

Regierungsratsbeschluss

vom 22. August 2017

Nr. 2017/1424

KR.Nr. VA 0019/2017 (STK)

Volksauftrag „Mehr Demokratie bei Richterwahlen“ Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Kantonsrat des Kantons Solothurn wird aufgefordert, die Gesetzgebung derart zu ändern, dass sich vom Volk gewählte Richter und Richterinnen einer echten Wiederwahl stellen müssen und eine Ausschreibung und das Anmeldeverfahren in sämtlichen Wahlgängen inklusive dem ersten Wahlgang zu erfolgen hat.

2. Begründung

Auf Grund der derzeitigen gesetzlichen Regelung in § 45 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte, wird beim ersten Wahlgang nur der bisherige Amtsgerichtspräsident zur Wahl zugelassen, es sei denn, er demissioniere. Dass bisher nur ein Kandidat zur Richterwahl zugelassen wird, erinnert sehr an Ein-Parteien-Verhältnisse in Ländern des ehemaligen Ostblocks. Dies passt so gar nicht zu einer lebendigen Demokratie. Wozu eine Wahl überhaupt sinnvoll sein soll bei nur einem Kandidaten, bleibt schleierhaft. An sich könnte man auf die Wahl und die damit verbundenen Kosten auch gerade verzichten. Wenn das Gesetz ausserdem schon besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen vorschreibt, so macht es Sinn, diese Voraussetzungen periodisch in einem transparenten Wahlverfahren zu kontrollieren. Wenn aber der bisherige Amtsträger faktisch nicht abwählbar ist, so bleibt erfahrungsgemäss auch die Transparenz und die Kritik an der Amtsführung und dementsprechend die Kontrolle aus. Das Wahlgremium (hier das Volk) kann ohne echte Wahl die Kontrollfunktion nicht wahrnehmen. Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Volksauftrags verlangen deshalb die Änderung der eingangs erwähnten gesetzlichen Grundlage.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Die geltende Regelung im Kanton Solothurn

Gemäss Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) wählt das Volk die Amtsgerichtspräsidenten. Diese müssen sich jeweils nach Ablauf der Amtsdauer von 4 Jahren (Art. 61 KV) der Wiederwahl stellen. Auf Volkswahlen in den Amteien findet das Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 (GpR; BGS 113.111) Anwendung (§ 1 Abs. 1 GpR). Dieses bestimmt für die Erneuerungswahlen bei Stellen mit besonderen Wahlvoraussetzungen, dass im ersten Wahlgang einzig die bisherige Stelleninhaberin oder der bisherige Stelleninhaber teilnahmeberechtigt ist und die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuscheiden ist, wenn es zu keiner Wahl im ersten Wahlgang kommt (§ 45 GpR). Da für Amtsgerichtspräsidentinnen und Amtsgerichtspräsidenten besondere Wahlvoraussetzungen (Schweizer Bürgerrecht, Anwaltspatent) bestehen (§ 88 Abs. 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation [GO; BGS 125.12]), kommt diese Regelung für sie zur Anwendung.

3.2 Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit bei Richterwahlen

Im Volksauftrag wird moniert, § 45 GpR erinnere sehr an Ein-Parteien-Verhältnisse in Ländern des ehemaligen Ostblocks. Wir sehen dies nicht so. Die Bestimmung dient dem in Artikel 30 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) garantierten Anspruch auf unabhängige Richter. Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gehören zu den fundamentalen Erfordernissen jeglicher Rechtspflege im gewaltenteiligen Rechtsstaat¹. Sie bilden einen Grundpfeiler des Rechtsstaats und tragen gesamthaft dazu bei, Vertrauen in Justiz und Rechtsprechung zu schaffen². Dazu ist die Wahrung einer gewissen Kontinuität im Amt nötig. Befindet sich ein Richter in ständigem Wahlkampf, ist seine unabdingbare und in der Bundesverfassung zusätzlich in Artikel 191c verankerte Unabhängigkeit stark gefährdet. 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.

Das Bundesgericht führte in einem kürzlich gefällten Urteil⁴ zu dieser Thematik Folgendes aus:

„Wiederwahlverfahren für Richterstellen stehen in einem Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit. Sie gewährleisten die fortdauernde demokratische Legitimation der Justiz und stellen sicher, dass nur solche Personen das Amt ausüben, die dazu nach wie vor in der Lage sind; es geht damit bei einer Bestätigungswahl immer auch um die Sicherstellung einer rechtsstaatlichen, funktionierenden Justiz (REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 286). Gleichzeitig eröffnet die Wiederwahl Möglichkeiten äusserer Beeinflussungsversuche (vgl. NICCOLÒ RASELLI, Richterliche Unabhängigkeit, Justice-Justiz-Giustizia 2011/3, S. 6 f.) und die damit einhergehende Gefahr, dass die Richter sich – besonders kurz vor Wiederwahlterminen – bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit teilweise von der mutmasslichen Akzeptanz durch das Wiederwahlorgan beeinflussen lassen könnten (KIENER, a.a.O., S. 286). KURT EICHENBERGER hielt vor diesem Hintergrund bereits 1960 fest, dass der schweizerische Richter faktisch unabhängig sei, weil er regelmässig bestätigt werde, dass sich sichernde Normierungen jedoch als notwendig erweisen könnten, wenn dieser faktische Zug zur Stabilität nicht erhalten bleibe (KURT EICHENBERGER, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 228 f.). In der Literatur wird im Interesse der institutionellen Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit teils postuliert, die periodische Wiederwahl sei durch eine einmalige Ernennung, sei es für eine unbestimmte Zeit, kombiniert mit einer Altersbeschränkung, sei es für einen vorgegebenen Zeitraum, zu ersetzen (vgl. etwa, mit weiteren Hinweisen RASELLI, a.a.O., S. 7; STEPHAN GASS, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden?, AJP 2007 S. 607). In diesem Sinne werden im Kanton Freiburg gemäss der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 die Mitglieder der richterlichen Gewalt auf unbestimmte Zeit gewählt (Art. 121 Abs. 2 KV/FR [SR 131.219]; die Verfassung des Kantons Freiburg wurde mit Bundesbeschluss vom 13. Juni 2005 von der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gewährleistet).“

Das Bundesgericht befand im erwähnten Urteil die Regelung zur Wahl der Amtsgerichtspräsidenten von § 45 GpR als bundesrechtskonform und stützte den Entscheid der kantonalen Vorinstanzen, die einen Bewerber nicht zur Kandidatur als Amtsgerichtspräsident zugelassen hatten, weil kein Amtsinhaber demissioniert hatte. In Erwägung Ziffer 3.5 äusserte es sich dahingehend, die Amtsdauer für die Amtsgerichtspräsidenten im Kanton Solothurn erscheine zwar als vergleichsweise kurz, doch dürften bisherige Amtsträger aufgrund des in § 45 GpR vorgesehenen Wahlverfahrens immerhin auf eine gewisse Stabilität vertrauen, indem ihre Kandidatur im

¹ Siehe etwa Gerold Steinmann in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.]: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, St. Gallen 2014, Art. 30 N 7 mit zahlreichen Hinweisen.

² Vgl. Steinmann, a.a.O., Art. 191c N 4.

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 Urteil 1C_88/2017 vom 30. März 2017, E. 3.4.

ersten Wahlgang der Erneuerungswahl exklusiv sei. Das Verfahren entspreche im Wesentlichen jenem für die eidgenössischen Gerichte gemäss Artikel 135 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz [ParlG; SR 171.10]). Es sei zwar nicht gleichbedeutend mit einer Wahl auf eine längere Dauer, diene aber im Ergebnis ebenfalls – wenn auch nicht im gleichen Masse – der richterlichen Unabhängigkeit. Somit bestehe, entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers, durchaus ein gewichtiges öffentliches Interesse am Wahlverfahren gemäss § 45 GpR. Es liege grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, darüber zu entscheiden, wie sie die Richterwahlen ausgestalten wollten. Dazu gehöre auch der Entscheid darüber, wie zwischen demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit ein Ausgleich geschaffen werden solle. Der Wahlmodus nach solothurnischem Recht lasse sich insofern zwischen den Varianten der Wiederwahl auf kurze Amtsdauer mit offenem Kandidatenkreis und der einmaligen Wahl auf längere Dauer verorten. Trotz des Vorrangs der amtierenden Richter im ersten Wahlgang könne nicht von einer im Widerspruch zu Artikel 34 BV (Garantie der politischen Rechte) stehenden "Scheinwahl" gesprochen werden. Das Bundesgericht bezeichne weiter die erhöhte Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit für Amtsgerichtspräsidenten durch das Wahlverfahren im Vergleich zu den Amtsrichtern (für die Gegenkandidaturen im ersten Wahlgang zulässig sind) als sachlich gerechtfertigt, zumal den Amtsgerichtspräsidenten weitergehende Kompetenzen zukommen und sie insbesondere auch als Einzelrichter amten würden.

3.3 Geltende Regelung hat sich bewährt

Wenn im Volksauftrag moniert wird, der amtierende Stelleninhaber könne faktisch gar nicht abgewählt werden, entspricht dies nicht ganz den Gegebenheiten: Der bisherige Stelleninhaber muss das absolute Mehr erreichen, um im ersten Wahlgang wiedergewählt zu werden. Wenn es im ersten Wahlgang zu keiner Wahl kommt, ist die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuscheiden (§ 45 Abs. 2 GpR). Im zweiten Wahlgang gilt das relative Mehr. Teilnahmeberechtigt sind dann alle Personen, die die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen und sich gemäss Ausschreibung innert Frist angemeldet haben. Dass es bisher – soweit ersichtlich – nie zu einer Abwahl gekommen ist, spricht für die Zufriedenheit der Wählerschaft mit den Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern und ist nicht Indiz für ein schlechtes System.

Das Gesetz über die politischen Rechte wurde von der Bundeskanzlei am 2. Oktober 1996 genehmigt. § 45 GpR hat seither keine Veränderung erfahren. Das Gesetz über die politischen Rechte löste das Wahlgesetz vom 2. März 1980 ab, das vom Bundesrat am 4. September 1980 genehmigt worden war. Schon das alte Wahlgesetz enthielt in § 48 eine analoge Bestimmung (GS 88, S. 359). Die Regelung ist somit seit Jahrzehnten unbestritten und hat sich bewährt.

Wir teilen die vom Bundesgericht im erwähnten Urteil zur Regelung des Wahlverfahrens für Amtsgerichtspräsidenten im Kanton Solothurn gemachten Ausführungen. Zudem erachten wir es als sinnvoll, den bisherigen Stelleninhabern bei Erneuerungswahlen im ersten Wahlgang einen eigentlichen Wahlkampf zu ersparen, weil auf diese Weise einer von wahlpolitischen Überlegungen geprägten Rechtsprechung entgegengewirkt werden kann – dies unter Wahrung der Möglichkeit des Volkes, amtierende Stelleninhaber im ersten Wahlgang durch Leereinlegung abzuwählen und für den zweiten Wahlgang das Kandidatenfeld zu öffnen. Die geltende Regelung schafft so einen angemessenen Ausgleich zwischen den Postulaten der demokratischen Legitimation auf der einen Seite und der richterlichen Unabhängigkeit auf der anderen Seite. Eine Änderung des Wahlrechts im Sinne des Volksauftrags halten wir deshalb nicht für angezeigt.

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