

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben\*  
vom 13. Juli 2010

KR-Nr. 350a/2008

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
von Julia Gerber Rüegg betreffend Änderung  
Steuergesetz: Bürgerinnen- und bürgerfreundliche  
Eröffnung von Veranlagungsentscheiden**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und  
Abgaben vom 13. Juli 2010,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 350/2008 von Julia  
Gerber Rüegg, wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 13. Juli 2010

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Regula Götsch Neukom

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Regula Götsch Neukom, Kloten (Präsidentin); Werner Bosshard, Rümlang; Susanne Brunner, Zürich; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Ralf Margreiter, Zürich; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Regine Sauter, Zürich; Hansjörg Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 30. März 2009 unterstützte der Kantonsrat die von Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Mitunterzeichnenden am 27. Oktober 2008 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Änderung des Steuergesetzes mit 150 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat**

#### **2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)**

Die PI verlangt, § 139 des kantonalen Steuergesetzes durch einen neuen Absatz wie folgt zu ergänzen:

§ 139 Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Unter Vorbehalt von § 126 Abs. 4 werden Einschätzung und Veranlagung für die direkte Bundessteuer der gleichen Steuerperiode gemeinsam eröffnet.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

In Ihrer Begründung halten die Unterzeichnenden der PI Folgendes fest: Immer wieder kommt es vor, dass Steuerpflichtige eine Einsprache gegen die Einschätzung betreffend die Staats- und Gemeindesteuern fristgerecht erheben und annehmen, sie hätten damit auch gleich die Veranlagung betreffend die direkte Bundessteuer angefochten. Dies ist jedoch nicht zutreffend. Die Einsprache bezüglich die Bundessteuer ist noch nicht möglich zum Zeitpunkt, zu dem das Steueramt der steuerpflichtigen Person den Einschätzungsentscheid für die Staats- und Gemeindesteuer zustellt, auch wenn gleichzeitig ein (nicht anfechtbarer) «Hinweis» auf die direkte Bundessteuer zugestellt wird. Eine Anfechtung mit Bezug auf die direkte Bundessteuer ist erst möglich, wenn die entsprechende Veranlagung mit separater Post von der Dienstabteilung Bundessteuer eintrifft. Oft vergisst die steuerpflichtige Person aber, nun auch noch Einsprache gegen die Veranlagung für die direkte Bundessteuer zu erheben, im Glauben dies sei nicht mehr nötig.

Erstaunt stellt die steuerpflichtige Person dann, wenn sie den Bescheid über ihre Anfechtung in Händen hält, fest, dass das kantonale Steueramt nur die Einsprache gegen die Einschätzung betreffend die Staats- und Gemeindesteuern, nicht aber gegen den gleichen Sachverhalt zur direkten Bundessteuer behandelt hat. Die Verfügung für die direkte Bundessteuer war jedoch faktisch unangefochten, weil da-

gegen keine Einsprache erhoben wurde. Will die betroffene steuerpflichtige Person zu diesem Zeitpunkt doch noch rekurrieren, ist es meist zu spät, weil die Frist bereits verstrichen ist.

Das Missverständnis, welches es vielen steuerpflichtigen Personen massiv erschwert, ihre Rechte wahrzunehmen, entsteht, weil im Kanton Zürich, und nur im Kanton Zürich, das Verfahren zweigeteilt ist. Dieses zweigeteilte Vorgehen der Zürcher Steuerbehörde orientiert sich nicht an den Bedürfnissen der Steuerpflichtigen, sondern an den für Aussenstehende nicht nachvollziehbaren internen Verfahrensabläufen des kantonalen Steueramts. Dieser Mangel ist mittels einer einfachen und klaren Regelung, wie oben stehend vorgeschlagen, zu beheben.

## **2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 26. August 2008 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – einstimmig beschlossen, die parlamentarische Initiative Julia Gerber Rüegg (KR-Nr. 350/2008) zu unterstützen.

## **2.3 Begründung**

Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das Anliegen inhaltlich auch von der Finanzdirektion unterstützt wird und eine Studie des kantonalen Steueramtes zum Schluss kommt, dass sich eine gleichzeitige Eröffnung beider Veranlagungsentscheide auf der Basis der heutigen Verhältnisse und mit den aktuellen gesetzlichen Grundlagen verwirklichen lässt.

Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die kantonale Verordnung über die Durchführung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer das Verfahren regelt und deshalb die Umsetzung der PI in diesem Erlass und nicht im Steuergesetz erfolgen sollte, weil darin nur die Bestimmungen über die Staats- und Gemeindesteuern enthalten sind. Schliesslich wird es angesichts der unterschiedlichen in den Gemeinden im Einsatz stehenden Softwarelösungen als ehrgeiziges Vorhaben angesehen, die gemeinsame Eröffnung der Veranlagungsentscheide für die Staatssteuern und die direkten Bundessteuern per 1. Januar 2011 einzuführen, was jedoch nach Ansicht der Kommission prioritär anzustreben ist.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 28. Oktober 2009 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 350/2008 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Die Eröffnung der Einschätzung betreffend die Staats- und Gemeindesteuern und der Veranlagung betreffend die direkte Bundessteuer erfolgen heute noch nicht gemeinsam. Die Steuerpflichtigen müssen folglich gegen die Staatssteuereinschätzung und gegen die Bundessteuerveranlagung getrennt und meist zu unterschiedlichen Zeitpunkten Einsprache erheben. Dies führte immer wieder dazu, dass Einsprachefristen insbesondere hinsichtlich der Veranlagung für die direkte Bundessteuer verpasst wurden.

2. Der Hauptgrund für den bisherigen Verzicht auf eine gemeinsame Eröffnung sind die unterschiedlichen Regeln, die für die Eröffnung der Veranlagung betreffend die direkte Bundessteuer und die Einschätzung betreffend die Staats- und Gemeindesteuern gelten (vgl. auch Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 240/2002 betreffend bürgerfreundlicheres Bezugsverfahren für die direkte Bundessteuer vom 23. Juni 2004; Vorlage 4184, ABl. 2004, 688).

Bei der direkten Bundessteuer sind in der Veranlagungsverfügung neben den Steuerfaktoren auch der Steuersatz und der Steuerbetrag anzugeben (Art. 131 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [DBG, SR 642.11]). Das Veranlagungsverfahren wird deshalb im Kanton Zürich bisher in zwei Stufen abgewickelt: Zunächst legt das kantonale Steueramt oder in dessen Vertretung das Gemeindesteueramt die Steuerfaktoren fest. Abweichungen von der Steuererklärung werden dem Steuerpflichtigen mittels eines sogenannten Veranlagungshinweises mitgeteilt, der noch nicht anfechtbar ist. Die Veranlagungsverfügung wird anschliessend durch die Dienstabteilung Bundessteuer des kantonalen Steueramtes mit der definitiven Steuerrechnung, aus der auch Steuersatz und Steuerbetrag hervorgehen, eröffnet. Erst dagegen kann Einsprache erhoben werden.

Demgegenüber bilden Steuerbetrag und Steuersatz bei den Staats- und Gemeindesteuern keinen Bestandteil des Einschätzungsentscheids. Die Eröffnung der Einschätzung erfolgt daher bereits mit der Zustellung des Einschätzungsentscheids durch das kantonale Steueramt oder das Gemeindesteueramt (§ 126 Abs. 1 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG; LS 631.1]). Die definitive Steuerrechnung (Schlussrechnung) des Gemeindesteueramtes hat bei den Staats- und Gemeindesteuern nur dann die Bedeutung eines Einschätzungsentscheids, wenn die Steuer-

faktoren entweder der Steuererklärung oder aber einem vom Steuerpflichtigen im Laufe des Einschätzungsverfahrens anerkannten Einschätzungsvorschlag entsprechen (§ 126 Abs. 4 StG).

Das Veranlagungsverfahren läuft somit gemäss heutiger Praxis nur bis zur Festsetzung der Steuerfaktoren parallel; die Eröffnung der Veranlagung sowie der Bezug erfolgen dagegen je getrennt.

3. Der Auffassung der Unterzeichnenden der parlamentarischen Initiative und Ihrer Kommission, wonach diese getrennte Eröffnung wenig bürgerfreundlich ist, stimmen wir zu. Die Zürcher Gerichte haben die Nichteintretensentscheide des kantonalen Steueramtes wegen verspäteter Einsprache zwar stets als gesetzmässig geschützt, aber in jüngster Zeit auch klar zum Ausdruck gebracht, dass die heutige Regelung unbefriedigend erscheint. Es ist für die Steuerpflichtigen in der Tat schwer verständlich, dass sie gegen die Staatssteuereinschätzung und gegen die Bundessteuerveranlagung zu unterschiedlichen Zeitpunkten Einsprache erheben müssen.

4. Das kantonale Steueramt hat deshalb bereits Anfang 2009 im Rahmen einer Konzeptstudie geprüft, wie eine gemeinsame Eröffnung von Staatssteuereinschätzung und Bundessteuerveranlagung erfolgen könnte. Nachdem diese Studie ergeben hatte, dass sich eine gleichzeitige Eröffnung beider Veranlagungsentscheide mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen und auf der Grundlage der derzeitigen Verhältnisse verwirklichen lässt, wurde Mitte 2009 ein entsprechendes Projekt zur Umsetzung der gemeinsamen Eröffnung eingeleitet.

Die Lösung sieht im Grundsatz so aus, dass diejenige Person im kantonalen Steueramt oder beim Gemeindesteuernamt, welche die Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern mittels Einschätzungsentscheid eröffnet, gleichzeitig auch die Veranlagung für die direkte Bundessteuer eröffnet. Dies bedingt, dass die entsprechende Veranlagungssoftware die für die Eröffnung der direkten Bundessteuer benötigten zusätzlichen Angaben (Steuersatz und Steuerbetrag) berechnen und ausweisen kann. Nachdem sowohl in den Gemeinden als auch im kantonalen Steueramt verschiedene Applikationen eingesetzt werden, müssen Anpassungen in diesen Programmen und bei den entsprechenden Schnittstellen erfolgen.

Wie dies auch in der parlamentarischen Initiative vorgesehen ist, soll auf eine gemeinsame Eröffnung hingegen in jenen Fällen verzichtet werden, in denen die Staatssteuereinschätzung infolge Genehmigung oder Unterzeichnung eines Einschätzungsvorschlags erst durch die Schlussrechnung angezeigt wird (§ 126 Abs. 4 StG). Hier erfolgt die Eröffnung der direkten Bundessteuer weiterhin gesondert durch die Dienstabteilung Bundessteuer zusammen mit der Rechnung. Diese

Ausnahme rechtfertigt sich, weil bei diesen Fällen kaum je eine Einsprache erhoben wird.

Die Einführung der gemeinsamen Eröffnung ist nach dem gegenwärtigen Stand der Projektarbeiten auf den 1. Januar 2011 vorgesehen. Da die Projektplanung von der Einhaltung des Zeitplanes weiterer laufender IT-Projekte (insbesondere im Bereich Schnittstellen zu den Gemeinden und Ablösung der Veranlagungssoftware im kantonalen Steueramt) abhängig ist, steht allerdings noch nicht fest, ob auf diesen Zeitpunkt bereits eine flächendeckende Umsetzung möglich ist.

5. Die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen getrennten Eröffnung konnten allerdings bereits durch Sofortmassnahmen weitgehend eingedämmt werden. Eine der Massnahmen besteht darin, beim Eingang von Einsprachen gegen Einschätzungen betreffend die Staats- und Gemeindesteuern die Eröffnung der Bundessteuerveranlagung einstweilen zu stoppen. Werden nun im Einspracheverfahren betreffend die Staats- und Gemeindesteuern die Faktoren geändert, erfolgt die Eröffnung der Bundessteuerveranlagung anschliessend auf der Grundlage der bereinigten Faktoren. Wenn keine Einigung erzielt werden kann und die ursprünglichen Faktoren unverändert bleiben, erfolgt nachträglich eine entsprechende gesonderte Eröffnung der Bundessteuerveranlagung. Im Weiteren wird in Fällen, in denen im Zeitpunkt des Eingangs der Einsprache betreffend die Staats- und Gemeindesteuern die Veranlagung für die direkte Bundessteuer bereits eröffnet ist, davon ausgegangen, dass der Steuerpflichtige auch die Veranlagung für die direkte Bundessteuer anfechten wollte. Es wird deshalb gleichzeitig eine Einsprache betreffend die Bundessteuerveranlagung registriert.

6. Für die Einführung der gleichzeitigen Eröffnung der Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern sowie der Veranlagung für die direkte Bundessteuer ist keine Anpassung des Steuergesetzes erforderlich. Die vorgesehene Lösung bedingt lediglich eine Änderung der kantonalen Verordnung über die Durchführung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (LS 634.1), die insbesondere die Zuständigkeiten und die anwendbaren Verfahrensbestimmungen hinsichtlich der direkten Bundessteuer regelt. In deren § 20 ist heute festgehalten, dass die Eröffnung der Veranlagung durch die Dienstabteilung Bundessteuer erfolgt. Diese Bestimmung muss – analog § 22 für Einspracheentscheide – in dem Sinn erweitert werden, dass neu auch die Divisionen, die Dienstabteilung Inventarkontrolle/Erbschaftssteuer und die Gemeindesteuerämter die Veranlagung für die direkte Bundessteuer eröffnen. Diese Änderung der kantonalen Verordnung über die Durchführung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer ist im Rahmen der laufenden Reform des Verwaltungsverfahrenrechts vorgesehen.

Weiter ist angezeigt, dass die Finanzdirektion in einer Weisung die Gemeinden, aber auch das kantonale Steueramt, verpflichtet, die Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern und die Veranlagung für die direkte Bundessteuer unter Vorbehalt der Fälle nach § 126 Abs. 4 StG gemeinsam zu eröffnen. Dies würde mit einer entsprechenden Ergänzung der Weisung der Finanzdirektion über die Eröffnung der Einschätzungen vom 9. Dezember 2008 (Zürcher Steuerbuch Nr. 31/453) sowie einer Anpassung der Weisung des kantonalen Steueramtes über die Koordinierung der Einschätzungs- und Einspracheverfahren für die Staats- und Gemeindesteuern und die direkte Bundessteuer vom 7. Juli 2004 (Zürcher Steuerbuch Nr. 31/600) geschehen.

Eine ausdrückliche Bestimmung im Steuergesetz – wie mit der parlamentarischen Initiative verlangt – ist nicht notwendig. Dazu kommt, dass mit der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung auch die Eröffnung der Veranlagung für die direkte Bundessteuer und damit im Steuergesetz eine sachfremde Materie geregelt würde; denn Gegenstand des Steuergesetzes bilden ausschliesslich die Staats- und Gemeindesteuern.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, auf die Verankerung der gemeinsamen Eröffnung der Einschätzung für die Staats- und Gemeindesteuern sowie der Veranlagung für die direkte Bundessteuer im Steuergesetz zu verzichten und die gemeinsame Eröffnung in den Ausführungserlassen zum Steuergesetz sowie zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer zu regeln.

7. Wir stellen Ihnen aus den dargelegten Gründen den Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

An der Sitzung vom 1. Juni 2010 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Aus EDV-technischen Gründen kann die parlamentarische Initiative nicht in allen Gemeinden bis Ende 2010 umgesetzt werden. Das kantonale Steueramt sichert jedoch zu, in den betroffenen Gemeinden im Sinne einer Übergangslösung den Bundessteuerversand zu sistieren, wie dies teilweise bereits vorgängig der parlamentarischen Initiative gehandhabt wurde.

Die WAK zeigt sich von den Ausführungen der Regierung befriedigt und empfiehlt dem Kantonsrat einstimmig und übereinstimmend mit dem Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 350/2008 abzulehnen, da das Anliegen erfüllt ist.