

Regierungsratsbeschluss

vom 15. Dezember 2009

Nr. 2009/2427

KR.Nr. A 154/2009 (FD)

Auftrag überparteilich: Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene (26.08.2009); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen in die Wege zu leiten, um die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) wieder auf die informelle Ebene zurückzuführen, wie dies bei deren Gründung anno 1919 auch beabsichtigt war.

Der Regierungsrat wirkt bei der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) darauf hin, dass diese von der SSK fordert, ihre Wegleitungen und Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen rechtzeitig zu unterbreiten. Überdies hat ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der kantonalen Parteien und der kantonalen Wirtschaftsverbände stattzufinden. Die genannten SSK-Publikationen sind vor Inkrafttreten durch die FDK zu genehmigen.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsparlament alle jene Entscheide der SSK, die über einen Verordnungs- oder Gesetzescharakter verfügen, das heisst Entscheide, welche geeignet sind, die Praxis der Steuerverwaltung relevant zu ändern. Bei Entscheidungen der SSK, die nicht solchen Charakter aufweisen, äussert sich der Regierungsrat – oder zumindest der kantonale Finanzdirektor – zur Umsetzung der Wegleitungen und Kreisschreiben der SSK.

2. Begründung

Sinn und Zweck der SSK war ursprünglich, den Informationsaustausch und die reibungslose Abwicklung des Kontakts unter den kantonalen Steuerverwaltungen sicherzustellen. Die Konferenz hat damit informellen Charakter. Sie verfügt über keine verfassungsmässige Grundlage und schon gar nicht über gesetzgeberische Kompetenzen.

In jüngster Vergangenheit hat sich die SSK zunehmend in heikle politische Bereiche eingemischt und ganz direkt versucht, zu legiferieren. Dass die SSK mit ihren Weisungen steuerrechtlich weitreichende Beschlüsse verursacht, obwohl sie keinen Auftrag und keine Legitimation zur Gesetzgebung hat, ist störend. Diese bedenkliche Eigendynamik muss unterbunden werden. Als problematisch erweisen sich u.a. die Kreisschreiben, die faktisch oft Verordnungs- bzw. Gesetzescharakter entwickelt haben.

Konkrete Beispiele, die insbesondere auch von der Wirtschaft heftig kritisiert wurden, sind der Neue Lohnausweis und die Berechnung der Vermögenssteuer auf Wertpapieren. Bei diesen Weichenstellungen wurde der Weg der Vernehmlassung (insbesondere bei betroffenen Verbänden) umgangen. So wurden weitreichende Entscheide am Parlament vorbei getroffen und mussten von der Politik faktisch übernommen werden.

Dies alles steht in diametralem Widerspruch zu den Grundregeln unserer direkten Demokratie. Eine Oberaufsicht über die SSK soll mithelfen, diese bedenkliche Eigendynamik zu unterbinden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Auftrag entspricht inhaltlich zwei gleichlautenden Motionen von Ständerat Rolf Büttiker und Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni. Ähnliche Vorstösse sind auch in anderen kantonalen Parlamenten eingereicht worden. Deshalb übernehmen auch wir Teile aus den Stellungnahmen des Bundesrates und der anderen Kantonsregierungen.

Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) wurde 1919 als Konferenz staatlicher Steuerbeamter gegründet. Sie hat die Rechtsform eines Vereins, dem als Mitglieder sämtliche 26 kantonalen Steuerverwaltungen und die Eidg. Steuerverwaltung angehören. Das Präsidium hat immer ein Vorsteher einer kantonalen Steuerverwaltung inne. Seit dem Gründungsjahr der SSK hat sich die schweizerische Steuerlandschaft erheblich verändert. Von entscheidender Bedeutung in diesem Zusammenhang sind zweifellos der Verfassungsartikel zur Steuerharmonisierung (heute Art. 129 BV) und das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) im Jahr 1993, das seit 2001 für die Kantone verbindlich ist. Dieses Gesetz, das in der gesamten Schweiz einheitlich zu vollziehen ist, die stetig steigende berufliche Mobilität und die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung haben den Koordinationsbedarf unter den Steuerbehörden von Bund und Kantonen massiv erhöht. Insbesondere sind die Kantone verpflichtet, das StHG in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden zu vollziehen und im Bereich der harmonisierten Steuern schweizweit einheitliche Formulare zu verwenden (Art. 71 StHG). Auf diesem Gebiet ist die SSK tätig. Sie bezweckt im Wesentlichen die Koordination, die Anwendung und die Weiterentwicklung des Steuerrechts unter den Kantonen und mit dem Bund. Dazu erarbeitet und publiziert sie Praxisfestlegungen und andere Dokumentationen, fördert eine Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe, leitet hierzu EDV-Projekte und betreut technische Fragen; weiter bietet sie Aus- und Weiterbildungskurse für Mitarbeitende der Vereinsmitglieder an. All diese Tätigkeiten gehören zum Vollzug der geltenden Gesetze. Ausserdem ist die SSK beratendes Organ der Finanzdirektorenkonferenz in Fragen der Steuergesetzgebung, im Vernehmlassungsverfahren zu Steuervorlagen des Bundes und in allen weiteren steuerrechtlichen Belangen.

Die SSK ist aber nicht gesetzgeberisch tätig. Wie bereits erwähnt, erarbeitet sie Praxisrichtlinien in Form von publizierten Kreisschreiben oder in anderer geeigneter Form. Diese Kreisschreiben und anderen Vorschläge stellen Empfehlungen für eine harmonisierte Steuerpraxis an die kantonalen Steuerverwaltungen dar, die weder die Steuerverwaltungen noch viel weniger die Steuerpflichtigen binden. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Steuerverwaltungen sie übernehmen, ist aber sicher höher, weil sie gemeinsam erarbeitet werden und wenn sie überzeugende Lösungen anbieten. Trotzdem haben sie weder Gesetzes- noch Verordnungscharakter; ihre Gesetzeskonformität kann in jedem Rechtsmittelverfahren, insbesondere durch die Gerichte überprüft werden. Ein Blick auf die Liste der Kreisschreiben (www.steuerkonferenz.ch/d/kreisschreiben) zeigt zudem, dass sich 12 von 17 seit 2001 publizierten Kreisschreiben mit Fragen zur Vermeidung der interkantonalen Doppelbesteuerung und zur Verfahrenskoordination befassen. Bei den übrigen geht es mehrheitlich um Bewertungsfragen sowie um die Harmonisierung von bisher uneinheitlichen Praxen. Gerade im Bereich der interkantonalen Steuerauscheidungen würde eine unterschiedliche Praxis in den Kantonen zu Doppelbesteuerungen führen, die nicht zum Vorteil von Bürgern und Wirtschaft sein können. Deshalb haben Steuerpflichtige und auch die Steuerberatungsbranche ein hohes Interesse an einer einheitlichen, harmonisierten Steuerpraxis in den Kantonen, die mit ihrer Publikation zusätzliche Sicherheit in der Gestaltung der Rechtsverhältnisse verleiht.

Auch in den in der Begründung zitierten Beispielen der kritisierten Tätigkeiten (Neuer Lohnausweis, Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer) war die SSK nicht gesetzgeberisch tätig. Beim Lohnausweis handelt es sich um ein Steuerformular, bei der Wegleitung geht es – wie bereits der Titel sagt – um Bewertungsfragen. Beides sind klassische Vollzugsaufgaben, die allerdings wegen der Vielzahl der Betroffenen eine erhebliche Tragweite haben. Dem hat die SSK in diesen Fällen wohl zu wenig Beachtung geschenkt. Indessen hat sie – trotz aller anderslautenden Behauptungen – die Betroffenen sehr wohl mit einbe-

zogen, wie die jahrelangen Verhandlungen über den Lohnausweis mit den Verbänden der Arbeitgeberseite beweisen. Und auch bei der Wegleitung konnte der bisherige Ansprechpartner in dieser Sache, die Vereinigung der Privaten Aktiengesellschaften (VPAG), zum Entwurf Stellung beziehen.

Ein formelles Vernehmlassungsverfahren über Praxisrichtlinien durchzuführen, das Aufschluss über die Akzeptanz eines Vorhabens gibt, ist der SSK verwehrt, da sie weder eine Bundesbehörde noch eine kantonale Regierung ist, sondern eine Vereinigung von Verwaltungsfachleuten. In Fragen rein technischer oder organisatorischer Natur wäre eine Vernehmlassung in der Regel wohl obsolet. Und auch sonst würde die generelle Durchführung von Vernehmlassungsverfahren dem Anspruch der Politik widersprechen, Neuerungen auf Gesetzesstufe, die im StHG bald im Halbjahresrhythmus beschlossen werden, innert kürzester Frist umzusetzen. Ein Vorbehalt der Genehmigung von Praxisrichtlinien durch das Parlament läuft ausserdem dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 58 KV) zwischen gesetzgebenden und vollziehenden Behörden zuwider.

Indessen ist es die Absicht der SSK und der Eidg. Steuerverwaltung, die deutlich mehr Kreisschreiben erlässt, die für die Veranlagung der direkten Bundessteuer verbindlich sind und wegen des Gebots der vertikalen Harmonisierung auch für die kantonalen Steuern zunehmende Bedeutung erlangen, die interessierten Wirtschaftsverbände in wichtigen Praxisfragen früher in den Meinungsbildungsprozess einzubeziehen. Das ändert aber nichts daran, dass formelle Vernehmlassungs- und Genehmigungsverfahren für Praxisrichtlinien dem Grundsatz der Gewaltenteilung und einem effizienten und effektiven Gesetzesvollzug durch die Verwaltung diametral entgegenstehen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Steuerverwaltungen der Nordwestschweizer Kantone (5, Versand durch Steueramt)
Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung Grundlagen, Eigerstrasse 65, 3003 Bern
Aktuarin Finanzkommission
Ratsleitung
Traktandenliste Kantonsrat