

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

I. Kompetenz des Bundesgerichtes.

Compétence du tribunal fédéral.

75. Urtheil vom 16. Juli 1879 in Sachen
Bank in St. Gallen und Toggenburgerbank.

A. Am 6. Juni 1877 erließ der Große Rath des Kantons St. Gallen ein Gesetz betreffend die Besteuerung der Banknotenemissionen von Privatbanken, wonach Privatbanken, welche auf dem Gebiete des Kantons St. Gallen Banknoten emittiren, außer den ordentlichen Steuern an die Staatskasse eine jährliche besondere Steuer von 1 % der Emissionssumme zu entrichten haben.

B. Gegen dieses Gesetz führten die Bank in St. Gallen und die Toggenburgerbank sowohl beim Bundesrathe als beim Bundesgerichte Beschwerde, indem sie behaupteten, daß sein Inhalt mit Art. 31 der Bundes- und Art. 22 der st. gallischen Kantonsverfassung in Widerspruch stehe, weil die darin festgestellte Steuer den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verlege. Dabei bemerkten die Rekurrenten, daß wenn die Bundesverfassung nicht verletzt erscheinen sollte, jedenfalls eine Verletzung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit, wie diese in der Kantonsverfassung formulirt sei, vorliege, indem die st. gallische Notensteuer nicht „im Interesse der Gesamtheit“ und noch weniger in demjenigen „des einheimischen Gewerbestandes“ erforderlich und zulässig sei.

C. Die Regierung des Kantons St. Gallen bestritt in ihrer Vernehmlassung, daß das angefochtene Gesetz den Grundsatz der Gewerbefreiheit verlege, und bemerkte bezüglich des Art. 22 der Kantonsverfassung, daß derselbe das Besteuerungsrecht des Staates nicht berühre.

D. Durch Beschluß vom 16. Oktober 1878 wies der Bundesrath die Beschwerde, soweit dieselbe auf Art. 31 der Bundesverfassung gegründet und daher gemäß Art. 59 Lemma 2 Ziffer 3 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege von ihm zu entscheiden war, ab, weil die Rekurrenten den Beweis nicht geleistet haben, daß bei der Besteuerung mit 1 % der Emissionssumme der Geschäftsbetrieb mit Banknoten in so hohem Grade belastet wäre, daß dieser ganze Zweig des Bankgeschäftes unmöglich gemacht würde oder wenigstens nicht mehr ein billiges Erträgniß erzielt werden könnte.

E. Gegen diesen Beschluß ergriffen die beiden Banken den Rekurs an die Bundesversammlung. Beide Rätthe wiesen denselben jedoch unterm 19. März, 20. Juni 1879, ohne Angabe von Gründen, ab.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Während der Art. 59 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, in Ausführung des Art. 113 Absatz 2 der Bundesverfassung, gewisse Beschwerden, welche die in der Bundesverfassung garantirten Rechte betreffen, unter dem Titel Administrativstreitigkeiten dem Bundesrathe, beziehungsweise der Bundesversammlung zur Erledigung überweist, trifft das bezeichnete Gesetz eine solche Auscheidung hinsichtlich derjenigen Beschwerden, welche sich auf die in den Kantonsverfassungen gewährleisteten Rechte beziehen, nicht, sondern weist dieselben im Allgemeinen dem Bundesgerichte zur Entscheidung zu. Gestützt hierauf sind die Rekurrenten der Ansicht, daß wenn die Garantie eines Rechtes in der Kantonalverfassung ausgesprochen sei, wegen Verletzung dieses Rechtes immer an das Bundesgericht recurriert werden könne, ohne Rücksicht darauf, ob dasselbe auch in der Bundesverfassung gewährleistet sei und nach dem citirten Bundesgesetze die Erledigung von Streitigkeiten, welche sich auf den betreffenden Artikel der Bundesverfassung

beziehen, in die Kompetenz des Bundesgerichtes oder Bundesrathes falle. Dieser Ansicht kann aber in solcher Allgemeinheit nicht beigespflichtet werden.

2. Was nämlich das Verhältniß der Bundesverfassung zu den Verfassungen der Kantone betrifft, so kann einem begründeten Zweifel nicht unterliegen, daß die Vorschriften der erstern, soweit sie nicht bloß interkantonaies Recht, von Kanton zu Kanton, schaffen, sondern allgemein verbindliche Grundsätze aufstellen, den kantonalen Verfassungen vorgehen, so zwar, daß nicht nur alle Bestimmungen der letztern, welche mit der Bundesverfassung in Widerspruch stehen, aufgehoben sind (Art. 2 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung), sondern die Bestimmungen der Bundesverfassung sofortige unbedingte Anwendung finden, ohne daß es der Ausnahme derselben in die Verfassung oder Gesetzgebung der Kantone bedürfte. Die Bundesverfassung ist das oberste Grundgesetz für die sämtlichen Kantone, neben welchem die kantonalen Verfassungen nur insoweit selbständige Bedeutung haben, als sie sich auf Materien beziehen, welche von der Bundesverfassung entweder gar nicht oder nur theilweise geregelt sind. Im letztern Falle dauert die Kantonalgesetzgebung mit Bezug auf die nicht geregelten Theile fort und es steht daher allerdings der letztern frei, ein in der Bundesverfassung nur beschränkt garantirtes Recht in unbeschränkterem Maße zu gewährleisten, sofern sich aus der Bundesverfassung nicht ergibt, daß dieselbe die betreffende Materie ausschließlich hat ordnen und daher der kantonalen Gesetzgebung unbedingt entziehen wollen. Wenn aber die Vorschriften der Bundesverfassung ohne Rücksicht auf den Inhalt der kantonalen Verfassungen ihre Anwendung finden müssen, so ist auch klar, daß, soweit die letztern nur die in der Bundesverfassung aufgestellten Grundsätze wiederholen, ihnen für die Dauer der Bundesverfassung eine selbständige Bedeutung nicht zukommen kann, und zwar ohne Unterschied, ob die betreffenden Bestimmungen der kantonalen Verfassungen älter oder jünger seien, als diejenigen der Bundesverfassung. Es kann demnach in solchem Falle auch von einem selbständigen Refurse wegen Verletzung der Kantonsverfassungen keine Rede sein, sondern eine Beschwerde nur we-

gen Verletzung der Bundesverfassung erhoben werden, indem sonst bezüglich der in Art. 59 Lemma 2 leg. cit. dem Bundesrathes beziehungsweise der Bundesversammlung zur Erledigung vorbehaltenen Administrativstreitigkeiten ein Dualismus entstehen würde, welcher zu unerträglichen Consequenzen führen müßte und offenbar auf einer gänzlichen Verkennung der dem Art. 59 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu Grunde liegenden gesetzgeberischen Motive beruhte. (Vergl. Botschaft des Bundesrathes, Bundesblatt 1874, Bd. I, S. 1075 ff. und Bericht der ständeräthlichen Kommission a. a. O. S. 1196 ff.) Bekanntlich sind in eine Anzahl neuer Kantonsverfassungen — wohl hauptsächlich der Vollständigkeit wegen — Bestimmungen der Bundesverfassung wörtlich aufgenommen und so zu einem Bestandtheil der erstern gemacht worden; allein, wenn sich auch gegen dieses Verfahren nichts einwenden läßt, so kann doch zweifellos davon keine Rede sein, daß auf diese Weise die dem öffentlichen Rechte angehörenden Kompetenzbestimmungen des mehrerwähnten Bundesgesetzes umgangen werden können, um die Zuständigkeit des Bundesgerichtes auch bezüglich solcher Beschwerden zu begründen, welche das Bundesgesetz den politischen Behörden zur Beurtheilung überweist.

3. Sofern daher die st. gallische Kantonsverfassung in der Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit nicht weiter geht als die Bundesverfassung, ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit des angefochtenen Gesetzes durch den Beschluß der Bundesversammlung definitiv entschieden und eine Beschwerde an das Bundesgericht nicht statthaft. Die einzige Frage, welche diesseitige Stelle zu beurtheilen hat, ist die, ob die st. gallische Verfassung eine weitergehende Garantie jenes Rechtes enthalte und diese Frage muß verneint werden.

4. Wenn nämlich der Art. 31 der Bundesverfassung sagt:

„Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen
„Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.

„Vorbehalten sind:

„a. Das Salz- und Pulverregal, die eidgenössischen Zölle,
„die Eingangsgebühren von Wein und geistigen Getränken, so-

„wie andere vom Bunde ausdrücklich anerkannte Verbrauchssteuern, nach Maßgabe des Art. 32;

„b. Sanitätspolizeiliche Maßregeln gegen Epidemien und Viehseuchen;

„c. Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerben, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über die Benutzung der Straßen.

„Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen,“ —

und der Art. 22 der st. gallischen Kantonsverfassung bestimmt:

„Die Kantonsbürger und die im Kanton niedergelassenen Schweizerbürger genießen volle Gewerbefreiheit.

„Beschränkungen, insoweit sie im Interesse der Gesamtheit und des einheimischen Gewerbestandes erforderlich und zulässig sind, hat die Gesetzgebung auszusprechen“, — so könnte davon, daß die Verfassung des Kantons St. Gallen die Handels- und Gewerbefreiheit in weitem Umfange garantire resp. mit geringern Schranken umgebe, als die Bundesverfassung, offenbar nur insofern die Rede sein, als man annehmen wollte, daß das zweite Lemma der Art. 22 jede Besteuerung des Gewerbebetriebes ausschließe. So weit wollen aber die Rekurrenten auch nicht gehen, vielmehr ist ohne Weiters klar, daß, wie die Regierung des Kantons St. Gallen mit Recht hervorgehoben hat, jene Verfassungsbestimmung sich auf das Besteuerungsrecht des Staates gar nicht bezieht, indem ja die Besteuerung des Gewerbebetriebes an sich gar nicht unter den Begriff der Beschränkung der Gewerbefreiheit fällt, sondern darunter nur solche Bestimmungen verstanden sind, welche den Betrieb gewisser Gewerbe an besondere Bedingungen knüpfen oder gar unbedingt untersagen. Eine Verletzung der Gewerbefreiheit durch Besteuerung kann nur insofern eintreten, als durch dieselbe gewisse Gewerbe übermäßig belastet werden, und darum stellt Art. 31 der Bundesverfassung, welcher die Besteuerung des Gewerbebetriebes durch die Kantone ausdrücklich vorbehält, die Beschränkung auf, daß solche Verfügungen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen dürfen. Daß nun aber

im vorliegenden Falle das angefochtene Gesetz eine solche Beeinträchtigung nicht enthält, haben die politischen Bundesbehörden endgültig entschieden.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Beschwerde ist als unbegründet abgewiesen.

II. Kompetenzüberschreitungen kantonaler Behörden.

Abus de pouvoir des autorités cantonales.

1. Uebergriff in das Gebiet der richterlichen Gewalt.
Empiètement sur le domaine du pouvoir judiciaire.

76. Urtheil vom 16. Juli 1879 in Sachen
Mascioni.

A. Das Steuergesetz für den Kanton Graubünden vom Jahre 1871, welches die Feststellung der Steuerpflicht, auf Grundlage der Selbsttagation des Verpflichteten, besonders Kreissteuerkommissionen, mit Rekursrecht an den Kleinen Rath, überweist, enthält in § 16 über die Folgen der zu niedern Vermögens- und Erwerbsangaben folgende Bestimmung: „Die Gemeindevorstände und Kreissteuerkommissionen sind eidlich verpflichtet, wenn sich bei ihren diesfälligen amtlichen Verhandlungen hinreichende Anzeichen einer gegen das Steuergesetz begangenen Konvention ergeben, die Sache genau zu untersuchen und festzustellen, von dem Resultate dem Kleinen Rathe Anzeige zu machen und, sobald eine Konvention konstatiert ist, den Fehlbaren oder dessen Erben zur Zahlung anzuhalten. Bei solchen Untersuchungen ist der dabei allfällig in Betracht kommende Werth von Grundstücken und Gebäulichkeiten mit Zugrundelegung des Zeitpunktes des jeweiligen Beginnes einer Steuer-