

Regierungsratsbeschluss

vom 17. November 2009

Nr. 2009/2098

KR.Nr. A 136/2009 (STK)

**Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Ergänzung der Unvereinbarkeitsbestimmungen (01.07.2009);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Die kantonalen Verfassungsbestimmungen zur Gewaltenteilung (Art. 58) sind dahingehend anzupassen, dass zusätzlich zu dem heute bereits betroffenen Personenkreis auch alle nebenamtlichen Mitglieder kantonalen Gerichte, die der direkten Aufsicht des Kantonsrates unterstehen (§ 109 Gesetz über die Gerichtsorganisation, BGS 125.12) und bei denen der Kantonsrat Disziplinarbehörde ist (§ 24 lit. a Verantwortlichkeitsgesetz, BGS 124.21), nicht gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates sein dürfen. Die Änderungen sind auf Beginn der nächsten Wahlperiode in Kraft zu setzen.

2. Begründung

Die gewaltenteilige Behördenorganisation ist ein wesentliches und unverzichtbares Element des demokratischen Rechtsstaates. Gewaltenteilung hat einen funktionalen (konsequente Trennung der legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen und Aufgaben) und einen personellen (Unvereinbarkeitsbestimmungen: eine Person darf nicht Ämter in unterschiedlichen Gewalten ausüben) Aspekt.

Die geltenden Verfassungsbestimmungen zur Gewaltenteilung sind vor allem in Bezug auf die Unvereinbarkeitsregelungen ergänzungsbedürftig. Dies haben nicht zuletzt auch die Diskussionen um die Besetzung der nebenamtlichen richterlichen Funktionen in der vergangenen Session gezeigt. Zudem ist der geltende Verfassungstext nicht aus sich selber verständlich; nur der Beizug eines Gutachtens aus dem Jahr 1988 ermöglicht eine korrekte Auslegung der geltenden Bestimmungen.

Grundsätzlich sind verschiedene Ansätze denkbar, die Unvereinbarkeit zu regeln:

- anknüpfend an die hauptamtliche Ausübung eines richterlichen Amtes. Dies entspricht im Prinzip den geltenden Verfassungsbestimmungen gemäss Auslegung durch das Gutachten von alt Bundesrichter Häfliger aus dem Jahr 1988;
- anknüpfend an die Ausübung einer richterlichen Funktion, unabhängig davon, auf welcher Stufe und in welchem Umfang eine solche Funktion ausgeübt wird. Diese Lösung wäre zwar sehr konsequent, hätte aber auch die weitestgehenden Auswirkungen. So wären beispielsweise auch die stellvertretenden FriedensrichterInnen (in der Regel sind dies die GemeindepräsidentInnen) nicht in den Kantonsrat wählbar;
- anknüpfend an die Wahl durch den Kantonsrat. Wählt man diese Lösung, so wären beispielsweise die kantonalen JugendrichterInnen und die Mitglieder der regionalen Arbeitsgerichte nicht in den Kantonsrat wählbar;
- anknüpfend an die Unterstellung unter die Aufsicht des Kantonsrates.

Der Vorstoss schlägt den letzten Ansatz vor und will in Ergänzung zur aktuell geltenden Regelung vorsehen, dass alle Mitglieder kantonalen Gerichte, die der Aufsicht des Kantonsrates unterstehen, nicht gleichzeitig dem Kantonsrat angehören dürfen, und zwar unabhängig davon, ob sie dieses Amt nebenamtlich oder hauptamtlich ausüben. Kerngehalt einer gewaltenteiligen

Behördenorganisation ist, dass niemand sich selber beaufsichtigt und niemand Disziplinarbehörde seiner selbst ist. Dies wäre mit der vorgeschlagenen Ergänzung gewährleistet.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Geltendes Recht und Praxis

Nach der geltenden Unvereinbarkeitsbestimmung (Art. 58 Abs. 3 der Kantonsverfassung) dürfen Beamte und Angestellte der kantonalen Verwaltung, der Gerichte und der kantonalen Anstalten mit Verwaltungsaufgaben sowie die leitenden Funktionäre der übrigen Anstalten dem Kantonsrat nicht angehören. Für die in der Verwaltung und für die im Gerichtswesen tätigen Personen gilt somit die gleiche Unvereinbarkeitsregel, welche auf das Kriterium der *hauptamtlichen* Tätigkeit abstellt. *Nebenamtliche* Beamte und Angestellte der kantonalen Verwaltung, der Gerichte und der kantonalen Anstalten mit Verwaltungsaufgaben sind in den Kantonsrat wählbar (vgl. Rechtsgutachten von Professor Dr. Arthur Haefliger betreffend Unvereinbarkeit vom 23. Juli 1988). Dazu gehören die folgenden nebenamtlichen Richterfunktionen: Suppleanten/Suppleantinnen am Obergericht, Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichtes und des Versicherungsgerichtes, Mitglieder/Ersatzmitglieder des Steuergerichtes und der kantonalen Schätzungskommission, Amtsrichter/Amtsrichterinnen, Richter/Richterinnen der Arbeitsgerichte und Jugendgerichte sowie Friedensrichter/Friedensrichterinnen. Aus den Materialien geht hervor, dass die Unvereinbarkeitsregelung abschliessend ist, d.h. dass der Verfassungsrat dem Gesetzgeber keine Kompetenz zum Erlass von Ausnahmebestimmungen geben wollte (s. Verhandlungen des Verfassungsrates, S. 1280).

Die Unvereinbarkeitsregelung hat in der Vergangenheit verschiedentlich zu Diskussionen Anlass gegeben und zwar nicht nur unter dem Gesichtswinkel der betroffenen Funktionen (z.B. wer ist ‚leitender Funktionär‘?), sondern auch unter den Aspekten des Pensenumfanges (Teilpensen von hauptamtlichen Angestellten), der unterschiedlichen Behandlung bestimmter Berufsgruppen wie z.B. der Lehrkräfte oder der Bediensteten in Anstalten mit oder ohne Verwaltungsfunktionen. Das Büro des Kantonsrates beauftragte daher die Reformkommission, die Regelung der Unvereinbarkeit für das Kantonsratsmandat zu überprüfen und dem Büro Bericht und Antrag zu stellen (Schreiben vom 27. November 2001). Die Reformkommission des Kantonsrates hat nach eingehender Beratung beschlossen, den Status quo beizubehalten und den Verfassungsartikel zur Unvereinbarkeit nicht zu ändern (Protokoll der Sitzung vom 5. März 2002, S. 93).

3.2 Ziel und Gegenstand des Auftrages

Der vorliegende Auftrag beschränkt sich darauf, zusätzlich zum heute bereits betroffenen Personenkreis bestimmte Richterfunktionen in die Unvereinbarkeitsbestimmung aufzunehmen. Es geht dabei um die nebenamtlichen Richter/Richterinnen des Obergerichtes, des Verwaltungs- und Versicherungsgerichtes und um die Mitglieder/Ersatzmitglieder des Steuergerichtes. Sie haben in ihrer Funktion als Mitglied des Kantonsrates die Geschäftsführung ihrer Gerichte zu beaufsichtigen (möglicherweise sogar als Mitglied oder Präsident/in der für die Aufsicht zuständigen Justizkommission). Der vorliegende Auftrag möchte ausschliessen, dass Richter/Richterinnen sich selbst beaufsichtigen und Mitglied der Disziplinarbehörde ihrer Gerichte sind. Er erfasst daher bewusst nur die nebenamtlichen Mitglieder der kantonalen Gerichte, die der *direkten* Aufsicht (also nicht bloss der ‚Oberaufsicht‘) und der Disziplinarzuständigkeit des Kantonsrates unterstehen. Die nebenamtlichen Mitglieder von Gerichten, die gemäss § 105^{bis} des Gesetzes über die Gerichtsorganisation der Aufsicht der Gerichtsverwaltungskommission unterstehen, sind nicht davon betroffen (u.a. die Mitglieder/Ersatzmitglieder der Kantonalen Schätzungskommission und des kantonalen Jugendgerichtes, die nebenamtlichen Mitglieder der Amtsgerichte und Arbeitsgerichte sowie die Friedensrichter/Friedensrichterinnen).

3.3 Beurteilung

Grundsätzlich verlangt das Prinzip der personellen oder subjektiven Gewaltenteilung, dass die obersten Staatsorgane personell getrennt sind. Eine Person darf gleichzeitig nur einem der drei Organe angehören. Wird dieses Prinzip strikte befolgt (vgl. für das Bundesgericht Art. 144 Abs. 1 BV und Art. 6 Bundesgerichtsgesetz), wären sämtliche Richterfunktionen mit dem Kantonsratsmandat unvereinbar. Auch *alle* nebenamtlichen Richter/Richterinnen könnten dem Kantonsrat nicht angehören. Dies wäre zwar eine konsequente Lösung, sie käme aber im Effekt einer erheblichen Einschränkung des passiven Wahlrechtes gleich. Eine entsprechende Regelung würde eine Vielzahl von Personen betreffen (u.a. auch die Gemeindepräsidenten als Stellvertreter der Friedensrichter) und wäre politisch kaum opportun.

Es ist daher zu prüfen, inwieweit die Unvereinbarkeit hinsichtlich dem funktionalen Aspekt gerechtfertigt ist. Der Kantonsrat hat die Aufsicht über die Geschäftsführung des Obergerichtes und des Kantonalen Steuergerichtes wahrzunehmen (§ 109 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation) und ist Disziplinarbehörde gegenüber den letztinstanzlichen Gerichten (§ 24 des Verantwortlichkeitsgesetzes). Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit des Kantonsrates gegenüber diesen Gerichten sind für diese Funktionen sehr wichtig. Rollenkonflikte im Rahmen der Aufsicht und Verantwortlichkeit sind zu vermeiden. Es ist daher sinnvoll und zweckmässig, die Unvereinbarkeit im Sinne des Auftrages auszudehnen, so dass Richter/Richterinnen nicht der eigenen Aufsichts- und Disziplinargewalt unterstehen. Wir sind somit bereit, die Unvereinbarkeitsbestimmung in der Kantonsverfassung zu ergänzen und auf diejenigen nebenamtlichen Richter/Richterinnen auszudehnen, die der direkten kantonsrätlichen Aufsicht und Disziplinarzuständigkeit unterstehen. Bei der Anknüpfung an dieses zusätzliche Kriterium könnten die Suppleanten/Suppleantinnen am Obergericht und die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Steuergerichtes nicht mehr dem Kantonsrat angehören.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu, fue)
Gerichtsverwaltung, Amthaus 1, 4502 Solothurn
Aktuarin JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat