

Regierungsratsbeschluss

vom 6. November 2007

Nr. 2007/1858

KR.Nr. A 099/2007 (BJD)

Auftrag Fraktion SP/Grüne; Prüfung der Neuorganisation erstinstanzlicher Strafgerichtsbarkeit (04.07.2007) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Vor- und Nachteile der Konzentration der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit auf ein einziges kantonales Gericht aufzuzeigen. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob die Zahl der Amtsgerichte respektive erstinstanzlichen Zivilgerichte reduziert werden kann.

2. Begründung

Auf Grund der Neuorganisation der Staatsanwaltschaft ist bereits heute erkennbar, dass die Geschäftslast der erstinstanzlichen Strafgerichte momentan und auch künftig bedeutend kleiner ist respektive sein wird und gleichzeitig die Komplexität der amtsgerichtlich zu beurteilenden Sachverhalte immer mehr zunimmt. Zudem ist die Bevölkerung zunehmend besorgt über den Prozessverlauf von sogenannten «grossen Fällen». Wir regen daher die Prüfung eines einzigen erstinstanzlichen Strafgerichtes an. Der Regierungsrat soll aufzeigen, welche finanziellen, qualitativen und organisatorischen Vorteile eine solche Konzentration im Vergleich zur heutigen Situation und unter Berücksichtigung der abnehmenden Geschäftslast hat.

Gleichzeitig ist die Neuorganisation und Konzentration auf höchstens vier Gerichtskreise der erstinstanzlichen Zivilgerichte zu prüfen.

Die SO⁺-Massnahme Nr. 32 verlangt unter anderem eine Neustrukturierung der Amtsgerichte und eine Reduktion der Gerichtskreise auf höchstens 4. Die Prüfung dieser Massnahme soll nach Einführung und Konsolidierung von WoV erfolgen. Ab 2008 werden die Gerichte unter WoV gestellt. Es erscheint uns daher sinnvoll bereits heute mit der Prüfung neuer Organisationsmodellen zu beginnen, damit entsprechende Grundlagen für den Entscheidungsprozess rechtzeitig, das heisst möglichst rasch bereitstehen. Der Umstand, dass die heutigen Amtsgerichte auch in personeller Hinsicht in naher Zukunft wegen Pensionierungen von Amtsgerichtspräsidenten Neubesetzungen notwendig machen, ist ebenfalls Grund genug eine allfällige Neuorganisation rechtzeitig zu prüfen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Grundsätzliches

Die regelmässige Überprüfung bestehender Strukturen ist sinnvoll und zu begrüssen, weshalb sich die Gerichte und wir der Überprüfung im Sinne des Auftrages nicht verschliessen.

Die Forderung nach einer Prüfung der möglichen Zentralisierung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit sowie, damit zusammenhängend, einer Anpassung der erstinstanzlichen Zivil-

rechtspflege ist jedoch im zeitlichen Kontext mit den in den letzten Jahren erfolgten, den laufenden und den noch bevorstehenden Revisionsprojekten im Strafverfolgungs- und Gerichtsreich zu sehen:

- Reform der Strafverfolgung: Am 1. August 2005 (Datum des Inkrafttretens) ist - nach einer Überprüfung der bestehenden Strukturen und Abläufe in der Strafrechtspflege und nach umfangreichen Vorarbeiten - das im Kanton Solothurn bis dahin geltende Untersuchungsrichtermodell in das neue Staatsanwaltschaftsmodell überführt worden (vgl. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat, RRB 2003/1080 vom 16. Juni 2003). Zugleich wurden die Kompetenzen der Staatsanwälte, eine Strafverfügung zu erlassen, beträchtlich ausgeweitet. Weiter wurde der Instanzenzug gestrafft und vereinfacht, indem die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Obergerichts im Strafbereich aufgegeben und das Kriminal- sowie das Kassationsgericht aufgehoben wurden. Mit dieser Reform verbunden waren auch die Einführung eines Haftgerichts sowie die Zentralisierung im Bereich der Jugendstrafrechtspflege durch ein einziges kantonales Jugendgericht.
- Selbständige Gerichtsverwaltung: Ebenfalls am 1. August 2005 ist im Kanton Solothurn die Selbstverwaltung der Gerichte eingeführt worden (vgl. Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat, RRB 2004/621 vom 23. März 2004). Die bis dahin administrativ dem Bau- und Justizdepartement angegliederten Gerichte wurden bezüglich Planung und Verwaltung ihrer Mittel verselbständigt und erhielten den direkten Zugang zum Kantonsrat. Damit konnte die Unabhängigkeit der Rechtsprechung von den übrigen Staatsgewalten auch institutionell abgesichert werden. Im Zuge dieser Reform wurden auch verschiedene Spezialverwaltungsgerichte abgeschafft und deren Rechtsprechungsaufgaben dem kantonalen Verwaltungsgericht übertragen. Schliesslich wurde die Anzahl Richterstellen am Obergericht flexibilisiert und die Möglichkeit geschaffen, das Amt des Oberrichters oder der Oberrichterin im Teilpensum von mindestens 50 Prozent auszuüben.
- Neuer Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches: Am 1. Januar 2007 traten die Neufassung des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches (AT StGB) sowie das neue Jugendstrafgesetz (JStG) in Kraft. Dies brachte vor allem bei den Sanktionen (im Erwachsenen- und im Jugendstrafrecht) bedeutende Änderungen gegenüber dem früheren Recht.
- Umstellung bei den Gerichten auf WOV: Ab dem 1. Januar 2008 werden die Gerichte unter WOV gestellt.
- Einführung der neuen schweizerischen Prozessordnungen: Der Bundesversammlung hat am 5. Oktober 2007 die schweizerische Strafprozessordnung (StPO) mit über 450 Artikeln verabschiedet. Die schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO), die derzeit von den eidg. Räten beraten wird und eine ähnlich dichte Regelung des Stoffes (auch über 450 Artikel) enthält, soll demnächst verabschiedet werden. Die beiden Prozessordnungen bringen dem Kanton Solothurn eine umfassende Neuordnung der Verfahren und werden die entsprechenden kantonalen Erlasse (StPO, ZPO) vollumfänglich ablösen. Die beiden neuen schweizerischen Prozessordnungen und die nötigen kantonalen Einführungsbestimmungen werden voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft treten.

Es versteht sich von selbst, dass sowohl die Einführung der kürzlich in Kraft getretenen, als auch die laufenden und bevorstehenden Reformprojekte bei den Gerichten schon sehr viele Ressourcen absorbieren. Eine Überprüfung der Gerichtsstrukturen im Sinne des Auftrags könnte ebenfalls nur unter massgeblichem Einbezug der Gerichte in die Revisionsarbeiten stattfinden. Deshalb, und weil für eine Beurteilung gefestigte Erfahrungswerte über die Arbeitsbelastung der Gerichte unter den erst seit kurzem geltenden neuen Rechtsgrundlagen (siehe unten, Ziffer 3.2)

und den beiden neuen schweizerischen Prozessordnungen notwendig sind, erachten wir den Zeitpunkt für eine solche Überprüfung heute, in Übereinstimmung mit den Gerichten, als verfrüht.

3.2 Mögliche Konzentration der erstinstanzlichen Strafgerichte?

Die Revision der Strafprozessordnung und - damit verbunden - des Gerichtsorganisationsgesetzes ist vor zwei Jahren am 1. August 2005 in Kraft getreten. Zumindest das erste Jahr war geprägt von Schwierigkeiten und Unsicherheiten bezüglich der Umstellung und auch des Übergangsrechtes. Ob die Neuregelung zweckmässig ist, wird sich erst nach ein paar Jahren Praxis zeigen können. Insbesondere ist im heutigen Zeitpunkt - nur wenige Monate nach Einführung des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches - eine gefestigte Aussage über die Arbeitsbelastung der erstinstanzlichen Strafgerichte nicht möglich. Sicher dürfte heute lediglich sein, dass ihnen die Strafverfolgungsrevision eine spürbare Entlastung zu Lasten der Staatsanwaltschaft gebracht hat. Ihr Ausmass steht jedoch noch nicht fest. Für die Prüfung der Zweckmässigkeit und der Mehr- bzw. Minderkosten einer zentralen Strafgerichtsbarkeit sind aber die Arbeitsbelastung und damit die notwendige Anzahl von Strafrichtern, Gerichtsschreibern und von Kanzleimitarbeitenden von entscheidender Bedeutung. Die Zentralisierung der Strafgerichtsbarkeit hätte grössere und tiefergreifendere Änderungen zur Folge als alle in den letzten Jahrzehnten durchgeführten Revisionen im Gerichtswesen. Die Änderungen würden die Bereiche Führungsorganisation, personelle Einstufungen, Arbeitsort, Arbeitsplatz (neues Gerichtsgebäude?), Wahl- und Gerichtskreise und nicht zuletzt die Regionalpolitik betreffen. Eine solche Änderung, die an den Eckpfeilern der historisch gewachsenen Gerichtsstrukturen rüttelt, darf nur auf Grund gesicherter Erfahrungswerte in Angriff genommen werden. Solche fehlen zur Zeit und werden erst einige Zeit nach Inkrafttreten der schweizerischen Prozessordnungen vorliegen können.

Was die sinkende Geschäftslast anbelangt, ist festzuhalten, dass diese nur im Bereich der Strafgerichtsbarkeit festzustellen ist. Die Gerichtsverwaltungskommission hat jedoch darauf bereits reagiert, u.a. mit personeller Unterstützung der Staatsanwaltschaft, Verschiebung von Personal ins Versicherungsgericht bzw. ins Richteramt Thal-Gäu, und mit Personalabbau. Es ist jedoch zu beachten, dass die zivilrechtlichen Verfahren, insbesondere die Eheschutzverfahren und die Scheidungen, in letzter Zeit stark zugenommen haben und heute bedeutend aufwändiger sind.

Der parlamentarische Vorstoss wird einerseits begründet mit sinkender Arbeitslast bei den Richterämtern, andererseits aber auch mit dem angeblich problematischen Prozessverlauf bei sogenannten grossen Fällen. Nach aller Erfahrung der Gerichte liegt die Problematik umfangreicher und schwieriger Strafrechtsfälle jedoch kaum je im Gerichtsbereich, sondern im vorgerichtlichen Untersuchungsstadium. Daran würde also auch eine zentralisierte Strafgerichtsbarkeit nichts ändern.

Die Amtsgerichte im Kanton Solothurn bestehen seit 175 Jahren. Sie funktionieren bestens. Kleinere Einheiten sind übersichtlich und lassen sich deshalb auch besser führen. Sie arbeiten effizient und qualitativ gut. So haben die kleinen und mittleren Amtsgerichte im Kanton Solothurn unseres Wissens auch nie zu Beanstandungen Anlass gegeben.

Ein zentralisiertes, kantonales Strafgericht dürfte in etwa die Grösse der heutigen grösseren Richterämter (wie etwa Solothurn-Lebern oder Olten-Gösigen) erreichen. Die markant sinkenden Gerichtsüberweisungen und die zunehmende Komplexität der Verfahren sprechen auf den ersten Blick durchaus für eine Reorganisation des Strafgerichtswesens in Richtung Konzentration und Spezialisierung. Regionalpolitische Überlegungen dürfen aber bei einer Evaluation der verschiedenen Möglichkeiten der Organisation nicht gänzlich unbeachtet bleiben. Regionale Gerichte in Strafsachen gewähren eine gewisse Bürgernähe und Vertrautheit der Bevölkerung mit den "eigenen" Richtern. Die Frage der Ausgestaltung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit muss angesichts der vielen und grundlegenden Rechtsänderungen in diesem Bereich unseres Erachtens in absehbarer Zeit in der Tat näher geprüft werden. Ob allerdings die Zusammenführung

der bisherigen regionalen Gerichte in ein einziges kantonales, erstinstanzliches Strafgericht, eine Reduktion der Anzahl Gerichte oder allenfalls die Schaffung z.B. eines spezialisierten Gerichts für Wirtschaftsstrafsachen die bessere Lösung darstellt sowie die Frage, wie diese Gerichte auszugestalten sind (Grösse des Spruchkörpers, Laienrichter, Kammern), bedarf umfangreicher Abklärungen. Um diese in Angriff zu nehmen, ist es jetzt noch zu früh. Zuerst müssen die Gerichte ein paar Jahre Erfahrungen sammeln mit den bereits umgesetzten und den laufenden Reformen. Auf Grund der sich dadurch nachhaltig abzeichnenden Arbeitsbelastung kann dann auf der Grundlage einigermaßen verlässlicher Zahlen und Fakten die notwendige Gesamtüberprüfung erfolgen. Diese kann frühestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der beiden eidgenössischen Prozessordnungen beginnen.

3.3 Anpassungen bei den erstinstanzlichen Zivilgerichten?

Auch im Zivilrechtsbereich liegt eine Überprüfung nahe, sollten Veränderungen in der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit in Aussicht genommen werden. Nach unserer Auffassung müsste dann allerdings eine umfassende Überprüfung vorgenommen werden, so etwa im Hinblick auf eine denkbare Schaffung spezialisierter Gerichte (z.B. Handels- und Familiengerichte) und auf die Einführung der eidgenössischen Zivilprozessordnung. Diese neue Prozessordnung könnte bei der Beweiserhebung (z.B. Zeugeneinvernahmen) durchaus einen nicht unwesentlichen Mehraufwand für die Solothurner Gerichte mit sich bringen.

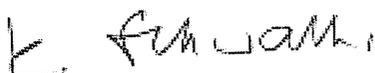
3.4 Zusammenfassung

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, den Auftrag mit geänderten Wortlaut als erheblich zu erklären. Der geänderte Wortlaut soll eine umfassende Überprüfung der Organisation der erstinstanzlichen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit - namentlich auch die Prüfung, ob und allenfalls in welchem Umfang die Anzahl der (Straf- und Zivil-) Gerichte der Amteien zu reduzieren ist - auf Grund von verlässlichen Erfahrungswerten der Gerichte mit den bereits eingeführten und laufenden Revisionsprojekten ermöglichen. Die Überprüfung kann und soll erst dann beginnen, wenn verlässliche Erfahrungswerte vorliegen, also frühestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der beiden schweizerischen Prozessordnungen (StPO, ZPO). Danach soll sie zügig innert einem Jahr abgeschlossen werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Organisation der erstinstanzlichen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit umfassend zu überprüfen. Er prüft dabei namentlich, ob und allenfalls in welchem Umfang die Anzahl der (Straf- und Zivil-) Gerichte der Amteien zu reduzieren ist. Die Prüfung ist zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der beiden schweizerischen Prozessordnungen (StPO und ZPO) zu beginnen und innert einem Jahr abzuschliessen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Rechtsdienst Justiz (FF, 2)
Gerichtsverwaltungskommission
Staatsanwaltschaft
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat