

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

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 22. Dezember 2020, RRB Nr. 2020/1893

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 Vorgehen Vernehmlassung | 6 |
| 1.5 Vernehmlassungsergebnis | 7 |
| 1.6 Erwägungen | 7 |
| 2. Verhältnis zur Planung | 8 |
| 3. Auswirkungen..... | 8 |
| 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen | 8 |
| 3.2 Vollzugsmassnahmen | 9 |
| 3.3 Folgen für die Gemeinden..... | 9 |
| 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage..... | 9 |
| 4.1 Änderung des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (BGS 124.11) | 9 |
| 4.2 Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz; BGS 614.11) | 9 |
| 5. Rechtliches | 10 |
| 6. Antrag..... | 10 |

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

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. Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses soll die Lösung (wie bei Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage) aufgrund von neu zu schaffenden Delegationsnormen im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Steuergesetz auf Verordnungsstufe erfolgen, wobei die vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnungsbestimmungen inhaltlich im Wesentlichen der Variante 1 der Vernehmlassungsvorlage entsprechen sollen.

Dabei ist vorgesehen, für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden im Wesentlichen die Zustellregelung der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu übernehmen. Die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden, für welche ein Zustellnachweis erbracht werden soll, soll grundsätzlich durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgen. Ausnahmen sollen vorgesehen werden für Zustellungen im Bereich der Steuern (Verwendung von A-Post Plus im bisherigen Rahmen gemäss Weisung des Finanzdirektors vom 27. Juli 2012) sowie in Fällen, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zustellt werden konnte (und aufgrund der gegebenen Umstände unsicher ist, ob die Zustellfiktion zum Tragen kommt).

Die Vorlage hat für den Kanton Solothurn jährliche Mehrkosten von rund 30'000 Franken zur Folge. Zudem können Einsparungen, die durch vermehrte Verwendung von A-Post Plus an sich möglich wären, nicht realisiert werden. Die Mehrkosten, die für die Gemeinden anfallen, sind praktisch nicht bezifferbar.

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 „Fristenfall 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 Vorgehen Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsvorlage zwei Umsetzungsvarianten zur Diskussion gestellt. Variante 1 sah eine Regelung auf Gesetzesstufe vor, Variante 2 eine Umsetzung auf Verordnungsstufe. Nebst den beiden Varianten wurde als Alternative eine Regelung in Weisungsform zur Diskussion gestellt.

Die Variante 1 sah für Verfügungen und Entscheide im Wesentlichen die Übernahme der Zustellungsregelung der Schweizerischen Zivilprozessordnung in das kantonale VRG vor. Ausnahmen waren vorgesehen für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte, sowie für das Steuerrecht.

Die Variante 2 sah vor, dem Regierungsrat die Kompetenz zu delegieren, die Zustellformen für das Verwaltungsverfahren und das Steuerrecht durch Verordnung zu regeln. Der Regierungsrat hätte mittels Verordnung vorschreiben können, dass die Zustellform A-Post Plus nur bei länge-

ren Fristen verwendet werden darf und dass bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus auf den massgebenden Zeitpunkt der Zustellung hinzuweisen ist.

Die mögliche Alternative sah vor, es dem Regierungsrat zu überlassen, die Zustellformen durch Weisung zu regeln. Wie bereits beim Steueramt, hätte der Regierungsrat mittels Weisung für die Verwaltungsbehörden vorschreiben können, 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 hätte die Regelung der Zustellformen mittels Weisung nur für den Kanton und nicht für die Gemeinden oder die selbständigen Organisationen nach § 4 VRG gegolten.

Für die Details der zur Diskussion gestellten Varianten und der Alternative wird auf die Vernehmlassungsvorlage (RRB Nr. 2020/102 vom 21. Januar 2020) verwiesen.

1.5 Vernehmlassungsergebnis

Über die Vorlage wurde vom 21. Januar 2020 bis 20. April 2020 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Eine Vernehmlassung eingereicht haben: CVP Kanton Solothurn (1), FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (2), Solothurnischer Anwaltsverband (3), SP Kanton Solothurn (4), Grüne Kanton Solothurn (5), Obergericht (6), SVP Kanton Solothurn (7), EVP Kanton Solothurn (8) und acht Bürgerinnen und Bürger (9).

Mit RRB Nr. 2020/1106 vom 11. August 2020 hat der Regierungsrat vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis genommen. Dieses lässt sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Mehrheit der Vernehmlasser befürwortet eine Regelung der Zustellart A-Post Plus durch den Kantons- oder Regierungsrat. Lediglich eine Minderheit erachtet eine Regelung durch den Kantons- oder Regierungsrat als nicht notwendig.
- Ein Teil der Vernehmlasser spricht sich für die Gesetzesstufe aus (2, 7, 9), ein anderer Teil der Vernehmlasser bevorzugt die Verordnungsstufe (3, 4, 5, 6 sowie implizit 1 und 8). Eine Regelung durch den Regierungsrat in Weisungsform wird von der grossen Mehrheit der Vernehmlasser als nicht ausreichend erachtet.
- Eine Regelung auf Verordnungsstufe wird von vielen Vernehmlassern als sachgerechte und flexible Lösung angesehen. Mehrheitlich kritisiert wird jedoch der Vorschlag, den Inhalt der im Steuerbereich geltenden Weisung für alle Verwaltungsbehörden zu übernehmen. Die Zustellart A-Post Plus solle nicht generell bei längeren Fristen erlaubt sein, denn das Problem liege nicht primär bei der Dauer der Fristen, sondern in der Fristauslösung.

1.6 Erwägungen

Angesichts der Vernehmlassungsergebnisse wird mit dieser Vorlage ausschliesslich eine Umsetzung des Auftrags auf Verordnungsebene vorgeschlagen. Eine Delegation an den Regierungsrat ist geeigneter und sachgerechter als eine Umsetzung auf Gesetzesstufe. Der Regierungsrat kann auf Verordnungsstufe flexibler, pragmatischer und bürgerorientiert die notwendigen Bestimmungen erlassen. Eine Regelung mittels Verordnung bietet mehr Flexibilität als eine Normierung auf Gesetzesstufe. Damit kann der Regierungsrat rasch auf etwaige Änderungen (tatsächlicher wie rechtlicher Art) reagieren.

Die Umsetzung des Auftrags soll durch zwei neue Delegationsnormen im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Steuergesetz und den Erlass von Verordnungsbestimmungen durch den Regierungsrat erfolgen. Dabei ist vorgesehen, für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden im Wesentlichen die Zustellregelung der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu übernehmen.

Die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden, für welche ein Zustellnachweis erbracht werden soll, soll grundsätzlich durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgen. Ausnahmen sollen vorgesehen werden für Zustellungen in Fällen, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zustellt werden konnte (und aufgrund der gegebenen Umstände unsicher ist, ob die Zustellfiktion zum Tragen kommt) sowie im Steuerbereich. Für den Steuerbereich soll die Zustellform A-Post Plus aufgrund der hohen Anzahl von Massenversänden weiterhin im bisherigen Rahmen (gemäss Weisung des Finanzdirektors vom 27. Juli 2012) verwendet werden. Diese heute im Steuerbereich geltende Regelung soll aber - anders als noch in Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen - nicht für alle Verwaltungsbehörden übernommen werden. Dies aufgrund der Kritik in der Vernehmlassung.

Die vorgeschlagene Lösung, die (wie bei Variante 2 der Vernehmlassungsvorlage) aufgrund von neu zu schaffenden Delegationsnormen im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Steuergesetz auf Verordnungsstufe erfolgen soll, entspricht damit inhaltlich im Wesentlichen der Variante 1 der Vernehmlassungsvorlage.

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 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 2019 insgesamt 68'862 (2018: 62'699) A-Post Plus Sendungen in Auftrag gegeben. Laut Informationen der Post zum Produkt «A-Post Plus» (Stand Juli 2020, 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 2019 von 68'862 (2018: 62'699) ergibt dies rund Fr. 200'000 (2018: Fr. 180'000). Diesen Betrag spart der Kanton Solothurn im Bereich des Steueramtes jährlich dank A-Post Plus ein. In den anderen Bereichen der kantonalen Verwaltung (inkl. Gerichte) wird A-Post Plus wenig verwendet. Gemäss Angaben der Post hat der Kanton Solothurn ohne das Steueramt im Jahr 2019 insgesamt 10'703 (2018: 8'408) A-Post Plus Sendungen in Auftrag gegeben. Multipliziert mit Fr. 2.90 ergibt dies rund Fr. 30'000 (2018: Fr. 25'000).

Aufgrund der hohen Kosten bei einem Verzicht auf A-Post Plus im Steueramt von jährlich rund Fr. 200'000, ist vorgesehen, dass im Steuerrecht keine Beschränkung der Zustellformen gelten soll. Die Annahme der Vorlage hätte somit jährliche Kosten von rund Fr. 30'000 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 2019 insgesamt 340'102 (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 mit der vorgeschlagenen Lösung nicht realisiert werden.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Der Regierungsrat hat eine ausführende Verordnung zu erlassen. Des Weiteren ist eine Änderung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (BGS 614.12) erforderlich.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Verwaltungsbehörden der Gemeinden fallen in den Geltungsbereich des VRG. Die Umsetzung des Auftrags hat für die Gemeinden schwer bezifferbare finanzielle Mehrkosten und Einschränkungen der Autonomie zur Folge.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Änderung des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (BGS 124.11)

§ 21^{ter}

Der neue § 21^{ter} VRG sieht vor, dass der Regierungsrat die Zustellformen für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden in einer Verordnung regelt. Gemäss der Gesetzessystematik ist § 21^{ter} VRG nur für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden anwendbar. Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind die Bestimmungen der Zivilprozessordnung sinngemäss anwendbar (§ 58 Abs. 1 VRG).

Die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden kann nach § 21 VRG schriftlich, mündlich (bei Dringlichkeit) oder per amtliche Publikation erfolgen. Für die Fälle, in welchen die Eröffnung schriftlich erfolgt, wird die Form der Zustellung durch den Regierungsrat in einer neuen Verordnung geregelt. In der neuen Verordnung regelt der Regierungsrat die Form der Zustellung für das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden, wobei die Vorgaben des Bundes und die besonderen Vorschriften der kantonalen Spezialgesetzgebung vorbehalten bleiben.

In der Verordnung soll festgeschrieben werden, dass die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden, für die ein Zustellnachweis erbracht werden soll, grundsätzlich durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgt. Für diejenigen Fälle, in welchen eine eingeschriebene Sendung nicht zugestellt werden konnte und aufgrund der gegebenen Umstände unsicher ist, ob die Zustellfiktion zum Tragen kommt, soll eine Ausnahme vorgesehen werden. Dies soll verunmöglichen, dass ein Empfänger eine Zustellung mutwillig verhindern kann.

4.2 Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz; BGS 614.11)

§ 136 Absatz 1^{bis}

Für die Steuerbehörden ist die Form der Zustellung neu auf Verordnungsstufe zu regeln. § 136 Absatz 1^{bis} Steuergesetz sieht deshalb vor, dass der Regierungsrat die Zustellformen für das Verfahren vor den Steuerbehörden des Kantons und der Gemeinden in einer Verordnung regelt. Die Umsetzung auf Verordnungsstufe kann mittels Änderung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (BGS 614.12) erfolgen. Für das Steuerrecht ist keine inhaltliche Änderung geplant, was bedeutet, dass die Zustellform A-Post Plus dort weiterhin im bisherigen Rahmen (gemäss Weisung des Finanzdirektors vom 27. Juli 2012) verwendet werden darf (s. 1.3.2, 1.6 und 3.1).

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