Urteilskopf

99 Ia 535

65. Urteil vom 20. Juni 1973 i.S. Wagner und Touring-Club der Schweiz sowie Mitbeteiligte gegen Regierungsrat und Landrat des Kantons Basel-Landschaft.
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG, Art. 4 BV; Landratsbeschluss über die Erhöhung der kantonalen Motorfahrzeugabgaben; Gewaltentrennung, Willkür.

1. Im Kanton Basel-Landschaft ist eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Verkehrssteuern vorhanden (Erw. 3).

2. Für die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation an das kantonale Parlament sind nicht die gleichen Kriterien massgebend wie für die Delegation an die Exekutive. § 1 des kantonalen Gesetzes aus dem Jahre 1910, der den Landrat ermächtigt, die Verkehrsabgaben festzusetzen, verstösst nicht gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung (Erw. 4).

3. Die Erhöhung der basellandschaftlichen Verkehrsabgaben um 40% ist angesichts der vom Kanton zu tragenden Kosten für das Strassenwesen vertretbar (Erw. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ, art. 4 Cst.; décret du Grand conseil relatif à l'augmentation des impôts et taxes sur les véhicules à moteur; séparation des pouvoirs, arbitraire.

1. Dans le canton de Bâle-Campagne, le prélèvement d'impôts sur les véhicules repose sur une base légale suffisante (consid. 3).

2. L'admissibilité d'une délégation législative au parlement cantonal ne se juge pas selon les mêmes critères qu'une délégation législative au pouvoir exécutif. L'art. 1er de la loi cantonale de 1910, qui habilite le Grand Conseil à fixer les impôts et taxes sur les véhicules, ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs (consid. 4).

3. L'augmentation des impôts et taxes sur les véhicules du canton de Bâle-Campagne, de 40%, peut se justifier, eu égard aux frais incombant au canton en matière de routes (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG, art. 4 CF; decreto del Gran Consiglio relativo all'aumento delle imposte e tasse sui veicoli a motore; separazione dei poteri, arbitrio.

1. Nel cantone di Basilea-Campagna il prelevamento d'imposte sui veicoli è fondato su di una base legale sufficiente (consid. 3).

2. Per l'ammissibilità di una delega legislativa al parlamento cantonale non sono determinanti gli stessi criteri applicabili alla delega al potere esecutivo. Il § 1 della legge cantonale del 1910, che autorizza il Gran Consiglio a fissare le imposte e le tasse sui veicoli, non viola il principio della separazione dei poteri (consid. 4).

3. L'aumento del 40% delle imposte e tasse sui veicoli del cantone di Basilea-Campagna può essere giustificato tenendo conto delle spese stradali a carico del cantone (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 536

BGE 99 Ia 535 S. 536

A.- Nach § 1 des kantonalen Gesetzes betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr vom 19. Mai 1910 ist der Landrat des Kantons Basel-Landschaft befugt, "auf dem Wege der Verordnung oder des Konkordates die erforderlichen polizeilichen Vorschriften für den Motorwagen- und Fahrradverkehr zu erlassen sowie die Gebühren dieser Fahrzeuge festzusetzen". Gestützt auf diese Bestimmung beschloss der Landrat am 8. Dezember 1947, die damals geltenden Ansätze für die "Verkehrsgebühren" um 20% zu erhöhen. Dagegen erhoben zwei Motorfahrzeughalter staatsrechtllche Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung, indem sie geltend machten, die fraglichen "Gebühren" stellten eine Steuer dar, weshalb der Landratsbeschluss der Volksabstimmung hätte unterbreitet werden müssen. Am 11. März 1948 wies das Bundesgericht die Beschwerde jedoch ab. Dabei führte es aus, der vom Gesetzgeber verwendete Ausdruck "Gebühren" könne ohne Willkür in der Weise ausgelegt werden, dass er die vom Landrat festgesetzte Abgabe selbst dann zu decken vermöge, wenn darin eine Steuer zu erblicken wäre. Gestützt auf § 1 des erwähnten Gesetzes und auf Art. 106 Abs. 2 und 3 SVG erliess der Landrat am 4. April 1968 eine Vollziehungsverordnung zum SVG, wobei er in den §§ 25 ff. die

BGE 99 Ia 535 S. 537

"Verkehrssteuern" sowie die Gebühren für die Prüfungen, die Erstellung von Ausweisen und für weitere Verwaltungshandlungen neu festsetzte. Am 16. November 1972 erhöhte er diese Ansätze um 40%. § 2 dieses Beschlusses lautet wie folgt: "1 Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 1973 in Kraft und ist zu veröffentlichen. 2 Er wird mit der Inkraftsetzung der Neuordnung der Motorfahrzeugsteuern und -gebühren hinfällig." Die Veröffentlichung im Amtsblatt erfolgte am 14. Dezember 1972. - Im Verlaufe der parlamentarischen Beratung dieses Beschlusses hatte Landrat Paul Wagner-Maurer erfolglos Nichteintreten beantragt mit der Begründung, der Landrat sei mangels Bestehens einer hinreichenden Delegationsnorm nicht befugt, die vom Regierungsrat beantragte Erhöhung der Verkehrssteuern in eigener Kompetenz zu beschliessen, denn hiefür sei das Volk zuständig.

B.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 11. Dezember 1972 stellt Paul Wagner-Maurer folgende Anträge: "1. Es sei der Landratsbeschluss vom 16. November 1972 betreffend die Erhöhung der Verkehrssteuern und -gebühren aufzuheben; 2. eventualiter: Es sei der zitierte Landratsbeschluss mit Bezug auf die Erhöhung der Verkehrssteuern gemäss § 26 der Vollziehungsverordnung zum SVG vom 4.4.1968 aufzuheben." Die gleichen Begehren stellen der Touring-Club der Schweiz, Sektion beider Basel, Dr. Rolf Bürgin, Binningen, und Willy Prack, Biel-Benken, in ihrer gemeinsamen staatsrechtlichen Beschwerde vom 12. Januar 1973. Die Beschwerdeführer machen geltend, der angefochtene Landratsbeschluss verstosse gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung (§ 10 KV), gegen die Volksrechte (§ 11 KV) und gegen die Kompetenzordnung des Landrates (§ 18 KV). Nach dem Grundsatz der Gewaltentrennung dürfe keine der drei Gewalten in den Geschäftskreis der andern eingreifen; alle Gesetze unterlägen der Volksabstimmung, und Steuern könnten nur im Rahmen der Gesetzgebung eingeführt und erhöht werden. Als einzige Ausnahme gestatte § 18 Ziff. 11 KV dem Landrat die Beschlussfassung über "die Erhebung einer Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer bis auf 1 vom Tausend Vermögen". Die Erhebung einer Steuer auf Motorfahrzeugen sei auch in § 45 KV nicht vorgesehen, weshalb die

fiskalische Belastung der Motorfahrzeuge den Betrag einer Gebühr nicht übersteigen dürfe. - Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Anordnung von Verkehrssteuern durch den Landrat sei vom Beschwerdeführer Wagner schon bei der Beratung der Vollziehungsverordnung zum SVG vom 4. April 1968 aufgeworfen worden. Damals sei im Landrat die Titelbezeichnung "Steuern und Gebühren" angenommen worden; da jedoch der Sache nach nur eine Anpassung der Abgaben an die Teuerung in Frage gestanden habe, sei der Landrat dem Problem nicht weiter nachgegangen. Die angefochtene Erhöhung um 40% sei jedoch eindeutig nur fiskalisch begründet und halte vor der Verfassung nicht stand, weil dafür nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 97 I 344 ff.) die Volksabstimmung nicht umgangen werden könne. Das Urteil vom 11. März 1948 sei demnach überholt und könne nicht zur Stützung des angefochtenen Beschlusses herangezogen werden. Selbst wenn angenommen würde, der Landrat sei befugt, die Gebühren für Prüfungen und Ausweise von sich aus zu erhöhen, sei er nach dem erwähnten neueren Urteil nicht zuständig, gestützt auf die verfassungswidrige Blankettnorm in § 1 des Gesetzes betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr vom 19. Mai 1910 eine generelle Erhöhung der Verkehrsabgaben um 40% zu beschliessen, denn aus den neuen Ansätzen ergebe sich eindeutig, dass die Abgabe Steuercharakter habe. Wenn der angefochtene Beschluss geschützt werde, sei damit zu rechnen, dass bereits im Jahre 1974 eine weitere massive Erhöhung der Verkehrssteuern beschlossen werde, zumal schon eine entsprechende offizielle Ankündigung erfolgt sei. Im übrigen könnte von vorneherein nur eine Erhöhung um 20% vor der Verfassung standhalten, denn eine solche von 40% verstosse "gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit und widerspreche den staatspolitischen Rechtssätzen hinsichtlich der Teuerungsbekämpfung".

C.- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragt als Vertreter des Landrats und im eigenen Namen Abweisung der Beschwerde.

D.- In ihrer Beschwerdeergänzung halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Beide staatsrechtliche Beschwerden richten sich gegen den Landratsbeschluss vom 16. November 1972 und enthalten

gleichlautende Anträge. Sämtliche Beschwerdeführer sind zudem durch den gleichen Anwalt vertreten. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die beiden Beschwerden zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu behandeln.

2. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Landrat habe unter Umgehung einer Volksabstimmung einen allgemein verbindlichen Erlass beschlossen und damit die Verfassung (§§ 10, 11 und 18 KV) verletzt. Damit rügen sie sinngemäss eine Verletzung der politischen Stimmberechtigung, die mit staatsrechtlicher Beschwerde

gemäss Art. 85 lit. a OG geltend gemacht werden kann. Hiezu sind die Beschwerdeführer Wagner, Bürgin und Prack als stimmberechtigte Einwohner des Kantons Basel-Landschaft ohne weiteres legitimiert. Der Touring-Club der Schweiz, dessen Sektion beider Basel ebenfalls als Beschwerdeführer auftritt, bezweckt in erster Linie die Wahrung der gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder, die zum grössten Teil Motorfahrzeughalter und stimmberechtigte Bürger sind. Mit Rücksicht darauf steht auch ihm ein Beschwerderecht zu (vgl. BGE 99 Ia 239 Erw. 1 mit Verweisungen). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

3. Die Beschwerdeführer bringen zunächst vor, die dem angefochtenen Landratsbeschluss zugrunde liegende Vorschrift in § 1 des Gesetzes vom 19. Mai 1910 vermöge keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Verkehrssteuern abzugeben, weil darin bloss von "Gebühren" die Rede sei. a) Wäre diese Rüge begründet, so wären auch die früher bezogenen Verkehrssteuern ohne gesetzliche Grundlage und damit in Missachtung verfassungsmässiger Rechte der Betroffenen erhoben worden. Soweit diese Steuern jedoch auf rechtskräftigen Veranlagungen beruhen, können sie von vorneherein nicht Gegenstand der vorliegenden Beschwerden bilden (vgl. BGE 98 Ia 570, Erw. 2). Wie die Beschwerdeführer mit Recht annehmen, hat das Bundesgericht vielmehr bloss zu prüfen, ob für künftige, gestützt auf den angefochtenen Landratsbeschluss zu erhebende Verkehrssteuern eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. b) § 1 des Gesetzes vom 19. Mai 1910 ermächtigt den Landrat, die "Gebühren" für die Zulassung von Fahrzeugen zum Strassenverkehr festzusetzen. Nach dem heutigen Sprachgebrauch der Steuerrechtswissenschaft sind Gebühren Entgelte für staatliche Leistungen, bei deren Festsetzung das Kostendeckungs-

und das Äquivalenzprinzip zu beachten sind (BGE 97 I 204, 334; BGE 95 I 506). Ihr Gesamtertrag soll die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges in der Regel nicht übersteigen, und sie dürfen den objektiven Wert der staatlichen Leistung nicht überschreiten, wenn sie nicht zur eigentlichen Steuer werden sollen. - Die allgemeine Motorfahrzeugabgabe, welche die Kantone gestützt auf Art. 105 SVG erheben können, ist nach der Rechtsprechung eine Steuer, auch wenn sie gewisse Elemente einer Gebühr in sich schliesst (BGE 99 Ia 240 /41 mit Verweisungen). Die angefochtene "Verkehrssteuer" des Kantons Basel-Landschaft trägt ihren Namen demnach zu Recht. Sie ist keine Gebühr im rechtstechnischen Sinn.
c) Wäre § 1 des Gesetzes vom 19. Mai 1910 objektivzeitgemäss auszulegen, so wäre im Kanton Basel-Landschaft nach dem Gesagten keine taugliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Motorfahrzeugsteuer vorhanden. Landrat und Regierungsrat machen jedoch geltend, dass in diesem Zusammenhang auf den entstehungszeitlichen Sinn der soeben erwähnten Vorschrift abzustellen sei; danach müsse unter dem Begriff "Gebühr" jede mit Bezug auf die Belange des Strassenverkehrs erhobene Abgabe verstanden werden. Wie es sich damit verhält, kann das Bundesgericht nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür überprüfen, da die Auslegung und Anwendung einer kantonalen Vorschrift in Frage steht, die nicht der Verfassungs-, sondern bloss der Gesetzesstufe angehört. Können jedoch haltbare Gründe dafür vorgebracht werden, dass dem Landrat im Jahre 1910 in der Tat die Befugnis zur Erhebung von Verkehrsabgaben jeder Art übertragen werden sollte, so vermögen die Beschwerdeführer mit ihrer Rüge nicht durchzudringen. d) Über die Entstehungsgeschichte des Gesetzes aus dem Jahre 1910 ist nichts Schlüssiges bekannt, doch ist unbestritten, dass das fragliche Gesetz in den Frühzeiten des Motorfahrzeugverkehrs erlassen wurde, zumal im Zeitpunkt des Inkrafttretens im Kanton Basel-Landschaft bloss 22 Personenwagen und noch kein einziger Lastwagen registriert waren (Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1910, S. 366). Fest steht zudem, dass zur Zeit des Erlasses des fraglichen Gesetzes noch weitgehend unklar war, welche Stellung den Motorfahrzeugabgaben im System des Abgaberechts zukommt. Dies ergibt sich insbesondere aus der älteren Rechtsprechung zum interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot

(Art. 46 Abs. 2 BV), wo das Bundesgericht wiederholt entschied, dass die "impôts sur les voitures" als "une taxe spéciale sur le luxe" nicht unter das Doppelbesteuerungsverbot fielen (vgl. BGE 4, 199 und 5, 3; kritisch dazu die bundesrätliche Botschaft vom 6. März 1885 zu einem BG über das Verbot der Doppelbesteuerung, BBl 1885 I 542). Im ersten Urteil über eine eigentliche Automobilsteuer vom 26. Januar 1901 (BGE 27 I 158ff.) liess das Bundesgericht die Frage offen, wobei es ausführte, das Doppelbesteuerungsverbot sei jedenfalls dann nicht verletzt, wenn der fraglichen Abgabe der Charakter einer "taxe de police" zukomme (BGE 27 I 160). Wie das Bundesgericht sodann bereits im bekannten Urteil vom 11. März 1948 erkannt hat (Erw. 3), bezeichnete der Landrat des Kantons Basel-Landschaft die gleiche Motorfahrzeugabgabe bald als Gebühr und bald als Steuer. Unter diesen Umständen ist es vertretbar, dem vom Gesetzgeber verwendeten Begriff "Gebühr" in § 1 des Gesetzes aus dem Jahre 1910 jene Bedeutung beizumessen, wie sie ihm im Lichte von § 45 der aus dem Jahre 1892 stammenden Kantonsverfassung zukommt. Nach dieser Bestimmung, welche die wesentlichen Einnahmequellen des Staates aufzählt, gelten als "Gebühren" insbesondere Sporteln und Taxen (lit. c), während der Begriff "Steuern" vor allem für die Abgaben vom Vermögen, Einkommen und Erwerb, d.h. für die sog. direkten Steuern verwendet wird (§ 45 lit. g KV). Aus § 45 lit. d KV kann jedoch ohne weiteres geschlossen werden, dass der Verfassungsgesetzgeber den Begriff "Gebühr" nicht im heutigen rechtstechnischen Sinn verstanden hat, zumal in dieser Bestimmung auch von einer "Handänderungsgebühr", d.h. von einer Abgabe mit Steuercharakter (vgl. BGE 95 I 324) die Rede ist. Darf der vom Gesetzgeber verwendete Begriff "Gebühr" somit weit ausgelegt werden, so ist es - wie das Bundesgericht bereits mit Urteil vom 11. März 1948 festgestellt hat - nicht willkürlich, § 1 des Gesetzes vom 19. Mai 1910 als gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Verkehrsabgaben mit Steuercharakter heranzuziehen. Die erste Verfassungsrüge der Beschwerdeführer erweist sich daher als unbegründet.

4. Der zweite Einwand der Beschwerdeführer geht dahin, § 1 des Gesetzes aus dem Jahre 1910 sei selbst verfassungswidrig, denn der Gesetzgeber könne die Befugnis, Steuern nach Objekt und Höhe zu umschreiben, nicht auf den Landrat übertragen;

eine solche Delegation verletze den Grundsatz der Gewaltentrennung. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedürfen die Steuern in ihren Grundzügen, vor allem hinsichtlich Objekt und Höhe, der Verankerung in einem Gesetz im formellen Sinn (BGE 97 I 804 Erw. 7, 347, 203 lit. b mit weiteren Hinweisen). Nach dieser Rechtsprechung, die von der herrschenden Lehre (vgl. zuletzt E. HÖHN, Gesetz und Verordnung als Rechtsquellen des Abgaberechts, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 173 ff) gebilligt wird, genügt es somit nicht, wenn das formelle Gesetz (d.h. der auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg zustandegekommene Erlass) lediglich die Einführung einer Steuer vorsieht, ohne selber festzulegen, in welchem Rahmen sich diese zu bewegen hat und nach welchen Grundsätzen sie zu erheben ist. Wie das Bundesgericht erkannt hat, folgt daraus freilich kein absolutes Verbot der Gesetzesdelegation (BGE 97 I 347). Eine Blankettdelegation des Gesetzgebers an die Exekutive in dem Sinn, dass diese ohne nähere Richtlinien ermächtigt oder verpflichtet wird, eine bestimmte Steuer zu erheben, verletzt jedoch den in allen Kantonen anerkannten Grundsatz der Gewaltentrennung und ist deshalb nicht zulässig, selbst dann nicht, wenn das kantonale Recht die Gesetzesdelegation grundsätzlich nicht ausschliesst (BGE 92 I 47, BGE 97 I 348 lit. b; vgl. auch BGE 98 Ia 109 und 592). Anders entscheiden hiesse das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Besteuerung seines wesentlichen Gehalts berauben (BGE 97 I 347; vgl. auch BGE 98 Ia 592). Delegationsnormen, mit denen die Exekutive zum Erlass einer gesetzesvertretenden Verordnung auf dem Gebiet des Steuerrechts ermächtigt werden soll, müssen demnach von Verfassungs wegen mindestens die Voraussetzungen der Steuerpflicht und den

Rahmen des Steuermasses festsetzen (BGE 97 I 347; zustimmend E. HÖHN, a.a.O., S. 190). Was die Motorfahrzeugsteuer anbelangt, so wurde dieser Grundsatz im übrigen bereits im Entscheid BGE 48 I 73 sinngemäss anerkannt.
b) Im vorliegenden Fall steht indessen nicht eine Delegation an die Exekutive, sondern eine solche an das kantonale Parlament in Frage. Ob diese nur unter den gleichen Voraussetzungen zulässig sei wie jene, hat das Bundesgericht bisher nicht eindeutig entschieden (vgl. in diesem Zusammenhang immerhin BGE 74 I 114 und BGE 88 I 154). E. HÖHN (a.a.O., S. 187) scheint diese Frage zu bejahen.

BGE 99 Ia 535 S. 543

Einer solchen Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden. Bei der Delegation an das Parlament handelt es sich um eine typische Frage des schweizerischen Rechts, die sich nur in der direkten Demokratie stellt; nur bei dieser Staatsform beruht das Zustandekommen eines Gesetzes auf dem Zusammenwirken von zwei Staatsorganen, dem Parlament einerseits und der Aktivbürgerschaft anderseits. Die Zustimmung der letzteren kann dabei je nach dem kantonalen Verfassungsrecht ausdrücklich vorgesehen sein (beim obligatorischen Referendum) oder aber stillschweigend erfolgen (im Falle des Verzichts auf das fakultative Referendum). Enthält ein kantonales Gesetz eine Delegation an das Parlament, so verzichtet die Aktivbürgerschaft zum voraus für eine bestimmte Frage auf ihr Mitspracherecht. Ob und gegebenenfalls inwieweit eine solche Delegation zulässig sei, lässt sich mit Rücksicht auf die Verschiedenartigkeit des Verfassungsrechts der einzelnen Kantone nicht generell beantworten. Die Bundesverfassung steht einer solchen Delegation jedenfalls nicht im Wege, denn Art. 6 Abs. 2 BV verlangt nur, dass die Kantonsverfassungen "die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern". Das bedeutet bloss, dass die Organisation der Rechtsetzung in den Kantonen nach den Grundsätzen der direkten oder indirekten Demokratie zu erfolgen hat (vgl. W. BURCKHARDT, Kommentar zur BV, Art. 6, S. 67). Inwieweit die Aktivbürgerschaft ihre Rechte durch Delegation auf das kantonale Parlament übertragen kann, bestimmt sich demnach ausschliesslich nach dem kantonalen Verfassungsrecht. Dementsprechend sind die Verordnungskompetenzen des kantonalen Parlaments von Kanton zu Kanton verschieden (vgl. die Übersicht bei OTTO HEINRICH MÜLLER, Die Verordnungskompetenzen der kantonalen Legislativen, Diss. Zürich 1942, sowie Z. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 487). Ob der basel-landschaftliche Gesetzgeber dem Landrat im Jahre 1910 die Kompetenz zur Festsetzung von Motorfahrzeugabgaben übertragen konnte, ist demnach ausschliesslich durch Auslegung des kantonalen Verfassungsrechts zu ermitteln. Dabei steht dem Bundesgericht grundsätzlich die freie Prüfung zu (BGE 97 I 32 Erw. 4 a). c) Nach § 11 KV unterliegen der Volksabstimmung alle Gesetze, allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge,

BGE 99 Ia 535 S. 544

"soweit sie über die in Verfassung und Gesetzen den Behörden ausdrücklich eingeräumten Kompetenzen hinausgehen". Daraus folgt, dass die Mitwirkung der Aktivbürgerschaft beim Erlass generell-abstrakter Normen nach dem kantonalen Verfassungsrecht entfällt, sofern die zuständige Behörde dabei innerhalb der ihr durch die Delegationsnorm gesetzten Schranken bleibt. Der Umfang der zulässigen Delegation an den Landrat ergibt sich aus § 18 Ziff. 4 KV, welche Bestimmung von der Befugnis des Landrats zum Erlass "der zur Einführung und Vollziehung von eidgenössischen und kantonalen Gesetzen erforderlichen Verordnungen" handelt und bestimmt, dass diese Erlasse "niemals veränderte oder neue Bestimmungen über die Hauptsache enthalten dürfen". Da beim Erlass der Kantonsverfassung noch kaum zwischen Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen unterschieden wurde, ist somit im Lichte der erwähnten Verfassungsnormen anzunehmen, dass das basel-landschaftliche Verfassungsrecht innerhalb der vom Gesetzgeber festgesetzten Schranken eine umfassende Gesetzesdelegation an den Landrat zulässt. Dass sich demgegenüber Delegationen

an die Exekutive an die erwähnten Grenzen halten müssen (vgl. oben lit. a), ändert daran nichts. Dementsprechend rechnet denn auch OTTO HEINRICH MÜLLER (a.a.O., S. 345) den Kanton Basel-Landschaft zu den Kantonen, deren Legislative eine verhältnismässig weite Kompetenz zum Erlass von Verordnungsrecht eingeräumt ist. Wie sich aus den Akten ergibt, entspricht diese Auslegung einer langjährigen Rechtsüberzeugung sowohl des Landrats als auch des Regierungsrats. Sie steht zudem im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Rechtsetzungsdelegation an die Parlamente anderer Kantone mit einer ähnlichen verfassungsrechtlichen Ordnung (vgl. BGE 74 I 114 und BGE 88 I 154).
Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, schlägt nicht durch. So vermögen sie insbesondere aus § 18 Ziff. 11 KV nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Nach dieser Verfassungsbestimmung steht dem Landrat "die Beschlussfassung über Erhebung einer Vermögens-, Einkommens- und Erwerbssteuer bis auf 1 vom Tausend Vermögen" zu. Damit wird dem Landrat bloss die Kompetenz zur Einführung gewisser begrenzter, direkter Steuern auf dem Wege einer selbständigen, unmittelbar auf die Kantonsverfassung abgestützten Rechtsverordnung eingeräumt. Zur Frage, welche gesetzgeberischen Befugnisse an den Landrat

delegiert werden dürfen, lässt sich daraus nichts ableiten. Die Rüge, § 1 des Gesetzes vom 19. Mai 1910 enthalte eine unzulässige Gesetzesdelegation und sei daher verfassungswidrig, erweist sich daher als unbegründet. Richtig ist freilich, dass die umstrittene Rechtsetzungskompetenz des Landrats heute als ungewöhnlich weitreichend erscheint. Wenn die Beschwerdeführer jedoch glauben, diese Delegation sei nicht mehr zeitgemäss, so ist ihnen zuzumuten, von ihrem verfassungsmässigen Recht zur Durchsetzung einer Gesetzesänderung Gebrauch zu machen und gestützt auf § 12 Abs. 1 KV mit Hilfe einer genügenden Zahl von Gleichgesinnten die nötigen Vorkehren für eine Initiative zu einer Gesetzesrevision zu treffen. Wie OTTO HEINRICH MÜLLER (a.a.O., S. 345) mit Recht ausführt, liegt auch darin ein wirksamer Schutz gegen eine missbräuchliche Handhabung der delegierten Kompetenz durch den Landrat.

5. Hält somit § 1 des Gesetzes vom 19. Mai 1910 auch heute noch vor der Verfassung stand, so bleibt zu prüfen, ob der Landrat die ihm eingeräumte Kompetenz missbraucht und eine Ordnung getroffen hat, die gegen Art. 4 BV verstösst. a) Wie bereits ausgeführt, ist die Motorfahrzeugabgabe eine Steuer, die gewisse Elemente einer Gebühr in sich schliesst (vgl. oben Erw. 3b). Mit Rücksicht auf den Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Delegationsnorm (vgl. oben Erw. 3d) muss unter diesen Umständen angenommen werden, dass die Motorfahrzeugabgaben vernünftigerweise nicht so hoch angesetzt werden dürfen, dass sie geradezu zu einer Haupteinnahmequelle des Kantons werden und einen Ertrag abwerfen, der die Strassenkosten erheblich übersteigt. Die in § 1 des Gesetzes aus dem Jahre 1910 verankerte Kompetenz des Landrats ist mithin kein Freipass für beliebige Erhöhungen der Motorfahrzeugabgaben. Aus dem Willkürverbot und aus den einer Gesetzesdelegation naturgemäss innewohnenden Schranken (vgl. dazu A. GRISEL, Droit administratif suisse, S. 84 f. sowie BGE 98 Ia 592) folgt vielmehr, dass die Motorfahrzeugabgaben zusammen mit dem Anteil des Kantons am Ertrag des Treibstoffzolls (vgl. den entsprechenden BB vom 23. Dezember 1959, SR 725.116.2) und den übrigen zweckgebundenen Einnahmen nicht mehr ausmachen dürfen, als die Aufwendungen des Kantons für das Strassenwesen und für die Kontrolle des motorisierten Verkehrs.

Was den Kanton Basel-Landschaft anbelangt, so ergibt sich aus den vom Regierungsrat ins Recht gelegten Zahlen, dass der Ertrag der Verkehrsabgaben in den Jahren 1962-1971 die Aufwendungen für den Strassenbau bloss zu 44,3% gedeckt hat. Die Beschwerdeführer wenden jedoch ein, massgebend sei in diesem Zusam-

menhang nicht der Deckungsgrad, sondern der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad, zumal Strassen nicht im Baujahr abgeschrieben werden müssten. Sie berufen sich auf die Zahlen, welche die Vereinigung Schweizerischer Strassenfachmänner ermittelt hat und die in der Zeitschrift "strasse und verkehr" Nr. 2/1972 S. 102 ff. veröffentlicht sind. Diese Zahlen beziehen sich indessen auf das Jahr 1970 und sind deshalb für die Beurteilung der angefochtenen Erhöhung nicht schlüssig. Massgebend sind vielmehr die Zahlen des Voranschlags 1973. Dieser sieht Gesamtaufwendungen für das Strassenwesen von Fr. 60 566 004.– und entsprechende Gesamteinnahmen (inkl. die umstrittene Erhöhung) von Fr. 50 264 521.– vor, was Mehraufwendungen aus den übrigen Staatsmitteln im Betrage von Fr. 10 301 483.– erfordert. Diese Zahlen entsprechen den Berechnungsgrundlagen der Strassenrechnung, wie sie alljährlich in der erwähnten Zeitschrift "strasse und verkehr" veröffentlicht wird. Die Motorfahrzeugabgaben sind in diesem Voranschlag mit einem Nettoertrag von Fr. 20 477 340.– eingesetzt, die Leistungen des Bundes mit insgesamt Fr. 27 819 181.–, die übrigen zweckgebundenen Beiträge mit insgesamt Fr. 1 780 000.– und die "anderen" Verkehrsabgaben mit Fr. 188 000.–. Daraus ergibt sich, dass die um 40% erhöhten Abgaben die Strassenausgaben zusammen mit den übrigen zweckgebundenen Einnahmen des Staates wohl zu einem erheblichen Teil, aber keineswegs voll decken. Dabei bleibt es auch, wenn man von der Betrachtungsweise der Beschwerdeführer ausgeht, wonach in die Strassenrechnung Posten aufgenommen werden, deren Einbezug fragwürdig sein kann. Auf jeden Fall erscheint die vom Landrat beschlossene Erhöhung der Motorfahrzeugabgaben um 40% als sachlich vertretbar. b) Mit Recht machen die Beschwerdeführer nicht geltend, die lineare Erhöhung der Abgaben um 40% verstosse als solche gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Der Umstand, dass die Abgaben im Kanton Basel-Landschaft höher sind als in anderen Kantonen, vermag für sich allein keine Verletzung von Art. 4 BV zu begründen.

BGE 99 Ia 535 S. 547

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerden werden abgewiesen.