Anpassungen bei der Gerichtsorganisation und im Verfahrensrecht; Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Ge- setze sowie des Gebührentarifs

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 16. Mai 2017, RRB Nr. 2017/856

Zuständiges Departement

Staatskanzlei

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	4
1.1 Anpassungsbedarf	4
1.2 Vernehmlassungsverfahren	4
2. Verhältnis zur Planung	5
3. Auswirkungen.....	5
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	5
3.2 Vollzugsmassnahmen	5
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	5
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	5
4.1 Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Gesetze (Beschlussesentwurf 1).....	5
4.1.1 Gesetz über die Gerichtsorganisation	5
4.1.2 Verwaltungsrechtspflegegesetz	6
4.1.3 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung	7
4.1.4 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch.....	7
4.1.5 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung	7
4.1.6 Spitalgesetz.....	8
4.2 Änderung des Gebührentarifs (Beschlussesentwurf 2)	8
4.3 Rechtliches	8
5. Antrag.....	9

Beilagen

Beschlussesentwurf 1 / Synopse 1 (Änderung der Gesetze)

Beschlussesentwurf 2 / Synopse 2 (Änderung des Gebührentarifs)

Kurzfassung

Mit dieser Vorlage werden kleinere Anpassungen bei der Gerichtsorganisation und im Verfahrensrecht vorgeschlagen. Dabei handelt es sich teils um zwingende Anpassungen ans Bundesrecht (insbesondere an die „Änderungen im Sanktionenrecht“), teils um punktuelle und kleinere Anpassungen des kantonalen Prozessrechts, des Gebührentarifs sowie um einige lediglich formelle Anpassungen an den neuen Gebührentarif. Die Vorlage hat keine personellen und lediglich geringe finanzielle Auswirkungen. Es ist mit Mehreinnahmen bei den Gerichten von jährlich einigen 10'000 Franken zu rechnen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über Anpassungen bei der Gerichtsorganisation und im Verfahrensrecht (Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Gesetze sowie des Gebührentarifs).

1. Ausgangslage

1.1 Anpassungsbedarf

Am 19. Juni 2015 haben die eidgenössischen Räte die „Änderungen im Sanktionenrecht“, also Änderungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch und im Militärstrafgesetz, verabschiedet¹. Der Bundesrat hat diese Änderungen auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt². Diese Änderungen beinhalten u.a. die Lockerung der Voraussetzungen für die Aussprechung von kurzen Freiheitsstrafen unter sechs Monaten, die Einführung von Electronic Monitoring als neue Vollzugsform und die Abschaffung der gemeinnützigen Arbeit als Strafe. Bei der gemeinnützigen Arbeit handelt es sich (anders als heute) nicht mehr um eine eigenständige Strafe, sondern neu um eine Vollzugsform, die für Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten offen steht. Damit sind nicht mehr die Gerichte, sondern die Strafvollzugsbehörden für die Anordnung der gemeinnützigen Arbeit zuständig. Diese sowie weitere bundesrechtliche Vorgaben (zu Wehrpflichtersatzabgabe und Begnadigung) machen die Anpassungen im Gesetz über die Gerichtsorganisation³ und im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung⁴ sowie im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch⁵ erforderlich.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass in einzelnen Bereichen des kantonalen Prozessrechts punktuell kleinere Anpassungen und Optimierungen vorzunehmen sind, so namentlich in den Bereichen Rechtskraftbescheinigung, Zustelldomizil, Unterzeichnung von gerichtlichen Entscheiden sowie Gebührenrahmen im Zivilverfahren. Ausserdem sind einige formelle Anpassungen an den totalrevidierten Gebührentarif vom 8. März 2016⁶ vorzunehmen. Im Gebührentarif ist zudem ein Gebührenrahmen vorzusehen für von der Gerichtsverwaltungskommission zu treffende Disziplinaentscheide über Gerichtspersonen. Aus diesen Gründen werden Anpassungen im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung⁷, im Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz)⁸, im Spitalgesetz⁹ und im Gebührentarif vorgeschlagen.

1.2 Vernehmlassungsverfahren

Bei den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen handelt es sich teils um zwingende Anpassungen ans Bundesrecht, teils um punktuelle und kleinere Anpassungen des kantonalen Prozessrechts und des Gebührentarifs (von geringer politischer Bedeutung) sowie um einige lediglich formelle Anpassungen an den neuen Gebührentarif. Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde deshalb verzichtet.

¹ BBl 2015 4899 ff.

² AS 2016 1249 ff., insb. 1264.

³ GO, BGS 125.12.

⁴ EG StPO, BGS 321.3.

⁵ EG StGB; BGS 311.1.

⁶ GT, BGS 615.11.

⁷ EG ZPO, BGS 221.2.

⁸ VRG, BGS 124.11.

⁹ SpiG, BGS 817.11.

2. Verhältnis zur Planung

Das Vorhaben ist im Legislaturplan 2013-2017 nicht enthalten, ebenso nicht im IAFP 2017-2020.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Personelle Auswirkungen sind mit der Vorlage keine verbunden. Finanziell wirkt sich einzig die Erhöhung der Maximalgebühr für zivilprozessuale Urteile (§ 145 Abs. 1 Bst. a und b) aus. Es sollte bei den aufwändigeren Verfahren mit Streitwerten bis 30'000 Franken resp. zwischen 30'000 und 50'000 Franken ein leicht höherer Kostendeckungsgrad als heute resultieren. Die dadurch erzielten Mehreinnahmen bei den Gerichten (Richterämter und Obergericht) sind schwer abschätzbar. Sie dürften jährlich einige 10'000 Franken betragen. Die Möglichkeit, für Entscheide der Gerichtsverwaltungskommission in Disziplinarsachen Gebühren erheben zu können, fällt hingegen angesichts der geringen Anzahl Fälle nicht ins Gewicht.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Es sind keine besonderen Vollzugsmassnahmen nötig.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Für die Gemeinden haben die Anpassungen keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

4.1 Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Gesetze (Beschlussesentwurf 1)

4.1.1 Gesetz über die Gerichtsorganisation

§ 6 Absatz 2

Anpassung an geändertes Bundesrecht (Aufhebung der gemeinnützigen Arbeit als Sanktionsform). Am bisherigen Zustand ändert sich nichts. Im Zuständigkeitsbereich des Friedensrichters in Strafsachen (Gemeindestrafrecht) ist wie bis anhin gemeinnützige Arbeit (auch als Vollzugsform) nicht möglich.

§ 12 Absatz 1 Buchstabe c

Anpassung an geändertes Bundesrecht (Aufhebung der gemeinnützigen Arbeit als Sanktionsform).

§ 56 Absatz 1 Buchstaben b und c und Absatz 3^{bis}

Artikel 49 Absatz 2 der Verordnung über die Wehrpflichtersatzabgabe¹ bestimmt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die kantonale Behörde für die Wehrpflichtersatzabgabe beim zuständigen Gericht die Anordnung einer sog. Schriftensperre beantragen kann. Diese bewirkt, dass dem Ersatzpflichtigen kein Reisepass bzw. keine Identitätskarte ausgestellt werden darf, wenn er beispielsweise seine rechtskräftig festgesetzte und fällige Schuld nicht beglichen hat.

¹ WPEV; SR 661.1.

Das kantonale Recht hat bislang keine dafür zuständige Gerichtsbehörde bezeichnet. Es besteht diesbezüglich im kantonalen Recht eine Gesetzeslücke. Das Steuergericht ist zuständig zur Behandlung von Beschwerden und Rekursen gegen Veranlagungsverfügungen von Wehrpflichtersatzabgaben. Das Steuergericht hat in ersten Entscheiden im Jahr 2016 auf entsprechendes Gesuch der kantonalen Wehrpflichtersatzverwaltung hin in richterlicher Lückenfüllung seine Zuständigkeit für die Anordnung der Schriftensperre bejaht. Diese Zuständigkeit erscheint folgerichtig, nachdem die Schriftensperre der Durchsetzung der Wehrpflichtersatzabgaben dient und das Steuergericht bereits für die beschwerdeweise Überprüfung von Veranlagungsverfügungen von Wehrpflichtersatzabgaben zuständig ist. Die entsprechende Rechtsprechung des Steuergerichts ist somit gesetzlich festzuschreiben und dieses für die Beurteilung von Gesuchen betreffend Schriftensperren als zuständig zu bezeichnen. Bei dieser Gelegenheit kann die Bestimmung redaktionell aktualisiert werden (Feuerwehersatzabgabe statt –Steuer; Wehrpflichtersatzabgabe statt Militärsteuer). Eine Fronsteuer wird bei den Bürgergemeinden heute nicht mehr erhoben, weshalb diese zu streichen ist.

4.1.2 Verwaltungsrechtspflegegesetz

§ 13^{quater}

Parteien und ihre Anwälte sind oftmals darauf angewiesen, dass die Rechtskraft von Verfügungen und Entscheiden bescheinigt wird. Bis heute ist nirgends geregelt, ob hierfür die Behörde, die den Entscheid getroffen hat, oder die Beschwerdeinstanz zuständig ist. Aus praktischen Überlegungen macht es Sinn, diese Aufgabe (entsprechend der heute geübten Praxis) derjenigen Behörde zuzuweisen, die den Entscheid gefällt hat. Regelmässig sind nur dieser alle beteiligten Parteien sowie Art, Zeitpunkt und Erfolg von Zustellungen des Entscheids bekannt – alles Angaben, ohne deren Kenntnis die Beschwerdeinstanz die Rechtskraft eines Entscheids nicht zuverlässig beurteilen kann.

§ 21 Absatz 2^{bis} und Absatz 3

Es hat sich gezeigt, dass die Regelung betreffend Eröffnung von Verfügungen im Verfahren vor Verwaltungsbehörden einer Ergänzung bedarf. Hat eine Partei Wohnsitz oder Sitz im Ausland, so können ihr Verfügungen von schweizerischen Behörden heute nur auf dem diplomatischen Weg rechtsgültig eröffnet werden, weil hier (im Gegensatz zum Zivil- und Strafprozessrecht) keine Zustellübereinkommen bestehen, welche es erlauben würden, Verfügungen auf dem Postweg direkt zuzustellen. Entsprechend dem Beispiel in den Verfahrensgesetzen des Bundes und anderer Kantone ist deshalb vorzusehen, dass Parteien mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland (einmal im Verfahren) aufgefordert werden können, ein Zustellungsdomizil in der Schweiz zu bezeichnen. Falls sie dieser Aufforderung nicht nachkommen, könnten ihnen die Verfügungen fortan rechtsgültig durch Veröffentlichung im Amtsblatt eröffnet werden (Art. 21 Abs. 3 VRG).

§ 36^{bis} Absatz 1

Gemäss § 2 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2 der Unterschriftsdelegationsverordnung¹ unterzeichnen namens der Departemente die Departementssekretäre, Leiter Rechtsdienste oder juristischen Sekretäre verfahrensabschliessende Verfügungen in Beschwerdeverfahren des Regierungsrates, falls diese durch Rückzug etc. gegenstandslos werden sowie im Falle des Nichteintretens wegen Nichtbezahlens des Kostenvorschusses, Nichteinhaltens der Beschwerdefrist oder fehlender Beschwerdebegründung. Die Regelung orientiert sich an § 36^{bis} VRG, wobei in der dortigen Aufzählung bisher die Fälle des Nichteintretens fehlten. Auch für solche formellen Entscheide untergeordneter Natur rechtfertigt sich eine Departementalverfügung. Die Gesetzesbestimmung ist entsprechend an die bereits geübte Praxis anzupassen, womit auch klar ist, dass gegen solche Verfügungen des Departements die Beschwerde an den Regierungsrat das zulässige Rechtsmittel darstellt (§ 36^{bis} Abs. 2 VRG).

¹ BGS 122.218.

§ 39

Anpassung an den totalrevidierten Gebührentarif vom 8. März 2016 (§ 161).

§ 57^{bis}

Regelung der Unterzeichnung von Entscheiden durch die Verwaltungsgerichtsbehörden. Es wird grundsätzlich auf die Ausführungen zu § 5^{bis} EG ZPO verwiesen (Ziff. 4.1.3). Unter den Begriff „Gerichtsschreiber“ fallen auch der Sekretär des Kantonalen Steuergerichts und der Aktuar der Kantonalen Schätzungskommission. Bei diesen beiden Spezialverwaltungsgerichten unterzeichnete bis anhin die Kanzleichefin verfahrensleitende Verfügungen, was aufgrund der organisatorischen Gegebenheiten dieser beiden Gerichte auch weiterhin sinnvoll erscheint. Insbesondere auch aus diesem Grund wird mit Buchstabe b eine entsprechende Unterschriftenregelung im Geschäftsreglement des Gerichts für solche Verfügungen vorbehalten.

4.1.3 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung

§ 5^{bis}

Gemäss Artikel 238 Buchstabe h ZPO müssen gerichtliche Entscheide im Zivilprozess die Unterschrift des Gerichts tragen. Die Bestimmung sagt nicht, wer für das Gericht unterschreiben muss (anders im Strafprozess: Art. 80 Abs. 2 StPO bezeichnet hierzu ausdrücklich die Verfahrensleitung und die protokollführende Person). Die Organisation der Gerichte ist, soweit das Bundesrecht keine Regelung enthält, Sache der Kantone (Art. 3 ZPO). Das Bundesgericht hat ausgeführt, die Unterschriften bezweckten die Authentizität des Urteils in Bezug auf dessen Urheber. Vor diesem Hintergrund sei es wünschbar, aber verfassungsrechtlich nicht unabdingbar, dass das kantonale Recht vorsehe, wessen Unterschrift das Urteil bzw. die (gerichtliche) Verfügung tragen soll¹. Obwohl dies vom Bundesrecht nicht zwingend geboten ist, macht eine entsprechende Gesetzesgrundlage im kantonalen Recht deshalb Sinn und soll entsprechend eingeführt werden. Die vorgesehene Regelung entspricht im Allgemeinen der langjährig geübten Praxis der Solothurner Gerichte. Endentscheide und selbständig anfechtbare Zwischenentscheide (gemäss Art. 237 ZPO) werden damit in der Praxis wie bisher weiterhin in der Regel die Unterschrift des Vorsitzenden des Spruchkörpers sowie des Gerichtsschreibers tragen. Um jedoch den Gerichten eine genügende Flexibilität zu belassen (z.B. bei Krankheit oder anderweitigem Ausfall des Vorsitzenden), soll weiterhin auch die Möglichkeit offenstehen, dass statt des Vorsitzenden ein anderes Mitglied des Gerichts unterzeichnet. Beim Friedensrichter stellt sich die Frage selbstverständlich nicht, wer Entscheide zu unterzeichnen hat, da dieser allein und ohne Beizug eines Gerichtsschreibers amtiert.

4.1.4 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch

§ 39^{bis}

Das Berufsverbot wurde per 1. Januar 2015 durch das neue Tätigkeitsverbot (Art. 67 StGB) sowie das Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67b StGB) abgelöst. Es ist bezüglich des Vollzugs dieser Verbote neu auf Artikel 67c Absätze 4 und 5 StGB zu verweisen.

4.1.5 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

§ 27

Anpassung an geändertes Bundesrecht (Aufhebung der gemeinnützigen Arbeit als Sanktionsform).

§ 38 Absatz 1

Das Berufsverbot wurde per 1. Januar 2015 durch das neue Tätigkeitsverbot (Art. 67 StGB) abge-

¹ S. BGer 2C_72/2016, E.5.5.1 vom 3. Juni 2016.

löst, welches dem Gericht ermöglicht, nicht nur berufliche, sondern auch organisierte ausserberufliche Tätigkeit zu verbieten. Weiter wurde es durch ein Kontakt- und Rayonverbot (Art. 67b StGB) ergänzt. Bei den erwähnten Verboten handelt es sich – wie auch beim Fahrverbot (Art. 67e StGB) und bei der Landesverweisung (Art. 66a StGB) – nicht um Strafen, sondern um Massnahmen, und Letztere sind gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung (BGE 106 IV 134) der Begnadigung nicht zugänglich. Der Bundesgesetzgeber hat es letztmals im Rahmen der Änderung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches abgelehnt, die Begnadigung auch für Massnahmen zu ermöglichen¹. Die Bestimmung ist dementsprechend anzupassen.

4.1.6 Spitalgesetz

§ 19^{quater}

In *Absatz 1* ist der Verweis auf den Gebührentarif anzupassen, indem neu auf den totalrevidierten Gebührentarif vom 8. März 2016 (und nicht mehr auf denjenigen vom 24. Oktober 1979) verwiesen wird. - *Absatz 2*: Mit dem zweiten Satz wird klargestellt, dass sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten in den Verfahren der medizinischen Staatshaftung allein nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) richtet. Die Regelung geht – als *lex specialis* – den einschlägigen Bestimmungen in der Informations- und Datenschutzgesetzgebung (insb. § 2 Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bst. c sowie §§ 12-14 des Informations- und Datenschutzgesetzes [InfoDG; BGS 114.1]) vor. Es sind alle Stadien im hängigen Verfahren (inkl. Vorverfahren bei der Solothurner Spitäler AG) sowie auch im abgeschlossenen Verfahren erfasst. Auch die Akteneinsicht nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens richtet sich allein nach dem VRG.

4.2 Änderung des Gebührentarifs (Beschlussesentwurf 2)

Titel 3.1^{bis} und § 143^{bis}

Bislang sind für Entscheide der Gerichtsverwaltungscommission keine Entscheidgebühren im Gebührentarif vorgesehen. Wenn sie Entscheide als Disziplinarbehörde i.S.v. § 24 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} des Verantwortlichkeitsgesetzes² fällen muss, können diese Verfahren aufwändig werden. Für derartige Entscheide ist ein Gebührenrahmen vorzusehen, wie er für entsprechende Beschlüsse des Regierungsrates besteht (§ 18 Abs. 1 Bst. a GT).

§ 145 Absatz 1

Im Zivilprozess sind heute bei Streitwerten bis 30'000 Franken, also im vereinfachten Verfahren gemäss Artikel 243 ZPO, Gerichtsgebühren von 200 – 4'000 Franken vorgesehen. Die Erfahrung zeigt, dass auch solche vereinfachten Verfahren erheblichen Aufwand beim Gericht verursachen können, für welchen der Gebührenrahmen – auch mit der Möglichkeit einer anderthalbfachen Erhöhung (§ 3 Abs. 4 GT) – nicht immer ausreicht. Der Rahmen ist in diesem Bereich deshalb leicht anzupassen und der Höchstansatz neu bei 5'000 Franken anzusetzen (Bst. a). Als Folge ist für Streitwerte zwischen 30'001 und 50'000 Franken (Bst. b) die Maximalgebühr ebenfalls leicht anzuheben (von Fr. 5'500 auf 6'000). Diese Ansätze liegen immer noch deutlich unter denjenigen des Kantons Bern, welcher für Streitwerte bis 30'000 Franken eine Maximalgebühr von 7'500 Franken, mit Erhöhungsmöglichkeit bis zum doppelten Betrag, vorsieht.

Titel 3.4. und § 159

Korrektur eines versehentlich falsch übernommenen Titels bzw. Verweises im Rahmen der Totalrevision des Gebührentarifs vom 8. März 2016.

4.3 Rechtliches

Der Erlass und die Änderung von Gesetzen, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35

¹ S. BBl 1999, S. 1979 ff, S. 2176 f.

² VG; BGS 124.21.

Abs. 1 Bst. d KV). Werden Gesetze von zwei Dritteln oder mehr der anwesenden Mitglieder beschlossen, unterliegen sie dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV). Die Änderung des Gebührentarifs (Beschlussesentwurf 2) unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)

Staatskanzlei (eng, rol, ett) (3)

Kantonale Finanzkontrolle

Amtsblatt (Referendum)

Parlamentsdienste

GS, BGS