

# Regierungsratsbeschluss

vom 20. April 2010

Nr. 2010/707

KR.Nr. I 027/2010 (BJD)

## **Interpellation Markus Schneider (SP, Solothurn): Unser Steuergericht: Bürgerfreundlich, effizient, unabhängig? (26.01.2010) Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Interpellationstext**

Es gibt mehrere Hinweise, die zeigen, dass das Steuergericht nicht so funktioniert, wie wir das von einem Gericht erwarten dürfen:

1. Überlange Verfahrensdauer: Der für das Berichtsjahr 2008 erstmals erhobene Erledigungsquotient EQ2 weist für das Steuergericht einen Wert von 0.55 auf (Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege 2008, Seite 66). Lediglich 55% der Fälle wurden demnach innert Jahresfrist erledigt. Dies kontrastiert auffallend mit dem Verwaltungsgericht, das nahezu alle Fälle innert Jahresfrist erledigt (a.a.O., Seite 62). Es steht aber auch im Widerspruch zur Aussage des Steuergerichtspräsidenten im Bericht von Daniel von Arx zu Händen der Arbeitsgruppe „Aufhebung der Spezialgerichte – Integration ins Verwaltungsgericht“ vom April 2004 (Bericht „von Arx“), wo von einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von acht Monaten die Rede ist (Seite 9).

Durch die Aufsichtsbeschwerde von Max Frenkel, dessen Beschwerde vom Steuergericht erst nach rund 30 Monaten entschieden wurde, musste auch die Aufsichtsbehörde aufmerksam werden auf die zumindest teilweise schleppende Erledigung selbst relativ einfacher Fälle. Entgegen der Behauptung des Steuergerichtspräsidenten in einem Artikel im Oltner Tagblatt vom 19.01.2010 handelt es sich dabei leider nicht um einen Einzelfall. Dies zeigt bereits eine Recherche jener wenigen Fälle, die ans Bundesgericht weitergezogen und von diesem im Internet publiziert wurden. Aus den Urteilen 2C 77/2008 (47 Monate), 2C 101/2008 (44 Monate), 2C 6/2009 (43 Monate), 2A 125/2007 (31 Monate), 2P 2/2004 (24 Monate), 2A 411/2005 (24 Monate), 2P 222/2004 (23 Monate), 2C 387/2007 (22 Monate) lassen sich überlange Verfahren am Steuergericht rekonstruieren.

Hellhörig werden musste man auch, als im Jahr 2008 die Amtszeit eines Richters durch den Steuergerichtspräsidenten um rund sechs Monate verlängert werden musste, damit der Betreffende lange pendent gebliebene Referate endlich abliefern konnte. Das ist insofern bemerkenswert, als das Geschäftsreglement des Steuergerichts den Richtern für die Abfassung eines Referats eine Frist von drei Monaten einräumt. Der Bericht „von Arx“ hält dazu fest: „Die im GR des KSG vorgesehene Frist von drei Monaten für die Ausarbeitung eines Referates erscheint hinreichend, ja grosszügig bemessen. Dennoch machen die Richter häufig von der im GR vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, sich vom Präsidenten diese Frist erstrecken zu lassen“ (Seite 31).

Der Bericht „von Arx“ macht denn auch einige rasch umsetzbare Verbesserungsvorschläge für die Verkürzung der Verfahrensdauer (straffe Fristverlängerungspraxis gegenüber Parteien und referierenden Richtern, nach Möglichkeit Verzicht auf Replik, vermehrte Fällung von Urteilen auf dem Zirkulationsweg).

2

2. Gravierende Missachtung der Ausstandspflicht: 2009 hob das Bundesgericht ein Urteil des Steuergerichts auf, weil bei diesem Urteil auch ein Ersatzrichter mitgewirkt hatte, der zuvor den Beschwerdeführer in dieser Sache bei der Steuerverwaltung vertreten hatte (Bundesgerichtsurteil 2D 20/2009 vom 28. August 2009).
3. Missbräuchliche Verwendung des Titels „Steuerrichter“: Das Amt des Steuerrichters ist so attraktiv, dass sich auch ein bereits 2008 zurückgetretener Richter auf seiner Homepage immer noch als amtierende Steuerrichter ausgibt (Stand 25.01.2010). Dies führt zur grundsätzlichen Frage, in welcher Form dieses Amt für Eigenwerbung benutzt werden darf.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch ist der prozentuale Anteil der Verfahren, die das Steuergericht seit Beginn der Amtsperiode 2005-2009 innert 6, innert 12, innert 18 und innert 24 Monaten erledigt hat?
2. Wie lässt sich der im Vergleich zum Verwaltungsgericht tiefe EQ2 von 0.55 erklären? Wird dieser Wert als befriedigend erachtet? Wenn nein, welche Verbesserungsmaßnahmen wurden eingeleitet?
3. Wie wird die überlange Dauer der im Text angeführten konkreten Verfahren im Einzelnen begründet?
4. Bei wievielen Verfahren seit Beginn der Amtsperiode 2005-2009 wurde ein Referent bestimmt? Je wieviele Referate haben dabei die einzelnen Richter übernommen? Wieviele Referate wurden innerhalb der vom Geschäftsreglement vorgesehenen Frist von drei Monaten erledigt (aufgeschlüsselt nach Richter)?
5. Wieviele Referate hatte der 2008 zurückgetretene Richter zum Zeitpunkt der Verlängerung seiner Amtszeit (März 2008) pendent? Wie lange waren diese Referate zu diesem Zeitpunkt im Einzelnen pendent? Wann waren diese Referate erledigt?
6. Welche der im Bericht „von Arx“ gemachten Vorschläge zur Verkürzung der Verfahrensdauer wurden bis heute umgesetzt? Mit welchen Massnahmen und welchen Ergebnissen? Welche Verbesserungsvorschläge wurden bis heute nicht umgesetzt? Aus welchen Gründen?
7. Wird die Auffassung geteilt, dass das Verhalten des befangenen Ersatzrichters in dem im Text aufgeführten Fall für das Steuergericht in höchstem Masse reputationsschädigend ist? Welche Massnahmen wurden gegen den betreffenden Richter ergriffen, welche Sanktionen beantragt? Bestehen für das Steuergericht generelle Weisungen für die Handhabung der Ausstandspflicht?
8. Wird die Auffassung geteilt, dass es problematisch ist, wenn sich ehemalige Mitglieder des Steuergerichts auch nach ihrem Rücktritt als amtierende Steuerrichter ausgeben? Ist ein solches Verhalten rechtlich überhaupt zulässig? Bestehen für amtierende und ehemalige Steuerrichter generelle Weisungen, ob und in welcher Form sie mit ihrem Amt werben dürfen?

**2. Begründung (Vorstosstext)**

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

#### 3.1 Vorbemerkung und allgemeine Bemerkungen

Nach der Verfassung des Kantons Solothurn (KV, BGS 111.1) erfüllen Kantonsrat, Regierungsrat und die Gerichte ihre Aufgaben grundsätzlich getrennt. Keine dieser Behörden darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen (Art. 58 KV, Gewaltenteilung). Die KV bestimmt in Artikel 88 weiter, dass die Gerichte unabhängig urteilen, und dass sie nur dem Recht verpflichtet sind. Das Obergericht, das Kantonale Steuergericht und die Gerichtsverwaltungscommission stehen unter der Aufsicht des Kantonsrates (§ 109 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation, GO, BGS 125.12). Die übrigen Gerichte unterstehen der Aufsicht des Obergerichtes (§ 105 GO) oder der Gerichtsverwaltungscommission (§ 105<sup>bis</sup> GO). Aufgrund dieser Rechtslage ist es dem Regierungsrat verwehrt, die Gerichte allgemein zu beaufsichtigen oder sich im Einzelfall in ein konkretes Gerichtsverfahren „einzumischen“. Insbesondere ist es ihm auch verwehrt, in Gerichtsakten Einsicht zu nehmen. Zur Beantwortung dieser Interpellation war er deshalb auf die Stellungnahme des Kantonalen Steuergerichtes selber und Informationen der Gerichtsverwaltungscommission (insb. Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege) angewiesen. Die nachfolgenden Antworten stützen sich deshalb im Wesentlichen auf diese Stellungnahme und diese Informationen ab.

Am 16. Dezember 2009 hat der Kantonsrat den Auftrag der Finanzkommission mit dem Titel "Integration Steuergericht ins Verwaltungsgericht", entgegen unserem Antrag, mit deutlichem Mehr (58 zu 30 Stimmen) für nicht erheblich erklärt. Ebenso deutlich wies er einen Rückweisantrag der SP-Fraktion ab. Wir haben zum erwähnten Auftrag, welcher die Integration des Steuergerichtes in das Verwaltungsgericht verlangte, mit RRB Nr. 2009/1537 vom 1. September 2009 Stellung genommen. Zur allgemeinen Ausgangslage kann auf diese Stellungnahme sowie auf das betreffende Kantonsratsprotokoll (Verhandlungen des Kantonsrates, VII. Session 2009, S. 715 ff.) verwiesen werden. Daraus ergibt sich, dass die Fragen, welche Gegenstand des vorliegenden Vorstosses bilden (wie die geltend gemachte überlange Verfahrensdauer, mögliche Interessenskonflikte oder teilweise die angeführten, konkreten Verfahren), weitgehend auch schon Gegenstand der kantonsrätlichen Diskussion vom 16. Dezember 2009 zum erwähnten Auftrag der Finanzkommission waren.

Vorab ist zunächst festzuhalten, dass das Steuergericht im Jahre 2008 bei einem Neuzugang von 383 Fällen 404 Fälle erledigte. Im Jahr 2009 gingen 260 Fälle neu ein, das Gericht erledigte 399 Fälle. Ende 2008 betrug die Zahl der am Jahresende noch hängigen Fälle 308, Ende 2009 noch 170. Dies entspricht noch einem „Arbeitsvorrat“ für rund fünf Monate. Entgegen der Auffassung des Interpellanten hat deshalb das Steuergericht in den letzten zwei Jahren effizient und speditiv gearbeitet und kann sich einem Vergleich mit anderen Gerichten durchaus stellen.

#### 3.2 Zu Frage 1

Die Statistik bezüglich Erledigungsquotient wird von der Gerichtsverwaltung erst seit 2008 geführt. Die prozentualen Erledigungszahlen für das Jahr 2008 ergeben sich aus dem Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege 2008. Die Zahlen 2009 liegen noch nicht definitiv vor. Ein Zwischenbericht der Gerichtsverwaltung für die Periode 01. Juli 2008 bis 30. Juni 2009 ergibt, dass 65 % oder rund zwei Drittel der Fälle innert 6 Monaten erledigt werden, 80 % innert 9 Monaten, 84 % innert 12 Monaten. Der Rest dürfte innerhalb 24 Monaten erledigt sein (Zahl fehlt im Bericht). Daraus ergibt sich auch, dass die im Bericht von Arx enthaltene durchschnittliche Verfahrensdauer (8 Monate) durchaus zutreffend sein dürfte.

Anhand der Erledigungszahlen für 2009 ergibt sich Folgendes: 51 % der im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. Dezember 2009 erledigten Fälle konnten innert 6 Monaten er-

ledigt werden, 63 % innert 9 Monaten und 69 % innert 12 Monaten. Die übrigen im Berichtszeitraum erledigten Fälle (31 %) waren älter als 12 Monate.

Es ist unschwer zu erkennen, dass auch die Zahlen zur Erledigungsdauer, je nach gewähltem Zeitraum, schwanken. Dies zeigt, dass solche Statistiken immer auch von (u.a. saisonal bedingten) Zufälligkeiten beeinflusst sind und deshalb nicht verabsolutiert werden dürfen.

### 3.3 Zu Frage 2

Der Erledigungsquotient 2 (EQ 2: im Berichtszeitraum erledigte neue Fälle / Neuzugang) des Steuergerichtes beträgt 0.55 im Jahre 2008 und 0.78 im Jahre 2009. Beim Verwaltungsgericht, bei welchem im Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege 2008 die Erledigungsquotienten für das Gesamttotal (alle Verfahren) fehlen, beträgt der EQ 2 laut Angaben der Gerichtsverwaltung 0.60 im Jahre 2008 und 0.80 im Jahre 2009. Beim Steuergericht kann deshalb im Vergleich zum Verwaltungsgericht kein wesentlich tieferer EQ 2 festgestellt werden. Dasselbe gilt auch für den Erledigungsquotienten 3 (EQ 3: Total erledigt / Neuzugang). Dieser EQ 3 beträgt für das Steuergericht [Verwaltungsgericht] 1.05 [1.05] im Jahre 2008 und 1.53 [1.02] im Jahre 2009. Wenn der EQ 3 über 1 liegt, hat das Gericht mehr Fälle erledigt, als eingegangen sind, somit Pendenzen abgebaut. Das Steuergericht hat demnach in den Jahren 2008 und 2009 Pendenzen abbauen können.

### 3.4 Zu Frage 3

Von den acht vom Interpellanten aufgeführten – an das Bundesgericht weitergezogenen – Fällen betrug die Verfahrensdauer beim Steuergericht in vier Fällen rund 2 Jahre. In einzelnen komplexen Fällen (und bei den Fällen, die beim Bundesgericht landen, handelt es sich meistens um komplexe Fälle) ist eine Verfahrensdauer von 2 Jahren in der Regel nicht zu beanstanden. Derartige Fälle mit einer ähnlichen Verfahrensdauer gibt es mit Sicherheit auch bei anderen Gerichten. Bei den vier Fällen, von denen drei über 3 Jahre beim Gericht hängig waren, liegt die Verzögerung bei den entsprechenden Referenten, die – trotz Mahnungen etc. – die Referate mit erheblicher Verzögerung abgeliefert haben, was zu einer zu langen Verfahrensdauer führte. Die entsprechenden Richter sind heute nicht mehr am Steuergericht tätig. Im übrigen kann das Verfahren auch vor den Steuerbehörden lange dauern, sollen doch beim Steuergericht im Jahr 2010 immer noch Geschäfte eingehen, die das Jahr 2006 betreffen.

### 3.5 Zu Frage 4

Jedem Richter werden pro Jahr durchschnittlich vier bis sechs Referate zugeteilt und jeder Richter erledigt pro Jahr durchschnittlich vier bis sechs Referate. Die Referentenfrist von 3 Monaten – eine reine Ordnungsvorschrift – wird in den wenigsten Fällen eingehalten, was jedoch mit dem Zuteilungssystem zusammenhängt. Jeder Richter hat einen „Arbeitsvorrat“ von zwei bis drei Referaten und wenn er ein Referat abgeliefert, wird ihm ein neues zugeteilt. Würde man das System wechseln und neue Referate erst zuteilen, wenn die alten erledigt sind, würde die Referentenfrist in den meisten Fällen wohl eingehalten. Im Jahr 2009 erledigten die ordentlichen Richter zwischen sechs und neun Referaten (mit Ausnahme des Richters, der nicht mehr gewählt wurde und der im Jahr 2009 neu gewählten Richter, die zuerst eingearbeitet werden müssen).

### 3.6 Zu Frage 5

Der 2008 zurückgetretene Richter hatte im Zeitpunkt seiner Demission sieben Referate pendent, dies durchschnittlich während 3 Jahren. Die Amtszeit des entsprechenden Richters wurde nicht verlängert (wie der Interpellant meint), vielmehr vertrat der Präsident des Steuergerichtes – entgegen dem entsprechenden Richter – die Meinung, eine Demission während der Amtszeit werde erst wirksam, wenn die Wahlbehörde sie genehmige. Die Referate wurden im September 2008 erledigt (die letzten 2 Referate trafen am 3. Oktober 2008 beim Steuergericht ein). Nachdem der betreffende Richter nun nicht mehr im Amt ist, erübrigen sich weitere Ausführungen.

### 3.7 Zu Frage 6

Wie sich aus den Rechenschaftsberichten über die Rechtspflege 2008 und 2009 ergibt, arbeitet das Steuergericht effizient und speditiv (s. oben, Ziff. 3.1 - 3.3). Die zurzeit im Steuergericht tätigen Richter erfüllen ihre Verpflichtungen. Die Kontrolle der Referenten wurde verstärkt, Fristerstreckungen werden zurückhaltender erteilt (die meisten Fristerstreckungen sollen von den Steuerbehörden und nicht von den Steuerpflichtigen stammen). Die übrigen Vorschläge des Berichts von Arx werden – soweit notwendig – zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt (Zirkulationsbeschlüsse werden von der Mehrheit der Richter abgelehnt; ein Verzicht auf die Vernehmlassung des Steuerpflichtigen zu den Eingaben der Steuerbehörden bedeutet eine Schlechterstellung des Steuerpflichtigen). Gegenwärtig sind beim Steuergericht noch fünf Fälle hängig, die im Jahre 2008 eingingen (davon waren 3 über längere Zeit sistiert). Die übrigen hängigen Fälle gingen in den Jahren 2009 und 2010 ein.

### 3.8 Zu Frage 7

Es trifft zu, dass ein Ersatzsteuerrichter im vom Interpellanten angeführten Fall hätte in den Ausstand treten müssen. Der entsprechende Fall war nicht traktandiert und hatte bei den Richtern nicht zirkuliert. Der Ersatzrichter realisierte bei der Behandlung des Falles nicht, dass es sich um einen ehemaligen Klienten von ihm handelte. Dieser Vorfall ist bedauerlich, schädigt jedoch weder die Reputation des Steuergerichts noch des entsprechenden Richters. Gegen den entsprechenden Ersatzrichter wurden auch keine Massnahmen ergriffen oder beantragt. Die Ausstandsregeln sind im Übrigen für alle Gerichte gleich und im Gerichtsorganisationsgesetz geregelt.

### 3.9 Zu Frage 8

Diese Frage betrifft nicht das Steuergericht, sondern einen ehemaligen Steuerrichter. Sollte sich dieser in der Werbung falsch bezeichnen, könnte allenfalls die Anwaltskammer als Aufsichtsbehörde einschreiten. Es ist üblich und erscheint uns durchaus als zulässig, dass ein Anwalt auftritt, wenn er Mitglied eines Gerichtes ist oder war, solange es der Wahrheit entspricht. Es bestehen weder für Steuerrichter noch für andere Richter Weisungen, inwieweit sie in der Werbung auf ihr Richteramt hinweisen dürfen. Werden jedoch nicht oder nicht mehr zutreffende Angaben gemacht, so erachten wir dies als irreführend und unstatthaft. Anwendbar auf solche Verhaltensweisen sind die entsprechenden Regeln und Vorschriften für Anwälte sowie die allgemeinen lauterkeitsrechtlichen Bestimmungen (§ 3 Bst. b Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb; UWG; SR 241).



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler**

Bau- und Justizdepartement  
Bau- und Justizdepartement (br)  
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst Justiz (4)  
Kantonales Steuergericht (2)  
Gerichtsverwaltung (2)  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat