

Regierungsratsbeschluss

vom 7. März 2023

Nr. 2023/335

Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und Änderung des Gebührentarifs (GT) Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2022/1715 vom 15. November 2022 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und Änderung des Gebührentarifs (GT) in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Departement des Innern (Polizei Kanton Solothurn) wurde ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Staatskanzlei wurde beauftragt, die Vernehmlassungsadressaten per E-Mail über das eröffnete Vernehmlassungsverfahren zu informieren. Die Vernehmlassungsfrist endete am 15. Januar 2023.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben:

- FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (1)
- Gerichtsverwaltung Kanton Solothurn, 4502 Solothurn (2)
- Grüne Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (3)
- Grünliberale Partei Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (4)
- IG Strasse Solothurn, 4703 Kestenholz (5)
- SP Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (6)
- SVP Kanton Solothurn (7)

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Grundsätzlicher Einwand gegen die Vorlage

Eine Vernehmlasserin kritisiert, die Vorlage missachte den Grundsatz der Einheit der Materie (7). Die Verbindung der Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11) mit der Änderung des Gebührentarifs vom 8. März 2016 (GT; BGS 615.11) führe dazu, dass der «freie parlamentarische Wille zur Farce» verkomme. Dem Kantonsrat seien zwingend zwei getrennte Beschlussementwürfe zur Abstimmung zu unterbreiten. Weiter wird die «Durchführung eines kurzfristigen Vernehmlassungsverfahrens über die Festtage» als nicht angemessen moniert. Ausserdem behält sich die Vernehmlasserin die integrale Ablehnung der Vorlage ausdrücklich vor, sollte der Regierungsrat bestimmten Forderungen nicht nachkommen (vgl. Ziff. 1.2.2.1 und 1.2.3.2).

Gegenteilig äusserst sich eine andere Vernehmlasserin (1): Es sei «konsequent und begrüßenswert», dass im Rahmen der Änderung des KapoG auch die dienstrechtlichen Bestimmungen und der GT ergänzt würden.

1.2.2 Keine Einwände gegen die Vorlage

1.2.2.1 Keine Einwände gegen die Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei und des Gesetzes über den Justizvollzug (Beschlussesentwurf 1)

Alle Vernehmlassungsteilnehmende unterstützen die Änderung des KapoG und die Änderung des Gesetzes über den Justizvollzug vom 13. November 2013 (JUVG; BGS 331.11). Mit Blick auf die neu geschaffenen bundesrechtlichen Regelungen beurteilt die Gerichtsverwaltung die vorgeschlagenen Bestimmungen als folgerichtig. Auch die FDP erachtet die Regelung der zuständigen Behörden als sachgerecht. Der Auf- beziehungsweise Ausbau der Fachstelle Kantonales Bedrohungsmanagement werde dadurch verhindert. Eine Vernehmlasserin stellt die Frage, weshalb das anordnende Bundesamt für Polizei (fedpol) nicht auch für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sei (3).

Der SP ist es ein Anliegen, dass die rechtsanwendende Polizei den Begriff des «terroristischen Gefährders» jeweils eng auslege. Von den Fachstellen Kantonales Bedrohungsmanagement beziehungsweise Brückenbauer / Radikalisierung und dem Rechtsdienst der Polizei Kanton Solothurn werde erwartet, die nötigen Voraussetzungen für einen allfälligen Antrag an fedpol jeweils streng zu prüfen.

Die SVP behaftet den Regierungsrat auf seiner Zusicherung, dass «die Vollzugsbestimmungen aktuell weder zu zusätzlichen Kosten noch zu zusätzlichem Personal führen werden». Ausserdem erwartet sie vom Regierungsrat verbindliche Angaben über Kosten und Personalbedarf pro Fall sowie allgemein über die bestehende Arbeitsauslastung der Fachstellen Bedrohungsmanagement und Brückenbauer / Radikalisierung. Weiter wird die «Offenlegung» der Pflichtenhefte dieser Fachstellen gefordert.

Die dienstrechtlichen Anpassungen werden als «unstrittig» bezeichnet (6).

1.2.2.2 Keine Einwände gegen die Änderung des Gebührentarifs (Beschlussesentwurf 2)

Der SP erscheint es angebracht, beim Kostenersatz durch die verursachende Person «grosszügig von den Möglichkeiten der Gebührenreduktion oder des Gebührenerlasses Gebrauch zu machen». Die FDP bedauert, dass die Änderung nicht benutzt wird, um gesetzlich eine Gebührenpflicht für polizeiliche Kontrollen im Zusammenhang mit Autoposing zu verankern. Die Ausführungen der SVP sind unter Ziffer 1.2.1 als grundsätzlicher Einwand gegen die Vorlage wiedergegeben.

Die Hauptanliegen der Stellungnahmen werden im Folgenden bei den jeweiligen Gesetzesbestimmungen zusammengefasst dargestellt.

1.2.3 Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen

1.2.3.1 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des KapoG und des JUVG (Beschlussesentwurf 1)

§ 12 Abs. 1 VE-KapoG

Die FDP versteht die Bestimmung als Gegenmassnahme zum sich abzeichnenden Personalmangel bei der Polizei. Sie erachtet die vorgeschlagene Verkürzung der Rückzahlungsverpflichtung

um ein Jahr nicht als zielführend, sondern eher als «kontraproduktiv». Demgegenüber beurteilen die Grünen die vorgeschlagene Verkürzung mit Blick auf noch kürzere Fristen in der Privatwirtschaft als angebracht.

§ 13 Abs. 2 VE-KapoG

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Bestimmung ausdrücklich (1, 3), wobei eine geschlechtergerechte Formulierung verlangt wird (3).

§ 31^{bis} Abs. 4 VE-KapoG

Die Grünen bezeichnen die vorgeschlagene Bestimmung als «zielführend». Die Grünliberalen schlagen die Integration des vorgeschlagenen Absatzes 4 in den bestehenden Absatz 3 vor.

§ 16^{ter} VE-JUVG

Für die Grünen ist die vorgeschlagene Bestimmung «nachvollziehbar».

1.2.3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des GT (Beschlussesentwurf 2)

§ 61 Abs. 1 Bst. e VE-GT

Unter Berücksichtigung des geltenden HRM2 Accounting Manuals erachtet die FDP den vorgeschlagenen Gebührenrahmen als zu tief. Vorgeschlagen wird dessen Erhöhung auf Franken 1'000.- bis 2'500.-.

§ 65 Abs. 2 VE-GT

Die SVP kritisiert den Begriff «Trendfahrzeuge» und lehnt die nicht abschliessende, «uferlose» Aufzählung ab. Sie moniert das «schlechte gesetzestechnische Handwerk». Zudem verstosse die Bestimmung gegen das abgaberechtliche Bestimmtheitsgebot und das verfassungsrechtliche Legalitätsprinzip. Bemängelt werden die fehlenden «Angaben über die gesetzlichen Grundlagen und die Verhältnismässigkeit für die erwähnten Präventivkontrollen von Trendfahrzeugen». Ausserdem seien Angaben über die zu erwartenden Kosten und den zu erwartenden Personalaufwand zu machen.

Die Grünen erachten die Verwendung des Begriffs «Trendfahrzeuge» als «nicht praktikabel». Als Alternative schlagen sie den Begriff «motorisierte Kleinfahrzeuge» vor. FDP und IG Strasse Solothurn beurteilen die Gebührenerhebung als «richtig» und unterstützen sie ausdrücklich. Auch die vorgeschlagene Gebührenhöhe sei «angemessen» (5).

§ 72 Abs. 2 VE-GT

Die FDP und die Grünliberalen begrüssen die Verpflichtung zum vollen Kostenersatz ausdrücklich. Die FDP regt zudem die Schaffung einer entsprechenden Regelung für Situationen mit interkantonaalem Bezug an (1). Auch für die Grünen ist die Gebührenerhebung «nachvollziehbar». Sie machen beliebt, die Gebührenhöhe mit anderen Kantonen abzugleichen.

1.3 Auswertung und weiteres Vorgehen

Abgesehen vom grundsätzlichen Einwand gegen die Vorlage (vgl. Ziff. 1.2.1) hat die Auswertung der Vernehmlassung ergeben, dass den Beschlussesentwürfen gesamthaft zugestimmt wird. Der Vernehmlassungsentwurf stellt daher eine zweckdienliche Grundlage für die Weiterbearbeitung der Vorlage dar.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen ist im Rahmen der Weiterbearbeitung der Vorlage vorgängig auf den grundsätzlichen Einwand sowie auf die konkreten Anmerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden zu den einzelnen Bestimmungen einzugehen.

1.3.1 Zum grundsätzlichen Einwand gegen die Vorlage und zur Forderung verschiedener quantitativer Angaben

1.3.1.1 Der Grundsatz der Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie trägt zum Schutz der verfassungsmässig garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Stimmbevölkerung bei (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern darf keine «Inglobo-Frage über die Revision verschiedener Materien» gestellt werden.¹ Vielmehr sollen sie ihren politischen Willen frei und unverfälscht bilden und äussern können.

Der Grundsatz wird gewahrt, wenn die einzelnen, zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften in einer sachlichen Beziehung zueinanderstehen und «das nämliche Ziel verfolgen» (BGE 129 I 366, E. 2.3 S. 371). Ein innerer sachlicher Zusammenhang liegt nicht bloss vor, wenn sich die Vorlage auf einen einzigen Zweck beschränkt. Vielmehr genügt es beispielsweise, wenn der Zweck mit der dafür erforderlichen Finanzierung verbunden wird oder zwischen den verschiedenen Bestimmungen einer Vorlage ein logischer oder sachlicher Zusammenhang besteht. Eine abstrakte Umschreibung des geforderten inneren Zusammenhangs ist nicht möglich. «Erforderlich ist eine Ausrichtung, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann» (BGE 129 I 366, E. 2.3 S. 372 f.). Zudem ist die Gültigkeit des Grundsatzes gemäss Bundesgericht differenziert zu beurteilen: «Dem Grundsatz wird bei Initiativen teils grösseres Gewicht beigemessen als bei Behördenvorlagen, weil dem praktischen Bedürfnis des Gesetzgebers Rechnung zu tragen ist, über den unmittelbaren Anlass einer Gesetzesrevision hinaus weitere bereits anstehende Postulate mit einzubeziehen» (BGE 129 I 366, E. 2.2 S. 370 f.). Nach der Rechtsprechung kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Vorlagen ein sehr weites Gestaltungsspielraum zu. An die Einhaltung des Grundsatzes dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden.

1.3.1.2 Zum grundsätzlichen Einwand gegen die Vorlage

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist der grundsätzliche Einwand gegen die Vorlage als unbegründet zurückzuweisen. Der Grundsatz dient nicht dazu, die Ausübung des «freien parlamentarischen Willens» zu schützen. Zudem haben die Mitglieder des Kantonsrates diesen Schutz nicht nötig. Denn im Unterschied zur Stimmbevölkerung können sie nicht bloss mit «Ja» oder «Nein» über eine Vorlage abstimmen. Vielmehr verfügt jedes Ratsmitglied über das Recht, zu einem in Behandlung stehenden Geschäft Anträge zu stellen (§ 22 Abs. 1 Bst. a Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 [KRG; BGS 121.1]). Die §§ 43-46 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 [BGS 121.2]) ermöglichen dem Kantonsrat überdies, über jede einzelne Bestimmung zu beraten und zu beschliessen. Entgegen der Ansicht der Vernehmlasserin sind die Volksvertreter und -vertreterinnen eben gerade nicht «gezwungen, contre coeur zweimal Ja zu stimmen oder gleich die ganze Vorlage abzulehnen». Geradezu unverständlich mutet die Forderung nach zwei Beschlussesentwürfen an.

Beide Beschlussesentwürfe regeln das Verhältnis zwischen der Polizei und einer konkret betroffenen Person. Der erforderliche sachliche Zusammenhang besteht somit.

Beschlussesentwurf 1 beinhaltet insbesondere die Zuweisung einer neuen Vollzugsaufgabe an die Polizei Kanton Solothurn. Der Beschlussesentwurf 2 regelt die Gebührenerhebung für diese

¹ KLEY ANDREAS, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, ZBI 120/2019 S. 3 ff.

neue Aufgabe sowie für eine Kontrolle, die sich aus der bestehenden, allgemeinen Polizeiaufgabe ergibt (Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung im Verkehr und Verfolgung von Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsrecht nach § 4 KapoG). Von einer Vermischung von «zwei verschiedenen Sachthemen» kann nicht die Rede sein. Mit der Gebührenerhebung für die Kontrolle neu entwickelter Fahrzeuge wird dem Legalitätsprinzip und dem Rechtsgleichheitsgebot entsprochen.

Schliesslich entspricht die Regelung der Gebührenerhebung für Geschwindigkeitskontrollen sog. Trendfahrzeuge auch einem praktischen, vom Bundesgericht anerkannten Interesse. Die Vernehmlasserin selbst machte keinen Einwand geltend, als eine frühere Revision des KapoG aus Effizienzgründen genutzt wurde, um die Bestimmung zur Umsetzung des Auftrags Roberto Conti in die Vorlage zu integrieren (vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. Januar 2020 [RRB Nr. 2020/133], S. 6). Über die Verwendung des Grundsatzes der Einheit der Materie im politischen Diskurs wird auf den Aufsatz von Prof. Kley verwiesen.¹

1.3.1.3 Wahrung der verfassungsmässigen Aufgabenteilung zwischen Kantons- und Regierungsrat

Die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Kantons- und Regierungsrat bezweckt unter anderem die effektive und effiziente Verwaltungstätigkeit. Der Kantonsrat entscheidet insbesondere über die wichtigen Fragen des Globalbudgets, beschliesst den Voranschlag und genehmigt den Geschäftsbericht. Er verknüpft Beschlüsse über Finanzen mit den zu erbringenden Leistungen und achtet auf die Wirksamkeit aller Massnahmen des Kantons (Art. 74 Abs. 1 und 2 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktegruppen Ziele fest, zu denen der Regierungsrat politisch bedeutsame Leistungs- oder Wirkungsindikatoren zu bestimmen hat (§ 38^{bis} Abs. 1 KRG). Dieser ist die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons (Art. 77 Abs. 1 KV).

Die Tätigkeiten der beiden Fachstellen Kantonales Bedrohungsmanagement und Brückenbauer / Radikalisierung sind im Globalbudget 2021-2023 unter der Produktegruppe 1 (sicherheitspolizeiliche Prävention) aufgeführt (SGB 0164/2020). Zielvorgaben könnten allenfalls im Rahmen der Beratungen des neuen Globalbudgets vorgebracht werden. Darüber hinausgehende Angaben, wie beispielsweise verbindliche Angaben über Kosten und Personalbedarf pro Fall sind keine Angaben, die der Kantonsrat zur Aufgabenerfüllung benötigt. Dies gilt auch für Angaben, die im Zusammenhang mit der Änderung des GT gefordert werden (bspw. Personalaufwand für die Kontrolle von Trendfahrzeugen), sowie für die verlangte «Offenlegung der Pflichtenhefte» einzelner Mitarbeitender. Deren Pflichten ergeben sich aus den gesetzlich definierten Aufgaben (§ 35^{bis} ff. bzw. § 1 Abs. 2 und § 2 KapoG).

Es steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die Verwaltung mit der Bereitstellung unnötiger Angaben zu beschäftigen. Kantonsrat und Regierung haben vielmehr sicherzustellen, dass die Verwaltung dem Grundsatz der Leistungsorientierung (§ 10 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 [WoV-G; BGS 115.1]) entsprechend arbeiten kann. Gerade die Polizei sollte ihre knappen Ressourcen für die Erfüllung der eigentlichen Polizeiaufgaben zugunsten der Sicherheit der Bevölkerung einsetzen können. Nutzlose Datenerhebungen und eine unnötige Administrierung auf Kosten der öffentlichen Sicherheit sind unangebracht.

1.3.2 Zu weiteren Anmerkungen grundsätzlicher Natur

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone mit dem Vollzug der Bestimmungen (Art. 23r Abs. 1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 [BWIS];

¹ KLEY ANDREAS, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, ZBI 120/2019 S. 3 ff.

SR 120]). Auch der Begriff «terroristische Gefährderin» beziehungsweise «terroristischer Gefährder» wird vom Bundesrecht definiert (Art. 23e BWIS). Wesentlicher Anknüpfungspunkt bei der Auslegung ist die «terroristische Aktivität», die ebenfalls vom BWIS definiert wird (Art. 23e Abs. 2). Im Übrigen wird sich die Polizei Kanton Solothurn bei der Auslegung nach der sich im Laufe der Zeit herausbildenden Rechtspraxis richten. Auch im Bereich der Gebührenerhebung bildet das geltende Recht die Grundlage für das polizeiliche Handeln: Der GT nennt die Voraussetzungen für Zahlungserleichterungen und Gebührenerlass. Eine Änderung von § 72 Abs. 2 VE-GT ist nicht nötig, um Situationen mit interkantonalem Bezug zu regeln. Zuständig für den Vollzug ist der jeweilige Wohnsitzkanton der gefährdenden Person.

Sprachlich hält sich die Vorlage an Ziffer 7.3 der Richtlinien zur Gesetzestechnik der Staatskanzlei (Stand: 1. Januar 2019): Bei der Teilrevision eines bestehenden, rein männlich formulierten Erlasses sind nur männliche Begriffe zu verwenden. In Botschaft und Entwurf hingegen wird geschlechtergerecht formuliert.

1.3.3 Zu den konkreten Anmerkungen

§ 12 Abs. 1 VE-KapoG (Verkürzung der Rückzahlungsverpflichtung)

Der Vorschlag beruht auf einem Anliegen der Personalverbände. Zur Rechtfertigung einer unterschiedlichen personalrechtlichen Bestimmung sind objektiv nachvollziehbare Gründe nötig. Solche sind vorliegend nicht ersichtlich. Ausserdem dürfte der Vorschlag keinen, beziehungsweise lediglich einen minimalen Einfluss auf die aktuellen Herausforderungen bei der Rekrutierung geeigneter Korpsangehöriger und deren längerfristigem Verbleib im Polizeikorps haben. Die vielfältigen Ursachen für die nicht einfache Situation macht ein Bündel geeigneter Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung erforderlich.

§ 31^{bis} Abs. 4 VE-KapoG (Polizei als zuständige Vollzugsbehörde)

Der Formulierungsvorschlag wird näher geprüft.

§ 61 Abs. 1 Bst. e VE-GT (Gebührenerhebung für Datenvernichtung)

Gestützt auf § 29 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004 (WoV-VO; BGS 115.11) sieht das geltende HRM2 Accounting Manual des Amtes für Finanzen für die Aktivierung von Sachanlagen eine Mindestgrenze von Franken 50'000 vor (HRM2 Ziff. 3.2.8.2.2). Für den Spezial-Shredder gilt die Regelung demnach nicht. Seine Anschaffungskosten sind vielmehr der laufenden Rechnung zu belasten. Zur Kalkulation eines angemessenen Gebührenrahmens kann der Abschreibungsansatz dennoch hilfreich sein. Bei durchschnittlich 50 Vernichtungsaufträgen pro Jahr und einer durchschnittlichen Gebühr von Franken 400 wäre das Gerät nach zwei Jahren amortisiert. Auch Wartung, Unterhalt und Stromverbrauch sind mit jährlich Franken 600 ausreichend abgedeckt. Der vorgeschlagene Gebührenrahmen erweist sich folglich als angemessen.

§ 65 Abs. 2 VE-GT (Gebührenerhebung für Geschwindigkeitskontrollen von Trendfahrzeugen)

Die vorgebrachte Kritik am Begriff ist berechtigt. Neu nennt die Bestimmung den im Bundesrecht verwendeten Begriff «Kleinmotorräder» i.S.v. Art. 14 Bst. b Ziff. 1 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR 741.41). Die betroffenen Fahrzeuge sind damit präzise definiert und die Aufzählung abschliessend.

2. **Beschluss**

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern (Polizei Kanton Solothurn) wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Regierungsrat (6)
Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Staatskanzlei (rol, ett)
Aktuariat Justizkommission
Aktuariat Finanzkommission
Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (7); Versand durch Polizei
Kanton Solothurn)