

VII. STAATSRECHTLICHE STREITIGKEITEN ZWISCHEN KANTONEN

CONTESTATIONS DE DROIT PUBLIC ENTRE CANTONS

63. Urteil vom 11. Dezember 1914 i. S. Kanton Neuenburg gegen Kanton Bern.

Konkordat zwischen zwei Kantonen über das Fischereirecht in einem interkantonalen Gewässer. Klage eines vertragsschliessenden Kantons auf Feststellung der von den Gerichten des anderen Kantons mangels Anordnung des verfassungsmässig vorgeschriebenen Referendums verneinte Gültigkeit des Konkordats. Das Bundesgesetz betreffend die Fischerei und damit auch dessen Art. 24, wonach der Fischfang in interkantonalen Gewässern durch Abkommen zwischen den betreffenden Kantonen zu regeln ist, beziehen sich nur auf die Fischereipolizei und nicht auf das Recht zum Fischen selbst.

A. — Das bernische Gesetz über die Ausübung der Fischerei vom 26. Februar 1833 bestimmt in Art. 1: « Das Fischen mit der Angel und der Seizbähre sowie das Krebsen ist erlaubt :

a) in den Seen und grösseren fliessenden Gewässern als: der Aare, Emme, Ilfis, Saane, Kander Zihl, Doubs, Alle, Birs und Schüss ;

b) in allen denjenigen Gewässern, in denen der Staat bisher kein Pachtrecht ausübte und die nicht Eigentum von Korporationen und Privaten sind. »

Zur Zeit dieses Erlasses stand das Fischereirecht in der Zihl noch ausschliesslich dem Kanton Bern zu. Als in der Folge anlässlich der Korrektion der Juragewässer das Flussbett teilweise verlegt wurde, schlossen die Regierungen der Kantone Bern und Neuenburg am 15. August 1894 ein Uebereinkommen betreffend die Berichtigung

der Kantonsgrenzen an der obern Zihl ab, das zunächst in Art. 1 bestimmt, dass die Axe des neuen Zihlkanals nunmehr die Grenze bilden solle, und sodann in Art. 5 die weitere Vorschrift enthält: « Le droit de pêche appartient à chaque canton dans les eaux de la Thielle qui lui sont attribuées par la présente convention. Un règlement spécial entre les gouvernements réglera la forme en laquelle ce droit pourra être exercé par chacun d'eux. Toutefois la pêche au filet, à la nasse et à n'importe quel espèce d'engin analogue, est d'ores et déjà formellement interdite sur toute l'étendue de la Thielle. »

Dieses Abkommen ist vom Grossen Rate des Kantons Neuenburg am 25. Oktober 1894 genehmigt und dem fakultativen Referendum unterstellt worden, von dem indessen kein Gebrauch gemacht wurde. Im Kanton Bern hat es der Grosse Rat am 26. Februar 1895 gleichfalls genehmigt und dabei zugleich der Regierung Vollmacht erteilt, die zu dessen Ausführung notwendigen Massnahmen von sich aus zu treffen. Eine Volksabstimmung wurde nicht angeordnet.

Infolgedessen haben die Regierungen der beiden Kantone am 21. Juni 1913 eine weitere Uebereinkunft betreffend die Ausübung der Fischerei in der Zihl getroffen, deren Art. 1 und 5 lauten :

« Art. 1. Das Fischereirecht in der Zihl ist Eigentum der Kantone Bern und Neuenburg. »

« Art. 5. Zur Ausübung der Fischerei in der Zihl sind nur Personen berechtigt, die in einem der Vertragskantone Wohnsitz haben und Inhaber eines der Fischereipatente sind, welche gegen Entrichtung der in Art. 8 festgesetzten Gebühren von der zuständigen Behörde ausgerichtet werden. Fischer, welche im Kanton Bern angesessen sind, haben ihre Gesuche um Erteilung von Fischereipatenten an das Regierungsstatthalteramt Erlach, solche, welche im Kanton Neuenburg wohnen, an das Regierungsstatthalteramt Neuenburg zu richten. »

Nach Art. 10 ebenda werden die Einnahmen aus den Patentgebühren auf die Kantone Bern und Neuenburg gleichmässig verteilt.

B. — Gestützt auf diese Bestimmungen hat das Regierungsstatthalteramt Erlach im Mai dieses Jahres zwei in Neuenburg wohnhafte Franzosen, August Colin und Louis Grandpoirier, den Gerichten zur Bestrafung überwiesen, weil sie im bernischen Teile der Zihl gefischt hatten, ohne im Besitze eines Patentes zu sein. Sowohl der Gerichtspräsident von Erlach als das Obergericht sprachen indessen die Beschuldigten frei. Als zweite Instanz begründete die erste Strafkammer des bernischen Obergerichts die Freisprechung damit, dass die Vorschrift des Art. 5 der Uebereinkunft vom 21. Juni 1913, wonach es auch zur Ausübung der Angelfischerei in der Zihl eines Patentes bedürfe, verfassungswidrig sei. Da nämlich nach dem noch in Kraft stehenden kantonalen Fischereigesetze von 1833 das Angelfischen in den grösseren Gewässern, insbesondere der Zihl, ohne besondere Bewilligung oder gar Entrichtung einer Patentgebühr gestattet sei, hätte nach bernischem Staatsrecht die Uebereinkunft zwischen den Kantonen Bern und Neuenburg, soweit sie dieses Recht beschränke, nur auf dem Wege der formellen Gesetzgebung, also nur durch eine Volksabstimmung, nicht aber durch blossen Regierungsbeschluss rechtsgiltig werden können. Der Standpunkt der Staatsverwaltung, wonach durch die anlässlich der Juragewässer-Korrektion erfolgte Verlegung der Zihl ein neues, von der im Fischereigesetz aufgeführten Zihl verschiedenes Gewässer geschaffen worden sei, erscheine als unhaltbar. Die Genehmigung der Uebereinkunft durch den Bundesrat habe den erwähnten staatsrechtlichen Mangel nicht beseitigen können, da sich die Ueberprüfung durch diesen nur auf die Uebereinstimmung der Uebereinkunft mit dem Bundesrecht ers'reckt habe.

C. — Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 30. Ok-

tober 1914 hat darauf der Kanton Neuenburg beim Bundesgericht nachstehende Anträge gestellt :

1. es sei festzustellen, dass die Uebereinkunft zwischen den Kantonen Bern und Neuenburg betreffend die Ausübung der Fischerei in der Zihl vom 21. Juni 1913 Gesetzeskraft habe und demnach für die Behörden beider Kantone verbindlich sei ;

2. die Urteile der ersten Strafkammer des bernischen Obergerichts vom 2. September 1914 und des Gerichtspräsidenten von Erlach vom 17. Juli 1914, durch die Colin und Grandpoirier von der Anschuldigung der Uebertretung der genannten Uebereinkunft freigesprochen würden, seien aufzuheben ;

3. die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht seien dem Kanton Bern aufzulegen.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Regierungen bezw. Grossen Räte der beiden Kantone zum Abschluss der Vereinbarungen von 1894 und 1913 kompetent gewesen seien, ohne dass darüber eine Volksabstimmung hätte angeordnet werden müssen, weil die Zihl infolge der Korrektion ein interkantonales Gewässer geworden und als solches nach Art. 24 des eidgenössischen Fischereigesetzes von 1888 der kantonalen Gesetzgebung entzogen sei. Eventuell sei mit der vom Obergericht zurückgewiesenen Auffassung der bernischen Staatsverwaltung davon auszugehen, dass der Zihlkanal, auf den sich die Uebereinkommen beziehen, ein neues Gewässer sei, neben dem die alte Zihl fortbestehe. Da das bernische Fischereigesetz sich nur auf die alte Zihl, nicht auf den neuen, erst später geschaffenen Zihlkanal erstreckte, könne daher von einer Verletzung dieses Gesetzes durch die Uebereinkunft nicht die Rede sein.

D. — Die erste Strafkammer des bernischen Obergerichts hat auf Abweisung der Beschwerde angetragen. Sie hält daran fest, dass dem bernischen Grossen Räte die Kompetenz gefehlt habe, den Regierungsrat zur Ordnung einer einen Gegenstand der Gesetzgebung be-

schlagenden Frage zu ermächtigen. Art. 24 des eidgenössischen Fischereigesetzes komme hier nicht in Betracht. Soweit die Zihl zum bernischen Staatsgebiet gehöre, unterstehe sie dem bernischen Hoheitsrecht und mithin auch der bernischen Gesetzgebung. Da Art. 5 der Übereinkunft von 1913 einen Gegenstand der Gesetzgebung betreffe, hätte er demnach nur in Gesetzesform erlassen werden können.

E. — Der Regierungsrat des Kantons Bern hat keine Vernehmlassung eingereicht. Auf der Rückseite der Instruktionsverfügung, durch die ihm die Beschwerde übermittelt worden ist, findet sich lediglich der vom bernischen Forstdirektor unterzeichnete Vormerk: « Geht an die erste Strafkammer des Obergerichts zur Stellungnahme. Unsererseits sind wir mit den Ausführungen des Regierungsrates von Neuenburg völlig einverstanden. »

Das Bundesgericht zieht
in Erwägung:

1. — Zu entscheiden ist, ob ein Vertrag zwischen zwei Kantonen verfassungsmässig zustandegekommen, d. h. durch die nach der Verfassung dafür zuständigen kantonalen Organe abgeschlossen und genehmigt worden und daher für die Gerichtsbehörden der Vertragskantone verbindlich sei. Man hat es demnach mit einer Streitigkeit staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen im Sinne von Art. 175 Ziff. 2 OG zu tun, sodass die Kompetenz des Bundesgerichts zur Beurteilung des Falles an sich gegeben ist.

Immerhin muss sich dessen Kognition dabei, soweit das erste Beschwerdebegehren in Frage steht, auf die Prüfung der Frage beschränken, ob die Vorschrift des Art. 5 der Übereinkunft vom 21. Juni 1913, durch die das Angelfischen in der Zihl vom Besitz eines Patentes abhängig gemacht wird, verfassungsrechtlich giltig sei oder nicht. Die Rechtsgiltigkeit der er-

wähnten Übereinkunft in ihrer Gesamtheit, d. h. auch hinsichtlich der übrigen darin enthaltenen Bestimmungen zu prüfen, besteht keine Veranlassung, da deren Verbindlichkeit bisher von keiner Seite bestritten worden ist und es dem dahingehenden Feststellungsbegehren daher an der unerlässlichen prozessualen Voraussetzung, dem Bestehen eines gegenwärtigen rechtlichen Interesses an der verlangten Feststellung fehlt.

2. — In der Sache selbst kann unerörtert bleiben, ob und inwiefern die Vorschrift des Art. 24 des Bundesgesetzes über die Fischerei, wonach der Fischfang in interkantonalen Gewässern durch Übereinkunft zwischen den betreffenden Kantonen und mangels Verständigung zwischen ihnen durch Entscheid des Bundesrates zu regeln ist, eine Modifikation der kantonalen Verfassungsnormen über die beim Abschluss von Konkordaten zu beobachtenden Formen zur Folge habe. Selbst wenn man in dieser Beziehung der Ansicht der Regierung von Neuenburg beitreten und annehmen wollte, dass für Vereinbarungen dieser Art das kantonale Referendum ausgeschaltet werden könne, wäre damit für die Entscheidung des vorliegenden Falles nichts gewonnen, weil der hier streitige Art. 5 der Übereinkunft vom 21. Juni 1913 zwischen Neuenburg und Bern nicht unter die in der erwähnten Vorschrift des Bundesgesetzes vorgesehenen Übereinkommen fällt. Wie die bundesrätliche Praxis stets anerkannt hat, erstreckt sich die dem Bund durch Art. 25 der BV eingeräumte Kompetenz zum Erlasse gesetzlicher Bestimmungen über Jagd und Fischerei nur auf die Jagd- und Fischereipolizei, die Art und Weise der Ausübung des Rechtes zu jagen und fischen, nicht auf dieses Recht selbst. Die gesetzliche Regelung und Ordnung des letzteren ist demnach Sache der Kantone geblieben. Von dieser Auffassung ausgehend, stellen denn auch sowohl das frühere Fischereigesetz von 1875 als das gegenwärtig geltende vom 21. Dezember 1888 an ihre Spitze in Art. 1 den Satz: « Die Verleihung oder Aner-

kennung des Rechtes zum Fischfang steht den Kantonen zu; für die Ausübung desselben sind die nachstehenden Bestimmungen massgebend», womit das erwähnte Kompetenzausscheidungsprinzip ausdrücklich bestätigt und klargestellt worden ist, dass sich die nachfolgenden Vorschriften des Gesetzes ausschliesslich auf die Fischereipolizei beziehen. Dafür, dass man von diesem Grundsatz in bezug auf die interkantonalen Gewässer eine Ausnahme machen wollen, bestehen keine Anhaltspunkte. Es muss daher angenommen werden, dass auch der von ihnen handelnde Art. 24 des Gesetzes ausschliesslich die Fischereipolizei im Auge hat und unter den darin geforderten « Uebereinkommen über den Fischfang » nur solche über die Ausübung des Rechtes zum Fischen, nicht über dieses Recht selbst zu verstehen sind. Da die in Art. 5 der Uebereinkunft vom 21. Juni 1913 entfallene Vorschrift, wonach das Angelfischen in der Zühl nur im Besitze eines Patentes befindlichen Personen gestattet ist, nicht die Fischereipolizei, sondern das Recht zum Fischen selbst beschlägt, kann somit die Kompetenz zu deren Erlass nicht aus dem Bundesgesetz hergeleitet werden, sondern bestimmt sich ausschliesslich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Das Schicksal der Beschwerde hängt demnach davon ab, ob der bernische Grosse Rat nach dem zur Zeit des ersten Uebereinkommens von 1894 geltenden bernischen Staatsrechte berechtigt war, die Regierung von sich aus, ohne Befragung des Volkes, zum Abschluss einer solchen Vereinbarung zu ermächtigen. Besass er diese Befugnis nicht, so fehlt auch der Vereinbarung, die gestützt auf diese Vollmacht abgeschlossen wurde, die verfassungsmässige Grundlage.

Nun kann nach Art. 26 Ziff. 4 der bernischen Verfassung vom 4 Juni 1893 der Grosse Rat Verträge mit den andern Kantonen oder dem Auslande nur insofern endgiltig abschliessen oder genehmigen, als dieselben « nicht einen Gegenstand der Gesetzgebung betreffen ». Konkordate,

welche sich auf einen Gegenstand der Gesetzgebung beziehen, müssen nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 26 Ziff. 1 ebenda der Volksabstimmung unterbreitet werden. Dabei kann offenbar nichts darauf ankommen, ob die Gesetzescharakter tragende Vereinbarung für sich allein abgeschlossen oder zusammen mit weiteren anderer Art in einer Vertragsurkunde zusammengefasst wird. Das Referendum muss somit nicht nur angeordnet werden, wenn ein Konkordat ausschliesslich Gegenstände der Gesetzgebung betrifft, sondern auch schon dann, wenn nur eine einzelne Vorschrift desselben Gesetzescharakter hat. Ein bestehendes bernisches Gesetz kann daher niemals auf dem Wege eines vom Grossen Rate ausgehenden Konkordates, sondern nur durch ein neues formelles Gesetz aufgehoben oder abgeändert werden. Da Art. 5 der Uebereinkunft vom 21. Juni 1913 sich als solche partielle Aufhebung eines geltenden Gesetzes, nämlich des Art. 1 des kantonalen Fischereigesetzes von 1833, wonach das Angelfischen in der Zühl jedermann ohne Patent erlaubt ist, darstellt, genügte somit zu dessen Vereinbarung die Ermächtigung des Grossen Rates nicht, sondern hätte es dazu der Zustimmung des Volkes bedurft und hat das Obergericht mit Recht mangels Erfüllung dieses Requisites die Bestimmung als nicht rechtsgiltig zustandegekommen erklärt.

Wenn die Regierung von Neuenburg demgegenüber eventuell einwendet, dass das kantonale Fischereigesetz hier nicht anwendbar sei, da es sich nur auf die alte Zühl und nicht auf das durch die Juragewässerkorrektion neu geschaffene Gewässer dieses Namens beziehe, so ist diese Argumentation schon rechtlich unhaltbar, weil der zitierte Art. 1 des Gesetzes die Angelfischerei ja nicht etwa nur in bestimmten Flüssen, sondern in allen grösseren fliessenden Gewässern freigibt und die daran anschliessende Aufzählung einzelner solcher Gewässer nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes nur exemplikativen, nicht limitativen Charakter hat,

darüber aber, dass der Zihlkanal ein « grösseres fließendes Gewässer » darstellt, billigerweise kein Zweifel bestehen kann. Sie ist aber auch tatsächlich unzutreffend, indem, wie aus der Vergleichung des einschlägigen Blattes des SIEGFRIED Atlases hervorgeht, hier von Kreierung eines neuen Gewässers in dem vom Rekurrenten behaupteten Sinne überhaupt nicht die Rede sein kann, sondern die « neue » Zihl lediglich den durch Kanalisierung und Verlegung des alten Flusslaufes hergestellten Ersatz für diesen bildet, neben dem nur noch einzelne Ueberreste des alten Bettes weiter bestehen.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

B. STRAFRECHT — DROIT PÉNAL

MISBRAUCH VON SPRENGSTOFFEN

ABUS D'EXPLOSIFS

64. Urteil des Kassationshofes vom 21. Dezember 1914
i. S. Reisser, Kass.-Kl. gegen Staatsanwaltschaft des Kantons
Baselstadt, Kass.-Bekl.

Das Bundesgesetz vom 12. April 1894 bezieht sich auch auf nicht anarchistische Verbrechen, soweit sie die darin aufgestellten Deliktstatbestände wirklichen. Anwendbarkeit dieses Gesetzes in territorialer Beziehung; dessen Art. 3 trifft auch dann zu, wenn die zu gegenwärtigende Schädigung sich gegen im Auslande befindliche Personen und Sachgüter richtet, ferner auch dann, wenn die Schädigung im Kriegsfalle zwischen zwei ausländischen Staaten aus Auftrag der Heeresverwaltung des einen von einer Person, die dessen Heeresverband nicht angehört, zu Kriegszwecken im gegnerischen Lande verübt werden soll. Im letztern Falle verletzt der Handelnde Gebote, die sich aus der Neutralität der Schweiz für deren Einwohner (Schweizer und Ausländer) ergeben. Nichtanwendbarkeit von Art. 41 BStrR und kantonaler Strafbestimmungen gegen das verbotene Lagern von Sprengstoffen. Frage der Strafzumessung im gegebenen Falle.

A. — Der Kassationskläger, der im Jahre 1863 geborene, der Gemeinde Sennheim (Elsass-Lothringen) zugehörige Adolf Reisser betreibt in Basel ein Desinfektionsgeschäft. Er wurde daselbst bei Anlass der Untersuchung eines Falles von Militärspionage am 2. August 1914 verhaftet. Hiebei gab er dem Detektiv Vollenweider zu, schon seit vielen Jahren für Frankreich Spionage zu