

al fchi. 4000) la tassa era la stessa (art. 19 regolamento del 1914). E questa disposizione fu mantenuta anche nella tariffa del 1920 (art. 19), mentre in quest'ultima il disposto concernente il bollo da apporsi agli atti esecutivi di trapasso è nuovo. Il che sta ancora a dimostrare che questa tassa non è una tassa di trapasso, ma una vera e propria imposizione di un atto degli Uffici di esecuzione o dei fallimenti.

Il Dipartimento di Giustizia obietta inoltre che una decisione contraria al suo modo di vedere creerebbe disparità di trattamento tra i trapassi in seguito a vendita volontaria (come tali soggetti al bollo proporzionale) e quelli che avvengono nelle esecuzioni forzate che, secondo la tesi della ricorrente, ne sarebbero esenti. L'argomento, esatto in fatto, è inconcludente in diritto. Il disposto dell'art. 16 LEF è disposto d'eccezione, creato a favore della procedura esecutiva onde sottrarla alle tasse diverse ed agli aggravii cui parecchi Cantoni assoggettano gli atti procedurali. La disposizione stessa crea dunque una eccezione, con la sua applicazione. E ciò nulla può mutare alla soluzione del caso in esame, anche perchè, al postutto, questa Corte non è chiamata a decidere della costituzionalità di leggi *federali*.

Il Tribunale federale pronuncia :

Il ricorso è ammesso.

V. GEWALTENTRENNUNG

SÉPARATION DES POUVOIRS

11. Urteil vom 2. Juni 1922

i. S. Dr. med. Vogelsanger und Genossen
gegen den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen.

Gebührenbestimmungen der Verordnung des schaffhause-
rischen Regierungsrates vom 18. Januar 1922 zum Kon-
kordat betreffend den Verkehr mit Motorfahrzeugen. Legi-
timation von Automobilbesitzern zu ihrer Anfechtung.
Anfechtung wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewalt-
trennung (Eingriffes in die Kompetenzen des Grossen Rates
und in das Gesetzgebungsrecht des Volkes). Kantonale
Genehmigung des Konkordates; Erfordernisse der Ge-
nehmigungserklärung. Auferlegung von Steuern auch nach
schaffhauserischem Rechte nur durch Gesetz möglich,
auch wenn ein Konkordat sie vorsieht. Prüfung, ob hier die
Abgabenansätze für Motorfahrzeuge Gebühren oder Steuern
seien und inwiefern von den Besitzern solcher Fahrzeuge
für die Inanspruchnahme der Strassen Gebühren verlangt
werden können. Kumulation von Steuer und Gebühr.

A. — Am 21. Mai 1912 beschloss der Grosse Rat des
Kantons Schaffhausen den Beitritt zu dem (revidierten)
eidg. Konkordat über eine einheitliche Verordnung
betreffend den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahr-
rädern, (das dann am 7. April 1914 vom Bundesrate
genehmigt wurde). Nach dem Art. 20 des Konkordates
kann für Motorwagen und Motorfahräder « der die
Verkehrsbewilligung ausstellende Kanton alljährlich eine
Steuer beziehen » und hat « er überdies das Recht,
behufs Deckung der gehaltenen Kosten für die Prüfung
der Führer und Wagen, für Schilder, für Ausstellung
der Bewilligungen und für sonstige Leistungen Gebühren
zu erheben ». « Die Höhe der Steuern und Gebühren »,
fügt der Schlussabsatz bei, « wird von den Kantonen auf

Grund ihrer Gesetze bestimmt». Zugleich mit dem Beitrittsbeschlusse wurde der Regierungsrat eingeladen, «dem Rate Bericht und Antrag zu erstatten über die Gesetzesform, in die er die Ausführungsbestimmungen kleiden wolle.»

Am 7. Februar 1915 erliess dann der Regierungsrat eine erste Vollziehungsverordnung zum Konkordat, worin er als Maximalgebühr für Personen- und Lastmotorwagen 150 Fr. und für Motorfahräder 20 Fr. festsetzte. Gleichzeitig, wie es scheint, unterbreitete er dem Grossen Rate den Entwurf zu einem Gesetz über die Automobilsteuer. In der Grossratssitzung vom 26. April 1915 wurde jedoch ein Antrag des Regierungsrates und der staatswirtschaftlichen Kommission angenommen, die Beratung dieses Gesetzes einstweilen auszusetzen, da «in der Hauptsache das vorderhand Notwendigste durch eine Verordnung des Regierungsrates geregelt» sei.

Am 14. Januar 1920 erliess der Regierungsrat eine neue Verordnung zum eidg. Konkordat, die die frühere von 1915 aufhob und die Maximalgebühr für die Motorwagen auf 300 Fr. und für Motorräder auf 30 Fr. erhöhte.

B. — An Stelle dieser Verordnung trat sodann die nunmehr vor Bundesgericht streitige vom 18. Januar 1922. Ihr § 4 erklärt zunächst in seinem ersten Absatz: «Die Ausstellung der Verkehrsbewilligungen für Motorwagen, Motorfahräder, Traktoren und Fahrräder mit Hilfsmotoren... und deren alljährliche Erneuerung erfolgt gegen Gebühren, welche nach Massgabe der Pferdekräfte festgestellt werden.» Nach Absatz 2 ist «für die Berechnung der Pferdekräfte die jeweils gültige Konkordatsformel massgebend»; gegenwärtig gelte die folgende: « $N = 0,4 \cdot i \cdot d^2 \cdot S$ ». Diese Formel, in der N «die Zahl der wirklichen Steuerpferde» und die andern Buchstaben gewisse Masszahlen von Motorbestandteilen darstellen, ist durch eine Revision des eidg. Konkordates vom 16. Dezember 1920 aufgestellt worden. Sie hat die frühere Formel des ursprünglichen Konkor-

dates ersetzt, die sich von jener dadurch unterschied, dass an Stelle der Grösse 0,4 die Grösse 0,3 stand so dass sich jetzt gegenüber früher die Zahl der anzurechnenden Pferdekräfte erhöht. — Auf dieser Grundlage setzt sodann der folgende Absatz die jährlichen «Gebühren für die Erteilung der Verkehrsbewilligungen» fest und zwar unter Ziffer *a* für Motorwagen (Personen- und Lastautomobile und Traktoren), unter Ziffer *b* für Motorräder und unter Ziffer *c* für Fahrräder. Bei Ziffer *a* gilt für Wagen bis 5 P.S. eine Gebühr von 100 Fr. Sie erhöht sich stufenweise und progressiv nach der Zahl der P.S., so, dass bei einem Wagen von 45 P.S. die Gebühr 770 Fr. erreicht. Dazu kommen Gebühren von 60 Fr. bis 200 Fr. für Anhängewagen und solche für Anhänger bei Traktoren und ferner wird für die dem Personentransport dienenden Motorlastwagen ein Zuschlag bis zu 30 % vorgesehen. Die Ziffer *b* sodann bestimmt für die Motorräder bis 2 P.S. die Gebühr auf 30 Fr., schlägt dazu: für jede weitere P.S. 10 Fr., für Zwei- und Mehrsitzer 15 Fr., für Seiten- und Anhängewagen 40 Fr. und bestimmt als Gebühr für Fahrräder mit Hilfsmotoren 20 Fr. Nach Festsetzung der (hier nicht in Betracht kommenden) Taxen für die Fahrräder erklärt endlich der Schlussabsatz: «In diesen Gebühren sind Ausweiskarten und die jährlich wechselnden Nummernschilder inbegriffen. Beschädigte oder fehlende Schilder sind bei der Abgabe zu vergüten.» Laut dem nachfolgenden § 5 hat für die erstmalige Fahrbewilligung jeder Führer eines Motorfahrzeuges eine Gebühr von 20 Fr. und jeder Führer eines Motorfahrrades eine solche von 20 Fr. zu bezahlen, fallen ausserdem die Kosten für den Ausweis und die Kontrollschilder sowie diejenigen für die Fahrzeug- und Führerprüfung zu Lasten des Bewerbers und beträgt die Gebühr für die jährliche Erneuerung der Fahrbewilligung bei Motorwagen und Fahrrädern 10 Fr.

C. — Durch staatsrechtliche Beschwerde vom 15. März

1922 beantragen Dr. med. Th. Vogelsanger, Kohlenhändler Heinrich Brühlmann und Versicherungsagent Karl Mägis, alle wohnhaft in Schaffhausen, es sei der erwähnte § 4, abgesehen von seinem Absatz 1 und seinem Schlusssatz sub litt. c als unverbindlich zu erklären und somit aufzuheben.

Zu ihrer Legitimation berufen sich die Beschwerdeführer auf ihre Eigenschaft als Besitzer von Motorfahrzeugen und darauf, dass sie als Aktivbürger befugt seien, sich wegen Missachtung der Rechte des Volkes bei der Gesetzgebung zu beschweren. In der Sache selbst machen sie geltend: Soweit die fragliche Verordnung die Gebühren normiere, qualifiziere sie sich als Übergriff der Exekutive in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt und gleichzeitig als Überschreitung der regierungsrätlichen Verordnungsbefugnis, und sie verletze folgende Artikel der kantonalen Verfassung: Art. 59 (wonach das Gesetz u. a. über die Steuerbefreiungen, die Progression und die Erbschaftsabgabe zu bestimmen hat und im übrigen die Grundsätze über die Erhebung der Staats- und Gemeindesteuern aufstellt), 60 (wonach das Gesetz den Bezug der indirekten Abgaben regelt), 66 Ziffer 4 (wonach dem Regierungsrate die Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse und der Erlass der hiezu erforderlichen Verordnungen obliegt), 34 (wonach dem Grossen Rate die Gesetzgebung zusteht), 26 (wonach die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt grundsätzlich getrennt sind), 41 Ziffer 2 (wonach dem Grossen Rat die Genehmigung der Staatsverträge unter Vorbehalt der Bundeskompetenz zusteht), eventuell 41 Ziffer 10 (wonach der Grosse Rat « die Verfügung über Erhebung kantonaler Steuern und Abgaben » hat). Die Verfassungswidrigkeit des angefochtenen § 4 wird sodann des nähern von einem doppelten Gesichtspunkte aus begründet: Einmal habe der Regierungsrat die durch das revidierte Konkordat abgeänderte Formel für die Berechnung der Pferdekräfte

ohne Genehmigung des Grossen Rates in den § 4 aufgenommen, während es dazu einer ausdrücklichen Beschlussfassung des Grossen Rates bedurft hätte. Dadurch habe er die erwähnten Art. 41 Abs. 2, 66 Ziffer 4 und 26 KV missachtet. Und sodann qualifizierten sich die in Art. 4 vorgesehenen « Gebühren » in Wirklichkeit als Steuern, nämlich als Spezialsteuern zu Lasten der Motorwagenbesitzer, die zu den Verkehrs- eventuell zu den Besitzessteuern zu zählen seien. Steuern könnten aber nach den angeführten Verfassungsbestimmungen namentlich den Art. 59 und 60, nicht durch die Exekutive dekretiert, sondern nur durch Gesetz eingeführt werden. Als Gebühren liessen sie sich nicht auffassen, denn es fehlte an einer staatlichen Leistung, die zur Höhe der Gebühr in einem angemessenen Verhältnis stünde. Für die in Betracht kommenden staatlichen Leistungen sehe vielmehr der § 5 der Verordnung die entsprechenden Abgaben vor. Dass der Staat den Automobil- und Motorradfahrern seine Strassen zur Verfügung halte, gehöre zu den allgemeinen Staatsaufgaben und könne nicht als eine gebührenpflichtige Leistung gelten, ansonst im Verhältnis zu den andern Benützern der Strassen die Rechtsgleichheit verletzt würde. Die Gebühren in § 4 hätten so in Wirklichkeit Steuercharakter, entsprechend dem darin gebrauchten Ausdrucke « Steuerpferde ». Zur weiteren Begründung dessen wird auf bundesgerichtliche Urteile, Literatur über diese Frage, ein Gutachten des eidg. Polizeidepartementes etc. verwiesen.

D. — Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen beantragt kostenfällige Abweisung der Beschwerde: Schon zweimal sei zur Durchführung des Konkordates der Verordnungsweg gewählt worden, ohne dass irgend jemand die Verfassungsmässigkeit dieses Vorgehens angefochten hätte. Damit habe die Exekutive nicht in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt übergegriffen; denn da nach Art. 41 Ziffer 2 KV. der Grosse Rat zur Genehmi-

gung von Staatsverträgen, also auch Konkordaten, kompetent sei, so müssten umso weniger die kantonalen Ausführungsbestimmungen zu Konkordaten in Gesetzesform erlassen und also dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Anfänglich, beim Beitritt zum Konkordat im Jahre 1912, habe der Grosse Rat die Form des zu «treffenden» Erlasses noch offen gelassen, später aber dann der regierungsrätlichen Vollziehungsverordnung von 1915 ausdrücklich zugestimmt, und damit die regierungsrätliche Kompetenz als nach Art. 66 Ziffer 4 KV (s. oben unter C) gegeben anerkannt. Was die neue Steuerformel des abgeänderten Konkordates vom 16. Dezember 1916 anlange, so habe freilich der Grosse Rat einen formellen Zustimmungsbeschluss zu dieser Abänderung des Konkordates noch nicht gefasst, aber durch den Verwaltungsbericht pro 1920 von ihr Kenntnis genommen und ihr auf diese Weise stillschweigend zugestimmt. Einer ausdrücklichen Beschlussefassung habe es, namentlich bei der verhältnismässig untergeordneten Bedeutung der Abänderung, nicht bedurft. Die in § 4 festgesetzten Abgaben könnten nach der herrschenden Doktrin sehr wohl als Gebühren qualifiziert werden, und ihre Festsetzung habe also nicht auf dem Gesetzeswege zu erfolgen brauchen. Das zur Verfügunghalten der Strassen vermöge freilich nicht an sich schon gegenüber den Automobil- und Motorfahrern eine Abgabepflicht zu rechtfertigen. Wohl aber gehe erfahrungsgemäss die Abnützung der Strassen durch den Verkehr mit Motorfahrzeugen weit über die normale Abnützung hinaus, verursache vermehrte Unterhaltskosten und zwingt mehr und mehr zur Anlegung besonders widerstandsfähiger Strassen. Diese vermehrten Kostenaufwendungen bildeten für die Benutzer von Motorfahrzeugen eine Extraleistung des Staates, die in Relation mit den daherigen Abgaben stehe. Viele Kantone hätten denn auch diese Abgaben in einen separaten, dem vermehrten Strassenunterhalt

dienenden Fonds gelegt. Ihrer Höhe nach ständen die Gebühren des § 4 durchaus in Einklang mit jener Vermehrung der staatlichen Auslagen. Sie bewegten sich ungefähr auf der mittleren Linie der Automobilgebühren der andern Konkordatskantone.

E. — Nachträglich berichtigt der Regierungsrat seine Ausführungen dahin, dass er dem Grossen Rate durch den Verwaltungsbericht pro 1920 nur von der abgeänderten Vollziehungsverordnung vom 14. Januar d. J. Kenntnis gegeben habe, nicht aber auch von der Konkordatsabänderung vom 16. Dezember 1920. Letzteres werde nun im Verwaltungsbericht pro 1921 erfolgen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Die Rekurrenten sind zur Beschwerdeführung legitimiert: dies schon als Besitzer von Motorfahrzeugen, in welcher Eigenschaft sie durch die angefochtenen Bestimmungen des § 4 der regierungsrätlichen Verordnung vom 18. Januar 1922 in ihren persönlichen Interessen berührt werden.

2. — Es handelt sich um eine Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung. Die Verfassung des Kantons Schaffhausen stellt ihn als allgemeines Prinzip in Art. 26 auf. Die andern Verfassungsartikel, auf die sich die Beschwerdeführer noch berufen, führen ihn näher aus, namentlich auch in Hinsicht auf das hier in Betracht kommende Steuerwesen. Gerügt wird eine Verletzung dieses Verfassungsgrundsatzes bei jedem der zwei Beschwerdepunkte in einer andern Beziehung: Bei der Anfechtung von Absatz 2 des § 4 der Verordnung, der für die Berechnung der Pferdekräfte die neue Konkordatsformel einführt, wird behauptet, der Regierungsrat als vollziehende Behörde habe in die Kompetenz des Grossen Rates als der Behörde eingegriffen, die verfassungsmässig zum Abschlusse von Staatsverträgen, im besondern von Konkordaten — ohne Mitwirkung des Volkes — zuständig sei. Bei den

übrigen angefochtenen Bestimmungen des § 4 aber hat nach den Beschwerdeführern der Regierungsrat mit deren Erlass sich hinweggesetzt über die Kompetenzen nicht nur des Grossen Rates, sondern auch des Volkes, das vermöge des obligatorischen Referendums den Bestimmungen steuerrechtlichen Inhaltes, die der Gesetzesform bedürfen, seine Sanktion zu erteilen hat.

3. — Die neue Formel für die Berechnung der Pferdesterken ist durch eine vom 16. Dezember 1920 datierte Revision des Konkordates aufgestellt worden. Wie unbestritten, hat der Grosse Rat dieser Revision nicht zugestimmt, muss es aber laut Art. 41 Ziff. 2 KV tun, wenn die revidierte Bestimmung zum Bestandteil des schaffhauserischen Rechtes werden soll. Und zwar kann hierzu wohl kaum genügen, dass der Regierungsrat, wie er es ankündigt, in seinem Verwaltungsberichte für das Jahr 1921 dem Grossen Rate vom revidierten Texte Kenntnis geben wird; sondern es bedarf eines ausdrücklichen Beschlusses des Grossen Rates, durch den dieser den abgeänderten Inhalt des Konkordates zu genehmigen erklärt. Der « Abschluss von Staatsverträgen », von dem Art. 41 Abs. 2 spricht, erfordert eine solche ausdrückliche Genehmigungserklärung schon in Hinsicht auf die andern Parteien des Staatsvertrages, und unter diese Verfassungsbestimmung müssen auch Abänderungen, selbst geringfügige, eines bestehenden Vertrages fallen. Jedenfalls aber bildet zur Zeit der Absatz 2 des § 4 keine verbindliche Vorschrift des kantonalen Rechtes und es könnte sich höchstens fragen, ob er nicht nachträglich noch durch eine formell richtige Genehmigungserklärung zu einer solchen werden könne oder ob er schlechthin ungültig und seine anfängliche Unverbindlichkeit nicht mehr heilbar sei. Für die Beurteilung der Beschwerde braucht indessen dieser Punkt nicht untersucht zu werden. Denn die Formel des Abs. 2 ist nur ein arithmetischer Faktor, der dazu dient, bei der nachherigen Ermittlung der Abgabensätze in den

folgenden Bestimmungen des § 4 in Rechnung gesetzt zu werden. Diese Bestimmungen müssen aber, wie sich aus den späteren Ausführungen ergeben wird, unabhängig von der Frage der formellen Gültigkeit des Abs. 2 von einem andern Gesichtspunkte aus aufgehoben werden.

4. — Gegen die die Abgaben festsetzenden Bestimmungen unter den litt. a und b machen die Beschwerdeführer geltend: sie stellten nicht Gebühren, sondern Steuern auf; die Auferlegung von Steuern aber könne nur auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen.

Die letztere Behauptung zunächst muss als zutreffend gelten: Nach dem Schlussabsatz des Art. 59 KV hat das Gesetz die Grundsätze über die Erhebung der Staats- und Gemeindesteuern « im übrigen » aufzustellen, nämlich insoweit, als die Verfassung es nicht selbst in einzelnen Beziehungen, hinsichtlich der Steuerbefreiungen, der Progression usw., tut. Mit dieser Vorschrift will aber die Verfassung dem Gesetzgeber zugleich die Durchführung jener Grundsätze, die materielle Regelung des Steuerwesens, übertragen; daher kann der Gesetzgeber diese Regelung nicht etwa seinerseits der vollziehenden Gewalt überlassen. Ausdrücklich erklärt dies die Verfassung freilich nur für die indirekte Besteuerung in Art. 60. Allein der Vorbehalt des Gesetzes, wonach jede Belastung des Bürgers mit einer eigentlichen Steuer der gesetzlichen Grundlage bedarf, muss, als ein dem modernen Verfassungsrechte entsprechendes Prinzip, auch für die Verfassung des Kantons Schaffhausen gelten, da sie nichts gegenteiliges bestimmt. Der Art. 59 ist also dahin auszulegen, dass er den Gesetzgeber beauftragt, im vorgezeichneten Umfange selbst die Grundsätze aufzustellen, nach denen er die ihm obliegende materielle Regelung des Steuerwesens vornehmen will. In seiner Beschwerdeantwort geht übrigens auch der Regierungsrat von dieser Auffassung aus, wenn er auch die Frage

als solche nicht besonders berührt, und das Bundesgericht hat sich schon früher einmal hinsichtlich des schaffhauserischen Steuerrechts in gleichem Sinne ausgesprochen (33 I 388). An dem Gesagten ändert endlich auch nichts, dass der Art. 20 des Konkordates den beteiligten Kantonen die Ermächtigung zur Erhebung von Abgaben erteilt und dass nach den obigen Ausführungen ein Grossratsbeschluss hinreicht, um den Inhalt des Konkordates zum Bestandteil des schaffhauserischen Rechtes werden zu lassen. Will der Kanton von jener Ermächtigung Gebrauch machen und die Vorschriften erlassen, die zur Durchführung des Art. 20 auf seinem Gebiete erforderlich sind, so muss dies in den Formen und durch die Behörden geschehen, denen nach dem kantonalen öffentlichen Rechte die Aufstellung solcher Normen zusteht, also, sofern sie Steuercharakter haben, in Gesetzesform. In diesem Sinne erklärt denn auch der Art. 20 des Konkordates in seinem Schlussabsatz, die Höhe der Steuern und der Gebühren werde von den Kantonen « auf Grund ihrer Gesetze » bestimmt.

5. — Ob nun die durch die regierungsrätliche Verordnung auferlegten Abgaben als Steuern oder als Gebühren anzusehen seien, entscheidet sich, da, wie unbestritten, das schaffhauserische Recht eine besondere Abgrenzung der beiden Begriffe in Hinsicht auf die Regelung der Kompetenz zum Erlasse einschlägiger Bestimmungen nicht enthält, nach der für die schweizerischen Verhältnisse im allgemeinen geltenden und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Ausdruck kommenden Auffassung. Danach wird in Anlehnung an die Doktrin die Steuer bestimmt als ein voraussetzungsloser, also nicht im Sinne eines Äquivalentes für eine Gegenleistung des Gemeinwesens zu entrichtender Beitrag zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfes, die Gebühr aber als Entgelt für eine bestimmte Leistung der öffentlichen Verwaltung oder

einer öffentlichen Anstalt (s. besonders 29 I S. 45; 38 I S. 369/70, 533). In diesem Sinne ist auch die Unterscheidung im Art. 20 des Konkordates zu verstehen, wonach laut seinem Absatz 1 der für die Motorfahrzeuge die Verkehrsbewilligung ausstellende Kanton alljährlich eine « Steuer » beziehen kann und er laut dem Absatz 2 überdies « Gebühren » erheben darf behufs Deckung der gehaltenen Kosten für die Prüfung der Führer und Wagen, für Schilder, für Ausstellung der Bewilligungen und für sonstige Leistungen. Von dieser Ermächtigung hat der Regierungsrat in seiner Verordnung vom 22. Januar 1922 (§§ 4 u. 5) Gebrauch gemacht: Der § 5 betrifft die in Abs. 2 des Art. 20 erwähnten behördlichen Leistungen und stellt für ihre Vornahme bestimmte Gebühren auf. Der § 4 aber nennt zwar die darin aufgestellten Abgaben ebenfalls Gebühren, aber für sie, wenigstens für die hier in Betracht fallenden, die unter den litt. a und b enthaltenen, gibt er in keiner Weise eine ihnen entsprechende Gegenleistung an, was darauf schliessen lässt, man habe es hier, in Übereinstimmung mit dem Wortlaute des Abs. 1 von Art. 20, mit der Erhebung einer voraussetzungslosen Abgabe an den Staat, also einer Steuer zu tun. Dabei kann unerörtert bleiben, ob dieser Steuer gleichfalls der Charakter einer Luxus- oder Aufwandsteuer zukomme, den der bundesgerichtliche Entscheid i. S. Dr. Guillermin (44 I Nr. 3 S. 13) den Automobiltaxen der Kantone Genf und Waadt beigelegt hat, oder ob der Umstand, dass hier alle Motorfahrzeuge zu der — nach der Motorstärke abgestuften — Steuer herangezogen werden, dieser einen andern Charakter verleihe.

Nun sieht freilich der Art. 20 des Konkordates in ergänzender Weise eine Gebührenerhebung noch für « sonstige Leistungen » vor, also für noch andere als die darin speziell genannten und dann in § 5 der Verordnung berücksichtigten, und es bliebe so die Möglichkeit, die streitigen Abgaben in § 4 der Verordnung als ge-

bührenmässigen Entgelt solcher anderweitiger besonderer Leistungen des Staates anzusehen. Im Sinne dieses rechtlichen Standpunktes wohl ist es zu verstehen, wenn der Regierungsrat mit Nachdruck geltend macht: Die Strassen seien allerdings, wie allen andern Benutzern, so auch den Besitzern von Automobil- und Motorfahrzeugern unentgeltlich zum Gemeingebrauch zu überlassen. Aber diese Kategorie der Benutzer bewirke durch ihren Gebrauch eine anormal grosse Abnutzung der öffentlichen Sache und verursache damit dem Gemeinwesen ausserordentliche Mehrauslagen für die Instandhaltung der Strassen und wegen der Notwendigkeit einer Erhöhung ihrer Widerstandsfähigkeit. Für die hierin liegende Extraleistung hält der Regierungsrat einen Gebührenbezug als zulässig, insoweit, als hier eine über den normalen Gebrauch des öffentlichen Eigentums hinausgehende Sondernutzung vorliegt, nicht aber schon für den ordentlichen Gemeingebrauch als solchen und die aus der Strassenpolizei für alle Gebraucher sich ergebenden Vorteile. Und für den Gebührencharakter solcher Abgaben verweist er noch darauf, dass deren Ertragnisse in vielen Kantonen nach ausdrücklicher Vorschrift eine dem Grunde ihrer Erhebung entsprechende Sonderverwendung finden (für den Strassenunterhalt, die Bekämpfung der Staubplage, in einem Kantone laut den Akten auch zur Bekämpfung der Tuberkulose). Das Bundesgericht hat nun allerdings schon in dem erwähnten Entscheide i. S. Dr. Guillermin (S. 14 und 15) die intensive Benützung der Strassen durch den Motorfahrzeugverkehr und die dadurch dem Staate erwachsenden Mehrkosten in Würdigung gezogen und angenommen, dass, wenigstens anfänglich, die Automobilsteuern unter anderm zur Deckung dieser Auslagen bestimmt gewesen seien. Gleichzeitig aber hat es für die damals in Frage gestandenen genferischen und waadtländischen Taxen — von denen die ersteren bis auf 180 Fr. jährlich, die andern, ohne die von den Gemeinden

beziehbaren Abgaben, bis auf 300 Fr. ansteigen konnten — ausgesprochen, dass bei diesen Kantonen der Gebührencharakter der fraglichen Abgaben nicht mehr überwiege, die Abhängigkeit zwischen staatlicher Leistung und gefordertem Entgelt zu wenig bestimmt sei und man sich so nicht mehr einer einfachen Gebühr, sondern einer wirklichen Steuer gegenüber sehe. Diese Erwägungen treffen im wesentlichen auch auf den vorliegenden Fall zu: Tatsächlich führt der Tarif unter den litt. *a* und *b* des § 4 zu Ansätzen, die über jene genferischen und waadtländischen weit hinausgehen. Und dabei haben die Ansätze des § 4 gegenüber denen der früheren Verordnung vom 14. Januar 1920 — wie die letztern gegenüber denen der Verordnung vom 7. Februar 1915 — eine bedeutende Steigerung erfahren. Sie werden zwar auch in der nunmehrigen Verordnung als Gebühren bezeichnet, aber nirgends ist von einem diesen entsprechenden Äquivalent staatlicher Leistung die Rede. Alles das lässt darauf schliessen, dass, wenn auch bei der Aufstellung dieser Ansätze die nunmehr vom Regierungsrat angeführten Gründe einer Belastung der Motorfahrzeugbesitzer für ihnen gewährte Sonderleistungen mitbestimmend sein mochten, man sich doch nicht genauer Rechenschaft gab über die Voraussetzungen, die für eine gültige Festsetzung solcher Gebühren durch die vollziehende Behörde erfüllt sein mussten, namentlich nicht darüber, ob und inwiefern hier staatliche Leistung und Abgabe einander angemessen seien. In erster Linie scheint vielmehr der rein fiskalische Gesichtspunkt einer Einnahmenschaffung in einem dazu geeigneten und durch die Verhältnisse gerechtfertigten Falle beachtet worden zu sein und damit der Gedanke einer Steuererhebung. Gerade aber, weil die Gebühr erhoben werden kann, ohne den Weg der Gesetzgebung beschreiten zu müssen, und weil also bei ihr für den zur Vermögensleistung an den Staat herangezogenen Bürger die Garantien

wegfallen, die eine gesetzgeberische Auferlegung der ihm zugemuteten Verpflichtung gewährt, ist darauf zu dringen, dass die ohne Mitwirkung der Legislative auferlegte Gebühr ihren Charakter als solche beibehält und nicht, mehr oder weniger verdeckt, durch übermässige Bemessung sachlich teilweise zur Steuer wird; das vor allem, wenn es sich, wie hier, um hohe Abgabenansätze und um staatliche Gegenleistungen handelt, die ihrem Werte nach nicht leicht abzuschätzen sind. Der Regierungsrat hat denn auch anfänglich selbst den Weg gesetzlicher Regelung der Materie einschlagen wollen. Dieser schliesst natürlich nicht aus, die Motorfahrzeugbesitzer nicht nur unter dem Gesichtspunkte einer voraussetzungsloser Beitragsleistung, sondern auch unter dem einer gewährten staatlichen Gegenleistung als abgabepflichtig zu erklären; der § 20 des Konkordates sieht ja auch eine solche doppelte Abgabepflicht, eine Kumulation von Steuer und Gebühr, ausdrücklich vor.

Nach allem sind die angefochtenen Bestimmungen des § 4 der regierungsrätlichen Verordnung vom 18. Januar 1922 aufzuheben, was zur Folge hat, dass bis auf weiteres die ihnen entsprechenden Bestimmungen der Verordnung vom 14. Januar 1920, die unangefochten geblieben sind, anwendbar bleiben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der § 4 der Vollziehungsverordnung des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen vom 18. Januar 1922 zum Konkordat betreffend den Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern — mit Ausnahme der Absätze 1 und 3 c (betreffend Fahrräder) sowie des Schlusslemmas — aufgehoben.

VI. BESTEUERUNGSGRUNDSÄTZE KANTONALER VERFASSUNGEN

PRINCIPES D'IMPOSITION POSÉS PAR LES CONSTITUTIONS CANTONALES

12. Urteil vom 23. Juni 1922

i. S. Rigiviertel A. G. i. Liq. gegen die Stadt Zürich und die Oberrekurskommission in Steuersachen des Kantons Zürich.

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Anwendbarkeit im Einzelfall einer an sich nicht mehr anfechtbaren Bestimmung. — Zürcherische Gesetzesvorschrift, wonach Aktiengesellschaften mit keinem oder weniger als einem bestimmten Minimalreinertrag eine dem letztern entsprechende Ertragssteuer bezahlen müssen. Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit Art. 19 KV, wonach alle Steuerpflichtigen im Verhältnis ihrer Mittel an die Lasten des Gemeinwesens beizutragen haben. Inwiefern gewährleistet dieser Verfassungsgrundsatz ein durch staatsrechtliche Beschwerde verfolgbares Individualrecht? Seine Bedeutung als Anweisung an den Gesetzgeber bei Erlass der Steuergesetze.

A. — Nach dem zürcherischen Steuergesetz vom 25. November 1917 zahlen die Aktiengesellschaften an den Staat eine Ertrags- und eine Kapitalsteuer. Für die erstere ist massgebend der durchschnittliche Reinertrag der letzten drei Geschäftsjahre (§ 27). Als steuerpflichtiger Reinertrag gilt der — inbezug auf Betriebsausgaben und Abschreibungen richtig berechnete — Aktivsaldo der Gewinn und Verlustrechnung abzüglich des Saldovortrages der letzten Rechnung (§ 30). Die Gemeinden erheben von den Aktiengesellschaften die Ertrags- und Kapitalsteuer gemäss den für die Staatssteuer geltenden Bestimmungen. § 105 fügt aber bei: « Aktiengesellschaften (und Genossenschaften im Sinn von § 29. d. h. nicht auf Selbsthilfe beruhende), deren