

S. 32 / Nr. 6 Steuerstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen (d)

BGE 54 I 32

6. Urteil vom 20. Januar 1928 i. S. S.B.B. gegen Nidwalden.

Regeste:

Steuerfreiheit der S.B.B.: bezieht sich nicht auf Beiträge an öffentliche Anstalt. - Begriff des Beitrags (Erw. 2).

Legitimation der Kreisdirektionen S.B.B. zur staatsrechtlichen Beschwerde (Erw. 1).

A. - Durch Gesetz vom 25. April 1920 wurde im Kanton Nidwalden ein durch das Landessäckelamt verwalteter Hilfsfonds angelegt «zur Unterstützung von Personen, die durch Ausbruch von Wildbächen, Lawinen, Erdbeben, Felsbrüche, Ufersenkungen, Sturmwind und dergleichen nicht versicherbare Naturereignisse Schaden erleiden (§§ 1 und 10). Dieser Hilfsfonds wird gemäss § 2 gebildet aus jährlichen Beiträgen sämtlicher Liegenschaftsbesitzer im Kanton (2 der kantonalen Güterschatzung), aus 20% des dem Kanton künftig zukommenden Anteils aus der Kriegssteuer und aus 10% des jährlichen Reingewinnes der Brandversicherungsanstalt. Sobald der Fonds einen bestimmten Bestand (100000 Fr.), bzw. (300000 Fr.) erreicht hat, werden darauf prozentuale Vergütungen an den ermittelten Schaden geleistet. Bis zu diesem Zeitpunkt kann

Seite: 33

der Jahreszins zu Beiträgen an besonders bedürftige, durch Naturereignisse geschädigte Personen verwendet werden (§§ 3, 4 und 5). In § 6 Abs. 2 wird dann weiter bestimmt: «An Transportanstalten und elektrische Starkstromanlagen findet eine Vergütung nur für Gebäudeschaden statt.»

Die Schweizerischen Bundesbahnen besitzen im Kanton Nidwalden Anlagen, die im Jahr 1925 wie folgt amtlich geschätzt worden sind:

- a) Lopperbergtunnel Fr. 600000
- b) Stationsanlage Hergiswil Fr. 100000
- c) Bahnlinie Fr. 200000

Fr. 900000

abzüglich 1/3 nach § 5 der Güterschatzungsverordnung Fr. 300000

Fr. 600000

Im Herbst 1927 wurden die Schweizerischen Bundesbahnen aufgefordert, für das Jahr 1927 an den Hilfsfonds für unversicherbare Schäden einen Beitrag von 120 Fr. (2 von 600000 Fr.) zu bezahlen. Hiegegen reichte die Kreisdirektion II beim Regierungsrat von Nidwalden am 26. September 1927 Beschwerde ein mit der Begründung: Die S.B.B. seien von jeder Besteuerung durch die Kantone und die Gemeinden befreit. Ausgenommen von dieser Befreiung seien lediglich die Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zum Bahnbetriebe hätten (Org.-Ges. für die S.B.B. vom 1. Februar 1923). Um solche Liegenschaften handle es sich hier nicht. Der vom Kanton Nidwalden verlangte Beitrag von 120 Fr. sei eine wirkliche Steuer. Durch das nidw. Gesetz betreffend einen Fonds für Hilfe bei unversicherbaren Schaden werde eine allgemeine, dem Wohle der Gesamtheit dienende Staatsaufgabe durchgeführt. Die zur Durchführung solcher allgemeiner Staatsaufgaben erhobenen Abgaben seien aber Steuern. Der Steuercharakter könne der hier in Frage stehenden Abgabe nicht

Seite: 34

etwa deswegen abgesprochen werden, weil ihr Zweck in Gesetz genau umschrieben sei; denn auch die sogenannten Zwecksteuern seien Steuern im Rechtssinn. Die fragliche Abgabe stelle auch nicht etwa ein besonderes Entgelt für eine besondere Leistung des Staates dar. Das sei jedenfalls so bezüglich jenes Teiles der Abgabe, der sich nicht auf die Gebäulichkeiten beziehe; denn insoweit werde die Abgabe absolut voraussetzungslos verlangt. Aber auch soweit sich die Abgabe auf die Gebäude beziehe, sei sie als Steuer zu behandeln. Denn bei der Gebühr gehe die besondere Leistung des Staates voraus oder stehe absolut sicher in Aussicht. Im vorliegenden Falle aber sei der Abgabepflichtige vollständig im Ungewissen, ob er überhaupt je eine Sonderleistung seitens des Staates erhalte. Bei der Gebühr müsse über dies die Leistung des Abgabepflichtigen in einem richtigen angemessenen Verhältnis zur besonderen Leistung des Staates stehen. Auch diese Voraussetzung sei hier in keiner Weise erfüllt. Denn der Staat erhebe die Abgaben einfach nach einem zum voraus festgelegten Schema und mache allfällige Leistungen seinerseits vom Eintritt ganz bestimmter äusserer Umstände (Eintritt bestimmter Schäden durch Naturereignisse) abhängig, nach denen er auch die Höhe seiner Leistungen bestimme. - Aber auch, wenn die fragliche Abgabe nicht eine Steuer, sondern eine Gebühr wäre, so würde die Erhebung, soweit sie sich auf die Anlagen, die

nicht Gebäude seien, bezöge, gegen den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verstossen. Der Regierungsrat Nidwalden wies am 3. November 1927 den Rekurs ab, im wesentlichen mit der Begründung: Es handle sich hier nicht um eine Besteuerung, sondern um Beiträge an ein Hilfswerk, das den ausgesprochenen Charakter einer Wohltätigkeitsinstitution besitze. Dass der Gesetzgeber diese Beiträge nicht als Steuern aufgefasst habe, ergebe sich aus der in § 2 des Gesetzes enthaltenen Bestimmung, dass sämtliche

Seite: 35

Liegenschaftsbesitzer Beiträge an den Fonds zu leisten haben. Art. 29 der Verfassung erkläre nämlich das Kirchen- und Pfrundvermögen, Schul-, Spital- und Armengut als steuerfrei. Die im Besitze dieser Verwaltungen befindlichen Liegenschaften seien aber gemäss § 2 ebenfalls beitragspflichtig. Auch dem Eventualbegehren, den Beitrag nur vom Gebäudeschätzungswert zu erheben, könne nicht entsprochen werden. Der besondere Charakter der Institution, die eben nicht Versicherung, sondern Hilfsfonds sei und sein wolle, gestatte es nicht, die Grundsätze des Versicherungswesens ohne weiteres anzuwenden. Im Interesse der Erhaltung und Sicherung des Hilfsfonds lasse das Gesetz ganz grosse Risiken, wie die Wälder (§ 5), die Transportanstalten und die elektrischen Starkstromanlagen (§ 6), an den Schadensvergütungen nur in gemindertem Masse partizipieren. Deswegen habe nicht auch die Beitragspflicht für diese Risiken eingeschränkt werden müssen; denn es handle sich um ein Werk der bürgerlichen Solidarität und nicht um eine auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit der Leistungen stehende Versicherung. Dies ergebe sich auch daraus, dass die Einkünfte, die dem Fonds von Seiten der Liegenschaftsbesitzer zufließen (pro 1926: 13345 Fr. 68 Cts.) nur einen verhältnismässig bescheidenen Teil der Gesamteinnahmen des Hilfsfonds (pro 1926: 37541 Fr. 75 Cts.) ausmachten.

B. - Gegen diesen Entscheid erhebt die Kreisdirektion II der Schweizerischen Bundesbahnen am 30. November 1927 staatsrechtlichen Rekurs mit den Begehren:

1. «Der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Nidwalden vom 3. November 1927 sei aufzuheben und es sei grundsätzlich festzustellen, dass die Schweizerischen Bundesbahnen von der Bezahlung der im nidwaldnischen Gesetz vom 25. April 1920 über einen Fonds für Hilfe bei unversicherbaren Schäden durch Naturereignisse vorgesehenen Abgaben gemäss Art. 3 des

Seite: 36

Organisationsgesetzes für die Schweizerischen Bundesbahnen vom 1. Februar 1923 befreit sind.»

2. «Eventuell sei der Entscheid jedenfalls insoweit aufzuheben, als sich die Abgaben auf die Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen, die nicht Gebäulichkeiten sind, beziehen.»

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die Schweizerischen Bundesbahnen beschwerten sich nicht darüber, dass sie mit Bezug auf ihre im Kanton Nidwalden gelegenen Anlagen unter das kantonale «Gesetz über einen Fonds für Hilfe bei unversicherbaren Schäden» einbezogen wurden. Eine solche Streitigkeit könnte übrigens, wie das Bundesgericht wiederholt entschieden hat, nicht von einer Kreisdirektion beim Bundesgericht anhängig gemacht werden, sondern wäre vom Bundesrat auf dem Wege des Kompetenzkonfliktes (OG Art. 175 Ziff. 1) dem Bundesgerichte vorzulegen (vgl. BGE 47 I 119 Erw. 3; BGE i. S. S.B.B. gegen Tessin vom 25. Februar 1921 und vom 26. November 1921). Es handelt sich vielmehr um eine Beschwerde gemäss Art. 175 Ziff. 3 und Art. 179 OG wegen Verletzung von Art. 4 BV und von Art. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Organisation und Verwaltung der S.B.B. vom 1. Februar 1923. Zu deren Erhebung ist die Kreisdirektion, in deren Verwaltungsgebiet die betreffende Streitsache fällt, nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis befugt (vgl. BGE 29 I S. 189 ff.; 33 I 127 ff.; BGE vom 26. November 1921 i. S. Tessin Erw. 1).

2.- Das Bundesgesetz vom 1. Februar 1923 betreffend die Organisation und Verwaltung der S.B.B. bestimmt in Art. 3 Abs. 1: «Die Bundesbahnen sind von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden befreit. Diese Bestimmung gilt nicht für Liegenschaften, die sich zwar im Eigentum der Bundesbahnen befinden, aber keine notwendige Beziehung zum Bahnbetriebe haben.» Es ist unbestritten, dass alle Liegenschaften,

Seite: 37

die die S.B.B. in Nidwalden besitzen, in notwendiger Beziehung zum Bahnbetriebe stehen. Der Kanton Nidwalden kann daher von den S.B.B. keine Abgabe verlangen, die rechtlich die Bedeutung einer Steuer, d. h. eines voraussetzungslosen, nicht das Äquivalent für eine Gegenleistung des Gemeinwesens bildenden Beitrages zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfes besitzt (vgl. BGE 44 I 14; 45 I 199; 47 I 299; 48 I 74 Erw. 5). Dagegen werden die Schweizerischen Bundesbahnen durch die angerufene Bestimmung nicht auch von der Entrichtung von Abgaben, die das Äquivalent einer staatlichen Gegenleistung sind, befreit (vgl. BGE 33 I 130, 33 I 607). Es ist daher zu prüfen, ob die mit dem angefochtenen Entscheid verlangte Abgabe als Steuer zu behandeln sei oder nicht.

Der durch das nidwaldnische Gesetz vom 25. April 1920 geschaffene Fonds für Hilfe bei nicht versicherbaren Naturschäden ist eine öffentliche Anstalt im Sinne der Verwaltungsrechtslehre (FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes 3. Aufl. S. 299), d. h. ein bestimmter Bestand staatlicher Mittel, mit denen durch die damit betraute Behördenorganisation (Regierungsrat, Gemeinderäte, Landsäckelamt, Gemeindesteuerkassiere) eine bestimmte staatliche Aufgabe erfüllt wird. Insoweit gewissen Kreisen von Staatsgenossen aus dieser öffentlichen Anstalt ein besonderer Vorteil entsteht, stellen die von diesen Personen zur Deckung der Anstaltskosten erhobenen Abgaben eine Vorzugslast, d. h. das Äquivalent für die ihnen aus dem Anstaltsbetrieb fliessenden besonderen Vorteile dar (FLEINER, a.a.O. S. 387, 397; BLUMENSTEIN, Steuerrecht S. 6.) Zu Steuern werden diese «Beiträge» erst, wenn und insoweit sie den dem Beitragspflichtigen zukommenden besonderen Vorteil übersteigen, sei es, dass der Gesamtbetrag der Beiträge die gesamten Anstaltskosten übersteigt, sei es, dass der einzelne Beitrag im Verhältnis zum Vorteil zu hoch bemessen ist. Denn insofern wird

Seite: 38

die Abgabe ohne konkrete staatliche Gegenleistung, voraussetzungslos, erhoben.

Soweit die von den Schweizerischen Bundesbahnen verlangte Abgabe auf dem Schätzwert der Gebäudeanlagen erhoben wird, ist sie als Beitrag im eben beschriebenen Sinne, nicht als Steuer zu betrachten. Sie ist gedacht als Gegenleistung dafür, dass der Staat durch seinen Hilfsfonds in gewissem Umfange die Tragung der diesen Gebäudeanlagen aus unversicherbaren Naturereignissen drohenden Gefahren übernimmt. Sie übersteigt ihrem Betrage nach auch nicht etwa den Wert, den die Gefahrtragung durch den Hilfsfonds für die S.B.B. hat. Denn einmal übersteigen die Gesamteinnahmen des Staates aus den Beiträgen die Kosten des Unterstützungswerkes nicht, da der Staat seinerseits noch erhebliche Subventionen ausrichten muss, und zum andern lässt sich auch nicht behaupten, dass gerade der den Schweizerischen Bundesbahnen auferlegte Beitrag auf dem Gebäudeschätzwert zu hoch bemessen sei. Allerdings werden die Beiträge nur nach dem Schätzwert der Liegenschaften abgestuft. Abgesehen davon, dass die Wälder, die durchwegs den nicht versicherbaren Naturereignissen (z. B. dem Sturmwind) mehr als andere Liegenschaften ausgesetzt sind, nur in einem beschränkteren Umfange entschädigungsberechtigt sind (§ 5 des Gesetzes), wird die Grösse des Risikos nicht berücksichtigt. Gleichwohl aber können selbst Beiträge, die von den keinen besonderen Gefahren ausgesetzten Liegenschaften (dass die Gebäude der S.B.B. solche Liegenschaften sind, wird nicht einmal behauptet) zu entrichten sind, nicht als im Missverhältnis zur Gegenleistung des Staates stehend bezeichnet werden. Der Kanton Nidwalden leistet nämlich aus allgemeinen Staatsmitteln an den Hilfsfonds so bedeutende Zuschüsse, dass durch dieselben das besondere Risiko, dem einzelne Liegenschaften (infolge ihrer Nähe bei Wildbächen, Lawinenzügen etc.) ausgesetzt sind, als ausgeglichen gelten darf.

Seite: 39

Dies darf um so eher angenommen werden, als eine genaue Abstufung nach dem Risiko infolge der Mannigfaltigkeit der nicht versicherbaren Naturereignisse und des Fehlens der erforderlichen statistischen Grundlagen nicht möglich ist.

Anders verhält es sich mit den auf dem Schätzwert der übrigen Bahnanlagen erhobenen Abgaben. Ein durch unversicherbare Naturereignisse auf diesen Anlagen allfällig entstehender Schaden wird durch den Hilfsfonds überhaupt nicht vergütet. Den auf ihnen erhobenen Abgaben steht also kein besonderer aus dem Bestehen des Hilfsfonds für die Schweizerischen Bundesbahnen resultierender Vorteil gegenüber, der diese Abgabe als Vorzugslast zu rechtfertigen vermöchte. In dieser Beziehung stellt sich daher die verlangte Abgabe als eine nach dem BG vom 1. Februar 1923 unzulässige Steuer dar. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Abgabe nach nidwaldnischem Recht nicht als Steuer behandelt werden könne, da sie auch von den kantonrechtlich steuerfreien Personen erhoben werde. Wenn der Kanton bestimmte Personen als steuerfrei erklärt, so hat er den Begriff der Steuer in diesem Sinne selbständig zu umschreiben und die Interpretation dieses Begriffes durch die kantonalen Instanzen könnte vom Bundesgericht allenfalls nur auf Willkür hin überprüft werden. Sobald aber bestimmte Personen von Bundesrechts wegen steuerfrei sind, bestimmt sich der Begriff der Steuer ebenfalls nach Bundesrecht. Es ist deshalb sehr wohl möglich, dass eine Abgabe, von deren Entrichtung eine nach Bundesrecht steuerfreie Person enthoeben ist, von einer bloss kantonrechtlich steuerfreien Person entrichtet werden muss. Im übrigen könnte das Bundesgericht zu dieser Frage erst Stellung nehmen, wenn eine nach nidwaldnischem Recht steuerbefreite Person als Inhaberin eines Transportunternehmens oder als Besitzerin von Starkstromanlagen (§ 6 Abs. 2 Hilfsfondsgesetz), sich wegen willkürlicher Abgabebelastung

Seite: 40

auch für andere als die Gebäudeanlagen beschweren würde.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Der Rekurs wird in dem Sinne gutgeheissen, dass die Schweizerischen Bundesbahnen nur vom Gebäudeschätzungswert, nicht aber auch vom Schätzungswert der übrigen Bahnanlagen den Beitrag an den Fonds für Hilfe bei unversicherbaren Schäden zu leisten haben