IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 5. Juli 2021

Nr. 2021/1026
KR.Nr. K 0102/2021 (FD)

Kleine Anfrage Urs Unterlerchner (FDP.Die Liberalen, Solothurn): Verfassungswidrige, gesetzeswidrige und vertragswidrige Zahlungen des kantonalen Steueramtes an die Solothurnische Gebäudeversicherung
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Nach § 8 der Verordnung über die Katasterschätzung und § 43 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Die SGV hat diese Aufgabe rechtlich zwingend zu erfüllen, unabhängig von einer allfälligen Entschädigung. Seit 1995 erhielt die SGV vom kantonalen Steueramt (KSTA) für ihren zusätzlichen Aufwand eine pauschale Entschädigung von 300'000 Franken pro Jahr. Anlässlich ihrer Revision vom Januar 2006 bemängelte die kantonale Finanzkontrolle, dass eine schriftliche Vereinbarung für diese Pauschalentschädigung fehle. In der Folge erarbeiteten die SGV und die KSTA eine entsprechende Vereinbarung. In ihren Kernpunkten wurde darin festgehalten, dass:

1. die Entschädigung pauschal 300'000 Franken jährlich betragen soll (Punkt 3.2. der Vereinbarung);
2. eine Anpassung der Entschädigung erst dann möglich sei, wenn sich entweder der Konsumentenpreisindex um mehr als 5 Indexpunkte verändert habe (Punkt 4.1.) oder wenn sich das zu bearbeitende Auftragsvolumen in erheblichem Umfang verändert habe (Punkt 4.2.);
3. die Vereinbarung durch den Kantonsrat zu genehmigen sei. Der Genehmigungsvorbehalt betrifft auch allfällige Ergänzungen oder Änderungen (Punkt 8).

Mit Botschaft und Entwurf vom 19. September 2006 (RRB Nr. 2006/1739) unterbreitete der Regierungsrat die Vereinbarung dem Kantonsrat zur Genehmigung. In seiner finanzrechtlichen Beurteilung kam der Regierungsrat zum Schluss, dass die rechtlichen Grundlagen nichts über die Abgeltung dieser Leistung besagten. „Weil im kantonalen Recht keine Verpflichtung zur Entschädigung dieser Leistungen normiert ist, stellt die Abgeltung keine gebundene Ausgabe dar." Gestützt auf § 52 Abs. 2 des Gesetzes über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) („Neue Ausgaben, welche der Kantonsrat im Rahmen seiner Kompetenz bewilligt, ersetzen die Rechtsgrundlage.") schaffe der Kantonsrat die Grundlage für die Abgeltung dieser Leistung (unter Punkt 5 „Rechtliches"). Der Kantonsrat stimmte im Dezember 2006 der Vorlage zu, unterstellte sie dem fakultativen Referendum und stützte damit stillschweigend die Rechtsauffassung des Regierungsrats.

Der Regierungsrat nahm Ende 2018 eine systematische Überprüfung der Gesetzessammlung vor (RRB 2018/1982). Unter Punkt 3.1. ist auch die Vereinbarung zwischen SGV und KSTA aufgeführt (korrekt in der Kompetenz des KR liegend bezeichnet). Der Regierungsrat hebt einen eindeutig in der Kompetenz des Kantonsrats liegenden Erlass auf mit der Begründung, er sei obsolet (!) und lässt ihn am 14. Dezember 2018 im Amtsblatt und in der Gesetzessammlung publizieren (GS 2018, 30). Er ist damit rechtskräftig. Gemäss Publikationsgesetz (§ 9 Abs. 2) hätte der Regierungsrat dies aber gar nicht tun dürfen, dafür zuständig wäre allein der Kantonsrat.

Eine neue Vereinbarung zwischen SGV und KSTA wurde erst am 19. Februar 2019 abgeschlossen. Obwohl sich die massgebenden Parameter für eine Vertragsänderung kaum verändert hatten (Erhöhung des Gebäudebestandes um 10%, Veränderung des Indexstandes um 2.7 Indexpunkte), wurden tiefgreifende Anpassungen vorgenommen:

1. Die Entschädigung wurde um 100'000 Franken auf 400'000 Franken jährlich angehoben, also um 33% (Punkt 3.2 der neuen Vereinbarung).
2. Der Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrats wurde gestrichen.
3. Neu und ohne Begründung wird die Kompetenz dem Regierungsrat und nicht mehr dem Kantonsrat zugesprochen.

Mit RRB 2019/228 genehmigte der Regierungsrat die Vereinbarung, ohne auf die bis dahin geltenden vertraglichen Regelungen inhaltlich einzugehen (insbesondere den Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrats). Bezüglich finanzrechtlicher Einordung nimmt der Regierungsrat auch noch eine spektakuläre Kehrtwendung vor und stuft die Ausgabe bar jeder Fakten nun als gebunden ein, da sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe des KSTA zwingend erforderlich sei (unter Punkt 1.5 „Rechtliches"). Er missachtet dabei die Tatsache, dass die SGV diese Aufgabe rechtlich zwingend zu erfüllen hat, selbst wenn sie dafür keine Entschädigung erhält.

In diesem Zusammenhang stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Weshalb greift der Regierungsrat mehrfach in den Kompetenzbereich des Kantonsrats ein?
2. Wie kommt der Regierungsrat plötzlich dazu, trotz einer rechtlich fundierten finanzrechtlichen Einordnung im Jahr 2006, in diesem Fall eine rechtlich gebundene Ausgabe anzunehmen?
3. Wie begründet er die „Gebundenheit" dieser Ausgabe, obwohl die SGV diese Ausgabe rechtlich zwingend selbst dann zu erfüllen hat, wenn sie keine Entschädigung erhält?
4. Warum legt der Regierungsrat die neue Vereinbarung nicht dem Kantonsrat vor, obwohl die jährlich wiederkehrende Zusatzausgabe 100'000 Franken beträgt und damit die Finanzkompetenzen des Regierungsrats für jährlich wiederkehrende Ausgaben um das Doppelte überschreitet (Art. 80 Abs. 1 KV)?
5. Warum unterbreitet der Regierungsrat die angepasste Vereinbarung nicht dem Kantonsrat, obwohl dies Punkt 8 der ursprünglichen Vereinbarung eindeutig verlangt?
6. Warum lässt es der Regierungsrat zu, dass ihm unterstellte Chefbeamte klar verfassungswidrige, gesetzeswidrige und vertragswidrige Vereinbarungen aushandeln? Mehr noch: Warum genehmigt er selber solche Vereinbarungen?
7. Warum genehmigt der Regierungsrat eine Erhöhung der Entschädigung um mehr als 33%, obwohl die ursprünglichen vertraglichen Parameter maximal eine Erhöhung um 10% zulassen würden – eine durch die Digitalisierung zu erwartende Produktivitätssteigerung noch nicht berücksichtigt?
8. Warum wurde die Erhöhung der Abgeltung an die SGV um 100'000 Franken pro Jahr bzw. 300'000 Franken pro Globalbudgetperiode in keinem WoV-Dokument erwähnt, weder in der neuen Globalbudget-Vorlage Steueramt 2021-2023 noch im Voranschlag 2019 noch im Geschäftsbericht 2019, obschon die ab 2019 anfallenden Mehrkosten eigentlich auch eine direkte Auswirkung auf den Indikator 311 „Kosten pro Grundstück" haben müssten (Ziel 31: „Kostengünstige Festsetzung der Katasterwerte")?
9. Da die alte Vereinbarung aufgehoben und die neue Vereinbarung rechtswidrig abgeschlossen wurde, erfolgten die Zahlungen der vergangenen Jahre ohne rechtliche Grundlage. Ist der Regierungsrat bereit, die aufgrund einer rechtswidrigen Vereinbarung geleisteten Zahlungen zulasten der Steuerzahler bei der SGV zurückzufordern?
10. Ist der Regierungsrat bereit, umgehend für eine rechtskonforme Vereinbarung zu sorgen und diese dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Frage 1:

Weshalb greift der Regierungsrat mehrfach in den Kompetenzbereich des Kantonsrats ein?

Vorliegend stellt sich die Frage, ob die Ausgaben für die Erhebung der Gebäudedaten für die Katasterschätzung eine gebundene oder eine neue Ausgabe darstellen. Eine gebundene Ausgabe liegt in der alleinigen Kompetenz des Regierungsrates. Bei der Abgrenzung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben orientiert sich der Kanton Solothurn an den bundesgerichtichen Rechtsprechung. Demgemäss gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind.

Die SGV ist aufgrund von § 8 der Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 und § 43 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 verpflichtet, dem Steueramt die für die Katasterschätzung notwendigen Gebäudedaten zu liefern. Die Erhebung der für die Katasterschätzung notwendigen Gebäudedaten ist somit eine Verwaltungsaufgabe, die gesetzlich angeordnet ist. Es handelt sich demnach um eine Ausgabe mit einer rechtlichen Grundlage und einer unwesentlichen Handlungsfreiheit des Steueramtes, ob die Ausgabe getätigt werden soll. Dieses ist vielmehr rechtlich verpflichtet, die Daten zu beschaffen. Es besteht für das Steueramt somit eine Pflicht zur Ausgabentätigung, ohne erhebliche Handlungsfreiheit in Bezug auf Umfang, Zeitpunkt und anderer Modalitäten der Ausgabentätigung. Die Ausgabe ist des Weiteren zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich. Die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichenn Mittel, hier die Entschädigung, gelten somit nach § 55 Abs. 1 Bst. b WoV-G (Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung; BGS 115.1) als gebundene Ausgabe. Die Bewilligung dieser Ausgabe liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Diese Begründung kann teilweise den Erwägungen im Regierungsratsbeschluss vom 19. Februar 2019 entnommen werden (RRB Nr. 2019/228).

3.2 Zu Frage 2:

Wie kommt der Regierungsrat plötzlich dazu, trotz einer rechtlich fundierten finanzrechtlichen Einordnung im Jahr 2006, in diesem Fall eine rechtlich gebundene Ausgabe anzunehmen?

Wie oben unter Ziffer 3.1 dargelegt und im erwähnten RRB Nr. 2019/228 beschrieben, handelt es sich bei der Entschädigung an die SGV um eine Ausgabe, die für die Erfüllung einer gesetzlich angeordneten Verwaltungsaufgabe erforderlich ist. Die Ausgabe ist somit gebunden (§ 55 Abs. 1 Bst. b WoV-G). Daran ändert auch die Beurteilung aus früheren Jahren nichts.

3.3 Zu Frage 3:

Wie begründet er die „Gebundenheit" dieser Ausgabe, obwohl die SGV diese Ausgabe rechtlich zwingend selbst dann zu erfüllen hat, wenn sie keine Entschädigung erhält?

Die Höhe der Abgeltung der von der SGV erbrachten Leistung ist gesetzlich nicht geregelt. Der SGV entsteht ein finanzieller Aufwand bei der Erhebung der Gebäudedaten, die für die Katasterschätzung benötigt werden. Dieser finanzielle Aufwand wird durch die Entschädigung abgegolten. Eine unentgeltliche Leistung durch die SGV ist gesetzlich nicht vorgesehen. Anlässlich einer Überprüfung der Leistungsentflechtung zwischen der SGV und der kantonalen Verwaltung im Jahr 2003 (RRB Nr. 2003/1154) wurden die Kosten für die Erhebung der Gebäudedaten für die Katasterschätzung auf 941'882 Franken jährlich geschätzt. Dieser Betrag würde jährlich

anfallen, wenn das Steueramt die Erhebung der notwendigen Gebäudedaten selber organisieren müsste, so die damalige Schätzung.

3.4 Zu Frage 4:

Warum legt der Regierungsrat die neue Vereinbarung nicht dem Kantonsrat vor, obwohl die jährlich wiederkehrende Zusatzausgabe 100'000 Franken beträgt und damit die Finanzkompetenzen des Regierungsrats für jährlich wiederkehrende Ausgaben um das Doppelte überschreitet (Art. 80 Abs. 1 KV)?

Wie in Ziffer 3.1 und in den Erwägungen des RRB Nr. 2019/228 bereits dargelegt, handelt es sich bei der Entschädigung an die SGV um eine gebundene und nicht um eine neue Ausgabe. Die bereits bestehende gebundene Ausgabe wurde lediglich erhöht; dieser Beschluss fiel nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrates. Der Regierungsrat hat seine Finanzkompetenz folglich nicht überschritten.

3.5 Zu Frage 5:

Warum unterbreitet der Regierungsrat die angepasste Vereinbarung nicht dem Kantonsrat, obwohl dies Punkt 8 der ursprünglichen Vereinbarung eindeutig verlangt?

Wie in Ziffer 3.2 bereits dargelegt, nahm der Regierungsrat im Beschluss vom 19. Februar 2019 (RRB Nr. 2019/228) eine neue Beurteilung vor, die zu einem anderen Schluss führte. Demnach handelte es sich bei der Entschädigung an die SGV eben nicht um eine neue, sondern um eine gebundene Ausgabe. Der Kantonsrat war für die Genehmigung dieser gebundenen Ausgabe nie zuständig - auch nicht im Jahr 2006.

3.6 Zu Frage 6:

Warum lässt es der Regierungsrat zu, dass ihm unterstellte Chefbeamte klar verfassungswidrige, gesetzeswidrige und vertragswidrige Vereinbarungen aushandeln? Mehr noch: Warum genehmigt er selber solche Vereinbarungen?

Wie oben bereits dargelegt, ist die Vereinbarung mit der SGV vom 19. Februar 2019 rechtlich nicht zu beanstanden.

3.7 Zu Frage 7:

Warum genehmigt der Regierungsrat eine Erhöhung der Entschädigung um mehr als 33%, obwohl die ursprünglichen vertraglichen Parameter maximal eine Erhöhung um 10% zulassen würden – eine durch die Digitalisierung zu erwartende Produktivitätssteigerung noch nicht berücksichtigt?

Mit der Erhöhung der Entschädigung von 300'000 Franken auf 400'000 Franken wurden die Entwicklungskosten für die neue Software berücksichtigt, die neu die Erhebung und die Übermittlung der Gebäudedaten für die Katasterschätzung über eine automatische Schnittstelle in das System des Steueramtes auf elektronischem Weg erlaubt. Die Entwicklungskosten der SGV für die neue Software betrugen zum Zeitpunkt des Regierungsratsbeschlusses 450'000 Franken und die wiederkehrenden IT-Kosten betragen 63'750 Franken pro Jahr. Dank der Zusammenarbeit mit der SGV kann das Steueramt die Gebäudedaten für die Katasterschätzung kostengünstig beschaffen. Müsste die Abteilung Katasterschätzung des Steueramtes die Daten selber erheben, müsste das Personal des Steueramtes wesentlich aufgestockt werden. Die Abgeltung von insgesamt 400'000 Franken an die SGV ist in Anbetracht der eingesparten Personalkosten eine kostengünstige Lösung.

3.8 Zu Frage 8:

Warum wurde die Erhöhung der Abgeltung an die SGV um 100'000 Franken pro Jahr bzw. 300'000 Franken pro Globalbudgetperiode in keinem WoV-Dokument erwähnt, weder in der neuen Globalbudget-Vorlage Steueramt 2021-2023 noch im Voranschlag 2019 noch im Geschäftsbericht 2019, obschon die ab 2019 anfallenden Mehrkosten eigentlich auch eine direkte Auswirkung auf den Indikator 311 „Kosten pro Grundstück" haben müssten (Ziel 31: „Kostengünstige Festsetzung der Katasterwerte")?

Die Digitalisierung der Erhebung durch die SGV ermöglichte eine automatische Übermittlung der neuen Gebäudedaten über eine Schnittstelle in das System des Steueramtes. Damit konnte in erster Linie das Ausgabenwachstum bei den personellen Ressourcen des Steueramtes verhindert werden. Relevant für den Indikator „Kosten pro Grundstück" ist die Anzahl Grundstücke, die bearbeitet werden können in Relation zu den Kosten. Relevant für diesen Indikator ist die Produktivität der zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, nicht aber die Tatsache, dass die erhobenen Gebäudedaten neu elektronisch übermittelt werden.

3.9 Zu Frage 9:

Da die alte Vereinbarung aufgehoben und die neue Vereinbarung rechtswidrig abgeschlossen wurde, erfolgten die Zahlungen der vergangenen Jahre ohne rechtliche Grundlage. Ist der Regierungsrat bereit, die aufgrund einer rechtswidrigen Vereinbarung geleisteten Zahlungen zulasten der Steuerzahler bei der SGV zurückzufordern?

Die Zahlungen erfolgten gestützt auf die genehmigte und rechtlich verbindliche Vereinbarung mit der SGV vom 19. Februar 2019 und kann nicht zurückgefordert werden.

3.10 Zu Frage 10:

Ist der Regierungsrat bereit, umgehend für eine rechtskonforme Vereinbarung zu sorgen und diese dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen?

Nein, denn dafür besteht kein Anlass.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt
Aktuarin Finanzkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat