

Analyse der Mechanismen von Steuerschulden

Schlussbericht

15. März 2016

zuhanden der Budget- und Schuldenberatungsstelle Plusminus, Basel

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Analyse der Mechanismen von Steuerschulden
Auftraggeber: Budget- und Schuldenberatungsstelle Plusminus, Basel
Ort: Bern
Jahr: 2016

Begleitgruppe Plusminus

Agnes Würsch, Verantwortliche Prävention

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Annick Baeriswyl
Simon Büchler

Finanzielle Unterstützung

cms
Christoph Merian Stiftung

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Ziel und Vorgehen | 3 |
| 2.1 | Ziel der Studie | 3 |
| 2.2 | Gewähltes Vorgehen..... | 3 |
| 2.3 | Rücklauf | 4 |
| 3 | Anzahl Betreibungen | 5 |
| 4 | Wie lassen sich die kantonalen Unterschiede in den Betreibungen erklären? | 6 |
| 4.1 | Zeitnahes Inkasso | 6 |
| 4.1.1 | Einreichung Steuererklärung..... | 7 |
| 4.1.2 | Fälligkeit der provisorischen Steuerrechnung..... | 7 |
| 4.1.3 | Ratenzahlungen | 7 |
| 4.1.4 | Definitive Steuerrechnung und Mahnwesen | 8 |
| 4.1.5 | Regelung Basel-Stadt | 8 |
| 4.1.6 | Fazit..... | 9 |
| 4.2 | Kundennähe der Steuerbehörden..... | 9 |
| 4.2.1 | Erreichbarkeit der Steuerbehörde im Bedarfsfall | 9 |
| 4.2.2 | Regelung Basel-Stadt | 10 |
| 4.2.3 | Fazit..... | 10 |
| 4.3 | Höhe des Steuerbetrags und Besteuerung der niedrigen Einkommen | 10 |
| 4.3.1 | Betroffenheit von Steuerverschuldung / Höhe des Steuerbetrags..... | 10 |
| 4.3.2 | Besteuerung der niedrigen Einkommen..... | 11 |
| 4.3.3 | Regelung Basel-Stadt | 11 |
| 4.3.4 | Fazit..... | 12 |
| 4.4 | Zugänglichkeit von Steuererlassen | 12 |
| 4.4.1 | Möglichkeiten einer Steuererlasses | 12 |
| 4.4.2 | Voraussetzungen für einen Steuererlass | 12 |
| 4.4.3 | Entwicklung der Steuererlasse..... | 13 |
| 4.4.4 | Regelung Basel-Stadt | 14 |
| 4.4.5 | Fazit..... | 15 |
| 4.5 | Bewirtschaftung von Verlustscheinen | 15 |
| 4.5.1 | Bewirtschaftung der Verlustscheine per 1.1.2017 | 15 |
| 4.5.2 | Interne Weisungen und ihre Bedeutung | 15 |
| 4.5.3 | Umstände zum Verzicht einer Geltendmachung eines Verlustscheins | 16 |
| 4.5.4 | Regelung Basel-Stadt | 16 |
| 4.5.5 | Fazit..... | 16 |
| 4.6 | Betreibungsprozedere | 17 |
| 4.6.1 | Gestaltung des Betreibungsprozedere | 17 |
| 4.6.2 | Berücksichtigung der laufenden Steuerpflicht..... | 17 |
| 4.6.3 | Stille Lohnpfändung | 17 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.6.4 | Regelung Basel-Stadt | 17 |
| 4.6.5 | Fazit..... | 18 |
| 4.7 | Weitere mögliche Erklärungsfaktoren | 18 |
| 5 | Schlussfolgerungen..... | 18 |

1 Einleitung

Der Kanton Basel-Stadt sieht sich einer grossen Zahl von Steuerschuldnern ausgesetzt: Bis zu rund 15'000 Betreibungen wurden jährlich von der Steuerverwaltung veranlasst. Damit ist die Steuerverwaltung der Hauptgläubiger bei der betriebenen Einwohnerschaft. Es gibt statistische Hinweise, dass in anderen Kantonen weniger Steuerverschuldung und entsprechende Betreibungen vorkommen. Das Inkassosystem der Steuerbehörden scheint dabei eine wesentliche Rolle zu spielen.

Die Budget- und Schuldenberatungsstelle Plusminus im Kanton Basel-Stadt hat daher Ecoplan angefragt, eine Studie durchzuführen um herauszufinden, ob und wie sich die Steuerverschuldung in Basel-Stadt von derjenigen in anderen Kantonen unterscheidet und welche Faktoren oder Mechanismen diese Unterschiede zu erläutern vermögen.

2 Ziel und Vorgehen

2.1 Ziel der Studie

Ziel der Studie ist die Untersuchung der Frage, inwiefern die in Basel-Stadt auftretende Steuerverschuldung und die grosse Anzahl der Betreibungen auch in anderen Kantonen auftreten. Zudem wird untersucht, welche Unterschiede es in den Handhabungen der kantonalen Steuerbehörden gibt. Ein zentrales Ziel der Studie ist herauszufinden, **welche Faktoren für vermehrte Betreibungen** verantwortlich sind.

2.2 Gewähltes Vorgehen

Das gewählte Vorgehen lässt sich in drei Schritte einteilen:

- Konzeptionelle Erarbeitung der Studie: Ausgehend von einigen Arbeitshypothesen, welche die Schuldenberatungsstelle Plusminus zu Beginn der Studie als eigentliche Forschungsfragen zusammengestellt hat, hat Ecoplan Leitfragen für Vor-Ort-Gespräche in ausgewählten Kantonen und – nach den Vor-Ort-Gesprächen – für den Fragebogen für die vorgesehene schriftliche Umfrage entwickelt.
- Vor-Ort-Gespräche in drei Kantonen: Ausgangspunkt für die Online-Befragung sind die Steuerbehörden der ausgewählten Kantone Graubünden, Waadt und Bern. Dabei wurden nicht nur die jeweiligen Steuerbehörden, sondern auch je eine Schuldenberatungsstelle in den drei Kantonen befragt. Am Schluss der Analyse – nach der Durchführung der schriftlichen Befragung bei allen kantonalen Steuerbehörden – wurde die Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt befragt.
- Durchführung einer Online-Befragung bei allen anderen kantonalen Steuerbehörden: Im dritten Arbeitsschritt ist eine Online-Umfrage bei den Steuerbehörden durchgeführt worden.

Ergänzend zu den Vor-Ort-Befragungen in den Kantonen wurde bei dieser Befragung Folgendes abgefragt:

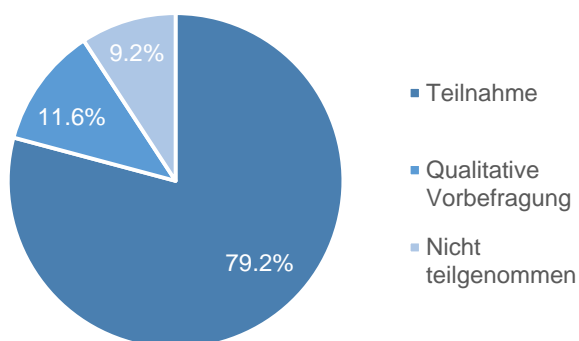
- Informationen zum Inkassosystem und zum Prozess (Steuerbescheid, Rechnungsstellung, Fälligkeit)
- Überblick zu den Inkassotätigkeiten (Mahnwesen)
- Kundennähe der Steuerbehörden
- Höhe des Steuerbetrags und Besteuerung des Existenzeinkommens
- Beschreibung des Betriebsprozesses
- Bewirtschaftung von Verlustscheinen
- Zugänglichkeit von Steuererlassen
- Zahlen zu den Steuerverschuldung/Betrieben in den letzten Jahren, deren Veränderungen und die Gründe dafür: Angestrebt wird ein Vergleich der Jahre 2004, 2009 und 2014.

2.3 Rücklauf

Insgesamt 22 Kantone haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Der Kanton Graubünden hat den Fragebogen teilweise ausgefüllt, während die Kantone Waadt, St. Gallen und Thurgau nicht an der Befragung teilgenommen haben. Allerdings haben wir die Kantone Graubünden und Waadt im Rahmen der qualitativen Vorstudie mitbefragt.

Mit den 22 Kantonen, welche den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben, werden 79% der Bevölkerung in der Schweiz abgedeckt (vgl. untenstehende Grafik). Die Ergebnisse vermitteln somit ein gutes Bild rund um die Thematik Steuerschulden.

Abbildung 2-1: Abdeckung der Bevölkerung in der Umfrage



3 Anzahl Betreibungen

Im Zentrum der Analyse steht die Frage nach der unterschiedlichen Anzahl an Betreibungen aus Steuerverschuldung und deren Erklärungsfaktoren.

Das Gros der Kantone weist einen Wert von 4% bis 7% der Anzahl jährlicher Betreibungen aus Steuerverschuldung an der Bevölkerungszahl auf. Diese Zahl besagt jedoch nicht, dass 4% bis 7% der Personen eine Betreibung aus Steuerverschuldung erleiden: Da jede Steuerart einzeln betrieben wird, kann eine einzelne Person mehrere Betreibungen erhalten.

Einzelne Kantone weisen im Vergleich deutlich höhere Prozentzahlen auf, so die Kantone Genf, Tessin, Wallis, Solothurn und Neuenburg. Unterdurchschnittliche Prozentwerte weisen die Kantone Appenzell Innerrhoden und Zug auf.

Abbildung 3-1: Betreibungen insgesamt und wegen Steuerverschuldung im Verhältnis zur Bevölkerung

| Kanton | Bevölkerung | Anzahl Betreibungen insgesamt (b) | Anzahl Betreibungen gemessen an der Bevölkerung, in % | Anzahl Betreibungen wegen Steuerverschuldung (a) | Anzahl Steuerbetreibungen gemessen an der Bevölkerung, in % | Anteil Steuerbetreibungen an der Gesamtzahl der Betreibungen, in % |
|--------|-------------|-----------------------------------|---|--|---|--|
| AG | 645'300 | 166'681 | 25.8% | 41'000 | 6.4% | 24.6% |
| AI | 15'900 | 1'551 | 9.8% | 220 | 1.4% | 14.2% |
| AR | 54'100 | 12'974 | 24.0% | k.A. | k.A. | k.A. |
| BE | 1'009'200 | 297'583 | 29.5% | 61'976 | 6.1% | 20.8% |
| BL | 281'300 | 78'866 | 28.0% | 15'000 | 5.3% | 19.0% |
| BS | 190'500 | 77'379 | 40.6% | 12'973 | 6.8% | 16.8% |
| FR | 303'300 | 117'675 | 38.8% | 22'500 | 7.4% | 19.1% |
| GE | 477'300 | 285'125 | 59.7% | 56'000 | 11.7% | 19.6% |
| GL | 39'800 | 11'171 | 28.1% | 2'100 | 5.3% | 18.8% |
| GR | 195'900 | 36'674 | 18.7% | 7412 | 3.8% | 20.2% |
| JU | 72'400 | 30'910 | 42.7% | 5'380 | 7.4% | 17.4% |
| LU | 394'600 | 95'126 | 24.1% | 15'100 | 3.8% | 15.9% |
| NE | 177'300 | 90'793 | 51.2% | 15'000 | 8.5% | 16.5% |
| NW | 42'100 | 7'285 | 17.3% | k.A. | k.A. | k.A. |
| OW | 36'800 | 6'479 | 17.6% | 2'500 | 6.8% | 38.6% |
| SG | 495'800 | 136'449 | 27.5% | k.A. | k.A. | k.A. |
| SH | 79'400 | 20'371 | 25.7% | 3'600 | 4.5% | 17.7% |
| SO | 263'700 | 109'669 | 41.6% | 22'473 | 8.5% | 20.5% |
| SZ | 152'800 | 33'073 | 21.6% | k.A. | k.A. | k.A. |
| TG | 263'700 | 74'864 | 28.4% | k.A. | k.A. | k.A. |
| TI | 350'400 | 163'668 | 46.7% | 35'000 | 10.0% | 21.4% |
| UR | 36'000 | 5'352 | 14.9% | k.A. | k.A. | k.A. |
| VD | 761'200 | 377'345 | 49.6% | k.A. | k.A. | k.A. |
| VS | 331'800 | 167'626 | 50.5% | 30'000 | 9.0% | 17.9% |
| ZG | 120'100 | 26'555 | 22.1% | 4'000 | 3.3% | 15.1% |
| ZH | 1'446'100 | 395'070 | 27.3% | 68'317 | 4.7% | 17.3% |

Die Kantone SG, TG und VD haben an der schriftlichen Befragungen nicht teilgenommen. Für einige Kantone haben wir die Zahl der Betreibungen aus kantonalen Statistiken übernommen, z.B. für ZH von den Betreibungsämtern im Kanton ZH: <http://www.betreibungsinspektorat-zh.ch/deu/documents/Statistik.2014.definitivListenC.pdf>
Die Anzahl der Betreibungen insgesamt haben wir von Bundesamt für Statistik für das Jahr 2014 übernommen (BfS, Betreibungs- und Konkursstatistik). Diese weicht in einzelnen Kantonen deutlich von der in der Umfrage angegebenen Zahl ab.

Interessanter ist der Vergleich der Betreibungen aus Steuerverschuldung mit der Gesamtzahl der Betreibungen. In der Mehrzahl der Kantone, welche hierzu Zahlen zur Verfügung stellen, machen die Betreibungen aus Steuerverschuldung zwischen 14% und 24% aus. Die Mehrzahl der Kantone weist einen Wert rund um 20% aus, d.h. auf eine Betreibung aus Steuerverschuldung kommen vier weitere Betreibungen.¹

Tiefe Prozentwerte finden sich in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Zug und Luzern, wo die Werte unter 16% liegen. Einen überdurchschnittlichen Wert weisen der Kanton Aargau und insbesondere der Kanton Obwalden auf.²

Der Kanton Basel-Stadt weist im interkantonalen Vergleich eine durchschnittliche Zahl von Betreibungen aus Steuerverschuldung im Verhältnis zur Bevölkerung auf und eine eher unterdurchschnittliche Zahl an Betreibungen aus Steuerverschuldung gemessen an der Zahl der totalen Betreibungen.

4 Wie lassen sich die kantonalen Unterschiede in den Betreibungen erklären?

Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwiefern sich die kantonalen Unterschiede in den Betreibungen erklären lassen. Dabei unterscheiden wir eine Reihe möglicher Erklärungsansätze:

- Zeitnahes Inkasso
- Kundennähe der Steuerbehörden
- Höhe des Steuerbetrags
- Zugänglichkeiten von Steuererlassen
- Besteuerung niedrigster Einkommen
- Bewirtschaftung von Verlustscheinen
- Weitere, nicht untersuchte Faktoren wie Wirtschaftskraft in einem Kanton

4.1 Zeitnahes Inkasso

Die Arbeitshypothese lautet, dass ein **zeitnahes bzw. zeitfernes Inkassosystem** eine grosse Auswirkung auf die Steuerverschuldung hat. Je zeitnaher ein Inkasso erfolgt, desto geringer ist die Anzahl Betreibungen.

¹ Eine einzelne Person kann mehrere Betreibungen aufweisen.

² Da die vom Kanton Obwalden angegebene Zahl eine Schätzung ist, könnte dies den hohen Wert teilweise erklären.

4.1.1 Einreichung Steuererklärung

In allen befragten Kantonen muss die Steuererklärung für das Jahr 2014 im Laufe des Jahres 2015 eingereicht werden. Die grosse Mehrheit der Kantone verlangt die Steuererklärung im Monat März:

- 14 Kantone am 31. März 2015
- 2 Kantone am 15. März 2015
- 1 Kanton am 1. März 2015

Zwei Kantone verlangen die Steuererklärung Ende Februar (27./28. Februar) und drei Kantone am 30. April. Einzig im Kanton Zug muss die Steuererklärung 2014 erst im Dezember 2015 eingereicht werden.

4.1.2 Fälligkeit der provisorischen Steuerrechnung

In der Untersuchung wurden die Modalitäten in Bezug auf das Steuerjahr 2014 befragt. In der Mehrheit der Kantone – nämlich in 14 Kantonen – erfolgt die provisorische Steuerrechnung im Jahr 2014. Die Frist variiert in diesen Kantonen von Juni bis Dezember 2014.³ In vier Kantonen wird die Steuerrechnung erst im darauffolgenden Jahr fällig: im Kanton Jura Ende Februar 2015, in den Kantonen Freiburg und Graubünden Ende März 2015, im Kanton Basel-Stadt Ende Mai 2015.

Der Kanton Basel-Stadt gibt an, dass i.d.R. keine provisorische Veranlagungen resp. Steuerrechnungen ausgestellt werden. Stattdessen wird die Bevölkerung im November zu Akontozahlungen aufgerufen. Auch im Kanton Tessin existieren keine provisorischen Steuerrechnungen.

4.1.3 Ratenzahlungen

Hinsichtlich Ratenzahlungen lässt sich sagen, dass diese in der Mehrzahl der Kantone üblich sind.

- In 19 von 23 befragten Kantonen sind Ratenzahlungen möglich. Hingegen bieten die Kantone Aargau, Luzern, Solothurn und Uri keine Ratenzahlungen an.⁴
- Die Anzahl möglicher Ratenzahlungen variiert deutlich, von zwei Ratenzahlungen in den Kantonen Graubünden, Nidwalden und Zug bis zu zwölf Ratenzahlungen im Kanton Obwalden. In sechs Kantonen (Appenzell Ausserrhoden, Bern, Glarus, Schaffhausen, Schwyz und Tessin) werden 3 Ratenzahlungen angeboten.
- Im Kanton Zürich ist die Anzahl Ratenzahlungen von der Gemeinde abhängig und variiert i.d.R. zwischen drei und sieben Zahlungen.

³ Da in vielen Kantonen die Steuerzahlung in Raten erfolgen kann (vgl. Abschnitt 4.1.3) ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Kantone dasselbe Fälligkeitsdatum angeben.

⁴ Der Kanton Basel-Stadt bietet zwar keine Ratenzahlungen als Standard an, hingegen ist dies eine häufige Einzelpraxis nach definitiver Rechnungsstellung.

17 der 19 Kantone, in denen Ratenzahlungen möglich sind, gaben an, dass die Ratenzahlungen i.d.R. auf der Steuererklärung des Vorjahres basieren. Im Kanton Obwalden werden individuelle Abkommen mit den Steuerpflichtigen eingegangen. Was die Mahnung von Ratenzahlungen betrifft, gibt ausschliesslich der Kanton Obwalden an, dass allfällige Ratenzahlungen bereits gemahnt werden.⁵ 17 Kantone gaben an, dass sie Ratenzahlungen nicht mahnen.

Die Mehrheit der Befragten schätzt die Zahlungsmoral bei Ratenzahlungen positiv ein (11 Kantone). Negativ äusserte sich kein Kanton.

4.1.4 Definitive Steuerrechnung und Mahnwesen

Hinsichtlich der Zahlungsfristen bei der definitiven Steuerrechnung bzw. der Mahnungsfristen gelten in den Kantonen folgende Regelungen:

- In 19 Kantonen gilt eine Zahlungsfrist bei der definitiven Steuerrechnung von 30 Tagen. Im Kanton Schwyz beträgt die Zahlungsfrist 60 Tage und im Kanton Graubünden 90 Tage. Im Kanton Freiburg ist das Monatsende plus 30 Tage massgebend, im Kanton Aargau das Monatsende plus 60 Tage.
- Hinsichtlich des Mahnungszeitpunkts kann festgestellt werden, dass in zwölf Kantonen 30 Tage nach Ablauf der Zahlungsfrist eine Mahnung verschickt wird. In den Kantonen Tessin und Nidwalden erfolgt die Mahnung nach 60 Tagen. Sechs Kantone nehmen innerhalb von 40 bis 50 Tagen eine Mahnung vor. Drei Kantone mahnen hingegen schon früher:
 - Kanton Wallis: nach 10 Tagen
 - Kanton Uri: nach 10 bis 30 Tagen (je nach Gemeinde)
 - Kanton Bern: nach ca. 14 Tagen

In 18 Kantonen erfolgt eine Betreibung, nachdem zwei Mahnungen erfolglos ausgesprochen worden sind. In drei Kantonen erfolgt eine Betreibung bereits nach einer erfolglosen Mahnung und in zwei Kantonen nach drei Mahnungen. Interessant ist, dass eine Reihe von Kantonen zuerst „Erinnerungen“ ausspricht, bevor sie das Wort „Mahnungen“ erwähnt. Beispielsweise erfolgen in den Kantonen Freiburg, Genf und Tessin zuerst eine Erinnerung (rappel) und eine Mahnung (sommation), bevor eine Betreibung eingeleitet wird. Ähnlich verfährt der Kanton Basel-Stadt, wo zunächst eine Zahlungserinnerung versandt wird, bevor die beiden Mahnungen ausgesprochen werden.

4.1.5 Regelung Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verzichtet als einziger der befragten Kantone auf eine provisorische Steuerrechnung. Ratenzahlungen werden nur nach definitiver Rechnungsstellung der Gesamtrechnung individuell auf Gesuch hin gewährt, oder auch in Einzelfällen abgelehnt. Im November des jeweiligen Steuerjahres wird die Bevölkerung zu Akontozahlungen aufgerufen.

⁵ Offen ist, ob im Kanton Aargau einzelne Gemeinden Ratenzahlungen kennen und diese auch mahnen.

Was das Mahnwesen der definitiven Steuerrechnung betrifft, ist der Kanton Basel-Stadt im kantonalen Vergleich tendenziell weniger forsch als andere Kantone. Er erinnert Steuerzahlende insgesamt dreimal, bevor er die Betreuung mit dem Zahlungsbefehl einleitet.

4.1.6 Fazit

Obwohl die Hypothese, dass ein zeitnahes Inkasso der Steuern die Zahl der Betreibungen reduziert, plausibel erscheint, zeigt sich kein Zusammenhang zwischen zeitnahe Inkasso und dem Anteil der Betreibungen aus Steuerverschuldung.

Mögliche Gründe für dieses Ergebnis sind nachfolgend aufgeführt.

- Der Grossteil der Kantone weist **ähnliche Regelungen** hinsichtlich **Einreichung der Steuererklärung und beim Mahnwesen** auf. Entsprechend ist nachvollziehbar, weshalb diese Regelungen keine Erklärung für den unterschiedlichen Anteil an Betreibungen liefern.
- Interessanter sind die unterschiedlichen Regelungen zu den Ratenzahlungen. Es ist zu erwarten, dass Ratenzahlungen zu einer erhöhten Zulassungsmoral führen, da sie untermittelbarer und näher beim für die Steuerberechnung relevanten Einkommen anfallen. Die Rückmeldungen der Steuerverwaltungen in den Vorgesprächen bestätigen diese Überlegungen. Der Grossteil der Steuerzahler leistet den Ratenzahlungen Folge, die Steuerverwaltungen schätzen den Anteil auf über 80%. Wie erklärt sich also, dass auch kein Zusammenhang zwischen (mehr) Ratenzahlungen und weniger Betreibungen zu finden ist? Zu erklären ist dieser scheinbare Widerspruch damit, dass die Ratenzahlungen gerade nicht von denjenigen Personen befolgt werden, die gefährdet sind, in eine Betreuungssituation zu geraten.

4.2 Kundennähe der Steuerbehörden

Die Arbeitshypothese lautet, dass die **Kundennähe der Steuerbehörden** eine wesentliche Auswirkung auf die Steuerverschuldung hat. Je kundenfreundlicher die Steuerbehörde ist, desto tiefer ist die Steuerverschuldung.

4.2.1 Erreichbarkeit der Steuerbehörde im Bedarfsfall

Alle Kantone sind im Bedarfsfall telefonisch (direkt oder über eine Hotline), schriftlich und vor Ort erreichbar. Auch per E-Mail sind fast alle Kantone, mit Ausnahme des Kantons Schwyz, erreichbar. Etwas weniger verbreitet ist die Möglichkeit, die Steuerbehörde online resp. per Kontaktformular zu erreichen. Diese Möglichkeit gibt es in 16 Kantonen.

Eine Fristerstreckung kann in allen Kantonen erwirkt werden. In 20 Kantonen kann eine Fristerstreckung telefonisch (direkt oder über eine Hotline), in 21 Kantonen schriftlich, per E-Mail und vor Ort und in 18 Kantonen online resp. per Kontaktformular erwirkt werden.

Ebenfalls in allen Kantonen wird eine Kontaktmöglichkeit in der schriftlichen Korrespondenz kommuniziert. In 21 Kantonen ist eine Kontaktmöglichkeit telefonisch (direkt oder über eine

Hotline), in 22 Kantonen schriftlich und in 19 Kantonen per E-Mail festgehalten. Seltener werden Kontaktmöglichkeiten vor Ort (12 Kantone) oder online resp. über ein Kontaktformular (10 Kantone) angegeben.

4.2.2 Regelung Basel-Stadt

Wie in den anderen Kantonen, welche an der Umfrage teilgenommen haben, nutzt auch der Kanton Basel-Stadt sämtliche Kommunikationsmittel, sowohl hinsichtlich genereller Kommunikation wie bei einer Fristerstreckung. Zudem weist der Kanton Basel-Stadt in seiner Korrespondenz auf die möglichen Kommunikationswege hin.

4.2.3 Fazit

Punkto Kundennähe zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen den verschiedenen Steuerverwaltungen. Entsprechend stellt die von den kantonalen Steuerverwaltungen deklarierte Kommunikation und Kundennähe kein Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Zahl von Betreibungen dar. Dieses Ergebnis ist auch im Hinblick auf die vorgängig geführten Gespräche mit einzelnen Steuerverwaltungen nachvollziehbar. Alle befragten Steuerverwaltungen verweisen auf ihr Bestreben, diejenigen, welche Schwierigkeiten haben, die Steuern zu bezahlen, so gut wie möglich zu unterstützen. Sie argumentieren, dass eine solche Unterstützung nicht nur den betreffenden Personen helfe, sondern auch dem Kanton langfristig die höchstmöglichen Steuererträge ermögliche.

Nicht überprüft werden konnte im Rahmen dieser Untersuchung, inwiefern die tatsächliche Kundennähe der verschiedenen Steuerverwaltungen gelebt wird und ob die effektive Kundennähe einen reduzierenden Einfluss auf die Zahl der Betreibungen hat.

4.3 Höhe des Steuerbetrags und Besteuerung der niedrigen Einkommen

Die Hypothese lautet, dass die **Höhe des Steuerbetrags** bei tieferen Einkommen eine massgebliche Auswirkung auf die Steuerverschuldung hat. Insbesondere in Kantonen, in welchen auch tiefe Einkommen am oder unter dem Existenzminimum **besteuert** werden, ist anzunehmen, dass die Steuerverschuldung steigt.

4.3.1 Betroffenheit von Steuerverschuldung / Höhe des Steuerbetrags

Hinsichtlich der Betroffenheit von Steuerverschuldung geben die meisten Kantone an, dass keine statistischen Daten für die Beantwortung dieser Frage zur Verfügung stehen. Dennoch schätzt die grosse Mehrheit der Kantone die Situation so ein, dass die Verschuldung nicht mit dem Einkommen zusammenhängt. Alle Einkommensklassen seien von Steuerverschuldungen betroffen. Nur die Kantone Luzern und Neuenburg sind der Ansicht, dass Personen mit tieferen Einkommen stärker von einer Verschuldung betroffen sind.

In 20 von 22 antwortenden Kantonen hat die Höhe des Steuerbetrags keinen Einfluss auf die Handhabung im Inkassoprozess. Der Kanton Aargau betont, dass kein einheitlicher Steuerbezug durch die 213 Gemeinden gewährleistet werden kann. Insbesondere bei der Betreibung der provisorischen Steuern gebe es Unterschiede nach Höhe der Forderung und ob überhaupt provisorische Steuern betrieben werden. Im Kanton Neuenburg werden Steuerschulden bis zu 30'000 CHF durch die Bezugsinstanz erhoben, Steuerschulden über 30'000 CHF hingegen durch ein Gericht erster Instanz.

4.3.2 Besteuerung der niedrigen Einkommen

Mehrere Kantone weisen explizit darauf hin, dass auch unterhalb des betreibungsrechtlichen Existenzminimums besteuert werde oder aber dass das betreibungsrechtliche Existenzminimum steuerlich betrachtet nicht relevant sei.

In allen Kantonen wird das betreibungsrechtliche Existenzminimum individuell festgelegt. Die Bestimmung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums ist abhängig von der persönlichen familiären Situation (alleinstehend, alleinerziehend, Anzahl Kinder etc.), den Wohn-, Gesundheits- und Berufskosten.

Die Kantone verweisen auf Art. 93 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) und die dazugehörigen „Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG“ der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz. Das bedeutet, dass zwar die betreibungsrechtlichen Existenzminima in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich festgelegt werden, sich aber nach ähnlichen Standards richten. So ist letztlich weniger entscheidend, wie der Kanton das Existenzminimum berechnet, sondern bei welchem Betrag die Besteuerung beginnt.

4.3.3 Regelung Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt argumentiert, dass die zwecks Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Nichtbesteuerung des Existenzminimums existierenden Steuerabzüge⁶ dazu führen, dass nicht unterhalb des betreibungsrechtlichen Existenzminimums besteuert werde.

Die Schuldenberatung Plusminus weist darauf hin, dass dies weitgehend für Familien zutrifft. Für Alleinstehende mit geringen Einkommen zwischen 2000 und 3500 CHF monatlichem Nettolohn gelte dies nur bei sehr geringen Wohnkosten.

⁶ Folgende Steuerabzüge werden namentlich genannt: Alleinstehendenabzug CHF 18'000, Verheiratetenabzug CHF 35'000, Alleinerziehendenabzug CHF 30'000, Versicherungsabzug CHF 2'000 pro Steuerpflichtigen, Kinderabzug CHF 7'800, Kinderbetreuungskostenabzug bis CHF 10'000, Rentnerabzug CHF 3'300, Konkubinatsabzug bis CHF 18'000, Unterstützungsabzug CHF 5'500.

4.3.4 Fazit

Die Höhe des Einkommens und damit des Steuerbetrags hat gemäss den Aussagen der Mehrzahl der kantonalen Steuerverwaltungen keinen Einfluss auf die Verschuldungssituation. Alle Einkommensklassen seien von Steuerverschuldung betroffen. Diese Aussage können die Steuerverwaltungen jedoch nicht mit statistischen Daten unterlegen, sondern sie basiert auf ihren Erfahrungen.

Ein Unterschied ergibt sich aus der Tatsache, dass je nach Kanton unterschiedlich tief unten mit der Besteuerung eingesetzt wird. So entgehen Menschen mit sehr niedrigen Einkommen in Kantonen, welche mit der Besteuerung erst ab einem gewissen Einkommen ansetzen, dem Risiko der Steuerverschuldung.

4.4 Zugänglichkeit von Steuererlassen

Eine weitere Hypothese lautet, dass das Ausmass der Steuerverschuldung von der **Zugänglichkeit von Steuererlassen** abhängt. Je einfacher ein (Teil-)Steuererlass möglich ist, desto tiefer sind die Steuerverschuldung und die Betreibungsquote.

4.4.1 Möglichkeiten einer Steuererlasses

20 der 22 befragten Kantone bestätigen, dass es in ihrem Kanton die Möglichkeit gibt, einen Steuererlass zu erwirken⁷. In allen Kantonen werden die Steuerzahler auf die Möglichkeit von Steuererlassen hingewiesen. Am häufigsten erfolgt die Information über Steuergesetz, Wegleitung, Schuldenberatungsstellen, telefonische Auskunft, Internet, Sozialdienste sowie Hinweise auf Veranlagung, Rechnung oder Mahnung. Trotz dieser breiten Informationsmöglichkeiten ist der persönliche Hinweis der Mitarbeitenden der Steuerverwaltung eine wichtige Informationsquelle.

4.4.2 Voraussetzungen für einen Steuererlass

In 18 Kantonen wird i.d.R. nur dann ein Steuererlass gewährt, wenn noch keine Betreuung eingeleitet worden ist. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Graubünden und Uri gewähren hingegen unabhängig von der Einleitung einer Betreuung Steuererlässe.

Nur sechs Kantone (Basel-Land, Basel-Stadt, Glarus, Luzern, Wallis und Zug) geben an, dass es für einen Steuererlass eine Rolle spielt, ob der Kanton der einzige Gläubiger ist oder nicht.

In 15 Kantonen gibt es weitere Regeln, z.B. Steuererlässe für Bezüger von Ergänzungsleistungen im Heim oder Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Auf der anderen Seite definieren einige Kantone, wann ein Steuererlass nicht gewährleistet wird, z.B. bei fehlenden Bemühungen zur Erzielung eines Erwerbseinkommens oder wenn trotz verfügbarer Mittel keine Zahlungen erfolgen.

⁷ Zwei der befragten Kantone haben die entsprechende Frage nicht beantwortet.

4.4.3 Entwicklung der Steuererlasse

Die Entwicklung der Steuererlasse ist in den Kantonen sehr unterschiedlich. Aufgrund der genannten Zahlen weisen einige Kantone wie Zug, Basel-Land, Appenzell Ausserrhoden, Neuenburg oder Basel-Stadt markante Rückgänge sowohl in der Zahl der Gesuche wie auch in der Zahl der bewilligten (Teil-)Gesuche. In diesen Kantonen hat sich die Zahl der Gesuche seit dem Jahr 2004 mehr als halbiert und in Zug und Neuenburg beträgt der Anteil der Gesuche im Jahr 2014 nur noch einen Viertel der Gesuche im Jahr 2004. Insbesondere in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg wird nur noch jedes dritte Gesuch bewilligt. Basel-Land weist sogar nur noch eine Bewilligungsquote von 20% auf.

Als Gründe für diese Entwicklung wurden u.a. folgende Punkte genannt: Änderung der Steuergesetzgebung (Erhöhung der steuerfreien Beträge), seriösere Prüfung der Anträge durch Personalaufstockung und die Konjunktur (tiefe Arbeitslosigkeit, florierende Wirtschaft).

Vergleicht man die Zahl der Erlassgesuche pro Anzahl steuerpflichtiger Personen, fällt auf, dass diese in den Kantonen Basel-Stadt, Bern und Glarus bei über 1% liegt. Ebenfalls hohe Werte weisen Solothurn und Appenzell Ausserrhoden auf. Die restlichen Kantone weisen Werte zwischen 0.1 und 0.4% auf. Setzt man die bewilligten Gesuche in Relation zur Anzahl steuerpflichtiger Personen, weisen Basel-Stadt und Glarus wiederum die höchsten Werte mit 0.8% auf (Bern vermag keine Angaben zur Zahl der bewilligten Gesuche zu machen). Die übrigen Kantone weisen Werte zwischen 0.05 und 0.3% auf.

Abbildung 4-1: Erlassgesuche und bewilligte Erlasse

| Kanton | Erlassgesuche (2014) | Bewilligte Erlasse | Steuerpflichtige (2014) | Erlassgesuch pro Steuerpfl. (2014) | Bewilligt pro Steuerpfl. (2014) |
|--------|--|--|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| AI | 9 pro Jahr | 5 pro Jahr | Ca. 10'000 | 0.09% | 0.05% |
| AR | 2004:443 2009:284 2014:227 | 2004:120 2009:102 2014: 84 | Ca. 34'000 | 0.67% | 0.25% |
| BE | 9050 | n.a. | 660'965 (2013) | 1.37% | n.a. |
| BL | 2004:1'853 2009:1'200 2014: 700 | 2004:975 2009:388 2014:163 (noch 13 offen) | Ca.176'000 | 0.40% | 0.09% |
| BS | 2004:7'703 2009:6'825 2014:3'411 | 2004:5'387 2009:3'735 2014:1'050 | Ca. 129'600 | 2.63% | 0.81% |
| GE | 331 | n.a. | Ca. 280'000 | 0.12% | n.a. |
| GL | rund 300 | rund 200 | Ca. 25'000 | 1.20% | 0.80% |
| JU | entre 60 et 80 | taux d'acceptation 30-50% | Ca. 48'000 | 0.15% | 0.06% |
| NE | 2004:1'203 2009:526 2014:332 | 2004:450 2009:174 2014:122 | 113'460 | 0.29% | 0.11% |

| | | | | | |
|----|--|------------------------------------|-------------|-------|-------|
| OW | 100 | ca. 60 - 80% | Ca. 27'000 | 0.37% | 0.26% |
| SH | 100 | 100 | Ca. 58'700 | 0.17% | 0.17% |
| SO | 2004:1'510 2009:1'648 2014:1'300 | 2004:1'026 2009:804 2014:458 | Ca. 190'000 | 0.68% | 0.24% |
| SZ | 2004:392 2009:384 2014:321 | 2004:99 2009:200 2014:267 | 99'428 | 0.32% | 0.27% |
| TI | 1'180 | 555 | n.a. | n.a. | n.a. |
| UR | 2014:50 2009:ca.15 2004:ca. 20 | ca. 50% bewilligt | n.a. | n.a. | n.a. |
| ZG | 2009:242 2014:158 | 2009:187 2014:129 | Ca. 100'000 | 0.16% | 0.13% |
| ZH | rund 1'800 | ca. 90% | Ca. 860'000 | 0.21% | 0.19% |

Nicht aufgeführt sind sämtliche Kantone, die an der schriftlichen Befragungen nicht mitgemacht haben oder aber keine Angaben zu den Erlasszahlen machen konnten.

4.4.4 Regelung Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verweist im Gespräch daraufhin, dass die Möglichkeit zum Steuererlass im Gesetz, auf der Website und durch Auskünfte der Steuerverwaltung vermittelt wird. Die markante Abnahme der Gesuche und der Bewilligungen führt die Steuerverwaltung auf verschiedene Aspekte, jedoch schwergewichtig auf die Steuergesetzrevision 2008 mit Erhöhung der steuerfreien Beträge und vor allem auf die Einführung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a Bundesverfassung⁸ im Jahre 2010 zurück.

Aus Sicht der Steuerverwaltung hat die Erhöhung der steuerfreien Beträge dazu geführt, dass der Bedarf an Steuererlassen geringer geworden ist, mit der Einführung der Rechtsweggarantie ging auch eine veränderte Praxis einher. Gemäss der Aussage der Steuerverwaltung wurden die Gesuche weniger lasch und damit strenger beurteilt, was zu einer markanten Abnahme der Bewilligungen geführt hat.

Die Vergleichszahlen mit den anderen Kantonen ergeben das Bild, dass der Kanton Basel-Stadt zwar einen markanten Rückgang sowohl was die Zahl der eingereichten wie der bewilligten Gesuche vorweist, im schweizweiten Vergleich aber immer noch einen hohen Wert an eingereichten wie bewilligten Gesuchen im Verhältnis zur Zahl der Steuerpflichtigen aufweist.

⁸ Artikel 29a der Bundesverfassung besagt, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat.

4.4.5 Fazit

Das Instrument des Steuererlasses wird in den Kantonen unterschiedlich genutzt und die Steuererlasse unterschiedlich gewährleistet. So werden insbesondere in den Kantonen Bern, Basel-Stadt und Glarus vergleichsweise viele Erlasse pro steuerpflichtige Person eingereicht. In anderen Kantonen ist dies deutlich weniger häufig, so weist der grössere Kanton Zürich nur rund einen Fünftel der Erlassgesuche wie der Kanton Bern auf.

Auch im Hinblick auf die Zahl der bewilligten Gesuche ist die Zahl deutlich unterschiedlich. Der Kanton Basel-Stadt weist die höchste Zahl an bewilligten Gesuchen pro Anzahl steuerpflichtiger Personen auf, obwohl nur jedes dritte Gesuch bewilligt wird.

Auch wenn wir die Steuererlasse in Beziehung zu den Betreibungen setzen, gibt sich kein einheitliches Bild. Die Kantone Zug und Schaffhausen, welche die tiefsten Verhältniszahlen von Steuerbetreibungen zum Total an Betreibungen aufweisen, weisen eine eher unterdurchschnittliche Zahl von Steuererlassen auf. Der Kanton Tessin hingegen weist mit der Zahl der bewilligten Steuererlasse eher auf eine grosszügigere Praxis hin, obwohl die Zahl der Steuerbetreibungen im Verhältnis zur Gesamtzahl an Betreibungen hoch ist.

4.5 Bewirtschaftung von Verlustscheinen

Eine weitere Hypothese besagt, dass die **Bewirtschaftung von Verlustscheinen** signifikante Wirkungen haben kann und dabei hilft, Steuerverschuldung abzubauen. Sie kann aber auch zu erneuten Betreibungen führen.

4.5.1 Bewirtschaftung der Verlustscheine per 1.1.2017

Die Mehrheit der Kantone löst eine neue Betreibung aus, um damit die Verjährung der Verlustscheine zu verhindern. Allerdings prüfen viele Kantone im Einzelfall, ob eine neue Betreibung eingeleitet werden soll. Der Entscheid hängt insbesondere von den Erfolgsaussichten ab, und Härtefälle sollen vermieden werden. Die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Basel-Land, Freiburg, Neuenburg und Obwalden lassen keine Verlustscheine verjähren. Im Kanton Zug lässt man Verlustscheine insbesondere dann verjähren, wenn es sich um kleinere Beträge und ältere Schuldner handelt.

4.5.2 Interne Weisungen und ihre Bedeutung

In den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Glarus, Schaffhausen und Zürich gibt es keine internen Weisungen zur Bewirtschaftung der Verlustscheine. Die Mehrheit der anderen Kantone verfügen über interne Weisungen. Was die internen Weisungen regeln, wird nur von wenigen Kantonen ansatzweise beantwortet:

- Im Kanton Basel-Stadt dienen die internen Weisungen dazu, die Bewirtschaftung von Verlustscheinen, die Gewährung von Zahlungsfristen, die Berechnung des Existenzminimums etc. zu regeln.

- Der Kanton Jura regelt die Annullierung resp. die Rücknahme der Forderungen in internen Weisungen.
- Im Kanton Uri regeln die internen Weisungen die Abwägung von Kosten und Nutzen sowie die Erfolgchancen für die Eintreibung der offenen Forderungen.

Die Mehrzahl der Kantone verweist auf den klar internen Charakter dieser Weisungen.

4.5.3 Umstände zum Verzicht einer Geltendmachung eines Verlustscheins

In 16 Kantonen gibt es bestimmte Umstände, unter denen auf eine Geltendmachung des Verlustscheins verzichtet wird. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Land, Freiburg und Neuenburg gibt es keine solchen Umstände.

Acht Kantone geben als Umstände die Höhe des Betrags und sieben Kantone das Alter der verschuldeten Person an. Sonstige Umstände sind die finanzielle Situation des Schuldners, Umzug ins Ausland, unbekannte Adresse des Schuldners, erfüllte Bedingungen für Steuererlass, Härtefälle etc.

4.5.4 Regelung Basel-Stadt

Die Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt hat sich zum Ziel gesetzt, spätestens vier Jahre vor der Verjährung eines Verlustscheins einen Schuldner zur Begleichung seiner Schuld aufzufordern. Falls der Schuldner nicht reagiert, wird er nochmals aufgefordert. Reagiert er immer noch nicht und liegt auch kein Härtefall vor, wird die Betreibung eingeleitet. In Härtefällen verzichtet die Steuerverwaltung stillschweigend auf die Betreibung von Verlustscheinen und lässt die Forderungen verjähren.

Im Gespräch mit der Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt hat sich ergeben, dass der Kanton – im Vergleich zu anderen Kantonen – früh mit der Bewirtschaftung der Verlustscheine, die per 1.1.2017 verjähren, begonnen wurde. Was die Kriterien zur Verjährung betrifft, unterscheidet sich der Kanton Basel-Stadt kaum von den übrigen Kantonen. Grundsätzlich halten sich alle Kantone bedeckt, was die sogenannten Härtefälle betrifft.

4.5.5 Fazit

Mit der neu ab 1.1.2017 in Kraft tretenden Regelung, dass Verlustscheine verjähren, müssen die kantonalen Steuerverwaltungen entscheiden, welche der Verlustscheine sie neu betreiben und welche sie verjähren lassen. Diese Regelung wird grundsätzlich dazu führen, dass die Zahl der Beteiligungen ansteigen. Offen ist jedoch, wie ausgeprägt sich diese neue Regelung auf jährliche Zahl an Beteiligungen auswirkt.

Die kantonalen Steuerverwaltungen müssen zuerst eine handhabbare Praxis entwickeln. Aus heutiger Sicht kann gesagt werden, dass die Kantone unterschiedlich weit in einer Ausgestaltung ihrer Umsetzungen sind und ein sinnvoller Vergleich zur heutigen Steuerverschuldung und zu den Beteiligungen des Jahres 2014 nicht gemacht werden kann.

4.6 **Betreibungsprozedere**

Die Hypothese lautet, dass die Steuerverschuldung stark von der Gestaltung des **Betreibungsprozederes** abhängt. Je härter dieser Teil des Inkassosystems, desto mehr Pfändungen gibt es, bei denen die laufende Steuerpflicht nicht berücksichtigt wird, so dass weitere Steuerschulden daraus resultieren.

4.6.1 **Gestaltung des Betreibungsprozedere**

Alle befragten Kantone geben an, dass eine Betreibung eingeleitet wird, falls die Zahlungsfristen nicht eingehalten werden (je nach Kanton nach zwei bis drei erfolglosen Zahlungserinnerungen bzw. Mahnungen). Ob es noch andere Gläubiger gibt, wissen die Kantone i.d.R. nicht. Die Inkassobeauftragten der kantonalen Steuerverwaltung Basel-Stadt haben hingegen direkten Einblick in die aktuellen Betreibungsvorgänge auch anderer Gläubiger. In den Kantonen Basel-Land und Basel-Stadt kann ein Zahlungsabkommen getroffen werden, wenn ein Schuldner reagiert und das Begehren zielführend ist.

4.6.2 **Berücksichtigung der laufenden Steuerpflicht**

Die befragten Kantone antworteten einstimmig, dass die laufenden Steuern bei Pfändungen nicht berücksichtigt werden. Daher kommt es durch die laufenden Steuern zu einer erneuten Verschuldung und Betreibung.

4.6.3 **Stille Lohnpfändung**

Eine stille Lohnpfändung ist gemäss Rückmeldungen aus der Umfrage in vielen Kantonen grundsätzlich möglich. Allerdings hängt sie häufig vom bisherigen Zahlungsverhalten und der bisherigen Zuverlässigkeit bei Einhaltung von Vereinbarungen von Seiten des Schuldners ab. Häufig handelt es sich daher um Einzelfälle, in denen eine stille Lohnpfändung durchgeführt wird. Zudem können die Betreibungsämter häufig selbst entscheiden, ob sie eine stille Lohnpfändung durchführen oder nicht. Keine stillen Lohnpfändungen lassen die Kantone Appenzell Innerrhoden, Neuenburg und Solothurn zu. Allerdings merkt der Kanton Solothurn an, das er nicht wisse, ob die Betreibungsämter dennoch stille Lohnpfändungen durchführen würden.

4.6.4 **Regelung Basel-Stadt**

Wie das Gros der Kantone, agiert auch der Kanton Basel-Stadt: Wenn die Zahlungsfrist nicht eingehalten wird und der Schuldner auch auf die dritte Mahnung (Betreibungsankündigung) hin nicht reagiert, wird das Betreibungsbegehren an das Betreibungsamt automatisch ausgelöst. Falls der Schuldner reagiert und das Begehren zielführend ist, kann die Forderung zurückgestellt bzw. ein Zahlungsabkommen getroffen werden. Der Kanton Basel-Stadt fakturiert jede Steuerart separat und betreibt diese auch separat. Die Betreibung wird eingeleitet durch ein Betreibungsbegehren an das Betreibungsamt. Die Betreibung wird durch die Betreibungsbehörden durchgeführt.

Der Kanton Basel-Stadt weist daraufhin, dass das SchKG die Berücksichtigung der Zahlung laufender Steuern im Existenzminimum nicht vorsieht. Falls im Pfändungsjahr eine weitere Forderung hinzukommt, besteht bei Kontaktaufnahme des Schuldners und falls zielführend die Möglichkeit, für diese Forderung ein separates Zahlungsabkommen für die Zeit nach Ablauf der Pfändung zu vereinbaren.

Eine stille Betreuung ist im Kanton Basel-Stadt denkbar. Es wird darauf hingewiesen, dass es keine allgemein gültigen Kriterien gebe, sondern dass die stille Betreuung eine Einzelfallregelung darstelle.

4.6.5 Fazit

Das Betreibungsverfahren vermag die unterschiedlichen Betreibungsquoten nicht zu erklären. Alle befragten Kantone geben an, dass eine Betreuung eingeleitet wird, falls die Zahlungsfristen nicht eingehalten werden. Zwar lassen die Kantone etwas unterschiedliche Zahlungsfristen zu, insgesamt weisen sie jedoch sehr ähnliche Fristen auf.

4.7 Weitere mögliche Erklärungsfaktoren

Selbstverständlich gibt es weitere mögliche Erklärungsfaktoren, die im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden konnten.

- **Wirtschaftslage:** Eine mögliche Erklärung für eine höhere Zahl an Betreibungen mag in der wirtschaftlichen Situation eines Kantons begründet sein. Zumindest wenn wir die Kantone mit einer gemessen an der Bevölkerung hohen Zahl an Betreibungen betrachten, sind auffallend viele in der lateinischen Schweiz (Genf, Tessin, Wallis, Neuenburg) anzusiedeln, welche in der Tendenz höhere Arbeitslosenquoten und höhere Armutsquoten aufweisen.
- **Politik der Steuerverwaltung:** Trotz der erfolgten Untersuchung, wonach viele der Rahmenbedingungen ähnlich sind, bleibt offen, ob Steuerverwaltungen eine härtere oder weichere Linie fahren. Allerdings weist eine Reihe von Faktoren, die untersucht worden sind, darauf hin, dass der Spielraum dieses Faktors nicht sehr umfassend sein kann.

5 Schlussfolgerungen

Insgesamt kann gesagt werden, dass die beobachteten Unterschiede in den Steuerbetreibungen nicht ausreichend erklärt werden können.

- Gerade hinsichtlich der Zahlungsfristen und des Mahnwesens bei der definitiven Steuerrechnung betrifft, ähneln sich die Systeme in den verschiedenen Kantonen mehrheitlich. Unterschiede sind bei den Ratenzahlungen zu beobachten, allerdings ist kein Zusammenhang zwischen (mehr) Ratenzahlungen und weniger Steuerbetreibungen zu erkennen.

- Die Kommunikation mit den hilfeschuchenden Steuerpflichtigen ist weitgehend ähnlich in den verschiedenen Kantonen.
- Wenige Unterschiede sind auch im Betreibungsverfahren ersichtlich – grundsätzlich wird dieses in den verschiedenen Kantonen ähnlich in die Wege geleitet. Im Rahmen eines Sanierungsverfahrens versuchen die Schuldenberatungen in den verschiedenen Kantonen – so z.B. im Kanton Graubünden, welcher in der Vorphase befragt worden ist –, die laufenden Steuern zu berücksichtigen. Da auch von Seiten der befragten Steuerverwaltungen die Nichtberücksichtigung der laufenden Steuern als möglicher Stolperstein erkannt wird, ist es im Hinblick auf das Wohlergehen der Steuerpflichtigen wie auch auf das zukünftige Steuersubstrat sinnvoll, diese im Sanierungsbudget möglichst einzubringen.
- Mit der Verjährung der Verluſtscheine nach 20 Jahren – erstmals per Ende 2016 – ist vermehrte Bewegung in die Bewirtschaftung der Verluſtscheine gekommen. Hierbei scheint die Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt die Bewirtschaftung der Verluſtscheine früher aktiv an die Hand genommen zu haben als andere Kantone. Entsprechend früher hat die Steuerverwaltung von Basel-Stadt bereits Betreibungen dieser Verluſtscheine eingeleitet. Wie andere Kantone im Jahr 2016 reagieren, die bisher die Verluſtscheine kaum bewirtschaftet haben, ist unklar. Ebenso ist nicht absehbar, ob dies zu mehr oder weniger Verjährungen bzw. Betreibungen führen wird. Einzelne Kantone – so z.B. Basel-Land, Freiburg oder Neuenburg – geben an, dass der Kanton keine Verluſtscheine wird verjähren lassen.

Insgesamt klingen die möglichen Gründe für einen Verzicht auf die Neubetreibung jedoch sehr ähnlich und umfassen Stichworte wie Alter oder Höhe des Betrags. Wie die reale Praxis in den einzelnen Kantonen aussehen wird, kann erst bei Inkrafttreten der neuen Regelung und nach ein paar Jahren schlüssig beurteilt werden.

- Unterschiede gibt es bei der Gewährung von Steuererlassen. Bereits die Zahl der Steuererlasse variiert von Kanton zu Kanton. Vergleichsweise hohe Werte finden sich im Kanton Basel-Stadt, der die höchste Zahl an Steuererlassgesuchen gemessen an der Zahl der Steuerpflichtigen aufweist.

Ziel der Studie war es **herauszufinden, welche Faktoren für vermehrte Betreibungen** verantwortlich sind und ob die grosse Anzahl Steuerbetreibungen des Kantons Basel-Stadt auch in anderen Kantonen auftritt.

Die Ergebnisse legen nahe, dass es nicht einen bestimmenden Faktor für eine hohe Anzahl Steuerbetreibungen gibt. Die untersuchten Dimensionen unterschiedlicher Vorgehensweisen in den kantonalen Steuerverwaltungen mögen kombiniert den einen oder anderen Anhaltspunkt liefern – wahrscheinlich ist, dass die wirtschaftliche Situation – Armut und Arbeitslosenquote – in den einzelnen Kantonen einen wesentlicheren Erklärungsfaktor darstellt.

In diesem Sinne kann festgestellt werden, dass aus den kantonal sich unterscheidenden Teilen des Inkassos – unterschiedlich viele Ratenzahlungen, Gegenwartsbesteuerung, Zeitnähe des Inkassos – empirisch keine Best-Practice-Empfehlung formuliert werden kann. Trotz dieser Einschränkung hat sich aus den Vorgesprächen gezeigt, dass Ratenzahlungen als hilfreich

erachtet werden und in den Kantonen von der grossen Mehrzahl der Bevölkerung befolgt werden.