

Task-Force Veranlagungsstand

Analysepapier

**der Task-Force Veranlagungsstand zur Situation der Kantonalen
Steuerverwaltung zu Händen des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom
22. April 2024**



Zusammensetzung der Task Force Veranlagungsstand

Urs Martin, Regierungsrat, Chef Departement für Finanzen und Soziales, Vorsitz
Daniel Borner, Leiter Politik und Kommunikation, Thurgauer Gewerbeverband
Markus Bürgi, Vorstandsmitglied Verband Thurgauer Gemeinden
Manuel Eberle, Vertreter Sektion Ostschweiz Treuhand Suisse
Erich Kern, Vertreter Sektion Ostschweiz, EXPERTSuisse
Jérôme Müggler, Direktor Industrie und Handelskammer Thurgau
Thomas Niederberger, Präsident Verband Thurgauer Gemeinden
Marcel Ruchet, Leiter Steuerverwaltung Kanton Thurgau
Urs Schneider, Natürliche Personen, Steuerverwaltung Kanton Thurgau
Michael Büchi, Juristische Personen, Steuerverwaltung Kanton Thurgau
Dr. Olivier Margraf, Rechtsdienst, Steuerverwaltung Kanton Thurgau

Executive Summary

Die aktuelle Situation der Steuerverwaltung präsentiert sich mit einem tiefen Veranlagungsstand der natürlichen Personen, der juristischen Personen sowie im Bereich der Quellensteuern für die Kunden der Steuerverwaltung als unbefriedigend. Der tiefe Veranlagungsstand

- betrifft alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Thurgau.
- löst Unzufriedenheit bei den Kunden aus, da sie länger auf ihre Veranlagung warten;
- kann zu unnötigen negativen Ausgleichs- und Verzugszinsen führen;
- führt zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Prämienverbilligung (IPV) und Auszahlung von Stipendien;
- löst für die Kindertagesstätten und Kinderhorte vermeidbaren Aufwand bei der Berechnung der Betreuungstarife aus;
- hat zusätzliche Mehrarbeit in Form von vermeidbaren Anfragen bei den Gemeindesteuerämtern sowie der Kantonalen Steuerverwaltung selbst zur Folge;
- zieht verzögerte Nachsteuer- und Bussenverfahren nach sich;
- kann zu Verzögerungen des Bezuges der Steuereinnahmen für den Bund, den Kanton und die Gemeinden führen;
- kann zu Verzögerungen oder zahlenmässigen Verschiebungen bei der Ausrichtung der Beitragsleistungen an Schulgemeinden führen.

Im Bereich der Buchführung der Steuerverwaltung hat die dünne Personalausstattung bei den bestehenden Mitarbeitenden zu gesundheitsbedingten Ausfällen geführt. Dadurch erhöhte sich der Druck auf das verbleibende Personal nochmals. Dies wiederum führte zu Fehlern und Nichteinhaltung von Fristen.

Als **Sofortmassnahmen** werden im Veranlagungsbereich natürliche Personen vorgeschlagen:

- Optimierung der Fallautomatisierung zum Generieren von zusätzlichen grünen Fällen (bereits in Gang)
- Aushilfen für die Veranlagung einfacher Fälle (bereits in Gang)
- Fortführung der Mehrstundenaktion (umgesetzt) ergänzt um eine Überzeitaktion (in Planung)
- Sonderbotschaft für die Aufstockung der Personalressourcen

Mittelfristig muss mit dem Einsatz von künstlicher Intelligenz im Bereich der Veranlagungstätigkeit der Veranlagungsdruck reduziert und das Bevölkerungswachstum aufgefangen werden können.

Damit soll sichergestellt werden, dass die Kunden der Steuerverwaltung die definitiven Veranlagungen innert angemessener Frist erhalten, den Steuerpflichtigen im Kanton Thurgau keine unnötigen Zinszahlungen anfallen und die von der Veranlagung abhängigen Dienstleistungen der kantonalen Verwaltung Thurgau und den Thurgauer Gemeinden wie Prämienverbilligungen und Stipendien zeitnah erbracht sowie wichtige Anspruchsgruppen wie die Gemeindesteuerämter, der Bund aber auch Kindertagesstätten und Kinderhorte mit den notwendigen Informationen beliefert werden können. Dazu muss künftig wieder ein Veranlagungsstand von 75 % bei den natürlichen Personen und 67 % bei den juristischen Personen per Jahresende erreicht werden. Überdies ist gewährleistet, dass die kantonale Steuerverwaltung ihren gesetzlichen Auftrag in allen Bereichen erfüllen und die laufende Digitalisierung sowie die anstehenden und notwendigen Informatikprojekte, auch zusammen mit den Gemeindesteuerämtern, anderen Kantonen, dem Bund sowie der schweizerischen Steuerkonferenz realisieren kann. Ein wesentlicher Teil der Stellen (insbesondere im Veranlagungsbereich) weisen zudem einen Gegenfinanzierungsgrad von über 100 % aus.

1. Ausgangslage

1.1. Gesetzlicher Leistungsauftrag der kantonalen Steuerverwaltung

Die kantonale Steuerverwaltung vollzieht zum einen das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990; SR 642.11; DBG) und zum anderen das kantonale Steuergesetz (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vom 14. September 1992; RB 640.1; StG). Dieser Vollzugsauftrag umfasst die Veranlagung der im Kanton steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen sowie die Quellensteuererhebung der quellensteuerpflichtigen Personen (§ 142 Abs. 1 Ziff. 4 StG). Zusätzlich bezieht die kantonale Steuerverwaltung die direkte Bundessteuer natürlicher und juristischer Personen (§ 3 Abs. 3 RRV zum DBG; RB 642.11) und die Staats- und Gemeindesteuern juristischer Personen (§ 32 Abs. 2 StV; RB 640.11).

Hinzu kommen folgende Aufgaben:

- Veranlagung und Bezug der Grundstückgewinn- und der Liegenschaftensteuer
- Liegenschaftenschätzungen gemäss Schätzungsverordnung
- Veranlagung und Bezug der Mehrwertabgabe
- Einspracheverfahren für die Handänderungssteuer
- Durchführung von Steuerhinterziehungsverfahren
- Bearbeitung von Revisionsverfahren
- Bearbeitung von Stundungs- und Erlassgesuchen
- Interne und externe Schulungen und Referate
- Bearbeitung der Repartitionen für die direkte Bundessteuer mit anderen Kantonen
- Deklaration Nationaler Finanzausgleich (NFA)
- Bearbeitung von Rulinganfragen im Zuständigkeitsbereich der kantonalen Steuerverwaltung
- Steuergesetzgebung und Bearbeitung von politischen Vorstössen im Steuerbereich
- Zuständigkeit für das kantonale Personen- und Objektregister (PEROB)
- Aufsicht und Kontrolle der 80 Gemeindesteuerämter

1.2. Unbefriedigende Situation

Die aktuelle Situation der kantonalen Steuerverwaltung präsentiert sich mit einem tiefen Veranlagungsstand der natürlichen Personen, der juristischen Personen sowie im Bereich der Quellensteuern für die Kunden der kantonalen Steuerverwaltung als unbefriedigend. Der tiefe Veranlagungsstand betrifft alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Thurgau und löst Unzufriedenheit bei den Kunden aus, da sie länger als gewohnt auf ihre Veranlagung warten. Insbesondere unbefriedigend ist diese Situation, wenn vermeidbare negative Ausgleichs- und Verzugszinsen für die steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen die Folge sind. Im Weiteren kann es zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Prämienverbilligung (IPV) und Auszahlung von Stipendien kommen, was für die betroffenen Anspruchsgruppen zu herausfordernden finanziellen Situationen führen kann. Für die im Kanton ansässigen Kindertagesstätten und Kinderhorte löst der Veranlagungsrückstand vermeidbaren Aufwand bei der Berechnung der Betreuungstarife aus. Zudem kann es zu Verzögerungen bei der Ausrichtung von Beitragsleistungen des Kantons an Schulgemeinden kommen und einen unerwünschten Einfluss auf die Höhe der Beiträge des Kantons sowie auf den Finanzausgleich zwischen den Schulgemeinden haben. Bei den Gemeindesteuerämtern sowie der kantonalen Steuerverwaltung selbst sind zusätzliche Mehrarbeit in Form von vermeidbaren Anfragen die Folge. Für den Kanton und für die Betroffenen verzögern sich notwendige Nachsteuer- und Bussenverfahren unnötig. Im Weiteren führt der Veranlagungsrückstand zu Verzögerungen des Bezuges der Steuereinnahmen für den Bund, den Kanton und die Gemeinden. Die dünne Personalausstattung hat zu mehreren gesundheitsbedingten Ausfällen geführt (Burnout). Dadurch erhöhte sich der Druck auf das verbleibende Personal nochmals. Dies wiederum führte zu Fehlern und Nichteinhaltung von Fristen.

Auf das Personal wirkt sich die aktuelle Situation ebenfalls negativ aus, da sie ihren gesetzlichen Auftrag nicht mehr erfüllen und seit Jahren keine Verbesserungen erkennen können. Insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Front verspüren eine hohe Belastung. Die Folge sind vermehrte gesundheitliche Ausfälle und Kündigungen aus Resignation. Besonders betroffen sind auch die Mitarbeitenden der Gemeindesteuerämter, welche die Reklamationen der Kunden oftmals unmittelbar mitgeteilt erhalten.

In der aktuellen Situation der kantonalen Steuerverwaltung ist Nichtstun keine Option, da ansonsten der Veranlagungsrückstand und damit der Frust der Kunden und der Mitarbeitenden fortlaufend grösser wird. Dem muss zu Gunsten der Kunden und der Anspruchsgruppen der kantonalen Steuerverwaltung mit dem Ergreifen von geeigneten Massnahmen entgegengewirkt werden.

Die knappen Ressourcen, insbesondere beim Personal, sind auf Grund der regelmässigen Personalbefragungen und Mitarbeitergespräche bereits seit einigen Jahren bekannt und konnten lediglich durch Optimierungen (IT-Bereich, Prozesse) und Überstundenaktionen teilweise wettgemacht werden. Dieses Potential ist zwischenzeitlich mehr als ausgeschöpft, was auch zu der vorliegenden Situation geführt hat.

1.3. Tiefer Veranlagungsstand

1.3.1. Natürliche Personen (inkl. Quellensteuern)

Der Veranlagungsstand bei den natürlichen Personen für die Steuerperiode 2022 per 31.12.2023 von 32 % entspricht, im Vergleich zu den Vorjahren, einem Rückstand von ca. 7 Monaten auf die Zielvorgabe von 75 %. Es bestanden zum Stichtag rund 80'000 offene Veranlagungen.

Bei der Quellensteuer bestand per 31.12.2023 ein Rückstand von rund 10'000 Fällen. Die Anzahl der Quellensteuerpflichtigen ändert sich monatlich. Per 31.12.2023 entsprach der Rückstand rund 27 %.

Bei den natürlichen Personen dürfte die durchschnittlich zu erwartende Erledigungsquote aktuell ca. 8 % pro Monat betragen. Kann die durchschnittliche Erledigungsquote der Vorjahre wieder erreicht werden, wird für die Steuerperiode 2022 bestenfalls bis Ende Juli 2024 90 % der Veranlagungen definitiv verarbeitet sein. Betreffend Steuerperiode 2023 ist bei dieser Erledigungsquote von einem Veranlagungsstand per 31.12.2024 von bis zu 40 % auszugehen. Um diese Ziele erreichen zu können, wurden diverse Massnahmen geprüft und einige davon befinden sich in der Umsetzung.

1.3.2. Juristische Personen

Die Zielvorgabe eines Veranlagungsstandes von 67 % der Steuerperiode 2022 wurde per 31.12.2023 bei den juristischen Personen mit 64.73 % knapp verfehlt. Da die Zielvorgabe auch im Vorjahr nicht erreicht wurde, beträgt der Rückstand per 31.12.2023 rund 2'500 Fälle aus früheren Steuerperioden, was mehr als zwei Mannjahren entspricht. Per 31.12.2023 waren 7'540 Veranlagungen pendent, davon 5'697 aus der Steuerperiode 2022 und 1'843 aus den Steuerperioden 2021 und älter. Per 31.12.2021 betrug der Pendenzenstand 5'060 Fälle, davon 4'072 aus der Steuerperiode 2020 und 988 aus den Steuerperioden 2019 und älter. Bei den überjährigen pendenten Fällen handelt es sich vorwiegend um anspruchsvolle Fälle, welche in der Bearbeitung mehr Zeit beanspruchen. Die Erreichung des Veranlagungsstandes war nur mit einer Kürzung des Leistungsauftrages möglich, in dem seit 2018 ganz oder teilweise auf die Bücherrevisionen bei den juristischen Personen verzichtet und die Veranlagungen teilweise nur noch summarisch geprüft wurden.

1.4. Ursachen

Der tiefe Bearbeitungsstand ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Zum einen hat der demographische Wandel Auswirkungen auf den Personalbestand (Zunahme Pensionierungen), zum anderen besteht ein zunehmend anspruchsvoller Umgang mit der Bevölkerung und ein aktuell herausfordernder Arbeitsmarkt. Haupttreiber stellt aber das in den letzten 20 Jahren ungebremste Bevölkerungswachstum sowie die Verdoppelung der Anzahl juristischer Personen dar, was in der Vergangenheit nur in einem zu geringen Umfang bei den Ressourcen der kantonalen Steuerverwaltung ausgeglichen wurde (Nachholbedarf). Auch die zunehmende Komplexität (Gesetzesanpassungen und Anpassung der Steuerpraxis auf Grund der bundesge-

richtlichen Rechtsprechung) und die zusätzlichen Aufgaben, haben sich nicht in einem gleichschreitenden Stellenwachstum im Veranlagungsbereich der kantonalen Steuerverwaltung niedergeschlagen. Im Weiteren hat die Ablösung einer veralteten Veranlagungsapplikation natürliche Personen massgebliche Personalressourcen in der Projektarbeit gebunden, die im Veranlagungsbereich fehlen. Per September 2024 erfolgt das nächste notwendige technologische Update der Software Veranlagung juristische Personen und Steuerbezug. Mit der Weiterentwicklung der bestehenden Software und anstehenden Informatikprojekten, wie zum Beispiel einer einheitlichen Bezugssoftware, der Online-Steuererklärungen für natürliche Personen, juristische Personen und bei der Grundstückgewinnsteuer im Rahmen der Digitalisierungsstrategie des Regierungsrates, müssen für diese wichtigen Innovationen weiterhin Personalressourcen eingesetzt werden.

Die nicht sehr attraktive Veranlagungsentschädigung hat dazu geführt, dass die Gemeinden eine gewisse Zurückhaltung bei der Veranlagungstätigkeit gezeigt haben.

1.4.1. Hohe Personalfuktuation

In den vergangenen rund vier Jahren waren in der kantonalen Steuerverwaltung mehr Pensionierungen zu verzeichnen als in den zwölf Jahren davor. Es fand damit im Steuerwesen eine ähnliche demografisch bedingte Entwicklung statt wie in vielen anderen Branchen auch. Im zweiten Halbjahr 2021 und im ersten Quartal 2022 war bei der kantonalen Steuerverwaltung eine gegenüber den Vorjahren überdurchschnittlich hohe Personalfuktuation zu verzeichnen. Neben der seit Jahren steigenden Belastung des Personals, der begrenzten Möglichkeiten im kantonalen Besoldungsgefüge und den im Marktvergleich unterdurchschnittlichen Lohnanpassungen der letzten Jahre trug auch das Phänomen der Staatsverweigerer zur Fuktuation bei. Diese verursachen seit der Pandemie im Kanton Thurgau einen unverhältnismässigen Aufwand, weil gegen jeden Erhebungs- und Veranlagungsschritt systematisch der Rechtsweg ausgenutzt wird. Zudem wurden einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gar bedroht. In Bezug auf Lohnunterschiede zu Nachbarkantonen, insbesondere St. Gallen und Zürich, hat sich im Rahmen von Austrittsgesprächen von Mitarbeitenden gezeigt, dass zum Teil signifikante Lohnunterschiede bestehen, weshalb von einem gewichtigen Standortnachteil des Kantons Thurgau auszugehen ist.

1.4.2. Anspruchsvoller Arbeitsmarkt

Die aktuelle Vollbeschäftigung am Arbeitsmarkt, verbunden mit der allgemeinen Knappheit an gut ausgebildeten Fachkräften, führt dazu, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Steuerverwaltung am Arbeitsmarkt begehrt sind. Während vor einigen Jahren noch davon ausgegangen werden konnte, dass neu eintretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Regel zehn Jahre und länger im Betrieb bleiben würden, wird die kantonale Steuerverwaltung heute eher als Sprungbrett für die Privatwirtschaft betrachtet. Sie werden aus der Privatwirtschaft, von Gemeinden oder von anderen Kantonen abgeworben. Das ist an sich positiv zu werten, hat jedoch zur Folge, dass die durchschnittliche Anstellungsdauer gesunken ist, was angesichts der langen Ausbildungszeit mit relativ hohen Produktivitäts- und Effizienzverlusten im Veranlagungsbereich verbunden ist.

1.4.3. Aufwändige Ausbildung infolge höherer Fluktuation

Die unter Ziffer 1.4.1. beschriebene Personalfuktuation führt zu einem hohen Ausbildungsaufwand in Bezug auf die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden. Diese benötigen zwei bis drei Jahre, um eine ähnliche Produktivität wie diejenige der erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entwickeln zu können. Die «Produktivitätsreife» von neuem Personal bedingt daher eine relativ lange Vorlaufzeit. Zudem werden durch die aufwändige Einarbeitungszeit auch erfahrene Mitarbeiter/innen der kantonalen Steuerverwaltung absorbiert.

1.4.4. Stellenwachstum nicht im Gleichschritt mit Bevölkerungswachstum

In der kantonalen Steuerverwaltung wurden zwar in den letzten Jahren Stellen gesprochen, jedoch nicht nur um das Bevölkerungswachstum und das Wachstum an juristischen Personen aufzufangen, sondern vorwiegend um neue Aufgaben zu erledigen, etwa im Bereich der Zentralisierung der Quellensteuern, Mehrwertabgabe, des Personen- und Objektregisters PEROB oder um die Einführung der OECD-Mindeststeuer zu bewerkstelligen. Die Vision einer schlanken Verwaltung wurde in den vergangenen 20 Jahren bei der kantonalen Steuerverwaltung überbetont, sodass nicht alle erforderlichen Stellen beantragt worden sind. Gleichzeitig wurden die bestehenden Ressourcen für zahlreiche Projekte eingesetzt. So reichen die aktuell verfügbaren Stellen bei der kantonalen Steuerverwaltung auch bei Vollbesetzung nicht aus, um die Veranlagungen und Aufgaben der inzwischen mehr als 187'000 steuerpflichtigen natürlichen Personen (2004: 139'443) und 17'200 juristischen Personen (2004: 9'087) zeitgerecht und gemäss gesetzlichem Leistungsauftrag durchzuführen. Diesbezüglich ist inskünftig eine bewusstere Priorisierung und realistischere Ressourcenplanung vorzunehmen. Bereits die Leistungsüberprüfung (LÜP) hat die im interkantonalen Vergleich tiefe personelle Dotation der kantonalen Steuerverwaltung aufgezeigt. Trotzdem wurden per 1. Januar 2015 lediglich fünf Stellen bewilligt, obwohl schon damals deutlich mehr erforderlich gewesen wären und beantragt wurden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die zusätzlichen Stellen ab 2013, die auf Grund von Erweiterungen des Leistungsauftrages der kantonalen Steuerverwaltung, des Wachstums an natürlichen und juristischen Personen oder zur Abfederung der Komplexität des Steuerrechts und den gestiegenen Anforderungen an die Informatikapplikationen gesprochen wurden:

Jahr	Erhöhung %	Bemerkungen
2013	400	
2014	keine	
2015	650	LÜP (500%) und PEROB (150%)
2016	400	
2017	keine	
2018	100	
2019	keine	
2020	keine	
2021	keine	
2022	400	Revision Quellensteuergesetz
2023	890	Zentralisierung Quellensteuer
2024	200	neue Steuerart: OECD Mindeststeuer

Die ungenügende Personalausstattung hatte in der Vergangenheit zur Folge, dass nach 2006 und 2007 auch in den Jahren 2012 bis 2014 in der Abteilung Natürliche Personen Überzeit angeordnet werden musste, um einen einigermaßen stabilen Veranlagungsstand zu erreichen. Auch in 2023 wurde eine Überzeitaktion auf freiwilliger Basis vorgenommen.

Mit der vorliegenden Analyse wird der Personalressourcenbedarf dargestellt, um zum einen den Veranlagungsrückstand aufzuholen und zum anderen die Gewährleistung einer gesetzeskonformen Veranlagung im Bereich der natürlichen und juristischen Personen sicherzustellen.

1.4.5. Gesetzesrevisionen mit zusätzlichen Aufgaben

In den letzten Jahren haben einige Steuergesetzrevisionen zu Mehraufgaben der Veranlagungsbehörde geführt.

Am 1. Januar 2017 traten die rechtlichen Grundlagen betreffend den automatischen Informationsaustausch (AIA) in Kraft. Aufgrund der unzähligen eingegangenen Meldungen ist eine jährlich wiederkehrende Steuerkonformitätsprüfung bei den natürlichen und juristischen Personen erforderlich, die Personalressourcen bindet. Einzelne Kantone haben für diese neue Aufgabe zusätzliches Personal eingestellt.

Am 1. Januar 2020 trat die Abzugserweiterung im Bereich des Liegenschaftsunterhaltskostenabzugs in Kraft, welche vorsieht, dass auch Rückbaukosten im Hinblick auf Ersatzneubauten abzugsfähig sind. Nicht vollständig konsumierte Abzüge können auf die zwei nachfolgenden Steuerperioden vorgetragen werden. Diese Abzugsmöglichkeit erhöht die im Liegenschaftsunterhaltsbereich ohnehin schon bestehende Komplexität und führt zu grösserem Abklärungsbedarf auf Seiten der Veranlagungsbehörde.

Ebenfalls am 1. Januar 2020 trat die Unternehmenssteuerreform STAF in Kraft, die steuerliche Ermässigungen im Bereich der Immaterialgüterrechte (Patentbox) und bei qualifizierenden Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen eingeführt hat. Diese Neuerungen sind aufwändig zu überprüfen. Zudem wurden auf diesen Zeitpunkt gewisse Steuerprivilegien, die nicht mehr internationalen Anforderungen entsprachen, abgeschafft. Auch dies verlangte eine intensive Prüfung und Beurteilung der Übergangsrechtlichen Bestimmungen.

Die am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Quellensteuerrevision hat eine starke Erweiterung des Anwendungsbereichs der Fälle mit der sogenannten nachträglichen ordentlichen Veranlagung (NOV) mit sich gebracht. Neben einer Bearbeitung der entsprechenden Fälle im Quellensterverfahren, sind diese auch im ordentlichen Veranlagungsverfahren zu bearbeiten. Dadurch, dass mehr NOV-Fälle anfallen, ist auch die Anzahl zu erledigender Fälle gestiegen. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der NOV-Fälle in Zukunft nochmals markant ansteigen wird.

Am 1. Januar 2024 wurde die schweizerische Ergänzungssteuer (OECD-Mindeststeuer) in Kraft gesetzt, die von den Kantonen zu veranlagern und beziehen ist. Dabei handelt es sich um eine neuartige Steuer, die im schweizerischen Steuerrecht gänz-

lich unbekannt war. Das Abstellen auf international einheitliche Bemessungsgrundlagen und internationale Rechnungslegungsstandards zusammen mit neuen verfahrensrechtlichen Aspekten stellt eine sehr grosse Herausforderung für die kantonale Steuerverwaltung dar.

1.5. Fazit

Die Personalressourcen der kantonalen Steuerverwaltung sind aufgrund verschiedener Faktoren, v.a. aber wegen der Zunahme der Fallzahlen infolge Bevölkerungswachstum und dem Wachstum bei den juristischen Personen, überstrapaziert. Eine qualitäts- und zeitgerechte Erfüllung des gesetzlichen Leistungsauftrags ist somit nicht mehr gewährleistet.

2. Auswirkungen des Veranlagungsrückstandes auf andere Bereiche

2.1. Individuelle Prämienverbilligung

Auch der Bereich der individuellen Prämienverbilligung (IPV) ist durch den Veranlagungsstand teilweise betroffen. Gemäss § 4 Abs. 2 des Krankenversicherungsgesetzes (TG KVG; RB 832.1) sind die persönlichen Verhältnisse am 1. Januar des Jahres, in dem die Prämienverbilligung ausgerichtet wird, für die Berechtigung massgebend. Gemäss § 15 Abs. 1 der Krankenversicherungsverordnung (TG KVV; RB 832.11) werden die Bezugsberechtigten per 1. Januar aufgrund der Steuerdaten des Vorjahres ermittelt, d.h. in der Regel auf der Basis der provisorischen Steuerrechnung. Gemäss § 15 Abs. 2 TG KVV kann eine Neubemessung verlangt werden, wenn nachträglich veränderte wirtschaftliche Verhältnisse nachgewiesen werden können, insbesondere gestützt auf die definitive Steuerschlussrechnung, die Ergänzungsleistung-Rückforderungsverfügung, den Entscheid zum Bezug von Sozialhilfe oder den Entscheid über die Neuberechnung der Quellensteuer.

Im Kanton Thurgau gilt bei der IPV das Antragsprinzip. Die Politischen Gemeinden ermitteln jährlich per Stichtag aufgrund der provisorischen Steuer die bezugsberechtigten Personen und stellen diesen im Frühjahr ein Antragsformular zu. Eine Neubemessung der IPV ist einerseits für Personen möglich, die ein Antragsformular erhalten und bis Ende des Anspruchsjahres bei der Krankenkassenkontrollstelle eingereicht haben. Wichtig ist, dass Personen, die ein Antragsformular erhalten, dieses in jedem Fall bis Ende des Kalenderjahres einreichen, weil ansonsten eine Neubemessung aufgrund der definitiven Verhältnisse gemäss § 9 Abs. 2 TG KVG ausgeschlossen ist. Andererseits können Personen, die kein Antragsformular erhalten haben, nach Erhalt der definitiven Steuerrechnung einen Antrag auf Neubemessung stellen. In beiden Fällen kann aufgrund veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse eine Neubemessung beantragt werden. Der tiefe Veranlagungsstand verzögert damit die Neubemessung der IPV, nicht aber deren Bezug.

2.2. Stipendien

Bei Stipendienanträgen werden die jeweiligen definitiven Steuerveranlagungen der Eltern und des Kindes des Vorjahres verlangt. Jedoch werden Stipendien auch rückwirkend gewährt, wenn die Veranlagungen im Zeitpunkt des Antrags noch nicht vorliegen. Der Veranlagungsstand verzögert die Ausrichtung. Diese erfolgt jedoch rückwirkend.

2.3. Sozialtarife

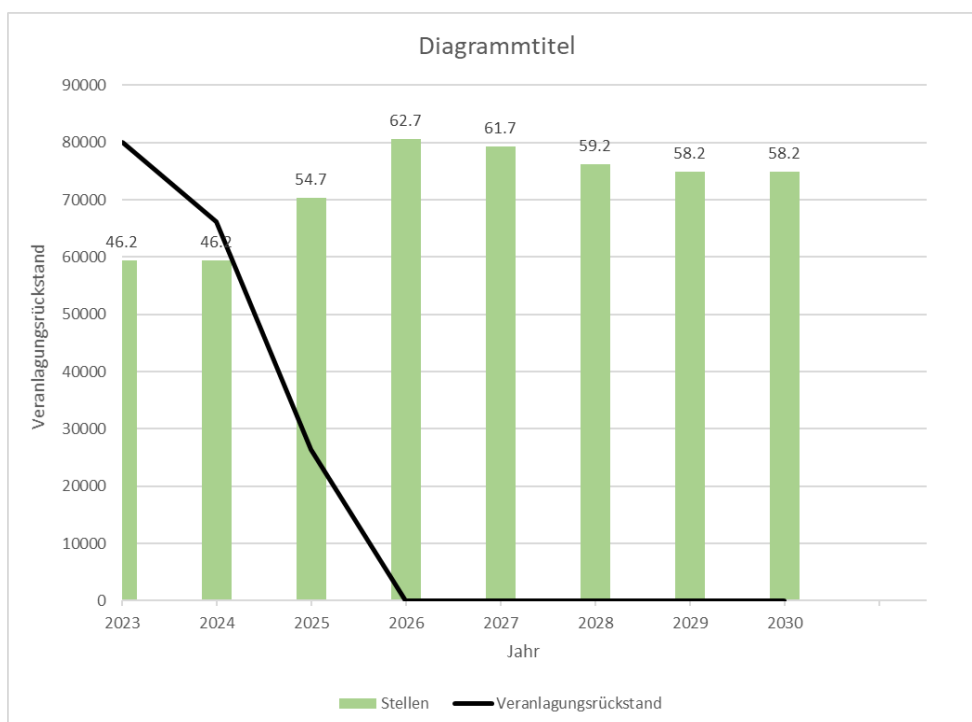
Im Weiteren kann sich der tiefe Veranlagungsstand auch auf die Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung auswirken, wenn einkommensabhängige Sozialtarife zur Anwendung gelangen. Auch das neue Gesetz über Kind, Jugend und Familie wird sich auf die Steuerdaten abstützen.

2.4. Schulgemeinden

Auf Grund des tiefen Veranlagungsstandes kann bei der Berechnung der Beitragszahlungen des Kantons an Schulgemeinden sowie bei der Berechnung des Finanzausgleiches zwischen den Schulgemeinden nur auf die verfügbaren Zahlen abgestellt werden. Dies kann zu zahlenmässigen Verschiebungen führen. Zudem besteht das Risiko von Verzögerungen bei der Ausrichtung der Zahlungen.

3. Zielsetzung: Aufholung des Veranlagungsrückstandes und Stabilisierung

Bis 31. Dezember 2026 soll der Veranlagungsrückstand bei den natürlichen Personen aufgeholt werden, um ab 2027 wiederum den üblichen und dem Leistungsauftrag entsprechenden Veranlagungsstand zu gewährleisten. Die Mitarbeitenden sollen rekrutiert und die Anzahl über die anstehenden Pensionierungen bis 2029 teilweise wieder reduziert werden. Dies wird in der nachfolgenden Graphik für die **natürlichen Personen** aufgezeigt:



Bei den **Quellensteuern** wird ein Abbau des Rückstandes bis 31. Dezember 2025 angepeilt.

Ebenso soll bis 31. Dezember 2026 die Anzahl der pendenten Fälle bei den **juristischen Personen** aufgeholt werden, um ab 2027 wiederum den üblichen und dem Leistungsauftrag entsprechenden Veranlagungsstand zu gewährleisten.

4. Massnahmen

4.1. Task Force Veranlagungsstand

Mit Entscheid vom 11. Dezember 2023 hat der Chef des Departementes für Finanzen und Soziales (DFS) eine Task Force berufen, die sich aus Vertretern des DFS (Urs Martin, Chef DFS, von der kantonalen Steuerverwaltung: Marcel Ruchet, Amtsleiter, Urs Schneider, Abteilungsleiter Natürliche Personen, Michael Büchi, Abteilungsleiter Juristische Personen und Olivier Margraf, Leiter Rechtsdienst), des Verbandes Thurgauer Gemeinden "VTG" (Thomas Niederberger, Präsident, Markus Bürgi, Vorstandsmitglied, sowie Adrian Stäheli, Leiter Ressort Steuern), der Industrie- und Handelskammer (IHK; Jérôme Müggler, Direktor), des Thurgauer Gewerbeverbandes (TGV; Daniel Borner, Leiter Politik und Kommunikation), der Treuhand Suisse (Manuel Eberle, Vertreter Sektion Ostschweiz) und der EXPERTsuisse (Erich Kern, Vertreter Sektion Ostschweiz) zusammensetzt. Die Vertreter der IHK und des TGV haben die Task Force nach der ersten Sitzung aus mangelnden direkten Einflussmöglichkeiten auf den Veranlagungsstand respektive Kapazitätsgründen verlassen.

Die Task Force machte eine Auslegeordnung über verschiedene Massnahmen, welche die kantonale Steuerverwaltung in der Folge einer kritischen Prüfung hinsichtlich Realisierbarkeit und Kosten-/Nutzenfolgen unterzog.

4.1.1. Höherer Automatisierungsgrad der Veranlagungen

Bei der kantonalen Steuerverwaltung steht bereits heute für die Veranlagung der natürlichen Personen ein softwarebasiertes Regelwerk im Einsatz, welche Toleranzabweichungen der Daten der Steuerdeklarationen anzeigen. Diese Toleranzabweichungen werden aufgelistet und helfen den Veranlagungsexperten, sich nur auf diese Abweichungen zu fokussieren. Mit dieser Teilmassnahme und weiteren Digitalisierungsschritten konnten in der kantonalen Steuerverwaltung in den letzten Jahren Effizienzgewinne verzeichnet werden.

Die Toleranzen könnten grundsätzlich erhöht werden, wenn die Parameter anders gestellt würden. Dies kann jedoch einen wesentlichen Verlust von Steuersubstrat verursachen. Eine zusätzliche Schwierigkeit stellen von Hand ausgefüllte Steuererklärungen dar, welche nicht mit der gleichen Datenqualität erfasst werden können und in der Folge eine höhere Regelverletzungsquote aufweisen.

Eine Optimierung des Regelwerkes ist ein laufender Prozess, um die Veranlagungsexperten optimal und effizient im Veranlagungsprozess führen zu können.

Eine vermehrte Automatisierung der Veranlagungen ist künftig anzustreben. Eine kurzfristig umsetzbare Lösung stellt dies nicht dar, weil komplexe Umprogrammierungen der im Einsatz stehenden Software erforderlich sind, was erfahrungsgemäss einige Zeit in Anspruch nimmt und Kosten auslöst. Dabei ist der Einsatz von KI-basierter Software sowohl bei den natürlichen wie auch den juristischen Personen zu prüfen. Jedoch gilt es hier zu beachten, dass eine solche Software nicht ein Massenprodukt darstellt und somit zusammen mit einem Anbieter individuell für den Thurgau im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojektes entwickelt werden muss, was hohe Kosten verursacht und den Einsatz von Fachkräften verlangt. Hinzu kommt, dass die KI-basierte Software in die bestehenden im Einsatz befindlichen Steuerveranlagungssoftware-Produkte integriert werden müsste, was angesichts des Umstandes, dass Teile von diesen über 20 Jahre alt sind, eine Herausforderung ist. In einem Interview vom 25. Oktober 2023 in den Freiburger Nachrichten äusserte sich der aktuelle Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung des Kantons Fribourg zur Frage, ob die kantonale Steuerverwaltung mit künstlicher Intelligenz arbeite: «Wir haben es versucht, aber wir haben derzeit zu wenig nutzbare Daten, um mit künstlicher Intelligenz zu arbeiten. Vielleicht versuchen wir es in fünf Jahren nochmals». Trotzdem ist dieser Ansatz weiter zu verfolgen, da nur mit einer starken Unterstützung der Software über die KI das Veranlagungspersonal die durch die Politik diskutierte Einführung einer Individualbesteuerung sowie das weitere Bevölkerungswachstum stemmen können wird. Die Steuerverwaltung des Kantons Thurgau geht aktuell davon aus, dass durch künstliche Intelligenz frühestens in fünf Jahren mit einer merklichen Entlastung im Veranlagungsbereich zu rechnen ist. Eine erste Besprechung mit einem Softwarelieferanten hat im 2024 dazu stattgefunden (weitergehende Ausführungen siehe nachfolgende Ziffer 4.2).

4.1.2. Beizug von externen temporären Personalressourcen

Die Treuhandverbände haben angeboten, in ihren Reihen nach ehemaligen Veranlagungsexperten oder anderweitig qualifizierten Personen zu suchen und diese der kantonalen Steuerverwaltung im Rahmen eines Personalverleihs zur Verfügung zu stellen. Problematisch erscheint die potentielle Interessenskollision. Zudem dürfte auch der Aufwand, diesen Personen eine Auffrischung und/oder Einarbeitung in Bezug auf die Veranlagungsapplikationen sowie die aktuelle Praxis und die internen Abläufe, in einem eher ungünstigen Verhältnis stehen. Da die Treuhandunternehmen selbst stark ausgelastet sind und diese ebenfalls mit dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt zu kämpfen haben, gingen bislang keine Rückmeldungen ein. Die beiden Verbände haben sich bereit erklärt, eine Umfrage bei ihren Mitgliedern durchzuführen, wobei die Qualifikationskriterien mit der kantonalen Steuerverwaltung abgestimmt werden.

4.1.3. Abarbeiten von einfachen Fällen natürlicher Personen mit geringen Einkommen durch Aushilfen

Einfache Fälle, welche nach gewissen Kriterien definiert werden, könnten durch Aushilfen bearbeitet werden. Bei einfachen Fällen kann auf die Selbstdenklaration abgestellt werden. Diese Massnahme kann kurzfristig umgesetzt werden, allerdings sind die Auswirkungen auf den Veranlagungsstand relativ geringfügig. Hinzu kommt der Einarbeitungsaufwand, sofern nicht auf erfahrenes und/oder pensioniertes Personal zurückgegriffen werden kann. Zudem werden heute diese einfachen Fälle häufig durch Mitarbeitende der Gemeindesteuerämter erledigt. Diese Massnahme wird weitergeführt.

4.1.4. Mehrstunden- und Überzeitarbeit

Diese Massnahme ist bereits mit Erfolg bei den natürlichen Personen umgesetzt worden. Die Mitarbeitenden können sich die aufgelaufenen Mehrstunden in gewissen Abständen auszahlen lassen. Zusätzlich können die Mitarbeitenden am Samstag arbeiten. Diese Massnahme wurde bereits auf freiwilliger Basis bei der Abteilung Natürliche Personen umgesetzt: Im zweiten Halbjahr 2023 wurden rund 5'000 Mehrstunden geleistet.

In Ergänzung zum Aufbau zusätzlicher Ressourcen und in Ergänzung zur Mehrstundenaktion empfiehlt die Task Force eine angeordnete Überzeitaktion bis Ende 2025 umzusetzen, wobei es jedoch nicht das Ziel sein kann, Überzeit über mehrere Jahre anzuordnen wie es bereits früher der Fall war. Die Überzeitanordnung muss mit einem Regierungsratsbeschluss erfolgen. So wurde bereits mit RRB Nr. 605 vom 7. August 2006 Überzeit in der Steuerverwaltung angeordnet um den damals tiefen Veranlagungsstand aufzuholen. Den Mitarbeitenden wurde basierend auf diesem RRB und § 29 der Verordnung des Regierungsrates zur Besoldungsverordnung (RRV BesVO) ein Zuschlag von 25 % auf den angeordneten Überstunden ausbezahlt.

Beide Massnahmen würden vorläufig befristet bis 31. Dezember 2025 umgesetzt. Mittels eines Monitorings wird der Erfolg dieser Massnahmen fortlaufend geprüft und bei Bedarf nachjustiert.

4.1.5. Genügende Personalressourcen bei der kantonalen Steuerverwaltung

Das grundsätzliche Problem ist nur mit einem ausreichend dotierten Personalbestand, attraktiven Anstellungsbedingungen und einer modernen IT-Systemlandschaft zu beheben. Auch wenn die neue Entschädigungsregelung und insbesondere die Mitarbeit der Gemeinden gesteigert werden kann, ist davon auszugehen, dass dies erst mittelfristig zu einer gewissen Entlastung der Ressourcen des Kantons führen kann. Zusätzlich wird ein grösserer Schulungs- und Kontrollaufwand für die Gemeinden entstehen, da die Verantwortung für eine gesetzeskonforme Veranlagung bei der kantonalen Steuerverwaltung liegt. In den Vernehmlassungsantworten zur neuen Entschädigungsregelung haben insbesondere der VTG und mehrere Gemeindepräsidenten die Notwendigkeit einer starken Anhebung der Personalressourcen bei der

kantonale Steuerverwaltung hervorgehoben, da ansonsten eine Verschiebung des aktuellen Problems auf die Gemeinden befürchtet wird.

In der nachfolgenden Ziffer 5 und dem Anhang Personalbedarfsermittlung wird der Personalbedarf ermittelt, um den Veranlagungsrückstand bis 31.12.2026 aufzuholen und ab 2027 einen stabilen Veranlagungsstand zu gewährleisten. Um den Rückstand möglichst rasch abzubauen, müssen mehr Stellen geschaffen werden, als das das Bevölkerungswachstum erforderlich machen. Diese werden bei erfolgter Aufholung schrittweise durch nicht zu ersetzende Pensionierungen abgebaut.

Mit den zusätzlichen Personalressourcen sollen die Einnahmen des Kantons und der Gemeinden stabilisiert werden. Die zusätzlichen Stellen sind aufgrund der dadurch generierten Mehreinnahmen gegenfinanziert. Die Task Force verweist hierzu auf die Botschaft zu Händen des Grossen Rates.

4.1.6. Verstärkte Mitwirkung der Gemeinden bei der Veranlagung natürlicher Personen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 345 vom 20. Juni 2023 eine Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes in Vernehmlassung gegeben. Ein Aspekt der Revision ist die Steigerung der Attraktivität für die Gemeinden bei der Mitwirkung der Veranlagungstätigkeit in dem die Entschädigung für die Gemeinden massgeblich angehoben wird. Aktuell veranlagten die Gemeinden im Kanton Thurgau rund 25 % der Fälle. Im Kanton Zürich sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet, mindestens 60 % der Fälle zu veranlagern. Im Kanton St. Gallen veranlagten die Gemeinden rund 80 % der Fälle.

Der Regierungsrat hat die Botschaft zur neuen Entschädigungsregelung am 19. März 2024 an den Grossen Rat übermittelt. Damit sollen die Gemeinden animiert werden, ihre Veranlagungstätigkeit auszuweiten. Die entsprechenden Effekte auf den Veranlagungsstand werden sich mittelfristig einstellen und können nur mit einer mit Unsicherheiten versehenen Voraussage prognostiziert werden. Gleichwohl sind sie in der Personalbedarfsermittlung berücksichtigt.

4.2 Einsatz von KI

Als Zukunftsvision sollen die künftigen Deklarationsapplikationen mit einer KI verbunden werden, welche auf Basis der veranlagten Vorjahre den Steuerpflichtigen soweit wie möglich durch den Prozess führt und Hinweise gibt. Mit dem Abschluss der Deklaration wird dem Kunden im Idealfall und bei einfacheren Fällen innert weniger Minuten die Veranlagungsverfügung sowie die Schlussrechnungen für die Staats- und Gemeindesteuern sowie der direkten Bundesteuer ins Konto im digitalen Schalter des Kantons gestellt werden.

Der Aufbau und die Wartung der KI sind langwierig, kostspielig und personalintensiv. Die Effektivität hängt insbesondere davon ab, wie gross die Datenmenge ist, auf welche die Algorithmen zugreifen können. Daher ist der Einsatz von KI vorerst zu relativieren. Die Erwartungen sind aufgrund der vielen Medienberichte tendenziell überzogen (siehe auch Ziffer 4.1.1, Zitat Interview mit dem Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung Fribourg).

Eine grosse Herausforderung stellt die Problematik dar, dass diese Anwendungen selbstlernend sind und bereits nach kurzer Zeit das Verhalten der KI, bzw. der Entscheidungsweg nicht mehr nachvollzogen werden kann. Dies verlangt von der kantonalen Steuerverwaltung, die Software in einem Qualitätssicherungsprozess auf die Richtigkeit ihrer Entscheidungen zu prüfen.

Der KI ist es aktuell noch nicht möglich, eine Jahresrechnung (Bilanz und Erfolgsrechnung) zu lesen, geschweige denn, diese für steuerliche Belange zu interpretieren. Im Bereich der Selbständigerwerbenden und der juristischen Personen stellt dies eine Grundvoraussetzung für den Einsatz von KI dar. Die schweizerische Steuerkonferenz plant ein Projekt zur Einführung der sogenannten e-Bilanz. Sofern der politische Wille in der Schweiz da ist, die Unternehmen zur Führung einer e-Bilanz zu verpflichten, besteht eine Chance, dies als Basis zur Nutzung von KI in der Veranlagungstätigkeit bei juristischen Personen zu nehmen. Sofern der politische Prozess zeitnah umgesetzt werden kann, ist es das Ziel der kantonalen Steuerverwaltung, erste Ergebnisse in der Nutzung von KI bei der Veranlagung juristischer Personen bis 2029 aufzeigen zu können.

Fraglich ist, ob eine von KI vorgenommene Veranlagung – zumindest in der Initialisierungsphase – von allen Steuerpflichtigen akzeptiert wird, da Irritationen und Reklamationen nicht ausgeschlossen werden können. Der Aufbau und die Wartung einer KI ist sehr kostenintensiv, benötigt in der Entwicklungsphase und anschliessend für die Wartung und fortlaufende Weiterentwicklung zusätzliche Personalressourcen und muss basierend auf einem funktionierenden Regelwerk programmiert werden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind noch nicht für einen flächendeckenden und autonomen Einsatz von KI ausgerichtet. Es ist unser Ziel, mittelfristig durch den flächendeckenden Einsatz von KI Stellen einzusparen. Das im 2019 lancierte KI Forschungsprojekt der Stadt Zürich im Veranlagungsbereich zeigt auf, dass bei einem Projektstart im 2025 mit nutzbaren Resultaten ab 2029 gerechnet werden kann. Ein Abbruch des Projektes für den Einsatz von KI in der Veranlagungstätigkeit wie im Kanton Fribourg, muss vermieden werden. Es ist das Ziel der kantonalen Steuerverwaltung mit dem Einsatz einer risikobasierten KI in der Veranlagungstätigkeit bis 2030 Effizienzgewinne von 10 – 15 % zu erzielen.

5. Personalbedarfsermittlung

Die Berechnungen der Personalbedarfsplanung zur Erfüllung der Aufgaben der kantonalen Steuerverwaltung ergaben einen maximalen Bedarf von 44.3 Vollzeitstellen, die über Pensionierungen bis 2029 auf netto 36.3 Vollzeitstellen reduziert werden. Die Berechnungsdetails sind in den Anhängen 1 - 3 zu dieser Analyse zu finden.

Die in der Vergangenheit liegenden und durch die angeführten Entwicklungen akzentuierten Versäumnisse im Personalbereich können einmalig mit einer Anhebung des Stellenetats behoben werden. Ein Grossteil dieser Stellen wird aufgrund der steuerlichen Effekte (steuerliche Korrekturen, aktuellere Liegenschaftenschätzungen, strafferer Steuerbezug etc.) gegenfinanziert. Die konkreten finanziellen Auswirkungen werden in der Botschaft detailliert aufgezeigt.

6. Fazit

Die Kunden und Anspruchsgruppen der kantonalen Steuerverwaltung haben das Anrecht, die für sie notwendigen Dienstleistungen zeitnah und in der notwendigen Qualität gemäss dem Leistungsauftrag der kantonalen Steuerverwaltung zu erhalten.

Hierfür hat die kantonale Steuerverwaltung diverse Massnahmen geprüft und aus den vorliegend geschilderten Gründen umgesetzt, abgelehnt oder ist an deren Planung.

Die Task Force ist der Auffassung, dass

- die von der kantonalen Steuerverwaltung erarbeiteten Grundlagen und Ergebnisse nachvollziehbar sind und zudem als plausibel erscheinen und
- sich der Missstand ohne Personalaufstockung nicht beheben lässt.