

Beschluss der Ratsleitung

vom 21.03.2023

KR.Nr. A 0142/2021 (KR)

Auftrag Fraktion CVP/EVP: Überprüfung des Wahlverfahrens der kantonalen Beamten und Beamtinnen (07.07.2021) Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Die Regierung und die Ratsleitung werden beauftragt, die Vorbereitung, die Art und den Zeitpunkt der Wahlen der kantonalen Beamten und Beamtinnen zu überprüfen und allenfalls notwendig erscheinende Änderungen inkl. der nötigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen.

2. Begründung

Immer zu Beginn einer neuen Legislaturperiode werden in der ersten Session des neu zusammengesetzten Kantonsrats die Erneuerungswahlen von Beamten und Beamtinnen für eine vierjährige Amtsperiode (ca. 120 Personen, alle auf dem gleichen Wahlzettel stehend) vorgenommen. Alle vier Jahre macht sich in den Fraktionen ein grosses Unbehagen breit, weil die meisten Personen, die zur Wiederwahl stehen, den neuen Mitgliedern des Kantonsrats unbekannt sind. Selbst bisherige Kantonsratsmitglieder kennen oft nur noch einen Bruchteil der zur Wiederwahl stehenden Personen. Dazu kommt, dass die Liste der zu Wählenden erst knapp zwei Wochen vor der Wahl zugestellt werden kann. Die Mitglieder des Kantonsrats wählen also als oberste Wahlbehörde ihnen grösstenteils unbekannte Personen für vier Jahre fix in ein Amt. Eine seriöse Beurteilung der zur Wiederwahl stehenden Personen ist durch das einzelne Kantonsratsmitglied kaum möglich oder erschöpft sich bei der Frage des Wohnsitzkantons. Ausgerechnet der Kantonsrat, der die Arbeit der Regierung und ihrer Beamten immer wieder kritisch hinterfragt, hat ein Wahlverfahren, das einer anonymen Massenabfertigung gleicht!

Zwar wurden unter Umständen viele der zur Wiederwahl stehenden Personen früher einmal, vor ihrer damaligen ersten Wahl, von einer Kommission und/oder von den Fraktionen eingeladen und befragt. Aber nach einigen wenigen Legislaturperioden kann es sein, dass die zur Wahl stehenden Personen niemandem mehr aus dem Wahlgremium näher bekannt sind.

Um das Geschäft seriös vorzubereiten, sind insbesondere zwei Themenfelder zu prüfen: Zum einen die Vorbereitung der Wahlen durch eine Spezialkommission, zum anderen, ob die Wahltermine der kantonalen Beamten weiterhin mit der Legislatur zusammenfallen sollen. Es wäre auch denkbar, die Beamten Mitte Legislatur für jeweils vier Jahre zu wählen.

Mit der Einsetzung einer vorberatenden Spezialkommission kämen alle Fraktionen zu wichtigen Informationen und es könnten bei Bedarf Anhörungen initiiert werden. Durch die Verschiebung des Wahlzeitpunktes bekäme ein solch wichtiges Wahlgeschäft, vorgenommen durch einen eingespielten Kantonsrat, auch das notwendige Gewicht.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Geltendes Recht und herrschende Praxis zum Verfahren bei Erneuerungswahlen

Nach Artikel 61 Absatz 1 der Kantonsverfassung¹ in Verbindung mit § 11 Absatz 1 des Gesetzes über das Staatspersonal² beträgt die Amtsperiode für die vom Kantonsrat oder dem Volk zu wählenden Beamten und Beamtinnen vier Jahre. Die Wahl hat für die Amtsperiode oder den Rest der Amtsperiode zu erfolgen (Art. 61 Abs. 2 KV).

Beginn und Ende der Amtsperiode der vom Kantonsrat und vom Volk zu wählenden Beamten und Beamtinnen sind in § 20 Absatz 1 des Gesetzes über das Staatspersonal festgelegt: Die Amtsperiode beginnt *«jeweils am 1. August nach der Wahl des Kantonsrates und endet mit dem Tag des Ablaufs der Amtsperiode (31. Juli)»*.

Die vom Kantonsrat zu wählenden Beamten und Beamtinnen werden in Artikel 75 KV sowie in verschiedenen Spezialerlassen aufgezählt. Es handelt sich dabei um folgende Funktionen:

Funktion	Anzahl
Staatsschreiber/in	1
Staatsschreiber-Stellvertreter/in	1
Ratssekretär/in	1
Chef/in der Finanzkontrolle	1
Beauftragte/r für Information und Datenschutz	1
Oberrichter/innen (inkl. Präsident/in und Vizepräsident/in)	10
Ersatzrichter/innen des Obergerichts	4
Ersatzrichter/innen des Verwaltungsgerichts	2
Ersatzrichter/in des Versicherungsgerichts	1
Mitglieder der Gerichtsverwaltungskommission	2
Ersatzmitglieder der Gerichtsverwaltungskommission	2
Mitglieder des Steuergerichts (inkl. Präsident/in, Vizepräsident/in)	5
Ersatzmitglieder des Steuergerichts	5
Mitglieder des Jugendgerichts (inkl. Präsident/in, Vizepräsident/in)	5
Ersatzmitglieder des Jugendgerichts	5
Leitende/r Jugendanwalt/-anwältin	1
Jugendanwälte/-anwältinnen	2
Mitglieder der Kant. Schätzungskommission (inkl. Präsident/in, Vizepräsident/in)	3
Ersatzmitglieder der Kant. Schätzungskommission	3
Mitglieder der Schiedsgerichte in Sozialversicherungen	9
Ersatzmitglieder der Schiedsgerichte in Sozialversicherungen	9
Leitende/r Haftrichter/in	1
Haftrichter/innen	2
Oberstaatsanwalt/-anwältin	1
Stv. Oberstaatsanwalt/-anwältin	1
Staatsanwälte/-anwältinnen	22
Total	100

Gemäss herrschender Praxis wird jeweils gestützt auf einen expliziten Beschluss der Ratsleitung die Wahl auf einem Einheitswahlzettel vorgenommen, d.h. alle Funktionen (bzw. Wahlgeschäfte) sind auf einem einzigen Wahlzettel aufgeführt. Dieser «pragmatische Ansatz» hat in der Vergangenheit Diskussionen aufgeworfen in Bezug auf die Problematik, dass so eine «differenzierte Stimmabgabe» nicht möglich ist, weil bei einem einzelnen Wahlgeschäft nicht unterschieden werden kann zwischen Streichen einer Kandidatur und Nicht-Teilnahme am entsprechenden Wahlgeschäft – was sich auf die Berechnung des absoluten Mehrs auswirkt.

¹ Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1)

² Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (BGS 126.1)

Nicht explizit erwähnt wird im Gesetz eine Zuständigkeit für die *Vorbereitung* der Erneuerungswahlen: Aus § 30 Absatz 1 des Geschäftsreglements³, Anhang 1 zum Geschäftsreglement sowie den Pflichtenheften der Kommissionen ergibt sich jedoch eine *generelle* Zuständigkeit für alle Wahlgeschäfte, d.h. auch für Erneuerungswahlen. Damit ist die für die Besetzung vakanter Positionen zuständige Kommission auch für die Vorbereitung der jeweiligen Erneuerungswahlgeschäfte verantwortlich.

Von diesem Verständnis gingen in der Vergangenheit einzelne Kommissionen aus: So hat beispielsweise die Justizkommission am 23. April 2009 zu Händen des Kantonsrats einen Antrag gestellt, wonach ein bisheriger Staatsanwalt nicht wiedergewählt werden soll. In anderen Fällen wurde ein entsprechender Antrag in der Kommission diskutiert, jedoch von einer Antragstellung abgesehen. Die folgenden Wahlergebnisse zeigen, dass offenbar im Anschluss an die Kommissionssitzungen ein Informationsfluss innerhalb der Fraktionen stattgefunden hat⁴. Feststellen lässt sich somit, dass die Wiederwahlen in einzelnen Kommissionen – zwar nicht systematisch, aber doch teilweise – thematisiert werden und sich die Kommissionen dieser Aufgabe – wenn auch mit Zurückhaltung – bisher angenommen haben.

Keine Regelung gibt es hingegen zum Verfahren und zu den Modalitäten der Vorbereitung der Erneuerungswahlen. Es besteht diesbezüglich insbesondere eine Regelungslücke in Bezug auf die Frage, wie die Kommissionen zu prüfen haben, ob jemand zur Bestätigung oder zur Nichtwiederwahl vorgeschlagen wird, welche Kriterien hierfür massgebend sind und ob eine Empfehlung zur Nichtwiederwahl formell via Kommissionsantrag oder informell via Informationsfluss durch Kommissionsmitglieder innerhalb der Fraktionen erfolgen soll.

Ebenfalls gesetzlich nicht festgelegt ist der Zeitpunkt der Durchführung der Erneuerungswahlen: Die bisherige Praxis hat aus dem bereits zitierten § 20 Absatz 1, wonach die Amtsperiode am 1. August *nach der Wahl des Kantonsrats* beginnt, abgeleitet, dass die Wiederwahl an der ersten Session *nach der Wahl des «neuen» Kantonsrats* stattzufinden hat. Die Ausführungen in den vorherigen Abschnitten zeigen jedoch, dass es so zeitliche Überschneidungen zwischen «altem» und «neuem» Kantonsrat gibt, indem für die Vorbereitung der Erneuerungswahlgeschäfte die «alte» Kommission zuständig ist – also unter Umständen Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Wahlakts nicht mehr im Kantonsrat sind. Nicht zu vernachlässigen ist auch der mit dem Legislaturbeginn verbundene Wechsel der Kommissionspräsidien, die wiederum die Traktandenliste – und somit auch die für die Erneuerungswahl genauer zu beleuchtenden Fälle – weitgehend bestimmen.

3.2 Charakter der Erneuerungswahl (Bestätigungswahl)

Bevor Regeln zur Vorbereitung von Erneuerungswahlen aufgestellt werden können, ist es zentral, sich den Charakter von Erneuerungswahlen – und die Unterschiede zur erstmaligen Wahl bzw. Amtseinsetzung – zu vergegenwärtigen: Gemäss § 66 Absatz 1 Geschäftsreglement ist das Verfahren bei Erneuerungswahlen so ausgestaltet, dass beim ersten Wahlgang nur der bisherige Amtsinhaber bzw. die bisherige Amtsinhaberin wählbar ist und keine Ausschreibung erfolgt. Wenn dabei das absolute Mehr nicht erreicht wird, wird die Stelle ausgeschrieben und es findet ein «ordentliches Wahlverfahren» – analog der Besetzung im Demissionsfall – statt, wobei der bisherige Stelleninhaber bzw. die bisherige Stelleninhaberin automatisch als angemeldet gilt und somit weiterhin zur Wahl zugelassen ist.

Insoweit geht es bei den Erneuerungswahlen um die Frage, ob jemand im Amt bestätigt wird – weshalb in diesem Zusammenhang auch von «Bestätigungswahlen» gesprochen wird: Eine Nicht-Bestätigung hat nicht eine direkte Abwahl zur Folge, sondern eine Nicht-Wiederwahl im 1. Wahlgang (vgl. Wortlaut von § 66 Abs. 2 Geschäftsreglement). Eine Abwahl erfolgt erst, wenn im nachfolgenden 2. Wahlgang nach erfolgter Ausschreibung ein anderer Kandidat bzw. eine

³ Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2)

⁴ Aus Gründen des Kommissionsgeheimnisses wird an dieser Stelle auf weitere Ausführungen verzichtet

andere Kandidatin anstelle der bisherigen Stelleninhaberin bzw. des bisherigen Stelleninhabers gewählt wird.

Abzugrenzen sind die Nicht-Wiederwahl und Abwahl weiter von der disziplinarischen Entlassung gemäss § 25 Absatz 1 Buchstabe h) Verantwortlichkeitsgesetz⁵ im Fall von groben Verletzungen von Dienstpflichten: In diesem Fall geht es um eine vorzeitige Beendigung des Dienstverhältnisses *vor Ablauf der Amtsperiode*. Diese Abgrenzung ist insofern von Bedeutung, weil der Kantonsrat nur gegenüber dem Ratssekretär bzw. der Ratssekretärin und dem Staatsschreiber bzw. der Staatsschreiberin und den Mitgliedern des Obergerichts eine disziplinarische Entlassung anordnen kann, bei den übrigen vom Kantonsrat gewählten Funktionen jedoch die Gerichtsverwaltungskommission oder der Regierungsrat zuständig ist. Somit sind in den meisten Fällen Wahlbehörde und Disziplinarbehörde nicht identisch.

Abzugrenzen sind die Aufgaben der für die Erneuerungswahl zuständigen Behörde weiter von den Aufgaben der Weisungsbehörde und Vorgesetztenstelle, also derjenigen Stelle, welcher gegenüber den zu wählenden Beamten und Beamtinnen das arbeitsrechtliche Weisungsrecht zusteht. Dabei ist zu beachten, dass einzelne Funktionen zu einer verfassungsmässigen Unabhängigkeit verpflichtet sind – und somit weisungsmässig bei ihrer Tätigkeit keiner Behörde unterstellt sind. Diese verfassungsmässige Unabhängigkeit muss gewahrt werden – was nicht der Fall wäre, wenn die Wahlbehörde indirekt Weisungen erteilt, indem sie die Wiederwahl von bestimmten Vorgaben in Bezug auf die Ausübung der Arbeitstätigkeit abhängig macht.

Die Abgrenzung zwischen Wahl-, Disziplinar- und Weisungsbehörde hat in der Vergangenheit teilweise zu gewissen Unsicherheiten in Kommissionen geführt: So kam die Frage auf, inwieweit für eine Kommission in Bezug auf ihre Rolle als Aufsichtskommission eine Pflicht besteht, bestimmte Beamten oder Beamtinnen zur Nichtwiederwahl vorzuschlagen. Damit verbunden war auch die Frage, ob eine Empfehlung für eine Nichtwiederwahl nur im Fall von aufsichtsrechtlich relevanten Vorgängen möglich und zulässig ist.

In den eben geschilderten Punkten liegt also die zentrale Herausforderung bei der Vorbereitung und Durchführung von Erneuerungswahlen: Die Abgabe einer Empfehlung zur Nichtwiederwahl ist von aufsichtsrechtlichen und/oder disziplinarischen Massnahmen abzugrenzen. Es handelt sich also um einen Vorgang, in welchem die Kommissionen in ihrer Eigenschaft als Sachkommissionen (Vorbereitung von Wahlgeschäften) tätig sind. Somit ist es zwar eine politische Beurteilung, jedoch ist das Ermessen dabei nicht unbeschränkt, weil sich heikle Fragen in Bezug auf verfassungsmässige Grundrechte (z.B. Rechtliches Gehör, Gleichbehandlung) sowie verfassungsmässige Grundprinzipien (z.B. Gewaltenteilung, richterliche Unabhängigkeit) stellen können. Wie komplex diese Fragestellung in Einzelfällen sein kann, zeigt etwa auf Stufe Bund ein von der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung bei Prof. Dr. iur. Regina Kiener in Auftrag gegebenes umfassendes Rechtsgutachten zum «Verfahren der Erneuerungswahl von Richterinnen und Richtern des Bundes»⁶.

Zentral ist bei der Vorbereitung von Erneuerungswahlen, dass das «generelle» Kriterium für eine Bestätigungs- oder Nichtwiederwahlempfehlung die Frage sein sollte, ob die persönliche und fachliche Eignung noch gegeben ist und/oder die Wählbarkeitsvoraussetzungen (z.B. Wohnsitzpflicht) noch erfüllt sind.

So einfach und nachvollziehbar dieses Kriterium klingt, so schwierig ist dessen Anwendung in der Praxis: Weil die parlamentarischen Organe nicht Weisungsbehörden und Vorgesetztenstelle sind, damit also auch Mitarbeitendenbeurteilungen nicht kennen – und aus datenschutzrechtlichen Gründen – auch nicht im Detail kennen dürfen, verfügen sie oft nicht über die relevanten

⁵ Gesetz über die Haftung des Staates der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter vom 26. Juni 1966 (Verantwortlichkeitsgesetz; BGS124.21)

⁶ VPF 3/2008 vom 3. September 2008, abrufbar unter: www.parlament.ch/centers/documents/de/340632_erneuerungswahl_von_richtern-innen_des_bundes.pdf

Informationen, um die fachliche und persönliche Eignung beurteilen zu können. Darauf wird nachfolgend an anderer Stelle noch näher eingegangen (Ziff. 3.5.3).

Nachfolgend ein Überblick über die Wahlbehörde, die Disziplinar- und Weisungsbehörden der vom Kantonsrat zu wählenden Beamten und Beamtinnen:

Funktion	antragstellende Kommission	Disziplinar-behörde	Unterstellung (Weisungen)
Staatsschreiber/in	-	KR	-
Staatsschreiber/in-Stv	-	RR	Staatsschreiber/in
Ratssekretär	Ratsleitung	KR	Kantonsratspräsidium
Chef/in Finanzkontrolle	-	RR	-
Beauftragte/r für Information und Datenschutz	-	RR	-
Richter/innen	JUKO	KR (RR / GVK)	-
Haftrichter/innen	JUKO	GVK	-
Oberstaatsanwalt/-anwältin	JUKO	RR	-
Staatsanwalt/-anwältin	JUKO	RR	Oberstaatsanwalt/-anwältin
Jugendanwalt/-anwältin	JUKO	RR	

3.3 Laufende und bevorstehende Gesetzgebungsprojekte zu Beamten und Beamtinnen

In Bezug auf die Amtszeit der vom Volk zu wählenden Richterinnen und Richtern sieht der Vernehmlassungsentwurf zur «Anpassung bei den Amtsgerichten; Teilrevision des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO) sowie weiterer Gesetze» keine Anpassungen der heutigen Situation vor: Gemäss dem neuen § 85^{quater} GO des Vernehmlassungsentwurfs «*beginnt die Amtszeit jeweils am 1. August nach den Kantons- und Regierungswahlen und endet vier Jahre später am 31. Juli.*»

Allenfalls könnte in künftigen Gesetzgebungsprojekten in Zusammenhang mit der GAV-Überprüfung sowie der Schaffung eines Kaderreglements die Frage des Beamtenstatus von einzelnen Funktionen zur Diskussion gestellt werden – und damit eine Grundsatzdiskussion gestartet werden, welche Funktionen vom Kantonsrat zu wählen sind.

3.4 Verbesserungs- und Kritikpunkte der heutigen Regelung und Praxis

An der heutigen Regelung und Praxis lassen sich – zusammengefasst und thematisch geordnet – folgende Punkte bemängeln:

Ungünstiger Wahlzeitpunkt

Die heutige Praxis, wonach die Bestätigungswahlen im Rahmen der konstituierenden Session des Kantonsrats erfolgen, hat den Nachteil, dass das Wahlgeschäft als «Massengeschäft» unter zu gehen droht: Einerseits kennen die neu gewählten Mitglieder die zu wählenden Beamten und Beamtinnen nicht, andererseits sind die vorbereitenden Fraktionssitzungen bei Legislaturbeginn bereits mit anderen Themen gefüllt, so dass nur wenig Raum besteht, um die Erneuerungswahlen zu thematisieren und die 100 zu wählenden Personen im Detail durchzugehen.

Keine systematische Vorbereitung der Erneuerungswahlen

Es fehlt ein strukturierter Prozess sowie verbindliche Handlungsgrundsätze für die vorbereitenden Kommissionen, in welchen festgelegt ist, wie die Geschäfte der Erneuerungswahlen vorzubereiten sind und welche Kriterien für eine Empfehlung zur Wiederwahl entscheidend sind. Als Konsequenz daraus fehlt eine systematische Prüfung sämtlicher Wahlvorschläge. Damit besteht

die Gefahr, dass Kommissionen nur ad hoc tätig werden und/oder in Bezug auf Wahlgeschäfte keine rechtsgleiche Praxis entwickeln.

Wenig transparenter Meinungsbildungsprozess

Es fehlt ein transparentes Verfahren der Vorberatung der Wahlvorschläge – in den Wahlergebnissen lassen sich teilweise grosse Unterschiede in der Stimmzahl ausmachen. In der Regel geht einer Nicht-Wiederwahl oder «beinahe Nicht-Wiederwahl» oder einem «Denkzettel-Ergebnis» ein informeller Austausch innerhalb der Fraktionen voraus. Häufig spiegelt sich dies anschliessend in einem schlechten Wahlergebnis nieder, wobei jeweils nicht klar ist, welche Kriterien dafür ausschlaggebend waren, welche Informationen für die Beurteilung der fachlichen und persönlichen Eignung und Wählbarkeitsvoraussetzungen eingeholt wurden sowie ob das rechtliche Gehör gewährt wurde. Dies führt wiederum zum Problem, dass im Nachhinein nicht klar ist, ob eine Nichtwieder- bzw. Abwahl unverschuldet ist – was in Bezug auf Entschädigungsansprüche von Bedeutung sein kann.

3.5 Lösungsansätze

3.5.1 Verschiebung der Amtsdauer

Die im Vorstosstext vorgeschlagene Verschiebung der Amtsdauer trägt dazu bei, dass die konstituierende Kantonsratssitzung «entlastet» wird und die Bestätigungswahlen zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, während dem die Fraktionen Zeit für eine vertiefte Auseinandersetzung haben.

Allerdings vermag dieser Lösungsansatz das grundsätzliche Problem, dass neue Kantonsratsmitglieder die zu wählenden Beamten und Beamtinnen nicht kennen, nur sehr beschränkt entschärfen: Wird etwa die Wiederwahl auf die Mitte der Legislatur verschoben, ist der Grossteil der zu wählenden Beamten und Beamtinnen auch nach zwei Jahren Kantonsrat den neuen Kantonsratsmitgliedern genauso unbekannt wie zu Legislaturbeginn. Ein Kantonsratsmitglied kommt im Rahmen der Kantonsratstätigkeit mit einem Grossteil der Beamten und Beamtinnen gar nicht oder nur flüchtig in Kontakt.

Ebenfalls würden durch diese Regelung die Amtszeit der vom Kantonsrat zu wählenden Beamten und Beamtinnen mit den Amtszeiten der übrigen Beamten und Beamtinnen – insbesondere der vom Volk zu wählenden Personen – auseinanderfallen. Es würde so zwei Amtszeiten geben. Einerseits wäre dies unpraktikabel, andererseits würden so bei der Gesetzesanwendung Fragen aufgeworfen, weil die Erlasse vielerorts auf den Begriff der Amtszeit abstellen bzw. eine einheitliche Amtszeit für alle Beamten und Beamtinnen – unabhängig vom Wahlorgan - voraussetzen.

Für diesen Lösungsansatz ist eine Gesetzesänderung (Änderung von § 20 des Gesetzes über das Staatspersonal) notwendig.

3.5.2 Einsetzung einer Spezialkommission zur Vorbereitung der Wahlgeschäfte

Die Einsetzung einer Spezialkommission zur Vorberatung der Wahlgeschäfte dient dazu, die Qualität der Vorbereitung der Bestätigungswahlen sicherzustellen, indem eine Kommission sämtliche zu wählenden Beamten und Beamtinnen im Einzelnen systematisch prüft.

Die Einsetzung einer Spezialkommission führt jedoch zu Abgrenzungsfragen zu den ordentlichen Kommissionen mit Zuständigkeiten für Wahlgeschäfte: Wie in Ziffer 3.2 dargelegt, ist die Folge einer Nichtwiederwahl, dass eine Ausschreibung erfolgt und dann das ordentliche Wahlverfahren zum Zuge kommt. Bei einer Nicht-Wiederwahl kommt also die ordentliche Kommission zum Zug, die dann eine Kandidierendenselektion durchführen muss, wobei diesbezüglich der bisherige Stelleninhaber bzw. die bisherige Stelleninhaberin automatisch teilnimmt. Dies

wiederum könnte dazu führen, dass die «ordentliche» Sachkommission die fachliche Eignung anders beurteilt als die vorgängige Spezialkommission und so unterschiedliche Massstäbe angewandt werden.

Ein weiterer Nachteil einer Spezialkommission ist auch, dass das Fachwissen, um die Eignung von bestimmten Funktionen beurteilen zu können, bei der zuständigen Sachkommission liegt, die über die gesamte Legislatur mit solchen Wahlgeschäften vertraut ist und eine Praxis dazu entwickelt hat. Dies ist von Bedeutung, weil das Stellen- und Anforderungsprofil der zu wählenden Beamten und Beamtinnen vielfältig ist: So sind an einen Staatsanwalt bzw. eine Staatsanwältin andere Anforderungen zu stellen als an den Chef bzw. die Chefin der Finanzkontrolle. Insoweit besteht die Gefahr, dass eine Spezialkommission die einzelnen Anforderungen zu wenig differenziert bzw. zu wenig stellen- und anforderungsspezifisch prüft und sämtliche Kandidierenden «über den gleichen Leisten» geschlagen werden.

Ebenfalls stellen sich Fragen, inwieweit die Spezialkommission zu den Informationen gelangt, um die Wiederwähltauglichkeit beurteilen zu können: Weil die ordentlichen Kommissionen häufig auch als Aufsichtsbehörden oder Behörden mit Weisungsbefugnis amten, verfügen sie bereits über wichtiges Vorwissen bzw. kommen in dieser Funktion leichter an die notwendigen Informationen, um die Eignung für eine Wiederwahl beurteilen zu können.

Für diesen Lösungsansatz ist – im Falle einer einmaligen Anwendung – ein Ratsleitungsbeschluss mit Einsetzung einer Spezialkommission ausreichend. Sollte diese Variante allerdings dauerhaft zum Zug kommen, ist eine Änderung von Anhang 1 des Geschäftsreglements sowie von § 66 Geschäftsreglement notwendig.

3.5.3 Verlängerung der Amtszeit auf fünf oder sechs Jahre

Dieser Lösungsansatz ist eine Untervariante der im Vorstoss vorgeschlagenen Verschiebung der Amtszeit: Um zu verhindern, dass die Amtszeit mit dem Legislaturbeginn zusammenfällt, ist es denkbar, die Amtszeit auf fünf oder sechs Jahre zu verlängern. Dies ist insbesondere bei Bundesrichterrinnen und Bundesrichtern der Fall. Dadurch würde der Wahltermin in vielen Fällen auf einen anderen Zeitpunkt während der Legislatur fallen.

Für die Umsetzung dieses Lösungsansatzes ist eine Verfassungsänderung notwendig.

3.5.4 (Vor-)Verschieben des Wahltermins

Wie in Ziffer 3.1 ausgeführt, ist der Zeitpunkt des Termins, an dem die Erneuerungswahlen durchzuführen sind, gesetzlich nicht vorgeschrieben. Damit stellt sich die Frage, ob die heute ausgemachte Problematik bei Erneuerungswahlen dadurch entschärft werden kann, indem anstelle der (im Vorstoss vorgeschlagenen) Verschiebung der Amtsperiode «nur» der Wahltermin vorverschoben wird. Konkret könnten die Erneuerungswahlen anstatt in der (konstituierenden) Mai-Session bereits in der März- oder Januar-Session (der ablaufenden Legislatur) vom «alten» Parlament vorgenommen werden.

Diese Lösung hat weiter den Vorteil, dass im Falle einer Nicht-Wiederwahl mehr Zeit für die Neuausschreibung und das anschliessende Wahlverfahren verbleibt. Damit lässt sich eine mögliche Vakanz im Zeitpunkt des gesetzlich vorgeschriebenen Amtszeitbeginns (1. August) vermeiden oder die zeitliche Dauer der Vakanz zumindest minim halten.

Diese Lösung hat weiter den Vorteil, dass die Vorbereitung der Erneuerungswahl, der Wahlakt selbst sowie die Ausschreibung und Vorbereitung des Wahlgeschäfts im Falle einer Nicht-Wiederwahl vom «alten» Parlament und der «alten» Kommission vorgenommen wird. Damit wird die Kontinuität sichergestellt.

Das Ansetzen des Wahltermins auf das Ende der Legislatur hat weiter den Vorteil, dass die Parlamentarier und Parlamentarierinnen zu diesem Zeitpunkt die zur Wahl stehenden Personen am besten kennen.

Die Wirkungen dieses Lösungsansatzes lassen sich weiter optimieren, indem sie mit einem strukturierten Verfahren kombiniert werden (siehe nachfolgender Punkt).

Für eine Verschiebung bzw. frühere Ansetzung des Wahltermins ist keine Gesetzesänderung notwendig: Die herrschende Lehre und Praxis betrachtet eine Ansetzung des Wahltermins sechs Monate vor Beginn der Amtsperiode als zulässig – wie dies etwa beim Bund bei den Erneuerungswahlen von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern der Fall ist.

3.5.5 Einführung eines strukturierten Prozesses mit Berichterstattung

Wie in Ziffer 3.4 dargelegt, besteht einer der Hauptkritikpunkte der heutigen Situation darin, dass kein etabliertes Prüfungsverfahren und kein strukturierter Prozess zur Vorbereitung der Erneuerungswahlen bestehen. Die Wahlgeschäfte werden nicht systematisch vorgeprüft. Insoweit müssen für Kommissionen mit Wahlzuständigkeit entsprechende Handlungsgrundsätze definiert werden, die sich spezifisch auf den Prozess der Erneuerungswahl beziehen. Dies kann entweder durch eine Ergänzung des Kommissionspflichtenhefts oder durch eine Ergänzung von allenfalls bereits bestehenden Wahlrichtlinien geschehen.

In diesen Handlungsgrundsätzen ist zu regeln, nach welchen Kriterien funktionsspezifisch und rechtsgleich geprüft wird, ob bei den zur Wiederwahl stehenden Beamten und Beamtinnen die fachliche und persönliche Eignung sowie die Wählbarkeitsvoraussetzungen zum Wiederwahlzeitpunkt *noch* erfüllt sind. Zu regeln ist weiter, wie die zuständige Kommission zu den für die Überprüfung notwendigen Informationen gelangt. Denkbar ist, vorgängig die Aufsichts- und Disziplinarbehörden zu konsultieren oder von diesen eine Meldung zu verlangen, falls Vorfälle bekannt sind. Ebenfalls ist zu regeln, ob bei der Vorgesetzten oder dem Vorgesetzten vorgängig eine Stellungnahme und/oder Meldung einzuholen ist, ob die Vorgesetzte oder der Vorgesetzte in strittigen Fällen zusätzlich mündlich zu befragen ist und wann eine Stelleninhaberin bzw. ein Stelleninhaber im Rahmen des rechtlichen Gehörs von der Kommission anzuhören ist.

Bei dieser Gelegenheit hätten die betroffenen Kommissionen zudem zu prüfen, inwieweit sie innerhalb ihrer Wahlzuständigkeiten die Vorbereitung von Wahlgeschäften an Subkommissionen delegieren. Dies gilt insbesondere für die Justizkommission, deren Tagesgeschäft heute bereits stark durch Wahlgeschäfte belastet ist.

Die Ergebnisse der Prüfung hat die Kommission im Rahmen eines Berichts sowie einer Empfehlung zu Händen des Kantonsrats festzuhalten. Auf diese Weise wird Transparenz gewährt.

Für Funktionen, bei denen gemäss Anhang des Pflichtenhefts keine vorberatende Wahlkommission besteht, wäre entweder die Ratsleitung für das Vorbereitungsverfahren zuständig oder sie kann diese Zuständigkeit per Beschluss an eine bestimmte Kommission zuweisen (z.B. für die Funktion Chef oder die Chefin Finanzkontrolle an die FIKO, für die Funktion Datenschutzbeauftragte oder Datenschutzbeauftragter an die GPK, etc.).

Ein solch strukturierter Prozess, der nach fixen (verschriftlichten Handlungsgrundsätzen) abläuft, ermöglicht einerseits eine qualitativ gute Vorbereitung der Wahlgeschäfte und stellt andererseits sicher, dass der Entscheid bezüglich Empfehlung zur Wieder-/Nichtwiederwahl auf sachlichen Kriterien und vollständigen Informationen beruht und möglichst rechtsgleich erfolgt.

Für die Umsetzung dieses Lösungsansatzes ist keine Gesetzesänderung notwendig: Die Ratsleitung hat «lediglich», gestützt auf § 30 Absatz 1 Geschäftsreglement, die Pflichtenhefte der Kommissionen zu ergänzen. Details können im Anschluss die Kommissionen selber im Rahmen

ihrer Wahlrichtlinien (interne Weisungen) regeln, was eine stellenspezifische differenzierte Lösung erlaubt: So können bei der Beurteilung der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern andere Kriterien berücksichtigt werden als bei der Wiederwahl anderer Beamten und Beamtinnen.

3.5.6 Paradigmawechsel: Stillschweigende Bestätigung als Grundsatz

Dieser Vorschlag ist eine Weiterentwicklung der vorherigen Lösung: Hier gelten alle Stelleninhaber und Stelleninhaberinnen, welche von der Kommission eine Empfehlung zur Wiederwahl erhalten, als stillschweigend gewählt. Der Wahl im Parlament müssen sich somit nur diejenigen Stelleninhaber und Stelleninhaberinnen stellen, bei denen das Vorliegen der Eignungskriterien in der Kommission strittig ist (z.B. ausdrückliche Empfehlung auf Nicht-Wiederwahl oder Beurteilung der Wiederwahl erfolgt nicht einstimmig, etc.).

Der Vorteil dieser Regelung liegt darin, dass so das Wahlverfahren, bei dem es um viele höchstpersönliche und vertrauliche Aspekte geht, weitgehend im Bereich der Kommission – und dem dortigen Sitzungsgeheimnis – abspielt. Ebenfalls kann sich das Parlament so auf die «schwierigen» und «problematischen» Fälle fokussieren und müsste sich nicht mit 100 Personen befassen. Der Wahlvorgang wäre so schlanker, so dass die «schwierigen» und «heiklen» Fälle genauer vom Gesamtparlament politisch gewürdigt werden können.

Der Nachteil dieser Lösung liegt darin, dass bestimmte Wahlen bzw. Personen eine zu grosse (mediale) Aufmerksamkeit erhalten und so ein Druck auf die Wahlbehörde entsteht und so das Wahlergebnis mitbeeinflusst wird.

Die Umsetzung dieses Lösungsansatzes bedingt eine Änderung von § 66 des Geschäftsreglements.

3.6 Schlussfolgerungen und Empfehlung der Ratsleitung

Der Auftrag nimmt ein wichtiges Anliegen auf: Das heutige Verfahren der Erneuerungswahlen kann etwas Zufälliges und etwas Unberechenbares haben. Oft kommt es zu schlechten bzw. «Denkzettelwahlergebnissen», die zu Spekulationen Anlass geben, weil die Gründe hierfür nicht klar sind. Dies wiederum beeinträchtigt das Vertrauen der Bevölkerung in die Beamten und Beamtinnen – und letztlich auch in die staatliche Tätigkeit.

Die in der Begründung des Auftrags genannten Vorschläge – Einsetzung einer Spezialkommission und Verschiebung des Beginns der Amtsperiode – vermögen zwar die heutige Problematik teilweise zu entschärfen, nicht aber zu lösen: Bei der Spezialkommission hängt vieles von der Zusammensetzung und dem Rollenverständnis ab: Auch besteht die Gefahr einer generellen «Verpolitisierung» des Prozesses. Ebenfalls darf nicht vergessen werden, dass einer nur alle vier Jahre zum Zug kommenden Spezialkommission – im Vergleich zu bestehenden, mit Wahlgeschäften geübten Sachkommissionen – das Knowhow und die Erfahrung fehlt. Zudem wird bei Vakanz innerhalb einer Legislatur doppelte Arbeit in verschiedenen Kommissionen gemacht: So würde die fachliche Eignung möglicherweise in kurzen Abständen von der Sachkommission (Nachfolgewahl) und der Spezialkommission (Erneuerungswahl) von Neuem beurteilt.

Die Verschiebung der Amtsperiode stellt einen weitreichenden Systemeingriff dar mit überschaubarer Wirkung: Das Problem, die zu wählenden Personen nicht zu kennen, liegt nicht an der kurzen Wahldauer, sondern am fehlenden Informationsfluss durch ein systematisches Verfahren.

Aus diesem Grund wird dem Auftrag ein «Gegenvorschlag» gegenübergestellt, der gezielt dort eingreift, wo die heutigen Schwierigkeiten liegen:

Die heutigen Schwierigkeiten sind darauf zurückzuführen, dass es *keine systematische und strukturierte Vorprüfung* gibt. Es fehlt ein etablierter Prozess mit verbindlichen Guidelines für Erneuerungswahlen. Anders ausgedrückt: Die heute bereits bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten des Parlaments müssen besser ausgeschöpft werden, indem Grundsätze dazu «verschriftlicht» und konsequent angewandt werden.

Das heutige Manko lässt sich lösen, indem die Pflichtenhefte und Wahlrichtlinien ergänzt werden und Regeln für die Vorbereitung der Erneuerungswahlen aufgestellt werden (für Details: Ziff. 3.5.5), die bereits nach heutigem Recht auch für die Vorbereitung der Erneuerungswahlen verantwortlich sind.

Kombiniert werden könnte die Ergänzung der Pflichtenhefte durch eine Vorverschiebung des Termins der Erneuerungswahlen (für Details: Ziff. 3.5.3), der von der Ratsleitung als Grundsatzentscheid beschlossen werden könnte und vorgängig zu prüfen ist.

Konkret könnte die Ratsleitung prüfen, ob sich der Prozess der Erneuerungswahlen wie folgt ausgestalten lässt:

- Oktober Vorjahr Präsident/innen-Konferenz zur Festlegung der Abläufe
- November Vorjahr Frist, innert welcher eine allfällige Demission zu melden ist
- November Vorjahr Konsultation von Aufsichts-/Weisungsorganen
- Dezember Vorjahr Erste Vorprüfung in Kommissionssitzungen
- Januar Wahljahr Allfällige Anhörung Beteiligte & Verabschiedung Antrag
- März Wahljahr Erneuerungswahl
- April Wahljahr Allfällige Ausschreibung & Neuselektion
- Mai Wahljahr Allfälliger 2. Wahlgang

Im Gegensatz zu den Vorschlägen in der Begründung des Auftrags ist es für die Umsetzung dieser Lösung nicht notwendig, dass eine vom Kantonsrat zu beschliessende und dem Referendum unterliegende Vorlage ausgearbeitet werden muss. Insofern lässt sich der hier vorgeschlagene Lösungsweg sofort umsetzen und bereits für die kommenden Erneuerungswahlen im Jahr 2025 anwenden.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass mit dem hier vorgeschlagenen Lösungsansatz konkret dort angesetzt wird, wo die Probleme bestehen – und so grössere Eingriffe ins System vermieden werden.

Aus diesem Grund empfiehlt die Ratsleitung eine Erheblicherklärung mit geänderten Wortlaut.

4. Antrag der Ratsleitung

Erheblicherklärung mit geänderten Wortlaut:

Die Ratsleitung wird beauftragt, die Pflichtenhefte der Kommissionen mit verbindlichen Regeln zur Vorbereitung der Erneuerungswahlgeschäfte zu ergänzen, die heute geltende Zuständigkeit für Wahlgeschäfte zu prüfen und gegebenenfalls zu ergänzen sowie eine Ansetzung des Wahltermins für die Erneuerungswahlen an der letzten oder vorletzten Session der auslaufenden Legislaturperiode zu prüfen.

Im Namen der Ratsleitung



Susanne Koch Hauser
Kantonsratspräsidentin



Markus Ballmer
Ratssekretär

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Regierungsrat

Staatskanzlei

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat