

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 106/2014

Sitzung vom 3. September 2014

919. Anfrage (Steuerforderungen in Millionenhöhe nicht verjähren lassen)

Die Kantonsräte Hans-Ueli Vogt, Zürich, und Dieter Kläy, Winterthur, haben am 5. Mai 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Wird eine Steuerforderung oder eine andere Forderung des Gemeinwesens nicht freiwillig bezahlt, wird sie vom Staat im Zwangsvollstreckungsverfahren durchgesetzt. Die Erfahrung zeigt, dass Schuldner ihr Einkommen primär für den Konsum verwenden. Gerade Steuerrechnungen werden erst mit letzter Priorität bezahlt. Oft ist deshalb nicht ausreichend pfändbares Vermögen vorhanden. In solchen Fällen wird für den ungedeckten Forderungsbetrag ein Verlustschein ausgestellt. Früher waren solche Verlustscheinforderungen unverjährbar. Am 1. Januar 1997 trat jedoch eine Rechtsänderung in Kraft: Seither unterliegen Verlustscheinforderungen einer Verjährungsfrist von 20 Jahren (Art. 149a Abs. 1 SchKG). Übergangsrechtlich begannen alle Verlustscheinforderungen, die damals bereits bestanden, am 1. Januar 1997 zu verjähren. Dies führt dazu, dass alle altrechtlichen Verlustscheinforderungen mit dem 1. Januar 2017 verjähren und dass dem Gemeinwesen spätestens dann die in diesen Verlustscheinen verbrieften Steuereinnahmen definitiv entgehen.

Der Kanton Zürich und die Zürcher Gemeinden haben deshalb mit Blick auf ihre Finanzhaushalte ein ganz erhebliches Interesse, den Bestand altrechtlicher Verlustscheinforderungen – Steuer- und andere Forderungen – noch vor Ende 2016 zu verwerten. Angesichts der Zeit, welche eine Verwertung benötigt, besteht ein dringender Handlungsbedarf. Die rechtzeitige Verwertung erfordert jedoch Personal und spezialisiertes Know-how. Beides steht namentlich den Gemeinden oft nicht ausreichend zur Verfügung. Soll aber die Verwertung von Verlustscheinforderungen nicht an Ressourcenproblemen scheitern, ist es wichtig, dass Gemeinden im Bedarfsfall auf externe Unterstützung zurückgreifen können.

In anderen Kantonen (z. B. AG, LU, SO, TI oder GR) entspricht es der Praxis, dass die Gemeinwesen für die Verwertung von Verlustscheinforderungen im Bedarfsfall die Unterstützung von externen Partnern in Anspruch nehmen. Aus rechtlicher Sicht spricht nichts gegen den Beizug von Privaten für eine solche Unterstützung, solange das Gemeinwesen gegenüber dem privaten Partner weisungsbefugt und dessen Stellung

untergeordnet bleibt. Im Gegenteil: Es liegt im öffentlichen Interesse, dass alle Steuerschuldner ihre Steuerschulden begleichen. Das dient nicht nur der Staatskasse. Es führt auch dazu, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung effektiv umgesetzt wird. Andernfalls werden Steuerforderungen durch Verjährenlassen faktisch erlassen. Das verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung und ist auch aus Präventionsgründen nicht tolerierbar. Besonders bei kleinen Gemeinden sind zudem die zuständigen Personen und der Steuerschuldner oft miteinander bekannt oder gar befreundet. Hier dient der Beizug von externen Partnern auch der Vermeidung von Interessenkonflikten.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass die effektive und rechtsgleiche Durchsetzung rechtskräftig veranlagter Steuerforderungen eine vordringliche Aufgabe des Staates ist? Ist der Regierungsrat bereit, durch geeignete Massnahmen darauf hinzuwirken, dass diese Steuerforderungen eingetrieben und durchgesetzt werden? Wenn ja, durch welche Massnahmen?
2. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass die rechtzeitige Verwertung altrechtlicher Verlustscheinforderungen angesichts ihrer Verjährung Ende 2016 zeitlich dringlich ist?
3. Ist dem Regierungsrat bekannt, auf welchen Gesamtbetrag sich die altrechtlichen Verlustscheinforderungen im Kanton Zürich und in den Zürcher Gemeinden belaufen?
4. Welche Massnahmen ist der Regierungsrat bereit zu ergreifen, um namentlich den Gemeinden die personell und fachlich anspruchsvolle Aufgabe des Inkassos von Verlustscheinforderungen zu erleichtern?
5. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass der allgemeine Grundsatz, wonach Dritte als Hilfspersonen ohne besondere gesetzliche Grundlage zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beigezogen werden können, auch im Rahmen des Steuerbezugs anwendbar ist und dass es Zürcher Gemeinden daher unbenommen ist, Dritte im Rahmen des Steuerbezugs als Hilfspersonen beizuziehen?
6. Falls der Regierungsrat – trotz entsprechender Praxis in anderen Kantonen – rechtliche Hindernisse sieht für einen Beizug Privater durch Zürcher Gemeinden als externe Unterstützung unter Weisungsgewalt: Ist der Regierungsrat bereit, einen Vorschlag für die Schaffung der erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu machen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Ueli Vogt, Zürich, und Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern fällt in die Zuständigkeit der Gemeindesteuerämter. Für den Bezug der Quellensteuern auf dem Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit von im Kanton steuerpflichtigen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie der staatlichen und kommunalen Nachsteuern ist dagegen das Kantonale Steueramt zuständig (§ 172 Steuergesetz vom 8. Juni 1997 [StG, LS 631.1]). Ebenso ist das kantonale Steueramt für den Bezug der direkten Bundessteuer zuständig (§ 6 lit. e Verordnung über die Durchführung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 4. November 1998 [LS 634.1]). Die Anfrage bezieht sich auf den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern durch die Gemeindesteuerämter; darauf beziehen sich auch die nachstehenden Ausführungen.

Am 1. Januar 1997 ist der neue Art. 149a des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) in der Fassung vom 16. Dezember 1994 in Kraft getreten. Art. 149a Abs. 1 SchKG lautet: «Die durch den Verlustschein verurkundete Forderung verjährt 20 Jahre nach der Ausstellung des Verlustscheines; gegenüber den Erben des Schuldners jedoch verjährt sie spätestens ein Jahr nach Eröffnung des Erbanges.» Diese Bestimmung gilt auch für Steuerforderungen.

Steuerforderungen, für die vor dem 1. Januar 1997 ein Verlustschein ausgestellt wurde (sogenannte altrechtliche Verlustscheine), verjähren demnach am 1. Januar 2017. Allerdings kann die Verjährungsfrist gemäss Art. 149a Abs. 1 SchKG von 20 Jahren unterbrochen werden, womit neu eine Verjährungsfrist von gleicher Dauer beginnt (so ausdrücklich in der Botschaft des Bundesrates in BBl 1991 III 104; Stefan Oesterheit, Verjährung im Steuerrecht, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht [ASA], Band 79, S. 828/829).

Zu Frage 1:

Die Gemeindesteuerämter haben die Weisung der Finanzdirektion über den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern vom 3. Juli 2005 zu beachten (Zürcher Steuerbuch Nr. 33/013). Darin wird festgehalten (Randziffer 36, Satz 1): «Das Gemeindesteueramt hat rückständigen Steuern alle Aufmerksamkeit zu widmen.» Weiter werden die Gemeindesteuerämter angehalten (Randziffer 36, Satz 2): «Innert zwei Monaten

nach Ablauf der in der Schlussrechnung eingeräumten Zahlungsfrist von 30 Tagen sind Steuerpflichtige, deren Steuern nicht ausdrücklich gestundet sind, unter Betreibungsandrohung zu mahnen, die rückständigen Beträge innert 20 Tagen zu entrichten.» Bei erfolgloser Mahnung sind die Steuerpflichtigen zu betreiben. In dringenden Fällen kann auch eine Betreibung ohne vorgängige Mahnung erfolgen.

Zudem wird in § 181 Abs. 1 StG vorgesehen, dass das Gemeindesteueramt oder das kantonale Steueramt schon vor der rechtskräftigen Einschätzung die Sicherstellung des mutmasslich geschuldeten Steuerbetrags verlangen kann, wenn die oder der Steuerpflichtige keinen Wohnsitz in der Schweiz hat oder die Bezahlung der von ihr bzw. ihm geschuldeten Steuer als gefährdet erscheint. Die Sicherstellungsverfügung gilt als Arrestbefehl nach Art. 274 SchKG.

Zu Frage 2:

Endet die Betreibung mit einem Verlustschein oder wird im Konkursverfahren ein Verlustschein ausgestellt, so haben die Gemeindesteuerämter die entsprechenden Regeln in der Weisung der Finanzdirektion über Erlass und Abschreibung von Staats- und Gemeindesteuern vom 20. November 2012 zu beachten (Zürcher Steuerbuch Nr. 34/011). Danach sind Steuern und Zinsen abzuschreiben, wenn eine Betreibung mit einem Verlustschein endet oder im Konkursverfahren ein Verlustschein ausgestellt wird (Randziffer 46 lit. a). Ohne Durchführung eines Betreibungsverfahrens können Steuern und Zinsen nur abgeschrieben werden, wenn (Randziffer 46 lit. b bis e)

- wegen Wegzugs ins Ausland oder unbekannten Aufenthalts eine Betreibung nicht durchgeführt werden kann;
- eine Betreibung offensichtlich ergebnislos verlaufen würde;
- eine Forderung gegenüber einem verstorbenen Steuerpflichtigen mangels Haftung der Erbeninnen und Erben uneinbringlich ist (etwa wenn diese die Erbschaft ausgeschlagen haben);
- eine Forderung durch gerichtlichen Nachlassvertrag erlassen wird.

Die Höhe der Abschreibung ist unter Angabe des Abschreibungsgrundes im Bezugsregister vorzumerken. Die Revisionsbehörden der Gemeinde und des Kantons überprüfen die Abschreibungen. Unbegründete Abschreibungen sind rückgängig zu machen (Weisung vom 20. November 2012, Randziffern 48 und 49). Die Gruppe Revisorat im Stabsbereich Qualitätssteuerung des Kantonalen Steueramtes prüft als Revisionsstelle des Kantons im Rahmen ihrer periodischen Revisionen auch die Verlustscheine und Abschreibungen.

Weiter wird in der Weisung der Finanzdirektion vom 20. November 2012 vorgesehen (Randziffer 51):

«Das Gemeindesteueramt ist verpflichtet, abgeschriebene Forderungen auf ihre nachträgliche Wiedereinbringlichkeit hin zu überwachen. Auch wenn der Schuldner die Gemeinde verlassen hat, darf sich das Gemeindesteueramt mit der Abschreibung nicht endgültig abfinden. Es hat sich vielmehr von Zeit zu Zeit über die Verhältnisse beim Steueramt der Wohngemeinde zu erkundigen. Bestehen Erfolgsaussichten, so sind neue Bezugsmassnahmen zu ergreifen.»

Gemäss Randziffer 51 der Weisung der Finanzdirektion vom 20. November 2012 ist auch im Zusammenhang mit der Abschreibung von Steuerforderungen vorzugehen, für die vor dem 1. Januar 1997 ein Verlustschein ausgestellt wurde. Im Rahmen der periodischen Revisionen durch die Gruppe Revisorat im Stabsbereich Qualitätssteuerung des kantonalen Steueramtes ist auch die Anwendung von Randziffer 51 zu überprüfen.

Im Hinblick darauf, dass, auch bei Vorliegen eines Verlustscheins, nur gegen Vorlage des rechtskräftigen Einschätzungsentscheids und der rechtskräftigen Schlussrechnung die definitive Rechtsöffnung verlangt werden kann (siehe Beantwortung der Frage 6), wurden die Gemeindesteuerämter zudem mit Mitteilung der Geschäftsleitung des kantonalen Steueramtes vom 3. November 2003 darauf aufmerksam gemacht, zumindest für grössere Beträge, neben dem Verlustschein auch die letzteren Dokumente bis zum Eintritt der Verjährung nach 20 Jahren aufzubewahren.

Sodann kann erwähnt werden, dass das kantonale Steueramt jeweils zu Jahresbeginn Kurse für die Gemeindesteuerämter durchführt. In diesen Kursen werden aktuelle Themen im Steuerwesen behandelt. In den Kursen von Anfang 2013 und 2014 wurde insbesondere auch auf die Verjährung der vor dem 1. Januar 1997 ausgestellten Verlustscheine eingegangen.

Weiter kann angefügt werden, dass auch der Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich (VGS) im Herbst 2014 eine Veranstaltung zur Behandlung der vor dem 1. Januar 1997 ausgestellten Verlustscheine geplant hat.

Schliesslich beabsichtigt das kantonale Steueramt, zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern des VGS zu prüfen, inwieweit im Hinblick auf die neue Verjährungsfrist gemäss Art. 149a Abs. 1 SchKG neue und einheitliche Regeln über die Dauer der Aufbewahrung der Verlustscheine zu erlassen sind.

Zu Frage 3:

Wie erwähnt, sind für den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern die Gemeindesteuerämter zuständig. Dem Regierungsrat ist daher nicht bekannt, auf welchen Gesamtbetrag sich die altrechtlichen Verlustscheinforderungen belaufen.

Rückfragen des kantonalen Steueramtes bei den Steuerämtern der Städte Winterthur und Zürich haben Folgendes ergeben:

Das Steueramt der Stadt Winterthur erklärte, es sei ihm zurzeit nicht möglich, Zahlen zu den vor dem 1. Januar 1997 ausgestellten Verlustscheinen zu liefern, da diese noch manuell bewirtschaftet würden. Im Hinblick auf die neue Verjährung werde es jedoch nicht darum herkommen, die Verlustscheine EDV-mässig zu erfassen. Ähnlich fiel die Antwort des Steueramtes der Stadt Zürich aus. Dieses wies darauf hin, vor dem 1. Januar 1997 ausgestellte Verlustscheine seien nur so weit EDV-mässig erfasst, als sich diese auf das Steuerjahr 1993 und spätere bezögen. Die ältesten Verlustscheine gingen bis auf das Steuerjahr 1963 zurück. Zurzeit sei ein Projekt zur Gesamtprüfung der sich auf die Steuerjahre 1963 bis 1997 beziehenden Verlustscheine im Gange. Zudem seien «Verlustscheine mit günstigem Chancenprofil» bereits weitgehend erfolgreich aufgegriffen worden. Vor diesem Hintergrund sei in Bezug auf altrechtliche Verlustscheine noch von einer Einbringlichkeitsquote im «tiefen einstelligen Prozentbereich» auszugehen.

Zu Frage 4:

Im Kanton Zürich fällt der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern seit je in die Zuständigkeit der Gemeindesteuerämter. Schon von daher kommt ihnen bei dieser Aufgabe eine grosse Erfahrung zu. Bei Bedarf können sie sich zu Fragen des Steuerbezugs auch an das kantonale Steueramt wenden. Die Gruppe Revisorat im Stabsbereich Qualitätssteuerung des kantonalen Steueramtes überprüft sodann, im Rahmen von periodischen Revisionen, den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern durch die Gemeindesteuerämter. Aufgrund dieser Revisionen bestehen keine Anhaltspunkte, wonach die Gemeindesteuerämter nicht in der Lage wären, den Bezug der Staats- und Gemeindesteuern durchzuführen. Auch im Hinblick auf die Einführung der Verjährbarkeit von Verlustscheinen gemäss Art. 149a SchKG besteht kein Anlass zu weiteren Massnahmen in die Richtung, dass Dritte beizuziehen wären.

Zu Frage 5:

Der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern durch die Gemeindesteuerämter stellt eine hoheitliche Aufgabe dar. Die allgemeine Übertragung einer solchen Aufgabe an Dritte, z. B. an ein privates Inkassounternehmen, setzte eine gesetzliche Grundlage voraus. Im geltenden Steuergesetz ist nicht vorgesehen, dass der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern an Private übertragen werden kann. Zulässig erscheint jedoch der Beizug einer Rechtsvertreterin oder eines Rechtsvertreters in einem Einzelfall, wobei in einem solchen Fall eine ausdrückliche Unterstellung unter das Steuergeheimnis zu erfolgen hat (§ 120 Abs. 1 StG).

Zu Frage 6:

Wie erwähnt, besteht auch im Hinblick auf die Verjährbarkeit von Verlustscheinen kein Anlass zum Beizug von Dritten. Dementsprechend ist auch die Schaffung einer steuergesetzlichen Bestimmung abzulehnen, wonach der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern an Dritte übertragen werden kann. Gegen eine solche Lösung spricht insbesondere auch die gebotene Wahrung des Steuergeheimnisses. Dieses ist bei Durchführung des Steuerbezugs durch die Gemeindesteuerämter weit besser geschützt, als wenn dieser auf Private übertragen würde – selbst wenn diese im Steuergesetz auch unter das Steuergeheimnis gestellt würden.

Insbesondere ist auch eine Regelung im Steuergesetz abzulehnen, die eine Verwertung von Verlustschein-Steuerforderungen durch Private zuliesse. Denn Steuerforderungen können nur im Steuerjustizverfahren beurteilt werden, weshalb eine Aberkennungsklage vor den ordentlichen Gerichten ausgeschlossen ist. Das hat, gemäss der Rechtsprechung zu Art. 149 Abs. 2 SchKG, zur Folge, dass bei Steuerforderungen keine provisorische Rechtsöffnung aufgrund eines Verlustscheins erteilt werden kann. Auch bei Vorliegen eines Verlustscheins kann nur gegen Vorlage des rechtskräftigen Einschätzungsentscheids und der rechtskräftigen Schlussrechnung die definitive Rechtsöffnung verlangt werden; der Verlustschein dient lediglich als Nachweis, dass die Steuerforderung noch nicht verjährt ist (so auch die erwähnte Mitteilung der Geschäftsleitung des kantonalen Steueramtes vom 3. November 2003).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi