Soll die Rechtshilfe unter den Kantonen bundesrechtlich auf die Vollstreckung von Steueransprüchen ausgedehnt werden?

Autor(en): **Kirchhofer, E.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **26 (1907)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-896603

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Soll die Rechtshilfe unter den Kantonen bundesrechtlich auf die Vollstreckung von Steueransprüchen ausgedehnt werden?

Referat

von Dr. E. KIRCHHOFER,
Bundesgerichtsschreiber in Lausanne.

I.

Rechtshilfe im eigentlichen Sinne ist der Beistand, den die Gerichte verschiedener Staaten oder auch desselben Staates einander leisten und der darin besteht, dass das ersuchte Gericht für das ersuchende eine richterliche Handlung vornimmt, die das letztere selber infolge der Beschränkung seiner Jurisdiktionsgewalt auf den eigenen Sprengel nicht vornehmen kann (s. z. B. Holtzendorff, Rechtslex. III, S. 278; Stengel, Wörterb. d. VerwR. 2. Erg. bd. S. 177; Laband, Reichsstaatsr. 4. Aufl. III, S. 390). Die Vollstreckung eines auswärtigen Urteils auf Betreiben einer Partei, die darauf beruht, dass das Urteil auch für das Inland als rechtswirksam anerkannt wird, ist keine Rechtshilfe in diesem Sinne. Sie wird aber oft in einer weitern Bedeutung gleichfalls als Rechtshilfe bezeichnet. So wird insbesondere in der Schweiz bei der Norm des Art. 61 BV. von jeher von einer gegenseitigen Rechtshilfepflicht der Kantone in Ansehung der Vollstreckung rechtskräftiger Zivilurteile gesprochen (s. z. B. Blumer-Morel, Bundesstaatsr. I. S. 317; BG. XXIX, 1, S. 445).

Steueransprüche werden bei uns regelmässig gleich andern Geldforderungen im Wege des Betreibungs- und Konkursverfahrens vollzogen, wobei der Träger des Anspruchs — der Staat, die Gemeinde etc. — wie eine Privatpartei die Vollstreckung vor den Vollstreckungsorganen zu betreiben hat. Die Tätigkeit der Vollstreckungsorgane bei der Exekution ausserkantonaler Steueransprüche stellt sich als Rechtshilfe in jenem weitern Sinn dar. Ausnahmsweise geschieht die Vollstreckung solcher Ansprüche durch die Verwaltungsbehörden (s. unten Ziff. II, 7). Hier hat man es im interkantonalen Verhältnis, wenn die Verwaltungsbehörde des einen Kantons auf Ersuchen derjenigen des andern handelt, mit Verwaltungshilfe und zwar dem Gegenstück der Rechtshilfe im eigentlichen, engern Sinne zu tun. Auch die Verwaltungshilfe wird aber oft Rechtshilfe genannt (s. z. B. Stengel a. a. O. 3. Erg. bd. S. 183; Laband a. a. O S. 397). Im Thema dieses Referates ist der Ausdruck Rechtshilfe in einer allgemeinen Bedeutung gemeint, die auch den Fall der Verwaltungshilfe umfasst.

Zwischenstaatliche Rechtshilfe in Bezug auf Steueransprüche ist in mehrfacher Weise denkbar, namentlich auch in der Gestalt, dass sich die Behörden verschiedener Staaten bei der Steuerveranlagung und deren Kontrolle durch amtliche Auskunft, Veranstaltung von Erhebungen u. s. w. unterstützen. Hier handelt es sich nur um die interkantonale Rechtshilfe bei der Vollstreckung von Steueransprüchen.

Was ist unter Steueranspruch im Sinne des Themas zu verstehen? Ich möchte den Ausdruck in seinem weitesten Sinn nehmen, so dass er auch steuerähnliche Ansprüche umfasst. Vor allem gehören hieher Abgaben irgendwelcher Art mit Steuercharakter, wovon für unsere Frage die Vermögens-, Einkommens- und Erbschaftssteuern die wichtigsten sind. Die Fälle, in denen die interkantonale Rechtshilfe für die Steuervollstreckung überhaupt praktische Bedeutung gewinnt, werden wohl in der überwiegenden Mehrzahl die zuletzt genannten Steuern betreffen. Aber auch die Gebühren sollten unter den Begriff fallen. Bei der Art und Form ihrer Erhebung, die meist unmittelbar an die Tatsache, für welche die Ge-

bühr geschuldet wird, anknüpft, wird freilich eine Vollstreckung ausserhalb des Kantons selten in Frage kommen. Immerhin sind solche Fälle nicht ausgeschlossen. Zu den Gebühren können auch die Leistungen an öffentlichrechtliche Anstalten gerechnet werden, z. B. die Beiträge der Versicherten an staatliche Versicherungsanstalten (insofern sie natürlich öffentlichrechtlicher Natur sind). Ferner trage ich keine Bedenken, als Steueransprüche im Sinne des Themas die Geldbeiträge des einzelnen an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen anzusehen, wie Zwangsbeiträge für Armenzwecke an Gemeinden oder andere Verbände, die ja oft auch Armensteuern genannt werden und bei denen die Frage der interkantonalen Rechtshilfe um deswillen wichtig ist, weil die Last vielfach auch den auswärtswohnenden Angehörigen der Gemeinde oder des Verbandes trifft. Geldbussen polizeilichen oder strafrechtlichen Charakters sind auch bei weitester Fassung des Begriffs keine Steueransprüche; die Frage der Rechtshilfe für deren Vollstreckung fällt ausser den Rahmen des Themas (s. unten Ziff. VIII). Doch dürfte eine Ausnahme für Steuerbussen, die wegen Steuerhinterziehung verhängt werden, zu machen sein. Der enge Zusammenhang mit der Steuer und ihre eigentümliche Natur rechtfertigen es, sie hier den Steueransprüchen gleichzustellen: bei der Steuerbusse, die oft auch mit einem Schadenersatzanspruch verglichen wird, steht neben dem Moment eines dem Fehlbaren zuzufügenden Uebels dasjenige eines Vorteils der Staatskasse im Vordergrund, und aus dem letztern Gesichtspunkt erscheint sie in gewissem Sinn als verschärfte Steuer (s. O. Mayer, VerwR. I S. 466, BG. XXXII, 1, S. 627 E. 3). Es müsste denn auch von vorneherein als unbefriedigender Rechtszustand empfunden werden, wenn in Ansehung der interkantonalen Rechtshilfe für die Vollstreckung bei Steuerbussen nicht dasselbe gelten würde wie bei Steuern und Nachsteuern.

Als Träger von Steueransprüchen kommen der Staat, die Gemeinde und andere öffentlichrechtliche Korporationen — z. B. Kirchgemeinden, Schul- und Armenverbände — in Betracht. Der Einfachheit halber wird im folgenden nur

vom Staat als Träger des Steueranspruchs gesprochen werden. Das Gesagte gilt dann jeweilen entsprechend auch von den Steuern der Gemeinden und andern öffentlichrechtlichen Korporationen.

II.

Die Beantwortung der im Thema liegenden Frage setzt voraus, dass zuerst der Rechtszustand festgestellt wird, wie er gegenwärtig in Bezug auf die Vollstreckung von Steueransprüchen gegen Pflichtige, die in einem andern Kanton wohnen, besteht.

1. Art. 61 der Bundesverfassung lautet: „Die rechtskräftigen Zivilurteile, die in einem Kanton gefällt sind, sollen in der ganzen Schweiz vollzogen werden können."

Das Bundesgericht hat den Begriff des Zivilurteils im Sinne dieser Verfassungsnorm dahin erläutert, dass nur dasjenige richterliche Erkenntnis ein Zivilurteil ist, durch welches eine privatrechtliche Streitigkeit zwischen mehreren Personen erledigt wird (BG. XXIX, 1, S. 444 u. die dortigen Zitate). Die neuere Praxis zeigt das Bestreben, den Begriff auf blosse Zwischenurteile und Entscheide über prozessualische Fragen auszudehnen (BG. a. a. O., ferner XXXI, 1, S. 98 E. 2; S. 266). Dagegen ist stets daran festgehalten worden, dass Verfügungen und Entscheidungen über öffentlichrechtliche Streitigkeiten keine Zivilurteile nach Art. 61 BV. sind. Die Steueransprüche sind eminent öffentlichrechtliche Forderungen des Gemeinwesens an den einzelnen. Für die Vollstreckung von Steuern, mögen sie nun durch Verfügungen oder Entscheide der Verwaltungsbehörden, durch Erkenntnisse von Verwaltungsgerichten oder des ordentlichen Richters auferlegt sein, besteht somit nach Art. 61 BV. keine Pflicht der Kantone zu gegenseitiger Rechtshilfe (s. z. B. BG. XII, S. 505; XVII, S. 364; XXV, I, S. 428; XXVIII, 1, S. 139).

2. Bei Forderungen, die nach dem Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vollzogen werden, fällt im Bestreitungsfall der Entscheid über die Vollstreckung im Rechtsöffnungs-

verfahren (über Ausnahmen s. unten Ziff. 8). Da die Exekution der Steueransprüche als Geldforderungen, wenigstens regelmässig, nach jenem Verfahren erfolgt, kommt hier auch Art. 81 Abs. 2 BKG. in Betracht, wonach für ein in einem andern Kanton ergangenes vollstreckbares Urteil unter gewissen Vorbehalten Rechtsöffnung zu erteilen ist. Die Bestimmung bildet eine bundesgesetzliche Ausführung des Art. 61 BV. Sie gilt daher trotz der allgemeinen Ausdrucksweise des Gesetzes nur für Zivilurteile im Sinne der eben genannten Verfassungsnorm (s. Jaeger, Kommentar z. BKG. Art. 81 N. 13; Reichel, Kommentar z. BKG. Art. 81 N. 4). Dass ausserkantonale Beschlüsse und Entscheide von Verwaltungsorganen über öffentlichrechtliche Verpflichtungen, namentlich auch Steuern, keine vollstreckbaren Urteile nach Art. 81 Abs. 2 l. c. sind und somit von Bundeswegen keinen Anspruch auf Rechtsöffnung in einem andern Kanton haben, ergibt sich zudem aus Art. 80 Abs. 2, nach welcher Vorschrift für Beschlüsse und Entscheide solcher Art, die der Kanton vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichstellt, nur innerhalb des Kantonsgebiets Rechtsöffnung zu gewähren ist.

3. Das BKG. ist dahin auszulegen, dass es auch für die öffentlichrechtlichen Geldansprüche des Staates ausschliesslich gilt. Nach dieser Auffassung, die vom Bundesgericht — nach einigem Schwanken (XXII, S. 332) — aus Wortlaut, Zusammenhang und Entstehungsgeschichte der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 38, 43, 80 Abs. 2) abgeleitet und in der Folge festgehalten ist (XXII, S. 654; XXIII, S. 444 E. 2; s. auch die Bemerkungen von Brüstlein, Archiv für Schuldbetr. u. Konkurs, V, S. 168), kann die Vollstreckung solcher Ansprüche nur im Wege der Betreibung nach Massgabe des Bundesgesetzes gesucht werden und bleibt für ein kantonales verwaltungsrechtliches Zwangsverfahren an Stelle der Schuldbetreibung oder in Kombination mit dieser kein Raum (a. M. Klöti, Schweiz. Zentralbl. f. Staats- u. Gemeindeverwaltg. III S. 3, teilweise auch v. Salis, Archiv V S. 215 ff). Es ist zwar nicht zu verkennen, dass das Bundesgesetz bei der nähern Ausgestaltung des Verfahrens auf die öffentlichrechtlichen An-

sprüche und die Besonderheiten, die sich aus ihrer Natur hiebei ergeben sollten, vielfach keine Rücksicht nimmt (s. z. B. Art. 46: Betreibungsort; Art. 271: die Ordnung der Arrestgründe; das Konkursverfahren, spez. Art. 250). Doch muss hier die Auslegung, so gut es geht, nachhelfen, und es würde sich keinesfalls rechtfertigen, deswegen bei der Interpretation des Bundesgesetzes auf ein Stück Rechtseinheit zu verzichten, indem man den Kantonen freistellt, öffentlichrechtliche Geldansprüche entweder nach dem Bundesgesetze oder im Wege eines kantonalen Verwaltungszwangsverfahrens beizutreiben. Es ist denn auch in keinem Kanton versucht worden, die öffentlichrechtlichen Geldforderungen nach einem administrativen Zwangsverfahren, statt im Betreibungswege, zu vollstrecken, und — abgesehen vom Betreibungsort und etwa vom Arrest im interkantonalen Verhältnis (s. unten) — ist nur ein Fall bekannt, da ein Kanton bei der Steuerexekution in einer einzelnen, bestimmten Richtung vom Bundesgesetz abweichen wollte (BG. XXII No. 105). Dem Misstand, der daraus folgt, dass das Betreibungsforum des Wohnortes des Schuldners dem Wortlaut des Art. 46 Abs. 1 nach auch für öffentlichrechtliche Forderungen im interkantonalen Verhältnis gilt, ohne dass zugleich ein bundesrechtlicher Anspruch auf Gewährung von Rechtsöffnung besteht, ist das Bundesgericht begegnet, indem es — in sehr freier Auslegung oder richtiger durch eine Korrektur des Gesetzes — die Betreibung für solche Forderungen auch im Kanton, wo sie entstanden sind, zulässt. Hiebei weicht es aber von seiner grundsätzlichen Auffassung über die Geltung der Vorschriften des Bundesgesetzes für die Vollstreckung öffentlichrechtlicher Geldansprüche insofern ab (und zwar mit Recht, s. unten Ziff. V, 2), als es den Satz, dass die Betreibung für öffentlichrechtliche Ansprüche gegenüber Pflichtigen mit ausserkantonalem Domizil im Kanton des Anspruchs angehoben und durchgeführt werden kann, nicht etwa als solchen des Bundesgesetzes ausspricht, sondern jener Ausnahme vom Betreibungsgerichtsstand des Wohnortes nur die Bedeutnng gibt, dass es den Kantonen freistehe, einen derartigen speziellen Betreibungsort für Forderungen öffentlich-

rechtlicher Natur aufzustellen oder es statt dessen bei der allgemeinen Vorschrift des Art. 46 l. c. bewenden zu lassen. Die Wirkungen der Betreibung im Kanton des öffentlichrechtlichen Anspruches sind darnach in jeder Beziehung auf diesen Kanton beschränkt. Insbesondere kann das in andern Kantonen gelegene Vermögen des Schuldners nicht zur Pfändung herangezogen werden (Art. 89; BG. XXIII S. 446 E. 3; XXVII, 1, S. 229 E. 2 u. 3, S. 398). Auch ein Verlustschein wird daher nur innerhalb des Kantons als Schuldanerkennung im Sinn des Art. 82 gelten, den Arrestgrund des Art. 271 Ziff. 5 begründen und den Staat zur Anhebung der Anfechtungsklage nach Art. 285 Abs. 2 Ziff. 1 berechtigen (Art. 149 Abs. 2).

Gilt das Bundesgesetz allgemein auch für die Exekution öffentlichrechtlicher Geldansprüche unter Ausschluss eines besondern kantonalen Verwaltungszwangsverfahrens, so sollte folgerichtig Art. 80 Abs. 2 dahin verstanden werden, dass die über öffentlichrechtliche Verpflichtungen ergangenen Beschlüsse und Entscheide der Verwaltungsorgane, um, innerhalb des Kantonsgebiets, der Rechtsöffnung teilhaftig zu sein, nicht durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgestellt sein müssen, sondern dass es genügt, wenn sie den letztern überhaupt nach kantonalem Recht in Bezug auf bindende Kraft und Eignung zur Vollstreckung gleichstehen. Ein Verwaltungsakt, d. h. ein obrigkeitlicher Ausspruch, wodurch dem einzelnen als Untergebenen in verbindlicher Weise eine Geldleistung an den Staat auferlegt ist und der vom Pflichtigen nicht weiter angefochten werden kann, ist schon seinem Wesen nach vollstreckbar gleich einem rechtskräftigen gerichtlichen Urteil. Wenn das Bundesgesetz das Vollstreckungsverfahren für alle Geldforderungen, gleichgültig ob privatrecht- oder öffentlichrechtlicher Natur, erschöpfend ordnet (von jener Ausnahme in Bezug auf den Betreibungsort abgesehen), muss es auch einen solchen Verwaltungsakt ohne weiteres zur Exekution, d. h. zur Rechtsöffnung, zulassen. Das Erfordernis eines besondern gesetzgeberischen Aktes im angegebenen Sinne wäre eine unnütze und unverständliche formelle Auflage, wenn es

lediglich die Bedeutung hätte, dass die Kantone eine schon aus der Natur der Sache fliessende rechtliche Folge noch ausdrücklich allgemein aussprechen sollen, ganz abgesehen davon, dass ein solches Ansinnen an die Kantone sich bundesrechtlich kaum begründen liesse. Soll der Vorbehalt einer ausdrücklichen Gleichstellung der Verwaltungsentscheide mit vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen praktische Tragweite haben, so wäre er als eine den Kantonen eröffnete Fakultät anzusehen, von der diese in beliebigem Umfang Gebrauch machen könnten. Das Gesetz würde also mit der Möglichkeit rechnen, dass in einem Kanton zweierlei auf Geldzahlung lautende Verwaltungsakte existieren, von denen die einen überhaupt nicht vollstreckt werden könnten, und zwar im Wege der Schuldbetreibung nicht mangels jener Gleichstellung und nach kantonalem Verwaltungszwangsverfahren nicht, weil ein solches für die Exekution auf Geldzahlung neben dem Bundesgesetz nicht mehr bestehen kann. Es möchte vielleicht eingewendet werden, dass das Bundesgesetz nur für solche öffentlichrechtliche Ansprüche gilt, für welche die gedachte Gleichstellung ausgesprochen ist und dass im übrigen die Kantone in der Vollstreckung ihrer publizistischen Forderungen frei sind. Allein dies kann unmöglich der Sinn des Gesetzes sein. Sonst hätte es ja ein Kanton in der Hand, die Gesamtheit seiner öffentlichrechtlichen Ansprüche dem eidgenössischen Vollstreckungsverfahren zu entziehen und sie nach einem beliebig gestalteten kantonalen Verfahren beizutreiben, indem er es unterliesse, die auf Geldzahlung lautenden Verwaltungsakte den vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichzustellen. Der Satz, dass das Bundesgesetz kein kantonales Verwaltungszwangsverfahren neben sich duldet, wäre dadurch so gut wie beseitigt. Der Konsequenz, dass nicht vollstreckbare kantonale öffentlichrechtliche Geldansprüche bestehen können, entgeht man nur, wenn man dem Gesetz die Meinung beimisst, dass es nicht einen besondern gesetzlichen Ausspruch verlangt, sondern darauf abstellt, ob ein Administrativentscheid nach kantonalem Verwaltungsrecht den Charakter eines verbindlichen Verwaltungsaktes hat, welche Auslegung auch mit dem Wortlaut des Gesetzes — Verwaltungs-

entscheide, „welche der Kanton vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichstellt“, französischer Text: „auxquels le canton attribue force exécutoire“ — sehr wohl vereinbar ist. Das Gesetz ist in der Tat in einzelnen Kantonen — St. Gallen, beide Appenzell, Aargau — auch so aufgefasst worden, während allerdings die meisten Kantone in den Einführungsgesetzen zum BKG. Verwaltungsentscheide den vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen ausdrücklich gleichgestellt haben (Jaeger, Art. 80 N. 16). Die Frage war hier zu erörtern, weil sie bei der Regelung der interkantonalen Rechtshilfe für die Steuervollstreckung, wie auch bei der Gewährung freiwilliger Rechtshilfe, eine gewisse Bedeutung hat (s. unten Ziff. 8 u. VI 2).

4. Die Beitreibung von Steueransprüchen (und öffentlichrechtlichen Ansprüchen überhaupt) gegenüber ausserkantonalen Pflichtigen gestaltet sich nun beim gegenwärtigen Rechtszustand verschieden, je nachdem der Schuldner im Kanton des Anspruches Vermögen hat oder nicht.

Im erstern Fall wird die Betreibung im Kanton des Anspruches angehoben und durchgeführt werden; aber nur mit Wirkung innerhalb des Kantons (s. oben Ziff. 3). Der Anspruch kann so in das im Kanton zur Zeit der Pfändung noch vorhandene Vermögen vollstreckt werden.

Durch die Anerkennung des Betreibungsortes im Kanton des Anspruchs hat die umstrittene und mit infolge der fehlenden eidgenössischen Instanz im Arrestaufhebungsprozess (BG. XXII S. 887 E. 1) in der Praxis noch nicht abgeklärte Frage nach einer über die Bestimmungen des Art. 271 BKG. hinausgehenden Zulässigkeit des Arrestes für Steueransprüche einigermassen an Bedeutung eingebüsst. Auf die Fälle, da der Schuldner, der vor der Pfändungsankündigung in der Verfügung über sein Vermögen nicht beschränkt ist, dieses durch Wegnahme aus dem Kanton, Veräusserung u. s. w. der Betreibung zu entziehen sucht, wird der Arrestgrund des Art. 271 Ziff. 2 — Beiseiteschaffen von Vermögensgegenständen in der Absicht, sich Verbindlichkeiten zu entziehen — zutreffen. Bisweilen hat die Gerichtspraxis diesen Arrestgrund schon in der Verlegung des Domizils in einen andern Kanton unter Mit-

nahme des Mobiliarvermögens oder in der blossen Tatsache des ausserkantonalen Wohnsitzes erblickt und zwar mit Rücksicht darauf, dass für Steueransprüche der Pflichtige nicht ausserhalb des Kantons gesucht werden kann (Obergericht Zürich, Bl. f. handelsr. Entsch. XIV S. 182, auch Archiv IV No. 122; Appellationsgericht Baselstadt, s. Archiv V S. 215. S. auch Jaeger Art. 271 N. 9, ferner die kritischen Bemerkungen von Brüstlein, Archiv IV S. 331 und von v. Salis, Archiv V S. 219). Sodann ist vorgeschlagen, bei öffentlichrechtlichen Geldansprüchen gegen Pflichtige, die in andern Kantonen wohnen, Arrest in analoger Anwendung von Art. 271 Ziff. 4 zu gewähren, weil der Gedanke, auf dem der Ausländerarrest allein beruhe, dass für eine Forderung im Ausland kein oder nur mangelhaftes Recht gehalten werde, bei publizistischen Verbindlichkeiten auch für das interkantonale Verhältnis zutreffe (so Ott, das Arrestverfahren, S. 45). Eine extensive Auslegung der Arrestgründe ist aber ein bedenkliches Wagnis: „Die Arrestgründe per analogiam anwenden, heisst sie vermehren, während doch durch das Wesen des Arrestes, als einer exorbitanten Sondermassregel, nur eine enge Interpretation der massgebenden Gesetzesvorschriften gerechtfertigt wird“ (v. Salis, a. a. O.).

Endlich wird die Ansicht vertreten, dass bei öffentlichrechtlichen Forderungen eine von den Voraussetzungen des Art. 271 unabhängige kantonalrechtliche administrative Beschlagnahme zulässig sei (Brüstlein, Archiv IV S. 322; V S. 169; v. Salis Archiv V S. 223). Man könnte auch daran denken, einen kantonalrechtlichen Arrestgrund des ausserkantonalen Domizils des Schuldners bei öffentlichrechtlichen Forderungen des Staates zuzulassen nach Analogie des entsprechenden kantonalrechtlichen Betreibungsortes. Zur Annahme eines so tief greifenden Vorbehalts zu gunsten des kantonalen Rechts, der mit der grundsätzlichen (in Bezug auf den Betreibungsort allerdings bereits durchbrochenen) Auffassung des Bundesgerichts über das Verhältnis des Bundesgesetzes zu den Ansprüchen des kantonalen öffentlichen Rechts (s. oben Ziff. 3) nicht vereinbar ist, wird man sich jedoch höchstens dann ent-

schliessen, wenn hiezu ein absolut dringendes Bedürfnis vorliegen sollte. Dies wird aber, seitdem die Praxis die Betreibung für öffentlichrechtliche Ansprüche gegen ausserkantonale Pflichtige im Kanton des Anspruches gestattet, wohl eher verneint werden müssen. Ob eine derartige verwaltungsrechtliche Beschlagnahme oder ein kantonalrechtlicher Arrestgrund im gedachten Sinn in einzelnen Kantonen mit Erfolg praktiziert werden, ist mir nicht bekannt. In erheblichem Umfang dürfte es kaum der Fall sein, da doch sonst wohl hiegegen schon der Schutz des Bundesgerichts als Staatsgerichtshof angerufen worden wäre mit der Beschwerde, die derogatorische Kraft des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht sei missachtet, wobei dann das Bundesgericht Gelegenheit gehabt hätte, zu der Frage Stellung zu nehmen.

5. Wenn der in einem andern Kanton wohnende Pflichtige kein Vermögen im Kanton des Steueranspruchs hat, so kann nur eine Betreibung im Domizilkanton in Frage kommen. Schlägt der Betriebene Recht vor, so ist mangels einer bundesrechtlichen Pflicht des letztern Kantons zu Rechtshilfe, und falls diese nicht etwa freiwillig gewährt wird, die Exekution vereitelt. Die Möglichkeit, die Forderung im ordentlichen Zivilprozessverfahren einzuklagen, wird (wo sie nicht etwa zu einem blossen Vollstreckungsurteil führt; s. unten Ziff. 8) selten Erfolg haben, weil der Zivilrichter aller Regel nach nicht zuständig sein wird, über einen Anspruch aus dem öffentlichen Recht eines andern Kantons materiell zu urteilen (s. BG. XXII S. 446 f.).

6. Die Betreibung für Steueransprüche geschieht stets auf dem Wege dem Pfändung (oder Pfandverwertung) (Art. 43 BKG.). Wird über den Pflichtigen der Konkurs eröffnet, so muss die Befriedigung auch dieser Ansprüche im Konkursverfahren gesucht werden. Folgt nun aus dem Mangel einer allgemeinen bundesrechtlichen Rechtshilfepflicht bei der Steuervollstreckung und speziell aus der Analogie des Art. 81 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 80 Abs. 2, dass ausserkantonale Steueransprüche im Konkurse überhaupt nicht zuzulassen sind? Dies würde sich mit dem vom Bundesgesetz sanktionierten

Prinzipe der Einheit und Allgemeinheit des Konkurses — ganz abgesehen von den Anforderungen des modernen Verkehrs und dem Wesen der bundesstaatlichen Entwicklung — schwer vertragen (s. Jäger, Art. 197 N. 6). Wenn der Kanton des Steueranspruchs die Rechtswirkung der Konkurseröffnung anzuerkennen und allfällige auf seinem Gebiet befindliche Vermögensstücke des Gemeinschuldners in die Konkursmasse abzuliefern hat, muss er notwendigerweise mit seinem Anspruch auch im Konkurse berücksichtigt werden. Ueber die fatalen Konsequenzen einer gegenteiligen Lösung s. Jäger, a. a. O. In welchem Sinn soll aber der Anspruch, der auf einem nach dem Rechte seines Kantons vollstreckbaren Titel beruht, zugelassen werden? Muss er ohne weiteres anerkannt werden? Hat im Bestreitungsfalle der Konkursrichter (Art. 250 l. c.) nur über den Bestand eines vollstreckbaren Titels zu entscheiden, oder ist der Anspruch materiell einzuklagen? Soll bei der letztern Annahme der Konkursrichter in der Sache erkennen, womit ihm vielfach eine schwierige Aufgabe auferlegt wäre, oder soll trotz der allgemein lautenden Vorschrift des Art. 250 der bundesrechtliche Grundsatz gelten, dass die Entscheidung über Bestand und Umfang öffentlich-rechtlicher Forderungen den Behörden desjenigen Kantons zusteht, dessen Gesetzgebung die Forderung beherrscht (BG. XVII S. 364; XVIII S. 28)? Da im letztern Kanton der Anspruch rechtskräftig und vollziehbar ist, könnte die betreffende Behörde nur das Vorhandensein dieser Voraussetzungen bescheinigen, und die Verweisung des Rechtsstreites vor die Behörden des Kantons des Steueranspruchs käme somit der Anerkennung der Vollstreckbarkeit im Konkurse gleich. Das Argument aus dem Prinzip der Einheit und Allgemeinheit des Konkurses spricht entschieden dafür, dass ausserkantonale rechtskräftige und vollstreckbare Steuerforderungen im Konkurse auch als solche anzuerkennen sind. Nur unter dieser Voraussetzung kann doch wohl dem Kanton der Forderung zugemutet sein, das auf seinem Gebiet allfällig gelegene Vermögen des Gemeinschuldners, ohne zuvor auf seine Befriedigung Bedacht zu nehmen, in die Konkursmasse im andern Kanton abzuliefern. Damit

ist dann freilich für das Konkursverfahren den Kantonen eine Rechtshilfepflicht auferlegt, wie sie nach der BV. (Art. 61) nicht bestand und für die Betreibung auf Pfändung vom Bundesgesetz (Art. 81 Abs. 2, 80 Abs. 2) ausdrücklich abgelehnt ist. Der Konkursrichter, der im Streitfall über die Zulassung des Anspruchs zu urteilen hat (Art. 250) und dessen Kognition sich darnach auf die Frage der Vollstreckbarkeit beschränkt, wird hierüber nach Analogie des Art. 81 Abs. 2 zu entscheiden haben. Aus der Tatsache, dass über die Behandlung ausserkantonaler Steuerforderungen im Konkurse keine Judikatur bekannt ist, darf vielleicht geschlossen werden, dass in der Praxis sich keine besondern Schwierigkeiten ergeben haben, indem solche Forderungen meist anstandslos zugelassen werden.

7. Bei amtlichen Vermögensverwaltungen und -liquidationen nach kantonalem Recht, z. B. Erbschaftsliquidationen, macht sich der Staat für Steueransprüche oft in der Weise befriedigt, dass er die geschuldeten Beträge einfach erhebt oder zurückbehält. Und da dies auch gegen den Willen des Eigentümers, z. B. der Erben, geschieht, kann hier von einer Art Vollstreckung im Verwaltungsweg gesprochen werden (deren bundesrechtliche Zulässigkeit freilich nicht über jeden Zweifel erhaben ist; s. oben Ziff. 2). Die tatsächliche Gewalt, welche die Behörden über das Vermögen haben, ermöglicht ihnen, den staatlichen Anspruch durch direkten Zugriff zu decken, statt ihn im Wege der Schuldbetreibung zu verfolgen. Hier haben es die Verwaltungsbehörden in der Hand, in derselben Weise auch ausserkantonale Steueransprüche zu vollziehen, indem sie den geschuldeten Betrag erheben und ihn der Behörde des ersuchenden Kantons zustellen. Eine bundesrechtliche Pflicht zu solcher Unterstützung besteht nach dem Gesagten nicht.

8. Aus Art. 61 BV. ist niemals gefolgert worden, dass die Kantone in der gegenseitigen Rechtshilfe nicht weitergehen und speziell Steueransprüche aus andern Kantonen nicht freiwillig vollstrecken dürfen. Art. 61 enthält nur ein Gebot, nicht zugleich ein Verbot der Rechtshilfe (s. z. B.

BG. XXVIII, 1, S. 141 E. 2; XXXII, 1, S. 645 E. 2). Auch Art. 81 Abs. 2 BKG. in Verbindung mit Art. 80 Abs. 2 ist nicht anders zu verstehen: die Kantone können aus freien Stücken für ausserkantonale Steuerforderungen Rechtsöffnung bewilligen (BG. XXVIII, 1, S. 141 E. 3). Der Satz, dass die Exekution öffentlichrechtlicher Geldansprüche allgemein nach den Vorschriften des Bundesgesetzes zu erfolgen hat (s. oben Ziff. 3), trifft auch für die Vollstreckung im interkantonalen Verhältnis zu. Die Kantone sind befugt, darüber zu entscheiden, ob hier Rechtshilfe zu leisten sei, während das wie der Rechtshilfe, d. h. das zu beobachtende Vollstreckungsverfahren, ihrer Verfügung entzogen ist. Es ist auch keine Frage des eidgenössischen Rechts, ob der Richter die Rechtsöffnung nur erteilen darf, wenn ein kantonales Gesetz ihn dazu ermächtigt (so v. Salis, Archiv IV No. 32) oder auch zufolge Gerichtspraxis und Gewohnheitsrecht (so Brüstlein, ebenda No. 119). Das Bundesgesetz stellt in Art. 80 Abs. 2 für die Eignung eines Verwaltungsentscheides zur Rechtsöffnung innerhalb des Kantonsgebietes (s. oben Ziff. 3) lediglich darauf ab, ob er nach dem Rechte des betreffenden Kantons seiner Natur nach einem vollstreckbaren gerichtlichen Urteil gleichsteht, ohne eine ausdrückliche Gleichstellung durch Gesetz zu verlangen. Vom Standpunkt des Bundesgesetzes aus muss es daher für die Zulässigkeit der Rechtsöffnung genügen, wenn der ausserkantonale Verwaltungsentscheid (dem im interkantonalen Verhältnis ein den Steueranspruch feststellendes Urteil des ordentlichen oder Administrativrichters gleichkommt) nach dem Rechte des Vollstreckungskantons, sei es nun Gesetzesrecht oder auf Gerichtspraxis beruhendes Gewohnheitsrecht, in Ansehung der Exekution einem (ausserkantonalen) vollstreckbaren Zivilurteil gleichgeachtet wird (s. auch BG. a. a. O.). Dem Gedanken, dass solche freiwillige Rechtshilfe dem bundesstaatlichen Verhältnis der Kantone wohl angemessen ist, entspricht es, im allgemeinen die Gerichtspraxis auch nach kantonalem Recht als genügende Grundlage anzusehen. Dabei ist freilich der Entscheid über die Gewährung der Rechtshilfe wesentlich in das Ermessen des Rechtsöffnungsrichters ge-

legt; denn der Bestand einer Gerichtspraxis ist vielfach unsicher und zweifelhaft, zumal da, wo Rechtsöffnungsentscheide nicht weiterziehbar sind, und auch über das Requisit der Gegenseitigkeit, von dem der Richter regelmässig die Rechtsöffnung abhängen lassen wird, dürfte deshalb eine zuverlässige Feststellung oft schwierig sein.

Es ist indessen möglich, dass beim Rechtsvorschlag des Betriebenen oder vor Anhebung der Betreibung auch eine andere kantonale Behörde — die sog. Exequaturbehörde oder der ordentliche Richter — darüber verfügt, ob der ausserkantonale Steueranspruch im Kanton zu vollstrecken ist. Zwar erscheint es als zweifelhaft, ob bei kantonsfremden auf Geldzahlung (oder Sicherheitsleistung) lautenden Urteilen neben Art. 81 Abs. 2 und 3 BKG. allgemein noch ein besonderes kantonalrechtliches Verfahren zur Feststellung der Vollstreckbarkeit (Exequatur) bundesrechtlich zulässig ist (s. z. B. CPO. von Luzern [1895] § 330, wonach über die Vollziehung von Urteilen aus andern Kantonen das Obergericht entscheidet; Reichel, Art. 81 N. 6 b; Jaeger Art. 81 N. 20), ferner ob es angeht, dass hier der ordentliche Richter ein Vollstreckungsurteil — eventuell in Form eines kondemnatorischen Urteils — erlässt (s. Urteil des Obergerichts Zürich, Schweiz. Jur. Ztg. III S. 293; BG. XXXII, 1, No. 96). Bei Erkenntnissen dagegen, die nach dem Bundesgesetz zur Rechtsöffnung nicht berechtigen, deren Exekution vielmehr ins Belieben der Kantone gestellt ist — ausserkantonale Entscheide über öffentlichrechtliche Leistungen (ausländische Zivilurteile, die nicht nach Staatsvertrag vollstreckbar sind) — wird bundesrechtlich nichts dagegen einzuwenden sein, dass die Frage der Vollstreckbarkeit nach kantonalem Recht in einem besondern Exequaturverfahren oder durch den ordentlichen Richter gelöst wird. Der die Vollstreckung bewilligende Entscheid der Exequaturbehörde oder des ordentlichen Richters begründet dann als kantonales Urteil im Sinne von Art. 81 Abs. 1 die Rechtsöffnung.

Die Befugnis der Kantone, für die Vollstreckung von Steueransprüchen freiwillig Rechtshilfe zu gewähren, schliesst das Recht in sich, hierüber Vereinbarungen zu treffen

(BV. Art. 7 Abs. 2). Doch wird eine blosse Verständigung der Verwaltungsbehörden verschiedener Kantone für den Richter nach kantonalem Recht regelmässig unverbindlich sein. Für ein wirksames Verkommnis, das auch den Richter bindet, bedarf es der Form des Staatsvertrages, dessen Beobachtung dann im Wege des staatsrechtlichen Rekurses ans Bundesgericht erzwungen werden kann (OG. Art. 175 Ziff. 3).

Welches Mindestmass von Verteidigung bei der freiwilligen oder staatsvertraglichen Rechtshilfe für Steueransprüche dem Betriebenen im Rechtsöffnungsverfahren gestattet sein soll, ist eine Frage des Vollstreckungsverfahrens, für die das eidgenössische Recht massgebend ist. Der nach dem Rechte des Betreibungskantons einem gerichtlichen Urteil in Ansehung der Vollstreckbarkeit gleichgestellte ausserkantonale Steuerentscheid erscheint als ein in einem andern Kanton ergangenes Urteil im Sinne von Art. 81 Abs. 2 BKG. Die Kantone können daher gegen das Interesse des Angesprochenen nicht weiter gehen, als bei der Rechtshilfe für Zivilurteile. Die dem Betriebenen nach Art. 81 Abs. 2 offen stehenden Bestreitungen und Einwendungen müssen vom Rechtsöffnungsrichter entsprechend zugelassen werden (s. unten Ziff. VI, 2—5). Dieser bundesrechtliche Schutz darf auch nicht dadurch illusorisch gemacht werden, dass die Bewilligung der Vollstreckung gemäss kantonalem Recht durch eine andere Behörde erfolgt, deren Spruch sich als kantonales Urteil nach Art. 81 Abs. 1 darstellt. Aus dem Bundesgesetz ist zu folgern, dass in einem solchen kantonalen Exequaturverfahren dem Angesprochenen mindestens die aus der Analogie des Art. 81 Abs. 2 sich ergebende Verteidigung gegenüber dem ausserkantonalen Steueranspruch einzuräumen ist.

9. Staatsverträge zwischen Kantonen, wodurch gegenseitige Rechtshilfe bei der Vollstreckung von Steueransprüchen zugesichert ist, bestehen m. W. keine. Auch Abmachungen dieser Art von Verwaltungsbehörde zu Verwaltungsbehörde scheinen nicht vorhanden zu sein. Ich habe die kantonalen Finanzdirektionen durch Zirkular hierüber und über einige andere Punkte befragt und in keinem der 24 Kantone, aus denen

ich in zuvorkommender Weise Antworten erhalten habe, ist etwas über solche interkantonale Vereinbarungen bekannt. Gesetzliche Bestimmungen, welche die Rechtshilfe — etwa bei verbürgter Gegenseitigkeit — vorschreiben, existieren wohl in keinem Kanton. Freiwillige Unterstützung durch die Verwaltungsbehörden wird, wie ich den erwähnten Berichten entnehme, im allgemeinen nicht geleistet. Ob und in welchem Umfange die Gerichte auf diesem Gebiete freiwillig Rechtshilfe gewähren, wird, da in den meisten Kantonen die Appellation gegen Rechtsöffnungsentscheide ausgeschlossen ist (Jaeger, Art. 84, N. 1. S. 128), kaum festzustellen sein. Von kundiger Seite ist mir mitgeteilt, dass es z. B. im Kanton Bern nicht geschieht. Dass die Gerichte bisweilen freiwillig Beistand leisten, ist gelegentlich aus bundesgerichtlichen Urteilen ersichtlich (s. z. B. XXVIII, 1, S. 138; XXXII, 1, No. 96). Jedenfalls kann von einer allgemeinern Gerichtspraxis in diesem Sinne oder gar von einem gemeineidgenössischen Gewohnheitsrecht keine Rede sein.

III.

Das Resultat der vorstehenden Ausführungen über den zur Zeit bestehenden Rechtszustand lässt sich dahin zusammenfassen: beim Mangel einer Rechtshilfe bei der Steuervollstreckung nach Bundesrecht, interkantonalen Verträgen oder kantonalem Recht (Gewohnheitsrecht) ist nicht darauf zu rechnen, dass ein Steueranspruch gegen einen Pflichtigen, der in einem andern Kanton domiziliert ist, soweit der letztere nicht im Kanton des Anspruches Vermögen hat und abgesehen vom Fall des Konkurses, vollzogen werden kann. Durch die Uebersiedelung in einen andern Kanton unter Mitnahme des Vermögens kann sich der Schuldner der Bezahlung der Steuern im bisherigen Wohnsitzkanton vielfach entziehen. (Steuerrückstände berechtigen nicht zum Zurückbehalten der Ausweisschriften; Burckhardt, Kommentar der BV. S. 424.) Und ebenso ist der Staat machtlos, wo der Steueranspruch sofort gegen den Einwohner eines andern Kantons zur Entstehung gelangt, ohne dass Vermögen im Kanton des Anspruchs vor-

handen wäre, was z. B. bei Erbschafts- und Nachsteuern zutreffen kann (s. BG. XXIX, 1, S. 415; XXXII, 1, S. 621 ff.).

Ein praktisches Bedürfnis nach Aenderung dieses Rechtszustandes wird anzuerkennen sein, wenn die Fälle nicht sehr vereinzelt und nicht ganz unerheblich sein sollten, in denen deswegen Steuern tatsächlich unerhältlich sind. Es ist von vorneherein zu vermuten, dass in mehr landwirtschaftlichen Kantonen mit geringen Fluktuationen der Bevölkerung dies in geringerem Masse vorkommen wird, dass dagegen in den Kantonen, wo Handel und Industrie hoch entwickelt sind, die Bevölkerung stark gemischt und einem raschen Wechsel unterworfen ist, der Mangel einer Rechtshilfepflicht bei der Exekution von Steueransprüchen eher als Misstand sich geltend macht. Die Antworten, die ich über die Frage von den kantonalen Finanzdirektionen erhalten habe, bestätigen im allgemeinen, wenn auch nicht durchweg, diese Annahme. So berichten Luzern, Uri, Schwyz, Appenzell I.-Rh., Baselland, Graubünden, dass nicht häufig, selten oder sehr selten Steuern abgeschrieben werden müssen, weil sie gegen den in einem andern Kanton wohnhaften solventen Schuldner nicht vollstreckt werden können. Auch in Glarus, Baselstadt, St. Gallen, Neuenburg, Waadt und Tessin ist dies nicht gerade oft der Fall. Dagegen sind solche Fälle zahlreich in Bern, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen und Genf, ferner auch im Wallis; nicht selten in Zug und Appenzell a. Rh.; nicht vereinzelt auch im Kanton Thurgau. Bern verweist auf die flottante uhrenindustrielle Bevölkerung und die Eisenbahnangestellten; Freiburg und Solothurn ebenfalls auf die Eisenbahnangestellten, Freiburg ausserdem auf die Handelsbeflissenen (commis et agents de commerce); Schaffhausen auf die industrielle Bevölkerung überhaupt. In Obwalden ist die Armensteuer von Kantonsbürgern, die in andern Kantonen wohnen, regelmässig nicht erhältlich. In Zürich kommt es zwar nicht allzu häufig vor, dass Steuern wegen Nichtvollstreckbarkeit gegen ausserkantonale Schuldner abgeschrieben werden müssen; dagegen hat es sich hiebei wiederholt um grössere Beträge gehandelt. So haben in einem Fall (BG. XXV, 1, S. 586) der Kanton, die Stadt Winterthur

und die Gemeinde Oberwinterthur eine Einbusse von insgesamt 8000 Fr. erlitten.

Dass der Mangel einer interkantonalen Rechtshilfepflicht bei der Vollstreckung von Steueransprüchen vielfach als Uebelstand empfunden wird, ergibt sich auch daraus, dass die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren sich im Jahre 1907 mit der Frage beschäftigt hat, ob ein Konkordat über die Vollstreckung kantonaler, auf Geldzahlung lautender Verwaltungsentscheide anzustreben sei. Das Referat, das die Finanzdirektion von Bern hierüber erstattet hat, bejaht die bundesrechtliche Zulässigkeit und die Wirksamkeit eines solchen Konkordates und spricht sich über dessen notwendigen Inhalt aus; u. a. wird vorgeschlagen, diejenigen kantonalen Entscheide ins Konkordat einzubeziehen, welche die rechtskräftige Feststellung der Zahlungspflicht für öffentliche Abgaben des Staates und der Gemeinden (Steuern aller Art), für Gebühren und endlich für Beiträge aus dem Gebiete des Armenwesens enthalten, alles Leistungen, die unter den Begriff der Steueransprüche im Sinne unseres Themas fallen (s. oben Ziff. I). Die Bedürfnisfrage ist in diesem Referat nicht näher behandelt. Es scheint, dass ein wirkliches Bedürfnis ohne weiteres als gegeben angenommen wird. An der Konferenz, die am 25. März 1907 in Bern stattfand, konnte die Sache wegen vorgerückter Zeit nicht mehr einlässlich behandelt werden. Im Protokoll heisst es: „die Anregung zu diesem Konkordat wird allgemein als zeitgemäss begrüsst und der Abschluss eines solchen als sehr dringlich bezeichnet“. Der Mangel eines Konkordates mache sich hauptsächlich bei den öffentlichen Abgaben, Staats- und Gemeindesteuern, geltend, auf die daher das Hauptaugenmerk zu richten sei. Es wurde beschlossen, eine Kommission mit dem Entwurfe eines Konkordates zu beauftragen, vorausgesetzt, dass sich die Mehrzahl der kantonalen Finanzdepartemente mit der Errichtung eines solchen einverstanden erklären sollte.

Es ist mir nicht möglich, weiteres Material darüber mitzuteilen, in welchem Masse ein eigentliches praktisches Bedürfnis für die Einführung der interkantonalen Rechtshilfe

bei der Steuervollstreckung wirklich besteht. Man darf erwarten, dass die Diskussion im Schosse des Schweizerischen Juristenvereins über diesen Punkt noch einige Aufklärung verbreiten wird. Doch wird man immerhin schon nach den vorliegenden Angaben kaum Bedenken tragen, die Bedürfnisfrage zu bejahen. Ich setze das Vorhandensein eines praktischen Bedürfnisses voraus und wende mich nun der Frage zu, ob die Schaffung einer bundesrechtlichen Pflicht der Kantone zur Rechtshilfe bei der Exekution von Steueransprüchen grundsätzlich als gerechtfertigt erscheint.

IV.

1. Bei der Frage, ob eine bundesrechtliche Pflicht der Kantone zur gegenseitigen Vollstreckung von Steuerforderungen, die wohl einem wirklichen praktischen Bedürfnis entspricht, vom Standpunkt des bundesmässigen Verhältnisses der Kantone und seiner Entwicklung aus sich grundsätzlich rechtfertigt, ist von der Bedeutung des Steuerwesens für den modernen Staat auszugehen.

Die Steuern sind die Beiträge, die der Staat kraft seiner Zwangsgewalt von den seiner Autorität Unterworfenen erhebt, um damit die Mittel zur Realisierung seiner Zwecke, zur Befriedigung der Gemeinbedürfnisse zu beschaffen. Sie sind ein wesentlicher Teil der regelmässig wiederkehrenden Einnahmen des Staates, ohne den dieser heute nicht mehr zu bestehen vermöchte, da er ihrer zur Deckung des öffentlichen Aufwandes für die Durchführung seiner allgemeinen und besondern Aufgaben, zur Verwirklichung der gemeinen Interessen notwendig bedarf. Wenn angesichts dieser prinzipiellen Wichtigkeit des Steuerwesens für das gesamte staatliche Leben der Gegenwart das Solidaritätsbewusstsein der Kulturstaaten mit ähnlich entwickeltem Steuerrecht und speziell ihr gleichmässiges Interesse an einer wirksamen Steuererhebung noch nicht zur Anerkennung einer Pflicht, sich gegenseitig auf diesem Gebiet zu unterstützen, ja nicht einmal zu Ansätzen einer solchen Pflicht, geführt haben, so mag sich dies, abgesehen

von der Frage nach der Grösse des praktischen Bedürfnisses, aus der langsamen und zaghaften Entwicklung des internationalen Rechts überhaupt erklären, bei der die wichtigern und dringendern Interessen des Rechtsschutzes in Zivil- und Strafsachen und der Wohlfahrtspflege vor den Steuerinteressen des Staates den Vorrang haben müssen. Was aber hier im internationalen Verhältnis noch in weiter Ferne liegt, ist für die Glieder des schweizerischen Bundesstaates heute schon ein berechtigtes Postulat.

Die bundesstaatlichen Beziehungen bilden eine ungleich innigere Lebens- und Kulturgemeinschaft zwischen den Kantonen als sie unter selbständigen und unabhängigen, auf gleicher Zivilisationsstufe stehenden Staaten vorhanden ist. Und die Entwicklung des Bundesstaates im Sinne einer fortschreitenden Stärkung der Zentralgewalt, sowie die moderne Entfaltung des Verkehrs, bringen es mit sich, dass das die Kantone verbindende Band sich stets enger knüpft. Gebiet und Volk der Kantone sind zugleich Gebiet und Volk des Bundes. Ein wachsender Teil der Tätigkeit der kantonalen Organe stellt sich als Mitwirkung bei Bundesaufgaben nach Art der Selbstverwaltung dar. Grosse Zweige der Bundesverwaltung — z. B. Post, Telegraph und namentlich die Bundesbahnen — erstrecken sich mit einem Heer von Beamten über das ganze Land und greifen tief ein ins wirtschaftliche Leben. Das Aufblühen von Handel und Gewerbe bewirkt eine immer stärkere Mischung und einen raschen Wechsel der Bevölkerung über die Kantonsgrenzen hinaus. Das Gefühl der Zusammengehörigkeit und das Bewusstsein einer zunehmenden Interessensolidarität der Kantone gewinnen unverkennbar an Kraft.

Der Lebens- und Kulturgemeinschaft, wie sie heute unter den Kantonen besteht, entspricht eine weitgehende gegenseitige Unterstützung und Ergänzung auch auf solchen Gebieten des staatlichen Lebens, auf denen die Kompetenz den Kantonen verblieben ist. Dieser Erkenntnis ist es u. a. zu verdanken, wenn in neuerer Zeit die kantonalen Verwaltungsbehörden — z. B. die Erziehungs-, Finanz- und Polizeidirektionen — zu regelmässigen Konferenzen zusammen treten, um über gemein-

schaftliche Grundsätze und gegenseitige Förderung bei der Lösung staatlicher Aufgaben zu beraten. Speziell auch im Steuerwesen verträgt sich die Idee einer isolierten Existenz und Selbstgenügsamkeit der Kantone mit ihrem gegenwärtigen bundesstaatlichen Verhältnis nicht mehr, und ebensowenig wird eine blosse negative Abgrenzung kollidierender kantonaler Steuerhoheiten, wie sie sich aus dem bundesrechtlichen Verbot der Doppelbesteuerung ergibt, jenem Verhältnis gerecht. Vielmehr dürfte ihm im Hinblick auf die hervorgehobene, in allen Kantonen wesentlich gleichmässige Bedeutung der Steuern für das Wohl des Staates und das übereinstimmende Interesse der Kantone an deren richtigem Eingang eine positive Unterstützung bei der Steuererhebung durch gegenseitige Vollstreckung von Steuerforderungen wohl angemessen sein.

Es liegt im Wesen des Bundesstaates, dass die Regelung des zwischenstaatlichen Beistandes der Kantone nicht bloss der freien Vereinbarung dieser überlassen bleibt, auf welchem Wege das Ziel meist nur sehr unvollkommen zu erreichen ist, sondern dass hier auch das Bundesrecht eingreift. Dies ist denn auch mehrfach — und aus verschiedenen Gesichtspunkten — geschehen z. B. bei der Strafrechtspflege (Art. 55 BV., Ausliefer.-Ges. v. 1852), der Zivilrechtspflege (Art. 61 BV., s. auch Art. 48 BV. u. d. zugehörige Bdesges.). Dafür, dass die Pflicht der Kantone zu gegenseitiger Steuervollstreckung von Bundeswegen geordnet wird, spricht nicht nur die Erwägung, dass der Weg des Konkordates viel umständlicher und zudem unsicher wäre — es müsste die Form des Staatsvertrags gewahrt werden (s. oben Ziff. II 8), und auf das Zustandekommen eines alle, oder nur die hauptsächlichst interessierten Kantone umfassenden Konkordates wäre daher schwerlich zu rechnen —, sondern vor allem auch folgendes Argument: Die Rechtshilfe bei der Steuervollstreckung stellt sich zwar als gegenseitige Unterstützung der Kantone auf einem ihrer Autonomie verbliebenen Gebiet dar. Allein sie wird aller Regel nach in den Formen des Bundesrechts, nämlich der Schuldbetreibung nach dem BKG., erfolgen (s. oben Ziff. II, 3, 7). Das Verfahren, das die Kantone einander

zur Verfügung zu stellen haben, ist bereits eidgenössisch geregelt. Es liegt daher nahe und rechtfertigt sich, dass eine durch praktische und ideale Anforderungen begründete Rechtshilfepflicht der Kantone, die wesentlich als Anwendung dieses Verfahrens zum Ausdruck kommt, auch durch das Bundesrecht festgestellt wird.

2. Es ist hier der Ort, auf das deutsche Reichsgesetz vom 9. Juni 1895 „über den Beistand bei Einziehung von Abgaben und Vollziehung von Vermögensstrafen" (Reichsgesetzbl. 1895 S. 256 ff.) zu verweisen, wodurch den Behörden verschiedener Bundesstaaten die Rechtshilfe u. a. zur Beitreibung von Steuern und öffentlichen Abgaben aller Art, die im Verwaltungszwangsverfahren nach Landesrecht erfolgt, zur Pflicht gemacht ist. In der Begründung zum Entwurf des Gesetzes (Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstages, 9. Legislaturperiode, III. Session 1894/95, 2. Anlageband S. 1294) wird betont, dass der Mangel einer zwischenstaatlichen Beistandspflicht hinsichtlich der Vollstreckung öffentlichrechtlicher Forderungen sich besonders fühlbar mache, wenn es sich darum handle, ob Staats- oder Gemeindeabgaben, die in dem einen Bundesstaat in Rückstand gelassen sind, in einem andern Bundesstaat im Verwaltungszwangsverfahren eingezogen werden können. Zwar werde sich in den meisten Staaten die Uebung gebildet haben, in solchen Fällen den erbetenen Beistand unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit und unter gewissen Beschränkungen zu gewähren. Es sei jedoch zweifelhaft, ob die einzelstaatlichen Behörden nach Landesrecht hiezu überhaupt befugt seien. „Es erscheint daher in hohem Masse erwünscht, für den in dieser Hinsicht von den Behörden verschiedener Bundesstaaten einander zu leistenden Beistand eine feste rechtliche Grundlage zu schaffen. Dass eine solche gegenseitige Beistandsleistung an sich nicht wohl zu entbehren ist, hat die bisherige tatsächliche Entwicklung bewiesen; es würde dem Rechtsgefühl widersprechen und mit der Stellung der Bundesstaaten als Glieder eines Reichs nicht vereinbar sein, wenn ein Steuerpflichtiger die durch Reichsgesetz ihm gewährte Freizügigkeit

dazu benützen könnte, durch Uebersiedelung in einen Nachbarstaat der Bezahlung der an seinem frühern Wohnorte von ihm geschuldeten landesrechtlichen Abgaben sich zu entziehen. Soll aber für die gegenseitige Beistandleistung eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, so geschieht dies weit leichter und zweckmässiger im Wege eines Reichsgesetzes, als wenn zu diesem Zweck eine Reihe von Staatsverträgen geschlossen und von den Landtagen aller beteiligten Staaten genehmigt werden müsste."

3. Es sind nunmehr zwei Punkte zu besprechen, aus denen vielleicht ein Einwand gegen eine interkantonale Rechtshilfepflicht bei der Steuervollstreckung hergeleitet werden möchte; sie betreffen die Verschiedenheit des materiellen und des formellen Steuerrechts in den Kantonen.

Die kantonalen Steuersysteme weichen in mancher Beziehung von einander ab, und die Kantone stehen in der Fortbildung des materiellen Steuerrechts auf sehr verschiedenen Stufen der Entwicklung. Neben neuern, den finanzpolitischen Grundsätzen der Gerechtigkeit, der Volks- und Finanzwirtschaft mehr oder weniger angepassten Steuersystemen finden sich noch veraltete und namentlich auch in der formalen Ausgestaltung primitive Steuergesetze in Geltung, deren Ersetzung durch besseres Recht bisher nicht gelungen ist (s. Schanz, die Steuern der Schweiz I insbes. S. 52 ff., de Cérenville, Les impôts en Suisse, S. 37 ff). Allein die kantonalen Steuergesetze weisen doch immerhin gewisse gemeinsame Grundzüge auf (s. Schanz a. a. O.). Die Unterschiede sind, wenn auch erheblich, doch nicht von derart prinzipieller und tiefgehender Art, und es ist das Steuerrecht keines Kantons in dem Masse rückständig und mangelhaft, dass es vom Standpunkt eines andern Kantons oder des Bundesgesetzgebers aus als eine schlechterdings nicht zu billigende und daher auch nicht durch Rechtshilfe zu unterstützende Einrichtung erscheinen würde. Alles in allem werden die qualitativen Differenzen der kantonalen Steuerrechte kaum grösser sein als diejenigen der Privat-, Straf- und Prozessrechte, die der Schaffung und Anerkennung der Rechtshilfepflicht im Gebiet der Rechtspflege auch nicht im Wege gestanden haben.

Die Möglichkeit, dass ein Kanton sein Steuerrecht in einer Weise ausbilden könnte, die öffentlichrechtlichen Grundsätzen anderer Kantone absolut widersprechen sollte — z. B. durch eine Vermögenssteuerprogression, die der Konfiskation grosser Vermögen nahe käme, durch Erbschaftssteuern (bei näherer Verwandtschaft) und Steuerbussen mit ähnlichem Erfolg — kann gegen das Postulat der Rechtshilfe bei der Steuervollstreckung nicht ins Feld geführt werden. In absehbarer Zeit sind solche Dinge wohl nicht zu erwarten, und die blosse theoretische Möglichkeit des Missbrauchs darf der gesetzgeberischen Verwirklichung eines als richtig erkannten Gedankens nicht im Wege stehen. Uebrigens vermöchte die Praxis, wenn für die Exekution exorbitanter staatlicher Ansprüche der gedachten Art Beistand verlangt würde, auch dadurch zu helfen, dass sie ihnen den Charakter von Steueransprüchen, für welche die Rechtshilfepflicht gilt, absprechen würde.

4. Gewichtiger ist der Einwand, dass das formelle Steuerrecht der Kantone sehr ungleiche Garantien für die wirklich objektive Entscheidung von Steuerstreitigkeiten bietet.

In der Art, wie sie Steueranstände zum Austrag bringen, weisen die Kantone erhebliche Unterschiede auf. In einer Reihe von Kantonen entscheiden die Administrativbehörden, in letzter Linie der Regierungsrat (und zwar vielfach auf Antrag der Finanzdirektion) oder auch eine besondere Verwaltungskommission. In andern können in beschränktem Umfang (Erbschaftssteuern, Taxationsfragen etc.) und wieder in andern in weiterem Umfang oder allgemein der Steuerauflage gegenüber die ordentlichen Gerichte angerufen werden. Vereinzelt bestehen eigentliche Administrativgerichte (s. Verh. d. Schweiz. Juristenvereins von 1889, Referat von Prof. Speiser über die Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, Anhang: Mitteilungen aus den Kantonen; de Cérenville S. 195 ff).

Gegen die Verwaltungsbehörden als Rekursinstanz in Steuersachen wird oft der Vorwurf erhoben, dass sie nicht unbefangen und unparteiisch urteilen, sondern stets geneigt sind, zu Gunsten des Staates zu entscheiden, und solchen Beschwerden ist nicht immer jede Berechtigung abzusprechen.

Die Gefahr liegt in der Tat nahe, dass die Verwaltung im Bestreben, das allgemeine Interesse zu vertreten, statt sich an die festen Rechtssätze des Steuerrechts gebunden zu halten und nach deren richtiger Auslegung zu trachten, blossen Zweckmässigkeitserwägungen einen zu grossen Spielraum gestattet. Es kommt hinzu, dass das Rekursverfahren vor den Administrativbehörden vielfach noch wenig ausgebildet und ziemlich formlos ist und dass die Rechtssprechung durch die Verwaltung auch nach dieser Seite dem Zivilprozess ähnliche Garantien des Rechtsschutzes vermissen lässt (Speiser a. a. O. S. 555). Gewisse Unvollkommenheiten sind also hier nicht in Abrede zu stellen, und sicherlich wäre es zu begrüssen, wenn mehr und mehr in allen Kantonen die Steuerstreitigkeiten durch absolut unabhängige Behörden nach wohlgeordnetem, womöglich mündlichem Verfahren, seien es nun besondere Steuerkommissionen, Verwaltungsgerichte oder die ordentlichen Gerichte, erledigt würden. Indessen darf man einzelne begründete Beschwerden über die administrative Rekurspraxis in Steuersachen nicht verallgemeinern, und ein durchschlagendes Bedenken gegen die Vollstreckbarkeit von Steuerentscheiden in der ganzen Schweiz dürfte daraus doch nicht folgen, auch nicht in dem Sinn, dass die Vollstreckbarkeit auf die Entscheide der ordentlichen und Verwaltungsgerichte zu beschränken wäre. Eine derartige Unterscheidung ist von vorneherein abzulehnen. Die Rechtsprechung durch die Verwaltung kann, sofern sie durch unabhängige Instanzen (z. B. Steuerkommissionen) nach gutem Verfahren geschieht, dieselben Garantien der Unparteilichkeit bieten, wie diejenige durch die ordentlichen und Verwaltungsgerichte. Gerade die Fragen, die zu den meisten Steueranständen Anlass geben, nämlich die Taxationsfragen, eignen sich ihrer Natur nach weniger zur Beurteilung durch die Gerichte, als durch die Verwaltung. Und was die Verwaltungsgerichte anbetrifft, so kann die Schaffung einer solchen neuen und besondern Behörde für die Beurteilung von Administrativstreitigkeiten bei den einfachen Verhältnissen, wie sie in vielen Kantonen bestehen, nicht erwartet werden (s. Speiser a. a. O.). Die berührten Uebel-

stände sind aber überhaupt nicht schwerwiegend genug, dass sie die praktischen und grundsätzlichen Erwägungen, die für die Einführung der Rechtshilfe bei der Steuervollstreckung von Bundeswegen sprechen, aufwiegen würden. Dass sich der Pflichtige durch Wegzug in einen andern Kanton, also durch Uebersiedelung von einem Bundesglied ins andere, oder weil er von vorneherein in einem andern Kanton wohnt, der Zahlung einer ihm rechtskräftig auferlegten Steuer entziehen kann, erscheint als ein ungleich bedenklicherer Mangel. Auch in der Zivil- und Strafrechtspflege ist die Gewähr für gute Rechtsprechung nicht in allen Kantonen die nämliche. Hier muss gleichfalls in Kauf genommen werden, dass die Rechtshilfe gelegentlich für ein nicht zu billigendes Urteil zu leisten ist. Endlich ist es möglich, bei der Ausgestaltung der Rechtshilfe im einzelnen gewisse Garantien für den Angesprochenen zu schaffen, die allerdings zunächst das Verfahren betreffen, aber indirekt auch eine Gewähr für materielle Gerechtigkeit bilden (s. unten Ziff. VI 3—5).

V.

1. Die bundesrechtliche Ausdehnung der Rechtshilfe unter den Kantonen auf die Steuervollstreckung bedeutet eine Schmälerung der kantonalen Souveränität (Art. 3 BV): eine Unterstützung, die vom autonomen Belieben der Kantone abhing, wird zu einer bundesrechtlichen Pflicht. Daher bedarf es hiezu einer bundesverfassungsmässigen Grundlage. Es leuchtet ein, dass eine Revision der Bundesverfassung, um die genannte Pflicht allgemein — speziell auch mit Verbindlichkeit für die Verwaltungsbehörden — auszusprechen, nicht unternommen werden wird, und eine Totalrevision, bei der auch eine solche Norm aufgestellt werden könnte, steht zur Zeit wohl in weiter Ferne.

Da die Zwangsvollstreckung von Steuerforderungen aller Regel nach gemäss den Vorschriften des BKG. erfolgt (s. oben Ziff. II 3, 7), wird die Exekution ausserkantonaler Steueransprüche und ihre Voraussetzungen auch im BKG. zu ordnen

sein, und zwar durch Ergänzung der Vorschriften über die Rechtsöffnung. Es frägt sich, ob dies im Wege der blossen Gesetzesrevision zulässig ist, d. h. ob die erforderliche verfassungsmässige Grundlage bereits vorhanden ist, oder erst durch eine Verfassungsrevision geschaffen werden müsste. Ich glaube, dass eine hinlängliche konstitutionelle Basis in Art. 64 BV. gefunden werden kann, insofern darin dem Bund das Recht der Gesetzgebung über das Betreibungsverfahren und das Konkursrecht zugewiesen ist. Diese Kompetenznorm wird vom Bundesgericht (XXIII 1 S. 444 E. 2; s. auch oben Ziff. II 3) dahin ausgelegt, dass sie die ausschliessliche Ordnung aller Zwangsvollstreckungen umfasst, die auf eine Geldzahlung (oder eine Sicherheitsleistung) gerichtet sind, auch derjenigen der kantonalen öffentlichrechtlichen Geldforderungen, von denen die Steueransprüche die wichtigsten sind. Hat aber darnach der Bund die Befugnis, die Exekution aller, auch der öffentlichrechtlichen Geldforderungen für die Schweiz als einheitliches Rechtsgebiet erschöpfend zu regeln, so darf hieraus seine Zuständigkeit gefolgert werden, diese Regelung auf die Vollstreckung der Steueransprüche im interkantonalen Verhältnis zu erstrecken. Dass die entsprechende, die Rechtsöffnung für ausserkantonale Zivilurteile betreffende Bestimmung des Art. 81 Abs. 2 sich als bundesgesetzliche Ausführung des Art. 61 BV. darstellt, spricht noch nicht notwendig dafür, dass der Bundesgesetzgeber ohne die letztere Norm zu einer solchen Vorschrift nicht kompetent gewesen wäre. Ich will freilich nicht behaupten, dass jener Schluss schlechthin zwingend und dass nicht auch die Auffassung möglich sei, Art. 64 BV. ermächtige den Bund nur zu Bestimmungen darüber, wie ausserkantonale Steueransprüche bei allfälliger freiwilliger Rechtshilfe, nicht aber, ob sie vollstreckt werden müssen. Aber es scheint mir, dass er vor den Anforderungen einer vernünftigen, auch den praktischen Bedürfnissen Rechnung tragenden Auslegung immerhin bestehen könne.

Von der genannten Befugnis hat der Bundesgesetzgeber bei Erlass des Bundesgesetzes in Ansehung der Betreibung ausdrücklich keinen Gebrauch gemacht (Art. 80 Abs. 2), wohl

aber (nach der oben Ziff. II 6 erörterten Interpretation) für das Konkursverfahren. Die bisherigen Ausführungen sollten zeigen, dass eine Revision des Gesetzes in dem Sinn angezeigt wäre, dass für Steueransprüche aus andern Kantonen unter bestimmten, noch zu besprechenden Voraussetzungen gleichfalls Rechtshilfe zu bewilligen ist. Zum mindesten sollte eine solche Bestimmung bei einer Totalrevision des Gesetzes aufgenommen werden. Damit wäre freilich die Pflicht zur Rechtshilfe nur für den Rechtsöffnungsrichter, wie auch den Konkursrichter, und nicht zugleich für die Verwaltungsbehörden gegeben. Die Fälle, in denen die letztern handeln — Liquidationen nach kantonalem Recht, s. oben Ziff. II 7 — sind aber verhältnismässig selten, und es ist kaum zu erwarten, dass die Verwaltungsbehörden die dem Richter bundesgesetzlich obliegende Beistandspflicht nicht auch ihrerseits als verbindlich anerkennen sollten. Bei einer Weigerung stände den Behörden des ersuchenden Kantons zudem immer noch der Weg der Betreibung offen.

2. Indem ich befürworte, die Rechtshilfe für die Steuervollstreckung bundesrechtlich in der Weise zu regeln, dass eine die Rechtsöffnung beschlagende Vorschrift ins BKG. aufgenommen wird, möchte ich eine andere Lösung der Frage auf dem Boden des Betreibungsrechtes abgelehnt wissen, die zwar scheinbar den Vorzug der Einfachheit hätte, aber grundsätzliche Bedenken erwecken müsste. Das Ziel, Steueransprüchen gegen ausserkantonale Pflichtige Vollstreckbarkeit zu verleihen, liesse sich nämlich auch dadurch erreichen, dass der Betreibungsort der öffentlichrechtlichen Forderungen des Staates, speziell der Steueransprüche, im Kanton des Anspruchs, der von der Praxis als kantonalrechtliche Ausnahme vom Betreibungsort des Wohnsitzes (Art. 46) zugelassen ist (oben Ziff. II 3), im Wege der Gesetzesrevision oder einer blossen Aenderung der Praxis als bundesrechtlicher Betreibungsort für kantonale Steuerforderungen gegen ausserkantonale Pflichtige anerkannt wird. Dann würde die den Betreibungsämtern in der ganzen Schweiz nach Art. 89 obliegende Rechtshilfepflicht auch für solche im Kanton des Anspruchs erhobene Betreibungen

gelten. Ein Rechtsvorschlag des Schuldners würde vom Rechtsöffnungsrichter des Betreibungsortes nach Art. 80 Abs. 2 beseitigt, und der Steueranspruch könnte, sofern im Kanton der Betreibung kein oder ungenügendes Vermögen des Schuldners vorhanden ist, auch in sein sonstiges, am Wohnort oder anderswo in der Schweiz gelegenes Vermögen vollstreckt werden.

Diese Lösung verbietet sich, weil sie die Einheit des Betreibungsortes aufhöbe und zwar in ganz anderm Masse als ein bloss kantonalrechtlicher Betreibungsort für Steueransprüche im Kanton des Anspruchs, der in seinen Wirkungen auf den betreffenden Kanton beschränkt ist; weil sie speziell bei einer Kollision von Betreibung am Wohnort und im Kanton des Steueranspruchs zu grossen Schwierigkeiten führen, und insbesondere, weil sie eine dem Sinn und Geist des Bundesgesetzes widersprechende Privilegierung öffentlichrechtlicher vor privatrechtlichen Forderungen bedeuten würde. In letzterer Beziehung wäre namentlich auch bedenklich, dass der Wohnortskanton die Exekution in das daselbst gelegene Vermögen des Schuldners gestatten müsste, ohne beim Widerspruch des Schuldners eine dem Art. 81 Abs. 2 analoge Kontrolle über die Eignung des Anspruchs zur Vollstreckung im Betreibungsverfahren zu haben.

3. Wird die Rechtshilfe für die Steuervollstreckung auf dem vorgeschlagenen Wege bundesrechtlich geordnet, so entfällt dadurch das einzige Motiv, aus dem die Praxis einen kantonalrechtlichen Betreibungsort für Steueransprüche im Kanton des Anspruches zugelassen hat, nämlich der Mangel einer solchen Rechtshilfepflicht (oben Ziff. II 3), und dieser nicht unbedenkliche, unter dem Zwang der Verhältnisse gestattete Einbruch in das System des Gesetzes kann wieder verschwinden. Dasselbe gilt von einem kantonalrechtlichen Arrest oder von einer extensiven Auslegung der gesetzlichen Arrestgründe (Art. 271) bei Steueransprüchen, von welchen Notbehelfen die kantonale Praxis gelegentlich Gebrauch gemacht haben mag (oben Ziff. II, 4).

VI.

1. Es bleibt noch zu untersuchen, wie das Institut der interkantonalen Rechtshilfe bei der Steuervollstreckung im einzelnen auszugestalten wäre. Hiebei sind die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen die Vollstreckung einer Steuerforderung aus einem andern Kanton zu bewilligen ist. Insbesondere ist die Frage zu prüfen, was der Pflichtige im Vollstreckungsverfahren zu seiner Verteidigung soll anbringen dürfen. Die Besprechung kann sich auf die Rechtshilfe im Betreibungsverfahren beschränken, deren bundesrechtliche Regelung zur Zeit wohl allein in Frage kommt. Was von der Rechtsöffnung gilt, wird dann ohne weiteres für den Konkursrichter, der bereits nach geltendem Recht zur Rechtshilfe verpflichtet ist (oben Ziff. II 6) entsprechend verbindlich sein und sollte auch von den Verwaltungsbehörden beobachtet werden, soweit die Rechtshilfe ausnahmsweise von ihnen geleistet wird (oben Ziff. II 7, V 1).

Die Erteilung der Rechtsöffnung ist im Anschlusse an die Art. 80 und Art. 81 BKG. zu ordnen. Es liegt nahe, die Bestimmung des Art. 81 Abs. 2 über Gewährung der Rechtsöffnung für Zivilurteile, die in einem andern Kanton ergangen sind, zum Vorbild zu nehmen. Doch wird sich zeigen, dass die Natur der Steueransprüche gewisse Abweichungen bedingt.

2. In erster Linie bedarf es zur Rechtsöffnung für einen ausserkantonalen Steueranspruch, wie auch für einen innerkantonalen (Art. 80 Abs. 2), eines vollstreckbaren Titels. Es muss eine obrigkeitliche Verfügung, ein Verwaltungsakt, ergangen sein, der die Zahlungspflicht ausspricht. In der Regel ist es die Steuerveranlagung, die verbindliche Feststellung der dem einzelnen nach Gesetz obliegenden Steuerpflicht, wovon dem Pflichtigen durch den Steuerzeddel oder die Auflage des Steuerkatasters oder sonstwie Kenntnis gegeben wird. Hat ein Rekursverfahren stattgefunden, so kann auch der Rekursbescheid, sei es nun das Urteil eines ordentlichen oder Verwaltungsgerichts oder das Erkenntnis einer Administrativbehörde, insofern dadurch in der Sache selber, z. B. durch Abänderung der Steuerauflage, und nicht bloss über die Be-

gründetheit des Rekurses entschieden ist, Titel für die Rechtsöffnung sein.

Der Titel muss vollstreckbar sein und zwar nach dem Rechte des Kantons, aus dem der Anspruch erhoben wird. Die Vollstreckbarkeit bedeutet Rechtskraft des Aktes in dem Sinn, dass er vom Pflichtigen im Rekursweg nicht mehr ausgefochten werden kann, sei es dass eine Anfechtung überhaupt angeschlossen ist, z. B. diejenige eines letztinstanzlichen Rekursentscheides, sei es dass sie, z. B. wegen Fristversäumnis, verwirkt ist oder ohne Erfolg stattgefunden hat. Wenn in Steuersachen ausserordentliche Rechtsmittel gegeben sind — etwa die Nichtigkeitsbeschwerde gegen ein Urteil des ordentlichen Richters — so wird es sich fragen, ob dadurch nach kantonalem Recht der Eintritt der Rechtskraft gehemmt wird. Der staatsrechtliche Rekurs ans Bundesgericht hat diese Wirkung nicht. Die bloss vorläufige Vollstreckbarkeit einer noch nicht rechtskräftig feststehenden Steuerforderung begründet keinen Anspruch auf Rechtshilfe. Ist nach kantonalem Recht eine Steuer nach Ablauf einer bestimmten Frist trotz schwebenden Rekursverfahrens zahlbar (s. z. B. Zürcher Steuerges. v. 24. April 1870 § 36), so soll hierauf ein Rechtsöffnungsgesuch in einem andern Kanton nicht gestützt werden können. Es ist fraglich (jedoch hier nicht zu erörtern), ob überhaupt provisorisch vollstreckbare Entscheide, insbesondere Zivilurteile aus andern Kantonen, der Rechtsöffnung unterliegen (s. Reichel, Kommentar N. 4 zu Art. 80). Für Steuerentscheide besteht im interkantonalen Verhältnis hiefür kein Bedürfnis, da ein die Unterstützung rechtfertigendes staatliches Interesse in dieser Hinsicht nicht ersichtlich ist.

Dass der die Zahlungspflicht aussprechende Verwaltungsakt durch das kantonale Recht ausdrücklich vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgestellt sei, ist nicht erforderlich (s. oben Ziff. II 3).

Die Existenz eines vollstreckbaren Titels ist von der betreibenden Behörde darzutun. Sie wird daher dem Rechtsöffnungsgesuch eine Ausfertigung oder amtliche Abschrift des fraglichen Aktes beizulegen und dessen Rechtskraft zu be-

scheinigen haben. Diese Bescheinigung wird jedoch keinen vollen Beweis machen, sondern vom Richter im Bestreitungsfall unter Umständen noch auf ihre Richtigkeit nachzuprüfen sein.

3. Was im übrigen die Verteidigung, die dem von einer ausserkantonalen Behörde für eine Steuerforderung Betriebenen im Rechtsöffnungsverfahren gestattet sein soll, anbetrifft, so ist klar, dass Art. 81 Abs. 1 anwendbar ist: der Betriebene kann den Urkundenbeweis für die Tilgung oder Stundung der Schuld erbringen oder geltend machen, der Anspruch sei nach dem Rechte, aus dem er erhoben wird, verjährt.

Dagegen ist eine Bestreitung der Kompetenz der Behörde, die die verbindliche Steuerauflage gemacht hat (Art. 80 Abs. 2), nicht zuzulassen.

Die örtliche Zuständigkeit der Behörde ist hier keine Voraussetzung des Verfahrens wie die örtliche Kompetenz des Richters im Zivilprozess, sondern sie fällt zusammen mit der Frage der materiellen Steuerzuständigkeit des Gemeinwesens, der der Betriebene, um steuerpflichtig zu sein, unterworfen sein muss. Wenn ein Kanton, eine Gemeinde, zur Steuer berechtigt ist, so sind auch die Behörden des Kantons, der Gemeinde, zum Entscheid über den Steueranspruch berufen. Die Bestreitung der Kompetenz der Behörde ist hier eine Bestreitung des materiellen Steuerrechts des Kantons oder der Gemeinde und damit der Steuerpflicht überhaupt. Interkantonale Konflikte über die Steuerhoheit sind durch das Bundesgericht als Staatsgerichtshof zu lösen (Art. 175 OG.). Auch der einzelne ist befugt, eine Steuerforderung aus dem Verbot der Doppelbesteuerung (Art. 46 BV.) um deswillen anzufechten, weil er derjenigen Beziehung zu dem den Anspruch erhebenden Kanton ermangle — Domizil, Grundeigentum, Geschäftsbetrieb — die nach Bundesrecht Voraussetzung einer Steuerforderung dieser Art ist. Der Schutz vor interkantonaler Doppelbesteuerung erscheint durch das während sehr langer Frist zulässige Rechtsmittel des staatsrechtlichen Rekurses (Art. 178 OG.) hinlänglich gewährleistet. Ein Be-

dürfnis dafür, dass auch noch im Rechtsöffnungsverfahren der Betreibung für den ausserkantonalen Steueranspruch bundesrechtlich unzulässige Doppelbesteuerung soll entgegengehalten werden können, besteht daneben nicht. Der Rechtsöffnungsrichter wäre auch vielfach gar nicht in der Lage, auf Grund bloss summarischer Kognition die rechtlich meist schwierigen und tatsächlich oft verwickelten Fragen der Doppelbesteuerung in befriedigender Weise zu lösen. Wahrscheinlich würden sich die Parteien beim Bescheide des Rechtsöffnungsrichters hierüber selten beruhigen, sondern doch noch das Bundesgericht anrufen. Dem Bedenken, dass die Rechtsöffnung unter Umständen gewährt werden muss für einen ausserkantonalen Steueranspruch, der gegen das Verbot der Doppelbesteuerung verstösst, vielleicht sogar in dem am Steuerkonflikt mitbeteiligten Kanton, ist dadurch Rechnung getragen, dass der Präsident des Bundesgerichts zu vorsorglichen Massnahmen behufs Erhaltung des bestehenden Zustandes befugt ist (Art. 185 OG.) und hievon in derartigen Fällen zweifellos Gebrauch machen wird, indem er das Rechtsöffnungsverfahren, eventuell den Fortgang der Betreibung, sistiert.

Steuerkonflikte zwischen Gemeinden desselben Kantons sind durch die kantonalen Rekursinstanzen im Sinne der Vermeidung von Doppelbesteuerung zu erledigen. Ein Grund, weshalb diese Frage vor andern Fragen des internen kantonalen Steuerrechts dadurch ausgezeichnet werden sollte, dass sie im Vollstreckungsverfahren ausser Kanton vom Betriebenen wieder aufgeworfen werden kann, ist nicht ersichtlich, ganz abgesehen von der auch hier für den Rechtsöffnungsrichter bestehenden Schwierigkeit, eine solche Streitfrage aus fremdem Steuerrecht, zumal in summarischer Kognition, richtig zu beurteilen.

Sachliche Kompetenzkonflikte zwischen den Behörden eines Kantons sind möglich, wenn für Steueranstände verschiedener Art, je nachdem sie z. B. Fragen des Steuerrechts oder der Taxation beschlagen, verschiedene Rekursinstanzen bestehen. Derartige Konflikte werden durch eine obere kantonale Behörde gelöst werden (s. z. B. BG. XXX, 1, No. 85

und 106), und deren Spruch muss vernünftigerweise auch für das Vollstreckungsverfahren im interkantonalen Verhältnis Recht schaffen.

4. Die weitere Einwendung, die der Betriebene nach Art. 81 Abs. 2 l. c. bei ausserkantonalen Zivilurteilen erheben kann, dass er nicht regelmässig vorgeladen worden sei, ist bei Steueransprüchen, wenigstens in dieser Form, nicht zu übernehmen. Die Steuerstreitigkeiten werden in vielen Kantonen nicht nach einem scharf ausgebildeten, dem Zivilprozess ähnlichen Verfahren, sondern in ziemlich formloser Weise erledigt, und an besondern Vorschriften über die Form gültiger Vorladungen und Zustellungen wird es hier meistens fehlen. Zudem kann eine Vorladung des Pflichtigen vor eine Behörde regelmässig nur dann in Frage kommen, wenn ein Rekursverfahren stattfindet. Dagegen ist dem Postulat der Gewährung des rechtlichen Gehörs, auf dem jener Vorbehalt beruht, in anderer, allgemeinerer Weise Rechnung zu tragen. Dass der Pflichtige den in Steuersachen urteilenden ordentlichen und Verwaltungsgerichten gegenüber Anspruch auf rechtliches Gehör hat, ist eine natürliche Folgerung aus seiner Stellung als Prozesspartei. Dem einzelnen muss aber ein Recht, vor der erkennenden Instanz zu Wort zu kommen, um seine Interessen zu vertreten, auch da allgemein zugestanden werden, wo die Verwaltungsbehörden ausschliesslich in Steueranständen entscheiden. Es ist dies eine unerlässliche Garantie der materiellen Gerechtigkeit der Entscheidung, die wohl in keinem Kanton, sei es im Gesetz, sei es durch die Praxis der Behörden, nicht anerkannt wäre. Wenn das Bundesgericht (XXVII, 1, S. 430; XXVIII, 1, S. 233) ausspricht, dass der aus der Garantie der Rechtsgleichheit gefolgerte Anspruch auf rechtliches Gehör stets nur denjenigen zukomme, die gerichtlich mit einer Zivil- oder Strafklage belangt sind, und auf das Administrativverfahren sich nicht erstrecke, so dürfte der Satz in dieser Allgemeinheit kaum zu billigen sein; jedenfalls trifft er für das Gebiet des Steuerwesens nicht zu. Die Steuerauflage ist ein derart einschneidender (im Rechtsstaat nur auf gesetzlicher Grundlage zu-

lässiger) Eingriff in das Vermögen des einzelnen, dass diesem gemäss dem Wesen des Rechtsstaates auch im Rechtsschutzverfahren vor den Verwaltungsbehörden, wo diese zu entscheiden haben, Gelegenheit gegeben sein muss, sich gegen eine wirkliche oder vermeintliche unrechtmässige Auflage zur Wehre zu setzen und seinen Standpunkt vor den Behörden geltend zu machen (s. auch BG. XXX, 1, S. 280). Für die Vollstreckung einer ausserkantonalen Steuerentscheidung, die unter Missachtung dieses nach der Natur der Sache und abgesehen von allen positiven Bestimmungen bestehenden Rechtes zustande gekommen ist, braucht unter den Kantonen keine Rechtshilfe geleistet zu werden. Der Betriebene soll daher diesen absoluten Mangel, an dem der Titel leidet, auch noch im Vollstreckungsverfahren rügen dürfen.

Angesichts der Verschiedenheit und der oft geringen formellen Ausbildung der kantonalen Verfahren in Steueranständen kann indessen nicht verlangt werden, dass das rechtliche Gehör in bestimmten Formen — etwa in einer mündlichen Verhandlung vor der entscheidenden Behörde, in einem Schriftenwechsel u. s. w. — gewährt sei, sondern der dem Betriebenen zustehende Einwand ist allgemein dahin zu formulieren, dass er keine Gelegenheit zur Verteidigung gegen die Steuerauflage gehabt habe. Es muss genügen, wenn der Betriebene vor der Behörde in einer nach allgemeiner Anschauung zureichenden Art und Weise mit seinen Anträgen und Erklärungen zu Wort gekommen ist, oder, wenn er wollte, dazu hätte kommen können. Die allgemeine Fassung des Vorbehalts wird allerdings in der Anwendung gewisse Schwierigkeiten bieten. Bei Zweifelsfragen muss der Rechtsöffnungsrichter sein Ermessen walten lassen. Vielleicht, so darf man hoffen, wird der Vorbehalt auch zur Folge haben, dass es in Steuerrekursfällen, zumal da, wo eine ausserkantonale Vollstreckung in Frage kommen kann, mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs sehr genau genommen wird, um einem künftigen Einwand im Rechtsöffnungsverfahren von vorneherein die Spitze abzubrechen. Im Steuerentscheid oder im Rechtsöffnungsgesuch wäre dann festzustellen, in welcher

Weise der Angesprochene zu Gehör gekommen ist oder hiezu Gelegenheit gehabt hätte.

Aus dem Postulat der Gewährung des rechtlichen Gehörs folgt in erster Linie, dass dem Angesprochenen die Möglichkeit gegeben sein muss, die Steuerveranlagung, den obrigkeitlichen Ausspruch darüber, was er als Steuer schuldet, anzufechten. Dass der Pflichtige schon vor der Veranlagung, wenn z. B. seine Selbsttaxation beanstandet wird (s. z. B. Bern. Einkommensteuergesetz § 15), gehört werde, kann daraus nicht hergeleitet werden. Die Anfechtung darf selbstverständlich an eine Frist geknüpft sein, wie es im Interesse der Ordnung meistens der Fall sein wird. Dass ein bestimmtes ordnungswidriges, vom Gesetze verpöntes Verhalten des Pflichtigen, z. B. die Unterlassung der vorgeschriebenen Selbsttaxation, die Verwirkung des Anfechtungsrechtes zur gesetzlichen Folge hat, ist als zulässig zu betrachten. Von der Rekursinstanz sodann muss der Pflichtige angehört werden. Doch dürfte es hinreichend sein, wenn er in der Rekurseingabe seine Einsprache begründen konnte. Die Mündlichkeit des Verfahrens ist zwar im Interesse eines wirksamen Rechtsschutzes wünschbar, kann aber aus der blossen Garantie des rechtlichen Gehörs doch nicht gefordert werden. Findet die Ueberprüfung der Steuerauflage durch die Rekursinstanz auf behördliche Veranlassung statt, so ist dem Pflichtigen Gelegenheit zur Verteidigung zu geben, es sei denn, dass ihm gegen eine ihm ungünstige Entscheidung noch ein Rechtsmittel offen steht. Im übrigen kann ein weiterer Instanzenzug nicht verlangt werden. Die Verweigerung des Gehörs durch eine untere Instanz wird im allgemeinen dadurch geheilt werden, dass der Pflichtige vor der höhern Instanz zu Worte kommt (vgl. BG. XXV, 1, S. 168 E. 2).

Dies sind einige wesentliche Gesichtspunkte, nach denen bei der interkantonalen Vollstreckung von Steueransprüchen der Einwand des verweigerten rechtlichen Gehörs allgemein zu beurteilen wäre. Von der Gestaltung des positiven kantonalen Rechts, das den Steueranspruch beherrscht, ist dabei abgesehen. Oft wird das letztere in dieser Beziehung besondere, weiter-

gehende Bestimmungen — Einvernahme des Pflichtigen bei Nichtanerkennung der Selbsttaxation, mündliche Verhandlung, doppelter Schriftenwechsel etc. — enthalten. Soll auch deren Nichtbeachtung der Rechtsöffnung ausser Kanton entgegengehalten werden können? Ich trage Bedenken, dies zu befürworten. Eigentliche Missachtung solcher ausdrücklicher und wesentlicher Vorschriften des Verfahrens wird verhältnismässig selten vorkommen. Vielfach wird hiegegen noch ein Rechtsmittel auf kantonalem Boden offen stehen, und eventuell kann der Schutz des Bundesgerichts wegen Rechtsverweigerung angerufen werden (Art. 175 Ziff. 3 OG.). Die Zulässigkeit derartiger besonderer Einreden aus dem kantonalen Recht im Vollstreckungsverfahren könnte leicht zu Missbrauch Anlass geben, indem alle möglichen Fehler des Verfahrens behauptet werden, worüber dem Rechtsöffnungsrichter, zumal auf Grund summarischer Kognition, eine Kontrolle sozusagen unmöglich wäre. Wirkliche grobe Verstösse dieser Art werden sich aller Regel nach zugleich als Verletzung des allgemein bestehenden Anspruchs auf rechtliches Gehör darstellen und daher zur Verweigerung der Rechtsöffnung führen können.

Von Gestattung des rechtlichen Gehörs, von einer Verteidigung, einem zu Worte kommen im Sinne dieses Postulates kann nur die Rede sein, wenn das Vorgebrachte von der entscheidenden Behörde zu rechtlicher Würdigung entgegengenommen wird. Dass und wie dies geschehen ist, zeigt sich aus der Begründung des Erkenntnisses. Schon die Tatsache, dass der Entscheid motiviert ist, bietet in dieser Beziehung eine gewisse Gewähr. Mit dem Einwand des verweigerten rechtlichen Gehörs sollte daher, soweit über den Steueranspruch ein Rekursentscheid ergangen ist, auch der Mangel einer Begründung des letztern gerügt werden dürfen, aber nur das Fehlen einer solchen überhaupt, während sich der Rechtsöffnungsrichter auf die Frage, ob die Begründung erschöpfend ist oder ob nicht etwa wesentliche Vorbringen des Betriebenen unbeachtet geblieben sind, nicht wird einlassen können. Bei mündlicher Eröffnung des Rekursentscheides wird auch eine bloss mündliche Begründung zulässig sein.

Dass eine solche stattgefunden hat, ist dann in der schriftlichen Ausfertigung des Entscheides zu verurkunden.

5. Der Einwand des verweigerten rechtlichen Gehörs in der angegebenen allgemeinen Bedeutung, der dem für einen ausserkantonalen Steueranspruch Betriebenen im Rechtsöffnungsverfahren gestattet sein soll, umfasst auch den Fall, da der Betriebene vor der Steuerbehörde nicht gesetzlich vertreten war (Art. 81 Abs. 2). Hat der Pflichtige einen gesetzlichen Vertreter, so muss dieser Gelegenheit zur Verteidigung gehabt haben. Selbstverständlich soll sich aber der Pflichtige nicht nachträglich im Rechtsöffnungsverfahren ausser Kanton darauf berufen können, dass sein gesetzlicher Vertreter vom Verteidigungsrecht keinen Gebrauch gemacht habe.

6. Wird die Rechtshilfepflicht der Kantone bei der Vollstreckung von Steuerforderungen bundesrechtlich durch eine Revision des BKG. in der Weise geordnet, dass für ausserkantonale Steueransprüche unter bestimmten Voraussetzungen und Vorbehalten Rechtsöffnung zu gewähren ist, so sollte eine eidgenössische Instanz vorhanden sein, die über einer einheitlichen Rechtsanwendung wacht. Andernfalls wäre zu befürchten, dass die Rechtshilfe in den Kantonen in sehr ungleicher Weise gehandhabt wird. Als eidgenössische Instanz kann bei der gegenwärtigen Ordnung der Bundesrechtspflege nur das Bundesgericht als Staatsgerichtshof in Betracht kommen. Dieses hat sich wiederholt zuständig erklärt, staatsrechtliche Beschwerden über die Anwendung des Art. 81 Abs. 2 l. c. frei zu beurteilen und zwar wegen des Charakters dieser Bestimmung als einer bundesgesetzlichen Ausführung von Art. 61 BV. (BG. XXXI, I, S. 98, E. 1; XXIX, I, S. 443 E. 2). Dagegen ist im übrigen nach der bisherigen Praxis des Bundesgerichts der staatsrechtliche Rekurs wegen unrichtiger Anwendung des BKG., falls nicht etwa eine Verfassungsverletzung geltend gemacht wird, unzulässig (BG. XIX, S. 90, E. 2; S. 95, E. 3). Darnach ist zum mindesten zweifelhaft, ob das Bundesgericht sich mit einer Beschwerde, für einen ausserkantonalen Steueranspruch sei in gesetzwidriger Weise Rechtsöffnung erteilt oder verweigert worden, befassen würde. Deshalb sollte hier

bei einer Gesetzesrevision auch der staatsrechtliche Rekurs ausdrücklich als zulässig erklärt werden, es sei denn, dass gleichzeitig die Kompetenzen des Bundesgerichts als Oberinstanz auf dem Gebiete des Schuldbetreibungs- und Konkurswesens in einer Weise allgemein erweitert werden, die das Rechtsmittel des staatsrechtlichen Rekurses gegen Verfügungen des Rechtsöffnungsrichters bei ausserkantonalen Steueransprüchen entbehrlich macht (s. d. Verhandlungen d. Schw. Juristenvereins vom Jahre 1893 u. 1901).

Die staatsrechtliche Beschwerde mit ihren langen Fristen und der oft lang andauernden Pendenz der Rekurse ist allerdings kein sehr geeignetes Rechtsmittel für Streitigkeiten im Vollstreckungsverfahren. Dieser Nachteil, der übrigens bei der Steuererhebung weniger Bedeutung hat, muss im Interesse der einheitlichen Rechtsanwendung in Kauf genommen werden.

Durch den gegen die Verfügung des Rechtsöffnungsrichters erhobenen staatsrechtlichen Rekurs könnte nur geltend gemacht werden, dass der Richter das Gesetz unrichtig angewendet habe. Beschwerden darüber, dass der Steuerentscheid selber verfassungsmässige Rechte des Rekurrenten verletze, wären ausschliesslich gegen den Steuerentscheid — innert der Rekursfrist des Art. 178 Ziff. 3 OG. — und nicht gegen die dafür erteilte Rechtsöffnung zu richten. So insbesondere Beschwerden wegen Doppelbesteuerung (Vgl. auch BG. XXXII, 1, S. 643 E. 1).

VII.

Ob Aussichten dafür bestehen, dass die interkantonale Rechtshilfe für die Steuervollstreckung bundesrechtlich in nicht zu ferner Zeit durch eine Revision des BKG. geordnet wird, ist schwer zu sagen. Auf eine Spezialrevision des Gesetzes zu solchem Zweck wird vielleicht nicht zu rechnen sein, und von einer Totalrevision, bei der auch dieser Gedanke Verwirklichung finden könnte, ist augenblicklich nicht die Rede. Das Postulat einer bundesrechtlichen Rechtshilfe wird daher

den auf den Abschluss eines Konkordates zielenden Bestrebungen der kantonalen Finanzdirektionen (oben Ziff. III) nicht im Wege stehen. Ein Konkordat, dem wenigstens die meistinteressierten Kantone beitreten, könnte bis zur eidgenössischen Regelung der Frage und als Vorbereitung dieser immerhin wertvolle Dienste leisten.

Dass die Kantone zur Vereinbarung eines Konkordates über die gegenseitige Exekution von Steueransprüchen und speziell über die Erteilung der Rechtsöffnung für solche bundesrechtlich befugt, hiebei aber in Bezug auf das Vollstreckungsverfahren an die Vorschriften des BKG. gebunden sind, ist bereits bemerkt worden (oben Ziff. II 8). Was sodann im einzelnen über die Ausgestaltung des Instituts auf eidgenössischem Boden im Anschluss an die Bestimmungen des Bundesgesetzes ausgeführt ist (Ziff. VI), dürfte wesentlich auch für den Inhalt des Konkordates gelten. Man könnte höchstens darüber Zweifel hegen, ob die vorgeschlagene Ordnung der dem Angesprochenen im Rechtsöffnungsverfahren gestatteten Verteidigung, die sich von Art. 81 Abs. 1 einigermassen entfernt, als Konkordatsvorschrift zulässig ist (s. oben Ziff. II 8 i. f. u. VI 3—5). Da aber Art. 81 Abs. 2 Zivilurteile im Auge hat und jene Abweichungen sich aus der Natur der kantonalen Steuerentscheide im Gegensatz zu Zivilurteilen ergeben, so handelt es sich hiebei lediglich um die der Natur der Sache nach entsprechende Anwendung der genannten Bestimmung, auf die auch das Konkordat unbedenklich wird abstellen dürfen.

VIII.

Es wird vielleicht die Frage aufgeworfen werden, ob die Erwägungen, aus denen dieses Referat die Schaffung einer bundesrechtlichen Rechtshilfepflicht für die Steuervollstreckung befürwortet, nicht dafür sprechen, eine solche Pflicht allgemein für alle öffentlichrechtlichen Ansprüche des Staates auszusprechen. Bei der weiten Fassung des Begriffs des Steueranspruchs im Sinne des Themas (oben Ziff. I) hat

die Frage wohl nur Bedeutung für die Geldbussen. Es ist möglich, dass die Rechtshilfe für die Vollstreckung von Geldbussen in ähnlicher Weise sich aus der Natur der bundesstaatlichen Beziehungen der Kantone prinzipiell begründen liesse wie die Unterstützung bei der Exekution von Steuern. Aber im übrigen stellt sich das Problem wesentlich verschieden dar. Einmal wird das praktische Bedürfnis nach interkantonaler Vollstreckbarkeit von Geldbussen dadurch nicht unerheblich herabgemindert, dass die Busse bei Nichteinbringlichkeit regelmässig in Haft umgewandelt werden kann, worin auch für den ausserkantonalen Schuldner ein starkes Motiv für freiwillige Zahlung liegt. Auch bestehen eine Reihe von interkantonalen Abmachungen, nach denen u. a. — durch Strafurteile auferlegte — Geldbussen gegenseitig zu vollstrecken sind (Jaeger, Art. 81 N. 13) und es scheint, dass auf diesem Gebiet auch in erheblichem Umfang Rechtshilfe freiwillig gewährt wird (s. z. B. Sträuli, Kommentar zum zürch. Rechtspflegeges. § 116 N. 1 u. eine Bemerkung in einem Urteil des Obergerichts Zürich, Schw. Jur. Ztg. III S. 294). Und sodann steht die Frage in engem Zusammenhang mit der Rechtshilfe bei der Strafrechtspflege und sollte auch in diesem Zusammenhang gelöst werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb in Ansehung der Rechtshilfe ein Unterschied bestehen soll zwischen Strafurteilen, die auf Geldbusse lauten, und sonstigen Strafurteilen. Die Frage nach der interkantonalen Vollstreckbarkeit der erstern ist die Frage nach der Rechtshilfe bei der Exekution von Strafurteilen überhaupt. Es handelt sich darum, ob und in welchem Masse die interkantonale Beistandspflicht bei der Exekution von Strafurteilen, die sich aus dem Auslieferungsgesetz von 1852 (Art. 1 Abs. 2) ergibt, auszudehnen und ob und wie im allgemeinen die Rechtshilfe auf dem Gebiet der Strafrechtspflege neu zu ordnen sei (s. auch Art. 150 OG., welche Bestimmung bei Einführung eines schweizerischen StGB. grosse Bedeutung erlangen würde.) Hiefür sind aber selbstverständlich ganz andere Gesichtspunkte massgebend als für die interkantonale Vollstreckung von Steueransprüchen. Und was die Rechtshilfe für Polizeibussen anbetrifft, so ist

auch deren Regelung nicht unabhängig von jener Frage; denn es geht kaum an, bei blossen Polizeibussen eine Rechtshilfepflicht bundesrechtlich aufzustellen, die nicht zugleich auch bei kriminellen und korrektionellen Geldstrafen besteht.

Bei dieser Sachlage lag keine Veranlassung vor, die Grenzen, die auch bei weitester Fassung des Begriffs des Steueranspruchs durch das Thema gesteckt sind, zu überschreiten und die Rechtshilfe für die Vollstreckung von Geldbussen in den Kreis der Erörterung zu ziehen.

* * *

Das Ergebnis des Referates lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Es empfiehlt sich, die interkantonale Rechtshilfe für die Vollstreckung von Steueransprüchen (und steuerähnlichen Ansprüchen) bundesrechtlich durch eine Revision des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (Art. 80 und 81) zu ordnen und zwar in der Weise,

dass für vollstreckbare ausserkantonale Steuerentscheidungen definitiv Rechtsöffnung zu erteilen ist;

dem Betriebenen ist im Rechtsöffnungsverfahren die Einwendung zu gestatten, dass er keine Gelegenheit zur Verteidigung gegen die Steuerauflage gehabt habe;

gegen den Entscheid über die Rechtsöffnung soll der (staatsrechtliche) Rekurs ans Bundesgericht zulässig sein.