

Regierungsratsbeschluss

vom 12. September 2023

Nr. 2023/1462

Anpassungen bei den Amtsgerichten; Teilrevision des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO) sowie weiterer Gesetze; Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2022/1992 vom 20. Dezember 2022 den Vernehmlassungsentwurf für die Anpassungen bei den Amtsgerichten (Teilrevision des Gesetzes über die Gerichtsorganisation [GO] sowie weiterer Gesetze) in erster Lesung beraten und beschlossen. Die Staatskanzlei wurde ermächtigt und beauftragt, über diesen Entwurf das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 20. März 2023. Es haben sich nachstehende Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt und eine Vernehmlassung eingereicht:

- Die Mitte, Kanton Solothurn (1)
- Kommission zur Förderung der Chancengleichheit (2)
- Grünliberale Partei, Kanton Solothurn (3)
- Gerichtsverwaltungskommission (4)
- SVP, Kanton Solothurn (5)
- Solothurner Banken (6)
- Solothurnischer Anwaltsverband (7)
- Solothurnischer Juristenverein (8)
- EVP, Kanton Solothurn (9)
- FDP.Die Liberalen, Kanton Solothurn (10)
- Grüne, Kanton Solothurn (11)
- SP, Kanton Solothurn (12)

2. Vernehmlassungsergebnis

Die Vernehmlassungsantworten werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben. Für die Einzelheiten wird auf die Vernehmlassungsantworten selbst verwiesen.

2.1 Zu Frage 1: Begrüssen Sie grundsätzlich die Ermöglichung von Teilzeitpensen für Amtsgerichtspräsidentinnen und –präsidenten?

Die Frage wird mit einer Ausnahme (5) von allen Teilnehmenden bejaht. Allgemein entspreche die Ermöglichung von Teilzeitarbeit den gesellschaftlichen Verhältnissen (1, 6). Teilzeitpensen seien dringend notwendig, um das Amtsgerichtspräsidium attraktiver zu machen (1, 4, 8, 12). Die Auswahl an Kandidierenden werde erweitert (8). Teilzeitpensen ermöglichten eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie (3, 8, 12). Sie ermöglichten eine bessere Kontinuität innerhalb der Justiz, da ältere Amtsinhaber ihr Pensum reduzieren und neue Amtsinhaber einführen könnten (8). Es müsse bei Gesuchen um Veränderung des Beschäftigungsgrads prioritär sichergestellt werden, dass die Dotierung der Richterämter voll ausgeschöpft bleibe und keine Kapazitätseinbussen entstehen (7).

Die angepeilte Wirkung der Anpassungen werde hinterfragt, da die Regelung bei den beiden Richterämtern Thal-Gäu und Dorneck-Thierstein mit je einer 100%-Stelle nicht greife und bezweifelt werde, ob ganz allgemein mit Teilzeitpensen die Attraktivität des Amtes gesteigert werden kann; das Konstrukt bleibe relativ starr und auf Verschiebungen der Arbeitslast in den Amtsgerichten könne kaum reagiert werden (10). Es sei dies ein Zwischenschritt, wobei später eine umfassendere Reorganisation ins Auge zu fassen sei (7, 10). Es sollte generell geprüft werden, ob weitere Massnahmen die Attraktivität eines Richteramtes, insbesondere des Amtsgerichtspräsidiums, verbessern könnten (4).

Die Ablehnung der Ermöglichung von Teilzeitpensen wird damit begründet, die nachträgliche Pensenreduktion eines Amtsgerichtspräsidenten, den das Volk als Vollzeitrichter gewählt habe, verfälsche den Volkswillen (5). Je wichtiger eine Position sei, desto wichtiger sei volle Präsenz und ganzer Einsatz der verantwortlichen Person. Es werde zudem ein Missbrauchspotenzial erkannt, ähnlich wie bei der Wohnsitzpflicht von Beamten. Diesbezüglich sei es schon vorgekommen, dass sich Gewählte am Tag nach der Wahl durch den Regierungsrat von der Wohnsitzpflicht hätten dispensieren lassen. Zudem zeige eine aktuelle Studie (von avenir-suisse), dass bei Pensen unter 70 Prozent die fiskalische Rendite eines Hochschulabschlusses nicht mehr gegeben sei und der implizite Gesellschaftsvertrag verletzt werde. Es wäre eine Wohlstandsbevorteilung für sehr wenige Personen mit hohem Bildungsgrad (im Gegensatz zu einfachen Unternehmern, welche hohe Risiken und Eigenverantwortung tragen würden). Die Bildungselite müsse zu ihren Kosten stehen und die gesellschaftliche Verantwortung mittragen. Teilzeitpensen würden nicht zur Attraktivitätssteigerung des Amtes beitragen, da – im Gegenteil – Kandidaten abgeschreckt würden, die eine Vollzeitstelle wünschten. Zudem führten Teilzeitstellen zu grösseren Abgrenzungsschwierigkeiten, mehr Planungsaufwand, Bürokratie und Personal (5).

