

Regierungsratsbeschluss

vom 16. August 2016

Nr. 2016/1389

KR.Nr. I 0104/2016 (FD)

Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Steuerverwaltung - Änderung der Veranlagungspraxis und Umsetzung von Empfehlungen der Schweizerischen Steuerkonferenz Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

In der letzten Zeit häufen sich erneut Klagen von Treuhändern und Anwälten bezüglich einer Verschärfung der Veranlagungspraxis der kantonalen Steuerverwaltung. Zudem werde das Berufsgeheimnis durch das Steueramt nicht respektiert. Es wird bemängelt, dass generell eine schärfere Veranlagungspraxis zur Anwendung gelangt. Was bisher gegolten habe, gelte nicht mehr. Es würden viel mehr und detailliertere Revisionen durchgeführt als in anderen Kantonen, was insbesondere für KMU grossen Verwaltungsaufwand verursacht. Steuerrulings für Unternehmen über mehrere Kantone werden von allen Kantonen genehmigt, vom Kanton Solothurn abgelehnt. Von anderen Kantonen genehmigte Spesenreglemente werden nicht vollumfänglich akzeptiert usw.

In der Antwort zur Interpellation der Fraktion FDP. Die Liberalen (I 163/2013) zur Veranlagungspraxis verneinte die Regierung eine Verschärfung der Veranlagungspraxis respektive verwies auf die Anwendung von Empfehlungen (Kreisschreiben) der Schweizerischen Steuerkonferenz.

In diesem Zusammenhang bitten wir die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wurde die Veranlagungspraxis verschärft?
2. Ist es richtig, dass im Kanton Solothurn praktisch jährlich Revisionen bei Unternehmen durchgeführt werden, die in anderen Kantonen alle drei oder fünf Jahre stattfinden?
3. Ist es richtig, dass der Kanton Solothurn teilweise von anderen Kantonen durchgeführte Revisionen nicht akzeptiert?
4. Werden Steuerrulings von Unternehmen, die von anderen Kantonen genehmigt sind, vom Kanton Solothurn abgelehnt und – wenn ja – aus welchen Gründen?
5. Gab es in letzter Zeit Beanstandungen wegen dem Berufsgeheimnis?
6. Werden Spesenreglemente, welche durch andere Kantone genehmigt wurden, nicht vollumfänglich akzeptiert?
7. Wer entscheidet über eine Verschärfung der Veranlagungspraxis?
8. In welchen Regulativen wird eine Änderung der Veranlagungspraxis geregelt?
9. Wer entscheidet über die Anwendung von Empfehlungen (Kreisschreiben) der Schweizerischen Steuerkonferenz?
10. Wie wird sichergestellt, dass Änderungen, welche in die Verordnung gehören, nicht über die Veranlagungshandbücher umgesetzt werden?
11. Wird bei einer Umsetzung von Änderungen über die Veranlagungshandbücher das Verordnungsvetorecht des Kantonsrates nicht umgangen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1

Wurde die Veranlagungspraxis verschärft?

Nein, das Steueramt hat die Veranlagungspraxis nicht verschärft. Zu beachten ist aber, dass sich die Steuergesetzgebung und -praxis im Gleichschritt mit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung rasant verändern. Diesem Fortschritt mögen Steuerpflichtige, Private und Unternehmen, aber auch Treuhänder, zum Teil nicht mehr zu folgen. Neue gesetzliche Regelungen mit erhöhten Anforderungen, beispielsweise das neue Rechnungslegungsrecht, das seit 2013 in Kraft steht und seit 2015 zwingend anzuwenden ist, werden von kleineren Unternehmen oft nicht vollständig umgesetzt. Wenn Buchführung und Rechnungslegung, die im Sinne des Massgeblichkeitsprinzips die Grundlage für die Steuerveranlagung bilden, mangelhaft sind, werden steuerliche Korrekturen fast unweigerlich die Folge sein. Um mit der Entwicklung Schritt halten zu können, unternimmt das Steueramt Anstrengungen zur Verbesserung der Ausbildung seiner Mitarbeitenden. Neben der höheren Fachkompetenz konnte auch eine einheitlichere Veranlagungspraxis erreicht werden. Beides erlaubt, Mängel der Selbstdекlaration eher zu erkennen und zu korrigieren. Eine rechtsgleiche Behandlung, die sich an Gesetz und Rechtsprechung hält, kann und darf nicht als Verschärfung der Praxis disqualifiziert werden.

3.1.2 Zu Frage 2

Ist es richtig, dass im Kanton Solothurn praktisch jährlich Revisionen bei Unternehmen durchgeführt werden, die in anderen Kantonen alle drei oder fünf Jahre stattfinden?

In ihrer allgemeinen Form ist diese Aussage falsch, im Einzelfall kann sie zutreffen. Die Abteilung juristische Personen betreut rund 9'600 steuerpflichtige juristische Personen und hat in den vergangenen Jahren jeweils 300 bis 350 Buchprüfungen vorgenommen. Auch wenn ein Teil der Gesellschaften nicht revisionsfähig ist (inaktiv, in Liquidation usw.), beträgt das durchschnittliche Revisionsintervall rund 25 Jahre. Bei den rund 14'500 Selbständigerwerbenden (inkl. Landwirtschaft und Kleinstgewerbe) sind die Intervalle mit 300 bis 400 Buchprüfungen jährlich nicht kürzer. Deshalb verfolgt das Steueramt einen risikobasierten Ansatz. Ob, wann und wie häufig eine steuerliche Buchprüfung vorgenommen wird, hängt unter anderem ab von der Qualität der Selbstdекlaration, der damit eingereichten Jahresrechnung und der übrigen Unterlagen, vom Ergebnis der letzten Revision, von der Grösse des Unternehmens und der Branche, usw. Eine mangelhafte Selbstdекlaration und massive steuerliche Korrekturen bei der letzten Steuerrevision können folglich durchaus Anlass sein, alle Jahre wieder eine steuerliche Buchprüfung durchzuführen.

Kürzere Intervalle, etwa von durchschnittlich zehn Jahren, wären wünschenswert, könnten aber nur mit einem deutlich erhöhten Personalbestand bei den Experten und Revisoren bewältigt werden. Steuerliche Buchprüfungen generell alle drei bis fünf Jahre sind illusorisch und wären auch nicht zielführend, und sie entsprechen auch nicht der Realität in anderen Kantonen.

3.1.3 Zu Frage 3

Ist es richtig, dass der Kanton Solothurn teilweise von anderen Kantonen durchgeführte Revisionen nicht akzeptiert?

Nein. Aber die Steuerbehörden anderer Kantone beschränken sich bei der steuerlichen Buchprüfung von interkantonalen Unternehmen - wie das Solothurner Steueramt auch - aus Gründen der knappen Ressourcen häufig auf die Kontrolle der Faktoren, die das bei ihnen steuerbare

Substrat betreffen, oder sie legen mindestens den Schwerpunkt darauf. Sie haben kaum Interesse daran, die Ergebnisse einer solothurnischen Betriebsstätte, eines solothurnischen Liegenschaftskomplexes oder eines Grundstückhandels näher zu untersuchen, da diese den Steuerertrag im Sitzkanton nicht erhöhen. Hinzu kommen zum Teil auch unterschiedliche kantonale Gesetzgebungen. Deshalb und weil in jedem Kanton ein Veranlagungsverfahren durchzuführen ist (Art. 2 der Verordnung über die Anwendung des Steuerharmonisierungsgesetzes im interkantonalen Verhältnis; SR 642.141), kann es durchaus sachgerecht sein, im Kanton, in dem das Unternehmen aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit nur sekundär steuerpflichtig ist, ebenfalls eine Buchprüfung vorzunehmen. Nach Möglichkeit wird jedoch versucht, um den Aufwand für die betroffenen Unternehmen zu beschränken, solche Buchprüfungen mit den anderen Kantonen und allenfalls der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zu koordinieren. Und bei grösseren Konzernen werden gemeinsame Schlussbesprechungen mit den involvierten Kantonen durchgeführt, um die steuerlichen Korrekturen abzustimmen und Doppelbesteuerungen zu vermeiden.

3.1.4 Zu Frage 4

Werden Steuerrulings von Unternehmen, die von anderen Kantonen genehmigt sind, vom Kanton Solothurn abgelehnt und - wenn ja - aus welchen Gründen?

Jeder Kanton ist für die Veranlagung der Steuern auf seinem Hoheitsgebiet selber zuständig. Ein Steuerruling (oder Vorbescheid) ist eine freiwillige Dienstleistung der Steuerbehörden. Es stellt eine vorweggenommene Veranlagungshandlung im Sinne eines Realaktes dar, z.B. bezogen auf eine Gesetzesauslegung, Tatbestandsermessen oder Bewertungsfragen. Folglich beurteilt jeder Kanton das Ruling aufgrund der bei ihm geltenden Gesetze und Praxis, und es entfaltet seine verbindliche Wirkung nur im entsprechenden Kanton. Bei Rulings, die Fragen in mehreren Kantonen betreffen, sprechen sich die betroffenen Kantone in der Regel, evtl. zusammen mit der ESTV ab, wobei der Sitzkanton den Lead übernimmt. Die Zustimmung zum Ruling ist indessen nicht Voraussetzung für die Durchführung der zu beurteilenden Transaktion. Dem Unternehmen oder seinen Beratern bleibt es unbenommen, ihre Auffassung im Veranlagungs- oder Rechtsmittelverfahren weiterhin zu vertreten. Als Beispiel kann der vom Kantonalen Steuergericht in KSGE 2014 Nr. 20 publizierte Fall dienen, in dem das Steueramt vor der Durchführung des Geschäfts ein Ruling abgelehnt hat, das mehrere andere Kantone genehmigt haben.

3.1.5 Zu Frage 5

Gab es in letzter Zeit Beanstandungen wegen dem Berufsgeheimnis?

Die Frage zielt auf eine Diskussion zwischen dem Steueramt und dem Anwaltsverband ab. Bei einer Buchprüfung stellte sich heraus, dass ein Anwalt neben Pauschalspesen, die ihm bisher praxisgemäss zugestanden worden waren, in erheblichem Umfang Kleinspesen verbucht hatte. Die geschäftsmässige Begründetheit dieser Spesen wollte oder konnte er unter Berufung auf das Anwaltsgeheimnis nicht nachweisen. Indessen sind auch die Träger von Berufsgeheimnissen aufgrund der gesetzlichen Mitwirkungspflicht angehalten, ihre Geschäftsbücher so zu führen, dass eine steuerliche Buchprüfung möglich ist. Dabei ist es zulässig, im geheimhaltungspflichtigen Bereich die Namen der Klienten oder Patienten durch Initialen zu ersetzen oder sie zu codieren.

3.1.6 Zu Frage 6

Werden Spesenreglemente, welche durch andere Kantone genehmigt wurden, nicht vollumfänglich akzeptiert?

Der Kanton Solothurn anerkennt grundsätzlich genehmigte Spesenreglemente anderer Kantone. Das Steueramt interveniert aber bei Pauschalspesen, die klar übersetzt bzw. nicht gerechtfertigt erscheinen. Das haben wir bereits in unserer Antwort auf die Kleine Anfrage von Sandra

Kolly festgehalten und näher ausgeführt (RRB Nr. 2010/372 vom 2. März 2010). Das ist, auch in anderen Kantonen, konstante Praxis, die das Kantonale Steuergericht wiederholt bestätigt hat (zuletzt mit KSGE vom 28.09.2015 i.S. H.).

3.1.7 Zu Frage 7

Wer entscheidet über eine Verschärfung der Veranlagungspraxis?

Die Frage unterstellt eine generelle Verschärfung der Veranlagungspraxis, was wir in der Antwort zu Frage 1 widerlegt haben. Was die Festlegung der Veranlagungspraxis betrifft, weisen wir auf § 119 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (BGS 614.11) hin: Das Kantonale Steueramt leitet den Vollzug des Gesetzes und führt die Aufsicht über die Steuerveranlagung. Es sorgt für die richtige und einheitliche Veranlagung und trifft die dazu erforderlichen Anordnungen.

3.1.8 Zu Frage 8

In welchen Regulativen wird eine Änderung der Veranlagungspraxis geregelt?

Das Steueramt publiziert die Veranlagungspraxis im Veranlagungshandbuch für natürliche Personen, in der „Steuerpraxis“ und in diversen Handbüchern, Wegleitungen und Merkblättern, die auf der Webseite des Steueramtes verfügbar sind. Anzuwenden sind selbstverständlich auch die Kreisschreiben der ESTV, die wegen der vertikalen Steuerharmonisierung in der Regel nicht nur für die direkte Bundessteuer, sondern auch für die Staats- und Gemeindesteuern massgebend sind. Schliesslich sind auch Praxisänderungen aufgrund von Urteilen des Bundesgerichts und des Steuergerichts umzusetzen, seien sie zu Gunsten oder zu Lasten der Steuerpflichtigen.

3.1.9 Zu Frage 9

Wer entscheidet über die Anwendung von Empfehlungen (Kreisschreiben) der Schweizerischen Steuerkonferenz?

Siehe Antwort zu Frage 7. Zu beachten ist, dass dem Erlass von Kreisschreiben, sei es der ESTV, die verbindliche Verwaltungsanordnungen darstellen, oder der Schweizerischen Steuerkonferenz, die als Empfehlungen gelten, intensive fachliche, zum Teil kontroverse Diskussionen vorangehen, gegebenenfalls unter vorheriger Anhörung von betroffenen Fachkreisen. Sie bilden damit eine fundierte und ausgewogene Grundlage für die Behandlung einer bestimmten Fragestellung in der Steuerpraxis, von der abzuweichen gute Gründe erforderlich sind.

3.1.10 Zu Frage 10

Wie wird sichergestellt, dass Änderungen, welche in die Verordnung gehören, nicht über die Veranlagungshandbücher umgesetzt werden?

Die verfassungsmässige Gewaltentrennung stellt dies sicher. Es sind letztlich die Gerichte, die beurteilen, ob eine Praxis auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, sei dies ein Gesetz im formellen Sinn oder sei es eine Verordnung. Deshalb stellt bei der Festlegung einer Praxis die Frage, ob sie einer gerichtlichen Beurteilung standhält, ein entscheidendes Kriterium dar.

3.1.11 Zu Frage 11

Wird bei einer Umsetzung von Änderungen über die Veranlagungshandbücher das Verordnungsvetorecht des Kantonsrates nicht umgangen?

Praxisfestlegung ist Aufgabe der Vollzugsbehörden und nicht des Gesetzgebers. Und wenn Praxisänderungen nur auf dem Verordnungswege möglich sein sollten, müsste konsequenterweise die gesamte Veranlagungspraxis in Verordnungen festgehalten werden. Wie dies angesichts der stetigen Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Technik sowie der ständig neu auftauchenden Fragen bewerkstelligt werden könnte, lassen wir hier offen. Nebenbei bemerkt sei, dass der Umfang der steuerlichen Verordnungsbestimmungen im Kanton Solothurn im Vergleich zu anderen Kantonen bereits sehr hoch ist.

Der Gesetzgeber hat jederzeit die Möglichkeit, ihr notwendig erscheinende Korrekturen über das parlamentarische Instrumentarium in die Wege zu leiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat