

Regierungsratsbeschluss

vom 5. November 2012

Nr. 2012/2192

KR.Nr. A 077/2012 (FD)

Auftrag Barbara Streit-Kofmel (CVP, Solothurn): Inkasso provisorischer Steuerbezugsrechnungen (19.06.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (SR 614.11) die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, dass die Höhe der zu bezahlenden provisorischen Steuerrechnung mittels einer Verfügung festgestellt werden kann, wenn der Steuerpflichtige bis zum Abgabetermin der Steuererklärung die provisorische Rechnung noch nicht bezahlt hat. Vorgängig ist der Steuerpflichtige anzuhören und das Mitwirkungsrecht in Form von Teilzahlungsvereinbarungen muss möglich bleiben. Der Rechtsmittelweg ist aufzuzeigen.

2. Begründung

Im Jahre 2001 wurde im Kanton Solothurn von der Vergangenheitsbesteuerung auf die Gegenwartsbesteuerung umgestellt. Die definitive Steuerveranlagung kann deshalb erst im Folgejahr der Steuerperiode erfolgen. Die provisorische Steuervorbezugsrechnung wurde bis jetzt nicht dem Inkasso unterworfen.

Die Steuerausstände sind deshalb in vielen Gemeinden immer grösser geworden (in der Stadt Solothurn Fr. 22 Mio.) und mussten zum Teil abgeschrieben werden. Infolge der hohen Steuerausstände sind auch die Steuerabschreibungen (Stadt Solothurn Rechnung 2010: Fr. 1.395 Mio., Rechnung 2011: Fr. 1.247 Mio.) gestiegen.

Der Kanton Aargau hat eine diesbezügliche Regelung bereits eingeführt, was zu einem markanten Rückgang der Steuerausstände geführt hat. Auch die Steuerabschreibungen in den Einwohnergemeinden sind im Kanton Aargau tiefer. Im Vergleich zur Stadt Solothurn wären sie in einer Aargauer Gemeinde um durchschnittlich Fr. 800'000 bis Fr. 1 Mio. tiefer.

Da der Entscheid, ob die Veranlagungsbehörde eine provisorische Steuerbezugsrechnung mit einer Verfügung feststellen will oder nicht, gemäss Auftragstext im Ermessen der Veranlagungsbehörde liegen soll, werden Teilzahlungsvereinbarungen mit dem Steuerpflichtigen weiterhin möglich sein.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Einleitende Bemerkungen

Das geltende Recht schliesst es nicht aus, provisorische Steuerrechnungen zu mahnen und auch zu betreiben. Allerdings kann die Steuerbehörde, wenn der Steuerschuldner gegen den Zahlungsbefehl Rechtsvorschlag erhebt, diesen nicht beseitigen (lassen), da sie die Steuerforderung nicht mit einer rechtsmittelfähigen Verfügung festgesetzt hat. Sie erhält also keine Rechtsöffnung und kann die Betreibung nicht fortsetzen. Deshalb und aus weiteren Gründen, auf die wir später näher eingehen werden, verzichtet das Steueramt darauf, den Steuervorbezug (die provisorische Rechnung; § 178 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern; BGS

614.11; StG) zu mahnen und zu betreiben. Die verspätete Zahlung der provisorischen Rechnung wird ausschliesslich über den Verzugszins von aktuell 3% sanktioniert (§ 179 StG; §§ 3, 4 und 11 ff. Steuerverordnung Nr. 10 über Bezug, Fälligkeit und Verzinsung der Haupt- und Nebensteuern; BGS 614.159.10; StVO 10). Das Rechtsinkasso wird in aller Regel erst in Gang gesetzt, wenn die Veranlagung rechtskräftig geworden ist und dafür auch Rechtsöffnung erteilt werden kann.

3.2 Zum Inhalt des Auftrages

Der Auftrag verlangt nun eine gesetzliche Regelung, die es erlaubt, die provisorisch geschuldete Steuer mittels Verfügung festzusetzen. Wenn die Verfügung Rechtskraft erlangt, kann die Bezugsbehörde gestützt darauf, einen allfälligen Rechtsvorschlag beseitigen lassen und die Betreuung fortsetzen. Wie der Vorstosstext zu Recht fordert, wären die Steuerpflichtigen – einem Grundsatz des Verwaltungsverfahrens entsprechend (vgl. § 23 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes; BGS 124.11; VRG) – vor Erlass einer solchen Verfügung, die Rechtspflichten begründet (§ 20 Abs. 1 VRG), anzuhören. Ausserdem wären Rechtsmittel vorzusehen, wobei der Weiterzug an eine verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz möglich sein muss. Die Pflicht zur vorgängigen Anhörung schliesst es nun schlichtweg aus, Vorbezugsrechnungen flächendeckend als Verfügungen auszugestalten, ausser man beabsichtige, den Personalbestand in den Steuerämtern von Kanton und Gemeinden massiv aufzustocken. Realistischerweise müsste sich die Praxis darauf beschränken, den Vorbezug nur in ausgewählten Fällen zu verfügen, bzw. nur wenn der Steuerpflichtige in der Betreuung des Vorbezugs Rechtsvorschlag erhebt.

Der Auftrag liesse sich gesetzgeberisch relativ einfach umsetzen. § 178 StG wäre um eine Bestimmung zu ergänzen, dass die provisorische Steuer mit Verfügung festgesetzt wird, und es wären dort die möglichen Rechtsmittel zu nennen. Allenfalls kann die Aufzählung der Rechtsöffnungstitel in § 180 Abs. 3 StG um die Verfügungen über die Vorbezugsrechnungen ergänzt werden. Solche und ähnliche Regelungen kennen verschiedene Kantone, neben Aargau auch Basel-Stadt, Luzern, Nidwalden, St. Gallen und Thurgau.

3.3 Vorteile

Wenn die provisorische Steuerrechnung gemahnt und betrieben wird und wenn die Bezugsbehörde im Betreibungsverfahren nötigenfalls auch die Rechtsöffnung für die Steuerforderung erwirken kann, ist davon auszugehen, dass sich damit die Steuerausstände reduzieren lassen. Das trifft auf jeden Fall zu auf die Ausstände am Ende der Steuerperiode, zu einem Zeitpunkt, in dem noch keine Veranlagungen vorliegen. Aber selbst zwölf Monate später, wenn der grösste Teil der Veranlagungen (ca. 80%) erfolgt ist, sind noch deutliche Unterschiede festzustellen, wie ein Vergleich mit dem Kanton Aargau zeigt, der den Vorbezug mindestens teilweise im Rechtsinkasso eintreibt. 24 Monate nach Ende der Steuerperiode, wenn nahezu 100% der Veranlagungen rechtskräftig und die Bezugsverfahren grösstenteils abgeschlossen sind, hat sich aber der Unterschied nahezu eingeebnet.

Kanton	Fakturierter Betrag ¹⁾ per 31.12. des Steuerjahres in 1'000 CHF (Durchschnitt 2008/09)	Ausstand in Prozent des am Ende des Steuerjahres fakturierten Betrages		
		Ende Steuerjahr	Ende Steuerjahr + 12 Monate	Ende Steuerjahr + 24 Monate
Solothurn	629'049	19.73%	11.76%	2.45%
Aargau	1'168'289	7.46%	4.69%	2.09%

Damit ist offensichtlich, dass die Gemeinwesen mit einem straffen, frühzeitigen Inkassoverfahren rascher zu ihrem Geld kommen. Ob damit auch die Verluste auf Steuerforderungen signifi-

¹⁾ Solothurn: natürliche und juristische Personen, Aargau nur natürliche Personen.

kant tiefer ausfallen, erscheint indessen nicht gesichert. Denn die Abschreibungen schwanken bei der Staatssteuer in den letzten zwölf Steuerjahren, für die eine abschliessende Beurteilung möglich ist (1997 bis 2008), um 1.5% des fakturierten Betrages (Höchstwert im Steuerjahr 1997 mit Vergangenheitsbesteuerung: 1.66%, Tiefstwert 2006: 1.39%),

3.4 Nachteile

Das Eintreiben der provisorischen Steuerforderungen auf dem Weg des Rechtsinkassos muss allerdings mit einigen Nachteilen erkauft werden. Diese lassen sich wie folgt darstellen:

Das Vorgehen ist wenig bürgerfreundlich. Denn die Vorbezugsrechnung für das laufende Jahr beruht in aller Regel auf dem Einkommen des Vorvorjahres, d. h. der Vorbezug 2012, im Februar berechnet, stellt auf die Veranlagung 2010 ab, die im Jahr 2011 erfolgt ist. Seitherige Veränderungen des Einkommens (ganze oder teilweise Erwerbsaufgabe, geplanter grösserer Liegenschaftsunterhalt, Einkauf in Pensionskasse usw.) oder der persönlichen Verhältnisse (z.B. Trennung der Ehe, Wegzug aus dem Kanton), insbesondere auch solche, die sich erst im Verlaufe des Jahres einstellen werden, bleiben unberücksichtigt. Die geltende Praxis überlässt es in solchen Fällen dem selbstverantwortlichen Bürger, ungefähr jenen Betrag einzubezahlen, den er als richtig befindet (vgl. Infoblatt des Steueramtes zur Vorbezugsrechnung). Zahlt er zu wenig ein, schuldet er auf der Differenz Verzugszinsen. Muss er aber trotz der veränderten Verhältnisse mit Mahnung und Betreibung des Vorbezugs rechnen, wird er nicht umhin kommen, beim Steueramt eine Anpassung der provisorischen Rechnung zu verlangen und die Gründe dafür mindestens glaubhaft zu machen.

Diese Gesuche der Steuerpflichtigen muss das Steueramt innert nützlicher Frist beurteilen und entweder die Vorbezugsrechnung anpassen oder das Gesuch abweisen. Der Verwaltungsaufwand, auch für die Produktion und den Versand der Mahnungen sowie für die Behandlung der darauf folgenden Reaktionen, würde unverhältnismässig zunehmen. Eine Erhöhung des Personalbestandes wäre unerlässlich, auch wenn erst nach Erheben des Rechtsvorschlages eine Verfügung über die Höhe der provisorischen Rechnung erlassen wird. Zu beachten ist ausserdem, dass das Verfahren zur (gerichtlichen) Überprüfung der provisorischen Rechnung vermutlich noch hängig ist, wenn bereits die ordentliche Veranlagung aufgrund der Steuererklärung vorgenommen werden kann. Solche Parallelverfahren blähen folglich den Verwaltungsapparat zusätzlich auf, insbesondere wenn sowohl der Kanton als auch die Gemeinden ihre Vorbezugsrechnungen je als rechtsmittelfähige Verfügungen ausgestalten.

Werden Vorbezugsrechnungen betrieben, führt dies zu einer Zunahme der Betreibungen mit der entsprechend höheren Belastung der Betreibungsämter. Endet die Betreibung des Vorbezugs erfolgreich, ist damit das Inkassoverfahren für die Steuerforderung aber noch nicht abgeschlossen. Denn in der Zwischenzeit dürfte die definitive Veranlagung erfolgt sein, so dass entweder die aufgrund der Betreibung zu viel bezahlte Steuer mit Zins zurückzuerstatten oder, wenn die definitive Veranlagung höher ausfällt, das Inkassoverfahren erneut in Gang zu setzen ist. Endet die Betreibung der provisorischen Rechnung mit einem Verlustschein, bleibt dieser ohne Bedeutung, da er mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht die wahre Höhe der uneinbringlichen Steuerforderung wiedergibt. Denn die definitive Veranlagung wird entweder höher oder tiefer ausfallen als die provisorische Rechnung.

Um solche Verfahren in der Massenproduktion bewältigen zu können (das Kantonale Steueramt stellte 2011 über 30'000 Betreibungsbegehren [inkl. direkte Bundessteuer]), wären umfangreiche und kostspielige Anpassungen an den Informatiklösungen des Steueramtes erforderlich. Zu implementieren wäre einerseits die Möglichkeit, provisorische Rechnungen zu betreiben. Andererseits müsste das System das Inkasso, obwohl es für die provisorische Rechnung abgeschlossen ist, für die gleiche Steuerforderung, nun mit dem definitiv veranlagten, geänderten Betrag, fortsetzen bzw. erneut durchführen.

Schliesslich sei noch auf die Zinsfolgen hingewiesen. Macht die steuerpflichtige Person veränderte Verhältnisse gegenüber der provisorischen Rechnung glaubhaft und reduziert das Steueramt den Vorbezug mit Verfügung, so wird nur dieser tiefere Betrag fällig. Wenn die Angaben unzutreffend waren und entspricht die definitive Veranlagung mehr oder minder der ursprünglichen Höhe des Vorbezugs, so ist – im Unterschied zum geltenden Recht – die nachzuzahlende Differenz nicht zu verzinsen. Mit einigermaßen glaubhaften Angaben lässt sich also das Inkasso und die korrekte Verzinsung der eigentlich berechtigten provisorischen Rechnung leicht umgehen. Bezahlt umgekehrt ein Steuerpflichtiger wegen der angedrohten Mahnung und Betreibung einen Vorbezug ein, der sich im Nachhinein als übersetzt erweist, muss ihm der zu viel bezahlte Betrag mit Zins zurückerstattet werden. Der Rückerstattungszins, der dem Verzugszins entspricht (aktuell 3%), ist jedoch höher als die Zinsen, die der Kanton auf dem Markt für Kredite bezahlt, so dass zwangsweise zu viel bezahlte Steuern für den Kanton (zu) teures Fremdkapital bedeuten.

3.5 Ergebnis

Es ist ohne weiteres möglich, im Steuergesetz Bestimmungen zu schaffen, wonach die provisorische Steuerrechnung als Verfügung ausgestaltet wird, die im Betreibungsverfahren als Rechtsöffnungstitel dient. Sollen diese Bestimmungen jedoch in der Praxis tatsächlich, mit einer gewissen Konsequenz umgesetzt werden und nicht nur gelegentlich zur Anwendung gelangen, verursacht das Verfahren erheblichen zusätzlichen Aufwand und es ist wenig bürgerfreundlich. Wenn Vorbezugsrechnungen, um den Zusatzaufwand zu beschränken, aufgrund der Angaben der Steuerpflichtigen unbürokratisch angepasst werden sollen, müsste Missbräuchen mit einem System des Ausgleichszinses entgegengetreten werden. Ein solches wenden die vorne genannten Kantone an (Ziffer 3.2), die provisorische Steuerrechnungen als rechtsmittelfähige Verfügungen ausgestaltet haben. In diesen Kantonen ist die Differenz zwischen dem definitiv geschuldeten Steuerbetrag und dem fristgerecht bezahlten Vorbezug ab einem bestimmten Termin im Steuerjahr (Verfalltag) zu verzinsen, ungeachtet wie hoch die Vorbezugsrechnung war und ungeachtet wann die Veranlagung erfolgt.

Wir erachten die geltende Regelung insgesamt als bürgerfreundlicher, kostengünstiger und als weniger bürokratisch, so dass die unbestrittenen Vorteile der vorgeschlagenen Regelung deren Nachteile und die damit verbundenen Kosten nicht aufzuwiegen vermögen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Finanzkontrolle
Aktuarin Finanzkommission
Ratsleitung
Traktandenliste Kantonsrat