

recht in letzter Instanz zur Lösung verfassungsrechtlicher Fragen berufen ist, ein besonderes Gewicht zu legen und davon nicht ohne Not, sondern nur dann abzuweichen sei, wenn sich dieselbe als zweifellos unrichtig darstelle (s. AS 25 I S. 470 E. 3 und die dort angeführten früheren Urteile). Es muss daher auch hier die Interpretation, welche der Kantonsrat dem Art. 31 Ziff. 5 der KV gegeben hat, als massgebend hingenommen werden, sofern sie nicht etwa in offensichtlichem Widerspruch zum Texte dieser Bestimmung steht, was nach dem oben Ausgeführten offenbar nicht zutrifft.

Legt man sie der Beurteilung zu Grunde, so war aber der Kantonsrat zu dem streitigen Aktienankauf ohne Rücksicht auf den dafür erforderlichen Betrag endgültig kompetent. Denn da die Gründung der Nordostschweizerischen Kraftwerke, der der Aktienerwerb dient, wie bereits oben zum ersten Beschwerdepunkt festgestellt und nach dem Inhalt des interkantonalen Vertrages ausser Zweifel stehend, nicht etwa zu reinen Erwerbszwecken, sondern vorab im Interesse einer rationellen Versorgung der beteiligten Kantone mit elektrischer Energie erfolgt, so hat man es dabei mit einer blossen Ausführung des § 1 des kantonalen Gesetzes vom 15. März 1908, mithin nicht mit einer « neuen » Ausgabe im Sinne von Art. 31 Ziff. 5 KV, sondern mit einer auf Gesetz beruhenden und durch dieses gedeckten Aufwendung zu tun.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird abgewiesen.

VIII. STEUERSTREITIGKEITEN ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

CONTESTATIONS ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS EN MATIÈRE FISCALE

46. Urteil vom 25. September 1914 i. S. Kanton Solothurn gegen Schweizerische Eidgenossenschaft.

Art. 179 OG. Kompetenz des BG zur Beurteilung von Konflikten, welche zwischen dem Bund und einem Kanton über die Anwendung von Art. 7 des BG über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft entstehen. Bestätigung der von der Bundesversammlung als früherer Rekursbehörde vertretenen Auffassung, wonach die Erbschaftssteuer als direkte Steuer im Sinne der letzteren Bestimmung zu betrachten ist.

A. — Der am 31. Dezember 1912 verstorbene Arthur Bally-Herzog in Schönenwerd hat in seinem vom 18. Juli 1912 datierten Testamente u. a. seine Münz- und Medaillensammlung dem Schweiz. Landesmuseum in Zürich vermacht. In dem von der Amtsschreiberei Olten-Gösgen aufgenommenen Nachlassinventar wurde der Wert dieser Sammlung auf 50,000 Fr. geschätzt. Infolgedessen setzte der Regierungsrat des Kantons Solothurn am 18. April 1913 in Anwendung der §§ 1 bis 3 des kantonalen Erbschaftssteuergesetzes sowie des Art. 81 KV die vom Landesmuseum für das Legat zu entrichtende Erbschaftssteuer auf 3 % des erwähnten Betrages fest.

Die zitierten Vorschriften lauten:

a) Gesetz betr. die Erbschaftssteuer vom 13. Dezember 1848:

« § 1. Die Übernehmer von Erbschaften, Vermächtnissen und Schenkungen auf Todesfall — mit Ausnahmen der Nachkommen in gerade absteigender Linie

und der Adoptivkinder — haben vom Betrag der ihnen zufallenden reinen Habschaft an Handänderungsgebühr in der Regel zu bezahlen :

- a) Die Ehegatten.....
- b) Die Eltern, Grosseltern, Geschwister und deren Nachkommen.....
- c) Die Erben nach § 551 ZGB bis im dritten Grad.....
- d) Die durch Testament berufenen Erben und Vermächtnisnehmer, die Gemeinden in den Fällen des § 553 ZGB acht vom Hundert. »

« § 2. Von Vermächtnissen zu Gunsten von Pfarrkirchen, Pfarrpfründen, öffentlichen Armen- und Unterrichtsanstalten im Kanton wird nur eins vom Hundert bezahlt. »

« § 3. Beträgt der Teil eines Erben oder Vermächtnisnehmers nicht wenigstens 100 Fr. so wird nur die Hälfte der in § 1 bestimmten Gebühr bezogen : hingegen wird diese vermehrt und zwar :

- a) für Teile von wenigstens 5,000 Fr. um $\frac{1}{4}$,
- b) » » » » 10,000 » » $\frac{1}{2}$,
- c) » » » » 15,000 » » $\frac{3}{4}$,
- d) » » » » 20,000 » » das

Ganze. »

b) Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1887 :

« Art. 81. Zur Herstellung des Gleichgewichts in der laufenden Staatsrechnung werden folgende Änderungen an bestehenden Gesetzen und Verordnungen vorgenommen :

A. — Vermehrung der Einnahmen.

1. Die Übernehmer von Erbschaften, Vermächtnissen und Schenkungen auf Todesfall mit Ausnahme der Nachkommen in gerade absteigender Linie und der Adoptivkinder haben vom Betrage der ihnen zufallenden reinen Habschaft zu den bestehenden gesetzlichen Ansätzen einen Zuschlag von 50 vom Hundert zu entrichten. Für die Berechnung ist der Tag des Erbanfalles massgebend. »

Die Zugrundelegung eines Ansatzes von nur 3 % an Stelle der gesetzlich vorgesehenen 12 % (mit Zuschlag) im vorliegenden Falle erklärt sich aus einer analogen Anwendung des § 2 des Erbschaftssteuergesetzes, der nach den Angaben des Regierungsrates durch die Praxis auch « auf andere gemeinnützige Institute in dem Sinne ausgedehnt worden ist, dass der gesetzliche Satz je nach den Verhältnissen reduziert wurde. »

Mit Schreiben vom 7. Juli 1913 bestritt das eidgen. Departement des Innern, dem das regierungsrätliche Steuerdekret von der Landesmuseumskommission übermittelt worden war, den Steueranspruch, indem es sich auf die Vorschrift von Art. 7 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851 (Garantiegesetz), wonach « die Bundeskasse und alle unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds, sowie diejenigen Liegenschaften, Anstalten und Materialien, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, von den Kantonen mit keiner direkten Steuer belegt werden dürfen », sowie den die Eigenschaft der Erbschaftsteuer als direkter Steuer i. S. dieser Bestimmung bejahenden Entscheid der vereinigten Bundesversammlung vom 28. Juni 1888 in Sachen Brunner (BB1 1888 III S. 804) berief.

Eine im Anschluss daran zwischen dem Regierungsrat und dem eidgen. Departement des Innern gewechselte Korrespondenz führte zu keinem Ergebnis, da das letztere aus Auftrag des Bundesrates an seinem Standpunkte festhielt.

B. — Mit staatsrechtlicher Klage vom 14. März 1914 hat darauf der Kanton Solothurn beim Bundesgericht das Begehren gestellt : es sei festzustellen, dass Art. 7 des eidgen. Garantiegesetzes auf die von dem verstorbenen Herrn Arthur Bally-Herzog dem Schweiz. Landesmuseum vermachte Münz- und Medaillensammlung keine Anwendung finde und das Schweiz. Landes-

museum für die besagte Zuwendung die solothurnische Erbschaftssteuer zu entrichten habe.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Erbschaftssteuer sowohl nach solothurnischem Staatsrecht als nach der Auffassung der meisten übrigen Kantone und ausländischen Staaten und der in der Rechts- und Finanzwissenschaft herrschenden Auffassung keine direkte, sondern eine indirekte Steuer sei, mithin durch Art. 7 Garantiegesez nicht betroffen werde und die Steuerpflicht des Bundes für das streitige Legat daher gegeben sei.

C. — Der Bundesrat hat unter Aufrechterhaltung und näherer rechtlicher Begründung der in dem Schreiben des Departements des Innern vom 7. Juli 1913 vertretenen Anschauung namens der Eidgenossenschaft auf Abweisung des Klagebegehrens angetragen.

Das Bundesgericht zieht

in Erwägung:

1. — Gemäss Art. 178 OG beurteilt das Bundesgericht als Staatsgerichtshof « Steuerstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen, wenn von dem einen oder anderen Teile sein Entscheid angerufen wird. » Da das Gesetz von Steuerstreitigkeiten schlechthin spricht und irgendwelche Einschränkung der Geltung der Bestimmung weder aus ihrem Wortlaute noch aus ihrem Zusammenhange abzuleiten ist, muss angenommen werden, dass sie sich auf alle Anstände steuerrechtlicher Natur zwischen den genannten Rechtssubjekten, nicht nur, wie in der Klagebeantwortung im Anschluss an eine Bemerkung REICHEL'S in seinem Kommentare zum OG angedeutet wird, auf solche bezieht, für deren Erledigung sonst kein bundesrechtliches Forum bestände, und dass mithin auch die Streitigkeiten aus Art. 7 Garantiegesez trotz Art. 12 ebenda, der die aus dem genannten Gesetz entstandenen Konflikte als in die Zuständigkeit der vereinigten Bundesversammlung

fallend erklärt, nunmehr nicht mehr von der letztern, sondern vom Bundesgericht zu beurteilen sind. Der Umstand, dass eine ausdrückliche teilweise Aufhebung des Art. 12 des Garantiegesezes in diesem Sinne nicht stattgefunden hat, ist unerheblich, da sich dieselbe bei der hier vertretenen Auslegung des Art. 179 OG auch ohne spezielle Erwähnung aus dem Eingange des Art. 227 ebenda, der alle widersprechenden Vorschriften früherer Gesetze und Verordnungen als ausser Kraft gesetzt bezeichnet, ergibt. Auf die Klage ist daher einzutreten.

2. — In der Sache selbst stellt der Kanton Solothurn nicht in Abrede, dass das Schweiz. Landesmuseum eine unmittelbar für Bundeszwecke bestimmte Anstalt nach Art. 7 Garantiegesez sei. Ebenso steht ausser Frage, dass die geforderte Abgabe — die nach den §§ 1—3 des kantonalen Gesetze vom 13. Dezember 1848 in Verbindung mit Art. 81 KV seitens der Übernehmer von Erbschaften und Vermächtnissen zu entrichtende « Handänderungsgebühr » — trotz ihrer Bezeichnung als Gebühr in Wirklichkeit nicht den Charakter einer solchen, sondern einer eigentlichen (Erbschafts-) Steuer hat. Streitig ist lediglich, ob sie sich als direkte oder indirekte Steuer darstelle. Diese Frage, welche bereits einmal den Gegenstand eines Konfliktes gebildet hat, ist von der vereinigten Bundesversammlung (in dem von den Parteien erwähnten Beschlusse betreffend das Legat Brunner) damals im ersteren, d. h. im Sinne der Qualifikation der Erbschaftssteuer als direkter Steuer beantwortet worden. Aus der Tatsache, dass weitere derartige Konflikte seither trotz der zahlreichen an Anstalten und Stiftungen des Bundes gemachten Legate nicht mehr zur Entscheidung gekommen sind, darf geschlossen werden, dass sich die Kantone daran gehalten haben und dass sich dadurch ein feststehender Rechtszustand im Sinne der Anerkennung der Steuerfreiheit des Bundes für solche Legate herausgebildet hat. Unter diesen Umständen kann es sich für das Bundesgericht nicht darum handeln,

zu entscheiden, welche der beiden möglichen Auffassungen an sich den Vorzug verdiene, sondern hat sich seine Aufgabe darauf zu beschränken, zu untersuchen, ob zwingende Gründe zur Aufgabe der bisherigen Praxis bestehen, da sich nur unter dieser Voraussetzung eine Änderung des auf ihr beruhenden langjährigen Rechtszustandes rechtfertigen liesse. Dies ist aber offenbar nicht der Fall.

Einmal trifft es nicht zu, dass die Auffassung der Erbschaftssteuer als indirekter Steuer die in der Rechts- und Finanzwissenschaft « herrschende » sei. Die Vergleichung der einschlägigen Literatur zeigt, dass die Anschauungen über das Unterscheidungsmerkmal zwischen direkten und indirekten Steuern auch heute noch weit auseinandergehen und dass je nach dem gewählten Kriterium auch die Einteilung der Erbschaftssteuer in die eine oder andere Kategorie schwankt. Es mag in dieser Beziehung nur darauf verwiesen werden, dass noch eines der neuesten Lehrbücher über die Materie (von HECKEL, Finanzwissenschaft S. 140 ff.) die zur Qualifikation der Erbschaftssteuer als direkter Steuer führende sog. deutsche oder wörtliche Unterscheidung, die als direkte Steuern diejenigen, bei denen Steuerzahler und Steuerträger dieselbe Person sind, als indirekte dagegen diejenigen bezeichnet, bei denen der Steuerbetrag in letzter Linie von einer anderen Person als dem Steuerzahler aus ihrem Einkommen bestritten werden muss, als die « einzig wissenschaftlich befriedigende » bezeichnet (vgl. ferner DE CÉRENVILLE, der in seiner Monographie « Les impôts en Suisse » die Erbschaftssteuer zu den impôts directs non périodiques rechnet).

Sodann kommt es hier überhaupt nicht sowohl auf die zutreffende wissenschaftliche Begriffsbestimmung der direkten und indirekten Steuer als vielmehr auf die Auffassungen und Zwecke an, welche bei Erlass des Garantiegesetzes mit der fraglichen Unterscheidung verbunden wurden und ihren Ausdruck in nachstehendem Passus

der Botschaft des Bundesrates zum genannten Gesetze (vgl. BBl 1851 III S. 251 f.) gefunden haben: « In Art. 7 wird vorgeschlagen, dass die eidgenössischen Fonds und diejenigen Vermögensobjekte, welche unmittelbar für Bundeszwecke bestimmt sind, von den Kantonen nicht mit direkten Steuern belegt werden dürfen. Wir glauben nämlich, die Eidgenossenschaft als Rechtssubjekt und ihre Vermögensmasse könne nicht in der Weise unter die Hoheit der einzelnen Kantone gestellt werden, dass dieses Vermögen in Gefahr steht, durch beliebige, vielleicht progressive Steuergesetze derselben bedeutenden Abbruch zu erleiden. Das Gesagte soll namentlich gelten von dem ganzen Kapitalvermögen der Kasse und denjenigen Gegenständen, welche direkt für Bundeszwecke bestimmt sind. . . . Dagegen scheint es uns nicht notwendig oder zweckmässig und zum Teil sogar unausführbar, diesen Grundsatz auf die indirekten Steuern auszudehnen, wie z. B. Stempel-, Handänderungs-, Inskriptionsgebühren usw. . . . » Danach darf aber mit dem Bundesrate unbedenklich angenommen werden, dass man unter den indirekten Steuern, deren Erhebung den Kantonen vorbehalten bleiben sollte, nur die sog. Rechtsverkehrssteuern im eigentlichen Sinne, bei denen sich die Besteuerung unmittelbar an einen Akt des rechtsgeschäftlichen Verkehrs (Wechselziehung, Kaufabschluss usw.) knüpft, verstand. Zu diesen zählt aber die Erbschaftssteuer, wenigstens in der Form, wie sie im solothurnischen und dem Steuerrecht der übrigen schweizerischen Kantone und der Mehrzahl der auswärtigen Staaten ausgebildet ist, nicht. Denn sie trifft nicht etwa den Nachlass als solchen nach einem einheitlichen Satze, sondern die einzelnen Erbschaftserwerber (Erben und Vermächtnisnehmer) nach Massgabe der ihnen aus dem Erbgang zukommenden Bereicherung (« reinen Habschaft »). Grundlage der Besteuerung ist somit nicht der verkehrsrechtliche Vorgang selbst, son-

dern seine vermögensrechtlichen Folgen, sodass man es nicht mit einer Rechtsverkehrssteuer, sondern mit einer besonderen, den Vermögenszuwachs treffenden Art der Vermögenssteuer zu tun hat (vgl. FUISTING, Grundzüge der Steuerlehre S. 70 ff.). Mit dieser Feststellung erledigt sich auch der am Schluss der Klage erhobene Einwand, dass von einer direkten Besteuerung des Bundes hier deshalb nicht die Rede sein könne, weil die « Münzsammlung steuerpflichtig sei als Nachlass des Arthur Bally-Herzog, vor der Vereinigung mit dem Vermögen des Bundes, und nur mit dieser Schuld belastet an den Bund übergehe. » Er wäre höchstens dann haltbar, wenn die Steuer auf den gesamten Nachlass als Einheit erhoben würde und versagt mit dem Momente, wo sie von den einzelnen Erwerbfern in der Nähe ihrer Beziehungen zum Erblasser entsprechenden abgestuften Ansätzen zu entrichten ist.

Ebenso kann natürlich für die Frage der Anwendbarkeit des Art. 7 Garantiesetz nichts darauf ankommen, dass der Erblasser im Testamente bestimmt hat, die Erbschaftssteuer dürfe nicht umgangen, sondern müsse von den einzelnen Legataren getragen werden. Denn der Sinn dieser Bestimmung kann, wie schon aus der Verwendung des Ausdrucks « umgehen » hervorgeht, offenbar nur der sein, dass der Staat nicht um die ihm von Rechtswegen zustehenden Steueransprüche gebracht werden dürfe, nicht, dass die Steuer auch von solchen Legatarn zu entrichten sei, die gesetzlich steuerfrei sind.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der vom Kanton Solothurn gegenüber der Eidgenossenschaft erhobene Steueranspruch wird abgewiesen.

IX. STAATSRECHTLICHE STREITIGKEITEN ZWISCHEN KANTONEN

CONTESTATIONS DE DROIT PUBLIC ENTRE CANTONS

47. Urteil vom 26. Juni 1914 i. S. Zürich gegen Thurgau.

Fürsorge für erkrankte mittellose Ausländer. Frage wer die Kosten zu tragen hat, falls der Niederlassungsort des Erkrankten und der Erkrankungsort nach Kantonen auseinanderfallen. Anwendung der Erklärung zwischen der Schweiz und Italien vom 6./15. Oktober 1875, in Verbindung mit dem BG vom 22. Juli 1875. Begriff und Bedeutung des Erkrankungsortes.

A. — Die in Frauenfeld, wo sie als Fabrikarbeiterin tätig war, niedergelassene ledige Domenica Lucci, geb. 1892, von Alfonsine (Italien), wurde am 20. Dezember 1913, weil ohne Billet und Geld reisend, auf der zürcherischen Bahnstation Wiesendangen aus dem von Frauenfeld kommenden Zuge ausgewiesen und sodann, als geisteskrank erkannt, in die zürcherische Irrenanstalt Burghölzli verbracht. Nach Feststellung ihrer Identität gelangte die zürcherische Armendirektion an das thurgauische Departement des Armenwesens mit dem Ersuchen, die Kranke bis zu ihrer Heimschaffung nach Italien entweder in dortige Anstaltsversorgung zu übernehmen oder für die Kosten ihrer Versorgung im Kanton Zürich Gutsprache zu leisten. Gleichzeitig teilte die zürcherische der thurgauischen Armenbehörde mit, sie habe, damit keine Zeit verloren gehe, bereits das Heimschaffungsverfahren, sowohl für die Domenica Lucci selbst, als auch für ihr (bei einem Bassaglini in Frauenfeld untergebrachtes und dort verbliebenes) uneheliches Kind Carlo, geb. 1913, einleiten lassen. Das thurgauische Armendepartement erklärte sich mit der Heimschaffung