

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 184/2007

Sitzung vom 29. August 2007

1281. Anfrage (Praxis des kantonalen Steueramts)

Die Kantonsräte Alfred Heer, Zürich, und Max F. Clerici, Horgen, haben am 11. Juni 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Die Totalrevision des Steuergesetzes erlaubt dem Kanton Zürich, gesetzlich korrekte Steuerbeschlüsse, im Sinne der Rechtssicherheit, für den Steuerpflichtigen zu beschliessen.

Den Anfragestellern sind Fälle bekannt, bei denen Steuerpflichtige im Besitz eines von mehreren Steuerbeamten unterzeichneten Schreibens des kantonalen Steueramts sind. Diese Schreiben betreffen Abmachungen zwischen dem kantonalen Steueramt und den Steuerpflichtigen, die im Ermessensspielraum der Steuerbehörde sind.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung von Pauschalbesteuerungsabkommen scheint die kantonale Steuerverwaltung dermassen verunsichert, dass rechtlich korrekte Entscheide, von mehreren Beamten unterzeichnet, hinterfragt und umgestossen werden. Sollten diese Steuervereinbarungen mit einzelnen Steuerpflichtigen, ohne Grund, von einem auf den anderen Tag keine Gültigkeit mehr besitzen, wäre das Vertrauen in den Staat Zürich arg geschädigt. Das alles führt zu einer Rechtsunsicherheit in einem sehr sensiblen Bereich und würde zwangsläufig zu Steuerdomizilwechselln führen, verbunden mit einem grossen materiellen Verlust für den Kanton Zürich und für die betroffenen Gemeinden oder Städte.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es dem Regierungsrat des Kantons Zürich bewusst, dass die Mitarbeitenden des kantonalen Steueramts einer starken Verunsicherung ausgesetzt sind, dass sie zwischen steuerlich korrekten Beschlüssen des Steueramts und rechtlich fraglichen Pauschalbesteuerungsabkommen nicht mehr unterscheiden können bzw. dürfen?
2. Ist es dem Regierungsrat bewusst, dass bei Nichteinhaltung dieser rechtsgültigen Vereinbarungen das Vertrauen der Steuerzahlenden in den Kanton Zürich erschüttert würde und die Folgen schwierig zu erkennen sind?
3. Gedenkt die neue Finanzdirektorin hier ein Moratorium zu verfügen, damit die rechtsstaatliche Sicherheit und die Verlässlichkeit des Kantons Zürich auch in Zukunft gewährleistet ist?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alfred Heer, Zürich, und Max F. Clerici, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

In der Kantonsverfassung ist verankert, dass Steuerprivilegien zu Gunsten Einzelner unzulässig sind (Art. 125 Abs. 6 KV). Eigentliche Steuerabkommen, d. h. zwischen Steuerbehörde und einzelnen steuerpflichtigen Personen getroffene Vereinbarungen über Steuerleistungen, die abweichend von der gesetzlichen Ordnung zu erbringen sind, sind daher nicht zulässig.

Die Pauschalbesteuerung oder Besteuerung nach dem Aufwand beruht nicht auf einem solchen Steuerabkommen, sondern stellt eine gesetzlich geregelte, besondere Form der Besteuerung dar. Jede steuerpflichtige Person, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, kann eine Besteuerung nach dem Aufwand verlangen. Diese Fälle werden – wie der Regierungsrat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 152/2007 ausgeführt hat – von einzelnen Spezialistinnen und Spezialisten des kantonalen Steueramts behandelt.

Ebenfalls von Steuerabkommen zu unterscheiden sind Verständigungen zwischen Steuerbehörde und steuerpflichtigen Personen über die Würdigung von steuerlich relevanten tatsächlichen Elementen. Solche Verständigungen werden, falls sie im Voraus erfolgen, auch als Vorbescheide, Rulings oder Zusicherungen bezeichnet. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für Verständigungen gibt es nicht. Gemäss der Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts sind sie jedoch zulässig, sofern sie – anders als die unzulässigen Steuerabkommen – auf eine gesetzmässige Einschätzung abzielen (siehe Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. November 2004, SB.2004.00025, www.vgrzh.ch; Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts 2003 Nr. 95). Vorbescheide erfolgen in der Praxis beispielsweise bei Bewertungsfragen oder Unternehmensumstrukturierungen. Die Zuständigkeit für den Abschluss von Vorbescheiden richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen Zuständigkeiten für die Einschätzung. Im kantonalen Steueramt gilt in diesem Bereich jedoch stets (mindestens) ein Vier-Augen-Prinzip.

Da sich die Mitarbeitenden des kantonalen Steueramts – wie vorstehend erwähnt – im Allgemeinen nicht mit der Pauschalbesteuerung befassen, stellen sich ihnen keine Abgrenzungsfragen zwischen «Pauschalbesteuerungsabkommen» und Verständigungen im vorstehenden Sinn. Die Mitarbeitenden haben jedoch zu prüfen, ob im konkreten

Einzelfall eine Verständigung nach den dargelegten Kriterien zulässig ist, und anschliessend eine steuerrechtlich korrekte Beurteilung des Antrags vorzunehmen. Solche Beurteilungen gehören zum normalen Aufgabenbereich der Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre.

Vorentscheide, die steuerlich korrekt getroffen wurden, bringt das kantonale Steueramt ohne Weiteres zur Anwendung. Die bei der Steueranveranlagung allenfalls notwendigen Abklärungen des Steueramts sind auf Grund des Steuergesetzes geboten und können nicht als Ausdruck einer Verunsicherung angesehen werden.

Zu Frage 2:

Verständigungen in Form von Vorbescheiden bzw. Rulings haben rechtlich keinen Verfügungscharakter, binden aber sowohl die Steuerbehörde als auch die steuerpflichtige Person nach dem Grundsatz von Treu und Glauben. Sie können von den Rechtsmittelinstanzen auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüft werden, da Verständigungen, die dem klaren Gesetzeswortlaut widersprechen, unzulässig sind.

Gestützt auf den Vertrauensschutz der Bürgerin und des Bürgers sind Vorbescheide auch dann verbindlich, wenn sie sich im Nachhinein als falsch erweisen. Dies setzt aber gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung unter anderem voraus, dass die Behörde ihre Beurteilung für einen konkreten, vollständig und korrekt dargelegten Sachverhalt vorgenommen hat und die steuerpflichtige Person die unrichtige Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte. Ausserdem muss die steuerpflichtige Person im Vertrauen auf die Richtigkeit Dispositionen getroffen haben.

Verständigungen zwischen Steuerbehörde und einzelnen Steuerpflichtigen weisen somit – zu Recht – einen hohen Verbindlichkeitsgrad auf. Das berechtigte Vertrauen der Bürgerin oder des Bürgers soll geschützt werden. Es kommt denn auch nur ganz selten vor, dass sich ein Vorbescheid bzw. Ruling im Nachhinein als unzulässig oder falsch erweist und dann gemäss den erwähnten Kriterien des Vertrauensschutzes geprüft werden muss, ob trotz Unrichtigkeit der Auskunft eine Bindungswirkung besteht oder ob diese ausnahmsweise entfällt.

Die Finanzdirektion wie auch das kantonale Steueramt sind sich bewusst, dass Rechtssicherheit und Verlässlichkeit bei Vorentscheiden von zentraler Bedeutung sind. So werden auch vom kantonalen Steueramt jedes Jahr in grosser Zahl Vorentscheide gefällt, die in der Praxis problemlos angewendet werden.

Zu Frage 3:

Die Möglichkeit, bei den Steuerbehörden Vorbescheide bzw. Rulings einzuholen, trägt zum typisch schweizerischen Standortvorteil des guten Steuerklimas bei. Sie ist Ausdruck eines von gegenseitigem Respekt

und Vertrauen geprägten Verhältnisses zwischen Steuerbehörden und Steuerpflichtigen. Bei sachgerechter Verwendung können damit Steuerisiken beim Steuerpflichtigen verringert bzw. die Rechtssicherheit erhöht und Einschätzungsverfahren vereinfacht werden.

Es erscheint deshalb nicht sinnvoll, im Sinn eines Moratoriums auf den Einsatz des auch für den Steuerstandort Zürich wichtigen und bewährten Instruments der Verständigung zu verzichten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi