

Antrag des Regierungsrates vom 21. Juli 2004

4193

**Steuergesetz
(Änderung; organisatorische und verfahrens-
rechtliche Bestimmungen)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Juli 2004,

beschliesst:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 109 a. Das Gemeindesteueramt führt das kommunale Steuerregister. Dieses enthält:

- a) die Steuerpflichtigen, für welche die Gemeinde als Einschätzungsgemeinde zuständig ist, und
- b) die in der Gemeinde Steuerpflichtigen, für die eine andere zürcherische Gemeinde als Einschätzungsgemeinde zuständig ist.

Das Gemeindesteueramt führt das Steuererklärungsverfahren und den Steuerbezug auf Grund des kommunalen Steuerregisters durch.

§ 109 b. Das kantonale Steueramt führt das kantonale Steuerregister. Dieses enthält alle im Kanton steuerpflichtigen Personen. Für die Erfassung dieser Personen stützt sich das kantonale Steueramt auf die kommunalen Steuerregister.

Das kantonale Steuerregister dient dem kantonalen Steueramt als Grundlage für die Erfüllung seiner Aufgaben.

§ 109 c. Die Finanzdirektion kann Vorschriften über den elektronischen Datenaustausch zwischen den kommunalen Steuerregistern und dem kantonalen Steuerregister erlassen. Gegenstand solcher Vorschriften bilden:

- a) die auszutauschenden Daten;
- b) die Schnittstellen, die von den Gemeindesteuerämtern für die Entgegennahme von Daten des kantonalen Steueramtes bereitzustellen sind;

IV. Steuerregister und Datenaustausch
1. Kommunales Steuerregister

2. Kantonales Steuerregister

3. Kantonale Vorschriften
a) elektronischer Datenaustausch

- c) die Schnittstellen, die von den Gemeindesteuerämtern zu beachten sind bei der Lieferung von Daten an das kantonale Steueramt.

Hält ein Gemeindesteueramt die Vorschriften gemäss Abs. 1 nicht ein, kann der Kanton die ihm daraus entstehenden Mehrkosten der Gemeinde auferlegen. Die Finanzdirektion setzt der Gemeinde eine angemessene Frist für die Erfüllung ihrer Pflichten und macht sie auf die Kostenpflicht aufmerksam.

b) elektronische Erfassung der Steuererklärungen

§ 109 d. Die Finanzdirektion kann Vorschriften erlassen über die elektronische Erfassung der Steuererklärungen durch die Gemeindesteuerämter und die Weiterleitung der Daten an das kantonale Steueramt. Für die Weiterleitung gelten § 109c Abs. 1 lit. c und Abs. 2 sinngemäss.

Marginalie zu § 110:

V. Aufsicht

1. Aufsichtsbehörde

4. Steuer-
ausweise

§ 122. Abs. 1 und 2 unverändert.

Sind die Daten im Steuerregister gesperrt, kann ein Steuerausweis nur ausgestellt werden, wenn die gesuchstellende Person glaubhaft macht, dass die Sperrung sie in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber dem Steuerpflichtigen behindert. Das Begehren ist dem Steuerpflichtigen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Entscheid des Gemeindesteueramtes kann von der gesuchstellenden Person und vom Steuerpflichtigen mit Rekurs an die Finanzdirektion weitergezogen werden. Der Steuerausweis wird erst ausgestellt, wenn über die Zulässigkeit der Ausstellung ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.

3. Mitteilung
von
Entscheiden

§ 126. Entscheide werden den Beteiligten mit Begründung schriftlich mitgeteilt. Bei Einschätzungsentscheiden werden die Abweichungen von der Steuererklärung bekannt gegeben.

Abs. 2 bis 4 unverändert.

c) Weitere
Mitwirkungs-
pflichten

§ 135 Abs. 1 und 2 unverändert.

Natürliche Personen mit Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und juristische Personen müssen Urkunden und sonstige Belege, die mit ihrer Tätigkeit in Zusammenhang stehen, während zehn Jahren aufbewahren. Die Art und Weise der Führung, der Aufbewahrung und der Edition richtet sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 957 und 963 Abs. 2).

Weisung

I. Zweck der Vorlage

Die vorliegende Teilrevision des Steuergesetzes sieht zunächst neue Bestimmungen über die Führung der Steuerregister vor. Vorgeesehen ist dabei, neben den bisherigen Steuerregistern der Gemeindesteuerämter, neu auch ein zentrales, kantonales Steuerregister. Zudem soll die Finanzdirektion Vorschriften über den elektronischen Datenaustausch erlassen können; mit diesen Vorschriften soll inskünftig die elektronische Vernetzung zwischen den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt sichergestellt werden.

Darüber hinaus soll das Verfahren präzisiert werden, wenn in Fällen, in denen die Daten im Steuerregister gesperrt sind, die Ausstellung eines Steuerausweises verlangt wird. Ferner soll in Anlehnung an das Harmonisierungsrecht vorgesehen werden, dass es für die Begründung eines Einschätzungsentscheides ausreicht, wenn die Abweichungen von der Steuererklärung bekannt gegeben werden. Eine weitere Anpassung an das Harmonisierungsrecht betrifft die Verfahrenspflichten von selbstständigerwerbenden und juristischen Personen.

