

III. POST, TELEGRAPH UND TELEPHON

POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

43. Urteil vom 20. September 1946 i. S. Regierungsrat des Kantons St. Gallen gegen eidg. Post- und Eisenbahndepartement.

Portofreiheit: Die st. gallischen Steuerkommissionen geniessen die Portofreiheit kantonaler Behörden und Amtsstellen im Sinne von Art. 38, Abs. 1 lit. b, PVG.

Franchise de port: Les commissions d'impôt st-galloises ont droit à la franchise de port en tant qu'autorités et offices cantonaux au sens de l'art. 38 al. 1 lit. b de la loi sur le service des postes.

Franchigia di porto: Le commissioni d'imposta del Canton San Gallo hanno diritto alla franchigia di porto in quanto autorità e uffici cantonali a' sensi dell'art. 38, ep. 1, lett. b, della legge sul servizio delle poste.

A. — Das neue St. Galler Steuergesetz vom 14. März 1944 sieht in jeder politischen Gemeinde eine Steuerkommission vor. Diese wird gebildet aus einem kantonalen Steuerkommissär als Präsidenten, dem Steuersekretär der politischen Gemeinde, zwei vom Gemeinderat aus seiner Mitte abgeordneten Vertretern und einem vom Regierungsrat aus den Stimmberechtigten der Gemeinde gewählten Mitglieder. Grösseren Gemeinden kann der Regierungsrat bewilligen, die Zahl der vom Gemeinderat gewählten Kommissionsmitglieder zu erhöhen, mehrere Kommissionen zu bilden oder anstelle des Steuerkommissärs einen andern Präsidenten zu bestimmen (Art. 57 StG). Die Steuerkommissionen veranlagten die natürlichen Personen, die Vereine, die Stiftungen, sowie die privatrechtlichen Korporationen (Art. 58). Kapitalgesellschaften, Genossenschaften des Obligationenrechts und Körperschaften des öffentlichen Rechts werden von der kantonalen Steuerverwaltung veranlagt (Art. 59). Für die Einschätzung der Grund-

stücke bestehen besondere Schätzungskommissionen (Art. 60).

Die Kosten des Veranlagungsverfahrens sind zwischen Staat und Gemeinde geteilt: der Staat trägt die Kosten für den Präsidenten und das vom Regierungsrat gewählte Mitglied der Steuerkommission, ferner die Kosten von Expertisen, soweit sie nicht dem Steuerpflichtigen auferlegt werden; er liefert die Formulare für das Veranlagungsverfahren. Die übrigen Veranlagungskosten, insbesondere die Kosten für die vom Gemeinderat gewählten Mitglieder der Steuerkommissionen, gehen zu Lasten der Gemeinde (Art. 102).

B. — Im Portofreiheitsverzeichnis für den Kanton St. Gallen sind die Steuerkommissionen mit dem Anspruch der Gruppe B (Portofreiheit im Verkehr mit Behörden und Amtsstellen gemäss Art. 38, Abs. 1 lit. c PVG) aufgeführt. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen möchte für sie Portofreiheit für alle ausgehenden Sendungen (Art. 38, Abs. 1 lit. b PVG, Gruppe A des Verzeichnisses) in Anspruch nehmen, ist aber abgewiesen worden, zuletzt durch Beschwerdeentscheid des eidg. Post- und Eisenbahndepartementes vom 26. Februar 1946.

C. — Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird beantragt, diesen Entscheid aufzuheben und die Steuerkommissionen des Kantons St. Gallen mit Anrecht A in das Portofreiheitsverzeichnis aufzunehmen. Zur Begründung wird im wesentlichen ausgeführt, die st. gallischen Steuerkommissionen seien staatliche Behörden. So habe der Regierungsrat in einem andern Zusammenhang entschieden (St. gallische Verwaltungspraxis III Nr. 190). Dass der Entscheid unter der Herrschaft des früheren Steuergesetzes ergangen sei, habe keine Bedeutung, da der bisherige Charakter der Steuerkommissionen unter dem neuen Steuergesetz beibehalten worden sei. Das erste st. gallische Steuergesetz vom Jahre 1832 habe die Steuerkommission als staatliche Behörde eingeführt. Daran habe die später eingeführte Verwendung des kantonalen Ver-

mögens- und Einkommensansatzes für die Gemeindesteuern nichts geändert. Die Aufgabe der Steuerkommission sei nach wie vor eine rein kantonale geblieben, die Vornahme der Veranlagung zur Staatssteuer. Die Steuerkommission handle im Auftrage des Staates, unterstehe seiner Aufsicht und sei ausschliesslich ihm verantwortlich.

D. — Das Post- und Eisenbahndepartement beantragt Abweisung der Beschwerde und führt zur Begründung aus, ob die st. gallischen Steuerkommissionen als kantonale oder als Gemeindebehörden einzureihen seien, müsse auf Grund des Postverkehrsgesetzes selbständig geprüft, und es könne nicht einfach auf die kantonrechtliche Regelung abgestellt werden. Aber auch abgesehen hievon werde daran festgehalten, dass kein Rechtssatz des kantonalen Rechts die Steuerkommissionen als staatliche Behörde bezeichne. Der in der st. gallischen Verwaltungspraxis III Nr. 190 abgedruckte Entscheid des Regierungsrates des Kantons St. Gallen sei kein Rechtssatz, sondern ein Entscheid in einem konkreten Falle und entfalte darüber hinaus keine Rechtswirkungen. Übrigens beschränke er sich darauf, die staatliche Eigenschaft der Steuerkommissionen aus der Verneinung ihrer Gemeindeeigenschaft heraus zu bejahen und prüfe nicht, ob den Kommissionen wirklich die Merkmale eines Staatsorgans zukommen. Sodann beziehe sich der Entscheid auf das alte Steuergesetz, nach welchem die Aufgabe der Steuerkommissionen auf die Veranlagung zur Staatssteuer beschränkt gewesen sei. Nach dem neuen Steuergesetz sei es aber grundsätzlich insofern anders, als die Steuerkommissionen die Einschätzung für die Staatssteuer und für die Gemeindesteuer vorzunehmen hätten. Der Umstand, dass die Kommissionen der Aufsicht des Staates unterstehen, sei nicht entscheidend. Auch für die Gemeinde bestehe die Staatsaufsicht. Im Hinblick darauf, dass

1) die Mitglieder teilweise durch den Kanton, teilweise durch die Gemeinden gewählt werden,

- 2) die Kosten teilweise vom Staate, teilweise von der Gemeinde zu tragen seien,
- 3) die Aufgabe der Kommissionen in der Veranlagung zu den Staats- und zu den Gemeindesteuern bestehe,
- 4) ihre Tätigkeit im Interesse des Staates und der Gemeinde liege,

sei es unmöglich, die Steuerkommissionen ausschliesslich dem Kanton oder ausschliesslich der Gemeinde zuzuordnen. Sie seien daher als gemischte Behörden anzusprechen.

Das Postverkehrsgesetz enthalte nun allerdings keine Regelung für gemischte Behörden. Indessen liege der Zweck der Portofreiheit nach der Regelung im Postverkehrsgesetz darin, die Kantone von der Frankierung aller ausgehenden Postsachen zu befreien, während die Gemeinden lediglich von der Frankierung derjenigen amtlichen Sendungen befreit sein sollen, die sie unter sich und mit den Oberbehörden wechseln. Die Gemeinden müssten daher die Kosten für amtliche Sendungen an Private selbst übernehmen. Nach dem Steuergesetz wären die Kosten für Portoauslagen von den Gemeinden zu tragen. Dem entspreche es, dass die Kommissionen bei der Frage der Portofreiheit als Gemeindebehörden behandelt werden, und es ergebe sich, dass durch den angefochtenen Entscheid Bundesrecht nicht verletzt werde.

Aber auch wenn man eine Gesetzeslücke annehmen wollte, müsste sie im Sinne der Auffassung des Departementes gelöst werden, da die gesetzgeberische Tendenz unzweifelhaft auf eine Einschränkung der Portofreiheit gerichtet sei. Der Gesetzgeber habe bei der Revision des Gesetzes lediglich den bisherigen Zustand wahren wollen, er hätte aber Bestrebungen auf Ausdehnung der Portofreiheit unter keinen Umständen zugestimmt. Darum gehe es nicht an, den Steuerkommissionen als gemischten Behörden in Ausfüllung einer Gesetzeslücke die weitergehende Portofreiheit der kantonalen Behörden zuzugestehen.

Das Bundesgericht hat die Beschwerde gutgeheissen und festgestellt, dass den Steuerkommissionen des Kantons St. Gallen der Charakter kantonaler Behörden im Sinne von Art. 38 Abs. 1, lit. b PVG zukommt.

Erwägungen :

1. — Das Postverkehrsgesetz (PVG) bestimmt den Umfang der Portofreiheit grundsätzlich — abgesehen von Fällen, die besonders eingereiht werden — verschieden für Behörden und Amtsstellen der Kantone, Bezirke und Kreise einerseits und für Gemeindebehörden andererseits. Die erste Gruppe geniesst die Portofreiheit für ausgehende amtliche Sendungen (Art. 38, Abs. 1, lit. b PVG), Gemeindebehörden nur für amtliche Sendungen, die sie unter sich und mit den Oberbehörden wechseln (Art. 38, Abs. 1, lit. c). Der Anspruch auf Portofreiheit besteht, wenn eine Sendung amtlichen Charakter hat, nämlich im Interesse der öffentlichen Verwaltung, des Staates, der Gemeinde, der Kirche oder der Schule gemacht wird (Art. 39). Unter dieser Voraussetzung richtet sich der Umfang der Portofreiheit im übrigen nach der Behörde, von der sie ausgeht. Behörden und Amtsstellen der Kantone können ihre ganze ausgehende Korrespondenz in Amtssachen portofrei spedieren, gleichgültig ob der Gegenstand der Sendung eine kantonale oder eine Gemeindeangelegenheit betrifft. Gemeindebehörden geniessen Portofreiheit nur im Verkehr mit Behörden und Amtsstellen, unterliegen dagegen der Taxpflicht für alle andern Sendungen, vor allem für diejenigen an Private. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Sendung eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises betrifft oder ob sie ergeht in Erfüllung einer Aufgabe, für die sich der Staat der Gemeinde oder deren Organe und Amtsstellen bedient. Sendungen, die in kantonalen Angelegenheiten von Gemeindebehörden an Private gerichtet werden, unterliegen der Taxpflicht. Darauf, ob die Gemeinde dabei die Portoauslagen selbst zu tragen hat oder sie ihr vom Staate vergütet werden, kommt es

nicht an. Der Versuch im angefochtenen Entscheid und in der Vernehmlassung des Departementes zur Beschwerde, eine Lösung nach dem Aufgabenkreis der Steuerkommissionen zu treffen oder aus der kantonalen Ordnung über die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden abzuleiten, ist mit der grundsätzlichen Ordnung im Gesetz kaum vereinbar. Danach kommt es darauf an, ob es sich um eine Behörde oder Amtsstelle des Kantons oder um eine Gemeindebehörde handelt. Das Gesetz sieht sodann, im Rahmen dieser Regelung offenbar bewusst, nur diese beiden Gruppen vor; gemischte Behörden kennt es nicht. Es wäre für sie auch kein Raum.

2. — Wenn das Postverkehrsgesetz den Umfang der Portofreiheit für « Behörden und Amtsstellen der Kantone » und für « Gemeindebehörden » verschieden bestimmt, so nimmt es Bezug auf die verfassungsrechtliche Zugehörigkeit zum Staats- und zum Gemeindeverband. Behörden und Amtsstellen der Kantone sind diejenigen, die nach der staatsrechtlichen Organisation der öffentlichen Verwaltung Staatsorgane sind, Gemeindebehörden diejenigen, die der Gemeinde zugehören, wobei es dann auf die Geschäftsverteilung, den Aufgabenkreis der Behörde, nicht ankommt. Eine kantonale Behörde behält den Charakter eines Staatsorgans, auch wenn sie Gemeindeaufgaben besorgt, eine Gemeindebehörde andererseits erscheint sowohl im Rahmen des « übertragenen Wirkungskreises » wie bei Ausführung ihr speziell übertragener Staatsaufgaben als Gemeindeorgan, also auch dort, wo sich der Staat ihrer als eines « mittelbaren Staatsorgans » im Sinne der Verwaltungsrechtslehre (vgl. FLEINER, Institutionen, 8. Auflage, S. 115; GIACOMETTI, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 81) bedient. Wo aber der Kanton die Durchführung von Staatsaufgaben weder der Gemeinde als solcher überträgt, noch sich dafür eines Gemeindeorgans direkt bedient, sondern besondere Organe einsetzt, die der Gemeindeorganisation nicht angehören, kann eine Zuteilung zu den « Gemeindebehörden » im Sinne von Art. 38,

Abs. 1 lit. c PVG offenbar nicht in Frage kommen. Solche besonders Behörden stehen ausserhalb des Gemeindeverbandes. Dies auch dann, wenn der Staat die Gemeinde bei Bestellung der Behörde heranzieht, ihr darin eine Vertretung einräumt (BGE 51 S. 271), oder selbst bestimmte Gemeindeorgane in die Behörde beruft und den örtlichen Wirkungskreis der Behörde gemeindeweise abgrenzt.

3. — Die st. gallischen Steuerkommissionen sind Behörden, die vom Kanton besonders eingesetzt sind mit der Aufgabe, die Steuerveranlagung durchzuführen. Andere Aufgaben bei Durchführung der Staatssteuern sind Gemeindeorganen übertragen; so führt z. B. das Gemeindesteueramt das Steuerregister und bereitet die Veranlagung vor (Art. 61 StG) und stellt den Steuerpflichtigen die Steuerrechnungen zu (Art. 71 StV). Für den Steuerbezug sorgt der Gemeinderat und er bezeichnet eine Bezugsstelle (Art. 88 StG, Art. 73 StV). Die Steuerkommission dagegen ist eine kantonale Behörde. Dass ihr ein Gemeindebeamter, der Steuersekretär der politischen Gemeinde, von Amtes wegen angehört und dass der Gemeinderat in die Kommission zwei Vertreter abordnet und unter Umständen anstelle des kantonalen Steuerkommissärs einen andern Präsidenten wählen darf (Art. 57 StG), ändert daran nichts. Die Steuerkommission ist eine Institution des kantonalen Rechts. Auf diesem beruht ihr Bestand und ihre Funktionen, was es ausschliesst, sie als Gemeindebehörde im Sinne von Art. 38 Abs. 1, lit. c PVG zu charakterisieren.

Darauf, dass die Veranlagungen der Steuerkommissionen, neben der Staatssteuer, auch die Gemeindesteuern betreffen, kommt es nicht an, da das Gesetz die Ausscheidung nach der staatsrechtlichen Zugehörigkeit und nicht nach dem Geschäftskreis der Behörden und Amtsstellen bestimmt. Übrigens liegt in der gleichzeitigen Verwendung der Veranlagung der Steuerkommissionen für die Staats- und für die Gemeindesteuern keine Neuerung des geltenden Steuergesetzes. Schon das Gemeindesteuergesetz

setz von 1859 erklärte die Staatssteuerregister als Grundlage für die Vermögens- und die Einkommenssteuern der politischen Gemeinden (Art. 7). Die hievon abweichenden Ausführungen in der Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde (S. 3) beruhen auf einem Irrtum.

IV. BEFREIUNG VON KANTONALEN ABGABEN EXEMPTION DE CONTRIBUTIONS CANTONALES

44. Auszug aus dem Urteil vom 22. November 1946 i. S. H. gegen Kanton und Stadt Zug.

Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer.
Wirkungen nach Art. 3, Abs. 1 lit. a, Abs. 3 und 4 AmnB. Grundsätze für Zwischentaxationen.

Amnistie fiscale accordée à l'occasion de l'institution de l'impôt anticipé.
Effets selon l'art. 3 al. 1 lit. a et al. 3 et 4 de l'ACF du 31 octobre 1944 accordant cette amnistie. Principes applicables aux taxations intermédiaires.

Amnistia fiscale accordata allorchè fu introdotta l'imposta preventiva.
Effetti secondo l'art. 3 cp. 1 lett. a e cp. 3 e 4 del DCF 31 ottobre che accorda quest'amnistia. Principi applicabili alle tassazioni intermedie.

Der Kläger wurde in Zug im Jahre 1942 für die Kantons- und Gemeindesteuern der vierjährigen Periode 1942-1945 durch Generaltaxation eingeschätzt (§ 38 des zugerischen Gesetzes über Bestreitung der Staatsauslagen). Darauf beruhte die Steuerrechnung für das Jahr 1944, welche ihm im Januar dieses Jahres mittels des üblichen Formulars zugestellt wurde. Das Formular enthält den Vermerk: « Vorbehalten bleibt ein allfälliger Nachbezug nach Erledigung der Einschätzung ». Auf Grund des Lohnausweises, den der Kläger mit seiner Erklärung für die II. Wehrsteuerperiode eingereicht hatte, erhöhte die kantonale