

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Februar 2014

Nr. 2014/338

KR.Nr. A 156/2013 (FD)

Auftrag Stephan Baschung (CVP, Gerlafingen): Zwangsvollstreckung bei den Staats- und Gemeindesteuern (04.09.2013) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 180 Abs. 3 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern so zu ergänzen, dass nicht nur rechtskräftige Veranlagungen, sondern auch provisorische Steuerveranlagungen und Steuervorbezüge vollstreckbaren Gerichtsurteilen im Sinne von Art. 80 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs gleichstehen.

2. Begründung

Viele Gemeinden, Städte und der Kanton verzeichnen hohe Steuerausstände infolge schwindender Zahlungsmoral. Steuervorbezüge werden nicht bezahlt und können nach geltendem Recht nicht betrieben werden. Dies gilt ebenso für provisorische Veranlagungen, die oftmals mehrere Jahre umfassen und somit ein hohes Inkassorisiko für die Gemeinden, Städte und den Kanton darstellen.

Von den Gemeinden, Städten und vom Kanton wird erwartet, dass sie gleichwohl ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen und dies führt oft dazu, dass sie sich zur Bestreitung laufender Ausgaben sogar verschulden müssen. In Anbetracht der sich abzeichnenden Defizite im Kanton Solothurn können wir uns diese Risiken nicht mehr leisten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Einleitende Bemerkungen

Der vorliegende Auftrag verlangt mit einem leicht anderen Ansatz und mit etwas geänderter Formulierung inhaltlich das Gleiche wie der seinerzeitige Auftrag von Barbara Streit-Kofmel vom 19. Juni 2012 (Inkasso provisorischer Steuerbezugsrechnungen; A 077/2012). Beide Aufträge fordern die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen im Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (BGS 614.11; StG), die es erlauben, nicht rechtskräftig veranlagte Steuern (Steuervorbezugsrechnungen und provisorische Veranlagungen) betreibungsrechtlich durchzusetzen. Wir haben am 5. November 2012 zum Auftrag von Barbara Streit-Kofmel umfassend Stellung genommen, die Rechtslage erläutert, die Vor- und Nachteile aufgelistet und sind zum Ergebnis gelangt, dass die geltende Regelung insgesamt bürgerfreundlicher, kostengünstiger und weniger bürokratisch ist. Die unbestrittenen Vorteile der vorgeschlagenen Regelung vermöchten deren Nachteile und die damit verbundenen Kosten nicht aufzuwiegen, weshalb wir die Nichterheblichkeitsklärung des Auftrages beantragt haben (RRB Nr. 2012/2192). Sowohl die Finanzkommission (Sitzung vom 21. November 2012, Protokoll 2012 S. 816 ff.) als auch der Kantonsrat (Sitzung vom 26. Februar 2013, Protokoll 2013 S. 87 ff.) sind unserem Antrag nach intensiver Diskussion gefolgt und haben den Auftrag nicht erheblich erklärt. Weil sich an der Situation und Problematik

seither nichts Grundlegendes geändert hat und auch der Auftrag keine neuen Aspekte einbringt, erlauben wir uns deshalb, nachstehend die wichtigsten Argumente zu wiederholen, die wir in RRB Nr. 2012/2192 aufgeführt haben. Ergänzend verweisen wir auf diesen Beschluss sowie auf die Beratungen in der Finanzkommission und im Kantonsrat.

3.2 Ausgangslage

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 verzichtet das Steueramt darauf, den Steuervorbezug (die provisorische Rechnung; § 178 Abs. 1 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.

3.3 Inhalt des Auftrags

Der Auftrag verlangt eine Ergänzung von § 180 Abs. 3 StG, mit der nicht nur rechtskräftige Veranlagungen, sondern auch provisorische Steuerveranlagungen und Steuervorbezüge vollstreckbaren Gerichtsurteilen gleichgestellt werden. Allein damit wird allerdings das angestrebte Ziel nicht erreicht. Denn die provisorische Steuerrechnung oder –veranlagung stellt nach der Rechtsprechung keinen definitiven Rechtsöffnungstitel dar (Urteil des Bundesgerichts 2C_586 / 2010 vom 5. August 2011). Voraussetzung für die Erteilung der Rechtsöffnung ist eine rechtskräftige Verfügung. Vor Erlass einer solchen Verfügung wären die Steuerpflichtigen – einem Grundsatz des Verwaltungsverfahrens entsprechend (vgl. § 23 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes; BGS 124.11; VRG) – anzuhören. Ausserdem wären Rechtsmittel vorzusehen, wobei der Weiterzug an eine verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz möglich sein muss. Folglich müsste insbesondere § 178 StG um eine Bestimmung ergänzt werden, dass die provisorische Steuer mit Verfügung festgesetzt wird oder festgesetzt werden kann, und es wären dort die möglichen Rechtsmittel zu nennen.

3.4 Vorteile

Wenn provisorische Steuerrechnungen gemahnt und betrieben werden und wenn die Behörde im Betreibungsverfahren nötigenfalls auch die Rechtsöffnung für diese 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. Auch ein Jahr später, wenn der grösste Teil der Veranlagungen (ca. 80%) erfolgt ist, dürften die Ausstände noch deutlich geringer sein, wenn für die provisorischen Rechnungen ein Rechtsinkasso durchgeführt wird. Erfahrungsgemäss ebnen sich die Unterschiede auf die Dauer immer mehr ein, wenn die Veranlagungen rechtskräftig und die Bezugsverfahren abgeschlossen sind. Zweifellos kommen die Gemeinwesen mit einem straffen, frühzeitigen Inkassoverfahren rascher zu ihrem Geld. Ob damit auch die Verluste auf Steuerforderungen signifikant tiefer ausfallen, ist indessen nicht gesichert.

3.5 Nachteile

Die Durchsetzung von provisorischen Steuerrechnungen auf dem Betreibungsweg ist wenig bürgerfreundlich. Denn die Vorbezugsrechnung für das laufende Jahr beruht in aller Regel auf dem Einkommen des Vorjahres, d. h. der Vorbezug 2014, im Februar berechnet, stellt auf die Veranlagung 2012 ab, die im Jahr 2013 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. Davon sind nicht nur die notorischen Nicht- oder Spätzahler betroffen, sondern überwiegend Bürger, die ihren Pflichten durchaus nachkommen. Die geltende Praxis überlässt es in solchen Fällen dem selbstverantwortlichen Bürger, ungefähr jenen Betrag einzubezahlen, den er als richtig befindet. Muss er aber trotz der veränderten Verhältnisse mit Mahnung und Betreibung des Vorbezugs rechnen, wird er nicht umhin kommen, die provisorische Rechnung anzufechten, deren Anpassung zu verlangen und die Gründe dafür mindestens glaubhaft zu machen.

Diese Gesuche oder Einsprachen der Steuerpflichtigen muss das Steueramt innert nützlicher Frist beurteilen und entweder die Vorbezugsrechnung anpassen oder das Begehren abweisen. Der Verwaltungsaufwand, auch für die Produktion und den Versand der Mahnungen sowie für die Behandlung der darauf folgenden Reaktionen, würde unverhältnismässig zunehmen, was nicht ohne zusätzliches Personal zu bewältigen wäre. Werden Vorbezugsrechnungen betrieben, führt dies weiter zu einer Zunahme der Betreibungen mit der entsprechend höheren Belastung der Betreibungsämter. Zudem ist das Inkasso nicht abgeschlossen, auch wenn die Betreibung des Vorbezugs erfolgreich war. Denn die in der Zwischenzeit wohl definitiv veranlagte Steuer wird höher oder tiefer ausfallen, so dass die Differenz nachzufordern oder zurückzuerstatten ist. War die Betreibung erfolglos, kann die Bezugsbehörde sogleich ein neues, wenig erfolgversprechendes Inkassoverfahren für die definitiv veranlagte Steuer starten.

Um diese komplexen Verfahren in der Massenproduktion und flächendeckend bewältigen zu können (das Kantonale Steueramt stellt jährlich mehrere 10'000 Betreibungsbegehren), wären neben zusätzlichen Personalressourcen umfangreiche und kostspielige Anpassungen an den Informatiklösungen des Steueramtes erforderlich. Anpassungen wären auch dann notwendig, wenn die Betreibung von provisorischen Steuerforderungen nur im Sinn einer Kann-Bestimmung vorgesehen wird, die in ausgewählten Einzelfällen angewendet werden könnte. Solche Einzelfall-Verfahren verursachen, gerade weil es sich nicht um Standard-Abläufe handelt, erheblichen Bearbeitungs- und Überwachungsaufwand.

3.6 Ergebnis

Es ist zulässig, im Steuergesetz Bestimmungen zu schaffen, die provisorische Steuerrechnung als Verfügung auszugestalten, 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. Passt die Steuerbehörde, um den Zusatzaufwand zu beschränken, Vorbezugsrechnungen aufgrund der Angaben der Steuerpflichtigen unbürokratisch an, können gerade die säumigen Zahler, die der Auftrag im Auge hat, die Kulanz missbrauchen und das Inkasso problemlos verzögern. Zusätzlicher Aufwand lässt sich auch nicht vermeiden, wenn das Rechtsinkasso von provisorischen Rechnungen nur in Einzelfällen durchgeführt wird. Wir halten deshalb an unserer Beurteilung gemäss RRB Nr. 2012/2192 fest, dass die geltende Regelung bürgerfreundlicher und kostengünstiger ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

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