

VI. Erwerb und Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes.

Acquisition et exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération.

111. Urteil vom 13. Dezember 1905

in Sachen **Schweizerische Bundesbahnen** gegen **Kanton Bern**.

Steuerstreitigkeit zwischen dem Bund und einem Kanton; Kompetenz des Bundesgerichtes. Art. 179 OG. Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges ist nicht erforderlich. — Steuerfreiheit der Bundesbahnen. Rückkaufsgesetz, Art. 10 Abs. 1 und 2. (Bahnhofrestauration Bern.) — Umfang der Geltung kantonalrechtlicher Bestimmungen über das Verfahren in Steuersachen für die Bundesbahnen.

A. Die Liegenschaften des Bahnhofes Bern waren vor dem Rückkauf der Schweizerischen Zentralbahn gemäß der vom Kanton Bern dieser erteilten Eisenbahnkonzession von jeder Vermögenssteuer befreit. Auch nach dem Rückkauf wurden gegenüber den Schweizerischen Bundesbahnen seitens des Kantons Bern bis zum Jahre 1903 keine Steueransprüche in Bezug auf die Liegenschaften des Bahnhofes Bern erhoben. Am 17. November 1903 erhielt die Kreisdirektion II der Schweizerischen Bundesbahnen in Basel vom Steuerbureau der Gemeinde Bern die Aufforderung, für eine auf 500,000 Fr. taxierte Quote des Kapitalwertes der Bahnhofrestauration Bern pro 1903 die Staats- und Gemeindesteuer zu entrichten. Diese Steuer Auflage beruhte — was aber aus dem Steuerzettel nicht ersichtlich war — auf folgender Erwägung: Die Bundesbahnen ziehen aus der Bahnhofrestauration einen jährlichen Pachtzins von 50,000 Fr., welche Rendite einem Kapital von einer Million entspricht; die Hälfte hiervon ist steuerfrei nach Art. 10 Abs. 2 des Rückkaufgesetzes vom 15. Oktober 1897, die andere Hälfte dagegen ist steuerpflichtig, weil die Bahnhofrestauration nach allen gemachten Wahrnehmungen zur Hälfte von Durchreisenden und zur Hälfte von stadtbernischem Publikum benutzt und besucht wird. Es wurde hiebei abgestellt auf das Ur-

teil des Bundesgerichtes in Sachen der Schweizerischen Bundesbahnen gegen den Kanton Luzern vom 3. Juni 1903 betreffend die Steuerpflicht der erstern in Bezug auf die Bahnhofrestauration Luzern (U. S. d. bg. G., Bd. XXIX, 1, Nr. 41). Mit Zuschrift an das Steuerbureau der Gemeinde Bern vom 30. November 1903 verweigerte die Kreisdirektion die Zahlung der geforderten Steuern, indem sie geltend machte: Laut Verordnung über die Berichtigung der Grund- und Kapitalsteuer- und Schuldenabzugsregister und den Steuerbezug im ganzen Kanton Bern für das Jahr 1903 sollten die Grund- und Kapitalsteuerregister vom 1. bis 22. Juli 1903 zu Jedermanns Einsicht öffentlich aufliegen; als die Kreisdirektion am 16. Juli vom betreffenden Register habe Einsicht nehmen lassen, habe die fragliche Einschätzung noch nicht darauf figurirt; eine nachträgliche Anzeige, daß die Einschätzung erfolgt sei, und eine Einladung, davon Kenntnis zu nehmen, sei der Kreisdirektion nicht zugekommen; diese habe deshalb weder Veranlassung noch Gelegenheit gehabt, gegen die Taxation zu rekurrieren, wie dies § 6 der angeführten Verordnung vorsehe, und könne daher die Taxation nicht als verbindlich anerkennen. Als für das Jahr 1904 die Einschätzung von 500,000 Fr. für die Bahnhofrestauration Bern in den aufgelegten Steuerregistern figurirte, legte die Kreisdirektion gegen diese Steuer als gesetzwidrig bei der Finanzdirektion des Kantons Bern Verwahrung ein. Die Finanzdirektion wies durch Verfügung vom 26. Oktober 1904 die Einsprache ab, indem sie sich auf das bereits erwähnte bundesgerichtliche Urteil in Sachen der Schweizerischen Bundesbahnen gegen Luzern berief. Hierauf stellte das Steuerbureau Bern der Kreisdirektion Rechnung für Staats- und Gemeindesteuer pro 1903 und 1904. Die Kreisdirektion wies die geforderten Beträge zur Zahlung an, unter ausdrücklicher Wahrung ihres Standpunktes und unter dem Vorbehalt der Rückforderung, falls durch die von ihr anzurufende höhere Instanz die Streitfrage, ob für die Bahnhofrestauration Bern die Steuerpflicht bestehe, zu Gunsten der Schweizerischen Bundesbahnen entschieden werden sollte.

Mit der Staats- und Gemeindesteuer für die Bahnhofrestauration Bern beanspruchte die Gemeinde Bern auch noch die sogen. Illuminationsanlage, eine Abgabe zur Bestreitung der Kosten der

öffentlichen Beleuchtung, die von den Besitzern der im Beleuchtungsgebiet gelegenen Liegenschaften auf der Grundlage der Grundsteuerschätzungen erhoben wird.

B. Mit Rechtschrift vom 4. Januar 1905 hat die Kreisdirektion II der Schweizerischen Bundesbahnen beim Bundesgericht folgende gegen den Kanton Bern gerichtete Begehren gestellt:

1. Es sei zu erkennen, die Steuerbehörden des Kantons Bern seien nicht berechtigt, von der Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen für die Gebäulichkeiten der Bahnhofrestauration Bern eine Vermögenssteuer zu erheben.

2. Für den Fall, daß grundsätzlich die Zulässigkeit einer partiellen Besteuerung anerkannt werden sollte, seien zuverlässige statistische Erhebungen über den Besuch der Bahnhofrestauration durch stadtbernisches Publikum (exklusive Bahnpersonal, Reisende und deren Begleitung) anzustellen und auf Grund des Ergebnisses derselben das Steuerbetreffnis festzusetzen, bezw. die von der bernischen Finanzdirektion angenommene Quote herabzusetzen.

3. Auf alle Fälle sei die Erhebung der Vermögenssteuer für das Jahr 1903 als unzulässig zu erklären.

Die Klage stützt sich formell auf Art. 179 DG und materiell auf Art. 10 Abs. 1 und 2 des Rücklaufgesetzes. Es wird ausgeführt, daß nach richtiger Auslegung der zuletzt genannten Bestimmung der Umstand, daß die Bahnhofrestauration Bern auch vom einheimischen Publikum frequentiert werde, keine partielle Steuerpflicht der Bundesbahnen in Bezug auf den durch die Restauration gebildeten Teil des Bahnhofgebäudes Bern begründen könne. Eventuell wird geltend gemacht, daß die Annahme, die Bahnhofrestauration Bern werde zur Hälfte vom einheimischen Publikum frequentiert, rein aus der Luft gegriffen und willkürlich sei und durchaus den Tatsachen widerspreche; in dieser Beziehung müßten daher zuerst die erforderlichen Feststellungen gemacht werden. Das Begehren, es sei die Erhebung der Vermögenssteuer pro 1903 unter allen Umständen als unzulässig zu erklären, wird darauf gestützt, daß durch das unrichtige und gesetzwidrige Vorgehen der Steuerbehörden der Gemeinde Bern der Kreisdirektion der Rekurs an die Finanzdirektion in Bezug auf das Jahr 1903 abgeschnitten worden sei.

C. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat auf Abweisung der Klage der Schweizerischen Bundesbahnen angetragen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Da es sich um eine Steuerstreitigkeit zwischen einem Kanton und den schweizerischen Bundesbahnen, die eine Abteilung der Bundesverwaltung und mit dem Bunde rechtlich identisch sind (f. U. S. d. bg. G., Bd. XXIX, 1, S. 193 Erw. 1), handelt, so ist die Kompetenz des Bundesgerichtes nach Art. 179 DG gegeben. Daß vorliegend hinsichtlich der für das Jahr 1903 vom Kanton Bern beanspruchten Steuer der kantonale Instanzenzug nicht erschöpft ist, steht einer Behandlung der Angelegenheit durch das Bundesgericht nicht entgegen; denn das Verfahren des Art. 179 leg. cit. ist grundsätzlich kein Rechtsmittelverfahren gegen (letztinstanzliche) kantonale Steuerentscheidungen, wenn es sich auch oft in der Form einer Anfechtung kantonaler Entscheidungen bieten mag, sondern ein selbständiger staatsrechtlicher Prozeß zwischen dem Bund und einem Kanton vor dem Bundesgericht als einzigen Instanz, der von jedem Teile angehoben werden kann, sobald sich eine Steuerstreitigkeit zwischen den Organen des Bundes und eines Kantons ergibt.

2. Der streitige Steueranspruch setzt sich aus Staats- und Gemeindesteuer zusammen. Doch hat sich das Bundesgericht nur mit der erstern zu befassen, weil nach § 4 des bernischen Gesetzes vom 2. September 1867 über das Steuerwesen in den Gemeinden das Staatssteuerregister „sowohl hinsichtlich der Schätzung des steuerpflichtigen Vermögens, als auch in Betreff der der Steuerpflicht unterworfenen Personen und Sachen Regel macht.“ Der Entscheid über die Steuerpflicht der Bundesbahnen gegenüber dem Staate Bern wird also nach kantonalem Recht ohne weiteres auch für diejenige gegenüber der Gemeinde Bern maßgebend sein. Was sodann die von der Gemeinde Bern außerdem geforderte „Illuminationsanlage“ anbetrifft, so haben die Bundesbahnen kein auf sie bezügliches Begehren gestellt, von der Auffassung ausgehend, daß diese Abgabe, die nach der Grundsteuerschätzung, also nach dem Staatssteuerregister veranlagt wird, mit der Staats- und Gemeindesteuer steht und fällt.

3. Nach Art. 10 Abs. 1 des Rücklaufgesetzes vom 15. Ok-

tober 1897 sind die Bundesbahnen von jeder Besteuerung durch Kanton und Gemeinden befreit. Doch findet die Vorschrift keine Anwendung auf Immobilien, die zwar im Besitze der Bundesbahnen sind, aber eine notwendige Beziehung zum Bahnbetrieb nicht haben. Diese Bestimmungen — und nicht etwa daneben noch die frühern Konzessionen der Eisenbahngesellschaften — sind ausschließlich maßgebend für die Frage, ob im einzelnen die Bundesbahnen steuerpflichtig seien (A. S. d. hg. G., Bd. XXIX, 1, S. 195 Erw. 2). Fragt es sich danach, ob der Steueranspruch von Bern auf Art. 10 Abs. 2 gegründet werden könne, so steht dem zunächst der Umstand noch nicht absolut im Wege, daß das zur Steuer herangezogene Objekt ein Teil des Bahnhofgebäudes ist, daß als ganzes ja dem Bahnbetrieb in intensivster Weise dient. Wie das Bundesgericht schon im Fall betreffend die Bahnhofrestauration Luzern (A. S. d. hg. G., Bd. XXIX, 1, Nr. 41) ausgeführt hat, ist es nach Art. 10 Abs. 2 sehr wohl möglich, daß von einem Gebäude ein Teil, der in notwendiger Beziehung zum Bahnbetrieb steht, steuerfrei ist, ein anderer Teil dagegen, dem diese Beziehung mangelt, indem er z. B. als Mietwohnung, Magazin vermietet ist, der Besteuerung unterliegt. Der Regierungsrat von Bern behauptet aber nicht, daß der von ihm mit Steuer belegte Teil des Bahnhofgebäudes Bern, die Restaurationslokalitäten, an sich nicht in notwendiger Beziehung zum Bahnbetrieb stünde. In der Tat kann heute nicht mehr in Zweifel gezogen werden, daß die Restaurationen in größeren Bahnhöfen einen Bestandteil der eigentlichen Eisenbahnanlagen bilden und grundsätzlich zum Betrieb gehören (siehe die Ausführungen in Erw. 3 des zitierten luzernischen Urteils). Andererseits steht fest, daß das Bahnhofbüffet in Bern von jeher und auch heute noch nicht nur vom reisenden, sondern auch vom einheimischen, stadtbernischen Publikum frequentiert wird; wohl aber ist streitig, in welchem Maße dies der Fall sei. Der Regierungsrat macht indessen auch nicht etwa geltend, daß die fraglichen Lokalitäten für die Bedürfnisse des Bahnbetriebs, d. h. des Reisendenverkehrs, zu groß angelegt seien, so daß etwa ein räumlicher Teil ausgeschlossen werden könnte, der dem einheimischen Publikum dient, der vom Standpunkt des Bahnbetriebes aus entbehrlich und für den vielleicht

die notwendige Beziehung zum letztern im Sinne des Art. 10 Abs. 2 zu verneinen wäre. Es darf denn auch geradezu als notorische Tatsache bezeichnet werden, daß die fraglichen Lokalitäten zur Zeit des größten Reiseverkehrs, im Sommer, keineswegs zu groß sind, sondern für diesen Verkehr knapp hinreichen. Der Regierungsrat stellt vielmehr ausschließlich darauf ab, daß sich in den Restaurationsräumlichkeiten, soweit neben den Reisenden auch das einheimische Publikum erscheint und bewirtet wird, ein Wirtschaftsbetrieb abwickelt, der mit dem Eisenbahnbetrieb nichts zu tun hat, und er leitet hieraus für den Kanton Bern das Recht ab, für eine ideelle Quote des durch die Restauration gebildeten Teils des Bahnhofgebäudes die Bundesbahnen zur Steuer heranzuziehen. Nun hat das Bundesgericht im Falle betreffend die Bahnhofrestauration Luzern unter analogen Verhältnissen eine partielle Steuerpflicht der Bundesbahnen bejaht, wesentlich von der Erwägung ausgehend, daß die Tatsache, daß eine Bahnhofwirtschaft regelmäßig auch vom einheimischen Publikum frequentiert wird, den für die Besteuerung maßgebenden Gebäudeverkehrswert mitbeeinflusst und daß daher dieses dem Bahnbetrieb fremde Moment auch bei der Frage der Steuerfreiheit im Sinne der Zulassung einer partiellen Steuerpflicht berücksichtigt werden darf. An dieser Auffassung kann jedoch bei erneuter Prüfung der Frage nicht festgehalten werden.

4. Wenn die Bundesbahnen u. a. Steuerfreiheit für alle Immobilien genießen, die in notwendiger Beziehung zum Bahnbetrieb stehen, so könnte vom Standpunkt des Rückkaufgesetzes aus auch auf einen gedachten, ideellen Teil eines Bahnhofgebäudes höchstens dann eine Steuer gelegt werden, wenn auf Grund irgend welcher Verhältnisse festzustellen wäre, daß der fragliche ideelle Teil dem Bahnbetrieb nicht dient. Bei einer Bahnhofrestauration, die für die Bedürfnisse des Bahnbetriebes zu groß angelegt ist und auch vom einheimischen Publikum frequentiert wird, wäre z. B. — neben der bereits berührten Ausscheidung eines räumlichen Teils — die Annahme möglich, daß ein ideeller Teil der gesamten Lokalitäten mit dem Bahnbetrieb nichts zu tun hat, und es ließe sich vielleicht aus diesem Gesichtspunkte die Besteuerung eines ideellen Gebäudeteils nach dem Bundesgesetz recht-

fertigen. (Ein ähnliches Verhältnis möchte sich etwa ergeben, wenn ein Bahnhof, der für die alleinigen Bedürfnisse der Bundesbahnen zu groß wäre, im Miteigentum dieser und einer, keine Steuerfreiheit genießenden Privatbahn stehen sollte.) Sobald aber, wie vorliegend, feststeht, daß die Räumlichkeiten der Bahnhofswirtschaft in ihrer ganzen Ausdehnung für die Bedürfnisse des Bundesbahnbetriebes notwendig sind, daß sie also um des letztern willen in dieser Größe erstellt werden mußten und erstellt worden sind, so kann trotz der Frequenz durch das einheimische Publikum von einem ideellen, dem Bahnbetrieb fremden Gebäudeteil schlechterdings nicht mehr die Rede sein. Das Gebäude müßte ja nach Anlage und Ausdehnung genau dasselbe sein und wäre dasselbe, auch wenn der darin sich abspielende Wirtschaftsbetrieb ausschließlich Bahnzwecken dienen würde. Unter solchen Umständen kann denn auch nicht wohl gesagt werden, daß der durch die Bahnhofrestauration gebildete Gebäudeteil als solcher neben seinem Hauptzweck noch einem Nebenzweck, der Bewirtung des einheimischen Publikums, dienstbar sei. Denn die Lokalitäten sind lediglich für die Bedürfnisse des Bahnbetriebes erstellt und für diesen Zweck vorhanden, und der Besuch durch das einheimische Publikum (der nach der Behauptung der Bundesbahnen von diesen nicht gewünscht wird, aber nicht verhindert werden kann) erweist sich in Bezug auf die Zweckbestimmung der Räumlichkeiten als etwas zufälliges und indifferentes.

Nun ist freilich richtig, und zwar auch nach bernischem Steuerrecht, daß, wie im Urteil betreffend die Bahnhofrestauration Luzern ausgeführt wurde, die Liegenschaften nicht sowohl nach ihrer räumlichen Ausdehnung, sondern als Vermögensobjekte nach ihrem Wert und wegen ihres (tatsächlich vorhandenen oder wenigstens möglichen) Ertrages besteuert werden, daß der meist, und so auch in Bern (Vermögenssteuergesetz § 2 Abs. 1), für die Besteuerung maßgebende Verkehrswert durch den Ertrag mitbestimmt wird, und daß der Ertrag der Lokalitäten einer Bahnhofswirtschaft für die Bundesbahnen, der sich im Pachtzins darstellt, sehr wohl mit durch den Umstand bedingt sein kann, daß die Wirtschaft regelmäßig auch durch das nicht reisende Publikum besucht wird. (Ein solcher Einfluß ist von den Bundesbahnen für Bern bestritten.)

Wenn es aber danach auch denkbar ist, daß der „Verkehrswert“ der Lokalitäten der Bahnhofrestauration durch jenes Moment mitbeeinflusst ist, und wenn es hierbei trotz offensichtlicher Schwierigkeiten gelingen sollte, die Quote, um welche der „Verkehrswert“ dadurch gesteigert wird, festzustellen, so ließe sich doch aus diesem Gesichtspunkte eine partielle Besteuerung der Bundesbahnen für die Lokalitäten deshalb nicht mit dem Rückaufsgesetz in Einklang bringen, weil das Gesetz für die Frage der Steuerpflicht ausschließlich und allgemein auf den Charakter des Immobile, d. h. auf seine Beziehung zum Bahnbetrieb abstellt, und weil daher, sobald diese Beziehung, wie vorliegend, in vollem Umfange als notwendige feststeht, nichts darauf ankommen kann, daß der „Verkehrswert“ durch dem Bahnbetrieb fremde Momente mitbestimmt wird. Wollte man die Steuerpflicht in dieser Weise von Faktoren des Verkehrswertes abhängig machen, so müßte man folgerichtig in all den zahlreichen andern Fällen, wo der „Verkehrswert“ von Bahngrundstücken durch dem Bahnbetrieb fremde Faktoren, z. B. die Lage an einer frequentierten Straße, mitbedingt ist, die partielle Steuerpflicht gleichfalls zulassen, was dem Gesetze doch aufs augenscheinlichste widersprechen würde. Übrigens ist es (auch ganz abgesehen von Art. 10 Abs. 1 und 2 l. c.) sehr fraglich, ob die Liegenschaften der Bundesbahnen, soweit und solange sie in notwendiger Beziehung zum Bahnbetrieb stehen, nicht überhaupt, vermöge ihrer öffentlichen Zweckbestimmung, in wesentlichem Umfange rechtlich dem Verkehre entzogen sind (vergl. auch Garantiegesetz vom 23. Dezember 1851, Art. 7); jedenfalls stehen sie unter dieser Voraussetzung tatsächlich außerhalb des Verkehrs, so daß bei ihnen begrifflich von einem wirklichen Verkehrswerte im steuerrechtlichen Sinn im Grunde gar nicht gesprochen werden kann. Eine andere, hier nicht zu lösende, Frage ist natürlich die, ob die Bundesbahnen für den Ertrag der Bahnhofrestauration Bern (Pachtzins), soweit er allfällig aus dem Besuch durch das einheimische Publikum herrühren sollte, zur Einkommensteuer verhalten werden könnte (vergl. U. S. d. hg. G., Bd. XXIX, 1, Nr. 67 u. 102).

5. Nach diesen Ausführungen können sich die Bundesbahnen gegenüber dem Steueranspruch von Bern mit Erfolg auf ihre

Steuerfreiheit berufen. Bei solcher Sachlage bedarf die Frage keiner Erörterung, ob die für das Jahr 1903 geforderte Steuer, wie die Bundesbahnen eventuell behaupten (Rechtsbegehren 3), schon nach kantonalem Recht aus formellen Gründen hinfällig sei. Diesem eventuellen Standpunkt der Bundesbahnen gegenüber hat der Regierungsrat geltend gemacht, daß der Steueranspruch pro 1903 rechtskräftig geworden sei, und es scheint, daß die fragliche Forderung eventuell auch auf diesen Titel gestützt werden will. Nun ist aber ohne weiteres klar, daß die kantonale Bestimmungen über das Verfahren in Steuerfällen, nach denen ein Steueranspruch mangels rechtzeitigen Rekurses definitiv in Rechtskraft erwächst und unanfechtbar wird, für die Bundesbahnen nur insofern gelten, als sie der Steuerhoheit des Kantons unterworfen sind, und dies ist hinsichtlich der in Frage stehenden Steuer festgestelltermaßen nicht der Fall. Ein mit der Steuerfreiheit der Bundesbahnen nicht verträglicher Steueranspruch kann also nicht dadurch zur rechtlichen Existenz gelangen, daß er nach kantonalem Recht unanfechtbar wird. Dagegen ist es natürlich möglich, daß die Bundesbahnen einen solchen Anspruch ausdrücklich oder stillschweigend anerkennen und dadurch Schuldner werden. Dies wird jedoch vom Regierungsrat für die Steuer pro 1903 nicht behauptet und es ist offenbar auch nicht der Fall, da ja die Bundesbahnen die Steuerpflicht schon für das Jahr 1903 von Anfang an mit aller Entschiedenheit bestritten haben.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Klage der Schweizerischen Bundesbahnen wird gutgeheißen und es werden demgemäß die Letztern dem Kanton Bern gegenüber in Bezug auf die Gebäulichkeiten des Bahnhofes Bern als nicht vermögenssteuerpflichtig erklärt.

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen.

Constitutions cantonales.

Eigentumsgarantie. — Inviolabilité de la propriété.

112. Arrêt du 14 décembre 1905 dans la cause Perrin-Charbonnier contre Etat et Ville de Genève.

Recours pour violation de droits constitutionnels, notamment de la **garantie de l'inviolabilité de la propriété**. Prétendue violation commise par suite d'une **expropriation**. **Art. 6 Const. genev.** — Recevabilité du recours. Art. 178 ch. 3; 175 ch. 3 OJF. — Attributions du Tribunal fédéral comme cour de droit public; mesure dans laquelle il peut rechercher si les conditions de l'expropriation sont données, notamment s'il y a utilité publique. — Limites du droit d'expropriation. — Loi genev. du 15 juin 1895, art. 201. Cette disposition est-elle contraire à la garantie de l'inviolabilité de la propriété ?

A. — Dame Isaline-Amélie-Louise née Charbonnier, épouse de Lucien-Charles-Alexandre Perrin, domicilié à Genève, est propriétaire en cette ville de l'immeuble inscrit au cadastre de dite commune sous art. 2550, allant de la rue des Pâquis à la rue Gevray, d'une contenance totale de 1470m² 65, et portant susassis différents bâtiments.

Une partie de cet immeuble, d'une superficie de 237m² 5,