

# ***Änderung der Kantonsverfassung: Ergänzung der Unvereinbarkeiten***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 28. Februar 2012, RRB Nr. 2012/445

## **Zuständiges Departement**

Staatskanzlei

## **Vorberatende Kommission**

Justizkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	5
2. Geltende Regelung .....	5
3. Zielkonflikt: Grundsatz der Gewaltenteilung versus Demokratieprinzip .....	6
4. Mögliche Regelungen der Unvereinbarkeiten .....	6
5. Bemerkungen zu Artikel 58 Absatz 4 KV .....	7
6. Auswirkungen .....	7
7. Rechtliches .....	7
8. Antrag .....	8

## Beilagen

Beschlussesentwurf  
Synopsis

**Kurzfassung**

Mit dieser Vorlage wird der vom Kantonsrat am 19. Mai 2010 erheblich erklärte Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Ergänzung der Unvereinbarkeiten (A 136/2009), umgesetzt. Die in Artikel 58 der Kantonsverfassung enthaltene Regelung der Unvereinbarkeiten wird derart angepasst, dass inskünftig dem Kantonsrat keine nebenamtlichen Mitglieder oder Ersatzmitglieder kantonaler Gerichte, die der direkten Aufsicht des Kantonsrates unterstehen, mehr angehören dürfen. Von dieser Neuregelung betroffen sind die Funktionen als Mitglied oder Ersatzmitglied des kantonalen Steuergerichtes sowie als Ersatzmitglied des Obergerichtes.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV, BGS 111.1) über die Ergänzung der Unvereinbarkeitsbestimmungen.

## 1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 19. Mai 2010 einen Auftrag erheblich erklärt, welcher verlangt hat, die kantonale Verfassungsbestimmung zur Gewaltenteilung (Art. 58 KV) sei dahingehend anzupassen, dass zusätzlich zu dem heute bereits betroffenen Personenkreis auch alle nebenamtlichen Mitglieder kantonaler Gerichte, die der direkten Aufsicht des Kantonsrates unterstehen (§ 109 Gesetz über die Gerichtsorganisation [GO, BGS 124.21]) und bei denen der Kantonsrat Disziplinarbehörde ist (§ 24 Bst. a Verantwortlichkeitsgesetz [VG, BGS 124.21]), nicht gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates sein dürfen (Auftrag Markus Schneider [SP, Solothurn]: Ergänzung der Unvereinbarkeitsbestimmungen [01.07.2009], A 136/2009). Die Änderungen sind gemäss dem erheblich erklärten Auftrag auf Beginn der nächsten Wahlperiode in Kraft zu setzen.

## 2. Geltende Regelung

Die Kantonsverfassung regelt unter der Sachüberschrift „Gewaltenteilung“ und als wichtigen Teilgehalt derselben in Artikel 58 die sogenannten „Unvereinbarkeiten“ (s. namentlich Abs. 2 und 3), welche für Mitglieder der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt im Kanton Solothurn gelten. Die Bestimmung lautet wie folgt:

*„Art. 58. Gewaltenteilung*

<sup>1</sup> *Kantonsrat, Regierungsrat und die Gerichte erfüllen ihre Aufgaben grundsätzlich getrennt. Keine dieser Behörden darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungskreis der anderen eingreifen.*

<sup>2</sup> *Niemand darf gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates und des Regierungsrates oder Mitglied einer dieser Behörden und des Obergerichtes sein.*

<sup>3</sup> *Dem Kantonsrat dürfen Beamte und Angestellte der kantonalen Verwaltung, der Gerichte und der kantonalen Anstalten mit Verwaltungsaufgaben sowie die leitenden Funktionäre der übrigen kantonalen Anstalten nicht angehören.“*

Nach der geltenden Unvereinbarkeitsregelung von Artikel 58 Absatz 3 KV 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: Ersatzrichter/Ersatzrichterrinnen am Obergericht, Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichtes und des Versicherungsgerichtes, Mitglieder/Ersatzmitglieder des Steuergerichtes und der kantonalen Schätzungskommission, Amtsrichter/Amtsrichterrinnen, Richter/Richterrinnen des Jugendgerichtes sowie Friedensrichter/Friedensrichterrinnen. Aus den Materialien geht hervor, dass die Unvereinbarkeitsregelung gemäss Kantonsverfassung abschliessend sein sollte. Der Verfassungsrat lehnte es ausdrücklich ab, dem Gesetzgeber die Kompetenz zum Erlass von Ausnahmebestimmungen zu geben (s. Verhandlungen des Verfassungsrates, S. 1280).

### 3. Zielkonflikt: Grundsatz der Gewaltenteilung versus Demokratieprinzip

In der Frage der Unvereinbarkeiten offenbart sich ein Zielkonflikt zweier im demokratischen Rechtsstaat grundlegender Verfassungsprinzipien: Nach dem Demokratieprinzip sollen sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht möglichst uneingeschränkt allen Stimm- und Wahlberechtigten zustehen (Art. 4 und 25 KV). Dagegen würde der Gewaltenteilungsgrundsatz in seiner reinen Form verlangen, die drei Staatsgewalten auch personell strikt zu trennen, um jegliches Eingreifen der einen Gewalt in den Wirkungskreis der anderen von vornherein ausschliessen zu können. Bei der Regelung der Unvereinbarkeiten gilt es deshalb, einen vernünftigen Ausgleich zwischen den beiden erwähnten Verfassungsgrundsätzen herbeizuführen, und zwar so, dass die Gewaltenteilung beachtet wird, ohne dass damit eine übermässige Beschränkung des aktiven und passiven Stimm- und Wahlrechts verbunden wäre.

So erstaunt es nicht, dass die Unvereinbarkeitsregelung der Kantonsverfassung in der Vergangenheit verschiedentlich zu Diskussionen Anlass gegeben hat. Dies 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).

### 4. Mögliche Regelungen der Unvereinbarkeiten

Wie bereits in der Begründung des erheblich erklärten Auftrags zutreffend ausgeführt wird, ist die gewaltenteilige Behördenorganisation ein wesentliches und unverzichtbares Element des demokratischen Rechtsstaates und hat die Gewaltenteilung einen funktionalen Aspekt (konsequente Trennung der legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen und Aufgaben) und einen personellen Aspekt (Unvereinbarkeitsbestimmungen: eine Person darf nicht Ämter in unterschiedlichen Gewalten ausüben).

Die geltende Unvereinbarkeitsregelung knüpft, gemäss Auslegung durch das erwähnte Rechtsgutachten und seither geübter Praxis, an die hauptamtliche Ausübung einer Beamtung oder Anstellung in der kantonalen Verwaltung, in einer richterlichen Behörde oder einer kantonalen Anstalt mit Verwaltungsaufgaben an. Daneben wären auch folgende Ansätze denkbar, um die Unvereinbarkeit zu regeln:

- Anknüpfend an die Ausübung einer richterlichen Funktion, unabhängig davon, auf welcher Stufe und in welchem Umfang eine solche Funktion ausgeübt wird.
- Anknüpfend an die Wahl durch den Kantonsrat.
- Anknüpfend an die Unterstellung unter die Aufsicht des Kantonsrates.

Grundsätzlich verlangt das Prinzip der personellen oder subjektiven Gewaltenteilung, dass die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt personell getrennt sind. Eine Person darf gleichzeitig nur einer der drei Gewalten angehören. Würde dieses Prinzip strikte befolgt (vgl. für das Bundesgericht Art. 144 Abs. 1 Bundesverfassung [BV, SR 101] und Art. 6 Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110]), so wären sämtliche Richterfunktionen mit dem Kantonsratsmandat unvereinbar. Eine entsprechende Regelung würde eine Vielzahl von Personen betreffen, welche sich nebenamtlich in den Dienst des Gemeinwesens stellen (u.a. auch die Ge-

meindepräsidenten als Stellvertreter der Friedensrichter oder die Amtsrichter). Dies wäre zwar eine konsequente Lösung, sie käme aber im Effekt einer erheblichen Einschränkung des passiven Wahlrechtes gleich und würde die Schwierigkeiten, geeignetes Personal für solche nebenamtlichen Funktionen zu finden, noch vergrössern.

Bei einer Anknüpfung an die Wahl durch den Kantonsrat könnten neu, neben den Ersatzmitgliedern des Obergerichtes sowie den Mitgliedern und Ersatzmitgliedern des Steuergerichtes, zusätzlich die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Jugendgerichtes sowie der Kantonalen Schätzungskommission nicht dem Kantonsrat angehören. Eine Ausdehnung der Unvereinbarkeiten auch auf diese Personen erschiene uns ebenfalls noch als zu weitgehend und entspräche im Übrigen auch nicht dem erheblich erklärten Auftrag.

Der Aspekt der Aufsicht und Disziplinargewalt des Kantonsrates erscheint uns im Vergleich zu dessen Wahlkompetenz das geeignetere Kriterium, um die Unvereinbarkeiten weiter auszudehnen. Der Kantonsrat hat die Aufsicht über die Geschäftsführung des Obergerichtes und des Kantonalen Steuergerichtes wahrzunehmen (§ 109 GO) und ist Disziplinarbehörde gegenüber den letztinstanzlichen kantonalen Gerichten (§ 24 Bst. a VG). 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 erheblich erklärten Auftrages auszudehnen, so dass Richter und Richterinnen nicht der eigenen Aufsichts- und Disziplinargewalt unterstehen. Mit der nun vorgeschlagenen neuen Unvereinbarkeitsregelung können neu die Ersatzmitglieder des Obergerichtes sowie die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Steuergerichtes nicht mehr dem Kantonsrat angehören.

## **5. Bemerkungen zu Artikel 58 Absatz 4 KV**

Die Unvereinbarkeitsregelung wird, entsprechend dem erheblich erklärten Auftrag, im Wesentlichen wie bis anhin belassen. So ist sichergestellt, dass auch weiterhin diejenigen Personen nicht dem Kantonsrat angehören können, welchen das bereits bisher nicht möglich war. Die Praxis, die sich dazu herausgebildet hat (s. oben, Ziff. 2), kann somit weitergeführt werden. Durch die Anfügung des neuen Absatzes 4 bei Artikel 58 KV kann dem Anliegen des erheblich erklärten Auftrages nachgekommen werden. In diesem Absatz wird als wesentliches Kriterium definiert, dass die nebenamtlichen Mitglieder und Ersatzmitglieder kantonalen Gerichte der *direkten Aufsicht* des Kantonsrates unterstehen. Damit sind die Mitglieder und Ersatzmitglieder jener Gerichtsbehörden nicht betroffen, welche der direkten Aufsicht einer anderen Behörde unterliegen und somit bloss der Oberaufsicht des Kantonsrates unterstehen (z.B. Jugendrichter und Mitglieder der kantonalen Schätzungskommission). Absatz 4 erfasst demnach die Ersatzmitglieder des Obergerichtes sowie die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Steuergerichtes.

## **6. Auswirkungen**

Die Anpassung der Unvereinbarkeitsregelung hat keine personellen oder finanziellen Auswirkungen. Besondere Vollzugsmassnahmen sind nicht erforderlich. Die Teilrevision hat keine Folgen für die Gemeinden.

## **7. Rechtliches**

Die Verfassungsänderung ist im Kantonsrat zwei Mal, im Abstand von mindestens einem Monat zu beraten (Art. 138 Abs. 2 KV) und unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35 Abs. 1 Bst. a KV).

8

**8. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm  
Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber