

Regierungsratsbeschluss

vom 3. April 2012

Nr. 2012/736

KR.Nr. A 219/2011 (STK)

Auftrag Manfred Küng (SVP, Kriegstetten): Aktualisierung der Verfassung (14.12.2011); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Verfassungsrevision vorzubereiten, mit der Bestimmungen, die toter Buchstabe geblieben sind, aufgehoben werden, namentlich ist Art. 60 Kantonsverfassung aufzuheben.

2. Begründung

Verfassung und Gesetze sollen verständlich geschrieben werden. Die Regeln der Verfassung sollen gelebt werden. Regeln, die toter Buchstabe geblieben sind, dienen nicht der Rechtssicherheit oder der Verständlichkeit der Kantonsverfassung. Sie sind daher aufzuheben. Beispielsweise bestimmt Art. 60 Kantonsverfassung mit dem Titel „Ämterbesetzung“, dass bei der Besetzung der Ämter die politischen Richtungen und die Regionen angemessen zu berücksichtigen sind. Das ist toter Buchstabe geblieben.

So kommen beispielsweise die ordentlichen Mitglieder des Steuergerichts praktisch ausschliesslich aus der Region Olten; andere Regionen wie das Schwarzbubenland, Bucheggberg, Wasseramt, Gösgen, Thal und Gäu sind nicht vertreten.

FDP und CVP stellen mehr als die Hälfte der Mitglieder im Kantonsrat und vier von fünf Regierungsräten. Damit dominieren diese beiden Parteien mit ihrer Mehrheit den Regierungsrat und den Kantonsrat. Diese Parteien haben die Macht, dafür zu sorgen, dass vor allem ihre Parteiangehörigen bei Ämterbesetzungen berücksichtigt werden. Mitglieder der Sozialdemokraten sind in den Gremien untervertreten, Grüne, SVP und Grünliberale werden völlig ausgegrenzt und können zum Beispiel keine Oberrichter stellen. Damit wird aber Art. 60 Kantonsverfassung, die Minderheiten schützen will, bewusst missachtet. Eine Verfassungsbestimmung, die bloss Programm ist, aber nicht gelebt wird, entwertet die Verfassung. Lieber keine Verfassungsregel als eine Verfassungsregel, die bei jeder Gelegenheit missachtet wird. Da ist es doch folgerichtig, diese betreffende Bestimmung und auch allfällige weitere Bestimmungen, die toter Buchstabe geblieben sind, zu streichen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Kein Anlass für eine grundsätzliche Überarbeitung der Kantonsverfassung

Die geltende Solothurner Kantonsverfassung datiert vom 8. Juni 1986. Sie zählt damit zu den jüngeren Kantonsverfassungen in der Schweiz. Die Kantonsverfassung ist in einem langjährigen, breit abgestützten Verfahren unter Einbezug aller politischen Kräfte und Regionen entstanden und schliesslich vom Volk beschlossen worden. Eine Verfassung ist indessen nie „fertig“. Ihr Inhalt unterliegt erfahrungsgemäss, wie die Gesellschaft mit ihren sich ändernden Bedürfnissen und Vorstellungen, einem Wandel. In der bis heute 25-jährigen Geschichte der Kantonsverfas-

sung konnten denn auch bereits einige notwendig gewordene oder als sinnvoll erachtete Anpassungen vorgenommen werden.

Wir gehen mit dem Urheber des Auftrags einig, dass Verfassung und Gesetze so verständlich wie möglich sein sollen und in der Praxis auch gelebt werden sollen. Indessen erkennen wir zum heutigen Zeitpunkt keinen Bedarf, einzelne Bestimmungen unserer noch relativ jungen Kantonsverfassung aufzuheben, weil sie – der Ausdrucksweise des Auftrags entsprechend – „toter Buchstabe“ geblieben sein sollen. Uns sind keine Artikel in der Kantonsverfassung bekannt, bei denen dies zutreffen würde. Wie die meisten Kantonsverfassungen jüngerer Datums kennt auch unsere Kantonsverfassung ganz unterschiedlich geartete Bestimmungen. So führt sie neben der Behördenorganisation beispielsweise auch die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger sowie die Aufgaben und Ziele des Staates auf. Je nach Regelungsinhalt variiert auch der Grad der Bestimmtheit der einzelnen Verfassungsnormen. Namentlich Programm- oder Zielbestimmungen in einer Verfassung, die sich an den Gesetzgeber und/oder auch an die rechtsanwendenden Behörden richten, lassen sich regelmässig nicht als absolute Gebote auf den Einzelfall anwenden, sondern weisen vielmehr auf einen anzustrebenden Idealzustand hin. Auf den im Auftrag namentlich genannten Art. 60 KV ist nachfolgend einzugehen (s. Ziff. 3.2). Im Allgemeinen besteht unseres Erachtens jedoch kein Grund, im Sinne des Auftrags zum heutigen Zeitpunkt die Kantonsverfassung zu „aktualisieren“ und einzelne Bestimmungen aufzuheben.

3.2 Änderungsbedarf bei Art. 60 KV im Speziellen?

Art. 60 KV steht unter der Sachüberschrift „Ämterbesetzung“ und hat folgenden Wortlaut:

„Öffentliche Ämter sind durch die am besten geeigneten Personen zu besetzen. Nach Möglichkeit sind die verschiedenen Bevölkerungskreise, namentlich die Regionen und die politischen Richtungen, angemessen zu berücksichtigen.“

Die Bestimmung geht zurück auf einen Vorgängerartikel in der alten Kantonsverfassung (Art. 11 aKV), der lautete:

„Bei der Wahl sämtlicher staatlicher Behörden sollen die verschiedenen Parteirichtungen möglichst berücksichtigt werden.“

Bereits der Vergleich der alten mit der neuen Regelung zeigt, dass nach der geltenden Verfassung bei der Besetzung öffentlicher Ämter neu ausdrücklich die Eignung der sich zur Wahl stellenden Personen im Vordergrund stehen und die angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Bevölkerungskreise, wie Regionen und politische Richtungen, erst in zweiter Linie zum Tragen kommen soll (so bereits Bericht und Antrag der Sachkommission C an den Verfassungsrat des Kantons Solothurn vom 1. September 1983, S. 5). Der Verfassungsrat hat sich an seiner Sitzung vom 13. Dezember 1983 bei der Beratung des betreffenden Artikels gegen einen damaligen Antrag der FDP-Fraktion, welche dem Gesichtspunkt der Regionen einen besonderen Stellenwert einräumen wollte, ausgesprochen. Anlässlich dieser Beratung wurde ausgeführt, die Elemente „Regionen“ und „politische Richtungen“ sollten im Verfassungstext ungefähr gleichwertig zum Ausdruck kommen (Verhandlungen des Verfassungsrates, S. 730 f.). An seiner Sitzung vom 7. November 1985 betonte der Verfassungsrat schliesslich den programmatischen Charakter der Bestimmung, indem er dem zweiten Satz die Wendung „Nach Möglichkeit“ voranstellte (Verhandlungen des Verfassungsrates, S. 1283).

Das Bundesgericht hatte in seinem Urteil vom 3. Mai 2005 die Gelegenheit, sich im Rahmen der Behandlung einer staatsrechtlichen Beschwerde der SVP des Kantons Solothurn betreffend die Obergerichtswahlen zu Art. 60 KV auszusprechen. Es erwog, die fragliche Bestimmung nehme nach ihrem Wortlaut in erster Linie auf Bevölkerungskreise Bezug. Dies sei ein offener Begriff, könne unterschiedlichste (organisierte oder nicht organisierte) Gruppierungen oder Bewegungen umfassen und sich derart auch auf die Geschlechter, Konfessionen und vieles mehr bezie-

hen. Der Begriff erhalte auch durch die namentlich erwähnten Regionen und politischen Richtungen keine präziseren Konturen, zumal die Regionen nicht zwingend mit Amtsbezirken und die „politischen Richtungen“ nicht mit Parteien gleichzusetzen seien (BGE 131 I 366, S. 370, E. 2.4). Das Bundesgericht sprach der betreffenden Bestimmung ausschliesslich einen programmatischen Gehalt zu und sprach ihr wegen ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit die Justiziabilität und den Charakter eines verfassungsmässigen Rechts ab. Es trat folglich auf die erhobene staatsrechtliche Beschwerde nicht ein.

Wir erachten Art. 60 KV mit dem bestehenden Wortlaut als nach wie vor wichtige und sinnvolle Verfassungsbestimmung. Auch halten wir die darin zum Ausdruck kommende Wertung durchaus für richtig, dass bei der Besetzung von öffentlichen Ämtern zuallererst die Eignung der zur Wahl antretenden Personen massgebend sein soll, wobei nach Möglichkeit auf die angemessene Vertretung der verschiedenen Bevölkerungskreise, zu welchen u.a. auch die politischen Richtungen und Regionen gehören, Rücksicht zu nehmen ist. Eine angemessene Durchmischung der kantonalen und kommunalen Behörden dient der breiten Akzeptanz derselben in der Bevölkerung und ist deshalb immer anzustreben. Indes stimmen wir mit dem Bundesgericht überein, dass unter den Begriff der „verschiedenen Bevölkerungskreise“, die angemessen vertreten sein sollten, noch viele weitere Gesichtspunkte als die in Art. 60 KV ausdrücklich erwähnten verstanden werden können (z.B. Alter, Geschlecht, Konfession usw.). Im Hinblick darauf sowie insbesondere auch im Hinblick auf die Beurteilung der fachlichen Eignung der Bewerber und Bewerberinnen ist es durchaus sachgerecht, dem Wahlorgan ein grosses Ermessen bei der Wahl in ein öffentliches Amt zuzubilligen. Art. 60 KV schränkt deshalb richtigerweise die grundsätzliche Freiheit des Wahlkörpers, aus den vorliegenden Bewerbungen die am besten geeigneten Personen auszuwählen, nicht ein, sondern richtet bloss einen Appell an diesen, bei der Wahl in öffentliche Ämter (möglichst auch) die verschiedenen Bevölkerungskreise angemessen zu berücksichtigen. Art. 60 KV kann somit zwar z.B. die Wahl eines Bewerbers, den eine bislang in einer Behörde nicht oder untervertreterte politische Partei vorschlägt, nicht garantieren, wie die im vorliegenden Auftrag angeführten Beispiele einzelner Richterwahlen zeigen. Ob eine Wahl tatsächlich erfolgt oder nicht, hängt jedoch wesentlich von der Eignung der sich für das öffentliche Amt bewerbenden Personen ab, deren Würdigung letztlich im Ermessen des Wahlorgans liegt und auch liegen muss (s. z.B. § 23 Kantonsratsgesetz). Weiter ist zu berücksichtigen, dass es erfahrungsgemäss jeweils eine gewisse Zeit braucht, bis relativ junge politische Kräfte in den verschiedenen Behörden von Kanton und Gemeinden ihrer Wählerstärke entsprechend angemessen vertreten sind. Aus den dargestellten Überlegungen sehen wir derzeit keine Veranlassung, Art. 60 KV aufzuheben.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (3)

Departemente

Aktuarin JUKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat