

247. Urteil vom 30. Oktober 1897 in Sachen Nordostbahngesellschaft gegen Schweiz. Eidgenossenschaft.

A. Gestützt auf Art. 12 des Bundesgesetzes betreffend das Stimmrecht der Aktionäre von Eisenbahngesellschaften und die Beteiligung des Staates bei deren Verwaltung, setzte der Bundesrat durch Beschluß vom 18. Oktober 1895 den von diesem Gesetz betroffenen Eisenbahngesellschaften eine mit 31. Dezember 1895 auslaufende Frist an, um ihre Statuten mit den Vorschriften desselben in Einklang zu bringen. Die Schweiz. Nordostbahngesellschaft nahm in der Generalversammlung der Aktionäre vom 27. Januar 1896 die notwendige Statutenrevision vor, und legte hierauf die revidierten Statuten gemäß Art. 7 des Bundesgesetzes über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Dezember 1872 dem Bundesrat zur Genehmigung vor. Der Bundesrat erteilte durch Beschluß vom 12. März 1896 diesen revidierten Statuten, vorbehaltlich der bestehenden und künftigen gesetzlichen Vorschriften, die Genehmigung, jedoch mit Ausschluß einiger Bestimmungen derselben und unter Anbringung von Vorbehalten zu einer Reihe anderer.

B. Am 18. November 1896 reichte hierauf Advokat Dr. E. Curti in Zürich, namens der Nordostbahngesellschaft, beim Bundesgericht gegen den Bund eine Klageschrift ein und stellte das Rechtsbegehren, das Bundesgericht möge feststellen, daß die Streichung der in Ziff. 2 der bundesrätlichen Schlußnahme vom 12. März 1896 erwähnten statutarischen Bestimmungen rechtlich unzulässig gewesen sei, und daß diese Bestimmungen dem Bundesrat neuerdings zur Genehmigung vorgelegt werden können, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge für die beklagte Partei.

C. Mit Eingabe vom 6. Februar 1897 ersuchte Advokat Dr. Kay in Zürich, namens der Schweiz. Eidgenossenschaft, den Prozeß in der Hauptsache zu sistieren und zunächst nur über die Kompetenzfrage verhandeln zu lassen. Der Bundesrat bestreite nämlich in erster Linie, daß überhaupt die Anrufung eines Gerichtsentscheidendes zulässig sei, und würde nötigenfalls den Kompetenzkonflikt der Bundesversammlung vorlegen. Durch Verfügung vom 8. Februar 1897 entsprach der Instruktionsrichter diesem Gesuche.

D. Zur Begründung der Kompetenz des Bundesgerichts und zur Charakterisierung der Klage im allgemeinen wurde in der Klageschrift im wesentlichen angeführt: Bei der vorliegenden Klage handle es sich um eine rein civilrechtliche Streitigkeit, zu deren Beurteilung das Bundesgericht gemäß Art. 39, Abs. 2 des Eisenbahngesetzes von 1872 und Art. 50, Ziff. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes von 1893 zuständig sei. Nach diesen Bestimmungen könne es keinem Zweifel unterliegen, daß die Nordostbahngesellschaft die Nichtgenehmigung bezw. Streichung einzelner Satzungen ihrer Statuten durch den Bundesrat im Wege des Civilprozesses vor Bundesgericht anfechten könne, wenn und soweit sich diese Nichtgenehmigung bezw. Streichung als Eingriff in das Privatrecht der klägerischen Gesellschaft darstelle. In der That seien nun durch den Ausschluß einzelner Bestimmungen von der bundesrätlichen Genehmigung Privatrechte der Klägerin verletzt worden. Zunächst sei festzuhalten, daß die dem Bundesrate nach Art. 7 des Eisenbahngesetzes obliegende Prüfung der Statuten der Eisenbahngesellschaften sich lediglich damit zu befassen habe, ob dieselben etwa gegen die Konzessionen oder die Eisenbahngesetzgebung des Bundes verstößen. Mit andern Worten: eine Verweigerung der Genehmigung sei nur von eisenbahnrechtlichen Gesichtspunkten aus zulässig. Zu diesem Resultate führen (wie näher ausgeführt wird) in gleicher Weise die Entstehungsgeschichte und die logische Interpretation des Gesetzestextes, wie auch die Vergleichung mit dem im Auslande geltenden Rechtszustande. Im vorliegenden Falle habe nun der Bundesrat bei der Nichtgenehmigung einer Reihe statutarischer Bestimmungen die bezeichneten Grenzen seiner Kognition überschritten, und dadurch widerrechtlich in das rein privatrechtliche Gebiet der klägerischen Gesellschaft eingegriffen. Wie alle andern Aktiengesellschaften stehen die Eisenbahnaktiengesellschaften, soweit nicht durch Spezialgesetze Ausnahmen geschaffen seien, unter der Herrschaft des Obligationenrechts. Das freie Selbstkonstituierungs- und Selbstverwaltungsrecht, das ihnen nach Maßgabe des Obligationenrechts zustehe, sei zweifellos ein Privatrecht. Jeder Eingriff in dieses Recht, möge er auch von einer Verwaltungsbehörde ausgehen, charakterisiere sich als eine Privatrechtsverletzung, gegen welche die betroffene Gesellschaft den Schutz des Civilrichters — als welcher gemäß Art. 39 Eisenbahnges. und

Art. 50, Ziff. 1 Organisations-Gesetz hier das Bundesgericht kompetent sei — anrufen könne. Durch die Streichung einer Reihe von Satzungen aus den Statuten habe der Bundesrat die Nordostbahn daran gehindert, sich die ihr gutscheinende Gesellschaftsorganisation zu geben. Die klägerische Gesellschaft sei aber nicht gehalten, sich vom Bundesrat gewaltsam eine Organisation aufzwingen zu lassen, die ihr nicht behage. Jede Schmälerung ihres Selbstkonstituierungsrechts bedeute für die Gesellschaft einen empfindlichen Nachteil. Wollte man den Einwand erheben, der Bundesrat habe sich bei seinem Eingriff von öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten leiten lassen, denen gegenüber das Privatrecht der Gesellschaft zurücktreten müsse, so wäre diese Auffassung in mehr als einer Richtung, und schon deshalb eine verkehrte, weil eine Kollision zwischen öffentlichen und privaten Interessen hier in That und Wahrheit gar nicht vorliege. Öffentliche Interessen werden durch die Entscheidung in diesem Prozesse, wie immer derselbe ausfallen möge, nicht berührt. Der Bund habe sich ja den Privatbahnen gegenüber, teils durch die Konzessionen, teils durch die Gesetzgebung, bereits alle diejenigen Aufsichtsbefugnisse gewahrt, welche ihn in den Stand setzen, den im öffentlichen Interesse erforderlichen Einfluß auf die Organisation und den Gang der Verwaltung auszuüben. Zu einer weitergehenden, weder in den Konzessionen noch in der Gesetzgebung begründeten Einwirkung auf die Gesellschaftsorganisation durch reinen Verwaltungsakt fehle hingegen in gleicher Weise das Recht und das Bedürfnis. Um eine solche unstatthafte Einwirkung aber handle es sich im vorliegenden Falle. Wenn übrigens der Bundesrat geglaubt habe, seine Einmischung in die Privatrechtssphäre der Nordostbahngesellschaft mit Erwägungen öffentlich-rechtlicher Natur rechtfertigen zu können, so hätte er mindestens die positiven Normen namhaft machen sollen, an die er gedacht haben möge. Das sei leider nicht geschehen. Allerdings sage Ziffer 2 des Beschlusses, daß gewisse Vorschriften der Statuten „als mit gesetzlichen Bestimmungen im Widerspruch stehend“ von der Genehmigung ausgeschlossen werden. Allein welche Bestimmungen damit gemeint seien — ob solche des Obligationenrechts oder solche der Eisenbahngesetzgebung —, das verschweige der Beschluß. Gegenüber jeder einzelnen, von der Genehmigung ausgeschlossenen statutarischen Bestimmung müsse der

Bundesrat den objektiven Rechtsfall des öffentlichen Rechts nachweisen, auf den er seine Auffassung über die vorliegende Rechtswidrigkeit stütze.

E. In der Klagebeantwortung wird Abweisung der Klage unter Kosten- und Entschädigungsfolge wegen Inkompetenz beantragt, weil es sich nicht um eine Civilstreitigkeit handle. Dies ergebe sich schon aus dem Klagebegehren, welches in Wirklichkeit nicht gegen den Bund als Fiskus, sondern gegen den Bundesrat als Vertreter der Staatsgewalt gerichtet sei, und nicht sowohl eine privatrechtliche Leistung, als vielmehr die Ausübung der Staatsgewalt betreffe. Es sei auch nicht einzusehen, aus welchem Gesichtspunkt für die Klägerin ein Privatrecht des eingeklagten Inhalts begründet werden könnte. Sie könne weder ein vertragliches noch ein dingliches Recht geltend machen. Indem das Gesetz vorschreibe, daß dem Bundesrat die Statuten der Eisenbahngesellschaften zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, räume es demselben auch das Recht ein, die Genehmigung ganz oder teilweise zu verweigern, oder nur nach Vornahme der von ihm verlangten Änderungen zu erteilen; ein Zwang in dieser Richtung würde den Bestand des Genehmigungsrechts ausschließen. Wenn die Klage davon ausgehe, daß die Verweigerung der Statutengenehmigung nur aus eisenbahnrechtlichen Gesichtspunkten möglich sei, so heiße das, etwas in das Gesetz hinein interpretieren, was nicht darin stehe. Der Bundesrat sei berechtigt und verpflichtet, die Statuten der Eisenbahngesellschaften nach allen Gesichtspunkten zu prüfen, und je mehr die Gesetzgebung sich ausdehne, um so zahlreicher werden auch die Gesichtspunkte, die bei der Prüfung in Frage kommen. Im wesentlichen handle es sich auch jetzt noch darum, daß der Bundesrat die Statuten der Eisenbahngesellschaften nicht vom Standpunkte der Zweckmäßigkeit, sondern darauf zu prüfen habe, ob sie nichts der Bundesgesetzgebung Widersprechendes enthalten; aber selbstverständlich sei es seine Sache, darüber zu entscheiden, ob es sich um Widersprüche mit der Gesetzgebung, oder um bloße Zweckmäßigkeiten vom Standpunkte der Aktionäre aus handle.

F. Aus der Replik sind folgende Ausführungen hervorzuheben: Durchaus unstichhaltig sei die Bemängelung des Klagepetitums und die Folgerung, die gegnerischerseits daraus gezogen werden wolle. Daß die Klage gegen den Bund habe gestellt werden

müssen, werde sofort klar, wenn man bedenke, daß es sich um eine civilrechtliche Streitigkeit handle. Es seien ja nicht die einzelnen Mitglieder des Bundesrates, welche der Nordostbahn haften, sondern der Bund, für den der Bundesrat gehandelt habe. Mit dem zweiten Teil des Rechtsbegehrens wolle auch der leiseste Schein vermieden werden, als beabsichtige die Klage in die administrative Kompetenz des Bundesrates irgendwie einzugreifen. Deshalb sollen die Statuten, nachdem das Bundesgericht die rechtliche Unzulässigkeit der Streichung der in Ziffer 2 der bundesrätlichen Schlußnahme erwähnten Bestimmungen ausgesprochen haben werde, dem Bundesrate wieder zur Genehmigung unterbreitet werden, selbstredend in der Meinung, daß der Bundesrat das vom Bundesgericht innerhalb des bundesgerichtlichen Wirkungsbereiches erlassene Urteil respektiere. Des Entschiedensten müsse bestritten werden, daß, wie beklagterseits behauptet werde, die Gutheißung der Klage nichts anderes, als die Kritik einer Maßregel einer koordinierten Verwaltungsbehörde wäre. Das Bundesgericht solle der Klägerin nur Rechtsschutz leihen, soweit das Privatrecht durch den Bundesrat verletzt sei. Soweit sich hingegen die bundesrätliche Schlußnahme im Rahmen der administrativen Kompetenz der Behörde bewege, sei eine Kritik klägerischerseits gar nicht beabsichtigt. Willkürliche Eingriffe in die Privatrechtssphäre einer Aktiengesellschaft gehören aber nicht zu den amtlichen Funktionen. Mit seinem Eingriff habe der Bundesrat wider seinen Beruf gehandelt, und in diesem Falle könne in jedem geordneten Rechtswesen der Schutz der Gerichte angerufen werden. Auch Verwaltungsbehörden müssen, wenigstens in Rechtsstaaten, das Privatrecht respektieren, und auch ihnen gegenüber könne und müsse der Civilrichter zu Gunsten des in seinem Privatrecht Verletzten Remedur schaffen. In Frage komme dabei, ob die Staatsgewalt bei Ausübung ihrer Hoheitsrechte die Rechtsgrenze überschritten und somit eine zur Wiederherstellung oder Entschädigung verpflichtende Rechtsverletzung begangen habe. Beklagterseits werde selbst zugegeben, daß der Bund als Fiskus verpflichtet werden könnte, irgend etwas zu leisten. Treffe dies zweifellos zu, so sei auch das Klagebegehren der Nordostbahn ein zulässiges, denn es richte sich, wenn auch nicht gegen den Fiskus, so doch gegen den Bund als privatrechtliches Subjekt und habe, wenn auch nicht eine Geld-

zahlung, so doch eine civilrechtliche Leistung zum Gegenstand, die Aufhebung der geschehenen Rechtsverletzung durch Wiederherstellung des verletzten Rechtszustandes. Als offener Rechtsirrtum müsse es bezeichnet werden, wenn in der Klagebeantwortung angedeutet werde, daß das richtige Rechtsmittel die Beschwerde bei der Oberbehörde gewesen wäre. Es gebe in dieser Sache ein solches Rechtsmittel gar nicht. Daraus folge aber mit unabweißbarer Konsequenz, daß die Nordostbahngesellschaft, wollte sich das Bundesgericht nach dem Antrage der beklagten Partei für inkompetent erklären, einer offenkundigen Verletzung ihres Individualrechts gegenüber wehrlos dastünde, ein Rechtszustand, der den Absichten des Gesetzgebers unmöglich entsprechen könne und in einem Rechtsstaat überhaupt undenkbar sei. Irgend ein Rechtsschutz müsse gegeben sein. Eine so klaffende Lücke könne im Rechtssystem eines geordneten Staatswesens nicht bestehen.

G. Nach Eingang der Replik wurde der Schriftenwechsel mit Bezug auf die Kompetenzfrage für geschlossen erklärt.

H. In der heutigen Hauptverhandlung erneuert zunächst der Anwalt der schweizerischen Eidgenossenschaft seinen Antrag, auf die Klage wegen Inkompetenz nicht einzutreten. Der Anwalt der Nordostbahn beantragt dagegen, die Kompetenz zu bejahen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da das Bundesgericht als Civilgericht erster und letzter Instanz angerufen ist, so hängt seine Kompetenz zur Beurteilung der Klage gemäß Art. 39, Absatz 2 des Bundesgesetzes betreffend Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. Dezember 1872 und Art. 50, Ziff. 1 Organis.-Ges. davon ab, ob die Streitsache civilrechtlicher Natur ist, oder aber dem öffentlichen Rechte angehört.

2. Nun geht das Begehren der Klage dahin, das Bundesgericht möchte feststellen, daß die Streichung der in Ziffer 2 der bundesrätlichen Schlußnahme vom 12. März 1896 erwähnten statistischen Bestimmungen rechtlich unzulässig gewesen sei, und daß diese Bestimmungen dem Bundesrate neuerdings zur Genehmigung vorgelegt werden können. Die Klage bezweckt demgemäß, durch das Bundesgericht feststellen zu lassen, daß die Schlußnahme des Bundesrates vom 12. März 1896 in den im Petitum bezeichneten Theilen gesetzwidrig und der Bundesrat infolgedessen verpflichtet

sei, den fraglichen von ihm beanstandeten Statutenbestimmungen auf erneute Vorlage hin seine Genehmigung zu erteilen. Freilich wird nicht ausdrücklich darauf angetragen, es sei auszusprechen, daß der Bundesrat verpflichtet sei, auf erneute Vorlage hin die am 12. März 1896 von der Genehmigung ausgeschlossenen Statutenbestimmungen zu sanktionieren, sondern nur darauf, es sei die erneute Vorlage jener Statutenbestimmungen an den Bundesrat als zulässig zu erklären. Allein trotz dieser Fassung des Petitums kann seine Bedeutung keine andere als die erwähnte sein. Denn selbstverständlich soll die beim Bundesgerichte beantragte Feststellung eine rechtskräftige, der Bundesrat also an dieselbe gebunden, somit gestützt auf die begehrte bundesgerichtliche Entscheidung zur Genehmigung der beanstandeten Statutenbestimmungen verpflichtet sein.

3. Fragt sich, ob demgemäß die vorliegende Streitsache civilrechtlicher oder aber öffentlich-rechtlicher Natur sei, so ist diese Frage unbedenklich in letzterem Sinne zu beantworten. Denn: Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der Bundesrat, wenn er gemäß Art. 7 des Eisenbahngesetzes über die Genehmigung von Statuten der Eisenbahngesellschaften entscheidet, nicht in privatrechtlicher, sondern in öffentlich-rechtlicher Stellung handelt. Die Beziehungen, welche zwischen dem Staate und den Eisenbahngesellschaften hinsichtlich der staatlichen Statutengenehmigung bestehen, sind keine privatrechtlichen, sondern öffentlich-rechtliche; sie entspringen nicht einem Rechtsverhältnisse, welches zwischen dem Staate und den Eisenbahngesellschaften als gleichgestellten Rechtssubjekten bestände, sondern aus einem Verhältnisse, welches zwischen dem Staate als herrschender Gewalt, als Träger der Eisenbahnhohheit einerseits, und den Eisenbahngesellschaften als ihm untergeordneter Körperschaft anderseits, begründet ist. Indem daher die staatliche Verwaltungsbehörde die Statuten prüft und über deren Genehmigung entscheidet, übt sie ein staatliches Hoheitsrecht aus, dessen Inhalt und Tragweite durch das öffentliche Recht bestimmt und von der Verwaltungsbehörde, und nicht vom Civilrichter festzustellen ist. Die Verwaltungsbehörde und nicht der Civilrichter haben demgemäß darüber zu entscheiden, inwieweit die Vorlage von Statuten zur staatlichen Genehmigung gefordert ist und welche Grundsätze für dieselbe gelten, ob die Behörde, wie die Klägerin

meint, die Statuten nur nach eisenbahnrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, oder aber dieselben überhaupt auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu untersuchen hat, oder endlich befugt ist, dieselben auch vom Standpunkte des öffentlichen Interesses aus einer Überprüfung zu unterwerfen; einzig der Verwaltungsbehörde und nicht dem Civilrichter steht es danach zu, zu untersuchen und zu entscheiden, ob statutarischen Bestimmungen die hoheitliche Genehmigung zu erteilen, oder wegen Unvereinbarkeit mit dem bestehenden Rechte oder dem öffentlichen Interesse zu versagen ist. Es handelt sich hierbei eben überall nicht um einen Privatrechtsstreit, sondern um öffentliches Recht und öffentlich-rechtliche Pflicht der Staatsbehörde; einen privatrechtlichen Anspruch der Eisenbahngesellschaften auf hoheitliche Genehmigung ihrer Statuten giebt es nicht und kann es nicht geben, wie sich überdies schon daraus deutlich zeigt, daß die civilprozessuale Vollstreckung eines solchen auf Vornahme eines staatshoheitlichen Actes gerichteten Anspruchs rechtlich unmöglich wäre.

4. Die Klägerin wendet nun hiegegen freilich ein, ihre Klage sei deshalb eine privatrechtliche, weil die Schlußnahme des Bundesrates vom 12. März 1896 einen rechtswidrigen Eingriff in das ihr, wie jeder andern Aktiengesellschaft, nach dem Obligationenrecht zustehende freie Selbstkonstituierungs- und Selbstverwaltungsrecht enthalte, letzteres aber als privatrechtliches Individualrecht erscheine, wegen dessen Verletzung, auch wenn dieselbe von einer Verwaltungsbehörde ausgehe, der Schutz des Civilrichters müsse angerufen werden können. Die Klage sei, wenn auch nicht gegen den Fiskus, so doch gegen den Bund in privatrechtlicher Eigenschaft gerichtet und gehe auf eine civilrechtliche Leistung, die Aufhebung der geschehenen Rechtsverletzung durch Wiederherstellung des verletzten Rechtszustandes. Diese Argumentation geht indeß vollständig fehl. Die rechtliche Natur einer Klage hängt nicht davon ab, als was der Kläger sie bezeichnet, sondern davon, was sie in Wirklichkeit ist; der Umstand, daß der Kläger seinen Anspruch als einen privatrechtlichen, als Anspruch auf Wiederherstellung eines verletzten Privatrechts u. s. w. bezeichnet, kann, wenn dies der wirklichen rechtlichen Sachlage nicht entspricht, in keiner Weise in Betracht kommen. Daß also die Nordostbahn den von ihr erhobenen Anspruch, es sei rechtskräftig festzustellen, daß der Bundesrat die

Genehmigung der beanstandeten Statutenbestimmungen zu Unrecht versagt habe, daher zur Erteilung der Genehmigung nach dem geltenden Rechte verpflichtet sei, als einen Anspruch auf Wiederherstellung eines verletzten Individual- oder Persönlichkeitsrechts bezeichnet, vermag denselben nicht zu einem privatrechtlichen zu stempeln. Sowenig der Streit zwischen dem Staat und einer physischen Person über die Gültigkeit einer deren persönliche Freiheit beschränkenden öffentlich-rechtlichen Verwaltungsmaßregel dadurch zu einem privatrechtlichen wird, daß der durch die Verfügung Betroffene behauptet, diese enthalte eine Verletzung seines Individual- oder Persönlichkeitsrechts, so wenig gilt dies für derartige Anstände zwischen der Staatsbehörde und juristischen Personen. Sofern man, was dahingestellt bleiben mag, überhaupt zugiebt, daß den Aktiengesellschaften bezw. den privatrechtlichen Körperschaften im allgemeinen ein Recht der Selbstverwaltung als Persönlichkeitsrecht privatrechtlicher Art zustehen, so wird durch eine Verwaltungsmaßregel, wodurch den von einer Eisenbahnaktiengesellschaft angenommenen Satzungen die hoheitliche Genehmigung versagt wird, allerdings eine Schranke festgestellt, welche diesem privaten Persönlichkeitsrecht der Selbstverwaltung gesetzt sei. Allein diese Schranke ist eben eine aus dem öffentlichen Rechte, aus dem mit Rücksicht auf die Natur der Eisenbahnunternehmungen statuierten besondern staatlichen Aufsichtsrechte hergeleitete. Durch deren Feststellung macht die Verwaltungsbehörde ein dem Staate zustehendes öffentliches, staatshoheitliches Recht geltend. Ein Streit über die Gültigkeit einer derartigen Verwaltungsschlusnahme ist daher ein Streit über öffentliches und nicht über Privatrecht. Die Partei, welche, wie im vorliegenden Falle die Nordostbahn, dieselbe bestreitet, negiert den von der Staatsbehörde behaupteten Inhalt des öffentlichen Rechts der Staatsgewalt, und hierüber müßte in That und Wahrheit im gegenwärtigen Prozesse, wenn auf die Sache einzutreten wäre, entschieden werden. Daß die Partei zur Begründung ihrer Bestreitung sich auf ein ihr zustehendes Privatrecht beruft, ändert hieran nichts. Nicht dieses Privatrecht (welches ja nur innerhalb der Schranken des öffentlichen Rechts bestehen kann) bildet den Streitgegenstand, sondern die von der Staatsgewalt geltend gemachte öffentlich-rechtliche Beschränkung desselben, das öffentliche Recht des Staates, welches dem Privatrechte seine

Schranke setzt. Die Sache liegt grundsätzlich nicht anders, als wenn ein Eigentümer den Bestand einer seinem Grundeigentum von der Staatsgewalt aus öffentlich-rechtlichem Grunde auferlegten Last oder Beschränkung mit Berufung auf sein Eigentum bestreitet. Wie in diesem Falle (vgl. Entsch. des Bundesger. i. S. Matdies gegen Bern vom 22. Mai 1885, Amtl. Samml., Bd. XI, S. 149 ff.), so handelt es sich auch vorliegend nicht um einen privatrechtlichen, sondern um einen öffentlich-rechtlichen Streit, dessen Gegenstand direkt und ausschließlich die Gültigkeit einer öffentlich-rechtlichen Verfügung der Verwaltungsbehörden bildet. Das Bundesgericht kann danach auf die vorliegende Klage nicht eintreten; es könnte sich mit dem Inhalte derselben, d. h. mit einer Prüfung der Gesetzmäßigkeit der durch dieselbe angefochtenen Schlußnahme des Bundesrates nur dann beschäftigen, wenn das Bundesrecht gegen derartige Schlußnahmen des Bundesrates eine verwaltungsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht statuierte. Dies ist indes bekanntlich nicht der Fall, und es geht nun nicht an, die vom Gesetzgeber nicht gewollte Verwaltungsbeschwerde gegen bundesrätliche Schlußnahmen in der Form der Civilklage zuzulassen. Durch eine derartige Handhabung des Gesetzes würde das Bundesgericht zweifellos die Schranken seiner Kompetenz überschreiten und in die Kompetenzen des Bundesrats eingreifen. Wenn die Klägerin noch geltend gemacht hat, wenn ein Rechtsmittel gegen die Schlußnahme des Bundesrats wegen Gesetzeswidrigkeit derselben nicht zugelassen werde, so sei die Partei in einer der Idee des Rechtsstaats widersprechenden Weise der Willkür der Verwaltungsbehörden preisgegeben, so ist darauf zu erwidern, daß eben das schweizerische Recht als genügende Garantie gegen willkürliche Handhabung des Verwaltungsrechts die politische und die nach Maßgabe des Gesetzes vom 1. Dezember 1850 bestehende rechtliche Verantwortlichkeit der obersten eidgenössischen Verwaltungsbehörde für mißbräuchliche Amtshandlungen betrachtet.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Auf die Klage wird wegen Inkompetenz des Bundesgerichts nicht eingetreten.