IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Juni 2018

Nr. 2018/980
KR.Nr. I 0046/2018 (STK)

Interpellation Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Richtersteuer und Unabhängigkeit der Justiz
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Interpellationstext

"Wir haben auch einhellig gelobt und festgesetzt, dass wir in den Tälern durchaus keinen Richter, der das Amt irgendwie um Geld oder Geldeswert erworben hat, annehmen sollen." (Bundesbrief 1291). Schon die alten Eidgenossen waren gegenüber dem Kauf von Richterstellen argwöhnisch eingestellt. Gemäss saldo 3/2018 regeln sämtliche grossen Parteien, dass Richterinnen und Richter einen bestimmten Teil ihres Lohnes an die Parteikasse abliefern. Auch die Richterinnen und Richter im Kanton Solothurn liefern anscheinend einen Teil ihres Lohnes an diejenigen Parteien ab, in deren Namen sie gewählt wurden. So geht bspw. aus dem Finanzreglement der SP des Kantons Solothurn hervor, dass Oberrichter verpflichtet sind, der Partei eine "Mandatssteuer" von jährlich CHF 5'000 abzuliefern. Weil im Kanton Solothurn aber nur die CVP, FDP und SP hauptamtliche Richterinnen und Richter stellen, können auch nur an diese Parteien massgebliche "Mandatssteuern" fliessen. Genaue Zahlen zur richterlichen Parteifinanzierung im Kanton Solothurn fehlen anscheinend. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die «staatstragenden» Parteien zu einem grossen Teil aus diesen "Mandatssteuern" von Richtern, Chefbeamten und Regierungsräten finanzieren und sie eigentlich so selber vom Staat getragen werden. Dies erklärt mindestens zum Teil auch den Umstand, dass die Wahlkampfbudgets dieser Parteien in der Vergangenheit gross angelegte Werbekampagnen erlaubten, was die Beeinflussung der öffentlichen Meinung ohne weiteres ermöglicht haben dürfte. Faktisch werden die grossen Parteien so auch mit den Löhnen der Richter und damit mit Steuergeldern mitfinanziert, dies obwohl die öffentliche Parteifinanzierung in der Schweiz eigentlich verpönt ist. Die Richter bezahlen so anscheinend auch für ihre Wahl resp. Wiederwahl, mit dem Versprechen, einen Teil ihres Lohnes an die sie nominierende und unterstützende Partei abzuführen. Internationale Organisationen haben sich der Frage der Wahl von Richtern angenommen. Die Antikorruptionsbehörde GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) fordert von der Schweiz die Abschaffung der "Mandatssteuern" der Richter an die politischen Parteien. Die Schweiz wurde 2006 Mitglied dieser Staatengruppe gegen Korruption. Dieses System der richterlichen "Mandatssteuern" laufe somit der Korruptionsprävention zuwider, so die augenscheinliche Intention der Rüge der GRECO. Die Organisation Transparency International Schweiz hielt 2013 im Bericht "Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz" fest: "Wirtschaftlich betrachtet müssen sich die Richter de facto ihr Richteramt von einem politischen Parteienkartell erkaufen." Dieselben Parteien seien aber in Legislative und Exekutive dominierend – jene Gremien, die eigentlich durch eine unabhängige Justiz im Zaum gehalten werden sollten (vgl. saldo, a.a.O.). Sodann verbieten die Bestimmungen von Art. 322ter ff. StGB die aktive und passive Bestechung von Wahlbehörden und deren Mitgliedern. Als "Behörde" im Sinne von Art. 322ter StGB gelten auch Parlamentarier, wobei es nach dem Gesetzeswortlaut und der Lehre genügt, dass der Vorteil Dritten (also der Partei der Parlamentarier) zukommt. In diesem Zusammenhang bittet der Interpellant den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Richterinnen und Richter zahlen im Kanton Solothurn an die Parteien "Mandatssteuern" und auf welche genauen Beträge belaufen sich diese (mit der Bitte um genaue und vollständige Abklärung)?

2. Wie beurteilt der Regierungsrat das allfällige Versprechen von Richterinnen und Richtern im Kanton Solothurn, "Mandatssteuern" zu bezahlen, hinsichtlich Vereinbarkeit mit den Richtlinien der GRECO und mit den Bestimmungen von Art. 322ter ff. StGB?

3. Wie beurteilt der Regierungsrat den Einfluss der Erhebung von Richtersteuern auf die richterliche Unabhängigkeit?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die im Interpellationstext erwähnte Staatengruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) wurde vom Europarat im Jahr 1999 gegründet. Sie führt bei ihren 49 Mitgliedstaaten regelmässige Evaluationen in Bezug auf die Situation der Prävention und Bekämpfung von Korruption durch und erstattet den Staaten entsprechende Berichte mit Empfehlungen für Verbesserungen. Die Schweiz ist seit 2006 Mitglied der GRECO. Im Rahmen ihrer vierten Evaluationsrunde untersuchte die GRECO die Lage betreffend Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Ihre Ergebnisse und Empfehlungen für die Schweiz fasste sie in ihrem Bericht vom 2. Dezember 2016 zusammen[1]. Die GRECO nahm dabei die Rekrutierung, Laufbahn und Arbeitsbedingungen von Richterinnen und Richtern an den eidgenössischen Gerichten genauer unter die Lupe. Unter Ziff. 100 des Berichts stellte sie fest, es mache zwar nicht den Anschein, dass die Richter der eidgenössischen Gerichte bei ihrer beruflichen Tätigkeit unter direktem politischen Druck stünden. Doch blieben sie weiterhin mit den politischen Kräften in Verbindung – nicht nur im Rahmen ihrer Wiederwahl, sondern auch aufgrund der weit verbreiteten Praxis, wonach eidgenössische Richter der politischen Partei, die sie unterstützt habe, einen fixen Betrag oder einen prozentualen Anteil ihres Gehalts abgeben würden. Ungeachtet der von den befragten Richtern hervorgehobenen Freiwilligkeit dieser Praxis handle es sich dabei um eine Form von «Rückerstattung», die dem Grundsatz der Unabhängigkeit und dem damit verbundenen Grundsatz der Unparteilichkeit klar widerspreche. Dementsprechend formulierte die GRECO in ihrem Bericht unter Ziff. 291 die Empfehlung, «die Praxis aufzugeben, wonach Richter der eidgenössischen Gerichte einen fixen oder prozentualen Anteil ihres Gehalts den politischen Parteien abgeben». Die Schweizer Behörden wurden aufgefordert, der GRECO bis Mitte 2018 einen Bericht über die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung ihrer Empfehlungen vorzulegen.

Wie erwähnt bezieht sich die Empfehlung der GRECO nur auf die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte, weshalb die Kantone davon nicht direkt betroffen sind. Die Situation bei den kantonalen Gerichten wurde denn auch von der GRECO nicht evaluiert. Selbstverständlich stellen sich aber die gleichen Fragen auch bei den Richterinnen und Richtern in den Kantonen, da die dargestellte Praxis dort ebenfalls besteht.

Eine Anfrage bei den Gerichten im Kanton Solothurn hat folgendes Ergebnis erzeigt: Die Oberrichterinnen und -richter bezahlen an ihre jeweiligen politischen Parteien sogenannte Chargiertenbeiträge von zwischen 1'500 und 5'000 Franken pro Jahr. Bei den anderen Richterinnen und

---

[1] Veröffentlicht am 15. März 2017; abrufbar unter www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iv-2016-5-d.pdf.

Richtern, namentlich den Amtsgerichtspräsidentinnen und –präsidenten, belaufen sich diese freiwilligen Beiträge auf 0 bis 3'000 Franken pro Jahr. Zu betonen ist, dass der vom Interpellanten (in Anführungszeichen) verwendete Begriff «Steuer» in diesem Zusammenhang nicht zutreffend ist, können doch private Vereine wie politische Parteien keine Steuern oder anderen Abgaben erheben. Es handelt sich vielmehr um freiwillig geleistete Beiträge.

Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter ist in der Bundes- und in der Kantonsverfassung festgelegt (Art. 191c BV; Art. 88 Abs. 1 KV). Die beiden – inhaltlich identischen – Verfassungsbestimmungen verlangen eine unabhängige und nur dem Recht verpflichtete Rechtsprechung. Es muss somit jeder äussere, sachfremde Einfluss auf die Rechtsprechung ausgeschlossen werden[1]. Wir sind überzeugt, dass unsere Gerichte dieser Anforderung auch gerecht werden. Konkrete Hinweise, die Missstände in dieser Hinsicht aufzeigen würden, sind uns jedenfalls keine bekannt. Zwar wurde die Frage der Verknüpfung eines Richteramtes mit der Mitgliedschaft in einer politischen Partei sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Rechtslehre gelegentlich thematisiert[2]. Die Praxis, dass politische Parteien bei Richterwahlen – gleich wie z.B. auch bei Wahlen ins Parlament oder in die Exekutive – eine wichtige Rolle wahrnehmen, indem sie geeignete Bewerberinnen und Bewerber dem Wahlorgan vorschlagen und im Wahlkampf unterstützen, hat in der Schweiz und auch im Kanton Solothurn aber eine lange Tradition. In der Schweiz und auch im Kanton Solothurn entspricht diese Rolle der politischen Parteien seit jeher dem politischen System. So finden die politischen Parteien als anerkannte, wichtige Akteure im politischen Prozess auch in Artikel 137 BV sowie in Artikel 38 KV Erwähnung. Gleich wie die Mandatsträger der anderen Staatsgewalten (z.B. Kantonsräte oder Regierungsräte) pflegen auch Richterinnen und Richter (oft auch regelmässig) die politische Partei, der sie angehören, mit einem finanziellen Beitrag zu unterstützen. Anders als offenbar die GRECO erkennen wir in dieser Tatsache keine grundsätzliche Unvereinbarkeit mit der richterlichen Unabhängigkeit. Die Meinungs- sowie die Vereinigungsfreiheit (Art. 16 und 23 BV; Art. 11 und 13 KV) gelten selbstverständlich auch für die Richterinnen und Richter. Und selbstverständlich sind auch diese in ein gesellschaftliches Umfeld eingebunden und dürfen ihre persönlichen Wertvorstellungen haben. Wir haben nicht den Eindruck, dass die Richterinnen und Richter im Kanton Solothurn sich bei der Urteilsfindung von Parteipolitik leiten lassen, sondern billigen ihnen bei der Rechtsprechung durchaus die nötige Distanz zum jeweiligen Parteiprogramm zu[3]. Solange sich freiwillige Beiträge von Mandatsträgern im Promille- bzw. tiefen einstelligen Prozentbereich eines Jahreslohns bewegen, wie dies heute offenbar der Fall ist, sehen wir darin keinerlei Problem hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit.

Auch die im Jahr 2017 von unabhängiger Stelle durchgeführte Umfrage bei der Anwaltschaft bezüglich der Zufriedenheit mit den Gerichten im Kanton Solothurn hat eine grosse Zufriedenheit im Punkt «Unabhängigkeit der Richter» (Note 8.5 auf einer Skala von 1 bis 10[4]) aufgezeigt, was unseren Eindruck bestätigt[5]. Erfreulich ist hierbei auch der Umstand, dass die Zufriedenheit seit der vorherigen Umfrage im Jahr 2013 noch zugenommen hat.

Wenn der Interpellant mit Blick auf die von Mandatsträgern freiwillig an ihre jeweiligen Parteien geleisteten finanziellen Beiträge ausführt, es handle sich dabei eigentlich um eine staatliche Parteienfinanzierung aus Steuergeldern, ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Solothurn bereits heute 200'000 Franken an Fraktionsbeiträgen zu Gunsten aller im Kantonsrat vertretenen Fraktionen ausrichtet[6]. Die freiwilligen finanziellen Beiträge von Mandatsträgern aller drei Gewalten dürften für die politischen Parteien hingegen eine eher untergeordnete Finanzierungsquelle darstellen.

---

1 Vgl. Gerold Steinmann, in: St. Galler Komm. BV, 3. A., 2014, N 7 zu Art. 191c BV.
2 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.
3 So auch das BGer in einem Fall aus dem Kanton Waadt: Urteil 1B_460/2012 vom 25. September 2012, insb. E. 2.2 und 3 ff.
4 Skala: 1-2 sehr negativ; 3-4 negativ; 5-6 neutral; 7-8 positiv; 9-10 sehr positiv.
5 «Dienstleistungsqualität der Gerichte, Report erstellt durch das LINK Institut für die Gerichtsverwaltung des Kantons Solothurn», Juli 2017, abrufbar unter www.so.ch/fileadmin/internet/gerichte/gerichtsverwaltung/pdf/Gerichtsverwaltung/Studie_LINK_Institut_2017.pdf.
6 Vgl. § 14 Abs. 4 Kantonsratsgesetz (KRG; BGS 121.1) und die Verordnung über die Fraktionsbeiträge (BGS 121.251).

3.2 Zu Frage 1:

Welche Richterinnen und Richter zahlen im Kanton Solothurn an die Parteien "Mandatssteuern" und auf welche genauen Beträge belaufen sich diese (mit der Bitte um genaue und vollständige Abklärung)?

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes ist eine personenbezogene Auflistung der Chargiertenbeiträge nicht möglich. Im Übrigen verweisen wir auf die obigen Ausführungen (Ziff. 3.1).

3.3 Zu Frage 2:

Wie beurteilt der Regierungsrat das allfällige Versprechen von Richterinnen und Richtern im Kanton Solothurn, "Mandatssteuern" zu bezahlen, hinsichtlich Vereinbarkeit mit den Richtlinien der GRECO und mit den Bestimmungen von Art. 322ter ff. StGB?

Bezüglich GRECO verweisen wir auf die obigen Ausführungen (Ziff. 3.1). Aus unserer Sicht erfüllen die Chargiertenbeiträge keine Korruptionstatbestände nach Art. 322ter ff. StGB. Es sind uns denn auch keine entsprechenden Verfahren oder gar Verurteilungen bekannt.

3.4 Zu Frage 3:

Wie beurteilt der Regierungsrat den Einfluss der Erhebung von Richtersteuern auf die richterliche Unabhängigkeit?

Wir verweisen auf die obigen Ausführungen (Ziff. 3.1).

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Bau- und Justizdepartement
Gerichtsverwaltungskommission (3, für sich und zHd. Obergericht und Gerichtskonferenz)
Kantonales Steuergericht/Kantonale Schätzungskommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat