

Beschluss Nr. 207/2023

Schwyz, 14. März 2023 / ju

Postulat P 13/22: Steuerliches Einspracheverfahren effizienter machen

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 28. September 2022 haben Kantonsrat Heinz Theiler und fünf Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Die kantonale Steuerkommission ist erstinstanzlich für Einsprachen von Steuerpflichtigen zuständig. Sie ist somit quasi die erste Beschwerdeinstanz. Derzeit wird die Steuerkommission nach § 126 Abs. 2 StG sowie der Weisung über die Organisation der kantonalen Steuerkommission und das kantonale Einspracheverfahren (StKW) durch den Vorsteher der Steuerverwaltung präsiert. Der Leiter der Rechtsabteilung der kantonalen Steuerverwaltung leitet das Sekretariat der Steuerkommission. Die Schlüsselfunktionen der ansonsten verwaltungsunabhängigen Steuerkommission werden somit durch leitende Mitarbeiter der Steuerverwaltung ausgeübt, weshalb kaum von einer unabhängigen Beschwerdeinstanz gesprochen werden kann.

Die Verfahren vor der Steuerkommission dauern übermässig lange, besonders in Anbetracht der kurzen Einsprachefrist von 30 Tagen, die der Einsprecher einzuhalten hat. In der Regel wartet der Einsprecher nämlich zwischen 1.5 bis 3 Jahre auf einen Entscheid. Dies oft auch mit dem Wissen, dass der Entscheid im Anschluss noch ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden muss. Auf diesen Missstand wird seit Jahren hingewiesen. Trotzdem wurde bislang noch keine befriedigende Situation erreicht. Dies ist insbesondere auch deshalb stossend, weil Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Bundesgericht deutlich weniger lange dauern.

Die Postulanten bitten den Regierungsrat aufzuzeigen, wie die unbefriedigte Situation gelöst werden könnte. Dafür sehen wir drei mögliche Ansatzpunkte:

- a) Beibehaltung der Steuerkommission, wobei jedoch eine Ordnungsfrist von sechs Monaten für die Entscheiderledigung einzuführen und somit eine deutliche Verkürzung der Verfahrensdauer verlangt wird.*
- b) Einsetzen einer von der Steuerverwaltung völlig unabhängigen Steuerkommission.*

- c) *Abschaffung der Steuerkommission, womit Einsprachen zuerst an die Steuerverwaltung (Bearbeitung durch zuständigen Steuerkommissär/Abteilungsleiter wie im heutigen Vorverfahren gemäss § 153 StG) und bei Ablehnung anschliessend direkt an das Verwaltungsgericht zu richten wären.*

Wir danken dem Regierungsrat für die Prüfung unsers Anliegens. »

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen zur Steuerkommission

Die Steuerkommission ist die kantonale Einspracheinstanz und entscheidet als solche über Einsprachen gegen Verfügungen der kantonalen Steuerverwaltung (insbesondere Veranlagungsverfügungen). Sie wird vom Regierungsrat bestellt und besteht aus dem Vorsteher der Steuerverwaltung als Präsidenten und acht weiteren Mitgliedern, die nicht der Verwaltung angehören dürfen und für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Die Steuerkommission entscheidet in Abteilungen von je drei Mitgliedern (§ 126 Abs. 1 bis 3 des Steuergesetzes des Kantons Schwyz vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]). Der Behandlung der Einsprache durch die Steuerkommission geht eine Überprüfung der angefochtenen Verfügung durch die verfügende Abteilung und deren Leitung voraus (Einspracheverfahren). Auf Antrag in der Einspracheschrift wird Gelegenheit zu einer mündlichen Anhörung eingeräumt. Erweist sich die Einsprache als begründet oder kann mit dem Einsprecher eine Einigung erzielt werden, berichtigt die Abteilung die Verfügung ohne Kostenfolge für den Einsprecher. Kann keine Einigung erzielt werden, wird die Einsprache zur Behandlung an die Steuerkommission überwiesen (§ 153 Abs. 1 bis 3 StG). Die Steuerkommission ist in vier Abteilungen gegliedert, welche Einsprachen aus unterschiedlichen Sachbereichen beurteilen:

- Abteilung I: Unselbstständigerwerbende und Rentner;
- Abteilung II: Selbstständigerwerbende ohne Landwirtschaft;
- Abteilung III: Landwirtschaft, Grundstückgewinnsteuer und Schätzung des Grundeigentums;
- Abteilung IV: Juristische Personen, Nachsteuern, Steuerstrafen und übrige Fälle.

Der Präsident führt in allen Abteilungen den Vorsitz (Weisung des Regierungsrates über die Organisation der kantonalen Steuerkommission und das kantonale Einspracheverfahren vom 4. Juni 2019 [StKW, Steuerbuch Nr. 50.13, RZ 2]). An den Verhandlungen und Beratungen der Steuerkommission nimmt der Sekretär (juristischer Mitarbeiter der kantonalen Steuerverwaltung) mit beratender Stimme und Antragsrecht teil (Art. 126 Abs. 4 StG). Sachentscheide werden in Dreierbesetzung (Präsident und zwei externe Mitglieder) gefällt. In Angelegenheiten der direkten Bundessteuer entscheidet der Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung allein (§ 6 der kantonalen Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 20. Dezember 1994 [VVDBG, SRSZ 171.111]). Das Sekretariat der Steuerkommission wird vom Rechtsdienst der kantonalen Steuerverwaltung geführt.

2.2 Entstehung der Steuerkommission

Die Steuerkommission setzte sich bis Ende 1988 zur Mehrheit aus verwaltungsinternen Mitgliedern zusammen. Neu sollte sie verwaltungsunabhängiger werden und der Rechtsschutz sollte schon im Einspracheverfahren ausgebaut werden, ohne die Zutrittsschranken und die Kosten anzuheben. Die kantonale Steuerkommission in ihrer heutigen Ausgestaltung geht auf einen politischen Kompromiss zurück, der im Mai 1988 nach langen Beratungen über die Einsprachezuständigkeit und die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Steuerrekurskommission gefunden wurde. In Kraft gesetzt wurde die damalige Neuorganisation mit einer Teilrevision des Steuergesetzes am 1. Januar 1989. Der Regierungsrat hatte 1987 im Revisionsentwurf ursprünglich den

Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung als Einspracheinstanz und eine unabhängige Steuerrekurskommission als erste Rechtsmittelinstanz vor dem Verwaltungsgericht vorgesehen. Da dies in der anschliessenden Vernehmlassung auf Kritik gestossen war, nahm der Regierungsrat im nachfolgenden Antrag an den Kantonsrat wieder davon Abstand (RRB Nr. 114/1988).

2.3 Vergleich mit anderen Kantonen

Die Zentralschweizer Kantone (inklusive Glarus) regeln das Einsprache- und Beschwerdeverfahren bei der Anfechtung einer Veranlagungsverfügung wie folgt:

Rechtsmittelbehörde	Veranlagungsbehörde / Steuerkommission	Steuerrekurskommission	Verwaltungsgericht	Bundesgericht
Schwyz	Einsprache bei der kantonalen Steuerkommission/kantonalen Verwaltung für die direkte Bundessteuer ¹ Zuvor Überprüfung durch die verfügende Abteilung und deren Leitung (Vorverfahren)	---	Beschwerde	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
Glarus	Einsprache bei der kantonalen Steuerverwaltung (Veranlagungsbehörde)	Beschwerde	Beschwerde	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
Luzern	Einsprache bei der Steuerkommission	---	Beschwerde ²	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
Nidwalden	Einsprache bei der Veranlagungsinstanz	---	Beschwerde	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
Obwalden	Einsprache bei der Veranlagungsbehörde	Rekurs	Beschwerde	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
Uri	Einsprache bei der kantonalen Steuerkommission Zuvor Überprüfung durch die Steuerbehörde (Vorverfahren)	---	Beschwerde ³	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
Zug	Einsprache bei der kantonalen Steuerverwaltung	---	Rekurs	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

1) Die kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer (Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung) ist zuständig für Einsprachen betreffend die direkte Bundessteuer (§ 1 und 6 VVDBG).

2) Beim Kantonsgericht.

3) Beim Obergericht.

Die Frist beträgt für sämtliche Rechtsmittel (Einsprache, Rekurs, Beschwerde) vor allen Instanzen der genannten Kantone 30 Tage. Über eine Steuerrekurskommission, die im Anschluss an die Einspracheinstanz (Veranlagungsbehörde) entscheidet, verfügen lediglich die Kantone Glarus und Obwalden. Eine Steuerkommission als Einspracheinstanz kennen neben dem Kanton Schwyz auch die Kantone Luzern und Uri. Im Kanton Luzern bestimmt die kantonale Dienststelle Steuern die Zahl der Steuerkommissionen. Jede Steuerkommission besteht aus mindestens einem Präsidenten und dem Einschätzungsexperten bzw. dem Sachbearbeiter, der die Veranlagung vorgenommen hat. Im Kanton Uri besteht die Steuerkommission aus dem Präsidenten und vier weiteren Mitgliedern, die vom Regierungsrat gewählt werden. Das Sekretariat wird vom Vorsteher des

kantonalen Steueramtes geführt. Wie im Kanton Schwyz findet vor der Behandlung der Einsprache durch die Steuerkommission ein Vorverfahren (Überprüfung durch die Veranlagungsbehörde/Steuerverwaltung) statt.

2.4 Beurteilung der vorgeschlagenen Ansatzpunkte

Der Regierungsrat beurteilt die von den Postulanten zur Lösung der aktuellen Situation bei der Behandlung von Einsprachen durch die Steuerkommission vorgeschlagenen Ansatzpunkte gemäss den nachfolgenden Ziffern.

2.4.1 Beibehaltung der Steuerkommission und Einführung einer Ordnungsfrist

Die Einführung einer sechsmonatigen Ordnungsfrist soll eine schnellere Erledigung der Einsprachen durch die Steuerkommission bewirken. Die Postulanten begründen dies mit einer deutlichen Verkürzung der Verfahrensdauer. Sie lassen offen, ab welchem Zeitpunkt die sechsmonatige Entscheidungsfrist beginnen soll. Eine Ordnungsfrist ist eine Frist, die das Gesetz einer Behörde im Sinne einer Richtlinie vorschreibt. Innert der Frist sollte eine bestimmte Amtshandlung vorgenommen werden. Werden solche Fristen nicht eingehalten, wirkt sich dies nicht auf die Gültigkeit der vorgenommenen Handlung aus. Ordnungsfristen sind insbesondere im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht anzutreffen (vgl. J. Kren Kostkiewicz, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2018, N 245 f.).

a) Vergleich mit anderen Kantonen

Von den deutschsprachigen Kantonen (inklusive Freiburg und Wallis) sieht lediglich der Kanton Zürich eine Ordnungsfrist für die Beurteilung steuerlicher Rechtsmittel vor. Gemäss § 149 Abs. 1 des Steuergesetzes des Kantons Zürich vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) entscheidet das Steuerrekursgericht innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen über den Rekurs. Kann diese Frist nicht eingehalten werden, wird den Parteien unter Angabe der Gründe mitgeteilt, wann der Entscheid vorliegt. Das Überschreiten der 60-tägigen Frist nach § 149 Abs. 1 StG-ZH hat keine direkten Konsequenzen, insbesondere liegt nach der Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts nicht automatisch eine Rechtsverzögerung vor (Entscheid Nr. SB.2015.00128 vom 13. Juni 2016, bestätigt durch das Bundesgericht am 3. Mai 2017). Aus diesem Grund würde die Einführung einer solchen Frist dem Einsprecher keinen zusätzlichen Rechtsschutz gewähren, zumal im Kanton Schwyz auch ohne eine Ordnungsfrist Rechtsverzögerungsbeschwerde nach §§ 6 Abs. 2, 47 Abs. 2 und 56 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110), geführt werden kann. Auch bei der Beurteilung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde wird immer auf die Umstände des Einzelfalls abgestellt (Aufwand zur Sachverhaltsermittlung sowie Umfang und Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen). Die 60-tägige Entscheidungsfrist im Kanton Zürich beginnt ab Abschluss der Sachverhaltsermittlungen zu laufen. Ein solcher Fristbeginn wäre aus Sicht des Regierungsrates nicht praktikabel, da sich dieser Zeitpunkt in der Praxis nicht exakt festlegen liesse, zumal im Kanton Schwyz ein erheblicher Teil des Einspracheverfahrens sowohl im Vorverfahren als auch auf Stufe Steuerkommission für die Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts aufgewendet werden muss.

b) Fehlende Wirkung von Entscheidungsfristen

Unabhängig von den Fragen zur konkreten Umsetzung lehnt der Regierungsrat die Einführung einer Entscheidungsfrist im Einspracheverfahren vor der Steuerkommission generell ab. Ausser dem Kanton Zürich sieht keiner der oben erwähnten Kantone eine Entscheidungsfrist für steuerliche Rechtsmittel vor. Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion 04.3278 (Behandlungsfristen für Rekursinstanzen und Gerichte) ausgeführt, dass aufgrund bisheriger Erfahrungen pauschale Behandlungsfristen allein kein taugliches Mittel seien, um Rechtsmittelverfahren zu

beschleunigen. Sie würden die effektiven, ressourcenbedingten Ursachen langer Verfahrensdauern ausser Acht lassen und den Umständen des Einzelfalls nicht genügend Rechnung tragen, was insbesondere für Fälle mit einem ausserordentlich hohen Bearbeitungsaufwand gelte.

Die von der Steuerkommission geführte Statistik der letzten fünf Jahre (2018–2022) zeigt ein insgesamt positives Bild der Erledigungen. Die Steuerkommission hatte in diesen Jahren insgesamt 372 Neueingänge und 425 Erledigungen zu verzeichnen. Diese Zahlen belegen, dass neben den Neueingängen auch Pendenzen aus früheren Jahren abgebaut werden konnten. Per Ende 2022 belief sich der Pendenzenstand der Steuerkommission auf 86 Einsprachefälle, Ende 2018 betrug dieser noch 141. Aus Sicht des Regierungsrates lässt sich die Situation langer Bearbeitungsdauern nicht mit der Einführung einer Ordnungsfrist beheben, sondern mit ressourcenbezogenen Massnahmen. Genau darauf zielte die Schaffung der Stelle eines Einspracheleiters ab. Seit Besetzung dieser Stelle in der ersten Hälfte 2021, nimmt das durchschnittliche Pendenzenalter sowie die Anzahl älterer Pendenzen stetig ab.

2.4.2 Einsetzung einer unabhängigen Steuerkommission

Mit Einsetzung einer von der Steuerverwaltung völlig unabhängigen Steuerkommission würden die leitenden Mitarbeitenden der Steuerverwaltung nicht mehr bei der Entscheidung mitwirken. Mit «Steuerkommission» in diesem Sinne ist wohl eine Steuerrekurskommission gemeint, wie sie z. B. die Kantone Glarus und Obwalden kennen. Diese soll die bisherige Steuerkommission ersetzen.

a) Harmonisierungsrechtliche Vorgaben des Bundes

Nach dem Steuerharmonisierungsgesetz müssen die Kantone ein schriftliches Einspracheverfahren und ein Rekursverfahren (Beschwerdeverfahren) vor einer unabhängigen Justizbehörde vorsehen. Einspracheinstanz ist die Veranlagungsbehörde (Art. 48 Abs. 1 und 4 sowie Art. 50 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StHG, SR 642.14]). Die Kantone können einen zusätzlichen Instanzenzug an eine weitere verwaltungsunabhängige Instanz vorsehen (Art. 50 Abs. 3 StHG). Das Steuerharmonisierungsgesetz überlässt es somit den Kantonen, das Rechtsmittelverfahren ein- oder zweistufig auszugestalten (Art. 50 Abs. 3 StHG). Mit beiden Systemen wird der Verfassungsgrundsatz der Rechtsweggarantie erfüllt (Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), sofern die Steuerpflichtigen ihre Sache mindestens einem unabhängigen Gericht mit uneingeschränkter Überprüfungsbefugnis (Kognition) zur Beurteilung vorlegen können.

b) Rechtsmittelverfahren im Kanton Schwyz

Der Kanton Schwyz hat ein einstufiges Rechtsmittelverfahren. Der Einspracheentscheid der Steuerkommission kann mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 127 StG). Dieses überprüft den Einspracheentscheid mit voller Kognition, d. h. es können alle Mängel des angefochtenen Entscheides und des vorangegangenen Verfahrens gerügt werden (unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes, unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, § 166 Abs. 3 StG, § 55 Abs. 1 VRP). Daher erfüllt das Schwyzer Rechtsmittelverfahren den Grundsatz der Rechtsweggarantie und die harmonisierungsrechtlichen Vorgaben. Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts kann sodann Beschwerde beim Bundesgericht erhoben werden (§ 168 StG).

c) Unabhängigkeit der Steuerkommission

Die Steuerkommission ist eine Einspracheinstanz (§ 126 Abs. 1 StG). Allgemein gilt, dass es sich bei der Einsprache um ein verwaltungsinternes Rechtsmittel handelt. Einsprachen zeichnen sich in allen Verwaltungsbereichen des Bundes und der Kantone dadurch aus, dass sie in der Regel

von der verfügenden Behörde selbst beurteilt werden. Die Zuständigkeit geht im Falle einer Einspracheerhebung somit nicht auf eine andere Behörde über (kein Devolutiveffekt). Dementsprechend dient die Einsprache der Überprüfung der Veranlagungsverfügung und gegebenenfalls der Ergänzung und Fortsetzung des Veranlagungsverfahrens durch die Veranlagungsbehörde. Insoweit kann das Einspracheverfahren als «Fortsetzung des Veranlagungsverfahrens» durch die Veranlagungsbehörde betrachtet werden (vgl. Botschaft zur Steuerharmonisierung, S. 134; Zweifel/Hunziker, in: Zweifel/Beusch, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 4. Auflage, Basel, Art. 48 N 2). Wie bereits dargelegt (vgl. Ziff. 2.1), geht im Kanton Schwyz der Einsprachebehandlung durch die Steuerkommission eine Überprüfung der angefochtenen Verfügung durch die verfügende Abteilung und deren Leitung voraus (Einsprachevorverfahren). Das Schwyzer Einspracheverfahren hat den besonderen Vorteil, dass die Steuerkommission – falls im Einsprachevorverfahren keine Einigung erzielt werden kann – in jeder Abteilung nebst dem Vorsteher der Steuerverwaltung als Präsidenten auch unter Mitwirkung von zwei externen Mitgliedern entscheidet und so im Vergleich zu einem üblichen Einspracheverfahren über eine erhöhte Unabhängigkeit verfügt. Eine gänzliche Unabhängigkeit von der verfügenden Behörde ist im Einspracheverfahren ohnehin nicht vorgesehen. Nach Art. 48 Abs. 1 und 4 StHG genügt die Möglichkeit der Einspracheerhebung bei der Veranlagungsbehörde (vgl. für die direkte Bundessteuer Art. 132 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG, SR 642.11]). Das Schwyzer Einspracheverfahren sieht somit eine erweiterte Einspracheinstanz vor, was für den Rechtsuchenden einen erhöhten Rechtsschutz bedeutet und ihm den Vorteil einer niederschweligen Zugänglichkeit wahrt. Eine mit verwaltungsunabhängigen Mitgliedern besetzte Rekurskommission dürfte, gerade in einem kleineren Kanton wie Schwyz, unweigerlich (oftmals verdeckt vorhandenen) Interessenkonflikten ausgesetzt sein. Diese können im Einzelfall sogar deutlich schwerer wiegen als die Teilbesetzung der Steuerkommission mit Mitarbeitenden der kantonalen Steuerverwaltung, die gegenüber den verwaltungsexternen Mitgliedern in der Minderzahl sind. Hinzu kommt, dass das Einsprachehauptverfahren personell vom Vorverfahren getrennt und die Steuerkommission nicht an die Anträge und Beurteilungen der Veranlagungsbehörde gebunden ist (§ 154 Abs. 1 StG). Die Steuerkommission ist sich ihrer verwaltungsunabhängigen Stellung bewusst und nimmt diese Funktion auch entsprechend wahr.

Das Wirken der Steuerkommission als antragsungebundene Einspracheinstanz lässt sich auch aus der Anzahl der von ihr gefällten Gutheissungen (inklusive Teilgutheissungen) erkennen. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 sind jährlich rund 1365 Einsprachen erhoben worden, wovon im Vorverfahren rund 1291 erledigt werden konnten. Bei durchschnittlich rund 74 Einsprachen konnte im Vorverfahren demgegenüber keine Einigung erzielt werden, weshalb diese zur Entscheidung an die Steuerkommission weitergeleitet wurden. Im genannten Zeitraum hat die Steuerkommission insgesamt 361 Einsprachen rechtskräftig entschieden, d. h. der jeweilige Steuerkommissionsentscheid wurde nicht an das Verwaltungsgericht weitergezogen. Davon wurde knapp jede dritte Einsprache zu Gunsten der Einsprecher und damit abweichend vom Antrag der Veranlagungsbehörde entschieden (Gutheissungen oder gegenüber dem Vorverfahren weitergehende Gutheissungen). Nach Ansicht des Regierungsrates zeigen diese Zahlen deutlich, dass mit durchschnittlich rund 95 % ein sehr hoher Prozentsatz aller Einsprachen bereits im Vorverfahren einvernehmlich erledigt werden kann. Die definitive Erledigung der Einsprachen im Vorverfahren erfolgt zudem in rund 80 % der Fälle rasch, d. h. innert vier Monaten. Von der Steuerkommission wurde in den genannten Jahren rund ein Drittel aller Einsprachen abweichend vom Antrag der Veranlagungsabteilung zu Gunsten der Einsprecher entschieden. Das Verwaltungsgericht hat im selben Zeitraum durchschnittlich vier von fünf Beschwerden im Sinne der Steuerkommission entschieden (Beschwerdeabweisungen) und damit deren Rechtsprechung grossmehrheitlich bestätigt (vgl. dazu die Ausführungen in der Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation I 5/16 «Steuerkommission unabhängig machen», RRB Nr. 142/2017).

d) Vorteile einer Beibehaltung der Steuerkommission

Die Steuerkommission hat sich seit Aufnahme ihrer Tätigkeit am 1. Januar 1989 bewährt. Sie zeichnet sich durch besondere Vorteile aus. Auch das Verwaltungsgericht hat sich 1999 in seiner Vernehmlassung zur Totalrevision des Steuergesetzes ausdrücklich für die Beibehaltung der Steuerkommission in ihrer heutigen Ausgestaltung ausgesprochen. Die Steuerkommission ist im Vergleich zu einer verwaltungsexternen Rekurskommission kostengünstiger. Letztere würde dem Kanton namhafte Zusatzkosten für Personal und Infrastruktur verursachen. Darüber hinaus würde der Verfahrensaufwand für Steuerpflichtige und ihre Vertreter erhöht (zusätzliche Verfahrensschritte mit eigenen Prozessschriften nach Abschluss des Einspracheverfahrens vor der Veranlagungsbehörde). Dadurch würde die Verfahrensdauer insgesamt verlängert. Dies würde gleichzeitig auch das Verfahren zur direkten Bundessteuer betreffen, weil – abgesehen von bestimmten Ausnahmen – nach bundesgerichtlicher Vorgabe eine Rechtsweggabelung vermieden werden muss. Dadurch würde auch das bundessteuerliche Verfahren verlängert, verteuert und aufwendiger. Im Weiteren kommt der Mitwirkung der verwaltungsangehörigen Mitglieder im heutigen Steuerkommissionsverfahren eine wichtige Ausgleichsfunktion zwischen Verwaltung und Justiz zu. Diese gewährleistet, dass der auch den Steuerpflichtigen zugutekommende Praxisbezug bei der Beurteilung der Einsprachefälle berücksichtigt wird. Diese Gründe sprechen nach Ansicht des Regierungsrates gegen die Einführung einer dem Verwaltungsgericht vorgelagerten zusätzlichen verwaltungsunabhängigen Rechtsmittelinstanz (Rekurskommission).

2.4.3 Abschaffung der Steuerkommission und Einsprache an die Steuerverwaltung

Der dritte Vorschlag der Postulanten sieht eine Abschaffung der Steuerkommission vor. Neu sollen Einsprachen zuerst an die Steuerverwaltung gelangen und von der zuständigen Veranlagungsperson bzw. Abteilungsleitung wie im heutigen Vorverfahren nach § 153 StG behandelt werden. Bei einer Abweisung soll der Einspracheentscheid direkt an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Der Regierungsrat lehnt diese Variante ebenfalls ab. Mit dem Wegfall der auch mit Juristen besetzten Steuerkommission wäre die Rechtskontrolle im Einspracheverfahren nicht mehr wie im bisherigen Umfang gewährleistet. Die Steuerpflichtigen wären somit gezwungen, für eine umfassende Rechtskontrolle Beschwerde beim Verwaltungsgericht zu erheben. Die Behandlung der zusätzlichen Beschwerden würde die Geschäftslast des Verwaltungsgerichts im Steuerbereich mindestens um das Siebenfache erhöhen (durchschnittliches Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu den Einspracheentscheiden der Steuerkommission der Jahre 2018 bis 2022). Hinzu kämen umfangreiche Sachverhaltsabklärungen, die im heutigen Einspracheverfahren von der Veranlagungsabteilung und der Steuerkommission durchgeführt werden. Die dafür notwendigen Ressourcen stünden dem Verwaltungsgericht nicht zur Verfügung. Daher wäre mit einer wesentlich längeren Verfahrensdauer als bisher zu rechnen. Die Anstellung von zusätzlichem Gerichtspersonal (u. a. Richter und Gerichtsschreiber) wäre im Vergleich zur personellen Ausstattung der Steuerkommission mit wesentlich höheren Kosten verbunden. Zudem ist es ein Trugschluss anzunehmen, die Ausarbeitung der formellen Entscheide auf Stufe der verfügenden Abteilung würde keine juristische Mitwirkung benötigen.

2.5 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat eine Umgestaltung des steuerlichen Rechtsmittelverfahrens im Sinne des Postulats weder als erforderlich noch als sinnvoll erachtet. Sämtliche von den Postulanten vorgeschlagenen Varianten sind gegenüber der aktuellen Ausgestaltung des Einspracheverfahrens mit wesentlichen Nachteilen verbunden. Die Alternativen sind teurer, ineffizient oder für die Steuerpflichtigen mit zusätzlichen Friktionen verbunden. Die Statistiken belegen die Effizienz und Effektivität des bestehenden Verfahrens. Die Behandlungsdauern, welche zum grossen Teil von den vorhandenen Ressourcen und weniger von Ordnungsfristen abhängen, konnten aufgrund der getroffenen Massnahmen bereits deutlich reduziert werden. Aus

diesem Grund beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 13/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

