

An den Landrat

Glarus, 12. März 2013

Motion SVP-Landratsfraktion „Standesinitiative zur Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die SVP-Landratsfraktion reichte am 24. Dezember 2009 die Motion mit dem Begehren ein, zuhanden der Eidgenössischen Räte eine Standesinitiative einzureichen, um Massnahmen in die Wege zu leiten, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) auf die informelle Ebene zurückführte, wie dies bei deren Gründung beabsichtigt war. – Der Regierungsrat wurde zudem gebeten, bei der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK) darauf hinzuwirken, dass ihr Wegleitungen und Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen von der SSK rechtzeitig zur Genehmigung unterbreitet werden und ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der Parteien und Wirtschaftsverbände stattfindet. Ausserdem sollen dem Landrat künftig alle Entscheide der SSK mit Verordnungs- und Gesetzescharakter unterbreitet werden; das heisst jene, welche die Praxis der Steuerverwaltung wesentlich ändern. Zu den anderen habe sich der Regierungsrat – oder zumindest der Finanzdirektor – zu äussern (s. Beilage).

Der Regierungsrat beantragte dem Landrat am 23. März 2010 die Motion abzulehnen; der Landrat überwies sie jedoch am 21. April 2010 mit 27 zu 25 Stimmen.

2. Standesinitiative

Die Motion verlangt eine Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 Bundesverfassung), welche die SSK auf die informelle Ebene zurückführt, wie dies bei ihrer Gründung 1919 beabsichtigt war.

Kreisschreiben und Wegleitungen der SSK sowie des Bundes sind formaljuristisch lediglich Praxisanweisungen zu Gunsten rechtsgleicher und korrekter Gesetzesanwendung. Die horizontale und vertikale Steuerharmonisierung sowie die zahlreichen interkantonalen Bezüge gebieten möglichst einheitliche Anwendung der vorgegebenen Normen im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) und in

jenem über die direkte Bundessteuer (DBG). Praxisanleitungen sind sinnvoll. Sie vereinheitlichen und vereinfachen das Veranlagungsverfahren und erhöhen die Transparenz. Weder die Erkenntnisse der SSK noch ihre Kreisschreiben und Wegleitungen binden die Kantone. Jeder Kanton ist für die korrekte Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Steuerordnung selber verantwortlich.

Die sozusagen gleichlautende Motion „Rückführung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene“ von Ständerat Rolf Büttiker wurde am 15. September 2009 vom Ständerat und am 18. März 2010 vom Nationalrat überwiesen. Die Antwort des Bundesrates steht noch aus. Eine Standesinitiative wäre somit eigentlich unnötig, da sich Bundesrat und Bundesversammlung ohnehin mit der Frage befassen müssen. – In Erfüllung des landrätlichen Auftrags unterbreitet der Regierungsrat dennoch einen Beschlussentwurf.

3. Vernehmlassung der SSK-Publikationen in der FDK

Die Motion ersucht wie jene von R. Büttiker darum, bei der FDK darauf hinzuwirken, dass ihr Wegleitungen und Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen der SSK rechtzeitig unterbreitet werden, künftig dazu ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren bei kantonalen Parteien und Wirtschaftsverbänden stattfindet und der FDK ein Genehmigungsvorbehalt zukommt.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung sowie die Vorstände von SSK und FDK nahmen sich zusammen mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) der massiven Kritik an und prüften, „welche möglichen Massnahmen eine optimale Umsetzung der Motion gewährleisten“. Der Bundesrat stellte die sofort umgesetzten Massnahmen in seiner Antwort (17.11.2010) auf die Interpellation Flückiger „Umsetzung der Motion Büttiker“ vor:

- *Zusammenarbeit mit der FDK.* – Die FDK ist kein der SSK politisch vorgesetztes Organ. Sie kann innerhalb der SSK lediglich empfehlend tätig sein. Optimaler Zusammenarbeit soll dienen:
 - Teilnahme des Generalsekretärs 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.
- *Einbezug der betroffenen Verbände.* – Die SSK kann kein formelles Vernehmlassungs- oder Anhörungsverfahren nach Bundesrecht eröffnen. Dem Einholen von Stellungnahmen (informelle Anhörung) steht jedoch nichts entgegen. – Die SSK ist bereit, die interessierten Verbände früh in den Willensbildungsprozess einzubeziehen.

Dank diesen Massnahmen, sollen die Richtlinien der SSK bei den Steuerpflichtigen und den Steuerbehörden künftig höhere Akzeptanz finden. Die auf Bundesebene getroffenen Vereinbarungen über Verbesserungsmassnahmen erfüllen somit die Anliegen der Motion.

4. Vernehmlassung von SSK-Publikationen mit Normierungsgehalt im Landrat

Die Motion fordert im Weiteren, SSK-Entscheide mit Normierungsgehalt seien dem Landrat zu unterbreiten und solche ohne zumindest vorzustellen.

Weisungen und Regelungen in Kreisschreiben, Rundschreiben, Merkblättern, Wegleitungen, Formularen und Tabellen dienen dem Vollzug des DBG im Verkehr mit den Kantonen und / oder den Steuerpflichtigen. Sie sind für die Kantone nur hinsichtlich der direkten Bundessteuer verbindlich, nicht aber bezüglich der Kantons- und Gemeindesteuern. Die Steuerharmonisierung (Art. 129 BV, StHG, DBG) verpflichtet zu einer in wesentlichen Belangen abgestimmten Praxis von Bund und Kantonen. Ihr kommt gemäss Verfassungsauftrag eine horizontale und eine vertikale Komponente zu. Die kantonalen Gesetze sind harmonisiert

auszugestalten und mit dem DBG abzustimmen. Gemeinsames Festlegen der Regeln durch Kantone und Bund ist daher sachgerecht; dies geschieht durch die SSK. In diesem Sinn ist sie die föderalistische Antwort auf das bundesrechtlich vorgegebene Harmonisierungsrecht. Abgestimmte Praxis dient zudem Transparenz und Einfachheit des Steuervollzugs und liegt damit auch im Interesse der Steuerpflichtigen. Formaljuristisch stellen die Anwendungsregeln der SSK lediglich Empfehlungen dar, und die Wegleitungen führen aus, wie Gesetzesbestimmungen auszulegen und anzuwenden sind; z.B.:

- *Kreisschreiben*
 - Nr. 33 über die Besteuerung der konzessionierten Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen (6.9.2011),
 - Nr. 31 über die Interkantonale Repartition der Pauschalen Steueranrechnung (29.11.2012);
- *Praxishinweise zuhanden der kantonalen Steuerverwaltungen*
 - Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen / Abzugsfähigkeit von Zuwendungen (18.1.2008),
 - Besteuerung von Kapitaleistungen aus Leibrentenversicherungen (Säule 3b) (27.10.2009).

Wie der Regierungsrat am 23. März 2010 ausgeführt hatte, ist der Gesetzesvollzug Sache des Regierungsrates und der ihm unterstellten Verwaltung, nicht aber des Landrates. Eine Kompetenzverlagerung widerspräche dem in der Kantonsverfassung (Art. 73) verankerten Gewaltenteilungsprinzip: Vollzug der Gesetze ist Sache der Exekutive. Entschiede der Landrat künftig über Empfehlungen von Wegleitungen des Bundes und der SSK, verletzte dies die Gewaltenteilung. Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vorschriften, namentlich zum Vollzug der Steuergesetzgebung des Bundes (Art. 252 Abs. 1 Steuergesetz [StG], StHG, DBG). Bedarf die Übernahme von Empfehlungen und Wegleitungen des Bundes und der SSK einer Grundlage, entscheidet der Regierungsrat darüber. Es widerspräche zweckmässiger Aufgabenteilung, wenn der Landrat über blosser Praxisanweisungen zu entscheiden hätte. Sie und allgemeine Dienstanweisungen sind der kantonalen Steuerverwaltung als vom Steuergesetz festgelegter Vollzugsbehörde zuzuordnen (Art. 132 Abs. 1 StG). Die Steuerverwaltung nimmt die Veranlagung vor, und sie erlässt nach den vom Departement Finanzen und Gesundheit vorgegebenen allgemeinen Richtlinien die für richtige und einheitliche Anwendung des Steuergesetzes erforderlichen Weisungen und Anordnungen (Art. 133 StG). Entscheide der Steuerbehörde, welche Empfehlungen der SSK berücksichtigen, sind anfechtbar. Die Gerichte sind an die Praxisanweisungen nicht gebunden; sie können diese frei überprüfen und nötigenfalls als rechtswidrig erklären, womit das Legalitätsprinzip gewährleistet bleibt. Die Rechtskontrolle hinsichtlich Empfehlungen und Wegleitungen kann und muss durch die Gerichte erfolgen.

Im Kanton St. Gallen verlangte die Motion „Vorrang des Legalitätsprinzips beim Vollzug des Steuerrechtes“ vom 20. April 2009 eine Änderung des Steuergesetzes „mit welcher beim Vollzug im Bereich der Staats- und Gemeindesteuern die Übernahme von Empfehlungen und Wegleitungen des Bundes sowie von nicht gesetzlich geregelten Vereinigungen wie der Schweizerischen Steuerkonferenz und ähnlichen Organisationen dem Kantonsrat und in bezeichneten Ausnahmefällen der Regierung vorbehalten bleibt“. Die Prüfung des Vorstosses ergab, dass das Angestrebte aufgrund des in der Kantonsverfassung verankerten Gewaltenteilungsprinzips verfassungswidrig ist. Da es sich aus verfassungsrechtlichen Gründen somit nicht umsetzen liess, musste die Regierung Abschreibung der Motion beantragen. Diesem Antrag folgte der Kantonsrat praktisch einstimmig (24.4.2012). Keiner der Kantone, in denen vergleichbare parlamentarische Vorstösse eingereicht worden waren, wurde legislatorisch aktiv. Die Motionen, Postulate und Interpellationen wurden entweder als nicht erheblich erklärt oder nach der Behandlung abgeschlossen.

Aufgrund der Qualifikation der Publikationen der SSK als blosser Praxisempfehlungen ist die Forderung der Motion gegenstandslos, dem Landrat all jene Entscheide der SSK unterbreiten zu müssen, die über Normierungsgehalt verfügen. Es handelt sich keinesfalls um Ent-

scheide, welche Gesetzes- oder Verordnungscharakter haben. Der Regierungsrat wird aber künftig über Publikationen der SSK, welche die Veranlagungspraxis wesentlich betreffen oder für die Steuerpflichtigen in irgendeiner Art von Interesse sein könnten, im Amtsbericht informieren.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Bundesversammlung folgende Standesinitiative einzureichen und damit die Motion „Standesinitiative zur Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene“ als erledigt abzuschreiben:

Standesinitiative zur Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene

(Erlassen vom Landrat des Kantons Glarus am 2013)

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Glarus folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird aufgefordert, Massnahmen in die Wege zu leiten, um die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) auf die informelle Ebene zurückzuführen, wie dies bei der Gründung anno 1919 beabsichtigt war.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates
Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber

Beilage: Motion