II. Steuerregister und Datenaustausch zwischen den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt

A. Ausgangslage

1. Geltende Ordnung

Die wichtigsten Aufgaben der Gemeindesteuerämter im Zusammenhang mit den Staats- und Gemeindesteuern können wie folgt zusammengefasst werden:

- Registrierung der Steuerpflichtigen.
- Durchführung des Steuerklärungsverfahrens (§ 133 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997, StG; LS 631.1), vorbehaltlich des Steuerklärungsverfahrens für die juristischen Personen, das heute zentral über die Dienstabteilung Bundessteuer des kantonalen Steueramtes durchgeführt wird.

- Vornahme von Steuereinschätzungen. Gemäss § 107 Abs. 2 StG sind die Gemeindesteuerämter 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.
- Durchführung des Steuerbezugs (§ 172 StG).

Hauptsächliche Aufgabe des kantonalen Steueramtes im Bereich der Staats- und Gemeindesteuern ist die Vornahme der Steuereinschätzungen, soweit diese nicht durch die Gemeindesteuerämter erfolgen (vgl. § 107 Abs. 1 StG).

Die wichtigsten Grundlagen im Zusammenhang mit der Registrierung der Steuerpflichtigen durch die Gemeindesteuerämter finden sich heute einerseits in der Verordnung zum Steuergesetz vom 1. April 1998 (VO StG; LS 631.11) und anderseits in der Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister in den Gemeinden vom 22. Dezember 2000 (Zürcher Steuerbuch, Teil I, Band 2, Nr. 30/201; im Folgenden: Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister).

Gemäss § 29 VO StG obliegt es dem Gemeindesteueramt, zunächst einmal das so genannte Staatssteuerregister zu führen. § 29 Abs. 1 VO StG in der aktuellen Fassung sieht vor:

«Das Gemeindesteueramt legt in jedem Kalenderjahr für alle Fälle, in denen die Gemeinde als Einschätzungsgemeinde in Betracht kommt, ein Staatssteuerregister über alle sicher oder mutmasslich steuerpflichtigen Personen an.»

§ 47 VO StG sieht ferner vor, dass das Gemeindesteueramt auch ein Bezugsregister anlegt.

In Anlehnung an diese Bestimmungen in der Verordnung zum Steuergesetz sieht sodann Randziffer 1 Abs. 1 der Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister vor:

«Das Gemeindesteueramt legt in jedem Kalenderjahr ein Register sämtlicher sicher oder mutmasslich steuerpflichtigen Personen an, bei welchen ihr die Funktion der Einschätzungsgemeinde zukommt (§ 29 VO StG). Dieses Staatssteuerregister ist so auszugestalten, dass es gleichzeitig sämtliche erforderlichen Angaben über die Einschätzung und den Bezug der in diesem Kalenderjahr zu Ende gehenden Steuerperiode enthält.»

Dieses Register, in der Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister als Register A bezeichnet, umfasst zudem Angaben über die Gemeindesteuern, die Kirchensteuern, die Personensteuer und die Verrechnungssteuer (Randziffer 1 Abs. 2 der Weisung).

Im Weiteren sieht die Weisung der Finanzdirektion ein Register für jene Personen vor, die im ordentlichen Verfahren nicht staats- oder gemeindesteuerpflichtig sind, aber Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben (Register der nur verrechnungssteueranspruchsberechtigten Personen bzw. Register B; Randziffer 9 der Weisung).

Schliesslich werden in der Weisung der Finanzdirektion als weitere Register erwähnt:

- Register für Gemeindesteuerausscheidungen: In dieses Register sind steuerpflichtige natürliche und juristische Personen aufzunehmen, die in mehreren zürcherischen Gemeinden oder ausserhalb des Kantons domiziliert sind, die in der Gemeinde eine Liegenschaft oder Betriebsstätte haben, aber in einer andern zürcherischen Gemeinde für ihre gesamten zürcherischen Liegenschaften oder Betriebsstätten für die Staatssteuer eingeschätzt werden (Randziffer 37 der Weisung).
- Register der quellensteuerpflichtigen Personen (Randziffer 38 der Weisung).
- Register der steuerbefreiten Personen (Randziffern 39 und 40 der Weisung).
- Register für Grundstück- und Handänderungssteuern (Randziffern 52 bis 55 der Weisung).

Abgesehen davon, dass nach § 30 VO StG das kantonale Steueramt das so genannte Taxationsregister anlegt, enthält die Verordnung zum Steuergesetz keine weiteren Vorschriften, die sich mit der Führung von Registern durch das kantonale Steueramt befassen; ebenso wenig gibt es eine Weisung mit solchen Vorschriften. Im kantonalen Steueramt besteht denn auch kein zentrales Register, in dem alle den Staats- und Gemeindesteuern unterliegenden steuerpflichtigen Personen erfasst würden. In der Dienstabteilung Bundessteuer des kantonalen Steueramtes, die auch für den Bezug der Bundessteuer zuständig ist, wird lediglich ein zentrales Register für die direkte Bundessteuer geführt.

Die Gemeindesteuerämter führen die Steuerregister heute praktisch nur noch in elektronischer Form. Diesem Umstand wird auch in der Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister Rechnung getragen (vgl. Randziffer 34 der Weisung). Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 per 1. Januar 1999, aber auch den Wechsel von 1999 auf 2000 (den so genannten Millenniumswechsel), sahen sich viele Gemeindesteuerämter veranlasst, neue Informatiksysteme einzuführen. Dabei bestehen in den Gemeindesteuerämtern nach wie vor verschiedene Informatiksysteme (wie NEST, VRSG, Sul+, GESOFT, W & W, Dialog).

2. Informatik im kantonalen Steueramt

Auch das kantonale Steueramt befasst sich seit längerer Zeit mit dem Aufbau eines umfassenden Informatiksystems. Zu diesem Zwecke war im Jahre 1997 eine Kooperationsgemeinschaft zwischen den Kantonen Zürich und St. Gallen vereinbart worden, welche – als ersten Teil des Projekts IBEST (Integrierte Bewirtschaftung Steuern) – die Entwicklung der Steuerapplikation NAPEDUV (Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung) vorsah, bestehend aus den Modulen Register, Veranlagung und Bezug. Die Umsetzung dieses Teilprojekts führte jedoch im Kanton Zürich zu Schwierigkeiten. Diese hingen wesentlich mit den unterschiedlichen kulturellen und organisatorischen Gegebenheiten in den beiden Kantonen zusammen. Wie sich herausstellte, wurde auch die Strategie einer integrierten Bewirtschaftung der Steuern zu wenig konsequent verfolgt. Der Fokus war zu stark auf die Veranlagung der natürlichen Personen gelegt; der zentralen Verfügbarkeit der Daten im kantonalen Steueramt wurde zu wenig Rechnung getragen.

Die Experten, die in der Folge vom kantonalen Steueramt beigezogen wurden, wiesen in ihrem Bericht vom Februar 2002 auf das Fehlen einer Informatikstrategie und eines Gesamtkonzeptes hin. Beides wurde bis im Herbst 2002 erstellt.

Im Weiteren zeigte sich, dass die Rahmenbedingungen in den Kantonen Zürich und St. Gallen für eine Weiterführung der Kooperationsgemeinschaft zu unterschiedlich sind. Die spezifisch zürcherischen Anforderungen können nur auf einer eigenständigen Entwicklungs-umgebung erfüllt werden. Auch bei einer Auflösung der Kooperationsgemeinschaft können zwar die NAPEDUV-Softwareteile übernommen werden; sie müssen jedoch den spezifisch zürcherischen Verhältnissen angepasst werden.

Die Auflösung der Kooperationsgemeinschaft mit dem Kanton St. Gallen führt zu einer Neuausrichtung der Informatik im kantonalen Steueramt. Mit Beschluss des Regierungsrates vom 3. März 2004 wurde dafür unter der neuen Bezeichnung «ZüriPrimo» (Projekt Informatik mit Organisation) eine neue Grundlage geschaffen. Diese sieht – im Rahmen eines Gesamtsystems – eine ganzheitliche und integrierte Ausrichtung des Prozesses «Steuern erheben» vor. Die verschiedenen Vorhaben sollen in den kommenden elf Jahren – bis zum Jahre 2015 – umgesetzt werden.

Folgende Schwerpunkte der strategischen Neuausrichtung unterscheiden sich vom bisherigen Vorgehen:

- Aufbau und Betrieb eines zentralen, kantonalen Steuerregisters;
- Integration sämtlicher IT-Applikationen und -Anwendungen in ein Gesamtsystem (keine Insellösungen mehr);
- Umsetzung von integrierten, einheitlichen und optimierten Arbeitsabläufen im Gesamtprozess «Steuern erheben».

Ein zentrales, kantonales Steuerregister ist somit ein Hauptziel des Gesamtprojekts «ZüriPrimo». Ein solches Register – d. h. eine zentrale Datenhaltung – ist jedoch nur möglich, wenn auch der elektronische Datenaustausch zwischen den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt gewährleistet ist. Nur wenn dieser Datenaustausch funktioniert, kann auch ein zentrales, kantonales Steuerregister aufgebaut werden. Umgekehrt kann ein solcher Datenaustausch nur erfolgen, wenn auf Seiten des kantonalen Steueramtes auch ein zentrales Steuerregister zur Verfügung steht.

Ein zentrales, kantonales Steuerregister ist eine Grundvoraussetzung, dass das kantonale Steueramt den Einsatz der Informatik- und Organisationsmittel im Rahmen eines Gesamtsystems sicherstellen kann. Mit dem elektronischen Datenaustausch werden auch die Gemeindesteuerämter in dieses Gesamtsystem einbezogen. Ferner können auf dieser Grundlage neue Aufgaben angegangen werden; in diesem Zusammenhang sind etwa zu erwähnen: die Einreichung einer elektronischen Steuererklärung im E-Government (E-Taxes), die Erhebung von Steuerdaten bei der Ermittlung des Ressourcenindex für den Neuen Finanzausgleich (Bund–Kantone), die optimale Budgetierung des Steueraufkommens, die Simulation von Steuerszenarien, Verbesserungen in der Staatssteuerstatistik usw. Schliesslich ist ein zentrales Steuerregister im kantonalen Steueramt auch für die elektronische Ablage von Steuerakten unerlässlich.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass dem Aufbau eines zentralen Steuerregisters im kantonalen Steueramt, bezogen auf die Staats- und Gemeindesteuern mit Einschluss der direkten Bundessteuer, eine überragende Bedeutung zukommt. Gleiches gilt für den elektronischen Datenaustausch zwischen Gemeindesteuerämtern und kantonalem Steueramt.

Wünschenswert wäre es, wenn das aufzubauende zentrale Steuerregister auch in den Gemeindesteuerämtern an Stelle der kommunalen Register Anwendung finden könnte, beschränkt auf die in der betreffenden Gemeinde steuerpflichtigen Personen. Mithin entspräche es dem Idealfall, wenn ein einheitliches Steuerregister für das kantonale Steueramt und die Gemeindesteuerämter geschaffen werden könnte, was letztlich auf ein einheitliches System für das kantonale Steueramt und die kommunalen Steuerämter hinausliefe.

Einer solchen zentralen Lösung steht jedoch die neuere Entwicklung in den Gemeindesteuerämtern entgegen. Wie erwähnt, haben in den letzten Jahren viele Gemeinden in neue Informatiklösungen investiert. Diese Lösungen hängen in der Regel mit jenen für die Einwohnerkontrolle zusammen. Hinzu kommt, dass die Organisation des Gemeindesteueramtes durch die Gemeinde geregelt wird (so ausdrücklich § 106 Abs. 2 StG). Diese Organisationsautonomie kommt den Gemeinden bei der Einrichtung ihrer Steuerämter soweit und solange zu, als sie in der Lage sind, die durch das kantonale Recht vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen. Ein gemeinsames Steuerregister – oder gar ein flächendeckendes, einheitliches Informatiksystem – für das kantonale Steueramt und die Gemeindesteuerämter steht daher gegenwärtig nicht zur Diskussion. Den Gemeindesteuerämtern sind weiterhin eigene Informatiklösungen zuzugestehen, solange diese den notwendigen Vorgaben entsprechen.

Bei der Festlegung dieser Vorgaben geht es insbesondere darum, den elektronischen Verkehr zwischen dem kantonalen Steuerregister und den kommunalen Steuerregistern – bzw. zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeindesteuerämtern – zu gewährleisten. Mit anderen Worten geht es um die Sicherstellung der elektronischen Vernetzung zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeindesteuerämtern. Zu diesem Zwecke müssen kantonale Vorschriften über den elektronischen Datenaustausch zwischen den kommunalen Steuerregistern und dem kantonalen Steuerregister erlassen werden können.

B. Vernehmlassungsverfahren und Überarbeitung des Gesetzesvorschlags

Im Dezember 2003 unterbreitete die Finanzdirektion dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute und dem Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich einen Gesetzesvorschlag. Darin wurden, neben Bestimmungen über die Steuerausweise und das Steuerverfahrensrecht, folgende Bestimmungen vorgeschlagen:

§ 109 a. Das Gemeindesteueramt führt das kommunale Steuerregister. In dieses werden alle steuerpflichtigen Personen eingetragen, für die die Gemeinde als Einschätzungsgemeinde zuständig ist.

§ 109 b. Das kantonale Steueramt führt das kantonale Steuerregister. In dieses werden alle Personen eingetragen, die im Kanton steuerpflichtig sind.

§ 109 c. Die Finanzdirektion kann Vorschriften erlassen über

- a) die Erfassung und Verarbeitung der Daten in den Steuerregistern;
- b) den elektronischen Datenaustausch zwischen den kommunalen Steuerregistern und dem kantonalen Steuerregister;
- c) die elektronische Erfassung der Steuererklärungen durch die Gemeindesteuerämter und die Weiterleitung der elektronisch erfassten Steuererklärungen an das kantonale Steueramt.

Die Mehrkosten, die dem Kanton entstehen, weil das Gemeindesteueramt Vorschriften gemäss Absatz 1 nicht einhält, können der politischen Gemeinde auferlegt werden. Die Finanzdirektion setzt der Gemeinde eine angemessene Frist für die Erfüllung ihrer Pflichten und macht sie auf die Kostenpflicht aufmerksam.

Der Gesetzesvorschlag wurde in der Folge auch der ERFA NEST Steuern, einer Erfahrungsgruppe von Gemeindesteuerämtern mit der Steuerapplikation NEST, zur Stellungnahme zugestellt.

Die eingegangenen Stellungnahmen können nach den nachstehenden Stichworten wie folgt zusammengefasst werden:

- Kommunale Steuerregister: Von Seiten der Gemeinden wird auf die Organisations- und Gemeindeautonomie hingewiesen. Der Kanton kann zwar Vorschriften erlassen über den Inhalt der kommunalen Steuerregister; über die dafür notwendigen Informatikmittel wollen jedoch die Gemeinden weiterhin selber bestimmen können. Zudem wird auf den Zusammenhang zwischen dem kommunalen Steuerregister und der Einwohnerkontrolle hingewiesen.
- Kantonales Steuerregister: Die Gemeinden befürchten, dass sie mit der Einrichtung eines kantonalen Steuerregisters in ihren Zuständigkeiten eingeschränkt werden. Ferner wenden sie ein, das Verhältnis zwischen den kommunalen Steuerregistern und dem kantonalen Steuerregister sei unklar.
- Elektronischer Datenaustausch: Die Notwendigkeit eines solchen Datenaustausches wird allgemein anerkannt. Er darf jedoch nicht zu einer Einschränkung der Gemeindegewaltigkeiten führen. Es wird unter anderem verlangt, dass der Kanton Schnittstellen anbieten müsse, über die der Datenaustausch erfolgen könne.
- Elektronische Erfassung der Steuererklärungen: Auch über die dafür notwendige technische Lösung möchten die Gemeinden frei entscheiden können.

- Sanktionsmöglichkeit (§ 109 c Abs. 2): Die Stellungnahmen fallen hier unterschiedlich aus. Der Gemeindepräsidentenverband erklärte ausdrücklich: «Die Sanktionsbestimmungen werden vollumfänglich unterstützt.» Andere Verbände wenden ein, eine solche Sanktion gehöre nicht in das Steuergesetz, zumal die von den Gemeinden zu beachtenden Anforderungen noch nicht bekannt seien.

Auf Grund der eingegangenen Stellungnahmen wurde in der Folge der Gesetzesvorschlag überarbeitet. Der nunmehr vorliegende Vorschlag zeichnet sich durch folgende Punkte aus:

- Die Gemeindesteuerämter sind weiterhin für die kommunalen Steuerregister zuständig. Auf Grund dieser Register verrichten sie ihre angestammten Tätigkeiten wie insbesondere das Steuerklärungsverfahren und den Steuerbezug.
- Grundlage für das kantonale Steuerregister bilden die kommunalen Steuerregister. Die Daten für einen neu zugezogenen Steuerpflichtigen gelangen über die Einwohnerkontrolle und das kommunale Steuerregister – mit dem elektronischen Datenaustausch – in das kantonale Steuerregister.
- Der Kanton bestimmt und regelt die Schnittstellen, die die Gemeinden beim elektronischen Datenaustausch mit dem kantonalen Steueramt zu beachten haben.
- An der vorgeschlagenen Sanktionsmöglichkeit wird festgehalten.
- Die Gemeinden können weiterhin über ihre Informatikmittel bestimmen; Voraussetzung ist jedoch, dass sie damit die ihnen übertragenen Aufgaben – mit Einschluss der Vorgaben des Kantons für die Schnittstellen – erfüllen können.

C. Ausblick

Aus den erwähnten Gründen kommt zum heutigen Zeitpunkt kein flächendeckendes, einheitliches Informatiksystem für das kantonale Steueramt und die Gemeindesteuerämter in Frage. Langfristig ist jedoch eine weitere Vereinheitlichung oder Zusammenführung nicht auszuschliessen. Allerdings kann erst darauf zurückgekommen werden, wenn es in den kommenden Jahren gelungen sein wird, im kantonalen Steueramt ein zentrales Steuerregister aufzubauen und den elektronischen Datenaustausch – die elektronische Vernetzung – zwischen kantonalem Steueramt und Gemeindesteuerämtern erfolgreich umzusetzen. Bei alledem ist den Interessen der Gemeinden angemessen Rechnung zu tragen.

D. Vorgeschlagene Gesetzesbestimmungen

1. Kommunales Steuerregister (§ 109a Entwurf StG)

Das Gemeindesteuernamt führt, grundsätzlich wie bis anhin, das kommunale Steuerregister (bzw. die verschiedenen Teilregister), in das alle steuerpflichtigen Personen eingetragen werden, für die die Gemeinde als Einschätzungsgemeinde in Betracht kommt. In welchen Fällen dies zutrifft, ergibt sich bei der Besteuerung im ordentlichen Verfahren aus § 108 StG und bei Quellensteuern aus § 109 StG. Diese Bestimmungen lauten wie folgt:

«§ 108. Die Einschätzung erfolgt in der Gemeinde, in welcher der Steuerpflichtige zu Beginn der Steuerperiode oder der Steuerpflicht seinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt, seinen Sitz oder seine tatsächliche Verwaltung hat.

Für Steuerpflichtige mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt, Sitz oder tatsächlicher Verwaltung ausserhalb des Kantons erfolgt die Einschätzung in der Gemeinde, in der sich zu Beginn der Steuerperiode oder der Steuerpflicht die steuerbaren Werte oder deren Hauptteile befinden.

In Zweifelsfällen bezeichnet das kantonale Steueramt die Einschätzungsgemeinde.

§ 109. Bei den Steuern, die an der Quelle bezogen werden, ist Einschätzungsgemeinde die Gemeinde, in der

- a) die im Kanton unbeschränkt steuerpflichtigen ausländischen Arbeitnehmer ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben;
- b) die im Ausland wohnhaften Arbeitnehmer, Künstler, Sportler oder Referenten ihre Tätigkeit ausüben;
- c) das Grundpfand liegt.

In den übrigen Fällen ist Einschätzungsgemeinde die Gemeinde, in welcher der Schuldner der steuerbaren Leistung bei Fälligkeit Sitz oder Betriebsstätte hat.

In Zweifelsfällen bezeichnet das kantonale Steueramt die Einschätzungsgemeinde.»

Im kommunalen Steuerregister sind weiterhin auch jene steuerpflichtigen Personen zu berücksichtigen, die einer beschränkten Gemeindesteuerpflicht unterliegen, für die jedoch eine andere zürcherische Gemeinde als Einschätzungsgemeinde zuständig ist. Als Beispiel ist ein Steuerpflichtiger zu erwähnen, der in Meilen wohnt und in Zürich eine Liegenschaft hat. In einem solchen Fall ist Meilen Einschätzungsgemeinde; in Zürich besteht jedoch auf Grund der Liegenschaft

eine beschränkte Gemeindesteuerpflicht. In dieser Hinsicht kann auf das erwähnte Register für Gemeindesteuerausscheidungen gemäss Randziffer 37 der Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister hingewiesen werden (siehe auch A. Ausgangslage).

Der Begriff kommunales Steuerregister verhindert im Weiteren nicht, dass auf der Ebene des Gemeindesteueramtes weiterhin verschiedene (Unter- oder Teil-)Register unterschieden werden können (vgl. dazu ebenfalls A. Ausgangslage); insoweit ist der Begriff kommunales Steuerregister ein Sammelbegriff. Inskünftig wird zudem zu prüfen – und gegebenenfalls durch die Finanzdirektion festzulegen – sein, inwieweit das kommunale Steuerregister mit einer elektronischen Ablage zu verbinden ist (so etwa bei einer so genannten Vollerfassung der Steuererklärungen, wie dies in einem Teil der Gemeindesteuerämter schon heute geschieht; siehe dazu § 109 d Entwurf StG).

Die Gemeindesteuerämter führen sodann auf Grund des kommunalen Steuerregisters, wie bis anhin (auf Grund des Staatssteuerregisters gemäss § 29 VO StG), das Steuererklärungsverfahren und den Steuerbezug durch (§ 109 a Abs. 2 Entwurf StG). Diese Aufgaben weist das Steuergesetz ausdrücklich den Gemeindesteuerämtern zu (§§ 133 Abs. 1 und 172 StG).

Nicht anders als heute soll der Inhalt in der Verordnung zum Steuergesetz bzw. in Erlassen der Finanzdirektion näher geregelt werden.

2. Kantonales Steuerregister (§ 109 b Entwurf StG)

Wie dargelegt, ist es unerlässlich, dass auch im kantonalen Steueramt ein zentrales und umfassendes kantonales Steuerregister eingerichtet wird, in dem alle im Kanton steuerpflichtigen Personen erfasst werden. Auch ein solches kantonales Steuerregister wird sich aus verschiedenen Bestandteilen zusammensetzen; auch hier ist die Verbindung mit einer elektronischen Ablage anzustreben.

Gemäss § 109 b Abs. 1 Satz 3 Entwurf StG stützt sich das kantonale Steuerregister, was die Erfassung der steuerpflichtigen Personen anbelangt, auf die kommunalen Steuerregister. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die steuerpflichtigen Personen, wiederum nicht anders als heute, grundsätzlich durch die Gemeindesteuerämter zu erfassen sind. Ein neu zugezogener Steuerpflichtiger wird über die Einwohnerkontrolle und das in der Regel damit verbundene Steuerregister erfasst; alsdann sollen die Daten – über den elektronischen Datenaustausch an das kantonale Steuerregister – weitergeleitet werden.

Das kantonale Steuerregister dient als Grundlage für alle dem kantonalen Steueramt obliegenden Aufgaben (§ 109 b Abs. 2 Entwurf StG).

Auch der Inhalt des kantonalen Steuerregisters kann in der Verordnung zum Steuergesetz oder in Erlassen der Finanzdirektion näher geregelt werden.

3. Kantonale Vorschriften (§ 109 c Entwurf StG)

Wie ebenfalls schon dargelegt, ist es aus verschiedenen Gründen nicht möglich, ein einheitliches, zentrales Informatiksystem für Gemeindesteuerämter und kantonales Steueramt aufzubauen. In den Gemeindesteuerämtern werden weiterhin unterschiedliche EDV-Mittel zum Einsatz kommen. Andererseits stellt eine elektronische Vernetzung oder ein elektronischer Datenaustausch zwischen kantonalem Steueramt und Gemeindesteuerämtern eine unerlässliche Grundlage dar für ein einwandfreies Funktionieren des Zürcher Steuerwesens. Nur wenn dieser Datenaustausch funktioniert, kann auch ein kantonales Steuerregister aufgebaut werden.

Hauptsächlicher Zweck von § 109 c Entwurf StG ist es demgemäss, inskünftig einen solchen elektronischen Datenaustausch zu gewährleisten. Zu diesem Zweck soll die Finanzdirektion Vorschriften erlassen können; Gegenstand derselben bilden dabei (§ 109 c Abs. 1 Entwurf StG):

- die auszutauschenden Daten,
- die von den Gemeindesteuerämtern bereitzustellenden Schnittstellen für die Entgegennahme von Daten des kantonalen Steueramtes,
- die von den Gemeindesteuerämtern zu beachtenden Schnittstellen bei der Lieferung von Daten an das kantonale Steueramt.

Zur Sicherstellung der Einhaltung dieser Vorschriften enthält § 109 c Abs. 2 Entwurf StG sodann folgende Bestimmung:

«Hält ein Gemeindesteueramt die Vorschriften gemäss Abs. 1 nicht ein, kann der Kanton die ihm daraus entstehenden Mehrkosten der Gemeinde auferlegen. Die Finanzdirektion setzt der Gemeinde eine angemessene Frist für die Erfüllung ihrer Pflichten und macht sie auf die Kostenpflicht aufmerksam.»

Es geht hier beispielsweise um die Mehrkosten, die dem Kanton dadurch entstehen könnten, dass das Gemeindesteueramt nicht in der Lage wäre, die Personendaten oder die elektronisch erfassten Steuererklärungen auf elektronischem Wege an das kantonale Steueramt

weiterzuleiten. Vor Verhängung der vorgesehenen Sanktion, in Form der Auflage der zusätzlichen Kosten, ist der Gemeinde individuell eine angemessene Frist zur Erfüllung ihrer Pflichten einzuräumen, und sie ist dabei auf die Kostentragungspflicht aufmerksam zu machen. Gleichzeitig ist auch das Mass der Sanktion, d. h. der ungefähre Betrag der zu tragenden Kosten, der Gemeinde bekannt zu geben.

4. Elektronische Erfassung der Steuererklärungen (§ 109 d Entwurf StG)

In § 109 d Entwurf StG wird vorgesehen, dass die Finanzdirektion auch Vorschriften erlassen kann «über die elektronische Erfassung der Steuererklärungen durch die Gemeindesteuerämter und die Weiterleitung der Daten an das kantonale Steueramt». Bei der Weiterleitung dieser Daten sind ebenfalls die von der Finanzdirektion festzulegenden Schnittstellen zu beachten. Bei Nichteinhaltung der Vorschriften der Finanzdirektion gilt ebenfalls die Bestimmung gemäss § 109 c Abs. 2 Entwurf StG.

III. Ausstellung von Steuerausweisen bei Vorliegen einer Datensperre (§ 122 Abs. 3 Entwurf StG)

Auch nach dem Steuergesetz vom 8. Juni 1997, in Kraft seit dem 1. Januar 1999, können, wie zuvor nach dem Steuergesetz vom 8. Juli 1951, so genannte Steuerausweise ausgestellt werden. § 122 Abs. 1 StG sieht vor:

«Die Gemeindesteuerämter stellen gegen Gebühr Ausweise über das steuerbare Einkommen und Vermögen, den steuerbaren Reingewinn und das steuerbare Kapital gemäss letzter rechtskräftiger Einschätzung oder auf Grund der letzten Steuererklärung aus. Ausnahmsweise können auch Ausweise über frühere Einschätzungen ausgestellt werden.»

§ 122 Abs. 2 StG sieht jedoch ausdrücklich vor, dass das kantonale Datenschutzgesetz vorbehalten bleibt. Dies bedeutet, dass der Steuerpflichtige die Daten im Steuerregister sperren lassen kann (§ 11 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes [DSG] vom 6. Juni 1993; LS 236.1). In einem solchen Fall kann ein Steuerausweis nur ausgestellt werden, wenn die geschestellende Person «glaubhaft macht, dass die Sperrung sie in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber der betroffenen Person behindert» (§ 11 Abs. 2 lit. b des Datenschutzgesetzes). In der Weisung der Finanzdirektion über die Führung der Steuerregister ist dazu Folgendes vorgesehen (Randziffern 49–51):

«Begehren um die Ausstellung von Steuerausweisen von Steuerpflichtigen, bei welchen eine Datensperre vermerkt ist, müssen schriftlich im Doppel und unter genauer Angabe des Grundes eingereicht werden.

Die Gemeindesteuerämter können dafür die Verwendung besonderer Formulare vorsehen.

Das Gemeindesteueramt hat den Antrag dahingehend zu prüfen, ob der Antragsteller glaubhaft dartun kann, dass die Datensperre ihn in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber dem Steuerpflichtigen behindert. Ist dies der Fall, so ist eine Durchbrechung der Datensperre angebracht (§ 11 Abs. 2 lit. b DSG).

Die Aufsicht über die Handhabung der Datensperre obliegt dem Datenschutzbeauftragten (§ 23 Abs. 1 lit. a DSG). Diesem obliegt auch die Beratung der Gemeindesteuerämter in diesen Belangen (§ 23 Abs. 1 lit. b DSG). Bestehen zwischen einem Steuerpflichtigen oder einer um einen Steuerausweis nachsuchenden Person und dem Gemeindesteueramt Differenzen betreffend Datensperre, so ist der Datenschutzbeauftragte zur Vermittlung einzuschalten (§ 23 Abs. 1 lit. d DSG).»

Im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage (KR-Nr. 373/2001) war zur Vorgehensweise bei der Ausstellung von Steuerausweisen im Falle einer Datensperre bemängelt worden, dass der Steuerpflichtige, der die Daten sperren lässt, nicht benachrichtigt werde, wenn ein Begehren um Ausstellung eines Steuerausweises gestellt werde, geschweige denn zu einer Stellungnahme eingeladen werde. Der Regierungsrat stellte in seiner Antwort vom 27. Februar 2002 in Aussicht, dass er sich der Problematik annehmen werde.

In einem neuen § 122 Abs. 3 Entwurf StG wird nunmehr folgende Regelung vorgeschlagen:

«Sind die Daten im Steuerregister gesperrt, kann ein Steuerausweis nur ausgestellt werden, wenn die gesuchstellende Person glaubhaft macht, dass die Sperrung sie in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber dem Steuerpflichtigen behindert. Das Begehren ist dem Steuerpflichtigen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Entscheid des Gemeindesteueramtes kann von der gesuchstellenden Person und vom Steuerpflichtigen mit Rekurs an die Finanzdirektion weitergezogen werden. Der Steuerausweis wird erst ausgestellt, wenn über die Zulässigkeit der Ausstellung ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.»

Kernpunkte dieses Vorschlags sind:

- Wenn trotz einer Datensperre ein Steuerausweis verlangt wird, muss die gesuchstellende Person, wie bis anhin, glaubhaft machen, dass die Sperrung sie in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber dem Steuerpflichtigen behindert (§ 122 Abs. 3 Satz 1 Entwurf StG).

- Alsdann unterbreitet das Gemeindesteuernamt neu das Begehren dem Steuerpflichtigen zur Stellungnahme (§ 122 Abs. 3 Satz 2 Entwurf StG).
- Darauf erlässt das Gemeindesteuernamt, ebenfalls neu, einen Entscheid über das Begehren zur Ausstellung des Steuerausweises (§ 122 Abs. 3 Satz 3 Entwurf StG).
- Diesen Entscheid können, bei Ablehnung des Gesuchs zur Ausstellung des Steuerausweises, die gesuchstellende Person und, ebenfalls neu, bei Gutheissung des Gesuchs, der Steuerpflichtige mit Rekurs bei der Finanzdirektion anfechten (§ 122 Abs. 3 Satz 3 Entwurf StG). Deren Rekursentscheid ist mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 19 b in Verbindung mit § 43 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes; LS 175.2).
- Erst nach Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides über die Zulässigkeit der Ausstellung bzw. nach unbenutztem Ablauf der Frist zur Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde kann schliesslich der Steuerausweis ausgestellt werden (§ 122 Abs. 3 Satz 4 Entwurf StG).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde von Seiten der Gemeindeverbände teilweise geltend gemacht, das vorgesehene Verfahren sei zu aufwendig. Dieser Einwand hat zwar eine gewisse Berechtigung. Der Mehraufwand ist jedoch nicht zu umgehen, wenn auch der betroffene Steuerpflichtige in das Verfahren mit einbezogen werden soll. Im Übrigen steht der Entwurf eines neuen kantonalen Gesetzes über die Information und den Datenschutz (auch nach Meinung des kantonalen Datenschutzbeauftragten) dem vorgesehenen Verfahren in § 122 Abs. 3 Entwurf StG nicht entgegen.

IV. Mitteilung von Entscheiden

Die heute geltenden Bestimmungen zur Mitteilung von Entscheiden in § 126 StG (Absätze 1 bis 4) lauten wie folgt:

«§ 126. Entscheide werden den Beteiligten mit Begründung schriftlich mitgeteilt.

Ist die Einsprache, der Rekurs oder die Beschwerde zulässig, werden im Entscheid die Art des Rechtsmittels, die Behörde, bei welcher das Rechtsmittel einzureichen ist, und die Frist für die Ergreifung des Rechtsmittels angegeben.

Fehlen diese Angaben und ist ein Rechtsmittel nicht oder verspätet ergriffen worden, wird auf Begehren die Frist zur Ergreifung des Rechtsmittels wiederhergestellt.

Der Entscheid über eine der Steuererklärung entsprechende oder vom Steuerpflichtigen im Laufe des Einschätzungs- oder Einspracheverfahrens unterschrieben anerkannte Einschätzung wird ihm durch die Schlussrechnung angezeigt.»

§ 126 Abs. 1 StG gilt, vorbehaltlich einer der Steuererklärung entsprechenden oder vom Steuerpflichtigen im Laufe des Einschätzungsverfahrens unterschrieben anerkannten Einschätzung (siehe § 126 Abs. 4 StG), auch für Einschätzungsentscheide. In dieser Hinsicht geht jedoch § 126 Abs. 1 StG über den durch das Steuerharmonisierungsrecht gebotenen Rahmen hinaus. Weder das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) noch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), beide vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11 und 642.14), sehen für den Einschätzungsentscheid bzw. die Veranlagungsverfügung eine Begründungspflicht vor. Vielmehr reicht es in den Fällen aus, in denen von der Steuererklärung abgewichen wird, wenn spätestens bei der Eröffnung der Veranlagungsverfügung die Abweichungen von der Steuererklärung bekannt gegeben werden (Art. 46 Abs. 2 StHG und Art. 131 Abs. 2 DBG).

§ 126 Abs. 1 StG ist daher an das Harmonisierungsrecht anzupassen, und es wird – für § 126 Abs. 1 – folgende Ergänzung vorgeschlagen:

«Entscheide werden den Beteiligten mit Begründung schriftlich mitgeteilt» (wie bis anhin). «Bei Einschätzungsentscheiden werden die Abweichungen von der Steuererklärung bekannt gegeben» (neu).

V. Nachvollzug von Art. 42 Abs. 3 StHG in der Fassung vom 22. Dezember 1999

Durch das Bundesgesetz über die Änderung des Obligationenrechts vom 22. Dezember 1999 (Die Kaufmännische Buchführung), in Kraft seit 1. Juni 2002, wurde in Art. 42 Abs. 3 StHG ein zweiter Satz eingefügt. Art. 42 Abs. 3 StHG in dieser neuen Fassung lautet:

«Natürliche Personen mit Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und juristische Personen müssen der Steuererklärung die unterzeichneten Jahresrechnungen (Bilanzen, Erfolgsrechnungen) der Steuerperiode oder, wenn eine kaufmännische Buchhaltung fehlt, Aufstellungen über Aktiven und Passiven, Einnahmen und Ausgaben sowie Privatentnahmen und Privateinlagen beilegen» (wie bisher). «Die Art und Weise der Führung, der Aufbewahrung und der Edition richtet sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 957 und 963 Abs. 2)» (neu).

Art. 126 Abs. 3 DBG wurde durch das erwähnte Bundesgesetz ebenfalls um einen gleich lautenden zweiten Satz ergänzt; diese Bestimmung lautet in der neuen Fassung:

«Natürliche Personen mit Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und juristische Personen müssen Geschäftsbücher und Aufstellungen nach Artikel 125 Absatz 2 und sonstige Belege, die mit ihrer Tätigkeit in Zusammenhang stehen, während zehn Jahren aufbewahren» (wie bisher). «Die Art und Weise der Führung, der Aufbewahrung und der Edition richtet sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 957 und 963 Abs. 2)» (neu).

§ 135 Abs. 3 StG, übereinstimmend mit dem bisherigen Wortlaut von Art. 126 Abs. 3 DBG, ist daher in gleicher Weise zu ergänzen.

VI. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Vorschlag für eine Teilrevision des Steuergesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber i.V.:
Jeker Hirschi