

Regierungsratsbeschluss

vom 15. März 2004

Nr. 2004/556

Selbständige Gerichtsverwaltung

Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Vernehmlassungsverfahren

Mit RRB 2003/1159 vom 24. Juni 2003 ist das Bau- und Justizdepartement (Amt für Justiz) ermächtigt und beauftragt worden, ein Vernehmlassungsverfahren zu dem von einer Arbeitsgruppe erarbeiteten Entwurf für eine selbständige Gerichtsverwaltung durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 30. September 2003. Es haben sich nachstehende Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung haben eingereicht:

- Kantonales Steuergericht (1)
- Solothurnischer Bauernverband (2)
- Gewerkschaft Syna (3)
- Landwirtschaftliche Rekurskommission (4)
- FdP des Kantons Solothurn (5)
- Finanzdepartement (6)
- Gerichtskonferenz (7)
- Volkswirtschaftsdepartement (8)
- Verwaltungsinterne Gleichstellungskommission (9)
- CVP des Kantons Solothurn (10)
- Finanzausgleichs-Rekurskommission (11)
- Obergericht (12)
- SP des Kantons Solothurn (13)

- Solothurnischer Anwaltsverband (14)
- Departement für Bildung und Kultur (15)
- Vereinigung Solothurnischer Bankinstitute (16)
- Solothurner Handelskammer (17)
- Kantonale Schätzungskommission (18)

1.2 Verzicht auf eine Vernehmlassung

Auf eine Vernehmlassung haben ausdrücklich verzichtet:

- Kantonal-Solothurnischer Gewerbeverband
- Baumeisterverband des Kantons Solothurn
- Vereinigung der Solothurnischen Einwohnergemeinden.

2. Vernehmlassungsergebnis

2.1 Grundsatzfrage der Einführung einer selbständigen Gerichtsverwaltung

Im Grundsatz wird die Einführung einer selbständigen Gerichtsverwaltung von allen Vernehmlassern unterstützt, mit zwei Ausnahmen (16, 17).

Die ablehnenden Stimmen argumentieren, mit der Vorlage würden die dringendsten Probleme der Solothurner Justiz nicht im Geringsten gelöst. Anstatt Massnahmen gegen die chronische Überlastung der unteren Gerichte zu treffen, erfahre nun die Gerichtsverwaltung eine Bürokratisierung. Dadurch ergäben sich erhebliche Mehrkosten, Einsparungen seien hingegen nicht ausgewiesen (16, 17).

2.2 Halten Sie es für richtig, dass der Obergerichtspräsident die Gerichte des Kantons gegenüber den anderen Behörden vertritt und namentlich auch das Budget, die Rechnung und die Rechenschaftsberichte der Gerichte gegenüber dem Kantonsrat vertritt?

Die Mehrheit der Vernehmlasser beantwortet diese Frage mit Ja. Nein sagen vier Vernehmlasser (1, 16, 17, 18).

Von den Gegnern dieser Regelung wird vorgebracht, das Gewaltenteilungsprinzip sei im heute geltenden System, bei welchem der Regierungsrat als Bindeglied zwischen der Legislative und der Judikative wirke, nicht tangiert.

2.3 Rahmen von 9 bis 12 Oberrichterstellen im Gesetz mit Kompetenz des Kantonsrates, je nach Geschäftslast des Gerichts die erforderlichen Oberrichter zu wählen

Die flexiblere Festlegung eines Rahmens von 9 bis 12 Obergerichterstellen im Gesetz wird, mit einer Ausnahme (3), **begrüssst.** Ein Vernehmlasser würde lieber einen Rahmen von 8 bis 12 Stellen festschreiben (1).

2.4 Wahl der Ersatzrichter des Obergerichts, des Verwaltungs- und Versicherungsgerichts durch das Obergericht

Die Befugnis zur Wahl der Ersatzrichter des Ober-, Verwaltungs- und Versicherungsgerichtes durch das Obergericht selbst ist umstritten und stösst teilweise auf grundsätzliche Ablehnung. Sieben Vernehmlasser sprechen sich dafür (1, 3, 8, 10, 12, 13, 15) und zehn dagegen aus (2, 4, 5, 6, 7, 11, 14, 16, 17, 18).

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Die Wahl der Ersatzrichter durch Kooptation stelle einen Bruch mit dem bisherigen Prinzip der demokratischen Legitimation der Richter dar. Es sei nicht einzusehen, weshalb Ersatzrichter einer geringeren Legitimation bedürften als ordentliche Richter (5, 14, 16, 17). Als Alternative biete sich ein Vorschlagsrecht des jeweiligen Gerichts zuhanden des Kantonsrates an (5).

Es bestünden keine zwingenden Gründe, um die Wahlkompetenz des Kantonsrates zu beschneiden. Damit werde die Gefahr geschaffen, dass nur Ersatzrichter gewählt würden, die dem Obergericht genehm seien (6).

Die Regelung sei systemfremd. Damit würde es zwei Arten von Richtern mit unterschiedlicher Legitimation geben. Die Ersatzrichter würden dann gegenüber dem Obergericht nicht über die gleiche Unabhängigkeit verfügen wie die ordentlichen Richter (7).

2.5 Zuteilung der Obergerichter auf das Verwaltungs- und das Versicherungsgericht durch das Obergericht und Bestimmung der Präsidien von Verwaltungs- und Versicherungsgericht durch diese Gerichte selbst

Diese organisatorischen Befugnisse von Ober-, Verwaltungs- und Versicherungsgericht waren in der Vernehmlassung **absolut unbestritten.**

Vereinzelte würde man es begrüßen, wenn das Verwaltungs- und das Versicherungsgericht zu Kammern des Obergerichts umfunktioniert würden (10).

2.6 Einführung von Teilzeitrichterstellen am Obergericht

Die vorgesehene Möglichkeit von Teilzeitrichterstellen am Obergericht wird von allen Vernehmlassern **grundsätzlich positiv aufgenommen.**

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Man stimme Teilzeitpensen zu, sofern damit nicht höhere Kosten verbunden seien (1, 18).

Teilzeitrichterstellen sollten auch an den Amtsgerichten möglich sein bzw. in Betracht gezogen werden (10, 13).

Die Auswahl an kompetenten Leuten könnte begrenzt sein, da praktizierende Anwälte nicht Oberrichter werden könnten (11).

Die Anzahl solcher Stellen sollte begrenzt werden (5). Höchstens 4 Vollzeitstellen sollten in Teilzeitstellen aufgeteilt werden (14).

Begrüsst wird, dass den Teilzeitrichtern die Vertretung vor Gericht untersagt wird und dadurch ein problematischer Wettbewerbsvorteil von Richter-Anwälten vermieden wird (16, 17).

2.7 Modell der Gerichtsverwaltung

Das vorgeschlagene Modell mit einer Gerichtsverwaltungskommission als oberstem Führungs- und Aufsichtsorgan der Gerichtsverwaltung und einem dieser Kommission unterstellten Gerichtsverwalter als Verwaltungsdirektor wird, mit Ausnahme von zwei Vernehmlassern (16, 17), **grundsätzlich positiv aufgenommen**.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Dem Obergericht solle kein Antragsrecht bei der Anstellung des Gerichtsverwalters zustehen, sonst müssten auch die Richterämter ein solches haben (7).

Die Stellvertretung des Gerichtsverwalters müsse noch geregelt werden (7).

Unklar sei das Anforderungsprofil für den Gerichtsverwalter. Dieses sollte schon im Gesetzgebungsverfahren formuliert werden. Denkbar wäre auch die Regelung der Wahlvoraussetzungen auf Gesetzesstufe.

Ein 20 Prozent-Pensum genüge für den Gerichtsverwalter zur Erfüllung seiner Aufgaben. Diese Funktion könnte der Obergerichtsschreiber oder ein anderer Gerichtsschreiber übernehmen (14).

Dieses Modell bewirke lediglich Mehrkosten ohne Effizienzsteigerung (16, 17).

2.8 Zusammensetzung der Gerichtsverwaltungskommission

Alle Vernehmlasser, mit zwei Ausnahmen (16, 17), erachten die vorgeschlagene Zusammensetzung der Gerichtsverwaltungskommission grundsätzlich als richtig.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

Man könne sich fragen, ob nicht an Stelle des zweiten Oberrichters der Gerichtsverwalter Mitglied der Gerichtsverwaltungskommission sein müsste. Die Vorteile davon wären, dass einerseits eine gewisse Konstanz sichergestellt sei und andererseits derjenigen Person, welche die Hauptarbeit leiste, auch ein Stimmrecht zukomme. Als Folge wäre dann der Gerichtsverwalter vom Kantonsrat zu wählen (6).

Das Antragsrecht für den in die Gerichtsverwaltungskommission zu wählenden Amtsgerichtspräsidenten müsse bei den Richterämtern, nicht beim Obergericht, liegen.

Die beratende Stimme des Gerichtsverwalters in der Gerichtsverwaltungskommission sollte ausdrücklich im Gesetz vermerkt sein (12).

Die Gerichtsverwaltungskommission sollte aus 5 Mitgliedern bestehen, wobei darin zwei bis drei Amtsgerichtspräsidenten Einsitz nehmen sollten (14).

Eine Gerichtsverwaltungskommission mit nur 3 Mitgliedern ergäbe bei den umfangreichen, ihr zugeordneten Kompetenzen ein unzumutbares Machtgefüge, namentlich weil 2 Mitglieder dem Obergericht anzugehören haben (16, 17).

2.9 Übertragung der Funktionen der Anstellungsbehörde auf die Gerichtsverwaltungskommission für das gesamte Gerichtspersonal

Mit Ausnahme von zwei Vernehmlassern (16, 17) stimmen alle der Übertragung der Funktionen der Anstellungsbehörde für das Gerichtspersonal auf die Gerichtsverwaltungskommission zu.

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäußert worden:

In der Botschaft sollten Informationen über das Zusammenspiel zwischen Gerichtsverwaltungskommission und Personalamt enthalten sein (6).

Möglich wäre, dass die Gerichtsverwaltungskommission ihre Kompetenz zur Anstellung von Gerichtspersonal bis zu einer bestimmten Lohnklasse an das Personalamt delegiert (analoge Regelung wie heute zwischen Regierungsrat und Personalamt). Bei Differenzen bezüglich Einreihung und Einstufung zwischen einer Gerichtsbehörde und dem Personalamt müsste dann die Gerichtsverwaltungskommission darüber entscheiden. So könnte die Effizienz der Personalanstellung wesentlich gesteigert werden (6). Zu prüfen wäre aber, ob im Interesse einer einheitlichen Besoldungspraxis einzig der Regierungsrat über Einreihungen in eine Besoldungsklasse zu entscheiden hätte, wenn Differenzen zwischen den Gerichten und dem Personalamt bestehen (6).

Das Antragsrecht der Gerichte betreffend Anstellungen sollte ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden (7, 12, 13).

Als Argument gegen die Funktion der Anstellungsbehörde in den Händen der Gerichtsverwaltungskommission wird vorgebracht, dass dann der Gerichtsverwaltungskommission zu umfangreiche Kompetenzen zukämen. Namentlich hätte sie es in der Hand, durch ihre Anstellungspraxis die Rechtsprechung massgeblich zu beeinflussen (16, 17).

2.10 Neue Funktion des geschäftsleitenden Amtsgerichtspräsidenten

Die Schaffung dieser neuen Funktion ist **unbestritten**.

Angeregt wird, das Wahlprozedere für den geschäftsleitenden Amtsgerichtspräsidenten im Geschäftsreglement des jeweiligen Richteramtes zu regeln, statt in § 60^{septies} GO, der umständlich anmutet (7).

2.11 Abschaffung der Disziplinaraufsicht des Kantonsrates über die Mitglieder der letztinstanzlichen kantonalen Gerichte und des Regierungsrates

Die Abschaffung der Disziplinaraufsicht über Mitglieder von oberen Gerichten und Regierungsrat wird **mehrheitlich gutgeheissen, von mehreren Vernehmlassern aber abgelehnt** (11, 14, 15, 16, 17, 18).

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäussert worden:

Es seien Fälle denkbar, die eine Disziplinierung, aber nicht gerade eine Entlassung rechtfertigen. Daher könne die Möglichkeit einer Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen nicht in jedem Fall genügen (14).

Solche tiefgründigen staatspolitischen Eingriffe dürften nicht einfach im Rahmen einer Verwaltungsreform erfolgen. Dieses Geschäft gehöre in eine separate Vorlage (16, 17).

Der Kantonsrat, der für die Auflösung des Dienstverhältnisses aus wichtigen Gründen nach § 28 Absatz 4 Staatspersonalgesetz zuständig sei, müsse solche Beschlüsse von einer Kommission vorbe-
reiten lassen (13).

2.12 Abschaffung der Finanzausgleichs-Rekurskommission und der Rekurs-Schätzungskommission in Gebäudeversicherungssachen

Die Abschaffung dieser beiden Spezialverwaltungsgerichte und die Übertragung von deren Zuständigkeitsbereich auf das Verwaltungsgericht ist **weitgehend unbestritten**. Dagegen sprechen sich nur drei Vernehmlasser aus (3, 8, 11).

Es sind im Einzelnen folgende Meinungen dazu geäussert worden:

Die Aufgaben der aufzuhebenden Kommissionen könnten auch dem Steuergericht oder der Schätzungskommission übertragen werden (1, 10, 18).

Bei einer Integration ins Verwaltungsgericht sei mit bedeutenden Mehrkosten auf Grund von erforderlichen Gutachten zu rechnen (8, 11).

Es wird vereinzelt nach der Aufhebung weiterer Spezialverwaltungsgerichte gefragt, so z.B. der Landwirtschaftlichen Rekurskommission (4, 5, 16, 17). Ein Vernehmlasser würde ausdrücklich die Abschaffung des Steuergerichts befürworten (13).

Bei der Rekurs-Schätzungskommission in Gebäudeversicherungssachen (RSK) gebe es Fälle, die bei Vorliegen eines grossen Gebäudeschadens nach dringender Erledigung oder zumindest vorgängigem Augenschein verlangten. Es sei fraglich, ob das Verwaltungsgericht mit seiner grossen Geschäftslast solche Fälle innerhalb derselben Zeitdauer erledigen könne. Das Gebäudeversicherungsgesetz verpflichte den Eigentümer, das Schadenobjekt bis zur Schadensermittlung keinen Veränderungen zu unterziehen. Daher erfolge heute innert Kürze nach dem Schadenereignis die Schadenabschätzung durch die Bezirks-Schätzungskommission. Werde dagegen Rekurs erhoben, dann biete die RSK die Parteien zu einem Augenschein auf und mache eine Schadenanalyse, damit der Eigentümer anschliessend die Instandstellungsarbeiten sofort vornehmen lassen könne. Zudem werde ein möglichst einfaches und rasches Verfahren geführt, was den zumeist nicht anwaltlich vertretenen Parteien entgegen komme. Diese Bürgernähe könne allenfalls durch das Verwaltungsgericht nicht mehr in diesem Umfang gewährleistet werden (8).

3. Erwägungen

Die Vorlage "Selbständige Gerichtsverwaltung" findet im Wesentlichen Zustimmung. Im Grundsatz wird die Einführung der selbständigen Gerichtsverwaltung von (fast) allen Vernehmlassern unterstützt. Ebenso wird das vorgeschlagene Modell der Gerichtsverwaltung positiv aufgenommen.

Grossmehrheitlich wird es auch als richtig angesehen, dass der Obergerichtspräsident die Gerichte des Kantons gegenüber den anderen Behörden vertritt und namentlich Budget, Rechnung und Rechenschaftsbericht der Gerichte gegenüber dem Kantonsrat vertritt. Ebenso wird die flexiblere Festlegung eines Rahmens von 9 bis 12 Obergerichterstellen im Gesetz begrüsst.

Kontrovers ist vor allem der Vorschlag, die Befugnis zur Wahl der Ersatzrichter des Obergerichtes, des Verwaltungs- und Versicherungsgerichtes vom Kantonsrat auf das Obergericht selber zu übertragen. Dagegen werden von verschiedener Seite grosse Bedenken, insbesondere wegen der fehlenden demokratischen Legitimation, angemeldet.

Die vorgeschlagene Zusammensetzung der Gerichtsverwaltungskommission wird (fast) von allen Vernehmlassern als richtig erachtet, ebenso die Übertragung der Funktionen der Anstellungsbehörde für das Gerichtspersonal auf die Gerichtsverwaltungskommission. Die Schaffung der neuen Funktion des geschäftsleitenden Gerichtspräsidenten ist unbestritten.

Praktisch unbestritten ist die Abschaffung der Finanzausgleichs-Rekurskommission und der Rekurs-Schätzungskommission in Gebäudeversicherungsfragen.

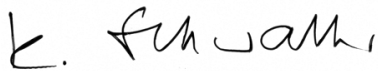
Mehrheitlich gutgeheissen wird die Abschaffung der Disziplinaraufsicht über Mitglieder von oberen Gerichten und Regierungsrat.

Schliesslich werden auch verschiedene Vorschläge für Änderungen an einzelnen Bestimmungen vorgebracht.

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens erlaubt es, die Arbeiten zügig weiterzuführen – unter Berücksichtigung der vorgebrachten Einwände und Verbesserungsvorschläge.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Das Bau- und Justizdepartement (Rechtsdienst Justiz) wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilage

Zusammenstellung der Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (2)

Rechtsdienst Justiz (FF) (4)

Rechtsdienst Justiz (10) (zuhanden der Mitglieder der AG Selbständige Gerichtsverwaltung)

Rechtsdienst Justiz (18) (zuhanden der Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben)