Urteilskopf

131 I 366

36. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Schweizerische Volkspartei des Kantons Solothurn gegen Kamber und Bühler sowie Kantonsrat Solothurn (Staatsrechtliche Beschwerde) 1P.113/2005 vom 3. Mai 2005

Regeste (de):
Berücksichtigung der politischen Richtungen bei der Besetzung öffentlicher Ämter, Begriff der verfassungsmässigen Rechte; Art. 60 KV/SO, Art. 189 Abs. 1 lit. a BV, Art. 84 Abs. 1 lit. a OG.

Die Bestimmung von Art. 60 KV/SO, wonach bei der Besetzung öffentlicher Ämter u.a. die politischen Richtungen zu berücksichtigen sind, ist programmatischer Natur und räumt den politischen Parteien kein verfassungsmässiges Recht auf Minderheitsschutz ein (E. 2).

Regeste (fr):
Prise en considération des sensibilités politiques lors de la désignation des membres des autorités publiques, notion de droits constitutionnels; art. 60 Cst./SO, art. 189 al. 1 let. a Cst., art. 84 al. 1 let. a OJ.

La règle de l'art. 60 Cst./SO, selon laquelle il y a lieu de prendre en considération entre autres les sensibilités politiques lors de la désignation des membres des autorités publiques, a une nature programmatique; elle ne confère donc pas aux partis politiques un droit constitutionnel à la protection des minorités (consid. 2).

Regesto (it):
Presa in considerazione degli orientamenti politici in occasione della nomina a cariche pubbliche, nozione di diritti costituzionali; art. 60 Cost./SO, art. 189 cpv. 1 lett. a Cost., art. 84 cpv. 1 lett. a OG.

La disposizione dell'art. 60 Cost./SO, secondo cui in occasione della nomina a cariche pubbliche devono essere presi in considerazione, tra l'altro, gli orientamenti politici, è di natura programmatica e non conferisce ai partiti politici nessun diritto costituzionale di protezione delle minoranze (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 366

BGE 131 I 366 S. 366

Auf Ausschreibung der Stelle eines Oberrichters bzw. einer Oberrichterin hin hörte die Justizkommission des Kantonsrates des Kantons Solothurn drei Kandidaten an und unterbreitete dem

BGE 131 I 366 S. 367

Kantonsrat mit den Kandidaten Rechtsanwalt Dr. Roland Bühler (SVP) und Rechtsanwalt lic. iur. Marcel Kam-

ber (FDP) einen Zweiervorschlag. Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates vom 26. Januar 2005 äusserten sich die Fraktionssprecher zu den beiden Kandidaten. In geheimer Wahl wählte der Kantonsrat Marcel Kamber im ersten Wahlgang zum neuen Oberrichter. Gegen diesen Wahlbeschluss hat die Schweizerische Volkspartei des Kantons Solothurn (SVP/SO) beim Bundesgericht mit dem Antrag um Aufhebung staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie erachtet sich aufgrund von Art. 60 der Kantonsverfassung zur Beschwerde legitimiert und rügt wegen der Nichtberücksichtigung des SVP-Kandidaten eine Verletzung des Anspruchs auf angemessene Vertretung im Obergericht. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde nicht ein.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf eine staatsrechtliche Beschwerde gegeben sind (vgl. BGE 129 I 173 E. 1 S. 174). Im vorliegenden Fall ist unter diesem Gesichtswinkel insbesondere zu prüfen, ob sich die Beschwerdeführerin auf ein verfassungsmässiges Recht gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG berufen kann und daher im Sinne von Art. 88 OG zur Beschwerde legitimiert ist.

2.1 Die Beschwerdeführerin ficht den Wahlbeschluss des Kantonsrates mit staatsrechtlicher Beschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. a OG an. Damit sieht sie zu Recht von einer Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG ab, welche lediglich bei Volkswahlen in Betracht fällt und im Fall von so genannten indirekten Wahlen durch ein Parlament nicht in Frage kommt (vgl. hierzu ZBl 92/1991 S. 260 E. 1; BGE 112 Ia 174 E. 2 S. 176, mit zahlreichen Hinweisen).

2.2 Nach Art. 189 Abs. 1 lit. a BV beurteilt das Bundesgericht Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Im gleichen Sinne lässt Art. 84 Abs. 1 lit. a OG gegen Erlasse oder Verfügungen (Entscheide) die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu. Weder Bundesverfassung noch Organisationsgesetz umschreiben im Einzelnen, was unter verfassungsmässigen Rechten zu verstehen ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dem die Konkretisierung dieses Begriffes obliegt (vgl. Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, S. 425), gelten als verfassungsmässige Rechte Verfassungsbestimmungen, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern wollen oder welche, obwohl vorwiegend im öffentlichen Interesse erlassen, daneben auch noch individuelle Interessen schützen (ZBl 92/1991 S. 260 E. 2, mit Hinweisen; vgl. auch BGE 121 I 267 E. 3a S. 269). Bei der Bestimmung des Vorliegens von verfassungsmässigen Rechten stellt das Bundesgericht insbesondere auf das Rechtsschutzbedürfnis und die Justiziabilität ab (vgl. ZBl 92/1991 S. 260 E. 2). Nach der Doktrin gelten als verfassungsmässige Rechte justiziable Rechtsansprüche, die nicht ausschliesslich öffentliche Interessen, sondern auch Interessen und Schutzbedürfnisse des Einzelnen betreffen und deren Gewicht so gross ist, dass sie nach dem Willen des demokratischen Verfassungsgebers verfassungsrechtlichen Schutzes bedürfen (WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. 1994, S. 67; in gleichem Sinne Botschaft zur neuen Bundesverfassung, a.a.O., S. 425; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl. 2005, Rz. 1966; CHRISTINA KISS/HEINRICH KOLLER, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Rz. 7 ff. zu Art. 189 BV). Zu den verfassungsmässigen Rechten in diesem Sinne gehören solche gemäss Bundesverfassungsrecht, Europäischer Menschenrechtskonvention und andern Menschenrechtspakten wie auch die durch die Kantonsverfassungen gewährleisteten Rechte (vgl. BGE 123 I 25 E. 1 S. 27; BGE 121 I 267 E. 3 S. 269;

KISS/KOLLER, a.a.O., Rz. 8 f.; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., Rz. 1967 ff.).

2.3 Im Einzelnen ist nunmehr zu prüfen, ob die von der Beschwerdeführerin angerufene Bestimmung von Art. 60 der Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO) ein verfassungsmässiges Recht im genannten Sinne einräumt. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut: Art. 60 - Ämterbesetzung
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. Der Gehalt dieser Verfassungsbestimmung ist nach den üblichen Auslegungsregeln zu bestimmen (vgl. BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 212) und zudem mit § 96 der Staatsverfassung des Kantons Luzern

BGE 131 I 366 S. 369

(StV/LU) und der dazu ergangenen Rechtsprechung (ZBl 92/1991 S. 260, ZBl 95/1994 S. 366; Urteil 1P.427/1999 vom 9. Februar 2000), auf welche sich die Beschwerdeführerin beruft, in Beziehung zu setzen.

2.4 Die Bestimmung von Art. 60 KV/SO ist vorerst organisatorischer Natur. Sie ist im allgemeinen Abschnitt über die kantonalen Behörden enthalten und gilt unabhängig von der Art der Bestellung (direkte Volkswahl im Majorz- oder Proporzverfahren sowie Besetzung durch eine Behörde oder einen Wahlkörper) für sämtliche öffentlichen Ämter. Sie hält einleitend fest, dass öffentliche Ämter durch die am besten geeigneten Personen zu besetzen sind. Darüber hinaus bestimmt sie, dass nach Möglichkeit die verschiedenen Bevölkerungskreise angemessen zu berücksichtigen sind und nennt hierfür namentlich die Regionen und politischen Richtungen. Damit verfolgt Art. 60 KV/SO das Ziel, über die Geeignetheit der Amtspersonen hinaus hinsichtlich der regionalen und politischen Vertretung nach Möglichkeit einen gewissen Ausgleich zwischen den verschiedenen Bevölkerungskreisen zu schaffen. Sie mag insoweit dazu dienen, gewisse Auswirkungen von Wahlverfahren zu mildern, mögliche Einseitigkeiten von Majorzwahlverfahren auszugleichen und weite Bevölkerungskreise an der Amtsausübung teilnehmen zu lassen (vgl. ZBl 92/1991 S. 260 E. 4a mit Hinweisen auf BGE 52 I 14 S. 16 f. und ZACCARIA GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, Zürich 1941, S. 366 ff.). In dieser allgemeinen Form weist Art. 60 KV/SO vor allem programmatischen Charakter auf. Der programmatische Charakter von Art. 60 KV/SO wird durch die Wendung "nach Möglichkeit" weiter unterstrichen. Dieser Umstand schliesst für sich allein genommen die Justiziabilität nicht aus und spricht insoweit nicht gegen die Annahme eines verfassungsmässigen Rechts. Ein solches kann auch anerkannt werden, wenn formale und eindeutige Kriterien der Anwendung fehlen und dem Entscheidträger ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird. In diesem Sinne hat das Bundesgericht der Bestimmung von § 96 StV/LU, welche bei der Behördenbestellung eine angemessene Rücksicht auf die Vertretung der politischen Parteien fordert, den Charakter eines verfassungsmässigen Rechtes nicht abgesprochen (vgl. ZBl 92/1991 S. 260; ZBl 95/1994 S. 366; Urteil 1P.427/1999 vom 9. Februar 2000; vgl. auch den in ZBl 95/1994 S. 366 E. 1b/bb erwähnten Entscheid vom 15. Juni 1992 i.S. Groupe Vivre demain).

BGE 131 I 366 S. 370

Die fragliche Bestimmung der Solothurner Kantonsverfassung nimmt nach ihrem Wortlaut in erster Linie auf Bevölkerungskreise Bezug. Der Begriff der Bevölkerungskreise ist offen, könnte unterschiedlichste (organisierte oder nicht organisierte) Gruppierungen oder Bewegungen umfassen und sich derart auch auf Frauen und Männer, Konfessionen und vieles mehr beziehen. Der in der Verfassung verwendete Begriff erhält auch durch die namentlich erwähnten Regionen und politischen Richtungen keine präzisere Konturen. Zum einen sind die Regionen nicht zwingend mit Amtsbezirken gleichzusetzen, zum andern können mit den politischen Rich-

tungen nicht nur politische Parteien, sondern auch andere Bewegungen unterschiedlichster Weltanschauungen gemeint sein. Insoweit fehlt der Bestimmung von Art. 60 KV/SO die hinreichende inhaltliche Bestimmtheit und Bestimmbarkeit und geht ihr die Justiziabilität ab. Es ist denn auch nicht denkbar, dass einer Region als solcher oder nicht näher umschriebenen politischen Richtungen bestimmte Vertretungsrechte zugestanden würden sowie von wem und in welcher Weise solche geltend gemacht werden könnten. An dieser Beurteilung der mangelnden Justiziabilität von Art. 60 KV/SO vermag auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu § 96 StV/LU nichts zu ändern. Anders als die Solothurner Verfassung bezieht sich § 96 StV/LU auf bestimmt umschriebene Behörden und erwähnt ausdrücklich die politischen Parteien ; hinsichtlich der Erwähnung der politischen Parteien ist die luzernische Verfassungsbestimmung auch anlässlich von Revisionen nicht geändert worden (vgl. ZBl 95/1994 S. 366 E. 1b/bb). Demgegenüber sind bei der Ämterbesetzung nach Art. 60 KV/SO lediglich die politischen Richtungen zu berücksichtigen. Dieser Ausdruck ist vergleichsweise wesentlich unbestimmter als derjenige der politischen Parteien gemäss § 96 StV/LU sowie derjenige der verschiedenen Parteirichtungen gemäss Art. 11 der alten Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1887 (aKV/SO). Nach dieser Bestimmung sollten bei der Wahl sämtlicher staatlicher Behörden die verschiedenen Parteirichtungen möglichst berücksichtigt werden. Im Vergleich dazu ist mit dem neuen Art. 60 KV/SO in vermehrtem Masse eine offene Formulierung gewählt worden. Sie spricht nicht nur die politischen Richtungen, sondern darüber hinaus neu auch die verschiedenen Bevölkerungskreise und die Regionen an. Damit kommt ihr ausschliesslich ein programmatischer Gehalt zu. Sowohl der

Vergleich mit der Luzerner Staatsverfassung als auch derjenige mit der alten Solothurner Verfassung sprechen demnach gegen die Annahme eines verfassungsmässigen Rechtes. An dieser Beurteilung vermag auch der Entscheid des Regierungsrates vom 27. Januar 1998 (publ. in: Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn, 1998 Nr. 5) nichts Wesentliches zu ändern. Der Regierungsrat wandte in diesem Entscheid Art. 60 KV/SO zwar auf die Wahl einer kommunalen Umweltkommission an und hob sie auf, weil der stärksten Fraktion kein Kommissionsmandat zugesprochen worden war. Er hielt fest, dass die Verfassungsbestimmung zwingend die Berücksichtigung einer starken Minderheit erfordere, und er bezog sich ohne weitere Ausführungen auf seine frühere Praxis zu Art. 11 aKV/SO. Dabei setzte er sich mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht auseinander, welche ohne abschliessende Beurteilung Zweifel an einem eigentlichen Rechtsanspruch zum Ausdruck brachte (BGE 112 Ia 174 E. 3d S. 179). Insbesondere ging er aber nicht auf die neue Formulierung in Art. 60 KV/SO ein, welche, wie aufgezeigt, gegenüber der alten Verfassungsbestimmung wesentlich offener gehalten ist, und legte nicht dar, dass auch nach neuem Verfassungstext ein eigentlicher Rechtsanspruch bestehe. Damit kann dem Regierungsratsentscheid vom 27. Januar 1998 im Hinblick auf die Beurteilung durch das Bundesgericht und die Anforderungen von Art. 88 OG keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden.

2.5 Vor diesem Hintergrund kommt der Bestimmung von Art. 60 KV/SO die Bedeutung einer Programmvorschrift zu und kann ihr in Anbetracht ihrer Unbestimmtheit und ihres Mangels an Justiziabilität nicht der Charakter eines verfassungsmässigen Rechtes zugesprochen werden. Kann sich die Beschwerdeführerin demnach auf kein verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 84 Abs. 1 lit. a OG berufen, fehlt ihr insoweit nach Art. 88 OG die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde.

2.6 Soweit sich die Beschwerdeführerin darüber hinaus sinngemäss auf das Willkürverbot nach Art. 9 BV beruft, ist festzuhalten, dass das allgemeine Willkürverbot für sich allein keine geschützte Rechtsstellung nach Art. 88 OG verschafft (vgl. BGE 126 I 81; BGE 121 I 267; 112 Ia E. 2d S. 178). Auch unter diesem Gesichtswinkel kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.