

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Direktor  
Dr. Martin Dumermuth  
BAKOM  
Zukunftsstrasse 44  
Postfach 332  
2501 Biel

Bern, 2. Juli 2010

**Inkasso Radio-/TV-Empfangsgebühren durch kantonale Steuerbehörden. Stellungnahme Vorstand FDK**

Sehr geehrter Herr Direktor

Anlässlich einer Besprechung vom 7. Mai 2010 haben Sie uns gebeten, zur Frage des **Inkassos der Radio-/TV-Empfangsgebühren durch die kantonalen Steuerbehörden** Stellung zu nehmen. Gerne legen wir Ihnen dar, weshalb der Vorstand der FDK dieses Ansinnen **ablehnt**.

Die Billag AG weist aktuell einen Kundenkreis von rund 3 Mio. Haushalten und Betrieben in der Schweiz mit funktionsfähigen Radio-/Fernsehempfangsgeräten auf. Von diesen erhebt sie für die SRG SSR idée suisse sowie bestimmte private Veranstalter eine Radio-/TV-Empfangsgebühr. Der jährliche Aufwand der Billag AG beläuft sich auf rund 55 Mio. Franken. Die Billag verfügt eigenen Angaben zufolge über einen Mitarbeiterstab von 300 Personen. Sie stellt jährlich 12 Millionen Rechnungen, expediert jedes Jahr eine Million Mahnungen und leitet im gleichen Zeitraum rund 70 000 Beteiligungen ein (vgl. [www.billag.ch](http://www.billag.ch)). Der Aufgabenbereich der Billag erschöpft sich nicht im Inkasso der Empfangsgebühren. Im ausgewiesenen Aufwand sind noch weitere Aufgaben mitfinanziert (Information der Bevölkerung über Abgabepflicht, Kontrolle der Melde- und Abgabepflicht, Erhebung von Daten für die Abgabenbefreiung und regelmässige Kontrollen der Abgabenbefreiung etc.).

Um den jährlichen Aufwand der Billag AG von 55 Mio. Franken zu senken, wurde vorgeschlagen, das Inkasso der Empfangsgebühren mit dem Inkasso der direkten Bundessteuer zusammen zu legen. Dies bedeutete, dass das Inkasso an die Kantone bzw. die mit dem Inkasso der direkten Bundessteuer beauftragten kantonalen Stellen übertragen werden soll. Der Vorstand der FDK hält diesen Vorschlag für untauglich und kontraproduktiv. Rechtsnatur und Zweck der Empfangsgebühr und der direkten Bundessteuer sind unterschiedlich. Der Vorschlag verkennt elementare Unterschiede im Inkasso von Steuern und Gebühren und verharmlost Probleme und Nachteile, die sich sowohl für die Anbieter von Radio- und Fernsehprogrammen als auch für die Kantone ergeben würden. Der Vorschlag würde im Ergebnis den Inkassoaufwand verteuern – und damit das Gegenteil bewirken. Wir begründen unseren Standpunkt wie folgt:

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7  
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch)

## **Steuerpflicht und Gebührenpflicht nicht identisch**

Das Inkasso von Empfangsgebühren hat andere Voraussetzungen und stellt ganz andere Anforderungen als das Inkasso der direkten Bundessteuer. Gebührenregister und Steuerregister sind grundverschieden. Bei den Empfangsgebühren wird der einzelne Haushalt oder Betrieb erfasst, bei der direkten Bundessteuer ist dies grundsätzlich die einzelne natürliche oder juristische Person mit persönlicher oder wirtschaftlicher Anknüpfung in der Schweiz. Der steuerpflichtige Personenkreis und der abgabepflichtige Personenkreis sind nicht identisch. Die beiden Personenkreise überschneiden sich lediglich. Problematisch in dieser Hinsicht wären insbesondere folgende Personengruppen: Quellenbesteuerte ausländische Arbeitnehmer mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz ohne fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 83 DBG), natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, die als Wochenaufenthalter unselbstständig erwerbstätig sind (vgl. Art. 91 DBG), Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, die sich lediglich zum Besuch einer Lehranstalt hier aufhalten (vgl. Art. 3 Abs. 4 DBG), natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz mit einer Betriebsstätte etc. in der Schweiz (vgl. Art. 4 Abs. 1 DBG), Personen vor Eintritt in die selbstständige Steuerpflicht, d.h. regelmässig vor Erfüllung des 18. Lebensjahres (vgl. Art. 9 Abs. 2 DBG), bestimmte Auslandsbedienstete (vgl. Art. 3 Abs. 5 DBG), Wochenaufenthalter aus anderen Kantonen oder Personen mit sekundärem Steuerdomizil im Kanton.

Die Erfassung und Kontrolle der abgabepflichtigen Personen erforderte die Einrichtung und die laufende Verwaltung (betreffend Mutationen) eines gesonderten Registers, zumindest entsprechender Vorkehrungen im Steuerregister. Dabei wären u.a. auch die Art des Empfangs (privat/gewerblich/kommerziell, vgl. Art. 58 f. RTVV) sowie die von den Abgabepflichtigen geschuldeten Urheberrechtsentschädigungen zu erfassen (vgl. Art. 65 Abs. 4 RTVV). Bei bestimmten Personengruppen wären komplizierte interkantonale Ausscheidungsprobleme im Hinblick auf die Erhebung der Empfangsabgabe nicht auszuschliessen.

Rund 30 Prozent der steuerpflichtigen natürlichen Personen bezahlen heute auf Grund ihrer Einkommensverhältnisse keine direkte Bundessteuer. Bei den allermeisten dieser Fälle liegen dauerhaft tiefe Einkommensverhältnisse vor. Es gibt allerdings auch eine Kategorie von Fällen, bei denen steuerliche Abzugsmöglichkeiten (z.B. bei Renovation von Liegenschaften oder infolge Verlustverrechnung) Grund für eine Null- oder Tiefbesteuerung sind. Wo eine Nullbesteuerung vorliegt oder der geschuldete Steuerbetrag unter die bundesrechtliche Bezugslimite fällt, erfolgt kein Steuerinkasso. In diesen Fällen müssten für die Empfangsgebühr separate Inkassohandlungen vorgenommen werden. Nach heutiger Konzeption der Gebührenregelung wäre in diesen Fällen zudem im Vorfeld noch eine Abklärung über die Berechtigung zur Gebührenbefreiung zu treffen. Längst nicht alle Personen, die in einem bestimmten Jahr keine direkte Bundessteuer bezahlen müssen, erfüllen auch die Voraussetzungen zur Befreiung von der Empfangsgebühr. Den Entscheid darüber treffen zu können, bedingt Detailkenntnisse über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Über entsprechend rasche Informationsmöglichkeiten verfügen nicht alle Inkassostellen. Bei rund 30 Prozent der steuerpflichtigen natürlichen Personen entstände den Steuerbehörden bei einer Übertragung der Inkassoaufgabe zum vornherein ein enormer Zusatzaufwand.

## **Inkasso direkte Bundessteuer und Empfangsgebühren grundverschieden**

Die direkte Bundessteuer und die Empfangsabgabe sind hinsichtlich Fälligkeiten, Verjährung, Gläubiger und Rechtsnatur nicht kompatibel für eine gemeinsame Rechnungsstellung. Die Rechnungsstellung müsste in separaten Rechnungen erfolgen, weshalb entsprechender Mehraufwand entstände. Koordinations- und Auslegungsprobleme ergäben sich u.a. im Hinblick auf das Erlasswesen sowie die Ausnahmetatbestände bei der direkten Bundessteuer einerseits und die Befreiungstatbestände bei der Empfangsabgabe andererseits. Beispielsweise wird in beiden Bereichen u.a. an die wirtschaftliche Bedürftigkeit angeknüpft

(vgl. Art. 167 DBG bzw. Art. 64 Abs. 1 RTVV). Zudem wären auch die Modalitäten der Einsprache gegen die direkte Bundessteuer bzw. gegen die Empfangsabgabe (Frist, Anfechtungsgründe etc.) aufeinander abzustimmen.

Inkassohandlungen für die direkte Bundessteuer richten sich zeitlich nach der allgemeinen Steuerfälligkeit (ein Stichtag im Jahr) und dem Veranlagungsfortschritt. Die Fälligkeit der direkten Bundessteuer tritt erst nach Ablauf der Steuerperiode ein. Einem provisorischen Bezug folgt eine definitive Schlussrechnung nach Vorliegen der Steuerfestsetzung (Steuerveranlagung). Anders bei den Gebühren. Um den Veranstaltern (SRG SSR idée suisse und Private) die notwendige Liquidität garantieren zu können, müssen diese unter Jahr und mehrmals (quartalsweise) erhoben werden. Allein schon diese notwendige Quartalsfakturierung bedeutete für die Steuerbehörden, dass die Fakturierung nicht zeitgleich erfolgen könnte. Der Fakturierungsaufwand für die Empfangsgebühren würde praktisch unvermindert von der Billag AG auf die Steuerbehörden verschoben, ohne dass dadurch eine Kosteneinsparung erzielt werden könnte.

Zuständig zur Erhebung und zum Bezug der direkten Bundessteuer ist bei den natürlichen Personen der Wohnsitzkanton am Ende der Steuerperiode (i.d.R. Kalenderjahr). Demgegenüber müssen die Gebühren laufend erhoben werden. Es erfolgte mithin ein Bezug von Empfangsgebühren durch Behörden eines Kantons, bevor dessen steuerliche Zuständigkeit überhaupt feststeht. Gerade bei interkantonalen Wohnsitzwechseln sind Zuständigkeit zur Gebührenerhebung (aktueller Wohnsitzkanton) und steuerliche Zuständigkeit (Wohnsitzkanton am Ende der Steuerperiode) für das Jahr des Wohnsitzwechsels nicht identisch. Die vielen Tausend Wohnsitzwechsel pro Jahr machten ein zusätzliches Informations- und Abrechnungssystem erforderlich.

Bei Personen, die an der Quelle besteuert werden, erfolgt das Steuerinkasso nicht durch die kantonalen Steuerbehörden. Die Steuer wird vielmehr vom Arbeitgeber durch Abzug vom Lohn einbehalten und von diesem mit einer Abrechnung den kantonalen Behörden abgeliefert. Bei Quellenbesteuerten könnte das Inkasso der Empfangsgebühren nicht auch dem Arbeitgeber übertragen werden. Den Steuerbehörden entstünde beträchtlicher Zusatzaufwand, weil sie die Empfangsgebühr gegenüber den vielen Zehntausend quellenbesteuerten Personen direkt fakturieren müssten.

### **Insbesondere keine Synergie bei Zwangsinkasso**

Gläubiger der Empfangsgebühr ist der Bund. Gläubiger der direkten Bundessteuer ist ebenfalls der Bund. Ob der Bund allerdings ausschliesslich Steuergläubiger ist oder ob der Wohnsitzkanton im Umfang des bei ihm verbleibenden kantonalen Anteils von 17 Prozent (Art. 196 Abs. 1 DBG) nicht auch als Mitgläubiger an der direkten Bundessteuer gilt, ist nicht verbindlich geklärt. Die Gläubigereigenschaft hat zentrale Bedeutung bei der Zwangsvollstreckung. Verschiedene Forderungen unterschiedlicher Gläubiger können nicht in derselben Betreuung geltend gemacht werden. Die unterschiedliche Rechtsnatur der Empfangsgebühr und der direkten Bundessteuer hat zudem zur Folge, dass im Falle von Sicherungsmassnahmen (Arrest, Sicherstellung) für Steuerforderungen die steuerlichen Sicherungsmassnahmen und für die Empfangsgebühren nur die Sicherungsmassnahmen nach SchKG zur Verfügung stehen. In den kosten- und zeitintensiven Zwangsvollstreckungsverfahren kann gerade keine Synergie bzw. Kosteneinsparung erzielt werden.

## **Eingriff in kantonale Organisationsautonomie**

Die Kantone vollziehen das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Dabei besitzen sie eine Organisationsautonomie (Art. 104 Abs. 4 DBG). Diese Gestaltungsfreiheit haben die Kantone entsprechend genutzt. Heute sind keine (namhaften) Vereinheitlichungen in Organisation und Verfahren zwischen den Kantonen auszumachen. Es bestehen unterschiedlichste kantonale Organisations- und Verfahrensregelungen. So gibt es den Kantonen angepasste zentrale und dezentrale Lösungen, dies sowohl im Bereich der Steuerfestsetzung (Steuerveranlagung) als auch im Bereich des Bezugs der direkten Bundessteuer. Innerhalb eines Kantons geht die Zusammenarbeit im Steuerbereich selbst bei grundsätzlich zentraler Organisationsausgestaltung oft über verschiedene Stufen von Gemeinwesen hinweg. Zentrale Zuständigkeit bedeutet zudem längst nicht, dass die Bereiche Steuerveranlagung und Steuerbezug auf Kantonsstufe durch dieselben kantonalen Behörden wahrgenommen werden. Nicht selten erfolgt der Bezug der direkten Bundessteuer im selben Kanton durch ein anderes Amt (z.B. Finanzverwaltung). Vielfältig sind ebenfalls die kantonalen Ausgestaltungen im Informatikbereich. Selbst innerhalb der einzelnen Kantone stehen verschiedene Informatiksysteme im Einsatz. Dies betrifft keineswegs nur grosse Kantone. Steuerveranlagung und Steuerbezug stellen für die Kantone längst nicht nur im Hinblick auf die materiell korrekte Festsetzung und Durchführung eine ständig grösser werdende Herausforderung dar. Vielfach noch komplexer sind die Problemstellungen im Bereich der ganzen IT-Unterstützung. Dabei gestalten sich Bau und Pflege von Systemschnittstellen als besonders heikel und finanziell sehr aufwendig. Namentlich in bevölkerungsstarken Kantonen bestehen keine zentralen, integrierten Register der Steuerpflichtigen, aus denen sich elektronisch Daten so extrahieren liessen, dass damit eine Datenbank für das Inkasso von Empfangsgebühren gebaut werden könnte. Solches wäre für uns ohnehin nicht vordringlich. Prioritär sind für uns Verbesserungen im Informatikbereich bei und zwischen den Steuerbehörden, welche auf deren Kernaufgaben, Steuerveranlagung und –bezug, fokussiert sind.

Die Übertragung des Inkassos der Empfangsgebühren auf die Kantone stellte einen grossen Eingriff in deren Organisation und Verfahren dar. Sie bedingte in den Kantonen eine Anpassung von Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Abläufen und bedeutete für die Kantone letztlich auch eine Einschränkung in der künftigen eigenen Organisationsentwicklung.

## **Billag – effizientere Inkasso-Organisation**

Die Billag hat ein Jahresvolumen von 12 Mio. Rechnungen zu bewältigen. Dies kann nur mit einer effizienten Organisation erreicht werden. Die Billag verfügt über ein hoch entwickeltes, spezialisiertes Know-how zur Massenabwicklung von Rechnungen. Durch die zentrale Abwicklung entstehen Synergie- und Skaleneffekte sowie Effizienzgewinne, welche bei einer dezentralen Abwicklung durch mindestens 26 kantonale Behörden verloren gingen (einzelne Kantone kennen mehrere Bezugsstellen). Aufsicht und Kontrolle über die vollständige Erfassung und das Inkasso sind bei einer zentralen Lösung bedeutend einfacher und schneller.

Die Kantone wären bei einem Bezug von Empfangsabgaben durch die kantonalen Inkassostellen für die direkte Bundessteuer mit erheblichem Einführungs-, Umstellungs- sowie laufendem Bewirtschaftungsaufwand konfrontiert. Die Einstellung von zusätzlichem qualifiziertem Personal sowie die Erweiterung von Infrastruktureinrichtungen (Räumlichkeiten sowie IT) wären unvermeidbar. Dieser zusätzliche Personal- und Sachaufwand lässt sich für den einzelnen Kanton nur schwer quantifizieren. Er dürfte jedoch über alle Kantone gerechnet die im Zusammenhang mit der Aufhebung der bisherigen Gebührenerhebungsstelle Billag im Raum stehende Einsparung von 55 Mio. Franken klar übersteigen.

Das Inkasso einer dem Steuerrecht wesensfremden Gebühr durch die Steuerbehörden belastete im Ergebnis das ganze kantonale System mehr als sich dadurch Kosteneinsparungen erzielen liessen. Es käme nur einer Aufgaben- und Aufwandverschiebung an die Kantone gleich, welche die heute schon ressourcenintensiven Bezugsaufgaben insgesamt nicht effizienter erledigen können - im Gegenteil.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

**Kopie**

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
- Mitglieder SSK
- Homepage FDK