

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 09. August 2010

599

GRG NR.	08	AN 8	176
---------	----	------	-----

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Peter Schütz
vom 2. Dezember 2009
„Zurückstufung der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK)“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Eingabe vom 2. Dezember 2009 beauftragen der Antragsteller und 53 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen den Regierungsrat, Massnahmen betreffend die Einstufung und Tätigkeit der Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) in die Wege zu leiten. Der vorgeschlagene Massnahmenkatalog umfasst folgende Punkte:

1. Die SSK sei wieder auf die informelle Ebene zurückzuführen, wie dies bei deren Gründung anno 1919 auch beabsichtigt gewesen sei.
2. Der Regierungsrat solle bei der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) darauf hinwirken, dass diese von der SSK fordere, ihre Wegleitungen und Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen rechtzeitig zu unterbreiten. Überdies habe ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der kantonalen Parteien und der kantonalen Wirtschaftsverbände stattzufinden. Die genannten SSK-Publikationen seien vor Inkrafttreten durch die FDK zu genehmigen.
3. Der Regierungsrat solle dem Kantonsparlament alle jene Entscheide der SSK unterbreiten, die über einen Verordnungs- oder Gesetzescharakter verfügten, also Entscheide, welche geeignet seien, die Praxis der Steuerverwaltung relevant zu ändern. Bei Entscheidungen der SSK, die nicht solchen Charakter aufweisen würden, habe sich der Regierungsrat – oder zumindest der kantonale Finanzdirektor – zur Umsetzung der Wegleitungen und Kreisschreiben der SSK zu äussern.

Zur Begründung wird sinngemäss vorgebracht, die SSK habe sich in jüngster Vergan-

genheit zunehmend in heikle politische Bereiche eingemischt und ganz direkt versucht, zu legiferieren. Als problematisch erwiesen sich u. a. Kreisschreiben, die faktisch oft Verordnungs- und Gesetzescharakter hätten. Als konkrete Beispiele, die insbesondere auch vom Schweizerischen Gewerbeverband kritisiert worden seien, führt der Antragsteller den neuen Lohnausweis und die Berechnung der Vermögenssteuer auf Wertpapieren auf. Bei diesen Weichenstellungen seien die betroffenen Verbände umgangen worden.

I. Rechtsnatur und Tätigkeit der SSK

Bei der SSK handelt es sich um einen 1919 gegründeten Verein gemäss Art. 60ff. ZGB. Mitglieder sind die Steuerverwaltungen der 26 Kantone sowie die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Die SSK bezweckt im Wesentlichen die Koordination, die Anwendung und die Weiterentwicklung des Steuerrechts unter den Kantonen und mit dem Bund. Die SSK

- ist beratendes Organ der FDK in Fragen der Steuergesetzgebung, im Vernehmlassungsverfahren zu Steuervorlagen des Bundes und in allen weiteren steuerrechtlichen Belangen;
- bezweckt die Weiterentwicklung des Steuerrechts, strebt die Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen an und regelt Fragen des interkantonalen Steuerrechts mittels Kreisschreiben;
- bietet Aus- und Weiterbildungskurse für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Vereinsmitglieder an; sie kann diese Kurse auch Dritten zugänglich machen;
- erarbeitet und publiziert Praxisfestlegungen und andere Dokumentationen;
- fördert eine Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe, leitet hiezu EDV-Projekte und betreut technische Fragen.

Die SSK dient als informelles Gefäss, das den Gesetzesvollzug für die kantonalen Steuerverwaltungen und die ESTV erheblich erleichtert und damit auch einen nicht zu unterschätzenden verfahrensökonomischen Einfluss hat. Ihre aufgrund der Gesetzgebung erforderlichen und insbesondere von der Wirtschaft und ihren Verbänden in der überwiegenden Zahl der Fälle gewünschten Empfehlungen sind im interkantonalen Verhältnis unumgänglich. Für interkantonal tätige Unternehmen wäre es untragbar, wenn keine harmonisierte Praxis bestünde und jeder der 26 Kantone das Steuerrecht unterschiedlich auslegte. Eine einheitliche Steuerpraxis fördert die rechtsgleiche Behandlung und trägt massgeblich zur Fortentwicklung des Rechts bei. Dies umso mehr, als das Bundesparlament in jüngster Zeit verstärkt dazu übergegangen ist, schwierige Fragestellungen der Steuergesetzgebung an die Vollzugsorgane, d. h. die Steuerverwaltungen, zu delegieren (z. B. Liquidationsgewinnbesteuerung bei Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit). Gerade in diesen konkreten Anwendungsfällen hat die SSK wertvolle Interpretationshilfen ausgearbeitet, um den Steuerpflichtigen die Versäumnisse des Gesetzgebers nicht zum Nachteil gereichen zu lassen. Änderungen in der Steuerpraxis ergeben sich häufig auch aufgrund von Gerichtsentscheiden.

Die SSK erarbeitet die Wegleitungen und Kreisschreiben in sehr engem Kontakt mit den betroffenen Wirtschaftsverbänden und versucht jeweils, eine Kompromisslösung zu realisieren. Dazu führt sie Hearings und Vernehmlassungen durch. Dies wurde sowohl bei

der Wegleitung zum neuen Lohnausweis wie auch derjenigen betreffend die Bewertung nicht kotierter Beteiligungsrechte so gehandhabt. Bei der Letzteren weicht der Regierungsrat übrigens mittels Verordnungsbestimmung bei gewissen Berechnungsparametern bewusst von der entsprechenden SSK-Wegleitung ab, was zeigt, dass solche Empfehlungen grundsätzlich unverbindlicher Natur sind.

Bei den angeführten Beispielen „Neuer Lohnausweis“ und „Bewertung nichtkotierter Beteiligungsrechte“ wurden die betroffenen Verbände bereits in einem sehr frühen Stadium einbezogen und deren Anregungen weitgehend berücksichtigt.

Nach Auffassung des Regierungsrates leistet die SSK zu Handen der gesetzesvollziehenden kantonalen und Bundesbehörden einen wertvollen Beitrag zur (vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich gewollten) formellen Steuerharmonisierung sowie zur Auslegung und Schliessung von Gesetzeslücken. Dabei bleibt der Regierungsrat - wie oben erwähnt - jeweils frei, ihre Empfehlungen nachzuvollziehen.

II. Parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene

Antrag und Begründung des Vorstosses entsprechen den im Bundesparlament eingereichten Motionen von Ständerat Büttiker vom 11. Juni 2009 und Nationalrätin Flückiger vom 12. Juni 2009, beide mit dem Titel „Rückführung der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene“, die auf Intervention des Schweizerischen Gewerbeverbandes zu Stande gekommen sind.

Die Motion Büttiker wurde im Ständerat am 15. September 2009 behandelt und entgegen dem Antrag des Bundesrates auf Ablehnung angenommen. In seinem Votum zeigte Bundesrat Merz ein gewisses Verständnis für den Unmut gegenüber der SSK, erwähnte aber gleichzeitig deren Verdienste für die Entwicklung des Steuerrechts. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass dem Bundesrat die Kompetenz fehle, die Motion so umzusetzen, wie sie formuliert sei, weil es sich bei der SSK um einen Verein handle. Er sagte aber zu, die Kompetenzordnung im Hinblick auf eine informellere Rolle der SSK zu überprüfen.

In ihrem Bericht vom 18. Januar 2010 schloss sich die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) grossmehrheitlich der Meinung des Ständerates an und sprach sich für Annahme der Motion aus.

An seiner Sitzung vom 18. März 2010 nahm der Nationalrat die Motion Büttiker mit 83 gegen 54 Stimmen ebenfalls an, worauf Nationalrätin Flückiger ihren Vorstoss zurückzog.

III. Lagebeurteilung nach der Annahme des Vorstosses auf Bundesebene

1. Nach der Annahme der Motion Büttiker durch das Bundesparlament ist es am Bundesrat, diese in geeigneter Weise umzusetzen. Es ist deshalb nicht erforderlich, dass der Regierungsrat im Sinne des vorliegenden Antrags tätig wird. Dies gilt namentlich hinsichtlich der Hauptforderung, die SSK sei wieder auf die informelle Ebene zurückzuführen, welche der Bundesrat ausdrücklich aufgenommen hat.

