

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 130/2006

Sitzung vom 5. Juli 2006

### **960. Anfrage (Ausschöpfung des gesetzlich vorgesehenen Steuer- substrates durch die Steuerämter des Kantons und der Gemeinden)**

Kantonsrat Yves de Mestral, Zürich, hat am 24. April 2006 folgende Anfrage eingereicht:

In der Budgetdebatte im Dezember 2003 wurden vom Kantonsrat – entgegen dem Antrag der SVP – 30 neue Stellen für Steuersekretäre geschaffen. Dies führte zu Mehrausgaben von 2,8 Mio. Franken, welche jedoch – gemäss Berechnungen des kantonalen Steueramtes – zusätzliche Steuereinnahmen von 67 Mio. Franken generierten. Bekanntlich wurde in der Debatte zum kantonalen Budget 2006 am 13. Dezember 2005 von bürgerlicher Seite mit Stichentscheid des Ratspräsidenten ein Antrag der FDP gutgeheissen, mit welchem die vor gut zwei Jahren neu bewilligten Stellen wieder gestrichen wurden.

Die chronische personelle Unterbesetzung des kantonalen Steueramts führt zu einer zunehmenden Demotivierung bei dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Hinzu kommt die augenscheinliche breite Verunsicherung, welche durch die schlagzeilenträchtigen Probleme der Führung des Steueramts verursacht wurde. Sodann soll dem Vernehmen nach auch die bewährte Struktur dahingehend geändert worden sein, dass Steuerpflichtige nicht mehr über Jahre hinweg vom gleichen Steuerkommissär veranlagt, sondern jedes Jahr einem neuen Kommissär zugeteilt werden. Abgesehen davon, dass dieses ständige Wechseln mangels Kontinuität auch nicht im Interesse des redlichen Steuerpflichtigen sein und diesem erhebliche Umtriebe bringen könnte, wäre diese Rotation angesichts der sicherlich bestehenden quantitativen Vorgaben auch nicht im Interesse des Staates als Gläubiger, würde doch dann wohl die Bereitschaft der Steuerkommissäre sinken, (zeitraubende) Abklärungen durchzuführen bzw. Rechtsfragen durch die Rechtsmittelinstanzen durchzufechten.

Was schliesslich die Gemeindesteuern betrifft, so zeigt sich, dass der Grundsteuerertrag in verschiedenen Gemeinden höchst unterschiedlich ist. Da diese Unterschiede auch zwischen Gemeinden bestehen, in welchen das Preisgefüge und die Bautätigkeit vergleichbar ist, scheinen die Differenzen wenig erklärbar und stellen sich nicht zuletzt unter Rechtsgleichheitspunkten Fragen bezüglich der Vorgehensweise der kommunalen Einschätzungsbehörden.

Im vorstehend geschilderten Zusammenhang stellen sich dem Unterzeichneten die folgenden Fragen:

1. Wie viele Mitarbeitende (Steuersekretäre, Steuerkommissäre usw.) sind mit der Bearbeitung von Steuererklärungen beim kantonalen Steueramt beschäftigt?
2. Auf wie hoch schätzt die Finanzdirektion die in der Debatte zum Budget 2006 mutwillig provozierten Steuerausfälle durch die Budgetkürzung für die seinerzeit genehmigten Stellen für Steuersekretäre?
3. Auf welchen Betrag schätzt die Finanzdirektion den «Grenzertrag» an zusätzlichen generierten Steuereinnahmen pro zusätzlich eingesetzten Steuersekretär respektive Steuerkommissär beim gegenwärtigen Personalbestand? Auf welchen Betrag schätzt die Finanzdirektion den Verlauf der Kurve des «Grenzertrags» beim Einsatz von 30, 50, 70 und 100 zusätzlichen Steuersekretären respektive Steuerkommissären?
4. Bestehen zeitliche Vorgaben für das Bearbeiten einer Steuererklärung? Falls ja, wie viele Minuten beträgt die vorgegebene Sollzeit eines Steuersekretärs respektive Steuerkommissärs zur Bearbeitung einer Steuererklärung von natürlichen Personen einerseits sowie von juristischen Personen andererseits? Wird innerhalb der beiden Kategorien unterschieden zwischen komplexen und einfachen Verhältnissen (die Veranlagung von Konzerngesellschaften braucht zweifelsohne mehr Zeit als diejenige einer «Handwerker-Einmann-AG»)? Auf wie viele Minuten wurden die entsprechenden Sollzeiten vor Streichung der Stellen im Dezember 2005 veranschlagt, auf wie viele Minuten werden die Sollzeiten heute veranschlagt? Ist die Finanzdirektion der Ansicht, dass die veranschlagten Sollzeiten zur «Bewirtschaftung» einer Steuererklärung ausreichend sind? Wenn nein, auf wie viele Minuten wird eine optimale Sollzeit veranschlagt? Gibt das Bearbeiten von Rechtsmitteln (Einsprache, Rekurs oder Beschwerden) einen «Zeitbonus», d. h. haben solche Arbeiten eine Auswirkung auf die Anzahl vorzunehmender Sollveranlagungen? Oder mit anderen Worten: Fällt das Bearbeiten von Rechtsmitteln in die «Freizeit» des betreffenden Steuersekretärs respektive Steuerkommissärs?
5. Wie viele Rechtsmittel (Einsprachen, Rekurse und Beschwerden) wurden in den letzten 15 Jahren – ausgewiesen pro Jahr einzeln – seitens der Steuerpflichtigen im Bereich der Staats- und Bundessteuern gegen Veranlagungsentscheide der kantonalen Steuerbehörden ergriffen? Wie viele Rechtsmittel (Rekurse und Beschwerden) wurden im nämlichen Zeitraum gegen Einspracheentscheide der kommunalen Grundsteuerbehörden ergriffen? Wie verteilen sich diese

Rechtsmittel auf die 171 Gemeinden des Kantons? Kann die sich abzeichnende Entwicklung gegebenenfalls erklärt werden? Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Anzahl der ergriffenen Rechtsmittel als taugliches Qualitätssicherungsinstrument für die Arbeit der Steuerbehörden dienen könnte?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Yves de Mestral, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Mit der Bearbeitung von Steuererklärungen sind beim kantonalen Steueramt vor allem die Steuerkommissärinnen und -kommissäre beauftragt. Gewisse Einschätzungsfunktionen haben auch die Bücherrevisorinnen und -revisoren sowie die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre. Gemäss Stellenplan verfügt das kantonale Steueramt per 30. April 2006 über folgende Stellen:

- 108 Steuerkommissäre/innen in Gebietsdivisionen
- 125 Steuerkommissäre/innen in Branchendivisionen
- 21 Steuerkommissäre/innen in Spezialabteilungen
- 254 Total Steuerkommissäre/innen
- 49 Bücherrevisoren/innen
- 24 juristische Sekretäre/innen

Im kantonalen Steueramt wurden 2005 insgesamt 351 000 Steuererklärungen erledigt.

Steuersekretärinnen und -sekretäre gibt es im kantonalen Steueramt nicht. Diese Funktionsbezeichnung kennen nur die Gemeindesteuerämter. Die Gemeindesteuerämter haben 2005 insgesamt 421 000 Einschätzungen vorgenommen.

Zu Frage 2:

Die Finanzdirektion schätzt den jährlichen Mehrertrag pro zusätzliche Steuerkommissärin oder zusätzlichen Steuerkommissär bzw. Bücherrevisorin oder -revisor sowie juristische Sekretärin oder juristischen Sekretär auf durchschnittlich 2 Mio. Franken. Dieser Betrag wird in der Regel nach Abschluss der Ausbildungs- und Einarbeitungsphase erreicht.

Die in der Kantonsratsdebatte zum Budget 2006 am 13. Dezember 2005 beschlossene Aufwandminderung beim Steueramt (VA 2006-LG 4400 Steuern Betriebsteil) hätte praktisch eine Senkung des Personalaufwandes um 2,8 Mio. Franken, d. h. den Abbau von rund 35 mit der Bearbeitung von Steuererklärungen beschäftigten Personen, bedeutet.

Das kantonale Steueramt wäre demnach gezwungen gewesen, unverzüglich Kündigungen auszusprechen (per Mitte 2006 in Beachtung der Kündigungsfristen) oder Abgänge nicht zu ersetzen. Stattdessen hat der Regierungsrat beim Kantonsrat für das Budgetjahr 2006 ein Nachtragskreditbegehren, I. Serie, von 2,3 Mio. Franken beantragt (Vorlage 4314). Der Kantonsrat ist mit Beschluss vom 26. Juni 2006 diesem Antrag gefolgt. Damit können Steuerausfälle bei den Staatssteuern von rund 35 Mio. Franken (Halbjahr) im Jahre 2006 und rund 70 Mio. Franken ab 2007 vermieden werden.

Zu Frage 3:

Eine Schätzung des «Grenzertrags» an zusätzlich generierten Steuereinnahmen pro eingesetzte Steuerkommissärin und eingesetzten Steuerkommissär bzw. Bücherrevisorin und -revisor sowie juristische Sekretärin und juristischen Sekretär ist erst möglich, wenn das kantonale Steueramt über ein umfassendes Informatiksystem verfügt. Ein zentrales, kantonales Steuerregister ist jedoch 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 im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die verbesserte Budgetierung des Steueraufkommens, Verbesserung in der Staatssteuerstatistik sowie – wie in der vorliegenden Anfrage formuliert – die Simulation von Steuerszenarien. Dafür wurde in der Gesetzesänderung vom 25. April 2005, in Kraft ab 1. Juli 2006 (organisatorische und verfahrenstechnische Bestimmungen [§§ 109a ff.; OS 60, 319]), der Grundstein gelegt. Eine Schätzung des «Grenzertrages» lässt sich deshalb erst zuverlässig ermitteln, nachdem der Grossteil der Veranlagungen einer Steuerperiode vorgenommen wurde und die Daten im zentralen Register erfasst sind. Dies wird frühestens in drei Jahren der Fall sein.

Zu Frage 4:

Für die Bearbeitung einer Steuererklärung im Sinne des Fragestellers bestehen keine Vorgaben von Sollzeiten, da eine Minutenzahl pro Steuereingang als rechnerische Grösse für eine Sollvorgabe nicht zweckmässig wäre. Wie viel Zeit Steuerkommissärinnen und -kommissäre für die Prüfung der zugewiesenen Steuereingänge einsetzen, liegt grundsätzlich in deren Eigenverantwortung und hat sich nach der Anzahl jährlich

zu veranlagenden Steuererklärungen (Erledigungsvorgaben) und nicht nach festen Zeitvorgaben für die Erledigung einer Steuererklärung zu richten. Sowohl innerhalb der Gebiets- (unselbstständig erwerbstätige Personen) als auch innerhalb der Branchendivisionen (selbstständig erwerbstätige Personen und juristische Personen) sind einfachere und komplexere Fälle zu bearbeiten. Die Zahlen für das Kalenderjahr 2005 (31. Dezember 2005) zeigen folgendes Bild:

Einschätzungsdienste Kantonales Steueramt	Einschätzungen im KJ 2005	Mitarbeitende mit Einschätzungsfunktion	Einschätzungen pro Mitarbeiter/in
Gebietsdivisionen	218 264	86,8	2514 Durchschnitt pro Mitarbeiter/in
Branchendivisionen	133 078	112,5	1182 Durchschnitt pro Mitarbeiter/in
Gesamttotal	351 342	199,3	1762 Durchschnitt pro Mitarbeiter/in

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Steuerkommissärinnen und -kommissäre im Kanton Zürich mehr Fälle erledigen müssen als in anderen Kantonen.

Der Zeitaufwand lässt sich in aller Regel nicht im Voraus bestimmen: Was auf den ersten Blick als einfacher Fall mit einem geringen Zeitaufwand erscheint, kann sich später auf Grund notwendiger Untersuchungshandlungen zu einem zeitintensiven Fall entwickeln. Die durchschnittliche jährliche Fallbelastung der Steuerkommissärinnen und -kommissäre zeigt auf, dass sich der Arbeitsdruck in den vergangenen Jahren weiter erhöht hat. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass von Steuerkommissärinnen und -kommissären in zunehmendem Masse Einsätze für Querschnittsfunktionen erbracht werden müssen (z. B. für EDV-Projekte, Konzentration des Steueramtes auf einen Standort), ohne dass diese dem Kerngeschäft entzogenen Ressourcen durch den Einsatz von zusätzlichen Mitarbeitenden kompensiert werden konnten. Da Minutenvorgaben nicht als Leistungsgrösse dienen, kann die Frage, ob eine Differenz zwischen entsprechenden Sollzeiten vor und nach der Streichung von Stellen besteht, nicht beantwortet werden.

Zur Tätigkeit der Steuerkommissärinnen und -kommissäre sowie juristischen Sekretärinnen und juristischen Sekretäre gehört auch die Erledigung der anfallenden Rechtsmittelverfahren. Der zeitliche Aufwand für die Bearbeitung von Einspracheentscheiden, Rekursen und Beschwerden belastet die tägliche Veranlagungstätigkeit zusätzlich. Über den für solche Verfahren aufgebrauchten Zeitaufwand bestehen jedoch keine Aufzeichnungen, weil solche für eine Steuerung des Arbeitsprozesses ungeeignet sind.

Zu Frage 5:

Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen beschränken sich auf die Jahre 1996 bis 2005. Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurde auf eine Erhebung der Zahlen für 1991 bis 1995 verzichtet, zumal die tatsächlichen und auch rechtlichen Grundlagen dieser Jahre kaum mit den gegenwärtigen Gegebenheiten verglichen werden können.

a) Tabelle 1: Einkommens- und Vermögenssteuern / Gewinn- und Kapitalsteuern

	Einsprache		Rekurs		Beschwerde VGr		Beschwerde BGr	
	Staats- steuer	Bundes- steuer	Staats- steuer	Bundes- steuer	Staats- steuer	Bundes- steuer	Staats- steuer	Bundes- steuer
1996	10 833	5 367	228	69	64	*	**	9
1997	10 485	2 233	292	76	48	*	**	11
1998	10 903	3 069	348	67	44	*	**	16
1999	9 194	2 280	509	84	94	*	**	8
2000	11 008	1 451	379	62	67	*	**	10
2001	10 481	3 513	568	65	68	*	6	11
2002	15 781	4 133	465	88	103	*	1	15
2003	16 709	4 225	509	115	65	*	1	17
2004	16 384	4 567	557	112	92	10	0	8
2005	14 943	5 306	391	204	58	15	9	11

\* bis 2003 keine Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich

\*\* bis 2000 kein ordentliches Rechtsmittel an das Bundesgericht

Einkommenssteuern von den natürlichen und Gewinnsteuern (früher Ertragssteuern) von den juristischen Personen werden sowohl als Staatssteuern (bzw. Staats- und Gemeindesteuern) als auch als direkte Bundessteuern erhoben. Bei der Staatssteuer (bzw. den Staats- und Gemeindesteuern) kommen noch die Vermögenssteuer der natürlichen und die Kapitalsteuer der juristischen Personen hinzu.

Zu den in Tabelle 1 berücksichtigten Rechtsmittelverfahren kann festgehalten werden:

- Einsprachen: Die Zahlen erfassen die in den Jahren 1996 bis 2005 eingegangenen Einsprachen bei der Staats- und der Bundessteuer. Es fällt auf, dass 2005 die Zahl der Einsprachen bei der Bundessteuer gegenüber den Vorjahren auf 5306 zugenommen hat. Diese Zunahme hängt damit zusammen, dass neuerdings Staatssteuer- und Bundessteuer-Einsprache in der Regel gemeinsam bearbeitet werden. Früher wurde die Bearbeitung der Staatssteuer-Einsprache vielfach vorgezogen.

Mit der möglichst gleichzeitigen Eröffnung von Staatssteuer- und Bundessteuer-Veranlagung und der gleichzeitigen Durchführung der Einspracheverfahren für beide Steuern soll dem Grundsatz der Parallelität der Verfahren Rechnung getragen werden, wie er, aus Gründen

der so genannten vertikalen Steuerharmonisierung im Verhältnis zwischen kantonalen Steuern und direkter Bundessteuer, in der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts vertreten wird.

Weiter fällt auf, dass die Zahl der Staatssteuer-Einsprachen von 16384 im Jahr 2004 auf 14943 im Jahr 2005 zurückgegangen ist. Ob es sich dabei um eine vorübergehende Erscheinung handelt, muss zum heutigen Zeitpunkt offen bleiben. Dieser Rückgang der Staatssteuer-Einsprachen erlaubt jedoch keinen Schluss auf die Qualität der Veranlagungen.

- Rekurse an die Rekurskommissionen: Die Zahlen der Rekurse gegen Einspracheentscheide für die Staatssteuer waren in den Jahren 1999 bis 2004 vergleichsweise hoch. Dies dürfte mit der Einführung des neuen Steuergesetzes von 1997 und dem damit verbundenen Übergang von der Vergangenheits- zur Gegenwartsbemessung zusammenhängen. Im Zuge dieses Übergangs unterlagen im Jahr 1998 angefallene ausserordentliche Einkünfte einer separaten Besteuerung; diese zusätzliche Steuer führte zu einer Erhöhung der Rechtsmittelverfahren.

Auch hier bleibt sodann offen, ob der Rückgang der Staatssteuer-Rekurse von 557 im Jahr 2004 auf 391 im Jahr 2005 eine vorübergehende oder dauernde Erscheinung ist. Die 2005 zu verzeichnende Zunahme der Rekurse bei der Bundessteuer hängt demgegenüber mit der erwähnten Praxis zusammen, wonach neuerdings Einspracheentscheide für Staats- und Bundessteuer in der Regel gleichzeitig eröffnet werden; demnach führt die Anfechtung bei der Staatssteuer oft auch zu einer solchen der Bundessteuer.

- Beschwerden an das Verwaltungsgericht: Auch hier dürften die ab 1999 vergleichsweise hohen Zahlen für Beschwerden gegen Staatssteuer-Rekursentscheide der Rekurskommissionen, insbesondere mit 103 Eingängen 2002 und 92 Eingängen 2004, mit dem neuen Steuergesetz von 1997 zusammenhängen. Weiter dürfte 2005 der Rückgang der Staatssteuer-Rekurse dazu geführt haben, dass auch die Staatssteuer-Beschwerden an das Verwaltungsgericht abgenommen haben. Der Umstand, dass bei der Bundessteuer erst für 2004 und 2005 Beschwerden an das Verwaltungsgericht ausgewiesen werden, hängt wiederum mit der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Grundsatz der Parallelität der Verfahren zusammen (vgl. BGE 130 II 65 = Pra 93/2004 Nr. 37). Nach dieser Rechtsprechung kann in einem Kanton, dessen kantonales Steuergesetz (wie im Kanton Zürich) zwei gerichtliche Instanzen – Rekurskommissionen und Verwaltungsgericht – vorsieht, auch der Bundessteuer-Rekursentscheid an die zweite kantonale Gerichtsinstanz weitergezogen werden. Frü-

her mussten Rekursentscheide der (heute nicht mehr bestehenden) zürcherischen Bundessteuer-Rekurskommission direkt beim Bundesgericht angefochten werden.

- Ordentliche Beschwerden (Verwaltungsgerichtsbeschwerden) an das Bundesgericht: Erst seit dem Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes steht gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen, welche die kantonalen Steuern betreffen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zur Verfügung, weshalb solche Beschwerden erst ab 2001 ausgewiesen werden. Früher konnten letztinstanzliche kantonale Entscheide im Bereiche der kantonalen Steuern nur mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden.

b) Tabelle 2: Grundsteuern

	Rekurs FD	Rekurs RK	Rekurs bzw. Beschwerde VGr	Beschwerde BGr
1996	765	**	64	***
1997	536	**	58	***
1998	598	**	60	***
1999	*	129	15	***
2000	*	98	25	***
2001	*	88	18	0
2002	*	107	23	0
2003	*	88	16	0
2004	*	104	20	1
2005	*	105	20	0

\* keine Angaben, da Einspracheverfahren in den Gemeinden

\*\* bis 1998 kein Rekurs an die Rekurskommission vorgesehen

\*\*\* bis 2000 kein ordentliches Rechtsmittel an das Bundesgericht

Die Grundsteuern umfassten bis Ende 2004 die Handänderungs- und die Grundstücksgewinnsteuer, seither wird nur noch die Letztere erhoben. Mangels vorhandener Grundlagen, wie sich die Rechtsmittel im Bereich der Grundsteuern auf die einzelnen Gemeinden verteilen, können nur Aussagen für den ganzen Kanton gemacht werden. Im Weiteren kann zu den in Tabelle 2 berücksichtigten Rechtsmittelverfahren festgehalten werden:

- Rekurse an die Finanzdirektion bzw. die Steuerrekurskommissionen: Bis Ende 1998 konnten Veranlagungen der Grundsteuerbehörden der Gemeinden direkt mit Rekurs an die Finanzdirektion weitergezogen werden. Seit dem Inkrafttreten des Steuergesetzes von 1997 im Jahr 1999 steht gegen die fraglichen Veranlagungen zunächst eine Einsprache zur Verfügung; alsdann können die Einspracheentscheide der kommunalen Grundsteuerbehörden mit Rekurs bei den Steuerrekurskommissionen angefochten werden.

Der Rückgang der Rekurse seit 1999 dürfte im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Zum einen hängt er mit der rückläufigen Entwicklung im Immobilienmarkt zusammen; andererseits dürfte auch die seit 1999 zur Verfügung stehende Einsprache dazu beigetragen haben, dass gegen Einspracheentscheide der Grundsteuerbehörden weniger Rekurse erhoben werden.

- Rekurse bzw. Beschwerden an das Verwaltungsgericht: Bis zum Inkrafttreten des Steuergesetzes von 1997 im Jahr 1999 konnten Rekursentscheide mit Rekurs an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden; seither steht gegen Rekursentscheide der Steuerrekurskommissionen die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Verfügung. Für den Rückgang der Beschwerden ab 1999 gelten die gleichen Gründe, die im Zusammenhang mit dem Rückgang der Rekurse erwähnt wurden.
- Beschwerden (Verwaltungsgerichtsbeschwerden) an das Bundesgericht: Es wird nur eine Beschwerde für 2004 ausgewiesen; vor dem Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes stand auch hier kein ordentliches Rechtsmittel an das Bundesgericht zur Verfügung.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass allein die Anzahl der ergriffenen Rechtsmittel nicht als taugliches Qualitätssicherungsinstrument für die Arbeit der Steuerbehörden dienen kann.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**