IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 12. Juni 2018

Nr. 2018/932
KR.Nr. A 0011/2018 (STK)

Auftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Überprüfung und Anpassung der Anwaltsaufsicht
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Anwaltskammer des Kantons Solothurn zu reorganisieren, um ihre Effizienz zu steigern und die Unabhängigkeit zu stärken. Zu diesem Zweck ist eine Verkleinerung des Spruchkörpers von 5 auf 3 Mitglieder zu prüfen und die Zusammensetzung so zu wählen, dass entweder die Mehrheit der Mitglieder und der Vorsitz der Anwaltskammer von Personen aus der Anwaltschaft ausgeübt wird oder eine paritätische Zusammensetzung zwischen Richtern und Anwälten gegeben ist. Die Anwälte sind vom Anwaltsverband zur Wahl vorzuschlagen und die weiteren Mitglieder sind aus dem Kreis der Mitglieder des Obergerichts und allenfalls Personen aus der rechtswissenschaftlichen Lehre oder Verwaltung zu besetzen. Wahlgremium ist der Kantonsrat. Es ist zu prüfen, die Anwaltskammer aus der Verwaltung zu lösen und entweder unabhängig zu organisieren oder allenfalls der Gerichtsverwaltung anzugliedern. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist die Einführung präsidieller Kompetenzen zu prüfen, namentlich für die Löschung von Registereinträgen bei Tod oder auf Gesuch des Eingetragenen, Entbindung vom Berufsgeheimnis bei Einwilligung der Klientschaft sowie Entscheide über Auskunftsgesuche von Aufsichtsbehörden anderer Kantone, evtl. weiterer nicht strittiger Aufgaben. Entscheide der Anwaltskammer sind angemessen zu publizieren.

2. Begründung

Die Anwaltskammer übt die Aufsicht über die im Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälte nach dem Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA, SR.935.61) aus. Die Erledigung ihrer Aufgabe durch die Anwaltskammer gibt nicht zu grundsätzlicher Kritik Anlass. Nach nunmehr 15 Jahren erscheint eine Prüfung der Organisation und des Verfahrens der Anwaltskammer als angebracht. Mit ein Auslöser des vorliegenden Auftrags ist der Volksauftrag «Gewaltentrennung jetzt» (2017/1422), in dessen Folge die Erkenntnis gereift ist, dass Richterinnen und Richter durchaus in der anwaltlichen Aufsicht mitwirken können, die Ausgestaltung der solothurnischen Anwaltskammer aber in verschiedener Hinsicht Potential zur Optimierung bietet. Der vorliegende Auftrag lehnt sich an der Regelung in anderen Kantonen an und basiert auf Erfahrungen seit Einsetzung der Anwaltskammer.

a) Zusammensetzung

Die Auftraggeber regen an, eine Verkleinerung der Anwaltskammer von heute 5 auf neu 3 Mitglieder zu prüfen. Damit soll das Gremium effizienter und handlungsfähiger sowie Kosten eingespart werden. Die Grösse des Spruchkörpers würde der Organisation verschiedener Gerichte und Behörden entsprechen. Es hat sich bewährt, dass sowohl Anwältinnen und Anwälte wie auch Richterinnen und Richter Einsitz in der Kommission haben sollen. In verschiedenen Kantonen haben die Anwälte die Mehrheit in der Kommission, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, dass nicht eine Mehrheit von Richtern über die Anwälte, welche vor ihren Schranken

auftreten, disziplinarisch befinden sollen. Denkbar ist auch eine paritätische Zusammensetzung, wobei im Spruchkörper immer ein Richter, ein Anwalt und allenfalls eine Person aus der Lehre oder der Verwaltung Einsitz haben soll. In mehreren Kantonen schlägt der Anwaltsverband die Mitglieder der Kommission aus seinen Reihen zur Wahl vor, im Kanton Solothurn ist dies ununterbrochene Praxis, welche ohne Weiteres festgeschrieben werden kann. Die Kommissionsmitglieder aus den Reihen der Richterschaft sollen aus dem Kreis der Oberrichterinnen und Oberrichter stammen. Dies entspricht der Organisation in mehreren Kantonen und trägt dem Umstand Rechnung, dass Oberrichter in der Praxis etwas weiter entfernt sind von unmittelbaren Verfahren, in welchen die beaufsichtigten Anwälte als Parteivertreter vor den Schranken des Gerichts auftreten.

In mehreren Kantonen ist die Anwaltskammer beim Obergericht oder den Gerichten angegliedert, im Kanton Solothurn der Staatskanzlei. Eine Änderung soll offen geprüft werden, die Eingliederung in die Justiz könnte der Unabhängigkeit von der Verwaltung zuträglich sein.

b) Wahlgremium

Mit einer Wahl durch den Kantonsrat könnte die Anwaltskammer allenfalls gestärkt und ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung erhöht werden.

c) Publikation

Die heutige Publikationspraxis erscheint unvollständig und selektiv. Eine vermehrte Publikation der materiell-rechtlich beurteilten Fälle in 3-er Besetzung (das heisst ohne Bagatellfälle) ist angezeigt, so dass der Rechtsanwender die Rechtsentwicklung verfolgen und beurteilen kann. Die Veröffentlichung der Entscheide dient einer besseren Akzeptanz und entspricht der allgemeinen Tendenz hin zu einer transparenten staatlichen Entscheidbehörde.

d) Verfahren

Unstrittige Verfahren werden heute vom fünfköpfigen Gremium behandelt und entschieden. Verschiedene Kantone kennen ein vereinfachtes, präsidielles Verfahren für unstrittige Aufgaben der Anwaltskammer. Dies sind namentlich die Löschung aus dem Register bei Tod oder auf eigenes Begehren sowie andere Routinegeschäfte.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Zur Ausgangslage bezüglich Bestand, Zusammensetzung und Aufgaben der Anwaltskammer kann vorab auf die Darlegungen in der Stellungnahme des Regierungsrates zum Volksauftrag «Gewaltentrennung jetzt!» (RRB Nr. 2017/1422 vom 22. August 2017) verwiesen werden. 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). Nach § 11 Absatz 2 des kantonalen 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. Heute sind in der Anwaltskammer als Mitglieder und Ersatzmitglieder – neben je zwei Anwaltspersonen – je ein Amtsgerichtspräsidium sowie je zwei Mitglieder des Obergerichts vertreten. Das Präsidium wurde seit Bestehen bereits durch einen Oberrichter wie auch durch Anwälte wahrgenommen. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder sowie das Präsidium werden durch den Regie-

rungsrat für eine Amtsdauer von jeweils vier Jahren gewählt. Die Anwaltskammer ist administrativ der Staatskanzlei angegliedert.

Die Hauptaufgaben der Anwaltskammer sind: Erstens die Prüfung der Berufsausübungsvoraussetzungen und damit die Eintragung und Löschung von Anwaltspersonen im kantonalen Anwaltsregister, zweitens die Bearbeitung von Entbindungsgesuchen vom Berufsgeheimnis, namentlich im Umfeld von Honorarinkassostreitigkeiten und von Straf- sowie Zivilverfahren, sowie drittens die Ausübung der disziplinarischen Aufsicht über die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Berufsregeln. Der letztgenannte Aufgabenbereich ist der aufwändigste.

Vorweg kann weiter festgehalten werden, dass mit dem vorliegenden Auftrag keine Beanstandungen in Bezug auf die Tätigkeit der Anwaltskammer seit ihrem Bestehen benannt werden und von den Unterzeichnern im Gegenteil darauf hingewiesen wird, dass die Erledigung ihrer Aufgabe nicht zu grundsätzlicher Kritik Anlass gebe. Beanstandungen sind auch uns keine bekannt. Daraus kann geschlossen werden, dass die Anwaltskammer gut funktioniert.

3.2 Organisatorische Angliederung und personelle Zusammensetzung

Wie erwähnt, überlässt das Bundesrecht die Bezeichnung der zuständigen Aufsichtsbehörde und deren Organisation den Kantonen. Alle Kantone haben eine spezielle Aufsichtsbehörde eingesetzt (und die Aufgabe nicht einer bestehenden Behörde, z.B. einem bestehenden Gericht, übertragen). In einigen Kantonen ist sie organisatorisch bei Gerichten, in anderen Kantonen bei der Verwaltung angesiedelt. Im Falle der Anwaltskammer handelt es sich um eine rein administrative Angliederung an die Staatskanzlei. Die Anwaltskammer ist in ihrer Tätigkeit allein dem Recht verpflichtet und organisatorisch in keiner Weise in die Verwaltungshierarchie eingebunden. Sie ist mit Sachverhalten befasst, die vom Anwaltsgeheimnis betroffen sind, was eine inhaltlich komplett unabhängige Tätigkeit ohne Rechenschaftspflichten gegenüber anderen Verwaltungseinheiten verlangt. Die Anwaltskammer betont in ihrer Stellungnahme zum Auftrag denn auch, dass ihre Mitglieder der festen Überzeugung seien, ihre Aufgabe in der aktuellen Organisationsform in aller Unabhängigkeit zu erfüllen. Eine andere administrative Angliederung, bspw. an Gerichtsbehörden, würde in dieser Hinsicht nichts ändern. Auch die Gerichtsverwaltungskommission spricht sich dafür aus, dass die Anwaltskammer weiterhin administrativ der Staatskanzlei angegliedert bleiben solle.

In Übereinstimmung mit den Einschätzungen der Anwaltskammer und der Gerichte erkennen auch wir keine Vorteile in einer Änderung der administrativen Angliederung der Anwaltskammer. Namentlich wäre damit weder eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit noch eine Effizienzsteigerung verbunden. Im Gegenteil: Die heutige Lösung hat zu keinen Beanstandungen geführt. Sie bietet zudem sinnvolle Synergien zur Notariatsaufsicht. Eine Neuordnung der Angliederung würde wohl zu aufwändigeren Umstellungen bei der Staatskanzlei und den Gerichten, namentlich in personeller Hinsicht, führen. Die Schaffung einer eigenständigen, kleinen Spezialverwaltungsgerichtsbehörde schliesslich würde dem berechtigten Trend der Abschaffung solcher Behörden und den damit verbundenen Effizienzbestrebungen zuwiderlaufen.

Der Auftrag schlägt verschiedene Änderungen in der Zusammensetzung der Anwaltskammer vor. Dabei anerkennen auch die Unterzeichner des Auftrags, dass sich die Besetzung sowohl durch Anwältinnen und Anwälte als auch durch Richterinnen und Richter bewährt habe. Gefordert wird jedoch, dass entweder die Mehrheit von Mitgliedern und der Vorsitz von der Anwaltschaft ausgeübt oder eine paritätische Zusammensetzung des Spruchkörpers vorgesehen werde, wobei die Vertretung der Gerichte einzig aus Oberrichterinnen und -richtern bestehen solle. Nach der Wahrnehmung der Anwaltskammer selbst hat es sich indessen in der Vergangenheit zu keinem Zeitpunkt ausgewirkt, dass die Behörde mehrheitlich durch Gerichtspersonen besetzt war. Bei Beschlüssen seien die Grenzen jeweils nicht den Berufsgruppen entlang verlaufen. Sowohl die Anwaltskammer als auch die Gerichtsverwaltungskommission lehnen es ab, dass die Vertretung der Gerichte künftig auf Oberrichterinnen und -richter beschränkt sein soll; die Ein-

sitznahme von Amtsgerichtspräsidentinnen und –präsidenten habe sich bewährt. Beide sprechen sich weiter für eine Beibehaltung der Anzahl Mitglieder und Ersatzmitglieder (5 Personen) aus.

Auch wir sind der Meinung, dass die aktuelle Zusammensetzung Gewähr für eine institutionell unabhängige Rechtsanwendung bietet, während eine mehrheitliche Besetzung durch Anwaltspersonen zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung wohl weniger Akzeptanz und Vertrauen geniessen dürfte. Wir könnten uns aber auch eine paritätische Vertretung von Anwältinnen und Anwälten sowie Gerichtspersonen vorstellen, wobei in diesem Fall noch eine weitere Person (z.B. aus Verwaltung oder Lehre) Einsitz nehmen könnte. Bezüglich der Mitgliederanzahl kann festgestellt werden, dass eine Besetzung mit fünf Personen wie im Kanton Solothurn auch in anderen Kantonen weit verbreitet ist, während ein Spruchkörper mit lediglich drei Mitgliedern die Ausnahme bildet. Wir sind aber bereit, im Rahmen einer Überprüfung der Zusammensetzung auch die damit zusammenhängende Frage der Grösse des Spruchkörpers zu prüfen. Für eine Beschränkung der wählbaren Gerichtspersonen auf Oberrichterinnen und –richter sehen wir jedoch – im Einklang mit der Anwaltskammer und der Gerichtsverwaltungskommission – keinen Anlass. Ebenso halten wir es nicht für sinnvoll, künftig Gerichtsschreiberinnen und -schreiber vom möglichen Mitgliederkreis auszuschliessen. Auch Letzteres ist gemäss geltendem Gesetz möglich und kam seit Bestehen der Anwaltskammer schon vor.

3.3 Wahlgremium

Anders als die Unterzeichner, die anführen, eine Wahl der Anwaltskammer durch den Kantonsrat könnte diese allenfalls stärken bzw. ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung erhöhen, vermögen wir in einer Änderung der Wahlbehörde keine Vorteile zu erkennen. Eine Wahlkompetenz des Kantonsrats wäre im Vergleich zu innerkantonalen Regelungen bei vergleichbaren Behörden, aber auch im Vergleich zu den Regelungen in anderen Kantonen aussergewöhnlich. Einzig die Kantone Schaffhausen und Glarus sehen eine Wahl der Anwaltsaufsichtsbehörde durch das Parlament vor. In der Regel ist in denjenigen Kantonen, welche die Anwaltsaufsicht der kantonalen Verwaltung angegliedert haben, wie im Kanton Solothurn der Regierungsrat Wahlbehörde. Dies macht auch Sinn. Wir sehen deshalb keinen Anlass, diesbezüglich etwas zu ändern. Was das Vorschlagsrecht des Solothurnischen Anwaltsverbandes für die Mitglieder und Ersatzmitglieder aus der Anwaltschaft betrifft, besteht ebenso kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Bereits in der Botschaft zum Anwaltsgesetz (RRB Nr. 602 vom 21. März 2000) wurde auf S. 13 darauf hingewiesen, dass die Anhörung des Solothurnischen Anwaltsverbandes vor der Wahl von anwaltlichen Mitgliedern selbstverständlich sei, was bisher auch immer so gehandhabt worden ist und gut funktioniert hat.

3.4 Publikationspraxis

Die Anwaltskammer veröffentlicht ihre grundsätzlichen Entscheide in den jährlich erscheinenden GER (grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates und der Verwaltung). Die Publikationspraxis ist gemäss Stellungnahme der Anwaltskammer in der Tat selektiv, aber nicht unvollständig. Sie greife aussagekräftige Disziplinarfälle heraus, die nach Möglichkeit neue Erkenntnisse lieferten. Aber auch zu anderen Bereichen seien schon Publikationen vorgenommen worden, wenn rechtlich wichtige Fragen betroffen gewesen seien (z.B. Anwalts-AG oder spezifische Entbindungskonstellationen). Bekanntes brauche hingegen nicht publiziert zu werden. Immerhin publiziere die Anwaltskammer schätzungsweise ein Drittel der jährlich gefällten Disziplinarentscheide. Eine umfassendere digitale Publikation ohne vorgängige Redaktion wäre zwar technisch vorstellbar, würde aber erheblichen Mehraufwand ohne erkennbaren Nutzen mit sich bringen, zumal nicht alle Entscheide ausführlich begründet würden. Zudem bewege man sich stets im Umfeld des verfassungsmässig geschützten Klientengeheimnisses, wobei eine Publikation aller Entscheide selbst bei aufwändiger redaktioneller Überarbeitung bei unseren kleinräumigen Verhältnissen rasch die Identifizierung involvierter Klienten ermöglichen könnte. Allfällige Anpassungen der Publikationspraxis könnten schliesslich ohne gesetzgeberische Änderungen umgesetzt werden.

In der Tat stellt die Publikationspraxis keine Frage dar, welche eine Regelung im Anwaltsgesetz erfordert. Sie ist weiterhin der Anwaltskammer zu überlassen, zumal sich die bisherige Praxis bewährt hat.

3.5 Verfahren

Die Anwaltskammer stimmt der Prüfung einer Einführung von Präsidialkompetenzen für Routinegeschäfte wie bspw. Eintragungen und Löschungen im Anwaltsregister sowie einfache Verfahren zur Entbindung vom Berufsgeheimnis grundsätzlich zu, sieht aber diesbezüglich nur geringes Optimierungspotential, da solche Routinegeschäfte – anders als in Grosskantonen – nicht sehr zahlreich anfielen und bereits bisher rasch im Zirkularverfahren behandelt würden. Dennoch dürfe nicht verkannt werden, dass auch diese im Einzelfall heikle Rechtsfragen aufwerfen könnten, bei denen das Mehraugen-Prinzip zur Abstützung einer gesicherten und einheitlichen Praxis wertvoll sei. Einfache Auskunftsgesuche von Aufsichtsbehörden anderer Kantone sowie ähnliche Rechtshilfe- und Koordinationsaufgaben würden selbstverständlich schon heute ohne Gesamtkammerbeschluss erledigt.

Die Einführung von Präsidialkompetenzen in den oben genannten Bereichen könnte tatsächlich sinnvoll sein. Wir sind bereit, diese im Rahmen der Vorlage zur Änderung des Anwaltsgesetzes vertieft zu prüfen.

3.6 Fazit

Zusammenfassend sind wir bereit, die Zusammensetzung der Anwaltskammer sowie die Einführung von Präsidialkompetenzen zu prüfen und dem Kantonsrat eine entsprechende Änderung des Anwaltsgesetzes vorzulegen. Nicht zu überprüfen sind die Wahlkompetenz (Regierungsrat), die administrative Angliederung (Staatskanzlei) sowie die Publikationspraxis. In diesem Sinne beantragen wir Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Zusammensetzung der Anwaltskammer sowie die Einführung von Präsidialkompetenzen zu prüfen und dem Kantonsrat eine entsprechende Änderung des Anwaltsgesetzes vorzulegen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (4)
Anwaltskammer
Gerichtsverwaltungskommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat