

Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren

Eine rechtsvergleichende Untersuchung England – Schweiz am Beispiel des Steuerrechts



Building Competence. Crossing Borders.

PD Dr. iur. Beatrix Schibli

beatrix.schibli@zhaw.ch, 17. März 2022

Ausgangslage - Sachverhalts-Beispiel



Bilder: Steuern Kanton Aargau / Pixabay

These / Ziel (1)

These:

Ein vermehrter Gebrauch von mündlichen Elementen im Verfahren vor erstinstanzlichen Steuergerichten führt dazu, dass die Streitbeilegung effektiver und effizienter erfolgen kann.

Verifizierung anhand eines Vergleichs England / Schweiz

These / Ziel (2)

Ziele des Vergleichs

- Ähnlichkeiten / Unterschiede feststellen im Hinblick auf Schriftlichkeit/Mündlichkeit
- Eigene Lösungen kritisch überdenken
- Evtl. verfahrensrechtlicher Anpassungsbedarf

Methoden: problembezogen-funktionelle Methode

Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich
6. Conclusio / Fazit

Sachproblem (1)



- Konflikt aufgrund staatlicher Anordnung: Der Staat (Verwaltungsbehörden) erlässt eine Anordnung was zu einem Streit (Konflikt) führt:
 - Anordnung geht von der Verwaltungsbehörde aus
 - Sie ergeht gegenüber Steuerpflichtigen
 - Sie ist konkret (z.B. Einkommenssteuern 2019)
 - Sie ist rechtlich verbindlich
 - Sie ist erzwingbar

Sachproblem (2)

- Massenproblem: Es entstehen viele derartige Rechtsstreitigkeiten, die innert nützlicher Frist beigelegt werden müssen
- Streitbeilegung: die beschriebenen Streitigkeiten müssen beigelegt werden, und zwar:
 - **Erstmalig** vor einer neutralen Behörde
 - Unter Anwendung des Rechts, rechtskonform
 - Rechtlich verbindlich
 - Die Streitbeilegung ist nachhaltig, d.h. die vom Entscheid Betroffenen erachten als richtig und akzeptieren diesen, auch wenn er nicht zur ihren Gunsten ausfällt

Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich
6. Conclusio / Fazit

Funktionen der Vergleichsobjekte in Abhängigkeit des definierten Sachproblems

Gemäss problembezogen-funktioneller Methode muss eruiert werden, welche staatlichen Organe in welchem Verfahren die Funktion haben, eine Lösung des vorliegenden Sachproblems bereitzustellen:

1. Welche Funktionen muss das Vergleichsobjekt abstrakt erfüllen, damit es das Sachproblem lösen kann?
2. Welche Organe und Verfahren erfüllen diese Funktionen im englischen Rechtssystem / schweizerischen Rechtssystem?

Funktionen der Vergleichsobjekte in Abhängigkeit des definierten Sachproblems

Primär folgende Funktionen:

1. Streitentscheidungsfunktion
2. Rechtsschutzfunktion (Individualrechtsschutz)
3. Garantie der richtigen Rechtsanwendung
4. Massenbewältigungsfunktion
5. Rechtsfriedensfunktion

Sekundär folgende Funktionen:

1. Rechtsfortbildungsfunktion
2. Gewährleitung der Einheit und Kohärenz der Rechtsprechung
3. Kommunikationsfunktion

Funktionen der Vergleichsobjekte in Abhängigkeit des definierten Sachproblems

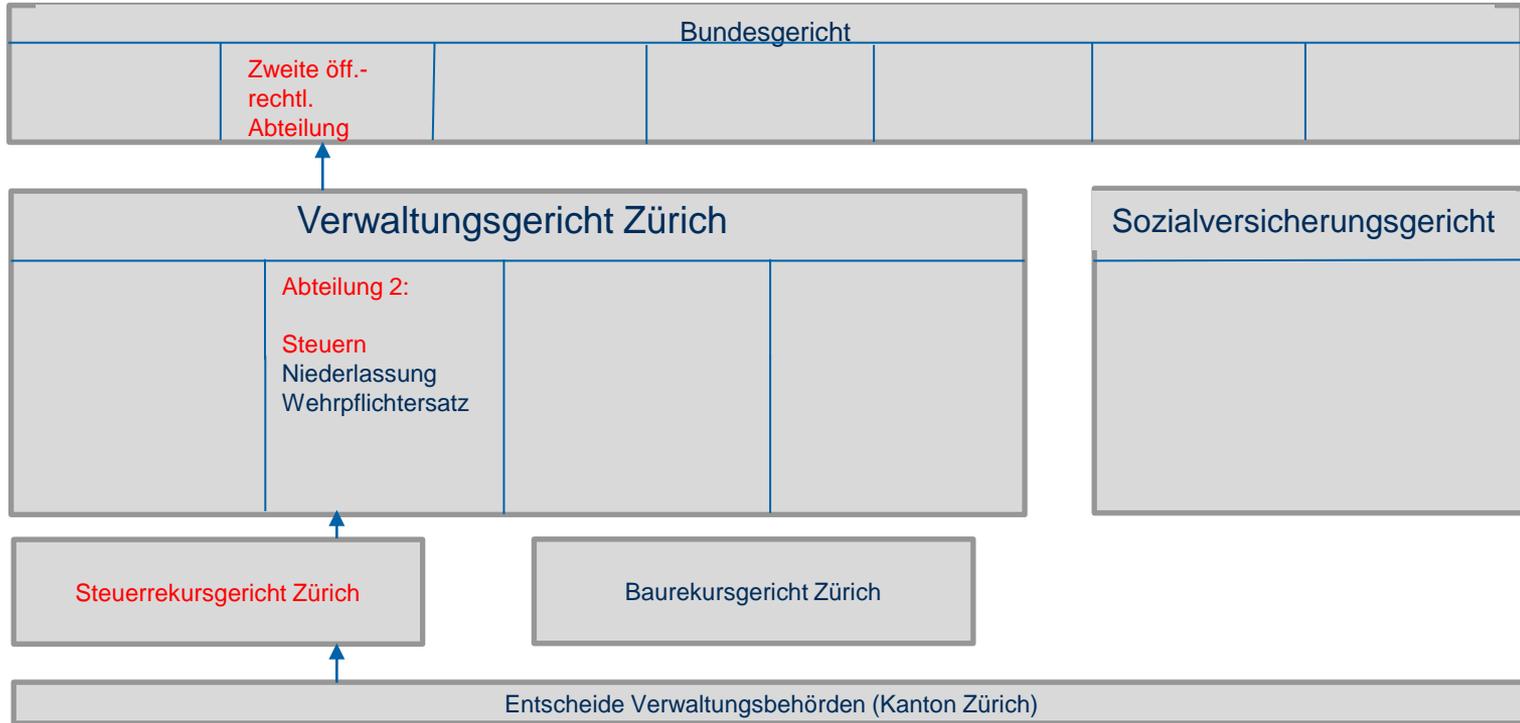
Gemäss problembezogen-funktioneller Methode muss eruiert werden, welche staatlichen Organe in welchem Verfahren die Funktion haben, eine Lösung des vorliegenden Sachproblems bereitzustellen:

1. Welche Funktionen muss das Vergleichsobjekt abstrakt erfüllen, damit es das Sachproblem lösen kann?
2. Welche Organe und Verfahren erfüllen diese Funktionen im englischen Rechtssystem / schweizerischen Rechtssystem?

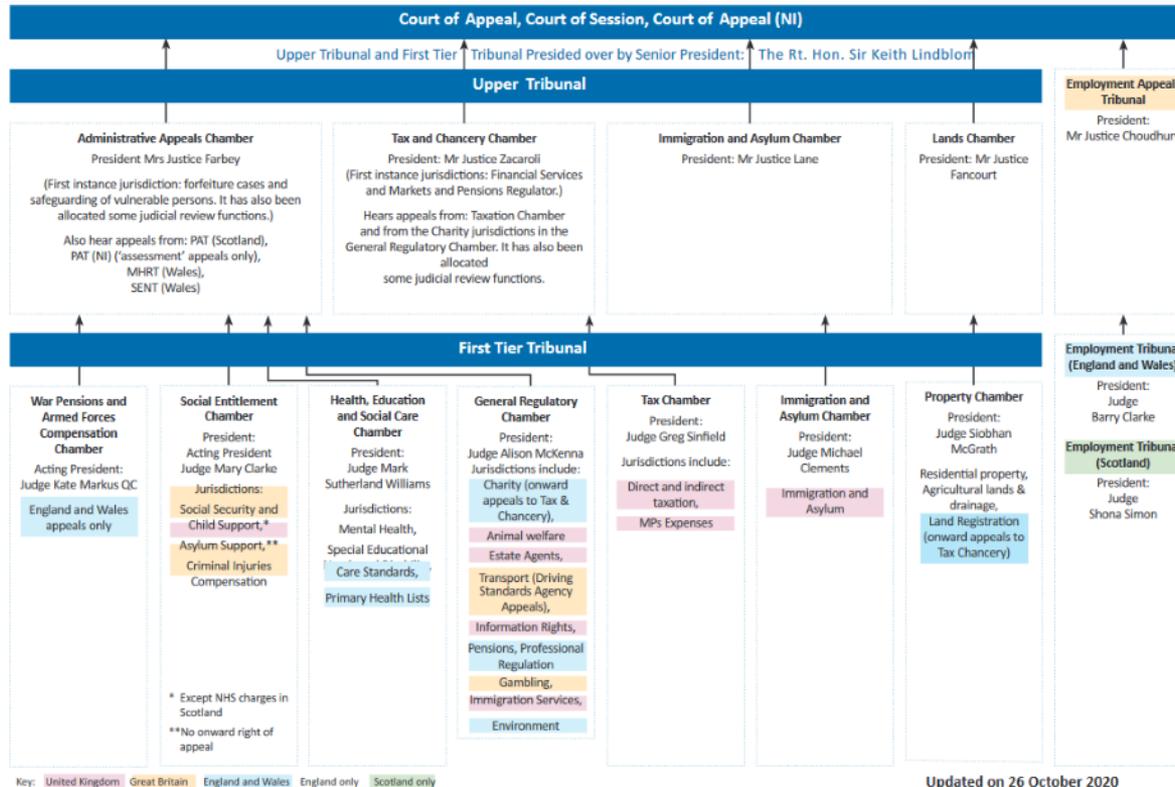
Vergleichsobjekt: Erstinstanzliche Steuergerichte CH



Beispiel: Steuerrekursgericht Zürich



Vergleichsobjekt: Tax Chamber of the First-tier Tribunal



Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
 1. Schweiz
 2. England
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich
6. Conclusio / Fazit

Erstinstanzliche kt. Steuergerichte – Unabhängigkeit und Zusammensetzung



- Unabhängigkeit von der Exekutive
- Zusammensetzung je nach Kanton und Steuergericht sehr unterschiedlich (disziplinar einheitlich / interdisziplinär)
- Spruchkörper – Grösse (1er / 3er / 5er) je nach Fall (Streitwert)

Erstinstanzliche kt. Steuergerichte – Verfahren (Einkommenssteuer)



Steuergericht



Fälle ausserhalb Art. 6 EMRK



Verfahren



Bilder: PxHere / SVG Silh / Wikipedia



Erstinstanzliche kt. Steuergerichte– Verfahren (Einkommenssteuer)

1. Einleitungsstadium (nach Einspracheverfahren): schriftlich (Art. 50 Abs. 1 StHG)
2. Zulassung und Fallkategorisierung (nur für Grösse Spruchkörper / allenfalls Dringlichkeit)
3. Ermittlungsstadium: i.d.R. schriftlich / allenfalls mündliche Beweismittel (Zeugenbeweis)
4. Entscheidstadium: Schriftliche Zirkulation / Mündliche Beratung und schriftliche Eröffnung

Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
 1. Schweiz
 2. England
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich
6. Conclusio / Fazit



Tax Chamber FTT – Unabhängigkeit und Zusammensetzung

- Unabhängigkeit von der Exekutive
 - Garantie richterlicher Unabhängigkeit (TCEA / CRA)
 - Auswahl Richter durch Judicial Appointments Commission / Ernennung durch den Senior President of Tribunals
 - kein Amtsdauersystem
- Interdisziplinäre Zusammensetzung: Juristen und Fachmitglieder (z.B. Buchhalter)
- Grösse und Zusammensetzung Spruchkörper je nach Fallkategorien (Komplexität), in der Praxis 1er und 2er – Spruchkörper (2. Mitglied beratend)



Tax Chamber FTT – Procedure (income tax)



Tribunal



Cases outside the remit of art 6 ECHR



Procedure





Tax Chamber FTT – Procedure (income tax)

1. Einleitungsstadium (nach erfolgter internal review): schriftlich, Formular
2. Zulassung und Fallkategorisierung: 4 Kategorien mit unterschiedlichem Verfahren
3. Ermittlungsstadium: Recht auf eine mündliche (öffentliche) Verhandlung
4. Entscheidstadium:
 - Mündliche (nicht öffentliche) Beratung
 - Mündliche oder schriftliche Eröffnung



Tax Chamber FTT – Procedure (income tax)

In der Regel Konzept diverser Tribunal Procedure Rules - z.B. Tax Chamber Rules:

Tax Chamber ist verpflichtet, eine mündliche Verhandlung zu halten, ausser:

1. Beide Parteien sind einverstanden, dass die Angelegenheit ohne mündliche Verhandlung erledigt wird; **und**
2. Tax Chamber muss es für möglich halten, die Angelegenheit ohne mündliche Verhandlung zu behandeln.



Tax Chamber of the First-tier Tribunal

	Default Paper Category	Basic Category	Standard Category	Complex Category
Einleitung	Schriftliche Verfahreseinleitung			
Vorgängiger Schriftenwechsel	ja	nein	ja	
Mündliche Verhandlung	Keine mündliche Verhandlung (bzw. nur auf Verlangen)	Mündliche Verhandlung von Amtes wegen (Verzicht möglich unter gewissen Umständen)		
Entscheid	Mündliche oder schriftliche Eröffnung			

Darstellung aus Schibli Beatrix, Mündlichkeit im Verwaltungsgerichtsverfahren, S. 146



Verfahren – Zwischenfazit (Ähnlichkeiten/Unterschiede)

First-tier Tribunal (Tax Chamber)

- Fallkategorisierung für Verfahren
- Recht auf mündliche Verhandlung
- Öffentliche Verhandlungen
- Adversarial approach / Enabling approach
- Keine uP / uR
- Keine Verfahrenskosten
- Keine Parteientschädigung

Steuerrekursgericht Zürich

- Keine Fallkategorisierung für Verfahren
- Kein Recht / I.d.R. keine mündl. Verhandl.
- Keine öffentlichen Verhandlungen
- Untersuchungsmaxime (Grundsatz)
- uP / uR (Voraussetzungen)
- Verfahrenskosten
- Parteientschädigung



Verfahren – Zwischenfazit (Ähnlichkeiten/Unterschiede)

Tax Chamber of the FTT

- Einleitungsstadium schriftlich
- Ermittlungsstadium: Recht auf mündliche Verhandlung
- Entscheidstadium: (evtl. mündliche und) schriftliche Eröffnung

Erstinstanzliche Steuergerichte ZH

- Einleitungsstadium schriftlich
- Ermittlungsstadium: I.d.R. kein Recht auf mündliche Verhandlung
- Entscheidstadium: schriftliche Eröffnung

Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich
6. Conclusio / Fazit



Gründe für Unterschiede – Historischer Kontext CH

1. Demokratische Bewegung/Industrialisierung und Bürokratisierung – Verschriftlichung
Verfahren Verwaltung/Verwaltungsrechtspflege (Steuerrekurskommissionen vergleichsweise
lange mit mündlicher Verhandlung – vgl. Max Imboden)
2. Mitte 20. Jh. im Zusammenhang mit Ausdehnung rechtliches Gehör auf Verwaltungssachen
fordert Lehre vereinzelt mündliche Anhörung (Rechtsschutz bei unvertretenen Parteien,
unentgeltliche Rechtsverbeiständung erst 1985)
3. Weitere Verschriftlichung - Begründungsdefizit



Angeführte Gründe für Unterschiede – Aktueller Kontext

1. Praktikabilität / Prozessökonomie
 1. Eignung zur Überprüfung von Sachverhalts- und Rechtsfragen
 2. Entscheidung innert angemessener Frist? Unbedingtes Replikrecht!
 3. Flexibilität / Delegationsmöglichkeiten

2. Weniger Vergleichsmöglichkeiten als im Zivilprozess

3. Persönlichkeitsschutz / Steuergeheimnis (Scheinargument – Öffentlichkeit kann von Verhandlungen ausgeschlossen werden)



Gründe für Unterschiede – Historischer Kontext England

1. Lange Tradition der Mündlichkeit in ordentlichen Gerichten (Courts), mündliche Befragung von Zeugen / Geschworenenverfahren
2. Auseinandersetzung mit amerikanischen Rechtssystem ab Mitte 20. Jh. (lange abgelehnt wegen Anwaltschaft - barrister)
3. Mehr schriftliche Elemente: schriftliche Eingaben vor der Verhandlung / Verkürzung der Redezeit – Effizienzgewinn. Aber: mündliche Verhandlung beibehalten
4. Grundsätzlich gleich für Tax Tribunals (ab 1799 / 1803 - anfänglich Teil Verwaltung)



Gründe – Aktueller Kontext in E

1. Bessere Ermittlung des Sachverhalts (traditionell und heute)
 1. Strittige und/oder komplexe Sachverhalte
 2. Bessere Beweisführung und Beweisabnahme
 3. Entdeckung verborgener Beweise
2. Benutzerfreundlichkeit – Vereinfachung Kommunikation / Geschichte erzählen
3. Justice is seen to be done:
 1. Parteien: Transparenz und Berücksichtigung (A day in Court) /
 2. Öffentlichkeit: Ermöglichung Gerichtsöffentlichkeit (Open Justice Principle)



Differenzierungen / Relativierungen – Aktueller Kontext England

1. Gegenargument: Kosten (in rein schriftlichen Verfahren mehr Fälle in der gleichen Zeit)
2. Bedeutung der Verhandlungsführung für Wahrnehmung Fairness (Procedural-Justice-Forschung)
3. Beschleunigung (teilweise befürwortet)
4. Bessere Erfolgschancen?



Zwischenfazit Gründe Unterschiede (1)

Schweiz

- Ausgangslage: Traditionell legitimiert zum Entscheid ist Verwaltung (demokratische Bewegung)
- Verschriftlichung verwaltungsint. Verwaltungsrechtspflege (Bürokratisierung), auch für Verwaltungsgerichtsverfahren
- Schriftlichkeit akzeptiert, keine Kontroversen

England

- Ausgangslage: Traditionell legitimiert zum Entscheid sind die Gerichte (Courts) (Albert Venn Dicey)
- Gerichtsverfahren mit mündlicher (öffentlicher) Verhandlung als Modell für Tribunals Herzstück des Gerichtsverfahrens
- Kritische Auseinandersetzung bei Reform der Tribunals 2000 - 2007

Zwischenfazit – Welche Gründe heute? (1)

- In beiden Rechtsordnungen werden im Bereich des Steuerrechts heute ausschliesslich Gerichte als legitimiert betrachtet, um über Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden.
- Es sind heute Gerichte
- Historische Gründe können heute nicht mehr relevant sein

Zwischenfazit – Welche Gründe heute? (2)

- Weil die mündliche Verhandlung in England auch den Zweck hat, eine öffentliche Verhandlung zu ermöglichen?
- Weil es in England im Verfahren vor der Tax Chamber FTT keine unentgeltliche Rechtspflege / unentgeltlichen Rechtsbeistand gibt (Ausgleich durch mündliche Verhandlung und enabling approach)?
- Nicht auf den ersten Blick relativieren lassen sich „Justice is seen to be done“ / „A day in Court“ in Bezug auf Parteien

Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich (Evaluation) im Hinblick Bestätigung / Widerlegung These
6. Conclusio / Fazit

Vergleich (Evaluation)

Die Lösungen sind an den gemeinsamen Funktionen der Vergleichsobjekte zu messen:

1. Streitentscheidungsfunktion
2. Rechtsschutzfunktion (Individualrechtsschutz)
3. Garantie der richtigen Rechtsanwendung
4. Massenbewältigungsfunktion
5. Rechtsfriedensfunktion

- Als Beurteilungskriterien dienen:
 - Effizienz (zeitlich und finanziell)
 - Effektivität

Streitentscheidungsfunktion

Tax Chamber FTT (teilweise mündlich)

Effektiv und effizient



Steuergerichte CH (schriftlich)

Effektiv und effizient



Bild: Pixaby

Rechtsschutzfunktion / Garantie richtige Rechtsanwendung

Sachverhaltsüberprüfung

Effektivität Sachverhaltsüberprüfung



Effizienz (Beschleunigung)



Kosten Sachverhaltsüberprüfung

???

Effektivität Sachverhaltsüberprüfung



Effizienz (Beschleunigung)



Kosten Sachverhaltsüberprüfung

???

Rechtsschutzfunktion / Garantie richtige Rechtsanwendung

Überprüfung Rechtsverletzungen

Effektivität



Effizienz (Beschleunigung) / ausser
Gebrauch Replikrecht



Kosten

???

Effektivität



Effizienz (Beschleunigung)



Kosten

???

Massenbewältigungsfunktion

Effizienz: Mehr Rechtsstreitigkeiten erledigt insgesamt durch Gericht in der gleichen Zeitperiode?



Effizienz: Kostengünstiger?

???

Effizienz: Mehr Rechtsstreitigkeiten erledigt insgesamt in der gleichen Zeitperiode?



Effizienz: Kostengünstiger?

???

Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

Effektivität - Neutrality



Effektivität - Neutrality



Effektivität - Participation



Effektivität - Participation



Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

Effektivität – Trustworthiness Authorities



Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird

Effektivität – Trustworthiness Authorities



Entscheidend ist Urteilsbegründung

Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

Effektivität – Trustworthiness Authorities



Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird.

Effektivität – Trustworthiness Authorities

«... Die Begründung des Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann ...»

Die Behörde muss sich nicht über alle Rügen aussprechen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken.



Rechtsfriedensfunktion (basierend auf Procedural-Justice-Forschung - Tyler)

Effektivität – Dignity and Respect



Effektivität – Dignity and Respect



Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird

Rechtsfriedensfunktion - Effizienz

Zeitliche Effizienz Justizwesen gesamt



Kosten, die in Justiz gesamthaft anfallen



Zeitliche Effizienz Justizwesen gesamt



Kosten, die in Justiz gesamthaft anfallen



(Entscheidend ist wie Verhandlung geführt wird)

Inhalt – Überblick / Ablauf

1. Sachproblem / These / Ziel des Vergleichs
2. Vergleichsobjekte (problembezogen-funktionelle Methode)
3. Länderberichte
4. Gründe für die Unterschiede
5. Vergleich
6. **Conclusio / Fazit**

Bestätigung der These

These hat sich weitgehend bestätigt:

1. **JA:** Rechtsschutzfunktion / Funktion Garantie der richtigen Rechtsanwendung können schneller (effizienter) wahrgenommen werden im teilweise mündlichem Verfahren der Tax Chamber
2. **JA:** Rechtsfriedensfunktion (Herstellung von Akzeptanz) kann dank der mündlichen Verhandlung der Tax Chamber effektiver und effizienter erfüllt werden
3. **NEIN:** Massenbewältigungsfunktion kann in schriftlichem Verfahren der Steuergerichte CH effizienter wahrgenommen werden.

Faktoren pro / contra mehr Mündlichkeit im erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsverfahren

1. Faktor pro Mündlichkeit: Akzeptanz (→ wann spielt Herstellung von Akzeptanz eine Rolle?)
2. Faktor pro Mündlichkeit: Beschleunigung (→ wann spielt Beschleunigung eine Rolle?)
3. Faktor contra Mündlichkeit: «Massentauglichkeit» (→ wann spielt dieser Faktor eine Rolle?)

Prüfungsschema – für erstinstanzliche Verwaltungsgerichte CH (1)

1. Inwiefern ist Mündlichkeit im Verfahren bereits umgesetzt?
2. Verlangt der Faktor der Akzeptanz nach mehr Mündlichkeit?
 - Ist eine natürliche/juristische Person betroffen?
 - Falls eine juristische Person formell betroffen ist – sind dahinter natürliche Personen betroffen?
 - Liegt ein Spezialfall vor (z.B. drohende reformatio in peius?)
3. Verlangt der Faktor der Beschleunigung nach mehr Mündlichkeit
 - Komplexer Sachverhalt: ja/nein
 - Personenbezogener Sachverhalt: ja/nein
 - Zu erwartender (extensiver) Gebrauch des unbedingten Replikrechts

Prüfungsschema – für erstinstanzliche Verwaltungsgerichte CH (2)

4. Steht der Faktor der Massentauglichkeit mehr Mündlichkeit entgegen?

- Fallzahlen hoch: ja/nein

5. Gesamtbeurteilung:

- Bei gleichläufigen Ergebnissen: Schlussfolgerung
- Bei gegenläufigen Ergebnissen: Die Faktoren sind zu gewichten und die Resultate gegeneinander abzuwägen.



school-class-401519_1280.jpg

Prüfungsschema – für erstinstanzliche Verwaltungsgerichte CH (2)



Bilder: Aargauer Steueramt / Aargauer Zeitung Pixabay / PxHere