

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Mai 2024

Nr. 2024/827

KR.Nr. A 0267/2023 (STK)

Auftrag Justizkommission: Aufhebung der Wohnsitzpflicht bei Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Aufhebung der Wohnsitzpflicht bei Ersatzrichterinnen und -richtern an Gerichten zu prüfen. Bei der Prüfung ist zusätzlich das Verhältnis von § 37 Staatspersonalgesetz (StPG, BGS 126.1) zu Artikel 60 Kantonsverfassung (KV, BGS 111.1) sowie die Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung zu erörtern.

2. Begründung (Vorstosstext)

Gemäss § 37 des Gesetzes über das Staatspersonal¹ gilt für alle Beamte und Beamtinnen die Pflicht, im Kanton Solothurn Wohnsitz zu nehmen. Eine Befreiung von der Wohnsitzpflicht ist nur gestützt auf eine Ausnahmegewilligung des Regierungsrats bei Vorliegen von «wichtigen privaten Gründen» möglich.

Die Wohnsitzpflicht muss nicht nur im Zeitpunkt der Wahl, sondern während der gesamten Amtsperiode gegeben sein: Nach § 28 Absatz 3 Staatspersonalgesetz gilt ein Wegfall eines Wahlerfordernisses als «wichtiger Grund», der zu einer fristlosen Auflösung des Dienstverhältnisses berechtigt.

Als unter die Wohnsitzpflicht fallende Beamte und Beamtinnen gelten gemäss § 11 Staatspersonalgesetz sämtliche vom Kantonsrat gewählten Personen. Davon erfasst werden somit auch viele Tätigkeiten von Ersatzmitgliedern an Gerichten, wie die Ersatzrichter und Ersatzrichterinnen des Obergerichts (4 Personen), des Verwaltungsgerichts (2) und des Versicherungsgerichts (1) sowie die Ersatzmitglieder des Steuergerichts (5), des Jugendgerichts (5) und der Schiedsgerichte in Sozialversicherungen (9).

Bei einem Grossteil dieser Beamten und Beamtinnen führt die Justizkommission als antragsstellende Behörde das Selektionsverfahren durch. Im Rahmen dieser Tätigkeit stellt die Justizkommission immer wieder fest, dass sich auf Ausschreibungen für Stellen als Ersatzrichter und -richterinnen nur sehr wenige Personen melden. Zudem führen Wohnsitzwechsel von Inhaberinnen und Inhabern von Ersatzämtern während der Amtsperiode zu einer höheren Fluktuation – und damit zu zusätzlichen Wahlgeschäften bzw. einer steigenden Geschäftslast.

Im Rahmen der Beantwortung der beiden Vorstösse K 077/2018 «Kleine Anfrage Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Wohnsitz von Beamten» und I 081/2020 «Interpellation Marco Lupi (FDP.Die Liberalen, Solothurn): Auslegung der Wohnsitzpflicht» hat der Regierungsrat explizit festgehalten, dass er eine Aufhebung der Wohnsitzpflicht «für einen Grossteil aller Beamten und Beamtinnen» befürwortet.

Aus Sicht der Justizkommission muss diese Absichtserklärung des Regierungsrats (Aufhebung der Wohnsitzpflicht) mindestens in Bezug auf alle Ersatzrichter und -richterinnen schnellstmöglich umgesetzt werden und vertiefte Abklärungen dazu und Vorarbeiten für eine Anpassung der Rechtsgrundlagen vorgenommen werden. Das Festhalten an der Wohnsitzpflicht wirkt sich hier aus den nachfolgenden Gründen in besonderer Weise negativ aus:

¹ BGS 126.1

Die Anforderungen an ein Ersatzamt sind hoch: Den einzelnen Personen fehlt – weil sie als Ersatzmitglieder einer Behörde nur sehr wenig im Einsatz stehen – die notwendige Praxiserfahrung für ihre Amtsausübung. Diese mangelnde Praxiserfahrung müssen die Ersatzmitglieder durch fachliche Qualifikationen kompensieren. Nur so ist gewährleistet, dass die Qualität der Arbeit eines Spruchkörpers auch bei Einsatz von Ersatzmitgliedern gewährleistet ist – und letztendlich Rechtssuchende keinen Nachteil aus dem Einsatz von Ersatzmitgliedern erhalten.

Die Wohnsitzpflicht in Kombination mit den strengen Unvereinbarkeitsregeln bringt es mit sich, dass der Kreis von Personen, welche über die oben beschriebenen Anforderungen an ein Ersatzamt verfügen, im Voraus stark eingeschränkt ist. Vereinfacht ausgedrückt besteht hier heute ein «Fachkräftemangel», der sich nur durch eine Rekrutierung von Personen «ausserhalb der Kantongrenzen» beheben lässt.

Die Gründe, die für ein Festhalten an der Wohnsitzpflicht sprechen, vermögen diese Nachteile nicht aufzuwiegen: Die Gefahr, dass bei einer Aufhebung der Wohnsitzpflicht (für Ersatzmitglieder) die Rechtsprechung – und damit die Weiterentwicklung des vom Kantonsrat und den Solothurner Stimmberechtigten gesetzten Rechts – von Personen geprägt wird, die nicht dem Kreis der Stimmberechtigten angehören, keine enge Verbindung zum Gemeinwesen aufweisen und nicht mit örtlichen Verhältnissen vertraut sind – ist relativ klein, da die Ersatzmitglieder – wie ihr Name bereits sagt – nur selten zum Einsatz kommen und geringen Einfluss haben, die Praxis eines Spruchkörpers wesentlich zu prägen.

Artikel 60 Kantonsverfassung¹ bestimmt, dass bei der Ämterbesetzung «nach Möglichkeit die verschiedenen Bevölkerungskreise, namentlich die Regionen» angemessen zu berücksichtigen sind. Nach dem der Verfassung zugrundeliegenden Begriffsverständnis sind mit «Bevölkerung» die Einwohner und Einwohnerinnen des Kantons gemeint und als Regionen gelten Gebiete, die innerhalb der Kantongrenzen liegen. Daraus könnte allenfalls abgeleitet werden, Artikel 60 Kantonsverfassung liege implizit die Annahme zu Grunde, dass Ämter zwingend mit Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn besetzt werden müssen. Insoweit ist bei der Umsetzung des vorliegenden Prüfungsauftrags zusätzlich und vertieft das Verhältnis von § 37 Staatspersonalgesetz zu Artikel 60 Kantonsverfassung zu prüfen und dabei abzuklären, ob eine Verfassungsänderung notwendig ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Auftrag nimmt zu Recht ein Thema auf, das in jüngerer Zeit wiederholt zu Diskussionen geführt hat. Der Kanton Solothurn will ein attraktiver Arbeitgeber sein und nimmt für sich in Anspruch, die bestqualifizierten Bewerbenden für Stellen und Ämter auszuwählen. Diesen Anspruch einzulösen bedingt, zeitgemässe Anstellungsbedingungen und Wahlvoraussetzungen zu schaffen. Die angestossene Diskussion über die Wohnsitzpflicht sowie die Wahlvoraussetzung der kantonalen Stimmberechtigung (s. dazu unten, Ziff. 3.2.1) für die Ersatzmitglieder der Gerichte ist folglich inhaltlich zu führen. Damit ist bereits vorweggenommen, dass der Regierungsrat die Erheblicherklärung des Prüfungsauftrags mit geändertem Wortlaut beantragt.

3.2 Würdigung des Vorstosses

3.2.1 Notwendige Unterscheidung zwischen der Wohnsitzpflicht und der kantonalen Stimmberechtigung als Wählbarkeitsvoraussetzung

Der Auftrag vermischt die Wohnsitzpflicht gemäss § 37 StPG und die Wahlvoraussetzung der kantonalen Stimmberechtigung gemäss Artikel 59 KV. Diese beiden Institute sind jedoch klar auseinanderzuhalten.

¹ KV; BGS 111.1

Artikel 59 Absatz 1 KV schreibt vor, dass in die Gremien der drei Staatsgewalten Kantonsrat, Regierungsrat und Gerichte nur Personen wählbar sind, welche im Kanton Stimmberechtigte sind. Da das Stimmrecht auf kantonaler Ebene – von einer Ausnahme abgesehen¹⁾ – auch an den Wohnsitz im Kanton gekoppelt ist (§ 5 des Gesetzes über die politischen Rechte, GpR, BGS 113.111), setzt Artikel 59 KV den Wohnsitz für die Wahl in die kantonalen Gerichte unabhängig von § 37 StPG grundsätzlich voraus. Bei der Voraussetzung der Stimmberechtigung auf kantonaler Ebene gemäss Artikel 59 KV handelt es sich aber nicht um eine blossige «Wohnsitzpflicht», wie sie § 37 StPG für alle kantonalen Beamtinnen und Beamten kennt, sondern um eine Wählbarkeitsvoraussetzung für die von Artikel 59 Absatz 1 KV erfassten Personen. Eine Befreiung von der *Wohnsitzpflicht* durch den Regierungsrat aus wichtigen privaten Gründen ist möglich, was etwa bei Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gelegentlich vorkommt. Demgegenüber stellt der Wegfall der *Wählbarkeitsvoraussetzung* des kantonalen Stimmrechts einen wichtigen Grund für die fristlose Auflösung des Dienstverhältnisses dar (§ 28 Abs. 2 StPG). Die Bewilligung einer Ausnahme von dieser Wählbarkeitsvoraussetzung, etwa für Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter, ist in der Gesetzgebung nicht vorgesehen.

Wir sind bereit, im Sinne des Auftrags die Frage zu prüfen, ob in der Gesetzgebung die Wohnsitzpflicht (§ 37 StPG) sowie die Wählbarkeitsvoraussetzung (Art. 59 Abs. 1 KV) für Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter aufzuheben oder zu lockern ist.

3.2.2 Verhältnis der Wohnsitzpflicht nach § 37 StPG zu Artikel 60 KV

Die Kommission wirft im Zusammenhang mit der zu prüfenden Aufhebung der Wohnsitzpflicht (§ 37 StPG) die Frage auf, ob eine Verfassungsänderung notwendig sei und bezieht sich bei dieser Frage auf Artikel 60 KV.

Artikel 60 KV bestimmt zunächst, dass ein öffentliches Amt mit der am besten geeigneten Person besetzt werden muss. Weiter enthält sie einen Regionen- und Politikproporz, welcher bereits nach dem Wortlaut der Bestimmung nur «nach Möglichkeit» zu berücksichtigen ist. Die Bestimmung hat denn auch programmatischen Charakter und ist nicht justiziabel, wie bereits das Bundesgericht im Jahr 2005 in einer publizierten Entscheidung festgehalten hat (siehe dazu BGE 131 I 366 i.S. Schweizerische Volkspartei des Kantons Solothurn gegen Kamber und Bühler sowie Kantonsrat Solothurn). Wir sind aber gerne bereit, im Sinne des Auftrags auch diese Frage vertieft zu prüfen.

3.3 Fazit

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen sind wir bereit, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen und beantragen deshalb im Folgenden die Erheblicherklärung des Auftrags mit geändertem Wortlaut

¹⁾ Gemäss § 6 GpR erfüllen auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Anforderungen von Artikel 59 KV.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen, ob die Wohnsitzpflicht (§ 37 StPG) sowie die Wählbarkeitsvoraussetzung (Art. 59 Abs. 1 KV) für Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter aufzuheben oder zu lockern sind. Dabei prüft er auch das Verhältnis der Wohnsitzpflicht nach § 37 StPG zu Artikel 60 KV.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (3)
Finanzdepartement
Personalamt
Gerichtsverwaltungskommission
Aktuarin JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat