



**Postulat von Silvan Hotz und Irène Castell-Bachmann
betreffend Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die
informelle Ebene
(Vorlage Nr. 1866.1 - 13224)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 7. September 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Silvan Hotz, Baar, und Kantonsrätin Irène Castell-Bachmann, Zug, haben am
16. Oktober 2009 folgendes Postulat eingereicht (Vorlage Nr. 1866.1 - 13224):

«Der Regierungsrat wird eingeladen, 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 als nur beratendes Organ fordert, ihr 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 Kantonsrat als Anträge auf Gesetzesänderungen alle jene Entscheide der SSK, die materiell von ihrer Bedeutung her über Gesetzescharakter verfügen, das heisst Entscheide, welche geeignet sind, die Praxis der Steuerverwaltung materiell wesentlich zu ändern. Bei Entscheidungen der SSK, die materiell nicht Gesetzescharakter aufweisen, äussert sich der Regierungsrat – oder zumindest der kantonale Finanzdirektor – vorgängig zur Umsetzung der Wegleitungen und Kreisschreiben der SSK.

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 vom Schweizerischen Gewerbeverband sgV und vom Gewerbeverband des Kantons Zug 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.»

Der Kantonsrat überwies das Postulat am 29. Oktober 2009 an den Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung.

A. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) und der Stellenwert ihrer Publikationen

Die Schweizerische Steuerkonferenz wurde 1919 als «Konferenz staatlicher Steuerbeamter» gegründet. Sie hat die Rechtsform eines Vereins. Ihr gehören als Mitglieder sämtliche 26 kantonalen Steuerverwaltungen und die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) an.

Die SSK bezweckt die Koordination, die Anwendung und die Weiterentwicklung des Steuerrechts unter den Kantonen und mit dem Bund. Die SSK ist beratendes Organ der Finanzdirektorenkonferenz, bietet Aus- und Weiterbildungskurse an und unterstützt und koordiniert Informatik-Projekte mit kantonsüberschreitendem Charakter.

Weder die Erkenntnisse der SSK noch ihre Kreisschreiben oder andere Publikationen haben bindende Wirkung. Jeder Kanton ist und bleibt selbst für die korrekte Umsetzung und Anwendung der Steuergesetzgebung verantwortlich.

Die SSK-Publikationen lassen sich am ehesten mit verwaltungsinternen Praxisfestlegungen und Richtlinien vergleichen. Die Steuerverwaltungen können die SSK-Publikationen bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen, so, wie sie steuerrechtliche Fachkommentare oder Gerichtsentscheide heranziehen. Die Aufsichtsbehörden über die Steuerverwaltungen und die Gerichte sind durch SSK-Publikationen ebenfalls nicht gebunden.

Die Steuerverwaltung des Kantons Zug war mit der Vorgehensweise und den Publikationen der SSK in den vergangenen Jahren nicht immer einverstanden. Entsprechende Vorbehalte wurden bei den zuständigen Gremien und Arbeitsgruppen der SSK regelmässig deponiert.

SSK-Publikationen sorgen aber für Transparenz, indem sie Abläufe und Entscheidungskriterien in der Verwaltung öffentlich machen und begründen. Weiter sorgen sie für eine einheitlichere Handhabung des Steuerrechts durch die Kantone, ohne dass die Kantone verbindlich gebunden wären. Dies ist im Interesse der Bevölkerung und der Unternehmen, vor allem wenn sie über die Kantonsgrenzen hinaus mobil oder gar in verschiedenen Kantonen tätig sind. Aufgrund des unverbindlichen Charakters der SSK-Publikationen besteht für die kantonalen Behörden dennoch genügend Spielraum, um kantonalen Besonderheiten angemessene Rechnung zu tragen und das gewünschte «Steuerklima» im Kanton zu pflegen.

Die Kantone haben bei SSK-Publikationen ein Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrecht. Dies ist bei Kreisschreiben und anderen Publikationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), die sonst an die Stelle der bisherigen SSK-Publikationen treten würden, nicht der Fall. Gerade aus Zuger Sicht ist es von grosser Bedeutung, dass die Kantone die Steuerpraxis via unverbindliche SSK-Publikationen mitgestalten können, statt dass sie sich ohne echte Mitsprachemöglichkeiten mit den – weitgehend verbindlichen – Kreisschreiben, Rundschreiben und anderen Publikationen der ESTV abfinden müssen.

B. Zum beantragten Vernehmlassungsverfahren und zur Genehmigung der SSK-Publikationen durch die Finanzdirektoren-Konferenz

Diese Anliegen sind in ihrer Stossrichtung berechtigt. Verwaltungsstellen sollen sich keine Gesetzgebungskompetenzen anmassen, auch nicht auf dem Umweg über gesamtschweizerische Konferenzen und Arbeitsgruppen und schon gar nicht ohne die sonst üblichen Vernehmlassungsmöglichkeiten von Parteien, Verbänden und Interessengruppen. Ebenso wenig darf auf diesem Weg die Aufsicht durch die übergeordnete kantonale Fachdirektion und letztlich durch den Regierungsrat ausgehebelt werden.

Die FDK (Beschluss des Vorstandes vom 2. Juli 2010) hat in Zusammenarbeit mit der SSK wirksame Verbesserungen eingeleitet, die die Anliegen des Postulats erfüllen:

1. Teilnahme des Sekretärs der FDK an allen Vorstandssitzungen der SSK.
2. Unterbreitung von Publikationen der SSK an die FDK zur Stellungnahme.
3. Information der FDK über die Aktivitäten der SSK, insbesondere durch Kenntnisnahme des Tätigkeitsberichts der SSK durch die FDK-Plenarversammlung.
4. Gleich wie die ESTV lädt die SSK die betroffenen Verbände im Rahmen der Erarbeitung von Publikationen regelmässig zur Stellungnahme ein (informelle Anhörung).
5. Die SSK wird den Tätigkeitsbericht auf ihrer Homepage veröffentlichen.

Der SSK-Vorstand begrüsst den Beschluss der FDK und wird ihm bei künftigen Aktivitäten nachkommen. Mit der persönlichen Teilnahme des FDK-Sekretärs an den SSK-Vorstandssitzungen wird sichergestellt, dass die FDK frühzeitig und umfassend über die Aktivitäten und geplanten Publikationen der SSK informiert ist. Die FDK hat es anschliessend über den FDK-Vorstand oder als FDK-Plenum in der Hand, in geeigneter Weise auf die SSK einzuwirken. Jeder Finanzdirektorin bzw. jedem Finanzdirektor ist es unbenommen, nach eigenem kantonalem Recht Aufsichtsfunktionen über die eigene kantonale Steuerverwaltung wahrzunehmen und Weisungen zu erteilen. Im Kanton Zug nimmt der Finanzdirektor diese Aufsichtsfunktion gestützt auf § 51 Ziff. 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949 (BGS 151.1) und § 104 Abs. 3 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) wahr. Der Finanzdirektor pflegt einen regelmässigen und intensiven Meinungs- und Informationsaustausch mit der Steuerverwaltung.

Mehrmals pro Jahr finden institutionalisierte Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Finanzdirektion und den Zuger Wirtschaftsverbänden statt. Damit wird der gegenseitige Informationsaustausch erleichtert und sich abzeichnende besondere Fragestellungen können – auch mit Bezug auf SSK-Publikationen – frühzeitig in konstruktiver Atmosphäre erörtert werden. Auch wenn kurzfristig dringliche Anliegen seitens der kantonalen Wirtschaftsverbände oder anderer Interessengruppen aufkommen, steht der Finanzdirektor jederzeit auch ausserhalb des üblichen Besprechungsrhythmus gerne für ein Gespräch zur Verfügung.

Die Postulatsanliegen bezüglich Vernehmlassungsverfahren und Genehmigung durch die FDK bzw. die Finanzdirektion sind berechtigt, mittlerweile jedoch erfüllt. Für den Kanton Zug hat sich die Aufsicht über die Steuerverwaltung durch die Finanzdirektion bewährt. Auch die kantonalen Verbände und Interessengruppen werden regelmässig und frühzeitig in offener und konstruktiver Weise in den Meinungsbildungsprozess einbezogen.

C. Zur beantragten Genehmigung durch den Kantonsrat und zur vorgängigen Äusserung durch den Regierungsrat bzw. den Finanzdirektor

Viele SSK-Publikationen regeln Fragen, die im Kanton Zug in der Praxis mit grosser Wahrscheinlichkeit nie auftreten. Wenn sich künftig eine kantonale Instanz zu allen SSK-Publikationen vorgängig ausführlich und rechtsverbindlich äussern müsste, würden umfangreiche personelle Ressourcen gebunden, obwohl zu vielen Fragen nie ein Zuger Fall zu beurteilen sein dürfte. Dies wäre aufwändig und widerspricht einer schlanken und kostengünstigen Verwaltung. Es wäre auch nicht im Interesse eines geordneten und effizienten Kantonsratsbetriebs, wenn der Zuger Kantonsrat oder eine kantonsrätliche Kommission sich mehrfach pro Jahr mit umfangreichen und oft technischen SSK-Publikationen befassen müssten.

Es macht keinen Sinn, im Kanton Zug aufwändige und kostspielige neue Verfahren auf Vorrat einzuführen, weil die heutigen Aufsichtsstrukturen und Abläufe zweckmässig sind.

D. Antrag

Das Postulat (Vorlage Nr. 1886.1 - 13224) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 7. September 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart