

BGE 6 I 413

Bundesgericht (BGE), 1880-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_6_I_413

FR: ATF 6 I 413

IT: DTF 6 I 413

Volltext

70. Urtheil vom 17. September 1880 in Sachen Niederer. A. Am 15. Oktober 1876 nahm die Landsgemeinde des Kantons Appenzell A.-Rh. eine neue Verfassung an, deren Art. 16 in Bezug auf das Steuerwesen, im Gegensatz zu dem bisher geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht (Art. 22 der Verfassung vom 3. Oktober 1858 und Gesetz über das Steuerwesen vom 30. August 1835 und 24. April 1836), welches als Landessteuer lediglich eine nach der bestehenden Praxis nicht direkt von den Pflichtigen, sondern von den Gemeinden gemäß einer vom Großen Rathe beschlossenen Repartition bezogene Vermögenssteuer kannte, Folgendes bestimmt:

"Alle Einwohner des Kantons sind verpflichtet, nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit und in möglichst gleichem Verhältnisse zur Deckung der Staats- und Gemeindelasten beizutragen. Jeder Steuerpflichtige steuert ausschließlich an seinem Wohnorte, mit Ausnahme der Bevormundeten, deren Vermögen da zu versteuern ist, wo es verwaltet wird. Grundstücke und Gebäulichkeiten werden da versteuert, wo sie liegen, auch wenn der Eigentümer außer der Gemeinde wohnt. Das Nähere bestimmt das Gesetz." In Art. 6 der Uebergangs- und Vollziehungsbestimmungen zu dieser Verfassung sodann ist vorgeschrieben: "Die Verfassung tritt den 29. April 1877, als am Tage der ordentlichen Landsgemeinde, in Kraft. Ausgenommen sind die Bestimmungen, deren Ausführung ohne vorausgegangene Erlassung des bezüglichen Gesetzes unzulässig erscheint." B. Am 26. Februar 1877 beschloß hierauf der Große Rath, der nächsten Frühlingslandsgemeinde den Antrag vorzulegen: "Der Kantonsrath sei ermächtigt, in Bezug auf diejenigen Frauen, über welche die in der Verfassung vorgesehenen Gesetzesbestimmungen noch nicht aufgestellt sind, einstweilen, bis zum Erlasse des bezüglichen Gesetzes, von sich aus auf dem Verordnungswege das Nöthigste anzuordnen." Am 27. Februar gl. J. sodann beschloß der Große Rath im Fernern, es solle vom Jahre 1878 an die individuelle Besteuerung, d. h. der direkte Bezug der Landessteuer, eingeführt werden, dagegen bleiben die Bestimmungen des bisherigen Steuergesetzes so lange maßgebend, bis von der Landsgemeinde ein anderes Steuergesetz angenommen sei. In der "Geschäftsordnung" auf die ordentliche Landsgemeinde vom 29. April 1877 dagegen, in welcher der erwähnte Antrag auf Vollmächtertheilung an den Großen Rath vom 26. Februar 1877 gegenüber der Landsgemeinde gestellt und begründet wird, ist unter denjenigen Artikeln der Verfassung, auf welche die verlangte Vollmacht sich beziehe, ausdrücklich auch der Art. 16 betreffend das Steuerwesen angeführt. C. Nachdem nun die Landsgemeinde am 29. April 1877 dem Großen Rathe die erwähnte Ermächtigung in der beantragten Form ertheilt hatte, erließ letzterer in seiner Sitzung vom 15. Mai 1877 ein "Regulativ betreffend die Einführung des direkten Landessteuerbezuges," in dessen Art. 1 bestimmt wird: "Die Steuerpflicht wird durch Art. 16 der Verfassung vom 15. Oktober 1876 im Anschluß an das noch in Kraft bestehende Steuergesetz vom 30. August 1835 und 24. April 1836, soweit dieses Gesetz nicht mit der neuen Verfassung im Widerspruche steht, bestimmt."

Dieses Regulativ hatte zur Folge, daß an Stelle der frühern ausschließlichen Vermögenssteuer nunmehr die "Leistungsfähigkeit" überhaupt, ohne daß dieselbe näher definiert worden wäre, als Grundlage des Steuerbezuges galt. Da die Durchführung dieses Regulatives auf Schwierigkeiten stieß, so erließ der Große Rath am 5. April 1880 an Stelle desselben eine "Vollziehungsverordnung über die Ausführung von Art. 16 der Verfassung betreffend das Steuerwesen," deren Art. 1 den Art. 1 des erwähnten Regulatives reproduziert, während Art. 2 derselben feststellt, daß unter "Leistungsfähigkeit" zu verstehen sei, der "Besitz von Vermögen, Einkommen oder Erwerb, welcher grundsätzlich zur Hälfte zu versteuern sei, unter Berücksichtigung aller Verhältnisse, in denen die Steuerpflichtigen sich befinden," und die im Uebrigen einige weitere Bestimmungen zum Zwecke der Durchführung dieses Grundsatzes aufstellt. D. Gegen diese Verordnung ergriff nun G. Niederer den Rekurs an das Bundesgericht. In seiner Rekurschrift führt er im Wesentlichen aus: Nach Art. 6 der Uebergangsbestimmungen trete Art. 16 der Verfassung vom 15. Oktober 1876 erst nach Erlaß des zu seiner Vollziehung nöthigen Gesetzes in Kraft; bis dahin bleiben die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes maßgebend, bezw. letzteres könne nur durch ein von der Landsgemeinde angenommenes neues Gesetz abgeändert werden. Daran ändere auch die am 29. April 1877 von der Landsgemeinde dem Kantonsrathe ertheilte Vollmacht nichts. Denn eine Delegation des verfassungsmäßig einzig der Landsgemeinde zustehenden Rechtes der Gesetzgebung sei rechtlich unzulässig, wie sich daraus ergebe, daß die Verfassung, während sie doch anderweitig die Delegation einzelner Befugnisse gewisser Behörden an andere vorsehe, von einer derartigen Delegation des Gesetzgebungsrechtes

nicht spreche. Allein auch die Zulässigkeit einer solchen Delegation vorausgesetzt, so müsse doch unbedingt verneint werden, daß im vorliegenden Falle dem Kantonsrathe die Befugniß zu Abänderung oder Aufhebung des Steuergesetzes, speziell zu Einführung neuer Steuern, habe übertragen werden wollen. Maßgebend sei in dieser Beziehung der Beschluß des Großen Rathes vom 27. Februar 1877, in welchem derselbe sein Vollmachtsbegehren ausdrücklich dahin interpretirt habe, daß bis zum Erlasse eines neuen Steuergesetzes das alte in Kraft verbleiben solle, sowie ein fernerer Beschluß der gleichen Behörde vom 20. März 1877, wodurch ein Antrag, hierauf zurückzukommen und schon jetzt den Grundsatz der neuen Verfassung anzuwenden, mit großer Mehrheit abgelehnt worden sei. Demgemäß wird beantragt: 1) Es möchte das Bundesgericht diejenigen Bestimmungen der vom Kantonsrathe von Appenzell A.-Rh. vom 5. April 1880 erlassenen Vollziehungsverordnung über die Ausführung von Art. 16 der Verfassung, welche die Einführung einer Einkommenssteuer bezwecken, als verfassungswidrig, weil von inkompetenter Stelle erlassen, aufheben. 2) Es sei die Ausführung der betreffenden Bestimmungen zu sistiren bis zum Erlasse des bundesgerichtlichen Entscheides. E. In seiner Vernehmlassung auf diese Beschwerde macht der Regierungsrath des Kantons Appenzell A.-Rh. geltend: Durch Art. 16 der Verfassung vom 15. Oktober 1876 sei im Steuerwesen ein neuer Grundsatz eingeführt, bezw. der Uebergang von der ausschließlichen Vermögensbesteuerung zu einer Verbindung von Vermögens- und Einkommens- oder Erwerbssteuer gemacht und es sei dies von der Landsgemeinde genehmigt worden. Nun besage allerdings der citirte Verfassungsartikel: "Das Nähere bestimmt das Gesetz," und es werde auch Sache eines neuen Steuergesetzes sein, die nähere Ausführung des verfassungsmäßigen Grundsatzes anzuordnen. Allein es sei auch wieder die Landsgemeinde selbst gewesen, welche dem Großen Rathe am 29. April 1877 die in Frage stehende Vollmacht ertheilt habe, in ähnlicher Weise, wie sie ihn schon im Jahre 1875

bevollmächtigt habe, einstweilen in Bezug auf die durch die neue Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung nöthig gewordenen Abänderungen des kantonalen Rechtes das Erforderliche auf dem Verordnungswege zu verfügen. Die fragliche Vollmacht vom 29. April 1877 sei auch ohne alle und jede Direktion gegeben worden, so daß es dem Ermessen des Kantonsrathes anheimgegeben gewesen sei, zu bestimmen, in Bezug auf welche der in Frage kommenden Verfassungsartikel er von der ihm ertheilten Vollmacht Gebrauch machen wolle. Jedenfalls sei er, wie sich aus der Geschäftsordnung für die Landsgemeinde vom 29. April 1877 ergebe, berechtigt gewesen, diese Vollmacht auch auf den Art. 16 der Verfassung anzuwenden. Wenn der Kantonsrath, in dessen freiem Ermessen es also gestanden habe, die Vollmacht vom 29. April 1877 auch auf die Bestimmung des Art. 16 der Verfassung anzuwenden, diesfalls wiederholt Berathung gepflogen und zuerst beschlossen habe, es vor der Hand beim Alten zu belassen, später dagegen von seiner Vollmacht Gebrauch gemacht habe, so liege darin keine Verfassungsverletzung. Schließlich müsse noch bemerkt werden, daß ein verfassungsmäßig gewährleistetes Recht des Rekurrenten, über dessen Verletzung sich dieser beim Bundesgerichte nach Art. 59 litt. a des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege beschweren könnte, überall nicht in Frage stehe. Wenn Rekurrent der Meinung sei, der Kantonsrath habe die ihm ertheilte Vollmacht zu weit ausgedehnt und sich ein Recht angemaßt, welches nur der Landsgemeinde zustehe, so könne es zunächst nur Sache der Landsgemeinde selbst sein, hierüber zu entscheiden. Dem Rekurrenten stehe verfassungsmäßig das Recht zu, diese Frage der Landsgemeinde zu stellen und die Ausübung dieses Rechtes würde ihm weder vom Großen Rathe noch vom Regierungsrathe verweigert worden sein. Dagegen sei er nicht befugt, sich beim Bundesgerichte zu beschweren. Demgemäß werde Abweisung des Rekurses beantragt. F. Replicando sucht Rekurrent, indem er an den Ausführungen seiner Rekurschrift festhält, insbesondere auszuführen, daß die dem Kantonsrathe am 29. April 1877 ertheilte Vollmacht keineswegs die Befugniß enthalte, das Steuerwesen provisorisch auf dem Verordnungswege neu zu ordnen und neue Steuern einzuführen. Das könne keineswegs unter dem Ausdrücke, das "Nöthigste" anordnen, welcher vielmehr nur auf gewisse vorbereitende organisatorische Verfügungen bezogen werden könne, verstanden werden. Wenn in der Geschäftsordnung für die Landsgemeinde vom 29. April 1877 auch der Art. 16 der Verfassung als einer derjenigen genannt sei, auf welche die fragliche Vollmacht sich beziehe, so habe diese sich gemäß den vorangegangenen Beschlüssen des Großen Rathes (s. oben Fakt. B) nur auf die Ermächtigung zur Einführung des direkten Bezuges der Landessteuer, nicht auf eine Ermächtigung zur Einführung eines neuen Steuersystems bezogen. Die Interpretation des Kantonsrathes, wonach er berechtigt wäre, das Steuerwesen bis zum Erlasse eines neuen Gesetzes oder einem seine Vollmacht widerrufenden Beschluß der Landsgemeinde auf dem Verordnungswege gänzlich neu zu ordnen, statuiren einen Eingriff in die Befugnisse der Landsgemeinde. Deßhalb sei denn auch die Rekursberechtigung des Rekurrenten, welcher als stimmberechtigter Bürger zur Theilnahme an der Landsgemeinde befugt sei, zweifellos. In seiner Duplik bemerkt der Regierungsrath des Kantons Appenzell A.-Rh. wesentlich: Die Vollmacht vom 29. April 1877 enthalte keinerlei Beschränkungen, vielmehr ermächtige sie den Kantonsrath ganz allgemein, auf dem Verordnungswege das Nöthigste zu Durchführung des neuen Grundsatzes, daß die Steuer nach der Leistungsfähigkeit zu erheben sei, anzuordnen. Wenn man nun allerdings über die Frage, was zum Nöthigen und Nöthigsten gehöre, verschiedener Ansicht sein könne, so scheine doch, daß nur die Landsgemeinde hierüber

endgültig entscheiden könne. Demnach werde daran festgehalten, daß der Rekurs als unbegründet ab- resp. der Rekurrent mit seiner Kompetenzfrage an die Landsgemeinde zu verweisen sei. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Rekurrent beruft sich darauf, daß der Erlaß der angefochtenen Verordnung des Kantonsrathes des Kantons Appenzell A.-Rh. einen verfassungswidrigen Eingriff in die Befugnisse der Landsgemeinde enthalte, indem einerseits eine Delegation des Gesetzgebungsrechtes durch die Landsgemeinde verfassungsmäßig unzulässig sei, andererseits eine solche Delegation, welche den Kantonsrath zum Erlasse der angefochtenen Verordnung ermächtigte, in dem Beschlusse der Landsgemeinde vom 29. April 1877 überhaupt nicht liege, der Kantonsrath also die ihm durch letztern Beschluß ertheilte Vollmacht überschritten habe. 2. Wenn dem gegenüber der Regierungsrath des Kantons Appenzell A.-Rh. dem Rekurrenten in erster Linie die Berechtigung zum Rekurse an das Bundesgericht bestreitet, da nicht ein verfassungsmäßig gewährleistetes individuelles Recht in Frage stehe, sondern es sich lediglich um ein Recht der Landsgemeinde handle, so kann dieser Anschauung nicht beigetreten werden, denn bei der behaupteten Verfassungsverletzung handelt es sich offensichtlich nicht um eine Vorschrift bloß organisatorischer oder relementarischer Natur, sondern um eine solche, welche auch die Rechte des einzelnen Bürgers als solchen unmittelbar berührt. 3. Ist somit Rekurrent zum Rekurse an das Bundesgericht befugt, so kann auch nach feststehender bundesrechtlicher Praxis die bundesgerichtliche Kompetenz nicht deßhalb abgelehnt werden, weil die kantonalen Instanzen nicht durchlaufen seien. Immerhin indeß erscheint es als angemessen, den Rekurrenten vorerst an die oberste Landesbehörde, die Landsgemeinde, zu verweisen. Denn das Recht hiezu hat sich das Bundesgericht für Fälle, in welchen es sich nicht um interkantonale Konflikte, sondern entweder um die Anwendung einer Bundesverfassungsvorschrift auf die innere Verwaltung eines Kantons oder um die Anwendung kantonalen Verfassungsrechtes handelt, stets gewahrt. (Vergl. z. B. Entscheidung Amtl. Samml. IV S. 57, Beschluß i. S. Spar- und Leihkasse Aegeri.) Im vorliegenden Falle nun handelt es sich lediglich um eine behauptete Verletzung der kantonalen Verfassung und es muß für das Bundesgericht als besonders erwünscht erscheinen, die Ansicht der obersten Kantonsbehörde, der Landsgemeinde, über die bestrittene Frage, insbesondere über die Tragweite der von ihr am 29. April 1877 ertheilten Vollmacht zu kennen, wie denn andererseits, nach der ausdrücklichen Erklärung des Regierungsrathes des Kantons Appenzell A.-Rh., auch als feststehend anzusehen ist, daß dem Rekurrenten ein verfassungsmäßiges Hinderniß, die streitige Frage zum Entscheide durch die Landsgemeinde zu bringen, nicht entgegensteht. 4. Was endlich das zweite Rekursbegehren betreffend Sus-

pension der Vollziehung der angefochtenen Verordnung bis zum Entscheide des Bundesgerichtes anbelangt, so ist demselben keine Folge zu geben, da Rekurrent absolut keine Gründe angeführt hat, welche den Erlaß einer provisorischen Verfügung in diesem Sinne rechtfertigen würden, und auch solche, wie ein aus der Vollziehung drohender unersetzlicher Schaden u. drgl., offenbar nicht vorliegen. Immerhin bleibt dem Rekurrenten das Recht vorbehalten, für den Fall späterer Begründeterklärung des Rekurses, Steuern, zu deren Bezahlung er in Anwendung der angefochtenen Verordnung angehalten worden sein sollte, zurückzufordern. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: 1. Auf das erste Begehren der Rekurschrift wird zur Zeit nicht eingetreten, sondern der Rekurrent mit demselben an die Landsgemeinde des Kantons Appenzell A.-Rh., bzw. an den Kantonsrath, zu deren Händen, verwiesen. 2. Das zweite Begehren der Rekurschrift wird im Sinne der Erwägung 4 abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.