

SO_GERICHTE VWBES.2016.452 vom 12. Januar 2017

SO Obergericht, 2017-01-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2016.452

FR: SO_GERICHTE VWBES.2016.452 du 12 janvier 2017

IT: SO_GERICHTE VWBES.2016.452 del 12 gennaio 2017

Erwägungen

E. 1

A. ___ reichte am 22. November 2016 einen Wahlvorschlag als Kandidat für die Wahl als Amtsgerichtspräsident von Bucheggberg-Wasseramt ein. Der Vorsteher des Oberamts verfügte am 28. November 2016, der Wahlvorschlag werde unter Vorbehalt einer Demission nicht berücksichtigt. Wenn keine Demission vorliege, unterbleibe die Ausschreibung und das Anmeldeverfahren für den ersten Wahlgang.

E. 1.1

Die Beschwerde ist formgerecht erhoben worden. Nach §§ 157 und 160 GpR beträgt die Beschwerdefrist drei Tage seit «Entdeckung des Beschwerdegrundes». Nach der Publikation im Amtsblatt Nr. 33 vom 19. August 2016 war die Sachlage klar. Auf Seite 1585 steht, es erfolge keine Ausschreibung/Anmeldung für die Wahl der Amtsgerichtspräsidenten oder ■präsidentinnen (Stellen mit Wählbarkeitsvoraussetzung/ohne Demission). Da für die Stellen mit Wählbarkeitsvoraussetzungen keine Demissionen vorlägen, würden die Ausschreibungen und das Anmeldeverfahren für den ersten Wahlgang unterbleiben. Die bisherigen Stelleninhaber und Stelleninhaberinnen würden als angemeldet gelten; am ersten Wahlgang seien nur sie teilnahmeberechtigt.

Nach § 14 des Gesetzes über die Herausgabe einer Bereinigten Sammlung der solothurnischen Erlasse (BGS 111.311) ist der Regierungsrat befugt, über amtliche Bekanntmachungen eine Verordnung zu erlassen. Nach § 1 der Verordnung über die amtlichen Bekanntmachungen (BGS 111.321) ist das Amtsblatt Publikationsmittel für amtliche Bekanntmachungen. Schon im August 2016 war somit klar, dass eine Kandidatur des Beschwerdeführers für den ersten Wahlgang nicht entgegengenommen würde. Der Beschwerdeführer hätte damals reagieren müssen, zumal er Anwalt ist.

E. 1.2

Nun aber hat das Oberamt am 28. November 2016 in Anwendung von § 45 GpR noch einmal verfügt, was bereits publiziert und klar war. Es hätte genügt, das Gesuch des Beschwerdeführers in Briefform zurückzuweisen bzw. wegen Verspätung nicht darauf einzutreten. Diese Verfügung hat der Beschwerdeführer fristgerecht angefochten, und das Verwaltungsgericht ist gestützt auf § 49 GO die zuständige Beschwerdeinstanz. Nachdem die Anmeldung des Beschwerdeführers zur Amtsgerichtspräsidentenwahl nicht berücksichtigt wurde, ist er durch den angefochtenen Entscheid beschwert, weshalb grundsätzlich auf das Rechtsmittel einzutreten ist.

E. 1.3

Der Beschwerdeführer verlangt eine öffentliche Hauptverhandlung. Nach § 71 VRG findet bei Disziplinarbeschwerden eine mündliche Verhandlung statt. In allen übrigen Fällen entscheiden die Verwaltungsgerichtsbehörden aufgrund der Akten; sie können, auf Antrag oder von Amtes wegen, eine Verhandlung anordnen. Im vorliegenden Fall ist die Sache hinreichend aktenkundig. Von einer Verhandlung sind keine neuen Erkenntnisse zu erwarten. Es geht darum, ob eine Gesetzesbestimmung verfassungswidrig sei und nicht um ein «civil right» nach Art. 6 EMRK (SR 0.101). Es besteht kein Anspruch auf eine Verhandlung (Frowein / Peukert: EMRK-Kommentar, Kehl am Rhein 2009, Rz 16 ff. zu Art. 6 EMRK; Arthur Haefliger / Frank Schürmann: Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1999, S. 141 ff, namentlich S. 147 FN 90.).

E. 2

A. ___ machte von dem ihm eröffneten Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Eingabe vom 2. Dezember 2016 Gebrauch. Die Hauptanträge lauten, die Verfügung des Oberamts sei aufzuheben. Es sei für den ersten Wahlgang zur Erneuerungswahl eines Amtsgerichtspräsidenten für Bucheggberg-Wasseramt ein Anmeldeverfahren durchzuführen, unter Wahrung des Teilnahmerechts auch anderer Kandidaten als der bisherigen Stelleninhaber. Der Beschwerdeführer sei beim ersten Wahlgang zuzulassen. Es sei eine öffentliche Gerichtsverhandlung durchzuführen.

Begründet wurden die Begehren sinngemäss und im Wesentlichen damit, dass der Beschwerdeführer die Wahlerfordernisse erfülle. § 45 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111), wonach die Ausschreibung und das Anmeldeverfahren für Stellen mit besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen unterbleiben und einzig der bisherige Stelleninhaber berechtigt ist, sofern keine Demission vorliege, verstosse gegen:

-Art. 27 der Kantonsverfassung (KV-SO; BGS 111.1)

-Das Demokratieprinzip und die allgemeine Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 und 51 der Bundesverfassung (BV; SR 101)

-Gegen das passive und aktive Wahlrecht nach Art 34 BV

-Gegen das Recht auf freie Wahlen gemäss Art. 3 des Zusatzprotokolls zur EMRK

-Gegen das Rechtgleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 BV und Art. 14 EMRK

-Gegen das Gebot von Treu und Glauben.

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiere, als Kandidat mit gleichen Chancen an einer Wahl teilnehmen zu können. Der Anspruch jedes Einzelnen auf Gleichbehandlung dürfe nur aus besonders qualifizierten Gründen beeinträchtigt und die Gleichheit im Bereich des passiven Wahlrechts nur aus zwingenden Gründen eingeschränkt werden. So seien Frauenquoten bei Ämtern, die durch Volkswahl besetzt würden, unzulässig. Die Einschränkungen des passiven Wahlrechts ergäben sich vorliegend schon aus § 88 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GO; BGS 125.12). Als Wählbarkeitsvoraussetzungen würden ein Anwaltspatent und das Schweizer Bürgerrecht verlangt. Das Oberamt schliesse, die Kandidatur des Beschwerdeführers dürfe nicht berücksichtigt werden, weil keine Demission vorliege. § 45 GpR verunmögliche die Abwahl der bisherigen Stelleninhaber, was den Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe verletze. Es handle sich um

eine Scheinwahl. Es würden Kandidaten nicht zugelassen, obschon sie sich zur Wahl stellen möchten. Es könnte sein, dass der Beschwerdeführer während seiner ganzen aktiven Erwerbszeit nie zu einer Wahl zugelassen würde. Die Freiheit in der Auswahl möglicher Kandidaten sei möglichst umfassend zu gewährleisten. Die Stimmrechtsfreiheit sei ein fundamentales Prinzip des demokratischen Staatswesens. Hier seien die Gewählten bereits vorbestimmt. Das Volk könne nicht frei bestimmen, wen es sich als Amtsgerichtspräsidenten wünsche; es könne auch keine Abwahl vornehmen. Die Beständigkeit in der Amtsführung könne die Einschränkung des Wahlrechts nicht rechtfertigen. Die Wahl eines Amtsgerichtspräsidenten erfolge im Majorzverfahren. Ein bisheriger Stelleninhaber bräuchte theoretisch bloss eine einzige Stimme, um wiedergewählt zu werden. Nur wer eine Auswahl habe, könne wählen. § 45 GpR schliesse Konkurrenz aus. Das Gleichheitsgebot werde ausgehebelt, was das aktive und das passive Wahlrecht anbelange. Zwar handle es sich beim GpR um ein Gesetz im formellen Sinn. Doch seien derart schwerwiegende Eingriffe in die Wahlfreiheit kaum anders als auf Verfassungsstufe zu rechtfertigen. Die Kantonsverfassung lasse keine Scheinwahlen zu. Ein öffentliches Interesse an der Einschränkung der Wahlfreiheit sei nicht erkennbar. Eine Scheinwahl verursache unnötige Kosten. Ein öffentliches Interesse sei nicht erkennbar; die Bestimmung sei unverhältnismässig. § 45 GpR sei verfassungswidrig. Die Rechtsprechung des EGMR verlange, dass eine Wahl frei und geheim sein müsse, in angemessenen Zeitabständen zu erfolgen habe und unter Bedingungen abgehalten werden müsse, die eine freie Meinungsäusserung gewährleisten. Freie Wahlen in angemessenen Zeitabständen seien nicht garantiert. Art. 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) gewähre den Anspruch auf freie, echte, wiederkehrende, allgemeine und gleiche Wahlen, bei denen gewährleistet sei, zu wählen und gewählt zu werden; er gewähre den Zugang zu öffentlichen Ämtern. § 45 GpR zementiere die Beamtung des bisherigen Stelleninhabers über Jahre und Jahrzehnte. Viele politische Parteien seien vom Zugang zu diesen Stellen faktisch ausgeschlossen. Da nur ein Kandidat dem Bürger zur Auswahl gestellt werde, entstehe der tatsachenwidrige Eindruck, es habe sich nur ein Kandidat gemeldet. Durch das Vorspiegeln einer echten Erneuerungswahl verletze der Staat seine Pflicht, nach Treu und Glauben zu handeln.

E. 2.1

Der Beschwerdeführer rügt die Konventions- bzw. Verfassungswidrigkeit von § 45 GpR, weil er nicht zur Wahl des Amtsgerichtspräsidenten zugelassen wurde. Damit macht er eine konkrete Normenkontrolle geltend, welche im Kanton Solothurn gemäss Art. 88 Abs. 3 KV-SO im Unterschied zum Bund grundsätzlich möglich ist (siehe dazu Heinz Aemisegger / Karin Scherrer Reber in: Marcel Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Art. 82 N 29). Das Verwaltungsgericht hat deshalb von Amtes wegen die generellen Rechtssätze im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit, einschliesslich Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen und im Falle der Rechtswidrigkeit nicht anzuwenden (statt vieler René Rhinow / Heinrich Koller / Christian Kiss / Daniela Thurnherr / Denise Brühl-Moser: Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel/Frankfurt a/M 2013, Rz 710, 1009).

E. 2.2

Die umstrittene Bestimmung von § 45 GpR mit dem Randtitel «Erneuerungswahlen» lautet:

1Liegt für Stellen mit besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen keine Demission vor, unterbleiben die Ausschreibung und das Anmeldeverfahren für den ersten Wahlgang. Teilnahmeberechtigt ist einzig der bisherige Stelleninhaber oder die bisherige Stelleninhaberin.

2Kommt es zu keiner Wahl im ersten Wahlgang, ist die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuschreiben. Die §§ 41-44 sind anwendbar.

3Sind besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht erforderlich, ist die Stelle oder das Amt auszuschreiben. Die §§ 41-44 sind anwendbar.

Der Bund kennt eine analoge Regelung. Bei der Wiederwahl von Bundesrichtern können die Parlamentarier zwar Namen streichen, aber keine neuen Namen hinzufügen. Sogenannte Ergänzungswahlen finden erst statt, wenn eine Vakanz entstanden ist oder ein bisheriges Mitglied nicht wiedergewählt worden ist (Art. 136 f. des Parlamentsgesetzes, ParlG, SR 171.10).

E. 2.3

Das GpR wurde von der Bundeskanzlei am 2. Oktober 1996 genehmigt. § 45 hat seither keine Veränderung erfahren. Naturgemäss legt sich das Verwaltungsgericht Zurückhaltung auf, ein von der Bundeskanzlei genehmigtes kantonales Gesetz im formellen Sinn für verfassungs- oder gar völkerrechtswidrig zu erklären. Das GpR löste das Wahlgesetz vom 2. März 1980 ab, das vom Bundesrat am 4. September 1980 genehmigt worden war. Schon das alte Wahlgesetz enthielt in § 48 eine analoge Bestimmung (GS 88, S. 359). Allerdings bezog sich die Vorschrift auf nicht vakanten, sondern bereits besetzten Stellen. Den Materialien lässt sich nichts entnehmen. Daraus folgt nur, aber immerhin, dass die Regelung seit Jahrzehnten unbestritten ist.

E. 3

Das Oberamt beantragte in seiner Vernehmlassung vom 15. Dezember 2016, die Beschwerde sei abzuweisen.

Die Staatskanzlei hat gleichentags einen Mitbericht verfasst. Es lägen keine Demissionen vor. Deshalb habe die Ausschreibung und das Anmeldeverfahren für den ersten Wahlgang zu unterbleiben. Die Beschwerde müsse innert drei Tagen erhoben werden. Mit der Publikation im Amtsblatt vom 19. August 2016 sei der Beschwerdegrund bekannt gewesen. Die Juristin der Regierungsdienste habe dem Beschwerdeführer die Begründung, weshalb kein Anmeldeverfahren durchgeführt werde, am 2. November 2016 gemailt. Die Beschwerdefrist sei spätestens seit dem 7. November 2016 abgelaufen. Es sei fraglich, ob nach der Publikation im Amtsblatt noch eine Verfügung hätte verlangt werden dürfen. Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Es treffe nicht zu, dass ein Amtsinhaber bloss eine einzige Stimme brauche, um wiedergewählt zu werden. Der bisherige Stelleninhaber müsse das absolute Mehr erreichen, um im ersten Wahlgang wiedergewählt zu werden. Bei der Berechnung des absoluten Mehrs würden die leeren Stimmen mit in Betracht fallen. Die Gesamtzahl der gültigen und leeren Stimmen werde durch die Anzahl der zu wählenden Behördenmitglieder geteilt und das Ergebnis halbiert. Die nächsthöhere ganze Zahl stelle das absolute Mehr dar. Wenn es im ersten Wahlgang zu keiner Wahl komme, sei die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuschreiben. Im zweiten Wahlgang gelte das relative Mehr. Teilnahmeberechtigt seien alle Personen, die die Wählbarkeitsvoraussetzung erfüllen würden und sich gemäss

Ausschreibung innert Frist mit dem offiziellen Formular angemeldet hätten. Nun seien in der Reihenfolge der erhaltenen Stimmen so viele Kandidaten als gewählt zu betrachten wie noch Ämter zu besetzen seien. Es bestehe durchaus die Möglichkeit, dass ein Amtsgerichtspräsident vom Volk abgewählt werden könne.

Für die Wahl des Amtsgerichtspräsidenten sei insbesondere die richterliche Unabhängigkeit nach Art 191c BV relevant. Ein unabhängiges Gericht zeichne sich dadurch aus, dass die Richter nur ausnahmsweise und in einem erschwerten Verfahren ihres Amtes enthoben werden könnten. Wer nach Ablauf der Amtszeit mit einer Nichtwiederwahl rechnen müsse, sei permanentem Druck ausgesetzt. Richter seien gegen unsachliche oder gar schikanöse Nichtwiederwahlen zu schützen. Im Kanton Freiburg würden Richter auf unbestimmte Zeit gewählt. Bei Diskussionen könne eine Tendenz weg von Volkswahlen, hin zu Parlamentswahlen und weg von kurzen, hin zu langen oder gar unbefristeten Amtsperioden festgestellt werden. § 45 GpR diene einer gewissen Kontinuität und der Unabhängigkeit der Richter, was den öffentlichen Interesse entspreche. Art 14 UNO-Pakt II fordere die Staaten auf, für Richterernennung klare Verfahren und objektive Kriterien im Gesetz festzulegen. Die Regel, dass bei Erneuerungswahlen für Stellen mit Wählbarkeitsvoraussetzungen nur der bisherige Amtsinhaber teilnahmeberechtigt sei, gelte auch für Beamtenwahlen durch den Kantonsrat und im Bund für die Wahl der Bundesrichter. Die Auswahl des Parlaments sei damit im Vergleich zur erstmaligen Wahl eines neuen Richters deutlich eingeschränkt. § 45 GpR sei unbestritten von Volk und Parlament angenommen worden. Die Beschwerde sei demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer beruft sich auf etliche Verfassungs- und Konventionsbestimmungen (dazu eingehend E. 4 ff.). Massgeblich ist indes einerseits Art. 30 Abs. 1 BV, der den Anspruch auf einen unabhängigen Richter garantiert. Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gehören zu den fundamentalen Erfordernissen jeglicher Rechtspflege im gewaltenteiligen Rechtsstaat (Gerold Steinmann in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.]: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, St. Gallen 2014, Art. 30 N 7 mit zahlreichen Hinweisen). Ausschlaggebend für die Wahrung einer gewissen Kontinuität im Amt ist mitnichten die «geringere Belastbarkeit» eines Richters oder die Ausschaltung missliebiger Konkurrenten, wie der Beschwerdeführer vermutet. Befindet sich ein Richter in ständigem Wahlkampf, ist seine unabdingbare Unabhängigkeit stark gefährdet. Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit findet sich zudem explizit in Art. 191c BV, was in der aBV noch nicht der Fall war. Art. 191c BV verschafft den Gerichten jene institutionelle Stellung, welche Art. 30 Abs. 1 BV grundrechtlich voraussetzt. Die Garantie richterlicher Unabhängigkeit bildet einen Grundpfeiler des Rechtsstaats und trägt gesamthaft dazu bei, Vertrauen in Justiz und Rechtsprechung zu schaffen (Steinmann, a.a.O., Art. 191c N 4). Insofern rechtfertigt sich denn auch die Unterscheidung zwischen der Stellung des Richters und derjenigen des freiberuflich tätigen Anwalts.

E. 3.2

Damit ist aber auch aufgezeigt, dass die Berufung des Beschwerdeführer auf das Gleichheitsgebot nicht überzeugt: Nach Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Rechtsprechungsgemäss gilt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der

Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (Urteil 8C_298/2014 des Bundesgerichts vom 8. Mai 2015 E. 4.1 mit Hinweis BGE 136 V 231 E. 6.1 S. 237; vgl. auch BGE 140 I 77 E. 5.1 S. 80; je mit Hinweisen). Ein Regierungsrat hat ein politisches Amt inne, gehört der Exekutive an. Ein Richter hingegen soll möglichst unparteiisch und unabhängig in objektiver Weise über Rechtsfragen entscheiden. Dass dabei persönliche Wertvorstellungen und gesellschaftliche Anschauungen miteinfließen, ist unvermeidbar. Zu einer von wahlpolitischen Überlegungen geprägten Rechtsprechung darf es aber auf keinen Fall kommen.

E. 3.3

Ein Blick in die Lehre zeigt eine weitgehend einhellige Meinung zur vom Beschwerdeführer thematisierten Problematik:

E. 3.3.1

Schon Kurt Eichenberger führte in seinem Werk «Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem» unter dem Titel «Die Amtsdauer» aus, von Belang sei die «Inamovibilität» des Richters, dass er nicht zu befürchten brauche, wegen seiner Funktionsausübung oder seiner Person aus dem Amt entfernt zu werden. Wenn man die ausländische Doktrin auf die Schweiz übertrage, müsste man gar annehmen, es fehle hier an einer richterlichen Gewalt. Denn kein Schweizer Richter sei auf Lebenszeit oder bis zum Erreichen einer Altersgrenze gewählt. Der Schweizerische Richter werde regelmässig wiedergewählt. Dieser Zustand sei nur so lange erträglich, als sich der faktische Zug zur Stabilität erhalte und die für die Wiederwahlen zuständigen Organe ihre Macht, den Richter in Abhängigkeiten zu versetzen, nicht ausnutzen würden (Kurt Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960, S. 226 ff.).

E. 3.3.2

Regina Kiener fordert zu den Richterwahlen, Auswahl und Wahl seien generell-abstrakt zu normieren. Frei werdende Richterstellen seien auszuschreiben. Die Wahlen seien in einem kleinen fachkompetenten Gremium vorzubereiten. In den vorbereitenden Ausschüssen sollten alle Fraktionen Gehör finden. Materiell sei das Wahlverfahren so auszugestalten, dass die richterliche Unabhängigkeit optimale Nachachtung erfahre. Kampfwahlen seien zu vermeiden und zwar nicht allein deshalb, weil Popularitätsfähigkeit und Richterqualitäten nicht zwingend den gleichen Regeln folgen. Das in vielen amerikanischen Bundesstaaten gängige System sei mit der Unabhängigkeit unverträglich: Die der Bestätigungswahl unterliegenden Richter würden einen Wahlkampf führen, der sich in nichts von Kampfwahlen um politische Ämter unterscheide (Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 277 f.).

E. 3.3.3

Stephan Gass empfiehlt gar Richterwahlen auf unbestimmte Zeit (Wie sollen Richterinnen und Richter gewählt werden? In: AJP 2007 S. 608).

E. 3.3.4

Auch Niccolò Raselli (Richterliche Unabhängigkeit, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2011/3) geht davon aus, dass an sich nur derjenige Richter persönlich unabhängig ist, der

zeitlich unbeschränkt seines Amtes walten kann. Zwar sei das Tabu, keinen politischen Druck auf das höchste Gericht auszuüben, lange Zeit ungebrochen geblieben. In jüngerer Zeit schienen allerdings Politiker, ja Parteifraktionen nicht mehr davor zurückzuschrecken, das Bundesgericht unter Druck zu setzen, um es für ihre Anliegen willfährig zu machen. Raselli zeigt auf, dass die Diskussionen über den Richterwahlmodus auf Bundesebene bis auf das Jahr 1874 zurückgehen, als erörtert worden sei, ob zur Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit wie in anderen Staaten eine Wahl auf Lebzeit die richtige Lösung wäre. Es sei dann bei der Verlängerung der damaligen Amtsdauer von drei auf sechs Jahre geblieben. In seiner Botschaft habe der Bundesrat die Verdoppelung der Amtsdauer damit gerechtfertigt, dass in einer richterlichen Behörde «eine gewisse Stabilität unumgänglich notwendig» sei (a.a.O., S. 5).

E. 3.3.5

Nach Gerold Steinmann sind Richter institutionell von jedem äusseren sachfremden Einfluss auf die Rechtsprechung abzuschirmen. Die beschränkte Amtsdauer bzw. das Erfordernis der Wiederwahl würden vermehrt kritisch hinterfragt. Das Verfahren der Wiederwahl könne als fragwürdiges Mittel zur Diskriminierung von Gerichtspersonen missbraucht werden oder in eine Aufforderung zu «freiwilligen Verzicht» auf die Wiederwahl münden (Steinmann, a.a.O., Art. 191c BV N 6 und 12). Vor diesem Hintergrund mutet § 45 GpR beinahe fortschrittlich an.

E. 3.4

Zutreffend sind insbesondere die Ausführungen des letztgenannten Autors zum Wahlprozedere. So führt Steinmann in N 10 zu Art. 191c BV aus, die Art und Weise der Bestellung von Richtern und Richterinnen wie auch die Vorschläge von politischen Parteien würde notgedrungen die personelle Zusammensetzung der Gerichte beeinflussen. Wahlen durch Volk, Parlament oder Exekutive verschafften demokratische Legitimation, liessen Elemente der politischen Haltung und Einstellung zu gesellschaftlichen und ethischen Fragen einfließen und brächten Einbettung in das Gefüge der Staatsgewalten und das gesellschaftliche Umfeld zum Ausdruck. Das Wahlverfahren bedürfe einer generell abstrakten Regelung, die eine gewisse Konstanz aufweisen müsse und nicht sprunghaft geändert werden dürfe. Diese Voraussetzungen erfüllt der bemängelte § 45 GpR.

E. 4

Der Beschwerdeführer macht Art. 34 BV geltend. Diese Bestimmung enthält kein klassisches Freiheitsrecht mit Abwehrfunktion. Sie räumt bloss politische Partizipation ein und garantiert in abstrakter Weise politische Rechte, die durch Verfassung und Gesetzgeber hinsichtlich Umfang und Grenzen konkretisiert werden (Steinmann, a.a.O., Art 34 BV N 27). Das ungeschriebene Bundesverfassungsrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit räumt dem Stimmbürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Daraus folgt, dass jeder Stimmbürger bei gegebenen Voraussetzungen mit gleichen Chancen als Wähler oder Kandidat an einer Wahl soll teilnehmen können. Desgleichen soll die Teilnahme von Parteien an Wahlen unter gleichen Bedingungen möglich sein. Insofern bilden das Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot einen Bestandteil der Stimm- und Wahlfreiheit. Zudem soll der Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. In Bezug auf Wahlen im Besondern schliesst die

Rechtsprechung eine behördliche Intervention im Wahlkampf und einen Eingriff in den Prozess der freien Meinungsbildung grundsätzlich aus. Die Behörden haben bei Wahlen keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen und es kommt ihnen keine Beratungsfunktion zu. Es ist zu verhindern, dass sich der Staat im Wahlkampf auch nur indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellt; die Behörde hat sich parteipolitisch neutral zu verhalten und darf sich nicht mit einzelnen Gruppen oder Richtungen identifizieren (Urteil 1P.49/1999 des Bundesgerichts, publ. in ZBl 2001 S. 38 ff.). Soweit diese Ansprüche hier überhaupt zur Diskussion stehen, sind sie auch mit § 45 GpR gewahrt: Sobald eine Vakanz besteht, stehen alle Personen, die die Wählbarkeitsvoraussetzung erfüllen und sich gemäss Ausschreibung innert Frist mit dem offiziellen Formular angemeldet haben, zur Wahl. Es kann auf die Ausführungen der Staatskanzlei in ihrem Mitbericht verwiesen werden.

E. 5

Weiter stützt sich der Beschwerdeführer auf Art. 25 lit. b des UNO-Pakts II. Die Bestimmung lautet:

«Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen ()

b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;

[]»

Artikel 2 des UNO-Pakts II beinhaltet ein Diskriminierungsverbot:

«Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.»

Weshalb der Beschwerdeführer diskriminiert werden sollte, ist nicht ersichtlich: Er wird nicht etwa wegen seiner Religion, seiner Herkunft oder der politischen Anschauung nicht zur Wahl zugelassen. Er kann, wie jeder andere Rechtsanwalt, schlicht deshalb nicht kandidieren, weil eben keine Richterstelle frei ist und es keinen Posten neu zu besetzen gilt. Nur nebenbei sei erwähnt, dass die Schweiz zu Art. 25 lit. b des UNO-Pakts II einen Vorbehalt angebracht hat, weil in zwei Kantonen die Versammlung der Stimmberechtigten oberstes Wahlorgan bzw. oberstes gesetzgebendes Organ ist (Stichwort Landsgemeinde). Ein Rückzug des Vorbehalts würde nicht der innerstaatlichen Rechtslage entsprechen (Bundesamt für Justiz: Vierter periodischer Bericht der Schweizer Regierung an den Menschenrechtsausschuss der vereinten Nationen vom 7. Juli 2016, Ziff. 200).

E. 6

Sodann erachtet der Beschwerdeführer in § 45 GpR einen Widerspruch zu Art. 3 des Zusatzprotokolls zur EMRK. Offenbar meint er das erste der insgesamt 16 Zusatzprotokolle. Art. 3 lautet:

«Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.»

Auch diese Bestimmung ist nicht einschlägig. Erstens geht es im vorliegenden Fall nicht um die Wahl einer gesetzgebenden Körperschaft. Zweitens hat die Schweiz dieses Zusatzprotokoll zwar am 19. Mai 1976 unterschrieben, aber nicht ratifiziert (<http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/europarat-abkommen/zusatzprotokolle/zp1/>, abgerufen am 11. Januar 2016).

E. 7

Der Beschwerdeführer beruft sich weiter auf Art. 14 Ziff. 1 des UNO-Pakts II, Art. 51 BV und Art. 27 KV-SO. Was er daraus für den konkreten Fall ableiten will, ist weder ersichtlich noch rechtsgenügend dargetan.

E. 8

Der Beschwerdeführer zitiert verschiedene Bundesgerichtsentscheide zur Untermauerung seiner Ansprüche. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, sind auch diese nicht einschlägig. Gemeinsam ist den Urteilen weitgehend, dass sie sich mit Abstimmungs- und Wahlfragen auseinandersetzen. Weder waren die Wiederbesetzung von Richterstellen noch die Abwahl von Richtern in irgendeinem Fall Prozessthema.

E. 8.1

BGE 113 Ia 291 handelt von der Finanzierung von Wahlinsraten der Parteien durch das Gemeinwesen. Im Fokus stand dort die direkte oder indirekte Intervention des Staates im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen.

E. 8.2

BGE 121 I 138 E. 3 S. 141 f. lassen sich die Grundsätze entnehmen, welche auch als Wahl- und Abstimmungsfreiheit bezeichnet werden. Darauf hat das Bundesgericht eine Reihe von Prinzipien abgestützt. So werden etwa die Ansprüche auf richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, Wahrung der Einheit der Materie, korrekte Formulierung der Abstimmungsfragen, rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen und korrekte und zurückhaltende behördliche sowie private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zurückgeführt. Daraus lässt sich für den vorliegenden Fall aber nichts ableiten.

E. 8.3

BGE 123 I 152 betraf die «Solothurner Quoten» («Für eine gleichberechtigte Vertretung der Frauen und Männer in den kantonalen Behörden - Initiative 2001»), mithin das geschlechterspezifische Diskriminierungsverbot. Daraus lässt sich für die hier zu beurteilende Frage nichts ableiten.

E. 8.4

Bei BGE 124 I 55 ging es um staatliche Beiträge an Parteien anlässlich von Wahlen. Von Interesse kann höchstens E. 2a S. 57 sein, wo ausgeführt wird, das ungeschriebene Bundesverfassungsrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit räume dem Stimmbürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe (BGE 121 I 138 E. 3 S. 141, mit Hinweisen). Daraus folge, dass jeder Stimmbürger bei gegebenen Voraussetzungen mit gleichen Chancen als Wähler oder Kandidat an einer Wahl teilnehmen könne. Desgleichen solle die Teilnahme von Parteien an Wahlen unter gleichen Bedingungen möglich sein. Insofern bildeten das

Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot einen Bestandteil der Stimm- und Wahlfreiheit.

Mit § 45 GpR i.V.m. § 88 GO werden die Voraussetzungen für die Wahlzulassung zu Stellen mit besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen klar definiert. Inwiefern in diesen Regelungen eine Verletzung der Wahlfreiheit liegen soll, ist nicht ersichtlich.

E. 8.5

BGE 125 I 21 handelt wiederum von geschlechterspezifischen Quoten, von der Urner Wahlchanceninitiative: Die quotenmässige Zuteilung von Volkswahl-Mandaten wurde als unzulässige Einschränkung des freien und gleichen Wahlrechts qualifiziert. Auch daraus kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten.

E. 8.6

Auch BGE 125 I 441 handelt von Beiträgen Dritter zur Finanzierung des Wahlkampfs von Kandidaten bei kantonalen Wahlen.

E. 8.7

Beim Urteil des Bundesgerichts 9C_857/2015 schliesslich ging es um eine IV-Rente.

E. 8.8

Das Urteil des EGMR Nr. 74025/01 betraf einen Beschwerdeführer, der «se plaignait d'avoir été frappé, en sa qualité de détenu condamné purgeant sa peine, d'une privation totale du droit de vote». Inwiefern der Beschwerdeführer, der sicher nicht in vergleichbarer Lage mit einem verurteilten Inhaftierten ist, Parallelen zu seinem Fall ziehen will, ist nicht nachvollziehbar.

E. 9

Der Beschwerdeführer stösst sich daran, dass ein Amtsgerichtspräsident nicht abgewählt werden könne. Insofern kann auf die zutreffenden Ausführungen der Staatskanzlei in ihrem Mitbericht verwiesen werden, der unter I. Ziff. 3 hiervor wiedergegeben wurde.

E. 10

Soweit der Beschwerdeführer dem Gesetzgeber unterstellt, bei der Ausgestaltung von § 45 GpR im Vorherein eine Benachteiligung von Parteien wie den Grünen, Grünliberalen, der EVP, der BDP und SVP beabsichtigt zu haben, ist darauf nicht weiter einzutreten. Schon gar nicht ist dazu die Einholung eines Rechtsgutachtens notwendig. Aus dem Gesetzestext lässt sich nichts Derartiges ableiten (zur programmatischen Natur von Art. 60 KV-SO siehe BGE 131 I 66). Eine eingehendere Konsultierung der Materialien drängt sich nicht auf. Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die Beweisanträge der Parteien gebunden (§ 52 VRG). Der Antrag auf Einholung eines Gutachtens ist abzuweisen.

E. 11

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass § 45 GpR weder gegen die Kantons-, noch gegen die Bundesverfassung, die EMRK oder den UNO-Pakt II verstösst. Der Entscheid des Oberamts ist entsprechend nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidegebühr auf CHF 1'000.00 festzusetzen sind.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2. Der Beschwerdeführer hat die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht von CHF 1'000.00 zu bezahlen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Scherrer Reber

Der Gerichtsschreiber

Schaad

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.