

Sans doute, l'art. 66 n'a été édicté, ni dans l'intérêt direct des patrons, ni dans celui des ouvriers, mais uniquement dans celui de l'Etat et des communes. Cet intérêt ne peut cependant être considéré comme purement fiscal, et par conséquent indigne de protection au point de vue qui est en cause, car l'Etat a un intérêt éminemment général à la rentrée ponctuelle et complète des impôts, qui forment le fondement de sa situation financière. Les règles légales particulières promulguées dans ce but le sont donc dans l'intérêt commun. Ce n'est qu'en ayant à sa disposition des ressources suffisantes que l'Etat peut accomplir les tâches qui lui incombent, et ces ressources proviennent principalement des impôts.

Il est à vrai dire difficile de prévoir quelle serait la situation si les ouvriers n'étaient pas d'accord sur le montant de l'impôt. Mais rien n'empêche le patron de prendre à temps des mesures appropriées, en évaluant le chiffre de l'impôt dû par l'ouvrier et en donnant à celui-ci l'occasion de se prononcer en cas de doute. Les difficultés éventuelles que pourront rencontrer les patrons, qui semblent jusqu'à maintenant avoir opposé une résistance passive à l'application de l'art. 66, s'aplaniront dès qu'ils se seront habitués à cette disposition. Ce ne sera pas le seul cas où un individu doit exécuter pour un tiers une obligation de droit public. Le recourant mentionne lui-même l'art. 109 de la loi fédérale du 13 juin 1911, sur l'assurance en cas de maladie et d'accident, qui statue que les primes pour les accidents professionnels et non professionnels des employés sont à la charge de l'employeur.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral
prononce :

1. Il n'est pas entré en matière sur le recours, en tant qu'il conclut à l'abrogation de l'art. 66 de la loi des finances du canton du Valais, du 10 novembre 1903.

2. En ce qui concerne le surplus des conclusions, le recours est écarté comme non fondé.

69. Arrêt vom 24. Oktober 1912 in Sachen Dorferkorporation Herisau u. Genossen gegen Appenzell A.-Rh.

Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurse: Erfordernis eines persönlichen Interesses. — Kantonaler Verfassungsgrundsatz der Gesetzmässigkeit der Steuern (Art. 26 Abs. 1 KV von Appenzell A.-Rh.). Begriffliche Abgrenzung von «Gebühr» und «Steuer». Unzulässigkeit einer als «Steuer» zu qualifizierenden Gemeindeabgabe für die nächtliche Polizeiwache — das historische «Wachtgeld» der «Dorfergenossen» in Herisau —, die auf einem blossen Gemeindebeschlusse beruht. Unvereinbarkeit dieser Abgabe auch mit der Garantie der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV), weil sie eine sachlich nicht gerechtfertigte Sonderbelastung eines Teils der Gemeindeglieder bedeutet.

Das Bundesgericht hat
auf Grund folgender Aktenlage:

A. — Die heutige „Dorferkorporation“ Herisau ist eine von alters her bestehende Organisation der Häuserbesitzer des Dorfstreises, die in früherer Zeit hauptsächlich dem Schutze der Dorfschaft gegen Feuergefahr, nach Maßgabe der sog. Brunnen- und Feuerordnungen, zu dienen bestimmt war. Sie übte die Feuerpolizei in der Weise aus, daß, unter Befehl und Aufsicht von zwei Wacht- oder Rundermeistern, neben wenigen besoldeten Nachtwächtern die sämtlichen mannbaren Dorfergenossen in einer regelmäßigen Rehrordnung je eine halbe Nacht persönlich oder durch Ersatzmänner (die von den Aufgebotenen selbst zu stellen waren) als „Runder“ die Feuerwache des Dorfes zu besorgen hatten. Außerdem hatte jeder Hausbesitzer im Dorfstreife als solcher jedes Jahr ein (vermutlich nach dem Wert des Hauses abgestuftes) „Wachtgeld“ zu bezahlen, dessen Beträge zum Teil von den besoldeten Wächtern direkt für sich erhoben und im übrigen zu Händen des „Brunnenstellers“ eingezogen wurden.

Als nun im Laufe des 19. Jahrhunderts die Handhabung der Feuerpolizei im Kanton Appenzell A.-Rh. durch Verfassung und Gesetz den Gemeinden zugewiesen wurde, trat die politische Gemeinde Herisau mit der „Dorfergemeinde“ in Unterhandlungen, um unter Ausdehnung des Wachtbezirks die Übertragung des

gesamten Wachtwesens auf die öffentlichen Polizeiorgane überzuführen. Diese Unterhandlungen endigten mit der Ausarbeitung einer „Wachtverordnung“ nebst einem „Wachtreglement“ für die politische Gemeinde, die durch Beschluß der Gemeindeversammlung vom 20. Juni 1875 Rechtskraft erlangten, nachdem die „Dorfergemeinde“ unter dem Vorbehalt, daß die politische Gemeinde ohne ihre Zustimmung an der Wachtverordnung mit Bezug auf Einteilung und Bestand keine Änderungen vornehmen dürfe, sich mit der Neuordnung einverstanden erklärt hatte.

Aus dieser „Wachtverordnung“ vom 20. Juni 1875 sind folgende Bestimmungen hervorzuheben:

§ 1. „Zum Zwecke der Handhabung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie solche jedermann durch Verfassung und Gesetz gewährleistet sind, sowie zur schnellen Beachtung, Alarmierung und ersten Hilfeleistung bei Feuergefährdung und Feuerausbrüchen in- und außerhalb des Dorfes, zur Wahrung der Nachtruhe und für Ausübung des persönlichen polizeilichen Schutzes, hält die Gemeinde Herisau eine organisierte Nachtwache.“

§ 2. „Diese Wache steht unter Oberleitung der Vorsteherchaft resp. der Polizeiverwaltung und der Wachtkommission....“

§ 5. „Der Wachtdienst betrifft im allgemeinen die Ausführung aller Obliegenheiten, die der § 1 dieser Verordnung in sich schließt. Im speziellen ist der Wachtdienst hinsichtlich Dauer, Funktionen usw. nach den Vorschriften des Wachtreglements auszuführen.“

§ 6. „Für den Dorfbezirk wird ein spezieller Patrouillendienst organisiert. Die Wache ist jedoch gehalten, jedem Rufe auf das Land sofort Folge zu leisten.“

§ 7. „An die Kosten der Nachtwache leisten die Dorfbewohner folgende Beiträge:

„Jeder Hausbesitzer:

„a) einen jährlichen festen Beitrag von 6 Fr.;

„b) von je 1000 Fr. Affektwert seiner Liegenschaften im Dorfbezirk 40 Rp.“

„Jeder Mietsbewohner, der einen Beruf betreibt oder eigenen Rauch hält, einen festen Beitrag von 6 Fr.“

§ 11. „Das allfällige Mehrbeträgnis der Ausgaben gegenüber den Einnahmen wird von der Gemeinde gedeckt....“

B. — Im Jahre 1907 erteilte die Gemeindeversammlung von Herisau dem Gemeinderate den Auftrag, die Frage zu prüfen, ob nicht die vorstehende „Wachtverordnung“ in dem Sinne zu revidieren sei, daß die Auslagen für den Wachtdienst ganz oder teilweise aus der Polizeikasse gedeckt würden. Hierauf gelangte der Gemeinderat zu dem Schlusse, daß auf die Einnahme aus den bisherigen Wachtgeldern ohne eine Steuererhöhung nicht verzichtet werden könnte. Dagegen beantragte er, um den bisher Leistungspflichtigen entgegenzukommen, eine näher bestimmte Ausdehnung des „Dorfbezirks“ und damit des Rayons der Wachtgeldzahler, die eine Herabsetzung der ordnungsgemäßen Beiträge, und zwar der festen Personaltaxe der Hausbesitzer und Mietsbewohner auf 5 Fr. und des Ansages per 1000 Fr. des Affektwertes der Gebäulichkeiten auf 25 Rp. ermöglicht hätte. Dieser Antrag vermochte zwar an der Gemeindeversammlung vom 8. März 1908 nicht durchzubringen, die Angelegenheit kam jedoch damit nicht zur Ruhe, und der Gemeinderat sah sich schließlich veranlaßt, der Gemeinde mit Botschaft vom 22. Januar 1912 die Übernahme der Kosten der Nachtwache durch die Gemeindepolizeikasse vorzuschlagen. Aus seiner Begründung dieses Vorschlages ist hervorzuheben:

„Es ist dem von der Dorferverwaltung eingenommenen Standpunkte unbedingt recht zu geben, daß bei der heutigen Ausdehnung der Hydrantenanlage die Nachtwache zu Feuerschutzzwecken sich überlebt hat, namentlich seitdem bei anhaltendem Sturmwind jeweilen die feuerpolizeilichen Sturmwagen auf Grund der Feuerpolizeiverordnung in Funktion treten. Die Nachtwache hat heute lediglich polizeilichen Charakter. Sie findet Verwendung zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, zur Sicherung von Leben und Eigentum, zur Ausübung der Wirtschaftskontrolle etc., für welchen Dienst die sog. „Konder“, die sich zum größten Teil aus älteren Leuten rekrutieren, nach verschiedenen Richtungen nicht mehr genügen. Der Gemeinderat hat denn auch die auf natürliche Weise freigewordenen Nachtwächterstellen nicht mehr ersetzt und dafür von Polizisten geführte Patrouillen eingeführt. Solche Patrouillen haben, auch wenn sie in reduziertem Maße ausgeführt werden, mehr Nutzen, als die in größerer Zahl ausgeführten Konden der Nachtwächter. Wenn

„der Gemeinderat zur Zeit noch nicht auf Abschaffung der Institution der Nachtwächter und Ersetzung der noch im Dienste stehenden sechs Nachtwächter durch Polizisten bringt, wie dies von einzelnen Gesellschaften ebenfalls empfohlen worden ist, so geschieht es mit Rücksicht auf die in diesem Dienste ergrauten Männer. . . . Gemäß Art. 79 der kantonalen Verfassung liegt dem Gemeinderat die Aufrechterhaltung der Sittlichkeit und Ordnung ob und ist die Konsequenz daraus, daß auch die dadurch entstehenden Kosten nicht von einzelnen Kreisen, sondern durch die ganze Gemeinde getragen werden. Es scheint dies um so gerechtfertigter, als sich die Nachtwache schon längst nicht mehr auf den bloßen Dorfkreis beschränkt, sondern sich auch auf die äußeren Dorfstreise und sogar auf die Landbezirke erstreckt. So wurde, nach den Mitteilungen der Polizeiorgane, im verflossenen Jahre nicht nur im Rayon der Dorfkorporation, sondern auch in den Bezirken Säge, Tobel und Mühle täglich patrouilliert und selbst in den weniger dicht bevölkerten Bezirken Sturzenegg, Saum, Ramsen und Hub monatlich 3 bis 5 Patrouillen ausgeführt. Selbstredend hat die Polizei auch jedem Rufe auf die Landbezirke Folge geleistet. . . . Aus diesen Ausführungen geht hervor, daß die Institution der polizeilichen Nachtwache speziell den dichtbevölkerten Außenbezirken in gleicher Weise zu dienen hat, als dem Dorfe und es deshalb angezeigt erscheint, die Kosten durch die ganze Gemeinde tragen zu lassen.“

Und an anderer Stelle bezeichnet es die gemeinderätliche Botschaft als unbillig, „auch für die Zukunft nur die Bewohner des engern Dorfbereiches mit den Kosten der Nachtwache zu belasten, selbst wenn die Beiträge in einer Weise reduziert würden, daß dieselben lediglich zur Deckung der tatsächlichen Kosten ausreichen.“

Durch Gemeindeabstimmung vom 25. Februar 1912 wurde der Vorschlag des Gemeinderates und die entsprechend revidierte Wachtorordnung wiederum verworfen.

Gegen diesen Gemeindebeschluß, „insofern als damit der Weiterbezug der sog. Wachsteuer beschlossen bzw. sanktioniert worden sein sollte“, führten die Mitglieder der Verwaltung der Dorfkorporation (Präsident J. C. Alder, Vize-Präsident J. U. Schieß-

Keller, Aktuar Dr. C. Meyer, Kassierer A. Irmingier und Beisitzer Jacques Keller) in ihrer Eigenschaft als Vertreter der Dorfkorporation Herisau und auch als stimmsfähige Gemeindeglieder beim Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. Beschwerde mit dem Begehren, es sei der Bezug der sog. Wachsteuer als mit den Art. 26, 74 Ziff. 11, 79 Ziff. 3 RB, mit § 1 der Verordnung über das Polizeiwesen und mit Art. 36 des Affekuranzgesetzes unvereinbar zu erklären.

Die angerufenen Bestimmungen der Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh. vom 26. April 1908 lauten:

Art. 26. „Die Staats- und Gemeindeauslagen werden, soweit die ordentlichen Einnahmen nicht hinreichen, durch Steuern gedeckt. Das Nähere bestimmt das Gesetz.“

„Neben den im Gesetze für alle Gemeinden vorgesehenen Steuerarten ist es den Gemeinden gestattet, eine Handänderungssteuer auf Liegenschaften — bis auf den Betrag von 1 % — einzuführen. Die hierzu notwendigen Ausführungsbestimmungen unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates.“

„Die Einführung weiterer Spezialsteuern zu Gunsten der Gemeinden ist der Gesetzgebung vorbehalten.“

Art. 74. „Die Einwohner-Gemeindeversammlung hat folgende Obliegenheiten und Befugnisse:

„11. Entscheidung über die Einführung der den Gemeinden zustehenden Steuern in der Gemeinde (vergl. Art. 26, Al. 2 und 3).“

Art. 79. „Der Gemeinderat hat folgende Obliegenheiten und Befugnisse:

„3. Aufrechterhaltung von Sittlichkeit und Ordnung.“

C. — Laut Zuschrift der Kantonskanzlei an die Beschwerdeführer vom 15. April 1912 wies der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. die Beschwerde in dem Sinne ab, „daß Gebühren seitens der Gemeinde Herisau nur soweit erhoben werden dürfen, als dies mit Rücksicht auf die effektiven Kosten der Durchführung der Nachtwache durch dieselbe im betreffenden Bezirk unbedingt ist.“

Die Begründung des Entscheides geht dahin, es handle sich

bei der sog. „Wachtsteuer“ nicht um eine Steuer im Sinne der Art. 26 und 74 KB, sondern vielmehr um eine Gebühr, die als Ersatz an die Stelle der früheren persönlichen Dienstleistungen der „bezüglichen“ Bezirksbewohner getreten sei. Als Gebühr aber dürfe die „Wachtsteuer“ nicht über den Rahmen des Wertes jener persönlichen Leistungen bezw. der Kosten ihrer anderweitigen Erfüllung hinausgehen und somit über die zum gedachten Zwecke benötigten Mittel hinaus für das Gemeinwesen eine Einnahme bilden. Nur im Falle eines solchen Mehrbezuges habe die Gebühr den Charakter einer „Steuer“, soweit sie dagegen der bloßen Ersatzpflicht entspreche, könne ihr, ähnlich wie der Feuerweh-ersatzpflicht, die Zulässigkeit nicht abgesprochen werden.

D. — Gegen diesen Entscheid haben die abgewiesenen Beschwerdeführer, wiederum „namens der Dorferkorporation Herisau und zugleich im eigenen Namen als stimmbfähige Gemeinbewohner von Herisau“, rechtzeitig den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage:

Es sei der Entscheid des Regierungsrates als im Widerspruch zu Art. 26, Art. 74 Ziff. 11 und Art. 79 Ziff. 3 KB von 1908 stehend aufzuheben und ihm entgegen der Weiterbezug der sog. Wachtsteuer als gegen Art. 26 KB und Art. 4 BV verstößend zu erklären und demgemäß zu untersagen.

Zur Begründung machen die Rekurrenten wesentlich geltend, die Wachtsteuer qualifiziere sich schon historisch betrachtet nicht als Gebühr, sondern als wirkliche Steuer, die als solche, wie der Regierungsrat stillschweigend zugestanden habe, angesichts der durch die Art. 26 und 74 Ziff. 11 KB von 1908 eingeführten Beschränkung des Steuerrechts der Gemeinden verfassungswidrig sei. Abgesehen davon, daß die seit 1875 wachsteuerpflichtigen Mietsleute und auch die Frauen „mit eigenem Rauch“ niemals kondepflichtig gewesen seien, so daß jedenfalls mit Bezug auf sie von einer Ersatzleistung für die persönliche Kondepflicht nicht die Rede sein könne, sei nämlich die Wachtsteuer von jeher auch von den Kondepflichtigen neben der persönlichen Dienstleistung erhoben worden und habe stets nicht bloß zur Deckung der Auslagen für die Nachtwache, sondern als allgemeine Einnahmequelle der Dorfergemeinde gedient. Tatsächlich habe nach der Zusammenstellung des

Bewalters der Dorferkorporation auch die Gemeinde seit Jahren aus den Wachtgeldbeiträgen ein ganz erhebliches Benefiz gemacht und dieses, gleich sonstigen Steuern, zur Deckung der Gemeinde-, und nicht der Korporationsauslagen, verwendet. Zudem stelle das Wachtgeld, selbst wenn es nur in der Höhe der effektiven Auslagen für die Wache bezogen würde, nach der heutigen Rechtsauffassung (für welche in Ermangelung einschlägiger Begriffsbestimmungen des appenzellischen Rechts mit dem Entscheide des Bundesgerichts NS 29 I S. 45 auf die allgemeine Doktrin abzustellen sei) keine Gebühr, sondern eine Steuer im Rechtsinne dar, die mit dem erwähnten klaren Verfassungsrecht nicht vereinbar sei. Die Nachtwache bestehe heute nicht mehr speziell im Interesse der Hausbesitzer des Korporationsbezirks, sondern um der Öffentlichkeit, der ganzen Gemeinde, willen; die Einrichtungen, die sie besorge, seien gegenwärtig durch Verfassung und Gesetz ausdrücklich als Aufgaben der Allgemeinheit, und nicht Einzelner, erklärt. Die Wache habe ihren ursprünglich vorwiegend feuerpolizeilichen Charakter längst verloren und übe heutzutage wesentlich sicherheitspolizeiliche Funktionen aus, wie denn auch die Wachverordnung im Jahre 1875 in § 1 die Handhabung der für jedermann durch Verfassung und Gesetz gewährleisteten „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ als ihre erste Aufgabe anführe. In der heutigen Zeit, seit der allgemeinen Verwendung des Telephons für den Feueralarm, hätten die (übrigens bereits mehr und mehr durch Polizeimannschaft ersetzt) Rondwächter, wie schon ihre veränderte Ausrüstung (mit Polizeibluse und -Mütze und ohne das früher mitgeführte Alarmhorn) zeige, einfach die Stellung von Hilfspolizisten, deren Besoldung tatsächlich aus der Polizei- und nicht aus der Feuerpolizeikasse der Gemeinde ausgerichtet werde. Die allgemeine Ordnungs- und Sicherheitspolizei, wie übrigens auch die Feuerpolizei, sei aber gemäß Art. 79 Ziff. 3 KB und Art. 36 des kantonalen Gebäudeversicherungsgesetzes von 1907 Sache der Gemeinden, und es liege daher auf der Hand, daß Beiträge für diese Zwecke nur in der Form einer allgemeinen Steuer erhoben werden dürften. Die Belastung nur der wachtgeldpflichtigen Dorfbewohner an Stelle der Gesamtheit der Gemeindesteuerpflichtigen widerspreche also an sich auch

dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4 BV). Zur Rechtfertigung dieser Sonderbesteuerung könne nicht etwa eingewendet werden, daß die äußeren Gemeindebezirke den Schutz der Nachtwache weniger benötigten, als das Dorf; denn aus der Botschaft des Gemeinderates von Herisau zur Gemeindeabstimmung über die Revision der Wachtverordnung von 1912 gehe hervor, daß die polizeiliche Nachtwache speziell den dichtbevölkerten Außenbezirken in gleicher Weise diene, wie dem Dorfe, und übrigens habe der Staat oder die Gemeinde, denen nach Verfassung und Gesetz die Wahrung der öffentlichen Sicherheit obliege, die zur Durchführung dieser Aufgabe erforderlichen Vorkehrungen eben überall den bestehenden Bedürfnissen anzupassen.

E. — Landammann und Regierungsrat des Kantons Appenzell A.-Rh. haben auf Abweisung des Rekurses angetragen.

Sie anerkennen die Legitimation der Rekurrenten zur Beschwerdeführung im eigenen Namen; als zur Zahlung des Wachtgeldes verpflichtete Hauseigentümer; bestreiten ihnen dagegen die Kompetenz, namens der Dorferkorporation Herisau zu rekurrieren, da diese am Rekurse in keiner Weise interessiert sei, indem das Wachtgeld weder von ihr selbst, noch von ihren Mitgliedern (zu denen nur die Hauseigentümer des Dorfrayons gehörten) als solchen, sondern einfach von den Hauseigentümern und den Mietsleuten im Dorfrayon gefordert werde.

In der Sache selbst führt die regierungsrätliche Vernehmlassung wesentlich aus: Die Rekursbegründung habe die Annahme des angefochtenen Entscheides, daß das Wachtgeld seinerzeit als Ersatz an die Stelle der früheren persönlichen Dienstleistungen der Dorfbewohner getreten sei, nicht zu entkräften vermocht. Jedenfalls müsse dies für die unzweifelhaft rondepflichtigen Hauseigentümer — und solche seien Rekurrenten — gelten. Als Ersatz für persönliche Dienstleistungen aber sei das Wachtgeld nicht eine Steuer im Sinne der appenzellischen Gesetzgebung, sondern eine besondere Ersatztaxe, ähnlich der Feuerwehrersatztaxe, die in den meisten appenzellischen Gemeinden eingeführt sei. Das Wachtgeld sei denn auch nie als Steuer im Rechtssinne angesehen und behandelt worden, und wenn die Rekurrenten geltend machten, daß es bis zur Verfassung vom Jahre 1908 verfassungsrechtlich zulässig ge-

wesen sei, so müsse hiezu bemerkt werden, daß anlässlich der Beratung dieser Verfassung nie davon gesprochen worden sei, daß diese oder ähnliche Taxen mit der neuen Verfassung abgeschafft werden sollten, wie denn auch Art. 26 nur die Einführung neuer Spezialsteuern regle. Zudem stehe das Wachtgeld auch als Steuer betrachtet mit Art. 26 und 74 Ziff. 11 KV nicht im Widerspruch. Durch den Schlusssatz von Art. 26 Abs. 1: „Das Nähere bestimmt das Gesetz“ sei nämlich das zur Zeit des Verfassungserlasses und auch heute noch in Kraft stehende Steuergesetz vom Jahre 1897 vorbehalten worden, und dieses schreibe in Art. 1, wörtlich gleichlautend mit Art. 16 der früheren Verfassung von 1876, vor, daß alle Einwohner verpflichtet seien, „nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit und in möglichst gleichem Verhältnis zur Deckung der Staats- und Gemeindefkosten beizutragen“. Folglich sei der Rechtsboden für schon bestehende Steuern unverändert geblieben, und nur mit Bezug auf die Einführung weiterer, d. h. neuer Steuern habe Art. 26 KV eine Änderung gebracht. Unverständlich sei es sodann, warum der Art. 79 Ziff. 3 KV der Erhebung des Wachtgeldes entgegenstehen sollte, und auch von Verletzung des Art. 4 BV könne nicht die Rede sein. Wenn die Gemeinde Herisau für die Nachtwache von den Bewohnern des Dorfstreifes eine besondere Taxe verlange, so sei das nicht bloß geschichtlich begründet, sondern auch materiell gerechtfertigt, weil diese Wache im Grunde für den Dorfbezirk da sei. Hier patrouilliere sie jede Nacht wiederholt und ihre Rundgänge würden durch besondere Uhren kontrolliert, während sie nur gelegentlich Touren in die Außenbezirke ausführe. Wie die Sache gemeint sei, sage § 4 der geltenden Wachtverordnung ganz deutlich, wo es heiße: „Für den Dorfbezirk ist ein spezieller Patrouillendienst organisiert. Die Wache ist jedoch gehalten, jedem Rufe auf das Land Folge zu leisten.“ Danach erscheine es nicht als unbillig, daß der Dorfbezirk die Nachtwächter allein bezahle. Von einer Ungleichheit vor dem Gesetze könnten vielmehr die großen ländlichen Außenbezirke sprechen, wenn die Wachtgebühre abgeschafft würde, ohne daß die Nachtwache des Dorfbezirkes aufgehoben oder dann in ganz gleicher Weise auf die Außenbezirke ausgedehnt würde; —

in Erwägung:

1. — Soweit die als Rekurrenten auftretenden Privatpersonen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Vorstandes der Dorferkorporation Herisau im Namen dieser letzteren zu handeln erklären, kann auf den Rekurs gemäß dem Einwande des Regierungsrates nicht eingetreten werden, da die Dorferkorporation als solche am angefochtenen Entscheide in der Tat in keiner Weise interessiert und daher zur Beschwerdeführung nicht legitimiert ist. Dagegen steht die Beschwerdelegitimation der privaten Rekurrenten zufolge ihres persönlichen Interesses außer Zweifel und wird vom Regierungsrate auch ausdrücklich anerkannt.

2. — Das streitige „Wachtgeld“ ist, entgegen der Auffassung des Regierungsrates, schlechthin als „Steuer“ im Sinne der Verwendung dieses Ausdrucks in der Rechtsordnung des Kantons Appenzell A.-Rh., namentlich in Art. 26 der zur Zeit geltenden KV vom 26. April 1908, zu qualifizieren. Der abweichende Entscheid des Regierungsrates beruht auf einer Verkenntung des Begriffs der „Gebühr“ in ihrer Gegenständlichkeit zur „Steuer“. Maßgebend für die begriffliche Abgrenzung dieser beiden Arten von öffentlichen Abgaben nach Appenzeller Recht ist, mangels einschlägiger positiver Bestimmungen, die herrschende Rechtsanschauung, wonach die Gebühren ein Entgelt für spezielle Leistungen der öffentlichen Gewalt zu Gunsten der Gebührenpflichtigen darstellen, während unter den Steuern die Beiträge der Einzelnen an die Finanzbedürfnisse der öffentlichen Organisation (Staat oder Gemeinde) zur Durchführung ihrer allgemeinen, im Interesse der Gesamtheit liegenden Aufgaben zu verstehen sind (vergl. hierüber das im Rekurse angerufene, sowie aus neuerer Zeit z. B. noch das Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juli 1912 i. S. Kraftwerke Bezau-Börsch gegen Kanton Glarus, Erw. 1*). Und zwar setzt die Gebühr nicht nur ein irgendwie erhöhtes, sondern ein ausschließliches Interesse des Gebührenpflichtigen an der die Gebührenzahlung bedingenden öffentlichen Leistung voraus. Um eine Gebühr könnte es sich somit hier grundsätzlich nur handeln, wenn die (seit ihrer Übernahme durch die politische Gemeinde unzweifelhaft eine Leistung der öffentlichen

* Oben Nr. 67.

Gewalt darstellende) Nachtwache von Herisau im alleinigen Interesse der wachtgeldpflichtigen Hauseigentümer und Mieter „mit eigenem Rauch“ des Dorfrayons gelegen wäre. Hieron kann jedoch offenbar nicht die Rede sein. Die Nachtwache erfüllt, wie aus der Umschreibung ihres Pflichtentzieses in Art. 1 der 1875 von der Gemeinde aufgestellten Wachtverordnung und namentlich auch aus den Angaben der Botschaft des Gemeinderates vom 22. Januar 1912 zur Gemeindeabstimmung über die Revision dieser Verordnung ohne weiteres hervorgeht, zur Zeit die allgemeine Aufgabe des polizeilichen Schutzes der Bevölkerung überhaupt, soweit er nach der kantonalen Rechtsordnung speziell den Gemeinden obliegt: Sie hat die den Gemeindebehörden durch Art. 79 Ziff. 3 KV zugewiesene Tätigkeit zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, die allgemeine Sicherheits- und Sittenpolizei, auszuüben und lediglich im Rahmen dieser, die Gemeinschaftsinteressen der gesamten Bevölkerung berührenden Funktionen auch an der ihr ursprünglich in erster Linie, wenn nicht ausschließlich, obliegenden Sorge für den Feuerschutz teilzunehmen (für den gemäß Art. 36 des kantonalen Gebäudeversicherungsgesetzes vom Jahre 1907 ebenfalls die Gemeinden die erforderlichen Einrichtungen zu treffen haben). Das Wachtgeld kann auch bezüglich der früher rondpflichtigen Hauseigentümer schon deswegen nicht als eine Ersatztaxe für jene persönliche Dienstleistung bezeichnet werden, weil ja die Naturalleistung des Pflichtigen statt der Geldzahlung — anders, als bei der vom Regierungsrate zum Vergleich herangezogenen Feuerwehrersatztaxe — heutzutage, seit der Übernahme des Wachtdienstes durch die Gemeinde, gar nicht mehr möglich ist. Zudem kommt auch einer solchen Ersatztaxe, wenn es sich, wie beim Feuerwehr- oder Militärpflichtersatz, um die Ersatzzahlung für eine im allgemeinen öffentlichen Interesse zu erfüllende persönliche Leistungspflicht handelt, nach jener maßgebenden Definition nicht Gebühren-, sondern Steuercharakter zu.

3. — Mit Rücksicht auf den Steuercharakter aber ist der Fortbezug des auf dem bloßen Gemeindebeschlusse der Wachtverordnung von 1875 beruhenden Wachtgeldes nicht vereinbar mit Art. 26 Abs. 1 KV von 1908, wonach „das Gesetz“ das Nähere über die Deckung der Staats- und Gemeindeauslagen durch Steuern

zu bestimmen hat. Von dieser Vorschrift des Abs. 1 anerkennt Abs. 2 nur insofern eine Ausnahme, als darin die Gemeinden ermächtigt werden, neben ihren gesetzlich vorgesehenen allgemeinen Steuern eine (maximal begrenzte) Handänderungssteuer auf Liegenschaften nur mit regierungsrätlicher Genehmigung der Ausführungsbestimmungen einzuführen, während im Anschlusse hieran Abs. 3 für die „Einführung weiterer Spezialsteuern“ ausdrücklich wiederum den Weg der Gesetzgebung vorbehält. Aus diesem letzteren Vorbehalt kann nun nicht mit dem Regierungsrate geschlossen werden, daß sich das Erfordernis der gesetzmäßigen Steuergrundlage auf bisher bereits erhobene Steuerabgaben überhaupt nicht beziehe. Denn Abs. 3 spricht lediglich von der „Einführung“ weiterer Spezialsteuern nur im Gegensatz zu Abs. 2, welcher von der ausnahmsweise geregelten „Einführung“ der Handänderungssteuer handelt. Abs. 3 enthält jedoch an sich für seinen Geltungsbereich überhaupt bloß eine Bestätigung des in Abs. 1 niedergelegten Grundsatzes, der seiner Natur nach sofort durchgreifende Wirksamkeit beansprucht, d. h. eben die Meinung hat, daß von seinem Inkrafttreten an auch von den Gemeinden, mit der besonders vorbehaltenen Ausnahme des Abs. 2, nur noch solche Steuern erhoben werden dürfen, die in einem kantonalen Gesetze vorgesehen sind. Als Gesetzesgrundlage für die streitige Wachtgeldsteuer aber wird vom Regierungsrate zu Unrecht § 1 des geltenden Steuergesetzes vom Jahre 1897 angerufen, da diese Bestimmung selbstverständlich nur auf die in den nachfolgenden §§ des Gesetzes selbst normierten allgemeinen Steuern Bezug hat.

4. — Zur festgestellten Verfassungswidrigkeit ihres Erlasses kommt, daß die Wachtgeldsteuer auch inhaltlich verfassungswidrig ist, und zwar hinsichtlich des Kreises der Steuerpflichtigen. Die aus den Steuerbetreffnissen zu bezahlende Gemeinderachtwache dient, wie der bereits angezogenen Botschaft des Gemeinderates Herisau vom 22. Januar 1912 zu entnehmen ist, nicht nur der Bevölkerung des engeren Dorfkreises, in dem die Wachtgeldpflichtigen wohnen, sondern „in gleicher Weise“ auch den äußern, namentlich den dichtbevölkerten Quartieren und in gewissem Maße auch den zur Gemeinde gehörenden „Landbezirken“. Die Bewohner dieses äußeren Gemeindegebietes befinden sich somit, was das In-

stitut der Rachtwache betrifft, in gleichen oder doch jedenfalls nicht prinzipiell verschiedenen tatsächlichen Verhältnissen, wie die Wachtgeldpflichtigen als Angehörige des engeren Dorfkreises. Folglich stellt die Alleinbelastung dieser letzteren mit der Wachtgeldsteuer eine rechtswidrige Behandlung, nämlich eine Benachteiligung gegenüber jenen andern Gemeindegewohnern, dar, die gegen den Grundsatz des Art. 4 BV verstößt. Es könnte sich höchstens fragen, ob mit Rücksicht auf das verschieden große Interesse der einzelnen Dorfteile am Bestande der Rachtwache eine quantitativ ungleiche Besteuerung der Gemeindegewohner aus dem Gesichtspunkte der Rechtsgleichheit haltbar wäre; doch braucht die Frage, ob die bestehenden tatsächlichen Verschiedenheiten zur Begründung einer solchen rechtlichen Differenzierung erheblich genug wären, hier nicht geprüft zu werden, da heute nur die Steuerbelastung der Rekurrenten gegenüber der gänzlichen Steuerbefreiung der nicht wachtgeldpflichtigen Dorfbewohner zur Beurteilung steht, die sich jedenfalls aus den gegebenen Verhältnissen schlechterdings nicht rechtfertigen läßt. Die Beschränkung des Kreises der Steuerpflichtigen erklärt sich allerdings aus der historischen Entwicklung der Steuer. Allein diese historische Rechtfertigung genügt vor Art. 4 BV nicht; verfolgt doch die verfassungsmäßige Garantie der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz gerade den Zweck, überlieferte Rechtswidrigkeiten, die nach den modernen Anschauungen der sachlichen Begründung entbehren, zu beseitigen. Auch diese materielle Erwägung führt demnach zur Gutheißung des Rekurses; —

erkannt:

Auf den Rekurs wird, soweit die Dorferkorporation Herisau beteiligt ist, nicht eingetreten; im übrigen wird der Rekurs gutgeheißen und der angefochtene Beschluß des Regierungsrates des Kantons Appenzell A.-Rh. in dem Sinne aufgehoben, daß der Weiterbezug der sog. Wachtgeldbeiträge von den Rekurrenten als unzulässig erklärt wird.