

JAAC 51.28

Bundesamt für Justiz, 11. April 1986

*Harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.
Législation fédérale limitée aux principes. Constitutionnalité d'une
disposition fédérale prévoyant l'application directe du droit fédéral
pour le cas où les cantons n'y auraient pas adapté leur législation dans
le délai fixé.*

*Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.
Grundsatzgesetzgebung des Bundes. Verfassungsmässigkeit einer
bundesrechtlichen Norm, welche die unmittelbare Anwendung von
Bundesrecht vorsieht, falls die Kantone ihre Gesetzgebung nicht binnen
der gesetzten Frist dem Bundesrecht anpassen.*

*Armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni.
Legislazione federale limitata ai principi. Costituzionalità di una
disposizione federale che prevede l'applicazione diretta del diritto
federale per il caso nel quale i Cantoni non avessero adattato la loro
legislazione al diritto federale entro il termine fissato.*

Am 19. März 1986 beschloss der Ständerat, den siebenten Titel des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; BBl 1983 III 313) an seine Kommission zurückzuweisen. Widerspruch erregte Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs, der die unmittelbare Anwendung bestimmter Teile des Gesetzes vorsieht, wenn die

Kantone bei der Anpassung ihres Rechts säumig sind. Die ersatzweise Geltung des Bundesrechts sei verfassungsrechtlich problematisch und müsse nochmals überprüft werden.

1. Direkte Geltung des Bundesrechts

1.1. Nach Art. 42^{quinquies} Abs. 2 BV darf der Bund für die Harmonisierung der Steuern von Kantonen und Gemeinden nur *Grundsätze* aufstellen. Solche Grundsatznormen können alle jene rechtlichen Wirkungen entfalten, die auch anderen Rechtssätzen zuerkannt werden. Sie können Rechtsetzungsaufträge an die Kantone, behördenverbindliche oder unmittelbar den einzelnen betreffende Normen umfassen; sie können sich auf Minimalgarantien beschränken und damit weitergehendes kantonales Recht in bestimmtem Umfang zulassen, oder sie können als absolut zwingendes Recht jede Abweichung ausschliessen. Auch bei der Grundsatzgesetzgebung kann der Bund nämlich in Teilbereichen abschliessende, allenfalls das kantonale Recht sogar ausschliessende Regelungen treffen. Die Grundsatzkompetenz impliziert einen Auftrag zur föderativen Gesetzgebung. Zwischen Bundes- und kantonaler Gesetzgebung besteht ein komplementäres Verhältnis gegenseitigen Voraussetzens und Ergänzens. Den Kantonen muss eine substantielle Rechtsetzungskompetenz bleiben. Sie sollen im Rahmen der Bundesgrundsätze eigene Initiativen entfalten können und die Möglichkeit haben, den regionalen und strukturellen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Der Bund soll nur jene Bereiche regeln, die im gesamtschweizerischen Interesse einer einheitlichen Normierung bedürfen. Der Bund hat insbesondere dafür zu sorgen, dass eine tragfähige Gesamtlösung für den ganzen Regelungsbereich entsteht. Dazu gehört auch, dass er die Kantone anhalten kann, den ihnen zustehenden Gestaltungsraum zu nutzen. So kann er ihnen zur Erfüllung ihrer Rechtsetzungsaufgaben Frist setzen. Und es sprengt nicht seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz, wenn er für den Fall, dass die Kantone solche Fristen nicht einhalten, die vorübergehende ersatzweise Geltung von Bundesrecht vorsieht. Anderes könnte die von der Verfassung verlangte Gesamtlösung vereiteln.

Der Gesetzesentwurf als Ganzes genügt den skizzierten Anforderungen, die an eine Grundsatzgesetzgebung zu stellen sind. Insbesondere schmälert Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs den gesetzgeberischen Gestaltungsraum der Kantone nicht, regelt er doch keine spezifisch steuerrechtliche Sachfrage. Vielmehr stellt er gewissermassen die Sanktion dar, die eingreift, wenn die verfassungsrechtliche Pflicht, zur Verwirklichung der Steuerharmonisierung beizutragen, unerfüllt bleibt.

1.2. Gemäss Verfassungstext darf der Bund nur Grundsätze *für die Gesetzgebung* der Kantone und Gemeinden erlassen. Damit ist klargestellt, dass dem Bund die Rechtsanwendung, auch im Grundsätzlichen, entzogen ist. Er hat sich auf die Gesetzgebung zu beschränken. Die Formel schliesst aber unmittelbare (d. h. direkt den Privaten verpflichtende) Bundesgrundsätze nicht aus. Nichts deutet darauf hin, dass man damit den allgemein anerkannten bundesstaatlichen Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts mit der Konsequenz, dass dem Bundesrecht widersprechendes kantonales Recht unmittelbar derogiert wird, in diesem speziellen Fall ausser Kraft setzen

wollte. Eine Abweichung von diesem Verfassungsgrundsatz müsste im übrigen in der Verfassung selbst ausdrücklich erwähnt werden. Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs ist folglich Ausdruck des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts.

Die Frage der Durchsetzung der «Grundsätze für die Gesetzgebung» (Art. 42^{quinquies} Abs. 2 BV) führte dazu, dass der Nationalrat dem Art. 42^{quinquies} Abs. 3 BV (bei der Beratung) folgende Klausel beifügte:

«Sofern die Kantone innert dieser Frist die Anpassung ihrer Gesetzgebung nicht vorgenommen haben, erklärt der Bund die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung als anwendbar» (Sten. Bull. N 1976 692, 758, 1339).

Die Klausel wurde vom Ständerat aber wieder gestrichen, doch ausschliesslich mit der Begründung, sie sei überflüssig, weil dem Bund diese Kompetenz bereits aufgrund von Art. 85 Ziff. 8 BV zustehe (Sten. Bull. S 1976 455 ff., 628). Der Nationalrat anerkannte schliesslich diese Rechtsauffassung (Sten. Bull. N 1976 1504 f.). Aus der Streichung der Durchsetzungsklausel kann deshalb nicht auf den Verzicht auf eine entsprechende ersatzweise Rechtsetzung des Bundes bei Säumnis der Kantone geschlossen werden. Im übrigen wurde die Möglichkeit, nach einer Übergangsfrist das Bundesgesetz unmittelbar anzuwenden, während der Vorbereitung des Verfassungsartikels stets als Bestandteil der Bundeskompetenz vorausgesetzt (vgl. auch die Botschaft des Bundesrates, BBl 1976 I 1481).

1.3. Schlussfolgerung: Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs sprengt den Rahmen der Zuständigkeit des Bundes, *Grundsätze* zur Steuerharmonisierung aufzustellen, nicht. Ebensowenig schliesst die Formel «Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden» unmittelbar anwendbare Bundesgrundsätze aus. Die Bestimmung erweist sich somit als verfassungsmässig.

2. Diskutierte Varianten

2.1. Verwaltungsinterne Vorentwürfe sahen vor, den Grundsatz der direkten Anwendung des Bundesrechts mit einer *Auslegungsregel* zu ergänzen. Die Bestimmungen des Steuerharmonisierungsgesetzes sollten «im Sinne der entsprechenden Vorschriften des BG über die direkte Bundessteuer» ausgelegt werden. Die Überlegung war die, dass bei Säumnis der Kantone die Steuererhebung gar nicht durchgeführt werden könnte, weil das StHG wegen seines Charakters als Rahmengesetz nicht für alle Bereiche die erforderliche vollständige Regelung bieten könne. Die Auslegungsvorschrift wurde als untauglich, aber auch als zu weitgehend zurückgewiesen. Untauglich, weil sie nicht alle Unzulänglichkeiten bereinigen könnte. Allzu weitgehend, weil durch die Hintertür der Auslegung pauschal Bestimmungen des Bundesrechtes zur Anwendung kämen, die nicht für die kantonalen Steuern geschaffen wurden. Zudem hätte sie allzu stark in die nach der Konzeption der Rahmengesetzgebung den Kantonen vorbehaltenen Rechtsetzungskompetenzen eingegriffen.

2.2. Als verfassungsrechtlich zulässig wurde eine Variante erachtet, die dem *Bundesrat die Kompetenz zur ersatzweisen Rechtsetzung* bei Säumnis eines Kantons eingeräumt hätte. Aus grundsätzlichen föderalistischen Überlegungen wurde diese Konzeption abgelehnt und stattdessen eine ersatzweise

Rechtsetzungskompetenz der kantonalen Regierungen befürwortet. Die Konzeption einer Grundsatzgesetzgebung setze, so lautete die Begründung, die Kooperationswilligkeit der Kantone voraus. Dies spreche dafür, die Ausführung der bundesrechtlichen Grundsätze im Gesetz ganz den Kantonen zu überlassen. Anstelle des säumigen kantonalen Gesetzgebers solle deshalb die kantonale Regierung vorläufig legiferieren können.

2.3. Die nunmehr vorgeschlagene Konzeption (Art. 69 Entwurf) stellt einen *Kompromiss* dar. Primär ist es der kantonale Gesetzgeber, der die Detailbestimmungen in die bundesrechtlichen Eckpfeiler einfügt. Für den Fall, dass dieser die erforderlichen Vorschriften nicht innert der gesetzten Frist erlässt, greift Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs ein. Die kantonale Regierung ist dann zuständig, die nötigen Ausführungsbestimmungen ersatzweise und vorläufig zu erlassen (Art. 69 Abs. 2 Entwurf).

JAAC 51.28 - Bundesamt für Justiz, 11. April 1986

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	51
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 407

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.