

Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten (Steuergericht und Schätzungskommission); Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 25. September 2012, RRB Nr. 2012/1971

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Einleitung	5
2. Erwägungen	5
2.1 Fazit des Expertenberichts	5
2.2 Kostenfolgen einer allfälligen Integration ins Verwaltungsgericht	6
2.3 Die einzelnen Verbesserungen durch Anpassung des Gerichtsorganisationsgesetzes.....	6
2.3.1 Anpassung der Zahl der Mitglieder und der Ersatzmitglieder des Steuergerichts und Verkleinerung des Spruchkörpers.....	7
2.3.2 Ausweitung der Unvereinbarkeiten für Steuerrichter	7
2.3.3 Anpassungen bei der Kantonalen Schätzungskommission	8
2.3.4 Anpassung des Wahlverfahrens.....	8
3. Vernehmlassungsverfahren – Die Beibehaltung der beiden Spezialverwaltungsgerichte wird positiv aufgenommen.....	8
4. Der Kantonsrat lehnt Auftrag „Integration Steuergericht ins Verwaltungsgericht“ ab..	9
5. Urteil des Bundesgerichtes vom 18. September 2011 betreffend Submissionsverfahren	9
6. Vernehmlassungsverfahren bezüglich Zuständigkeit für Submissionsbeschwerden.....	10
7. Verhältnis zur Planung	10
8. Auswirkungen	10
8.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen.....	10
8.2 Vollzugsmassnahmen	10
8.3 Folgen für die Gemeinden	10
8.4 Wirtschaftlichkeit.....	11
9. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	11
9.1 Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO)	11
9.2 Gesetz über öffentliche Beschaffungen (SubG)	12
9.3 Gebührentarif (GT)	12
10. Rechtliches.....	12
11. Antrag.....	13

Beilagen

Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse (Vergleich bestehende Gesetze/Beschlussesentwurf 1)

Kurzfassung

Mit dem Postulat der FdP/JL vom 24. September 2002 „Aufhebung der Spezialgerichte - Integration ins Verwaltungsgericht“, welches der Kantonsrat am 7. Mai 2003 erheblich erklärte, wurde der Regierungsrat beauftragt, zu überprüfen, ob und welche Spezialgerichte gemäss §§ 55 ff. des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO, BGS 125.12) ins Verwaltungsgericht integriert werden könnten. Mit der Vorlage „Selbständige Gerichtsverwaltung“ wurden dann per 1. August 2005 die drei kleineren kantonalen Spezialverwaltungsgerichte aufgehoben. Die allfällige Integration der beiden grösseren Spezialverwaltungsgerichte, des Kantonalen Steuergerichts und der Kantonalen Schätzungskommission, wurde von einer Arbeitsgruppe geprüft. Aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung, aufgrund des klaren Ergebnisses des öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens und aufgrund des Beschlusses des Kantonsrates vom 16. Dezember 2009, womit der Auftrag der Finanzkommission „Integration des Steuergerichtes ins Verwaltungsgericht“ nicht erheblich erklärt worden ist, wird in dieser Vorlage von einer Integration dieser beiden Gerichte ins Verwaltungsgericht abgesehen. Es hat sich gezeigt, dass die beiden Gerichte in ihren Tätigkeitsgebieten (Steuer- und Abgaberecht) in ihrer derzeitigen Ausgestaltung als nebenamtlich besetzte Spezialgerichte sowohl qualitativ hochstehend als auch kostengünstig arbeiten. Einzelne Verbesserungsmöglichkeiten im Aufbau und in den Abläufen wurden jedoch erkannt. Soweit diese nicht bereits durch entsprechende Ausgestaltung der Geschäftsreglemente der beiden Gerichte oder durch Anpassungen der Praxis umgesetzt werden konnten, werden hier die erforderlichen Anpassungen am Gesetz über die Gerichtsorganisation vorgenommen. Dabei handelt es sich um folgende Punkte:

- a. Anpassung des heute überdimensionierten Spruchkörpers beim Steuergericht von sieben auf drei Richterinnen oder Richter, bzw. für grundsätzliche Rechtsfragen auf fünf Richterinnen oder Richter.
- b. Damit zusammenhängend eine Anpassung der Anzahl Mitglieder und Ersatzmitglieder beim Steuergericht auf je fünf.
- c. Ausdehnung des Verbots von Nebenbeschäftigungen für Steuerrichterinnen und Steuerrichter auf die Vertretung Dritter in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren vor den wichtigsten Vorinstanzen des Steuergerichts.
- d. Teuerungsbedingte Anpassung der Einzelrichterzuständigkeit des Präsidenten der Schätzungskommission.

Mit der Reduktion des Spruchkörpers beim Steuergericht kann zugleich der vom Bundesgericht in seinem Urteil vom 17. November 2011 (2C_381/2010) geäusserten Kritik an der bisherigen Regelung von § 55 GO zur Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit des Steuergerichts Rechnung getragen werden. Das Urteil des Bundesgerichts vom 18. September 2011 (2D_50/2011), laut welchem der Kantonalen Schätzungskommission nicht die Stellung eines oberen kantonalen Gerichts und damit einer genügenden Vorinstanz des Bundesgerichts zukommt, hat zur Folge, dass über Beschwerden betreffend öffentliche Beschaffungen an Stelle der Schätzungskommission neu das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz entscheiden muss.

Mit der punktuellen Anpassung des Wahlverfahrens in § 55 Abs. 2 und § 58 Abs. 2 GO soll bei der vorliegenden Gelegenheit auch dem Auftrag fraktionsübergreifend „Wahlverfahren der Schätzungskommission“ (19.06.2012) nachgekommen (und dies auch beim Steuergericht gleich gehandhabt) werden.

Bei beiden Gerichten werden zudem im Gebührentarif Anpassungen beim Gebührenrahmen vorgeschlagen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten (Steuergericht und Schätzungskommission).

1. Einleitung

Das Postulat FdP/JL vom 24. September 2002 „Aufhebung der Spezialgerichte - Integration ins Verwaltungsgericht“ beauftragte den Regierungsrat, zu überprüfen, ob und welche Spezialverwaltungsgerichte gemäss §§ 55 ff. des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO, BGS 125.12) ins Verwaltungsgericht integriert werden könnten. Es wurde am 7. Mai 2003 erheblich erklärt. Das Postulat regte an, die Spezialverwaltungsgerichte bezüglich ihrer Tätigkeit und Effizienz zu überprüfen und die Kostenfolgen einer allfälligen Integration ins Verwaltungsgericht aufzuzeigen.

Mit der Vorlage „Selbständige Gerichtsverwaltung“ wurde das Postulat bezüglich der drei damals bestehenden kleineren Spezialverwaltungsgerichte (betr. Finanzausgleich, Gebäudeversicherung und Landwirtschaft) umgesetzt, welche nur sehr wenige Fälle zu behandeln hatten. Diese drei Gerichte wurden aufgehoben und deren Rechtsprechungsaufgaben dem Verwaltungsgericht zugewiesen (vgl. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 23. März 2004, RRB Nr. 2004/621, Ziff. 3.2.5). Die entsprechende Verfassungsänderung wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen.

Bezüglich der beiden grösseren Spezialverwaltungsgerichte (Kantonales Steuergericht und Kantonale Schätzungskommission) setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Justizdirektors ein, welcher unter anderem Vertreter der beiden erwähnten Spezialverwaltungsgerichte, des Verwaltungsgerichts und der Anwaltschaft angehörten. 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.“ Zur Unterstützung der Arbeitsgruppe wurde als externer Experte Rechtsanwalt Daniel von Arx, Olten, beigezogen. Dessen Bericht kam nach Prüfung der Varianten und deren Auswirkungen, insbesondere auch kostenmässig, zum Schluss, dass überwiegende Gründe gegen eine Integration der beiden Gerichte ins Verwaltungsgericht sprechen würden. So wäre eine Integration namentlich mit Mehraufwand verbunden. Der Expertenbericht machte aber einige Vorschläge für Verbesserungen in Organisation und Verfahren der beiden Gerichte.

2. Erwägungen

2.1 Fazit des Expertenberichts

Zur Darstellung der Ausgangslage bei den beiden Gerichten und der geprüften Varianten kann auf die Vernehmlassungsvorlage vom 17. März 2009 (RRB 2009/475), Ziff. 1.4 und 1.5, verwiesen werden. Das Fazit des Berichts kann folgendermassen zusammengefasst werden:

Steuergericht und Schätzungskommission leisten qualitativ gute Arbeit in der Rechtsprechung. Die Prüfung der Varianten hat namentlich gezeigt, dass die Vorteile einer grundsätzlichen Weiterführung der beiden Gerichte in der heutigen Form gegenüber einer Integration ins Verwaltungsgericht überwiegen. Zudem wurden verschiedene Massnahmen angeregt, welche bei den beiden Gerichten zu Verbesserungen führen sollten. Darunter lassen sich viele ohne Gesetzesänderung durch entsprechende Handhabung in der Praxis bzw. Überarbeitung des Geschäfts-

reglements umsetzen. Beim Steuergericht sind dies die bessere Einhaltung der dreimonatigen Frist für die Ausarbeitung von Referaten, eine verschärfte Fristerstreckungspraxis, die Erhebung von Kostenvorschüssen von den Parteien, der Verzicht auf einen zweiten Schriftenwechsel in gewissen Fällen sowie die vermehrte Beschlussfassung auf dem Zirkularweg. Bei der Schätzungskommission sind zu nennen: Eine verschärfte Fristerstreckungspraxis, der Verzicht auf einen zweiten Schriftenwechsel in gewissen Fällen, die Einführung eines Referentensystems in Teilgebieten, die Einführung von Delegationsaugenscheinen sowie die vermehrte Erhebung von Kostenvorschüssen. Die erwähnten Verbesserungen wurden mittlerweile grösstenteils umgesetzt. So wurden namentlich die Geschäftsreglemente der beiden Gerichte in den Jahren 2005 und 2006 totalrevidiert.

Wir gehen mit den Schlussfolgerungen des Expertenberichts einig, dass Steuergericht und Schätzungskommission als eigenständige Spezialverwaltungsgerichte, mit gewissen Anpassungen zur Effizienzsteigerung, beibehalten werden sollen.

2.2 Kostenfolgen einer allfälligen Integration ins Verwaltungsgericht

Die Kostenfolgen einer allfälligen Integration stellen sich wie folgt dar: Ausgehend von den Werten gemäss Rechnung 2011 ergeben sich für die Variante „Beibehaltung Spezialverwaltungsgerichte“ in der heutigen Form (Honorare nebenamtliche Richter, 100 % Gerichtsschreiberstelle, 150 % Sekretariatsstellen) Personal-, Büro- und EDV-Kosten von rund 585'000 Franken pro Jahr (ohne Overheadkosten). Für die Variante „Vollintegration ins Verwaltungsgericht“ wäre nach den Erhebungen des Verwaltungsgerichts mit der Beanspruchung von 150 % Oberrichter-, 90 % Gerichtsschreiber- und 50 % Sekretariatsstellen zu rechnen. Es würden unter diesen Annahmen beim Verwaltungsgericht jährliche Kosten von rund 672'000 Franken wegen der Übernahme der Rechtsprechungsaufgaben der bisherigen Spezialverwaltungsgerichte entstehen. Dabei fällt besonders die Besoldung der erforderlichen 1,5 Oberrichterstellen im Vergleich zum Honorar der nebenamtlichen Richter in der heutigen Organisation ins Gewicht: Während die Honorare der Mitglieder von Steuergericht und Schätzungskommission mit zusammen rund 195'000 Franken zu Buche schlagen, wären dies beim 150 %-Pensum Oberrichter bereits rund 403'000 Franken (immer inkl. Lohnnebenkosten von rund 20 %). Zudem dürfte die vom Verwaltungsgericht angenommene Reduktion des Sekretariatspensums infolge einer Integration von heute 150 auf nurmehr 50 Stellenprozent zu gross bemessen sein. Realistischerweise wäre hier laut Expertenbericht nach wie vor mit einem Pensum von rund 120 % und damit mit einer Einsparung auf Kanzleiebene von lediglich 30 Stellenprozent zu rechnen. Damit würden sich die Kosten beim Verwaltungsgericht auf rund 744'000 Franken erhöhen. Eine Integration der heute bei den beiden Spezialgerichten angesiedelten Rechtsprechungsaufgaben ins Verwaltungsgericht hätte somit jährliche Mehraufwendungen im Vergleich mit dem heutigen Zustand von mindestens 87'000 Franken bis 159'000 Franken zur Folge. Diese Mehraufwendungen belaufen sich gar auf mindestens 148'000 Franken bis 220'000 Franken, wenn die Reduktion beim Spruchkörper des Steuergerichtes (unten, Ziff. 2.3.1; Minderaufwand von ca. 21'000 Franken) und der Mehraufwand für externe Gutachten beim Verwaltungsgericht (ca. 40'000 Franken) auch mitberücksichtigt werden.

Eine Teilintegration, z.B. lediglich eines der beiden Spezialverwaltungsgerichte, ins Verwaltungsgericht, wurde nicht weiterverfolgt, da einerseits die hierzu notwendige Basisinfrastruktur (Sekretariat, Büroräumlichkeiten) nicht wirtschaftlich eingesetzt werden könnte und es andererseits ähnlich wie bei der Vollintegration zu beträchtlichen Mehraufwänden kommen würde.

2.3 Die einzelnen Verbesserungen durch Anpassung des Gerichtsorganisationsgesetzes

Gewisse Verbesserungen machen eine Anpassung des Gerichtsorganisationsgesetzes notwendig. Diese werden im Folgenden dargestellt:

2.3.1 Anpassung der Zahl der Mitglieder und der Ersatzmitglieder des Steuergerichts und Verkleinerung des Spruchkörpers

Heute setzt sich das Steuergericht gemäss § 55 Absatz 1 GO aus 7 ordentlichen und 3 Ersatzmitgliedern zusammen. Es ist mit sieben Richtern ordentlich besetzt, in Fünferbesetzung beschlussfähig (§ 55 Abs. 2 GO). Diese Organisationsform ist schwerfällig und überholt. Sowohl die Amtsgerichte, die Schätzungskommission als auch die Kammern des Obergerichts wie das Verwaltungsgericht entscheiden in der Regel in Dreierbesetzung (§§ 14, 15 Abs. 1, 24 Abs. 1 und 47 Abs. 4 GO). In Anlehnung an die Regelung beim Verwaltungsgericht wird vorgeschlagen, dass auch das Steuergericht neu ordentlich in Dreierbesetzung, zur Beurteilung grundsätzlicher Rechtsfragen in Fünferbesetzung tagen soll. Dabei soll dem einzelnen Mitglied auch im verkleinerten Spruchkörper weiterhin eine regelmässige Teilnahme an den Sitzungen ermöglicht werden, damit die Praxis nicht verloren geht. Es sollten aber dennoch genügend Referenten zur Verfügung stehen, um die Arbeitslast des Steuergerichts gemeinsam bewältigen zu können. Aus diesen Überlegungen soll die Anzahl Richter und Ersatzrichter auf je fünf festgesetzt werden.

Das Bundesgericht hatte in seinem Urteil vom 17. November 2011 (2C_381/2010) eine Beschwerde gegen einen Entscheid des Steuergerichts zu beurteilen, an welchem sechs Richter mitgewirkt hatten. Es führte darin aus, § 55 GO sei eine unbestimmte Vorschrift, aus welcher die Normalbesetzung des Steuergerichts nicht hervorgehe. Indem das Gericht sowohl in Besetzung mit fünf, sechs oder sieben Richtern tagen könne und nirgends festgelegt sei, in welchen Fällen wie viele Richter mitzuwirken hätten, verletze die Regelung den verfassungsmässigen Anspruch auf ein „durch Gesetz geschaffenes“ Gericht. Mit der vorgeschlagenen Reduktion des Spruchkörpers beim Steuergericht kann zugleich dieser vom Bundesgericht geäusserten Kritik an der bisherigen Regelung von § 55 GO zur Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit des Steuergerichts Rechnung getragen werden.

Wir verzichten darauf, die Einführung einer Einzelrichterkompetenz des Präsidenten des Steuergerichts (über die schon bestehende bei Verfügungen hinaus) vorzuschlagen. Dies im Hinblick darauf, dass dem Steuergericht im Bereich der Rekurse gegen die direkte Bundessteuer und die Staats- und Gemeindesteuern die Stellung einer Vorinstanz des Bundesgerichts und damit eines „oberen kantonalen Gerichts“ im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) zukommt. Einen Einzelrichter als Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen erschiene hier wenig sachgerecht. Abgesehen davon wäre mit der Schaffung einer Einzelrichterkompetenz für Steuerrekursfälle bis zu einem bestimmten Streitwert auch kaum ein Effizienzgewinn verbunden.

2.3.2 Ausweitung der Unvereinbarkeiten für Steuerrichter

Mit der Vorlage „Selbständige Gerichtsverwaltung“ wurde § 91^{bis} GO neu eingefügt, welcher die Nebenbeschäftigungen von Richtern betrifft. Gemäss Absatz 3 dieser Bestimmung ist es nebenamtlichen Richtern an kantonalen Gerichten¹ verwehrt, vor demjenigen Gericht Dritte zu vertreten, an welchem sie selbst richterlich tätig sind. Die Bestimmung dient der richterlichen Unabhängigkeit. Um die Verhältnismässigkeit zu wahren und auch um die Rekrutierung von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern nicht zu stark zu erschweren, wurde damals das Verbot der Parteivertretung für nebenamtlich tätige Richterinnen und Richter auf dasjenige Gericht beschränkt, an welchem sie tätig sind. Die Arbeitsgruppe ist nun der Ansicht, dass vorab im Steuerwesen auch die Vertretung Dritter durch ein Mitglied oder Ersatzmitglied des Steuergerichts vor den Steuerbehörden als Vorinstanzen problematisch ist. Es ist jedenfalls nicht auszuschliessen, dass die Steuerbehörden in einer derartigen Konstellation mit einem nebenamtlichen Steuerrichter als Parteivertreter nicht mehr unbefangen und unparteiisch entscheiden können. Diese

¹ Zu den nebenamtlichen Richtern an kantonalen Gerichten gehören die Ersatzrichter des Ober-, Verwaltungs- und Versicherungsgerichts wie auch die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Kantonalen Steuergerichts und der Kantonalen Schätzungskommission (s. Selbständige Gerichtsverwaltung, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 23. März 2004, RRB Nr. 2004/621, S. 26 f.).

Bedenken sind berechtigt. Um einen solchen Anschein zu vermeiden, wird vorgeschlagen, den Richtern und Ersatzrichtern des Steuergerichts die Vertretung von Parteien in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren vor dem Kantonalen Steueramt sowie den Veranlagungsbehörden zu untersagen. Mit einer derartigen Unvereinbarkeit werden bei der heutigen Kompetenzordnung im Veranlagungs- und Einsprachebereich die direkte Bundes-, Staats- und Gemeindesteuer, die Verrechnungs-, die Handänderungs-, die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Nachlasssteuer erfasst. Eine Unvereinbarkeitsbestimmung bezüglich dieser in einem beschränkten Rechtsgebiet tätigen Vorinstanzen schränkt die hauptberuflichen Tätigkeitsmöglichkeiten eines Steuerrichters (vorab wenn er Treuhänder ist) zwar ein, allerdings in einem mit Blick auf das Gebot der richterlichen Unabhängigkeit zumutbaren Mass. Um die Rekrutierung von geeigneten Fachleuten vorab aus dem Treuhandwesen für das Amt des Steuerrichters nicht übermässig zu erschweren, soll es den Richtern und Ersatzrichtern des Steuergerichts insbesondere weiterhin erlaubt sein, ausserhalb von Einsprache- und Rechtsmittelverfahren Eingaben für Steuerpflichtige an die Vorinstanzen des Steuergerichts zu richten.

2.3.3 Anpassungen bei der Kantonalen Schätzungskommission

Gemäss geltendem § 59 Absatz 2 GO beurteilt der Präsident Streitfälle bis zu einem Streitwert von 3'000 Franken als Einzelrichter, wobei gegen solche einzelrichterlichen Urteile die Beschwerde ans Verwaltungsgericht nicht zur Verfügung steht (§ 49 Abs. 2 GO). Die Einzelrichterkompetenz hat sich bisher bewährt. Eine Einzelrichterkompetenz bei geringem Streitwert kommt z. B. auch dem Amtsgerichtspräsidenten in Zivilsachen – bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken – zu. Die Einzelrichterkompetenz des Präsidenten der Schätzungskommission kann auch in Zukunft beibehalten werden. Jedoch ist gegen solche Präsidialentscheide neu zwingend ein Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht vorzusehen, da Urteile des Einzelrichters der Schätzungskommission nach Artikel 86 Absatz 2 BGG nicht direkt ans Bundesgericht weitergezogen werden können (s. unten, Ziff. 5). Unter Berücksichtigung der seit der Einführung dieser Kompetenz im Jahr 1977 eingetretenen Teuerung soll eine Anpassung des Streitwerts auf 6'000 Franken erfolgen. Da die einzelrichterliche Beurteilung von Streitsachen mit geringem Streitwert das Gesamtgericht aber nicht wesentlich entlastet, verzichten wir auf den Vorschlag, den Streitwert für die Einzelrichterkompetenz weitergehend zu erhöhen.

2.3.4 Anpassung des Wahlverfahrens

Mit dem Auftrag fraktionsübergreifend „Wahlverfahren der Schätzungskommission“ (19.06.2012) wird, im Zusammenhang mit der soeben erfolgten Ersatzwahl des Präsidenten der KSK, eine Anpassung des Wahlverfahrens dahingehend gefordert, dass zuerst die Mitglieder und Ersatzmitglieder zu wählen sind und anschliessend aus dem Kreis der Mitglieder der Präsident. Diese Änderung scheint uns sinnvoll, und zwar sowohl für die Schätzungskommission als auch das Steuergericht. Wir schlagen bei Gelegenheit dieser Vorlage deshalb die entsprechende Anpassung von § 55 Abs. 2 und § 58 Abs. 2 GO vor.

3. Vernehmlassungsverfahren – Die Beibehaltung der beiden Spezialverwaltungsgerichte wird positiv aufgenommen

Die Vorlage "Anpassungen bei den Spezialverwaltungsgerichten" wurde mit RRB Nr. 2009/475 vom 17. März 2009 in die Vernehmlassung gegeben. Sie ist von den Vernehmlassenden grossmehrheitlich positiv aufgenommen worden (siehe im Einzelnen die Kenntnisnahme vom Ergebnis im RRB Nr. 2009/1538 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). Diese Zustimmung wurde mit dem Fachwissen, welches sonst mittels Sachverständigen erhoben werden müsste, den geringeren Kosten sowie der grösseren Bürger-

nähe der mit nebenamtlichen Richtern besetzten Spezialverwaltungsgerichte begründet. Drei Vernehmlassende haben – vor allem zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit – 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.

4. Der Kantonsrat lehnt Auftrag „Integration Steuergericht ins Verwaltungsgericht“ ab

Mit Auftrag der Finanzkommission vom 26. August 2008 „Integration Steuergericht ins Verwaltungsgericht“ sollte der Regierungsrat beauftragt werden, die rechtlichen Grundlagen zur Integration des Steuergerichtes ins kantonale Verwaltungsgericht zu schaffen sowie zu überprüfen, ob auch die kantonale Schätzungskommission ins Verwaltungsgericht überführt werden kann. Der Regierungsrat hat dazu mit RRB Nr. 2009/1537 vom 1. September 2009 Stellung genommen. Der Kantonsrat hat den Auftrag der Finanzkommission mit Beschluss Nr. A 107/2008 vom 16. Dezember 2009 (mit 58 zu 30 Stimmen) als nicht erheblich erklärt. Die darauf von Markus Schneider (SP, Solothurn) am 26. Januar 2010 eingereichte Interpellation „Unser Steuergericht: Bürgerfreundlich, effizient, unabhängig?“ hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 2010/707 vom 20. April 2010 beantwortet. Daraus geht u.a. hervor, dass das Steuergericht seine Verfahren insgesamt innert angemessenen Fristen erledigt.

5. Urteil des Bundesgerichtes vom 18. September 2011 betreffend Submissionsverfahren

Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 18. September 2011 (2D_50/2011) auf eine Beschwerde gegen einen Entscheid der Schätzungskommission im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens nicht ein. Dies begründete es damit, dass die Schätzungskommission kein oberes kantonales Gericht sei und damit nicht unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts i.S.v. Artikel 86 Absatz 2 BGG sein könne. Es überwies die Beschwerde dem kantonalen Verwaltungsgericht zur Behandlung. Aufgrund dieses Urteils besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich der Submissionsbeschwerden (§ 59 Abs. 1 Bst. c GO) und der Einzelrichterentscheide des Präsidenten der Schätzungskommission (§ 59 Abs. 2 GO). In diesen beiden Fällen war ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht bislang nicht vorgesehen.

Für die Behandlung von Submissionsbeschwerden sind in allen Kantonen ausser Solothurn die Verwaltungsgerichte als einzige richterliche Instanz zuständig. Ein Spezialverwaltungsgericht für diesen Bereich kannte bisher nur der Kanton Solothurn. Artikel 15 Absatz 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB; SR 721.521) schreibt sodann für Submissionsstreitigkeiten eine einzige kantonale gerichtliche Instanz vor, welche (kantonal) endgültig entscheidet. Aufgrund der dargestellten bundes- und konkordatsrechtlichen Ausgangslage ist somit die Zuständigkeit zur gerichtlichen Beurteilung von Submissionsstreitigkeiten dem Verwaltungsgericht als einzige Instanz zu übertragen. Zudem ist für die

Präsidentialscheide der Schätzungskommission der Rechtsweg ans Verwaltungsgericht zu öffnen.

6. Vernehmlassungsverfahren bezüglich Zuständigkeit für Submissionsbeschwerden

Mit RRB Nr. 202/873 vom 1. Mai 2012 wurde ein (ergänzendes) Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Frage der Übertragung der Zuständigkeit für Submissionsbeschwerden von der Schätzungskommission auf das Verwaltungsgericht durchgeführt. Mit RRB Nr. 2012/1835 vom 11. September 2012 hat der Regierungsrat vom Ergebnis Kenntnis genommen. Die vorgeschlagene Anpassung an übergeordnetes Recht wurde grossmehrheitlich begrüsst und für notwendig befunden (SP, SVP, FDP – die Liberalen, Grüne, Grünliberale, EDU, VSEG, Städte Solothurn und Olten). Einzig die usic-Regionalgruppe Solothurn und der Solothurner Bankenverband sprachen sich dagegen aus. Erstere mit Blick auf das bewährte Fachrichtertum in der Schätzungskommission, Letzterer mit der Forderung nach einem doppelten Instanzenzug auf kantonaler Ebene, was aber auf Grund übergeordneten Rechts gerade nicht möglich ist (s. oben, Ziff. 5).

7. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2009-2013 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2011-2014.

8. Auswirkungen

8.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Erhebungen haben gezeigt, dass das Steuergericht und die Schätzungskommission als nebenamtlich besetzte Spezialgerichte in den ihnen zugewiesenen Rechtsgebieten eine qualitativ einwandfreie sowie – im Vergleich zu einer allfälligen Integration ins Verwaltungsgericht – kostengünstige Rechtsprechung betreiben (s. oben, Ziff. 2.2). Dies kommt nicht nur der Staatskasse, sondern letztlich auch den rechtsuchenden Personen in Form von vergleichsweise bescheidenen Gerichtsgebühren zugute. Mit einer Beibehaltung der beiden Gerichte sowie punktuellen Anpassungen in Aufbau und Verfahren dürfte diese Einschätzung auch in Zukunft ihre Gültigkeit behalten.

Die Verkleinerung des Spruchkörpers beim Steuergericht von heute sieben auf noch drei Personen ermöglicht Einsparungen bei den Sitzungsgeldern. Bei durchschnittlich rund 18 Sitzungen pro Jahr bewegen sich diese bei einem Sitzungsgeld von 160 Franken zuzüglich 130 Franken für vorbereitendes Aktenstudium (Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen, BGS 126.511.31, Anhänge 1 und 2) im Bereich von rund 21'000 Franken.

8.2 Vollzugsmassnahmen

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Anpassungen bei Aufbau und Verfahren der beiden Spezialverwaltungsgerichte ist als Vollzugsmassnahme die Pflege einer entsprechenden Praxis durch die Präsidien der beiden Gerichte erforderlich, namentlich was die Verfahrensführung punkto Fristen, Kostenvorschüsse, Referate, Zirkularbeschlüsse, Schriftenwechsel, Delegationsaugenschein usw. betrifft. Diese Massnahmen konnten grösstenteils bereits umgesetzt werden.

8.3 Folgen für die Gemeinden

Auf die Gemeinden haben die punktuellen Anpassungen im Gesetz über die Gerichtsorganisation, im Gesetz über öffentliche Beschaffungen sowie im Gebührentarif keinen Einfluss.

8.4 Wirtschaftlichkeit

Mit den vorgeschlagenen Neuerungen dürfte auch in Zukunft die Rechtsprechung in den Tätigkeitsgebieten von Steuergericht und Schätzungskommission qualitativ und rechtsstaatlich einwandfrei, wie auch kostengünstig, ausgeübt werden. Durch die punktuellen Anpassungen bei den beiden Spezialgerichten kann ihre Wirtschaftlichkeit weiter verbessert werden.

9. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

9.1 Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO)

§ 49 Absatz 2

Da die Schätzungskommission kein oberes Gericht im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 BGG darstellt, muss auch gegen Urteile von deren Präsident das Rechtsmittel ans Verwaltungsgericht eröffnet werden (s. oben, Ziff. 2.3.3 und Ziff. 5).

§ 55

Die Verkleinerung des Spruchkörpers beim Steuergericht von heute sieben bzw. mindestens fünf Richterinnen und Richtern auf drei, zur Beurteilung grundsätzlicher Rechtsfragen fünf, wird die Verfahren beschleunigen und damit die Effizienz verbessern helfen. Dies entspricht auch den Verhältnissen beim Verwaltungsgericht (§ 47 Abs. 3 GO). Zugleich wird dem Auftrag fraktionsübergreifend „Wahlverfahren der Schätzungskommission“ (19.06.2012) nachgekommen und Absatz 2 entsprechend angepasst. Nach dem neuen Modus soll der Kantonsrat zuerst die Mitglieder und Ersatzrichter wählen und erst danach aus der Mitte der Mitglieder den Präsidenten und den Vizepräsidenten.

§ 58

Absatz 1: Die Schätzungskommission soll weiterhin durch drei Mitglieder und drei Ersatzmitglieder besetzt sein. Absatz 2: Der Kantonsrat soll neu auch den Vizepräsidenten wählen, wie dies auch beim Steuergericht der Fall ist. Zudem soll der Wahlmodus auch hier so angepasst werden, dass der Kantonsrat zuerst die Mitglieder und Ersatzmitglieder wählt und erst danach aus der Mitte der Mitglieder den Präsidenten und den Vizepräsidenten (s. oben, zu § 55 Abs. 2). Absatz 3: Wie bisher tagt die Schätzungskommission auch in Zukunft in Dreierbesetzung, was hier noch ausdrücklich gesagt wird.

§ 59

Absatz 1 Buchstabe c: Die Zuständigkeit der Schätzungskommission im Bereich der Submissionsbeschwerden wird aufgehoben und auf das Verwaltungsgericht übertragen (s. oben, Ziff. 5.). Absatz 2: Der Streitwert für die Einzelrichterkompetenz des Präsidenten der Schätzungskommission wird lediglich der Teuerung angepasst und auf 6'000 Franken verdoppelt (vgl. oben, Ziff. 2.3.3). Solche Einzelrichterurteile können neu beim Verwaltungsgericht angefochten werden (s. obige Ausführung zu § 49 Abs. 2 GO).

§ 91^{bis} Absatz 3

Die Ergänzung soll die richterliche Unabhängigkeit von Mitgliedern und Ersatzmitgliedern des Steuergerichts durch das Verbot, Dritte in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren vor den wichtigsten Vorinstanzen des Steuergerichts zu vertreten, stärken (s. oben, Ziff. 2.3.2).

§ 122^{quater}

Übergangsrechtlich sollen die submissionsrechtlichen Verfahren, die zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung bei der Schätzungskommission hängig sind, an das Verwaltungsgericht zur Weiterbehandlung überwiesen werden.

9.2 Gesetz über öffentliche Beschaffungen (SubG)

§ 31 Absatz 1

Als einzige kantonale Beschwerdeinstanz i.S.v. Artikel 15 Absatz 1 IVöB wird neu das Verwaltungsgericht (statt wie bisher die Schätzungskommission) bestimmt. Dies ist nötig aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben (s. oben, Ziff. 5. und Ziff. 9.1, zu § 59 Abs. 1 Bst. c GO).

9.3 Gebührentarif (GT)

§ 168 Absatz 2

Anpassung des Gebührenrahmens, damit auch in den grösseren Fällen angemessene Gebühren erhoben werden können, insbesondere wenn der Aufwand oder der Streitwert sehr hoch ist.

§ 169 Buchstabe a

Anpassung des Gebührenrahmens. Nach dem bisherigen Rahmen kann das Steuergericht in vielen Fällen keine angemessene Gebühr erheben.

10. Rechtliches

Mit dieser Vorlage wird das Postulat FdP/JL vom 24. September 2002 „Aufhebung der Spezialgerichte – Integration ins Verwaltungsgericht“ erfüllt. Dieses ist als erledigt abzuschreiben. Dasselbe gilt für den Auftrag fraktionsübergreifend „Wahlverfahren der Schätzungskommission“ (19.06.2012).

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Solothurn, KV, BGS 111.1). Gesetze und Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen, unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

11. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Vize-Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (2)
Gerichtsverwaltungskommission
Kantonales Steuergericht
Kantonale Schätzungskommission
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Parlamentdienste
GS
BGS