

Regierungsratsbeschluss

vom 22. August 2017

Nr. 2017/1422

KR.Nr. VA 0017/2017 (STK)

Volksauftrag „Gewaltentrennung jetzt!“ Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Kantonsrat des Kantons Solothurn wird aufgefordert, die Gesetzgebung derart zu ändern, dass vollamtliche Richterinnen und Richter nicht in eine Verwaltungsbehörde des Kantons Einsitz nehmen können. Somit sollten sie auch nicht Einsitz in die Anwaltsaufsichtsbehörde nehmen können.

2. Begründung

Solothurner Richterinnen und Richter haben mehrheitlich Einsitz in der Anwaltskammer. Damit werden die Kontrolleure zu den Kontrollierten. Es kommt zu einer Verfilzung zwischen Anwälten und Richtern. Ziel in einem Rechtsstaat sollte es aber sein, dass Anwältinnen und Anwälte die Justiz frei und unabhängig überwachen können. Fehlen wirksame Kontrollmechanismen, kommt es bei der Justiz zu Fehlentwicklungen. Bei der Anwaltskammer handelt es sich zudem um eine Verwaltungsbehörde. Es widerspricht Art. 58 Abs. 1 der Kantonsverfassung und somit dem Grundsatz der Gewaltenteilung, wenn vollamtliche Richterinnen und Richter Einsitz in eine kantonale Exekutivbehörde nehmen. Auch diese Verfilzung wird von den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern des Volksauftrages abgelehnt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Volksauftrag verfolgt offenbar das Ziel, dass Richterinnen und Richter nicht mehr in der Anwaltskammer Einsitz nehmen dürfen. Der Volksauftragstext und insbesondere die Begründung dazu sind aber unklar und widersprüchlich. So wird zunächst ausgeführt, dass bei einer Mitgliedschaft von Richterinnen und Richtern in der Anwaltskammer „die Kontrolleure zu den Kontrollierten“ würden und dass es dadurch zu einer „Verfilzung zwischen Anwälten und Richtern“ komme. Dann wird weiter argumentiert, Ziel in einem Rechtsstaat sollte es sein, dass Anwältinnen und Anwälte die Justiz frei und unabhängig überwachen können. Würden wirksame Kontrollmechanismen fehlen, komme es bei der Justiz zu Fehlentwicklungen. Was die Unterzeichner damit sagen wollen, ist allerdings unklar. Die Anwaltskammer ist Aufsichtsbehörde über die Anwältinnen und Anwälte, welche u.a. die Disziplinaraufsicht wahrnimmt. Inwiefern sich dabei unter der derzeitigen Organisation der Anwaltskammer insbesondere ein Konflikt zu einer – wie auch immer verstandenen – «Aufsicht» der Anwältinnen und Anwälte über die Justiz ergeben könnte, wird nicht begründet.

Da der Volksauftrag in der Begründung lediglich auf die Anwaltskammer Bezug nimmt, beschränken auch wir uns im Folgenden darauf.

3.2 Anwaltsaufsicht – bundesrechtliche Vorgaben und kantonale Umsetzung

Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA [SR 935.61]) vom 23. Juni 2000 schreibt vor, dass die Kantone eine Aufsichtsbehörde schaffen müssen. Die Zusammensetzung und die Organisation dieser Behörde sowie die Regelung des Verfahrens werden den Kantonen überlassen (Art. 14 und 34 Abs. 1 BGFA). Die Kantone sind also frei, die Aufsichtstätigkeit einer beliebigen Behörde – einer Verwaltungsbehörde, einem Gericht, einer besonderen aus Vertretern der Gerichte und der Anwaltschaft zusammengesetzten Aufsichtskommission oder einem Anwaltsverband – zuzuweisen. Die Kantone haben ausnahmslos eine spezielle Aufsichtsbehörde eingesetzt (vgl. Tomas Poledna, in: Fellmann/Zindel [Hrsg.], Kommentar zum Anwaltsgesetz, 2. A., Zürich 2011, N 1 ff. zu Art. 14 BGFA).

Nach § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen (Anwaltsgesetz, AnwG, BGS 127.10) vom 10. Mai 2000 ist im Kanton Solothurn die Anwaltskammer diese Aufsichtsbehörde. Sie besteht aus fünf Mitgliedern und fünf Ersatzmitgliedern, wovon je drei den solothurnischen Gerichten angehören und je zwei im kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder werden durch den Regierungsrat für eine Amtsdauer von jeweils vier Jahren gewählt. Die Anwaltskammer ist administrativ der Staatskanzlei und somit der kantonalen Verwaltung (und nicht den Gerichten) angegliedert. Dieser gesetzgeberische Entscheid im Jahr 2000 wurde im Rahmen der Organisationsfreiheit des Kantons getroffen und fand im Vernehmlassungsverfahren breite Zustimmung. Namentlich hat sich keine einzige politische Partei und auch nicht der Solothurnische Anwaltsverband gegen die gewählte Organisationsform ausgesprochen. Der Kanton Solothurn ist mit dieser Organisationsweise nicht allein: Auch bspw. die Kantone Freiburg, Jura und Neuenburg haben ihre Anwaltsaufsichtsbehörden nicht den Gerichten, sondern der Verwaltung angegliedert, wobei sowohl Anwälte als auch Gerichtspersonen, teilweise auch Angehörige der Verwaltung, darin Einsitz nehmen.

Die Berufsregeln werden vom Gesetzgeber erlassen, um einen bestimmten Beruf im öffentlichen Interesse zu reglementieren. Dies im Gegensatz zu den Standesregeln, die von den Berufsorganisationen (Anwaltsverbänden) beschlossen werden. Die Beachtung der Berufsregeln muss durch Disziplinarbehörden sichergestellt werden (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 28. April 1999, in: BBl 1999, S. 6013 ff., S. 6058).

Die staatliche Disziplinaufsicht soll das einwandfreie Funktionieren der Rechtspflege sowie das Vertrauen des Publikums in die Anwaltschaft sichern, indem sie die Verletzung berufsrechtlicher Pflichten der Anwältinnen und Anwälte mit Sanktionen belegt. Dabei bietet eine gemischt zusammengesetzte Kommission am besten Gewähr, dass die zu beurteilenden Vorwürfe einer Berufspflichtverletzung möglichst objektiv beurteilt werden. Wir erachten es als wichtig, dass in der Anwaltskammer sowohl die Sicht der Gerichte als auch diejenige der Anwaltschaft eingebracht wird, was nicht zuletzt auch das gegenseitige Verständnis fördert. Eine Behörde, die allein aus Anwaltskollegen oder einzig aus Gerichtspersonen zusammengesetzt wäre, würde sich dagegen viel eher dem Vorwurf der Einseitigkeit aussetzen. Würden sich die Anwältinnen und Anwälte beispielsweise quasi selbst beaufsichtigen, so würde dies u.E. in der breiten Öffentlichkeit wenig Vertrauen schaffen. Es könnte der Verdacht aufkommen, „keine Krähe hacke der andern ein Auge aus“. Die durch den Solothurnischen Gesetzgeber getroffene Regelung erweist sich deshalb u.E. als sinnvoll und zweckmässig.

3.3 Der Grundsatz der Gewaltenteilung und die Unvereinbarkeiten

Im Volksauftrag wird geltend gemacht, mit der Einsitznahme von vollamtlichen Richterinnen und Richtern in der Anwaltskammer werde der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 58 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn [KV; BGS 111.1]) verletzt, weil es sich bei der Anwaltskammer um eine Verwaltungsbehörde handle. Hier irren die Volksauftraggeber.

Gemäss Artikel 58 Absatz 1 KV 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. Aus dieser Regelung lässt sich keine Unvereinbarkeit im Sinne des Volksauftrags ableiten. Eine Unvereinbarkeit zwischen Ämtern besteht nur, wenn es in der Verfassung oder im Gesetz so vorgesehen ist. Der Kanton Solothurn hat dies in seiner Verfassung differenziert geregelt. Die Unvereinbarkeitsregelung des Artikel 58 KV sollte nach Meinung des Verfassungsgebers abschliessend sein (vgl. Votum Straumann, Verhandlungen des Verfassungsrates von Solothurn [VRV] 1277 und 1279). Die Unvereinbarkeiten werden in den weiteren Absätzen von Artikel 58 KV ausdrücklich bestimmt. So sind unvereinbar die Ämter als Mitglied des Kantonsrats, des Regierungsrats und des Obergerichts (Abs. 2), die Beamtung oder Anstellung in der kantonalen Verwaltung, den Gerichten und bestimmten kantonalen Anstalten mit einem Kantonsratsmandat (Abs. 3) sowie – seit 1. August 2013 – die Tätigkeit als nebenamtlicher Richter oder Ersatzrichter eines kantonalen Gerichts mit einem Kantonsratsmandat (Abs. 4).

Auch wenn die Anwaltskammer (aufgrund ihrer lediglich administrativen Angliederung an die Staatskanzlei) pro forma eine Verwaltungsbehörde ist, amtet sie in ihrer Aufsichtstätigkeit vollkommen unabhängig. Ihre Aufsichtsfunktion fällt auch nicht in den Wirkungsbereich einer anderen Gewalt. Im Übrigen üben alle staatlichen Gewalten neben ihren ureigenen Funktionen auch andere ihnen durch das Gesetz zugewiesene Tätigkeiten aus: Die Departemente (bzw. der zuständige Regierungsrat) entscheiden als Rechtsmittelinstanzen über Beschwerden, die Gerichte verwalten sich selbst, können Reglemente erlassen und üben Aufsichtsfunktionen aus, sodann hat auch das Parlament Aufsichtsfunktionen und ist zudem Beschwerdeinstanz.

3.4 Keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung durch die Zusammensetzung der Anwaltskammer

Durch das Mitwirken von vollamtlichen Richterinnen und Richtern in der Anwaltskammer wird die von Artikel 58 KV gewährleistete Gewaltenteilung nicht verletzt. Ebenso wenig ist nach dem massgebenden Recht eine personelle Unvereinbarkeit zwischen einem vollamtlichen Richteramt und der nebenamtlichen Einsitznahme in einer der kantonalen Verwaltung angegliederten Kommission wie der Anwaltskammer gegeben. Dem Umstand, dass die Entscheide der – auch mit Gerichtspersonen besetzten – Anwaltskammer mit Rechtsmittel an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden können, kann nach Meinung des Bundesgerichts mit den Ausstandsgründen hinreichend Rechnung getragen werden; ein permanenter Befangenheitszustand der Beschwerdeinstanz besteht nicht (vgl. Urteil des BGer 2C_72/2016 vom 3. Juni 2016, E. 5.4). Ein Ausstandsgrund ist namentlich dann anzunehmen, wenn ein Mitglied der gerichtlichen Beschwerdeinstanz selbst am angefochtenen Entscheid mitgewirkt hat. Handlungsbedarf im Sinne des Volksauftrags besteht nach dem Gesagten nicht.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)

Anwaltskammer

Bau- und Justizdepartement

Gerichtsverwaltungskommission (3, für sich und zHd. Obergericht und Gerichtskonferenz)

Aktuarin Justizkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Rémy Wyssmann, Sigriststrasse 22, 4566 Kriegstetten