

Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2013

KR-Nr. 303/2012

5041

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 303/2012 betreffend
Meldungsverpflichtung von interkommunalen
Steuerausscheidungen an die Sitzgemeinde
des/der Steuerpflichtigen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2013,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 303/2012 betreffend Meldungsverpflichtung von interkommunalen Steuerausscheidungen an die Sitzgemeinde des/der Steuerpflichtigen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. Januar 2013 folgendes von den Kantonsräten Stefan Hunger, Mönchaltorf, Markus Schaaf, Zell, und Martin Farner, Oberstammheim, am 29. Oktober 2012 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie das Steuergesetz angepasst werden muss, damit Gemeinden Steuerausscheidungen ab einem Steuerwert von 2000 Franken (einfache Staatssteuer) ohne Anforderung der Empfängergemeinde melden müssen.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

Eine natürliche oder juristische Person kann gleichzeitig in mehreren zürcherischen Gemeinden steuerpflichtig sein. Dies ist der Fall, wenn sie in einer anderen Gemeinde als jener, in der sie ihren Wohnsitz oder Sitz hat, eine Liegenschaft oder Betriebsstätte hat. In dieser anderen Gemeinde besteht eine beschränkte Steuerpflicht; diese beschränkt sich auf die Liegenschaft oder Betriebsstätte.

Ist eine Person in mehreren zürcherischen Gemeinden steuerpflichtig, wird zwischen den beteiligten Gemeinden eine Steuerauscheidung vorgenommen, wenn der auf eine Gemeinde, in der nur eine beschränkte Steuerpflicht besteht, entfallende Teil der einfachen Staatssteuer mindestens Fr. 2000 beträgt (§ 191 Abs. 1 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG, LS 631.1]). Der Wohnsitz- oder Sitzgemeinde ist zum Voraus ein Fünftel der einfachen Staatssteuer zuzuweisen. Die restlichen vier Fünftel sind auf die beteiligten Gemeinden im Verhältnis der auf diese Gemeinden entfallenden Anteile am Gesamteinkommen und an den Gesamtaktiven zu verlegen (§ 191 Abs. 2 StG).

Auch in Fällen, in denen eine Person in mehreren zürcherischen Gemeinden steuerpflichtig ist, erfolgt die Einschätzung in der Gemeinde, in der sich der Wohnsitz oder Sitz befindet. Diese Gemeinde wird im Steuergesetz als Einschätzungsgemeinde bezeichnet (§ 108 Abs. 1 StG). Die Einschätzung selber, in der die Steuerfaktoren für die Staatssteuer festgelegt werden, wird vom kantonalen Steueramt oder vom Steueramt der Einschätzungsgemeinde vorgenommen (§ 107 StG).

Bei einer Steuerpflicht in mehreren zürcherischen Gemeinden folgt auf die Einschätzung in einem weiteren, gesonderten Verfahren die Steuerauscheidung zwischen den Gemeinden, vorbehaltlich der erwähnten Voraussetzung, dass der auf die Gemeinde, in der nur eine beschränkte Steuerpflicht besteht, entfallende Teil der einfachen Staatssteuer mindestens Fr. 2000 beträgt (§ 191 Abs. 2 StG). Für die Gemeindesteuerauscheidung ist wiederum das Steueramt der Einschätzungsgemeinde zuständig. Dieses kann stattdessen aber auch verlangen, dass das kantonale Steueramt die Ausscheidung zwischen den Gemeinden vornimmt. Die Ausscheidungsgrundlagen werden gestützt auf die Einschätzung für die Staatssteuer und weitere Erhebungen ermittelt (§ 194 Abs. 1 StG).

Der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern fällt ebenfalls in die Zuständigkeit des Steueramtes der Einschätzungsgemeinde. Aufgrund der Steuerauscheidung zwischen den beteiligten Gemeinden bezieht das Steueramt der Einschätzungsgemeinde, unter Anwendung der

massgeblichen Steuerfüsse der Gemeinden, auch die Steuern der Gemeinden, in denen die steuerpflichtige Person beschränkt steuerpflichtig ist. Alsdann rechnet das Steueramt der Einschätzungsgemeinde mit den Steuerämtern der anderen Gemeinden ab (§ 198 StG).

Weiter sieht § 193 StG vor:

«Gemeinden, die erstmals eine Steuerauscheidung verlangen, haben ihren Anspruch gegenüber dem Steuerpflichtigen und der Einschätzungsgemeinde in der Steuerperiode oder der darauf folgenden Periode anzumelden. Später angemeldete Ansprüche sind verwirkt.»

Folglich hat gemäss § 193 StG das Steueramt der Gemeinde, in der eine Liegenschaft oder Betriebsstätte erworben wurde, den Anspruch auf Steuerauscheidung erstmals gegenüber dem Steuerpflichtigen und dem Steueramt der Einschätzungsgemeinde anzumelden, und zwar bis spätestens Ende der auf die Steuerperiode (in der die Liegenschaft oder Betriebsstätte erworben wurde) folgenden Periode. Später angemeldete Ansprüche gelten als verwirkt. Allerdings tritt nach der Rechtsprechung bei unterlassener Anmeldung gegenüber dem Steuerpflichtigen keine Verwirkungsfolge ein, wenn dieser, gegebenenfalls auch nur sinngemäss, einen Antrag auf Steuerauscheidung gestellt hat (RK ZH, 29. April 2002, StE 2003 B 11.4 Nr. 2).

Schliesslich bleibt anzufügen, dass eine Steuerpflicht in mehreren zürcherischen Gemeinden auch dann vorliegen kann, wenn eine Person mit Wohnsitz oder Sitz ausserhalb des Kantons in mehreren Gemeinden Liegenschaften oder Betriebsstätten hat. In diesen Fällen kommt als Einschätzungsgemeinde jene Gemeinde in Betracht, in der sich die Hauptteile der steuerbaren Werte befinden (§ 108 Abs. 2 StG). Im Übrigen gilt das Gesagte sinngemäss auch für diese Fälle.

Mit dem vorliegenden Postulat KR-Nr. 303/2012 wird verlangt, es sei eine Änderung von § 193 StG zu prüfen. Sinngemäss wird dabei vorgeschlagen, auf eine Frist, innert der eine Gemeinde ihren Auscheidungsanspruch gegenüber dem Steuerpflichtigen und der Einschätzungsgemeinde erstmals anmelden muss, zu verzichten; zudem soll das Steueramt der Einschätzungsgemeinde die Gemeindesteuerausscheidung von Amtes wegen vornehmen. Dieses soll «Steuerauscheidungen ab einem Steuerwert von Fr. 2000 (einfache Staatssteuer) ohne Aufforderung der Empfängergemeinde melden». Dementsprechend wird auch in der Begründung zum Postulat festgehalten: «Das kantonale Steuergesetz ist so anzupassen, dass jede Gemeinde verpflichtet ist, Steuerauscheidungen den bezugsberechtigten Gemeinden automatisch und ohne Aufforderung zu melden». Als «Empfängergemeinde» bzw. «bezugsberechtigte Gemeinde» gilt mithin die Gemeinde, in der sich eine Liegenschaft oder Betriebsstätte befindet.

2. Zur Beurteilung des Postulats

Das kantonale Steueramt hat zur Prüfung des Postulats eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vertretungen des kantonalen Steueramtes, des Verbandes der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich und der Steuerämter der Städte Zürich und Winterthur umfasste. In dieser Arbeitsgruppe wurde von der Vertretung der Gemeindesteuerämter unter anderem geltend gemacht, das Postulat sei insoweit berechtigt, als die Frist gemäss § 193 StG in einzelnen Fällen zu kurz sein könne.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass dies, auch nach Auffassung der Vertretung der Gemeindesteuerämter, weniger ein Problem beim Erwerb einer Liegenschaft ist, weil die Liegenschaftsgemeinde vom Grundbuchamt eine Meldung erhält. Ähnliches dürfte aber auch bei Betriebsstätten gelten, die im Handelsregister eingetragen werden; denn die Betriebsstättegemeinde kann sich hier auf die Veröffentlichung der Eintragung im Handelsregister abstützen. In diesen beiden Fällen dürfte der Ausscheidungsanspruch in der Regel rechtzeitig angemeldet werden können.

Eine Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister besteht aber nur, wenn ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betrieben wird (Art. 934 Abs. 1 OR, SR 200). Wenn nun in einem Fall, in dem keine Eintragung in das Handelsregister erfolgte, die Betriebsstätte erst im Laufe des Einschätzungsverfahrens bekannt wird, kann es in der Tat geschehen, dass zu diesem Zeitpunkt die Frist zur Anmeldung des Ausscheidungsanspruchs schon abgelaufen ist. Auf diesen Punkt wird auch in der Begründung zum Postulat hingewiesen.

Dieser Problematik soll inskünftig über zwei Massnahmen Rechnung getragen werden: Zum einen soll in den Steuerformularen für Selbstständigerwerbende und juristische Personen neu ausdrücklich nach Liegenschaften und Betriebsstätten in anderen zürcherischen Gemeinden als der Einschätzungsgemeinde gefragt werden. Zum anderen sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindesteuerämter und des kantonalen Steueramtes noch vermehrt darauf hingewiesen werden, in Fällen, in denen eine beschränkte Steuerpflicht in einer anderen zürcherischen Gemeinde erkennbar und zudem anzunehmen ist, dies sei der anderen Gemeinde noch nicht bekannt, Letzterer Meldung zu erstatten.

Weiter kann, auch im vorliegenden Zusammenhang, auf das Legislativziel 15 zur Legislaturperiode 2011–2015 hingewiesen werden; dieses lautet: «Die politischen Strukturen und die Verwaltung sind stärker auf die funktionierenden Räume ausgerichtet und ein ergebnisorientierter, ressourcenschonender Gesetzesvollzug ist sichergestellt.» Als Massnahme 15 b zum Legislativziel 15 ist dabei für den Steuerbereich

vorgesehen: «Überprüfung der Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden im Bereich der Steuern und einer Neukonzeption der Prozesse und Informatikmittel». Wie auch dem Geschäftsbericht des Regierungsrates für das Geschäftsjahr 2012 zu entnehmen ist, hat inzwischen das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) der Universität St. Gallen ein «Gutachten zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Gemeinden im Steuerbereich» erstellt.

Im Rahmen dieses voraussichtlich mehrjährigen Projektes ist beabsichtigt, zum gegebenen Zeitpunkt auch auf die künftige Ausgestaltung der Gemeindesteuerausscheidung zurückzukommen. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob und inwieweit diese, wie in anderen Kantonen, in das Einschätzungsverfahren integriert werden kann. In der erwähnten Arbeitsgruppe zur Prüfung des vorliegenden Postulats hat sich die Vertretung der Gemeindesteuerämter zu einer solchen Integrierung der Gemeindesteuerausscheidung in das Einschätzungsverfahren durchaus positiv geäußert. Auch bei einem solchen Vorgehen werden jedoch die Gemeinden nicht umhin kommen, für die Durchsetzung ihrer Ansprüche in der einen oder anderen Form selber besorgt zu sein.

Vor diesem Hintergrund sind, abgesehen von den beiden bereits erwähnten Massnahmen, weitere vorgezogene Änderungen bei der Gemeindesteuerausscheidung abzulehnen. Dies gilt auch für eine Änderung von § 193 StG, wie sie mit vorliegendem Postulat angeregt wird. Gegen eine solche Änderung sprechen aber auch die nachstehenden Überlegungen:

Solange für die Gemeindeausscheidung ein gesondertes, sich an die Einschätzung anschliessendes Verfahren besteht, sollte schon aus Gründen der Rechtssicherheit – in Bezug auf eine erstmalige Gemeindesteuerausscheidung – klar geregelt sein, bis wann eine solche Ausscheidung verlangt werden kann. Es kann weder der steuerpflichtigen Person noch der Einschätzungsgemeinde zugemutet werden, dass eine andere Gemeinde noch nach Jahr und Tag eine Gemeindesteuerausscheidung verlangen kann, jedenfalls dann, wenn dieser Anspruch schon zu einem früheren Zeitpunkt hätte geltend gemacht werden können.

Ähnliche Grundsätze gelten nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Übrigen auch im interkantonalen Steuerauscheidungsverfahren. Auch hier kann ein Kanton mit einer Liegenschaft oder Betriebsstätte nicht einfach untätig bleiben. Unter Umständen verwirkt er so sein Recht auf Besteuerung, wenn er mit der Erhebung des Steueranspruchs ungebührlich lange zuwartet und wenn bei Gutheissung des erst nachträglich erhobenen Anspruchs ein anderer Kanton zur Rückerstattung von Steuern verpflichtet werden müsste, die er formell ordnungsgemäss in guten Treuen und in Unkenntnis des kollidierenden Steueranspruchs bezogen hat.

Zudem unterstehen der Steuerhoheit einer Gemeinde nicht nur Personen, die dort ihren Wohnsitz oder Sitz haben, sondern auch solche, die dort nur eine Liegenschaft oder Betriebsstätte haben; Letzteres gilt selbst dann, wenn sich der Wohnsitz oder Sitz in einer anderen zürcherischen Gemeinde befindet. Dem entspricht es jedoch, dass sich die Gemeinden, im Rahmen der vorgesehenen Verfahrensordnung, auch bei jenen Personen, die über eine Liegenschaft oder Betriebsstätte nur beschränkt steuerpflichtig sind, zu bemühen haben, dass sie (die Gemeinden) die ihnen zustehenden Steuern erhalten. Eine Ordnung, wonach die Gemeinden bei beschränkt steuerpflichtigen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einer anderen Gemeinde von jeder Mitverantwortung entbunden würden, wie dies sinngemäss mit dem vorliegenden Postulat verlangt wird, ist daher abzulehnen. Wem die Steuerhoheit zusteht, hat sich auch um die Durchsetzung seines Steueranspruchs zu bemühen.

3. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 303/2012 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Heiniger

Der Staatsschreiber:
Husi