

Die Beklagte ist schuldig, an die Kläger 15,000 Fr. (fünfzehntausend Franken), abzüglich der bereits auf Rechnung geleisteten Beträge zu bezahlen; mit der Mehrforderung sind Kläger abgewiesen.

#### IV. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen einerseits u. Privaten oder Korporationen andererseits.

##### Différends de droit civil entre des cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part.

79. Urtheil vom 6. Juli 1878 in Sachen der Stadtgemeinde Solothurn gegen den Staat Solothurn.

A. Als in Folge der Revolution von 1798 die Souveränität der Kantone aufhörte und das gesammte Staatsvermögen auf die helvetische Republik überging, zeigte sich bezüglich der souveränen Städte, deren Gemeindevermögen mit dem Staatsvermögen vermischt war, die Nothwendigkeit einer Ausscheidung des Staats- resp. National- und des Gemeindegutes. Zu diesem Zwecke erließ der helvetische Senat am 3. April 1799 ein Gesetz, welches diese Ausscheidung nach den „allgemeinen Grundsätzen der Rechtsgelehrtheit“ anordnete, und gestützt auf welches Gesetz am 18. April 1801 zwischen Deputirten der Gemeindekammer von Solothurn und Kommissarien der vollziehenden Gewalt die „Konvention zu Sönderung des Staats- und Gemeindegutes der Stadtgemeinde Solothurn“ abgeschlossen wurde, deren erster Artikel folgendermaßen lautet: „Nebst den durch den Regierungswechsel an die helvetische Republik allgemein übergehenden Souveränitätsrechten, Regalien, Zöllen und andern hoheitlichen Gefällen und Einkünften sind ferner als unwiderprechliches Nationalgut zu betrachten, alle Liegenschaften, Ge-

„läude, Abgaben, Einkünfte, Gefälle und Fonds, welche in dieser Konvention nicht ausdrücklich als der Gemeinde überlassen Komunalgut verzeichnet sind. Der Gemeinde Solothurn verbleiben in Zukunft eigenthümlich, theils in Folge des Gesetzes, theils vermöge verschiedener für beidseitige Konvenienz getroffener Uebereinkommnisse die nachfolgenden Kassen, Anstalten, Güter und Gebäude, sammt allen Zubehörenden, Gefällen, Rechten und Beschwerden, wodurch aber alle Drittmannsrechte, unpräjudizirt verbleiben sollen und der Staat mit keinen da- herrührenden Ansprüchen befaßt werden mag.“ In den §§ 2—8 sind sodann die Gebäude (§ 2), das Bauamt (§ 3), die liegenden Gründe (§ 4), die bürgerlichen Fonds (§ 5), die Armenanstalten (§ 6), die Schul- und wissenschaftlichen Anstalten (§ 7) und die Gefälle (§ 8) aufgeführt, welche der Stadt Solothurn in Zukunft eigenthümlich verbleiben sollen, und zwar spricht sich § 8 folgendermaßen aus:

„1. Zölle. Bei Abtretung der eigentlichen Zölle oder Droits de Douane an den Staat werden angehen der Gemeinde als Municipalgegenstände vorbehalten:

„a. Die Lagergelder im Kauf- und Landungshaus, sammt den Spanner-, Auf- und Abladerlöhnen.

„b. Die Waaggelder, welche, weil sie mit dem Transitjoll vermischt waren, auf zwei Kreuzer vom Centner ausgeschieden sind.

„c. Die Kleinern Gefälle, als die Standgelder, die Gebühren auf dem Viehmarkt und die üblichen Waaglöhne von Anken, Werch, Garn, Federn etc. und die dahin einschlagenden Hauslöhne.

„Künftige für die ganze Republik zu errichtende Geseze oder Verordnungen über solche Abgaben werden dem Staate vorbehalten.

„d. Der Pfundzoll und die Thorzölle, welche andern Waarenzöllen gleich geachtet werden, von der Stadt Solothurn aber schon im Municipalstande besessen waren, bleiben gleichwohl der Gemeinde Solothurn so lange überlassen, als sie auch anderer Orten sowohl in ehemals regierenden als Municipalstädten den Gemeinden unbenommen bleiben.“

B. In Folge der Mediationsakte wurde der Kanton Solothurn ein souveräner Staat. Gleichzeitig wurde den ehemaligen souveränen Städten ein mit ihren örtlichen Auslagen im Verhältnisse stehendes Einkommen zugesichert und eine Kommission von fünf Mitgliedern mit dem Auftrage betraut, die Bedürfnisse der betreffenden Municipalitäten zu untersuchen, deren Umfang und die zur Wiedererrichtung ihres Einkommens nöthigen Fonds zu bestimmen. Die Aussteuerungsurkunde für die Stadt Solothurn, welche die benannte Kommission hierauf am 7. Herbstmonat 1803 erließ, stellt in ihrem ersten Abschnitte die Bedürfnisse der Stadtgemeinde Solothurn fest und verzeichnet sodann im zweiten Abschnitte die eigenthümlichen Einkünfte, welche derselben zur Bestreitung jener auf 28,000 Fr. berechneten Bedürfnisse „vom 10. März 1803 an angewiesen sein und verbleiben sollen.“ Als solche Einkünfte werden aufgeführt.

1. 7070 Fr. laut Uebereinkunft vom 21. April 1801 der Stadt abgetretene Kapitalien aus dem Seckelamt;

2. 450 Fr. noch im Seckelamt vorhandene, der Stadt abzuliefernde Gültbriefe;

3. 6000 Fr. Schuldbrief auf das Kloster St. Gallen;

4. 9100 Fr. an Heu- und Fruchtzehnten;

5. 1980 Fr. Ertrag der „sogehießenen Liegenschaften;“

6. 3400 Fr. „jährlicher Ertrag verschiedener Lokalgefälle, als „im Kaufhaus und Landungshaus und die Lagergelder, der Lohn „für Spanner, für Auf- und Ablader; sowie die Waaggelder „in Gemäßheit der Uebereinkunft in der Separationsakte, als „ferner die Brücken-, Wege- und Pflastergelder unter den Thoren; als endlich die Standgelder, die Gebühren auf dem Viehmarkt, die üblichen Waaggelder für Anken, Werch, Garn u. „s. w., sowie auch die dahin einschlagenden sogenannten Hauslöhne.“

Und in Bezug auf diese Lokalgefälle, sowie auch auf den Heu- und Fruchtzehnten legte die Kommission, auf den Fall hin, als dieselben durch Verfügungen der Tagsatzung oder durch die Beschlüsse der Kantonsregierung von Solothurn geleglich geschmälert würden, der Kantonsregierung die Pflicht auf, „der

„Stadtgemeinde Solothurn den billigen Ersatz einer „solchen Schmälierung auf andere fließende Einkünfte „anzuwiesen und für immer zuzusichern.“

C. Auf Grundlage der Art. 23, 24 und 26 der Bundesverfassung von 1848, durch welche das Zollwesen als Sache des Bundes erklärt und dem Bunde das Recht eingeräumt wurde, die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten Land- und Wasserzölle, Weg- und Brückengelder, verbindliche Kaufhaus- und andere Gebühren gegen eine jährlich aus dem Ertrag der Grenzzölle zu entrichtende Entschädigung aufzuheben, und des Bundesgesetzes über das Zollwesen vom 30. Juni 1849, welches in § 56 bestimmt, daß der Bundesrath in Betreff der für aufgehobene Zölle zu leistenden Entschädigungen mit den Kantonen sich abzufinden habe, wogegen es hinwieder den Kantonen obliege, alle Entschädigungen an ihre Gemeinden, Korporationen oder Privaten für die aufgehobenen Gebühren zu leisten, kam am 31. August 1859 zwischen Stadt und Staat Solothurn ein Vertrag zu Stande, wodurch die Regierung von Solothurn Namens des Staates sich verpflichtete, der Stadtgemeinde für die aufgehobenen Waarenzölle und Kaufhausgebühren eine jährliche Entschädigung von 5000 Fr. (statt 6382 Fr., wie die Stadt anfänglich gefordert hatte) vom 1. Hornung 1850 hinweg so lange zu bezahlen, als gemäß Art. 35 der Bundesverfassung die Stadtgemeinde Solothurn ihre durch besagte Entschädigung befreiten Straßen, Brücken, Landungsplätze u. dgl. in gehörigem Stand halte. Zugleich wurde der Stadt Solothurn das freie Verfügungsrecht über ihre Zollhäuser, sowie über ihr Land- und Kaufhaus zuerkannt, mit der einzigen Beschränkung, die Kauf- und Landhauslager im Falle des Bedürfnisses dem Bunde oder dem Kanton gegen einen billigen Miethzins zu überlassen.

D. Nachdem durch Art. 30 der Bundesverfassung von 1874 die bisher den Kantonen vom Bunde bezahlten Entschädigungen beseitigt worden waren, wurde auch im Budget des Kantons Solothurn der Ansatz von 5000 Fr. zu Gunsten der Stadtgemeinde gestrichen. Auf Reklamation der Stadt beantragte der Regierungsrath dem Kantonsrathe von Solothurn, gestützt auf die in der Aussteuerungsurkunde dem Staate auferlegte Garantie,

die Entschädigung von 5000 Fr. der Stadt einstweilen fortzu-entrichten. Allein der Kantonsrath verwarf auf den Bericht seiner Kommission diesen Antrag und es gelangte deshalb die Stadtgemeinde Solothurn an das Bundesgericht mit dem Rechtsbegehren: „Es wolle das Bundesgericht erkennen, die Regierung „des Kantons Solothurn, Namens dieses Kantons, sei gehalten, „der Einwohnergemeinde Solothurn die ihr laut Aussteuerungs-„urkunde vom 7. Herbstmonat 1803 und Uebereinkunft vom 31. „August 1859 schuldige Zollentschädigung von 5000 Fr. per „Jahr auch fernerhin zu bezahlen und zwar mit Einschluß der „auf die Jahre 1875, 1876 und 1877 fallenden rückständigen „Beträge von je 5000 Fr. per Jahr oder zusammen 15,000 Fr.“

Zur Begründung dieses Begehrens wurde angeführt:

Durch die Aussteuerungsurkunde sei der Kanton Solothurn verpflichtet worden, der Stadt Solothurn vollen Ersatz zu leisten für den Fall, daß die ihr zugewiesenen Zölle und sonstigen Gefälle durch Anordnungen der eidgenössischen oder kantonalen Behörden aufgehoben würden. Dieser Garantiefall sei wirklich eingetreten, indem die Aufhebung jener Zölle und Gefälle durch die Eidgenossenschaft erfolgt sei. Es bleibe demnach die unterm 31. August 1859 zwischen den Parteien vereinbarte Uebereinkunft über den Betrag der vom Kanton der Stadt alljährlich zu bezahlenden Entschädigung nach wie vor dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung in Kraft, wie solches auch bei der Unterzeichnung und Ratifikation jener Uebereinkunft seitens der städtischen Behörden zum Ueberfluß ausdrücklich vorbehalten worden sei.

E. Die Regierung des Kantons Solothurn trug auf Abweisung der Klage an, indem sie auf dieselbe erwiederte:

1. Es könne vom juristischen Standpunkte aus nicht angezweifelt werden, daß die Aussteuerungsurkunde staatsrechtlicher und nicht privatrechtlicher Natur sei, indem die helvetische Regierung als Inhaberin der Staatsgewalt dieselbe dem Kanton Solothurn ohne dessen Mitwirkung oktroyirt habe, und weil darin über Abgaben, wie Zölle und andere derartige Gefälle, verfügt worden sei. Wie nun die Mediationsakte, auf welcher die Kompetenz der Liquidationskommission beruht habe, dahin gefallen sei, so müssen

auch in gleicher Weise die in Folge derselben gebildeten Rechtsverhältnisse als veränderlich und lösbar betrachtet werden und es sei deshalb für die Beurtheilung des vorliegenden Prozesses die Feststellung des staatsrechtlichen Charakters des Geschäftes von eminenter Bedeutung. Denn das Staatsrecht überhaupt und speziell das schweizerische Staatsrecht dulde eine solche absolute Unveränderlichkeit und Stabilität in Dingen, die auf der Souveränität beruhen, nicht, und es könne daher die in der Aussteuerungsurkunde enthaltene Garantieverpflichtung, staatsrechtlich aufgefaßt, jedenfalls nicht für immer und nicht für den Fall einer konstitutionellen Veränderung, wie die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 sei, rechtsverbindliche Kraft haben. Im Jahre 1803 seien die Zölle und dergleichen Gefälle in der ganzen helvetischen Republik zu den gesetzlich garantirten Abgaben gezählt worden und weder die Mitglieder der schweizerischen Liquidationskommission noch die Vertreter der Stadtgemeinde Solothurn können daran gedacht haben, daß in nicht allzulanger Zeit eine solch veränderte Sachlage von Verfassungswegen geschaffen werden dürfte, indem sie sonst nicht bloß von „Schmälerung der Lokalgefälle,“ sondern von der gänzlichen Aufhebung derselben, gesprochen haben würden. Da dies nicht geschehen resp. der Fall der gänzlichen Aufhebung der Zölle in der Garantieverpflichtung nicht vorgeesehen sei, so bilde dies einen Grund mehr, warum jene Verpflichtung hier nicht anwendbar sei.

2. In dem Vertrage vom 31. August 1859 sei weder von der Garantieverpflichtung noch von der Aussteuerungsurkunde die Rede, sondern durch diese Uebereinkunft im eigentlichen Sinne des Wortes „Novation“ eingetreten, resp. ein neues Rechtsverhältnis gebildet worden, das einzig und allein auf die Bundesverfassung von 1848 und das in Ausführung derselben erlassene Bundesgesetz über das Zollwesen basirt sei und bei dessen Auslegung immer wieder die Grundsätze des öffentlichen Rechtes zur Anwendung kommen müssen.

3. Die Richtigkeit dieser Anschauung trete noch deutlicher zu Tage, wenn der Art. 30 der neuen Bundesverfassung von 1874 in Betracht gezogen werde, welcher eine radikale Beseitigung des Anspruches der Kantone auf die Zolleinnahmen enthalte. Die

Stadtgemeinde Solothurn könne nun gewiß nicht mehr und bessere Rechte beanspruchen, als der Staat, dem sie untergeordnet sei, und der nicht etwa von sich aus, sondern gleichsam durch höhere Gewalt jeden weiteren Rechtsanspruch für ein- und allemal verloren habe. Nur so lange, als der Staat Solothurn selbst vom Bunde eine Entschädigung bezogen habe, sei derselbe der Stadt gegenüber entschädigungspflichtig gewesen.

4. Durch die Uebereinkunft vom August 1859 werde aber auch ganz abgesehen von der rechtlichen Seite des Falles gezeigt, daß in Folge der eingetretenen Veränderungen im Zollwesen Klägerin nicht nur nicht geschädigt, sondern wesentlich begünstigt worden sei. Denn

a. habe die Stadt zwei werthvolle Gebäude, das Landhaus und das Kaufhaus, welche beide ehemals ausschließlich Zollzwecken gedient haben, als frei verfügbares Eigenthum erhalten. Das Landhaus sei seit 1869 der Eidgenossenschaft als Kriegsdepot für 2200 Fr. jährlich vermietet und das Kaufhaus schon seit Jahren vollständig theils zu einer großen öffentlichen Verkaufshalle, theils zu einem Schulhaus umgebaut worden, wovon der Stadtkasse durchschnittlich per Jahr als Ertrag der Verkaufshalle 1641 Fr. 32 Cts. und als Rentabilitätswert der Schullokalitäten 2000 Fr. zukommen;

b. sei die Stelle eines Kaufhausdirektors als überflüssig aufgehoben worden, wodurch der Stadt eine jährliche Ausgabe von 800 Fr. erspart werde.

Das klägerische Rechtsbegehren habe daher nicht einmal vom Standpunkte der Billigkeit aus etwas für sich.

F. Zu Fakt. E 4 bemerkte Klägerin in der Replik: Von dem Landhause und dem Kaufhause seien bloß die Räumlichkeiten zu ebener Erde und diese nicht einmal vollständig von der Zollverwaltung benutzt worden. In den Jahren 1870 und 1871 habe das ganz baufällige Kaufhaus mit einem Kostenaufwand von 70,000 Fr. umgebaut werden müssen und es erreiche der Nutzen, welchen das Gebäude gegenwärtig abwerfe, kaum den Zins des Baukapitals. Uebrigens seien über die Veränderung der beiden Gebäude schon in der Uebereinkunft vom 31. August 1859 Bestimmungen getroffen worden. Der Gehalt des Kaufhausdirektors

habe zu den von voruherein in Abzug gebrachten Verwaltungskosten gehört.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Sowohl die Sönderungskonvention vom 18. April 1801 als die Aussteuerungsurkunde vom 7. Herbstmonat 1803 bezwecken die Ausscheidung und Theilung des Vermögens der ehemaligen souveränen Stadt Solothurn in seine staatlichen und städtischen Bestandtheile. Während aber die Sönderungskonvention auf dem Gesetze vom 3. April 1798 beruht, welches bestimmte, daß die Ausscheidung der National- und Gemeindegüter nach allgemeinen Grundsätzen des Rechtes vorgenommen werden solle, und Vertragsnatur hat, stellt die Aussteuerungsurkunde sich als ein staatlicher Akt dar, bei welchem, gemäß der Vorschrift des Art. 4 der Schlußbestimmungen zu der Mediationsakte, das Bedürfniß der Stadt Solothurn für den Umfang der ihr zuzuweisenden Fonds maßgebend war.

2. Allein daraus, daß die Aussteuerungsurkunde ein staatlicher Akt ist, folgt durchaus nicht, daß dieselbe mit der Mediationsverfassung dahingefallen sei. Die Liquidationskommission, welche die Aussteuerungsurkunde erlassen hat, hatte die Vollmacht, der Stadt Solothurn ein ihren Bedürfnissen entsprechendes Einkommen nicht bloß für die Zeit des Inkraftbestehens der Mediationsakte, sondern dauernd zu verschaffen und es ist bis jetzt weder je bezweifelt worden, noch kann in der That einem begründeten Zweifel unterliegen, daß, soweit den ehemaligen souveränen Städten durch die Liquidationskommission resp. die betreffenden Aussteuerungsurkunden solche Rechte zugewiesen worden sind, welche Gegenstand des Privatverkehrs sein können, dieselben als wohl erworbenene Rechte jener Städte sich darstellen und wahres, unbestreitbares Vermögen der letztern geworden sind.

3. Nun ist allerdings richtig, daß die der Stadt Solothurn angewiesenen Lokalgefälle ihre rechtliche Natur auch nach Erlaß der Aussteuerungsurkunde behalten haben und dieselben daher jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung ohne Entschädigung aufgehoben werden konnten. Allein es ist dies im vorliegenden Falle deshalb ohne Bedeutung, weil die Aussteuerungsurkunde gerade für den Fall, als durch die Gesetzgebung in diese Rechte der

Stadtgemeinde eingegriffen werden sollte, dem Kanton Solothurn die Verpflichtung auferlegt hat, „der Stadtgemeinde den billigen „Ersatz einer solchen Schmälerung auf andere fließende Einkünfte „anzuweisen und für immer zuzusichern,“ worin, da die Garantie auf ein Vermögensstück der Stadtgemeinde sich bezieht, offenbar eine privatrechtliche Verpflichtung des Kantons Solothurn erblickt werden muß. Wenn Beklagter behauptet, daß diese Verpflichtung bloß für den Fall der Verminderung und nicht auch für den Fall der Aufhebung jener Gefälle bestehe, so ist dagegen klar, daß der in der Aussteuerungsurkunde gebrauchte Ausdruck „Schmälerung“ sowohl die gänzliche Aufhebung wie die Verminderung der Gefälle begreift, indem eine andere Auslegung geradezu widersinnig wäre.

4. Nicht weniger unbegründet, übrigens auch nicht recht verständlich, ist die fernere Behauptung der Beklagtschaft, daß jene Garantieverpflichtung durch Novation untergegangen sei. Diese Verpflichtung stellt sich dar als Verbindlichkeit zur Eviktionsleistung für den Fall, als die Lokalgefälle der Stadt Solothurn durch Verfügungen der Staatsgewalt geschmälert, d. h. also ganz oder theilweise entzogen werden sollten. Nun trat allerdings in Folge der Bundesverfassung von 1848 und des Zollgesetzes von 1849 die gänzliche Aufhebung jener Gefälle ein; allein es geschah dies gegen Entschädigung und da der Vertrag vom 31. August 1859 sich ausdrücklich auf den Art. 56 des Zollgesetzes vom 30. Juni 1849 beruft, dagegen der Garantieverpflichtung nicht erwähnt, so ist die Annahme begründet, daß die Regierung des Kantons Solothurn bei Abschluß desselben ausschließlich oder doch hauptsächlich als Vermittlerin zwischen dem Bund und der Stadtgemeinde Solothurn gehandelt habe, indem, wie in dem Urtheile in Sachen Stadt c. Staat Luzern ausgeführt worden, zwar allerdings die Pflicht zur Entschädigung der Stadtgemeinde dem Bunde oblag, dieselbe aber nicht direkt vom Bunde ausgehen, sondern durch Vermittlung der Kantone geschehen sollte. Daß die Kontrahenten dabei beabsichtigt haben, den Kanton Solothurn der ihm durch die Aussteuerungsurkunde auferlegten Garantie zu entbinden, geht aus dem Vertrage nicht nur nicht hervor, sondern es hat zum Ueberflusse die Verwaltungskommission bei Ratifikation desselben ausdrücklich die Rechte der Stadt-

gemeinde für den Fall gewahrt, als die von der Eidgenossenschaft dem Kanton zugesicherte Zollentschädigung abgeändert oder aufgehoben werden sollte.

5. Dieser Fall ist nun zufolge Art. 30 der Bundesverfassung von 1874 eingetreten und damit die Garantieverpflichtung des Kantons zu Gunsten der Stadtgemeinde Solothurn wirksam geworden, so daß die Klage prinzipiell ohne Weiters als begründet erscheint. Was das Quantitativ betrifft, so ist unbestritten, daß der Ertrag der Gefälle vor deren Aufhebung durch die Bundesverfassung von 1848 sich durchschnittlich auf 5000 Fr. a. W. per Jahr belief, während durch den Vertrag vom 31. August 1859 die Entschädigung der Stadt Solothurn auf jährlich 5000 Fr. n. W., also auf ca.  $\frac{2}{3}$  des frühern Ertrages festgesetzt worden ist. Hierbei hat offenbar dasjenige Verhältniß, welches beklagtscherseits vom Billigkeitsstandpunkte aus geltend gemacht worden ist, daß nämlich über das Land- und Kaufhaus nun von der Stadtgemeinde anderweitig verfügt werden konnte, mitgewirkt, und geht es daher keineswegs an, gestützt auf dieses damals schon bekannte und berücksichtigte Verhältniß eine weitere Reduktion der vertraglich vereinbarten jährlichen Entschädigung von 5000 Fr. vorzunehmen. Vielmehr erscheint letztere als ein „billiger Ersatz“ der aufgehobenen Gefälle und ist daher die Klage im vollen Umfange gutzuheißen. Von der Bezahlung dieser jährlichen Entschädigung kann sich der Kanton Solothurn selbstverständlich dadurch befreien, daß er der Stadt ein entsprechendes Kapital zur Verfügung stellt, und hängt es daher lediglich von ihm, dem Beklagten, ab, wie lange er diese Verpflichtung gegenüber der Stadt noch fort dauern lassen wolle. Von einer unablässbaren ewigen Verpflichtung des Kantons Solothurn ist sonach keine Rede.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Die Klage ist gutgeheißen und demnach der Kanton Solothurn pflichtig, der Einwohnergemeinde Solothurn für die aufgehobenen Lokalgefälle eine jährliche Entschädigung von 5000 Fr. (fünftausend Franken), vom 1. Januar 1875 an gerechnet, zu bezahlen.