

Richtlinien für ein kundenfreundliches Verhalten im Steuerverfahren

Warum Richtlinien?

Die Dienststelle Steuern wickelt zusammen mit den Gemeinden in einer Veranlagungsperiode rund 250'000 Veranlagungen ab. Die meisten Steuererklärungen müssen im Veranlagungsverfahren korrigiert werden. Trotzdem treten - je nach Kundensegment - zwischen 97 und 98 % aller Veranlagungen ohne Einsprache in Rechtskraft. Mit formellen Hürden ist diese erfreuliche Tatsache kaum zu begründen. Eine Einsprache ist heute sehr leicht und kostenlos möglich. Verlangt wird lediglich ein verständlicher Antrag innert einer Frist von 30 Tagen.

Natürlich kann man die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen nicht bloss an diesem Ergebnis messen. Dennoch sei der Schluss erlaubt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Erwartungen, die Kundinnen und Kunden in sie setzen, in der Regel sehr gut kennen und erfüllen. Warum gleichwohl Richtlinien?

Unsere Organisationseinheiten haben zum Teil - entsprechend ihren spezifischen Aufgaben eigene "Kulturen" im Umgang mit den Kundinnen und Kunden sowie ihren Vertreterinnen und Vertretern entwickelt, Umgangsstile, die sich bewährt haben, wie wir meinen. Wir haben daraus Verhaltensregeln abgeleitet, die wir nun im Sinne "das ist unser Standard" allen unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nahelegen wollen. Dabei geht es keineswegs um ein starres Konzept, das jeglichen individuellen Spiel- und Handlungsraum verschliesst. Zu unterschiedlich sind die sich in der täglichen Arbeit ergebenden Kontakte. Gleichwohl versprechen wir uns von den Richtlinien Hilfe und Unterstützung sowie ein einheitlicheres Auftreten nach aussen.

Anwendungsbereiche

Die Richtlinien wollen hauptsächlich aus der Sicht des Einschätzungspersonals (Einschätzungs- und Einsprachebehörden) für die Staats- und Gemeindesteuern und der direkten Bundessteuern aufzeigen, was von einem kundenfreundlichen Verhalten im Steuerverfahren erwartet werden kann. Sie legen dar, wie trotz Ausübung staatlichen Zwangs und im Bewusstsein der unterschiedlichen Interessen ein partnerschaftlicher Umgang mit der Kundschaft und deren Vertreterschaft angestrebt werden kann. Selbstverständlich gelten die Richtlinien aber sinngemäss für das gesamte Personal der Dienststelle Steuern. So leisten auch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit Schalterdienst und solche mit häufigen Kundenkontakten einen wesentlichen Beitrag zur Kundenfreundlichkeit der Dienststelle. Sie sind sogar das Schaufenster unserer Zentrale! Nicht selten findet dort der erste und damit auch prägende Kontakt zwischen Steuerbehörden und Kundschaft statt.

Mit den vorliegenden Richtlinien wird das kundenfreundliche Verhalten gegenüber einem ganz bestimmten und wichtigen Kundensegment der Veranlagungsbehörden beleuchtet. Die Veranlagungsbehörden haben aber nicht nur die Steuerpflichtigen und ihre Vertreter und Vertreterinnen als Kunden. Im Rahmen ihrer Tätigkeit haben sie vielfältige Kontakte mit den Gemeinden, anderen Veranlagungsbehörden und anderen Amtsstellen. Auf diese Kundenbeziehungen sind die Grundsätze sinngemäss anwendbar.

Die Richtlinien bezwecken nicht, die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts zu präzisieren, auszuweiten, einzuschränken oder gar aufzuheben. Das Legalitätsprinzip, das Prinzip von Treu und Glauben, das rechtliche Gehör, das Prinzip der Verhältnismässigkeit und der rechtsgleichen Behandlung sowie das Handeln und Abklären von Amtes wegen, werden als bekannt vorausgesetzt und gelten uneingeschränkt. Wir wollen aber diese Prinzipien sach- und zeitgemäss, d.h. kundenfreundlich und unter Beachtung des Massenverfahrens anwenden. Das Massenverfahren verlangt nach einem rationellen Verwaltungshandeln, das im Übrigen über weite Strecken in Übereinstimmung mit den Kundenwünschen steht. Man denke beispielsweise an die Forderung nach kurzen Durchlaufzeiten. Solche Zielsetzungen müssen in den Verfahrensabläufen, Leistungsaufträgen und Jahresplanungen der Organisationseinheiten zum Ausdruck kommen.

Die Elemente kundenfreundlichen Verhaltens

1. Allgemeines Verhalten

Basis für Kundenfreundlichkeit ist ein korrektes und faires Verhalten. Es bedeutet einerseits richtige Inhalte engagiert und kompetent zu vertreten. Es umfasst aber auch die Form, d.h. den anständigen und höflichen Umgang mit der Kundschaft. Nur so kann dem Grundsatz von Treu und Glauben nachgelebt werden. Insbesondere soll sich das Steuerveranlagungsverfahren so abwickeln, dass ein offenes und anständiges Umgehen möglich ist. Dabei sind wir uns bewusst, dass die Interessengegensätze der Parteien diese Aufgabe zuweilen erschweren.

Veranlagungsbehörden und Kundschaft erfüllen in Zusammenarbeit die vom Gesetz gestellten Aufgaben (§ 144 StG; Art. 123 DBG). Sie tun dies in einem partnerschaftlichen Verhältnis; als Vertreter und Vertreterin des Staates erfüllen wir diese Aufgaben nicht aus einem obrigkeitstaatlichen Verständnis heraus, verhalten uns aber auch nicht unterwürfig.

Der Kundschaft begegnen wir weder misstrauisch noch leichtgläubig. Nur mit einem gesunden kritischen Geist können die steuerlich wesentlichen Sachverhalte erkannt und rechtlich richtig beurteilt werden. Es entspricht der Aufgabe der Veranlagungsbehörden, wenn zulässige Korrekturen ohne weiteres auch zu Gunsten der Steuerzahler und -zahlerinnen vorgenommen werden. Zudem wirkt dies vertrauensbildend.

Unter dem täglichen Leistungsdruck kann es vorkommen, dass Fehler unterlaufen. Dann soll man dazu stehen, es der Kundschaft gegenüber offen zugeben und sich umgehend entschuldigen. Die Kunden und Kundinnen werden dies in der Regel akzeptieren. Kritik der Kundschaft, ihre Hinweise auf Schwächen bedeuten immer auch eine Chance, das eigene Verhalten zu reflektieren und allenfalls zu verbessern. Konkrete Fehler werden, wenn rechtlich möglich, formlos korrigiert. Unterschiedliche Ansichten über Sachverhalte und rechtliche Würdigung behandeln wir aus Gründen des Rechtsschutzes und zur Verhinderung des Missbrauchs in jedem Fall in den vom Gesetz vorgesehenen Verfahren (Einspracheverfahren, Revisionsverfahren usw.).

Wir erbringen unsere Dienstleistungen so, dass die Kundschaft von der Angemessenheit und Richtigkeit unseres Vorgehens überzeugt ist. Vermögen wir die Kundschaft nicht zu überzeugen, geben wir ihr in der Regel Gelegenheit, sich die Sache in Ruhe zu überlegen oder allenfalls eine Sachverständige bzw. einen Sachverständigen zur Rate zu ziehen.

2. Auskünfte

In den Aufgabenbereich der Veranlagungsbehörden fallen allgemeine Steuerauskünfte zu ordentlichen Sachverhalten sowie zu häufigen Sachverhalten, die in den Weisungen, Kreis- und Rundschreiben (Luzerner Steuerbuch) klar geregelt sind. Auskünfte zu Sachverhalten mit speziellen Fragestellungen sind gegebenenfalls von der Abteilungsleitung, vom Rechtsdienst oder von der Geschäftsleitung zu geben. Die Steuerbehörden leisten - von Ansiedlungsfällen abgesehen - jedoch keine eigentliche Beratungstätigkeit über die steuerrechtlich orientierte Gestaltung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse. Auf Anfragen, die nur nach umfangreichen Sachverhaltsabklärungen beantwortet werden können, treten wir in der Regel nicht ein. Sie sind an die Steuerberatungsbranche zu verweisen.

Anfragen beantworten wir in der Regel innerhalb von 3 Wochen. Ist dies aus besonderen Gründen nicht möglich, bestätigen wir den Eingang und teilen der Kundschaft den ungefähren Zeitpunkt der Erledigung mit.

Konkrete Einschätzungsfragen können vor der Schaffung des Tatbestands oder vor der Bilanzerrichtung an uns gestellt werden. Wir beantworten sie insbesondere dann, wenn wir zur gleichen Sache im späteren Veranlagungsverfahren ohnehin Stellung nehmen müssen. Auskünfte werden dabei grundsätzlich nur bei genauer, detaillierter Sachverhaltsdarstellung mit Namensnennung erteilt. Werden verschiedene Varianten unterbreitet, soll in der Regel nicht Stellung genommen werden. Die Antwort darf kurz sein und soll keine eingehenden rechtlichen Erwägungen enthalten. Es ist auch keine ausführliche Korrespondenz darüber zu führen; ein sogenanntes Voreinspracheverfahren findet nicht statt. Bei unterschiedlicher Rechtsauffassung ist darauf hinzuweisen, dass darüber im Veranlagungsverfahren entschieden wird.

3. Prüfungshandlungen

Zwischen dem angestrebten Ziel einer vollständigen Besteuerung und der dafür eingesetzten Mittel muss ein angemessenes Verhältnis bestehen. Es werden die Tatsachen und rechtlichen Verhältnisse festgestellt, die diesem Zweck dienen. Die Feststellungsmittel sind gezielt einzusetzen. Die Prüfungsverfahren führen wir so durch, dass die für die richtige Veranlagung notwendigen Abklärungen ein Minimum an Aufwand erfordern. Sinnvollerweise werden mit einer Auflage in der Regel alle Unterlagen gleichzeitig eingefordert, die aufgrund der Würdigung der vorhandenen Akten einzusehen sind. Erweist es sich jedoch als schwierig, zu den relevanten Sachverhalten und Beweisen zu kommen, ist ein stufenweises Vorgehen angemessen.

Die rechtsgleiche Behandlung aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erfordert in Anbetracht der Untersuchungsmaxime und des Prinzips der Verhältnismässigkeit Prüfungsrichtlinien, die gewährleisten, dass gleich gelagerte Fälle nach den gleichen Prüfungskriterien behandelt werden. Diese Prüfungsrichtlinien können auch darauf ausgerichtet sein, eine bestimmte Menge Fälle beschleunigt zu erledigen. Die Richtlinien gewährleisten, dass dem Prinzip der Rechtmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und des Gebots der Verfahrensökonomie nachgekommen wird.

Die allgemeinen Prüfungsrichtlinien werden von den Verantwortlichen der Veranlagungsabteilungen erlassen und von der Geschäftsleitung genehmigt. Sie unterliegen dem Amtsgeheimnis. Im Rahmen dieser Weisungen haben die Veranlagungsbehörden im Einzelfall zu ermitteln, welche Untersuchungen zu führen sind und auf welche Prüfungen verzichtet werden darf.

Sind keine derartigen Weisungen erlassen, gelten die folgenden Grundsätze: Das Prinzip der Verhältnismässigkeit und das Gebot der Verfahrensökonomie gebieten, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Auf die Abklärung von Tatbeständen mit effektiv oder relativ geringfügiger Tragweite ist zu verzichten. Dies bedeutet aber nicht, dass grundsätzlich keine Aufrechnungen ohne Abklärungen vorgenommen werden. Im Massenverfahren ist das Prinzip "keine Aufrechnung ohne vorgängige Abklärung" aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen nicht realisierbar. Notwendige Korrekturen sind auch ohne detaillierte Abklärungen vorzunehmen bei bereits einmal abgeklärten Tatbeständen derselben Person betreffend fehlender obligatorischer Belege, oder bei unklaren, aber nicht sehr bedeutenden Verhältnissen. Die Gründe für die Aufrechnungen sind bei der Veranlagungseröffnung anzugeben. Im Zweifel greife man zum Mittel des Veranlagungsvorschlags.

Vorbehalten bleiben Prüfungen im Rahmen eines gezielten Prüfungsplans (beispielsweise periodische Prüfung bestimmter Abzüge, bei Bücheruntersuchen usw.) sowie bei Steuerhinterziehung.

Erfolgen Aufrechnungen aufgrund von Plausibilisierungsprüfungen und ist die Kundschaft damit nicht einverstanden, werden zusätzliche Prüfungen notwendig. In diesen Fällen werden die geänderten Prüfungsmethoden in der Regel in groben Zügen erklärt (grundlegende Prüfung der Steuerakten, Buchprüfungen etc.).

Nachdem die Abklärungen abgeschlossen und Sachverhalte zu beurteilen sind, tauchen zum Teil auch Ermessensfragen auf. Den bestehenden Spielraum nutzen wir im Interesse einer rationellen und kundenfreundlichen Veranlagung grosszügig. Vorbehalten bleiben Ermessenseinschätzungen aufgrund von Pflichtversäumnissen der Kundschaft. Hier gelten die gesetzlich vorgeschriebenen Regeln.

4. Fristen

Verfahrensfristen, sofern es sich nicht um gesetzliche handelt, setzen wir so an, dass der Kundschaft genügend Zeit zur Verfügung steht, den Aufforderungen nachzukommen. Bei einfachsten Auflagen genügen die Minimalfristen gemäss § 27 der Steuerverordnung. Standardmässig sind Fristen von 20 - 30 Tagen zu gewähren und mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Fristerstreckung in begründeten Fällen zu versehen.

Auch von der Kundschaft wird die Beachtung der Regeln der Verfahrensökonomie erwartet. Deshalb hat sie die gesetzeten Verfahrensfristen einzuhalten. Ist ihr aber die Fristeinhaltung aus wichtigen Gründen nicht möglich, behandeln wir Fristerstreckungsgesuche kulant. Gesetzliche Verfahrensfristen können aber, von den Fällen nach § 35 Verwaltungsrechtspflegegesetz abgesehen, nicht erstreckt werden.

Dienststelle Steuern

Mit professionellen Vertretern und Vertreterinnen vereinbaren die Vorbereitungsstellen/Veranlagungsbehörden für die Einreichung der Steuererklärungen nach Möglichkeit Einreichepläne. Diese sollen nicht über das Jahr hinausgehen, in dem üblicherweise die Steuererklärung abgegeben werden muss.

Die Bestimmungen über die Gerichtsferien sind im Veranlagungsverfahren zwar nicht anwendbar. Wir pflegen aber bei der Geschäftsabwicklung mit unserer Kundschaft nach Möglichkeit darauf Rücksicht zu nehmen. Bei der Fristgewährung achten wir deshalb auf Festtage und allgemeine Ferienzeiten (Schulferien).

Auf kurze Durchlaufzeiten legen wir schon aus verfahrensökonomischen Gründen Wert. Jede längere zeitliche Unterbrechung führt dazu, dass sich sowohl die Veranlagungsbehörde wie anschliessend auch die Kundschaft wieder neu in die Thematik eines komplexen Falls hineindenken müssen. Das ist nicht rationell und verschlingt auf beiden Seiten teure Arbeitszeit.

Die erforderlichen Abklärungen nehmen wir in der Regel ohne erhebliche zeitliche Zwischenräume vor, damit sich das Verfahren nicht unverhältnismässig in die Länge zieht. Wir wollen uns nicht der Gefahr berechtigter Vorwürfe aussetzen, der Kundschaft würden äusserst knappe Fristen gesetzt, derweil wir uns selbst zur Prüfung von Unterlagen monatelang Zeit liessen. Es gilt in jedem Fall das Prinzip der "Zug-um-Zug-Erledigung". Auch in Fällen, in denen sich ein stufenweises Vorgehen bei der Einforderung von Belegen als notwendig erweist (vgl. Ziff. 3), ist dieses Prinzip zu beachten. Zwischen den einzelnen Handlungen soll nicht zu viel Zeit verstreichen.

5. Abschluss der Veranlagung

In der weitaus grössten Zahl der Fälle erübrigen sich Einschätzungsvorschläge. Jedoch finden sich auch Ausnahmen: Es liegen erhebliche Abweichungen von der Selbstdeklaration vor; die steuerlich relevanten Sachverhalte sind mehrdeutig oder stellen sich aus unserer Sicht anders dar; es wurden besonders aufwendige Untersuchungen durchgeführt (z.B. Bücheruntersuch, bei Gutachten oder Liquidationen); die Ausweiseinforderungen waren umfangreich. In diesen Fällen teilen wir den Abschluss und das Ergebnis der Prüfungshandlung in der Regel direkt mit, auch wenn es später mit der formellen Anzeige eröffnet wird. Die Stellungnahme der Kundschaft soll nicht in erster Linie dazu dienen, die rechtliche Qualifikation des Sachverhalts zu beurteilen - dazu ist gegebenenfalls das Rechtsmittelverfahren zu beanspruchen - sondern materielle unter Umständen auch formelle Fehler und Irrtümer, die sich aufgrund der eingeschränkten Prüfungssituation und Zeit ergeben können, zu erkennen.

Generell sollen Veranlagungsvorschläge erstellt werden, wenn damit im laufenden, aber allenfalls auch im daran anschliessenden Rechtsmittelverfahren nutzloser Aufwand für die Steuerbehörden als Ganzes (Veranlagungsbehörden, Abteilungsleitung, Rechtsdienst, Gericht, Sekretariate) vermieden werden kann.

Können sich Veranlagungsbehörden und Kundschaft über die definitive Veranlagung einigen, ist diese unterschriftlich anzuerkennen. Erfolgt keine Einigung oder ist aufgrund früherer Erfahrungen zum vornherein nicht mit einer Anerkennung eines Veranlagungsvorschlags zu rechnen, ist der Entscheid mit üblicher Rechtsmittelbelehrung zuzustellen.

6. Verhalten der Vorgesetzten

Es ist Aufgabe der Führung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im kompetenten Umgang mit ihrer Kundschaft zu unterstützen und zu fördern.

Trotz ernsthaften Bemühen um den korrekten Umgang mit unserer Kundschaft unterlaufen uns gelegentlich Fehler. Dann soll man sich umgehend entschuldigen. Hingegen nehmen Vorgesetzte die Mitarbeitenden in Schutz, wenn sie ungerechtfertigten Vorwürfen durch die Kundschaft oder die Öffentlichkeit ausgesetzt sind.