

Regierungsratsbeschluss

vom 1. September 2009

Nr. 2009/1537

KR.Nr. A 107/2008 (BJD)

Auftrag Finanzkommission: Integration Steuergericht ins Verwaltungsgericht (26.08.2008) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen zur Integration des Steuergerichts in das kantonale Verwaltungsgericht sowie zu überprüfen, ob auch die kantonale Schätzungskommission ins Verwaltungsgericht überführt werden kann.

2. Begründung

Vor mehr als fünf Jahren wurde das Postulat der FdP/JL vom 24. September 2002 «Aufhebung der Spezialgerichte – Integration ins Verwaltungsgericht» vom Kantonsrat überwiesen. Im Vernehmlassungsentwurf zur selbständigen Gerichtsverwaltung aus dem Jahr 2003 wurde ausgeführt, dass die Integration des Steuergerichts und der kantonalen Schätzungskommission Gegenstand von laufenden Abklärungen sei. Alle übrigen Spezialgerichte wurden mit der Vorlage «selbständige Gerichtsverwaltung» im Jahr 2005 aufgehoben. Im Geschäftsbericht 2007 wird ausgeführt, die Arbeiten einer Arbeitsgruppe, welche die Integration dieser Spezialgerichte überprüfe, seien noch im Gang. Bis heute offenbar ohne erkennbares Resultat.

Die Finanzkommission hat festgestellt, dass das Steuergericht in letzter Zeit unter übermässiger Geschäftslast leidet und in der Folge eine Zunahme der personellen und finanziellen Aufwände zu verzeichnen ist. Im Weiteren konnte festgestellt werden, dass Lücken bei der administrativen Aufsicht über die Spezialverwaltungsgerichte bestehen. In letzter Zeit hat sich auch gezeigt, dass es bei diesem vollständig aus Laien zusammengesetzten Gericht auch zu Interessenskonflikten kommen kann.

Im Sinne einer Effizienz- und Qualitätssteigerung ist das Steuergericht in das kantonale Verwaltungsgericht zu integrieren und die Integration der kantonalen Schätzungskommission zumindest zu prüfen. Mit einer Integration aller Spezialverwaltungsgerichte in die bestehende Struktur des Obergerichts kommt es zu Synergien, welche im administrativen Bereich zu Einsparungen führen und im Bereich der Richter- und Richterinnen sowie der Gerichtsschreiber zumindest bei vorübergehendem grossen Arbeitsanfall die zur Verfügung stehenden Ressourcen erweitert. Eine Abkehr vom Laiengericht bringt mehr Unabhängigkeit und ist Garant für eine objektive Rechtssprechung. Wie bei allen Spezialgebieten kann das Verwaltungsgericht zum Beispiel durch Beizug von Fachgutachten spezifisches Fachwissen bei Bedarf anfordern.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Bereits mit dem erheblich erklärten Postulat der FdP/JL vom 24. September 2002 "Aufhebung der Spezialgerichte – Integration ins Verwaltungsgericht" wurde der Regierungsrat beauftragt, die Integration der damals bestehenden verschiedenen Spezialverwaltungsgerichte in das Verwaltungsgericht zu prüfen. Dieses Postulat wurde mit der Vorlage "Selbständige Gerichtsverwaltung" teilweise umgesetzt, indem mit Wirkung ab 1. August 2005 drei kleinere Spezialverwaltungsgerichte, die nur ganz wenige Fälle jährlich zu behandeln hatten, aufgehoben wurden.

Mit der Frage, ob die beiden noch verbleibenden, grösseren Spezialverwaltungsgerichte (Steuergericht und Schätzungskommission) ebenfalls aufzuheben bzw. in das Verwaltungsgericht zu integrieren seien, befasste sich eine vom Regierungsrat eigens dafür eingesetzte Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Justizdirektors. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, im Sinne des vorgenannten Postulates zu prüfen, ob das Kantonale Steuergericht und die Kantonale Schätzungskommission aufzuheben, ins Verwaltungsgericht zu integrieren oder in der bisherigen oder in anderer Form als Spezialverwaltungsgericht(e) weiterzuführen sind. Die Arbeitsgruppe zog als externen Experten Rechtsanwalt Daniel von Arx, Olten, bei. Dieser zeigte in einem Bericht zu Handen der Arbeitsgruppe die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten mit ihren Auswirkungen auf.

3.2 Vorlage "Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten"

Im Expertenbericht wurden verschiedene Möglichkeiten einer Integration der beiden Spezialverwaltungsgerichte eingehend geprüft (Vollintegration oder Teilintegration, Angliederung an das Verwaltungsgericht, Schaffung eines erstinstanzlichen Rekursgerichts) und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt (s. im Einzelnen die Vernehmlassungsvorlage "Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten", RRB 2009/475 vom 17. März 2009, elektronisch abrufbar auf www.so.ch unter Staatskanzlei, Vernehmlassungen, Archiv, Archiv 2009). Der Experte beurteilte die Arbeit des Steuergerichts und der Schätzungskommission als qualitativ gut. Er zeigte auch auf, dass diese beiden Gerichte vergleichsweise kostengünstig arbeiten und eine Übertragung von deren Rechtsprechungsaufgaben auf das Verwaltungsgericht zu beträchtlichen Mehrkosten führen würde. Daneben konnte er einige Vorschläge für organisatorische Verbesserungen präsentieren. Daher empfahl der Experte der Arbeitsgruppe, das Steuergericht und die Schätzungskommission grundsätzlich als selbständige Spezialverwaltungsgerichte weiterzuführen.

Die Arbeitsgruppe schloss sich den Empfehlungen des Expertenberichts an. Sie sprach sich für die Beibehaltung des Steuergerichts und der Schätzungskommission aus mit folgenden Verbesserungen, welche eine Anpassung des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12) bedingen: Anpassung der Zahl der Mitglieder und der Ersatzmitglieder des Steuergerichts von heute 7 bzw. 3 auf neu je 5 (§ 55 Abs. 1 GO); Anpassung des Spruchkörpers beim Steuergericht von heute 7 auf neu 3 (ordentlich) bzw. 5 (bei grundsätzlichen Rechtsfragen) (§ 55 Abs. 3 GO); Ausweitung der Unvereinbarkeiten für Steuerrichter durch das Verbot, Dritte vor einer Vorinstanz des Steuergerichts in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren zu vertreten (§ 91^{bis} GO); Erhöhung des Streitwerts für die Zuständigkeit des Präsidenten der Schätzungskommission als Einzelrichter (§ 59 Abs. 2 GO).

Die entsprechende Vorlage "Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten" wurde mit RRB 2009/475 vom 17. März 2009 in die Vernehmlassung gegeben. Bezüglich den vorgeschlagenen Anpassungen kann im Einzelnen auf die Vernehmlassungsvorlage verwiesen werden.

3.3 Beibehaltung der beiden Spezialverwaltungsgerichte in der Vernehmlassung positiv aufgenommen

Die Vorlage "Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten" ist von den Vernehmlassenden grossmehrheitlich positiv aufgenommen worden (siehe im Einzelnen die Kenntnisnahme vom Ergebnis im öffentlichen RRB vom 1. September 2009). Der vorgeschlagenen Beibehaltung des Steuergerichts und der Schätzungskommission als selbständige kantonale Spezialverwaltungsgerichte hat eine deutliche Mehrheit der Vernehmlassenden im Grundsatz zugestimmt (FdP, SVP, CVP, Städte Olten und Grenchen, SYNA-Die Gewerkschaft, Solothurnischer Bauernverband, Solothurnischer Anwaltsverband). Drei Vernehmlassende haben die Beibehaltung der Spezialverwaltungsgerichte grundsätzlich abgelehnt (SP, Grüne, Stadt Solothurn), weil sie möchten, dass das Steuergericht ins Verwaltungsgericht integriert wird. Ebenso haben sie sich auch für eine Integration der Schätzungskommission ins Verwaltungsgericht ausgesprochen. Gerichtsverwaltungskommission und Obergericht hingegen haben sich für die Beibehaltung der Schätzungskommission ausgesprochen und sich bezüglich der Frage, ob das Steuergericht ins Verwaltungsgericht zu integrieren sei, nicht geäußert, weil dies eine politische Frage sei.

Weitgehend unbestritten sind die vorgeschlagenen Verbesserungen hinsichtlich der Anzahl Richterinnen und Richter, der Verkleinerung des Spruchkörpers beim Steuergericht und der Erhöhung der Präsidialkompetenz bei der Schätzungskommission. Ebenfalls auf überwiegende Zustimmung gestossen ist der Vorschlag, die Unvereinbarkeitsregelung für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter beim Steuergericht zu verschärfen.

3.4 Zum Inhalt des Auftrags im Einzelnen

3.4.1 "Übermässige Geschäftslast" und "Zunahme der personellen und finanziellen Aufwände" beim Steuergericht?

Das Steuergericht bestätigt, dass im Jahr 2007 rund ein Drittel mehr Rekurse und Beschwerden bei ihm eingegangen seien als im Jahr zuvor. Schwankungen in diesem Ausmass habe es auch in den Vorjahren gegeben und seien nicht aussergewöhnlich. Es treffe somit nicht zu, dass das Steuergericht "unter übermässiger Geschäftslast leide", wie in der Begründung des Auftrags ausgeführt wird. Ein Blick in die Geschäftszahlen des Steuergerichts der letzten Jahre (gemäss Rechenschaftsbericht) bestätigt dies. So waren beispielsweise in den Jahren 2000 und 2004 bei den Eingängen ähnliche Spitzenwerte wie 2007 zu verzeichnen, während in den Jahren dazwischen wiederum jeweils deutlich weniger Verfahren angehoben wurden.

Der Personalbestand der beiden Spezialverwaltungsgerichte ist seit Jahren unverändert. Auch die Aufwendungen für die Entschädigungen der nebenamtlichen Richter (Sitzungsgelder) sowie für die Besoldungen der Gerichtssekretärin und der beiden Sekretariatsangestellten blieben mehr oder weniger konstant:

	Steuergericht		Schätzungskommission	
Jahr	Sitzungsgelder (in CHF)	Besoldungen (in CHF)	Sitzungsgelder (in CHF)	Besoldungen (in CHF)

2006	101'560.00	184'540.00	45'730.00	92'270.00
2007	92'980.00	188'290.00	43'930.00	94'140.00
2008	103'690.00	215'540.00	49'430.00	107'770.00

Grundlagen für Tabelle: Profitcenterberichte (PC 7070 und 7072) der Jahre 2006 bis 2008; Gerichtssekretärin und Sekretariatsangestellte zu rund 2/3 durch das Steuergericht und zu 1/3 durch die Schätzungskommission beansprucht; Lohnnebenkosten eingerechnet mit pauschalem Zuschlag (10% bei den Sitzungsgeldern, 20% bei den Besoldungen).

Die Zunahme bei den Besoldungen im Jahr 2008 ist darauf zurückzuführen, dass die Gerichtssekretärin in diesem Jahr ihren Schwangerschaftsurlaub bezogen hat und dieser Ausfall durch die befristete Anstellung einer Ersatz-Sekretärin kompensiert werden musste. Die zusätzlichen Lohnkosten wurden jedoch dem Staat grösstenteils durch die Mutterschaftsversicherung erstattet.

3.4.2 "Lücken bei der administrativen Aufsicht"?

Die Finanzkommission will "Lücken bei der administrativen Aufsicht" über die Spezialverwaltungsgerichte festgestellt haben. Worin diese Lücken bestehen sollen, ist unklar. Mit Blick auf die geltenden Bestimmungen, welche die Verwaltung und die Aufsicht über die Gerichte regeln (Art. 91^{bis} der Verfassung des Kantons Solothurn; §§ 60^{bis} bis 60^{octies}, 67 f., 105 ff., 109 und 111 f. GO), ist nicht ersichtlich, wo in der Aufsicht Lücken bestehen sollen. Die Aufsicht ist sowohl für das Steuergericht als auch für die Schätzungskommission geregelt.

3.4.3 Mögliche Interessenskonflikte

Die Finanzkommission erblickt in Ereignissen der letzten Zeit ein Indiz dafür, dass es "bei diesem vollständig aus Laien zusammengesetzten Gericht auch zu Interessenskonflikten" kommen könne. Sie spricht damit offenbar die Berichterstattung um die ehemaligen Steuerrichter Conrad Stampfli und Gaudenz Flury an, welche im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für private Unternehmungen in die öffentliche Kritik geraten sind. Beide sind mittlerweile nicht mehr Steuerrichter und die ihnen vorgeworfenen Verhaltensweisen haben keinen Bezug zu ihrer vormaligen Richtertätigkeit, weshalb ein klassischer Interessenskonflikt nicht vorliegt.

Angesichts der Tatsache, dass ein grosser Vorteil der Spezialverwaltungsgerichte gerade darin besteht, die profunden Fachkenntnisse der nebenamtlichen Richterinnen und Richter aus ihrer hauptberuflichen Tätigkeit nutzen zu können, erachten wir die Bezeichnung des Steuergerichts und der Schätzungskommission als "Laiengerichte" als nicht passend. Bei den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern handelt es sich im Gegenteil um ausgewiesene Fachleute auf ihrem Gebiet. Dieses Fachwissen müsste das Verwaltungsgericht bei einer Integration teilweise durch Gutachten ersetzen.

Die geäusserten Bedenken in Bezug auf mögliche Interessenskonflikte nehmen wir ernst: In unserer Vernehmlassungsvorlage (s. oben Ziff. 3.2, in fine) haben wir deshalb vorgeschlagen, die Unvereinbarkeitsregelung für nebenamtliche Richterinnen und Richter an kantonalen Gerichten (§ 91^{bis} GO) derart zu erweitern, dass Mitgliedern (und Ersatzmitgliedern) des Steuergerichts – neben dem bereits bestehenden Verbot der Parteivertretung vor dem Steuergericht selbst – neu auch verboten wäre, Dritte vor einer Vorinstanz des Steuergerichts in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren zu vertreten. Damit sowie mit der für alle Gerichte geltenden Ausstandsregelung (§§ 92 und 93 GO) für den Fall, dass eine Richterin oder ein Richter als befangen erscheint, wollten wir eine objektive und von sachfremden Interessen unbeeinflusste Rechtsprechung gewährleisten. Nach reiflichen Überlegungen sind wir heute zur Überzeugung gelangt, dass diese Regelungen nicht ausreichen, um die kritischen Stimmen, welche immer wieder an der Unabhängigkeit namentlich des Steuergerichtes zweifeln, zum Verstummen zu bringen. Dies ist nach unserer heutigen Überzeugung nur mit grundsätzlichen Änderungen bei den obersten kantonalen Gerichten möglich. Nur dadurch können die möglichen Interessenskonflikte gänzlich vermieden und die richterliche Unabhängigkeit dauerhaft gewährleistet werden.

3.5 Fazit: Überführung des Steuergerichts ins Obergericht und Beibehaltung der Schätzungskommission als selbständiges Spezialverwaltungsgericht

In der durchgeführten Vernehmlassung haben die vorgeschlagene grundsätzliche Beibehaltung der beiden Gerichte in der bisherigen Form mit einigen Anpassungen zur Optimierung der Effizienz und zur Stärkung der Unabhängigkeit zwar überwiegende Zustimmung (s. oben Ziff. 3.3) gefunden. Zur

dauerhaften Vermeidung von möglichen Interessenskonflikten und zur dauerhaften Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit reichen diese Anpassungen aber nicht aus. Wir sind heute der festen Überzeugung, dass es dazu grundsätzlicher Änderungen bei den obersten kantonalen Gerichten bedarf, auch wenn dies mit Mehrkosten verbunden ist. Konkret erachten wir es deshalb als gute Investition in die Zukunft und in den Rechtsstaat, wenn das Steuergericht als selbständiges Spezialverwaltungsgericht aufgehoben und in einer noch näher festzulegenden Ausgestaltung (z.B.: mit gleicher Stellung wie Verwaltungsgericht und Versicherungsgericht; Bildung einer neuen Kammer des Obergerichtes; Integration ins Verwaltungsgericht etc.) ins Obergericht überführt wird. Hingegen erachten wir es – in Übereinstimmung mit der Gerichtsverwaltungscommission und dem Obergericht – als richtig, die Schätzungskommission als selbständiges Spezialverwaltungsgericht beizubehalten. Als Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes kommt der Schätzungskommission eine wichtige Funktion zu, zumal sie teilweise als erste Beschwerdeinstanz (Erschliessungsbeiträge, Anschluss- und Benützungsgebühren etc.) und erste (Entschädigungen bei Enteignungen etc.) oder einzige Instanz (Submissionen) entscheidet. In diesen Fällen ist das Fachwissen der Schätzungsrichter von grossem Nutzen. Aus diesen Gründen beantragen wir, den Auftrag mit geändertem Wortlaut als erheblich zu erklären.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf den Beginn der nächsten Legislaturperiode die rechtlichen Grundlagen zur Überführung des Steuergerichtes ins Obergericht im Sinne der Erwägungen (Ziff. 3.5) zu schaffen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Rechtsdienst Justiz (4)

Kantonales Steuergericht

Kantonale Schätzungskommission

Gerichtsverwaltung

Finanzdepartement

Mitglieder Arbeitsgruppe „Spezialverwaltungsgerichte“ (8; Versand durch BJD Rechtsdienst Justiz)

Aktuarin JUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat