

Regierungsratsbeschluss

vom 10. Januar 2017

Nr. 2017/82

KR.Nr. VA 0123/2016 (STK)

Volksauftrag „Für mündliche und öffentliche Urteilsfindung an den Gerichten des Kantons Solothurn“ Stellungnahme des Regierungsrates

1. Volksauftragstext

Der Kantonsrat des Kantons Solothurn wird aufgefordert, die Gesetzgebung derart zu ändern, dass die Gerichte des Kantons Solothurn im Falle einer Verhandlung ihre Urteile öffentlich beraten und an der Urteilsöffnung die Richter und Richterinnen die Urteilsbegründung mündlich und einzeln dem Bürger darlegen. Ausnahmen sollen möglich sein, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen ein geheimes Vorgehen erfordern oder wenn es die Parteien übereinstimmend verlangen. Anderslautende bundesrechtliche Bestimmungen bleiben vorbehalten.

2. Begründung

An den Gerichten des Kantons Solothurn erfolgen die Urteilsberatungen geheim. Die Urteile werden den betroffenen Bürgern häufig erst später schriftlich eröffnet. An den Gerichten des Kantons Basel-Landschaft werden die Urteile demgegenüber in vielen wichtigen Bereichen öffentlich beraten und auch eröffnet. Dies macht die Rechtsprechung authentisch und nachvollziehbar. Diese Praxis führt zu einer grösseren Akzeptanz der Entscheide in der Bevölkerung. Der Volksauftrag fordert deshalb, dass eine solche Handhabung auch im Kanton Solothurn eingeführt wird. Die Forderung des Volksauftrages ist ohne finanziellen Mehraufwand umsetzbar, weil die Mitglieder der Kollegialbehörden ohnehin gemeinsam beraten und entscheiden. Ob sie dies hinter verschlossenen Türen oder vor dem rechtssuchenden Bürger tun, hat auf die Kosten keinen Einfluss.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Volksauftrag verlangt die Einführung der öffentlichen Urteilsberatung bei den Gerichten im Kanton Solothurn. Vorauszuschicken ist, dass eine solche naturgemäss nur dort in Betracht kommen kann, wo ein Kollegialgericht Entscheidbehörde ist. Bei einzelrichterlichen Urteilen, welche vor allem bei erstinstanzlichen Zivil- und Strafverfahren häufig vorkommen (Amtsgerichtspräsidentin oder Amtsgerichtspräsident), kann eine Urteilsberatung dagegen nicht stattfinden.

Der vorliegende Volksauftrag hat weiter einen Bezug zum andern Volksauftrag mit dem Titel „Für mehr Transparenz in Justiz und Verwaltung des Kantons Solothurn“, welcher vom gleichen Erstunterzeichner stammt und welchen wir gleichzeitig mit diesem beantworten. Das erklärte Ziel der beiden Volksaufträge ist die Erhöhung der Transparenz bei den Entscheidungen der Gerichte bzw. weiterer Kollegialbehörden im Kanton Solothurn.

Vorwegzunehmen ist, dass wir die Forderungen von beiden Volksaufträgen aus ähnlichen Überlegungen als problematisch erachten:

- Die Forderungen beider Volksaufträge beschlagen das Prozessrecht. Dieses wird seit 1. Januar 2011 weitgehend durch die Schweizerischen (Straf- und Zivil-) Prozessordnungen geregelt, jedenfalls was den Straf- und den Zivilprozess betrifft. Den Kantonen wurden zwar noch einige Regelungsbereiche belassen. Dennoch ist gerade in den Materien, welche die beiden Volksaufträge beschlagen, der Regelungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers erheblich eingeschränkt, indem das Bundesrecht für bestimmte Rechtsgebiete die Umsetzung der Volksaufträge nicht zulässt.
- Die Umsetzung der zwei Volksaufträge im kantonalen Recht würde zu einer Verlängerung und Verteuerung der Prozesse führen.
- Es würde ein gewisser Druck auf die richterliche Unabhängigkeit entstehen.
- Eine Verbesserung für den Rechtssuchenden würde kaum resultieren, namentlich ist nicht mit einem Qualitätsgewinn der Entscheide zu rechnen.
- Die Forderungen wurden in den andern Kantonen kaum umgesetzt. Beim Bund (Bundesgericht) ist dies nur in sehr untergeordnetem Mass der Fall.
- Ohne Not würde eine langjährige und bewährte Praxis bei der Entscheidungsfindung von Gerichten sowie von kantonalen und kommunalen Verwaltungsbehörden geändert. Dies erscheint auch in Anbetracht der Tatsache, dass die kantonale Einführungsgesetzgebung zur Straf- und zur Zivilprozessordnung erst vor wenigen Jahren nach einem breiten Vernehmlassungsverfahren erlassen worden ist, nicht als angezeigt.

3.2 Bundesrechtliche Vorgaben

Auf den 1. Januar 2011 sind die eidgenössischen Prozessordnungen in Kraft getreten, die für eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Verfahren sorgen sollten. Die Kantone durften nur noch in denjenigen Bereichen Normen erlassen, in welchen der Bund auf die Ausschöpfung seiner Kompetenzen verzichtet und die Kantone insbesondere zur Rechtsetzung aufgefordert hat.

Im Strafverfahren (bei welchen das Interesse der Öffentlichkeit regelmässig am grössten sein dürfte) sind den Kantonen seither schon von Bundesrechts wegen die Hände gebunden: Nach Artikel 69 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) sind die Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht und dem Berufungsgericht sowie die mündliche Eröffnung von Urteilen und Beschlüssen dieser Gerichte *mit Ausnahme der Beratung* öffentlich (in dem Sinne auch Art. 348 Abs. 1 StPO, wonach sich das Gericht nach dem Abschluss der Parteiverhandlungen zur geheimen Urteilsberatung zurückzieht).

Demgegenüber behält es Artikel 54 Absatz 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) den Kantonen vor, zu bestimmen, ob die Urteilsberatungen öffentlich seien. In Schlichtungsverfahren (Art. 203 Abs. 3 ZPO) und familienrechtlichen Verfahren (Art. 54 Abs. 4 ZPO) ist die Öffentlichkeit aber schon von Bundesrechts wegen ausgeschlossen.

Artikel 30 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) lautet: „Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.“ Öffentlichkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen grundsätzlich jedermann, nicht nur den Prozessparteien, offenstehen. Den ausnahmsweisen Ausschluss der Öffentlichkeit können die Gerichte im konkreten Fall namentlich dann anordnen, wenn es das öffentliche Interesse oder das schutzwürdige Interesse einer beteiligten Person erfordert (s. etwa

Art. 54 Abs. 3 ZPO und Art. 70 Abs. 1 StPO). Weder Artikel 30 Absatz 3 BV noch Artikel 6 Ziffer 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) verlangen jedoch eine öffentliche Beratung (vgl. Gerold Steinmann in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallander [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 30 N 51; zur Rechtsprechung zu Art. 6 EMRK ausführlich das zur Publikation vorgesehene Urteil 5A_724/2015 des Bundesgerichts vom 2. Juni 2016).

Der Anteil der zivilrechtlichen Verfahren (familienrechtliche Verfahren ausgenommen), welche in Amtsgerichtscompetenz geführt werden, ist über den ganzen Kanton betrachtet im Vergleich zu den Einzelrichterverfahren relativ gering (nach Statistik 2011-2015 zu den eingehenden Fällen sind dies im ganzen Kanton jährlich im Durchschnitt 98 gegenüber 6113 in Einzelrichter-competenz).

3.3 Einführungsgesetzgebung zur eidgenössischen Zivilprozessordnung

Um die dem Kanton verbliebenen Zuständigkeiten im Bereich des Zivilprozessrechts umfassend zu regeln, haben wir damals eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitgliedern der Gerichte, der Verwaltung und des Anwaltsverbands, mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beauftragt. Zu diesem Entwurf wurde 2009 ein breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt; 16 interessierte Stellen und Organisationen haben sich dazu geäußert, insbesondere fünf politische Parteien (CVP, FDP, SVP, SP und Grüne). In § 4 dieses neuen Einführungsgesetzes zur ZPO (EG ZPO; BGS 221.2) wurde festgehalten, dass Urteilsberatungen und Abstimmungen des Gerichts nicht öffentlich seien. Dazu hatte der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Kantonsrat ausgeführt, im Einklang mit der bestehenden Gerichtspraxis und der Rechtslage in Strafsachen seien die Beratungen analog Artikel 69 Absatz 1 und Artikel 348 Absatz 1 StPO nicht öffentlich (RRB 2009/2466 vom 22. Dezember 2009). Die Bestimmung passierte das Vernehmlassungsverfahren ohne weitere Bemerkungen (vgl. dazu detailliert RRB Nr. 2009/2013 vom 10. November 2009).

Es besteht u.E. kein Grund, auf diese noch junge Gesetzgebung, die auf einer langjährigen und bewährten Praxis basiert, zurückzukommen, dies mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen.

3.4 Regelung im Verwaltungsgerichtsverfahren

In Übereinstimmung mit den Verfahrensregeln im Zivil- und Strafrecht ist auch keine Gesetzesänderung im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 124.1) angezeigt (nach § 48 Abs. 1 VRG sind die Urteilsberatungen geheim), zumal § 58 VRG generell für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden auf die sinngemässe Anwendung der ZPO verweist. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren kommt hinzu, dass dieses in aller Regel schriftlich ist (§ 71 VRG). Eine öffentliche Urteilsberatung macht in diesen Fällen keinen Sinn. Vor dem Kantonalen Steuergericht sind die gesamten Verhandlungen aufgrund des Steuergeheimnisses nicht öffentlich (§ 48 Abs. 1 VRG).

3.5 Mehraufwand und Verlängerung der Verfahren

Die mündliche Urteilseröffnung wird bei den Gerichten heute schon weitgehend – in Absprache mit den Parteien – praktiziert. Zu bedenken ist, dass mit einer fixen zweiten Vorladung der Beteiligten zur Urteilseröffnung niemandem gedient ist, da die damit verbundenen Terminprobleme zu nicht gewünschten Verfahrensverzögerungen führen. Aus diesem Grund verzichten die Parteien denn auch oft auf diese Möglichkeit. Es muss deshalb bezweifelt werden, dass die vom Volksauftrag geforderte öffentliche Urteilsberatung einem echten Bedürfnis der Prozessbeteiligten entspricht.

Hinzu kommt, dass während einer Hauptverhandlung bisweilen neue Argumente oder Aspekte vorgebracht werden, die allenfalls einer vertieften rechtlichen Abklärung bedürfen. Es ist im Interesse des Betroffenen, wenn sich das Spruchgremium vor der definitiven Urteilsfindung ein-

gehender damit befassen kann. Das hat aber zur Folge, dass die Beratung verschoben und dann erneut ein Termin gefunden werden muss, damit wiederum alle bei der Beratung anwesend sein können. Bei einem solchen Vorgehen mit Rücksichtnahme auf das Publikum bei der Ansetzung der Urteilsberatungen würde der Zeitaufwand insgesamt grösser. Aus prozessökonomischen Gründen ist dies sicher nicht erwünscht. Wir teilen deshalb die Ansicht des Volksauftrags nicht, dass die Änderung ohne finanziellen Mehraufwand möglich wäre.

3.6 Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit

Es besteht bei öffentlichen Urteilsberatungen auch die Gefahr, dass Richterinnen und Richter sich gedrängt fühlen könnten, die Meinung ihrer politischen Partei zu vertreten. Richterinnen und Richter sollten aber frei sein, auch andere Argumente gelten zu lassen, ohne das Gefühl zu haben, sich zu exponieren. Sie müssen sich auch von anderen Meinungen überzeugen lassen können und dürfen ihre Meinung ändern. Die Urteilsberatung soll die freie und ungezwungene Äusserung jedes Gerichtsmitglieds ermöglichen. Es soll eine Diskussion im Richterergremium stattfinden können. Dies würde mit öffentlichen Urteilsberatungen erschwert. Es bestünde für das einzelne Mitglied ein gewisser Druck, an der bisherigen Meinung oder der mutmasslichen Meinung seiner politischen Partei festzuhalten, weil ein Meinungsumschwung als Schwäche ausgelegt werden könnte. Die vom Volksauftrag geforderte erhöhte Transparenz beim Stimmverhalten der einzelnen Richterpersonen könnte sich denn auch auf die Wiederwahlen auswirken (bspw. der Oberrichter durch den Kantonsrat), was der richterlichen Unabhängigkeit tendenziell abträglich wäre.

Eine öffentliche Urteilsberatung dürfte sich weiter negativ auf die Spontaneität – bspw. beim Reagieren auf neue Erkenntnisse – auswirken, denn die Erfahrung zeigt, dass Richter ihre Voten bei öffentlichen Beratungen vorbereiten (so bspw. die Praxis am Bundesgericht). Dass eine öffentliche Urteilsberatung tatsächlich mit einem Qualitätsgewinn sowie mit einer grösseren Akzeptanz der Urteile verbunden wäre, erscheint darum als sehr zweifelhaft.

3.7 Regelung in andern Kantonen und beim Bundesgericht

Die Mehrheit der Kantone verzichtet – aus gutem Grund – auf die Öffentlichkeit der Urteilsberatungen (AG, BS, LU, ZH, SZ, FR, UR, OW, NW, GL, AI, AR, ZG, SH, SG, GR, TG, TI, VS und NE). Öffentliche Beratungen sind in den Kantonen Bern und Basel-Landschaft im Gesetz vorgesehen. Jedoch spielen diese z.B. an den Zivilkammern des Obergerichts des Kantons Bern nur eine marginale Rolle, da der grösste Teil der Rechtsmittelverfahren gestützt auf die Akten entschieden wird (siehe dazu Markus Felber, Mit Gruppendynamik zur Einstimmigkeit, in: *plaedoyer* 1/14, S. 68 ff.).

Auch das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) sieht zwar in Artikel 59 Absatz 1 grundsätzlich die Öffentlichkeit von Parteiverhandlungen, mündlichen Beratungen und Abstimmungen beim Bundesgericht vor. Allerdings ist die Tragweite dieser Regelung insofern stark eingeschränkt, als das Bundesgericht in der Regel auf dem Zirkulationsweg entscheidet (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001, S. 4303). Denn Artikel 58 Absatz 1 BGG sieht die mündliche Urteilsberatung nur vor, wenn dies von einer Richterin oder einem Richter verlangt wird oder sich keine Einstimmigkeit ergibt. In der Praxis hält das Bundesgericht deshalb nur wenige öffentliche Verhandlungen (inkl. Beratungen) ab.

3.8 Fazit

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass der Volksauftrag abzulehnen ist. Die Einführung der öffentlichen Urteilsberatung würde die Sitzungsplanung der Gerichte und den Ablauf der Verfahren erschweren, was Mehrkosten mit sich bringen würde. Weiter wäre tendenziell die Schwächung der richterlichen Unabhängigkeit damit verbunden, weil Richterinnen und Richter sich weniger frei fühlen könnten, in öffentlicher Beratung ihre persönliche Meinung zu äussern

oder die Meinung zu ändern, dies auch mit Blick auf ihre spätere Wiederwahl. Der Kanton könnte die öffentliche Urteilsberatung auch nur sehr beschränkt einführen, nämlich soweit das Bundesrecht diese Frage nicht bereits abschliessend regelt. Ein Gewinn im Sinne einer Qualitätsverbesserung der Urteile ist mit der verlangten Änderung nicht zu erwarten. Die öffentliche Urteilsberatung macht u.E. weder für die erstinstanzlichen noch für die oberen kantonalen Gerichte Sinn, sondern allenfalls für das Bundesgericht, welches als höchstes Gericht in der Schweiz die für alle Gerichte des Landes massgebenden Grundsatzentscheide trifft. Mit gutem Grund hat die Mehrheit der Kantone deshalb von der öffentlichen Urteilsberatung abgesehen. Diesen Entschcheid hat auch der Solothurnische Gesetzgeber erst kürzlich mit der Einführungsgesetzgebung zur eidgenössischen Zivilprozessordnung getroffen. Es besteht kein Anlass, daran etwas zu ändern.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Bau- und Justizdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Departement des Innern
Volkswirtschaftsdepartement
Obergericht
Kantonales Steuergericht
Kantonale Schätzungskommission
Gerichtskonferenz, p.A. Ueli Kölliker, Richteramt Bucheggberg-Wasseramt
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Rémy Wyssmann, Sigriststrasse 22, 4566 Kriegstetten