2.2 Zu Frage 2: Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Mindestpensum von 60 Stellenprozenten bei den Amtsgerichtspräsidentinnen und –präsidenten einverstanden?

Während ein Vernehmlasser Teilpensen überhaupt ablehnt (5), befürworten einige Vernehmlassende das vorgeschlagene Mindestpensum von 60 Stellenprozenten (1, 2, 3, 7, 10). Zentral und selbstverständlich sei, dass das Funktionieren der Rechtspflege durch einen allfällig erhöhten Koordinations- und Organisationsbedarf nicht beeinträchtigt werden dürfe. So seien die Terminfindung, die Durchführung mehrtägiger Verhandlungen, die Erreichbarkeit der Verfahrensleitung bei Dringlichkeit sowie generell die beförderliche Verfahrensbehandlung weiterhin zu gewährleisten. Deshalb sei ein Mindestpensum von 60 Prozent – trotz der damit (vorläufig) verbundenen faktischen Unmöglichkeit von Teilzeitpensen bei den beiden kleineren Richterämtern – richtig (7). Mit dem 60-Prozent-Pensum blieben die organisatorischen Belange weiterhin handhabbar (3).

Die ablehnenden Stimmen sprechen sich für ein tieferes Mindestpensum aus, wobei 50 Prozent (4, 6, 8, 9, 12) oder 40 Prozent (11) als angemessen erachtet werden. Nur mit 50-Prozent-Pensen

könne die Regelung bei allen Richterämtern, auch den beiden kleineren, zur Anwendung kommen (4, 11, 12). Für vergleichbare Ämter, wie etwa Oberrichterinnen und Oberrichter oder Haft- richterinnen und Haftrichter, seien schon heute kleinere Pensen möglich (8, 12). Die heutigen Amtsgerichtsstatthalterinnen seien teilweise nur zu 20 Prozent an den Richterämtern tätig und übten dennoch ihre Aufgaben aus (8, 11). Das Mindestpensum von 60 Prozent sei unglücklich gewählt, da hiermit Teilzeitpensen nur mit einer Erhöhung der Stellenprozente (durch den Kantonsrat) ermöglicht würden (9). Es müssten sich zwei Personen eine Stelle teilen können, was eine Senkung des Mindestpensums auf 50 Prozent erfordere (4, 8, 9). Die Befürchtungen, wonach kleinere Pensen es etwa verunmöglichen würden, grössere Fälle zu betreuen, oder dass die Terminfindung leide, seien wenig plausibel (6). Kleinere Teilpensen böten die Chance der Spezialisierung (auf Zivil- bzw. Strafrecht), was effizienzsteigernd sei (8, 12).

Weiter wird verlangt, dass das Pensum bei der Wahl nur als Information angegeben wird, so dass eine Pensenänderung keine Neuwahl zur Folge hat; die Frage der konkreten Pensen solle Sache der internen Gerichtsorganisation bleiben (11). Die Regelung in §§ 8 und 8^{bis} GO erscheine nicht ganz stimmig; irgendwo müsste noch die Festlegung der «Summe der Stellenprozente» erwähnt werden, wohl in § 8 Absatz 2 GO (1).

2.3 Zu Frage 3: Sind Sie damit einverstanden, dass bei den geschäftsführenden Amtsgerichtspräsidentinnen und –präsidenten auf weitergehende Einschränkungen der Teilzeitmöglichkeit (z.B. höheres Mindestpensum oder Ausschluss von Teilzeitpensen) verzichtet wird (s. Botschaft, Ziff. 2.1)?

Alle Vernehmlassenden, die sich dazu geäußert haben, stimmen dem zu (1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12).

2.4 Zu Frage 4: Sind Sie mit der zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit vorgeschlagenen Ergänzung der Regelung über Nebenbeschäftigungen von Richterinnen und Richtern (§ 91^{bis} Abs. 2 bis 4 GO) einverstanden?

Die Ergänzung der Regelung über Nebenbeschäftigungen wird grossmehrheitlich unterstützt, soweit dazu Stellung genommen wird (1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12). Die Regelung werde begrüßt, da die richterliche Unabhängigkeit keinerlei Relativierung erfahren dürfe (7). Die Ausführungen im Vernehmlassungsentwurf seien nicht ausreichend klar formuliert, insbesondere die Bedeutung des Begriffs der «hauptamtlichen Erwerbstätigkeit» (3, 4, 12). Nebenbeschäftigungen müssten dann ausgeschlossen sein, wenn die richterliche Unabhängigkeit gefährdet werde (4, 12). Das sei z.B. bei einer Teilzeitanstellung als Tennislehrer nicht der Fall, bei einer Vorstandstätigkeit im HEV hingegen schon (12). Lehrtätigkeiten müssten in gewissem Umfang generell, nicht nur punktuell erlaubt sein (12). Weiter stelle sich die Frage der Abgrenzung zu Nebenbeschäftigungen, die zwar entschädigt werden, aber ohne Erwerbszweck sind (12). Eine juristische oder andere Erwerbstätigkeit, in welcher die juristische Ausbildung eine Rolle spielt (z.B. Treuhand), müsste ausgeschlossen sein; die Regelung wäre dahingehend anzupassen, dass derartige Tätigkeiten ausgeschlossen sind, statt auf eine Anstellung zu einem festen Pensum abzustellen (4). Bei anders gelagerten Tätigkeiten genüge es, dass die Gerichtsverwaltungskommission im Einzelfall prüfe, ob diese zu verweigern sei, weil z.B. Interessenkonflikte drohen oder die zeitliche Belastung als zu gross erscheint (4). Die in der Sachüberschrift des Paragraphen genannte «Nebenbeschäftigung» erscheine nicht kompatibel mit der in Absatz 2 neu vorgesehenen «hauptamtlichen Erwerbstätigkeit»; es werde vorgeschlagen, auf diesen Begriff zu verzichten und direkt im Gesetz auszuführen, was gemeint sei; die Sachüberschrift sei wohl auch anzupassen (3).

Lediglich in einer Vernehmlassung wird die Anpassung grundsätzlich abgelehnt (11). Es seien sehr viele Tätigkeiten denkbar, die keineswegs zu einer Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit führten, wie Lehrtätigkeit, akademische Arbeit oder Engagement in einer Gemeinde-Exekutive (11).

- 2.5 Zu Frage 5: Teilen Sie die Meinung, dass auf die Einführung einer amteiübergreifenden, ordentlichen Stellvertretung bei den Amtsgerichtspräsidentinnen und –präsidenten verzichtet werden soll (s. Botschaft, Ziff. 2.2)?

Sieben Vernehmlassende schliessen sich der Argumentation im Vernehmlassungsentwurf an, wonach auf eine amteiübergreifende, ordentliche Stellvertretung bei den Amtsgerichtspräsidien zu verzichten ist (1, 3, 5, 6, 7, 10, 11). Angesichts der amteiweisen Volkswahl der Amtsgerichtspräsidien wäre die demokratische Legitimation bei amteiübergreifendem Einsatz fraglich (7). Amteiübergreifende Einsätze wären ein erster Schritt zu fremden Richtern in den Amteien; wichtig sei, dass regionale Richter auch die örtlichen Gepflogenheiten kennen (5). Es sei zwar schade, aber nachvollziehbar, dass die Einführung von amteiübergreifenden Stellvertretungen der Amtsgerichtspräsidien aufgrund der Volkswahl nicht möglich ist; zu fordern sei jedoch, dass die Einsätze der Statthalter sehr flexibel erfolgen, um der schwankenden Geschäftslast der einzelnen Richterämter Rechnung zu tragen (1).

Fünf Vernehmlassende fordern die Einführung der amteiübergreifenden, ordentlichen Stellvertretung (2, 4, 8, 9, 12). Die Begründung für den Verzicht widerspreche der Aussage, dass Haftrichterinnen und –richter sowie a.o. Amtsgerichtspräsidien eingesetzt werden könnten, denn diese seien auch nicht vom Volk gewählt. Es sei nicht verständlich, dass die Vertretung durch vom Volk gewählte Personen systemfremd sein soll, jene durch vom Parlament gewählte Personen aber nicht (12). A.o. Amtsgerichtspräsidien könnten schon aus Gründen der demokratischen Legitimation höchstens als vorübergehende Massnahme (z.B. bei Vakanzen) infrage kommen (4). Die Haftrichterinnen und –richter seien nicht so dotiert, dass sie die fehlenden Stellenprozente aller Teilzeit arbeitenden Amtsgerichtspräsidien auffangen könnten; sie seien pensenmässig bereits bei den einzelnen Richterämtern fest eingeplant und die Pensen teilweise sehr niedrig (4, 12).

- 2.6 Zu Frage 6: Begrüssen Sie die neue Bestimmung zur Archivierung der Gerichtsakten (§ 60^{novies} GO)?

Die gesetzliche Regelung zur Archivierung der Gerichtsakten wird grossmehrheitlich begrüsst, soweit dazu eine Äusserung erfolgt (1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12). Eine klare Normierung der Archivierungsgrundsätze auf Gesetzesstufe diene der Transparenz und Rechtssicherheit (8). Mit Blick auf die regierungsrätliche Verordnung, welche kürzere oder längere Aufbewahrungsfristen für bestimmte Aktenkategorien festlegen könne, werde darauf hingewiesen, dass auch die Möglichkeit von Revisionsverfahren in Betracht zu ziehen sei (7). Eigene Erfahrungen und Abklärungen zeigten, dass Gerichtsakten teilweise während mehreren Jahrzehnten und weit über 30 Jahre aufbewahrt werden müssten. Die Gerichte verfügten weder über die Infrastruktur noch über das spezifische Wissen für eine derart lange Aufbewahrung. Es müsse vermieden werden, dass die Gerichte eine Parallelstruktur zum Staatsarchiv aufbauen, unterhalten und betreiben müssen; Synergien müssten genutzt werden (4).

Die neue Bestimmung zur Archivierung der Gerichtsakten wird einzig in einer Vernehmlassung abgelehnt (11). Eine spätere Nachvollziehbarkeit gerichtlicher Urteile werde als sehr wichtig für den Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit erachtet. Revisionsgründe könnten grundsätzlich unbefristet entdeckt werden. Gerade im Immobiliarsachenrecht oder bei erbrechtlichen Streitfragen könne es sein, dass Akten aus sehr alten Verfahren nützlich sein könnten. Gleiches gelte bei Straffällen. Man erwarte, dass sich die praktischen Probleme mit der Einführung einer digitalisierten Aktenführung relativieren würden. Es sei deshalb notwendig, deutlich längere Aufbewahrungsfristen vorzusehen (11).

- 2.7 Zu Frage 7: Sind Sie mit den vorgeschlagenen Regelungen bezüglich Beginn und Ende der Amtsperiode der Behörden und Beamten (§ 85^{quater} GO und § 27^{bis} RVOG) einverstanden?

Soweit sich die Teilnehmenden dazu geäußert haben, stimmen alle der vorgeschlagenen Regelung zu (1, 2, 3, 6, 8, 10, 11, 12).

- 2.8 Weitere Anliegen

Mehrere Vernehmlassende fordern statt einer Volkswahl der Amtsgerichtspräsidien eine Wahl durch den Kantonsrat zu prüfen (3, 4, 8, 9, 12). Begründet wird dies zumeist mit dem in letzter Zeit festzustellenden, eher geringen Interesse, für ein Amtsgerichtspräsidium zu kandidieren (3, 4, 8, 12). Die Volkswahl sei nicht mehr zeitgemäss (3). Durch die Vorauswahl der Justizkommission, wie dies beispielsweise bereits bei den Oberrichterinnen und -richtern der Fall sei, werde besser sichergestellt, dass kompetente Personen gewählt werden (3, 8). Ein Wahlkampf könne der richterlichen Unabhängigkeit schaden (8).

3. Erwägungen

Das Ergebnis der Vernehmlassung erlaubt es, unter Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen und Vorschläge, die Arbeiten weiterzuführen. Die Staatskanzlei ist zu beauftragen, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Die Staatskanzlei wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (2)
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (10; für sich und z.Hd. Arbeitsgruppe)
Bau- und Justizdepartement
Gerichtsverwaltungskommission
Aktuarin JUKO
Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (12; Versand durch Staatskanzlei, Legistik und Justiz)