



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Motion [2009/225](#) von Christoph Buser, FDP-Fraktion, vom 10. September 2009 betreffend "Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene" - Abschreibung

Datum: 29. September 2015

Nummer: 2015-370

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Motion [2009/225](#) von Christoph Buser, FDP-Fraktion, vom 10. September 2009 betreffend «Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene» – Abschreibung

vom 29. September 2015

I N H A L T

1. Motion 2009/225
2. Motionen beim Bund und den NWCH-Kantonen
3. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK)
4. Massnahme 1 der Motion 2009/225
5. Massnahme 2 der Motion 2009/225
6. Zusammenfassung
7. Antrag

1. Motion 2009/225

Landrat Christoph Buser reichte am 10. September 2009 die Motion 2009/225 mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, 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.

Dies soll mittels zweier Massnahmen erfolgen:

Erstens wirkt der Regierungsrat bei der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) darauf hin, dass diese von der SSK fordert, ihr Wegleitungen und Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen rechtzeitig zu unterbreiten, damit

ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der kantonalen Parteien und der kantonalen Wirtschaftsvertreter stattfinden kann. Die genannten SSK-Publikationen sind vor Inkrafttreten durch die FDK zu genehmigen. Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat alle jene Entscheide der SSK, die über einen Verordnungs- oder Gesetzescharakter verfügen, also Entscheide, die geeignet sind, die Praxis der Steuerverwaltung wesentlich zu ändern. Bei Entscheidungen der SSK, die nicht solchen Charakter aufweisen, äussert sich der Regierungsrat – oder zumindest der Finanzdirektor – zur Umsetzung der Wegleitungen und dem Kreisschreiben der SSK.

Zweitens hat der Regierungsrat bei bestehenden Regelungen zu prüfen, ob diese von Entscheidungen der SSK beeinflusst werden. Sollte dies der Fall sein, hat er sie von der SSK abzukoppeln und auf die Kantonsebene zurückzuführen. So zum Beispiel im Dekret zum Steuergesetz (SGS 331.1, GS 36.0958, vom 19. Februar 2009) bei der Bewertung von Wertpapieren: in Absatz 2 des Paragraphen 15, Bewertung der Wertpapiere (§ 46 StG), müsste der Regierungsrat den Verweis auf das Kreisschreiben der SSK eliminieren und mit den kantonalen Bewertungsrichtlinien ersetzen.

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 zu legiferieren versucht. 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 hierzu sind der Neue Lohnausweis oder 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.»

Am 14. Oktober 2010 wurde die Motion vom Landrat überwiesen.

Im Juni 2009 reichte SR Rolf Büttiker auf Bundesebene eine inhaltlich gleichlautende Motion ein (siehe nachfolgend Ziffer 2.1). Da die bundesrechtliche und die vorliegende Motion das gleiche Ziel verfolgten, wollte der Regierungsrat das Ergebnis auf Bundesebene abwarten, bevor er die Motion 2009/225 an die Hand nahm. Ende 2013 wurde die Motion von SR Büttiker vom Ständerat aus noch zu erläuternden Gründen definitiv abgeschrieben. In der Folge hat der Regierungsrat mit der Landratsvorlage 2014/041 mit eingehender Begründung beantragt, die Motion 2009/225 ebenfalls abzuschreiben. Am 4. September 2014 ist der Landrat diesem Antrag aber nicht gefolgt. Mit der Landratsvorlage 2015/041 hat der Regierungsrat um eine weitere Verlängerung der Behand-

lungsfrist um ein Jahr ersucht. Die Geschäftsprüfungskommission hat dazu am 18. Juni 2015 in ihrem Bericht festgehalten, dass diesem Ersuchen nicht zugestimmt werden kann, und den Regierungsrat aufgefordert, bis 30. September 2015 dem Landrat über das weitere Vorgehen Bericht zu erstatten. Mit der vorliegenden Landratsvorlage wird diesem Auftrag nachgekommen, wobei nicht nur ein Bericht über das weitere Vorgehen, sondern eine umfassende Berichterstattung mit Antrag vorgelegt wird.

2. Motionen beim Bund und den NWCH-Kantonen

2.1 Motion Büttiker «Rückführung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene»

Am 11. Juni 2009 reichte SR Rolf Büttiker die Motion «Rückführung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene» (09.3619) ein. Diese Motion bildete die Grundlage der Motion 2009/225 und hatte die gleiche Zielsetzung. Von NR Sylvia Flückiger-Bäni wurde übrigens am 12. Juni 2009 ebenfalls eine diesbezügliche Motion eingereicht (09.3640). Sie zog diese am 18. März 2010 aber wieder zurück.

Die Motion von SR Büttiker wurde am 15. September 2009 vom Ständerat und am 18. März 2010 vom Nationalrat angenommen. Die Motion konnte zwar inhaltlich nicht direkt umgesetzt werden, sie hat aber trotzdem einiges betreffend der Arbeitsweise der SSK bewirkt (siehe dazu nachfolgend Ziffer 4.1). Der Bundesrat hat daher mit seinem Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2012 vom 8. März 2013 die Abschreibung der Motion Büttiker beantragt (BBl 2013, S. 2843). Der Nationalrat wollte das Geschäft am 12. Juni 2013 nicht abschreiben. Der Ständerat hat aber bereits am 10. Juni 2013 ein erstes Mal und am 12. September 2013 ein zweites Mal der Abschreibung zugestimmt. Damit war dieses Geschäft definitiv erledigt und konnte abgeschlossen werden.

Anlässlich der Behandlung im SR hat Ständerat Martin Schmid im Namen der WAK-SR u.a. folgende Begründung vorgebracht:

«Nach der Annahme der Motion hat die Eidgenössische Steuerverwaltung zusammen mit dem Vorstand der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) und dem Vorstand der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) geprüft, welche Massnahmen rechtlich möglich sind, um eine optimale Umsetzung der Motion zu gewährleisten. Gestützt darauf werden nun, und das ist ein wesentlicher Punkt, insbesondere vor dem Erlass von Kreisschreiben und Rundschreiben die betroffenen Verbände regelmässig einbezogen. Des Weiteren wurden folgende Massnahmen getroffen, die eine bessere Zusammenarbeit zwischen der SSK und der FDK sicherstellen: die Teilnahme des Generalsekretärs der FDK an den Vorstandssitzungen der SSK, die Unterbreitung von Publikationen der SSK an die FDK zur Stellungnahme, die Information der FDK über die Aktivitäten der SSK, insbesondere durch Kenntnisnahme des jährlichen Tätigkeitsberichtes der SSK durch die FDK-Plenarversammlung. Schliesslich veröffentlicht die SSK im Sinne der Verbesserung der Transparenz den jährlichen Tätigkeitsbericht auf ihrer Website. Sie können diesen unter der Adresse "www.steuerkonferenz.ch" nachlesen.» (Amtliches Bulletin, http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4910/413417/d_s_4910_413417_413433.htm).

2.2 Vorstösse in den NWCH-Kantonen

Aufgeführt werden nachfolgend die Aktivitäten in denjenigen Kantonen, die die NWCH-Steuerkonferenz bilden.

2.2.1 Aargau

Am 15. September 2009 wurde im Kanton Aargau eine von 63 Ratsmitgliedern unterzeichnete Motion (09.268) mit gleicher Stossrichtung wie die Motion 2009/225 eingereicht. Überwiesen wurde diese als Postulat. Am 24. Juni 2014 wurde das Postulat im Rahmen des Jahresberichts 2013 abgeschrieben mit der Begründung, dass verschiedene Massnahmen zwischen den betroffenen Institutionen und Wirtschaftsverbänden ergriffen worden sind und auch der Ständerat sich zum zweiten Mal gegen die Motion auf eidgenössischer Ebene ausgesprochen hat (Sitzungsprotokoll des Grossen Rats vom 24. Juni 2014, S. 31, http://www.ag.ch/grossrat/temp/a29qdmmsjhfbc5k948vjs85b4287889187005430_14047418.pdf).

2.2.2 Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt wurde kein parlamentarischer Vorstoss im Sinne der Motion 2009/225 eingereicht.

2.2.3 Bern

Die Oberaufsichtskommission des Kantons Bern reichte am 29. April 2010 eine Motion (068-2010) ein, die wie folgt lautete:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, bei der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vorstellig zu werden, um die Umsetzung der nachstehend aufgeführten Punkte zu erwirken:

- 1. Für die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) ist eine einwandfreie Rechtsgrundlage auf der Basis einer interkantonalen Vereinbarung zu schaffen, wobei unter anderem auch eine interparlamentarische Kontrollkommission (Aufsichtskommission) einzurichten und die ihr zustehenden Rechte festzulegen sind.*
- 2. Die Rechtsgrundlagen der interkantonalen Direktorenkonferenzen sowie der interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen sind zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.*
- 3. Es ist, unter der Leitung einer interkantonalen Institution, eine offizielle Sammlung aller Konkordate bzw. interkantonalen Vereinbarungen anzulegen.»*

Die Motion wurde vom Grossen Rat am 7. September 2010 überwiesen und der Regierungsrat wurde daraufhin auftragsgemäss bei der KdK vorstellig. Die KdK führte eine interne Konsultation zur Frage durch, ob sie sich vertieft mit den Berner Anliegen befassen soll. Aufgrund des Umfrageergebnisses beschloss die Plenarversammlung vom 30. September 2011 auf die Berner Anliegen nicht einzutreten. Sie erklärte sich jedoch bereit, die Einrichtung einer Übersicht des interkantonalen Rechts mittels einer Optimierung der Internet-Datenbank LexFind des Instituts für Föderalismus zu prüfen (Jahresbericht 2011 KdK, S. 24 f., http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Innenpolitische_Geschaeft/6_Jahresbericht_2011_KdK.pdf).

2.2.4 Luzern

Im Kanton Luzern wurde am 3. November 2009 ebenfalls eine von vielen Kantonsräten und -rätinnen unterzeichnete Motion (M 534) im Sinne der Motion 2009/225 eingereicht. Am 29. Juni 2010 wurde die Motion vom Kantonsrat für erheblich erklärt. Im Rahmen der Staatsrechnung 2010 wurde die Motion zur Abschreibung beantragt, da auf Bundesebene ein entsprechender Vorstoss hängig war. Der Luzerner Kantonsrat hat in der Juni-Session 2011 die Staatsrechnung inkl. Abschreibung der Motion genehmigt (Luzerner Kantonsblatt Nr. 27 vom 9. Juli 2011, S. 1866, http://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/Kantonsrat/Protokolle/2011/kurzprotokoll_2011_06.pdf?la=de-CH).

2.2.5 Solothurn

Auch im Kanton Solothurn wurde am 26. August 2009 ein überparteilicher Auftrag (RRB 2009/2427) eingereicht, der das gleiche Ansinnen verfolgte wie die Motion 2009/225. Am 19. Mai 2010 hat der Kantonsrat diesen Auftrag für erheblich erklärt. Im Geschäftsbericht 2010 bzw. in der Beilage 2 dazu hat der Regierungsrat den Auftrag als «erledigt» bezeichnet insbesondere mit der Begründung, dass die nachfolgend in Ziffer 4.1 umschriebenen Massnahmen umgesetzt worden sein. Mit Kantonsratsbeschluss vom 21. Juni 2011 wurde die Erledigung bestätigt (Protokoll des Kantonsrats vom 21. Juni 2011, S. 350 ff., http://www.so.ch/fileadmin/internet/pd/pdf/protokolle/2011/2011_Session_IV_Sitzung_7.pdf).

3. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK)

Die SSK ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ZGB und besteht seit 1919. Ihr gehören als Mitglieder alle 26 kantonalen Steuerverwaltungen und die eidgenössische Steuerverwaltung an. Das Präsidium hat immer ein Vorsteher einer kantonalen Steuerverwaltung inne. Organe der SSK sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Rechnungsrevisoren. Die SSK ist in verschiedene Kommissionen und Arbeitsgruppen gegliedert.

Gemäss ihren Statuten hat die SSK folgende Zweckbestimmung:

«Die SSK

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

(http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/Statuten_der_Schweizerischen_Steuerkonferenz.pdf)

Die SSK unterstützt somit u.a. die Harmonisierung des Vollzugs im Bereich des Steuerharmonisierungsrechts (horizontale Harmonisierung) und im Bereich der vertikalen Harmonisierung von direkter Bundessteuer und kantonalen Steuern. Dies geschieht durch gemeinsame Erarbeitung von Empfehlungen, die in Form von Kreisschreiben, Wegleitungen, Analysen etc. veröffentlicht werden. Die von der SSK verabschiedeten Empfehlungen – in welcher Form auch immer – sind für die Kantone nicht bindend. Die Kantone sind frei, diese zu übernehmen und die darin enthaltenen Regelungen nachzuvollziehen.

Jeder Kanton ist für die rechtlich korrekte Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Steuerordnung selber verantwortlich. Die SSK hat klarerweise keine gesetzgeberischen Kompetenzen und hat bisher auch nie Erlasse im Sinne eines Gesetzes oder einer Verordnung erlassen. Für die Gesetzgebung ist die Legislative resp. im Referendumsfall das Volk zuständig. Die Empfehlungen der SSK enthalten ausschliesslich abgestimmte Praxisregeln zu geltenden Gesetzesbestimmungen. Empfiehlt die SSK zur einheitlichen Durchführung des Harmonisierungsrechts eine Praxisänderung, ist es Sache der kantonalen Steuerverwaltung und im Streitfall der Gerichte, die Vereinbarkeit mit dem Gesetz zu prüfen. Bei allen Publikationen der SSK gilt, dass die Übernahme der darin enthaltenen Empfehlungen von der kantonalen Steuerverwaltung geprüft wird. Einer Empfehlung wird insbesondere dann nicht gefolgt, wenn eine anderslautende kantonale rechtliche Norm besteht oder die Empfehlung anderweitig nicht überzeugt.

4. Massnahme 1 der Motion 2009/225

Die Motion fordert vom Baslerbieter Regierungsrat die Umsetzung von zwei Massnahmen. Die erste Massnahme lautet:

«Erstens wirkt der Regierungsrat bei der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) darauf hin, dass diese von der SSK fordert, ihr Wegleitungen und Kreisschreiben sowie wichtige Neuerungen rechtzeitig zu unterbreiten, damit ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der kantonalen Parteien und der kantonalen Wirtschaftsvertreter stattfinden kann. Die genannten SSK-Publikationen sind vor Inkrafttreten durch die FDK zu genehmigen. Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat alle jene Entscheide der SSK, die über einen Verordnungs- oder Gesetzescharakter verfügen, also Entscheide, die geeignet sind, die Praxis der Steuerverwaltung wesentlich zu ändern. Bei Entscheidungen der SSK, die nicht solchen Charakter aufweisen, äussert sich der Regierungsrat – oder zumindest der Finanzdirektor – zur Umsetzung der Wegleitungen und dem Kreisschreiben der SSK.»

Die beschriebene Massnahme besteht aus zwei Teilen: Einerseits soll der Regierungsrat bei der FDK vorstellig werden (Intervention bei der FDK) und andererseits hat der Regierungsrat dem Landrat Publikationen der SSK mit Gesetzescharakter zu unterbreiten oder sich bei anderen Publikationen zumindest dazu zu äussern (Genehmigung von Publikationen der SSK).

4.1 Intervention bei der FDK

Im Zusammenhang mit der Motion Büttiker (siehe vorne Ziffer 2.1) hat die eidgenössische Steuerverwaltung zusammen mit dem Vorstand der SSK und dem Vorstand der FDK geprüft, welche Massnahmen rechtlich möglich sind, um eine optimale Umsetzung der Motion von SR Büttiker zu gewährleisten. Am 2. Juli 2010 hat daraufhin der Vorstand der FDK folgende Massnahmen beschlossen:

- Teilnahme des Sekretärs der FDK an den Vorstandssitzungen der SSK; damit wird gegebenenfalls die politische Relevanz der zu behandelnden Geschäfte schneller und besser erkannt;
- Unterbreitung der Publikationen der SSK an die FDK zur Stellungnahme, um den Einbezug einer politischen Instanz beim Erlass von Kreisschreiben, Analysen etc. der SSK sicherzustellen;
- Information der FDK über die Aktivitäten der SSK, insbesondere durch Kenntnisnahme des Tätigkeitsberichts der SSK durch die FDK-Plenarversammlung; damit wurde zumindest eine informelle politische Kontrolle über die SSK eingeführt;
- Einladung der betroffenen Verbände zur Stellungnahme im Rahmen der Erarbeitung von Publikationen der SSK, um im Sinne eines Mitwirkungsverfahrens die Forderung nach einem (gesetzlich nicht vorgesehenen resp. möglichen) Vernehmlassungsverfahren zu erfüllen;
- Publikation des Tätigkeitsberichts der SSK auf ihrer Homepage (<http://www.steuerkonferenz.ch/?Jahresbericht>); damit wird vermehrt Transparenz über die Tätigkeiten der SSK geschaffen.

Mit den beschriebenen Massnahmen hat die FDK das gemäss Gesetz Mögliche schnell umgesetzt. Wie der Bundesrat im Antrag zur Abschreibung der Motion Büttiker festhält, ist eine weitergehende Einflussnahme auf die SSK jedoch nicht möglich (Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2012 vom 8. März 2013, BBl 2013, S. 2843). Dieser Teil der in Frage stehenden Motion 2009/225 ist daher als erfüllt zu betrachten.

4.2 Genehmigung von Publikationen der SSK

Gemäss dem in der Kantonsverfassung verankerten Gewaltenteilungsprinzip ist der Vollzug von Gesetzen Sache der Exekutive. Daher wäre es ein Einbruch in das Gewaltenteilungsprinzip, wenn der vom Motionär geforderte Genehmigungsvorbehalt eingeführt würde, wonach der Landrat über die Übernahme von nicht verbindlichen Praxisempfehlungen der SSK zu entscheiden hätte. Hinzu kommt, dass auch die Gerichte nicht an die Kreisschreiben der SSK gebunden sind, sondern diese vielmehr frei überprüfen und gegebenenfalls für rechtswidrig erklären können. Damit ist die Rechtskontrolle durch das in der Verfassung vorgesehene Organ sichergestellt. Aufgrund des Empfehlungscharakters der Kreisschreiben und weiterer Publikationen und der mangelnden Gesetzgebungskompetenz konnte die SSK weder in der Vergangenheit noch wird sie in der Zukunft Entscheide mit Verordnungs- oder Gesetzescharakter fällen. Entsprechend ist es auch nicht notwendig, dem Landrat solche zur Genehmigung zu unterbreiten.

Es widerspräche aber auch einer zweckmässigen Aufgabenteilung, wenn der Regierungsrat über die Anwendung von Wegleitungen etc. zu entscheiden hätte, die reine Praxisfestlegungen beinhalten. Dies ist Aufgabe der kantonalen Steuerverwaltung als der vom Steuergesetz festgelegten Vollzugsbehörde.

Der Motionär erwähnt die zwei Beispiele, die zu Missstimmung zwischen der SSK und den Wirtschaftsverbänden sowie den Letzteren nahestehenden politischen Parteien geführt haben. Sowohl bei der Einführung des neuen Lohnausweises als auch bei der Neufassung der Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer (KS 28 vom 28. August 2008; siehe dazu auch nachfolgend Ziffer 5) wurden die betroffenen Interessenverbände zu wenig einbezogen. Der Regierungsrat hat für diese Vorbringungen Verständnis, ist man doch damals seitens der SSK kommunikativ ungeschickt vorgegangen. Mit den oben in Ziffer 4.1 umschriebenen Massnahmen wurden diese Defizite aber beseitigt und heute befindet sich der Vorstand der SSK in regelmässigem Kontakt mit den Wirtschaftsverbänden. Das letzte Treffen fand am 1. September 2015 statt, das nächste ist am 21. Januar 2016 geplant.

Die SSK hat u.a. die folgenden Kreisschreiben erlassen¹:

- KS 20 Interkantonale und interkommunale Steuerauscheidung bei Telekommunikationsunternehmungen (fix und mobil) mit eigener Netzinfrastruktur (17. September 2009)
- KS 27 Die Vermeidung von Ausscheidungsverlusten (15. März 2007)
- KS 28 Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer (28. August 2008)
- KS 29 Leasinggeschäfte mit gewerblichen oder industriellen Liegenschaften (27. Juni 2007)
- KS 30 Besteuerung von Trusts (22. August 2007)
- KS 31 Interkantonale Repartition der Pauschalen Steueranrechnung (2. März 2015)
- KS 32 Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und ihre Auswirkungen auf die interkantonale Steuerauscheidung (1. September 2009)
- KS 33 Besteuerung der konzessionierten Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen (6. September 2011)

Daneben publiziert die SSK seit dem Jahre 2010 Analysen zu Bundesgerichtsentscheiden und fachlichen Fragestellungen² (z.B. Analyse zum Bundesgerichtsentscheid vom 1. Oktober 2009 [2C_897/2008] zur steuerlichen Behandlung der Differenzen aus der Umrechnung von der funktionalen Währung in die Darstellungswährung vom 15. Februar 2011 oder Analyse zur steuerrechtlichen Qualifikation von Investitionen in umweltschonende Technologien wie Photovoltaikanlagen vom 18. September 2014). Zudem sind auf der Homepage der SSK auch Merkblätter und Praxisanweisungen zu den Themen Landwirtschaft, Steuerbefreiung, Vorsorge und Unternehmenssteuern zu finden.³

¹ Alle Kreisschreiben der SSK sind unter <http://www.steuerkonferenz.ch/?Dokumente:Kreisschreiben> zu finden.

² Alle Analysen der SSK sind unter <http://www.steuerkonferenz.ch/?Dokumente:Analysen> zu finden.

³ Alle Merkblätter und Praxishinweise der SSK sind unter [http://www.steuerkonferenz.ch/?Dokumente: Merkbl%C3%A4tter_und_Praxishinweise](http://www.steuerkonferenz.ch/?Dokumente:Merkbl%C3%A4tter_und_Praxishinweise) zu finden.

