

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Juli 2012

Nr. 2012/1545

KR.Nr. A 036/2012 (STK).

Auftrag Manfred Küng (SVP, Kriegstetten): Einheitliche Zustellformen bei Verfügungen (28.03.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat einen Entwurf zur Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und allfällig weiterer Erlasse mit dem Ziel vor, die Vorschriften über die Zustellung von Vorladungen, Verfügungen und Entscheiden dergestalt zu vereinheitlichen, dass die im Zivil- und Strafprozess geltenden Bestimmungen über die Form von Zustellungen im kantonalen Verwaltungs- und Steuerverfahren analog angewendet werden; Zustellungen mittels A-Post-Plus werden untersagt.

2. Begründung

Mit dem Inkrafttreten der Eidg. Zivilprozessordnung und der Eidg. Strafprozessordnung gelten seit dem 1. Januar 2011 in der ganzen Schweiz einheitliche Vorschriften über die Form von Zustellungen bei Vorladungen, Verfügungen und Entscheiden (Art. 138 ZPO; Art. 85 StPO). Das schafft Rechtssicherheit. Rechtsunsicherheit besteht im Kanton Solothurn, weil in verschiedenen Bereichen der Verwaltung andere Zustellungsformen verwendet werden. Namentlich im Steuerverfahren erfolgen Zustellungen auch mittels der wenig transparenten und wenig bürgerfreundlichen A-Post-Plus, wobei selbst innerhalb der Steuerverwaltung keine einheitliche Zustellungsform praktiziert wird, wie der Regierungsrat festgehalten hat (Ziff. 3.2.3. RRB 2011/1002 vom 9.5.2011). Ein solcher uneinheitlicher Formenpluralismus dient weder der Rechtssicherheit noch verträgt er sich mit den Grundsätzen moderner Unternehmenskultur oder Corporate Governance und ist deshalb dem Erscheinungsbild des Kantons abträglich. In den Beratungen zur Interpellation „Rechtssicherheit bei A-Post-Plus“ (I 039/2011) haben sich zudem die Sprecher der meisten Fraktionen kritisch gegenüber der Zustellung durch A-Post-Plus geäußert. Es ist das Gebot der Stunde, die vereinheitlichten Zustellungsformen in alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung zu übernehmen. Die damit geschaffene Rechtssicherheit und Bürgerfreundlichkeit wird den guten Ruf des Kantons Solothurn festigen und seine Standortqualität erhöhen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines

Grundsätzlich kann für die Beantwortung des Vorstosses auf die Ausführungen in unserer Stellungnahme zur Interpellation Manfred Küng vom 23. März 2011 mit RRB Nr. 2011/1002 vom 9. Mai 2011 verwiesen werden. Diese sind nach wie vor zutreffend. Namentlich wird die Zustellform mit „A-Post Plus“ für Verfügungen und Entscheide, mit Ausnahme des kantonalen Steueramts, weder in der kantonalen Verwaltung noch bei den Gerichten verwendet.

Der Auftrag verweist auf die Zustellvorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) und der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) und schlägt vor, diese im kantonalen Verwaltungs- und Steuerverfahren analog anzuwenden. Nach Artikel 138 ZPO sind Vorladungen, Verfügungen und Entscheide entweder mit eingeschriebener Post oder auf andere Weise mit Empfangsbestätigung zuzustellen. Andere Sendungen können mit gewöhnlicher Post zugestellt werden. Artikel 85 StPO verlangt generell die eingeschriebene Zustellung. Nach Auffassung des Auftraggebers schafft dies Rechtssicherheit. Dies trifft allerdings in erster Linie nicht für den Adressaten oder die Adressatin zu, der bzw. die die Sendung bei jeder Zustellform in Händen hält (falls er oder sie diese abholt), sondern für den Absender, d.h. für die Behörde, und für die Gegenpartei im Zivilprozess. Damit kann die Behörde die Zustellung nachweisen, womit die entsprechenden Rechtsfolgen eintreten können (Rechtskraft, Vollstreckbarkeit usw.).

Demgegenüber ist im Verwaltungsverfahren (und damit auch im Steuerverfahren) grundsätzlich nur Schriftlichkeit für die Eröffnung von Verfügungen gesetzlich vorgeschrieben (§ 21 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; BGS 124.11]). Dies entspricht auch der Rechtslage im Verwaltungsverfahren des Bundes (Art. 34 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG; SR 172.021]) und der meisten Kantone. Damit wird es der verfügenden Behörde anheimgestellt, die im Einzelfall erforderliche und angebrachte Zustellform zu bestimmen. Dieser Beurteilungsspielraum der verfügenden Behörde macht im Verwaltungsverfahren durchaus Sinn, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

3.2 Zustellformen im Steuerverfahren im Speziellen

Beim Steueramt kommen zu den jährlich rund 180'000 Veranlagungen für die Staats- und Bundessteuer noch Zehntausende von Abrechnungen mit anfechtbaren Zinsverfügungen sowie mehrere Tausend Veranlagungen für Nebensteuern hinzu. Diese werden fast ausnahmslos mit B-Post (Portokosten: Fr. 0.55 im Massenversand bzw. Fr. 0.85 im ordentlichen Versand) verschickt. Ein eingeschriebener Brief kostet demgegenüber ab 1. April 2012 ein Porto von Fr. 6.00. Wohl in 99 % (oder mehr) aller Fälle verläuft die Zustellung absolut problemlos, ohne dass dafür ein Nachweis erforderlich wäre. Dies spricht für die gute Steuermoral der Bürgerinnen und Bürger und gegen ein generelles Misstrauen ihnen gegenüber. Angesichts dieser Verhältnisse liessen sich die Mehrkosten für die eingeschriebene Zustellung der erwähnten Massenverfügungen von jährlich rund 1 Million Franken oder mehr kaum rechtfertigen. Es wäre somit unverhältnismässig, sämtliche fristauslösenden Verfügungen im Steuerverfahren mit eingeschriebener Post zu versenden.

Auf den Zustellnachweis kann das Steueramt nach dessen Angaben dann nicht verzichten, wenn die Zustellung mit gewöhnlicher Post nicht erfolgreich war oder keinen Erfolg verspricht oder wenn der Nachweis für ein nachfolgendes Verfahren (innert einer bestimmten Frist) zwingende Voraussetzung bildet. Das trifft insbesondere zu:

- bei Mahnungen, die mit der Androhung von Rechtsnachteilen wie die Veranlagung nach Ermessen, Ordnungsbusse oder Betreibung verbunden sind,
- wenn Verwirkungsfristen drohen (z.B. für die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts),
- oder bei einer geringen Zahl von notorischen Adressaten, die Verfügungen und Entscheide ohne Zustellnachweis angeblich nie oder stets zu einem ihnen genehmen Zeitpunkt erhalten.

Das Steueramt wendet die Zustellform „A-Post Plus“ in den erwähnten Fällen für die manuell verpackten Sendungen an (auf eine entsprechende Programmierung der EDV-Systeme für die Umstellung auf „A-Post Plus“ bei den maschinell verpackten Sendungen wurde bisher wegen der hohen Investitionskosten verzichtet). Das Steueramt hat vorab aus Kostengründen die Zu-

stellung mit „A-Post Plus“ gewählt. So kostet ein „A-Post Plus“-Brief (im Format B5) Fr. 2.40 (im Vergleich zu Fr. 6.00 beim Einschreiben). Erhebungen beim Steueramt ergaben, dass dieses im Jahr 2011 ca. 4'700 Sendungen mit „A-Post Plus“ aufgegeben hat. Dabei handelte es sich nicht nur um Verfügungen, sondern auch um Beweismittelaufforderungen und Mahnungen an Steuerpflichtige. Damit wurden im Jahr 2011 rund Fr. 12'000.00 eingespart (im Vergleich zum Versand mit Einschreiben). Mit dem erhöhten Tarif für Einschreibebriefe ab April 2012 ist im Jahr 2012 bereits mit einer Einsparung von Fr. 16'000.00 zu rechnen.

Wie bei der Beantwortung der Frage 5 der erwähnten Interpellation Küng angekündigt, ist eine Prüfung hinsichtlich der Ergänzung der Rechtsmittelbelehrung erfolgt. Die nötigen Weisungen wurden erteilt. Das Steueramt macht jetzt die Adressaten von sämtlichen „A-Post Plus“-Sendungen in der Rechtsmittelbelehrung oder mittels Beiblatt auf den massgebenden Zeitpunkt der Zustellung bzw. den Beginn der Rechtsmittelfrist (mit Ablage im Briefkasten oder Postfach) aufmerksam. Überdies gelten im Steuerverfahren grundsätzlich 30-tägige Einsprache- und Beschwerdefristen. Bei 30-tägigen Fristen kann die Zustellung mittels „A-Post Plus“ für den Adressaten keine Rechtsnachteile zur Folge haben. Mit der erwähnten Praxis des Steueramtes bei Verwendung von „A-Post Plus“ ist deshalb u.E. der Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger uneingeschränkt gewährleistet.

3.3 Uneingeschrieben verschickte Massenverfügungen auch in anderen Verwaltungsbereichen

Wie erwähnt wird unseres Wissens ausser vom Steueramt von keiner anderen kantonalen Amtsstelle die Zustellform „A-Post Plus“ verwendet. Neben dem Steueramt verschickt jedoch auch die Solothurnische Gebäudeversicherung (SGV) standardisierte Verfügungen und amtliche Schreiben in grossen Mengen mittels B-Post (Revisionsschätzungen, Einschätzungen nach Handänderungen, Schadenabschätzungen und –ablehnungen, Brandschutzauflagen im Zusammenhang mit Bauversicherungen, Verfügungen im Zusammenhang mit Beiträgen). Gemäss Auskunft der SGV besteht in all diesen Fällen keine Gefahr eines Rechtsverlusts, da die Eigentümerschaft jederzeit eine neue Einschätzung verlangen könne. Schadenablehnungen erfolgten jeweils mit dem Hinweis, dass eine förmliche Verfügung verlangt werden könne. In einem solchen Fall erfolge die Zustellung der Verfügung eingeschrieben.

Es können weitere, in grosser Zahl versandte, Verfügungen der Verwaltung genannt werden, welche nicht in jedem Fall zwingend eingeschrieben zugestellt werden müssen (z.B. verfahrensleitende Verfügungen wie Fristerstreckungen, Gewährung von Akteneinsicht usw.). Verwiesen sei zudem auf die Verfügungen im Bereich der Sozialversicherungen (wie AHV, IV, Arbeitslosenversicherung usw.), die ebenfalls nicht in jedem Fall eingeschrieben verschickt werden müssen (wobei hier meistens Art. 34 Abs. 1 VwVG anwendbar ist, s. oben, Ziff. 3.1).

3.4 Kein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf

Eine Vereinheitlichung der Zustellform im Sinne des Auftrags hätte zur Folge, dass inskünftig auch Massenverfügungen eingeschrieben verschickt werden müssten, bei welchen gar kein Bedarf hierfür besteht (z.B. beim Steueramt oder bei der SGV). Eine solche Änderung hätte bedeutende Kostenfolgen für den Kanton (allein beim Steueramt rund 1 Million Franken zusätzlich), ohne dass ein erkennbarer Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger damit verbunden wäre. Die Vereinheitlichung der Zustellform für die verwaltungsrechtlichen Verfügungen entspricht auch nicht der Rechtslage im Bund und in den meisten anderen Kantonen. Zudem würden gesetzlich vorgeschriebene Zustellformen ein weiteres Feld für Rechtsmittelverfahren eröffnen, indem (auch) darüber gestritten werden könnte, ob die Verfügung in der richtigen Form zugestellt worden sei und was die Rechtsfolgen einer allenfalls nicht formrichtig eröffneten Verfügung seien. Eine solche Entwicklung gilt es u.E. zu verhindern.

§ 21 VRG verlangt für die Eröffnung von Verfügungen die Schriftlichkeit und überlässt die Wahl der Zustellform dem pflichtgemässen Ermessen der verfügenden Behörde, was uns nach dem Ausgeführten und zur Vermeidung von übermässiger Bürokratie grundsätzlich sinnvoll scheint. Auch der Einsatz von „A-Post Plus“, welcher derzeit nur beim Steueramt praktiziert wird und sich dort bewährt hat, soll weiterhin möglich sein. Wir sind der Meinung, dass mit den aufgenommenen Hinweisen betreffend Zustellung und Fristbeginn der Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger auch in diesen Fällen uneingeschränkt gewährleistet wird. Eine Änderung des kantonalen Rechts im Sinne des Auftrags halten wir somit nicht für angezeigt.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (4)
Finanzdepartement
Steueramt
Finanzkontrolle
Bau- und Justizdepartement
Departement des Innern
Volkswirtschaftsdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Obergericht
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat