

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Oktober 2021

Nr. 2021/1552

KR.Nr. VET 0186/2021 STK

Anpassung der Zustellungsregelung im kantonalen Verfahrensrecht; Verordnung über die Form der Zustellung in Verwaltungssachen und Änderung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern Stellungnahme des Regierungsrates zum Verordnungsveto (Nr. 477)

1. Einspruchstext

Die unterzeichnenden Mitglieder des Kantonsrats erheben Einspruch gegen die Verordnung über die Form der Zustellung in Verwaltungssachen.

2. Begründung

Dass im Bereich des Steuerwesens die Zustellform A-Post Plus weiterhin verwendet werden soll, hat sich der Regierungsrat stets vorbehalten und ist hinzunehmen. Aus diesem Grund hat der Kantonsrat in § 21^{ter} Abs. 2 VRG die Möglichkeit von Ausnahmen zugelassen. Die neue Verordnung sieht nun vor, im Bereich des allgemeinen Verwaltungsverfahrens eine weitere Ausnahme einzuführen, damit in Fällen, wo die Zustellung per Einschreiben nicht möglich ist (§ 3), Verfügungen und Entscheide wiederum per A-Post Plus zugestellt werden sollen. Diese Regelung ist in zweierlei Hinsicht zu hinterfragen:

1. Gesetzmässigkeit

Gemäss § 21 Abs. 3 VRG gilt, dass wenn die Zustellung nicht möglich ist oder eine Partei entgegen der Anweisung der Behörde kein Zustellungsdomizil in der Schweiz bezeichnet hat, die Verfügung oder der Entscheid amtlich publiziert werden kann.

Das Gesetz regelt somit abschliessend, wie bei Unmöglichkeit der Zustellung zu verfahren ist, nämlich mit amtlicher Publikation und nicht mit A-Post Plus. Der Verordnungstext widerspricht diesem übergeordneten gesetzlichen Wortlaut.

2. Hinweis und Rechtsmittelbelehrung

Gemäss Vollzugsverordnung zum StG § 50 Abs. 2 und 3 (neu) ist bei Verwendung von A-Post Plus in der Rechtsmittelbelehrung darauf hinzuweisen, dass die Ablage im Briefkasten oder Postfach als Zustellung gilt. Unter Umständen muss dies im Schreiben selbst erwähnt werden. Sollte an der Regelung in § 3 der Zustellungsverordnung festgehalten werden, so müsste dieser Schutz auch in § 3 Eingang finden, und zwar mit der gleichen Ergänzung:

2 Bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus für Verfügungen und Entscheide ist die Rechtsmittelbelehrung mit dem Hinweis zu ergänzen, dass die Ablage im Briefkasten oder Postfach als Zustellung gilt. Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, ist der Hinweis in einer Beilage anzubringen.

3 Bei der Verwendung der Zustellform A-Post Plus für Mahnungen und andere amtliche Schreiben, die mit der Androhung von Rechtsnachteilen verbunden sind, ist der Hinweis im Schreiben selbst oder in einer Beilage anzubringen.

Genau dieser Schutz der Bürgerinnen und Bürger als Empfänger von hoheitlichen Anordnungen gab dem Kantonsrat Anlass zur Gesetzesrevision. Dieser Schutz muss in der Vollzugsverordnung umgesetzt werden.

Bevor die Verordnung in Kraft treten kann, müssen die Bedenken über die Gesetzmässigkeit entweder berücksichtigt oder beseitigt werden und gegebenenfalls muss die Verordnung ergänzt werden, um die Verfügungsempfängerinnen und -empfänger zu schützen. Es bestehen somit zwei wohlbegründete Vorbehalte gegen den Verordnungstext.

3. Zustandekommen

Mit Verfügung vom 9. September 2021 haben die Parlamentsdienste des Kantonsrates festgestellt, dass gestützt auf Artikel 79 der Kantonsverfassung, § 44 des Kantonsratsgesetzes und § 90 des Geschäftsreglements des Kantonsrates 28 Mitglieder des Kantonsrates den Einspruch gegen die Verordnung über die Form der Zustellung in Verwaltungssachen unterzeichnet haben und dieser somit zustande gekommen ist.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Zur Ausgangslage

Die Ausgangslage wird in der Begründung des Vetos (im ersten Absatz) allzu verkürzt, unvollständig und teilweise falsch dargestellt. Der Regierungsrat hat sich die Zustellform A-Post Plus nicht nur im Bereich des Steuerwesens (Ausnahme 1) vorbehalten, sondern auch für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte (Ausnahme 2). Beide Ausnahmen wurden im Vernehmlassungsentwurf (RRB Nr. 2020/102 vom 21. Januar 2020, S. 9) und dann auch in der Vorlage (RRB Nr. 2020/1893 vom 22. Dezember 2020, Botschaft S. 9, Ziff. 4.1) zur Diskussion gestellt. Nicht nur die Ausnahme 1, sondern auch die Ausnahme 2 war in der vorberatenden Justizkommission unbestritten (Juko-Protokolle vom 28. Januar 2021, S. 376 ff., und vom 4. März 2021, S. 385 ff.). Dem (Änderungs-) Antrag der Justizkommission vom 4. März 2021 folgend und mit Zustimmung des Regierungsrates (RRB Nr. 2021/429 vom 23. März 2021) hat der Kantonsrat einstimmig die beiden Änderungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz (neu § 21^{ter} VRG) und im Steuergesetz (neu § 136 Abs. 1^{bis} StG) beschlossen (KRB Nr. RG 0255/2020 vom 6. Juli 2021). Diese lauten wie folgt:

§ 21^{ter} VRG

¹ Die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden, für welche ein Zustellnachweis erbracht werden soll, erfolgt grundsätzlich durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung.

² Der Regierungsrat kann durch Verordnung Ausnahmen vorsehen und die Einzelheiten, namentlich unter welchen Voraussetzungen eine Form der Zustellung zulässig ist, regeln.

§ 136 Abs 1^{bis} StG

^{1bis} Die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden, für welche ein Zustellnachweis erbracht werden soll, erfolgt grundsätzlich durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung. Der Regierungsrat kann durch Verordnung Ausnahmen vorsehen und die Einzelheiten, namentlich unter welchen Voraussetzungen eine Form der Zustellung zulässig ist, regeln.

Die Änderung des StG ist in der Begründung des Vetos unerwähnt geblieben. Mit Blick auf diese beiden Änderungen im StG und VRG sowie die obigen Ausführungen ist offensichtlich, dass der Kantonsrat mit § 136 Absatz 1^{bis} (Satz 2) StG die Zulassung der Zustellform A-Post Plus im Bereich des Steuerwesens (Ausnahme 1) und mit § 21^{ter} Absatz 2 VRG auch für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte (Ausnahme 2), durch den Regierungsrat auf dem Verordnungsweg ermöglichen wollte. Dass der Kantonsrat nur die Ausnahme 1 zulassen wollen – wie dies in der Begründung des Vetos sinngemäss ausgeführt wird –, ist deshalb unzutreffend. Wenn der Kantonsrat nur die Ausnahme 1 hätte zulassen wollen, hätte er einzig die diesbezügliche Änderung des StG (§ 136 Abs. 1^{bis} Satz 2) beschlossen und auf den Erlass des neuen § 21^{ter} Absatz 2 VRG verzichtet. Der Kantonsrat hat aber auch den neuen § 21^{ter} Absatz 2 VRG beschlossen und dadurch dem Regierungsrat ermöglicht, die Zustellform A-Post Plus auch für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte (Ausnahme 2), durch Verordnung zuzulassen. Gestützt darauf hat der Regierungsrat die neue Verordnung über die Form der Zustellung in Verwaltungssachen (nachfolgend: Verordnung) erlassen. In dieser kleinen Verordnung wird der Geltungsbereich und Zweck (§ 1) geregelt, der gesetzliche Grundsatz (im Wortlaut von § 21^{ter} Absatz 1 VRG) wiederholt (§ 2) und in § 3 die Ausnahme 2 zugelassen. Dieser § 3 lautet wie folgt:

§ 3

¹ In Fällen, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte, kann die Zustellung der Verfügung oder des Entscheids auf andere Art, insbesondere mit A-Post Plus, erfolgen.

Das vorliegende Veto richtet sich allein gegen § 3 der Verordnung, und nicht gegen den gleichzeitig (mit RRB Nr. 2021/1248, Verordnungstext, Ziff. II) beschlossenen neuen § 50^{bis} der Vollzugsverordnung zum StG, mit welchem (gestützt auf § 136 Absatz 1^{bis} 2. Satz StG) die Zustellform A-Post Plus im Bereich des Steuerwesens (Ausnahme 1) zugelassen wird. Mit dem Veto wird erstens die Gesetzmässigkeit von § 3 der Verordnung in Frage gestellt und zweitens, falls an dieser Bestimmung festgehalten werde, eine Ergänzung von § 3 der Verordnung verlangt.

4.2 Zum Einspruchsrecht des Kantonsrates

Das Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto) dient der Rechtskontrolle. Der Kantonsrat soll damit prüfen können, ob sich eine neue Verordnung (Verordnungsänderung) an den vom Kantonsrat mit einem Gesetz vorgegebenen Rahmen hält. Auch darf der Kantonsrat damit prüfen, ob mit einer Verordnung allenfalls Gegenstände geregelt werden, die eigentlich in ein Gesetz gehören. In beiden Fällen hätte der Regierungsrat seine Kompetenzen zur Rechtsetzung überschritten, was der Kantonsrat mit dem Verordnungsveto geltend machen kann (vgl. zu Entstehung, Inhalt und fraglicher Ausweitung des Verordnungsvetos: Konrad Schwaller, Einspruchsrecht des solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates [Verordnungsveto], in: Gesetzgebungs-Bulletin Nr. 3/2004, S. XXIII ff., Freiburg 2004).

Der Kantonsrat darf demnach mit dem vorliegenden Veto die Gesetzmässigkeit von § 3 der Verordnung prüfen. Soweit damit aber eine Ergänzung von § 3 der Verordnung verlangt wird, falls an dieser Bestimmung festgehalten werde, bezweckt das Veto einzig eine inhaltliche Änderung der Verordnung, ohne dass eine der genannten Kompetenzüberschreitungen des Regierungsrates vorliegt. Damit schießt das vorliegende Veto klar über den vorgesehenen Inhalt des Verordnungsvetos hinaus. Wird mit dem Veto eine neue Verordnung (Verordnungsänderung) abgelehnt, nur, weil der Kantonsrat einen Sachverhalt anders geregelt haben will, wird das Veto nicht nur als Einspruch gegen den Erlass (Änderung) einer Verordnung eingesetzt, sondern als Gestaltungsmittel der Legislative. Sollte dieser weiter gefasste Anwendungsbereich des Verordnungsvetos durch den Kantonsrat bestätigt werden, sehen wir darin einen Übergriff der Legislative in den Wirkungsbereich der Exekutive, was als Verletzung der Gewaltenteilung und damit als Verfassungsverletzung gewertet werden muss. Der Kantonsrat verletzt damit nicht nur die Gewaltenteilung (Art. 58 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Solothurn, KV, BGS 121.1), sondern

entleert auch den kassatorischen Sinn eines Vetos, der sich bereits aus seinem Namen, aber auch aus dem Verfassungstext (Art. 79 Abs. 3 KV) und dem Kantonsratsgesetz ergibt: Mit dem Veto will der Kantonsrat eine neue Verordnung als Ganzes oder eine Verordnungsänderung kassieren. Das Vetorecht ist somit ein Einspracherecht, nicht ein Gestaltungsrecht (zum "rein kassatorischen Zweck" des Vetorechtes: Fritz Brechbühl, in: Parlament, 13. Jahrgang, August 2010, S. 8 und 10). Will man seitens des Kantonsrates auf eine inhaltliche Änderung eines in der Verordnung geregelten Gegenstandes hinwirken, stehen dafür die parlamentarischen Vorstösse (Auftrag) zur Verfügung. Allein aus dieser grundsätzlichen Überlegung ist im vorliegenden Fall das Verordnungsveto insoweit abzulehnen, als es eine Ergänzung von § 3 der Verordnung verlangt.

4.3 Gesetzesmässigkeit

Wie oben (in Ziff. 4.1) aufgezeigt wurde, stützt sich § 3 der Verordnung auf den neuen § 21^{ter} Absatz 2 VRG und bewegt sich klar im Rahmen dieser gesetzlichen Bestimmung. Deshalb wird im Veto die Gesetzesmässigkeit von § 3 der Verordnung mit einer anderen Begründung in Frage gestellt, und zwar indem geltend gemacht wird, diese Verordnungsbestimmung verstosse gegen § 21 Absatz 3 VRG. Diese Bestimmung regle abschliessend, dass amtlich zu publizieren sei, wenn eine Zustellung nicht möglich sei. Diese Auffassung ist unzutreffend und verkennt die gesetzliche Regelung über die Eröffnung (§ 21 VRG): In Verfahren vor den Verwaltungsbehörden sind Verfügungen und Entscheide gemäss § 21 VRG schriftlich zu eröffnen (Abs. 1). Bei Dringlichkeit kann die Eröffnung mündlich erfolgen, sie ist jedoch ohne Verzug schriftlich zu bestätigen (Abs. 2). 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 (Abs. 3). Es gibt somit drei Möglichkeiten für die Eröffnung von Verfügungen und Entscheiden: schriftlich, mündlich oder amtliche Publikation. Die Eröffnung mittels amtlicher Publikation wird beispielsweise angewendet, wenn die Adresse einer Person unbekannt ist oder der Adressat im Ausland wohnt und kein Zustelldomizil in der Schweiz hat.

Für die Fälle, in welchen die Eröffnung *schriftlich* erfolgt, wird die Form der Zustellung zukünftig durch § 21^{ter} VRG geregelt. Dort wird der Grundsatz verankert, dass die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden, für welche ein Zustellnachweis erbracht werden soll, *grundsätzlich* durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgt. Diese Regelung soll die Verwendung der Zustellform A-Post Plus im Regelfall unterbinden. Nach heutiger Gesetzeslage können im Verwaltungsverfahren alle Verfügungen und Entscheide noch mit A-Post Plus zugestellt werden. Mit der Inkraftsetzung von § 21^{ter} VRG wird dies *grundsätzlich* nicht mehr der Fall sein. Das kann in gewissen Fällen negative Folgen haben. Nämlich dann, wenn eine eingeschriebene Postsendung nicht auf der Post abgeholt wird und die Zustellfiktion nicht greift. Wenn in solchen Fällen stets eine amtliche Publikation erforderlich wäre (was § 21 Abs. 3 VRG als «Kann»-Bestimmung so ja gar nicht verlangt), würde dies unnötigerweise hohe Kosten verursachen und die betroffenen Personen durch die Veröffentlichung an den öffentlichen Pranger stellen. Bei diesen Fällen handelt es sich – anders als bei denjenigen, bei welchen (aufgrund von § 21 Abs. 3 VRG) mittels amtlicher Publikation eröffnet werden kann – um Fälle, in welchen eine schriftliche Eröffnung möglich ist und lediglich eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte (z.B., weil eine Person prinzipiell keine Einschreiben abholt). Genau für solche Fälle sieht die Verordnung in § 3 eine Ausnahme (Ausnahme 2) vor. Diese Regelung stützt sich – wie oben (in Ziff. 4.1) aufgezeigt – auf den neuen § 21^{ter} Absatz 2 VRG, welcher den Regierungsrat ausdrücklich ermächtigt, Ausnahmen durch Verordnung vorzusehen. Mit der Ausnahme in § 3 der Verordnung (Ausnahme 2) soll in einem ganz kleinen Teilbereich die heutige Regelung weiterhin gelten. Die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden per A-Post Plus ist gemäss der heute noch geltenden Rechtslage zweifellos gesetzeskonform. Da § 3 der Verordnung nichts Neues einführt, sondern in diesem ganz kleinen Teilbereich die heutige Regelung weiterhin gelten soll, ist auch klar, dass die neue Verordnung auch diesbezüglich vollkommen gesetzesmässig ist und insbesondere auch nicht gegen § 21 Abs. 3 VRG verstösst.

4.4 Hinweis und Rechtsmittelbelehrung

Vom Grundsatz, wonach die Zustellung durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgen soll, sieht § 3 der Verordnung eine Ausnahme (Ausnahme 2) vor. Auch diese Ausnahme für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte (Ausnahme 2) – und nicht nur diejenige im Bereich des Steuerwesens (Ausnahme 1) – wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren diskutiert (s. oben Ziff. 4.1 mit dortigen Verweisen) und war dann auch in der vorberatenden Justizkommission (Juko-Protokolle vom 28. Januar 2021, S. 376 ff., und vom 4. März 2021, S. 385 ff.) und im Kantonsrat unbestritten. Es hat auch niemand eine Ergänzung im Sinne eines Hinweises oder einer Rechtsmittelbelehrung verlangt. Eine Ergänzung von § 3 der Verordnung ist auch unnötig. Anders als im Steuerbereich handelt es sich hier nicht um Massenversände, sondern um begründete Einzelfälle (insb. wenn eine Person mit bekannter Adresse prinzipiell keine Einschreiben abholt und sich so weigert, eine Sendung entgegen zu nehmen, welche ihr – entsprechend dem neuen Grundsatz (§ 21^{ter} Abs. 1 VRG)! – per eingeschriebener Post zugestellt werden muss). In diesen Einzelfällen wurde der Adressat bereits durch eine Abholungseinladung im Briefkasten auf die Wichtigkeit der Angelegenheit aufmerksam gemacht. Für die Verwendung von A-Post-Plus müssen in diesen Einzelfällen immer vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: die Zustelladresse muss bekannt sein, ein Abholschein muss in den Briefkasten gelegt worden sein, das Einschreiben wurde nicht abgeholt und die Zustellfiktion greift nicht. Mit der vorgesehenen Ausnahme (Ausnahme 2) kann in diesen Einzelfällen unterbunden werden, dass ein Empfänger eine Zustellung mutwillig verhindert, das Verfahren ungebührlich verzögert und dem Kanton oder einer beteiligten Partei Kosten für die amtliche Publikation (von mehreren Hundert Franken pro Fall) erwachsen. Diese zusätzlichen Kosten belasten den Kanton oder eine beteiligte Partei. Zudem wird mit der Ausnahme 2 dem Datenschutz (Persönlichkeitsrechte der Beteiligten) und dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen.

5. Fazit

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich zusammenfassend, dass das Veto gegen die Verordnung abzulehnen ist, weil (1.) die Verordnung (inkl. § 3) vollkommen gesetzesmässig ist (und insbesondere auch nicht gegen § 21 Abs. 3 VRG verstösst), (2.) das Veto, soweit damit eine Ergänzung von § 3 der Verordnung verlangt wird, einen unzulässigen Übergriff in den Wirkungsbereich des Regierungsrates (und damit eine Verletzung der Gewaltenteilung und von Art. 58 Abs. 4 KV) darstellt und weil (3.) die Ausnahme für Fälle, in welchen eine eingeschriebene Postsendung nicht zugestellt werden konnte (Ausnahme 2) im Gesetzgebungsverfahren (insbesondere auch in der Justizkommission und im Kantonsrat) unbestritten war und dort niemand eine Ergänzung (im Sinne eines Hinweises oder Rechtsmittelbelehrung) verlangt hat und überdies eine solche Ergänzung von § 3 der Verordnung weder nötig noch angebracht ist.

6. Antrag des Regierungsrates

Ablehnung des Einspruchs gegen die Verordnung über die Form der Zustellung in Verwaltungssachen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Finanzdepartement
Bau- und Justizdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Departement des Innern
Traktandenliste Kantonsrat