

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

## Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales.

### Kompetenzüberschreitungen

#### kantonalen Behörden. — Abus de compétence des autorités cantonales.

##### 1. Uebergriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. — *Empiètement dans le domaine du pouvoir législatif.*

###### 61. Urteil vom 16. Mai 1907

###### in Sachen *Bührer* gegen *Regierungsrat Schaffhausen*.

*Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs. Art. 178 Ziff. 2 OG. —  
Einführung einer Hundeabgabe; Untersuchung, ob Steuer oder Ge-  
bühr. — KV von Schaffhausen, Art. 59, 60, 66 Abs. 4, 29.*

A. In seinem Verwaltungsbericht für das Jahr 1904 stellte der Regierungsrat dem Großen Rat des Kantons Schaffhausen den Entwurf eines Gesetzes in Aussicht, durch den die Hundesteuer und die Aufsicht über die Hunde geregelt werden sollten. Am 21. Dezember 1905 beschloß der Große Rat bei Beratung des Verwaltungsberichts, es sei über diese Materie eine Verordnung zu erlassen; eines Gesetzes bedürfe es hierzu nicht, weil es sich mehr um Maßnahmen polizeilicher Natur als um eine eigentliche Steuer handle. Der Regierungsrat erließ hierauf am 12. Dezember 1906 eine „Verordnung betreffend das Halten der Hunde

„und die Erhebung der Hundeabgabe“. Darin finden sich polizeiliche Vorschriften über die Hundekontrolle. Dem Hundebesitzer wird, falls die Haltung des Hundes als statthaft erklärt wird, gegen eine Gebühr von 1 Fr. ein Zeichen (Hundezeichen) übergeben. In § 5 ist bestimmt: „Wer Hunde hält, hat die festgesetzte Hundeabgabe zu bezahlen. Dieselbe beträgt per Kalenderjahr: „15 Fr. für den ersten Hund, 25 Fr. für den zweiten Hund „und je 5 Fr. mehr für einen weiteren Hund. Eine Ermäßigung „auf die Hälfte (7 Fr. 50 Cts.) tritt ein, sofern ein Hund zur „Bewachung eines einsam abgelegenen Gebäudes gehalten wird.“ Für gewisse Fälle — junge Hunde bei der Hündin zc. — sind Ermäßigungen der Abgabe in Aussicht genommen. § 16 enthält Strafbestimmungen u. a. auch für den Fall der Nichtverabgabung. Durch diese im Amtsblatt vom 18. Dezember 1906 publizierte Verordnung wurde eine ähnliche Verordnung des Regierungsrates vom 7. Oktober 1891 außer Kraft gesetzt.

B. Gegen die regierungsrätliche Verordnung vom 12. Dezember 1906, soweit sie die Hundesteuer normiert, hat J. Bührer, Stadtförster in Schaffhausen, unterm 13. Februar 1907 den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht mit dem Antrag auf Aufhebung ergriffen. Es wird ausgeführt, die Verordnung verletze die Art. 59 und 60 der KV, sowie den Grundsatz der Gewaltentrennung. Nach den erstgenannten Bestimmungen könne eine direkte oder indirekte Steuer nicht anders als durch Gesetz begründet werden. Die durch die angefochtene Verordnung geordnete Hundeabgabe sei aber ohne Frage eine Steuer und nicht etwa eine bloße Gebühr. Die Verordnung bilde daher einen Uebergriff der Exekutive in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt und enthalte zugleich eine Überschreitung der regierungsrätlichen Befugnis (Art. 66 und 34 KV).

Art. 59 KV von Schaffhausen stellt eine Anzahl allgemeiner steuerrechtlicher Grundsätze auf, wobei regelmäßig, z. B. in Bezug auf die Steuerbefreiungen, die Progression, die Erbschaftsteuer zc. die nähere Ordnung dem Gesetze vorbehalten ist. Der letzte Absatz lautet: „Im übrigen wird das Gesetz die Grundsätze über die „Erhebung der Staats- und Gemeindesteuern aufstellen und die „zum richtigen Bezuge der Steuern und Abgaben und zur Be-

„Strafung der Steuerverheimlichung erforderlichen Maßnahmen treffen.“

Art. 60 bestimmt in Abs. 1: „Das Gesetz regelt den Bezug der indirekten Abgaben.“

Art. 66 Abs. 4 lautet: Dem Regierungsrat liegt ob „4. Die Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse und der Erlaß der hiezu erforderlichen Verordnungen“.

Art. 29 stellt den Grundsatz der Trennung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt auf.

C. Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen hat auf Abweisung des Rekurses angetragen und ausgeführt: Die Entscheidung des Falles hänge davon ab, ob die fragliche Hundeabgabe eine Steuer im Sinn der Verfassung sei. Nun habe man es aber nach schaffhauser Auffassung mit einer bloßen Gebühr zu tun. Im Kanton Schaffhausen habe von jeher eine Hundeabgabe bestanden, die stetsfort durch bloße Verordnung des Regierungsrates fixiert worden sei. Zudem sei der Regierungsrat ja durch den Großen Rat zum Erlaß der angefochtenen Verordnung ausdrücklich aufgefordert worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerdelegitimation des Rekurrenten ist gegeben. Einmal handelt es sich um die Anfechtung eines allgemein verbindlichen Erlasses, durch den jedermann als gegenwärtiger oder möglicher zukünftiger Hundehalter in seiner Rechtsstellung betroffen wird. Und sodann ist geltend gemacht, daß ein Erlaß dieser Art nur im Wege der Gesetzgebung, d. h. unter Mitwirkung des Volkes getroffen werden könne. Zu einer Beschwerde über einen Erlaß wegen Mißachtung der Rechte des Volkes auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist aber nach der Praxis des Bundesgerichts jeder Aktivbürger befugt (US 30 I S. 329 Erw. 1; S. 718 Erw. 1).

2. Es ist vom Regierungsrat anerkannt, daß nach schaffhauser Steuerrecht eine Steuer nur im Wege der Gesetzgebung eingeführt werden kann. In der Tat gehört es geradezu zum Wesen des modernen Rechtsstaates, daß die Steueraufgabe der gesetzlichen Grundlage bedarf, und es ist denn auch in den Art. 59 und 60 KB von Schaffhausen deutlich ausgesprochen, daß die Begrün-

dung und Ordnung sowohl der direkten, als auch der indirekten Steuern Sache der Gesetzgebung ist.

Nun kann kein ernstlicher Zweifel sein, daß man es bei der durch die angefochtene regierungsrätliche Verordnung normierten Hundeabgabe — wenigstens ganz überwiegend — mit einer eigentlichen Steuer zu tun hat. Gegen die Annahme einer bloßen Gebühr spricht vor allem die Höhe der Taxe, die sich mit der Zahl der von einer Person gehaltenen Hunde zudem steigert, ferner die Erwägung, daß die Hundekontrolle eine nicht sowohl im Interesse des Hundebesitzers, sondern der Allgemeinheit durchgeführte polizeiliche Maßnahme ist und insofern nicht als staatliche Gegenleistung an den Hundebesitzer sich darstellt. Endlich ist zu beachten, daß für das sogenannte Hundezichen eine besondere Gebühr von 1 Fr. zu entrichten ist. Die fragliche Abgabe hat vielmehr ihrer ganzen Struktur nach den Charakter einer Aufwand- und Luxussteuer, die neben dem fiskalischen auch den polizeilichen Zweck verfolgt, einer Vermehrung der Hunde über das im allgemeinen Interesse wünschbare Maß hinaus entgegenzuwirken. Von einer Gebühr kann höchstens insofern die Rede sein, als die Kontrolle, speziell die tierärztliche Hundeschau, auch dem einzelnen Hundehalter zu gute kommt. Aber dieses Moment spezieller Entgeltlichkeit tritt hinter dem Steuercharakter der Abgabe ganz zurück, zumal die Gegenleistung für jene staatliche Tätigkeit in der Hauptsache schon in der Gebühr von 1 Fr. für das Hundezichen liegen dürfte (s. US 14 S. 581 Erw. 2, s. auch von Heffel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften III S. 1348).

3. Ist darnach die in Frage stehende Hundeabgabe eine Steuer, so konnte sie nach schaffhauser Staatsrecht nur durch die Gesetzgebung und jedenfalls nicht durch eine, der gesetzlichen Grundlage ermangelnde Verordnung des Regierungsrates eingeführt werden. Es kann sich nur noch fragen, ob der Regierungsrat die verfassungsmäßige Befugnis zum Erlaß der betreffenden Vorschriften nicht im Wege der Delegation von Seite des Großen Rates erlangt hat. Dies muß aber, ganz abgesehen davon, ob eine Delegation des Gesetzgebungsrechtes grundsätzlich zulässig wäre (vergl. US 30 I S. 68), aus folgenden Gründen verneint werden: Der Großenratsbeschuß vom 21. Dezember 1905 bedeutet

keine Übertragung eines dem Großen Rat zustehenden Rechts an den Regierungsrat, sondern beruht, was die Hundetaxe anbetrifft, auf der — nach dem gesagten irrtümlichen — Auffassung, daß der Erlaß von Vorschriften hierüber ihrer mehr polizeilichen Natur wegen ohnehin in die Kompetenz des Regierungsrates falle. Der Große Rat hätte aber auch eine solche Befugnis dem Regierungsrat nicht delegieren können, weil sie ihm selber nicht zukommt. Im Kanton Schaffhausen besteht die Einrichtung des obligatorischen Referendums für Gesetze (Verfassungsrevision vom Jahre 1895). Ein vom Großen Rat beschlossener Erlaß kann nur dadurch Gesetz werden, daß er in der Volksabstimmung angenommen wird. Dann kann aber auch die Ermächtigung an eine Behörde zum Erlaß von Bestimmungen, die ihrer Natur nach dem Gesetze vorbehalten sind — die grundsätzliche Zulässigkeit der Delegation des Gesetzgebungsrechtes vorausgesetzt — nur durch Gesetz und nicht durch Großratsbeschluß erfolgen.

4. Nach diesen Ausführungen müssen die Vorschriften der regierungsrätlichen Verordnung vom 12. Dezember 1906 betreffend Hundesteuer, weil als Steuernormen in verfassungswidriger Weise zustande gekommen, aufgehoben werden. Ob der Regierungsrat zu deren Erlaß zuständig gewesen wäre, wenn es sich nicht um eine Steuer, sondern um eine bloße Gebühr handeln würde, braucht hier nicht untersucht zu werden.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Rekurs wird gutgeheißen und die regierungsrätliche Verordnung vom 12. Dezember 1906, soweit die Hundesteuer normierend, aufgehoben.

## 2. Uebergriif in das Gebiet der richterlichen Gewalt. — *Empiément dans le domaine du pouvoir judiciaire.*

62. **Entscheid vom 22. Mai 1907**

in Sachen **Jobrist und Genossen gegen Großen Rat des Kantons Aargau.**

*Bedeutung des Grundsatzes der Gewaltentrennung (Art. 3 KV von Aargau). Stellung der gesetzgebenden Behörde — des Grossen Rates — als Kompetenzgerichtshof (zur Beurteilung von Kompetenzkonflikten zwischen Verwaltung und Justiz) (Art. 33 litt. n aarg. KV). — Voraussetzungen für die Anhebung eines Kompetenzkonfliktes durch die Verwaltung (Regierungsrat): liegt darin, dass der Konflikt angehoben und entschieden wird nach Erlass eines die gerichtliche Kompetenz behandelnden und in der Sache selbst entscheidenden gerichtlichen Urteils, eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung? Bedeutung der Rechtskraft gerichtlicher Urteile. — Eigentumsgarantie. — Verfassungsmässiger Richter.*

A. Das aargauische Flurgesetz vom 24. Wintermonat 1875 sieht vor, daß verbesserte Feldeinteilungen selbst gegen den Willen einzelner Eigentümer durchgeführt werden, wenn  $\frac{2}{3}$  der beteiligten Grundbesitzer, die zugleich den größeren Teil des Bodens besitzen, sich dafür erklären (§ 33). Von dem Zwang zur Beteiligung sind Grundstücke mit gewissen Eigenschaften, z. B. solche, welche notorisch zu Baupläzen bestimmt sind, Gärten und Baumgärten usw. befreit (§ 34). Wird ein solches Unternehmen von der Versammlung der Grundeigentümer beschlossen, so ist gleichzeitig eine Ausführungskommission zu ernennen (§ 44). Diese Ausführungskommission hat in erster Linie bei Durchführung der ihr obliegenden Arbeiten die Grundstücke zu ermitteln, welche zur Unternehmung beizuziehen sind (§ 45); sie hat ihre Arbeit in der Folge aufzulegen, wobei dann die beteiligten Grundeigentümer Gelegenheit haben, sich darüber bei der für jeden Flurkreis bestehenden Flurkommission zu beschweren. Diese verfügt das nötige, indem sie entweder die Arbeit an die Ausführungskommission mit