

KR.Nr.

# ***Anpassung der Zustellungsregelung im kantonalen Verfahrensrecht; Änderungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Steuergesetz***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

## **Vernehmlassungsentwurf Januar 2020**

**Zuständiges Departement**  
Staatskanzlei

**Vorberatende Kommissionen**  
Justizkommission  
Finanzkommission

**Inhaltsverzeichnis**

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Überparteilicher Auftrag .....	5
1.2 Vorgeschichte .....	5
1.3 Zustellformen im Verwaltungsrecht.....	6
1.3.1 Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden.....	6
1.3.2 Das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden .....	6
1.4 Varianten 1 und 2 .....	6
1.5 Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.6 Erwägungen, Alternativen .....	7
2. Verhältnis zur Planung .....	7
3. Auswirkungen.....	7
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen .....	7
3.2 Vollzugsmassnahmen .....	8
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	8
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	8
4.1 Variante 1 .....	8
4.2 Variante 2 .....	9
5. Rechtliches .....	9
6. Antrag.....	10

**Beilagen**

Beschlussesentwurf Variante 1 / Synopse Variante 1

Beschlussesentwurf Variante 2 / Synopse Variante 2

**Kurzfassung**

Mit der Vorlage wird der erheblich erklärte überparteiliche Auftrag „Anpassung der Zustellungsregelung im kantonalen Verfahrensrecht“ umgesetzt, bei welchem die Regelung der Zustellform A-Post Plus im Vordergrund steht. Dies erfolgt durch Änderungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Steuergesetz, wobei zwei Varianten zur Diskussion stehen. Variante 1 sieht eine Regelung auf Gesetzesstufe vor, Variante 2 sieht eine Umsetzung auf Verordnungsstufe vor. Nebst den beiden Varianten stellt der Regierungsrat als Alternative eine Regelung in Weisungsform zur Diskussion.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Anpassung der Zustellungsregelung im kantonalen Verfahrensrecht.

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Überparteilicher Auftrag

Am 13. Dezember 2017 wurde der überparteiliche Auftrag betreffend „Anpassung der Zustellungsregelung im kantonalen Verfahrensrecht“ eingereicht.

Der Auftragstext lautet:

*Der Regierungsrat wird beauftragt, das kantonale Verfahrensrecht, namentlich das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG, BGS.124.11), betreffend die Zustellung von behördlichen Urkunden an die Bestimmungen des eidgenössischen Verfahrensrechts anzugleichen (Art. 136ff. ZPO, Art. 85 StPO, Art. 44 Abs. 2 BGG). Die ordentliche, fristauslösende Zustellung von Vorladungen, Verfügungen und Entscheiden aller Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden soll demnach durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgen. Die ausserordentliche Eröffnung von Entscheiden in mündlicher Form oder durch Publikation im Amtsblatt soll, soweit zwingend erforderlich, weiterhin zulässig bleiben, allenfalls sich aufdrängende Ausnahmen sind in einem formellen Gesetz zu regeln.*

Der Kantonsrat erklärte diesen Auftrag als erheblich (KRB A 0226/2017 vom 6. November 2018). Mit dieser Vorlage wird der erheblich erklärte Auftrag umgesetzt.

### 1.2 Vorgeschichte

Bereits in der Vergangenheit gab es mehrere politische Vorstösse zur Zustellungsregelung im kantonalen Verfahrensrecht:

- Die Interpellation von Manfred Küng vom 23. März 2011 betreffend „Rechtssicherheit bei A-Post Plus“. Der Regierungsrat beantwortete die Interpellation mit RRB vom 9. Mai 2011 und gab Auskunft zur Verwendung der Zustellform A-Post Plus.
- Der Auftrag von Manfred Küng betreffend „Einheitliche Zustellformen bei Verfügungen“ vom 28. März 2012 bzw. vom 22. August 2012 (geänderter Auftragstext). Dieser Auftrag hatte zum Ziel, Zustellungen mit A-Post Plus zu untersagen. Der Auftrag wurde für nichterheblich erklärt.
- Die kleine Anfrage von Markus Spielmann vom 8. November 2017 betreffend „Fristenfalle A-Post Plus“. Der Regierungsrat beantwortete die kleine Anfrage mit RRB vom 28. November 2017.

Die erwähnten politischen Vorstösse hatten alle die Zustellform A-Post Plus zum Thema. Auch beim vorliegenden, erheblich erklärten Auftrag steht gemäss Begründung des Auftrags die Regelung der Zustellform A-Post Plus im Vordergrund.

### 1.3 Zustellformen im Verwaltungsrecht

#### 1.3.1 Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden

Im Kanton Solothurn gelten für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden bereits heute die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) sinngemäss (§ 58 Abs. 1 VRG). Eine Anpassung im Bereich des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist für die Umsetzung des Auftrags folglich nicht notwendig.

#### 1.3.2 Das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden

Für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden ist im Kanton Solothurn § 21 VRG anwendbar, wonach Verfügungen und Entscheide schriftlich zu eröffnen sind. Bei Dringlichkeit kann die Eröffnung mündlich erfolgen, sie ist jedoch ohne Verzug schriftlich zu bestätigen. Ist die Zustellung der Verfügung oder des Entscheids nicht möglich oder hat eine Partei entgegen der Anweisung der Behörde kein Zustellungsdomizil in der Schweiz bezeichnet, so kann die Verfügung oder der Entscheid amtlich publiziert werden.

Im Anwendungsbereich des solothurnischen Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern sind Verfügungen und Entscheide schriftlich zu eröffnen (§ 136 Abs. 1 Steuergesetz; BGS 614.11). Nach der Weisung des Finanzdirektors vom 27. Juli 2012 hat das Kantonale Steueramt bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus auf den massgebenden Zeitpunkt der Zustellung hinzuweisen. Verwendet werden darf die Zustellform A-Post Plus lediglich bei längeren Fristen (30-tägige Einsprache- oder Rekursfrist). Bei kürzeren Fristen ist dem Steueramt die Zustellform A-Post Plus gemäss Weisung untersagt. Die Veranlagungsverfügungen werden heute mit B-Post zugestellt.

Die Beschränkung der Zustellformen im Verwaltungsverfahren ist nicht üblich. Im Bund bestimmen Artikel 34 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG; SR 172.021) und Art. 116 Abs.1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), dass die Behörde den Parteien Verfügungen schriftlich eröffnet. Über die Art der Schriftlichkeit respektive die Zustellform finden sich auf Gesetzesstufe keine Vorgaben. Auch fast alle kantonalen Verfahrensordnungen sehen, gleich wie die geltenden solothurnischen Normen, lediglich vor, dass Verfügungen und Entscheide den Parteien schriftlich zu eröffnen sind, ohne bezüglich der Zustellform Einschränkungen zu machen (z.B. § 19 VwVG/BL, § 10 VRG/ZH, § 26 VRPG/AG oder Art. 25 VRG/SG).

### 1.4 Varianten 1 und 2

Vorliegend werden zwei Varianten zur Umsetzung des Auftrags vorgeschlagen. Variante 1 sieht für Verfügungen und Entscheide im Wesentlichen die Übernahme der Zustellungsregelung der Schweizerischen Zivilprozessordnung in das kantonale VRG vor. Ausnahmen sind vorgesehen für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte, sowie für das Steuerrecht. Variante 1 hätte für den Kanton Solothurn und die solothurnischen Gemeinden nicht zu unterschätzende Kostenfolgen. Deshalb wird eine zweite Variante vorgeschlagen, welche für den Kanton Solothurn und die Gemeinden weniger Kosten zur Folge hätte und zudem flexibler und bürgerfreundlicher wäre.

Variante 2 sieht vor, dass dem Regierungsrat die Kompetenz delegiert wird, die Zustellformen für das Verwaltungsverfahren und das Steuerrecht durch Verordnung zu regeln. Dies ermöglicht es dem Regierungsrat, für das Verfahren vor den Verwaltungs- und Steuerbehörden des Kantons und der Gemeinden eine Verordnung zu erlassen. Darin kann er vorschreiben, dass die Zu-

stellform A-Post Plus nur bei längeren Fristen verwendet werden darf und dass bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus auf den massgebenden Zeitpunkt der Zustellung hinzuweisen ist. Die Variante 2 hat den Vorteil, dass sie weniger Kosten zur Folge hat (siehe 3.1). Der Staat hat die Pflicht, sich wo immer möglich kostenbewusst zu verhalten. Auch für Gemeinden sollte eine Vorlage nicht ohne zwingende Notwendigkeit in finanzieller Hinsicht negative Auswirkungen zeitigen. Ein weiterer Vorteil der Variante 2 ist, dass die Zustellformen der Post, welche jederzeit ändern können, lediglich auf Stufe Verordnung erwähnt sind. Dies erleichtert allfällig erforderliche Anpassungen, sei dies nun im Hinblick auf Änderungen im Rahmen der möglichen postalischen Zustellformen oder in Bezug auf die Bedürfnisse im Rechtsalltag. Variante 2 ist zudem bürgerfreundlicher als Variante 1, da sie die Nutzung der Zustellform A-Post Plus weniger stark einschränkt. Die Zustellform A-Post Plus hat für den Empfänger den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass er die Sendung nicht persönlich entgegennehmen muss; sie wird ihm in den Briefkasten gelegt. Einen eingeschriebenen Brief muss er hingegen persönlich entgegennehmen. Tut er dies nicht, muss er den Brief bei seiner Poststelle abholen. Für Personen, die erwerbstätig sind, ist es unmöglich, unter der Woche Briefsendungen zuhause entgegenzunehmen. Die Öffnungszeiten der Poststellen sind sodann so gelegt, dass es für viele Erwerbstätige wiederum schwierig bis unmöglich ist, eine eingeschriebene Briefsendung unter der Woche abzuholen. An den Samstagen sind viele Poststellen zudem nur vormittags geöffnet. Die Zustellform Einschreiben ist gerade für erwerbstätige Personen mit viel zusätzlichem Aufwand verbunden, weil sie die Briefsendung bei einer Poststelle abholen müssen. Mit A-Post Plus wird die Briefsendung in den Briefkasten gelegt. Der Aufwand des Besuchs der Poststelle entfällt.

#### 1.5 Vernehmlassungsverfahren

...

#### 1.6 Erwägungen, Alternativen

Die mögliche Alternative zu den Varianten 1 und 2 besteht darin, es dem Regierungsrat zu überlassen, die Zustellformen durch Weisung zu regeln. Die Erfahrungen des Steueramtes mit der Zustellform A-Post Plus sind durchwegs gut. Wie bereits beim Steueramt, kann der Regierungsrat mittels Weisung für die Verwaltungsbehörden vorschreiben, dass die Zustellform A-Post Plus nur bei längeren Fristen verwendet werden darf und dass bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus auf den massgebenden Zeitpunkt der Zustellung hinzuweisen ist. Anders als bei den Varianten 1 und 2 gilt die Regelung der Zustellformen mittels Weisung nur für den Kanton und nicht für die Gemeinden oder die selbständigen Organisationen nach § 4 VRG. Bei der Alternative fallen für die Gemeinden und diese selbständigen Organisationen keine Kosten an und sie werden in ihrer Autonomie nicht eingeschränkt.

## 2. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2017-2021 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2020-2023.

## 3. Auswirkungen

### 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Personelle Auswirkungen sind mit der Vorlage keine verbunden. Die finanziellen Konsequenzen der Variante 1 setzen sich zusammen aus der Differenz der Preise der A-Post Plus Sendungen zu den Kosten der Einschreiben sowie den zukünftigen möglichen Einsparungen, welche nicht realisiert werden können.

Gemäss Angaben der Post hat das Steueramt im Jahr 2018 62'699 A-Post Plus Sendungen in Auftrag gegeben. Laut Informationen der Post zum Produkt «A-Post Plus» (Stand November 2019, [www.post.ch/a-post-plus](http://www.post.ch/a-post-plus)) kostet eine A-Post Plus Sendung (Brief bis B5, 1-250 g, versandbereit) Fr. 2.40. Die Preisdifferenz zwischen einer A-Post Plus Sendung und einer eingeschriebenen Sendung (versandbereit Fr. 5.30) beträgt somit Fr. 2.90. Multipliziert mit der Anzahl Sendungen im Jahr 2018 von 62'699 ergibt dies rund Fr. 180'000. Diesen Betrag spart der Kanton Solothurn alleine im Bereich des Steueramtes jährlich dank A-Post Plus ein. In den anderen Bereichen der kantonalen Verwaltung (inkl. Gerichte) wird A-Post Plus (noch) wenig verwendet. Gemäss Angaben der Post hat der Kanton Solothurn ohne das Steueramt im Jahr 2018 8'408 A-Post Plus Sendungen in Auftrag gegeben. Multipliziert mit Fr. 2.90 ergibt dies rund Fr. 25'000.

Aufgrund der hohen Kosten bei einem Verzicht auf A-Post Plus im Steueramt von jährlich rund Fr. 180'000, ist vorgesehen, dass im Steuerrecht keine Beschränkung der Zustellformen gelten soll. Die Variante 1 hätte somit jährliche Kosten von rund Fr. 25'000 zur Folge. Es ist jedoch zu beachten, dass auch zukünftige mögliche Einsparungen nicht realisiert werden können. In der kantonalen Verwaltung (inkl. Gerichte) wurden im Jahr 2018 340'963 Einschreiben versendet. Ein grosser Teil davon kann aufgrund von eidgenössischen Vorgaben (in der ZPO, StPO, usw.) nicht mit A-Post Plus versendet werden. Viele Sendungen könnten jedoch mit A-Post Plus versendet werden, wodurch erhebliche zukünftige Einsparungen möglich wären. Diese Einsparungen könnten bei der Variante 1 nicht realisiert werden.

Variante 2 hat weniger Kosten zur Folge. Bei Variante 2 kann der Regierungsrat vorschreiben, dass die Zustellform A-Post Plus bei kurzen Fristen nicht verwendet werden darf. Diese Regelung gilt für die Steuerverwaltung bereits heute.

### 3.2 Vollzugsmassnahmen

Bei der Variante 1 sind keine besonderen Vollzugsmassnahmen nötig. Bei der Variante 2 hat der Regierungsrat eine Verordnung zu erlassen.

### 3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Verwaltungsbehörden der Gemeinden fallen in den Geltungsbereich des VRG. Für die Gemeinden sind daher bei der Variante 1 beachtliche finanzielle Mehrkosten zu erwarten. Bei der Variante 2 sind die Kosten tiefer. Sowohl Variante 1 als auch Variante 2 haben für die Gemeinden Einschränkungen der Autonomie zur Folge, wobei diese bei Variante 2 tendenziell geringer sind. Bei der Alternative (s. 1.6.) fallen für die Gemeinden keine Kosten an und sie werden in ihrer Autonomie nicht eingeschränkt.

## 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 4.1 Variante 1

Die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden erfolgt schriftlich, mündlich oder per amtliche Publikation (§ 21 VRG). Für die Fälle, in welchen die Eröffnung schriftlich erfolgt, wird die Form der Zustellung in einem neuen Artikel § 21<sup>ter</sup> VRG geregelt. Gemäss Gesetzssystematik ist § 21<sup>ter</sup> VRG nur für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden anwendbar. Für das verwaltungsgerechtliche Verfahren sind die Bestimmungen der Zivilprozessordnung sinngemäss anwendbar (§ 58 Abs. 1 VRG). Zum neu vorgeschlagenen Artikel § 21<sup>ter</sup> VRG im Einzelnen:

*Absatz 1:* Entsprechend der Natur des Verwaltungsverfahrens und der Gesetzssystematik des VRG gilt die Beschränkung der Zustellformen nur für Verfügungen und Entscheide. Sie bezieht sich zudem nur auf Sendungen, für welche ein Zustellnachweis erbracht werden soll. Sendungen, für welche kein oder noch kein Zustellnachweis erbracht werden soll, können durch ge-

wöhnliche Post oder auf andere geeignete Art zugestellt werden. Es liegt im Ermessen der verfügenden Behörde, einen Zustellnachweis zu verlangen oder auf diesen zu verzichten und weiterhin die Möglichkeit der A- und B-Post – mit dem entsprechenden Risiko der Beweislast – zu nutzen. Dies ist wichtig, da das kantonale Verwaltungsverfahren im Gegensatz zum Zivilverfahren eine hohe Anzahl Massenversände kennt. Fristauslösende Verfügungen und Entscheide werden im Verwaltungsverfahren oft per A- und B-Post versendet. Zudem sieht ein Kreisschreiben des Bundesamtes für Sozialversicherungen für die Übernahme der Postgebühren im Massengeschäft (wie beispielsweise der AHV und der EL) die B-Post als generelle Versandart vor. Die Möglichkeit der Zustellung von Verfügungen und Entscheiden mit A- und B-Post muss deshalb bestehen bleiben. Die Begriffe „Verfügung“ und „Entscheid“ sind in § 20 VRG definiert. Prozessleitende Verfügungen fallen demnach nicht darunter.

*Absätze 2 und 3:* Der Inhalt der Absätze 2 und 3 entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und findet bereits heute Anwendung. Die Formulierung entspricht derjenigen von Art. 138 ZPO; mit der Ergänzung, dass die Zustellung auch als erfolgt gilt, wenn eine zur Annahme berechtigte Person die Annahme verweigert.

*Absatz 4:* In denjenigen Fällen, in welchen eine eingeschriebene Sendung nicht zugestellt werden konnte und aufgrund der gegebenen Umstände unsicher ist, ob die Zustellfiktion zum Tragen kommt, kann die Zustellung der Verfügung oder des Entscheids auf andere Art erfolgen (insbesondere mit gewöhnlicher Post oder mit A-Post Plus). Absatz 4 soll verunmöglichen, dass ein Empfänger eine Zustellung mutwillig verhindern kann. - Absatz 4 gilt nicht für Fälle, in welchen die Adresse unbekannt ist. Ist die Adresse unbekannt, so ist nach § 21 Absatz 3 VRG die Veröffentlichung im Amtsblatt vorgesehen.

*Absatz 5:* Besondere Vorschriften der Spezialgesetzgebung, insbesondere § 136 Absatz 1<sup>bis</sup> des Steuergesetzes, bleiben vorbehalten. Für das Steuerrecht soll der neue § 21<sup>ter</sup> VRG nicht gelten, was insbesondere bedeutet, dass die Zustellform A-Post Plus dort weiterhin bei längeren Fristen (30-tägige Einsprache- oder Rekursfrist) für den Versand von Verfügungen verwendet werden darf (s. 1.3.2 und 3.1).

## 4.2 Variante 2

§ 21<sup>ter</sup> VRG und § 136 Absatz 1<sup>bis</sup> Steuergesetz sehen vor, dass der Regierungsrat die Zustellformen für das Verfahren vor den Verwaltungs- und Steuerbehörden des Kantons und der Gemeinden in einer Verordnung regelt. In der Verordnung kann der Regierungsrat vorschreiben, dass die Zustellform A-Post Plus nur bei längeren Fristen verwendet werden darf und dass bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus auf den massgebenden Zeitpunkt der Zustellung hinzuweisen ist.

## 5. Rechtliches

Der Erlass und die Änderung von Gesetzen, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV). Werden Gesetze von zwei Dritteln oder mehr der anwesenden Mitglieder beschlossen, unterliegen sie dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

## **6. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler KRB**

Staatskanzlei Legistik und Justiz (4)  
Bau- und Justizdepartement  
Departement für Bildung und Kultur  
Finanzdepartement  
Departement des Innern  
Volkswirtschaftsdepartement  
Kantonale Finanzkontrolle  
Staatskanzlei (eng, rol, ett) (3)  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS