

Sitzung vom 29. März 2000

520. Dringliches Postulat (Abbau Pendenzenberg beim Steueramt)

Die Kantonsrätinnen Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon, und Liselotte Illi, Bassersdorf, sowie Kantonsrat Otto Halter, Wallisellen, und Mitunterzeichnende haben am 28. Februar 2000 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, darzulegen, welche Massnahmen geeignet wären, den Pendenzenberg beim Steueramt abzubauen, und aufzuzeigen, mit welchen finanziellen Folgen zu rechnen wäre.

Begründung:

Die jährliche Pendenzenzahl bei den Einschätzungen der Staatssteuern liegt seit 1995 wieder bei jeweils über 400000. Dies ist zu hoch. Es muss zudem damit gerechnet werden, dass durch das auf den 1. Januar 1999 in Kraft gesetzte revidierte Steuergesetz dieser Pendenzenberg noch weiter ansteigt. Damit kann dem Grundsatz der Gegenwartsbesteuerung nicht nachgelebt werden. Dies ist für die betroffenen Steuerzahler ungerecht und hat für den Staat Ertragsausfälle zur Folge.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 6. März 2000 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Franziska Troesch-Schnyder, Zollikon, Liselotte Illi, Bassersdorf, Otto Halter, Wallisellen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Den Geschäftsberichten des Regierungsrates für die Jahre 1989 bis 1998 sowie dem Entwurf zum Geschäftsbericht für das Jahr 1999 können über die Einschätzungen und die jeweils am Ende des Jahres unerledigten Steuererklärungen für diese Jahre folgende Zahlen entnommen werden:

Einschätzungen Staatssteuer (in tausend Fällen)

Einschätzungen	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Auf Grund von											
Steuererklärungen*	388	436	471	528	482	448	387	369	409	433	450
Ohne Steuererklärungen	33	28	31	32	38	34	26	26	23	26	26
Durch Kanton eingeschätzt	421	464	502	560	520	482	413	395	432	459	476
Durch Gemeinden eingeschätzt*	155	74	140	79	250	90	243	100	240	121	328
Total aller Einschätzungen	576	538	642	639	770	572	656	495	672	580	804
Steuererklärungen	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pendent Anfang Jahr	414	537	527	604	464	432	348	431	405	473	433
Neuzugang während des Jahres	666	500	688	467	700	454	713	443	717	514	684
Insgesamt zu prüfen	1080	1037	1215	1071	1164	886	1061	874	1122	987	1117
*Eingeschätzt während des Jahres	543	510	611	607	732	538	630	469	649	554	779
Pendent Ende Jahr	537	527	604	464	432	348	431	405	473	433	338

Daraus ergibt sich, dass die Zahl der unerledigten Steuererklärungen per Ende 1999 mit 338000, im Vergleich zu den vorangegangenen zehn Jahren, deutlich am tiefsten ausfällt. Das Jahr 1999 kann jedoch nicht ohne weiteres mit den Vorjahren verglichen werden. Gemäss der Ordnung für den Übergang zur Gegenwartsbemessung ab der Steuerperiode 1999 war bekanntlich im Jahr 1999 noch nach der Vergangenheitsbemessung die Steuererklärung 1999 A einzureichen. Bei der Prüfung dieser Steuererklärung können sich die Steuerbehörden im Wesentlichen auf die Prüfung beschränken, ob im Jahr 1998 (Staats- und Gemeindesteuern) bzw. in den Jahren 1997 und 1998 (direkte Bundessteuer natürlicher Personen) ausserordentliche Einkünfte anfielen, die einer separaten Sondersteuer unterliegen. Ansonsten hat der Wechsel in der zeitlichen Bemessung zur Folge, dass das Jahr 1998 bzw. die Jahre 1997 und 1998 in eine Bemessungslücke fallen, da die Steuerperiode 1999, aufgrund der im Jahr 2000 einzureichenden Steuererklärung 1999 B, ausschliesslich

nach der Gegenwartsbemessung einzuschätzen ist. Auch bei Berücksichtigung dieser Besonderheiten im Zusammenhang mit der Steuerperiode 1999 erscheint es jedoch als erfreulich, dass die Zahl der offenen Steuererklärungen per Ende 1999, gegenüber dem gleichen Zeitpunkt im Vorjahr, immerhin um 95000 Steuererklärungen abgebaut werden konnte. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der offenen Steuererklärungen seit dem Jahr 1992 unter dem Stand in den Jahren bis 1991 lag.

In der Organisation des kantonalen Steueramtes ist für die Einschätzungsdienste zu unterscheiden zwischen den Hauptabteilungen Einschätzungsdienste I und II. Die Hauptabteilung Einschätzungsdienste I ist zuständig für alle natürlichen Personen, soweit diese nicht eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben oder an einer juristischen Person massgeblich beteiligt sind. Hier hat die laufende Arbeitsperiode am 1. Juli 1999 begonnen; sie dauert bis zum 30. Juni 2000. Die Arbeitsplanung für diese Arbeitsperiode beruht dabei auf der Zielsetzung, dass bis zum 30. Juni 2000 95 Prozent der Steuererklärungen 1999 A, mit Einschluss aller Steuererklärungen für frühere Steuerjahre, erledigt werden. Dementsprechend wird sich die Hauptabteilung Einschätzungsdienste I in der folgenden Arbeitsperiode ab 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 praktisch ausschliesslich mit der Überprüfung der Steuererklärungen 1999 B, d.h. der Grundlage für die definitive Veranlagung der Steuerperiode 1999, befassen können. Eine Vorverlegung des Zeitpunkts, ab dem mit der Prüfung der Steuererklärungen 1999 B begonnen werden kann, ist schon deshalb unmöglich, weil zu einem früheren Zeitpunkt die Steuererklärungen noch gar nicht vorliegen würden.

In die Zuständigkeit der Hauptabteilung Einschätzungsdienste II fallen die Veranlagungen der juristischen Personen sowie diejenigen der natürlichen Personen, die einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen oder massgeblich an einer juristischen Person beteiligt sind. Die gegenwärtige Arbeitsplanung für diese Hauptabteilung sieht eine Arbeitsperiode vor, die am 1. Oktober 1999 begonnen hat und am 31. Dezember 2001 enden wird. Dabei besteht die Zielsetzung, dass bis Ende 2000 90 Prozent der Steuererklärungen 1999 A, mit Einschluss aller Steuererklärungen für frühere Steuerjahre, sowie bis Ende 2001 rund 95 Prozent der Steuererklärungen 1999 B erledigt werden. Auch hier kann eine Vorverlegung der Arbeitsperiode, in der die Steuererklärungen 1999 A und 1999 B zu behandeln sind, nicht in Betracht gezogen werden, da die Steuererklärungen nicht früher zur Verfügung stehen; hinzu kommt, dass selbstständig erwerbenden natürlichen Personen in vielen Fällen die Frist zur Einreichung der Steuererklärung erstreckt werden muss und bei juristischen Personen diese Frist von vornherein erst Ende September des auf die Steuerperiode folgenden Kalenderjahres endet.

Die erwähnten Zielsetzungen für die Hauptabteilungen Einschätzungsdienste I und II stehen im Übrigen unter dem selbstverständlichen Vorbehalt, dass das Einschätzungsverfahren im Einzelfall nicht durch laufende Rechtsmittel- oder Nachsteuer- und Steuerstrafverfahren blockiert wird.

Was im Weiteren die aktuellen Massnahmen anbelangt, die derzeit im kantonalen Steueramt vorgesehen sind, um die angeführten Zielsetzungen zu erreichen, so können insbesondere erwähnt werden:

- Die am 1. Januar 1999 in Kraft getretene Gegenwartsbemessung hat zwar zur Folge, dass jedes Jahr eine Steuererklärung einzureichen ist, wobei allerdings anzufügen ist, dass bereits nach dem alten, bis Ende 1998 geltenden Steuergesetz alle juristischen Personen sowie weit mehr als die Hälfte der natürlichen Personen jedes Jahr eine Steuererklärung eingereicht haben. Andererseits führt die Gegenwartsbemessung zu einer Vereinfachung des Veranlagungsverfahrens, da sämtliche Zwischeneinschätzungsverfahren sowie die besonderen Probleme bei Beginn und Beendigung der Steuerpflicht wegfallen; dank der Harmonisierung konnte zudem eine weitestgehende Übereinstimmung zwischen kantonalem und Bundessteuerrecht erreicht werden.

Diese Vorteile des neuen Steuergesetzes lassen es zu, in vermehrtem Masse auch die Gemeindesteuerämter in das Veranlagungsverfahren mit einzubeziehen. Schon in § 107 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 wird denn auch festgehalten:

«Die Gemeindesteuerämter sind verpflichtet, bei der Einschätzung mitzuwirken. Die Finanzdirektion erlässt Weisungen, in welchen Fällen die Gemeindesteuerämter in Vertretung des kantonalen Steueramtes zur Einschätzung berechtigt und verpflichtet sind.»

Bezüglich der im Jahr 2000 einzureichenden Steuererklärungen 1999 B ist nunmehr vorgesehen, dass die Hälfte aller Steuererklärungen, die von unselbstständig erwerbenden oder erwerbslosen natürlichen Personen eingereicht werden, vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen, durch die Gemeindesteuerämter zu bearbeiten ist. Ab den im Jahr 2001

einzureichenden Steuererklärungen für die Steuerperiode 2000 soll diese Quote auf 60 Prozent erhöht werden (Randziffer 24 der Weisung der Finanzdirektion über die Kürzung von Beiträgen an die Gemeinden im Steuerverfahren bei Verletzung der Mitwirkungspflicht vom 8. März 2000).

- In der Hauptabteilung Einschätzungsdienste II ist derzeit die Schaffung von zusätzlichen Stellen für Steuerkommissäre und Steuerkommissärinnen geplant; ebenso sollen in den Hauptabteilungen Einschätzungsdienste I und II für den Bereich der Wertschriftenprüfung neue Stellen geschaffen werden. Ausserdem wurde das Personal in den Einschätzungsdiensten des kantonalen Steueramtes auch in den vergangenen Jahren laufend verstärkt.
- Mit der Schaffung und dem planmässigen Ausbau der neuen Abteilung Spezialdienste soll ferner erreicht werden, dass mittelfristig sämtliche Einschätzungsabteilungen von der Durchführung der aufwendigen Nachsterverfahren entlastet werden können; inzwischen betrifft diese Entlastung bereits vier Einschätzungsabteilungen.
- Darüber hinaus kann auch auf die Entwicklung der neuen Steuerapplikation NAPEDUV hingewiesen werden (NAPEDUV = Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagungen). Es darf erwartet werden, dass damit in den kommenden Jahren das Veranlagungsverfahren zunehmend rationalisiert werden kann.
- Weiter kann erwähnt werden, dass sich derzeit das kantonale Steueramt, in Zusammenarbeit mit einer auswärtigen Beratungsfirma, mit der Entwicklung eines Personalentwicklungskonzeptes befasst. Schliesslich ist auch die Lohnsituation der Steuerkommissäre, der Bücherrevisoren sowie des Kaders des kantonalen Steueramtes einer Überprüfung zu unterziehen.

Bei alledem ist nicht zu übersehen, dass zur Erreichung der erwähnten Zielsetzungen in der Hauptabteilung Einschätzungsdienste II nach den Erfahrungswerten zum alten Steuergesetz ein weiter gehender Ausbau der Hauptabteilung erforderlich wäre, wie er zurzeit geplant ist. Das hängt zur Hauptsache damit zusammen, dass die Zahl der Steuerpflichtigen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, laufend zunimmt. Ein weiterer personeller Ausbau, der über das bereits Vorgesehene hinausginge, lässt sich jedoch kurzfristig nicht verwirklichen. Die Anstellungsbedingungen des Steueramtes, die einem Vergleich mit den direkten Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt seit längerer Zeit nicht mehr standhalten, sowie der ohnehin ausgetrocknete Arbeitsmarkt für Steuer- und Finanzfachleute bereiten gerade auch in dieser Hauptabteilung nach wie vor Schwierigkeiten, nur schon die bestehenden Stellen besetzen zu können. Für einen kurzfristigen weiteren Ausbau fehlte auch die notwendige Infrastruktur mit Einschluss der Räumlichkeiten; auch könnte eine ausreichende Ausbildung kaum mehr gewährleistet werden. Neben den vorgesehenen Massnahmen, wie insbesondere auch die erwähnte Schaffung von zusätzlichen Stellen für Steuerkommissäre, ist zudem zu hoffen, dass der Übergang zur Gegenwartsbemessung, mit dem Wegfall der Zwischeneinschätzungen und besonderen Probleme bei Beginn und Beendigung der Steuerpflicht, auch in der Hauptabteilung Einschätzungsdienste II zu einer gewissen Vereinfachung der Einschätzungsverfahren führen wird.

Selbst wenn die Gegenwartsbemessung andererseits zur Folge hat, dass nunmehr auch alle natürlichen Personen jedes Jahr eine Steuererklärung einreichen müssen, besteht aus den dargelegten Gründen, jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt, kein Anlass zu zusätzlichen Massnahmen. Insbesondere ist auszuschliessen, dass mit weiteren Massnahmen generell eine Verkürzung der Fristen erreicht werden könnte, innert deren die Steuererklärungen zu bearbeiten sind.

Weitere Massnahmen werden gegebenenfalls dann zu prüfen sein, wenn Erfahrungen über die Einschätzungen für die Steuerperiode 1999 auf Grund der Steuererklärungen 1999 B und damit zur Veranlagung im System der Gegenwartsbemessung vorliegen, was nach Ablauf der erwähnten Arbeitsperioden für die Hauptabteilung Einschätzungsdienste I am 30. Juni 2001 und für die Hauptabteilung Einschätzungsdienste II am 31. Dezember 2001 der Fall sein wird.

Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen und dem Kantonsrat über die Auswirkungen der dargestellten Massnahmen und deren Kosten Bericht zu erstatten, soweit dies innert der für die Behandlung dringlich erklärter Postulate zur Verfügung stehenden einjährigen Frist unter den dargestellten Umständen möglich ist.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi