

S. 147 / Nr. 33 Doppelbesteuerung (d)

BGE 63 I 147

33. Urteil vom 24. September 1937 i. S. Kanton Basellandschaft gegen Kanton Baselstadt und i. S. Rosenmund, Spycher, Jenny gegen Baselstadt.

Regeste:

Der «Arbeitsrappen», den das baselstädtische Gesetz vom 11. September 1930 über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise vorsieht, ist eine Steuer. Er darf daher von den in andern Kantonen wohnenden und in Basel beschäftigten unselbständig Erwerbenden nicht erhoben werden, auch nicht in Form der «Ausgleichsabgabe», zu der nach

Seite: 148

§ 3 des genannten Gesetzes die baselstädtischen Arbeitgeber ausserkantonaler Angestellten und Arbeiter herangezogen werden sollen.

A. – Am 11. September 1936 hat der Grosse Rat von Basel-Stadt ein Gesetz «über dringliche Massnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kt. Basel-Stadt» erlassen, das in der Volksabstimmung vom 3./4. Oktober 1936 angenommen worden ist. Es sieht die Aufnahme von «Arbeitsbeschaffungsanleihen» bis zum Höchstbetrage von 24 Millionen Franken vor, die aus dem Ertrag des «Arbeitsrappens» verzinst und getilgt werden und der Beschaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheit dienen sollen.

Die vom Arbeitsrappe n selbst handelnden Bestimmungen des Gesetzes lauten, soweit hier wesentlich, wie folgt:

«§ 1. Der Arbeitsrappen ist ein Opfer der in Arbeit stehenden Bevölkerung zu Gunsten der Arbeitslosen. Er bezweckt die Ermöglichung zusätzlicher Arbeitsbeschaffung.»

«§ 2. Der Abgabe unterliegt alles im Kt. Basel-Stadt vom 1. Oktober 1936 an erzielte Einkommen aus unselbständiger Arbeit, das Personen erwächst, die der baselstädtischen Steuerhoheit unterworfen sind... Abgabepflichtig ist die Person, die das Einkommen erzielt hat.»

«§ 5. Die Abgabe beträgt einen Rappen vom Franken (1 %) des Einkommens.»

«§ 7. I. Die Zahlung der aus unselbständiger Arbeit geschuldeten Abgabe an den Staat hat, soweit die Verordnung zu diesem Gesetz nichts anderes vorschreibt, durch den Arbeitgeber zu erfolgen und zwar jeweilen gleichzeitig mit der Ausrichtung des Lohnes oder Gehalts an den Arbeitnehmer für die entsprechende Periode.

III. Ist der Lohnabzug erfolgt, so ist der Abgabepflichtige gegenüber dem Staat in allen Fällen befreit.

IV. Nimmt der Arbeitgeber den Abzug des Arbeitsrappens nicht vor, so fällt die Abgabe zu seinen Lasten. Ein nachträglicher Lohnabzug ist nicht zulässig.»

Seite: 149

«§ 8. I. Die nach § 7 zur Zahlung von Abgaben verpflichteten Arbeitgeber sind zur Führung von Lohnlisten gehalten, aus denen sich für jeden Arbeitnehmer die Höhe des Lohnes und des als Arbeitsrappen abgezogenen Betrages ergibt.»

«§ 3. Für das Einkommen aus unselbständiger Arbeit, das im Kanton Basel-Stadt von Personen erzielt wird, die der hiesigen Steuerhoheit nicht unterliegen, ist eine entsprechende Ausgleichsabgabe durch den Arbeitgeber zu entrichten.»

«§ 10. Für die Zahlung der nach § 3 geschuldeten Ausgleichsabgabe gelten die Vorschriften der §§ 7 Abs. 1 und 8.»

«§ 12. Hat ein dem Arbeitsrappen nach § 2 dieses Gesetzes unterliegender lediger Abgabepflichtiger im Laufe eines Kalenderjahres, unter Einschluss seiner sämtlichen übrigen Einkünfte, nachweislich ein Gesamteinkommen von weniger als Fr. 1000.–erzielt, so hat ihm die Staatskasse auf sein Begehren die als Arbeitsrappen geleisteten Beträge zurückzuerstatten. Ist der Abgabepflichtige verheiratet, so steht ihm dieses Rückforderungsrecht zu, sofern sein Gesamteinkommen weniger als Fr. 1500.– betragen hat; diese Summe erhöht sich für jedes nichterwerbstätige minderjährige Kind um Fr. 100.–.

Unter der gleichen Voraussetzung entsteht zu Handen des Arbeitnehmers ein Rückforderungsrecht für den Arbeitgeber, der unter Überwälzung auf den Arbeitnehmer eine Ausgleichsabgabe gemäss § 3 geleistet hat, und tritt Befreiung von der in § 4 genannten Ausgleichsabgabe ein.»

«§ 4. Einer Ausgleichsabgabe unterliegt ferner alles vom gleichen Zeitpunkt (1. Oktober 1936) an erzielte Einkommen aus selbständiger Arbeit, das natürlichen

Seite: 150

Personen erwächst, die der baselstädtischen Steuerhoheit unterliegen. ',
 Im Eingang des Gesetzes wird als Motiv für dessen Erlass auch erwähnt, das nach einer Vereinbarung vom 7. September 1936 zwischen den Beteiligten die Fortdauer der bisherigen Tarifverträge im Bau-, Holz- und Metallgewerbe des Kantons gesichert sei, wobei die Unterstellung noch weiterer Tarifverträge unter die gleiche Vereinbarung offenstehe. Die fragliche Vereinbarung, unterzeichnet von den in Betracht kommenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, bestimmt in der Tat in Art. 1, dass alle im Bau-, Holz- und Metallgewerbe des Kantons bestehenden Gesamtarbeitsverträge mit Gültigkeit für die Dauer der Erhebung des Arbeitsrappens ohne grundsätzliche Veränderung neu abgeschlossen werden. für Änderungen, die eine Partei während der Vertragsdauer beantragt und über die keine Einigung innert Monatsfrist zwischen den Parteien und innert 14 Tagen vor dem Einigungsamt zustandekommt, wird ein Schiedsgericht eingesetzt, dessen Entscheidung die Parteien als endgültig anerkennen: die Abänderungsbegehren können sich beziehen auf eine generelle Anpassung der Löhne oder der Arbeitszeit oder auf die Berücksichtigung in einzelnen Gewerben eingetretener technischer oder materieller Veränderungen (Art. 2-7). Art. 10 bestimmt: «Um die Beschäftigung einer Möglichst grossen Zahl von Arbeitslosen zu sichern, übernehmen die Parteien die Verpflichtung, dass, soweit Aufträge aus der Arbeitsbeschaffungaktion zusätzliche Einstellung von Arbeitern erforderlich machen, diese Arbeiter nach einiger Zeit ausgewechselt werden. Für die zusätzliche Einstellung, deren Freiheit gewährleistet ist, kommen nur Arbeitnehmer in Betracht, die entweder Basler Bürger oder mindestens seit 1. Januar 1934 in Basel wohnhaft sind und sich durch einen baselstädtischen Arbeitslosenausweis legitimieren.»

Seite: 151

Der Ratschlag (Bericht) des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurfe enthält auf S. 12/13 zu § 3 folgende Ausführungen:

«Einer Abgabe aus unselbständigem Arbeitseinkommen ist an sich nur solches Einkommen zugänglich, das durch Personen erzielt wird, die der baselstädtischen Steuerhoheit unterliegen. Demgemäss müsste der im Kanton Basel-Stadt erzielte unselbständige Arbeitserwerb von Personen, die einer auswärtigen Steuerhoheit unterworfen sind, abgabefrei bleiben. Diese Konsequenz haben bereits die Initianten als stossend empfunden; sie sehen deshalb hiefür eine Ausgleichsabgabe der Arbeitgeber vor, in der Meinung, dass der Abschluss von Vereinbarungen es dem Arbeitgeber ermöglichen werde, den Lohn oder Gehalt des Arbeitnehmers um den entsprechenden Betrag zu kürzen. Der Regierungsrat stimmt dieser Auffassung zu, da es in der Tat nicht zu rechtfertigen wäre, dass Personen, die ihren Verdienst im Kantonsgebiet erzielen und zufolge ihres auswärtigen Wohnsitzes an die Lasten unseres Staatshaushaltes nicht beizutragen haben, auch noch von der Entrichtung des Arbeitsrappens befreit werden...»

B. – Mit staatsrechtlicher Klage nach Art. 175 Ziff. 2 OG hat der Kanton Baselland am 3. November 1936 gegenüber dem Kanton Basel-Stadt die Begehren gestellt:

«Es sei festzustellen, dass Basel-Stadt nicht berechtigt ist, den «Arbeitsrappen» in Form einer Ausgleichsabgabe oder eines Lohnabzuges von den in Baselland wohnenden in Basel-Stadt beschäftigten unselbständig Erwerbenden zu erheben oder erheben zu lassen und es seien demgemäss die §§ 3 und 10 des baselstädtischen Gesetzes vom 11. September 1936 und die damit zusammenhängenden weiteren Vorschriften dieses Gesetzes, soweit sie der BV widersprechen und die Steuerhoheit des Kantons Baselland verletzen, als unwirksam und ungültig zu erklären.»

Ferner haben am 3./4., bzw. 6. November 1936 eine grössere Anzahl im Kanton Baselland (in zwei Fällen im Kanton Aargau) wohnender, aber in Basel-Stadt

Seite: 152

angestellter Arbeitnehmer, denen die Ausgleichsabgabe des § 3 des erwähnten Gesetzes von ihren Arbeitgebern am Lohn abgezogen wird, Albert Rosenmund und Genossen, E. Spycher-Meier und Genossen und Dr. A. Jenny, beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde nach Art. 176 Ziff. 3, Art. 178 OG erhoben und beantragt, die genannten Gesetzesbestimmungen seien als verfassungswidrig aufzuheben; die darnach bereits bezogenen Beträge seien den Arbeitgebern zuhanden der betreffenden Angestellten und Arbeiter zurückzuerstatten.

Zur Begründung der Klage des Kantons Baselland und der staatsrechtlichen Beschwerden wird geltend gemacht, dass die streitige Ausgleichsabgabe nichts anderes sei als eine gegen Art. 46 II BV verstossende Einkommenssteuer auf dem Arbeitserwerb der in einem anderen Kanton wohnhaften, aber im Kanton Basel-Stadt angestellten Arbeitnehmer.

