

Kurt Arnold

# «Verhaltenskodex für Steuerbehörden, Steuerzahler und Steuerberater» – eine begrüssenswerte Initiative

Wichtiger Impuls aus der Universität St. Gallen

Das Verhältnis zwischen Steuerbehörden einerseits und Steuerzahlern und deren Beratern andererseits kann in der Schweiz als insgesamt gut bezeichnet werden. Der in der Regel leichte und unbürokratische Zugang zu den Behörden, deren Offenheit und Dialogbereitschaft, die Möglichkeit, rasch verbindliche Auskünfte und Zusagen zu erwirken, haben sich als ein zwar schwierig messbarer, aber als ein zweifellos ins Gewicht fallender Vorteil im internationalen Wettbewerb der Steuerstandorte erwiesen. Das grundsätzlich auf gegenseitigem Respekt und Vertrauen basierende schweizerische Steuerklima hat aber nach immer wieder etwa gehörter Auffassung in den letzten Jahren da und dort gelitten. Die hierfür massgeblichen Gründe sind vielfältig. Als Stichworte könnten etwa genannt werden:

- die zunehmende Internationalisierung von Unternehmensstrukturen und Geschäftsbeziehungen und die damit verbundene Einwirkung ausländischer «Steuerkulturen»,
- der schärfere Wettbewerb in der Steuer- und Unternehmensberatung,
- die durch die Medien publizierten «ratings» von Steuerberatern und Steuerverwaltungen,
- die Defizite der verschiedenen öffentlichen Hände.

Trotzdem dürfte unter allen durch diese Tendenzen Betroffenen (Steuerverwaltungen, Steuerpflichtige, Steuerberater) sehr weitgehend Einigkeit darüber bestehen, dass alle Anstrengungen unternommen werden sollten, um den typisch schweizerischen Standortvorteil des

guten Steuerklimas auch für die Zukunft zu sichern. Nicht selten beeinflusst denn auch die Möglichkeit, Steuerfolgen rasch und verlässlich zu klären, die Standortentscheide ausländischer Unternehmen zugunsten der Schweiz. Am 11. Dezember 2002 und am 18. Juni 2003 wurde daher im Rahmen von zwei Referentenforen am Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen (IFF) der Entwurf für einen Kodex zum Verhalten zwischen den Steuerverwaltungen und Steuerpflichtigen sowie ihren Beratern diskutiert. Die Teilnehmer kamen schliesslich überein, dass die erörterten Grundsätze und Verhaltensregeln in einem möglichst breiten Personenkreis zur Kenntnis gebracht werden sollten. Das Diskussionspapier kann und will nicht sämtliche Aspekte der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Beteiligten regeln.



Kurt Arnold, Dr. oec. HSG, Steuerkonsulent, SwissBanking, Schweiz. Bankiervereinigung, Basel

Ziel der besprochenen Verhaltensregeln ist es vielmehr, Denkanstösse zu vermitteln und damit zu guten, spannungsfreien und effizienten Kontakten beim Vollzug des Steuerrechts beizutragen. Es ist zu hoffen, dass die Ideen und Anregungen in der Ausbildung der Steuerfachleute und in der täglichen Praxis positiv aufgenommen werden und dadurch die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz gestärkt wird. ≡

## Empfehlung der Treuhand-Kammer zum Verhaltenskodex

Die Fachgruppe Steuern der Treuhand-Kammer hat an ihrer Sitzung vom 12. November 2003 den Verhaltenskodex beraten. Sie unterstützt den Verhaltenskodex und empfiehlt den Mitgliedern der Treuhand-Kammer, sich daran zu halten.

Ein konstruktives, auf gegenseitigem Vertrauen basierendes Verhältnis zwischen Steuerbehörden, Steuerpflichtigen und deren Vertretern stellt einen wesentlichen Standortvorteil dar. Dies erlaubt allen Involvierten, rasch und effizient zu Lösungen zu kommen. Diesem Standortvorteil müssen wir Sorge tragen. Wir stellen im Bereich der Mehrwertsteuer eine Tendenz zu starkem Formalismus fest. Gemeinsam müssen wir alles daran setzen, unseren Vorteil nicht zu verspielen.

Treuhand-Kammer  
Fachgruppe Steuern  
Dr. Markus R. Neuhaus, Präsident

## Verhaltenskodex für Steuerbehörden, Steuerzahler und Steuerberater

### 1. Allgemeine Leitlinien

- *Menschen und Sachfragen voneinander getrennt behandeln*
- *Nicht Positionen, sondern Interessen in den Mittelpunkt stellen*
- *Unabhängigkeit im Urteil und im Handeln wahren*
- *Für den Dialog offen sein*

### 2. Regeln zu Psychologie und Verhalten

- *Fairness, Respekt und Vertrauen entgegenbringen und voraussetzen*
  - Natürliches Vertrauen zwischen Mitarbeitern von Steuerverwaltungen und Steuervertretern versus ein überhebliches, unnötig freund- oder feindseliges Auftreten von Steuervertretern oder Mitarbeitern von Steuerverwaltungen
  - Klare Rollenverteilung zwischen Mitarbeitern von Steuerverwaltungen und Steuervertretern sowie Vermeidung von Interessenkonflikten
  - Offenlegung der verfolgten Interessen, keine «hidden agenda»; offene, sachliche und transparente Information
  - Beidseitige seriöse Vorbereitung und von Sachkunde geprägte Diskussion über Auslegung und Anwendung von Gesetzesnormen
  - Keine unnötige Beanspruchung von Ressourcen der Verwaltung (Verhältnismässigkeit und Effizienz, Besprechungen nur, sofern erforderlich)
  - Kein «Antwort-Shopping» bei mehreren Mitarbeitern derselben Verwaltung
  - Kein «Nachbessern» eines Bescheides bei im Wesentlichen unverändertem Sachverhalt
  - Anhörung der Gegenseite vor der Äusserung öffentlicher Kritik
- *Partner nicht unter ungebührenden Druck setzen*
  - Unrealistische Zeit- und Zielvorgaben: Antwort innert 24 Stunden nicht als Standard
  - Keine Drohung mit Demarchen *verwaltungsintern* (Sektionschef, GL, Departementsvorsteher) oder *verwaltungsextern* (Aufsichtsbehörde, Parlament, Lobbying)
  - Keine Druckversuche mit wirtschaftlichen Konsequenzen (Weg- bzw. Umzug, Entlassungen usw.)
  - Kein Verweis auf den Rechtsweg durch Mitarbeiter von Steuerverwaltungen, wo effektiver und zeitge rechter Rechtsschutz nicht möglich
  - Keine Drohung mit Rechtsweg und trölerischer Prozessführung durch Steuervertreter
  - «Nein sagen können» des Beraters bei offensichtlicher Instrumentalisierung durch den Kunden (Wahrung der Unabhängigkeit)
  - Keine Stellungnahme zur Qualifikation eines Steuervertreters gegenüber dem Pflichtigen oder Dritten (Neutralität)

- *Vorhandene Spielräume nutzen*
  - «Klient vor sich selber schützen» (Vermeiden von unvernünftigen Begehren, unseriösen Praktiken, die letztlich sowohl dem Kunden als auch dem Vertreter nur schaden)
  - Gleiches gleich, Ungleiches ungleich beurteilen, d. h. differenzierte Beurteilung, wo es die Besonderheiten des Einzelfalles rechtfertigen und es die Rechtslage zulässt (Gesetzmässigkeit und Gleichbehandlung; der Steuervertreter hat die Gründe darzulegen, welche eine besondere Würdigung des Falles nahelegen)
- *Transparenz der Verwaltungspraxis sicherstellen*
  - Systematische Publikation der Verwaltungspraxis
  - Rechtzeitige Ankündigung und Publikation von Praxisänderungen – Vermeiden von Ankündigungen, ohne dass sich dann etwas ändert
  - Anwendung auch nicht publizierter Gerichtsentscheide (Rechtsgleichheit)
  - Keine Konzessionen an einen Pflichtigen, die gegenüber dem Steuervertreter des Pflichtigen nicht auch eingeräumt würden (Transparenz und Gleichbehandlung)
  - Offenlegung der Interessen und allfälliger Interessenkonflikte

### 3. Regeln zu Form, Antrag, Sachverhalt und Begründung

- *Form*
  - Offenlegung Steuerpflichtiger und Vertretungsverhältnis
  - Interesse an Vorabentscheid/verbindlicher Auskunft
    - Durchführung Transaktion von Vorabentscheid abhängig
    - Rechtsunsicherheit/Vermeidung Rechtsstreit
    - Zuständigkeit/erstmalige Vorlage
  - Formerfordernisse tief halten, wenn der Steuerpflichtige ohne Berater auftritt
- *Antrag (Begehren/Rechtsfragen)*
  - Antrag auf Gewährung Vorabentscheid/verbindlicher Auskunft
  - Darlegung der zu klärenden Rechtsfragen (Bindung)
- *Sachverhalt*
  - Vollständigkeit: alles, was auf Beurteilung Einfluss hat, offenlegen (keine gezielten Unterlassungen) und alles, was auf Beurteilung keinen Einfluss hat, weglassen (kein Ablenken vom Wesentlichen)
  - Klarheit der Darstellung: (Landes-)Sprache, Präzision, Systematik, Beilagen nur zur Verdeutlichung der Sachverhaltsdarstellung)
  - Darstellung Ausgangslage, Zwischenschritte und Zielzustand (Substantiierung)

- Die Sachverhaltsermittlung und -darstellung ist Aufgabe des Steuervertreters (keine Delegation an Steuerbehörden, kein Einreichen von Bundesordnern mit Vertrags- und anderen Entwürfen)
- Trennung von Sachverhaltsdarstellung und rechtlicher Würdigung
- *Begründung/rechtliche Erwägungen (Rechtsauffassung des Steuerpflichtigen bzw. Steuervertreters*
  - Aufzeigen der massgeblichen Rechtsgrundlagen
  - Auseinandersetzung mit Lehre und Praxis
- Rechtliche Würdigung des dargestellten Sachverhalts
- Standpunkt des Steuerpflichtigen
- *Schlussfolgerungen*
  - Ergebnisse der rechtlichen Würdigung des dargestellten Sachverhalts
  - Steuerfolgen/Genehmigung Antrag
- *Rechtsweg*
  - Anfechtbaren Entscheid nur verlangen, wenn Weiterzug ernsthaft erwogen wird (Verhältnismässigkeit und Effizienz)

Urs Ursprung

## ESTV befürwortet den Verhaltenskodex

### Geleitwort des Direktors der Eidg. Steuerverwaltung

Referenten des IFF, darunter auch führende Mitarbeitende der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV), haben einen Verhaltenskodex erarbeitet. Er basiert auf der Erkenntnis, dass Steuerzahler, Steuerberater und Behörden – trotz zum Teil unterschiedlichen Interessen – durch bestimmte Verhaltensregeln die sachgerechte Anwendung des Steuerrechtes fördern können. Der Kodex entspricht unseren Visionen über die Schweizer Steuerkultur und auch den Grundideen des Leitbildes ESTV ([www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)). Wir stehen deshalb dem Kodex positiv gegenüber.

Der Kodex ist kein amtliches Dokument, und Verstösse können nicht direkt geahndet werden. Seine Stärke ist die Einsicht aller Mitwirkenden. Wir haben deshalb unsere Mitarbeitenden gebeten, bei ihrer Arbeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Ihre zum Gelingen beizutragen. Unsere Mitarbeitenden sind auch ermächtigt (aber nicht verpflichtet), Vertreter, die sich nicht an den Kodex halten, in angemessener Weise auf den Kodex aufmerksam zu machen, z.B. durch Zusendung einer Kopie desselben.

Im Zusammenhang mit ihrem Leitbild hat die ESTV eine Ombudsstelle für Mitarbeitende eingerichtet. In Ergänzung dazu hat die ESTV kürzlich eine Vermittlungsstelle für Steuerzahler und Berater geschaffen. Unser erstes Ziel bleibt zwar, dass die anhängigen Fragen direkt mit dem zuständigen Mitarbeitenden oder im Streitfall auch

mit dessen Vorgesetzten diskutiert werden können. Die Vermittlungsstelle ist gedacht für Situationen, in denen die Kommunikation gestört ist oder die Gefahr besteht, dass die Fairness leidet. Naturgemäss kann die Vermittlungsstelle keine materiellen Steuerfragen lösen oder entscheiden. Die Aufgaben der Vermittlungsstelle werden vom Dienststab der ESTV übernommen.

Erste Ansprechpartner sind der Leiter des Direktionsstabes, *Dr. oec. Roger Braunschweig*, Tel. 031 322 71 24, oder dessen Stellvertreter, *Arthur Gross*, Fürsprecher, Tel. 031 323 89 76.



Urs Ursprung, Fürsprecher, Direktor der Eidg. Steuerverwaltung, Bern

Ich hoffe, dass möglichst viele Betroffene zur Realisierung des Verhaltenskodexes und damit zu einer guten Weiterentwicklung der besonderen, auf sachlichem Dialog basierenden Schweizer Steuerkultur beitragen werden.

# Verhaltenskodex für Steuerbehörden, Steuerzahler und Steuerberater

## Resolution der Schweizerischen Steuerkonferenz\*

*Die Schweizerische Steuerkonferenz als Vereinigung der schweizerischen Steuerbehörden gibt den kantonalen Steuerbehörden Empfehlungen ab. Sie empfiehlt im Sinne der nachstehenden Resolution den Kantonen, den Verhaltenskodex zu beachten.*

Referenten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St.Gallen (IFF), zu der auch Mitarbeitende der Eidg. Steuerverwaltung und verschiedener kantonalen Steuerverwaltungen gehören, haben einen Verhaltenskodex für Steuerbehörden, Steuerzahler und Steuerberater erarbeitet. Er basiert auf der Erkenntnis, dass alle Beteiligten – trotz zum Teil unterschiedlicher Interessen – durch bestimmte Verhaltensregeln die sachgerechte Anwendung des Steuer-

rechts fördern können. Dementsprechend übernimmt der Kodex gelebte schweizerische Steuerkultur, um diese auch für die Zukunft zu sichern. Ihm

kommt weder amtliche Bedeutung noch rechtliche Verbindlichkeit zu. Er kann jedoch die Grundlage dafür bilden, dass sich alle Beteiligten immer wieder der Bedeutung eines guten Steuerklimas, das auf gegenseitigem Respekt und Vertrauen basiert, bewusst werden.



*Bruno Knüsel, Steuerverwalter des Kantons Bern, Präsident der Schweizerischen Steuerkonferenz SSK, Bern*

Die Schweizerische Steuerkonferenz steht dem Kodex positiv gegenüber. Die Verantwortlichen der ihr angehörenden Steuerbehörden werden deshalb ihre Mitarbeitenden auffordern, bei ihrer Arbeit den im Kodex enthaltenen Grundsätzen im Rahmen ihrer Möglichkeiten angemessen Rechnung zu tragen. Die Schweizerische Steuerkonferenz erwartet gleichzeitig, dass möglichst viele Beteiligte diese Grundsätze ebenfalls mittragen und damit zu einer positiven Weiterentwicklung der schweizerischen Steuerkultur, die auf einem sachlichen Dialog basiert, beitragen.

\*Einstimmig verabschiedet anlässlich der Jahresversammlung vom 25./26. September 2003.