



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 4. Juli 2017 / aje

6000.124

Gemeindegesezt, Teilrevision (Wählbarkeit); 1. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Juli 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Das geltende Gesetz über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) stammt vom 24. April 1988. Es wurden zahlreiche Teilrevisionen vorgenommen, letztmals per 12. Dezember 2014 (Vorverlegung der Rücktrittsfristen, Verteilung der Kantonsratssitze). Gleichwohl besteht weiterhin in verschiedener Hinsicht Handlungsbedarf. Einerseits sind Änderungen oder Präzisierungen an bestehenden Regelungen nötig, andererseits drängen sich aufgrund von Erfahrungen und aktuellen Entwicklungen neue Regelungen auf. Verwaltungsintern wurden Arbeiten für eine Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte aufgenommen.

Im Dezember 2015 sprach sich der Regierungsrat dafür aus, eine Totalrevision der Kantonsverfassung an die Hand zu nehmen. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem die Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte aufgeschoben (vgl. Medienmitteilung vom 17. Dezember 2015).

Der Regierungsrat hatte im April 2015 eine Stimmrechtsbeschwerde zu behandeln, bei der es um Gemeinderats- und Gemeindepräsidiumswahlen in einer Gemeinde ging. Gewählt wurde ein Kandidat als Gemeinderat und Gemeindepräsident, der im Zeitpunkt der Wahl seinen Wohnsitz nicht in der betreffenden Gemeinde hatte. Der Regierungsrat hielt fest, dass als Voraussetzung für die Wählbarkeit in eine Gemeindebehörde in Appenzell Ausserrhoden nach kantonalem Recht Wohnsitz im Kanton bzw. in der Gemeinde verlangt werde (vgl. Medienmitteilung vom 29. April 2015).



Im Januar 2017 beschloss der Regierungsrat, eine sachlich eng beschränkte Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vorzuziehen, insbesondere mit Blick auf die Gesamterneuerungswahlen 2019. Damit soll ein spezifisches Anliegen der Gemeinden, nämlich die rechtlich festgeschriebene Wohnsitzpflicht am Tag der Wahl für Kandidatinnen und Kandidaten für Gemeindebehörden, in einem beschränkten Rahmen gelockert werden (vgl. Medienmitteilung vom 26. Januar 2017).

Im Rahmen der Erarbeitung der Revisionsvorlage zeigte sich, dass die angestrebte Lockerung der Wohnsitzpflicht nicht über eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte, sondern vielmehr über eine Änderung des Gemeindegesetzes vom 7. Juni 1998 (bGS 151.11) vorzunehmen ist. Damit soll ausserdem eine Änderung des Modus im Gemeindegesetz für die Wahl in das Gemeindepräsidium bzw. in das Präsidium der Geschäftsprüfungskommission verbunden werden.

B. Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 4. April 2017 hat der Regierungsrat vom Entwurf für eine Teilrevision des Gemeindegesetzes betr. Wählbarkeit Kenntnis genommen und das Departement Inneres und Sicherheit ermächtigt, dazu ein Vernehmlassungsverfahren bis 9. Juni 2017 durchzuführen.

Die Revisionsvorlage wurde grundsätzlich von allen zur Vernehmlassung eingeladenen Teilnehmenden unterstützt. Zu verschiedenen Bestimmungen wurden Änderungsanliegen unterbreitet. Im Vordergrund stand dabei das Anliegen, dass nicht die jeweilige Gemeindeordnung bestimmen soll, ob für den Zeitpunkt der Wahl vom Erfordernis des Wohnsitzes abgesehen werden kann. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden sprach sich dafür aus, dass dies kantonal einheitlich geregelt werde. Im Detail kann auf den Auswertungsbericht (Beilage 2) verwiesen werden.

Als Begründung für den Vorschlag, dass der Kanton eine einheitliche Regelung treffen soll, wird vorgebracht, dass durch die vorgeschlagene Lösung in allen Gemeinden die Gemeindeordnung angepasst werden müsste und unterschiedliche Lösungen in den Gemeinden festgeschrieben werden könnten. Für eine einheitliche kantonale Regelung werden mithin im Wesentlichen verfahrensökonomische Gründe vorgebracht. Es ist indessen aus kantonalen Sicht kein übergeordnetes öffentliches Interesse ersichtlich, das eine einheitliche Regelung erfordert und es nötig macht, eine solche Lösung auch den nicht zustimmenden Gemeinden aufzuzwingen. Es ist nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass die Bevölkerung in allen Gemeinden damit einverstanden ist, Kandidatinnen oder Kandidaten mit Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde zur Wahl zuzulassen. Auf eine Änderung von Art. 5a Abs. 2 gegenüber der Vernehmlassungsvorlage und eine einheitliche Regelung für alle Wahlen in Gemeindebehörden, dass auch wählbar ist, wer im Zeitpunkt der Wahl noch keinen Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde hat, wird daher verzichtet.

Zu weiteren Anliegen aus der Vernehmlassung wird im Auswertungsbericht Stellung genommen. Auf Anpassungen der Revisionsvorlage wird aus den dort genannten Gründen verzichtet.



C. Erläuterungen zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

1. Neu Wohnsitzpflicht im Zeitpunkt der Amtsausübung

In der Vergangenheit zeigte sich verschiedentlich, dass Handlungsbedarf in Bezug auf die Wählbarkeitsvoraussetzung „Wohnsitz“ für die Gemeinden besteht. Die Ausserrhoder Gemeinden bekunden zunehmend Mühe, ihre Behörden zu besetzen. Dies bestätigt auch eine Studie aus dem Jahr 2012, die der Regierungsrat in Auftrag gegeben hatte: *„Rund die Hälfte der Gemeinden erachtet die Situation bei der Besetzung von vakanten Gemeindeschreiberämtern als problematisch und bekundet Schwierigkeiten bei der Besetzung der Gemeindeexekutive, obwohl mit höheren Entschädigungen und der Verkleinerung der Exekutiven bereits in vielen Gemeinden Optimierungen durchgeführt wurden“* (Reto Steiner / Claire Kaiser / Daniel Kettiger, Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Analyse und mögliche Handlungsoptionen, KPM Bern 2012, Die Studie im Überblick VII/VIII).

Es wird zunehmend schwieriger, geeignete Personen zu finden, die sich für kommunale Behörden zur Verfügung stellen. Die Wohnsitzpflicht im Zeitpunkt der Wahl hat in der Vergangenheit in verschiedenen Gemeinden Schwierigkeiten bereitet, weil auswärtige Kandidaten namentlich für das Gemeindepräsidium im Zeitpunkt der Vorstellungsgespräche und teilweise auch im Zeitpunkt der Wahl noch keinen Wohnsitz im Kanton bzw. in der betreffenden Gemeinde begründet hatten. Es ist naheliegend, dass in der Regel Kandidierende – und dies gilt für alle Wahlen in Gemeindebehörden – nicht ihren Wohnsitz im Voraus in die betreffende Gemeinde verlegen, wenn sie sich zur Wahl stellen. Dies insbesondere, wenn mehrere Kandidaten zur Auswahl stehen. Das Wohnsitzerfordernis erschwert damit die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten. Es drängt sich daher auf, das Wohnsitzerfordernis für die Wahlen in Gemeindebehörden zu lockern.

Für die Wählbarkeit von Mitgliedern von Gemeinderäten kennen beispielsweise die Kantone St. Gallen und Thurgau auch eine Wohnsitzpflicht, diese gilt indessen erst ab dem Zeitpunkt der Amtsausübung.

2. Art. 5a Wählbarkeit (neu)

Der neue Art. 5a Abs. 1 des Gemeindegesetzes hält fest, dass in das Gemeindeparlament, den Gemeinderat und die Geschäftsprüfungskommission wählbar ist, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist.

Stimmberechtigt in der Gemeinde ist, wer Schweizerbürger oder Schweizerbürgerin ist (oder Ausländer oder Ausländerin, wenn die Gemeinde das Ausländerstimmrecht gemäss Art. 105 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 30. April 1995, bGS 111.1, eingeführt hat), wer das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und wer den politischen Wohnsitz in dieser Gemeinde hat.

Das Wohnsitzerfordernis betrifft nur die Wählbarkeit in die genannten Behörden, also Gemeindeparlament, Gemeinderat und Geschäftsprüfungskommission. Namentlich für die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber, soweit die entsprechende Wahl noch durch die Stimmberechtigten erfolgt (Stein und Grub), gilt das Wohnsitzerfordernis nicht.

Der neue Art. 5a Abs. 2 des Gemeindegesetzes ermächtigt die Gemeinden, in der Gemeindeordnung vorzusehen, dass für den Zeitpunkt der Wahl vom Erfordernis des Wohnsitzes abgesehen werden kann. In diesem Fall



ist der Wohnsitz spätestens mit dem Amtsantritt in die Gemeinde zu verlegen. Andernfalls kann das Amt nicht ausgeübt werden.

Eine entsprechende Ergänzung des Gemeindegesetzes ist im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmungen möglich. Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich an der Regelung von Art. 42 des Justizgesetzes vom 13. September 2010 (bGS 145.31), welche bestimmt, dass als Präsident oder Präsidentin, Vizepräsident oder Vizepräsidentin und Mitglied einer Gerichts- oder Schlichtungsbehörde auch wählbar ist, wer noch keinen Wohnsitz im Kanton hat. Nach ihrer Wahl hat die Gerichtsperson spätestens auf den Zeitpunkt des Amtsantritts im Kanton Wohnsitz zu nehmen. Andernfalls kann sie ihr Amt nicht antreten.

Nicht alle Gemeinden sind von der Problematik gleich betroffen, geeignete Personen für ihre Gemeindebehörden zu finden. Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität (vgl. Art. 27 Abs. 3 Kantonsverfassung) und unter Wahrung der Gemeindeautonomie (vgl. Art. 101 Abs. 2 der Kantonsverfassung) soll es daher den Gemeinden überlassen bleiben, ob und für welche Ämter sie in der Gemeindeordnung auf die Wohnsitzpflicht für Kandidierende verzichten wollen. Wenn sie eine entsprechende Regelung einführen wollen, hat dies über eine Änderung der Gemeindeordnung zu erfolgen.

3. Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 (Änderung)

In Ergänzung zur vorgeschlagenen Lockerung der Wohnsitzpflicht drängt es sich auf, auch den Modus für die Wahl in das Gemeindepräsidium bzw. in das Präsidium der Geschäftsprüfungskommission zu ändern.

Nach Art. 15 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes wählen die Stimmberechtigten die Mitglieder des Gemeinderates und aus dessen Mitte den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin Mitglied des Gemeinderates sein muss. Es gilt mithin das Erfordernis der gleichzeitigen Wahl als Gemeinderat einerseits und als Gemeindepräsident bzw. Gemeindepräsidentin andererseits. Diese Regelung stammt noch aus der Zeit der Versammlungsdemokratie, als im Rahmen der Gemeindeversammlungen zuerst die Mitglieder des Gemeinderates und anschliessend das Präsidium bestimmt wurden. Inzwischen finden die Wahlen an der Urne statt. Für das Wahlverfahren heisst das, dass einerseits für die Wahl in den Gemeinderat ein Wahlzettel zu verwenden ist und andererseits für die Wahl als Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin ein zweiter Wahlzettel zu verwenden ist. Als Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsidentin ist nur wählbar und gewählt, wer auch die Wahl in den Gemeinderat geschafft hat. Dieses Vorgehen führte verschiedentlich zu Diskussionen und Unklarheiten.

Der Regierungsrat schlägt daher eine Änderung von Art. 15 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes vor, wonach die Stimmberechtigten direkt einerseits den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin und andererseits die weiteren Mitglieder des Gemeinderates wählen. Art. 16 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 des Gemeindegesetzes betrifft Gemeinden mit einem Gemeindeparlament und ist redaktionell anzupassen.

Dasselbe gilt für die Geschäftsprüfungskommission. Nach Art. 15 Abs. 1 lit. d des Gemeindegesetzes wählen die Stimmberechtigten die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und aus deren Mitte die Präsidentin oder den Präsidenten. Diese Regelung soll analog der Regelung für den Gemeinderat geändert werden.



4. Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Revision. Die Revision soll so schnell wie möglich in Kraft gesetzt werden können, damit die Gemeinden, die dies planen, in der Lage sind, auf die Gesamterneuerungswahlen 2019 hin entsprechende Änderungen ihrer Gemeindeordnungen vorzunehmen.

D. Auswirkungen

Die Vorlage hat für den Kanton und die Gemeinden keine personellen oder finanziellen Auswirkungen.

Sie hat insofern organisatorische Auswirkungen, als die Gemeinden ermächtigt werden, in ihren Gemeindeordnungen für die genannten Wahlen das Wohnsitzerfordernis vom Zeitpunkt des Wahlgangs auf den Zeitpunkt des Amtsantrittes zu verschieben. Falls die verfügbare Zeit für eine allfällige Änderung in der Gemeindeordnung mit Blick auf die Gesamterneuerungswahlen 2019 genutzt werden will, sollten Gemeinden, die eine entsprechende Lockerung des Wohnsitzerfordernisses einführen wollen, frühzeitig die Arbeiten für eine Änderung der Gemeindeordnung aufnehmen.

Der Kanton wird den Gemeinden die nötige Unterstützung bieten, damit diese Arbeiten schnell und mit geringem Aufwand bewältigt werden können.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für eine Teilrevision des Gemeindegesetzes (Wählbarkeit) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1	Gesetzesentwurf
Beilage 2	Synopse
Beilage 3	Auswertung Vernehmlassung