

Sitzung vom 9. Juli 2008

**1099. Motion (Tax Intelligence: Grundlagen für einen
Recherchedienst in Steuersachen)**

Kantonsrat Ralf Margreiter, Oberrieden, Kantonsrätin Natalie Vieli-Platzer, Zürich, und Kantonsrat Martin Geilinger, Winterthur, haben am 7. April 2008 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen für wirkungsvolle Nachforschungen durch die Zürcher Steuerbehörden zu schaffen. Die Steuerbehörden sollen mit einer positiven Rechtsnorm im Sinn des Legalitätsprinzips ermächtigt werden, unter definierten Rahmenbedingungen Nachforschungen und Ermittlungen in Steuersachen durchzuführen; als solche Rahmenbedingungen sind mindestens festzulegen:

- (1) ein begründeter Verdacht;
- (2) eine bestimmte Verdachtssumme als Untergrenze zur Vermeidung von Bagatellfällen;
- und (3) eine Bewilligungspflicht durch das zuständige Exekutivmitglied.

Ausserdem sind auf Kantonsebene die nötigen Ressourcen für einen zielgerichteten Recherchedienst zur Verfügung zu stellen.

Begründung:

Den Zürcher Steuerbehörden fehlen heute in vielen Fällen Kompetenz und Instrumentarium, Verdachtsmomenten auf Unregelmässigkeiten in Steuersachen nachzugehen. Im Zuge der Bewältigung des Fichenskandals wurden ehemals bestehende Informationsdienste abgeschafft – aufgrund damaliger unspezifischer Sammeltätigkeit nicht zu Unrecht, indes zu radikal. Heute sind die Steuerbehörden «dank» Datenschutz darum oftmals blind, taub und handlungsunfähig. Diesem Malaise ist nur mit entsprechenden rechtlichen Ermächtigungen und den nötigen Ressourcen beizukommen. Zürich braucht mehr «Tax Intelligence».

Als Beispiel seien Abklärungen zum tatsächlichen Wohnsitz bzw. zum Lebensmittelpunkt von Personen genannt, die sich auf einfache und persönlichkeitsrechtlich unbedenkliche, bereits bestehende Daten (z. B. Strom-, Wasser-, Gasbezüge) stützen könnten, etwa bei nicht angemeldeten Personen, Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufhaltern und dergleichen. Auf Fragen des Blicks nach den Möglichkeiten der

Steuerämter selbst bei konkreten Anhaltspunkten auf Steuerhinterziehung antwortet der Vize-Chef des Kantonalen Steueramtes, «Keine Zeit» (3. März 2008).

In Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 195/2007 schreibt der Regierungsrat: «Die Anzahl der tatsächlich verfolgten Steuerhinterziehungen ist für sich genommen noch kein ausreichender Gradmesser für Steuerehrlichkeit und Steuermoral der Bevölkerung des Kantons Zürich. Weitere und wichtige Einflussfaktoren für die Steuermoral sind auch eine als angemessen erachtete Steuerbelastung, eine entsprechende Leistung des Staates und allgemein das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat. Demgegenüber beeinflussen nicht zuletzt auch die den Steuerbehörden zur Verfügung stehenden Untersuchungsmittel und Ressourcen die Zahl der tatsächlich verfolgten Steuerhinterziehungen.» Übersetzt heisst der letztgenannte Punkt ja nichts anderes, als dass den Steuerbehörden die Ressourcen und Kompetenzen für eine wirkungsvolle Bekämpfung von Steuerhinterziehungen fehlen.

Die Schaffung von Untersuchungskompetenzen (namentlich die Anpassung bestehender Beschränkungen durch das Datenschutzrecht im Verkehr von Behörden untereinander, die positive Statuierung von Anfrage- und Auskunftsrechten und dergleichen) und die Einrichtung von «Tax Intelligence» im Kanton Zürich und seinen Gemeinden wird sich als mindestens so zielführend erweisen wie die Einsetzung von Sozialinspektoren – nicht zuletzt aufgrund der erwartbaren präventiven Wirkung. Nicht bezweckt wird damit die Verfolgung von Bagatellfällen; daher wird die Einführung einer Verdachtsuntergrenze – in Kenntnis des Problems der Rechtsgleichheit – vorgeschlagen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwiefern Koordinationsbedarf bzw. Synergiepotenziale mit den Strafverfolgungsbehörden, mit der Dienstabteilung Spezialdienste des Kantonalen Steueramtes und mit der Abteilung Besondere Steueruntersuchungen (BSU) der Eidg. Steuerverwaltung besteht.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Ralf Margreiter, Oberrieden, Natalie Vieli-Platzer, Zürich, und Martin Geilinger, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Die Steuerbehörden sind im Rahmen des Steuerveranlagungsverfahrens berechtigt und verpflichtet, den massgeblichen Sachverhalt abzuklären, wobei die Steuerpflichtigen ihrerseits verpflichtet sind, an der behördlichen Sachverhaltsermittlung mitzuwirken. Die Grundsätze

des Veranlagungsverfahrens sowie die Untersuchungsmittel, die den Steuerbehörden zur Verfügung stehen, sind vom übergeordneten Recht, insbesondere vom Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) sowie vom Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) weitgehend vorgegeben.

2. Gemäss Art. 42 Abs. 1 StHG bzw. § 135 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) muss der Steuerpflichtige alles tun, um eine vollständige und richtige Veranlagung zu ermöglichen. Er muss auf Verlangen der Steuerbehörden insbesondere mündlich oder schriftlich Auskunft erteilen sowie Geschäftsbücher, Belege und weitere Bescheinigungen und Urkunden über den Geschäftsverkehr vorlegen (Art. 41 Abs. 2 StHG bzw. § 135 Abs. 2 StG). Die steuerpflichtige Person kann ihre Mitwirkung nicht unter Berufung auf den «Datenschutz» verweigern. Solange eine Mitwirkungshandlung der Abklärung des Sachverhalts dient und zumutbar ist, muss sie erbracht werden. Die steuerpflichtige Person kann somit beispielsweise auch dazu aufgefordert werden, Abrechnungen über Strom-, Wasser- oder Gasbezüge einzureichen, wenn daraus steuerlich relevante Schlüsse gezogen werden können. Die steuerpflichtige Person ist überdies verpflichtet, Untersuchungshandlungen wie die Durchführung eines Augenscheins auf seiner Liegenschaft oder in seiner Wohnung zu dulden oder eine Bücherrevision zu ermöglichen.

Missachtet eine steuerpflichtige Person im Veranlagungs- oder Einspracheverfahren ihre Mitwirkungspflichten, kann die Steuerbehörde – ohne weitere Untersuchung – selber eine Schätzung der Steuerfaktoren vornehmen (sogenannte Ermessensveranlagung) sowie eine Busse wegen Verletzung der Verfahrenspflichten ausfällen.

Steht noch nicht fest, ob eine Person im Kanton steuerpflichtig ist, weil z.B. bestritten wird, dass sich der Lebensmittelpunkt im Kanton befindet, ist darüber zunächst in einem sogenannten Steuerhoheitsverfahren zu befinden. Es obliegt dabei zwar den Steuerbehörden, den steuerrechtlichen Wohnsitz einer Person darzutun und nachzuweisen. Aber auch im Rahmen dieses Verfahrens besteht eine Verpflichtung der betroffenen Person, sämtliche für die Frage der subjektiven Steuerpflicht wesentlichen Auskünfte zu erteilen und entsprechende Unterlagen einzureichen. Um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen, wird dabei in einem ersten Schritt in der Regel ein standardisierter Fragebogen verwendet, der in Zusammenarbeit zwischen dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich, dem Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich, dem kantonalen Steueramt

sowie dem Steueramt der Stadt Zürich entstanden ist. Ergibt sich aus den Angaben der befragten Personen ein weiterer Abklärungsbedarf, muss die betroffene Person zusätzliche Auskünfte und Unterlagen liefern. Eine mangelnde Mitwirkung kann dabei zulasten der betroffenen Person gewürdigt werden.

Lediglich im Verwaltungsstrafverfahren wegen Steuerhinterziehung hat die angeschuldigte Person das Recht, die Aussage und ihre Mitwirkung zu verweigern. Dies ergibt sich zum einen aus dem Bundesrecht, zum andern auch aus den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention.

3. Für Abklärungen gegen den Willen oder ohne Mitwirkung der betroffenen Person verfügen die Steuerbehörden – wenn auch in begrenztem Ausmass – über weitere Untersuchungsmittel. Diese weiteren Untersuchungsmittel stehen sowohl für das ordentliche Veranlagungsverfahren als auch im Rahmen eines Nachsteuer- und Hinterziehungsverfahrens zur Verfügung.

Zunächst sind im Steuerharmonisierungsgesetz sowie im Gesetz über die direkte Bundessteuer verschiedene Auskunfts-, Bescheinigungs- und Meldepflichten Dritter vorgesehen. Sie betreffen bestimmte Tatbestände wie Arbeits- oder andere Vertragsverhältnisse, Vorsorge- und Versicherungsleistungen usw. Im Steuergesetz sind diese Mitwirkungspflichtigen Dritter in den §§ 136 und 137 verankert. Die Steuerbehörden haben im Rahmen dieser Bestimmungen die Möglichkeit, sich Informationen direkt von (privaten) Dritten zu beschaffen. Da im Steuerharmonisierungsgesetz keine allgemeine Mitwirkungspflicht Dritter vorgesehen ist, dürfen die Kantone in ihren Steuergesetzen aber keine im Bundesrecht nicht vorgesehenen Mitwirkungspflichtigen Dritter einführen. Der Kanton Zürich kann somit im kantonalen Steuerrecht keine zusätzlichen Anfrage- und Auskunftsrechte Dritter statuieren.

Nicht vorgesehen sind im Bundesrecht insbesondere Zwangsmassnahmen wie Durchsuchungen oder Beschlagnahmen. Das gilt auch für das Hinterziehungsverfahren. Eine Ausnahme besteht nur mit Bezug auf die im Gesetz über die direkte Bundessteuer verankerten Besonderen Untersuchungsmassnahmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die entsprechenden Untersuchungsergebnisse werden den Kantonen zur Verfügung gestellt. Die Kantone sind jedoch nicht befugt, entsprechende Zwangsmassnahmen auch auf kantonaler Ebene einzuführen.

Eine wichtige, von den Steuerpflichtigen unabhängige Informationsquelle für die Steuerbehörden bilden sodann andere Behörden der Gemeinden, Kantone und des Bundes. Auch diese Amtshilfe ist bundesrechtlich geregelt (Art. 111, 112 und 112a DBG sowie Art. 39 und 39a StHG).

Zwischen den Steuerbehörden aller Stufen (Bund, Kantone und Gemeinden) ist nach geltendem Recht ein umfassender Informationsaustausch möglich. Die Steuerbehörden erteilen einander kostenlos die benötigten Auskünfte und gewähren einander Einsicht in die amtlichen Akten. Auch ein Austausch von spontanen Meldungen ist ohne besondere Voraussetzungen möglich. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass die Vermutung einer unvollständigen Veranlagung vorliegt.

Mit Bezug auf andere Verwaltungsbehörden, Strafuntersuchungsbehörden und Gerichte ist im Steuerharmonisierungsgesetz und im Gesetz über die direkte Bundessteuer vorgesehen, dass diese Behörden den mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Behörden auf Ersuchen hin alle Auskünfte erteilen, die für die Anwendung dieser Gesetze erforderlich sind. Sie können die Steuerbehörden von sich aus darauf aufmerksam machen, wenn sie vermuten, dass eine Veranlagung unvollständig ist. Im Rahmen der Amtshilfe wird somit das Amtsgeheimnis der Drittbehörden gegenüber den Steuerbehörden aufgehoben. Diese Amtshilfepflicht trifft grundsätzlich auch die AHV-Behörden. Allerdings sind die AHV-Behörden aufgrund besonderer gesetzlicher Bestimmungen nur verpflichtet, den Steuerbehörden Amtshilfe zu leisten, nicht aber berechtigt, Anzeigen zu erstatten. Ausgenommen von der Amtshilfepflicht sind sodann gestützt auf ausdrückliche Bestimmungen im Bundesrecht die Organe der Schweizerischen Post und der öffentlichen Kreditinstitute.

Für kantonale Verwaltungsbehörden, Strafuntersuchungsbehörden und Gerichte geht § 121 StG noch etwas weiter als die bundesrechtliche Verpflichtung, indem nicht nur ein Melderecht, sondern eine Meldepflicht besteht, wenn die Wahrscheinlichkeit einer unvollständigen Besteuerung besteht. In der Praxis erhalten die Zürcher Steuerbehörden in diesem Zusammenhang insbesondere Informationen aus Steuerbetriebsverfahren oder anderen Strafverfahren (z. B. wegen Urkundenfälschung, Anlagebetrug, Veruntreuung usw.), aber auch aus Scheidungsprozessen. Zu Meldungen gegenüber den Steuerbehörden verpflichtet sind im Weiteren die Notariate und Grundbuchämter (§ 67 Verordnung zum Steuergesetz, LS 631.11).

4. Genutzt werden von den Steuerbehörden schliesslich auch allgemein zugängliche Informationsquellen wie Telefonverzeichnisse, Internet oder Handelsregister. Der Zugriff auf diese Informationsquellen kann im Rahmen des Veranlagungsverfahrens oder eines Hinterziehungsverfahrens von Nutzen sein, hat aber insbesondere bei der Abklärung der subjektiven Steuerpflicht (infolge Geschäftsbetrieb, Betriebsstätte oder steuerrechtlichem Wohnsitz) Bedeutung.

Bei Recherchen in diesen Informationsquellen sind jedoch stets auch Aufwand und Ertrag abzuwägen. So hätte es vermutlich auch bei Ausbau der Ressourcen keinen Sinn, sämtliche dieser Quellen laufend systematisch zu durchforsten.

5. Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass im Rahmen dessen, was die bundesrechtlichen Vorgaben zulassen, die rechtlichen Grundlagen für wirkungsvolle Nachforschungen durch die Zürcher Steuerbehörden bereits bestehen.

Die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen knüpfen die Zulässigkeit der Informationsbeschaffung indessen nicht an einen begründeten Verdacht, eine bestimmte Verdachtsumme sowie eine Bewilligung durch das zuständige Exekutivmitglied, wie dies in der Motion gefordert wird. Eine solche allgemeine Einschränkung der Untersuchungsmöglichkeiten wäre mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar. Die notwendigen Abklärungen bilden vielmehr Bestandteil jedes ordentlichen Veranlagungs- oder Nachsteuer- und Hinterziehungsverfahrens.

Auch über die Frage, welche – insbesondere personellen – Mittel den Zürcher Steuerbehörden für die mit ihrer Aufgabe zusammenhängenden Untersuchungen zur Verfügung gestellt werden sollen, ist somit nicht isoliert zu befinden.

Das Anliegen ist daher – selbst wenn es in Form eines Postulats vorgebracht worden wäre – nicht weiter zu verfolgen.

6. Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR- Nr. 137/2008 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi