

Die Aufgaben der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) und die Beziehungen zur Eidgenössischen Steuerverwaltung

von Dr. Ulrich Cavelti, Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der FDK

Sie kommen mit dröhnenden Schritten entlang
den von Raphaels Fresken verherrlichten Gang
in der puffigen alten geschichtlichen Tracht,
als riefte das Horn sie zur Murtener Schlacht:

«Herr Heiliger Vater, der Gläubigen Hort,
so kann es nicht gehen und so geht es nicht fort!
Du sparst an den Kohlen, Du knickerst am Licht –
an Deinen Helvetiern knausere Du nicht!

Wann den Himmel ein Heiliger Vater gewann,
ergibt es elf Taler für jeglichen Mann!
So galts und so gilts von Geschlecht zu Geschlecht,
wir pochen auf unser historisches Recht!

Herr Heiliger Vater, Du weisst wer wir sind!
Bescheidene Leute von Ahne zu Kind!
Doch werden wir an den Moneten gekürzt,
wir kommen wie brüllende Löwen gestürzt!

Herr Heiliger Vater, die Taler heraus!
Sonst räumen wir Kisten und Kasten im Haus ...
Pötz Donner und Hagel und höllischer Pfuhl!
Wir verstaigern Dir den apostolischen Stuhl!»

Der Heilige Vater bekreuzt sich entsetzt
und zaudert und langt in die Tasche zuletzt –
da werden die Löwen zu Lämmern im Nu:
«Herr Heiliger Vater, jetzt segne uns Du!»

Nationalrat Dr. A. Weber, Finanzdirektor des Kantons Uri,
diente diese Ballade «Alte Schweizer» von Conrad Ferdinand Meyer
als Motto für die Begründung seines Nichteintretensantrages anlässlich
der Debatte in den Eidgenössischen Räten über die Kürzung der
Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen um 10 %¹⁾. Ist dieses Weh-
klagen der alten Eidgenossen gleichsam auch der Wahlspruch der
Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren?

¹⁾ FDK-Informationen Nr. 42/Juli 1975.

Früher aus ASA

59. Band 1990/91

M

Mitnichten, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren bezweckt

- die Koordination sowie die Behandlung finanz- und steuerpolitischer Fragen, die für die Kantone von gemeinsamem Interesse sind,
- die Förderung der Zusammenarbeit der Kantone unter sich und mit dem Bund auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen sowie
- die Information und Dokumentation der Kantone über gesamtschweizerische Finanz- und Steuerfragen²⁾.

Die Konferenz wird dabei unterstützt durch verschiedene Beratungsorgane, Kommissionen und Arbeitsgruppen:

Der Koordinations- und Beratungsstelle (KBS) obliegt die Beratung des Vorstandes in Fragen der Finanz- und Steuerpolitik, die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und die Dokumentation der Konferenz. Sie erarbeitet Grundlagen für gemeinsame Stellungnahmen zur Lösung gesamtschweizerisch wichtiger Probleme im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik, dokumentiert die kantonalen Finanzdirektoren mit grundsätzlichen Beiträgen zur schweizerischen Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik sowie mit Wirtschafts- und Finanzstatistiken und berät den Vorstand in Fragen der interkantonalen Koordination bei der Harmonisierung der Steuergesetze, Vereinheitlichung der Staatsrechnungen und der Finanzpläne³⁾. Seit der Schaffung der KBS 1970 sind von ihr über 110 «FDK-Informationen» erschienen, die eine Fülle von Dokumenten finanz- und wirtschaftspolitischer Art präsentieren, analysieren und kommentieren. Daneben erscheinen (bis heute über 50) «Finanz- und steuerpolitische Mitteilungen», die in zwangsloser Folge Aufsätze oder Referate von Behördemitgliedern, Beamten oder andern Fachleuten aus dem Bereich der Finanz- und Steuerpolitik, des Finanz- und Steuerrechtes und der Verwaltungsorganisation einem grösseren Kreis von Interessenten zugänglich machen.

Die Arbeitsgruppe «Finanzausgleichsschlüssel» befasst sich mit den Einzelheiten der Berechnung der Finanzkraft der Kantone und den Problemen des Finanzausgleichs mit den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer. Die Beziehungen dieser Kommission zum Eidgenössischen Finanzdepartement und zur Eidgenössischen Steuerverwaltung sind in diesem Bereich besonders eng, arbeiten doch

²⁾ Statuten FDK vom 21. Mai 1981, Art. 2.

³⁾ Statuten der Koordinations- und Beratungsstelle vom 8. Mai 1970, Art. 2.

Vertreter des Bundes als ständige Mitglieder in dieser Arbeitsgruppe mit.

Die Arbeitsgruppe «Rechnungsmodell und Finanzstatistik» beschäftigt sich mit der Vereinheitlichung und Harmonisierung der kantonalen Staatsrechnungen und Finanzstatistiken und bemüht sich trotz weitgehendem Dualismus der beiden Rechnungssysteme des Bundes und der Kantone um deren Koordination.

Für alle Belange der EDV besitzt die Finanzdirektorenkonferenz in der «Schweizerischen Informatikkonferenz» ein Beratungsorgan, welches sich – was in dem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist – prioritär mit den Problemen der Telekommunikation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden befasst.

Die Aufzählung der Aufgaben der Finanzdirektorenkonferenz und deren Kommissionen und Arbeitsgruppen wäre unvollständig, würde im folgenden nicht auf die immensen Arbeiten der Kommissionen eingegangen, die als gemeinsame Kommissionen des Eidgenössischen Finanzdepartementes und der Finanzdirektorenkonferenz die Vorarbeiten zur Steuerharmonisierung und zur Revision des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vorbereitet haben.

«Steuern erheben und beliebt sein ist dem Menschen ebensowenig gegeben, wie verliebt und weise zu sein...»

So seufzte schon Edmund Burke, und diese Seufzer sind mühe-los nachzuvollziehen, wenn man die Protokolle der Finanzdirektorenkonferenz zum Thema Steuerharmonisierung und Revision des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer in den vergangenen zwei Dezennien nachliest⁴⁾.

Bereits im Jahre 1920 hat der bekannte Steuerrechtsprofessor Blumenstein vorgeschlagen, zur Vereinheitlichung der Veranlagung von Einkommen und Vermögen ein Bundesrahmengesetz zu erlassen. Diese Idee wurde auch in den vierziger Jahren wieder aufgegriffen und fand in einer Standesinitiative des Kantons Zürich Berücksichtigung. Eine nach dem zweiten Weltkrieg eingesetzte Expertenkommission für die Bundesfinanzreform lehnte ein Bundesrahmengesetz allerdings ab. Die Standesinitiative des Kantons Zürich wurde 1957 abgelehnt. In der Folge befasste sich eine Expertenkommission

⁴⁾ Vgl. im folgenden die Ausführungen von Regierungsrat Dr. C. Mugglin anlässlich der Arbeitstagung der Finanzdirektoren vom 17./18. September 1980.

unter dem Vorsitz des damaligen St. Galler Ständerates Rohner mit der Bundesfinanzordnung und in diesem Zusammenhang auch mit der Steuerharmonisierung. Die Expertenkommission Rohner verhielt sich gegenüber der Idee eines schweizerischen Rahmensteuergesetzes skeptisch.

Die im Jahre 1964 durch den damaligen Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes eingesetzte Kommission Bühlmann (Finanzdirektor des Kantons Luzern) hatte sich weniger mit der Steuerharmonisierung, sondern mit der Wehrsteuerordnung auseinanderzusetzen. Sie schuf einen Entwurf zu einem modernen Einkommenssteuergesetz.

Bis Mitte der sechziger Jahre lag der Ball der Steuerharmonisierung beim Bund. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wurde in den späten sechziger Jahren auf diesem Gebiet tätig. Ein wesentlicher Beweggrund war die Sorge um ein ausgewogenes Steuerrecht, das verhindert, dass ein Kanton gegen den anderen ausgespielt wird, und vermeidet, dass die Kantone ihre angestammten Befugnisse im Bereich der direkten Steuern verlieren⁵⁾. Die Konferenz erteilte 1968 einer Arbeitsgruppe (Kommission Ritschard) den Auftrag, ein Mustergesetz über die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie den Text für ein interkantonales Konkordat zur Vereinheitlichung der kantonalen Steuern vom Einkommen und Vermögen auszuarbeiten. Im Herbst 1972 wurden Mustergesetz und Konkordatsentwurf abgeliefert.

Im Jahre 1970 setzte die Finanzdirektorenkonferenz zudem eine Kommission Höhn ein, die zu prüfen hatte, welche Möglichkeiten für die Durchsetzung der Steuerharmonisierung in der Schweiz gegeben sind. Diese Kommission erstattete im Mai 1971 Bericht. Der Bericht kam zum Schluss, die Kantone sollten ein mittelbar rechtsetzendes Konkordat abschliessen, das verpflichtende Normen wie auch Empfehlungen zu umfassen hätte. Dem Bund sollte die Verpflichtung übertragen werden, für die Durchsetzung des Konkordates und die Steuerharmonisierung in der ganzen Schweiz zu sorgen. Ja, dem Bund wäre auch die Befugnis zugekommen, das kantonale Konkordat auch für jene Kantone verbindlich zu erklären, die dem Konkordat nicht von sich aus beigetreten wären.

⁵⁾ Vgl. Cagianut F., Steuerharmonisierung, Rückblick und Ausblick, in ASA Bd. 39, S. 6f.

Im Herbst 1970 beschlossen der Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes und der Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren die Einsetzung einer Koordinationskommission. Dieses Präsidium hatten verschiedene Finanzdirektoren inne, so zuerst der Solothurner Ritschard, dann der Walliser Lorétan, später der Zürcher Mossdorf und schliesslich der Luzerner Mugglin. Der Einsetzung der Koordinationskommission lag der Gedanke zugrunde, dass es verfehlt sei, wenn der Bund einerseits und die Kantone andererseits die Entwürfe zum Wehrsteuergesetz bzw. das Mustergesetz für die Kantone nicht aufeinander abstimmen und je getrennt marschieren. Diese Koordinationskommission trieb in den siebziger Jahren die Steuerharmonisierung eigentlich vorwärts.

Im Juni 1973 führte die Finanzdirektorenkonferenz eine Arbeitstagung über die Steuerharmonisierung durch. Sie stimmte dem Mustergesetz der Kommission Ritschard grundsätzlich zu und empfahl es als Grundlage für die weiteren Arbeiten in den Kantonen und auch bei der Bearbeitung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer. Bezüglich der Durchsetzung der Harmonisierung kam die Konferenz zum Schluss, dass hierfür der Weg des interkantonalen Konkordates allein nicht genüge. Sie befürwortete die Schaffung einer auf die Grundsatzgesetzgebung (Steuerpflicht, Steuerobjekt, zeitliche Bemessung, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht) beschränkte Bundeskompetenz. Soweit die Grundsatzgesetzgebung des Bundes keine Regelung trifft, sollte es Sache der Kantone bleiben, die kantonale Steuergesetzgebung auf dem Wege der interkantonalen Vereinbarung zu harmonisieren. Die Finanzdirektorenkonferenz unterbreitete dem Eidgenössischen Finanzdepartement einen Vorschlag für einen entsprechenden Verfassungsartikel, der später ziemlich unverändert Verfassungsrecht wurde (Art. 42quinquies BV).

Auch auf Bundesebene blieben Vorstösse im Hinblick auf eine Harmonisierung der Besteuerungsgrundsätze nicht aus. So wurde der Bundesrat beauftragt, eine Verfassungsbestimmung vorzulegen, die dem Bund die Befugnis gibt, Vorschriften zur Verwirklichung der Harmonisierung der Einkommens- und Vermögenssteuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zu erlassen. Ähnliche Vorstösse wurden durch Nationalrat Conzett und Ständerat Herzog 1969, durch Nationalrat Letsch und Ständerat Luder 1972 eingereicht. Der damalige Nationalrat Stich wollte mit einer parlamentarischen Einzelinitiative 1971 den Bund ermächtigen, zur Förderung der Steuer-

harmonisierung unter den Kantonen Vorschriften über die objektive und subjektive Steuerpflicht sowie das Verfahrensrecht zu erlassen. Ein Vorstoss für eine Bundeseinheitssteuer für die natürlichen Personen wurde von Nationalrat Butty 1973 eingereicht. Eine vorbereitende nationalrätliche Kommission schlug dann allerdings die Schaffung einer Bundeskompetenz für die Steuerharmonisierung im Sinne der Vorschläge der Finanzdirektorenkonferenz vor.

In der Folge wurde die Koordinationskommission sowohl von der Finanzdirektorenkonferenz als auch dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement mit der Auswertung der Vernehmlassungen zum Mustergesetz und zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer betraut. Sie bereinigte in den Jahren 1975 und 1976 sowohl das Mustergesetz als auch das Bundesgesetz über die direkten Steuern.

Zur gleichen Zeit entstand im Auftrag der Finanzdirektoren der Entwurf zu einem Rahmengesetz, welches wie das Mustergesetz von der Plenarkonferenz 1976 beschlossen wurde.

In der Zwischenzeit wurden auf Bundesebene die Vorarbeiten zum Verfassungsartikel über die Steuerharmonisierung vorangetrieben. Mit der Ablehnung der Landesring-Initiative für gerechtere Besteuerung und die Abschaffung der Steuerprivilegien 1976 wurde der Weg frei für die Vorlage dieses Artikels. Der neue Art. 42quinquies BV wurde 1977 vom Volk und den Ständen deutlich angenommen. Im gleichen Jahr wurde die Reichtumssteuerinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz abgelehnt. Damit konnte die Diskussion um das neue Rahmengesetz beginnen. Mit der Auswertung der im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen wurde wiederum von der Finanzdirektorenkonferenz und vom Eidgenössischen Finanzdepartement die Koordinationskommission beauftragt. Im September 1980 konnte die Finanzdirektorenkonferenz das Steuerharmonisierungsgesetz durchberaten, welches 1981 dem Eidgenössischen Finanzdepartement zugestellt wurde. Mustergesetz und Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer wurden von der Koordinationskommission 1981 an die neue Fassung des Steuerharmonisierungsgesetzes angepasst. Das Mustergesetz wurde von der Finanzdirektorenkonferenz im Oktober 1981 verabschiedet. Vom Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer nahm der Vorstand der FDK im Dezember 1981 zustimmend Kenntnis.

Die Chronologie für die Erarbeitung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemein-

den sowie über die direkte Bundessteuer macht die enge Verflochtenheit zwischen der Finanzdirektorenkonferenz und der Eidgenössischen Steuerverwaltung deutlich und belegt den engen Schulterschluss zwischen den kantonalen Finanzdirektoren und dem Eidgenössischen Finanzminister, auch wenn Differenzen – als Stichwort sei nur die Festlegung der zeitlichen Bemessung genannt – bestanden und bestehen. Und heute noch sind mit den Experten der Finanzdirektorenkonferenz, den Professoren Danielle Yersin, Francis Cagianut und Ferdinand Zuppinger die Kantone bei den Verhandlungen in den Eidgenössischen Räten vertreten.

Und dennoch, die Kritik an der engen Zusammenarbeit blieb nicht aus. «Es gibt (. . .) Anzeichen dafür, wie sehr sich die Finanzdirektorenkonferenz als Mitträger der Entscheidungen der Bundesfinanzpolitik versteht – ein interessanter Fall eines neuartigen «extra-konstitutionellen» Organs – würdig in einer politisch-soziologischen Spezialstunde durchleuchtet zu werden». «Ein Musterbeispiel war die Vorbereitung der Steuerharmonisierung. Weil die kantonalen Finanzdirektoren Gefahr witterten, wollten sie zunächst den Bund aus dem Spiel halten, und so setzten sie eine Kommission ein mit der Aufgabe, ein Konkordat auszuarbeiten. Als sich diese Absicht nicht realisieren liess, erreichte man vom Eidgenössischen Finanzdepartement, dass praktisch die gleiche Kommission im Auftrag des Bundes die Verfassungsgrundlage und ein Mustergesetz ausarbeiten konnte». ⁶⁾ In der Tat war die Koordinationskommission eine gemischte, durch das Eidgenössische Finanzdepartement und die Finanzdirektorenkonferenz gemeinsam eingesetzte Kommission. Bundes- und Kantonsvertreter wirkten darin in gleichem Masse mit. Die Arbeit erfolgte, wie die Verfassung dies vorschreibt: «Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden» (Art. 42quinquies Abs. 1). «Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit» (Art. 42quinquies Abs. 4).

Im Rückblick auf die jahrzehntelangen gemeinsamen Arbeiten und die heute noch andauernden Beratungen, in Respektierung der zitierten Kritik sowie in Anknüpfung an die Eingangsballade möchten wohl alle an diesem Gesetzgebungswerk Beteiligten mit dem preussischen Finanzminister Hansemann seufzen: «Bei Geldfragen hört die Gemütlichkeit auf!»

⁶⁾ NZZ vom 17./18. April 1982.