



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Michel Losey / Antoinette Badoud

2014-GC-210

Änderung der Verteilung der Steuer von leitenden Stellungen zwischen der Wohngemeinde und der Gemeinde des Unternehmens

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 16. Dezember 2014 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrat Michel Losey und Grossrätin Antoinette Badoud, Artikel 9 des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG, SGF 632.1) dahingehend zu ändern, dass die interkommunale Verteilung des Steuerertrags von Personen in einer leitenden Stellung zwischen der Wohngemeinde und dem Ort der Niederlassung des Unternehmens nicht mehr je zur Hälfte sondern im Verhältnis 65 %-35 % erfolgt.

Die Motionäre verlangen zudem die Definition von neuen Kriterien zur Präzisierung der leitenden Stellung entsprechend des Kapitals des Unternehmens, seines Umsatzes und der Anzahl Beschäftigter. Schliesslich verlangt die Motion, dass diese interkommunale Verteilung systematisch von der kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) vorgenommen wird.

II. Antwort des Staatsrats

1. Geltendes Recht

Die Gesetzesbestimmung, um die es in der Motion geht, ist Artikel 9 Abs. 4 GStG, die zwei Arten von steuerpflichtigen Personen betrifft: die Steuerpflichtigen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, und die Steuerpflichtigen, die eine leitende Stellung bekleiden (jedoch nicht selbstständig sind). In der Motion geht es nur um die leitenden Stellungen. Artikel 9 Abs. 4 GStG lautet wie folgt:

⁴ Übt eine steuerpflichtige Person ausserhalb der Wohngemeinde eine selbstständige Erwerbstätigkeit aus oder bekleidet sie eine leitende Stellung in einem Unternehmen, so wird die Steuer auf dem Erwerbseinkommen aus dieser Tätigkeit für die Verteilung der jährlichen Steuer je zur Hälfte auf die Wohngemeinde und die Gemeinde verteilt, in der die Tätigkeit ausgeübt wird.

Das mit dieser Bestimmung eingeführte System der interkommunalen Verteilung besteht seit der Totalrevision des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeinde- [und Pfarrei]steuern [GPStG], also seit rund fünfzig Jahren. Da das Kapitel über die Kirchensteuern in ein anderes Gesetz übertragen wurde, wurden in der Folge der Titel und die Abkürzung des Gesetzes entsprechend angepasst.

Die Teilrevision des GStG, die aus der Annahme des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1) am 6. Juni 2000 hervorging, hat das 1963 mit dem GPStG eingeführte Verteilungssystem nicht abgeändert.

Es sei bemerkt, dass die interkommunale Verteilung des Steuerertrags der leitenden Stellungen am 22. September 1999 Gegenstand einer Interpellation im Grossen Rat war (Nr. 462.99). Die Grossräte Jean-Jacques Collaud und Robert Biemann ersuchten den Staatsrat namentlich um präzisere Angaben zur Interpretation von «leitende Stellungen» (TGR 1999, S. 1128).

In der vorliegenden Antwort werden Aspekte der Antwort des Staatsrats von damals übernommen (TGR 1999, S. 1557–1558), da sie immer noch relevant sind. So hob die Antwort des Staatsrats zu den anwendbaren Kriterien und zur Verteilungsmethode (von Amtes wegen oder auf Antrag) folgendes hervor:

Eine leitende Stellung liegt vor, wenn die steuerpflichtige Person an der Spitze eines bedeutenden Gewerbe-, Industrie- oder Handelsbetriebs steht, wo sie besondere Verantwortung trägt und zahlreichen Angestellten vorsteht. In der Praxis ist die KSTV davon ausgegangen, dass diese Voraussetzung ab 30 Angestellten erfüllt ist. Das Verwaltungsgericht hat die aktuelle Praxis wiederholt bestätigt. (...)

Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass die KSTV nicht von Amtes wegen interkommunale Verteilungen für leitende Stellungen vornimmt; sie handelt nur auf Antrag einer Gemeinde oder der steuerpflichtigen Person. Eine systematische Verteilung würde bedeuten, dass die KSTV eine aktuelle Statistik über die Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Unternehmen des Kantons führt und die Namen aller Personen kennt, die eine leitende Funktion innehaben, die in diesem Sinne Anlass zu einer interkommunalen Verteilung geben könnte. Es ist Aufgabe der betroffenen Gemeinden, bei der Steuerbehörde zu intervenieren, damit sie auf der Grundlage einer konkreten Situation überprüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Die KSTV erhält regelmässig solche Anträge, was bei den Briefwechseln in Zusammenhang mit der Instruktion des Dossiers teilweise eine negative Reaktion der Gemeinde auslöst, die die Steuer teilen muss, die sie bisher ganzheitlich erhoben hat. Die beiden betroffenen Gemeinden können den Entscheid der KSTV beim Verwaltungsgericht anfechten. (...)

2. Diskussion

2.1. Die Verteilung als solche

Der Veranlagungsort ist in Artikel 153 DStG und nach den Spezialbestimmungen wie Artikel 9 Abs. 4 GStG geregelt. Nach Artikel 153 Abs. 5 DStG ist die KSTV dafür zuständig, für jede steuerpflichtige Person den oder die Veranlagungsorte festzulegen. Geht man davon aus, dass die jeweiligen Anteile der Wohnsitzgemeinde und der Gemeinde des Arbeitsorts am Ertrag der Steuer von leitenden Stellungen geändert werden, so würde sich das nur auf die betroffenen Gemeinden auswirken. Die einfache Kantonssteuer würde insgesamt nicht geändert, aber die Anteile der einfachen Kantonssteuer, auf die die Gemeinden ihre Steuerfüsse anwenden, würden ändern.

Die einfache Kantonssteuer wird jedoch im System des interkommunalen Finanzausgleichs verwendet, das seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist und gegenwärtig evaluiert wird. Eine allfällige Änderung dieser Aufteilung hätte somit für die betroffenen Gemeinden finanzielle Auswirkungen

auf die zukünftigen Ergebnisse des Finanzausgleichs, die bei der gegenwärtigen Evaluation nicht berücksichtigt werden könnten.

2.2. Anwendung durch die Kantonale Steuerverwaltung von Amtes wegen oder auf Antrag

Der Antrag der Motionäre, dass die KSTV die interkommunale Aufteilung bei leitender Stellung systematisch vornimmt, hätte bedeutende praktische Probleme zur Folge und würde zusätzlichen administrativen Aufwand nach sich ziehen. Gegenwärtig verfügt die KSTV nicht über sachdienliche Informationen (Umsatz, Anzahl Beschäftigte), die es ihr ermöglichen würden, die steuerpflichtigen Personen ausfindig zu machen, die eine leitende Stellung innehaben (in dem von der Rechtsprechung anerkannten Sinne und gemäss den von den Motionären übernommenen Kriterien). Es müssten daher zusätzliche Informationen eingeholt werden, entweder von allen Unternehmen des Kantons oder von allen Steuerpflichtigen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Im ersten Fall müssten zuerst die Unternehmen definiert werden, die nach den Kriterien der Rechtsprechung als bedeutend eingestuft werden müssen und die im Kanton steuerpflichtig sind. Diese Unternehmen müssten dann die Namen der Personen in leitenden Positionen liefern.

Im zweiten Fall müsste die Beilage 3 der Steuererklärung von natürlichen Personen ergänzt werden und einen Fragenkatalog enthalten, aus dem auf eine allfällige leitende Stellung geschlossen werden könnte.

Aus offensichtlichen verfahrensökonomischen Gründen scheint es sinnvoll, dass die Informationen von den Unternehmen übermittelt werden. Die KSTV müsste somit die gelieferten Informationen überprüfen und dafür sorgen, dass sie an die verschiedenen betroffenen Sektoren weitergeleitet werden, bevor sie die Aufteilung im betreffenden Steuerkapitel vornimmt. Ausserdem ist zu befürchten, dass es bei einer systematischen Verteilung zu mehr Streitfällen kommt.

2.3. Die Kriterien zur Definition der leitenden Stellung

Der Motionstext verlangt nicht zwingend, dass die Kriterien für die Definition der leitenden Stellung im Gesetz festgeschrieben werden. Um systematisch eine Verteilung zwischen den Gemeinden vornehmen zu können, wie es in der Motion verlangt wird, müsste sich die KSTV jedoch auf objektive und fixe Kriterien stützen können. Aus diesem Grund müssten die Kriterien a priori im Gesetz aufgelistet sein. Die von den Motionären aufgeführten Elemente (Höhe des Kapitals, Umsatz, Anzahl Beschäftigte) entsprechen den von der Rechtsprechung ausgearbeiteten Kriterien und der gegenwärtigen Praxis. Sie sind somit nicht neu. Die Vollzugsbehörden haben heute die Möglichkeit, eine Abwägung der verschiedenen Kriterien vorzunehmen. Mit einer starren gesetzlichen Definition verschwindet dieser Handlungsspielraum.

Nebst den Fragen, die durch eine allfällige gesetzliche Verankerung der Kriterien aufgeworfen werden, würde auch, ja vor allem die Festlegung des Verfahrens, mit dem diese Kriterien festgestellt und auf dem neuesten Stand gehalten werden können, gesetzliche Vorschriften erforderlich machen, insbesondere im Hinblick auf eine Anwendung von Amtes wegen. Wer müsste welche Daten liefern und in welcher Form? Wo liegen die Verantwortlichkeiten im Falle einer Fehleinschätzung bei der Bestimmung einer leitenden Stellung oder bei der Verteilung und welche Konsequenzen hätte eine Fehleinschätzung? Und wie häufig müssten Formulare und Informationen geliefert werden? Würde zum Beispiel ein als bedeutend eingestuftes Unternehmen

über mehrere Jahre hinweg als solches betrachtet? Und wenn ja, für wie viele Jahre? Ähnliche Fragen würden sich gegebenenfalls für die Angestellten stellen.

3. Schlussfolgerung

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat, das aktuelle System, das sich während mehr als 50 Jahren bewährt hat, beizubehalten. Er ist ausserdem der Ansicht, dass die verlangte Änderung nicht abschätzbare Folgen für den interkommunalen Finanzausgleich hätte. Aus diesen Gründen lädt Sie der Staatsrat ein, die Motion abzulehnen.

21. April 2015