. August 1928 anerkannt, dass der Bund für seine Gebäude dem kantonalen Versicherungszwang unterstehe, und die Bundesversammlung habe dem Bundesrat den Auftrag erteilt, es bei dieser Ordnung bewenden zu lassen (SALIS-BURCKHARDT, Schweiz. Bundesrecht I S. 641). Im Jahre 1874 habe die obligatorische Gebäudeversicherung schon in 17 Kantonen bestanden. Wenn der Bund sich davon hätte befreien wollen, so wäre ein entsprechender Vorbehalt in der Bundesgesetzgebung nahe gelegen. Der Bund unterstehe auf zahlreichen Gebieten der kantonalen Hoheit (SALIS-BURCKHARDT. a.a.O. I Nr. 266, 267, 269, 276, 290).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. -Das eidgenössische Militärdepartement hat nicht bestritten, dass nach dem kantonalen Gesetz über die Gebäudeversicherung von 1925 die Tankbarrikadenmagazine unter die Versicherungspflicht fallen, und hätte das auch nur mit einer staatsrechtlichen Beschwerde bestreiten können. Streitig ist einzig, ob kraft Bundesrechtes die kantonale Versicherungsgesetzgebung auf jene Magazine nicht anwendbar sei. Es liegt daher ein Kompetenzkonflikt gemäss Art. 113 Ziff. 1 BV vor, bei dem der Bundesrat durch Klage geltend macht, dass der Bund für gewisse der Landesverteidigung dienende Gebäude der kantonalen Hoheit nach einer bestimmten Richtung nicht unterstehe. Die Kompetenzkonfliktsklage ist an keine Frist gebunden, so dass auf sie einzutreten ist, obwohl der Entscheid des

Seite: 102

Regierungsrates schon im Jahre 1937 und die letzte Einschätzungsverfügung (der Schätzungskommission für die Gemeinde Widnau) schon am 13./14. Juli 1938 ergangen ist (BGE 61 I S. 349 Erw. 1).

2.- Es steht fest, dass der Bund mit der Erstellung der Tankbarrikadenmagazine im Rahmen der ihm zustehenden Aufgabe der Landesverteidigung gehandelt hat. Ebenso ist nicht bestritten, dass ein Kanton zuständig ist, die Eigentümer der auf seinem Gebiet befindlichen Gebäude zu verhalten, diese bei einer kantonalen Anstalt gegen Brand und andern Schaden zu versichern. Zu entscheiden ist nur, ob diese Kompetenz des Kantons sich auch auf Bauten der vorliegenden Art erstreckt, der Bund also in Bezug hierauf der kantonalen Staatshoheit, unterworfen ist. Die Bundesverfassung sagt hierüber nichts, speziell auch nicht in Art. 85 Ziff. 6, aus der die Kompetenz des Bundes zum Bau von Befestigungen abgeleitet wird (BURCKHARDT, Komm. z. BV 3. Aufl. S. 678 f.). Immerhin muss man aus der Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung schliessen, dass ein Kanton die ihm zustellende Staatshoheit dem Bund gegenüber nicht ausüben darf, soweit dadurch die Durchführung der dem Bunde zugeschiedenen Aufgaben verunmöglicht oder wesentlich erschwert würde. Im übrigen wird es mangels einer dahingehenden Vorschrift der Bundesverfassung Sache der gewöhnlichen Bundesgesetzgebung sein, näher zu bestimmen, inwieweit der Bund bei der Lösung seiner Aufgaben unter der Hoheit der Kantone steht oder nicht. Das ist denn auch in mancher Beziehung geschehen. Die Bundesverfassung enthält hierüber nur ganz wenige positive Vorschriften, so in Art. 37 bis, wo sie die Benützung der Strassen im Dienste des Bundes gegenüber einem kantonalen Verbot des Automobilverkehrs vorbehält, und in Art. 39, wo die Nationalbank der kantonalen Steuerhoheit entzogen wird. Dagegen finden sich in Bundesgesetzen eine Reihe von Vorschriften, die ausdrücklich den Bund in gewisser Hinsicht, z. B. in Bezug auf die Besteuerung, die Polizei,

Seite: 103

kantonale Monopole, von der kantonalen Hoheit unabhängig machen. Vor allem bestimmt das Garantiegesetz vom 26. März 1934 in Art. 10, dass die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds, sowie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, die unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, von den Kantonen mit keiner direkten Steuer belegt werden dürfen. Und speziell in Bezug auf das Militärwesen schränken die Art. 164 und 165 MO die Kantone in der Ausübung der ihnen an sich zustehenden Hoheit zu Gunsten des Bundes ein. Soweit sich in der Verfassung und der Gesetzgebung des Bundes keine Lösung der Frage findet, inwieweit die Bundesgewalt der kantonalen Staatshoheit untersteht und umgekehrt, wird man unter Würdigung aller Umstände darauf abstellen müssen, welche Hoheit im Einzelfall vor der andern zurückzutreten hat (s. BURCKHARDT a.a.O. S. 17; FLEINER, Schweiz. Bundesstaatsrecht S. 490, 659).

3.- Durch die vom Kanton St. Gallen geltend gemachte Versicherungspflicht wird die Landesverteidigung, die der Bund mit den Tankbarrikadenmagazinen durchführt, nicht verunmöglicht oder wesentlich erschwert. Es wird nicht behauptet, dass die Beitragslast für den Bund unerträglich sei. Dagegen ist in der Klage geltend gemacht worden, dass der Einblick der Schätzungskommissionen (Art. 5 und 6 des Gebäudeversicherungsgesetzes) militärische Geheimnisse gefährden könnte. Bestünde diese Gefahr wirklich und liesse sie sich auch durch Verständigung mit den kantonalen Behörden nicht beheben, so müsste allerdings die Versicherung hinter die höhern Interessen der Landesverteidigung zurücktreten. In der Antwort ist aber näher ausgeführt worden, warum diese Gefahr nicht besteht, und die Replik hat sich dazu nicht mehr geäußert.

4.- Aus Art. 164 Abs. 2 MO ergibt sich, dass die erwähnten Magazine mit keinerlei kantonalen oder Gemeindesteuern belastet werden dürfen. Sie sind damit, von solcher

Seite: 104

Besteuerung befreit (BGE 64 I S. 298 ff.), also von allen Beiträgen zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs in den Kantonen, die voraussetzungslos sind, nicht das Entgelt für bestimmte Gegenleistungen des Gemeinwesens bilden. Zu solchen Abgaben gehören aber Versicherungsprämien oder -beiträge, wie sie nach dem Gebäudeversicherungsgesetz des Kantons St. Gallen geschuldet werden, grundsätzlich nicht, da sie ein Entgelt für die Versicherung gegen Brand und andern Schaden sind. Als Steuern wären sie nur zu betrachten, wenn und soweit sie den dem Beitragspflichtigen zukommenden besondern Vorteil überstiegen, sei es dass die Beiträge insgesamt grösser wären als sämtliche Kosten der Brandversicherungsanstalt, sei es, dass der einzelne Beitrag im Verhältnis zum Vorteil zu hoch bemessen wäre; denn insoweit würde die Abgabe ohne konkrete staatliche Gegenleistung erhoben und der Versicherungszwang sich in Wirklichkeit als Ausübung der Steuerhoheit darstellen (s. BGE 54 I S. 37). Dass das bei den Beiträgen zutreffe, die dem Bund für die Tankbarrikadenmagazine aufgelegt werden, hat aber das eidgenössische Militärdepartement nicht behauptet und nachzuweisen versucht. Wohl weist es darauf hin, dass bei diesen Magazinen keine oder keine erhebliche Feuersgefahr bestehe. Aber die Versicherung besteht nicht nur gegen Brand-, sondern auch gegen andern Schaden. Zudem hat das Militärdepartement die Behauptung des Regierungsrates nicht bestritten, dass der Kanton St. Gallen infolge des Gebäudeversicherungszwanges auch Zeughäuser des Bundes versichere und damit grosse Risiken übernehme. Bei der Lösung der Frage, ob es sich in Wirklichkeit teilweise um Ausübung der Steuerhoheit handle, sind aber die gesamten Leistungen des Bundes aus dem Gebäudeversicherungszwang im Kanton St. Gallen allen ihm dafür gewährten Vorteilen gegenüberzustellen.

5.- Es kann sich somit nur noch fragen, ob es sich aus andern Gründen offensichtlich rechtfertige, dass die Tankbarrikadenmagazine des Bundes der Hoheit des Kantons

Seite: 105

St. Gallen entzogen seien, was die Zwangsversicherung betrifft. Das ist aber zu verneinen. Die Versicherung der Gebäude gegen einen ihnen drohenden Schaden ist heutzutage etwas durchaus normales. Deshalb erscheint auch der staatliche Zwang zu einer solchen Versicherung nicht als etwas ungewöhnliches, sondern im allgemeinen als eine Massnahme, die den Gebäudeeigentümer auch in seinem eigenen Interesse zu einem wirtschaftlich angemessenen Verhalten veranlasst. Art. 164 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 MO enthalten keine Anhaltspunkte dafür, dass die Militäranstalten des Bundes von einem solchen Versicherungszwang befreit sein sollen. Zudem sind tatsächlich bisher, wie unbestritten ist, die dem Bunde gehörenden Gebäude mit militärischen Zwecken, wie Kasernen, Zeughäuser, Munitions- und Sprengstoffdepots u.s.w., bei den kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten versichert worden. Im Kanton Waadt ist auch das Kriegsmaterial des Bundes bei der kantonalen Versicherungsanstalt versichert, ebenso das Postmaterial. Der Bundesrat

und das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement haben allerdings wiederholt den Standpunkt eingenommen, es handle sich hierbei um ein freiwilliges Entgegenkommen, ein Zwang gegenüber dem Bunde sei ausgeschlossen. Sie nahmen deshalb in den Jahren 1916/17 den Erlass einer gesetzlichen Bestimmung in Aussicht, wodurch unmittelbar staatlichen Zwecken dienende Gebäude des Bundes von der kantonalen Versicherungspflicht befreit sein sollten. Allein die Kommissionen der beiden eidgenössischen Räte sprachen sich in den Jahren 1917/18 dagegen aus, so dass der Bundesrat seine Absicht damals aufgab. Am 24. August 1928 beschloss er zwar, die dem Bunde gehörende Fahrnis selbst zu versichern und Schritte zu unternehmen, um den Bund vom kantonalen Gebäudeversicherungszwang zu befreien. Die eidgenössischen Räte erklärten sich aber wiederum damit nicht einverstanden, dass die Bundesverwaltung von der kantonalen Brandversicherungspflicht losgelöst werde. Demgemäss kam der Bundesrat auch bei der Revision des

Seite: 106

Garantiegesetzes in den Jahren 1933/34 nicht mehr darauf zurück (s. SALIS BURCKHARDT, Schweiz. Bundesrecht I Nr. 291 Ziff. I-IV, VI und VII; BBl 1917 III S. 355; 1933 II S. 497 ff. unter Ziff. I und XI). Art. 3 des Bundesgesetzes über die Organisation und Verwaltung der Bundesbahnen vom 1. Februar 1923 enthält eine Bestimmung betr. die Befreiung von den kantonalen Vorschriften über die Versicherung gegen Feuerschäden, aber nur für das Rollmaterial, das Mobiliar und die Transportgegenstände. Als die entsprechende Bestimmung bei der Beratung des Rückkaufgesetzes vom 15. Oktober 1897 im Nationalrat beantragt wurde, bemerkte einer der Antragsteller, Wunderly, ausdrücklich: «Was die Versicherung von Immobilien anbelangt, so versteht es sich nach Ansicht der Antragsteller von selbst, dass für die Versicherung die Immobilien den betreffenden kantonalen Bestimmungen zu unterstellen sind» (Sten. Bulletin 1897 S. 998, Voten von Gaudard und Wunderly; s. auch FLEINER a.a.O. S. 490).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Klage wird abgewiesen