Urteilskopf

143 I 211

18. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Wyssmann gegen Oberamt Region Solothurn (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_88/2017 vom 30. März 2017

Regeste (de):
Art. 30 Abs. 1, Art. 34, Art. 39 Abs. 1 und Art. 191c BV; Verfahren für die Wahl von Solothurner Amtsgerichtspräsidenten.

Falls keine Demission eines solothurnischen Amtsgerichtspräsidenten vorliegt, sind gemäss kantonalem Recht im ersten Wahlgang der Wiederwahl nur die bisherigen Stelleninhaber teilnahmeberechtigt. Amtierende Richter können deshalb auf eine gewisse Stabilität vertrauen. Dies dient der richterlichen Unabhängigkeit und ist mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar, zumal eine Abwahl möglich bleibt (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 30 al. 1, art. 34, art. 39 al. 1 et art. 191c Cst.; procédure d'élection des présidents des tribunaux d'arrondissement du canton de Soleure.

Si aucun président du Tribunal d'arrondissement ne démissionne, alors seuls les titulaires actuels de ce poste sont, selon le droit cantonal, habilités à prendre part au premier tour de la réélection. Les juges en fonction peuvent ainsi compter sur une certaine stabilité. Celle-ci sert l'indépendance judiciaire et reste compatible avec la liberté de vote, puisqu'une non-réélection reste possible (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 30 cpv. 1, art. 34, art. 39 cpv. 1 e art. 191c Cost.; procedura per l'elezione dei presidenti dei tribunali circondariali solettesi.

Se nessun presidente di un tribunale circondariale presenta le dimissioni, secondo il diritto cantonale solo gli attuali titolari della carica sono abilitati a partecipare al primo turno della rielezione. I giudici in funzione possono quindi contare su una certa stabilità. Essa serve all'indipendenza della giustizia ed è compatibile con la libertà di voto e di elezione, tanto più che una non rielezione rimane possibile (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 211

BGE 143 I 211 S. 211

A. Am 21. Mai 2017 finden im Kanton Solothurn die Amteibeamtenwahlen statt. In der Amtei Bucheggberg-Wasseramt werden zwei Amtsgerichtspräsidenten gewählt. Am 22. November 2016 reichte Claude Wyssmann einen Wahlvorschlag für sich selber ein. Der Vorsteher des Oberamts Region Solothurn beschied ihm mit Verfügung

vom 28. November 2016, Ausschreibungen für den ersten Wahlgang würden vorbehältlich einer Demission unterbleiben und es seien einzig die beiden bisherigen Stelleninhaber teilnahmeberechtigt. Seine Kandidatur könne deshalb für den ersten Wahlgang nicht berücksichtigt werden. Eine von Claude Wyssmann dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn mit Urteil vom 12. Januar 2017 ab, soweit es darauf eintrat.

B. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 10. Februar 2017 beantragt Claude Wyssmann, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und dieses sowie der Vorsteher des Oberamts Region Solothurn seien anzuweisen, für den anstehenden ersten Wahlgang sowohl ihn selbst als auch andere Kandidaten als die bisherigen Stelleninhaber zuzulassen. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt. (Auszug)
Aus den Erwägungen:

Erwägungen

3.

3.1 Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV ausgeübt (BGE 140 I 394 E. 8 S. 401 mit Hinweisen; BGE 143 I 92 E. 3.1 S. 94). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402 mit Hinweisen; BGE 143 I 92 E. 3.3 S. 94). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit

gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer beruft sich, wie erwähnt, neben Art. 34 BV auch auf Art. 27 KV/SO (SR 131.221). Diese Bestimmung sieht einzig vor, dass das Volk die Amtsgerichtspräsidenten wählt. Die Vorinstanz hat festgehalten, weder sei ersichtlich noch habe der Beschwerdeführer hinreichend dargelegt, was aus dieser Bestimmung für den vorliegenden Fall abgeleitet werden könne. Der Beschwerdeführer geht in seiner Beschwerde darauf nicht näher ein. Seine Kritik ist deshalb vor dem Hintergrund von Art. 34 BV zu prüfen.

3.2 Zu Recht verlangt der Beschwerdeführer nicht, § 45 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 22. September 1996 über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111) sei aufzuheben. Hierfür ist die Beschwerdefrist

nach Art. 101 BGG längst abgelaufen. Der Verstoss einer kantonalen Vorschrift gegen das übergeordnete Recht kann indessen auch noch bei der Anfechtung eines auf sie gestützten Anwendungsaktes geltend gemacht werden. Erweist sich der Vorwurf als begründet, so führt dies allerdings nicht zur Aufhebung der entsprechenden Norm. Die vorfrageweise Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit hätte lediglich zur Folge, dass die Vorschrift auf die anstehende Wahl nicht angewendet und der auf sie gestützte Entscheid aufgehoben würde (BGE 113 Ia 69 E. 5a S. 70 mit Hinweis). Der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist entsprechend beschränkt. Zu untersuchen ist nur, ob das vorliegend umstrittene Wahlverfahren für Amtsgerichtspräsidenten verfassungswidrig ist, nicht jedoch, ob dies auch für andere Stellen mit besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen zutrifft. Ebenso wenig hat sich das Bundesgericht umfassend dazu zu äussern, ob die Ausgestaltung des Wahlverfahrens für die verschiedenen, durch Wahl zu besetzenden Stellen im Kanton Solothurn sinnvoll und kohärent ist.

3.3 Die Rüge, die beanstandete Bestimmung hätte wegen ihrer Bedeutung in die Kantonsverfassung aufgenommen werden müssen, ist unbegründet. Sowohl in anderen Kantonsverfassungen als auch in der Bundesverfassung wird die Wahl von Behördenmitgliedern nur in den Grundzügen geregelt, und die nähere Ausführung erfolgt erst auf Gesetzesstufe. Einen Verfassungsvorbehalt gibt es von Bundesrechts wegen in diesem Bereich nicht und der Beschwerdeführer

macht nicht geltend, dass dies nach der Verfassung des Kantons Solothurn anders sei. Nicht nachvollziehbar ist das Vorbringen, § 45 GpR sei unpräzise, weil er im Widerspruch zu Art. 27 KV/SO stehe und es nicht hinreichend klar sei, ob er sich überhaupt auf die Wahl der Amtsgerichtspräsidenten beziehe. Der Beschwerdeführer legt weder dar, worin der Widerspruch zu Art. 27 KV/SO liegen soll, noch, wie dies mit der Frage zusammenhängt, ob § 45 GpR hinreichend klar sei. Darüber hinaus folgt aus § 88 des Gesetzes des Kantons Solothurn vom 13. März 1977 über die Gerichtsorganisation (GO; BGS 125.12) ohne Weiteres, dass für Amtsgerichtspräsidenten besondere Wahlvoraussetzungen gelten und somit § 45 Abs. 1 und 2 GpR anwendbar ist.

3.4 Wiederwahlverfahren für Richterstellen stehen in einem Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit. Sie gewährleisten die fortdauernde demokratische Legitimation der Justiz und stellen sicher, dass nur solche Personen das Amt ausüben, die dazu nach wie vor in der Lage sind; es geht damit bei einer Bestätigungswahl immer auch um die Sicherstellung einer rechtsstaatlichen, funktionierenden Justiz (REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, 2001, S. 286). Gleichzeitig eröffnet die Wiederwahl Möglichkeiten äusserer Beeinflussungsversuche (vgl. NICCOLÒ RASELLI, Richterliche Unabhängigkeit, Justice-Justiz-Giustizia 2011/3 S. 6 f.) und die damit einhergehende Gefahr, dass die Richter sich - besonders kurz vor Wiederwahlterminen - bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit teilweise von der mutmasslichen Akzeptanz durch das Wiederwahlorgan beeinflussen lassen könnten (KIENER, a.a.O., S. 286). KURT EICHENBERGER hielt vor diesem Hintergrund bereits 1960 fest, dass der schweizerische Richter faktisch unabhängig sei, weil er regelmässig bestätigt werde, dass sich sichernde Normierungen jedoch als notwendig erweisen könnten, wenn dieser faktische Zug zur Stabilität nicht erhalten bleibe (KURT EICHENBERGER, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, 1960, S. 228 f.). In der Literatur wird im Interesse der institutionellen Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit teils postuliert, die periodische Wiederwahl sei durch eine einmalige Ernennung, sei es für eine unbestimmte Zeit, kombiniert mit einer Altersbeschränkung, sei es für einen vorgegebenen Zeitraum, zu ersetzen (vgl. etwa, mit weiteren Hinweisen RASELLI, a.a.O., S. 7; STEPHAN GASS, Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden?, AJP 2007 S. 607). In diesem Sinne werden im Kanton Freiburg gemäss der

Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 die Mitglieder der richterlichen Gewalt auf unbestimmte Zeit gewählt (Art. 121 Abs. 2 KV/FR [SR 131.219]; die Verfassung des Kantons Freiburg wurde mit Bundesbeschluss vom 13. Juni 2005 von der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft gewährleistet).

3.5 Die Amtsgerichtspräsidenten werden im Kanton Solothurn zwar nicht einmalig gewählt, sondern müssen sich alle vier Jahre der Wiederwahl stellen (Art. 61 Abs. 1 KV/SO). Diese Amtsdauer erscheint angesichts des oben Ausgeführten als kurz. Immerhin dürfen die Amtsgerichtspräsidenten aufgrund des in § 45 GpR vorgesehenen Wahlverfahrens auf eine gewisse Stabilität vertrauen, indem ihre Kandidatur im ersten Wahlgang der Erneuerungswahl exklusiv ist. Das Verfahren entspricht im Wesentlichen jenem für die eidgenössischen Gerichte gemäss Art. 135 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10; vgl. dazu den Bericht vom 1. März 2001 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zur parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz, BBl 2001 3590 f.). Es ist zwar nicht gleichbedeutend mit einer Wahl auf eine längere Dauer, dient aber im Ergebnis ebenfalls - wenn eben auch nicht im gleichen Masse - der richterlichen Unabhängigkeit. Somit besteht, entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers, durchaus ein gewichtiges öffentliches Interesse am Wahlverfahren gemäss § 45 GpR. Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang der Einwand, es sei bisher im Kanton Solothurn noch nie zu einem Wahlkampf um Richterstellen gekommen, auch nicht bei Amtsrichtern. Für das öffentliche Interesse an der richterlichen Unabhängigkeit ist dieser Umstand nicht massgebend. Ob von einer "milderen Massnahme" gesprochen werden könnte, wenn die Amtsgerichtspräsidenten stattdessen auf unbestimmte Zeit gewählt würden, wie der Beschwerdeführer argumentiert, ist fraglich, letztlich aber auch nicht entscheidend. Wie vorangehend dargelegt wurde, liegt es grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, darüber zu entscheiden, wie sie die Richterwahlen ausgestalten. Dazu gehört auch der Entscheid darüber, wie zwischen demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit ein Ausgleich geschaffen werden soll. Der Wahlmodus nach solothurnischem Recht lässt sich insofern zwischen den Varianten der Wiederwahl auf kurze Amtsdauer mit offenem Kandidatenkreis und der einmaligen Wahl auf längere Dauer verorten.

Trotz des Vorrangs der amtierenden Richter im ersten Wahlgang kann nicht von einer im Widerspruch zu Art. 34 BV stehenden "Scheinwahl" gesprochen werden. Wie die Staatskanzlei in ihrem Mitbericht darlegte, haben die Wähler die Möglichkeit, durch leere Stimmen ihren Willen zur Abwahl eines Amtsgerichtspräsidenten zum Ausdruck zu bringen (vgl. dazu BGE 96 I 59 E. 4b S. 62 f.). Erreicht ein bisheriger Stelleninhaber im ersten Wahlgang das absolute Mehr nicht, ist die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuschreiben (§ 45 Abs. 2 GpR). Dass die Stimmbürger zwar im ersten Wahlgang nur die kandidierenden Stelleninhaber zur Auswahl haben, jedoch die Möglichkeit eines zweiten Wahlgangs mit einem weiteren Kandidatenkreis besteht, geht nicht nur aus der umstrittenen Gesetzesbestimmung hervor, sondern wird konkret in Bezug auf die anstehende Wahl auch im Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2016 über die Einberufung der Wahlberechtigten für den Urnengang vom 21. Mai 2017 sowie im Amtsblatt des Kantons Solothurn vom 19. August 2016 (S. 1584 ff.) dargelegt. Gemäss dem von der Staatskanzlei vorgelegten Abstimmungsprotokoll für die Erneuerungswahl von zwei Amtsgerichtspräsidenten für die Amtei Bucheggberg-Wasseramt aus dem Jahr 2009 haben damals von 11'099 Wählenden 958 (8,6 %) einen gänzlich leeren Wahlzettel und 3'178 (28,6 %) ihren Wahlzettel mit nur einem Namen sowie einer leeren Linie eingelegt. Sie machten somit von ihrer Wahlmöglichkeit durchaus Gebrauch. Zur Frage, weshalb das umstrittene Wahlverfahren auf die Amtsgerichtspräsidenten Anwendung findet, nicht aber auf die Amtsrichter, äussert sich das Verwaltungsgericht nicht. Eingehende Ausführungen dazu sind angesichts des Streitgegenstands auch nicht angezeigt. Die unterschiedliche Regelung liegt zwar nicht auf der Hand; hinzuweisen ist immerhin auf den Umstand, dass den Amtsgerichtspräsidenten weitergehende Kompetenzen zukommen und sie insbesondere auch als Einzelrichter amten (§§ 8 ff. GO). Es entbehrt vor diesem

Hintergrund nicht der sachlichen Rechtfertigung, ihre institutionelle Unabhängigkeit durch ein entsprechendes Wahlverfahren verstärkt abzusichern. Aus all diesen Gründen erweist sich das Wahlverfahren für Amtsgerichtspräsidenten im Kanton Solothurn mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 BV vereinbar und verstösst es auch nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. (...)