

Sitzung vom 31. März 1999

611. Anfrage (Ausmass der Steuerverschuldung)

Die Kantonsräte Thomas Müller, Stäfa, und Willy Spieler, Küsnacht, haben am 15. Februar 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Die kürzlich vorgestellte Nationalfonds-Studie «Auf der Suche nach dem optimalen Existenzminimum» (von Prof. Isaak Meier, Prof. Peter Zweifel, Christoph Zabarowski und Dr. Ingrid Jent-Soerensen) zeigt auf, dass bei den Betreibungsforderungen die Steuerämter die häufigste Gläubigergruppe darstellen, neben den Banken und den Krankenkassen. Dabei fällt auf, dass die Steuerämter bei einer Vielzahl der Schuldner gleich mehrmals als Gläubiger auftreten.

In diesem Zusammenhang möchten wir dem Regierungsrat folgende Fragen stellen, die sich jeweils auf den Zeitraum von 1995 bis 1998 beziehen:

1. Wie viele Stundungsgesuche, Erlass- und Teilerlassgesuche wurden gestellt?
2. Wie viele Zahlungsbefehle und Fortsetzungsbegehren wurden ausgestellt?
3. Wie viele Erlassentscheide wurden gefällt?
4. Bei wie vielen Stundungsgesuchen, Betreibungen und Erlassgesuchen ist eine Überschuldung durch Kredite irgendwelcher Art ersichtlich? Wie hoch sind die daraus entstehenden Steuerschulden beziehungsweise -ausfälle bei Bund und Kanton?
5. Wie viele Steuerhaushalte mit einem Gesamteinkommen, welches unter dem sozialen oder unter dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum liegt, hatten effektiv Steuern zu entrichten?
6. Wie viele Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen hatten effektiv Steuern zu entrichten?
7. Ist der Regierungsrat bereit, die Steuerfreiheit des sozialen Existenzminimums erneut zu prüfen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Müller, Stäfa, und Willy Spieler, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

1. a) Abgesehen von den Quellensteuern bei ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, den Nachsteuern und den Bussen im Bereich der Staats- und Gemeindesteuern, die durch das kantonale Steueramt bezogen werden, obliegt der Steuerbezug den Gemeindesteuerämtern.

Die Gemeindesteuerämter können gemäss § 177 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG) fällige Beträge vorübergehend stunden oder Ratenzahlungen bewilligen, wenn besondere Verhältnisse vorliegen.

Das Steueramt der Stadt Zürich schätzt, dass bei ihm 1998 rund 25000 Stundungsgesuche eingegangen sind. Beim Steueramt der Stadt Winterthur wurden 1995 12240, 1996 12050, 1997 12160 und 1998 12550 Stundungsgesuche registriert.

Zum Vergleich kann auf die Bundessteuer hingewiesen werden, die, anders als die Staats- und Gemeindesteuern, zentral durch die Abteilung Direkte Bundessteuer des kantonalen Steueramtes bezogen wird. Bei dieser Abteilung gingen, nach dem Versand der Steuerrechnungen für das Steuerjahr 1997 (der Bundessteuer-Periode 1997/98), im März 1998 6841 und im April 1998 2510 Stundungsgesuche ein.

b) Der Entscheid über einen Erlass der Staats- und Gemeindesteuern steht der Gemeinde zu, wobei der Gemeinderat die zuständige Behörde bestimmt (§ 184 Abs. 1 und 2 StG). Wird ein Steuererlass gewährt, so ist der Entscheid dem kantonalen Steueramt mitzuteilen (§ 184 Abs. 3 StG); dieses kann gegen einen solchen Entscheid Rekurs bei der Finanzdirektion erheben (§ 185 Abs. 1 StG). Nach der Weisung der Finanzdirektion über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 26. November 1986 sind jedoch dem kantonalen Steueramt Steuererlasse nur zu melden, sofern die erlassenen Staats- und Gemeindesteuern Fr. 1000 übersteigen.

1998 haben die Gemeinden dem kantonalen Steueramt 401 Steuererlasse, einschliesslich entsprechender Teilerlasse, gemeldet. Wie viele Erlass- bzw. Teilerlassgesuche insgesamt in allen 171 Gemeinden gestellt wurden, ist nicht bekannt.

Zum Vergleich kann darauf hingewiesen werden, dass bei der Abteilung Direkte Bundessteuer des kantonalen Steueramtes, für die Bundessteuer, 1995 1468, 1996 1597, 1997 2173 und 1998 2000 Erlass- bzw. Teilerlassgesuche gestellt wurden.

2. Rückfragen haben beim Steueramt der Stadt Zürich folgende Zahlen ergeben:

	1995	1996	1997	1998
Zahlungsbefehle	13185	13549	12437	11656
Fortsetzungsbegehren	8839	9036	8272	8093

Beim Steueramt der Stadt Winterthur lauten die entsprechenden Zahlen:

	1995	1996	1997	1998
Zahlungsbefehle	1427	1378	1657	1697
Fortsetzungsbegehren	1188	1106	1397	1434

Wegen des dezentralen Bezugs der Staats- und Gemeindesteuern können jedoch auch hier keine Aussagen gemacht werden, wie viele Zahlungsbefehle und Fortsetzungsbegehren für sämtliche 171 Gemeindesteuerrämter ausgestellt wurden.

Vergleichsweise kann wiederum auf die entsprechenden Zahlen für den Bezug der Bundessteuer durch die Abteilung Direkte Bundessteuer des kantonalen Steueramtes hingewiesen werden:

	1995	1996	1997	1998
Zahlungsbefehle	12280	11137	15064	11843
Fortsetzungsbegehren	2369	12362	7605	11628

3. Wie schon erwähnt, wurden dem kantonalen Steueramt 1998 401 Steuererlasse gemeldet, bei denen die erlassenen Staats- und Gemeindesteuern Fr. 1000 übersteigen. Die 1998 erlassenen Staatssteuern, mit Einschluss der Steuererlasse bis und mit Fr. 1000, betragen insgesamt Fr. 731000.

4. Stichproben bei den von der Abteilung Direkte Bundessteuer eingeleiteten Betreibungsverfahren haben ergeben, dass der Anteil der Fälle mit einer Überschuldung durch Kredite etwa fünf Prozent ausmacht. Bei den Erlassgesuchen für die Bundessteuer ist der entsprechende Anteil auf etwa zehn Prozent zu schätzen.

Weiter gehende Aussagen, so insbesondere auch für die Verfahren, die mit dem Bezug der Staats- und Gemeindesteuern zusammenhängen, können nicht gemacht werden, da dafür entsprechende Grundlagen fehlen.

5. Als soziales Existenzminimum wird im Allgemeinen das von der Öffentlichen Fürsorge garantierte Existenzminimum bezeichnet. Dieses wird im Kanton Zürich, wie auch in praktisch allen anderen Kantonen, in der Regel auf Grund der von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe herausgegebenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (so genannte SKOS-Richtlinien) festgesetzt (§ 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981, LS 851.11).

Die Festsetzung des sozialen Existenzminimums, bzw. der Fürsorgeleistungen, erfolgt bezogen auf den Einzelfall. Bei einer nicht in einem Heim lebenden Einzelperson beträgt der monatliche Grundbedarf für den Lebensunterhalt im Kanton Zürich Fr. 1110, bei einem zusammenwohnenden Ehepaar Fr. 1700 und bei einer Familie mit zwei Kleinkindern Fr. 2375. Hinzu kommen Zuschläge für Wohnungskosten, nicht gedeckte Arztkosten und allfällige weitere Auslagen.

Von dem von der Öffentlichen Fürsorge garantierten Existenzminimum sind die Einkommensgrenzen für die Zusatzleistungen zur AHV und IV zu unterscheiden (siehe dazu unten Ziffer 6).

Als betriebsrechtliches Existenzminimum werden schliesslich die Einkünfte bezeichnet, die für den Schuldner und seine Familie «unbedingt notwendig» sind; nur was an Einkünften über diesen Notbedarf (Existenzminimum) hinausgeht, darf gepfändet werden (Art. 93 Abs. 1 SchKG). Bei der Berechnung dieses Notbedarfs sind in erster Linie der notwendige Unterhalt des Schuldners und seiner Familie sowie weiterer unterstützungsberechtigter Personen zu berücksichtigen; dabei ist den tatsächlichen Existenzbedingungen in den verschiedenen städtischen und ländlichen Verhältnissen angemessene Rechnung zu tragen.

Auch hier können, mangels entsprechender statistischer Grundlagen, keine Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Steuerpflichtige, deren Einkommen unter dem sozialen

oder betriebsrechtlichen Existenzminimum lag, Steuern zu entrichten hatten. Insbesondere kann nicht einfach auf die Verteilung der Steuerpflichtigen auf die verschiedenen Reineinkommensstufen abgestellt werden, wie sie im Rahmen der Staatssteuerstatistik ausgewiesen wird. Denn diese Statistik beruht auf den für die Steuern massgebenden Reineinkommen, bei deren Ermittlung, neben den Gewinnungskostenabzügen, auch die so genannten allgemeinen Abzüge abzurechnen sind und zudem all die Einkünfte unberücksichtigt bleiben, die nach dem Steuergesetz steuerfrei sind.

6. Die Zusatzleistungen zur AHV und IV umfassen zum einen die Ergänzungsleistungen des Bundes und zum anderen die Beihilfen des Kantons. 48 Gemeinden gewähren überdies noch Gemeindegzuschüsse. Als Beispiel kann die Stadt Zürich erwähnt werden, wo für die Zusatzleistungen zur AHV und IV, einschliesslich der Gemeindegzuschüsse, ab 1. Januar 1999 folgende Einkommensgrenzen gelten:

- für Alleinstehende Fr. 23424 (Grenze für Ergänzungsleistung Fr. 17860)
- für Ehepaare Fr. 35832 (Grenze für Ergänzungsleistung Fr. 27490)
- für Waisen Fr. 10995 (Grenze für Ergänzungsleistung Fr. 8845)

Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV und IV werden in der Staatssteuerstatistik nicht besonders erfasst. Da diese Leistungen zu den steuerfreien Einkünften gehören, wäre eine solche statistische Erfassung durch die Steuerbehörden auch gar nicht möglich.

7. In der Stellungnahme des Regierungsrates vom 1. April 1998 zur Motion KR-Nr. 47/1998 wurde darauf hingewiesen, dass zur Steuerbefreiung des sozialen Existenzminimums die Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen, mit Einschluss des Kinderabzugs, entsprechend angehoben werden müssten, was jedoch abzulehnen sei.

Unabhängig davon, ob vom sozialen oder vom betriebsrechtlichen Existenzminimum auszugehen wäre, müssten dafür feste Durchschnittswerte eingesetzt werden, da eine individuelle Berechnung des Existenzminimums bei der Erhebung der Steuern nicht in Frage kommen kann. Im Ergebnis führte dies jedenfalls zu einer mehrfachen Erhöhung der Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen mit Einschluss des Kinderabzugs.

Bei der Ausarbeitung der Stellungnahme des Regierungsrates zur erwähnten Motion haben Schätzungen, ausgehend vom alten Steuergesetz vom 8. Juli 1951, ergeben, dass eine Erhöhung der Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen auf die Einkommensgrenzen für die Ergänzungsleistungen des Bundes, ohne Erhöhung des Kinderabzugs, allein bei der Staatssteuer jährliche Ausfälle von rund 500 Mio. Franken zur Folge hätte.

Solche Ausfälle müssten durch anderweitige Änderungen kompensiert werden, was zwangsläufig mit entsprechenden Belastungsverschiebungen verbunden wäre. Im Ergebnis müsste die Steuerbelastung für mittlere und hohe Einkommen wesentlich verschärft werden, womit sich bei solchen Einkommen die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich noch weiter verschlechtern würde. Dabei ist einmal mehr anzufügen, dass bei unteren Einkommen die Steuerbelastung im Kanton Zürich, im Gegensatz zu derjenigen für mittlere und hohe Einkommen, im interkantonalen Vergleich günstig ausfällt.

Gegen eine entsprechende Anhebung der Nullstufen in den Einkommenssteuertarifen spricht aber auch der Umstand, dass bei der Ermittlung des Reineinkommens, wie schon erwähnt und im Übrigen vorgegeben durch das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes, bestimmte Einkünfte von der Besteuerung ausgenommen werden. Hinzuweisen ist etwa auf die steuerfreien Kapitalgewinne im Privatvermögen oder auch darauf, dass Unterstützungsleistungen, einschliesslich der Zusatzleistungen zur AHV und IV, von der Einkommenssteuer befreit sind. Andererseits können bei der Ermittlung des Reineinkommens die Schuldzinsen sowie, wenn auch in einem beschränkten Rahmen, bestimmte weitere Aufwendungen abgezogen werden, die dem Bereich der Lebenshaltungskosten zuzurechnen sind, wie die Abzüge für Versicherungsprämien und Sparzinsen sowie für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi