

Sitzung vom 19. Mai 2021

508. Anfrage (Was ist los im Steueramt?)

Die Kantonsräte André Müller, Utikon, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, haben am 12. April 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Objektiv gesehen ist eine möglichst schnelle und definitive Steuereinschätzung wünschenswert, sowohl für die eingeschätzten Steuersubjekte wie auch für die öffentliche Hand.

Aus diesem Grund bitten wir den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten.

1. Warum ist das Steueramt, trotz hoher Investitionen in EDV in den letzten 20 Jahren, mit definitiven Veranlagungen immer noch über 2 Jahre in Verzug?
 - a. Wie viele Steuerpflichtige haben ihre definitive Veranlagung für die Jahre 2017, 2018 und 2019 bis zum 31.12.2020 noch nicht erhalten?
 - b. Wie viele davon sind Private, wie viele sind Firmen, wie viele davon waren am 31.12.2020 nicht mehr im Kanton Zürich wohnhaft?
2. Gibt es seit der Automatisierung der Registrierung der Steuererklärungen neue Prozesse, welche die Arbeit für die Steuerbeamten zeitintensiver machen, sprich mehr personelle Ressourcen verlangen?
 - a. Wie viele Steuererklärungen werden zur speziellen Prüfung durch einen Kommissär ausgeschieden?
 - b. Wie viele davon werden durch den Kommissär nach unten und nach oben korrigiert?
 - c. Wie hoch sind das Minimum, der Median und das Maximum der Abweichung der Steuereinnahmen nach korrigierter Veranlagung?
 - d. In wie vielen Fällen der ordentlichen Veranlagung erfolgt eine Reduktion, in wie vielen eine Erhöhung der Steuer gegenüber der Selbstdeklaration?
3. Wie werden GmbHs und Aktiengesellschaften in Bezug auf die individuelle Veranlagung von Mehrheitsbeteiligten gehandhabt und bearbeitet?
 - a. Wieso werden in verschiedenen Bereichen Selbstständigerwerbende von Gesetzes wegen (SUVA, AHV) dazu genötigt, ihre Tätigkeit in eine GmbH oder AG zu überführen?
 - b. Wenn der gleiche Steuerkommissär die private und die geschäftliche Steuererklärung anschauen würde, wäre das eine Vermischung der Veranlagung von juristischen und natürlichen Personen. Können

Sie ausführen, ob und wie ein Informationsaustausch zwischen beiden Bereichen erfolgt, ob dieser Austausch zu Behinderungen im System oder gar zu Veranlagungen zum Nachteil des einen oder anderen Steuerpflichtigen führt?

4. Wird bei Steuererklärungen von Quellensteuerpflichtigen, welche aufgrund ihres Einkommens (über 125 000 Franken p/a) eine Steuererklärung einreichen müssen, abgeklärt, welche Methode, Quellensteuer oder ordentliche Steuer, für den Pflichtigen vorteilhafter ist? Falls nein, was sind die Verfahrens- und Ressourcenkosten für Kanton und Gemeinden, wenn gegen eine Verfügung Einsprache erhoben wird?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Während der letzten 20 Jahre hat sich die Anzahl steuerpflichtiger natürlicher und juristischer Personen um rund 27% auf inzwischen 1 011 639 erhöht. Im gleichen Masse sind auch die durch die Steuerbehörden vorgenommenen jährlichen Einschätzungen gestiegen. Dank den Investitionen in die EDV konnte dieses organische Wachstum massgeblich technologisch kompensiert werden, denn die Anzahl der Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre hat während der gleichen Zeitdauer nur um knapp 8% zugenommen.

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Antworten gilt es vorab die Arbeitsperioden und Abläufe des ordentlichen Einschätzungsverfahrens im kantonalen Steueramt zu erläutern.

Die unselbstständigen oder nicht erwerbstätigen natürlichen Personen müssen ihre Steuererklärung für die Steuerperiode (n) unter Vorbehalt von Fristverlängerungen bis Ende März (n+1) einreichen. Die Arbeitsperiode des kantonalen Steueramts für die Einschätzung der Steuererklärungen (n) beginnt jeweils am 1. September (n+1) und dauert bis zum 31. August (n+2). Der Grund hierfür liegt darin, dass im Vorfeld der Einschätzung durch die Steuerkommissärin bzw. den Steuerkommissär mehrere Arbeitsschritte notwendig sind. So müssen vorab sämtliche physisch eingereichten Unterlagen in den zwei Scancentern in Zürich und Winterthur gescannt bzw. elektronisch aufbereitet werden. In der Folge durchlaufen die Steuererklärungen (grösstenteils elektronisch) die Gemeindesteuerämter zwecks provisorischer Rechnungstellung. Einfache Steuererklärungen werden zudem durch das Gemeindesteueramt eingeschätzt. Steuererklärungen, die von den Gemeinden nicht einge-

schätzt werden bzw. nicht eingeschätzt werden dürfen, werden dem kantonalen Steueramt zugeführt. Dort findet im Vorfeld der Einschätzung durch die Steuerkommissärin bzw. den Steuerkommissär die Prüfung der Wertschriftenverzeichnisse einschliesslich des Rückerstattungsanspruchs der Verrechnungssteuer statt. Die Arbeitsperiode für die Einschätzung der Steuererklärungen 2018 endete somit am 31. August 2020, diejenige der Steuererklärungen 2019 dauert noch bis am 31. August 2021 an.

Die juristischen und die natürlichen selbstständig erwerbstätigen Personen müssen ihre Steuererklärung für die Steuerperiode (n) bis Ende September (n+1) einreichen, wobei auch hier eine Fristverlängerung möglich ist. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die notwendigen Jahresrechnungen den Steuerpflichtigen regelmässig erst im Laufe des 2. Quartals vorliegen. Weil bei den juristischen Personen weniger vorgelagerte Arbeitsschritte notwendig sind, beginnt die Arbeitsperiode für die Einschätzung der Steuererklärungen (n) jeweils am 1. Januar (n+2) und dauert bis zum 31. Dezember (n+2). Die Arbeitsperiode für die Einschätzung der Steuererklärungen 2018 endete somit am 31. Dezember 2020, diejenige der Steuererklärungen 2019 dauert noch bis am 31. Dezember 2021 an.

Mittlerweile machen weit mehr als die Hälfte aller Steuerpflichtigen von der Möglichkeit der Fristverlängerung für die Einreichung der Steuererklärung Gebrauch. Dies führt beim kantonalen Steueramt zu einer von ihm nicht beeinflussbaren Verkürzung der Arbeitsperiode, weil Fristverlängerungen im Sinn eines bürgerinnen- und bürgerfreundlichen Vorgehens auch ohne Begründung bis 30. November (n+1) gewährt werden. Damit ist der tatsächliche Zeitpunkt für die Einreichung der Steuererklärung weitgehend vom individuellen Verhalten der Steuerpflichtigen und von deren Vertreterinnen und Vertretern abhängig. So wurden dem kantonalen Steueramt im Jahr 2020 111 506 Steuererklärungen der Steuerperioden 2019 oder älter erst in den Monaten Oktober bis Dezember 2020 abgeliefert.

Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ist das zentrale Steuerungsinstrument des Regierungsrates. Mit dem KEF legt der Regierungsrat die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung für die folgenden vier Jahre fest.

a) In Bezug auf die Steuerperioden 2019, 2018 und 2017 (und älter) verlangt der KEF gemäss Leistungsindikatoren L9 bis L11 per 31. Dezember 2020 eine Erledigungsquote von 55% der Steuerperiode 2019, von 95% der Steuerperiode 2018 und von 99% der Steuerperiode 2017 (und älter). Die Erledigungsquote entspricht dem prozentualen Verhältnis zwischen den vorgenommenen Einschätzungen und der Anzahl steuerpflich-

tiger natürlicher und juristischer Personen. Im Geschäftsjahr 2020 betrug die tatsächliche Erledigungsquote für die Steuerperiode 2019 79%, für die Steuerperiode 2018 96% und für die Steuerperiode 2017 (und älter) 99%. Die Vorgaben des Regierungsrates gemäss KEF wurden vom kantonalen Steueramt erfüllt (2017 und älter) bzw. übertroffen (2018), in Bezug auf die Steuerperiode 2019 sogar deutlich.

Betreffend die Steuerperioden 2017 (und älter) waren Ende 2020 1% bzw. rund 10 000 aller steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen noch nicht definitiv eingeschätzt. In Bezug auf die Steuerperiode 2018 waren Ende 2020 4% bzw. rund 40 000 noch nicht rechtskräftig veranlagt. Dabei ist zu beachten, dass die rund 10 000 steuerpflichtigen Personen der Steuerperioden 2017 (und älter) in den 40 000 der Steuerperiode 2018 grösstenteils enthalten sind, denn eine Einschätzung wird erst vorgenommen, wenn die Vorperiode definitiv eingeschätzt ist. Bei allen noch offenen Steuererklärungen bestehen konkrete sachliche Gründe, die einen definitiven Abschluss verhindern. Zu diesen Gründen gehören hängige Rechtsmittelverfahren vor Gerichtsinstanzen, laufende Einspracheverfahren oder Buchprüfungen, ausstehende Grundstückgewinnsteuerverfügungen von Gemeinden oder anderen Kantonen, interkantonale Steuerausscheidungen aufgrund hängiger Rechtsmittelverfahren in anderen Kantonen und internationale Verständigungsverfahren zwischen dem Bund und betroffenem Drittstaat sowie noch nicht abgeschlossene Steuerstrafverfahren.

In Bezug auf die Steuerperiode 2019 waren am 31. Dezember 2020 nur 21% bzw. rund 212 000 steuerpflichtige natürliche und juristische Personen nicht definitiv eingeschätzt, obwohl die einjährige Arbeitsperiode wie einleitend ausgeführt erst per 31. August 2021 enden wird bzw. erst am 1. Januar 2021 begonnen hat. In diesen 21% sind die 4% des Vorjahres wiederum mitenthalten. Weiter gingen 109 925 Steuererklärungen 2019 – was rund der Hälfte der Ende 2020 noch nicht definitiv eingeschätzten Steuererklärungen entspricht – erst in den Monaten Oktober bis Dezember 2020 beim kantonalen Steueramt ein.

b) Die nachfolgende Aufstellung gibt Aufschluss über die Anzahl der noch nicht definitiv eingeschätzten Steuererklärungen per Ende Dezember 2020, was – wie vorstehend erläutert – insgesamt nicht der Anzahl der betroffenen Steuerpflichtigen entspricht.

Steuerperiode	Anzahl Steuererklärungen natürlicher Personen	Anzahl Steuererklärungen juristischer Personen	Total Steuererklärungen
2019	163 263	49 631	212 894
2018	30 279	7 261	37 540
2017 und älter	7 047	3 595	10 642

Wie viele Steuerpflichtige ihren steuerlichen Wohnsitz oder Sitz per 31. Dezember 2020 nicht mehr im Kanton Zürich hatten, lässt sich nicht ermitteln.

Zu Frage 2:

Die Prozesse im Zürcher Steuerwesen werden entsprechend der technologischen Entwicklung laufend überprüft und wo notwendig angepasst. Trotzdem ist festzustellen, dass die Prüftätigkeit der Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre immer anspruchsvoller und damit auch zeitintensiver wird. Der Grund hierfür liegt massgeblich im Steuerrecht, das an Komplexität zunimmt und damit auch höhere Anforderungen an das Personal stellt.

a) Im Durchschnitt der letzten drei Jahre wurden jährlich 579 673 Einschätzungen durch die Gemeindesteuerämter und 438 489 durch das kantonale Steueramt vorgenommen. Der Anteil des kantonalen Steueramts an sämtlichen Einschätzungen beträgt somit durchschnittlich 43%.

b)–d) Die Aufgabe der Steuerbehörden ist der korrekte Vollzug der Steuergesetze, unabhängig davon, ob sich allfällige Korrekturen zulasten oder zugunsten der steuerpflichtigen Personen auswirken. Die fiskalischen Auswirkungen der im Rahmen der Einschätzung vorgenommenen Korrekturen werden deshalb nicht systematisch analysiert. Dementsprechend können die Fragen b) bis d) nicht beantwortet werden.

Zu Frage 3:

a) Aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Wirtschaftsfreiheit können die Marktteilnehmenden grundsätzlich frei entscheiden, in welcher Form sie ihre Tätigkeit ausüben wollen. Die Rechtsformneutralität hat bei der steuerlichen Gesetzgebung einen hohen Stellenwert. Dem Regierungsrat sind keine gesetzlichen Vorschriften des Steuer- oder des Sozialversicherungsrechts bekannt, die selbstständig Erwerbende nötigen würden, ihre Tätigkeit in eine Kapitalgesellschaft überzuführen.

b) Im Kanton Zürich steuerpflichtige natürliche Personen, die an einer juristischen Person massgeblich beteiligt sind, werden gemeinsam mit dieser juristischen Person eingeschätzt. Die natürliche Person wird gleichzeitig mit der juristischen Person durch dieselbe Steuerkommissärin oder denselben Steuerkommissär eingeschätzt. Diese Handhabung ist sachlich begründet und mit Blick auf Verfahrensökonomie geboten. Verbundene Sachverhalte können auf diese Weise wirksam und ganzheitlich betrachtet werden. Auch führt dieses Vorgehen zu aufeinander abgestimmten Einschätzungen der juristischen und der natürlichen Person. Insbesondere können auf diese Weise geldwerte Leistungen bei beiden Steuerpflichtigen im Rahmen des normalen Einschätzungsverfahrens korrigiert werden. Wäre beispielsweise die natürliche Person bereits rechts-

kräftig eingeschätzt, müssten solche Korrekturen bei ihr im Rahmen eines Nachsteuer- und Bussenverfahrens vorgenommen werden. Zur Frage, ob sich die gemeinsame Einschätzung fiskalisch zugunsten oder zuungunsten auswirkt, liegen keine Daten vor.

Zu Frage 4:

Sind die Voraussetzungen für eine obligatorische nachträgliche ordentliche Veranlagung gemäss § 93 des Steuergesetzes (LS 631.1) erfüllt, muss die quellensteuerpflichtige Person zwingend eine Steuererklärung einreichen. Die Einschätzung erfolgt gleich wie bei einer nicht quellensteuerpflichtigen Person. Dasselbe gilt auch für die Steuerberechnung. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die bereits bezogenen Quellensteuern an die geschuldeten ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern angerechnet werden. Ob die Quellensteuer oder die ordentliche Steuer für diese Steuerpflichtigen finanziell vorteilhafter ist, ist aufgrund der gesetzlich vorgegebenen ordentlichen Veranlagung nicht relevant und daher auch nicht abzuklären.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli