

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

VERNEHMLASSUNGSENTWURF

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

Entwurf März 2009

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Kurzfassung | 3 |
| 1. Erwägungen | 5 |
| 1.1 Das Postulat „Aufhebung der Spezialgerichte - Integration ins Verwaltungsgericht“ | 5 |
| 1.2 Die Vorlage “Selbständige Gerichtsverwaltung” | 5 |
| 1.3 Die Arbeitsgruppe “Spezialverwaltungsgerichte” | 5 |
| 1.4 Darstellung des IST-Zustandes von Steuergericht und Schätzungskommission | 6 |
| 1.4.1 Das Kantonale Steuergericht | 6 |
| 1.4.2 Die Kantonale Schätzungskommission..... | 7 |
| 1.4.3 Das gemeinsame Sekretariat von Steuergericht und Schätzungskommission | 8 |
| 1.5 Die Möglichkeiten in der Organisation und deren Vor- und Nachteile | 9 |
| 1.5.1 Vollständige Integration ins Verwaltungsgericht | 9 |
| 1.5.2 Teilintegration ins Verwaltungsgericht..... | 9 |
| 1.5.3 Angliederung an das Verwaltungsgericht unter Beibehaltung nebenamtlicher (Fach-) Richter..... | 10 |
| 1.5.4 Erstinstanzliches Rekursgericht..... | 10 |
| 1.6 Fazit: Weiterführung und Optimierung der beiden Spezialverwaltungsgerichte | 11 |
| 1.6.1 Beim Kantonalen Steuergericht..... | 11 |
| 1.6.1.1 Anpassung der Zahl der Mitglieder und der Ersatzmitglieder des Steuergerichts und Verkleinerung des Spruchkörpers..... | 11 |
| 1.6.1.2 Ausweitung der Unvereinbarkeiten für Steuerrichter | 12 |
| 1.6.2 Bei der Kantonalen Schätzungskommission | 12 |
| 1.7 Vernehmlassungsverfahren..... | 12 |
| 2. Verhältnis zur Planung | 13 |
| 3. Auswirkungen | 13 |
| 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen..... | 13 |
| 3.2 Vollzugsmassnahmen | 13 |
| 3.3 Folgen für die Gemeinden | 13 |
| 3.4 Wirtschaftlichkeit..... | 14 |
| 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage | 14 |
| 5. Rechtliches..... | 14 |
| 6. Antrag..... | 15 |
| 7. Beschlussesentwurf | 17 |

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 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 allein durch entsprechende Ausgestaltung der Geschäftsreglemente der beiden Gerichte oder durch Anpassungen der Praxis umgesetzt werden können, werden hier die erforderlichen Anpassungen am Gesetz über die Gerichtsorganisation vorgenommen. Dabei handelt es sich um folgende Punkte:

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1. Erwägungen

1.1 Das Postulat „Aufhebung der Spezialgerichte - Integration ins Verwaltungsgericht“

Das Postulat FdP/JL vom 24. September 2002 „Aufhebung der Spezialgerichte - Integration ins Verwaltungsgericht“ beauftragte den Regierungsrat, 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. Zur Begründung wurde damals angeführt, dass im Kanton Solothurn mehrere Spezialgerichte für einzelne Bereiche des Verwaltungsrechts bestünden, sei historisch namentlich durch die bis in die sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts fehlende allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit bedingt. Mit einer Integration in das Verwaltungsgericht solle die Professionalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefördert werden. Es wurde dazu auf diejenigen Spezialverwaltungsgerichte hingewiesen, welche innert eines Jahres nur sehr wenige Fälle zu behandeln hatten, aber doch regelmässig durch den Kantonsrat mit Mitgliedern besetzt werden mussten. Das Postulat regte an, die Spezialverwaltungsgerichte bezüglich ihrer Tätigkeit und Effizienz zu überprüfen und die Kostenfolgen einer allfälligen Integration ins Verwaltungsgericht aufzuzeigen. Der Regierungsrat wies in seiner Stellungnahme (RRB Nr. 2003/111 vom 27. Januar 2003) auf die laufenden Arbeiten für die Einführung der selbständigen Gerichtsverwaltung hin und stellte in Aussicht, die Frage einer Beibehaltung oder Integration von Spezialverwaltungsgerichten im Rahmen dieser Gesetzgebungsarbeiten zu prüfen. Der Kantonsrat hat das Postulat auf Antrag des Regierungsrates am 7. Mai 2003 erheblich erklärt.

1.2 Die Vorlage „Selbständige Gerichtsverwaltung“

Mit der Vorlage „Selbständige Gerichtsverwaltung“ wurden die Finanzausgleichs-Rekurskommission, die Rekurs-Schätzungskommission in Gebäudeversicherungssachen und die Kantonale Landwirtschaftliche Rekurskommission aufgehoben. Begründet wurde dies mit den sehr wenigen Fällen, welche diese für einen sehr beschränkten Sachbereich zuständigen nebenamtlichen Spezialgerichte jährlich behandelten, so dass sich die Mitglieder kaum Erfahrung in Verfahrens- und Rechtsfragen aneignen konnten. Zudem konnte der Kantonsrat von den entsprechenden Wahlgeschäften entlastet werden (vgl. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat vom 23. März 2004, RRB Nr. 2004/621, Ziff. 3.2.5). Die für die Aufhebung der genannten Gerichtsbehörden erforderliche Verfassungsänderung wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen.

1.3 Die Arbeitsgruppe „Spezialverwaltungsgerichte“

Bezüglich der beiden grösseren Spezialverwaltungsgerichte (Kantonales Steuergericht und Kantonale Schätzungskommission) wurde die Frage einer allfälligen Integration ins Verwaltungsgericht nicht mit der Vorlage „Selbständige Gerichtsverwaltung“ behandelt, um diese Vorlage nicht zu belasten. Der Regierungsrat setzte für diese Aufgabe eine spezielle 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. Nebst der Organisation sind dabei insbesondere auch die Effizienz*

und Effektivität dieser beiden Spezialverwaltungsgerichte zu überprüfen.“ Zur Unterstützung der Arbeitsgruppe wurde als externer Experte Rechtsanwalt Daniel von Arx, Olten, beigezogen. Dieser zeigte in einem Bericht zu Händen der Arbeitsgruppe die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten auf. Er äusserte sich zu den Auswirkungen, insbesondere auch zu den Kosten, der einzelnen Varianten. Im Ergebnis kam der Expertenbericht 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 beim Kantonalen Steuergericht und der Kantonalen Schätzungskommission.

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

1.4 Darstellung des IST-Zustandes von Steuergericht und Schätzungskommission

Die Kantonale Schätzungskommission und das Kantonale Steuergericht sind als eigentliche Spezialverwaltungsgerichte mit je eigenen, im Gesetz über die Gerichtsorganisation festgelegten Kompetenzen konzipiert. In beiden Gerichten urteilen ausschliesslich nebenamtlich tätige Richter.

1.4.1 Das Kantonale Steuergericht

Das Kantonale Steuergericht besteht aus sieben ordentlichen Mitgliedern und drei Ersatzrichtern (§ 55 Abs. 1 GO), die vom Kantonsrat gewählt werden. Der Kantonsrat wählt aus den Mitgliedern einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten (§ 55 Abs. 2 GO).

Nach § 56 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz beurteilt das Steuergericht „Beschwerden und Rekurse gegen Entscheide über öffentlich-rechtliche Abgaben an Bund, Kanton und Gemeinde, insbesondere

- a. über direkte Staats- und Gemeindesteuer;
- b. über Handänderungssteuer, Nachlasssteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Billetsteuer, Hundesteuer, Motorfahrzeugsteuer, Feuerwehrsteuer, Fronsteuer;
- c. über direkte Bundessteuer, Militärpflichtersatz, Verrechnungssteuer und Arbeitsbeschaffungsreserven.“

Das Steuergericht bildet die kantonale Rekurskommission, welche nach Artikel 104 Absatz 3 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und Artikel 35 Absatz 2 Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG; SR 642.21) bundesrechtlich vorgeschrieben wird.

Dem Verfahren vor dem kantonalen Steuergericht gehen regelmässig ein Veranlagungsverfahren (vgl. z. B. § 146 ff. Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern [StG; BGS 614.11], § 155 StG, § 213 Abs. 1 StG, § 241 Abs. 1 StG usw.) und ein verwaltungsinternes Einspracheverfahren (vgl. z. B. § 149 Abs. 1 StG, § 155 Abs. 3 StG, § 214 Abs. 1 StG, § 242 StG usw.) voraus.

Das Steuergericht entscheidet anschliessend daran kantonal als einzige richterliche Instanz über abgaberechtliche Rekurse. Gegen die Urteile des Steuergerichts steht das Rechtsmittel der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zur Verfügung (Art. 73 Abs. 1 StHG, [Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, SR 642.14]; § 164^{bis} StG). Entscheide betreffend Steuererlass können lediglich mittels subsidiärer Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 Bundesgesetz über das Bundesgericht

vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) dem Bundesgericht zur Überprüfung unterbreitet werden (Art. 83 Bst. m BGG).

Das Steuergericht ordnet seine Geschäftsführung in einem selber erlassenen Reglement (§ 57 GO). Das Geschäftsreglement wurde vor kurzem revidiert und datiert in der aktuellen Fassung vom 9. Mai 2005 (BGS 125.932).

Einzig über Rekurse gegen Einspracheentscheide über Verfahrensverfügungen nach § 149 Abs. 1 Steuergesetz entscheidet der Präsident des Gerichts als Einzelrichter (§ 162 Abs. 2 StG). In allen übrigen Fällen entscheidet das Steuergericht als Kollegialbehörde. Beschlussfähig ist das Gericht, wenn unter Einschluss allfällig aufgebotener Ersatzrichter fünf Mitglieder anwesend sind (§ 55 Abs. 3 GO). Das Steuergericht pflegt namentlich in anspruchsvolleren Streitsachen das Referentensystem.

Die Entwicklung der Geschäftslast des Steuergerichts lässt sich für die jüngere Vergangenheit anhand der Geschäftszahlen gemäss Rechenschaftsbericht wie folgt darstellen:

| Jahr | Sitzungen | Neueingänge | Erledigungen | Urteile | Abschreibungen |
|-------------|------------------|--------------------|---------------------|----------------|-----------------------|
| 2007 | 20 | 399 | 321 | 308 | 13 |
| 2006 | 20 | 279 | 277 | 269 | 8 |
| 2005 | 19 | 290 | 389 | 264 | 25 |
| 2004 | 19 | 348 | 279 | 233 | 46 |
| 2003 | 18 | 239 | 190 | 178 | 12 |
| 2002 | 13 | 176 | 177 | 162 | 15 |
| 2001 | 15 | 172 | 231 | 213 | 18 |
| 2000 | 18 | 334 | 423 | 378 | 45 |
| 1999 | 19 | 285 | 322 | 283 | 39 |

Zwischen 1999 und 2007 wurden somit jährlich zwischen 177 und 423 Verfahren an durchschnittlich 18 Sitzungen erledigt.

1.4.2 Die Kantonale Schätzungskommission

Die Kantonale Schätzungskommission besteht aus drei ordentlichen Mitgliedern und der gleichen Anzahl Ersatzmitglieder (§ 58 Abs. 1 GO). Die Richter werden vom Kantonsrat gewählt, welcher zugleich den Präsidenten bestimmt (§ 58 Abs. 2 GO). Sie urteilt nach § 59 Absatz 1 Gerichtsorganisationsgesetz über

- a. Entschädigungen für Enteignungen und öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen;
- b. Beiträge und Gebühren der Grundeigentümer an öffentliche Anlagen;
- c. Beschwerden betreffend öffentliche Beschaffungen;
- d. Ersatz- und Ausgleichsabgaben nach § 5 des Waldgesetzes vom 29. Januar 1995;
- e. weitere durch Gesetz oder Beschluss des Kantonsrates bezeichnete Gegenstände.“

Der Präsident beurteilt als Einzelrichter Streitfälle bis zu einem Streitwert von 3'000 Franken (§ 59 Abs. 2 GO). Ein Rechtsmittel gegen derartige Präsidialentscheide ist nicht vorgesehen (§ 49 Abs. 2 GO). In den übrigen Fällen entscheidet die Schätzungskommission in Dreierbesetzung. Sie

kennt kein Referentensystem und entscheidet zumeist nach einer Aktenzirkulation an den Sitzungen. Nur ausnahmsweise wird dabei vorgängig ein schriftlicher Antrag in Absprache mit dem Präsidenten durch die Gerichtsschreiberin ausgefertigt. Die Schätzungskommission beurteilt als einzige gerichtliche Instanz Submissionstreitigkeiten kantonal abschliessend (vgl. § 49 Abs. 2 GO i.V.m. § 59 Abs. 1 Bst. c GO). Dass nur eine kantonale Gerichtsinstanz für solche Beschwerden zur Verfügung steht, ist durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben (Art. 15 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; IVöB; BGS 721.521). Dieser Bereich macht rund 30 % der Gesamtbelastung aus. Als Rechtsmittel gegen derartige Entscheide steht i.d.R. einzig die subsidiäre Verfassungsbeschwerde und nur ausnahmsweise die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 83 Bst. f BGG). Als erste kantonale Gerichtsinstanz befasst sich die Kommission mit Beiträgen und Gebühren für öffentliche Anlagen. Auf diesen Bereich entfallen rund 60 % der Gesamttätigkeit. In der Mehrzahl dieser Fälle geht ein kommunales Verfahren voraus. Urteile aus diesem Kompetenzbereich können mittels Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 49 Abs. 2 GO). Schliesslich beschäftigt sich die Schätzungskommission als erste entscheidbefugte Instanz mit enteignungsrechtlichen Verfahren sowie als Beschwerdeinstanz mit Ersatz- und Ausgleichsabgaben nach Waldgesetz (ca. 10 %). Auch die Kantonale Schätzungskommission regelt ihre Geschäftsführung in einem Reglement (§ 59^{bis} GO). Das neue Reglement über die Geschäftsführung und Organisation der Kantonalen Schätzungskommission datiert vom 29. August 2006 (BGS 125.942).

Die Entwicklung der Geschäftslast der Schätzungskommission lässt sich anhand der Geschäftszahlen gemäss Rechenschaftsbericht wie folgt darstellen:

| Jahr | Sitzungen | Neueingänge | Erledigungen | Urteile | Abschreibungen |
|-------------|------------------|--------------------|---------------------|----------------|-----------------------|
| 2007 | 15 | 99 | 93 | 49 | 11 |
| 2006 | 16 | 116 | 135 | 67 | 23 |
| 2005 | 17 | 106 | 109 | 65 | 14 |
| 2004 | 17 | 133 | 168 | 59 | 20 |
| 2003 | 11 | 163 | 118 | 44 | 21 |
| 2002 | 13 | 95 | 168 | 43 | 16 |
| 2001 | 8 | 169 | 71 | 54 | 17 |
| 2000 | 13 | 98 | 108 | 49 | 24 |
| 1999 | 15 | 84 | 97 | 61 | 23 |

Zwischen 1999 und 2007 wurden somit jährlich zwischen 71 und 168 Verfahren an durchschnittlich 14 Sitzungen erledigt.

1.4.3 Das gemeinsame Sekretariat von Steuergericht und Schätzungskommission

Seit 1967 wird das Sekretariat der beiden Gerichte gemeinsam geführt (vgl. BGS 125.946.1). Das Sekretariat erledigt weitgehend selbständig die alltäglichen, üblichen Instruktionsarbeiten wie Erlass prozessleitender Verfügungen etc. Aktuell arbeiten im gemeinsamen Sekretariat für das Steuergericht und die Schätzungskommission eine Gerichtssekretärin/Aktuarin (100 %) sowie zwei Kanzleiangestellte (150 %). Dem Sekretariat stehen Mieträume im Centralhof an der Bielstrasse 9 in Solothurn zur Verfügung. In einem Besprechungszimmer, welches auch gerade als Gerichtssaal benutzt wird, findet sich integriert eine fachspezifisch ausgerichtete Bibliothek. Der Sekretärin/Aktuarin und den beiden Mitarbeiterinnen stehen je ein eigenes, zweckmässig eingerichtetes Bürozimmer zur Verfügung. Aktuell wird die Sekretärin/Aktuarin zu rund 2/3 durch das Steuergericht und zu 1/3 durch die Schätzungskommission beansprucht. In demselben Zahlenverhältnis entfallen die Sekretariatsarbeiten auf das Steuergericht und die Schätzungskommission.

1.5 Die Möglichkeiten in der Organisation und deren Vor- und Nachteile

1.5.1 Vollständige Integration ins Verwaltungsgericht

Als grösster Vorteil einer Vollintegration des Kantonalen Steuergerichts und der Kantonalen Schätzungskommission in das Verwaltungsgericht ist die tendenzielle Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit anzuführen: Beide Spezialverwaltungsgerichte sind mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern besetzt. Deshalb besteht eine erhöhte Gefahr von Befangenheit, insbesondere bei nebenamtlich als Richter oder Richterinnen tätigen Personen aus dem Anwaltsstand. Demgegenüber sind die Mitglieder des Verwaltungsgerichts hauptberuflich als Richterinnen und Richter aktiv, was der richterlichen Unabhängigkeit tendenziell zuträglicher ist.

Ebenfalls ein Vorteil einer Integration wäre, dass von einer solchen eine Beschleunigung der Verfahren erwartet werden darf. So urteilt das Verwaltungsgericht in Dreierbesetzung (§ 47 Abs. 4 GO), während das Steuergericht normalerweise in der Besetzung mit sieben Mitgliedern entscheidet, unter welchen die Akten jeweils zirkulieren müssen.

Als gewichtiger Vorteil einer Weiterführung als eigene Spezialverwaltungsgerichte erweisen sich die aus der Haupterwerbstätigkeit stammenden Fachkenntnisse in den Zuständigkeitsbereichen dieser Gerichte. So trägt bei der Kantonalen Schätzungskommission in Submissions-, Perimeter- und Enteignungsfragen das berufliche Wissen der nebenamtlichen Mitglieder aus dem Ingenieur-, Architektur- und Landwirtschaftsbereich regelmässig zur Entscheidungsfindung bei und erspart zuweilen das Einholen fachspezifischer Expertisen. Beim Kantonalen Steuergericht erweist sich u.U. das Fachwissen der hauptberuflich als Treuhänder arbeitenden Mitglieder als nützlich.

Bezüglich der Kostenfolgen einer allfälligen Integration haben die Abklärungen folgendes ergeben: Ausgehend von den Werten gemäss Voranschlag 2009 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 527'000 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 660'000 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 168'000 Franken zu Buche schlagen, wären dies beim 150 %-Pensum Oberrichter bereits rund 396'000 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 731'000 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 133'000 Franken bis 204'000 Franken zur Folge.

1.5.2 Teilintegration ins Verwaltungsgericht

Gegen eine Vollintegration ins Verwaltungsgericht sprechen im Zuständigkeitsbereich der Schätzungskommission zusätzlich die folgenden Gründe: Im Submissionswesen urteilt die Schätzungskommission als einzige richterliche Instanz, ein Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht ist nicht gegeben. Hier ist das Fachwissen der nebenamtlichen Richter besonders von Vorteil. Dies

nicht zuletzt auch deshalb, weil bei solchen Verfahren regelmässig rasches Entscheiden gefordert ist. Im Bereich der Festlegung von Entschädigungen für Enteignungen und öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen ist die Schätzungskommission heute gar erstinstanzliche Entscheidbehörde und das Verwaltungsgericht Rechtsmittelinstanz. Es macht wenig Sinn, diese beiden fachtechnisch geprägten Rechtsbereiche einem ausschliesslich mit Juristen besetzten Verwaltungsgericht zu übertragen. Bei den Enteignungsentschädigungen wäre dies auch rechtlich fragwürdig, da den Parteien eine Instanz weggenommen würde und das Verwaltungsgericht sich nicht zur erstinstanzlichen Beurteilung solcher Verfahren eignen würde. Die Arbeitsgruppe kam deshalb zur Auffassung, dass zumindest für diese beiden Tätigkeitsbereiche auch weiterhin eine spezielle richterliche Instanz weitergeführt werden müsste. Eine solche Teilintegration lediglich des Steuergerichts und eines Teils der Schätzungskommission ins Verwaltungsgericht hat sie aber 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.

1.5.3 Angliederung an das Verwaltungsgericht unter Beibehaltung nebenamtlicher (Fach-) Richter

Ähnlich wie in den Kantonen Freiburg und Graubünden könnte man sich auch eine abgaberechtliche Abteilung im Verwaltungsgericht vorstellen, welche unter dem Vorsitz eines Berufsrichters mit nebenamtlich tätigen Mitgliedern besetzt ist. Auf diese Weise liesse sich die bewährte Fachkompetenz in den Zuständigkeitsbereichen der heutigen Spezialgerichte weiterhin erhalten. Aus folgenden Überlegungen scheint diese Lösung aber für den Kanton Solothurn nicht geeignet:

- Ein regelmässiges, institutionalisiertes Zusammenwirken von haupt- und nebenberuflichen Richtern auf der Stufe Obergericht in einem speziell bezeichneten Kompetenzbereich passt kaum ins bisherige, gefestigte Solothurner System.
- Dem Präsidenten käme als Berufsrichter zwangsläufig eine Hegemonialstellung zu.
- Die Problematik der Unabhängigkeit von als nebenamtliche Richter tätigen Rechtsanwälten würde weiterbestehen.
- Die rechtliche Problematik der erstinstanzlichen Beurteilung von Enteignungsverfahren wird nicht gelöst.
- Es müssten für die Submissions-, Gebühren- und Enteignungsverfahren weiterhin zahlreiche nebenamtliche Richter aus den entsprechenden Berufsfeldern gewählt werden.
- Die Angliederung bietet unter finanziellen Gesichtspunkten kein Sparpotential.

1.5.4 Erstinstanzliches Rekursgericht

Diskutiert wurde auch die Zusammenlegung von Steuergericht und Schätzungskommission zu einem erstinstanzlichen Rekursgericht, wie dies z. B. Kantone wie Bern oder die beiden Basel kennen. Ein solches Rekursgericht wäre in abgabe- und enteignungsrechtlichen Streitsachen erste gerichtliche Beschwerdeinstanz, mit dem Verwaltungsgericht als nachgelagerter Rechtsmittelinstanz. Das Präsidium dieses zusammengelegten Gerichts könnte nicht mehr wie beim Steuergericht und der Schätzungskommission im Nebenamt ausgeübt werden, sondern es wäre wohl ein Vollpensum wie bei einem Amtsgerichtspräsidenten erforderlich. Die weiteren Mitglieder des Rekursgerichts wären weiterhin nebenberuflich tätig. Ein Rekursgericht würde jedoch dieselben Nachteile auf sich vereinigen, wie dies bei einer Angliederung an das Verwaltungsgericht (vgl. Ziff. 1.5.3) der Fall wäre. Zudem wäre wohl in Bereichen, wo dies heute nicht der Fall ist, das kantonale gerichtliche Verfahren mit einer solchen Lösung zweistufig auszugestalten. Die

damit verbundene längere Verfahrensdauer entspräche in Steuersachen kaum, im Submissionswesen mit Sicherheit nicht den Interessen der Rechtsuchenden. Zudem wäre die Lösung mit erheblichen Mehrkosten verbunden (infolge der hauptamtlichen Stellung des Präsidenten und des notwendigen Ausbaus des Verwaltungsgerichts). Im Ergebnis würden die Nachteile überwiegen, weshalb darauf verzichtet wird, eine solche Organisation vorzuschlagen.

1.6 Fazit: Weiterführung und Optimierung der beiden Spezialverwaltungsgerichte

Auf Grund der geprüften und dargestellten Varianten und in Anbetracht der guten Qualität der Arbeit der beiden Spezialverwaltungsgerichte kam der Expertenbericht zur Empfehlung, das Steuergericht und die Schätzungskommission grundsätzlich in der heutigen Form weiterzuführen. 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 Geschäftsreglementes 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 konnten mittlerweile teilweise bereits umgesetzt werden. So ist u.a. auf Grund der Vorschläge am 9. Mai 2005 ein neues Geschäftsreglement des Steuergerichts beschlossen worden. Auch für die Schätzungskommission wurde am 29. August 2006 ein neues Geschäftsreglement beschlossen.

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

1.6.1 Beim Kantonalen Steuergericht

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

Heute setzt sich das Steuergericht gemäss § 55 Absatz 1 Gerichtsorganisationsgesetz 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.

Wir verzichten darauf, die Einführung einer Einzelrichterkompetenz des Präsidenten des Steuergerichts (über die schon bestehende bei Verfahrensverfügungen 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 zukommt. Einen Einzelrichter als Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen erschiene hier wenig sachgerecht. Abgesehen davon wäre mit der Schaffung einer Einzelrichter-

kompetenz für Steuerrekursfälle bis zu einem bestimmten Streitwert auch kaum ein Effizienzgewinn verbunden.

1.6.1.2 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 Gerichten (z. B. dem Steuergericht) 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 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 unbefangenen und unparteiisch entscheiden können. Diese Bedenken sind berechtigt. Um einen solchen Anschein zu vermeiden wird vorgeschlagen, den Mitgliedern 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 Mitgliedern des Steuergerichts insbesondere weiterhin erlaubt sein, ausserhalb von Einsprache- und Rechtsmittelverfahren Eingaben für Steuerpflichtige an die Vorinstanzen des Steuergerichts zu richten.

1.6.2 Bei der Kantonalen Schätzungskommission

Gemäss geltendem § 59 Absatz 2 Gerichtsorganisationsgesetz 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). Diese Lösung hat sich bisher bewährt. Eine Einzelrichterkompetenz bei geringem Streitwert kommt z. B. auch dem Amtsgerichtspräsidenten in Zivilsachen - bis zu einem Streitwert von 20'000 Franken und inskünftig wohl bis 30'000 Franken - zu. Die Einzelrichterkompetenz des Präsidenten der Schätzungskommission kann auch in Zukunft beibehalten werden. Zwar räumt Artikel 29a der Bundesverfassung (BV, SR 101) jedermann einen Anspruch auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten durch eine „richterliche Behörde“ ein. Die Anforderungen von Artikel 29a BV werden aber auch durch einen Einzelrichter erfüllt (vgl. Kley, St. Galler Kommentar zu Art. 29a BV, Rz. 7). 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.

1.7 Vernehmlassungsverfahren

Text

2. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2005-2009 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2008-2011.

3. Auswirkungen

3.1 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. 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 15 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 17'000 Franken. Die Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen vom 23. September 2002 (BGS 126.511.31) wird allerdings mit Wirkung per 1. April 2009 in Bezug auf die Entschädigungen der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Steuergerichts und der Schätzungskommission angepasst. Beim Steuergericht wird die Ausarbeitung von Referaten neu nach einem Stundensatz von 180 Franken entschädigt (bisher pauschal 300 - 700 Franken pro Referat). Die dadurch erwachsenden Mehrkosten dürften jedoch durch die gleichzeitige Erhöhung der Maximalgebühr beim Steuergericht von bisher 500 auf 10'000 Franken aufgefangen werden können (s. Änderung des Gebührentarifs, Botschaft des Regierungsrats vom 6. Januar 2009, RG 004/2009). Sodann werden die bisherigen Ersatzmitglieder der Schätzungskommission künftig als Mitglieder wohl auch eine jährliche Pauschale (welche heute nach der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen 2'000 Franken beträgt) für Arbeiten ausserhalb der Sitzungen beziehen, während sie nach der bestehenden Regelung eine solche von 300 Franken pro Sitzung bekamen. Dadurch würden aber voraussichtlich lediglich geringe Mehrkosten anfallen.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Zur Umsetzung der vorgeschlagenen Anpassungen bei Aufbau und Verfahren der beiden Spezialverwaltungsgerichte sind namentlich die folgenden Vollzugsmassnahmen notwendig:

- Eine Überarbeitung der die beiden Gerichte betreffenden Bestimmungen in den Anhängen der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen (mit RRB 2009/148 bereits erfolgt; Inkrafttreten am 1. April 2009).
- Die Pflege einer entsprechenden Praxis durch die Präsidien der beiden Gerichte, namentlich was die Verfahrensführung punkto Fristen, Kostenvorschüsse, Referate, Zirkularbeschlüsse, Schriftenwechsel, Delegationsaugenschein usw. betrifft.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Auf die Gemeinden haben die punktuellen Anpassungen im Gesetz über die Gerichtsorganisation keinen Einfluss.

3.4 Wirtschaftlichkeit

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

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 55 GO

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).

§ 58 GO

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. Absatz 3: Wie bisher tagt die Schätzungskommission auch in Zukunft in Dreierbesetzung, was hier noch ausdrücklich gesagt wird.

§ 59 Absatz 2 GO

Der Streitwert für die Einzelrichterkompetenz des Präsidenten der Schätzungskommission wird lediglich der Teuerung angepasst und auf 6'000 Franken verdoppelt (vgl. oben Ziff. 1.6.2).

§ 91^{bis} Absatz 3

Die Ergänzung soll die richterliche Unabhängigkeit von Mitgliedern des Steuergerichts durch das Verbot, Dritte in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren vor den wichtigsten Vorinstanzen des Steuergerichts zu vertreten, stärken (vgl. oben, Ziff. 1.6.2).

5. Rechtliches

Mit dieser Vorlage wird das Postulat FdP/JL vom 24. September 2002 „Aufhebung der Spezialgerichte - Integration ins Verwaltungsgericht“ erfüllt.

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum.

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Klaus Fischer
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

7. Beschlussesentwurf

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

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 87 und 91 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 55 lautet neu:

¹⁾ Das Kantonale Steuergericht besteht aus **5** Mitgliedern und **5** Ersatzrichtern.

²⁾ Der Kantonsrat wählt den Präsidenten, den Vizepräsidenten, die übrigen Mitglieder und die Ersatzrichter.

³⁾ Das Steuergericht **tagt in Dreierbesetzung, zur Beurteilung grundsätzlicher Rechtsfragen in Fünferbesetzung.**

§ 58 lautet neu:

¹⁾ Die Kantonale Schätzungskommission besteht aus 3 Mitgliedern und 3 Ersatzmitgliedern.

²⁾ Der Kantonsrat wählt den Präsidenten, **den Vizepräsidenten**, die übrigen Mitglieder und die Ersatzmitglieder.

³⁾ Die Schätzungskommission **tagt in Dreierbesetzung.**

§ 59 Absatz 2 lautet neu:

²⁾ Der Präsident beurteilt als Einzelrichter Streitfälle bis zu einem Streitwert von **6'000** Franken. **Seine Urteile sind endgültig.**

§ 91^{bis}. In Absatz 3 wird als 2. Satz angefügt:

Richter am Kantonalen Steuergericht dürfen zudem keine Dritten in Einsprache- und Rechtsmittelverfahren vor den Veranlagungsbehörden und dem Kantonalen Steueramt vertreten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 87, 195 (BGS 125.12).

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst Justiz (FF) (2)

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei (eng, STU, mal; SAN) (4)

Parlamentsdienste

BGS, GS