

zulasse, als haltbar erscheinen zu lassen. Es braucht daher auf die weiteren Erwägungen, welche das Obergericht für diese Deutung angeführt hat, nicht eingetreten zu werden. Jene Voraussetzung aber (Möglichkeit der Regelung auf dem Verordnungswege an sich), trifft wie bereits dargetan infolge Art. 52 SchlT zum ZGB zu. Und dass wenn die Bestimmung des § 77 der Verordnung vom 21. September 1911 auf diesem Wege erlassen werden konnte, der Regierungsrat und nicht der Kantonsrat die dazu zuständige Behörde war, wird vom Rekurrenten nicht bestritten.

4. — Das Nichteintreten auf die kantonale rechtliche Nichtigkeitsbeschwerde wegen Zulässigkeit der Berufung ans Bundesgericht, bezieht sich nur auf die Frage der Vereinbarkeit des § 249 EG mit dem Bundesrecht (Art. 55 SchlT zum ZGB und Art. 32 der bundesrätlichen Verordnung vom 25. Februar 1910). Wenn das Kassationsgericht ausgeführt hat, dass, falls der § 249 EG selbst aus diesem Grunde für ungültig betrachtet werden sollte, die Rüge, der Regierungsrat könne das EG nicht auf dem Verordnungswege abändern, keine Bedeutung mehr habe, so ist aber diese Auffassung durchaus zutreffend und es kann darin eine Rechtsverweigerung unmöglich gesehen werden. Für den andern Fall, d. h. bei Annahme der bundesrechtlichen Giltigkeit des § 249 EG hat das Kassationsgericht die Zulässigkeit seiner Ergänzung auf dem Verordnungswege im Sinne des § 77 der regierungsrätlichen Verordnung vom 21. September 1910 materiell geprüft und mit Gründen bejaht, die nach dem unter 3 Ausgeführten durch das Mittel des staatsrechtlichen Rekurses wegen Willkür und Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung mit Erfolg nicht angefochten werden können.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Vom Rückzuge der Beschwerde gegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 27. Januar

1922 wird Vormerk genommen. Die Beschwerde gegen das Urteil des Kassationsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Juni 1922 wird abgewiesen.

VII. GEMEINDEAUTONOMIE

AUTONOMIE COMMUNALE

62. Urteil vom 8. Dezember 1922

i. S. Gemeinde Filisur gegen Graubünden, Grossen Rat.

Bestimmung einer kantonalen Verfassung (Graubünden), wonach die Gemeinden, soweit die Erträge des Gemeindevermögens zur Deckung der Gemeindebedürfnisse nicht ausreichen, Gemeindesteuern « nach billigen und gerechten Grundsätzen » gemäss von ihnen zu erlassenden autonomen Reglementen erheben können, mit der weitem Einschränkung, dass allfällige Progressivsteuern die Progressionssätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten dürfen. Bedeutung des letzteren Verbotes bei Verschiedenheit der beiden Steuersysteme. Umfang des den staatlichen Aufsichtsbehörden im Hinblick auf das verfassungsmässige Postulat « billiger und gerechter » Verteilung der Steuerlasten gegenüber einem Gemeindesteuerreglemente zustehenden Interventionsrechts. Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie durch missbräuchliche Aufhebung von Bestimmungen eines solchen Reglements seitens der Aufsichtsbehörden wegen Missachtung jenes Gebotes.

A. — Nach Art. 40 Abs. 2 der graubündnerischen Verfassung von 1892 steht jeder Gemeinde das Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung mit Einschluss der niederen Polizei zu : sie ist befugt die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigentumsrechte Dritter nicht zuwider sein dürfen. Die Gemeindebedürfnisse sind in erster Linie aus den in billigem Masse zu taxierenden Erträgen des Gemeindevermögens (Nutzungstaxen u. s. w.) zu decken : die Er-

hebung von Gemeindesteuern ist daneben subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig (Abs. 5). Allfällige Progressivsteuern dürfen die Progressionsansätze des jeweils geltenden kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten (Abs. 6). Art. 35 räumt dem Kleinen Rate die Oberaufsicht über die Gemeinden und die Befugnis ein, gegen ordnungswidrige Gemeindeverwaltungen von Amtes wegen oder auf Beschwerde einzuschreiten. Die Rekursentscheide des Kleinen Rates in Angelegenheiten politischer und administrativer Natur sind an den Grossen Rat weiterziehbar (Art. 20).

Nach dem geltenden kantonalen Steuergesetze vom 23. Juni 1918 sind Objekte der ordentlichen jährlichen Besteuerung (wie schon nach dem früheren Gesetze) das Vermögen und der Erwerb (mit Ausnahme des landwirtschaftlichen Erwerbes). Art. 3 und 6 des Gesetzes bestimmen:

« Art. 3. Die Vermögenssteuer ist progressiv und zwar in der Weise, dass jeweilen nur der Mehrbetrag in die höhere Klasse fällt. Sie wird nach folgenden Klassen erhoben:

| I. | Klasse von Fr. | 1– 20,000 | der einf. Ansatz |
|-------|----------------|---------------------|-------------------------------|
| II. | » » » | 20,001– 50,000 | Einfacher Ansatz mit Zuschlag |
| III. | » » » | 50,001– 80,000 | Für je 1000 Fr. |
| IV. | » » » | 80,001–110,000 | von $\frac{1}{10}$ |
| V. | » » » | 110,001–140,000 | » $\frac{2}{10}$ |
| VI. | » » » | 140,001–170,000 | » $\frac{3}{10}$ |
| VII. | » » » | 170,001–200,000 | » $\frac{4}{10}$ |
| VIII. | » » » | 200,001–230,000 | » $\frac{5}{10}$ |
| IX. | » » » | 230,001–260,000 | » $\frac{6}{10}$ |
| X. | » » » | 260,001–290,000 | » $\frac{7}{10}$ |
| XI. | » » » | 290,001 und darüber | » $\frac{8}{10}$ |

Art. 6. Die Erwerbssteuer ist progressiv. Bei einer Vermögenssteuer mit einem Ansätze von einem Franken auf tausend Franken beträgt die Erwerbssteuer für ein Einkommen:

| I. | Klasse von Fr. | 1– 1,200 | 0,4 % |
|-------|----------------|-------------------|-------|
| II. | » » » | 1,201– 2,000 | 0,6 % |
| III. | » » » | 2,001– 3,000 | 1 % |
| IV. | » » » | 3,001– 4,000 | 1,4 % |
| V. | » » » | 4,001– 5,000 | 1,8 % |
| VI. | » » » | 5,001– 5,500 | 2,2 % |
| VII. | » » » | 5,501– 6,000 | 2,6 % |
| VIII. | » » » | 6,001– 6,500 | 3,1 % |
| IX. | » » » | 6,501–10,000 | 3,6 % |
| X. | » » » | 10,001 u. darüber | 4,2 % |

Wie bei der Vermögenssteuer fällt auch hier nur der Mehrbetrag in die höhere Klasse. »

Art. 4 befreit von der Vermögenssteuer u. a. 4. das Kleinvieh und die zum landwirtschaftlichen Betriebe gehörige Grossviehhabe, letztere bis zum Betrage von 7000 Fr.; 5. die dem Kleingewerbe, dem Handwerk und der Landwirtschaft oder einem wissenschaftlichen oder künstlerischen Berufe dienenden Gerätschaften, Einrichtungen und Vorräte bis zum Betrage von 2000 Fr.; 6. die für die Haushaltung bestimmten Mobilien, Kleider, Wäsche und Wertgegenstände bis zum Betrage von 2000 Fr.

Und in Art. 7 wird die Frage des sog. Existenzminimums bei der Erwerbssteuer geregelt wie folgt:

« Art. 7. Von der Erwerbssteuer sind befreit:

1.

2. Jeder Erwerb natürlicher im Kanton wohnender Personen bis auf 1000 Fr.

| 3. | 1000 Fr. von jedem Erwerb | von Fr. | 1001–1200 |
|----|---------------------------|---------|-----------|
| | 900 | » » » | 1201–1400 |
| | 800 | » » » | 1401–1600 |
| | 700 | » » » | 1601–1800 |
| | 600 | » » » | 1801–2100 |
| | 500 | » » » | 2101–2300 |
| | 400 | » » » | 2301–2600 |
| | 300 | » » » | 2601–3000 |
| | 200 | » » » | 3001–3500 |
| | 100 | » » » | 3501–4000 |

4. Für die unverheirateten Steuerpflichtigen gelten die in Ziff. 3 vorgesehenen Abzüge bei einem Erwerb bis auf 2500 Fr.

5. Ein Betrag von 100 Fr. über das ordentliche Existenzminimum hinaus für jedes Kind unter 18 Jahren oder für jede bedürftige Person, die wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen verdienstunfähig ist, wenn deren Unterhalt und Erziehung dem Haushaltungsvorstande (Familienhaupte) obliegt.»

B. — Am 12. März 1921 hat die Gemeinde Filisur ein neues Gemeindesteuergesetz angenommen, das an Stelle des bisher geltenden mit dem kantonalen übereinstimmenden Steuersystems das System der allgemeinen Einkommenssteuer (auf den gesamten Einkünften eines Pflichtigen aus Erwerbstätigkeit, Vermögensertrag oder anderen Einnahmequellen) in Verbindung mit einer Ergänzungssteuer auf dem reinen Vermögen einführt.

Die Einkommenssteuer ist nach Art. 22 des Erlasses progressiv und zwar so, dass jeweilen nur der Mehrbetrag in die höhere Klasse fällt; sie soll bei einem Steuerfusse von 1 betragen für ein Einkommen:

| | | | |
|-------|----------------|--------------------|--------|
| I. | Klasse von Fr. | 1– 1,200 | 0,2 % |
| II. | » » » | 1,201– 2,000 | 0,3 % |
| III. | » » » | 2,001– 3,000 | 0,5 % |
| IV. | » » » | 3,001– 4,000 | 0,7 % |
| V. | » » » | 4,001– 5,000 | 0,9 % |
| VI. | » » » | 5,001– 5,500 | 1,1 % |
| VII. | » » » | 5,501– 6,000 | 1,3 % |
| VIII. | » » » | 6,001– 6,500 | 1,55 % |
| IX. | » » » | 6,501– 10,000 | 1,8 % |
| X. | » » » | 10,001 und darüber | 2,1 % |

«Der nach diesen Ansätzen ermittelte Steuerbetrag ist mit der jeweiligen Zahl des Steuerfusses zu multiplizieren.»

Art. 24 lautet: «Das Existenzminimum wird wie folgt festgesetzt:

1. Für Einzelpersonen und den Haushaltungsvorstand 1200 Fr.

2. Für jede andere im betr. Haushalt lebende Person über 16 Jahren 600 Fr.

3. Für jedes zur Familie des Steuerpflichtigen gehörende Kind von 16 Jahren und darunter 300 Fr.

Diese Existenzminima sind nicht ganz steuerfrei. Die Steuer wird für die Gesamtsumme dieser Beträge nach der Skala dieses Gesetzes (Art. 22) berechnet, hingegen wird der Steuerpflichtige nur mit einem Drittel hievon belastet.»

Die Ergänzungssteuer auf dem Vermögen ist nach Art. 33 nicht progressiv und soll beim Steuerfuss 1 einen Franken auf 1000 Fr. Vermögen betragen. In Art. 32 werden dafür dieselben Abzüge (Steuerbefreiungen) wie in Art. 4 Ziff. 4, 5 und 6 des kantonalen Gesetzes vorgesehen, wobei aber der steuerfreie Betrag der unter 5 und 6 fallenden Objekte von 2000 Fr. auf 5000 Fr. für Ziff. 5 und 10,000 Fr. für Ziff. 6 erhöht ist; ausserdem werden durch eine weitere Vorschrift, wenn nach jenen Abzügen nicht mehr als 10,000 Fr. Vermögen bleiben, davon nochmals 5000 Fr. befreit.

Der Erlass wurde von einer Anzahl Gemeindeeinwohnern, J. P. Schmidt und Genossen, als verfassungswidrig, nämlich gegen Art. 40 Abs. 5 und 6 KV verstossend angefochten. Durch Entscheid vom 15. Juli 1921 hiess der Kleine Rat von Graubünden die Beschwerde gut und hob das Steuergesetz in seiner Gesamtheit auf, da jedenfalls die Rüge der Verletzung von Art. 40 Abs. 6 KV begründet sei: auf die übrigen Rekurspunkte brauche daher nicht näher eingetreten zu werden.

Der Grosse Rat, an den die Gemeinde Filisur rekurrierte, bestätigte durch Beschluss vom 25. Nov. 1921, zugestellt 4. März 1922 diesen Entscheid. Er schloss sich 1. hinsichtlich der Frage der Verletzung von Art. 40 Abs. 6 KV (Überschreitung der Progressions-

ansätze des kantonalen Steuergesetzes) der Auffassung des Kleinen Rates an und erklärte, dass der Erlass überdies auch deshalb aufgehoben werden müsse, weil 2. die Bestimmungen über die Steuerabzüge bei der Ergänzungssteuer und 3. das Verhältnis zwischen der Belastung des Vermögensertrages und Erwerbes der durch Abs. 5 ebenda aufgestellten Forderung gerechter und billiger Verteilung der Steuerlasten zuwiderliefen.

Aus dem Votum des Referenten der grossrätlichen Kommission, deren Anträgen sich die Behörde anschloss, ist an Hand des gedruckten Verhandlungsprotokolls zur ersten und dritten Beanstandung folgendes hervorzuheben:

1. Progressionsansätze:

Nach dem kantonalen Steuergesetz seien bei einem Steuerfusse (einfachen Ansatz) von 1 ‰ an Steuern zu bezahlen:

| | | |
|-------------------------------|------------|---------------|
| 1. für ein Vermögen bis auf | Fr. 20,000 | 1 ‰ = 20. — |
| 2. für den Mehrbetrag bis auf | » 50,000 | 1,1 ‰ = 33. — |
| 3. » » » » » | » 80,000 | 1,2 ‰ = 36. — |
| 4. » » » » » | » 110,000 | 1,3 ‰ = 39. — |
| 5. » » » » » | » 140,000 | 1,4 ‰ = 42. — |
| 6. » » » » » | » 170,000 | 1,5 ‰ = 45. — |
| 7. » » » » » | » 200,000 | 1,6 ‰ = 48. — |
| 8. » » » » » | » 230,000 | 1,7 ‰ = 51. — |

während nach dem angefochtenen Erlass unter Zugrundelegung eines durchschnittlichen Vermögensertrages von 5 ‰ beim gleichen Steuerfuss (einfachen Ansatz für die gleichen Vermögenssummen als Ergänzungssteuer und Einkommenssteuer (vom Vermögensertrage) zu entrichten wären:

| In I. | Klasse | Ergänzungssteuer Fr. 20. — | Einkommenssteuer Fr. 0.66 | Total Fr. 20.66 |
|--------|--------|-------------------------------|------------------------------|--------------------|
| » II. | » | » 30. — | » 5.03 | » 35.03 |
| » III. | » | » 30. — | » 9.50 | » 39.50 |
| » IV. | » | » 30. — | » 14.50 | » 44.50 |
| » V. | » | » 30. — | » 23.25 | » 53.25 |

| | Ergänzungssteuer | Einkommenssteuer | Total |
|---------------|------------------|------------------|-----------|
| In VI. Klasse | Fr. 30. — | Fr. 27. — | Fr. 57. — |
| » VII. » | » 30. — | » 27. — | » 57. — |
| » VIII. » | » 30. — | » 31.50 | » 61.50 |

oder 1,033 ‰, 1,167 ‰, 1,316 ‰, 1,483 ‰, 1,775 ‰, 1,9 ‰, 1,9 ‰ und 2,05 ‰ des betreffenden Vermögensbetrages.

In allen Lagen bis zu 230,000 Fr. sei also die Einkommens- und Ergänzungssteuer zusammen höher als nach dem kantonalen Steuergesetz. Ob die Überschreitung der kantonalen Progressionsansätze direkt durch Einführung eines höheren Progressionsansatzes oder auf dem Umwege der Einführung einer Ergänzungssteuer stattfinde, bleibe sich gleich. Der Sinn des Art. 40 Abs. 6 KV gehe dahin, dass das gleiche Vermögen beim gleichen Steuerfuss nicht höher belastet werden dürfe, als vom Kanton. Wenn eine Gemeinde mehr Geld nötig habe, so müsse sie den Steuerfuss erhöhen, wovon alle Pflichtigen gleichmässig betroffen würden; sie dürfe nicht eine Kombination in der Weise treffen, dass vom gleichen Objekte verschiedene Steuern erhoben werden, die zusammen beim gleichen Steueransatz mehr abwerfen, also das gleiche Vermögen mehr belasten, als dies nach der kantonalen Progression der Fall und möglich sei. Denn auch ein solcher Steuerbezug laufe in Wirklichkeit auf nichts anderes als eine — verhüllte — Überschreitung der kantonalen Progression hinaus.

2. — Verhältnis zwischen der Belastung von Vermögen und Erwerb.

Nach Art. 22, 24 und 33 des Gemeindeerlasses bleiben 1000 und 1500 Fr. Erwerb noch steuerfrei, während für einen gleich hohen Vermögensertrag von 1000 Fr., also für ein Vermögen von 20,000 Fr. als Ergänzungs- und Einkommenssteuer 20 Fr. 66 Cts. zu entrichten seien und die Ergänzungs- und Einkommenssteuer für einen Vermögensertrag von 1500 Fr. aus einem

Vermögen von 20,000 bis 50,000 Fr., zusammen 35 Fr. 03 Cts. ausmache. Das Vermögen von 50,000 bis 80,000 Fr. d. h. ein Vermögensertrag von 1500 Fr. bezahle in III. Klasse zusammen 39 Fr. 50 Cts.

Auf Grund des kantonalen Gesetzes wären zu bezahlen für 1000 Fr. Erwerb 4 Fr. oder beim niedrigeren Ansatz des Filisurer Statuts 2 Fr., und für 1500 Fr. Erwerb 6 Fr. 60 Cts. oder beim Ansatz II. Klasse des Filisurer Statuts 3 Fr. 30 Cts. Und das Steuergesetz des Kantons Zürich von 1917 befreie 1. von jedem Einkommen die ersten 800 Fr.; 2. je 200 Fr. für das zweite und die folgenden Kinder eines Steuerpflichtigen unter 16 Jahren; 3. je 200 Fr. für jede erwerbsunfähige Person, deren Unterhalt dem Pflichtigen obliegt. Es ergebe sich daraus, dass die Befreiung von der Erwerbssteuer in anderen Kantonen mit anerkannt modernen Steuergesetzen viel weniger weit gehe als nach dem Erlass der Gemeinde Filisur, ferner, dass durch das Gemeindegesezt das Einkommen aus Vermögen zu Gunsten desjenigen aus Erwerb in einer übermässigen und mit den Grundsätzen der Steuergerechtigkeit nicht mehr vereinbaren Weise belastet

C. — Gegen den Entscheid des Grossen Rates hat die Gemeinde Filisur die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht ergriffen mit dem Antrage auf Aufhebung. Sie macht geltend, dass der Grosse Rat damit die Grenzen der ihm gegenüber den Gemeinden und Gemeindeerlassen zustehenden Aufsichtsbefugnis überschritten, in das durch Art. 40 Abs. 2 KV gewährleistete Selbstbestimmungsrecht der Gemeinde eingegriffen und einen Willkürakt begangen habe. Art. 40 Abs. 6 KV verbiete nur die Überschreitung der kantonalen Progressionsansätze, nicht die Wahl eines vom kantonalen abweichenden Steuersystems wie des vorliegenden, wodurch neben dem Kapital und Erwerb auch der Vermögensertrag als neues Steuerobjekt erfasst werde. In der Wahl des Steuersystems seien

die Gemeinden grundsätzlich, unter dem Vorbehalt des Art. 40 Abs. 5 KV, dass dasselbe nicht den Grundsätzen der Billigkeit und Gerechtigkeit zuwiderlaufen dürfe, frei. Daraus, dass das kantonale Steuergesetz u n g e r e c h t e r Weise den Vermögensertrag steuerfrei lasse, dafür aber das Arbeitseinkommen ausserordentlich stark besteuere, könne eine Pflicht der Gemeinde, den Nutzniessern jenes kantonalen Privileges dieses auch bei den Gemeindesteuern zu gewähren nicht hergeleitet werden. In dem aufgehobenen Steuererlass würden aber die Progressionsansätze des kantonalen Gesetzes als solche nicht überschritten. Die Ergänzungssteuer sei überhaupt nicht progressiv und bei der Einkommenssteuer sei die Progression auf die Hälfte der bei der kantonalen Erwerbssteuer vorgesehenen reduziert. Die prozentual stärkere Belastung des Vermögens, gegenüber der kantonalen Besteuerung, welche der Grosse Rat rüge, ergebe sich einzig daraus, dass neben dem Kapitalbetrag des Vermögens auch noch der Vermögensertrag der Besteuerung unterstellt werde. Ein Verbot, dies zu tun, enthalte aber Art. 40 Abs. 6 KV nicht und es dürfe nicht durch die Rekurspraxis darein gelegt werden. Auch bei der Berechnungsweise des Grossen Rates würden zudem die kantonalen Progressionsansätze erst bei Annahme eines durchschnittlichen Zinsertrages von mehr als 4,3 % überschritten. In Wirklichkeit erreiche aber der durchschnittliche Zinsertrag nicht einmal 4,3 ‰. Bei den Steuerabzügen des Art. 32 des Gemeindesteuergesetzes sei man davon ausgegangen, dass bei Aufnahme der im kantonalen Gesetze ebenfalls vorgesehenen Steuerbefreiung der Viehhabe bis auf 7000 Fr. eine analoge Begünstigung gleichen Umfangs gerechter Weise auch dem Handwerk und den übrigen Berufen eingeräumt werden müsse. Die Darstellung, wonach zufolge dieses Artikels Vermögen bis auf 27,000 Fr. von der Ergänzungssteuer befreit wären, sei irreführend: es werde nie

einen Steuerpflichtigen geben, der auf alle Abzüge zugleich Anspruch erheben könne. Auch das Verhältnis zwischen der Belastung des fundierten und unfundierten Einkommens verletze die Billigkeit und Gerechtigkeit nicht. Nach beiden Richtungen, hinsichtlich der Abzüge bei der Ergänzungssteuer und des Verhältnisses, in welchem Vermögen und Arbeitseinkommen zur Steuer herangezogen werden sollen, handle es sich um Ermessensfragen, die in guten Treuen verschieden gelöst werden könnten. Je nachdem man sich dabei mehr auf den Standpunkt der Interessen der wirtschaftlich Starken stelle oder danach trachte, die Lasten möglichst nach dem Grade der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter Ausschluss jeglichen Steuerprivilegs zu verlegen, werde die Lösung verschieden ausfallen. Das Gemeindegesezt von Filisur versuche die widerstreitenden Interessen auf einer mittleren Linie zu vereinigen. Es sei darin mit der Autonomie der Gemeinde in keiner Weise Missbrauch getrieben worden. Das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden würde zur inhaltlosen Formel, wenn die staatliche Aufsichtsbehörde sich auch in solche reine Zweckmässigkeitsfragen einmischen und eine bestimmte Ordnung dafür vorschreiben könnte.

D. — Der Grosse Rat von Graubünden hat keine Gegenbemerkungen eingereicht. Die Rekursbeklagten J. P. Schmidt und Genossen, deren Beschwerde den Kleinen Rat zum Einschreiten veranlasst hatte und die deshalb auch im Verfahren vor dem Grossen Rat als Partei behandelt worden waren, haben Abweisung der Beschwerde beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung :

1. — Der Standpunkt der Rekurrentin, dass der Vorschrift des Art. 40 Abs. 6 KV durch die Art. 22 und 33 des Gemeindesteuergesetzes Genüge getan sei und eine weitere Schranke als die in diesen Bestim-

mungen tatsächlich beachtete sich aus der gedachten Verfassungsnorm nicht herleiten lasse, ist vom Grossen Rate mit Recht als unzutreffend zurückgewiesen worden. Wenn Art. 40 Abs. 6 KV der Gemeinde verbietet die Progressionsansätze des kantonalen Steuergesetzes zu überschreiten, so ist damit eben ausgesprochen, dass die Steuerleistung für das gleiche Steuerobjekt unter der Voraussetzung eines gleichen Steuerfusses (einfachen Steuersatzes) nicht nach dem Umfange der darunter fallenden Werte eines Pflichtigen rascher ansteigen, d. h. einen grösseren Bruchteil dieser Werte ausmachen darf, als es nach dem kantonalen Gesetze der Fall ist. Würde man die Bestimmung anders, im Sinne der Rekurrentin auslegen, so würde sie eine irgendwie wirksame Schranke für die steuerliche Belastung der Bürger durch die Gemeinden überhaupt nicht mehr enthalten, da die Gemeinde das Ergebnis, dass ihr durch eine höhere Festsetzung der Progressionsansätze selbst zu erreichen verwehrt ist, einfach auf dem Umwege dennoch herbeiführen könnte, dass sie neben der auch im kantonalen Gesetze vorgesehenen Steuerart noch eine anders benannte weitere Steuer, bei der aber das Objekt in Wirklichkeit dasselbe ist, einführt. Mit einer solchen Umgehung des Verbotes des Art. 40 Abs. 6 hat man es hier zu tun. Bei der Besteuerung des Ertrages eines Vermögens wie bei derjenigen seines Kapitalwertes ist Steuerobjekt das Vermögen; nur die Art der Berechnung der Steuer ist verschieden. Und umgekehrt soll auch durch die Besteuerung des Kapitalwertes des Vermögens grundsätzlich nicht dieses selbst, sondern sein (tatsächlicher oder doch möglicher, erzielbarer) Ertrag getroffen werden; aus ihm muss die Steuer entrichtet werden können, wenn sie nicht aus einer solchen zu einer partiellen Vermögenseinziehung (Konfiskation) werden soll. Tritt eine derartige Vermögenssteuer als Ergänzung zu der allgemeinen auch den Vermögensertrag umfassenden

Einkommenssteuer hinzu, so soll damit dem Gedanken Rechnung getragen werden, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vermögensträgers wegen des dauernden Charakters der Quelle, aus der seine Einnahmen fliessen, eine grössere ist als diejenige von Personen, die ausschliesslich auf den Ertrag ihrer Arbeitskraft angewiesen sind und dass er wegen seines Besitzes auch ein grösseres Interesse am Staat und dessen Einrichtungen hat als die letzteren. Für die Frage, ob die Progression der Steuerleistungen für das Vermögen im Gemeindesteuergesetz von Filisur sich innerhalb des nach Art. 40 Abs. 6 KV, d. h. des nach dem geltenden kantonalen Steuergesetz zulässigen Rahmens halte, kann daher nicht einfach darauf abgestellt werden, dass das Gemeindesteuergesetz weder für die Ergänzungssteuer noch für die Einkommenssteuer an sich eine stärkere Progression vorsieht als das kantonale Gesetz. Sondern es muss die Gesamtbelastung des Vermögens in den einzelnen Klassen durch die Ergänzungssteuer und Einkommenssteuer auf dem Vermögensertrage zusammen ermittelt, berechnet werden, welchen Bruchteil der betreffenden Vermögenssumme sie ausmacht und dieser Bruchteil mit demjenigen verglichen werden, der nach der Progressionskala des kantonalen Gesetzes in der gleichen Klasse für die gleiche Summe beim gleichen Steuerfusse (einfachen Ansätze) als Steuer zu entrichten wäre. Dass auf dieser Grundlage berechnet die Steuerleistung nach dem Gemeindegesez in allen Klassen stärker und rascher ansteigt als nach dem kantonalen Steuergesetze, sobald der durchschnittliche Vermögensertrag mit mehr als 4,3 % eingesetzt wird, hat die Rekurrentin nicht zu bestreiten vermocht. Für die Behauptung aber, dass durchschnittlich nicht mit einem höheren Ertrage als jenen 4,3 % gerechnet werden dürfe, ist sie den Beweis schuldig geblieben. Massgebend für die Lösung dieser Vorfrage mussten für den Grosse Rat

naturgemäss die Verhältnisse sein, wie sie bei Fällung seines Entscheides bestanden. Die Einstellung des durchschnittlichen Ertrages mit 5 % in die angestellte Berechnung stützt sich, wie aus dem Referate des Präsidenten der grossrätlichen Kommission hervorgeht, auf Erhebungen, wonach die vom Kanton und der Kantonalbank aufgenommenen Gelder damals durchschnittlich mindestens zu 5 % verzinst werden mussten, während der Zinsfuss für von Privatbanken und anderen Privatunternehmungen aufgenommene Gelder noch bedeutend höher, bis 7 % war, Angaben, welche die Rekursschrift nicht zu widerlegen versucht hat und einfach mit Stillschweigen übergeht. Die Annahme, das Steuergesetz der Gemeinde verstosse gegen Art. 40 Abs. 6 KV, ist demnach in keiner Weise anfechtbar. Der Gemeinde wird damit auch die Einführung der allgemeinen Einkommenssteuer an Stelle des kantonalen Steuersystems an sich nicht verwehrt, sobald sie die Steueransätze beim Einkommen und bei der Ergänzungssteuer so gestaltet, dass die oben als unstatthaft bezeichnete Folge vermieden wird. In diesem Umfange ergibt sich aber nach dem Gesagten eben aus dem Verbot des Art. 40 Abs. 6 KV notwendigerweise zugleich auch eine Beschränkung der Gemeinde hinsichtlich des zu wählenden Steuersystems, die, weil durch die Verfassung selbst gewollt, nicht unter Berufung auf das verfassungsmässige Selbstbestimmungsrecht der Gemeinde angefochten werden kann.

2. — Ein Eingriff in dieses Recht liegt auch nicht in den beiden weiteren Beanstandungen, die der Grosse Rat sonst noch gegenüber dem Steuererlasse der Gemeinde erhoben und als Grund zu dessen Aufhebung erklärt hat. Art. 40 Abs. 5 KV knüpft an das Recht der Gemeinde zur selbständigen Regelung der Gemeindesteuern neben der Schranke des Abs. 6 auch die weitere allgemeine, dass die aufzustellenden Vorschriften den Grundsätzen einer billigen und gerechten Ver-

teilung der Steuerlasten entsprechen müssen. Wenn der Grosse Rat den Standpunkt einnimmt, dass er auf Grund dieser Vorschrift nicht nur bei einem offensibaren Missbrauche der Autonomie einzuschreiten, sondern die Frage, ob das Steuergesetz der Gemeinde mit jener Anforderung vereinbar sei, auf Beschwerde hin frei zu prüfen habe, so ist auch gegen diese Auffassung wiederum verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Aus der Verfassung selbst ist der Wille, die Kognition der staatlichen Aufsichtsbehörden in diesem Punkte einzuschränken, nicht ersichtlich und andere Vorschriften, welche zu einem solchen Schlusse nöthigen würden, hat die Rekurrentin nicht angeführt. Es ist damit das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinde auf dem Gebiete der kommunalen Steuergesetzgebung wiederum von Verfassungswegen auch in derartigen mehr steuerpolitischen Fragen in gewissem Umfange beschränkt, wie denn die Einräumung einer solchen Autonomie überhaupt das Eingreifen der Staatsbehörde, kraft ihrer Aufsichtsgewalt über die Gemeinden, auch in Ermessensfragen an sich nicht ausschliesst (vgl. AS 40 I S. 281 f. und das Urteil in Sachen Gemeinderat Bern gegen Regierungsrat Bern vom Juni 1915), wo es sich nicht um eine Angelegenheit handelt, die das staatliche Gesetz ausdrücklich dem Gutfinden der Gemeinde überlassen hat (wie in dem Falle AS 46 I S. 381). Da sich das Bundesgericht nach feststehender Praxis von der Auslegung kantonaler Verfassungsvorschriften der vorliegenden Art durch die oberste nach kantonalem Staatsrecht zur Lösung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten berufene Behörde, den grossen Rat nicht ohne Not, sondern nur aus zwingenden Gründen entfernt, könnte daher der Rekurs hinsichtlich dieser zwei anderen Punkte höchstens gutgeheissen werden, wenn der Grosse Rat sich für deren Beanstandung offenbar zu Unrecht auf Art. 40 Abs. 5 KV gestützt, einen Verstoss gegen das hier

aufgestellte Postulat gerechter Verteilung der Steuerlasten unter Umständen angenommen hätte, wo er schlechterdings nicht in Betracht kommen konnte. Dies ist aber keineswegs der Fall.

Nach Art. 33 des Steuergesetzes der Gemeinde Filisur beträgt das von der Ergänzungssteuer befreite Vermögen beim Zusammentreffen aller vorgesehenen, oben Fakt. B erwähnten Abzüge 27,000 Fr. Der Einwand, dass derselbe Steuerpflichtige nie in die Lage kommen werde, von allen Abzügen zugleich Gebrauch zu machen, enthält einmal eine *petitio principii*. Es kommt darauf auch deshalb nichts an, weil selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass wenigstens die beiden ersten dieser Abzüge — für zum landwirtschaftlichen Betriebe gehörende Viehhabe und für dem Handwerk u. s. w. dienende Gerätschaften, Vorräte, Einrichtungen u. s. w. — regelmässig nicht nebeneinander, sondern nur alternativ in Betracht kommen werden, die danach verbleibenden Befreiungen noch immer 20,000 Fr. oder 22,000 Fr. gegenüber 4000 Fr. oder 9000 Fr. nach dem kantonalen Gesetze ausmachen. Eine Befreiung dieses Umfanges dürfte aber gewiss für eine Gemeinde mit vorwiegend ländlichen Verhältnissen und deshalb kleinen oder doch nur mittleren Vermögen als übermässig und zu einer einseitigen Verlegung der hauptsächlichlichen Steuerlast auf die Schultern weniger Steuerzahler führend betrachtet werden. Ähnliches gilt für den letzten Aufhebungsgrund, das Missverhältnis zwischen der Belastung des Vermögens und des Arbeitsertrages. Der Grund für dasselbe ist dabei nicht sowohl in den Existenzminima bei der Erwerbssteuer an sich zu suchen, von denen der Sprecher der grossrätlichen Kommission erklärt hat, dass sie zwar sehr hoch, aber doch « direkt » nicht zu beanstanden seien. Er liegt in dem Umstande, dass der Satz der Ergänzungssteuer (Vermögenssteuer) für alle Vermögen, ob gross oder klein, derselbe ist, eine Progression oder Degression

bei dieser Steuer nicht vorgesehen ist. Wenn der Grosse Rat eine solche gleichmässige Belastung jeden Vermögens bei gleichzeitiger starker Entlastung der kleinen und mittleren gegenüber den höheren Arbeitseinkommen nicht zugelassen hat, so hat er damit wiederum die Grenzen der ihm aus Art. 40 Abs. 5 KV zustehenden Befugnisse keinesfalls überschritten. Denn die vom Kommissionsreferenten angeführten, oben wiedergegebenen Beispiele, die nicht haben widerlegt werden können, zeigen, dass die beanstandete Ordnung in der Tat zu einer unverhältnismässigen Mehrbelastung der kleineren Vermögen gegenüber dem Arbeitsertrage führt, einer weit grösseren, als der Gedanke der stärkeren Heranziehung des fundierten im Vergleiche zum unfundierten Einkommen richtigerweise zu rechtfertigen vermag.

3. — Dass der Erlass in seiner Gesamtheit und nicht nur in den speziell beanstandeten Punkten aufgehoben wurde, beruht auf der zutreffenden Erwägung, dass ein Steuergesetz wie das vorliegende ein zusammenhängendes Ganzes bildet, aus dem nicht einzelne wesentliche Teile beseitigt werden können, ohne dass damit auch die übrigen Bestimmungen in ihren Voraussetzungen erschüttert werden. Die Rekurrentin behauptet denn auch selbst nicht, dass der Grosse Rat h i e d u r c h verfassungswidrig gehandelt habe, sondern begnügt sich die Frage aufzuwerfen, ob nicht die bloss partielle Aufhebung auch genügt hätte und richtiger wäre. Abgesehen davon, dass dem Vorgehen des Grossen Rates auch bei freier Nachprüfung aus dem angeführten Grunde offenbar beigetreten werden müsste, war es grundsätzlich ausschliesslich Sache der kantonalen Behörde darüber zu befinden, welche Folgen sich aus der Unvereinbarkeit wichtiger Teile des Gesetzes mit dem kantonalen Staatsrecht für den Erlass in seiner Gesamtheit ergeben. Für das staatsrechtliche Rekursverfahren scheidet dieser Punkt mit dem

Augenblicke aus, wo eine Verfassungsverletzung irgendwelcher Art von der Rekurrentin selbst nicht behauptet wird.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Beschwerde wird abgewiesen.

VIII. BESTEUERUNGSGRUNDSÄTZE KANTONALER VERFASSUNGEN

PRINCIPES D'IMPOSITION POSÉS PAR LES CONSTITUTIONS CANTONALES

Vgl. Nr. 62. — Voir n° 62.
