

S. 18 / Nr. 3 Wasserwerksteuer (d)

BGE 68 I 18

3. Urteil vom 2. Februar 1942 i.S. Gebr. Hess und Konsorten gegen Kanton Nidwalden.

Regeste:

1. Staatsrechtliche Beschwerde.

a) Die Aufhebung eines allgemein verbindlichen Erlasses wegen Verfassungswidrigkeit kann nur verlangt werden mit einer Beschwerde, die innert der gesetzlichen Frist gegen den Erlass selbst gerichtet wird. Im Anschluss an eine Anwendungsverfügung kann nur noch die Unbeachtlichkeit des Erlasses wegen Verfassungswidrigkeit geltend gemacht werden (Erw. 1).

b) An eine Zahlungsaufforderung, die nicht gleichzeitig Veranlagung ist, kann eine staatsrechtliche Beschwerde gegen die Steuereinschätzung nicht angeschlossen werden (Erw. 2).

c) Ein Urteil, mit dem die direkte Anfechtung eines Gesetzes wegen Verfassungswidrigkeit abgewiesen wird, hat keine materielle Rechtskraftwirkung (Erw. 3).

2. Kantonale Sondergewerbesteuern auf Wasserwerken.

a) Ein Kanton, in dessen Gebiet sich, neben auf Privatrecht beruhenden, auch verliehene Wasserwerke befinden, muss wenn er die Werke mit einer Sondersteuer (Art. 18 und Art.

Seite: 19

49, Abs. 3 WRG) belegen will, beide Arten von Werken gleichermassen damit belasten (Praxisänderung) (Erw. 4 und 5).

b) Die Wasserwerksteuer, die dem privaten Werke auferlegt wird, darf einen Drittel der Gesamtbelastung nicht übersteigen welche ein verliehenes Werk unter dem Titel von Wasserzins für die Nutzung der Wasserkraft und Wasserwerksteuer zusammen zu übernehmen hat (Erw. 6 bis 9).

1. Recours de droit public.

a) L'annulation d'un décret de portée générale pour cause d'inconstitutionnalité ne peut être demandée que par la voie d'un recours dirigé, dans le délai légal, contre le décret même. A l'occasion d'une décision fondée sur le décret, le recourant peut seulement s'opposer à ce que le décret inconstitutionnel soit pris en considération (consid. 1).

b) Le recours contre une taxation par le fisc n'est pas recevable à propos d'une sommation de payer qui ne constitue pas en même temps une imposition.

c) L'arrêt qui déclare qu'une loi n'est pas directement attaquant pour cause d'inconstitutionnalité n'a pas force quant au fond du droit (consid. 2).>

2. Impôt industriel spécial perçu par un canton sur les usines hydrauliques.

a) Le canton sur le territoire duquel se trouvent, outre des usines établies en vertu de droits privés, des usines établies en vertu de concessions accordées par la collectivité publique, doit imposer d'une manière égale les deux catégories d'entreprises lorsqu'il les soumet à un impôt spécial (art. 18 et 49 ch. 3 LFH, changement de jurisprudence, consid. 4 et 5).

b) L'impôt frappant l'usine qui utilise une force hydraulique privée ne doit pas dépasser le tiers de l'imposition totale frappant une entreprise concessionnée, aux titres de droit d'eau pour l'utilisation de la force hydraulique et d'impôt sur l'usine (consid. 6 à 9).

1. Ricorso di diritto pubblico.

a) L'annullamento di un decreto di portata generale perchè contrario alla costituzione può essere chiesto soltanto mediante un ricorso interposto entro il termine legale contro il decreto stesso. In connessione con una decisione che applica il decreto, il ricorrente può chiedere soltanto che esso non sia preso in considerazione perchè contrario alla costituzione (Consid. 1).

b) Il ricorso contro una tassazione fiscale è irricevibile se connesso con una diffida di pagamento che non sia nello stesso tempo un'imposizione.

c) Il giudizio che dichiara che una legge non può essere direttamente impugnata per incostituzionalità non ha efficacia per quanto riguarda il merito.

2. Speciale imposta industriale riscossa da un cantone a carico delle officine idro-elettriche.

a) Il cantone, sul cui territorio si trovano officine fondate sul diritto privato ed officine basate su di una concessione dell'autorità pubblica, deve imporre in modo eguale le due categorie, quando le assoggetta ad un'imposta speciale (art. 18 e 49 ch. 3 della legge federale sull'utilizzazione delle forze idrauliche; cambiamento della giurisprudenza, consid. 4 e 5).

Seite: 20

b) L'imposta che colpisce l'officina che utilizza una forza idraulica privata non deve oltrepassare il terzo dell'imposizione totale che è messa a carico di un'officina concessionata a titolo di canone per l'utilizzazione della forza idraulica e d'imposta sull'officina (Consid. 3 e 9).

A. - Am 18. Mai 1912 erliess der Landrat des Kantons Nidwalden eine Verordnung über die Konzession von Wasserwerken (WRV). Danach bedarf einer staatlichen Bewilligung, wer ein öffentliches Gewässer zum Betriebe von Wasserwerken benützen will, bei allen Neuanlagen und bei Veränderung bestehender Einrichtungen, die Einfluss ausüben auf das zu beziehende Wasserquantum, den Wasserstand, den Wasserlauf oder die Abflussverhältnisse des Gewässers, ferner wer nidwaldnische Gewässer, oder an solchen Gewässern gewonnene Kraft aus dem Kanton ableiten will (§ 1). Für die Wassernutzung in Wasserwerken ist neben einer einmaligen Konzessionsgebühr eine jährliche Gebühr zu entrichten, die ursprünglich auf Fr. 4.- bis 6.- per Brutto-Pferdekraft bestimmt war. Seit 1938 beträgt sie Fr. 6.- für die verliehene Brutto-Pferdekraft, berechnet nach der eidgenössischen WZV vom 12. Februar 1918 (Landsratsbeschluss vom 3. Dezember 1938).

B. - Am 28. April 1935 nahm die Landsgemeinde von Nidwalden ein Gesetz über die Erhebung einer Wasserwerksteuer (WStG) an. Es unterwirft die Nutzung nidwaldnischer Gewässer für den Betrieb von Wasserwerken, die ausschliesslich oder teilweise zur Erzeugung elektrischer Energie bestimmt sind und mehr als 50 Brutto-Pferdekraften leisten, einer kantonalen Wasserwerksteuer (Art. 1, Abs. 1). Sie wird neben den allgemeinen Steuern (auf der Wasserwerkanlage als Vermögensobjekt und deren Ertrag als Einkommen) erhoben (Art. 2, Abs. 1) und beträgt - «unter Einrechnung der für die steuerbare Wassernutzung etwa zu entrichtenden Wasserzinsen» - Fr. 6.- für die Brutto-Pferdekraft (Art. 4). Die Brutto-Pferdekraften werden bestimmt gemäss den Vorschriften des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes (WRG).

Seite: 21

Massgebend ist die zur Verfügung gestellte Wassermenge (Art. 3, Abs. 1 und 2). Die Steuer ist jährlich zu entrichten (Art. 1, Abs. 2). Sie wird festgesetzt durch eine vom Landrat gewählte Kommission (Art. 5, Abs. 1). «Alle vier Jahre erfolgt zusammen mit der allgemeinen Steuertaxation eine allgemeine Überprüfung der Veranlagung» (Art. 5, Abs. 2).

Vier Inhaber von Elektrizitätswerken im Kanton Nidwalden, darunter 3 der heutigen Rekurrentinnen, hatten das Gesetz mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten, weil es verfassungswidrig sei und gegen die eidgenössische Wasserrechtsgesetzgebung verstosse. Durch Urteil vom 20. März 1936 (i.S. Elektrizitätswerk Luzern-Engelberg A.G. u. Konsorten, nicht publiziert) hat das Bundesgericht die Beschwerden geschützt, soweit sich das Gesetz auf Werke bezieht, die auf Verleihung beruhen und der Wasserzinspflicht unterliegen (verliehene Werke), weil im Kanton Nidwalden der Wasserzins allein schon die bundesrechtliche Grenze erreiche und für die weitere Belastung mit einer Sondersteuer daher kein Raum sei (Art. 49, Abs. 3 WRG). Für auf privaten Wasserrechten beruhende Werke (private Werke) wurde die Aufhebung abgelehnt. Die Einwendung, das Gesetz verstosse gegen Art. 4 BV, weil es diese Werke einer Sondersteuer von Fr. 6.- pro Brutto-Pferdekraft unterwerfe, während die verliehenen Werke nur weniger hoch - oder nach dem Urteil des Bundesgerichts überhaupt nicht - besteuert werden können, wurde zurückgewiesen. Es wurde angenommen, eine ungleiche Behandlung der beiden Werkgruppen ergebe sich aus dem eidgenössischen WRG (Art. 49 in Verbindung mit Art. 18), entspreche also dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers und dürfe deshalb nicht als bundesrechtswidrig bezeichnet werden.

C. - Alle vier Rekurrenten, die Inhaber auf Privatrecht beruhender Wasserwerke sind, haben sich sodann auf die erste Veranlagung zur Wasserwerksteuer hin an das Bundesgericht gewandt, die Rekurrenten Gebrüder Hess

Seite: 22

gegenüber der Veranlagung für 1935/ 36 und 1936/ 37, die 3 andern Rekurrentinnen gegenüber der Veranlagung für 1935/ 36. Neben anderen Einwendungen hatte das Bundesgericht hauptsächlich zu prüfen, ob das Wasserwerksteuergesetz und die konkreten Einschätzungen zur Wasserwerksteuer sich in der den Kantonen durch Art. 18 WRG gesetzten Schranke halten. Diese Frage wurde für das Gesetz bejaht und im übrigen durch Expertise die Zahl der massgebenden Brutto-Pferdekraften für jedes Werk ermittelt. Es ergab sich dabei, dass die Schätzungen der kantonalen Behörden im wesentlichen - abgesehen von untergeordneten Abweichungen in der Berechnung - den den Kantonen durch Art. 18 WRG gezogenen Rahmen nicht überschritten (Urteil des Bundesgerichts vom 15. November 1940, nicht publiziert).

D. - Nach Zustellung der Urteile des Bundesgerichts hat die Elektrizitätskommission des Kantons Nidwalden den Rekurrenten die Wasserwerksteuerrechnungen für die Jahre 1935/ 36 bis 1939/ 40 zugestellt. Die Einschätzungen wurden dabei auf die Beträge festgesetzt, die sich aus den Erhebungen des Bundesgerichts als bundesrechtliche Schranke für Wasserwerksteuern privater Werke gemäss Art. 18 WRG ergeben hatten. Es werden gefordert als jährliche Steuer:

von den Gebrüder Hess für 72,60 PS zu Fr. 6.- Fr. 435.60

von der Bürgen-stockbahn für 418,06 PS zu Fr. 6.- Fr. 2508.35

AG.

von der Schuh-fabrik für 155,50 PS zu Fr. 6.- Fr. 933.--

Buochs AG.

von der AG. für für 802,38 PS zu Fr. 6.- Fr. 4814.30

Steinindustrie

fällig am 31. Mai jedes Steuerjahres, samt Zins und Zinseszins bis zur Zahlung.

E. - Die Rekurrenten erheben die staatsrechtliche Beschwerde und beantragen, «das Gesetz über die

Seite: 23

Erhebung einer Wasserwerksteuer vom 28. April 1935 als verfassungswidrig zu erklären und demgemäss aufzuheben, eventuell rechtsunwirksam zu erklären», unter o/ e Kostenfolge. Es wird geltend gemacht, das Gesetz verstosse gegen Art. 4 und 31 BV, Art. 15 nidw. KV und gegen Art. 18 WRG. Es lege eine Sondersteuer auf, ohne dass dafür ein steuerrechtlich erheblicher, sachlich gerechtfertigter Grund bestehe, und verletze dadurch das Gebot der Rechtsgleichheit. Es werde verwiesen auf SPILLMANN: Die bundesrechtliche Beschränkung der öffentlichen Abgaben der Wasserkraftwerke, S. 58 ff. Was dort für die Kantone Glarus und Zug ausgeführt werde, gelte ohne weiteres auch für die Sondersteuer im Kanton Nidwalden. In der Begründung der Gesetzesvorlage zuhanden der Landsgemeinde sei die Auflage gerechtfertigt worden mit den Kosten von Verbauungen an der Engelberger Aa und mit der Behauptung, die Wasserwerkanlagen in diesem Wildwasser bedeuteten bei Hochwasser eine gewisse Gefahr. Es werde zugegeben, dass solche Verhältnisse unter Umständen zur Begründung einer Sondersteuer herangezogen werden könnten; es gebe aber auch gerechtere Methoden, die zum Ziele führen können, als eine Sondersteuer. Hier könnten die Wuhrkosten überhaupt keine Rolle spielen. Das Werk der Beschwerdeführer Gebrüder Hess und eines der Werke der Aktiengesellschaft für Steinindustrie lägen überhaupt nicht an verbauten Wildwassern. Im übrigen habe der Kanton ins Gewicht fallende Aufwendungen für die Verbauungen der Engelberger Aa nicht gemacht. Die grossen Dammbauten seien von den Korporationsgemeinden und den Anstössern erstellt und bezahlt worden. Die Gefahr bei Hochwasser liege in der Geschiebeführung der Aa, nicht in den Anlagen der privaten Werke. Für die Einführung der Wasserwerksteuer seien rein fiskalische Erwägungen massgebend gewesen; der Regierungsrat habe erklärt, er sei beauftragt, den Staatshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen, was aber kein sachlicher Grund sei, eine Sondersteuer einzuführen.

Seite: 24

Es sei unzulässig, den Fehlbetrag des Staatshaushalts auf einige wenige Schultern abzuwälzen, während die allgemeinen Steuern niedrig gehalten und zudem einzelnen Steuerpflichtigen (durch Steuerabkommen) noch besondere Vergünstigungen gewährt werden. - Die Wasserwerksteuer sei übermässig und der Höhe nach unerträglich. Sie betrage für die erzeugte Kilowattstunde 0,37 Rp. (Rozloch), 0,4 Rp. (Bürgenstockbahn) und 0,7 Rp. (Schuhfabrik Buochs). Beim Trübseewerk mache sie 11% des kommerziellen Wertes der erzeugten Energie aus. Die Steuer nehme keine Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der davon Betroffenen, deren Unternehmungen schwer um ihre Existenz zu kämpfen hätten und seit Jahrzehnten keinen Nutzen mehr abwürfen. Einzig die Steinindustrie Rozloch weise eine bescheidene Rendite auf. - Willkürlich sei auch die Besteuerung nach Bruttopferdekräften, unabhängig davon, dass die Unternehmen tatsächlich nur einen Bruchteil der möglichen Energiemenge erzeugten und verbrauchen könnten, nämlich nach Schätzung des Experten Steiner: Trübsee 68% (in Wirklichkeit seien es nur 50%), Bürgenstock 36%, Schuhfabrik Buochs 16,2%, Rozloch 39,1 und 29%. Die Beschwerdeführer würden für einen imaginären, für sie gar nicht vorhandenen wirtschaftlichen Wert besteuert. Darin liege offensichtlich Willkür. Bei den Rekurrenten richte sich die Ausnützung der Wasserkraft nach den Bedürfnissen ihrer Betriebe und sei dadurch begrenzt. Es sei undenkbar, von ihnen eine Abgabe für eine bloss mögliche, für sie aber verlorene Erzeugung zu verlangen. Es werde eventuell beantragt, die kantonale Wasserwerksteuer entsprechend der Leistungsfähigkeit der Werke angemessen herabzusetzen.

Ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit liege sodann darin, dass nur die auf Privatrecht beruhenden Werke besteuert werden, die verliehenen Werke dagegen überhaupt nicht. - Die Rechtsgleichheit sei auch insofern verletzt als die Inhaber privater Wasserwerke als Grundstückeigentümer doppelt besteuert werden, mit der

Seite: 25

allgemeinen Vermögenssteuer auf dem Grundeigentum, inbegriffen Wasserkraft, und mit der Sondersteuer auf diesem Vermögensbestandteil.

Die Steuer wirke prohibitiv und verstosse damit gegen Art. 31 BV. Sie hindere die Unternehmen, die ohnehin zum grössten Teil ohne Nutzen arbeiteten, ihre Anlagen richtig zu unterhalten und zu amortisieren und verunmögliche damit den Geschäftsbetrieb. - Die fiskalische Belastung sei derart

übermässig, dass sie die Wasserrechte der Rekurrenten entwerte und damit die Eigentumsгарantie verletze. Sie sei auch unvereinbar mit Art. 49 und 18 WRG. Da der Kanton Nidwalden den Wasserzins verliehener Werke auf 6 Franken festgesetzt habe, könne er nach Art. 49 WRG diesen Werken keine Sondersteuer auf der Wasserkraft auferlegen. Die Beschränkung des Besteuerungsrechtes in Art. 49 müsse auch für Privatwerke gelten, andernfalls würden sie schlechter gestellt als die verliehenen, obgleich sie wenigstens ebenso schutzbedürftig seien wie die letztern. Nach Art. 18 WRG sodann könne die Sondersteuer nur auf der erzeugten Kraft erhoben werden.

F. - Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden hat beantragt, die Beschwerde abzuweisen und die gerichtlichen und aussergerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen. Es wird geltend gemacht, nachdem das Bundesgericht durch sein Urteil vom 20. März 1936 die Verfassungsmässigkeit des nidwaldnischen Wasserwerksteuergesetzes anerkannt habe, könnte diese rechtswirksam nur bestritten werden, wenn seither ein wesentlich neuer Sachverhalt eingetreten wäre. Davon könne nicht die Rede sein; schon deshalb nicht, weil das Bundesgericht über die Steuerberechnung am 15. November 1940 entschieden habe.

Das Gesetz treffe nicht nur die Rekurrenten, es gelte allgemein. Das Bruderklausem Seminar Schöneck in Emmetten, das ihm ebenfalls unterliege, habe die Steuer von jeher anerkannt und entrichtet. Die Wasserwerksteuer

Seite: 26

sei in Art. 18 WRG als zulässige kantonale Sondersteuer vorgesehen. «Wenn somit der Kanton Nidwalden entsprechend wie die Kantone Glarus und Graubünden die Wasserwerksteuer eingeführt hat, so handelt es sich um eine vom Bundesrecht sanktionierte Ausübung der kantonalen Wasserhoheit; wenn aber ein Kanton das tut, was ein Bundesgesetz als erlaubte Massnahme erklärt, so verstösst er nicht gegen Art. 4 BV, selbst dann nicht, wenn er sich nicht auf einen besondern sachlichen Grund beruft.» Die Einführung der Wasserwerksteuer sei aber sachlich gut begründet. Massgebend sei die Erwägung, dass sich der Kanton in gerechter Betätigung seiner Wasser- und Steuerhoheit befinde, wenn er die auf Privatrecht beruhenden Wasserwerke für die Ausnutzung öffentlicher Gewässer mit einer öffentlichen Abgabe belaste und so dem Kanton als Inhaber der Wasserhoheit und Träger der Fürsorge für die öffentlichen Gewässer einen Beitrag an seinen Finanzbedarf sichere. Ein solcher Beitrag sei hier besonders auch deshalb am Platz, weil die Werkinhaber die privaten Wassernutzungsrechte gegen höchst bescheidene Gegenleistungen besässen. Dass dazu eine Wasserwerksteuer trete, habe dem Regierungsrat, dem Landrat und der Landsgemeinde umso berechtigter geschienen, als die Nidwaldner Wasserwerke für den Gewässerunterhalt nichts Nennenswertes leisteten; dies gelte besonders für die Werke an der Engelberger Aa, die durch ihre Existenz die Ausbaurkosten wesentlich mitbedingen. Für die Verbauung der Aa seien seit 1910 Fr. 2150000.- aufgewendet worden, wovon Fr. 430000.- aus kantonalen öffentlichen Geldern. An die jährlichen Perimeterbeiträge der Anwänder von 15000.- bis Fr. 19000.- hätten die Werke an der Aa nur den geringfügigen Betrag von Fr. 753.40 zu leisten.

Die Wasserwerksteuer sei für die Werke nicht unerträglich. Auch stehe die Abgabebelastung der Beschwerdeführer in keinem Missverhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit. Überdies sei die Wasserwerksteuer eine indirekte

Seite: 27

Steuer und stelle als solche nicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen ab; auch halte sie sich, hinsichtlich der Höhe, an die bestehende Bundesgesetzgebung, wofür vor allem auf die bundesgerichtlichen Urteile vom 20. März 1936 und 15. November 1940 verwiesen werde. Die Bemessung der Steuer nach Bruttopferdekräften sei vom Bundesgericht überprüft und einwandfrei befunden worden. Neue Gesichtspunkte würden nicht vorgetragen. Auch hier werde übersehen, dass die Wasserwerksteuer keine direkte Steuer sei. - Dass die nicht konzedierte Werke mit einer Sondersteuer im Betrage des kantonalen Wasserzinses belegt werden dürfen, habe das Bundesgericht am 20. März 1936 festgestellt. Merkwürdig sei die Meinung der Rekurrenten, die Befreiung der verliehenen Werke von der Wasserwerksteuer sei eine verfassungswidrige Rechtsungleichheit.

Es liege auch keine doppelte Besteuerung desselben Steuerobjektes vor, da die Wasserwerksteuer als indirekte Steuer «ohne Rücksicht auf die privatrechtliche Situation lediglich an die Rechtstatsache des Bestands und der Innehabung eines Wasserwerkes» anschliesse. - Die Steuer wirke nicht prohibitiv. Dass sie jedem auf Privatrecht beruhenden Wasserwerk im Kanton die Erzielung eines vernünftigen, normalen Mindestertrages verunmöglichen würde, sei nicht einmal behauptet worden. - Die Eigentumsгарantie könne gegenüber einem bundesrechtmässigen kantonalen Gesetze nicht angerufen werden. Unhaltbar und durch die früheren bundesgerichtlichen Urteile widerlegt und erledigt seien auch die Ausführungen der Rekurrenten zu Art. 18 und 49 WRG.

G. - Im weitem Schriftenwechsel haben die Parteien an ihren Anträgen festgehalten. Neue

wesentliche Gesichtspunkte sind nicht vorgebracht worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die Aufhebung eines allgemein verbindlichen Erlasses wegen Verfassungswidrigkeit kann nur verlangt

Seite: 28

werden mit einer Beschwerde, die sich gegen den Erlass selbst richtet und die erhoben wird innert 30 Tagen seit seiner Bekanntmachung (Art. 178, Ziff. 3 OG; BGE 66 I 70 und Zitate).

Die Eingabe vom 7. März 1941 wäre als Beschwerde gegen das Nidwaldner Wasserwerksteuergesetz vom 28. April 1935 verspätet. Der Antrag auf Aufhebung des Gesetzes ist also unzulässig.

Aus der Begründung der Beschwerde ergibt sich aber, dass die Aufhebung des Gesetzes verlangt wird lediglich, um die Beseitigung der am 5./ 7. Februar 1941 zugestellten Steuerrechnung zu erwirken; das zu weitgehende Hauptbegehren wird denn auch in dem Nebenbegehren dahin abgeschwächt, das angefochtene Gesetz sei «rechtsunwirksam» zu erklären, was im Zusammenhang mit der Begründung der Beschwerde bedeutet, seine Anwendung im konkreten Falle auszuschliessen und die darauf gestützten Steuerveranlagungen aufzuheben. In dieser Beschränkung aber ist die Beschwerde noch statthaft innert der gesetzlichen Frist seit Zustellung der Anwendungsverfügung (BGE 58 I S. 375, 56 I S. 526 und Zitate). Diese ist eingehalten.

2.- Die Wasserwerksteuerrechnungen der Elektrizitätskommission des Kantons Nidwalden vom 5. Februar 1941 beziehen sich auf die Steuerjahre 1935/ 36 bis und mit 1939/ 40. Sie beruhen, insoweit sie das Steuerjahr 1935/ 36 (bei den Rekurrenten Gebr. Hess auch 1936/ 37) betreffen, auf nach Erschöpfung aller ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmittel rechtskräftig und unanfechtbar gewordenen Entscheidungen und können daher nicht wieder in Frage gestellt werden. Es handelt sich insoweit nicht um Einschätzungsverfügungen, Entscheidungen über Steuerpflicht und Steuerbetrag, sondern um Zahlungsaufforderungen für im gesetzlichen Verfahren endgültig festgesetzte Steuern. An eine Zahlungsaufforderung, die nicht gleichzeitig Veranlagung ist, kann aber eine staatsrechtliche Beschwerde gegen die Einschätzung nicht

Seite: 29

angeschlossen werden. Auch für die Jahre 1936/ 37 und 1937/ 38 (bei Gebr. Hess 1937/ 38) fehlt den Rechnungen der Charakter rekursfähiger Veranlagungen. Denn nach Art. 5 WStG waren die Einschätzungen für das Steuerjahr 1935/ 36 ohne neue Taxation wirksam bis zur allgemeinen Überprüfung der Veranlagung anlässlich der nächsten allgemeinen Steuertaxation. Diese fand statt im Jahre 1938.

Von 1938 an, also für die Steuerjahre 1938/ 39 und 1939/ 40, enthalten die Wasserwerksteuerrechnungen dagegen neue Veranlagungen. Diese können mit der staatsrechtlichen Beschwerde angefochten werden, sofern ihnen nicht die Rechtskraft des bundesgerichtlichen Urteils vom 20. März 1936 entgegensteht. Die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges war nicht erforderlich. Der Regierungsrat als Rekursinstanz wäre, wie die Elektrizitätskommission, an das kantonale Gesetz gebunden gewesen und hätte die Einwendungen der Rekurrenten, die sich gegen das Gesetz selbst richten, nicht berücksichtigen können. Die Anrufung der kantonalen Rekursinstanz wäre eine leere Formalität gewesen, weshalb sie nicht gefordert werden kann als Voraussetzung für die staatsrechtliche Beschwerde (BGE 38 I S. 438, 66 I S. 7 und der nicht publizierte Entscheid vom 8. November 1935 i.S. Peloux).

3.- Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 20. März 1936 verschiedene Einwendungen verfassungsrechtlichen Charakters gegen das Wasserwerksteuergesetz geprüft und ist dabei zur Abweisung der gegen das Gesetz erhobenen Beschwerde gekommen. Die Rechtskraft dieses Urteils steht der erneuten Aufwerfung und Prüfung der damals beurteilten Fragen nicht im Wege. Wenn schon die Anfechtung eines Gesetzes ein allgemeines Ziel verfolgt und die Aufhebung des Gesetzes durch das Bundesgericht auch allgemein wirkt, so könnte doch die Rechtskraft eines abweisenden Urteils sich nur beziehen auf die Rekursparteien; denn nur ihre persönliche Beschwerde

Seite: 30

gegen das Gesetz ist abgewiesen worden. Einem Dritten, der der Anwendung des Gesetzes gegenüber dieselben Einwendungen erhebt, könnte das frühere Urteil nicht entgegengehalten werden (vgl. dazu BGE 48 I S. 19, Erw. 3, wo die Frage offen gelassen wurde). Kommt aber das Bundesgericht bei einer neuen Beschwerde eines Dritten dazu, zufolge neuer Prüfung bereits früher behandelte Einwendungen die Verfassungswidrigkeit zu bejahen, so muss der frühere Rekurrent berechtigt sein zu verlangen, dass das Gesetz auch ihm gegenüber nicht mehr angewendet werde. Denn er hat offenbar Anspruch auf gleiche Behandlung, und könnte sie, wenn sie ihm verweigert würde, selbständig auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses durchsetzen. Das frühere Urteil stände seinem Begehren schon deshalb nicht im Wege, weil der Anspruch auf gleichmässige, der

jeweiligen Erkenntnis der Rechtslage folgende Anwendung des öffentlichen Rechts dem formellen Gesichtspunkte vorgehen muss, auf dem der Grundsatz der Rechtskraft beruht. Das Urteil über eine staatsrechtliche Beschwerde gegen einen allgemein verbindlichen Erlass ist daher nicht unabänderlich, auch nicht gegenüber der Partei, die am früheren Verfahren beteiligt war. Dann muss aber die indirekte Anfechtung des Gesetzes, die trotz des früher ergangenen Urteils noch möglich ist, auch dem früheren Rekurrenten noch zustehen. Es ist sachlich richtig, dass von einer Beschwerde, die grundsätzlich jedermann erheben kann, der frühere Rekurrent nicht ausgeschlossen wird. Bei einem allgemein verbindlichen Erlass müssen alle Personen in dieser Beziehung gleichgestellt werden. Ein Urteil, mit dem eine direkte Anfechtung des Gesetzes abgewiesen wird, hat demnach keine materielle Rechtskraftwirkung.

4.- Die Rekurrenten bestreiten die Zulässigkeit einer Sondersteuer auf ihren Wasserwerken hauptsächlich unter Hinweis auf Äusserungen der Literatur (SPILLMANN a.a.O.). Der Kanton beruft sich auf seine Steuerhoheit,

Seite: 31

auf die Wasserhoheit über die öffentlichen Gewässer und die Vorteile, die den Rekurrenten aus der Nutzung zum Teil öffentlicher Gewässer in ihren Werken erwachsen, sowie auf die Kosten der Verbauungen in der Aa. Mit der Wasserhoheit lässt sich die kantonale Wasserwerksteuer auf privaten Wasserwerken nicht rechtfertigen. Denn die Inhaber solcher Werke nutzen die Gewässer, auch die öffentlichen, auf Grund privater Berechtigungen, kraft denen sie von jener Hoheit eben gerade ausgenommen sind. Was sodann die Kosten der Verbauungen anbelangt, so sind die Rekurrenten dem kantonalen Perimeter unterworfen, der den am Uferschutz unmittelbar interessierten Anstössern an verbaute Gewässer als Vorzugslast auferlegt ist. Für eine weitere Vorzugslast, neben dem Perimeterbeitrag, bedürfte es einer ganz besonderen Rechtfertigung. Aus dem was im Verfahren vorgebracht wurde, ergibt sich eine solche nicht. Es wird ausgeführt, die in die Engelberger Aa eingebauten Werke der Rekurrenten A.-G. für Steinindustrie, Bürgenstockbahn und Schuhfabrik Buochs behinderten die Geschiebeführung. Das Aabett erhöhe sich und es steige die Gefahr eines Ausbruches, in welchem Zusammenhang die Aufwendungen der Gemeinwesen für Verbauungen angeführt werden. Aus dem von der Regierung hiefür angerufenen Schreiben des eidgenössischen Oberbauinspektorates geht aber hervor, dass die Geschiebeführung bei den Werken durch richtige Handhabung der Wehrpolizei befriedigend gelöst werden kann. Die angeführten Lasten erwachsen dem Gemeinwesen offenbar aus der Natur des öffentlichen Gewässers, nicht aus den darein eingebauten Werken, sofern diese richtig betrieben werden.

Die Wasserwerksteuer lässt sich nur stützen auf die kantonale Steuerhoheit. Und unter diesem Gesichtspunkt bedarf sie, soweit sie sich im Rahmen der durch das Bundesrecht gesetzten allgemeinen und besondern Schranken hält (z.B. Art. 4 und 31 BV), keiner weiteren Rechtfertigung. Denn die grundsätzliche Frage der Zulässigkeit

Seite: 32

im allgemeinen einer kantonalen Sondersteuer auf Wasserwerken, insbesondere auch auf privatrechtlichen, ist durch das WRG präjudiziert. Dieses hat in Art. 18 und 49. Abs. 3 solche Sondersteuern nach oben begrenzt. Dies konnte es nicht wohl tun, ohne zu ihrer grundsätzlichen Zulässigkeit in bejahendem Sinne Stellung zu nehmen.

5.- Wenn aber auch nach der Ordnung des WRG eine Sondersteuer auf Wasserwerken grundsätzlich zugelassen ist, so müssen sich doch die Kantone bei deren Regelung an die Anforderungen der Rechtsgleichheit und anderer Verfassungsgarantien halten.

Führt ein Kanton die Steuer ein, in dessen Gebiet sich, neben den auf Privatrecht beruhenden, auch verliehene Werke befinden, so erfordert es die Rechtsgleichheit, dass er beide Arten von Werken gleichermassen damit belastet und nicht die erstern trifft, die letztern dagegen freilässt. Sondergewerbesteuern müssen allen Angehörigen des nämlichen Gewerbes in gleicher Weise auferlegt werden. Diesem Gebot ist dadurch nicht Rechnung getragen, dass von den verliehenen Werken eine Abgabe in der gleichen Höhe als Wasserzins gefordert wird, wie sie die privaten Werke als Steuer zu entrichten haben. Denn damit würde der Unterschied aufgehoben, der besteht zwischen Werken, die auf eigenen Wasserrechten beruhen, und solchen, in denen eine dem Gemeinwesen zustehende Nutzung ausgeübt wird, für deren Überlassung dieses ein Entgelt in Gestalt eines fortlaufenden Zinses zu fordern in der Lage ist. Dieser Unterschied muss, wenn die Rechtsgleichheit gewahrt sein soll, in der Ordnung der den beiden Werkgruppen auferlegten jährlichen Lasten wenigstens in der Weise berücksichtigt werden, dass sie für die privaten Werke niedriger gehalten werden als für die verliehenen. In BGE 48 I S. 580 hatte das Bundesgericht es freilich als ausreichend betrachtet, dass die verliehenen Werke neben dem Wasserzins mit weiteren Verpflichtungen belastet werden können (Konzessionsgebühr, Verpflichtung zur Abgabe von Wasser und Kraft

Seite: 33

und dergl.), die die privaten Werke meist nicht treffen. Diese Auffassung lässt sich aber nicht aufrechterhalten. Denn die jährliche Abgabe, der Wasserzins, ist die Belastung, die das Verleihungsverhältnis charakterisiert. Sie ist in der Regel auch die wichtigste Belastung der konzessionierten Werke. Der Unterschied zwischen den Werken mit eigener und mit verliehener Wasserkraft würde beseitigt, wenn gerade die wichtigsten Abgaben, die jährlichen, gleich hoch angesetzt werden dürften.

Aus Art. 18 WRG lässt sich nichts anderes ableiten. Er darf nicht dahin verstanden werden, dass bei privatrechtlichen Werken, an Stelle des Wasserzinses und in gleicher Höhe wie dieser, eine Steuer erhoben werden könne. Er enthält keine Ermächtigung an die Kantone zur Erhebung von Steuern auf privaten Wasserwerken, sondern bestimmt lediglich das Maximum, das der Kanton unter keinen Umständen überschreiten darf, wenn er die privaten Werke mit einer Sondersteuer belegen will. Diese Besteuerung ist den Kantonen aber nicht gewährleistet. Ob sie von der in Art. 18 vorgesehenen Möglichkeit der Erhebung von Sondersteuern Gebrauch machen und wie weit sie dabei gehen können, hängt ab von der Ordnung des kantonalen Wasserrechts in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen, an die sich der Gesetzgeber zu halten hat. Dies ist in den Urteilen vom 15. November 1940 festgestellt worden; die davon abweichenden Erörterungen im Urteil vom 20. März 1936, auf die sich der Kanton Nidwalden beruft, sind durch das neuere Urteil überholt.

6.- Das Maximum des Wasserzinses gemäss Art. 49, Abs. 1, ist die obere Grenze der Steuer nach Art. 18. Es ist aber auch die Grenze für die Belastung der Wasserwerke überhaupt, der Ansatz, der selbst bei dem am stärksten belasteten Werk nicht überschritten werden darf. In Kantonen, wo die Verfügung über die Wasserkraft der öffentlichen Gewässer nicht einem Gemeinwesen (Kanton, Bezirk, Gemeinde oder Körperschaft, vgl. Art.

Seite: 34

2, Abs. 1 WRG) zusteht und wo daher die Nutzung der Wasserkraft ausschliesslich auf privater Berechtigung beruht (Abs. 2 ebenda), kann die Steuer unter Umständen dieses Maximum erreichen. Kommt aber die Verfügung über die Nutzung dem Gemeinwesen zu, so ist bei der Steuer das Maximum ausgeschlossen, weil alsdann Steuer und Wasserzins zusammen die Werke nicht stärker belasten dürfen (Art. 49, Abs. 3).

7.- Dadurch dass das nidwaldnische Wasserwerksteuergesetz für die privaten Wasserwerke eine Sondersteuer in der Höhe des nach Art. 49 WRG höchstzulässigen Wasserzinses und damit die nämliche Last vorsieht, die den verliehenen Werken unter dem Titel eines Wasserzinses (§ 5, lit. b WRV) - oder als Summe von Wasserzins und Steuer (Art. 4 WStG) - auferlegt wird, verstösst es gegen die Rechtsgleichheit. Es darf nur in einer Weise angewandt werden, die der Anordnung in Art. 49, Abs. 3 WRG Rechnung trägt und gleichzeitig den Unterschied von privaten und verliehenen Werken im Ansatz der jährlichen Abgaben zum Ausdruck bringt. Von untergeordneter Bedeutung ist dabei, ob die verliehenen Werke die Jahresabgabe ganz unter dem Titel eines Zinses für die Einräumung des Wasserrechts (Nutzung der Wasserkraft) oder als solchen Zins in Verbindung mit der allen Werken obliegenden Wasserwerksteuer erbringen. Wesentlich ist der Unterschied im Betrage der Belastung.

8.- Bei der Frage, in welchem Verhältnis zahlenmässig Wasserzins und Wasserwerksteuer stehen müssen damit der Unterschied der mit ihnen belasteten Werkgruppen gewahrt ist, hat man davon auszugehen, dass die Abgabe, die voraussetzungslos, lediglich kraft staatlicher Steuerhoheit, als Sondergewerbsteuer auf die Wasserwerke gelegt wird, wesentlich niedriger sein muss als das Entgelt für die Überlassung der dem Staat zustehenden Wasserkraftnutzung selbst. Die Steuer darf daher jedenfalls nicht mehr betragen als die Hälfte des den verliehenen Werken auferlegten Wasserzinses oder einen

Seite: 35

Drittel der Gesamtbelastung dieser Werke. Ist die Gesamtabgabe der verliehenen Werke, wie in Nidwalden, Fr. 6.-, so darf unter der Annahme, dass damit Wasserzins und Wasserwerksteuer abgegolten sein sollen, die Wasserwerksteuer der privaten Werke Fr. 2.- nicht übersteigen. Soweit das Nidwaldner Wasserwerksteuergesetz mehr vorsieht, steht es im Widerspruch zu Art. 4 BV und ist daher nicht anzuwenden. Die angefochtenen Wasserwerksteuerrechnungen sind in diesem Umfange aufzuheben.

Auch mit einem Ansatz von Fr. 2.- pro Bruttopferdekraft ist die Sondersteuer für Wasserwerke in Nidwalden verhältnismässig hoch; denn sie wird, wenigstens nach den Angaben, die der Regierungsrat in der Vernehmlassung auf die Beschwerde gemacht hat, den Betrag der ordentlichen Steuern auf der Wasserkraft übersteigen, bei einzelnen Rekurrenten sogar ein Mehrfaches davon ausmachen. Hohe Sondersteuern auf einzelnen wenigen Gewerben lassen sich aber nicht damit

rechtfertigen, dass die Steuern sonst allgemein niedrig gehalten sind. Darauf, wie Wasserwerke in anderen Kantonen erfasst werden, kann es nicht ankommen, wenn eine Sonderbelastung im Widerspruch steht zu den Lasten, die ein Kanton allgemein auferlegt. Auf jeden Fall muss, nach den Angaben im vorliegenden Verfahren, ein Betrag von Fr. 2.- für die Bruttopferdekraft als der unter dem Gesichtspunkt von Art. 4 BV zulässige Höchstansatz für eine Wasserwerksteuer in Nidwalden angesehen werden.

9.- Mit der teilweisen Gutheissung der Beschwerde aus dem angegebenen Grunde werden die übrigen Einwendungen der Beschwerdeführer im wesentlichen gegenstandslos und können unerörtert bleiben. Sie beziehen sich übrigens nur auf Punkte, die bereits Gegenstand früherer Beschwerden bildeten und bei denen das Bundesgericht keine Veranlassung sieht, auf seine früheren Entscheide zurückzukommen.

Seite: 36

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie sich auf die Einschätzungen zur Wasserwerksteuer für die Jahre 1935/ 36, 1936/ 37 und 1937/ 38 bezieht; die Beschwerde gegen die Einschätzungen für die Jahre 1938/ 39 und 1939/ 40 wird begründet erklärt in dem Sinne, dass die Veranlagungen aufgehoben werden, soweit die darin auferlegte Wasserwerksteuer Fr. 2.- pro PS übersteigt