

Bericht

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung über das von der Zürcher Regierung mit Eingabe vom 5. Mai 1888 gestellte Begehren betreffend die Kompetenz der Civilgerichte von Zürich zur Beurtheilung des Erbschaftssteuerauspruchs des zürcherischen Fiskus gegen die Schweiz. meteorologische Centralanstalt in Zürich.

(Vom 11. Juni 1888.)

Tit.

Wie Sie wissen, wurde durch Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1880 (A. S. n. F. V, 358) die Schweiz. meteorologische Centralanstalt mit Sitz in Zürich errichtet. Seit 1860 waren durch die Schweiz. naturforschende Gesellschaft, mit finanzieller Unterstützung von Seite des Bundes, eine Reihe meteorologischer Beobachtungsstationen errichtet worden und in der Folge war auch eine meteorologische Centralanstalt, welcher der Schweiz. Schulrath bis 1880 auf der eidg. Sternwarte in Zürich ein Lokal anwies, in's Leben getreten. Um die Einrichtungen und das Arbeitspersonal nicht von alljährlichen unsichern Budgetansätzen abhängen zu lassen, machte die naturforschende Gesellschaft die Anregung, es möchten durch einen Bundesbeschluß die bisherigen meteorologischen Einrichtungen anerkannt und denselben von Seite des Bundes ein fester Kredit zugewiesen werden.

Die Bundesbehörden gingen um so bereitwilliger auf diese An-
regung ein, als sich im Laufe der Jahre immer mehr das Bedürfniß
herausgestellt hatte, an Stelle des provisorischen meteorologischen
Büreau der naturforschenden Gesellschaft ein amtliches, ständiges
Büreau, eine staatliche Anstalt mit öffentlichem Charakter zu setzen,
welche neben den wissenschaftlichen auch wesentlich praktischen
Interessen, namentlich der Landwirthschaft, dienen sollte. (Vergl.
Botschaft des Bundesrathes vom 23. November 1880 im Bundesbl.
1880, IV, 389.)

So wurde die meteorologische Centralanstalt unter eigener
Direktion mit dem nöthigen Hülfspersonal und einem jährlichen
Gesamtkredit bis auf Fr. 25,000 gegründet.

Durch Testamente vom 21. Januar 1884 und 28. April 1885
wendete der Kaufmann Fritz Brunner, von Winterthur, wie Ihnen
gleichfalls bekannt ist, der Anstalt ein Vermächtniß von 100,000
Franken zu, und zwar „in der Meinung, daß ihr nicht nur über die
Zinsen des Kapitals, sondern auch über letzteres selbst freies Ver-
fügungsrecht zustehe, wenn sie der Mittel zur Erweiterung der An-
stalt oder zur Förderung der Wissenschaft in irgend einer Weise
bedarf“.

Als nach des Testators am 1. Mai 1885 erfolgtem Tode das
Begehren der Anstaltsdirektion und des eidg. Departements des
Innern um Erbschaftssteuerfreiheit des Brunner'schen Legates von
der Zürcher Finanzdirektion und Regierung abschlägig beschieden
wurde, beschloß der Bundesrath am 16. Juli 1886, es sei der zür-
cherische Steueranspruch zu bestreiten. Wir konnten einmal dem
Räsonnement der Zürcher Behörde unmöglich beistimmen, daß die
Meteorologische Centralanstalt von dem Momente an, wo sie Bundes-
einrichtung geworden, ihren, auch von Seite Zürichs anerkannten,
früher gemeinnützigen Charakter eingebüßt habe; im Gegenteil,
wir fanden und finden heute noch, die Gemeinnützigkeit der Anstalt
habe sich bedeutend vermehrt, seitdem sie in sicherer, unabhängiger
Stellung den Interessen des Landes intensiver als früher dient. In
zweiter Linie aber beriefen wir uns auf die durch Art. 7 des Bun-
desgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zu
Gunsten der Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1851 begründete
Befreiung der unter der Verwaltung des Bundes stehenden Fonds
von jeder direkten kantonalen Steuer. (A. S. III, 33.)

Der zürcherische Fiskus hat darauf mit Klage vom 19. Ok-
tober 1886 den Bund vor dem Bundesgerichte um Bezahlung der
streitigen Erbschaftssteuer im Betrage von Fr. 15,000 belangt.

Wir haben die Kompetenz des Bundesgerichtes zur Beurtheilung
der Streitfrage nicht beanstandet, weil es uns ganz erwünscht war,
auf das Urtheil dieses unseres höchsten Gerichtshofes abzustellen.

Das Bundesgericht erklärte sich jedoch (am 1. Oktober 1887) für inkompetent. Dasselbe führt in der Begründung seines Erkenntnisses aus, daß Steuerforderungen nicht dem Privat-, sondern dem öffentlichen Rechte angehören, demnach kein Civilrechtsstreit vorliege; staatsrechtliche Streitigkeiten aber zwischen Bund und Kantonen habe es nicht zu beurtheilen, sofern dieselben nicht einen Kompetenzkonflikt zwischen Bundesbehörden und Kantonalbehörden enthalten (Art. 56, Absatz 1, und Art. 57 des Organisationsgesetzes und Art. 113, Ziff. 1, der Bundesverfassung). Ein solcher Kompetenzkonflikt sei aber, zur Zeit wenigstens, nicht vorhanden.

In seinem Geschäftsberichte für 1887 vom 23. März 1888 (Bundesblatt 1888, II, 408) bemerkt das Bundesgericht zu diesem Falle: „Es will uns scheinen, daß, wie das Bundesgericht nach Art. 57 des Organisationsgesetzes über Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen zu entscheiden befugt ist, bei der Revision des Gesetzes darauf Bedacht genommen werden sollte, demselben auch die Kompetenz einzuräumen, über Forderungen öffentlich-rechtlicher Natur, welche ein Kanton gegen den Bund geltend macht, auf dem Wege staatsrechtlicher Entscheidungen zu urtheilen.“

Nachdem das Bundesgericht den öffentlich-rechtlichen Charakter der Streitsache dergestalt hervorgehoben und festgestellt hatte, war es dem Bundesrathe klar vorgezeichnet, wie er sich fernerhin dem Anspruche des Kantons Zürich gegenüber zu verhalten habe. Er konnte in keiner Weise mehr Hand dazu bieten, die Frage als eine civilrechtliche gerichtlichem Entscheid zu unterwerfen.

Als daher die Zürcher Regierung unter Berufung auf das Bundesgesetz vom 20. November 1850 betreffend den Gerichtsstand für Civilklagen, welche von dem Bunde oder gegen denselben angehoben werden, den Bundesrath als Vertreter des eidgenössischen Fiskus auf Dienstag, 17. April 1888 vor das Friedensrichteramt Zürich laden ließ, mußte die gerichtliche Kompetenz vom Bundesrathe mit aller Entschiedenheit abgelehnt werden.

Wenn nun die Regierung des Kantons Zürich in einer Eingabe vom 5. Mai d. J. sich an die Schweiz. Bundesversammlung mit dem Gesuche wendet, die Bundesversammlung wolle in Anwendung von Art. 6 des citirten Gerichtsstandsgesetzes entscheiden, daß der Bundesrath im vorwüfigen Falle die Kompetenz der zürcherischen Gerichte anzuerkennen verpflichtet sei, so haben wir dem gegenüber zu bemerken, was folgt:

Nach dem bundesgerichtlichen Entscheide vom 1. Oktober 1887 liegt keine Civilstreitigkeit vor. Daraus folgt, daß das

von Zürich angerufene Bundesgesetz betreffend den Gerichtsstand bei Civilklagen für oder gegen den Bund überhaupt nicht anwendbar ist.

Der Bundesrath hat am 4. Oktober 1850 den Entwurf dieses Gesetzes den beiden Kammern mit folgenden Worten zugeleitet: „Die Bundesverfassung und das organische Gesetz über die Rechtspflege bestimmen nur die Kompetenz des Bundesgerichts. Diese ist aber auf gewisse, in der Regel wichtigere Fälle beschränkt, zumal der Art. 106 der Bundesverfassung (jetzt Art. 114) noch keine weitere Ausführung erlangt hat. Unter Vorbehalt der letztern sind daher die Normen über den Gerichtsstand festzustellen, welcher bei allen nicht in die Kompetenz des Bundesgerichts gehörenden Civilklagen eintreten soll.“ Die Kammern stimmten dem Berichte und dem Entwurfe des Bundesrathes in allen Hauptpunkten ohne Bemerkung zu.

Das Gesetz von 1850 ist also nur auf eigentliche Civilrechtsstreitigkeiten anwendbar.

Wenn es auch in der vorliegenden Streitsache anwendbar wäre, so könnte dies nur mit Bezug auf dessen Art. 1 der Fall sein. Derselbe behandelt die Zuständigkeit des Bundesgerichts nach Maßgabe des Art. 101 der Bundesverfassung von 1848 und des Art. 47 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 5. Juni 1849. Diese Bestimmungen sind zwar seit 1874 aufgehoben und durch Art. 110 der gegenwärtigen Bundesverfassung und Art. 27 des Organisationsgesetzes vom 27. Juni 1874 ersetzt. Allein die in Art. 1 des Gesetzes von 1850 enthaltene Vorschrift, daß Civilklagen der Kantone gegen den Bund beim Bundesgerichte anhängig zu machen sind, gilt auch im heutigen Rechte.

Der von Zürich zur Begründung der Kompetenz der zürcherischen Gerichte speziell angerufene Art. 4 des Gesetzes von 1850 dagegen betrifft Civilklagen von Korporationen oder Privaten gegen den Bund, bei denen der Streitwerth Fr. 3000 nicht erreicht, und kann daher gar nicht in Frage kommen. Das Bundesgericht ist ohne Rücksicht auf den Streitwerth bei einem Civilrechtsstreite zwischen einem Kanton und dem Bund allein, mit Ausschließung der Kantonalgerichte, zuständig, wie aus den oben angeführten Verfassungs- und Gesetzesstellen klar hervorgeht.

Der Artikel 6 des in Frage stehenden Gesetzes, den Sie nach dem Gesuche der Zürcher Regierung zur Grundlage Ihres Beschlusses nehmen sollen, könnte, wenn es sich im vorliegenden Falle um einen Civilrechtsstreit zwischen dem Kanton Zürich und dem Bund handelte, nur in der Weise angewendet werden, daß die Angelegen-

heit als Kompetenzkonflikt dem Bundesgerichte überwiesen würde. Denn seit 1874 hat nicht mehr die Bundesversammlung, sondern das Bundesgericht (Art. 113, Ziff. 1, der Bundesverfassung und Art. 56 des Organisationsgesetzes über die Bundesrechtspflege) Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und Kantonsbehörden zu entscheiden. Als „Kompetenzfrage“ aber bezeichnet der erwähnte Gesetzesartikel, mit ausdrücklicher Anführung des die Entscheidungskompetenz der Bundesversammlung begründenden Art. 74, Ziff. 17, der 1848er Bunderverfassung, den Fall, wo der Bundesrath die Zuständigkeit der Gerichte überhaupt oder diejenige der kantonalen Gerichte nicht anerkennt.

Das Bundesgericht hat in dem vor seinem Forum von Zürich gegen den Bund angehobenen Steuerforderungsprozesse sich ex officio wegen der rechtlichen Natur der Streitsache für inkompetent erklärt, mit dem Beifügen, daß ein „Kompetenzkonflikt“ zwischen dem Kanton und dem Bunde „zur Zeit“ noch nicht vorliege.

Daraus zieht nun die Regierung von Zürich zwei unrichtige Folgerungen.

Einmal meint sie, wiederum gestützt auf eine Bestimmung (Art. 8) des Bundesgesetzes betr. den Gerichtsstand bei Civilklagen für und gegen den Bund, es könne der Bundesrath, nachdem er sich vor dem Bundesgerichte auf die Civilklage Zürichs unweigerlich eingelassen habe, nunmehr den civilrechtlichen Charakter der Streitsache nicht mehr in Abrede stellen, während doch der angerufene Art. 8 lediglich von der einmal begründeten und deßhalb bis zur Beendigung des Rechtsstreites fortdauernden Zuständigkeit eines bestimmten Gerichtes handelt.

Sodann will die Regierung von Zürich aus dem abweisenden Entscheid des Bundesgerichts den Schluß ziehen, es müssen nun Art. 2 u. ff. des Gerichtsstandsgesetzes von 1850 zur Anwendung kommen, während diese Gesetzesstellen, so gut wie Art. 1 und das Gesetz als Ganzes, sich, wie schon gesagt, nur auf reine Civilklagen, bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, bei denen der Bund als Partei erscheint, beziehen.

Der vorliegende Steuerstreit ist nicht als eine bürgerliche Rechtsstreitigkeit in diesem Sinne zu betrachten, auch im Kanton Zürich nicht, obgleich dort „dem Steuerpflichtigen freisteht, über die Richtigkeit der an ihn gestellten Steuerforderung schließlich den Entscheid der Gerichte anzurufen.“ Darüber kann nach dem Entscheide des Bundesgerichts vom 1. Oktober 1887 ein Zweifel nicht mehr bestehen.

Allein nicht nur die eben besprochenen Schlußfolgerungen sind unseres Erachtens falsch, sondern auch die weitere Ausführung

Zürichs, daß ein Kompetenzkonflikt zwischen diesem Kantone und dem Bund in Steuersachen erst dann entstehen könnte, wenn die zürcherischen Gerichte den Endentscheid abgegeben haben. Die Anrufung der Gerichte gegenüber Steuerforderungen ist in Zürich fakultativ, in's Belieben des Besteuernten gestellt. Die Gerichte haben eventuell, wenn sie vom Besteuernten angerufen werden, zu erkennen, ob und inwieweit die administrative Verfügung, die Steueraufgabe, begründet und richtig sei oder nicht; sie haben das Recht der Nachprüfung des Administrativentscheides. Dieser wird aufrecht erhalten, wenn und insoweit die Steuerforderung als richtig erklärt wird. Mit dem Momente, in welchem die zuständigen Steuerbehörden in Zürich die Forderung gegen den Bund erheben, resp. bestätigen — in casu hat es die Regierung als oberste Verwaltungsinstanz gethan — ist also der Beschluß der Kantonalbehörde gefaßt, der zu einem Kompetenzkonflikte mit dem Bunde Anlaß geben kann, und der zu einem solchen zwischen Zürcher Regierung und Bundesrath führen würde, wenn der Bundesrath der Kantonsbehörde das Recht, zu verfügen, bestritte und dasselbe für sich oder eine untere Verwaltungsinstanz des Bundes in Anspruch nähme.

Das Bundesgericht hat mit keinem Worte angedeutet, daß es den Kompetenzkonflikt erst dann als vorhanden ansähe, wenn die Zürcher Gerichte gesprochen haben würden; es nahm vielmehr, und wir glauben mit Recht, an, es bestehe zur Zeit kein Kompetenzkonflikt, da ja der Bund ohne Einrede vor dem eidgenössischen Civilrichter auf die Steuerforderungsklage Zürichs sich eingelassen und nach materieller Beantwortung der Klage auf Abweisung des Klagebehrens geschlossen hatte.

Was in der Eingabe Zürichs noch weiter über die Anwendbarkeit der Art. 4 und 6 des mehrgenannten Bundesgesetzes betreffend den Gerichtsstand bei Civilklagen für und gegen den Bund und über den Charakter der zürcherischen Eingabe an die Bundesversammlung als einer von Ihnen gemäß „Art. 85, Ziff. 11 u. ff.“ der Bundesverfassung zu erledigenden „Beschwerde“ gegen den Bundesrath gesagt wird, wollen wir hier übergehen, weil es entweder nach dem Gesagten einer Widerlegung nicht mehr bedarf oder von keiner Erheblichkeit ist.

Nach dieser kritischen Besprechung des zürcherischen Standpunktes gehen wir zur Darlegung unserer eigenen Ansicht über, wobei wir uns auch darüber aussprechen werden, wie der scheinbar arg geschürzte Knoten zu lösen sein wird.

Nur eines der Motive, aus denen der Bundesrath sich gegen die Steuerforderung Zürichs auflehnt, schließt die Bestreitung der

Kompetenz der Kantonsbehörden, über die Steuerpflicht des Bundes zu erkennen, und daher den Keim eines Kompetenzkonflikts in sich; es ist dasjenige, welches sich auf die Anwendung von Art. 7 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft bezieht, nicht aber jenes andere Motiv, das wegen des gemeinnützigen Charakters des Brunner'schen Legats, bezw. der meteorologischen Centralanstalt, nach Maßgabe des Zürcher Gesetzes Steuerfreiheit beansprucht.

In letzterer Beziehung, wir geben es zu, fällt der Entscheid, nachdem das Bundesgericht seine Kompetenz abgelehnt hat, den kantonalen Behörden anheim, und wenn der Bundesrath diese Entscheidungsbefugniß bestreiten wollte, so läge ein Kompetenzkonflikt vor, der vom Bundesgerichte zu entscheiden wäre und unseres Erachtens zu Ungunsten des Bundesrathes entschieden werden müßte.

Ganz anders aber liegt die Sache in Hinsicht auf die Anwendung von Art. 7 des eidg. Garantengesetzes. Der Bund kann es nicht den Kantonen überlassen, zu erlassen und zu entscheiden, ob gewisse ihm zugehörnde Fonds, Liegenschaften, Anstalten der durch genannte Bestimmung statuirten Befreiung von jeder direkten Steuer theilhaftig seien, er muß dieses Recht der Prüfung und Entscheidung sich selbst vorbehalten.

Von diesem Gesichtspunkte ausgehend, schreibt Art. 12 des Garantengesetzes von 1851 ausdrücklich vor, daß „alle Konflikte, welche über die Anwendung des Gesetzes entstehen, zur Kompetenz der vereinigten Bundesversammlung gehören“.

Demnach hat die vereinigte Bundesversammlung endgültig als oberster administrativer Richter die Frage zu entscheiden, ob die Steuerfreiheit des Bundes auf Grund des Art. 7 des Garantengesetzes in einem bestimmten Falle zutreffe.

Die von der vereinigten Bundesversammlung in casu zu entscheidende Frage ist genau umschrieben. Die Behörde hat zu prüfen, ob die vom Kanton Zürich geforderte Steuer als eine direkte anzusehen sei, von deren Entrichtung der Bund laut Art. 7 des mehrerwähnten Garantengesetzes befreit ist. Ist sie dies nach Ihrem Urtheile, so werden Sie den Anspruch Zürichs abweisen, und jede weitere Erörterung dieser Steuerfrage wird infolge dessen abgeschnitten sein.

Andernfalls bleibt — in zweiter Linie — die Frage zu erörtern, ob das der meteorologischen Centralanstalt zugewendete Legat Brunner einem gemeinnützigen Zwecke zu dienen bestimmt sei. Diese Frage mag eventuell der Prüfung und Entscheidung der kantonalen

Behörden, d. h. da die Administrativbehörden bereits gesprochen haben, der zuständigen Zürcher Gerichte, anheimgegeben werden. Es würde aber unseres Erachtens Sache des Bundesrathes sein, in Anwendung von § 9 b des zürcherischen Erbschaftssteuergesetzes den Entscheid der dortigen Gerichte anzurufen.

Der Bundesrath hat in Uebereinstimmung mit der Lehre der Finanzwissenschaft geglaubt, die Erbschaftssteuer als eine nicht-periodische direkte Steuer betrachten zu sollen. Wir räumen jedoch ein, daß Zweifel darüber walten können, ob die allegirte Vorschrift des Garantiengesetzes auch solche direkte Steuern im Auge habe, die ihrer Natur und gewöhnlichen Bezugsweise nach, wie die Erbschaftssteuer, vor der Vereinigung des betreffenden Kapitals oder Einkommens mit dem Vermögen des Besteuereten (Erben oder Legatars) und nur einmal erhoben werden.

Wir überlassen es Ihnen, hierüber nach Ihrem Ermessen den Entscheid zu fällen.

Es will uns scheinen, daß die Zürcher Regierung sich mit unserer Anschauungsweise einverstanden erklären dürfte. Sie werden indessen Ihren Entscheid gleichwohl zu treffen haben, ob Zürich an seinem Begehren in Betreff des weitern Vorgehens festhalte oder nicht. Wir beantragen eventuell, es sei das Begehren der Zürcher Regierung abzuweisen.

Genehmigen Sie, Tit., die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 11. Juni 1888.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

Hertenstein.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung über das von der Zürcher Regierung mit Eingabe vom 5. Mai 1888 gestellte Begehren betreffend die Kompetenz der Civilgerichte von Zürich zur Beurtheilung des Erbschaftssteuerspruchs des zürcherischen...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1888
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1888
Date	
Data	
Seite	496-503
Page	
Pagina	
Ref. No	10 013 996

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.