

Sitzung vom 18. Dezember 1996

**3578. Anfrage (Pendenzenberg des Kantonalen Steueramtes)**

Kantonsrat Hans Rutschmann, Rafz, hat am 7. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Anlässlich einer Konferenz der Einschätzungsabteilung 12 (Region Unterland) in Bülach wurde im August 96 den Steuersekretär/innen der Gemeinden mitgeteilt, dass ca. 32000 Taxationen (Steuererklärungen 1995 und ältere) unerledigt seien. Die hängigen Einspracheverfahren betreffend der Liegenschaften sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Anlässlich der Besprechung wurden die Steuersekretäre/-sekretärinnen der Gemeinden aufgefordert, bei der Einschätzung der offenen Veranlagungen mitzuwirken, und einfachere und kompliziertere Fälle selbständig zu erledigen. Als Entschädigung wurde den Mitarbeitern der Gemeinden Fr. 21 pro erledigte Steuererklärung offeriert!

In Anbetracht der finanziellen Lage des Kantons ist es unverständlich, dass die Bearbeitung der Steuererklärungen seitens des Kantons offensichtlich nicht funktioniert. Sodann haben die Steuerpflichtigen ein Anrecht, dass ihre Steuererklärungen sorgfältig und nicht im Eilverfahren geprüft werden.

Ich bitte den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Seit wann ist der Pendenzenberg in der Einschätzungsabteilung 12 der Finanzdirektion bekannt? Warum wurden nicht rechtzeitig Massnahmen ergriffen, um diese unerfreuliche Situation zu vermeiden?
2. Warum wurde über die Köpfe der Gemeindebehörde hinweg versucht, die Gemeinde-Steuersekretäre/-sekretärinnen an der Konferenz vom 20. August 1996 an Ort und Stelle zur Mitarbeit zu verpflichten? Immerhin sind die Gemeindebehörden für den Einsatz ihres Personals verantwortlich. Wollte der Kanton mit diesem Vorgehen verhindern, dass die unerfreuliche Angelegenheit publik wird?
3. Als Entschädigung wurde den Steuersekretären der Gemeinden Fr. 21 pro erledigte Steuererklärung offeriert. Wieviele Minuten beträgt der Aufwand gemäss Ansicht des Kantons für die korrekte Prüfung und Veranlagung einer Steuererklärung?
4. In der heutigen finanziellen Situation des Kantons ist eine Aufstockung des Personals der Kantonalen Verwaltung nicht möglich. Warum wurden jedoch nicht frühzeitig Stellenverschiebungen zu Gunsten des Steueramtes vorgenommen?
5. In der Einschätzungsabteilung 12 sind 32000 Taxationen unerledigt. Wie sieht es diesbezüglich in den anderen Einschätzungsabteilungen zahlenmässig aus?
6. Wie hoch schätzt die Regierung den Steuerausfall 1996 für den Kanton und die Gemeinden infolge der unerledigten Steuererklärungen ein? Übernimmt der Kanton allfällige Steuerausfälle der Gemeinden?
7. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, dass in Zukunft die Steuererklärungen beim Kanton ordnungsgemäss und fristgerecht behandelt werden können?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Rutschmann, Rafz, wird wie folgt beantwortet:

1. a) Der Rhythmus für das Einschätzungs- und dementsprechend das Steuerklärungsverfahren ist nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer von 14. Dezember 1990 (DBG), in Kraft seit dem 1. Januar 1995, und dem geltenden zürcherischen Steuergesetz von 1951 (StG) derzeit noch unterschiedlich geregelt:

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)	Natürliche Personen Zweijähriger Einschätzungsturnus (zweijährige (Vergangenheitsbemessung)	Juristische Personen Jährlicher Einschätzungsturnus (jährliche Gegenwartsbemessung)
---	---	---

Zürcherisches  
Steuergesetz

Zweijähriger  
Einschätzungsturnus  
(jährliche  
Vergangenheitsbemessung)  
oder, sofern sich im  
Zwischenjahr  
Einkommenserhöhungen  
(-verminderungen) bzw.  
Vermögenserhöhungen  
(-verminderungen) von mehr  
als Fr. 6000 bzw. Fr. 100000  
ergeben, jährlicher  
Einschätzungsturnus (jährliche  
Vergangenheitsbemessung)

Jährlicher  
Einschätzungsturnus  
(jährliche  
Vergangenheitsbemessung)

Da teilweise ein zweijähriger Rhythmus zur Anwendung gelangt, werden auch im Rahmen von jeweils zweijährigen Arbeitsperioden die Steuererklärungen geprüft und die Einschätzungen vorgenommen. In den Einschätzungsabteilungen der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I (HAED I) des kantonalen Steueramtes, grundsätzlich zuständig für alle natürlichen Personen, die weder einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen noch an einer juristischen Person massgeblich beteiligt sind, dauert eine Arbeitsperiode jeweils von Mitte eines ungeraden Jahres bis zur Mitte des folgenden ungeraden Jahres. In den Einschätzungsabteilungen der Hauptabteilung Einschätzungsdienste II (HAED II), grundsätzlich zuständig für alle natürlichen Personen, die einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, sowie für alle juristischen Personen, beginnt eine neue Arbeitsperiode jeweils am 1. September eines ungeraden Jahres.

Zielsetzung ist es im weiteren, dass in der zweijährigen Arbeitsperiode möglichst alle Einschätzungen für das Steuerjahr, in dem die betreffende Arbeitsperiode beginnt, sowie für alle noch offenen früheren Perioden, mit Bezug auf die Staats- und Gemeindesteuern insbesondere auch die Einschätzungen für das vorangehende ausserordentliche Haupteinschätzungsjahr (bzw. das gerade Zwischenjahr), erledigt werden. Bei allen Bestrebungen nach einer speditiven Erledigung muss jedoch von vornherein in Kauf genommen werden, dass in einer Arbeitsperiode nicht alle Einschätzungen abgeschlossen werden können. Die Gründe dafür können sehr verschieden sein; zu erwähnen sind etwa:

- Fristerstreckungsgesuche seitens der Steuerpflichtigen;
- bei Gemeinden hängige Grundsteuerveranlagungen;
- Steuerprozesse und Nachsterverfahren in Vorperioden;
- umfangreiche Abklärungen;
- Abwarten von präjudizierenden Rechtsmittelverfahren in gleich gelagerten Fällen;
- hängige Zivilrechtsstreitigkeiten (z.B. Erbschaftsprozesse) mit präjudizierender Bedeutung auch für das Steuerverfahren;
- aber auch personelle Ausfälle in den Einschätzungsabteilungen infolge von Todes- oder Krankheitsfällen, Pensionierungen und Kündigungen.

Zu beachten ist auch, dass bis Ende 1994 insgesamt 787673 Steuerpflichtige, einschliesslich aller quellensteuerpflichtigen Personen, registriert waren.

b) In der Einschätzungsabteilung 12, Bülach, einer Abteilung der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I, zuständig für die erwähnten natürlichen Personen in den Gemeinden Bachenbülach, Bassersdorf, Buchs, Bülach, Dällikon, Dielsdorf, Dietlikon, Eglisau, Embrach, Freienstein-Teufen, Glattfelden, Hochfelden, Hori, Klotten, Lufingen, Niederglatt, Niederhasli, Oberglatt, Opfikon, Rafz, Regensdorf, Rorbas, Rümlang, Wallisellen und Winkel (Stand 1995), ergeben sich per Ende der Arbeitsperioden 1987/89, 1989/91, 1991/93 und 1993/95 folgende Ergebnisse:

- Ende Arbeitsperiode 1987/89: 1268 offene Steuererklärungen 1987 und frühere
- Ende Arbeitsperiode 1989/91: 2773 offene Steuererklärungen 1989 und frühere
- Ende Arbeitsperiode 1991/93: 6402 offene Steuererklärungen 1991 und frühere
- Ende Arbeitsperiode 1993/95: 4039 offene Steuererklärungen 1993 und frühere

Daraus ist ersichtlich, dass schon Ende der Arbeitsperiode 1991/93 ein markanter Anstieg auf 6402 offene Steuererklärungen zu verzeichnen war. Dieser Anstieg war jedoch darauf zurückzuführen, dass der Einschätzungsabteilung 12 im Jahr 1992 sechs neue

Gemeinden mit rund 22000 Steuerpflichtigen zugeteilt wurden. Allerdings wurde der Bestand der Steuerkommissäre gleichzeitig um vier neue Stellen erhöht. In der Folge konnten auch die Pendenzen bis Ende der Arbeitsperiode 1993/95 um rund 2350 auf 4039 offene Steuererklärungen herabgesetzt werden. Von daher erschien die Situation in der Einschätzungsabteilung 12 Ende der Arbeitsperiode 1993/95 noch nicht als so besorgniserregend, als dass schon damals ausserordentliche Massnahmen angezeigt gewesen wären.

Die Verhältnisse in der Einschätzungsabteilung 12 haben sich jedoch in der laufenden Arbeitsperiode 1995/97 drastisch verschlechtert. Die Ursache ist vor allem darin zu sehen, dass in der kurzen Zeit vom 1. August 1994 bis zum 30. September 1995 sechs Steuerkommissäre ersetzt werden mussten, was mehr als der Hälfte des heutigen Bestandes der Steuerkommissäre in der Einschätzungsabteilung 12 entspricht. Auch wenn die neu eingestellten Steuerkommissäre über eine gute Vorbildung verfügen und vom ersten Tag an, unter Anleitung eines erfahrenen Steuerkommissärs, im Einsatz stehen, kann von ihnen in der Einarbeitungsphase noch nicht die volle Erledigungszahl erwartet werden.

Darüber hinaus sind auch in der Einschätzungsabteilung 12, wie in allen übrigen Einschätzungsabteilungen des kantonalen Steueramtes, die Folgen davon zu tragen, dass das Verwaltungsgericht Ende letzten Jahres die Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 10. Juni 1992 nachträglich für verfassungswidrig erklärt hat, nachdem diese Weisung schon drei Jahre in Kraft war, und daher eine entsprechende Übergangswweisung erlassen werden musste. Erschwerend kommt hinzu, dass auch diese Übergangswweisung solange Gegenstand von Diskussionen sein wird, als darüber nicht klare und eindeutige Entscheide der Rechtsmittelinstanzen vorliegen. Einerseits ergab sich für die Einschätzungsabteilungen eine grosse Mehrbelastung; andererseits hat sich das Klima wegen des zunehmenden Steuerwiderstandes verschlechtert.

Diese Gründe haben schliesslich dazu geführt, dass Ende August 1996 in der Einschätzungsabteilung 12 noch rund 32000 Steuererklärungen 1995 und frühere bei insgesamt rund 72000 Steuerpflichtigen unerledigt waren, die gemäss Arbeitsplan bis Mitte 1997 noch zu erledigen wären.

2. Wie im geltenden Steuergesetz von 1951 ausdrücklich festgehalten, ist die Organisation des Gemeindesteueramtes durch die Gemeinde zu regeln (§62 Abs. 2 StG). Das Gemeindesteueramt ist mit anderen Worten Teil der kommunalen Verwaltungsorganisation. Das ändert aber nichts daran, dass zwischen den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt ein sehr enges Verhältnis besteht. In diesem Zusammenhang kann insbesondere auf die folgenden Gesetzesbestimmungen hingewiesen werden:

«Das Gemeindesteueramt ist verpflichtet, bei der Einschätzung mitzuwirken» (§64 StG).

«In einfachen Fällen hat das Gemeindesteueramt die Einschätzung nach den Weisungen des kantonalen Steueramtes vorzubereiten» (§88 Abs. 2 StG).

Die Finanzdirektion ist im übrigen ermächtigt, auch Beamte der Gemeindesteuerämter zu bezeichnen, denen die Befugnisse eines Steuerkommissärs zukommen (§63 Abs. 2 StG).

Sodann kann festgestellt werden, dass es stets dem Wunsch der Gemeindesteuersekretäre entsprochen hat, noch vermehrt in die Konferenzen der Steuerkommissäre in den einzelnen Einschätzungsabteilungen der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I miteinbezogen zu werden. Im Hinblick auf die schwierige Lage in der Einschätzungsabteilung 12 drängte es sich auf, dass der Abteilungschef, zusammen mit den zuständigen Gemeindesteuersekretären, nach Lösungen suchte, um trotz der eingetretenen Schwierigkeiten die Vornahme von korrekten Einschätzungen gewährleisten zu können. Den Gemeindesteuersekretären wurden dabei keine Weisungen erteilt. Dass jedoch verschiedene Steuersekretäre nach Massgabe ihrer Möglichkeiten die Mitarbeit bei der Bewältigung der Pendenzen in Aussicht gestellt haben, ist sehr erfreulich.

Auch bei Anerkennung der separaten, kommunalen Organisation der Gemeindesteuerämter muss ebenso betont werden, dass kantonales Steueramt und Gemeindesteuerämter bei der Erhebung der Staats- und Gemeindesteuern ein gemeinsames Ziel zu erreichen haben.

3. Es trifft zu, dass ein Beitrag von derzeit Fr. 21 für jede von der Gemeinde mit eigenem Personal bearbeitete Einschätzung vergütet wird (§95 Abs. 1 lit. b Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz in der Fassung vom 4. Januar 1995; VV StG). Es handelt sich dabei um

einen Pauschalbetrag, der jeweils nach Anhören des Verbandes der Gemeindesteuerämter in der Vollziehungsverordnung festgelegt wird. Im übrigen verbietet es die ausserordentliche Vielfältigkeit der Einschätzungen, allgemeine Aussagen darüber zu machen, wieviel Zeit eine einzelne Einschätzung in Anspruch nimmt. Die Bandbreite erstreckt sich von sehr einfachen bis zu überaus komplizierten Fällen; dementsprechend fällt auch der Zeitaufwand aus. Im einen Fall kann die Einschätzung schon in wenigen Minuten erledigt werden; dagegen kann es im anderen Fall – z.B. im Zusammenhang mit einer steueramtlichen Buchprüfung oder einem Rechtsmittelverfahren – Jahre dauern, bis die Einschätzung definitiv in Rechtskraft erwächst. Bei den Einschätzungen, die von den Gemeindesteuerämtern vorgenommen werden, handelt es sich jedoch um die einfacheren Fälle.

4. Die Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre haben eine höchst anspruchsvolle Aufgabe zu bewältigen. Bei Neueinstellungen wird ein abgeschlossenes Hochschulstudium oder eine vertiefte kaufmännische Ausbildung mit Berufspraxis erwartet. Darüber hinaus ist eine umfassende praktische und theoretische Ausbildung im Steueramt erforderlich. Schon deshalb ist es nicht möglich, einem kurzfristig eingetretenen Pendenzenanstieg, ausgelöst durch ausserordentliche Umstände, wie in der Einschätzungsabteilung 12, dadurch zu begegnen, dass Stellen aus anderen Ämtern in das kantonale Steueramt verschoben werden. Allgemein kann jedoch festgestellt werden, dass Stellenverschiebungen innerhalb der kantonalen Verwaltung durchaus eine sinnvolle Massnahme darstellen können.

5. Wie schon unter Ziffer 1a ausführlich dargelegt wurde, werden für die Erledigung der Einschätzungen in den Einschätzungsabteilungen entsprechende Arbeitsperioden festgelegt. Diese beginnen jeweils Mitte oder am 1. September eines ungeraden Jahres und dauern zwei Jahre. Mit Bezug auf die unerledigten Steuererklärungen am Ende der Arbeitsperioden 1987/89, 1989/91, 1991/93 und 1993/95 ergeben sich für die beiden Hauptabteilungen Einschätzungsdienste I und II (HAED I und II) folgende Zahlen:

	Offene StE 1987 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1987/89 per 30.6.89	Offene StE 1989 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1989/91 per 30.6.91 (HAED I) bzw. 31.7.91 (HAED II)	Offene StE 1991 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1991/93 per 30.6.93 (HAED I) bzw. 31.8.93 (HAED II)	Offene StE 1993 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1993/95 per 30.6.95 (HAED I) bzw. 31.8.95 (HAED II)
HAED I	25730	55383	34346	33108
HAED II	17369	18292	12120	12276

Insgesamt sind diese Ergebnisse nicht als ungünstig zu beurteilen. So kann insbesondere hervorgehoben werden, dass in der überwiegenden Mehrheit der Einschätzungsabteilungen die Pendenzen Ende der Arbeitsperiode 1993/95 tiefer ausfallen als Ende der Arbeitsperiode 1989/91. Im letzteren Zeitpunkt – insbesondere in der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I – lagen die Pendenzen wesentlich höher als noch Ende der Arbeitsperiode 1987/89. Es muss mit berücksichtigt werden, dass die Gesamtzahl aller Steuerpflichtigen von 745989 Ende 1988 auf 787673 Ende 1994 angestiegen ist.

Noch steht nicht fest, welche Pendenzen Ende der laufenden Arbeitsperiode 1995/97 anfallen werden. Aufgrund der heutigen Erkenntnisse ist jedoch allgemein zu befürchten, dass die Anzahl der Pendenzen wesentlich höher sein wird als noch Ende der Arbeitsperiode 1993/95. Die Ursachen für diese unerfreuliche Entwicklung liegen vor allem in den Auswirkungen des Entscheids des Verwaltungsgerichts, mit dem Anfang dieses Jahres die Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 10. Juni 1992 für verfassungswidrig erklärt wurde.

6. Das Recht, eine Einschätzung vorzunehmen, verjährt zehn Jahre nach Ablauf des Steuerjahres (§91<sup>bis</sup> StG). Rechtskräftig festgesetzte Steuern verjähren alsdann fünf Jahre nach Eintritt der Rechtskraft (§121 Abs. 1 StG). Bei der direkten Bundessteuer tritt die absolute Veranlagungsverjährung 15 Jahre nach Ablauf der Steuerperiode und die absolute Bezugsverjährung zehn Jahre nach Ablauf des Jahres ein, in dem die Steuern rechtskräftig festgesetzt worden sind (siehe im einzelnen Art. 120 und 121 DBG). Angesichts dieser

Verjährungsfristen ist nicht zu befürchten, dass der Anstieg der Pendenzen, wie er in der Einschätzungsabteilung 12 eingetreten ist, zu Verjährungen führen könnte. Zudem kann erwähnt werden, dass seit dem 1. Januar 1993 Steuernachforderungen ab dem 1. Oktober des betreffenden Steuerjahres zu verzinsen sind (§67 VV StG in der Fassung vom 12. Februar 1992). Somit erübrigt sich auch die Frage nach der Schätzung von entsprechenden Steuerausfällen.

7. Der Regierungsrat hatte schon im Bericht und Antrag vom 4. November 1987 zum Postulat Nr. 2221 betreffend Durchsetzung des Steuerrechts ausführlich dazu Stellung genommen, welche Massnahmen zu ergreifen sind, um eine ordnungsgemässe und insbesondere auch fristgerechte Erledigung der Einschätzungen gewährleisten zu können. Damals hatte das kantonale Steueramt, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kategorien von Steuerpflichtigen, für den Personalbestand im Einschätzungsdienst auch entsprechende Sollzahlen ermittelt. Gemäss diesen Zahlen fehlen, bezogen auf den heutigen Stand der Steuerpflichtigen, rund 22 Steuerkommissäre.

Auch wenn somit, bei Anwendung der damals ermittelten Sollzahlen, nach wie vor ein beträchtliches Manko besteht, so konnte der Personalbestand bei den Steuerkommissären und Bücherrevisoren inzwischen dennoch wesentlich ausgebaut werden. So erhöhte sich der Bestand der Steuerkommissäre, mit Einschluss der Steuerkommissäre für die Veranlagung der Erbschafts- und Schenkungssteuern, von insgesamt 187 Stellen im Jahr 1987 um rund 20 Prozent auf 224 Stellen per 1. Oktober 1995; im gleichen Zeitraum wurde auch der Bestand der Bücherrevisoren von 30 auf 41 Stellen erhöht. Diese zusätzlichen Stellen konnten teilweise dadurch geschaffen werden, dass Stellen in den Kanzleien (insbesondere im Schreibdienst) des kantonalen Steueramtes dank des Ausbaus der EDV gestrichen und umgewandelt werden konnten. Im weiteren ist geplant, dass auch im Jahr 1997 zusätzliche sieben Stellen für Steuerkommissäre geschaffen werden sollen.

Das kantonale Steueramt ist auch auf die Mitarbeit der Gemeindesteuerämter angewiesen. Je mehr von den einfacheren Fällen direkt durch die Gemeindesteuerämter erledigt werden können, um so eher wird es möglich sein, die fristgemässe Erledigung der Einschätzungen gewährleisten zu können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Husi