

Regierungsrat

*Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Eidg. Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

12. Juli 2005

Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung; Vernehmlassung zum Bericht der Expertenkommission

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. April 2005 hat uns das Eidg. Finanzdepartement eingeladen, zum Bericht und zu den Vorschlägen der Expertenkommission „Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung“ Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen diese gerne wahr.

1. Notwendigkeit eines Kontrollverfahrens

Wir stehen vollumfänglich zur formellen Steuerharmonisierung, wie sie in Art. 129 der Bundesverfassung normiert ist. In gleicher Weise bekennen wir uns zu einem gesunden Steuerwettbewerb unter den Kantonen. Ein fairer Wettbewerb setzt aber unter den „Marktteilnehmern“ zwingend Transparenz voraus. Deshalb muss sicher gestellt sein, dass die Kantone, wenn sie untereinander in Konkurrenz treten, die für alle geltenden Regeln des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung (StHG; SR 642.14) auch tatsächlich einhalten. Der an sich erwünschte Steuerwettbewerb, der wesentlich zu einer moderaten Steuerbelastung beiträgt, darf keinesfalls zum Jahrmarkt der Bundesrechtswidrigkeiten ausarten.

Es ist in der Rechtslehre unbestritten und wird durch den vorliegenden Bericht bestätigt, dass die Instrumente des geltenden Rechts nicht genügen, um die Steuerharmonisierung in den Kantonen um- und durchzusetzen. Lücken diesbezüglich bestehen regelmässig dort, wo der kantonale Gesetzgeber harmonisierungswidrige Normen zu Gunsten der Steuerpflichtigen schafft. Art. 72 Abs. 2 und 3 StHG, wonach das Bundesrecht direkt Anwendung findet und die Kantonsregierung die erforderlichen vorläufigen Vorschriften erlässt, wenn das kantonale Recht dem Bundesrecht widerspricht, führt in der Regel aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht zum Ziel. Denn die kantonalen Verwaltungsbehörden dürfen kantonale Gesetze in der Rechtsanwendung regelmässig nicht darauf überprüfen, ob sie mit übergeordnetem Recht übereinstimmen. Und eine Regierung, die im Widerspruch zum kanto-

nenalen Gesetzgeber legiferiert, läuft Gefahr, ins politische Abseits zu geraten. Die unrechtmässig begünstigten Steuerpflichtigen haben keine Veranlassung, die sie bevorteilenden Entscheide an eine Gerichtsstanz weiter zu ziehen; den andern Steuerpflichtigen fehlt die Beschwer für ein Rechtsmittelverfahren. Letzteres gilt nicht nur für den Vollzug von bundesrechtswidrigen kantonalen Normen, sondern auch für kantonale Praxen, die trotz StHG-konformem Gesetz gegen Bundesrecht verstossen.

Wenn man – wie wir – positiv zur Steuerharmonisierung steht und diese auch nicht als abgeschlossen betrachtet, sondern als ständigen, sich entwickelnden Prozess begreift, kommt man um eine griffige, institutionalisierte Überwachung der Umsetzung nicht herum. Wir stimmen darum einer Institution mit den Aufgaben der vorgeschlagenen Kontrollkommission zu. Und wir teilen die Auffassung, dass es sich dabei um eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen handelt.

2. Zum vorgeschlagenen Kontrollverfahren

Wir erachten das von der Expertenkommission vorgeschlagene Kontrollverfahren als sinnvolle und praktikable Lösung. Wir erachten es als richtig, das Kontrollverfahren auf die Prüfung von generell-abstrakten Erlassen oder Normen sowie auf gestützt darauf entwickelte Rechtsanwendungspraxen zu beschränken, und nicht auch Verfügungen im Einzelfall zu untersuchen. Eine solche Beschränkung trägt dazu bei, dass nur wesentliche und grundsätzliche Fragen Gegenstand der Prüfung bilden werden.

Ebenso begrüssen wir den Vorschlag, das Kontrollverfahren zweistufig auszugestalten. Die erste Phase, ein nichtstreitiges Verwaltungsverfahren, in dem die Kontrollkommission die StHG-Konformität einer kantonalen Norm oder Praxis beurteilt aber nicht entscheidet, erleichtert ohne Zweifel einvernehmliche Lösungen. Auf diese Art erreichte Ergebnisse geniessen in aller Regel eine höhere Akzeptanz als gerichtliche „Verurteilungen“, und die Verfahren sind erst noch kostengünstiger.