D. – Der Kanton Basel-Stadt hat die Abweisung der Klage von Baselland und der verschiedenen staatsrechtlichen Beschwerden dort wohnhafter Arbeitnehmer beantragt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. – Die Abgabe, wie sie § 2 des angefochtenen baselstädtischen Gesetzes vom 11. September 1936 gegenüber den der baselstädtischen Steuerhoheit unterworfenen, d.h. im Kanton Basel-Stadt

wohnhaften unselbständig erwerbenden Personen vorsieht, ist zweifellos eine Steuer. Und zwar mit Rücksicht auf das Abgabeobjekt (Einkommen, genauer Arbeitseinkommen dieser Personen) nicht nur nach der heute allgemein anerkannten Abgrenzung des Begriffs, sondern auch in dem durch Art. 46 II BV vorausgesetzten Sinne. Eine Gebühr kann sie nicht sein, weil sie weder mit einer durch den Abgabepflichtigen veranlassten amtlichen Verrichtung noch mit der durch ihn erfolgenden Benützung einer öffentlichen Anstalt zusammenhängt, wofür sie die Gegenleistung bilden würde

Seite: 153

und wonach sie in der Höhe abgestuft wäre. Und auch eine Vorzugslast (Beitrag) kann nicht in Betracht kommen weil hiefür wiederum die Beziehung zu einem bestimmten öffentlichen Unternehmen (Werke), das den Abgabepflichtigen in besonderem Masse, mehr als den übrigen Bürgern Vorteile brächte, und die Bemessung nach einem diesen Vorteilen angepassten Masstabe fehlt (s. BGE 47 I 296 ff. Beleuchtungsabgabe der Gemeinde Bulle; nicht veröffentlichtes Urteil vom 27. April 1923 i. S. Schweiz. Bundesbahnen gegen Basel-Stadt, baselstädtische Strassenreinigungs- und Beleuchtungsabgabe). Die Schaffung neuer Arbeitsgelegenheiten durch Ausführung zusätzlicher staatlicher Bauten und Unterstützung der Bauvorhaben anderer Körperschaften vermag ein solches Unternehmen nicht darzustellen, da ein Anspruch auf Beschäftigung bei diesen Arbeiten oder auch nur eine einigermaßen sichere Aussicht hierauf im Falle des Arbeitsloswerdens für den Abgabepflichtigen mit der Entrichtung der Abgabe nicht verbunden ist. Im übrigen aber sind die sämtlichen Merkmale einer Steuer gegeben, nämlich einer Geldleistung, die dem Pflichtigen «voraussetzungslos» – nicht als Äquivalent für eine bestimmte staatliche Gegenleistung, sondern lediglich im Anschluss an einen bestimmten in seiner Person erfüllten wirtschaftlichen Tatbestand – zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfes auferlegt wird. Der Kanton Basel-Stadt hat nicht, wie die Antwort behauptet, die Löhne der auf seinem Gebiet beschäftigten Arbeitnehmer um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt; da die Bestimmung des Ansatzes dieser Löhne, auf alle Fälle in der Richtung einer höheren Festsetzung, nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit der freien Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern anheimgegeben ist, wäre er dazu auch gar nicht in der Lage gewesen. Ebensowenig hat er, wie an einer Stelle der Antwort angetönt wird, lediglich einem von privater Seite, der Arbeitgeberschaft und Arbeitnehmerschaft, geplanten Unternehmen seine Machtmittel zur Verfügung gestellt, was

Seite: 154

rechtlich nur so denkbar wäre, dass er ein dazu ins Leben gerufenes besonderes Gebilde mit gewissen Zwangsbefugnissen ausgestattet hätte. Vielmehr erhebt er v o m Lohn, wie er dem Arbeitnehmer auf Grund des Arbeitsvertrages zukommt, eine Zwangsabgabe in Höhe eines festen Bruchteils dieses Lohnes. Und diese Abgabe fliesst in seine, die staatliche Kasse mit der Bestimmung, daraus die Aufwendungen zu bestreiten, die ihm aus einer als in den staatlichen Aufgabenkreis fallend erachteten Massnahme erwachsen: der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Beschaffung neuer Arbeitsgelegenheiten unter Einsatz staatlicher Geldmittel. Eine solche Abgabe ist aber, sobald sie nicht grundsätzlich und dem Masse nach in Beziehung zu einer bestimmten Gegenleistung des Staates zu Gunsten des Abgabepflichtigen gebracht werden kann, nichts anderes als eine Steuer. Dass der erste Anstoss zum angefochtenen Gesetze nicht von den staatlichen Organen, sondern von privaten Kreisen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, ausgegangen ist, in welchem Sinne allein man von einer «Aktion» dieser Kreise sprechen kann, ändert daran ebensowenig etwas wie die Verwendung nicht für die staatlichen Geldbedürfnisse schlechthin, sondern nur für die Ausgaben aus der Erfüllung einer einzelnen Aufgabe. Auch Abgaben, deren Verwendung dergestalt gebunden ist, fallen unter die Steuern (sog. Zwecksteuern), wenn darauf im übrigen die oben festgestellten Merkmale zutreffen. Wenn dabei die den Abgabepflichtigen durch die Abgabe entzogenen Einkommensteile mittelbar wiederum anderen Personen –den bei den Bauten, die aus dem Abgabeertrag erstellt werden, verwendeten Arbeitern–in Gestalt von Lohnbezügen (Arbeitseinkommen) zugutekommen, so ist dies ebenfalls nichts besonderes: dasselbe kann auch bei den lediglich zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfes des Staates ohne nähere Zweckbegrenzung erhobenen Steuern, wie den ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern, eintreten und ist tatsächlich in weitem Umfange

Seite: 155

der Fall. Keine Rolle spielt es ferner, dass das Gesetz erst erlassen wurde, nachdem durch eine Vereinbarung zwischen den betreffenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden das Fortbestehen der bisherigen Gesamtarbeitsverträge in einer Anzahl von Gewerben des Kantons für die Geltungsdauer des Gesetzes gesichert war. Das Wesen der Abgabe als Steuer vermöchte dadurch höchstens berührt zu werden, wenn sie sich infolgedessen als Äquivalent für die hieraus den Abgabepflichtigen entstehenden Vorteile ansehen liesse und damit als eine Art Beitrag an die

staatlichen Baumassnahmen, deren Inaussichtstehen den fraglichen Vorteil (die Verlängerung der Tarifverträge) ermöglicht habe. Davon kann indessen, abgesehen von dem sehr entfernten Zusammenhang zwischen dem angerufenen Vorteil und einer staatlichen Leistung, der alsdann für den Beitragscharakter als genügend erachtet werden müsste, schon deshalb nicht die Rede sein, weil der Kreis der Abgabepflichtigen sich keineswegs mit den jenen Gewerben angehörenden Arbeitnehmern deckt; gerade die sämtlichen heutigen Beschwerdeführer zählen unbestrittenermassen nicht zu diesen. Zudem hat auch sogar die erwähnte Vereinbarung das bisherige «Lohnniveau» keineswegs fest für die Zeit des Bestehens des Gesetzes gewährleistet; sie schliesst eine Abänderung der Löhne während dieses Zeitraumes nicht aus, sondern stellt dafür nur bestimmte Voraussetzungen und ein besonderes Verfahren auf. Geradesogut wie in einer Erhöhung der Lohnsätze hätte sich aber die betreffende Klausel ohne die inzwischen erfolgte Abwertung des Frankens auch in einer Herabsetzung auswirken können, wenn sich die an das Gesetz geknüpften Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung im Kanton nicht verwirklicht hätten. Die Richtlinien für das kaufmännische Personal, deren Zustandekommen übrigens keineswegs als Voraussetzung für das Inkrafttreten und die Geltung des Gesetzes erklärt worden ist, haben nach der vom Kanton Basel-Stadt selbst vorgelegten

Seite: 156

Veröffentlichung nicht die Bedeutung eines verbindlichen Gesamtarbeitsvertrages, sondern einer blossen Empfehlung an die Arbeitgeber, die solches Personal beschäftigen; zudem wären auch hiemit noch nicht alle Personen umfasst, denen des Gesetzes die Abgabepflicht auferlegt.

2. – Würde § 2 des Gesetzes als abgabepflichtig in dem hier umschriebenen Sinne allgemein die im Kanton Basel-Stadt, d.h. in dortigen Betrieben angestellten Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf deren Wohnsitz erklären, so müsste deshalb hierin in bezug auf die Abgabepflichtigen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton ohne Frage ein Eingriff in die Steuerhoheit des Wohnsitzkantons und infolgedessen gegenüber den betreffenden Arbeitnehmern selbst eine verfassungswidrige Doppelbesteuerung gesehen werden. Das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung von jeher anerkannte und vom Kanton Basel-Stadt nicht in Zweifel gezogene ausschliessliche Besteuerungsrecht des Wohnsitzkantons für das Einkommen seiner Einwohner aus unselbständigem Arbeiterwerb umfasst dieses Einkommen schlechthin, unabhängig von der Zweckbestimmung einer vom Kanton des Arbeitsortes beanspruchten Steuer, d.h. von der gesetzlich vorgesehenen Verwendung des Steuerertrages, wie denn eine Differenzierung der Steuerhoheit hienach im interkantonalen Verhältnis schon deshalb praktisch nicht durchführbar wäre, weil vielfach die Kantone in ihrer Steuergesetzgebung eine solche Zweckbindung der Steuereinnahmen überhaupt nicht kennen. Das haben die Bundesbehörden von Anfang an festgehalten in einem Falle, wo eine Abweichung bedeutend näher gelegen hätte als hier, nämlich bei den Armensteuern. Auch die Befugnis zur Erhebung einer solchen vom beweglichen Vermögen und Einkommen einer Person ist nur dem Wohnsitzkanton zugestanden worden, unter Ausschluss des Heimatkantons, obwohl der Heimatkanton und nicht der Wohnsitzkanton die Lasten der Armenunterstützung (wenigstens der dauernden) trägt (BGE 26 I S. 7 ff. insbesondere 15 ff. unter c; 34 I S. 666/7;

Seite: 157

49 I S. 243 Erw. 3; 54 I S. 20 Abs. 2). Dann muss dies aber noch vielmehr in einem Falle wie dem vorliegenden gelten, wo ein solcher Lastenausgleich, der der Erhebung der Abgabe auch vom auswärts wohnenden Arbeitnehmer zu Grunde liegen würde, zugegebenermassen überhaupt nicht in Betracht kommt. Denn die Lasten der Arbeitslosenfürsorge, um die es sich dabei allein handeln könnte, treffen auch gegenüber dem zuletzt in einem bestimmten Kanton angestellt gewesenen Arbeitnehmer nach dem heutigen Stande der Gesetzgebung nicht diesen Kanton, sondern den Wohnsitzkanton.

3. – Gleich verhielte es sich, wenn zwar das Gesetz die Abgabe von 1% des Lohns des Arbeitnehmers, falls dieser in einem andern Kanton wohnhaft ist, nicht ihm sondern dem Arbeitgeber auferlegte, den letzteren aber ermächtigen würde, den entsprechenden Betrag bei der Lohnauszahlung von der Lohnsumme abzuziehen. Denn auch dann wäre das Abgabeobjekt, der Tatbestand, der durch die Besteuerung in Wahrheit getroffen werden soll, nicht die Tatsache der Auszahlung gewisser Lohnsummen durch ein geschäftliches Unternehmen, sondern das daraus dem Lohnbezüger zufließende Einkommen und der Lohnbezüger, der die Steuer auch rechtlich endgültig zu tragen hat, das wirkliche Steuersubjekt, während der Arbeitgeber sie lediglich als sein Vertreter in der Steuerentrichtung für ihn auslegt. Andererseits träfen infolgedessen auch die Überlegungen, welche nach Erw. 1 oben dazu führen, die Abgabe selbst als Steuer und nicht als eine Leistung anderer Art zu betrachten, in gleicher Weise zu. In jenem Sinne hat denn auch das Bundesgericht bereits in einer Reihe von Entscheidungen gegenüber der Gesetzgebung einzelner Kantone erkannt, welche den Grundeigentümer die Vermögens- (Grund-) steuer von vollen Werte des Grundstückes

entrichten liessen mit der Befugnis, einen der hypothekarisch belasteten Wertquote entsprechenden Teil des Steuerbetrages mit den Hypothekenzinsen zu verrechnen; es wurde darin eine verschleierte

Seite: 158

Besteuerung der Hypothek Anforderung am Orte des Unterpandes - und folglich ein Übergriff in die ausschliessliche Steuerhoheit des Wohnsitzkantons des Forderungsträgers für alle Forderungen, mit Einschluss der Grundpfandversicherten, erblickt (BGE 41 I 187 ff. mit Zitaten; 43 I 195 ff. Erw. 2). Nicht anders wäre auch eine Regelung wie die oben angedeutete zu beurteilen - die Erhebung einer Abgabe vom Arbeitgeber auf den an auswärts wohnhafte Arbeitnehmer ausbezahlten Löhnen mit der gesetzlichen Befugnis zu einem entsprechenden Lohnabzuge.

4. - Die Rechtslage ändert sich aber, was die interkantonale Ausscheidung der Steuerhoheiten anbelangt, auch dadurch nicht, dass das angefochtene Gesetz in § 3 davon absieht, dem Arbeitgeber einen solchen Abzug einzuräumen, d.h. die Unterziehung darunter dem Arbeitnehmer durch einen entsprechenden Rechtssatz als öffentlichrechtliche Pflicht aufzulegen. Gleichwohl bleibt Abgabeobjekt, Tatbestand, der durch die Abgabe belastet werden soll, das aus der Lohnauszahlung dem Arbeitnehmer (Lohnbezüger) erwachsende Einkommen. Die Behauptung des Kantons Basel-Stadt, wonach in Wahrheit eine Besteuerung des Arbeitgebers für den Gewinn vorliegen würde, den er dadurch mache, dass infolge des von den ansässigen Arbeitnehmern zu tragenden Arbeitsrappens auch die auswärtigen Arbeitskräfte um den gleichen Prozentsatz billiger würden, ist nicht haltbar. Sie gerät einmal schon in Widerspruch zu § 1 des Gesetzes: der Bezeichnung des «Arbeitsrappens» als Opfer der in Arbeit stehenden Bevölkerung zu Gunsten der Arbeitslosen, wobei unter «Arbeitsrappens» nach dem Zusammenhang und der Überschrift des anschliessenden Abschnittes II §§ 2-5 augenscheinlich alle in den letzteren Vorschriften vorgesehenen Abgaben verstanden sind. Es widerspricht dieser Deutung aber auch der § 3 selbst, wonach die Abgabe geschuldet ist vom «Einkommen» das ausserhalb des Kantons wohnhafte Arbeitnehmer aus unselbständiger Arbeit hier erzielen also auf den ihnen zukommenden

Seite: 159

Löhnen schlechthin, ohne Rücksicht darauf, ob sie unter dem Betrage stehen, den ein im Kanton wohnhafter Arbeitnehmer zuzüglich des Arbeitsrappens erhalten würde, d.h. ob der Arbeitgeber ohne die Ausgleichsabgabe des § 3 die in Frage stehende Ersparnis wirklich machen würde. Endlich ist damit auch § 12 II des Gesetzes unvereinbar: das Rückforderungsrecht des Arbeitgebers «zuhanden des Arbeitnehmers» wenn dessen Einkommen im Laufe eines Kalenderjahres einen gewissen Mindestbetrag nicht erreicht hat. Denn eine solche Rückerstattung verträgt sich nur mit einer Abgabe, die gewollt das Lohneinkommen des Arbeitnehmers belasten soll, keinesfalls mit einer Gewinnbesteuerung des Unternehmers in dem behaupteten Sinne. Zugleich wird dadurch auch die weiter versuchte Konstruktion einer Besteuerung des Arbeitgebers auf den von ihm ausgelegten Lohnsummen als einem Faktor seines Betriebes von vorneherein ausgeschlossen. Es kann dies übrigens noch aus anderen Gründen nicht die Meinung des Gesetzes sein. Hätte man etwas derartiges beabsichtigt, so wäre die Abgabe auch im Falle des § 2 dem Arbeitgeber auferlegt worden. Bloss die Betriebe, die auswärtige Arbeitskräfte beschäftigen, einer solchen (Lohnsummen-) Steuer zu unterwerfen, liesse sich durch keine sachlichen Gründe rechtfertigen und würde deshalb gegen Art. 4 BV (die Rechtsgleichheit) verstossen. Da dabei die Beziehung des Betriebes noch zu einem anderen Kanton, wegen des ausserkantonalen Wohnsitzes des Lohngläubigers, zum Ausgangspunkt einer stärkeren Besteuerung gemacht würde, als sie die Betriebe ohne solche Beziehung trifft, so wäre dadurch ausserdem Art. 46 II BV verletzt (s. für einen anderen solchen Fall - Besteuerung des Grundeigentümers auch für den hypothezierten Teil des Grundstückswerts, wenn der Grundpfandgläubiger in einem anderen Kanton wohnt und deshalb im Kanton des Unterpandes nicht erfasst werden kann - BGE 49 I 528 ff.). Der danach allein denkbare Wille des Gesetzes - aus dem Gesichtspunkte einer

Seite: 160

Leistung der im Kanton arbeitenden Personen für dessen Arbeitslose die Belastung auf alle diese Personen schlechthin auszudehnen - wird denn auch im regierungsrätlichen Ratschlag zur Gesetzesvorlage, bei Erörterung von § 3 unumwunden zugestanden. Wenn bei der Abgabe des § 3 nicht, wie bei derjenigen des § 2, der Arbeitnehmer als Abgabepflichtiger bezeichnet worden ist, so erklärt sich dies also nicht aus einer Verschiedenheit des Abgabeobjektes, sondern lediglich daraus, dass eine solche Vorschrift ohne offene Verletzung von Art. 46 II BV nicht hätte aufgestellt werden können. Es sollte damit das Hindernis umgangen werden, das sich aus dieser Verfassungsnorm für die dem Wesen der Sache allein entsprechende Besteuerung des Arbeitnehmers selbst ergab.

Bei diesem Sinn und Zweck der Abgabe ist es aber notwendig gegeben, dass der Arbeitgeber sie nicht an sich tragen, sondern durch Abzug vom Lohne dem Arbeitnehmer überbürden wird, auch wenn

ihn das Gesetz nicht ausdrücklich hiezu ermächtigt. Die Überwälzung, die sich dergestalt vollzieht, ist nicht nur eine zufällige Begleiterscheinung der wirtschaftlichen Verhältnisse, einer überragenden wirtschaftlichen Machtstellung des Arbeitgebers, die es ihm gestattet, sich von einer ihm zugedachten Belastung durch Bezahlung eines geringeren Preises für Leistungen Dritter zu entlasten, deren er in seinem Betriebe bedarf. Sie stellt sich vielmehr als eine notwendige Folge des Wesens der Abgabe selbst dar, die nach der Beschaffenheit des Abgabeobjekts nicht ihn treffen soll, sondern nur deshalb bei ihm erhoben wird, weil das Subjekt, dem sie zugedacht ist, wegen mangelnder steuerrechtlicher Zugehörigkeit zum Gemeinwesen unmittelbar nicht erfasst werden kann. Der Ratschlag zur Gesetzesvorlage betrachtet denn auch dieses Vorgehen des Unternehmers als derart selbstverständlich, dass er gerade damit die Vorschrift rechtfertigt, weil die - zu vermeidende - Gefahr einer fiskalischen Mehrbelastung der Betriebsinhaber (des Gewerbes) selbst infolgedessen nicht bestehe. Wenn das

Seite: 161

Gesetz den fraglichen Lohnabzug dem Arbeitnehmer nicht geradezu auferlegt, so geht es übrigens doch selbst in zwei Bestimmungen davon aus, dass er erfolgen werde, und billigt ihn damit. Einmal in dem schon erwähnten § 12 II durch das Rückforderungsrecht des Arbeitgebers «zu Händen des Arbeitnehmers» für die vom Lohn abgezogenen Abgabebeträge, wenn das Jahreseinkommen des Arbeitnehmers unter einer gewissen Mindestsumme bleibt. Sodann in § 10, wo die Vorschrift des § 8, nämlich die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Führung von Lohnlisten, aus denen sich für jeden Arbeitnehmer die Höhe des Lohns und des als Arbeitsrappen abgezogenen Betrages ergibt, als auch für die Zahlung der Ausgleichsabgabe des § 3 geltend erklärt wird.

Die Wirkung der streitigen Besteuerung des Arbeitgebers sowohl für die verbleibende Steuerkraft der betreffenden Einwohner eines andern Kantons als für die Einzelwirtschaft der letztern ist demnach durchaus die nämliche, wie bei der Erhebung der Steuer vom Arbeitnehmer selbst im Arbeitskanton, mit der sich die Rechtsprechung bisher allein zu befassen hatte. Es ist deshalb zwischen den beiden Arten der Belastung auch, was die Frage des Eingriffs in die Steuerhoheit des Wohnsitzkantons und der Doppelbesteuerung betrifft, kein Unterschied zu machen. Der Kanton Basel-Stadt, der jene Wirkungen dadurch herbeiführt, dass er den Arbeitgeber für ein Objekt besteuert, zu dem nicht dieser, sondern nur der Arbeitnehmer in einer für die Belastung mit einer Steuer erheblichen Beziehung steht, kann sich demgegenüber nicht darauf berufen, dass rechtlich die Abgabepflicht nur auf dem Arbeitgeber ruhe.

Unerheblich ist ferner, dass vielleicht in einzelnen Fällen der Arbeitgeber doch die Abgabeleistung auf sich nehmen mag, ohne sich durch einen Lohnabzug zu entlasten. Nach der unbestritten gebliebenen Angabe der Beschwerdeführer geschieht dies nur in Betrieben, in denen auch von einem Abzug des Arbeitsrappens der im Kanton ansässigen

Seite: 162

Arbeitnehmer vom Lohne trotz der ausdrücklichen dahingehenden Vorschrift des Gesetzes, abgesehen wird. Und auch für die Zukunft ist nach dem Gedanken, der gemäss § 1 des Gesetzes sowohl der Abgabe des § 2 als derjenigen des § 3 zu Grunde liegt, nichts anderes zu erwarten. So gut es sich im letzteren Falle (Arbeitsrappen der ansässigen Arbeitnehmer) um eine ausserhalb der gesetzlichen Ordnung der Abgabe selbst liegende Erscheinung handelt, die deren Wesen nicht zu berühren vermag, so trifft dies aber alsdann auch im Verhältnis zur Ausgleichsabgabe des § 3 zu. Auch kann nichts darauf ankommen, ob eine stärkere Nachfrage auf dem Arbeitsmarkte allenfalls künftig den Arbeitnehmern gestatten könnte, allgemein die Übernahme beider Abgaben durch die Arbeitgeber zu erlangen und so entgegen der Absicht des Gesetzgebers die Belastung des Arbeitseinkommens wirtschaftlich in eine solche der gewerblichen Betriebe umzuwandeln. Massgebend kann allein sein, wie sich nach den heute gegebenen, dem Erlass des Gesetzes zu Grunde liegenden Verhältnissen und nach dem Willen des letzteren selbst die Besteuerung auswirkt und auswirken soll.

Sollten auch im Falle der Beseitigung der Abgabe des § 3 die baselstädtischen Arbeitgeber gleichwohl zu einer entsprechenden Verkürzung des Lohnes ihrer auswärtigen Arbeitnehmer schreiten, so wäre dies nicht mehr die Folge einer vom Kanton Basel-Stadt eingeführten, nur mit Rücksicht auf bundesrechtliche Hindernisse formell dem Arbeitgeber auferlegten, in Wirklichkeit aber dem Arbeitnehmer zugedachten fiskalischen Belastung. Vielmehr hätte man es mit einer davon unabhängigen privaten Entschliessung der betreffenden Unternehmer inbezug auf die Regelung der Lohnverhältnisse ihres Personals zu tun, worüber sich auch die dadurch beeinträchtigten Arbeitnehmer ausschliesslich mit ihren Dienstherrn auseinanderzusetzen hätten. Der Kanton Basel-Stadt kann daraus nicht die Berechtigung ableiten, eine solche Verkürzung der Lohnzahlungen durch eine Steuer auf denselben

Seite: 163

herbeizuführen, die unter den gegebenen Verhältnissen und gewolltermassen diese Wirkung haben muss. Es ist übrigens auch keineswegs sicher, dass die Arbeitgeber so vorgehen und nicht (gleich der baselstädtischen Arbeitnehmerschaft) zu der richtigen Einsicht zu bringen sein werden, dass die Auszahlung eines um 1% höheren Lohnbetrages an die in einem anderen Kanton wohnhaften Arbeitnehmer noch keineswegs eine ungerechtfertigte Begünstigung der letzteren gegenüber den ansässigen Arbeitskräften bedeutet. Es wird bei dieser Argumentation übersehen, dass die auswärtigen Arbeitnehmer zu den öffentlichen Lasten bereits in ihrem Wohnsitzkanton beizutragen haben und zwar unter Umständen in erheblich stärkerem Masse als die entsprechenden Einkommenskategorien in Basel-Stadt; so verhält es sich gerade für die in Baselland wohnenden wegen der bedeutend höheren Steuersätze der dortigen Gesetzgebung für die unteren und mittleren Einkommen. Baselland stellt aber den weitaus grössten Teil der in Basel-Stadt arbeitenden auswärts wohnhaften Personen. Dazu kommt, dass der Erhebung des Arbeitsrappens von den ansässigen Arbeitskräften auch eine entsprechende Fürsorgepflicht für sie im Falle des Arbeitsloswerdens gegenübersteht, die gegenüber den auswärts wohnenden nicht besteht und vorgesehen wird (auch nicht einmal in Form der eventuellen Beschäftigung bei den aus dem Abgabeertrag finanzierten zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten). Wenn gleichwohl die auswärtigen Arbeitnehmer gewisser Gewerbe sich durch die vom Kanton Basel-Stadt angerufenen Gesamtarbeitsverträge (unter der Einwirkung ihrer baselstädtischen Berufsgenossen) einer solchen Kürzung ihrer Lohnbezüge, auch für die Eventualität des Fallens der Abgabe nach § 3 des Gesetzes zu unterziehen erklärt haben, so kann das den übrigen, für die dies nicht zutrifft, nicht entgegengehalten werden und ebensowenig dem Einspruche Basellands gegen die Erhebung der streitigen Abgabe vom Arbeitseinkommen seiner Einwohner.

Seite: 164

5. – Die Klage Basellands ist deshalb dahin gutzuheissen, dass die Erhebung der Abgabe der §§ 3, 10 des angefochtenen baselstädtischen Gesetzes vom 11. September 1936 wegen Übergriffs in die Steuerhoheit des klagenden Kantons als unzulässig erklärt wird, soweit das Einkommen aus unselbständigem Erwerb in Baselland domizilierter Personen in Frage steht. Es müssen aber weitergehend auch die staatsrechtlichen Beschwerden von Arbeitnehmern in dem Sinne geschützt werden, dass die genannten Gesetzesbestimmungen überhaupt aufgehoben werden, soweit sie sich auf das Einkommen von Personen beziehen, die in einem andern Kanton als Basel-Stadt wohnhaft sind. Der Erhebung der Abgabe vom Einkommen solcher Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, kann Art. 46 II BV nicht entgegengehalten werden, weil er sich nur auf die interkantonale, dagegen – von der Besteuerung des Grundbesitzes und seines Ertrages abgesehen – nicht auf die internationale Doppelbesteuerung bezieht. Es war denn auch, wie aus der Beschwerdebegründung hervorgeht, trotz der allgemeinen Fassung der Beschwerdebegehren offenbar nicht der Wille der Beschwerdeführer, die streitigen Gesetzesvorschriften auch nach dieser Richtung anzufechten. Die Zulassung der staatsrechtlichen Beschwerde nicht erst gegen eine den Einzelnen persönlich betreffende gesetztes anwendende Verfügung, sondern schon gegen den Erlass eines verfassungswidrigen Gesetzes selbst (Art. 178 Ziff. 2 OG) hat, wie nie in Zweifel gezogen worden ist, die Bedeutung, dass der Beschwerdeführer mit einer solchen Beschwerde nicht bloss die Nichtanwendung des angefochtenen Gesetzes auf ihn, sondern dessen Aufhebung überhaupt verlangen kann. Zur Beschwerdelegitimation genügt es dabei, dass der angeblich verfassungswidrige Erlass auch für den Beschwerdeführer verbindliche Kraft beansprucht: der Nachweis eines aktuellen, bereits verwirklichten Eingriffs in seine persönliche Rechtsstellung kann nicht gefordert werden (BGE 48 I 265 Erw. 1, 501 ff. Erw. 1). Dem muss

Seite: 165

es aber im vorliegenden Falle gleichgestellt werden, dass jedenfalls für die baselstädtischen Arbeitgeber in § 3, 10 des angefochtenen Gesetzes eine solche allgemein verbindliche Norm (Steuerpflicht) aufgestellt wurde, die für die Arbeitnehmer gewollt und notwendig die oben erörterten Rückwirkungen nach sich zieht. Kann mit Rücksicht auf diese Auswirkung die Erfassung des Arbeitseinkommens des Unselbständigerwerbenden ausserhalb seines Wohnsitzkantons durch die Erhebung einer Steuer davon beim Arbeitgeber, vom Standpunkt des Art. 46 BV, der Doppelbesteuerung und interkantonalen Abgrenzung der Steuerhoheiten, materiell nicht anders beurteilt und behandelt werden als die Besteuerung des Arbeitnehmers selbst, so lässt sich auch den heutigen Beschwerdeführern die Legitimation zur Beschwerde nicht deshalb absprechen, weil das beanstandete Gesetz ein rechtliches Gebot unmittelbar nur gegenüber dem Arbeitgeber aufstelle.

6. – Der weitere Beschwerdeantrag auf Rückerstattung der bereits vom Einkommen der Beschwerdeführer bezogenen «Ausgleichsabgaben» im Sinne von § 3 des angefochtenen Gesetzes ist dadurch gegenstandslos geworden, dass Basel-Stadt sich verpflichtet hat, diese Rückerstattung

für alle von den Arbeitgebern der Beschwerdeführer auf deren Einkommen entrichteten Steuerbeträge vorzunehmen. Mehr als die Rückerstattung an ihre Arbeitgeber haben aber die Beschwerdeführer vom Kanton Basel-Stadt nicht verlangt. Diese Arbeitgeber ihrerseits zur Aushändigung der zurückerhaltenen Beträge an die Beschwerdeführer zu verpflichten, ist das Bundesgericht in diesem Verfahren nicht befugt. Sollte die Aushändigung nicht erfolgen, so muss es den Beschwerdeführern überlassen bleiben, sie durch die geeigneten rechtlichen Schritte gegenüber ihren Arbeitgebern zu erwirken. Ebensowenig sind die Beschwerdeführer legitimiert, die Rückerstattung auch in bezug auf die Abgabe vom Lohn anderer Arbeitnehmer zu verlangen, die sich der Beschwerdeführung nicht angeschlossen haben; es war und ist Sache dieser Personen

Seite: 166

selbst, ihre Interessen zu wahren, soweit dies heute noch möglich sein sollte. Der Kanton Baselland hat ein solches Begehren in bezug auf die vom Einkommen dortiger Einwohner bereits bezogenen Ausgleichsabgaben nicht gestellt. Er wäre dazu auch nicht befugt gewesen (BGE 21 S. 5 Erw. 2; 49 I S. 135 Abs. 2 und die einlässliche Begründung in dem nicht veröffentlichten Urteil vom 19. Februar 1921 in Sachen Zürich gegen St. Moritz).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

I. – Die Klage des Kantons Baselland wird gutgeheissen und festgestellt, dass die Erhebung der Abgabe der §§ 3, 10 des angefochtenen baselstädtischen Gesetzes vom 11. September 1936 unzulässig ist, soweit das Einkommen aus unselbständigem Erwerb in Baselland domizilierter Personen in Frage steht.

II. – 1) In Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerden Rosenmund und Genossen, Spycher und Genossen und Dr. Jenny werden die genannten Gesetzesbestimmungen aufgehoben, soweit sie sich auf das Einkommen von Personen beziehen, die in einem andern Kanton als Basel-Stadt wohnen.

2) Es wird davon Vormerk genommen, dass der Regierungsrat von Basel-Stadt in der Vernehmlassung auf das Sistierungsgesuch der Rekurrenten Rosenmund und Genossen und Spycher und Genossen die Erklärung abgegeben hat, den Rekurrenten, bzw. ihren Arbeitgebern würden alle auf Grund von § 3 des angefochtenen Gesetzes vom 11. September 1936 erhobenen Abgabebeträge seit Beginn der Abgabenerhebung zurückerstattet, wenn das Bundesgericht im materiellen Entscheid feststelle, dass die Erhebung der Abgabe eine bundesrechtswidrige Besteuerung der Rekurrenten enthalte. Das mit den Beschwerden Rosenmund und Genossen und Spycher und Genossen gestellte Rückerstattungsbegehren ist damit in diesem Umfange gegenstandslos geworden; soweit es darüber hinausgeht, wird es abgewiesen