

Schaffung eines Kantonalen Strafgerichtes; Kenntnisnahme vom Bericht des Regierungsrates

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 19. August 2014, RRB Nr. 2014/1441

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Vorarbeiten, Auftrag und Einsetzung einer Projektorganisation.....	5
1.2 Ausgestaltung des Kantonalen Strafgerichts	5
1.3 Prüfung weiterer Massnahmen	6
1.4 Vernehmlassungsverfahren.....	6
1.5 Erwägungen, Alternativen	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen	6
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	6
3.2 Vollzugsmassnahmen	6
4. Fazit: Verzicht auf die Einführung eines Kantonalen Strafgerichts.....	7
5. Antrag.....	8
6. Beschlussesentwurf	9

Beilage

Schaffung eines Kantonalen Strafgerichtes – Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 19. August 2014 (mit Anhängen 1-3)

Kurzfassung

Mit Beschluss vom 4. November 2009 (KRB Nr. SGB 088/2009) wurde der Regierungsrat beauftragt, eine leicht ergänzte Variante 4c (Beibehaltung der 5 bisherigen Amtsgerichte und Schaffung eines zentralen Strafgerichtes für die schweren Fälle und die Wirtschaftsstraffälle, aber ohne die leichten Wirtschaftsdelikte) weiter zu bearbeiten und gleichzeitig die im Rahmen der Ergänzungsvariante 6a vorgeschlagenen Massnahmen zu prüfen. Mit dieser Vorlage legen wir Ihnen dazu einen Bericht (s. Beilage) vor. Dieser zeigt die Auswirkungen eines Systemwechsel in der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit gemäss dem Auftrag auf und enthält die hierfür erforderlichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen mit den Erläuterungen. Zudem wurden die Massnahmen gemäss Ergänzungsvariante 6a geprüft. Aus rechtlichen sowie aus Praktikabilitätsgründen soll jedoch auf diese Massnahmen verzichtet werden.

In die Zuständigkeit des neuen Kantonalen Strafgerichts sollen diejenigen Strafsachen fallen, für deren Beurteilung heute die Amtsgerichte zuständig sind, d.h. die Fälle mit einem in der Anklageschrift beantragten Strafmass von mehr als 18 Monaten Freiheitsstrafe. Weiter soll das Kantonale Strafgericht Strafsachen mit einem beantragten Strafmass von mehr als 6 Monaten Freiheitsstrafe behandeln, die kumulativ gewisse Kriterien erfüllen und damit als (nicht leichte) Wirtschaftsstrafsachen gelten. Abgestellt werden soll dabei auf den Schwerpunkt der Straffälle im Wirtschaftsbereich (Vermögens-, Urkundenfälschungs- und Geldwäschereidelikte), das Bedürfnis nach besonderen wirtschaftlichen Kenntnissen der Richter und den Umfang der schriftlichen Beweismittel. Das Kantonale Strafgericht mit Sitz in Solothurn soll in Dreierbesetzung mit einem Präsidenten und zwei Laienrichtern urteilen, wobei Letztere bei der Beurteilung von Wirtschaftsfällen als sog. Fachrichter über besondere Qualifikationen im Bereich Wirtschaft verfügen müssen. Wahlorgan für die Richter soll der Kantonsrat sein.

Wie wir im Bericht aufzeigen, überwiegen die Nachteile eines Kantonalen Strafgerichts:

- Die Festlegung des Zuständigkeitsbereichs des Kantonalen Strafgerichts bietet rechtliche Schwierigkeiten.
- Es muss mit einer über die Jahre stark schwankenden Geschäftslast im Zuständigkeitsbereich des Kantonalen Strafgerichts gerechnet werden.
- Die Umstellung wird wesentliche wiederkehrende Mehrkosten gegenüber dem heutigen Modell zur Folge haben, namentlich infolge wegfallender Synergieeffekte. Hinzu kommen noch bedeutende einmalige Kosten des Wechsels.
- Staats- und regionalpolitische Überlegungen lassen die Zentralisierung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit als fraglich erscheinen, und zwingende sachliche Gründe, welche zum heutigen Zeitpunkt einen solchen Systemwechsel aufdrängen, sind nicht ersichtlich.

Aus den angeführten Gründen beantragen wir Ihnen, vom Bericht Kenntnis zu nehmen, auf eine entsprechende Umgestaltung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit zu verzichten und den Auftrag gemäss Beschluss vom 4. November 2009 (KRB Nr. SGB 088/2009) abzuschreiben.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Kenntnisnahme vom Bericht betreffend Schaffung eines Kantonalen Strafgerichtes.

1. Ausgangslage

Zur Ausgangslage verweisen wir im Einzelnen auf Ziff. 1 des Berichts (Beilage).

1.1 Vorarbeiten, Auftrag und Einsetzung einer Projektorganisation

Mit RRB Nr. 2009/691 vom 28. April 2009 unterbreiteten wir, unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der Beratungen einer Arbeitsgruppe sowie einen Expertenbericht, Botschaft und Entwurf über die Überprüfung der Organisation der erstinstanzlichen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit. Wir beantragten, die Variante 4c des Expertenberichts (Schaffung eines zentralen Strafgerichtes für die schweren Fälle und die Wirtschaftsstraffälle) weiterzuverfolgen und die im Rahmen der Ergänzungsvariante 6a vorgeschlagenen Massnahmen zu prüfen. Mit KRB Nr. SGB 088/2009 vom 4. November 2009 hat der Kantonsrat vom Expertenbericht Kenntnis genommen und den Regierungsrat **beauftragt**, *eine leicht ergänzte Variante 4c (Beibehaltung der 5 bisherigen Amtsgerichte und Schaffung eines zentralen Strafgerichtes für die schweren Fälle und die Wirtschaftsstraffälle, aber ohne die leichten Wirtschaftsdelikte) weiter zu bearbeiten, gleichzeitig die im Rahmen der Ergänzungsvariante 6a vorgeschlagenen Massnahmen zu prüfen und dem Kantonsrat bis Ende 2013 eine Vorlage mit den erforderlichen Verfassungs- und Gesetzesänderungen zu unterbreiten*. Mit demselben Beschluss hat der Kantonsrat den Auftrag der Fraktion SP/Grüne «Prüfung der Neuorganisation erstinstanzlicher Strafgerichtsbarkeit» und die SO+-Massnahme Nr. 32 als erledigt abgeschrieben. Mit RRB Nr. 2013/1714 vom 17. September 2013 wurde eine Projektorganisation (Arbeitsgruppe und Projektausschuss) eingesetzt mit dem Auftrag, u.a. die Schaffung eines zentralen Strafgerichts sowie die weiteren Massnahmen zu prüfen und dazu bis Mitte 2014 eine Vorlage zu unterbreiten. Das Ergebnis der Arbeiten der Arbeitsgruppe und des Projektausschusses ist Inhalt dieser Vorlage und des Berichts in der Beilage.

1.2 Ausgestaltung des Kantonalen Strafgerichts

Gemäss dem Bericht (s. Beilage) ist das Kantonale Strafgericht – im vorgegebenen Rahmen des kantonsrätlichen Auftrags – folgendermassen auszugestalten:

Das – administrativ verselbständigte – Kantonale Strafgericht mit Sitz in Solothurn ist einerseits zuständig für die schweren Straffälle, d.h. diejenigen, welche heute in der Zuständigkeit der Amtsgerichte liegen. Andererseits fallen die Wirtschaftsstraffälle in die Zuständigkeit des Kantonalen Strafgerichts, sofern sie kumulativ gewisse Merkmale aufweisen (Schwerpunkt im Vermögensstrafrecht, Urkundenfälschung oder Geldwäscherei; Bedürfnis nach besonderen wirtschaftlichen Kenntnissen der Richter; grosse Zahl schriftlicher Beweismittel). Für die leichten Wirtschaftsdelikte bleibt jedoch weiterhin der Staatsanwalt bzw. der Amtsgerichtspräsident zuständig. Die Amtsgerichte werden damit zu reinen Zivilgerichten. Für das Kantonale Strafgericht hat der Kantonsrat einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten als hauptamtliche Richter sowie je 4 Richter, Ersatzrichter, Fachrichter und Ersatzfachrichter als sog. Laienrichter zu wählen, wobei bei den Fachrichtern eine Qualifikation im Wirtschaftsbereich vorausgesetzt wird, da diese bei den Wirtschaftsstraffällen zum Einsatz kommen.

1.3 Prüfung weiterer Massnahmen

Die im Rahmen der Ergänzungsvariante 6a vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich der Gerichte (Ermöglichung von Teilpensen bei den Amtsgerichtspräsidenten (AGP), Einführung einer ordentlichen gegenseitigen Stellvertretung der AGP amteiübergreifend, Ermöglichung der Übertragung von einzelnen Fällen oder ganzen Fallgruppen von einem Richteramt auf ein anderes) wurden eingehend geprüft. Aus rechtlichen und Praktikabilitätsgründen soll auf diese Massnahmen jedoch verzichtet werden. Dazu ist im Einzelnen auf Ziff. 1.4 des Berichts zu verweisen.

1.4 Vernehmlassungsverfahren

Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens haben wir verzichtet. Weil wir dem Kantonsrat keine Gesetzesänderungen, sondern nur Kenntnisnahme vom Bericht und Abschreibung des Auftrags beantragen (s. unten Ziff. 4 und 5), würde ein solches auch wenig Sinn machen.

1.5 Erwägungen, Alternativen

Nachdem der Kantonsrat vorgegeben hat, welche Variante weiter zu bearbeiten ist (s. oben Ziff. 1.1), erübrigen sich Überlegungen zu Alternativen. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass die Justizkommission 2009 bei der Vorberatung der oben (in Ziff. 1.1) genannten Vorlage (Botschaft und Entwurf über die Überprüfung der Organisation der erstinstanzlichen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit) in der Endausmarchung die regierungsrätliche Variante 4c, kombiniert mit Ergänzungsvariante 6a, nur ganz knapp (mit Stichentscheid des Präsidenten) der Variante 6 (status quo) vorgezogen hat (Verhandlungen des Kantonsrates, VI. Session, 11. Sitzung vom 3. November 2009, S. 493). Als Alternative ernsthaft in Betracht kommt deshalb einzig der Verzicht auf die Schaffung eines Kantonalen Strafgerichts.

2. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2013-2017 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2015-2018.

3. Auswirkungen

Zu den Auswirkungen sei im Einzelnen verwiesen auf die Ausführungen in Ziff. 2 des Berichts.

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten eines Kantonalen Strafgerichts dürften sich in der Grössenordnung von rund 300'000 Franken bewegen (je rund 150'000 Franken personell und für die Infrastruktur). Dazukommend wird mit einmaligen Reorganisationskosten in der Grössenordnung von rund 900'000 Franken gerechnet (rund 100'000 Franken personell und rund 800'000 Franken für die Infrastruktur).

3.2 Vollzugsmassnahmen

Für das Kantonale Strafgericht müssen in Solothurn noch geeignete Räumlichkeiten gefunden und die nötige Infrastruktur eingerichtet werden. Zudem sind die Stellenaufhebungen für die an den heutigen Richterämtern (inkl. Haftgericht) überzählig werdenden Stellen bzw. die Ausschreibungen der Stellen für das Kantonale Strafgericht vorzunehmen. Eine Umsetzung ist nur auf den Beginn der neuen Amtsperiode (1. August 2017) möglich.

4. Fazit: Verzicht auf die Einführung eines Kantonalen Strafgerichts

Aufgrund der im Bericht (s. Beilage) aufgezeigten Nachteile ist auf die Einführung eines Kantonalen Strafgerichts im Sinne des Auftrags des Kantonsrates vom 4. November 2009 (KRB Nr. SGB 088/2009) zu verzichten. Zusammenfassend sind folgende Gründe für diesen Verzicht anzuführen:

- Rechtliche Schwierigkeiten in Bezug auf die eindeutige Festlegung des Zuständigkeitsbereichs des Kantonalen Strafgerichts, weil bis heute in der Schweiz allgemeingültige Abgrenzungskriterien für Wirtschaftsstraffälle fehlen. Es müssen hier mehr oder weniger subjektive Kriterien herangezogen werden („Schwerpunkt“ im Vermögensstrafrecht usw., „Bedürfnis“ nach besonderen wirtschaftlichen Kenntnissen der Richter, „grosser“ Aktenumfang). Ob unter diesen Umständen der Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 BV) – welcher u.a. verlangt, dass die Zuständigkeit der Gerichte allgemeingültig durch Gesetz vorbestimmt ist – in jedem Fall gewahrt wäre, erscheint offen. In diesem Zusammenhang sind vermehrt Rechtsstreitigkeiten zur Zuständigkeitsfrage zu erwarten, welche Gerichte sowie Strafverfolgungsbehörden zusätzlich belasten dürften.
- Problem der über die Jahre stark schwankenden Geschäftslast bei den grossen Fällen und den (grossen) Wirtschaftsstrafverfahren, was eine konstante Auslastung des Kantonalen Strafgerichts in Frage stellt.
- Die im Vergleich zum heutigen System höheren, jährlich wiederkehrenden Kosten (Personal- und Raumkosten) sowie auch die (einmaligen) Kosten der Einführung des neuen Modells (s. Ziff. 2.1 und 2.2 des Berichts). Die Massnahme „Einführung eines zentralen Strafgerichts“ ist denn auch im Massnahmenplan 2014 nicht mehr enthalten, weil davon keine Einsparungen, sondern im Gegenteil höhere Kosten zu erwarten sind (vgl. Botschaft und Entwurf zum Massnahmenplan 2014, SGB 212/2013, RRB Nr. 2013/2280 vom 9. Dezember 2013).
- Schliesslich lassen auch staats- und regionalpolitische Überlegungen die Zentralisierung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit als fraglich erscheinen, insbesondere wenn – wie vorliegend – keine zwingenden sachlichen Gründe für eine solche sprechen. Eine unter der Anwaltschaft im Jahr 2013 durchgeführte Umfrage durch ein externes Institut über die Zufriedenheit mit der Dienstleistungsqualität hat ein positives Resultat gezeitigt (Note 7.46 auf einer Skala von 1 bis 10; 2008: Note 7.30)¹. Die Rechtspflege im Bereich des Strafrechts funktioniert heute auch nach Meinung der Gerichtsverwaltungs-kommission gut. Handlungsbedarf im Sinne einer Umgestaltung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit durch Einführung eines Kantonalen Strafgerichts besteht somit keiner.

Wir beantragen Ihnen deshalb, vom Bericht Kenntnis zu nehmen, auf eine entsprechende Umgestaltung der erstinstanzlichen Strafgerichtsbarkeit zu verzichten und den Auftrag gemäss Beschluss vom 4. November 2009 (KRB Nr. SGB 088/2009) abzuschreiben.

¹ << http://www.so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjgww/pdf/Gerichtsverwaltung/Dienstleistungsqualitaet_Gerichte_2013.pdf >>.

5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

6. **Beschlussesentwurf**

Schaffung eines Kantonalen Strafgerichtes; Kenntnisnahme vom Bericht des Regierungsrates

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 37 und Artikel 73 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 19. August 2014 (RRB Nr. 2014/1441), beschliesst:

1. Vom Bericht des Regierungsrates vom 19. August 2014 betreffend Schaffung eines Kantonalen Strafgerichtes wird Kenntnis genommen.
2. Der Auftrag gemäss Beschluss vom 4. November 2009 (KRB Nr. SGB 088/2009) wird abgeschlossen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (4)
Bau- und Justizdepartement
Staatsanwaltschaft
Gerichtsverwaltungskommission
Aktuarin Justizkommission
Parlamentdienste