

Regierungsratsbeschluss

vom 22. August 2017

Nr. 2017/1423

KR.Nr. VA 0018/2017 (STK)

Volksauftrag „Unabhängigkeit – Amtszeitbeschränkung der Richter!“ Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Kantonsrat des Kantons Solothurn wird aufgefordert, die Gesetzgebung derart zu ändern, dass die Amtszeit vollamtlicher Richterinnen und Richter auf 12 Jahre beschränkt wird.

2. Begründung

Auf Grund der derzeitigen gesetzlichen Regelung können im Kanton Solothurn Richter und Richterinnen unbeschränkt lange im Amt bleiben, es sei denn sie demissionieren oder sie werden abgewählt. Aus verschiedenen Gründen ist eine Amtszeitbeschränkung zu fordern. Eine Amtszeitbeschränkung gefährdet noch fördert sie die Kontinuität der Rechtsprechung. Umgekehrt ist ohne Amtszeitbeschränkung die Erneuerung der Rechtsprechung auch an die Lebenswirklichkeit und letztlich auch an die gesetzgeberischen Intentionen erschwert und damit die demokratische Legitimation der Rechtsprechung in Frage gestellt. Die Beschränkung der Amtszeit ist Machtbeschränkung, Förderung der Arbeit für Bürger statt für sich selbst („Sesselkleber“) oder von Partikularinteressen und Ausdruck des Demokratieprinzips (vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Amtszeit>). Internationale Erfahrungen und Regelungen (wie z.B. die ebenfalls auf 12 Jahre beschränkte Amtszeit von deutschen Verfassungsrichtern) zeigen ausserdem, dass eine Amtszeitbeschränkung die richterliche Unabhängigkeit fördert. Eine Amtszeitbeschränkung fördert ebenso die Gewaltenteilung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Eine Amtszeitbeschränkung, wie sie der Volksauftrag fordert, ist bislang im Kanton Solothurn weder für Richterinnen und Richter noch für andere Amtsträger bekannt. Wir nehmen im Folgenden zum Volksauftrag und – soweit die Argumentation überhaupt verständlich ist – zur Begründung desselben Stellung.

3.2 Die geltende Regelung im Kanton Solothurn

Nach Artikel 61 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) beträgt die Amtsperiode für alle Beamten und Behörden des Kantons und der Gemeinden vier Jahre. Es erfolgt damit, auch für die 22 vollamtlichen Richterinnen und Richter, entweder durch das Volk (bei 9 Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten) oder den Kantonsrat (bei 10 Oberrichterinnen und Oberrichtern, zwei Haftrichterinnen und einem Haftrichter) alle vier Jahre eine Wieder- bzw. Bestätigungswahl, sofern sich die Amtsinhaber einer solchen stellen. In diesem Sinne ist die Amtszeit somit bereits beschränkt.

Eine Beschränkung der gesamten Amtszeit auf eine oder mehrere Amtsperioden ergibt sich bislang weder aus der Verfassung noch aus dem Gesetzesrecht.

3.3 Beurteilung des Anliegens des Volksauftrags

Nach dem elften Grundprinzip der Unabhängigkeit der Richterschaft der Vereinten Nationen¹ sind u.a. die Amtsdauer der Richter und ihre Unabhängigkeit angemessen durch Gesetz zu gewährleisten. Dahinter steckt offensichtlich die Idee, dass mit einer langen, möglichst nicht zeitlich beschränkten Amtsdauer für Richter ihre Unabhängigkeit bestmöglich gewährleistet werden kann.

In der Schweiz werden die Richter in aller Regel für eine beschränkte Amtszeit von vier oder sechs Jahren gewählt. Alle Kantone kennen feste Amtszeiten für ihre Richter. Nur der Kanton Freiburg kennt die Wahl auf Lebenszeit, allerdings kann ein Richter dann auch (unter bestimmten Voraussetzungen) abberufen werden. Der Kanton Tessin hat 2005 die Amtszeit der vollamtlichen Richter von sechs auf zehn Jahre erhöht. Die Beschränkung auf eine oder mehrere Amtsperioden für vollamtliche Richterinnen und Richter ist hingegen – soweit ersichtlich – in Bund und Kantonen nirgends bekannt². Wenn es den Volksauftraggebern um Machtbeschränkung und, wie sie ausführen, die Verhinderung von „Sesselklebern“ geht, so ist überdies nicht einzusehen, weshalb eine solche Machtbeschränkung – wenn schon – nur für die Richterschaft und nicht auch für die anderen Gewalten, namentlich den Kantonsrat und den Regierungsrat, vorzusehen wäre.

Diskutiert wurde und wird in der Schweiz vor allem die Abhängigkeit der Richterwahlen von der Politik, resp. die Verknüpfung mit der Mitgliedschaft bei einer politischen Partei und damit die proportional politische Zusammensetzung eines Gerichts. Im Vordergrund steht damit aber die Unabhängigkeit, die durch die (angedrohte oder erfolgte) Nichtwiederwahl eines politisch missliebigen Richters gefährdet ist. In der Schweizer Lehre ist denn auch anerkannt, dass im schweizerischen System der Richterwahl mit der Zugehörigkeit der Richterschaft zu politischen Parteien und der erforderlichen (Wieder-)Wahl auf eine feste Amtsdauer ein Spannungsverhältnis zum Gebot der richterlichen Unabhängigkeit innewohnt³. Dabei wird namentlich eine kurze Amtsdauer bzw. eine Beschränkung derselben für Richterinnen und Richter als problematisch angesehen⁴. Die Tendenz geht also genau in die entgegengesetzte Richtung, als es der Volksauftrag verlangt. Eine Amtszeitbeschränkung von 12 Jahren fördert sicher nicht die Unabhängigkeit der Gerichte. Weshalb sie die Gewaltenteilung fördern soll, wird in der Begründung des Volksauftrags nicht ausgeführt und ist auch nicht ersichtlich.

Der Volksauftrag führt als Beispiel das deutsche Bundesverfassungsgericht an. Deutschland kennt für die (16) Richter am Bundesverfassungsgericht sowie teilweise auch für diejenigen an den Verfassungsgerichten der Länder zwar eine Amtszeitbeschränkung von 12 (oder mehr) Jahren. In Deutschland werden Richter sonst aber regelmässig – nach drei bis fünf Jahren Probezeit – auf Lebenszeit gewählt, was auf rund 90 % der deutschen Richter zutrifft⁵. Richter am amerikanischen Supreme Court, am deutschen Bundesgerichtshof und an anderen obersten Landesgerichten in Europa werden auf Lebenszeit – bzw. bis zum Erreichen des Pensionsalters – gewählt oder sind, wie die Richter am österreichischen Verwaltungsgerichtshof „unabsetzbar und unversetzbar“⁶. Von internationalen Erfahrungen, die zeigen würden, dass eine Amtszeitbeschränkung die richterliche Unabhängigkeit und die Gewaltenteilung fördert (wie dies der Volksauftrag ohne nähere Begründung behauptet), kann demnach keine Rede sein.

¹ Gebilligt von der Generalversammlung durch Resolution 40/32 vom 29. November 1985 und 40/146 vom 13. Dezember 1985.
² Art. 49 KV OW sieht zwar eine Amtszeitbeschränkung u.a. für Mitglieder der Gerichte von 16 Jahren vor, nimmt aber gerade die Gerichtspräsidenten davon aus.

³ Vgl. Stephan Gass, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? Wahl und Wiederwahl unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit, in: AJP 2007, S. 593 ff., mit weiteren Hinweisen.

⁴ Vgl. Gass, a.a.O., Ziff. 4.2.1.

⁵ Vgl. https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Gesamtstatistik.pdf?__blob=publicationFile.

⁶ Für weitere Beispiele s. Gass, a.a.O., Ziff. 2 und 3.

Eine Beschränkung auf drei Amtsperioden für vollamtliche Richterinnen und Richter würde zudem bedeuten, dass diese Personen nach Ablauf der maximal zulässigen Amtsdauer entweder (wie dies bei den deutschen Verfassungsrichtern der Fall ist) allenfalls bereits vor dem Pensionsalter in Rente gehen könnten oder eine anderweitige berufliche Tätigkeit entfalten müssten. Ersteres wäre für den Kanton Solothurn aus finanziellen Überlegungen abzulehnen, während Letzteres der richterlichen Unabhängigkeit tendenziell abträglich wäre, etwa, wenn ehemalige Obergerichte sich nach ihrem Staatsdienst in der Privatwirtschaft beschäftigen lassen würden.

Hinzu kommt, dass das Amt des Richters viel mit (Lebens-)Erfahrung zu tun hat. Richter müssen sich ständig weiterbilden, neue Gesetze und gesellschaftliche Tendenzen verfolgen und in ihre Arbeit einbeziehen. Sie stehen im Dienst der Gesellschaft und der Bürger und verfolgen keine eigenen Interessen. Sie urteilen unabhängig und sind einzig und allein dem Gesetz verpflichtet (Art. 88 KV). Welche allfälligen „Partikularinteressen“, „Arbeit für sich selbst“ und „Sesselkleberei“ der vollamtlichen Richter mit einer Amtszeitbeschränkung verhindert werden könnten, geht aus der Begründung des Volksauftrages nicht hervor. Nur mit erfahrenen Richtern, die sich zum Teil auch in besonderen Rechtsgebieten spezialisiert haben, kann die Beständigkeit der Rechtsprechung gewährleistet werden. U.E. würde eine Amtszeitbeschränkung, wie vom Volksauftrag verlangt, auch dazu führen, dass geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für ein vollamtliches Richteramt es sich – zumindest, wenn sie noch nicht dem Pensionsalter nahe stünden – zweimal überlegen würden, ob sie kandidieren wollen. Das vollamtliche Richteramt würde damit an Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt verlieren.

3.4 Fazit

Auf eine Beschränkung der Amtszeit auf drei Wahlperioden bei der Richterschaft ist u.E. zu verzichten. Wie ausgeführt, dürften die damit verbundenen Nachteile (tendenzielle Schwächung der Unabhängigkeit, Verlust an Erfahrung und Beständigkeit in der Rechtspflege, Attraktivitätsverlust des vollamtlichen Richteramts) allfällige erhoffte Vorteile deutlich überwiegen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)

Bau- und Justizdepartement

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

Aktuarin Justizkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Claude Wyssmann, Gerlafingenstrasse 5, 4566 Kriegstetten