Für den Fall, dass keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann, ist in der zweiten Phase eine gerichtliche Beurteilung unumgänglich. Der grosse Vorteil des Vorschlages besteht darin, dass er eine Gabelung des Rechtsweges vermeidet. Statt dessen überträgt er die gerichtliche Prüfung der Steuerjustiz. Die Beschränkung auf zwei Gerichtsstanzen, das oberste kantonale Gericht in Steuer-sachen und das Bundesgericht, trägt zu einem raschen Verfahrensablauf bei.

Unklar erscheint uns hingegen der vorgeschlagene Art. 73d StHG. Danach kann der Bundesrat gegen einen Kanton staatsrechtliche Klage erheben, wenn dieser eine Vorschrift oder eine Praxis weiterhin anwendet, obwohl er deren Unvereinbarkeit mit dem StHG im Kontrollverfahren anerkennt oder einen entsprechenden Entscheid der letzten kantonalen Instanz nicht an das Bundesgericht weiter gezogen hat. Weder die vorgeschlagene Bestimmung noch der Bericht äussern sich darüber, was Gegenstand und Konsequenz dieser staatsrechtlichen Klage sein wird. Das ist zu präzisieren.

3. Zu den ergänzenden Empfehlungen

3.1. Mitarbeit im statistischen Bereich

Wir stimmen der Aussage im Bericht zu, dass eine gemeinsame und einheitliche statistische Datenbasis für die Beurteilung von geplanten Rechtsentwicklungen äusserst wertvoll sein kann. Dadurch

werden wesentlich fundiertere und genauere Aussagen über die Auswirkung von Gesetzesänderungen auf das Steuersubstrat möglich sein. Indessen sollten die Möglichkeiten der statistischen Auswertungen auch nicht überschätzt werden. Denn solange beispielsweise ein neuer Abzug nicht eingeführt ist, kann dazu noch gar kein Zahlenmaterial vorliegen. Oder in anderen Fällen werden gewisse Einkommensbestandteile nicht separat erhoben. Zur Verdeutlichung möge das aktuelle Beispiel der Mitarbeiteroptionen dienen. Diese sind Bestandteil des Einkommens aus unselbstständiger Tätigkeit, weshalb deren Substrat nirgends gesondert erscheint. Aus diesen Gründen können wir einem Aufbau einer gemeinsamen statistischen Datenbasis von Bund und Kantonen nur zustimmen, wenn sich der finanzielle und personelle Aufwand der Kantone dafür in engen Grenzen hält.

3.2. Informationsaustausch zwischen kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden

Wie bereits vorne erwähnt, begrüßen wir verbesserte Transparenz zwischen den Steuersystemen der Kantone. Bis heute existiert tatsächlich keine offizielle Datenbank und kein anderes amtliches Informationsgefäß über die Steuerrechtspraxis aller Kantone. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass man sich heute über die Gesetzgebung und Praxis ohne übertriebenen Aufwand informieren kann. Die Gesetzgebung sämtlicher Kantone ist – auch auf Internet – publiziert. Die meisten Kantone machen ihre Veranlagungspraxis in irgend einer Form der Öffentlichkeit zugänglich (Veranlagungshandbuch, Steuerbuch, Merkblätter usw.). Ebenso veröffentlichen die Gerichte ihre Grundsatzentscheide. Daneben bestehen zahlreiche private Publikationen, welche Steuerrecht und Praxis dazu in unterschiedlicher Form verbreiten. Auch wenn eine gemeinsame amtliche Informationsquelle über die gesamte geltende Steuerpraxis wünschbar erscheint, besteht dafür kein zwingendes Bedürfnis.

3.3. Vertretung der kantonalen Hoheit im harmonisierten Steuerrecht

Wir stimmen der Empfehlung der Expertenkommission ohne Weiteres zu, dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, die kantonale Autonomie in den verschiedenen Harmonisierungsbereichen besser zu definieren. Diesbezüglich kann die – bereits heute geleistete – Arbeit von FDK, KHSt und SSK im vorparlamentarischen Verfahren noch verbessert, professioneller ausgestaltet und strukturierter wahrgenommen werden. Hier können sich allerdings Schwierigkeiten ergeben, weil die Interessen der Kantone ja selten gleichförmig und einheitlich verlaufen, sondern häufig klar auseinander gehen. Trotzdem erscheint ein Ausbau der Strukturen der SSK für die Stellung der Kantone im Steuerbereich von grosser Bedeutung.

Abschliessend danken wir noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme und geben unserer Erwartung Ausdruck, dass unsere Hinweise und Empfehlungen bei der definitiven Ausarbeitung der Vorlage gebührend berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Walter Straumann
Landammann

sig. Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

