

Regierungsratsbeschluss

vom 2. März 2010

Nr. 2010/372
KR.Nr. K 017/2010 (FD)

Kleine Anfrage Sandra Kolly (CVP, Neuendorf): Steuerliche Aufrechnung von Pauschalspesen trotz amtlich genehmigtem Spesenreglement bei Arbeitnehmern mit ausserkantonalen Arbeitgebern (26.01.2010) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Steuergesetz unterstellt in § 22 StG SO sämtliche wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte aus einem Arbeitsverhältnis der Einkommenssteuer. Grundsätzlich gehören zum steuerbaren Einkommen auch Pauschalspesen als Entschädigung durch den Arbeitgeber. Im Gegenzug kann der Steuerpflichtige die nachgewiesenen bzw. glaubhaft gemachten Auslagen im Zusammenhang mit der Berufsausübung als Gewinnungskosten in Abzug bringen. Da der Nachweis von Kleinspesen in der Praxis oftmals schwierig bzw. mit erheblichem Aufwand verbunden ist, bieten die kantonalen Steuerverwaltungen den Arbeitgebern die Möglichkeit, das Spesenregime mittels genehmigten Spesenreglementen zu vereinfachen. Dabei schliesst die Firma mit der kantonalen Steuerbehörde des Sitzkantons eine Vereinbarung über die anerkannten Spesensätze ab – insbesondere über die Höhe der Pauschalspesen und den Empfängerkreis (Mitarbeiter). Dies erleichtert einerseits die administrativen Aufwendungen beim Arbeitgeber und andererseits erhöht sich die Rechtssicherheit für die Steuerpflichtigen, da die Steuerbehörden bei der Veranlagung des Mitarbeiters keine Überprüfung über die Angemessenheit der Pauschalspesen vornehmen müssen (und dürfen). Gemäss Kreisschreiben der schweizerischen Steuerkonferenz anerkennen die Kantone gegenseitig amtlich genehmigte Spesenreglemente. Dies bedeutet, dass ein im Kanton Solothurn wohnhafter Arbeitnehmer, der z.B. im Kanton Aargau arbeitet und dessen Arbeitgeber mit dem kantonalen Steueramt Aargau ein genehmigtes Spesenreglement vereinbart hat, dieses Spesenreglement auch gegenüber der solothurnischen Steuerbehörde geltend machen kann. Die Pauschalspesen werden zwar im Lohnausweis aufgeführt, jedoch nicht weiter beurteilt. Im Kanton Solothurn wird festgestellt, dass die Veranlagungsbehörden bei den natürlichen Personen Aufrechnungen vornehmen, und zwar in Fällen, in denen der Steuerpflichtige einen ausserkantonalen Arbeitgeber hat und dieser Pauschalspesen ausrichtet, welche 5% des Bruttolohnes übersteigen. Die Nachfrage beim zuständigen Sachbearbeiter hat ergeben, dass offenbar eine Weisung seitens des kantonalen Steueramtes bestehe, wonach Pauschalspesen, die 5% des Bruttolohnes übersteigen, aufgerechnet würden. Begründet wurde dies damit, dass andere Kantone grosszügigere Spesenregimes hätten. Zugegebenermassen bewegen sich die solothurnischen Pauschalspesensätze im interkantonalen Vergleich eher im unteren Bereich. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es richtig, dass der Kanton Solothurn die gegenseitige Anerkennung von genehmigten Spesenreglementen zwischen den Kantonen, welche in diesem Bereich eine Harmonisierung sowie administrative Erleichterung anstreben, ignoriert?
2. Mit welcher genauen Begründung bzw. gestützt auf welche rechtliche Grundlage wurde die Weisung des kantonalen Steueramtes, wonach Pauschalspesen aufgerechnet werden, die 5% des Bruttolohnes übersteigen, eingeführt?
3. Ist sich der Kanton Solothurn bewusst, dass mit diesem Vorgehen die Rechtssicherheit, welche sich durch eben diese Spesenreglemente interkantonal etabliert hat, aufs Spiel gesetzt wird?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Einleitende Bemerkungen

Vorerst möchten wir die Ausführungen im Vorstosstext mit einigen Angaben zum Sinn und Umfang von Pauschalspesen ergänzen. Gemäss Wegleitung zum Ausfüllen des Lohnausweises (Rz 52 bis 54) sind pauschale Spesenvergütungen bei allen Arbeitnehmern im Lohnausweis betragsmässig anzugeben, auch wenn ein genehmigtes Spesenreglement vorliegt. Pauschalspesen müssen in etwa den effektiven Auslagen entsprechen. Ein Gesuch um Genehmigung des Spesenreglementes können Arbeitgeber bei der Steuerbehörde des Sitzkantons stellen, wenn ihre Spesenregelung von den Vorschriften der genannten Wegleitung abweicht. Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) empfiehlt, Spesenreglemente nach ihrem Musterreglement (Kreisschreiben Nr. 25) zu gestalten. Vom Sitzkanton genehmigte Spesenreglemente werden grundsätzlich von allen Kantonen anerkannt.

Das Musterspesenreglement der SSK sieht im **Zusatzreglement für leitendes Personal** ausserdem Pauschalspesen vor. Darunter werden ausdrücklich Generaldirektoren, stellvertretende Generaldirektoren, Direktoren, stellvertretende Direktoren und Vizedirektoren verstanden. Ihnen werden Pauschalentschädigungen zugestanden als Ersatz der Auslagen für Repräsentation, Akquisition und Pflege von Kundenbeziehungen sowie für Kleinauslagen, weil die Belege dafür teilweise nicht oder nur erschwert beschafft werden können. Mit der Pauschalentschädigung sind sämtliche Kleinausgaben bis zur Höhe von Fr. 50.— pro Ereignis abgegolten. Dabei gilt jede Ausgabe als einzelnes Ereignis. Empfänger von Pauschalspesen können diese Kleinausgaben bis Fr. 50.— nicht effektiv geltend machen. Als Kleinausgaben im Sinne des Zusatzreglements gelten insbesondere:

- Einladungen von Geschäftspartnern zu kleineren Verpflegungen im Restaurant
- Einladungen von Geschäftspartnern zu Verpflegungen zu Hause, unabhängig von der Höhe der tatsächlichen Kosten, aber exkl. Catering-Service
- Geschenke an Geschäftsfreunde bei Einladungen wie Blumen und Alkoholika
- Zwischenverpflegungen (ohne Mittag- und Abendessen auf Geschäftsreisen)
- Trinkgelder (Trinkgelder können für die Beurteilung, ob eine Kleinausgabe vorliegt, zum Rechnungsbetrag hinzu gerechnet werden)
- Geschäftstelefone vom Privatapparat
- Einladungen und Geschenke an Mitarbeitende
- Beiträge an Institutionen, Vereine etc.
- Nebenauslagen für und mit Kunden ohne Quittungen
- Kleinauslagen bei Besprechungen und Sitzungen
- Tram-, Bus-, Taxifahrten
- Geschäftsfahrten mit dem Privatwagen im Ortsrayon (Radius 30 km), Parkgebühren
- Gepäckträger, Garderobengebühren
- Post- und Telefongebühren
- Kleiderreinigungen

Daraus ergibt sich, dass leitende Angestellten sämtliche übrigen Spesen sowie Auslagen, die im Einzelfall Fr. 50.— übersteigen, trotzdem nach tatsächlichem Aufwand geltend machen können. Pauschalspesen können folglich ermittelt werden, indem man die Tage mit auswärtiger Tätigkeit mit der Anzahl solcher Spesenereignisse pro Tag und einem Durchschnittsbetrag (ca. Fr. 25.—) multipliziert. Ergänzend hat sich interkantonal eine gewisse Praxis herausgebildet, nach der Pauschalspesen 3,5% bis 5% des Bruttolohnes, insgesamt jedoch Fr. 20'000.— im Jahr nicht übersteigen sollen.

3.2 Pauschalspesen in der Praxis

Die von der SSK im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Lohnausweises angebotene Möglichkeit, Spesenreglemente durch die kantonalen Steuerverwaltungen genehmigen zu lassen, sollte die Administration im Zusammenhang mit Spesen für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Steuerverwaltungen vereinfachen. Allerdings hat sich daraus ein lukratives Geschäftsfeld für Treuhand- und Steuerberatungsunternehmen entwickelt, so dass die Steuerbehörden während Jahren mit Spesenreglementen überrannt worden sind. Mangels ausreichender personeller Kapazitäten konnten diese Reglemente zum Teil nur rudimentär überprüft werden, was zur Genehmigung von Spesenreglementen führte, die den vorgegebenen Rahmen sprengen.

Aufgrund von auffälligen Werten und stichprobeweisen Prüfungen im Veranlagungsverfahren haben das Kantonale Steueramt bzw. die Veranlagungsbehörden im Zusammenhang mit Pauschalspesen wiederholt u.a. Folgendes festgestellt:

- Der Arbeitgeber weist im Lohnausweis Pauschalspesen aus und bescheinigt ein genehmigtes Spesenreglement, obwohl keine Genehmigung vorliegt.
- Der Arbeitgeber bescheinigt im Lohnausweis die Ausrichtung von Pauschalspesen und ein genehmigtes Spesenreglement. Die bezahlten Pauschalspesen übersteigen die genehmigten Pauschalen deutlich; in Einzelfällen betragen sie ein Mehrfaches davon.
- Die ausgerichteten Pauschalspesen sind von der Steuerbehörde des Sitzkantons genehmigt. Die genehmigte Pauschale sprengt aber den üblichen Rahmen deutlich oder wird an Angestellte ausgerichtet, für die nach Musterreglement keine Pauschalspesen vorgesehen sind.

Die beiden ersten Fallgruppen sind undiskutabel, denn dabei handelt es sich um Urkundenfälschungen im Sinne von Art. 251 StGB und um Gehilfenschaft zu Steuerbetrug. Ausserdem wurden Fälle entdeckt, in denen die genehmigten Pauschalspesen 20% des Bruttolohnes überstiegen oder Beträge von Fr. 48'000.— oder über Fr. 100'000.— ausmachten und die in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Aufwendungen standen, die daraus beglichen werden mussten.

3.3 Zu Frage 1

Nein. Der Kanton Solothurn anerkennt grundsätzlich genehmigte Spesenreglemente anderer Kantone. Das Steueramt interveniert aber bei Pauschalspesen, die klar übersetzt bzw. nicht gerechtfertigt erscheinen.

3.4 Zu Frage 2

Gemäss § 127 Abs. 1 StG haben die Steuerbehörden zusammen mit dem Steuerpflichtigen die für eine vollständige und richtige Besteuerung massgebenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse festzustellen. Bei der Veranlagung prüft die Veranlagungsbehörde die Steuererklärung und nimmt die erforderlichen Untersuchungen vor (§ 147 Abs. 1 StG). Im Rahmen dieser Tätigkeit kann die Veranlagungsbehörde auch Pauschalspesen überprüfen, die – wie im Vorstoss richtig dargestellt – steuerbares Einkommen darstellen, soweit es sich nicht um Ersatz von Aufwendungen im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit handelt. Da übersetzte oder unge-rechtfertigte Pauschalspesen (trotz anders lautender Bescheinigung) häufig nicht genehmigt sind, rechnet die Veranlagungsbehörde ab einer gewissen Interventionslimite Pauschalspesen auf, die das übliche Mass übersteigen. Die Steuerpflichtigen haben dann immer noch die Möglichkeit, den Nachweis zu erbringen, dass das Spesenreglement bewilligt, die Höhe der Spesen genehmigt und berechtigt ist. Die Kreisschreiben und Wegleitungen der SSK stehen der Überprüfung von Pauschalspesen im Einzelfall nicht entgegen.

Die Rechtssicherheit wird von jener Minderheit der Arbeitgeber und Unternehmen aufs Spiel gesetzt, die im Lohnausweis wahrheitswidrig genehmigte Spesenreglemente oder höhere als die bewilligten Pauschalspesen als genehmigt bescheinigen. Solches Verhalten verdient keinen Schutz und es kann nicht angehen, dass – bildhaft gesprochen – der Polizist, der das Vergehen aufklärt, zum Täter gestempelt wird. Keinen Beitrag zur Rechtssicherheit leisten auch Arbeitgebende, die Spesenpauschalen beantragen, die mit den realen Verhältnissen wenig gemeinsam haben, selbst wenn die Spesenreglemente – aus welchen Gründen auch immer – genehmigt werden. Insgesamt handelt es sich um eine kleine Minderheit, die aber mit unlauteren Methoden die Vorteile von genehmigten Spesenreglementen aufs Spiel setzt. Von einer Gefährdung der Rechtssicherheit durch das Steueramt kann nicht die Rede sein.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Finanzkontrolle
Steuerverwaltungen der Nordwestschweizer Kantone (5, Versand durch Steueramt)
Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung Grundlagen, Eigerstrasse 65, 3003 Bern
Aktuarin Finanzkommission
Ratsleitung
Traktandenliste Kantonsrat