Bei allen Kreisschreiben, Analysen, Merkblättern und Praxishinweisen geht es um sehr komplexe steuerliche Fragestellungen; sie dienen als Empfehlung der harmonisierungskonformen Umsetzung des Steuerrechts und können im Streitfall von den Gerichten überprüft werden. Abgesehen von den oben aufgeführten Bedenken bezüglich Gewaltenteilung wäre es völlig unangebracht und unverhältnismässig, solche Praxisempfehlungen vom Regierungsrat oder gar Landrat prüfen zu lassen. Der Regierungsrat beantragt daher, auf die Umsetzung dieses Anliegens der Motion – wie auch in den anderen Kantonen der NWCH-Steuerkonferenz (siehe oben Ziffer 2.2) – zu verzichten.

5. Massnahme 2 der Motion 2009/225

Bei der zweiten Massnahme geht es um Folgendes:

«Zweitens hat der Regierungsrat bei bestehenden Regelungen zu prüfen, ob diese von Entscheidungen der SSK beeinflusst werden. Sollte dies der Fall sein, hat er sie von der SSK abzukoppeln und auf die Kantonsebene zurückzuführen. So zum Beispiel im Dekret zum Steuergesetz (SGS 331.1, GS 36.0958, vom 19. Februar 2009) bei der Bewertung von Wertpapieren: in Absatz 2 des Paragraphen 15, Bewertung der Wertpapiere (§ 46 StG), müsste der Regierungsrat den Verweis auf das Kreisschreiben der SSK eliminieren und mit den kantonalen Bewertungsrichtlinien ersetzen.»

Wie in der Motion festgehalten, steht in § 15 Abs. 2 des Dekrets zum Steuergesetz vom 19. Februar 2009⁴, dass für die Schätzung des Verkehrswerts der nicht regelmässig vor- oder ausserbörslich gehandelten Wertpapiere in der Regel die im entsprechenden Kreisschreiben der SSK aufgestellten Bewertungsrichtlinien anzuwenden sind. Gemeint ist hier die Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer vom 28. August 2008 (KS 28). § 15 des Dekrets ist im Übrigen die einzige Bestimmung, die einen direkten Verweis auf die Publikationen der SSK enthält.

§ 15 des Dekrets wurde im Rahmen der Totalrevision desselben den aktuellen Verhältnissen angepasst. In der früheren Fassung wurde in § 19 auf die Wegleitung der Eidgenössischen Steuerverwaltung verwiesen. Diese Wegleitung hiess in voller Länge: «Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer, herausgegeben von der Konferenz staatlicher Steuerbeamter⁵ und der Eidg. Steuerverwaltung, Sektion Wertschriftenbewertung, Ausgabe 1995». Die Ausgabe 1995 hatte mit der Ausgabe 1982 eine entsprechende Vorgängerversion. Allen Wegleitungen inkl. KS 28 beinhalten Regeln und Methoden zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert. Aktuelle Erkenntnisse und Entwicklungen wurden in den neueren Versionen jeweils eingepflegt. Somit handelt es sich beim in § 15 des Dekrets genannten Kreisschreiben der SSK nicht um eine materielle Neuerung, sondern lediglich um einen formell neuen Verweis, da die Wegleitung seit 2008 von der SSK herausgegeben wird. Seit Jahrzehnten werden jedoch in der ganzen Schweiz gestützt auf die genannten Wegleitungen Bewertungen vorgenommen. Diese einheitliche Bewertung hat unter dem Aspekt der Steuer-

⁴ SGS 331.1

⁵ Früherer Name der SSK

harmonisierung an Bedeutung gewonnen. Entsprechend bezweckt das KS 28 insbesondere eine in der Schweiz einheitliche Bewertung von inländischen und ausländischen, nicht an der Börse gehandelten Wertpapieren.

§ 15 Abs. 2 führte bei der Beratung des total revidierten Dekrets in der Finanzkommission bereits zu eingehenden Diskussionen. Aufgrund der Erklärungen der Finanzdirektion verzichtete die Kommission jedoch auf einen Änderungsantrag (Bericht der Finanzkommission vom 5. Februar 2009, <https://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/berichte/2008/2008-223.pdf>). Auch in der Landratsdebatte vom 19. Februar 2009 wurde der Verweis auf das Kreisschreiben der SSK speziell erwähnt. Das Dekret wurde aber ohne Änderung mit 55:0 Stimmen ohne Enthaltung gutgeheissen (Protokoll der Landratssitzung vom 19. Februar 2009, <https://www.baselland.ch/04-hm.310851.0.html>).

Gerade die Formulierung «in der Regel» in § 15 Abs. 2 des Dekrets zeigt auf, dass das KS 28 der SSK in unserem Kanton als Empfehlung verstanden wird und bei entsprechender Sachlage davon abgewichen werden kann. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen der Vermögenssteuerwert von nicht kotierten Wertpapieren vom Wert abweicht, der gemäss Kreisschreiben ermittelt wird. In unserem Kanton kommt nämlich zusätzlich der Regierungsratsbeschluss über die Bewertung von Aktien für die Vermögenssteuer vom 21. Januar 1975 zur Anwendung.⁶ Aber auch in diesen Fällen bildet das in Frage stehende Kreisschreiben selbstverständlich in der Regel die Basis für den festzulegenden Vermögenssteuerwert.

Das KS Nr. 28 dient – wie alle Empfehlungen der SSK – der einheitlichen Rechtsanwendung in den Kantonen und erleichtert die Bearbeitung interkantonalen Verhältnisse. Es erhöht die Transparenz und führt gesamtschweizerisch zu einer Vereinfachung. Daher wird das Kreisschreiben auch in allen Kantonen zur Bewertung von nicht kotierten Wertpapieren angewendet oder dient zumindest als Basis für die Ableitung eines kantonalen Steuerwerts. Auch das Bundesgericht hält in einem Entscheid vom 18. September 2013 (2C_309/2013) in diesem Zusammenhang fest:

«Mit Recht verweist die Vorinstanz darauf hin, dass es sich beim Kreisschreiben Nr. 28 der Schweizerischen Steuerkonferenz (...) um kein Bundesrecht im Sinne von Art. 95 BGG handelt. Die von den Verwaltungsbehörden veröffentlichten Broschüren, Kreisschreiben und Merkblätter stellen Verwaltungsverordnungen dar, d.h. generelle Dienst-anweisungen, die sich an nachgeordnete Behörden oder Personen wenden und worin die Verwaltungen ihre Sichtweisen darlegen (...).

Das Bundesgericht orientiert sich an solchen Kreisschreiben, sofern diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben enthalten (...) und es sich um eine eher technische Materie von begrenzter Justiziabilität handelt. Eine solche Konstellation ist in steuerlichen Bewertungsfragen gegeben, weswegen das Bundesgericht in seiner Praxis das Kreisschreiben Nr. 28 jedenfalls im Bereich der Besteuerung natürlicher Personen regelmässig in seine Erwägungen einbezieht (...).»

⁶ SGS 331.12

In einem Entscheid vom 10. August 2012 hat das Steuergericht des Kantons Basel-Landschaft entschieden, dass im zu behandelnden Fall an der Anwendung des KS 28 festgehalten wird. Eine Abweichung von einer schematischen Bewertung nicht kotierter Wertpapiere sei im Einzelfall zwar möglich, aber nur dann, wenn eine bessere Erkenntnis des Verkehrswerts dies gebietet (BStPra 5/2013, S. 209). Auch andere kantonale Justizbehörden haben die Anwendung des KS 28 bestätigt, so z.B. das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in seinem Entscheid vom 27. August 2014 (SB.2014.00078) oder das Schaffhauser Obergericht im Entscheid vom 30. Dezember 2008 (66/2008/16).

Sowohl die Justizentscheide als auch die Praxis in der gesamten Schweiz zeigen, dass das KS 28 als Bewertungsrichtlinie für nicht kotierte Wertpapiere breit anerkannt ist. Auch in der Wertschriftenverzeichniskontrolle (WVK), einem IT-gestützten Informationssystem, welches den Steuerverwaltungen sowie der ESTV den Austausch veranlagungsrelevanter Wertschriftendaten ermöglicht, sind die Werte nicht kotierter Unternehmen gemäss KS 28 einzugeben. In der WVK-Datenbank sind 734'624 Unternehmen enthalten; bei rund 563'000 von ihnen handelt es sich um nicht kotierte Schweizer Unternehmen (Anfrage vom 7. August 2015).

Müsste nun – wie vom Motionär gefordert – die Bewertung nach eigenen kantonalen Bewertungsrichtlinien anstelle des KS 28 vorgenommen werden, würde der Kanton Basel-Landschaft zum Exoten. Es stellte sich dann einerseits die Frage, ob die nach unseren Bewertungsrichtlinien ermittelten Werte im interkantonalen Verhältnis akzeptiert würden. Es ist durchaus denkbar, dass in einer damit zusammenhängenden Doppelbesteuerungsstreitigkeit das Bundesgericht den Kanton Baselland anweisen würde, für interkantonale Verhältnisse das KS 28 anzuwenden. Andererseits wäre die Frage zu klären, wie aus Sicht von WVK mit anderen Bewertungsrichtlinien umgegangen werden kann. Auch hier besteht das Risiko, dass eigene Baselbieter Richtlinien nicht akzeptiert würden. Eine unterschiedliche Bewertung für innerkantonale und interkantonale Verhältnisse oder für die Eingabe in WVK lehnt der Regierungsrat aber entschieden ab. Dies würde zu einem Verwaltungsmehraufwand führen, der nicht zu vertreten wäre; umso mehr, als die im Kreisschreiben der SSK aufgestellten Bewertungsrichtlinien in der Regel zu angemessenen und von den betroffenen Personen auch anerkannten Vermögenssteuerwerten führen.

Abschliessend stellt sich die Frage, wie die kantonalen Bewertungsrichtlinien aussehen würden. Immerhin basiert die Wegleitung 1982 auf einem Gutachten, das eine von der Schutzorganisation der privaten Aktiengesellschaften beauftragte Expertenkommission erarbeitet hat (StE B 22.2 Nr. 13). Wie oben beschrieben wurde diese Wegleitung durch die Wegleitung 1995 und später durch das KS 28 abgelöst. Es darf durchaus die Vermutung aufgestellt werden, dass verwaltungsökonomisch umsetzbare kantonale Bewertungsrichtlinien nicht viel anders aussehen würden als die im KS 28 festgehaltenen Bewertungsgrundsätze.

Unter Berücksichtigung der gemachten Ausführungen kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Streichung des Verweises auf das Kreisschreiben der Schweizerischen Steuerkonferenz in § 15 Abs. 2 des Dekrets zum Steuergesetz und dessen Ersatz

durch den Verweis auf kantonale Bewertungsrichtlinien wohl nicht zu anderen Ergebnissen in der Praxis führen würden. Daher beantragt der Regierungsrat, diesen Punkt der Motion im Sinne der Transparenz und der Rechtssicherheit nicht umzusetzen.

6. Zusammenfassung

Das Gesagte lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Anliegen der Motion wurden auch auf Bundesebene und in den meisten Kantonen der NWCH-Steuerkonferenz vorgebracht. Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene wurden alle Motionen im Rahmen von Abschreibungs- oder ähnlichen Vorlagen als erledigt abgeschrieben.
- Im Zusammenhang mit der Motion von SR Büttiker hat der Vorstand der FDK diverse Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz, der Kommunikation und der politischen Kontrolle der SSK beschlossen. Dieser Punkt der Motion 2009/225 ist als erfüllt zu betrachten.
- Die Publikationen der SSK beinhalten regelmässig sehr komplexe steuerliche Fragestellungen und dienen primär der horizontalen Harmonisierung des Steuerrechts. Es handelt sich dabei weder um Gesetze noch um Verordnungen, sondern um Wegleitungen und Praxisempfehlungen. Deren Anwendung liegt in der Autonomie der Kantone und kann von den Justizbehörden überprüft werden. Unter Berücksichtigung des verfassungsmässigen Gewaltenteilungsprinzips ist ein Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Landrats oder des Regierungsrats nicht angebracht und abzulehnen.
- Das in § 15 Abs. 2 des Dekrets zum Steuergesetz erwähnte Kreisschreiben der SSK bildet die Grundlage für Bewertungen von nicht kotierten Wertpapieren in der gesamten Schweiz. Im Einzelfall kann davon abgewichen werden. Auch die Gerichte bis zum schweizerischen Bundesgericht berücksichtigen die darin festgelegten Bewertungsgrundsätze in ihrer Rechtsprechung. Abweichende kantonale Bewertungsrichtlinien führten zu kaum überwindbaren Hindernissen in der Anwendung von WVK. Auch in der Veranlagung von interkantonalen Verhältnissen würden sich Probleme ergeben. Eine unterschiedliche Bewertung von nicht kotierten Wertpapieren für innerkantonale und interkantonale Verhältnisse oder speziell für die Zwecke von WVK ist strikte abzulehnen. Dies umso mehr als die im KS 28 aufgestellten Bewertungsrichtlinien regelmässig zu angemessenen und anerkannten Ergebnissen führen.

7. Antrag

Aufgrund der gemachten Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion [2009/225](#) von Christoph Buser, FDP-Fraktion, vom 10. September 2009 betreffend «Zurückstufung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene» als erledigt abzuschreiben.

Liestal, 29. September 2015

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
der Präsident:

Anton Lauber

der Landschreiber:

Peter Vetter