2. Was die zweite Forderung anbelangt, die verstärkte Einwirkung der FDK auf die SSK, besteht kein Handlungsbedarf mehr. An seiner Sitzung vom 2. Juli 2010 hat der FDK-Vorstand folgende Massnahmen zur Umsetzung der Motion Büttiker beschlossen:

- Teilnahme des Sekretärs der FDK an den Vorstandssitzungen der SSK;
- Unterbreitung von Publikationen der SSK an die FDK zur Stellungnahme;
- Information der FDK über die Aktivitäten der SSK, insbesondere durch Kenntnisnahme des Tätigkeitsberichts der SSK durch die FDK-Plenarversammlung;
- gleich wie die EStV lädt die SSK die betroffenen Verbände im Rahmen der Erarbeitung von Publikationen regelmässig zur Stellungnahme ein (informelle Anhörung);
- die SSK veröffentlicht ihren Tätigkeitsbericht auf ihrer Homepage.

Mit diesem Massnahmenpaket kommt die FDK der Forderung, verstärkt auf die Tätigkeit der SSK einzuwirken, weitgehend nach, so dass hier kein Handlungsbedarf mehr besteht.

3. Hinsichtlich des dritten Punktes des Antrags ist vorab klarzustellen, dass die SSK als Verein über keinerlei Gesetzes- oder Verordnungsgebungskompetenzen verfügt. Ihre Beschlüsse können somit nicht Gesetzes- oder Verordnungsscharakter haben, sondern stellen lediglich Praxisempfehlungen an die Mitglieder, die kantonalen Steuerverwaltungen und die EStV, dar. Jeder Kanton bleibt für die rechtlich korrekte Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Steuerordnung autonom und selber verantwortlich. Sollten Empfehlungen der SSK tatsächlich die Rechtssetzungskompetenz von Parlament oder Regierung tangieren, wären sie einerseits unbeachtlich, und der Regierungsrat sähe sich gar nicht in die Lage versetzt, damit an den Grossen Rat zu gelangen. Andererseits würden solche Empfehlungen auch einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Die zuständigen Instanzen (Steuerrekurskommission, Verwaltungsgericht, Bundesgericht) hätten nämlich zu prüfen, ob eine bestimmte Empfehlung eine blosser Auslegungshilfe darstellt oder darüber hinaus geht, mithin ohne gesetzliche Grundlage erfolgt, was die Korrektur bzw. Aufhebung einer angefochtenen Veranlagung zur Folge hätte.

Mit der von der FDK beschlossenen engeren Einbindung der SSK ist der Forderung nach einer kritischen Hinterfragung ihrer Empfehlungen Genüge getan. Es besteht daher - auch aufgrund der vorstehenden Überlegungen - keine Veranlassung für zusätzliche Massnahmen auf kantonaler Ebene.

IV. Zusammenfassung

Wie oben ausgeführt, ist die Tätigkeit der SSK unter dem Aspekt der Steuerharmonisie-

rung sowie zur Auslegung von Gesetzeslücken wichtig und im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsanwendung auch unerlässlich. Nachdem die entsprechende Motion im Bundesparlament angenommen worden ist und es nun am Bundesrat liegt, dem Parlament Umsetzungsvorschläge zu unterbreiten, besteht auf kantonaler Ebene kein zusätzlicher Handlungsbedarf, umso mehr als die FDK die entsprechenden Forderungen bereits weitgehend erfüllt hat. Deren Kerninhalt, dass die SSK inskünftig dem rechtzeitigen und breiteren Einbezug interessierter Kreise, namentlich der Wirtschaftsverbände, erhöhte Aufmerksamkeit schenkt und sie sich enger mit der FDK abstimmt, wird vom Regierungsrat ausdrücklich begrüsst.

Der guten Ordnung halber sei noch darauf hingewiesen, dass sich die Frage stellt, ob der Antrag in formeller Hinsicht den Anforderungen von § 52 GOGR genügen würde.

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen deshalb, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag für nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach