



Bern, den 31. März 2006

Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung

**Bericht der Eidg. Steuerverwaltung
über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
1.1	Zur Vorgeschichte des Vernehmlassungsverfahrens und zum Inhalt der Vorlage	3
1.2	Dauer des Vernehmlassungsverfahrens	4
2	Verzeichnis der Eingaben	4
2.1	Das Schweizerische Bundesgericht.....	5
2.2	Kantone	5
2.3	Parteien.....	5
2.4	Spitzenverbände	5
2.5	Übrige Vernehmlassungspartner	6
3	Prinzip der Kontrolle der formellen Steuerharmonisierung.....	7
3.1	Vernehmlassung des Schweizerischen Bundesgerichts	7
3.2	Vernehmlassungen der Kantone.....	7
3.3	Vernehmlassungen der Parteien	7
3.4	Vernehmlassungen der Spitzenverbände	7
3.5	Vernehmlassungen der übrigen Vernehmlassungspartner	8
4	Schaffung einer Kontrollkommission gemäss Vorschlag der Expertenkommission.....	8
4.1	Vernehmlassung des Schweizerischen Bundesgerichts	8
4.2	Vernehmlassungen der Kantone.....	8
4.3	Vernehmlassungen der Parteien	9
4.4	Vernehmlassungen der Spitzenverbände	9
4.5	Vernehmlassungen der übrigen Vernehmlassungspartner	9
5	Abwicklung des Kontrollverfahrens in zwei Phasen.....	10
5.1	Vernehmlassung des Schweizerischen Bundesgerichts	10
5.2	Vernehmlassungen der Kantone.....	10
5.3	Vernehmlassungen der Parteien	10
5.4	Vernehmlassungen der Spitzenverbände	11
5.5	Vernehmlassungen der übrigen Vernehmlassungspartner	11
6	Fragen an die Kantonsregierungen	11
7	Finanzielle Auswirkungen	12
7.1	Erkenntnisse der Expertenkommission	12
7.2	Vernehmlassungsantworten	12
8	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	13
8.1	Zum Prinzip der Kontrolle der formellen Steuerharmonisierung	13
8.2	Zur Schaffung einer Kontrollkommission nach Vorschlag der Expertenkommission.....	14
8.3	Zur Abwicklung des Verfahrens in zwei Phasen	14
8.4	Zu den Fragen an die Kantonsregierungen	15
8.5	Schematische Übersicht	17

Anhang:

Detailanhang der Antworten aus den Vernehmlassungen zur Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung

1 Einleitung

1.1 Zur Vorgeschichte des Vernehmlassungsverfahrens und zum Inhalt der Vorlage

Am 30. September 2003 hat die kantonale Finanzdirektorenkonferenz (FDK) die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden (KHSt) beauftragt, eine Expertenkommission einzusetzen. Der Auftrag lautete wie folgt :

„Die Expertenkommission erarbeitet rechtliche Massnahmen (insbesondere die Änderung des StHG), die Infrastrukturen, welche für die Um- und Durchsetzung der Harmonisierung der direkten Steuern mit zwischen dem Bund und den Kantonen geteilter Verantwortung nötig sind, sowie die Grundsätze der Zusammenarbeit im Rahmen der Harmonisierung der direkten Steuern.“

Unter dem Vorsitz von Herrn Wilhelm Schnyder, Staatsrat und Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons Wallis, hat die Expertenkommission ihren Bericht im Juni 2004 vorgelegt. Dem Bericht wurde im Hinblick auf die Einrichtung einer Kontrollkommission für die Steuerharmonisierung der Entwurf für eine Gesetzesänderung des StHG sowie der Entwurf zu einer Verordnung über die Kontrolle der Steuerharmonisierung beigelegt.

Die Feststellungen und Vorschläge der Kommission können wie folgt zusammengefasst werden :

- Ziel ist eine griffigere Kontrolle der Umsetzung des Steuerharmonisierungsgesetzes ohne Bürokratie. Ein wirksamer Kontrollmechanismus muss drei Prämissen erfüllen, nämlich die Schliessung der Kontrolllücke, den Einbezug der Kantone und die Vermeidung einer „Gabelung“ der Rechtswege.
- Empfohlen wird die Schaffung einer Kontrollkommission in der Grösse von 5 – 7 Mitgliedern, welche auf eigene Initiative oder Meldung bestimmter Berechtigter hin tätig wird. Ihr soll im beschränkten Rahmen ein Sekretariat zur Seite gestellt werden. Die dadurch verursachten Kosten (schätzungsweise Fr. 500'000.-- pro Jahr) sollen paritätisch auf Bund und Kantone aufgeteilt werden.
- Die Kontrollkommission soll eine unabhängige Stellung haben, administrativ aber dem Eidgenössischen Finanzdepartement angegliedert sein.
- Die Kontrollkommission soll ein Fachorgan sein, dessen Mitglieder paritätisch vom Bund und den Kantonen bestellt werden.
- Die Kontrollkommission soll sich nicht mit einzelnen Steuerverfahren, sondern mit generell-abstrakten Steuererlassen der Kantone und deren Auslegung (Praxis) befassen. Sie soll keine Entscheidkompetenz haben.
- Für die Tätigkeit der Kontrollkommission sind zwei Phasen zu unterscheiden: die Überprüfungsfunktion im nichtstreitigen Rahmen (erste Phase) sowie die Möglichkeit einer Überweisung an die richterlichen Behörden (justizielle Phase).
 - Zur ersten Phase (nichtstreitiges Verfahren): die Kontrollkommission soll aus eigener Initiative oder auf Meldung des Bundes, eines Kantons oder der FDK hin einen kantonalen Steuererlass respektive die

darauf gestützte Rechtsanwendungspraxis auf die Vereinbarkeit mit dem StHG hin überprüfen und dann zuhanden des betroffenen Kantons eine Stellungnahme abgeben, welche dieser akzeptieren oder verwerfen kann.

- Zur zweiten Phase (justizielles Verfahren): Der Übergang vom nichtstreitigen Kontrollverfahren (erste Phase) zur richterlichen Überprüfung (zweite Phase) ist am ehesten mit der aus dem Strafprozess bekannten Überweisung zu vergleichen: die Kontrollkommission, die einen Fall untersucht und eine rechtliche Stellungnahme abgegeben hat, überweist diesen Fall aus eigener Initiative oder auf Begehren des betroffenen Kantons oder der Eidg. Steuerverwaltung an die letzte kantonale Gerichtsinstanz, wenn sich ein rechtskonformer Zustand im nichtstreitigen Kontrollverfahren nicht herstellen lässt.
- Beschwerderecht beim Bundesgericht: Neben dem betroffenen Kanton und der Eidg. Steuerverwaltung soll auch die Kontrollkommission den Entscheid der letzten kantonalen Gerichtsinstanz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehen können.
- Möglichkeit der staatsrechtlichen Klage des Bundes in Fällen, wo ein Kanton eine Vorschrift oder Praxis weiterhin anwendet, obwohl er deren Unvereinbarkeit mit dem StHG im Kontrollverfahren anerkannt oder einen entsprechenden Entscheid des zuständigen kantonalen Gerichts nicht an das Bundesgericht weitergezogen hat.

An ihrer Sitzung vom 5. Juli 2004 hat die KHSt vom Bericht der Expertenkommission samt Anhängen zustimmend Kenntnis genommen. Am 7. September 2004 hat sich auch die FDK mit 20 gegen 1 Stimme für eine Kontrollkommission zur Steuerharmonisierung im Sinne der Expertenkommission und der KHSt ausgesprochen.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 13. April 2005 die Vorschläge der Expertenkommission unterstützt. Dabei rief er in Erinnerung, dass es sich bei der Steuerharmonisierung um einen Verfassungsauftrag handelt. Er eröffnete ein Vernehmlassungsverfahren zu den Vorschlägen der Expertenkommission betreffend Änderung des StHG im Sinne der Schaffung einer Kontrollkommission zur Steuerharmonisierung. Aufgrund der Ergebnisse dieses Vernehmlassungsverfahrens wird der Bundesrat in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen das weitere Vorgehen beschliessen und dem Parlament gegebenenfalls eine Botschaft sowie einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Steuerharmonisierung vorlegen.

1.2 Dauer des Vernehmlassungsverfahrens

Die Frist für das Einreichen der Vernehmlassungsantworten dauerte vom 13. April 2005 bis zum 15. August 2005. Eine Übersicht über die eingegangenen Vernehmlassungen findet sich unter Ziffer 2.

2 Verzeichnis der Eingaben

Ausdrücklich auf das Einreichen einer Vernehmlassung haben verzichtet: Die Christlich-Soziale Partei (CSP), Der Schweizerische Arbeitgeberverband und Die Stiftung für Konsumentenschutz.

2.1 Das Schweizerische Bundesgericht

2.2 Kantone

Im Bericht verwendete Abkürzungen sind vorangestellt.

AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Waadt
VS	Wallis
ZG	Zug
ZH	Zürich

2.3 Parteien

Von den im Bundesparlament vertretenen Parteien haben eine Vernehmlassung eingereicht (im Bericht verwendete Abkürzungen sind vorangestellt):

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

2.4 Spitzenverbände

Folgende Spitzenverbände haben sich an der Vernehmlassung beteiligt (im Bericht verwendete Abkürzungen sind vorangestellt):

economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SBV	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
KV	Kaufmännischer Verband Schweiz
Travail.Suisse	Travail.Suisse

2.5 Übrige Vernehmlassungspartner

Von den folgenden Verbänden und Organisationen ist ebenfalls eine Stellungnahme eingegangen (allfällige im Bericht verwendete Abkürzungen sind vorangestellt):

Centre Patronal	Centre Patronal
FER	Fédération des Entreprises Romandes
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz
KGL	Gewerbeverband des Kantons Luzern
IH	Vereinigung Schweiz. Industrie-Holdinggesellschaften
STV	Schweizerischer Treuhänder-Verband
VEB	Verband der diplomierten Experten in Rechnungslegung und Controlling
StSK	Städt. Steuerkonferenz (Schweiz)
TK	Schweiz. Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten und Treuhandexperten
ZVDS	Zentralschweiz. Vereinigung dipl. Steuerexperten

3 Prinzip der Kontrolle der formellen Steuerharmonisierung

Frage: Unterstützen Sie das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung, insbesondere in den Fällen einer dem StHG widersprechenden Regelung zu Gunsten der Steuerpflichtigen ?

3.1 Vernehmlassung des Schweizerischen Bundesgerichts

Das Bundesgericht erachtet den Vorschlag der Expertenkommission, Vorschriften des kantonalen Rechts oder eine kantonale Praxis - losgelöst von einer konkreten Steuerveranlagung - in einem administrativen Kontrollverfahren und allenfalls nachfolgenden zweistufigen Justizverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit dem StHG zu überprüfen, als eine Möglichkeit, um die Praxis in den Kantonen zu vereinheitlichen.

3.2 Vernehmlassungen der Kantone

Das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung wird von 23 Kantonen vorbehaltlos unterstützt. Ein Kanton (BL) äussert sich zwar grundsätzlich positiv zum Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung, bringt aber Vorbehalte zum Respekt der Kantonsautonomie und zur Wahrung verfassungsrechtlicher und staatspolitischer Prinzipien an.

Gegen das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung sprechen sich zwei Kantone (AR und GE) aus. Ihrer Ansicht nach reichen die Interventionsmöglichkeiten des Bundes aus; Sollten die Interventionsmöglichkeiten überarbeitet werden, so müssten klarere Abgrenzungen zwischen politischen und verwaltungsrechtlichen Massnahmen getroffen werden, als dies beim vorliegenden Vorschlag der Fall sei (GE).

3.3 Vernehmlassungen der Parteien

Das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung wird von drei Parteien (CVP, Grüne und SP) vorbehaltlos unterstützt. Eine Partei (FDP) befürwortet eine Kontrolle der Steuerharmonisierung, wobei jedoch die Kompetenz dazu ausschliesslich bei den Kantonen liege. Eine weitere Partei (SVP) lehnt die Schaffung einer Kontrollkommission ab, da dies in die Finanz- und Organisationsautonomie der Kantone eingreife, zu einer materiellen Harmonisierung führe sowie langwierige und kostspielige Rechtsverfahren zur Folge habe. Ausserdem seien die bestehenden Mittel zur Kontrolle ausreichend.

3.4 Vernehmlassungen der Spitzenverbände

Das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung unterstützen drei Spitzenverbände (SGB, KV, Travail.Suisse) vorbehaltlos. Ein Spitzenverband (SBV) be-

fürwortet das Prinzip, sofern Steuersätze, -tarife und -freibeträge, sowie die Steuerpraxis in der Kantonsautonomie verbleiben. Zwei Spitzenverbände (economiesuisse, SGV) sind der Ansicht, dass die bestehenden Organe genügen und eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes abzulehnen ist.

3.5 Vernehmlassungen der übrigen Vernehmlassungspartner

Das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung befürworten vier Organisationen (HEV, VEB, StSK und ZVDS). Eine Organisation (FER) befürwortet zwar das Prinzip, beurteilt die bestehenden Kontrollen aber als ausreichend. Fünf Organisationen (Centre Patronal, KGL, IH, STV und TK) lehnen eine Kontrolle ab, da die Lücke bewusst in Kauf genommen worden sei, eine allfällige Kontrolle von den Kantonen auszugehen habe und der Kantonswettbewerb nicht eingeschränkt werden dürfe.

4 Schaffung einer Kontrollkommission gemäss Vorschlag der Expertenkommission

Frage: Befürworten Sie die Schaffung einer Kontrollkommission, so wie sie vorgeschlagen wird ?

4.1 Vernehmlassung des Schweizerischen Bundesgerichts

Das Bundesgericht erachtet, angesichts der beschränkten Wirksamkeit des heutigen Beschwerderechts der Eidgenössischen Steuerverwaltung bei einer die Steuerpflichtigen begünstigenden kantonalen Praxis, den Vorschlag eines administrativen und eines allenfalls nachfolgenden zweistufigen Justizverfahrens als Möglichkeit zur Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen. Es gibt jedoch im Sinne eines Vorbehalts zu bedenken, dass die Durchsetzung der Steuerharmonisierung keine rein bundesrechtliche Angelegenheit sei, weil Bund und Kantone sich in den Vollzug teilen und die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone berücksichtigt werden müssen. Im Vordergrund dürften politische und aufsichtsrechtliche Massnahmen stehen. Ausserdem sei der Justizweg für die Vollzugssteuerung von beschränkter Wirkung, weil die Umsetzung bundesgerichtlicher Urteile nicht dem Bundesgericht, sondern den Kantonen bzw. den Kantonsregierungen und dem Bundesrat obliegt.

4.2 Vernehmlassungen der Kantone

Die Schaffung der vorgeschlagenen Kontrollkommission wird von 14 Kantonen vorbehaltlos befürwortet. Acht weitere Kantone (BL, GR, NW, OW, TG, VD, VS, ZH) geben grundsätzlich ihre Zustimmung, wobei jedoch moniert wird, dass die Zusammensetzung der Kommission dem Bund kein Übergewicht verleihen sollte, dass die Heilungsfrist von sechs Monaten zu kurz sei, und dass keine abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen eingeführt werden sollte.

Vier Kantone (AI, AR, GE, TI) lehnen die Schaffung einer Kontrollkommission ab unter dem Hinweis, dass die bestehende Aufsichtsbefugnis des Bundes genüge. Unter diesen vier Kantonen befinden sich auch die zwei Kantone (AR, GE), die das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung ablehnen, und dementsprechend auch der vorgeschlagenen Kontrollkommission negativ gegenüber stehen.

4.3 Vernehmlassungen der Parteien

Die vorgeschlagene Kontrollkommission findet bei zwei Parteien (Grüne, SP) Zustimmung, wird jedoch von drei Parteien (CVP, FDP, SVP) abgelehnt, weil die bestehende Lücke bewusst in Kauf genommen worden sei, in die kantonale Autonomie eingegriffen würde, der Bund ein Übergewicht erhielte und weil keine Kompetenzverlagerung hin zur Justiz erfolgen soll. Die SVP, die sich gegenüber dem Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung negativ geäußert hat, lehnt entsprechend auch die vorgeschlagene Kontrollkommission ab.

4.4 Vernehmlassungen der Spitzenverbände

Die Schaffung einer Kontrollkommission wird von drei Spitzenverbänden (SGB, KV, Travail.Suisse) befürwortet. Ein Verband (SBV) lehnt die Kontrollkommission ab unter Hinweis einer negativen Kosten/Nutzen-Analyse. Die zwei Spitzenverbände (economiesuisse, SGV), die sich gegenüber dem Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung negativ geäußert haben, lehnen entsprechend auch die vorgeschlagene Kontrollkommission ab.

4.5 Vernehmlassungen der übrigen Vernehmlassungspartner

Die Schaffung der Kontrollkommission beurteilen zwei Organisationen positiv (VEB, StSK), sofern die Kommission unabhängig sei, klare Kompetenzen habe, nicht zu viel koste und bei deren Zusammensetzung auch Leute aus der Praxis berücksichtigt würden. Acht Organisationen (FER, HEV, ZVDS, Centre Patronal, KGL, IH, STV, TK) stellen sich gegen die Kontrollkommission, weil eine abstrakte Normenkontrolle abzulehnen sei, den Kantonen kein Melderecht eingeräumt werden dürfe und die Kommission allgemein zu viel Macht gegenüber kantonaler Legislative und Exekutive bekäme. In diesen acht Organisationen sind die fünf Organisationen eingeschlossen, die sich gegenüber dem Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung negativ geäußert haben – diese lehnen dementsprechend auch die vorgeschlagene Kontrollkommission ab.

5 Abwicklung des Kontrollverfahrens in zwei Phasen

Frage: Unterstützen Sie die Abwicklung des Kontrollverfahrens in zwei verschiedenen Phasen, von denen nur die zweite gerichtlicher Natur ist ?

5.1 Vernehmlassung des Schweizerischen Bundesgerichts

Das Bundesgericht beschränkt sich im Wesentlichen auf die Stellungnahme zu den Bestimmungen, die das Justizverfahren betreffen (Art. 73 c und 73d E-StHG). Ausgehend von einleitenden Bemerkungen zum Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand im Allgemeinen äussert es sich zum Anfechtungsobjekt gemäss Art. 73a E-StHG (kantonale Vorschrift oder Praxis) mit dem Hinweis, dass bezüglich möglicher Anfechtungsobjekte auf die Praxis des Bundesgerichts zu der unter bestimmten Voraussetzungen zugelassenen staatsrechtlichen Beschwerde gegen Verwaltungsverordnungen zurückgegriffen werden könnte. Es hält fest, dass eine Praxis als Anfechtungsobjekt ein einmaliges Novum in der schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung darstelle. Der Begriff bedürfe daher der Konkretisierung mindestens auf Verordnungsstufe, was im Entwurf noch nicht erfolgt sei. Ferner äussert sich das Bundesgericht zu den Anforderungen an die Überweisung und zur Umsetzung des Feststellungsentscheids, für welche die verantwortliche kantonale Behörde im StHG bezeichnet werden müsse. Aus dem Expertenbericht gehe sodann nicht hervor, ob die Gerichte auf reine Feststellungsentscheide beschränkt sind oder selbst Anordnungen (Weisungen) treffen können.

Was die staatsrechtliche Klage (Art. 73d E-StHG) anbelangt, so rechtfertige sich die Öffnung dieses zusätzlichen Rechtswegs nicht.

5.2 Vernehmlassungen der Kantone

Das zweistufige Verfahren wird von neun Kantonen (BE, BS, FR, GL, JU, LU, NE, SG, UR) vorbehaltlos unterstützt. 14 weitere Kantone befürworten das Verfahren, sofern das Melderecht anderer Kantone („Denunziation“) nicht vorgesehen wird, das Weiterzugsrecht der ESTV und der Kommission ans Bundesgericht weggelassen wird, das Rechtsmittel ans Bundesgericht nur eine Willkürprüfung zulässt und der finanzielle und administrative Aufwand ganz allgemein möglichst tief gehalten wird. Ein Kanton (TI) beurteilt das Verfahren als finanziell und administrativ zu aufwändig. Zwei Kantone (AI und AR) äusserten sich nicht zum Verfahren.

5.3 Vernehmlassungen der Parteien

Das zweistufige Kontrollverfahren wird von einer Partei (SP) befürwortet. Eine weitere Partei (Grüne) gibt ihr Einverständnis nur, wenn die ESTV anstelle des Bundesrates zur Einreichung der staatsrechtlichen Klage berechtigt sei. Drei Parteien (CVP, FDP, SVP) haben keine Stellung genommen, da sie entweder das Prinzip der Kontrolle oder die vorgeschlagene Kontrollkommission ablehnen.

5.4 Vernehmlassungen der Spitzenverbände

Das zweistufige Kontrollverfahren wird von 3 Spitzenverbänden (SGB, KV, Travail.Suisse) gutgeheissen. Drei Spitzenverbände (economiesuisse, SGV, SBV) nehmen keine Stellung, da sie die Kommission oder die Vorlage als ganzes ablehnen.

5.5 Vernehmlassungen der übrigen Vernehmlassungspartner

Das zweistufige Verfahren wird von zwei Organisationen gutgeheissen (FER, VEB), wobei die FER darauf hinweist, dass sie die Kommission grundsätzlich ablehnt, während der VEB fordert, dass die Kommission effizient zu arbeiten hätte. Sechs Organisationen (HEV, KGL, IH, STV, TK, ZVDS) lehnen das Verfahren ab, weil exzessiv vom Rechtsweg Gebrauch gemacht würde, dies hohe Kosten verursachen würde, das Verfahren nicht mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbart werden könne, die sechsmonatige Frist zu kurz sei, das Präsidium nicht vom Bund gestellt werden dürfe und die Kommission nicht als unabhängig erscheine. Zwei Organisationen (Centre Patronal, StSK) haben keine Stellung genommen.

6 Fragen an die Kantonsregierungen

Fragen nur an die Kantonsregierungen:

Wir wären Ihnen dankbar für Ihre Stellungnahme zu den von der Expertenkommission gemachten Empfehlungen, die nicht die Kontrollkommission betreffen, sondern sich auf die Themen unter den Ziffern 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 des Expertenberichts beziehen.

3.3.1: Mitarbeit der Kantone im Hinblick auf den Aufbau einer statistischen Datenbasis

3.3.2: Intensivierung des Informationsaustausches zwischen kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden

3.3.3: Anstrengungen im Hinblick auf eine genauere Definition der kantonalen Autonomie (z.B. ständiges Sekretariat der SSK)

3.3.1: Zu einer Mitarbeit im Hinblick auf den Aufbau einer statistischen Datenbasis äusserten sich zehn Kantone positiv (AR, BS, GE, GL, LU, NW, SG, SH, SZ, TI). Weitere sieben Kantone (AG, BL, GR, OW, SO, UR, ZG) befürworteten das Vorhaben, sofern kein übermässiger finanzieller oder personeller Mehraufwand entsteht und den Kantonen eine genügend grosse Übergangsfrist zur EDV-Anpassung gewährt wird. Ein Kanton (TG) lehnt die gemeinsame Datenbasis aus datenschutzrechtlichen Gründen ab, acht Kantone haben keine Stellung genommen.

3.3.2: Eine Intensivierung des Informationsaustausches zwischen kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden befürworten zehn Kantone ohne weiteres (AR, BS, GE, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TI). Drei Kantone (AG, GL, UR) sind dem Vorhaben nur dann positiv gesinnt, wenn der Aufwand möglichst gering ausfällt, oder sich der Austausch auf letztinstanzliche kantonale Entscheide beschränkt. Fünf Kantone (BL, GR, SO, TG, ZG) lehnen das Vorhaben ab unter dem Hinweis auf den bereits heute gewährten Informationszugang. Acht Kantone haben keine Stellung genommen.

3.3.3: Gegenüber Anstrengungen im Hinblick auf eine genauere Definition der kantonalen Autonomie sind 13 Kantone positiv gesinnt (AG, AR, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, ZG). Zwei Kantone (GE und UR) befürworten dies nur dann, wenn dabei die Kantonsautonomie nicht weiter beschränkt wird und übertriebene Kosten vermieden werden. Zwei Kantone (GL und TG) lehnen den Vorschlag ab, neun Kantone haben dazu keine Stellung genommen.

7 Finanzielle Auswirkungen

7.1 Erkenntnisse der Expertenkommission

Nach den Schätzungen der Expertenkommission würden sich die Kosten - unter der Annahme, dass die aus höchstens 7 Mitgliedern zusammengesetzte Kontrollkommission etwa sechs Sitzungen pro Jahr abhält (unterstützt durch ein ständiges Sekretariat mit 2 Juristen), - auf ca. CHF 500'000.-- belaufen. Die Expertenkommission spricht sich dafür aus, dass die Organisation des Sekretariats offen und flexibel ausgestaltet werden soll. Aus Kosten- und personalpolitischen Gründen ist es empfehlenswert, wenn das Sekretariat einer bestehenden Institution mit geeigneter Infrastruktur angegliedert würde. Die daraus möglichen Synergien und die Reduktion der Infrastrukturkosten würden sich arbeitsstrategisch und finanziell positiv auswirken. Diese Regelung würde nicht gegen die Unabhängigkeit der Kontrollkommission verstossen, da einzig deren Mitglieder eine Stellungnahme betreffend das Vorliegen einer StHG-Widrigkeit abgeben können.

An der Finanzierung der Kontrollkommission und ihres ständigen Sekretariats hätten sich die Kantone und der Bund paritätisch zu beteiligen.

7.2 Vernehmlassungsantworten

Wenige Vernehmlassungsteilnehmer haben sich zu den finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen geäussert. Von einigen Teilnehmern (AG, OW, SO, UR, ZG; Hauseigentümerverband) wurde betont, dass es wichtig sei, grundsätzlich kostengünstige Lösungen anzustreben, sei dies nun im Zusammenhang mit der Kontrollkommission, oder im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit der Kantone im Bereich einer Datenbasis, eines Informationsaustausches oder eines ständigen SSK-Sekretariats.

Andere Teilnehmer monieren, dass die Kontrollkommission zu viel koste (TI), resp. dass die von der Expertenkommission vorgetragenen finanziellen Aufwendungen unrealistisch tief seien (SVP; KGL, STV, TK).

8 Zusammenfassung der Ergebnisse

8.1 Zum Prinzip der Kontrolle der formellen Steuerharmonisierung

Frage: Unterstützen Sie das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung, insbesondere in den Fällen einer dem StHG widersprechenden Regelung zu Gunsten der Steuerpflichtigen ?

Das Bundesgericht teilt die Auffassung der Expertenkommission in Bezug auf die beschränkte Wirksamkeit des heutigen Beschwerderechts der ESTV bei einer die Steuerpflichtigen begünstigenden kantonalen Praxis. Es erblickt im Vorschlag eines Kontrollverfahrens eine Möglichkeit, um die Praxis in den Kantonen zu vereinheitlichen.

Von den Kantonen ist eine überwiegende Mehrheit im Prinzip dafür, dass die Steuerharmonisierung wie von der Expertenkommission vorgeschlagen kontrolliert wird. Ein Kanton (BL) ist zwar dafür, äussert aber Vorbehalte zum Respekt der Kantonsautonomie. Zwei Kantone (AR, GE) lehnen eine Kontrolle der Steuerharmonisierung prinzipiell ab, da die Interventionsmöglichkeiten des Bundes genügen und die Aufgaben zwischen Politik, Verwaltung und Justiz nicht vermischt werden sollen.

Bei den Parteien unterstützt eine Mehrheit (SP, Grüne, CVP,) das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung. Eine weitere Partei (FDP) stellt sich grundsätzlich hinter eine Kontrolle der Harmonisierung, teilt die Kompetenz aber ausschliesslich den Kantonen zu. Die SVP befürwortet das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung nicht.

Von den Spitzenverbänden unterstützt ungefähr die Hälfte (SGB, KV, Travail.Suisse) das Prinzip der Kontrolle der formellen Steuerharmonisierung ohne Vorbehalte. Ein weiterer Spitzenverband (SBV) befürwortet eine Kontrolle zwar grundsätzlich, sofern die Kantonsautonomie für Steuersätze, Tarife und Freibeträge sowie Steuerpraxen gewahrt wird. Eine Minderheit (economiesuisse, SGV) lehnt eine Kontrolle der Steuerharmonisierung ab, da die bestehenden Organe bereits genügen würden, keine Kompetenzverschiebung zu Gunsten des Bundes stattfinden dürfe und die Kantonsautonomie nicht zu schwächen sei.

Von den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern befürwortet etwas weniger als die Hälfte (HEV, VEB, StSK, ZVDS) das Prinzip der Kontrolle vorbehaltlos. Eine Organisation (FER) befürwortet das Prinzip der Kontrolle, beurteilt aber die bestehenden Kontrollen als ausreichend. Ausserdem weist sie darauf hin, dass die im Bericht aufgezeigte Lücke durchaus bewusst in Kauf genommen wurde. Eine knappe Mehrheit (Centre Patronal, KGL, IH, STV, TK) lehnt eine Kontrolle der Harmonisierung im vorgeschlagenen Sinne ab, da der Wettbewerb nicht beschränkt werden dürfe. Auch diese Organisationen weisen darauf hin, dass die Lücke bewusst in Kauf genommen wurde, und dass die bestehenden Kontrollmittel genügen.

8.2 Zur Schaffung einer Kontrollkommission nach Vorschlag der Expertenkommission

Frage: *Befürworten Sie die Schaffung einer Kontrollkommission, so wie sie vorgeschlagen wird ?*

Das Bundesgericht erachtet ein administratives Kontrollverfahren (wie auch ein nachfolgendes zweistufiges Justizverfahren) als mögliche Massnahme zur Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen.

Eine knappe Mehrheit der Kantone (14) befürwortet die Schaffung der vorgeschlagenen Kontrollkommission vorbehaltlos. Weitere acht Kantone sprechen sich für die Kontrollkommission aus, wünschen aber gewisse Änderungen (siehe Anhang). Vier Kantone (AI, AR, GE, TI) lehnen die Schaffung einer Kontrollkommission ab, unter dem Hinweis, dass die bestehende Aufsichtsbefugnis des Bundes ausreichen würde.

Die linken Parteien (SP, Grüne) befürworten die Schaffung der Kontrollkommission. Die bürgerlichen Parteien (CVP, FDP, SVP) lehnen die Kontrollkommission ab, da die aufgezeigte Kontrolllücke bewusst in Kauf genommen worden sei, resp. keine Kompetenzverlagerung zu Gunsten des Bundes stattfinden soll und die Kommission als Eingriff in die kantonale Autonomie beurteilt wird.

Von den Spitzenverbänden befürwortet die Hälfte (SGB, KV, Travail.Suisse) die Schaffung einer Kontrollkommission. Ablehnend äussern sich drei Spitzenverbände (SBV, economiesuisse, SGV), wobei die SBV dies damit begründet, dass eine Kompetenzverlagerung hin zum Bund zu verhindern sei. Ausserdem stehe der Nutzen in keinem Verhältnis zum Aufwand. Die economiesuisse und der SGV, die bereits das Prinzip der Kontrolle der Harmonisierung ablehnen, sind entsprechend gegen die Schaffung einer Kontrollkommission.

Bei den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern spricht sich eine Minderheit (VEB, StSK) für die Kontrollkommission aus, unter der Bedingung, dass diese unabhängig sein müsse, dass bei der Zusammensetzung auch Leute aus der Praxis berücksichtigt würden und dass diese klare Kompetenzen erhalte. Eine Mehrheit (FER, HEV, ZVDS) spricht sich gegen die Schaffung einer Kontrollkommission aus, da dieses Konstrukt der schweizerischen Rechtsordnung fremd sei, das Anzeigerecht eines Kantons gegenüber anderen Kantonen abgelehnt wird oder die Einführung der abstrakten Normenkontrolle in den Kantonen abgelehnt wird. Die fünf Vernehmlassungsteilnehmer, die bereits das Prinzip der Kontrolle der Harmonisierung verwerfen (Centre Patronal, KGL, IH, STV, TK), sind entsprechend gegen die Schaffung einer Kontrollkommission.

8.3 Zur Abwicklung des Verfahrens in zwei Phasen

Frage: *Unterstützen Sie die Abwicklung des Kontrollverfahrens in zwei verschiedenen Phasen, von denen nur die zweite gerichtlicher Natur ist ?*

Nach Auffassung des Bundesgerichts stellt der Vorschlag eines administrativen Kontroll- und eines allenfalls nachfolgenden zweistufigen Justizverfahrens eine Möglichkeit zur Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen dar. Zum vorge-

schlagenen Justizverfahren schlägt es Präzisierungen vor. Es wendet sich aber gegen die Öffnung eines zusätzlichen Rechtswegs der staatsrechtlichen Klage.

Die Kantone stellen sich zu ca. einem Drittel (BE, BS, FR, GL, JU, LU, NE, SG, UR) vorbehaltlos hinter das Kontrollverfahren, welches als zweite Stufe eine gerichtliche Kontrolle vorsieht. Bei gewissen Abänderungen des Verfahrens befürworten weitere 14 Kantone das Verfahren (siehe Anhang). Ein Kanton (TI) beurteilt das vorgeschlagene Verfahren als zu aufwändig und lehnt es deshalb ab. Zwei Kantone (AI, AR) haben keine Stellung genommen.

Bei den Parteien befürwortet die SP das Verfahren vorbehaltlos, die Grünen sind ebenfalls einverstanden, regen aber an, dass die ESTV zur Erhebung der staatsrechtlichen Klage nach Art. 73d StHG befugt sein sollte, und dass jeder steuerpflichtigen Person ebenfalls ein Anzeigerecht zustehen sollte, wobei die Kommission aber keine Eintretenspflicht hätte. Drei Parteien (CVP, FDP, SVP) haben zu dieser Frage keine Stellung genommen, weil sie entweder die Vorlage als Ganzes, oder die Kontrollkommission im Speziellen ablehnen.

Drei Spitzenverbände (SGB, KV, Travail.Suisse) stehen dem vorgeschlagenen Verfahren positiv gegenüber. Drei Spitzenverbände äusserten sich nicht zu dieser Frage, da sie die Kommission oder die Vorlage als Ganzes ablehnen.

Von den übrigen Vernehmlassungsteilnehmern beurteilt nur eine kleine Minderheit (FER, VEB) das Verfahren als grundsätzlich vernünftig. Dabei ist aber zu beachten, dass die FER die Kommission als überflüssig erachtet und der VEB betont, dass die Kommission speditiv und effizient zu arbeiten habe. Die Mehrheit der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer (HEV, KGL, IH, STV, TK, ZVDS) spricht sich gegen das vorgeschlagene Verfahren aus (siehe Anhang). Zwei Organisationen haben keine Stellung genommen (Centre Patronal [lehnt Kommission ab]; StSK).

8.4 Zu den Fragen an die Kantonsregierungen

Frage 3a): Mitarbeit der Kantone im Hinblick auf den Aufbau einer statistischen Datenbank

Eine starke Mehrheit beantwortet die Frage positiv, wobei sieben Kantone (AG, BL, GR, OW, SO, UR, ZG) auf Folgendes Wert legen: der Mehraufwand muss sich in Grenzen halten, die Kantone müssen die Wahlfreiheit bei der EDV-Beschaffung behalten, es ist eine lange Übergangsfrist vorzusehen. Ein Kanton (TG) lehnt die Mitarbeit aus datenschutzrechtlichen Gründen ab. Acht Kantone (AI, BE, FR, JU, NE, VD, VS, ZH) haben keine Stellung genommen.

Frage 3b): Intensivierung des Informationsaustausches zwischen kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden

Die Hälfte der Kantone hat sich positiv zum Vorhaben geäußert, wobei drei Kantone (AG, GL, UR) festhalten, dass das Vermeiden überteuerter Lösungen Voraussetzung sei, resp. sich der Informationsaustausch auf letztinstanzliche kantonale Entscheide zu beschränken habe. Fünf Kantone (BL, GR, SO, TG, ZG) lehnen den Vorschlag ab unter dem Hinweis auf den bereits heute gewährten In-

formationszugang. Acht Kantone (AI, BE, BL, FR, JU, NE, VD, VS, ZH) haben keine Stellung genommen.

Frage 3c): Anstrengungen im Hinblick auf eine genauere Definition der kantonalen Autonomie (z.B. ständiges Sekretariat der SSK)

Die Hälfte der Kantone ist für diese Anstrengungen. Zwei Kantone (GL, TG) sind dagegen, zwei Kantone (GE, UR) stehen zwar dem Vorschlag grundsätzlich positiv gegenüber, verlangen aber, dass die Kantonsautonomie nicht weiter beschnitten wird und keine unnötigen, übertriebenen oder überkauften Lösungen getroffen werden. Neun Kantone (AI, BE, BL, FR, JU, NE, VD, VS, ZH) haben zu dieser Frage keine Stellung genommen.

8.5 Schematische Übersicht

Fragen:

Frage 1a):	Unterstützen Sie das Prinzip der Kontrolle der Steuerharmonisierung, insbesondere in den Fällen einer dem StHG widersprechenden Regelung zu Gunsten der Steuerpflichtigen ?
Frage 1b1):	Wenn nein, reichen die Interventionsmöglichkeiten des Bundes aus oder sollen sie im Gegenteil angepasst werden?
Frage 1b2):	Wenn ja, befürworten Sie die Schaffung einer Kontrollkommission, so wie sie vorgeschlagen wird ?
Frage 2):	Unterstützen Sie die Abwicklung des Kontrollverfahrens in zwei verschiedenen Phasen, von denen nur die zweite gerichtlicher Natur ist ?
Frage 3)	Wir wären Ihnen dankbar für Ihre Stellungnahme zu den von der Expertenkommission gemachten Empfehlungen, die nicht die Kontrollkommission betreffen, sondern sich auf die Themen unter den Ziffern 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 des Expertenberichts beziehen.
Frage 3a):	Mitarbeit der Kantone im Hinblick auf den Aufbau einer statistischen Datenbasis
Frage 3b):	Intensivierung des Informationsaustausches zwischen kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden
Frage 3c):	Anstrengungen im Hinblick auf eine genauere Definition der kantonalen Autonomie (z.B. ständiges Sekretariat der SSK)

Antworten:

	Kantone				Parteien				Spitzenverbände				Übrig. Org.			
	Ja	Ja, aber	Nein	*	Ja	Ja, aber	Nein	*	Ja	Ja, aber	Nein	*	Ja	Ja, aber	Nein	*
1a	23	1	2		3	1	1		3	1	2		4	1	5	
1b1																
1b2	14	8	4		2	-	3		3	-	3		-	2	8	
2	9	14	1	2	1	1	-	3	3	-	-	3	-	2	6	2
3a	10	7	1	8												
3b	10	3	5	8												
3c	13	2	2	9												

* Nicht Stellung genommen

Die Frage 1b1) lässt alternative Antworten zu und passt deshalb nicht in ein Ja/Nein-Schema. Die grosse Mehrheit, die bei 1a) mit „Nein“ antwortete, brachte bei 1b1) zum Ausdruck, dass die bestehenden Interventionsmöglichkeiten des Bundes genügen.