



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 7. November 2017 / aje

6000.124

Gemeindegesezt, Teilrevision (Wählbarkeit); 2. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. November 2017

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 25. September 2017 eine Teilrevision des Gemeindegeseztzes (Wählbarkeit) in 1. Lesung behandelt und mit 60:0 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen. Die Vorlage wurde anschliessend der Volksdiskussion unterstellt (vgl. Amtsblatt 2017, S. 1214). Innert der bis 27. Oktober 2017 laufenden Frist gingen keine Beiträge ein.

B. Fragen und Anliegen aus der ersten Lesung im Kantonsrat

In der 1. Lesung des Kantonsrates wurden einzelne Fragen und Anliegen formuliert, die der Regierungsrat in den nachfolgenden Ausführungen aufnimmt.



1. Art. 5a Abs. 2 Satz 1 (neu)

Art. 5a Abs. 2 der Revisionsvorlage hat folgenden Wortlaut:

„² In das Gemeindepräsidium ist auch wählbar, wer noch keinen Wohnsitz in der Gemeinde hat. Die gewählte Person hat ihren Wohnsitz spätestens auf den Zeitpunkt des Amtsantritts in die Gemeinde zu verlegen. Andernfalls kann das Amt nicht ausgeübt werden.“

Dieser Fassung stimmte der Kantonsrat auf der Basis eines Antrages von Kantonsrätin Judith Egger, Speicher, namens der SP-Fraktion zu. Diesem Antrag ging eine kurze Debatte über die Zulässigkeit eines Antrages der Fraktion der FDP. Die Liberalen voraus, den Kantonsrat Walter Grob, Teufen, einbrachte und schliesslich wieder zurückzog. Nachfolgende sind daher einige Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage zu machen.

Nach Art. 62 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) sind in kantonale Behörden die im Kanton Stimmberechtigten wählbar. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Solche Ausnahmen müssen sachlich begründet sein. So sieht Art. 42 des Justizgesetzes für Gerichtspersonen Ausnahmen vom Grundsatz des Stimmrechts als Wählbarkeitsvoraussetzung vor. Diese Ausnahme ist sachlich begründet, da es sich um eine beschränkte Anzahl Ämter handelt, welche zudem besondere berufliche Qualifikationen voraussetzen.

Demgegenüber sieht die Verfassung bei Wahlen in Gemeindebehörden keine Ausnahmen vom Grundsatz vor, dass die Wählbarkeit an die Stimmberechtigung in der betreffenden Gemeinde anknüpft. Eine analoge Regel zu Art. 62 KV fehlt hier.

Nach Auffassung des Regierungsrates müssen in Analogie zu Art. 62 KV allerdings auch bei Wahlen in Gemeindebehörden gewisse Ausnahmen möglich sein. Eine gesetzliche Regelung ist aus Sicht des Regierungsrates also nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Dies darf aber nicht zu einem Bruch mit der geltenden Verfassung führen. Vielmehr muss es – analog zu Art. 62 KV – bei sachlich begründeten Ausnahmen bleiben. Der verfassungsrechtliche Grundsatz, wonach nur Stimmberechtigte in kommunale Behörden wählbar sind, darf auf Gesetzesstufe nicht ausgehöhlt werden. Art. 5a Abs. 2 Satz 1 der Revisionsvorlage weist den geforderten Ausnahmecharakter insofern auf, als er lediglich für das Amt des Gemeindepräsidiums eine Ausnahme vom Wohnsitzerfordernis im Zeitpunkt des Wahlganges formuliert. In erster Linie kann – wie sich in der Vergangenheit verschiedentlich gezeigt hat – die Besetzung des Gemeindepräsidiums Probleme bieten, wenn der Wohnsitz bereits im Zeitpunkt der Wahl vorausgesetzt wird.

Der Vorschlag des Regierungsrates, wie er dem Kantonsrat für die 1. Lesung unterbreitet wurde, sah noch die Möglichkeit von Ausnahmen für weitere Gemeindebehörden (Gemeindeparlament, Gemeindepräsidium, Gemeinderat, Geschäftsprüfungskommission) vor, überliess indessen mit Blick auf die geschilderte verfassungsrechtliche Problematik (inkl. der Frage der Gemeindeautonomie) den Entscheid darüber letztlich den Stimmberechtigten über eine entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung. Dies vor dem Hintergrund, dass die Ausgangslage in jeder Gemeinde eine andere ist. Jede Gemeinde sollte für sich beurteilen, welche Regelung in Bezug auf die Wählbarkeitsvoraussetzungen für welches Amt die sachlich richtige und damit verfassungsrechtlich zulässige ist.

Mit dem Entscheid des Kantonsrates in 1. Lesung ist dieser Vorschlag hinfällig geworden.



2. Art. 5a Abs. 2 Satz 3 (neu)

Nach der Revisionsvorlage hat die ins Gemeindepräsidium gewählte Person ihren Wohnsitz spätestens auf den Zeitpunkt des Amtsantritts in die Gemeinde zu verlegen. Andernfalls kann das Amt nicht ausgeübt werden.

Mit der Formulierung „andernfalls kann das Amt nicht ausgeübt werden“ wird zum Ausdruck gebracht, dass das Amt des Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin nicht ausgeübt werden kann, solange die gewählte Person ihren Wohnsitz nicht in die Gemeinde verlegt. Die Wahl wird also nicht ungültig, wenn beispielsweise bei Gesamterneuerungswahlen die gewählte Person ihren Wohnsitz zum Zeitpunkt des Beginns der neuen Amtsdauer am 1. Juni (vgl. Art. 5 Abs. 1 Gemeindegesetz) noch nicht verlegt hat. Es sind Gründe denkbar, aus denen sich eine Verzögerung mit Blick auf die Wohnsitznahme ergeben kann, beispielsweise bei Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche. Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich entsprechende Gründe nur ausnahmsweise ergeben, und dass es sich jeweils nur um Tage bis wenige Wochen handelt, während denen das Amt nicht wahrgenommen werden kann. Die Formulierung lehnt sich an Art. 42 Abs. 2 Satz 2 des Justizgesetzes an. Sowohl bei der Auslegung von Art. 42 Abs. 2 des Justizgesetzes als auch des neuen Art. 5a Abs. 2 des Gemeindegesetzes sind damit gleiche Auslegungskriterien anwendbar. Letztlich ist eine Beurteilung im Einzelfall vorzunehmen, die den konkreten Umständen Rechnung trägt. Eine bestimmte Frist lässt sich daher nicht abstrakt im Gesetz definieren. In der Praxis dürfte die Entscheidung, ob eine Ergänzungswahl anzusetzen ist, weil die gewählte Person ihr Amt während zu langer Zeit nicht angetreten hat, regelmässig bei der Aufsichtsbehörde liegen, die den konkreten Fall genau zu beurteilen hat.

3. Art. 15 Abs. 1 (geändert)

In allen Gemeindeordnungen sind die Wahlbefugnisse der Stimmberechtigten in Anlehnung an den Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 des Gemeindegesetzes formuliert. Es heisst mithin jeweils, dass die Stimmberechtigten die Mitglieder des Gemeinderates wählen und aus dessen Mitte den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin. Die Formulierung für die Geschäftsprüfungskommission lautet entsprechend (mit Ausnahme der Gemeindeordnung Herisau). Verschiedentlich wird in Fussnoten auf die Regelung von Art. 15 des Gemeindegesetzes verwiesen.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die neue Regelung, wonach der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin bzw. der Präsident oder die Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission nicht mehr aus der Mitte des entsprechenden Gremiums zu wählen ist, so konkret formuliert ist, dass sie für die Gemeinden direkt anwendbar wird. Die neue kantonale Regelung geht den Formulierungen in den Gemeindeordnungen vor, die sich noch an die alte Regelung im Gemeindegesetz anlehnen. Das bedeutet, eine neue Praxis kann sich direkt auf das kantonale Recht stützen.

C. Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Revision. Die Revisionsvorlage unterliegt dem fakultativen Referendum und soll mit Blick auf die Gesamterneuerungswahlen 2019 rasch in Kraft gesetzt werden können. Angestrebt wird eine Inkraftsetzung per 1. März 2018.



D. Auswirkungen

Die Vorlage hat für den Kanton und die Gemeinden keine personellen, finanziellen oder organisatorischen Auswirkungen. Der Vorschlag des Regierungsrates, wie er dem Kantonsrat für die 1. Lesung unterbreitet wurde, setzte für dessen Anwendung noch die Anpassung der Gemeindeordnungen voraus.

Die in erster Lesung beschlossene Revisionsvorlage beschränkt sich auf eine Ausnahmeregelung mit Blick auf die Wählbarkeit ins Gemeindepräsidium. Die Ausnahmeregelung gilt ohne weiteres für alle Gemeinden. Eine umgehende Anpassung der Gemeindeordnungen ist für deren Anwendung wie beschrieben nicht erforderlich. Diese kann bei Gelegenheit erfolgen.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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