

Schweizerische Steuerkonferenz: Rolle und Zuständigkeiten

Zusammenfassung des Auftrags

In ihrem am 8. September 2009 eingereichten und begründeten Auftrag (TGR S. 1519) verlangen die zehn genannten Grossräte vom Staatsrat, Massnahmen in die Wege zu leiten, um die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) wieder auf die informelle Ebene zurückzuführen, wie dies bei ihrer Gründung 1919 auch beabsichtigt war. Sie stellen nämlich seit einigen Monaten fest, dass die SSK Kreisschreiben und Wegleitungen zwingender Natur erlasse, während ihre ursprüngliche Mission eine ganz andere sei, da ihre Kernaufgabe nämlich darin bestehe, als beratendes Organ die Kantone bei der Harmonisierung des Vollzugs im Bereich des eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetzes zu unterstützen. Als Beispiele nennen sie den neuen Lohnausweis sowie die Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer.

Sie verlangen vom Staatsrat:

1. bei der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vorstellig zu werden, damit sie von der SSK verlange, dass sie ihr Wegleitungen, Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen unterbreite. Überdies habe ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der Parteien und Wirtschaftsverbände stattzufinden. Die SSK-Publikationen seien vor Inkrafttreten von der FDK zu genehmigen.
2. Entscheide der SSK mit Erlasscharakter, die sich also auf die Praxis der Steuerverwaltung auswirken könnten, seien dem Kantonsparlament zu unterbreiten. Haben sie nicht diese Tragweite, so sollte der Staatsrat (oder zumindest der Finanzdirektor) entscheiden, ob die von der SSK erlassenen Wegleitungen und Kreisschreiben im Kanton zur Anwendung kommen.

Antwort des Staatsrates

Dieser auf Kantonsebene eingereichte Auftrag stimmt sowohl inhaltlich als auch weitgehend wörtlich mit der am 11. Juni 2009 von Ständerat Rolf Büttiker (09.3619) überein, die der Bundesrat am 2. September 2009 beantwortet und dabei Folgendes festgehalten hat: *"Weder die Erkenntnisse der SSK noch ihre Kreisschreiben, Wegleitungen usw. haben für die Kantone bindende Wirkung. Jeder Kanton bleibt selbst für die rechtlich korrekte Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Steuerordnung verantwortlich. Ein formelles Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren nach Bundesrecht zu eröffnen, das Aufschluss über die Akzeptanz eines Vorhabens gibt, ist der SSK verwehrt, da sie keine Bundesbehörde ist."*

Die FDK hat ihrerseits am 18. September 2009 auch eine Stellungnahme veröffentlicht (siehe www.fdk-cdf.ch). In dieser Stellungnahme kommen alle im vorliegenden Mandat formulierten Fragen und Anträge vor. Demzufolge stützt sich der Staatsrat in seiner Antwort auf diese Stellungnahme:

" Wie sind SSK und FDK organisiert?

Die SSK ist ein Verein nach Art. 60 ZGB. Sie besteht seit 1919. Der SSK gehören als Mitglieder sämtliche 26 kantonalen Steuerverwaltungen und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) an. Das Präsidium hat immer ein kantonalen Steuerverwalter inne. Organe der SSK sind die Jahresversammlung, der Vorstand und die Rechnungsrevisoren. Die SSK ist in verschiedene Kommissionen und Arbeitsgruppen gegliedert.

Die FDK wurde am 21. Mai 1910 gegründet. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis. Organe der FDK sind die Plenarversammlung, der Vorstand und die Rechnungsrevisoren. Der Vorstand trifft sich im Durchschnitt alle zwei Monate und erledigt die wichtigsten Tagesgeschäfte. Ihm steht ein Sekretariat sowie eine Koordinations- und Beratungsstelle für Fragen der Steuerpolitik zur Verfügung.

Welche Beziehung bestehen zwischen SSK und FDK?

- Die SSK berät auf Anfrage die FDK in Fragen vorab des Vollzugs der Steuergesetzgebung, im Vernehmlassungsverfahren zu Steuervorlagen des Bundes und in weiteren steuerrechtlichen Belangen.
- Die FDK leistet Beiträge an die Finanzierung des Sekretariats (CHF 2'000/Jahr), den Betrieb der von der ESTV geführten Informations- & Dokumentationsstelle (CHF 40'000/Jahr) und entschädigt den Kanton des Präsidiums (CHF 10'000/Jahr).
- Der Vorstand der FDK genehmigt Projekte und Budgets von Informatikprojekten der SSK, die dem schweizweiten Steuervollzug dienen.
- Zur Verbesserung der politischen Rückkoppelung zwischen SSK und FDK nimmt der Sekretär der FDK seit Mitte 2008 als ständiger Gast an den Sitzungen des Vorstands der SSK teil.

Welches Gremium hat eine Aufsichtsfunktion mit Bezug auf die SSK? Ist das Aufsichtsgremium die FDK?

- Die SSK ist der FDK als solcher nicht unterstellt.
- Hingegen sind die einzelnen kantonalen Mitglieder der SSK, die kantonalen Steuerverwalter, der/m jeweiligen Finanzdirektorin/Finanzdirektor unterstellt. Die Mitglieder der ESTV der SSK sind ihrem jeweiligen Linienvorgesetzten unterstellt.
- Entscheide von Steuerbehörden, welche Empfehlungen der SSK berücksichtigen, können von den Steuerpflichtigen auf dem Gerichtsweg angefochten werden.

Ist es richtig, dass die SSK keine Kompetenz hat, Verfügungen zu treffen oder Erlasse zu verabschieden? Müssen die Kantone Empfehlungen der SSK zwingend nachvollziehen? Gibt es eine Rechtsgrundlage dafür?

Die SSK gibt nicht-bindende Empfehlungen auch in Form von Kreisschreiben und Wegleitungen zuhanden der Kantone ab, welche frei sind, diese nachzuvollziehen. Jeder Kanton ist für die rechtlich korrekte Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Steuerordnung selber verantwortlich.

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung StHG per 1. Januar 1993 (mit Übergangsfristen bis 1.1.2001) besteht der konkret umgesetzte verfassungsrechtliche Auftrag (Art. 129 BV) an Bund, Kantone und Gemeinden, im Bereich der direkten Steuern eine formelle Harmonisierung in Gesetzgebung und Vollzug sicherzustellen. Die Fragen des Vollzuges sind im schweizerischen Rechtssystem der Exekutive übertragen, die diese durch die Verwaltungen bearbeiten lässt. Auf der andern Seite ist die Legislative (bzw. im Referendumsfall das Volk) zuständig für die Gesetzgebung. Die SSK hat somit klarerweise keine

gesetzgeberischen Kompetenzen und hat daher auch nie Erlasse verabschiedet. Hingegen hat es die SSK in der erwähnten Zusammensetzung übernommen, die Harmonisierung des Vollzugs im Bereich des Steuerharmonisierungsrechts (inkl. der aufgrund der vertikalen Harmonisierung ebenfalls formell harmonisierten direkten Bundessteuer) zu unterstützen. Dies geschieht durch gemeinsame Erarbeitung von Empfehlungen, die in Form von Kreisschreiben veröffentlicht werden. Für die Umsetzung derartiger Kreisschreiben besteht keine Verpflichtung des formellen Rechts. Hingegen führt die gemeinsame Erarbeitung durch die Aufsichtsbehörde für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Vollzugsbehörden des harmonisierten kantonalen Steuerrechts dazu, dass die getroffenen Empfehlungen als zumindest nachvollziehbare Auslegung des vom Gesetzgeber geschaffenen Rechts anerkannt werden. Sie sind ein Indiz dafür, wie die Rechtsanwender das Recht mehrheitlich auslegen.

Die SSK ist vor allem im Bereich des Vollzugs des DBG und des StHG empfehlend, aber auch auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung tätig. Sie leistet nach Ansicht des Vorstands der FDK zuhanden der gesetzsvollziehenden kantonalen und Bundesbehörden einen wertvollen Beitrag zur

- Entwicklung einer rechtsgleichen und effizienten Praxis von Steuerveranlagung und -bezug;
- formellen Steuerharmonisierung, welche vom Bundesgesetzgeber gewollt ist;
- Auslegung und Schliessung von Lücken des Bundesgesetzgebers.

Verfügt die FDK bezüglich der Empfehlungen der SSK über kein Vetorecht?

Die FDK verfügt nicht über ein Vetorecht. Ein solches wäre mit dem ebenfalls empfehlenden Charakter der Beschlüsse der FDK nicht vereinbar und ist angesichts der dargelegten Verantwortlichkeit und politischen Kontrolle der Kantone sowie der Kontrolle durch die Justiz bis hin zum Bundesgericht auch nicht erforderlich.

Wie nimmt die FDK zum Vorschlag Stellung, die SSK parlamentarisch zu überwachen?

Angesichts der

- empfehlenden Tätigkeit der SSK, welche die Kantone nicht bindet;
- Unterstellung der kantonalen Steuerverwaltungen unter die Finanzdirektionen und deren politischer Verantwortlichkeit gegenüber zuständigen kantonalen Behörden;
- gerichtlichen Kontrolle der Tätigkeit der kantonalen Steuerverwaltungen;

erachtet der Vorstand der FDK die parlamentarische Überwachung als nicht erforderlich. Sie stünde im Widerspruch zu klaren intrakantonalen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Legislative und Exekutive und würde in schwerwiegender Weise in die verfassungsmässige Gewaltenteilung (Zuständigkeit der Justiz) eingreifen.

Wäre es nicht besser, wenn die SSK ihre Erkenntnisse als Anträge bei den kantonalen Steuerbehörden einbrächte?

Die Erkenntnisse der SSK haben empfehlenden Charakter und stellen somit gewissermassen Anträge an die kantonalen Steuerbehörden dar, welche diese befolgen oder nicht befolgen können. Insofern entspricht das Anliegen der gängigen Praxis.

Sollte die SSK nicht ordentliche Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der Parteien und Wirtschaftsverbände durchführen?

Ein formelles Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren nach Bundesrecht zu eröffnen, das Aufschluss über die Akzeptanz eines Vorhabens gibt, ist der SSK verwehrt, da sie keine Bundesbehörde ist.

Die Stellungnahmen der SSK in Vernehmlassungsverfahren zu Fragen des Vollzugs sind für die FDK sehr wertvoll. In Fragen der Finanz- und Steuerpolitik nimmt die FDK als politisches Gremium Stellung.

Der Vorstand der FDK begrüsst indessen die Absicht der SSK, inskünftig dem rechtzeitigen und breiteren Einbezug interessierter Kreise, namentlich der Wirtschaftsverbände, erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Sollten Wegleitungen, Kreisschreiben und wichtige Neuerungen der SSK nicht durch die FDK genehmigt werden?

Eine Genehmigungspflicht durch die FDK setzte seitens der FDK Kompetenzen im Bereich der konkreten Steuerveranlagung voraus, über die sie nicht verfügt und mit Blick auf die Autonomie der Kantone auch nicht verfügen soll. Die FDK ist ebenfalls rein empfehlend tätig. Sie kann keine ihre Mitglieder verpflichtenden Beschlüsse fassen.

Die politische Rückkoppelung zwischen SSK und FDK soll – wie oben erwähnt – durch die seit Mitte 2008 ständige Teilnahme des FDK-Sekretärs an den Vorstandssitzungen der SSK verbessert werden.

Was ist von einem jährlichen Rechenschaftsbericht der SSK gegenüber kantonalen Parlamenten und den Finanzkommissionen von National- und Ständerat zu halten?

Angesichts der

- empfehlenden Tätigkeit der SSK, welche die Kantone nicht bindet;*
- Unterstellung der kantonalen Steuerverwaltungen unter die Finanzdirektionen und deren politische Verantwortlichkeit gegenüber zuständigen kantonalen Behörden;*
- der gerichtlichen Kontrolle der Tätigkeit der kantonalen Steuerverwaltungen;*

erachtet der Vorstand der FDK eine solche Berichterstattungspflicht als nicht zielführend, ja sogar im Widerspruch stehend zu klaren intrakantonalen Zuständigkeiten und der Gewaltentrennung. Eine Rechenschaftspflicht der SSK könnte bestehende Verantwortlichkeiten verwischen und die Fragen zur Vereinsfreiheit der als Verein konstituierten SSK aufwerfen."

In Anbetracht der Entwicklung bei den Steuern, insbesondere der vom Schweizer Volk gewollten Steuerharmonisierung, ist der Staatsrat der Auffassung, dass gemeinsame Überlegungen der Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen unabdingbar sind. Die ESTV hat seit jeher Kreisschreiben erlassen, die heute im Internet veröffentlicht sind. Mit dem StHG hat die SSK neben und dann gemeinsam mit der ESTV Kreisschreiben erlassen. Solche Dokumente geben Auskunft über die Praxis der Steuerverwaltungen in Bezug auf gewisse spezifische Aspekte und ermöglichen so die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle. Was die Rechtskraft der Kreisschreiben angeht, hat der Steuergerichtshof des Kantonsgerichts bei mehreren Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass diese Dokumente für ihn keine bindende Wirkung hätten. So führte er aus: *„dass es sich beim Kreisschreiben Nr. 1 um eine auslegungsbedürftige Verwaltungsverordnung handle. Insofern sie die gerichtliche Prüfung erleichtere, indem sie das Instrument darstelle, mit dem überprüft werden könne, ob die Verwaltung nach rationalen, kohärenten und gleichbleibenden*

Kriterien handle, seien die aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen. Da sich jedoch eine solche Verwaltungsverordnung nur innerhalb des von der übergeordneten Norm festgelegten Rahmens bewegen könne, könne in ihr nichts anderes festgelegt sein, als was sich aus der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung ergebe und der Steuergerichtshof werde sich nicht daran halten, wenn sich herausstellen sollte, dass ihre Auslegung nicht dem Sinn des Gesetzes entspreche. (Entscheid des Steuergerichtshofs vom 7. November 2008 [604 2008-18/19]).

Zum Beispiel des neuen Lohnausweises ist zu sagen, dass der alte Lohnausweis aus den 70er-Jahren stammte und sich seitdem sowohl die Gesetzgebung als auch die Besoldungsarten geändert haben. Mit dem Lohnausweis muss das gesamte Erwerbseinkommen erfasst werden können, einschliesslich der Nebeneinkünfte, die gemäss Steuergesetzgebung zum Erwerbseinkommen zählen.

Schluss

Der Staatsrat schliesst sich der Stellungnahme der Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren an und beantragt Ihnen den Auftrag abzulehnen.

Freiburg, den 12. Januar 2010