

Sitzung vom 15. September 2010

1331. Anfrage (Steuererlasse)

Kantonsrätin Rosmarie Frehsner, Dietikon, sowie die Kantonsräte Werner Bosshard, Rümlang, und Rolf Robert Zimmermann, Zumikon, und Mitunterzeichner haben am 12. Juli 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gemeinden werden immer häufiger mit Anträgen auf Steuererlass konfrontiert, die Gründe sind mannigfaltig und interpretationsbedürftig.

Die Entscheide der Gemeinden können beim kantonalen Steueramt angefochten und seit 2009 als Folge der Rechtsweggarantie neu mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, das in letzter Instanz entscheidet.

Durch Erlasse werden einzelne Steuerpflichtige auf Kosten der Allgemeinheit entlastet. Steuererlasse führen dazu, dass die begünstigten Personen immer weniger realisieren, woher staatliche Leistungen kommen, welche sie ohne Gegenleistung erhalten. Erlassene Steuern können schliesslich, im Unterschied zu abgeschriebenen Steuern, nicht mehr eingefordert werden.

Vor 2009 wurden Entscheide der Gemeinden von der Finanzdirektion in den meisten Fällen gestützt mit dem Hinweis, dass nie auszuschliessen sei, dass auch ein Steuerpflichtiger, der sich in einer finanziellen Notlage befinde, dereinst wieder zu Einkommen und Vermögen kommen und seine Schulden später begleichen könne. Heute unterstützen die Entscheide des Verwaltungsgerichts tendenziell eher die säumigen Steuerpflichtigen. Diese Entwicklung wirft Fragen auf.

Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie entwickelte sich die Anzahl der Steuererlasse in den letzten fünf Jahren:
 - bezüglich der Anzahl der Steuererlasse?
 - bezüglich der Höhe des erlassenen Steuerbetrages?
2. Wurde die bestehende Weisung der Finanzdirektion betreffend Steuererlasse im Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie des Bundes überarbeitet, resp. geändert?

3. Wird in der Praxis bei Vorliegen eines rechtskräftigen Zahlungsbefehls noch auf ein entsprechendes Steuererlassgesuch eingetreten?
4. Wären nach Ansicht des Regierungsrates hinsichtlich der Gewährung von Steuererlassen nicht strengere Regeln angebracht, damit ein Erlass nur noch im absoluten Ausnahmefall zu gewähren ist, dies auch im Sinne der Rechtsgleichheit?
5. Ein Anspruch auf Steuererlass besteht nicht. Welche Konsequenzen haben immer häufiger gewährte Steuererlasse auf die Zahlungsmoral der Steuerzahler?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Rosmarie Frehsner, Dietikon, Werner Bosshard, Rüm- lang, Rolf Robert Zimmermann, Zumikon, und Mitunterzeichner wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Gemäss § 184 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) steht der Entscheid über den Steuererlass der Gemeinde zu; der Gemeinderat bezeichnet die zuständige Behörde (§ 184 Abs. 2 StG). Der Entscheid ist dem Steuerpflichtigen und, wenn Steuererlass gewährt wird, dem kantonalen Steueramt mitzuteilen (§ 184 Abs. 3 StG).

Da demnach die Gesuche für einen Steuererlass bei den Gemeinden einzureichen sind, verfügt das kantonale Steueramt über keine Zahlen bezüglich der bei den Gemeinden eingereichten Erlassgesuche bzw. der von den Gemeinden durchgeführten Steuererlassverfahren. Aufgrund der positiv beschiedenen Steuererlasse, welche die Gemeinden dem kantonalen Steueramt mitgeteilt haben, und der Auswertung dieser Mitteilungen können jedoch die in den letzten fünf Rechnungsjahren erlassenen Staatssteuern (ohne Gemeindesteuern) wie folgt beziffert werden:

	in Franken
Rechnungsjahr 2005:	780 081.35
Rechnungsjahr 2006:	621 094.80
Rechnungsjahr 2007:	382 139.40
Rechnungsjahr 2008:	423 368.15
Rechnungsjahr 2009:	460 391.75

Zu Frage 2:

Die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) gibt jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Seit dem 1. Januar 2009 – nach Ablauf einer zweijährigen Übergangsfrist, die sich aus dem Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) ergibt – muss die Rechtsweggarantie ungeachtet der Ausgestaltung des kantonalen Rechts auch bei sämtlichen Rechtsstreitigkeiten auf kantonaler und kommunaler Ebene eingehalten werden. Entscheide der Gemeinde über den Erlass von Staats- und Gemeindesteuern können deshalb seit 2009 nicht nur mit Rekurs bei der Finanzdirektion angefochten, sondern anschliessend noch mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Im Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 22. März 2010 (OS 65, 390) wurde das Steuergesetz auch betreffend den Rechtsmittelweg bei Anfechtung eines Entscheids der Gemeinde über einen Steuererlass angepasst; die neue massgebliche Bestimmung von § 185 StG, in Kraft seit 1. Juli 2010 (OS 65, 437), lautet nunmehr:

«¹Gegen den Entscheid der Gemeinde [Ergänzung: über einen Steuererlass] können der Steuerpflichtige und das kantonale Steueramt innert 30 Tagen nach Zustellung Rekurs bei der Finanzdirektion erheben. Dem kantonalen Steueramt steht das Recht zur Rekuserhebung nur zu, sofern die erlassenen Steuern einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Betrag übersteigen. Gegen den Entscheid der Finanzdirektion können der Steuerpflichtige und die Gemeinde innert 30 Tagen nach Zustellung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben.

²Die Bestimmungen über das Rekurs- und Beschwerdeverfahren bei Einschätzungen für die Staatssteuern gelten sinngemäss.»

Gemäss dem Beschluss des Regierungsrates über die Durchführung des Rekursverfahrens bei Steuererlass vom 11. Juni 2003 (LS 631.62) kann das kantonale Steueramt, in Anlehnung an § 185 Abs. 1 Sätze 1 und 2 StG, Rekurs gegen einen Entscheid der Gemeinde über einen Steuererlass erheben, «sofern die erlassenen Staats- und Gemeindesteuern Fr. 1000 im Steuerjahr übersteigen».

Nach der Inkraftsetzung des erwähnten Gesetzes über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts auf den 1. Juli 2010 wird nun auch die Weisung der Finanzdirektion über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 2. Juli 2002 (Zürcher Steuerbuch Nr. 34/010) bezüglich des Rechtsmittelwegs bei Steuererlass-Entscheiden der Gemeinden anzupassen sein.

Zu Frage 3:

Zur Frage, ob auf ein Erlassgesuch, das erst nach Zustellung des Zahlungsbefehls eingereicht wird, noch einzutreten ist, können weder dem Steuergesetz und der Verordnung zum Steuergesetz vom 1. April 1998 (LS 631.11) noch der erwähnten Weisung der Finanzdirektion über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 2. Juli 2002 entsprechende Hinweise entnommen werden; zu dieser Frage sind auch keine richterlichen Präjudizien bekannt.

In diesem Zusammenhang kann jedoch auf die Verordnung vom 19. Dezember 1994 des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Behandlung von Erlassgesuchen für die direkte Bundessteuer (Steuererlassverordnung; SR 642.121) hingewiesen werden, die in Art. 13 ausdrücklich vorsieht: «Auf Erlassgesuche, die nach Zustellung des Zahlungsbefehles (Art. 38 Abs. 2 SchKG) eingereicht werden, tritt die Erlassbehörde nicht ein.» Für eine solche strenge Regelung spricht einmal schon das Verhalten der steuerpflichtigen Person, die es, nach Eintritt der Rechtskraft der Einschätzung und trotz Mahnung der definitiven Steuerrechnung, zu einem Betreibungsverfahren kommen lässt, ohne dass sie sich zuvor mit der Steuerbehörde um eine Lösung bemüht, z. B. ein Gesuch um Zahlungserleichterungen gemäss § 177 StG stellt, oder eben rechtzeitig ein Gesuch für einen Steuererlass einreicht. Weiter kann angeführt werden, dass im Rahmen eines Betreibungsverfahrens ohnehin das betreibungsrechtliche Existenzminimum zu beachten ist (Art. 92 und 93 Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG; SR 281.1]). Diese Gründe sprechen dafür, auch im Erlassverfahren für die Staats- und Gemeindesteuern entsprechend der erwähnten Regelung der Steuererlassverordnung für die direkte Bundessteuer vorzugehen, jedenfalls solange keine aussergewöhnlichen Umstände vorliegen.

Zu Frage 4:

Schon heute müssen strenge Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein Steuererlass gewährt werden kann. In dieser Hinsicht kann auf die schon erwähnte Weisung der Finanzdirektion über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 2. Juli 2002 hingewiesen werden. In dieser Weisung wird einleitend festgehalten (Randziffern 1–7):

«Nach § 183 StG können Steuerpflichtigen, deren Leistungsfähigkeit durch besondere Verhältnisse, wie aussergewöhnliche Belastung durch den Unterhalt der Familie, andauernde Arbeitslosigkeit oder Krankheit, Unglücksfälle, Verarmung, Erwerbsunfähigkeit oder andere Umstände beeinträchtigt ist, Steuern ganz oder teilweise erlassen werden.

Steuererlass kann gewährt werden, wenn besondere Verhältnisse gegeben sind und aus diesen Gründen dem Pflichtigen die Bezahlung der geschuldeten Steuern nicht oder nur unter unzumutbaren Einschränkungen in seiner Lebenshaltung möglich ist. Steuererlass setzt somit eine Notlage voraus.

Die Erschwernisse können hervorgerufen sein durch einen wesentlichen und andauernden Rückgang der Einkünfte des Pflichtigen, durch eine erhebliche Steigerung der Aufwendungen oder durch ein Zusammenwirken beider Umstände.

Einkommensausfälle und Aufwendungen, denen bei der Steuereinschätzung oder Steuerberechnung Rechnung getragen wird, vermögen jedoch in der Regel nicht noch einen Steuererlass zu begründen (Beispiele: Einkommensausfall und Aufgabe der Erwerbstätigkeit, berücksichtigt durch die Einschätzung; Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten im Rahmen des gewährten Abzuges; Familienstand berücksichtigt durch Sozialabzüge).

Normale Aufwendungen des Steuerpflichtigen für sich und seine Familie, wie Wohnungszins, Anschaffungen, Ausbildungskosten, Auslagen für Arzt, Zahnarzt, Apotheke, begründen keinen Steuererlass.

Krankheitskosten begründen dann einen Steuererlass, wenn es sich um aussergewöhnliche Aufwendungen handelt, die in erheblichem Masse die Mittel des Steuerpflichtigen beansprucht haben.

Ein Steuererlass darf nicht zum Zwecke der Abänderung einer Einschätzung oder zur Ausschaltung von Folgen von Versäumnissen im Einschätzungsverfahren gewährt werden. Die Erlassbehörde soll nicht nach dem Zustandekommen der Einschätzung fragen, sondern lediglich darüber befinden, ob die Bezahlung der darauf beruhenden Steuerforderung dem Steuerpflichtigen zumutbar ist.»

Es ist unstreitig, dass die Gewährung eines Steuererlasses einen «absoluten Ausnahmefall» darstellt. In dieser Hinsicht besteht kein Anlass, andere oder zusätzliche, d. h. strengere, Regeln zu erlassen.

Zu Frage 5:

Das Bundesgericht hat erwogen, dass die Regelung des Steuererlasses in § 183 StG der Steuern schuldenden Person keinen Rechtsanspruch auf Steuererlass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen einräumt (Urteil vom 27. Januar 2008, 2D_63/2008). Diese Feststellung trifft auch für die Bestimmungen über den Steuererlass in anderen kantonalen Steuergesetzen zu. Ebenso ist die Bestimmung über den Steuererlass im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als Kann-Vorschrift ausgestaltet; Art. 167 Abs. 1 DBG lautet: «Dem Steuerpflichtigen, für den infolge

einer Notlage die Bezahlung der Steuer, eines Zinses oder einer Busse wegen Übertretung eine grosse Härte bedeuten würde, können die geschuldeten Beträge ganz oder teilweise erlassen werden.»

Auch wenn gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kein Rechtsanspruch auf einen Steuererlass besteht, muss die zuständige Erlassbehörde das Ermessen pflichtgemäss ausüben. Aus dem Umstand, dass die Regelung des Steuererlasses dem Steuerpflichtigen keinen Rechtsanspruch einräumt, kann auch nicht auf «immer häufiger gewährte Steuererlasse» geschlossen werden. Von einer solchen Zunahme der Steuererlasse kann auch aufgrund der erlassenen Steuerbeträge, wie sie in der Beantwortung der Frage 1 aufgeführt werden, nicht die Rede sein.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi