

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

12.01.2005

9. Interpellation von Dr. Georg Schmid und Anton Stähler bezüglich Steuerrecht, Auslegung in Zweifelsfällen zugunsten der Steuerpflichtigen

Am 30. Juni 2004 reichten die Gemeinderäte Dr. Georg Schmid (CVP) und Anton Stähler (CVP) folgende Interpellation GR Nr. 2004/341 ein:

Jüngst in den Medien bekannt gemachte Steuerentscheide lassen auf eine zunehmende „Verhärtung der Fronten“ schliessen. Die Folgen sind eine Vergiftung des Steuerklimas und eine Abwanderung von Steuerpflichtigen. Das kann ja nicht das Ziel sein. Zunehmend erwarten die Bewohner dieser Stadt, dass sich die Behörden nicht in einem obrigkeitlichen Sinne aufspielen, sondern sich als faire Partner erweisen und dem Dienstleistungsaspekt Rechnung tragen. Solches ist nun dringend auch im Bereich Steuern angesagt, wobei durchaus anerkannt sei, dass das Steueramt der Stadt Zürich nicht am schlechtesten dasteht. Allerdings besteht auch hier Handlungsbedarf.

Es stellen sich in diesem Zusammenhang Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat die Entscheide im Bereich Erfassung von fiktiven Gewinnen bei Opfern von Anlagebetrüben sowie den kleinteiligen Umgang mit Weiterbildungskosten?
2. Ist der Stadtrat bereit, soweit die städtischen Steuerbehörden hier tätig sein können (delegierte Einschätzungskompetenz), in solchen und ähnlichen Fällen durch eine vernünftige Gesetzesanwendung eine Wende zugunsten der Pflichtigen einzuleiten?
3. Bestehen neuere Richtlinien/Weisungen des kantonalen Steueramtes, nach denen die kommunalen Steuerbehörden die Bestimmungen rigoroser anzuwenden haben und weniger oder keine Toleranzen zugunsten der Pflichtigen mehr geduldet werden? (falls ja, bitte um genaue Angaben dieser Richtlinien)
4. Welche weiteren Massnahmen sieht der Stadtrat vor, um das Steuerklima zu verbessern und das Vertrauen der Bevölkerung in die Steuerbehörden zu stärken?
5. Insbesondere sieht der Stadtrat ein, dass dem Dienstleistungsaspekt vermehrt Beachtung zu schenken ist?
6. In welcher Priorität und welchen Zeiträumen lassen sich derartige Massnahmen durchführen?
7. Ist der Stadtrat bereit, sich beim Kanton für eine bürgernahe Umsetzung der Steuerbestimmungen einzusetzen, um hier eine deutliche Wende in Richtung Dienstleistungsbetrieb einzuleiten?

Auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Einleitung

Das Steuerrecht greift wie kaum ein anderer gesetzlicher Bereich direkt in die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger ein. Im Steuerdeklarationsverfahren und allenfalls im Laufe des Steuerveranlagungs- und -bezugsverfahrens haben die steuerpflichtigen Personen in hohem Masse über ihre persönlichen Verhältnisse Auskunft zu geben und ihre finanziellen Verhältnisse offen zu legen. Gegenstück zu diesem weitgehenden Eingriff in die Privatsphäre ist eine sehr detaillierte Regelung der Rechte und Pflichten von Steuerpflichtigen und Steuerbehörden und eine strikte Gesetzesanwendung. So zeichnet sich das Steuerrecht durch eine sehr umfassende Rechtsprechung insbesondere der Steuerrekurskommission, der die Stellung eines erstinstanzlichen Steuergerichts zukommt, und des Verwaltungsgerichts aus, die für die Gesetzesanwendung durch die Steuerbehörde verbindlich sind.

Aufgrund der weitgehenden Eingriffnahme kommt zudem der rechtsgleichen Anwendung des Steuerrechts durch die verschiedenen Amtsstellen und territorialen Hoheiten, die mit dem Vollzug des Steuerrechts betraut sind, eine sehr hohe Bedeutung zu. Für die Akzeptanz des Steuerrechts ist es daher entscheidend, dass im Steuerrecht von Dietikon bis Turbenthal und von Feuerthalen bis Richterswil dieselben steuerrechtlichen Bestimmungen gelten und diese

auch gleich angewendet werden. Auf nationaler Ebene gilt insoweit dasselbe, als überall dort, wo durch das Steuerharmonisierungsgesetz eine schweizweite Vereinheitlichung vorgegeben wurde, auch in allen Kantonen das Steuerrecht gleich angewendet wird. In diesem Sinn sind bei der Rechtsanwendung zusätzlich die Weisungen sowie die Praxis des kantonalen Steueramts bei der Auslegung der Bestimmungen des Steuergesetzes verbindlich.

Innerhalb dieses durch Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtsanwendung vorgegebenen Rahmens hat das Steueramt der Stadt Zürich die steuerrechtlichen Bestimmungen zu vollziehen. Die Interpellanten fordern nun im zusammen mit der Interpellation eingereichten Postulat (GR Nr. 2004/340), dass in Zweifelsfällen die Steuerbestimmungen zugunsten der Steuerpflichtigen ausgelegt werden. Sie verkennen dabei, dass die Steuerbehörden bei der Auslegung von Gesetzesbestimmungen nicht frei sind, sondern sich auch bezüglich der Art der Gesetzesauslegung innerhalb rechtlicher Schranken bewegen müssen.

Es sei diesbezüglich nachfolgend auf Richner/Frei/Kaufmann, Kommentar zum harmonisierten Zürcher Steuergesetz, Zürich 1999, § 132 N 18ff., verwiesen:

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat jede Auslegung, d. h. jede Ermittlung von Sinn und Zweck einer Norm vom **grammatikalischen Element**, d. h. vom Wortlaut des Gesetzestexts (inkl. Marginalie), so wie er vernünftigerweise nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zu verstehen ist, auszugehen (RK, 5.11.1992, StE 1993 B 72.22 Nr. 7; BGE 118 Ib 190). Ist der Wortlaut einer Bestimmung unmissverständlich und eindeutig, so bleibt er massgebend (BGr, 16.10.1987, ASA 58, 234; HÄFELIN/HALLER N 103), es sei denn, triftige Gründe sprächen dafür, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergebe. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck der Vorschrift sowie aus dem Zusammenhang mit andern Normen ergeben (BGE 118 Ib 191 m. H.). Letztlich ist jedoch der Normsinn (und nicht der Wortsinn) entscheidend. **Ziel der Auslegung bildet daher die Ermittlung des Sinns der anwendbaren Rechtsnorm anhand sämtlicher anerkannten Auslegungselemente und -methoden** (BLUMENSTEIN/LOCHER § 3 I; BGr, 13.12.1984, StE 1986 A 21.12 Nr. 6).

Um den Sinn zu erfassen, stehen der rechtsanwendenden Behörde neben dem Gesetzeswortlaut (**grammatikalisches Element**) vornehmlich die Stellung der auszulegenden Vorschrift im Erlass und im Rechtssystem (**systematisches Element**), die dem Gesetz zugrunde liegenden Wertungen, der Zweck der gesetzlichen Ordnung (**teleologisches Element**) und die Gesetzesmaterialien zur Verfügung (**historisches Element**). Die Entstehungsgeschichte einer Norm darf indessen nur den Ausschlag geben, sofern die Materialien eine eindeutige Antwort liefern, d. h. eine bestimmte Vorstellung klar als herrschenden Willen des Gesetzgebers nachweisen (BGE 104 Ia 244f., 104 II 52 = Pr 67 Nr. 137, BGE 103 Ia 290 = Pr 66 Nr. 222). Vom Gesetzeswortlaut abweichende Meinungsäusserungen einzelner Volksvertreter kommt keine ausschlaggebende Bedeutung zu.

Unter Beachtung dieser gesetzlichen Vorgaben wird es gleichwohl Fragestellungen geben, bei denen dem Steueramt ein Ermessen zukommt. Diesen Ermessensspielraum einseitig zugunsten der steuerpflichtigen Personen auszuschöpfen, wäre willkürlich. Vielmehr muss ein Ausgleich zwischen den Interessen des Staates und denjenigen der steuerpflichtigen Personen gesucht werden (vgl. BGE 122 I 267). Innerhalb eines allenfalls verbleibenden Ermessensspielraums wird das Steueramt der Stadt Zürich eine den Steuerpflichtigen entgegenkommende Rechtsanwendung vornehmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Interpellanten den Spielraum, der den Steuerbehörden zusteht, bei weitem überschätzen. Es ist denn auch im Interesse der steuerpflichtigen Personen, dass den Steuerbehörden kein grosser Ermessensspielraum zusteht. Würde sich doch eine Erweiterung des Ermessensbereichs zulasten der Rechtsgleichheit auswirken und auch eine grössere Abhängigkeit von den Wertvorstellungen einer bestimmten Steuerbehörde schaffen.

Zu Frage 1: Die Steuerverfahren mit „Gewinnen bei Opfern von Anlagebetrüger“ wurden nicht durch das Steueramt der Stadt Zürich betreut, vielmehr wurden die diesbezüglichen Veranlagungen im Kanton Zürich durch das kantonale Steueramt vorgenommen. Der Stadtrat nimmt daher zu diesen Verfahren nicht Stellung. Auf entsprechende „Anfragen“ aus dem Kantonsrat hat jedoch der Regierungsrat des Kantons Zürich zu diesen Verfahren Stellung genommen. Zur Erläuterung werden nachfolgend Auszüge aus der regierungsrätlichen Antwort wiedergegeben (1338/2004):

...

3.a) In den Jahren 1991 bis 1998 hatten angeblich 350 Personen aus der ganzen Schweiz 45 Millionen Franken an die Einzelfirma „Clay Benjamin Portfolio Management“ (nachfolgend CBPM) einbezahlt. Diese stellte den Anlegern monatliche Auszüge aus, in welchen sie hohe Gewinne bescheinigte. Die Anleger konnten die Auszahlung

dieser Gewinne verlangen oder sie stehen lassen. Verlangten sie die Auszahlung, so wurden die Gewinne auch tatsächlich ausbezahlt.

Im Rahmen einer strafrechtlichen Untersuchung stellte sich heraus, dass CBPM keine Anlagegewinne erzielte, sondern ein „Schneeballsystem“ betrieb, in dem Gewinn- und Kapitalrückzahlungen mit Einlagen neuer Anleger gedeckt wurden. Der Inhaber der Einzelfirma wurde wegen Anlagebetrugs verurteilt.

In einer Meldung machte die Eidgenössische Steuerverwaltung das kantonale Steueramt auf CBPM aufmerksam. Sie wies dieses darauf hin, dass die gutgeschriebenen Gewinne steuerbares Einkommen (Vermögensertrag), die Einlagen steuerbares Vermögen darstellten. Dabei stützte sie sich auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 21. Oktober 1996 (ASA [Archiv für Schweizerisches Abgabenrecht] 66, 377). ..

b)...

c) In den folgenden Steuerverfahren, in denen von CBPM gutgeschriebene Gewinne besteuert wurden, folgte das kantonale Steueramt den erwähnten Entscheiden des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts. Die Überlegungen, die der Besteuerung dieser Gewinne zu Grunde liegen, können vereinfacht wie folgt zusammengefasst werden:

- ...

- Ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage, ob ein gutgeschriebener Gewinn steuerbares Einkommen (steuerbaren Vermögensertrag) darstellt, ist, ob in der massgeblichen Bemessungsperiode, in der die Gutschrift erfolgte, über dieselbe auch tatsächlich verfügt werden konnte. ...

- Im vorliegenden Zusammenhang ist sodann von Bedeutung, dass in den massgeblichen Bemessungsperioden gutgeschriebene Gewinne - wie auch Einlagen - auf Verlangen hin auch tatsächlich ausbezahlt wurden.

- Indem Anleger auf eine solche Auszahlung verzichteten und die Gutschriften zwecks Wiederanlage stehen liessen, verfügten sie ebenfalls über ihre Ansprüche.

...

Die Interpellanten sprechen des Weiteren die Abgrenzung zwischen Ausbildungs- und Weiterbildungskosten an. Während verkürzt gesagt die Kosten für die Ausbildung steuerlich nicht in Abzug gebracht werden können, stellen die Weiterbildungskosten Aufwendungen dar, die zur Erzielung des Erwerbseinkommens kausal sind. Sie sind damit Gestehungskosten für das Einkommen und abzugsfähig.

Mit der Bildung der zahlreichen Fachhochschulen haben sich die Fälle, bei denen steuerpflichtige Personen nach einer Zeit im Beruf ihre Ausbildung wieder aufnehmen bzw. eine Weiterbildung an die Hand nehmen, deutlich vermehrt. Neben den Fachhochschul-Ausbildungsgängen führte insbesondere die Frage nach der steuerlichen Abzugsfähigkeit von „MBA“-Kursen mehrfach zu Rechtsmittelverfahren. Auch hier sei vorausgeschickt, dass das Steueramt der Stadt Zürich an diesen Verfahren nicht beteiligt war. Die Entscheide, die zu einer breiteren Diskussion dieser Fragen führten, wurden durch Steuerbehörden in anderen Kantonen bzw. durch das kantonale Steueramt Zürich geführt.

Heute besteht bezüglich der Abgrenzung von Ausbildungs- und Weiterbildungskosten eine einheitliche Praxis, an die das Steueramt der Stadt Zürich gebunden ist. Grundsätzlich begrüsst der Stadtrat eine liberale Ordnung bezüglich Abzugsfähigkeit von Ausbildungs- und Weiterbildungskosten. Eine Regelung, die über die derzeit geltenden Festlegungen hinausgeht, kann jedoch nur über eine Änderung der massgeblichen steuerrechtlichen Bestimmungen erfolgen und nicht über einen gesetzlich nicht abgedeckten Alleingang der Stadt Zürich.

Zu Frage 2: Der Stadtrat wie auch das Steueramt sind bereit und willens, den Ermessensspielraum, soweit ein solcher der Steuerbehörde im Steuerverfahren zukommt, für eine den steuerpflichtigen Personen entgegenkommende Rechtsanwendung auszuschöpfen. Sollte jedoch mit einer „vernünftigen Gesetzesanwendung“, wie in der Interpellation bezeichnet, gemeint sein, dass sich die Steuerbehörden in der Stadt Zürich nicht mehr an die Festlegungen gemäss Gesetz und Rechtsprechung (vgl. oben Einleitung) halten sollen, ist dies selbstverständlich ausgeschlossen.

Zu Frage 3: Das kantonale Steueramt hat keine Richtlinien erlassen, die von den kommunalen Steuerbehörden eine rigorosere Anwendung von Bestimmungen oder Einschränkungen von allfälligen Toleranzen verlangen würden. Regelmässig werden jedoch die kommunalen Steuerämter über die neuesten Entscheide der Rechtsmittelinstanzen (Steuerrekurskommission, Verwaltungsgericht und Bundesgericht) orientiert. Sodann hält das kantonale Steuer-

amt bei einzelnen Fragen die geltende Praxis und Rechtsprechung in Mitteilungen an die Steuerbehörden fest. Eine derartige Zusammenfassung der geltenden Bestimmungen hat das kantonale Steueramt zum Beispiel bezüglich der Abgrenzung von Aus- und Weiterbildungskosten am 15. Juni 2004 verfasst.

Zu den Fragen 4 bis 6: Es liegt in der Sache des Steuerverfahrens, dass die Steuerbehörde in die Lage kommt, dass sie dem Steuerrecht auch entgegen den Wünschen einer einzelnen steuerpflichtigen Person zum Durchbruch verhelfen muss. So ist ein völlig konfliktfreier Kontakt in jedem einzelnen Fall zwischen Steuerbehörde und Steuerpflichtigen nicht denkbar. Ziel muss es daher sein,

- korrekte Steuerentscheide zu fällen und die Entscheide der Steuerbehörde möglichst transparent zu erklären,
- im gegenseitigen Umgang, insbesondere bei der Begründung von Steuerentscheiden, eine verständliche Sprache zu wählen,
- den Steuerpflichtigen, soweit möglich, Unterstützung bei der selbständigen Erfüllung ihrer Steuerpflicht zukommen zu lassen.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Steuerbehörde und der Dienstleistungsaspekt am besten verstärkt wird durch eine qualitativ hochstehende Arbeitsweise des Steueramtes. Die beste Steuerbehörde zeichnet sich aber nicht dadurch aus, dass sie in allen Konfliktfällen nachgibt, wodurch dem Staat auch Steuersubstrat verloren ginge, was wiederum zu höheren Steuern führen würde. Vielmehr ist die Fachkompetenz und das bürgernahe Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entscheidend. Das Steueramt der Stadt Zürich hat beispielsweise unter anderem die nachfolgenden Massnahmen eingeleitet, um die Qualität seiner Dienstleistungen zu erhöhen:

Mit dem Umzug ins Verwaltungszentrum Werd konnte das städtische Steueramt auch organisatorisch und räumlich den Bereich „Kunden“ deutlich verstärken. Einerseits hat das Steueramt im Rahmen seiner Reorganisation eine eigene Organisationseinheit „Kunden“ geschaffen, die gezielt die Dienstleistungen gegenüber den steuerpflichtigen Personen in der Stadt Zürich ausweiten soll. Andererseits konnte mit dem Umzug im Erdgeschoss ein eigener Empfangsbereich mit acht Besprechungskabinen geschaffen werden. Dadurch entfällt für die Steuerpflichtigen die Suche nach dem zuständigen Sachbearbeiter in den einzelnen Stockwerken.

Regelmässig werden auch der Stil der Briefe, die das Steueramt ihren Kundinnen und Kunden zustellt, überprüft. Teilweise stösst die Vereinfachung der Ausdrucksweise an Grenzen, weil Gesetzestexte zu zitieren sind oder Bezug genommen wird auf ergangene Gerichtsentscheide. Häufig sind auch Rechtsfolgen (Einhaltung von Fristen, usw.) daran gebunden, dass in bestimmter Form auf die drohenden Rechtsnachteile hingewiesen wird. Oft gehen diese Vorgaben zulasten der Lesbarkeit und Verständlichkeit des Textes. Es wird daher eine fortlaufende Aufgabe sein, immer wieder neu zu prüfen, ob die Zuschriften und Texte für die Empfängerinnen und Empfänger auch ohne Rechtskenntnisse verständlich sind.

Zu Frage 7: Die Stadt Zürich ist in zahlreichen Arbeitsgruppen des kantonalen Steueramtes mit eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertreten und kann sich dort für eine bürgernahe Umsetzung der Steuerbestimmungen einsetzen. Im Einzelfall zeigt es sich, dass die kommunalen Steuerämter durch ihre grössere Nähe zu den Steuerpflichtigen in hohem Mass für mehr Bürgernähe eintreten können.

Die Praxis zeigt jedoch auch, dass das Steuerrecht durch Gesetzgebung und Rechtsprechung immer komplexer wird. Neue Bestimmungen, die legitimen Anliegen Rechnung tragen, wie das Behindertengleichstellungsgesetz, Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, Krankenkassenprämien-Verbilligung usw., können zu Erweiterungen der Formulare und zu höheren Anforderungen an den Nachweis von Aufwendungen führen. Darunter leidet aber auf der anderen Seite die Bürgernähe.

Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Steueramt und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber