Urteilskopf

91 I 81

14. Urteil vom 12. Mai 1965 i.S. Minister gegen Grosser Rat des Kantons Aargau
Regeste (de):
Quellensteuer, Verfassungsmässigkeit gesetzlicher Erlasse, Rechtsgleichheit. Art. 4 BV.

1. Art. 4 BV bindet nicht nur den Richter und die Verwaltung, sondern auch den Gesetzgeber. Dessen Erlasse müssen sich deshalb auf ernsthafte Gründe stützen lassen und dürfen weder sinn- und zwecklos sein noch rechtliche Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist (Erw. 2).

2. Darin, dass nach § 116 bis Abs. 1 des aargauischen Gesetzes über die ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern vom 5. Februar 1945 /6. Dezember 1964 ausländische Arbeitnehmer, welche keine fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung besitzen, der Quellensteuer unterstellt werden können, liegt keine rechtsungleiche Behandlung (Erw. 3).

Regeste (fr):
Impôt à la source, constitutionnalité des lois, égalité de traitement. Art. 4 Cst.

1. L'art. 4 Cst. ne lie pas seulement le juge et l'administration, mais aussi le législateur. Les lois doivent donc être fondées sur des motifs sérieux; elles ne sauraient être dépourvues de sens et de but, ni établir des distinctions juridiques sans fondement raisonnable dans les faits à régler (consid. 2).

2. Ne viole pas le principe de l'égalité de traitement le § 116 bis al. 1 de la loi argovienne des 5 février 1945/6 décembre 1964 sur les impôts ordinaires cantonaux et communaux, d'après lesquel les travailleurs étrangers, qui ne possèdent pas de permis d'établissement au sens de la législation sur la police des étrangers, peuvent être soumis à l'impôt à la source (consid. 3).

Regesto (it):
Imposta alla fonte, costituzionalità delle disposizioni legali, uguaglianza di trattamento. Art. 4 CF.

1. L'art. 4 CF non vincola soltanto il giudice e l'amministrazione, ma anche il legislatore. Le leggi devono pertanto poggiare su motivi seri, e non potrebbero mancare di senso e di scopo, oppure introdurre distinzioni giuridiche che non hanno un ragionevole fondamento nei rapporti di fatto da disciplinare (consid. 2).

2. Non viola il principio dell'uguaglianza davanti alla legge il § 116 bis cpv. 1 della legge argoviese del 5 febbraio 1945 /6 dicembre 1964 sulle imposte ordinarie cantonali e comunali, secondo cui i lavoratori stranieri sprovvisti di un permesso di dimora nel senso delle norme di polizia degli stranieri, possono essere soggetti all'imposta alla fonte (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 82

A.- Am 6. Oktober 1964 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Aargau eine Gesetzesvorlage, durch welche das Gesetz über die ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern vom 5. Februar 1945 (StG) wie folgt ergänzt wurde: "§ 116 bis (Quellensteuer)
1. Für das unselbständige Erwerbseinkommen natürlicher Personen ohne fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung kann der Regierungsrat die Erhebung der Steuer beim Schuldner der steuerbaren Leistung In Form eines Quellensteuerabzuges anordnen. Das übrige Einkommen und das Vermögen sind nach den allgemeinen Bestimmungen des Steuergesetzes steuerpflichtig. 2. Die Quellensteuer tritt an die Stelle der ordentlichen Einkommenssteuer und wird nach einem von den Steuerfüssen des Staates und der Gemeinden unabhängigen Pauschaltarif erhoben. 3. Der Schuldner der steuerbaren Leistung hat
a) die steuerbare Leistung um die im Zeitpunkt ihrer Auszahlung oder Gutschrift verfallende Steuer zu kürzen, b) die Steuerbetreffnisse an die vom Kanton bezeichnete Amtsstelle abzuliefern, c) die Steuer auf den Bezüger der Leistung zu überwälzen,
d) für Steuerausfälle und für Verstösse gegen die Ablieferungspflicht einzustehen, soweit er sie vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet hat. 4. Wird kein Barlohn ausgerichtet oder ist der Steuerabzug höher als diese Leistung, so ist der Arbeitgeber gehalten, die Quellensteuer auf den Naturalentschädigungen und auf den Trinkgeldern oder auf ähnlichen Einkünften beim Steuerpflichtigen zu erheben. 5. Die mit der Durchführung der Quellensteuer betraute Amtsstelle ist befugt, beim Schuldner der steuerbaren Leistung, auf den die §§ 72 bis 74, 100, 101 und 115 des Steuergesetzes sinngemäss ebenfalls anwendbar sind, die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten nachzuprüfen. § 116 ter (Gegenrecht)
Der Regierungsrat ist befugt, mit anderen Kantonen Vereinbarungen abzuschliessen über die gegenseitige Anwendung der Quellensteuer auf das Erwerbseinkommen von Personen, die im einen Kanton wohnen und im anderen entlöhnt werden." Diese Gesetzesvorlage ist in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1964 angenommen worden und am 1. Januar 1965

in Kraft getreten. Die gleichfalls am 1. Januar 1965 in Kraft getretene Vollziehungsverordnung "über die Quellensteuer auf dem unselbständigen Erwerbseinkommen natürlicher Personen ohne Niederlassungsbewilligung vom 10. Dezember 1964" (Quellensteuerverordnung, QVO), der eine Tabelle des pauschalen Steuertarifes beigefügt ist, umschreibt in § 1 den Kreis der steuerpflichtigen Personen wie folgt: "Natürliche Personen, die nicht im Besitze der fremdenpolizeilichen Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) sind, sich jedoch im Kanton Aargau aufhalten oder im Kanton wohnen und einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, sind für die Einkünfte aus dieser Erwerbstätigkeit nach Massgabe dieser Verordnung steuerpflichtig." Nach § 3 QVO wird die Quellensteuer für den ganzen Kanton einheitlich und unter Berücksichtigung der mittleren Steuerbelastung in Bund, Kanton und Gemeinden (einschliesslich Kirchen- und Feuerwehrsteuern) festgesetzt. Gemäss § 9 lit. a QVO bleibt die Durchführung des Einschätzungsverfahrens nach den ordentlichen Bestimmungen des Steuergesetzes vorbehalten, wenn der Steuerpflichtige über ein Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit von dauernd mehr als Fr. 1500.– pro Monat verfügt.

B.- Der deutsche Staatsangehörige Walter Minister wohnt seit dem Jahre 1957 in Ennetbaden und arbeitet in der Firma Brown, Boveri & Cie. AG, wo er im Jahre 1963 einen Lohn von Fr. 14'171.– und Fr. 850.– Gratifikation und im Jahre 1964 einen Lohn von Fr. 15'361.– und Fr. 900.– Gratifikation bezog. Er ist im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung, die bis zum 30. September 1965 gültig ist. Mit staatsrechtlicher Beschwerde beantragt Walter Minister, es sei § 116 bis StG wegen Verletzung von Art. 4 BV als ungültig zu erklären und aufzuheben. Auf die Begründung der Beschwerde wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen hingewiesen.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Aargau beantragt, die Beschwerde abzuweisen, eventuell vor dem Entscheid darüber die anderen Kantone zur Stellungnahme einzuladen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen den in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1964 angenommenen neuen

BGE 91 I 81 S. 84

§ 116 bis StG, durch den für die Fremdarbeiter die Quellenbesteuerung eingeführt wurde. Das Ergebnis der Volksabstimmung wurde im Amtsblatt des Kantons Aargau am 19. Dezember 1964 veröffentlicht. Die am 7. Januar 1965 der Post übergebene Beschwerde ist somit rechtzeitig erhoben worden. Zur Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV sind Ausländer nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes nur befugt wegen formeller Rechtsverweigerung und Willkür in Zivil- und Strafsachen oder in Verwaltungsstreitigkeiten vermögensrechtlicher Art wie überhaupt dort, wo die durch Art. 4 BV gewährleisteten Rechte dem Einzelnen ohne Rücksicht auf seine Staatsangehörigkeit zustehen (BGE 91 I 49). Die Frage, ob der Beschwerdeführer in Ansehung dieser Praxis legitimiert sei, vorliegenden Falles eine staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV einzureichen, braucht indessen nicht beantwortet zu werden, weil sich die Beschwerde materiell als nicht begründet erweist.

2. Art. 4 BV bindet nicht nur den Richter und die Verwaltung, sondern auch den Gesetzgeber (so schon BGE 6 172; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht S. 441). Ausser den Schranken, die sich aus den übrigen Grundrechten, aus dem gesamten Bundesrecht und aus den organisatorischen Bestimmungen der Kantonsverfassung ergeben, hat deshalb der kantonale Gesetzgeber das Gleichheitsprinzip nach Art. 4 BV und das sich daraus ergebende Willkürverbot zu beachten. Gegen diese verfassungsmässigen Grundsätze verstösst ein gesetzgeberischer Erlass dann, wenn er sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn er sinn- und zwecklos ist oder wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist (BGE 61 I 92;BGE 65 I 72;BGE 69 I 95;BGE 77 I 102, 107 und 189;BGE 78 I 416; BGE 80 I 138 und 234; BGE 81 I 184; BGE 82 I 286; BGE 84 I 105; BGE 86 I 279 Erw. 3 a; BGE 88 I 79 Erw. 3; BGE 89 I 35 Erw. 5). Innerhalb dieses Rahmens steht dem Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum zu. Der Verfassungsrichter hat diesen zu berücksichtigen und nur einzugreifen, wenn ein Ermessensmissbrauch oder eine Ermessensüberschreitung vorliegt; er darf nicht einfach sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Gesetzgebers treten lassen. Ob der Gesetzgeber sich beim Erlass einer bestimmten

BGE 91 I 81 S. 85

Norm im Rahmen seines Ermessens und damit innerhalb der ihm durch die Verfassung gezogenen Grenzen gehalten habe, lässt sich nur beantworten, wenn erkannt wird, welche Bedeutung der betreffenden Norm zukommt. Diese Vorfrage stellt sich anders, je nachdem die Norm als solche oder erst im Anschluss an eine gestützt darauf ergangene Verfügung angefochten wird. Im zweiten Falle hat der Staatsgerichtshof darüber zu befinden, ob Auslegung und Anwendung, welche die Norm in der beanstandeten Verfügung erfahren hat, verfassungswidrig sei. Bei prinzipaler Beurteilung der Verfassungsmässigkeit kann das Bundesgericht dage-

gen nicht an eine Auslegung anknüpfen, die der angefochtenen Norm durch die kantonalen rechtsanwendenden Behörden zuteil geworden ist. Es kann auch nicht seine Aufgabe sein, alle denkbaren Auslegungen und Anwendungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen und auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Der Staatsgerichtshof hat vielmehr in diesen Fällen nur abzuklären, ob der angefochtenen Norm nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen eine Bedeutung beigelegt werden könne, welche die Norm als verfassungsmässig erscheinen lässt (Entscheid vom 7. März 1962 in Sachen Haus- und Grundeigentümer-Verband Luzern, Erw. 2, ZBl 1963 S. 52 - ASA 32 S. 286 f.).

3. Der Beschwerdeführer macht in erster Linie geltend, darin, dass durch § 116 bis Abs. 1 StG ausländische Arbeitnehmer, die keine fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung besitzen, der Quellensteuer unterstellt würden, liege eine den Art. 4 BV verletzende rechtsungleiche Behandlung. Er selber werde als Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung infolge dieser Bestimmung zu seinem Nachteil anders besteuert als Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und als Inländer, auch wenn die tatsächlichen Verhältnisse gleich seien. Die Beschwerde rügt somit nicht, die Quellensteuer als solche sei verfassungswidrig, sondern nur, das Kriterium für die Unterstellung unter diese Steuer halte vor Art. 4 BV nicht stand. a) Es trifft zu, dass § 116 bis Abs. 1 StG trotz gleicher tatsächlicher Verhältnisse mit Bezug auf die Besteuerung zwei Kategorien von Fremdarbeitern unterscheidet: Solche, die im Besitze einer fremdenpolizeilichen Niederlassungsbewilligung sind und im ordentlichen Verfahren besteuert werden, und solche, die keine Niederlassungsbewilligung besitzen und der Quellensteuer unterstehen. Eine Ungleichheit besteht auch insofern,

als die Quellensteuer nur bei Ausländern, nicht auch bei Inländern zur Anwendung gelangt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob das gewählte Kriterium für die Unterstellung unter die neue Steuer sich nicht auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen lasse, und ob mit der Wahl dieses Kriteriums rechtliche Unterscheidungen gemacht werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Zur Unterstellung unter die Quellensteuer hat das Bundesgericht in einem neueren Entscheid (vom 21. März 1962 i.S. Rohner gegen Kanton St. Gallen, ASA 32 S. 211 f.) ausgeführt, dadurch, dass Art. 1 der st. gallischen Verordnung über die Quellensteuer die Unterstellung davon abhängig mache, ob der ausländische Arbeitnehmer eine fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung besitze oder nicht, werde auf ein Merkmal abgestellt, das für das Polizeirecht, nicht aber für das Steuerrecht von Bedeutung sei. Insbesondere berücksichtige das st. gallische Steuerrecht für die steuerliche Zugehörigkeit zum Kanton weder die Niederlassungsbewilligung noch die Staatsangehörigkeit, sondern allein den Wohnsitz, beziehungsweise die für diesen massgebliche Dauer des Aufenthaltes. Sowohl nach der allgemeinen Ordnung des st. gallischen Steuergesetzes als auch nach dem besonderen Zweck der Quellensteuer könne zwar das Fehlen des Wohnsitzes im Kanton, nicht aber das Fehlen der Niederlassungsbewilligung einen sachlichen Grund für die Anwendung der Quellensteuer bilden. Soweit Art. 1 der st. gallischen Verordnung über die Quellensteuer Ausländer mit Wohnsitz im Kanton der Quellensteuer unterstelle, behandle er diese ohne ernsthaften Grund anders als Personen in gleichen tatsächlichen Verhältnissen und verletze damit die Rechtsgleichheit. Diese Erwägungen sind für den vorliegenden Fall insoweit nicht präjudiziell, als § 116 bis Abs. 1 StG für die Anwendung der Quellensteuer bewusst auf das Fehlen der Niederlassungsbewilligung abstellt, wobei offensichtlich vorausgesetzt ist, dass der ausländische Arbeitnehmer sich im Kanton aufhält oder hier wohnt (vgl. § 1 QVO). Der Kanton Aargau hat demnach in seinem Steuergesetz ausdrücklich eine Lösung gewählt, nach welcher gewisse Ausländer mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton der Quellensteuer unterliegen, während der st. gallische Gesetzgeber den Regierungsrat nur ermächtigt

hat, für Personen ohne Wohnsitz im Kanton die Quellensteuer einzuführen. b) Im Entscheid Rohner führte das Bundesgericht aus, auch der für die Einführung der Quellensteuer angegebene Grund, die Besteuerung jener Personen zu erleichtern, deren steuerliche Erfassung nach dem ordentlichen Veranlagungs- und Bezugsverfahren infolge ihrer befristeten Tätigkeit im Kanton Schwierigkeiten bereite, vermöge eine Unterscheidung nach dem Besitze der Niederlassungsbewilligung nicht zu rechtfertigen, denn solche Schwierigkeiten könnten wohl aus der kurzen Dauer des Aufenthaltes im Kanton, nicht aber aus dem Fehlen der Niederlassungsbewilligung entstehen; ein Pflichtiger, der sich mehr als drei Monate im Kanton aufhalte, könne ohne ernsthafte Schwierigkeiten auf dem ordentlichen Wege steuerlich erfasst werden, gleichgültig, ob er die Niederlassungsbewilligung besitze oder nicht. Es rechtfertigt sich indessen doch, zu prüfen, ob bei den gegebenen Verhältnissen die Schwierigkeiten, die sich einer richtigen steuerlichen Erfassung der Fremdarbeiter entgegenstellen, derart seien, dass sich die Anwendung der Quellensteuer auch gegenüber Pflichtigen aufdrängt, die im Kanton Wohnsitz haben. Die Schwierigkeit einer geordneten steuerlichen Erfassung der ausländischen Arbeitskräfte ist zunächst darauf zurückzuführen, dass ihre Zahl ausserordentlich gross ist. Im August 1964 betrug die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz rund 720'900 kontrollpflichtige Aufenthalter und Grenzgänger und etwa 100'000 Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, was nahezu 30% aller Beschäftigten entspricht (Geschäftsbericht des Bundesrates über das Jahr 1964, S. 242); im Kanton Aargau wurden zur gleichen Zeit 52'348 kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte gezählt. Angesichts dieser grossen Zahl von Fremdarbeitern ist es den Steuerbehörden nicht möglich, in allen Fällen die Frage des Wohnsitzes näher abzukären, zumal im Zeitpunkte der Einreise kaum je feststeht, wie lange sich der betreffende Fremdarbeiter im Kanton aufhalten werde. Aufenthalter, die sich mit unserem Lande noch wenig verbunden fühlen, kehren öfters periodisch an ihren früheren Wohnsitz zurück, und für ausländische Saisonarbeiter ist die jeweilige Rückkehr in den Heimatstaat fremdenpolizeilich vorgeschrieben.

Zu berücksichtigen ist sodann, dass die Fälle, in denen Fremdarbeiter das Land ohne Bezahlung der Steuern wieder verlassen, immer zahlreicher geworden sind, seit durch die Lockerung der Kontrollvorschriften Abgabe und Rückzug der Ausweispapiere wesentlich erleichtert wurden. Ausserdem waren die meisten ausländischen Arbeitnehmer in ihren Heimatstaaten der Quellensteuer unterworfen. Das in der Schweiz übliche Steuerveranlagungs- und Bezugsverfahren ist ihnen neu und daher völlig fremd. Da sie zudem die deutsche oder französische Sprache nicht oder nur wenig verstehen, sind sie ohne fremde Hilfe nicht in der Lage, die komplizierten Steuerformulare auszufüllen. Daraus ergeben sich nicht nur erhebliche Unannehmlichkeiten für die Fremdarbeiter selber, sondern auch bedeutende Verzögerungen bei der Veranlagung. All das stellt die richtige Durchführung eines ordentlichen Veranlagungs- und Bezugsverfahrens in Frage und führte zur Lösung, die Fremdarbeiter der Quellensteuer zu unterstellen, womit einerseits der Steuerbezug gesichert und anderseits ermöglicht wird, den Pflichtigen nach einem einfachen und ihm in der Regel bekannten Verfahren zu besteuern. Diejenigen ausländischen Arbeitnehmer, die im Besitze einer Niederlassungsbewilligung sind, tragen zu den Schwierigkeiten, die den Anlass zur Einführung der Quellensteuer boten, kaum etwas bei, da sie regelmässig schon lange Jahre in der Schweiz wohnen, mit unseren Einrichtungen und mit unserer Sprache vertraut sind und sich hier meist auch eine dauernde Existenzgrundlage geschaffen haben. Dass diese Kategorie von Fremdarbeitern im Rahmen des ordentlichen Veranlagungs- und Bezugsverfahrens zu besteuern ist, steht deshalb ausser Frage und ist in § 116 bis Abs. 1 StG auch vorgesehen. Bei der grossen Zahl der blossen Aufenthalter, die nach dieser Vorschrift der Quellensteuer unterworfen sind, wirken sich dagegen die erwähnten Schwierigkeiten aus. Wenngleich es nicht ausgeschlossen ist, dass auch hier in manchen Fällen das ordentliche Verfahren durchgeführt werden könnte, haben doch die Steuerbehörden praktisch nicht die Möglichkeit, diese zuverlässig festzustellen und zu erfassen. Es kann daher nicht gesagt werden, die Unterstellung der Aufenthalter unter die Quellensteuer lasse sich mit ernsthaften Erwägungen nicht begründen. § 116 bis Abs. 1 StG trägt den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen in vernünftiger Weise Rechnung, sodass die

Rüge, das darin vorgesehene Kriterium für die Unterstellung unter die Quellensteuer führe zu rechtsungleicher Behandlung, nicht bergündet ist (vgl. KOLLER, Die Quellenbesteuerung der ausländischen Gastarbeiter, in ZBl 1963 S. 43 1 ff.).

4. Bie Beschwerde macht weiter geltend, § 116 bis Abs. 2 StG, wonach die Quellensteuer nach einem von den Steuerfüssen des Staates und der Gemeinden unabhängigen Pauschaltarif erhoben wird, führe zu einer rechtsungleichen Behandlung, da dieser einheitliche Tarif auf die Verschiedenheit der Steuerfüsse in den einzelnen Gemeinden nicht Rücksicht nehme. Auch dieser Einwand ist nicht begründet, weil die an sich nicht angefochtene Quellensteuer sich praktisch nur durch einen einheitlichen Pauschaltarif für die kantonalen und kommunalen Steuern verwirklichen lässt, der notwendigerweise vom gewöhnlichen Tarif abweicht. Dass der einheitliche Tarif je nach der Höhe des in den einzelnen Gemeinden geltenden Steuerfusses zu verschiedenen Belastungen der Steuerpflichtigen im Vergleich zur ordentlichen Einkommenssteuer führt, lässt sich nicht in Abrede stellen. Für den Beschwerdeführer, der in einer Gemeinde wohnt, die einen Steuerfuss von nur 105% hat, ergibt sich bei der von ihm angenommenen Entwicklung seiner Einkommensverhältnisse durch die Quellenbesteuerung eine Mehrbelastung von Fr. 219.– im Jahre 1965 und Fr. 372.– für das Jahr 1966. Der im Rahmen der Quellensteuer für die Gemeindesteuer festgesetzte Einheitssteuerfuss von 135% entspricht jedoch "dem nach der Zahl der ausländischen Steuerpflichtigen gewogenen Mittel der Steurbelastung", womit ein möglichst gerechter Ausgleich geschaffen wurde.

5. Schliesslich macht der Beschwerdeführer noch geltend, § 9 QVO, wonach bei Steuerpflichtigen, die über ein Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit von dauernd mehr als Fr. 1500.– pro Monat verfügen, das ordentliche Einschätzungsverfahren Platz greift, verletze ebenfalls den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Auch dieser Einwand ist unbehelflich. Eine solche Bestimmung ermöglicht, dem Grundsatz der Rechtsgleichheit besser Rechnung zu tragen, da sich bei Einkommen von mehr als Fr. 1500.– im Monat die individuellen Unterschiede bei den Abzügen für Berufsauslagen und Versicherungsbeiträge derart erheblich auswirken, dass stossende Ungleichheiten entstehen würden, wenn auch diese Pflichtigen nach einem einheitlichen Tarif besteuert würden. Abgesehen davon

behauptet der Beschwerdeführer nicht, dass die beanstandete Vorschrift mehr als eine blosse Vollziehungsvorschrift sei.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.