

3743

KR-Nr. 46/1998

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zur Einzelinitiative Mathis Kläntschi, Zürich,  
betreffend Änderung des Steuergesetzes**

(vom 24. November 1999)

Der Kantonsrat hat am 6. Juli 1998 folgende, am 23. Januar 1998 eingereichte Einzelinitiative von Mathis Kläntschi, Zürich, vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen:

*Antrag:*

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 ist dahingehend zu ändern, dass der Kantonsrat Wahlinstanz der Rekurskommissionen ist.

*Begründung:*

Im Kanton Zürich werden die Gerichtsbehörden vom Volk oder der Volksvertretung gewählt. Der Grund liegt einerseits in der Legitimation dieser Behörden und andererseits in der Bewahrung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung von der Exekutive. Im Weiteren ist mit der Wahl der Rekurskommissionen durch den Kantonsrat auch die Ausgewogenheit in der Zusammensetzung dieser Gerichte besser gewährleistet.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Das mit der Einzelinitiative verfolgte Begehren, wonach die Wahl der Mitglieder der Steuerrekurskommissionen nicht mehr durch den Regierungsrat, sondern durch den Kantonsrat zu erfolgen habe, ist nicht neu. Es wurde schon in den vergangenen Steuergesetzrevisionen, so auch anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes, in Kraft seit dem 1. Januar 1999, gestellt. Anlässlich der Beratungen im Kantonsrat über die Totalrevision des Steuergesetzes wurde letztmals im September 1996 ein entsprechender Minderheitsantrag verworfen.

2. Mit dem revidierten Steuergesetz (LS 631.1) hat sich der Aufgabenbereich der Steuerrekurskommissionen erweitert, indem die Rekurskommissionen zusätzlich zu ihren bisherigen Funktionen als erste richterliche Rechtsmittelinstanz auch für Grundsteuerangelegenheiten, Streitigkeiten, die bis anhin von der Rechtsabteilung in Steuer-sachen bei der Finanzdirektion behandelt worden sind, zuständig sind. Ebenfalls auf den 1. Januar 1999 ist die revidierte Verordnung über die Organisation und das Verfahren der Steuerrekurskommissionen vom 29. April 1998 in Kraft getreten. Gemäss § 1 der Verordnung bestellt der Regierungsrat auf Antrag der Direktion des Innern (heute Direktion der Justiz und des Innern) die drei Steuerrekurskommissionen. Nach § 2 der Verordnung obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Rekurskommissionen der Direktion des Innern (heute Direktion der Justiz und des Innern). Mit dem Wechsel der verwaltungsinternen Zuständigkeiten von der Finanzdirektion zur damaligen Direktion des Innern wurde die völlige Unabhängigkeit der Steuerrekurskommissionen vom Steueramt, das in Rekursverfahren regelmässig als Partei auftritt, verstärkt zum Ausdruck gebracht. Mit Beschluss vom 30. Juni 1999 schliesslich sind die Mitglieder der Steuerrekurskommissionen vom Regierungsrat für die Amtsdauer 1999–2003, mit Wirkung ab 1. Juli 1999, gewählt worden.

3. Die Einzelinitiative wird im Wesentlichen damit begründet, dass die Steuerrekurskommissionen als Spezialgericht von der Verwaltung bzw. der Exekutive möglichst unabhängig sein sollen. Damit wird das Prinzip der personellen und organisatorischen Gewaltentrennung angesprochen. Die Wahl der Steuerrekurskommissionen durch den Kantonsrat wäre zwar eine denkbare, aber auch unter dem Aspekt der Gewaltenteilung keineswegs zwingende Lösung. Rechtsstaatlich ist die Wahl der Steuerrekurskommissionen durch den Regierungsrat nicht zu beanstanden, weil die Unabhängigkeit ihrer Rechtsprechungstätigkeit institutionell genügend gesichert ist. So ist auch in vielen europäischen Rechtsstaaten die Ernennung von Richterinnen und Richtern durch die Exekutive üblich.

Die Steuerrekurskommissionen gehören nicht der verwaltungsbehördlichen, sondern der verwaltungsgerichtlichen Rechtspflege an. Die verwaltungsgerichtliche Rechtspflege kennzeichnet sich dadurch, dass sie von eigens zu diesem Zweck geschaffenen Behörden (Spezialverwaltungsgerichte oder allgemeine Verwaltungsgerichte) ausgeübt wird. Bei der verwaltungsgerichtlichen Rechtspflege ist der Grundsatz der Gewaltentrennung in weit höherem Masse verwirklicht als bei der verwaltungsbehördlichen Rechtspflege, deren Stammfunktion im Sinne des Gewaltentrennungsprinzips nicht Rechtsprechung, sondern Verwaltung ist. Eines der wichtigsten Kriterien für die Abgrenzung zwischen verwaltungsbehördlicher und verwaltungsgerichtlicher Rechts-

pflege ist die Weisungsbefugnis. Untersteht die Behörde in ihrer rechtssprechenden Tätigkeit der Weisungsgewalt einer oberen Behörde, ist sie Teil der Verwaltungsorganisation. Fehlt eine solche Unterstellung, kann sich die Behörde als richterliche Instanz auf die Unabhängigkeit ihrer Rechtsprechung berufen. Die Steuerrekurskommissionen sind der Direktion der Justiz und des Innern lediglich administrativ zugeordnet. Ebenso wie die ebenfalls der Direktion der Justiz und des Innern administrativ angegliederten Baurekurskommissionen sind sie in ihrer Rechtsprechung unabhängig, d. h., weder der Regierungsrat noch die Verwaltung sind befugt, materielle Weisungen, welche die Rechtsprechung beeinflussen könnten, zu erlassen. Die personellen und institutionellen Bindungen der Steuerrekurskommissionen an die Verwaltung bzw. die Exekutive beschränkt sich darauf, dass die Direktion der Justiz und des Innern die Aufsicht über den administrativen Geschäftsgang der Rekurskommissionen hat und der Regierungsrat die Mitglieder der drei Steuerrekurskommissionen wählt.

Bei der Wahl der Steuerrekurskommissionen durch den Regierungsrat handelt es sich um eine bewährte und zweckmässige Lösung, die vor dem Grundsatz der Gewaltenteilung stand hält und in der Praxis zu keinen Schwierigkeiten geführt hat. Für die Mitglieder der Steuerrekurskommissionen als Spezialgericht sind die speziellen Fachkenntnisse der Richter und Richterinnen von besonderer Bedeutung. Die Wahl durch den Regierungsrat ermöglicht es, Mitglieder zu gewinnen, die über dieses Spezialwissen verfügen. Bei Wahlen durch den Kantonsrat stehen richtigerweise parteipolitische Kriterien und Proportionsansprüche stärker im Vordergrund. Diese Auswahlkriterien sind vor allem für Ämter mit politischem Ermessensspielraum oder mit Magistratsstatus geeignet, nicht jedoch für ein erstinstanzliches Spezialverwaltungsgericht.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Wahl der Steuerrekurskommissionen durch den Regierungsrat rechtsstaatlich nicht zu beanstanden ist und sich bewährt hat. Es besteht keine Veranlassung, das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 dahingehend zu ändern, dass der Kantonsrat Wahlinstanz der Steuerrekurskommissionen ist. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Einzelinitiative Mathias Kläntzchi nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi