

Regierungsratsbeschluss

vom 28. November 2017

Nr. 2017/2017
KR.Nr. A 0124/2017 (STK)

Auftrag Edgar Kupper (CVP, Laupersdorf): Gemeindepräsidentenwahlen - keine stille Wahl im ersten Wahlgang ohne vorherige Wahl in den Gemeinderat Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Gesetz über die politischen Rechte (GpR) vom 22. September 1996 soll dahingehend geändert werden, dass in Zukunft nur im ersten Wahlgang als Gemeindepräsident/in in stiller Wahl gewählt werden kann, wenn dieser Kandidat/diese Kandidatin an den vorgängigen Gemeinderatswahlen gewählt wurde.

2. Begründung

Gemäss Verfassung des Kantons Solothurn ist das Gemeindepräsidium an der Urne zu wählen (Art. 27, Bst. E Ziff. 2 KV). Je nach Gemeindeordnung ist eine stille Wahl möglich. In diesem Sinne ist eine stille Wahl ohne vorherige Wahl als Gemeinderat fraglich. Die Gemeinderatswahlen finden nach dem Proporz statt und legen die Anzahl der gewählten Mitglieder pro Liste fest. Mit der stillen Wahl eines nicht vorher als Gemeinderat gewählten Kandidaten wird der Verfassungsartikel verletzt. Mit der heutigen gesetzlichen Regelung hat der Stimmbürger in gewissen Fällen keine Möglichkeit, sich an der Urne zu äussern. Dies ist zu korrigieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Stille Wahlen Grundsätzliches

Von stillen Wahlen spricht man, wenn während der Anmeldefrist nicht mehr Kandidierende vorgeschlagen werden, als Stellen zu besetzen sind und diese ohne Wahlgang durch Feststellung der Eingabestelle als gewählt erklärt werden. Bei stillen Wahlen handelt es sich nicht um ein Wahlsystem wie Majorz oder Proporz. Sie lassen sich mit beiden Wahlsystemen verbinden. Auch sind stille Wahlen nicht an die Art einer Wahl gebunden. Bei stillen Wahlen handelt es sich um eine spezielle Regelung, welche zur Anwendung kommt, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Das Hauptstück jeder Volkswahl, der Urnengang und die Stimmabgabe der Stimmberechtigten, fehlt bei der stillen Wahl. Die Wahl kommt folglich ohne das aktive Mitwirken des Wahlorgans zustande. Der Wille des Wahlorgans manifestiert sich nicht in einem positiven Akt, sondern in einem negativen Verhalten.¹⁾

¹⁾ Vgl. Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte. Eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung; Anina Weber; RZ 1055 ff.

3.1.2 Stille Wahlen Kanton Solothurn

3.1.2.1 Majorzwahlen

Mit Beschluss KRB Nr. RG 158/2003 vom 28. Januar 2004¹⁾ wurde das Gesetz über die politischen Rechte um § 70 Absatz 2 GpR²⁾ ergänzt. Dieser Absatz ermöglicht es seither den Gemeinden bei Majorzwahlen, stille Wahlen bereits anstelle des ersten Wahlganges in der Gemeindeordnung vorzusehen, sofern nicht mehr Kandidatinnen oder Kandidaten zur Verfügung stehen als Sitze zu vergeben sind. Seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung am 1. August 2004 können die Gemeinden in der Gemeindeordnung einen Zusatz aufnehmen und darin festlegen, für welche Majorzwahlen eine stille Wahl bereits anstelle des ersten Wahlganges möglich sein soll. Ohne explizite Änderung der Gemeindeordnung kommen die Regelungen der kantonalen Gesetzgebung zur Anwendung; eine stille Wahl ist erst im zweiten Wahlgang möglich.

Die Ausgangslage der 308 solothurnischen Gemeinden (Einwohner-, Einheits-, Bürger- und Kirchgemeinden) ist sehr unterschiedlich. § 70 Absatz 2 GpR³⁾ ermöglicht es den Gemeinden, ihr Wahlsystem für Majorzwahlen unter Berücksichtigung der gemeindespezifischen Faktoren selbst festzulegen. Beispielsweise kann eine Gemeinde festlegen, dass stille Wahlen im ersten Wahlgang mit Ausnahme des Gemeindepräsidiums möglich sind. Zur Zeit kennen 8 Einwohner- oder Einheitsgemeinden eine solche eingeschränkte Regel. Durch eine Anpassung der Gemeindeordnung kann ein einmal festgelegtes Verfahren jederzeit wieder an geänderte Bedürfnisse angepasst werden. Die heutige Regelung kommt der Vielfalt der solothurnischen Gemeinden entgegen und stärkt sinnvoll die Gemeindeautonomie.

Folglich wären von einer gemäss Auftrag geforderten Bestimmung nur die Gemeinden betroffen, welche in ihrer Gemeindeordnung eine stille Wahl des Gemeindepräsidiums im ersten Wahlgang ermöglichen.

3.1.2.2 Proporzahlen

Stille Wahlen bei Proporzahlen sind in den §§ 67 und 68 des Gesetzes über die politischen Rechte⁴⁾ abschliessend geregelt. Wird nur eine gültige Liste eingereicht oder überschreitet die Gesamtzahl der vorgeschlagenen Kandidaten oder Kandidatinnen aller Listen die Zahl der zu Wählenden nicht, gelten die Vorgeschlagenen als in stiller Wahl gewählt. Der Wahlakt unterbleibt.

3.2 Erwägungen

3.2.1 Grundsätzliches

In der Begründung wird argumentiert, dass mit der heutigen gesetzlichen Regelung der Stimmbürger in gewissen Fällen keine Möglichkeit hat, sich an der Urne zu äussern. Falls nicht mehr Kandidaten oder Kandidatinnen vorgeschlagen werden als Stellen zu besetzen sind, ist dies korrekt. Jedoch sind von dieser Regel längst nicht nur die Gemeindepräsidien betroffen. Gleiches gilt auch für die gemäss Artikel 27 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV)⁵⁾ an der Urne vorgesehenen Wahlen für den Nationalrat, den Kantonsrat und den Gemeinderat. Hinzu kommen die auf Gesetzesstufe vorgesehenen Majorz-Volkswahlen für die Amtsrichter und die Friedensrichter. Es kann folglich sowohl bei Volkswahlen gemäss Artikel 27 Absatz 1 der Verfas-

¹⁾ Gestützt auf Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 23. September 2003 (RRB Nr. 2003/183).

²⁾ Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996; BGS 113.111.

³⁾ Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996; BGS 113.111.

⁴⁾ Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996; BGS 113.111.

⁵⁾ BGS 111.1.

sung des Kantons Solothurn (KV)¹⁾ wie auch beispielsweise bei Wahlen durch Gemeindebehörden verfassungskonform zu stillen Wahlen kommen. Dabei gilt es zu beachten, dass auch eine stille Wahl eine demokratisch legitimierte Wahl ist, da eine solche nicht zustande kommt, wenn eine weitere stimmberechtigte Person eine Kandidatur einreicht. Mit einer Kandidatur nicht einverstanden zu sein verpflichtet auch, für eine Alternative zu sorgen. Auf diesem Grundsatz baut die heutige Regel auf. Das bewährte System, welches jeder Gemeinde eine ihren Bedürfnissen entsprechende Regelung erlaubt, soll beibehalten werden.

3.2.2 Gemeindepräsidiumswahlen

Der Fall, dass in einer Gemeinde ein Gemeindepräsident oder eine Gemeindepräsidentin still gewählt werden, ohne dass sie vorgängig in den Gemeinderat gewählt wurden, kommt in der Praxis selten vor. Zudem wurde in den wenigen solchen Fällen der Gemeinderat in der Regel auch still gewählt.

Aufgrund von Einzelfällen die Gemeindeautonomie einzuschränken und bei Gemeindepräsidiumswahlen stille Wahlen im ersten Wahlgang zu verunmöglichen, sofern jemand nicht bereits als Gemeinderat gewählt wurde, ist aus unserer Sicht falsch und gilt es zu vermeiden.

Der Auftrag verlangt als Voraussetzung für eine mögliche stille Wahl die vorgängige Wahl in den Gemeinderat. Diese kann still oder an der Urne erfolgen. Wäre eine Wahl an der Urne Voraussetzung für eine mögliche stille Wahl fürs Gemeindepräsidium, würde die stille Wahl in den Gemeinderat – ohne Verschulden der Gewählten – zu einer Wahl zweiter Klasse verkommen. Auch dies gilt es zu verhindern. Umgekehrt wäre es aufgrund der Begründung nicht konsequent, eine stille Wahl fürs Gemeindepräsidium zuzulassen, wenn die Person vorgängig auch «nur» still in den Gemeinderat gewählt wurde.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Gemeindepräsidiumswahlen nicht zwingend nach den Gemeinderatswahlen durchgeführt werden müssen. Die Gemeinden legen bei den Erneuerungswahlen ihre Wahldaten selbst fest. Die Gemeindepräsidiumswahlen können von Gesetzes wegen am gleichen Termin wie die Gemeinderatswahlen stattfinden oder später.

Noch einmal anders sieht es bei Ersatzwahlen aus. Sofern eine interessierte Person nicht bereits Mitglied des Gemeinderates ist, gibt es keine vorgängige Wahl in den Gemeinderat.

Die Wahlgesetzgebung gilt grundsätzlich für alle Majorz- oder Proporzahlen auf allen föderalen Ebenen für Erneuerungs- und Ersatzwahlen. Der Auftrag verlangt eine Änderung für eine bestimmte Wahl auf einer bestimmten föderalen Ebene in einer bestimmten Situation. Sonderbestimmungen für einzelne Ämter, föderale Stufen oder gar Einzelsituationen sind zu vermeiden, da sie die Wahlgesetzgebung kompliziert und unübersichtlich machen und zu Rechtsunsicherheit führen können. Wie vorgängig ausgeführt hängt die Ausgangslage in den Gemeinden davon ab, ob es sich um Erneuerungs- oder Ersatzwahlen handelt, wann bei Erneuerungswahlen die Termine angesetzt werden und ob die Gemeinderatswahlen still oder an der Urne durchgeführt werden.

3.2.3 Beispiele aus der Praxis

Die Praxis zeigt, dass eine stille Wahl des Gemeindepräsidiums ohne vorgängige Wahl in den Gemeinderat durchaus im Interesse einer Gemeinde und der Stimmberechtigten sein kann.

¹⁾ BGS 111.1.

Zwei Beispiele aus der Praxis:

- **Ersatzwahlen:**
In einer kleinen Gemeinde (Einwohner-, Bürger- oder Kirchgemeinde) besteht der Gemeinderat aus drei Personen und es gibt keine Ersatzmitglieder. Der Gemeindepräsident verstirbt unerwartet. Die Gemeinde ist mit nur noch zwei Gemeinderäten und ohne Präsidium nicht mehr handlungsfähig. Mit der heutigen Regelung kann die Gemeindepräsidentwahl ausgeschrieben werden. Es sind die Urnengangsdaten (1.+2. Wahlgang) und die Anmeldefristen festzusetzen. Meldet sich nur eine Person (welche nicht Mitglied des Gemeinderates ist) an, können gemäss der Gemeindeordnung stille Wahlen festgestellt werden und die Gemeinde ist innerhalb kürzester Frist wieder handlungsfähig. Unter Umständen kann so eine Fremdverwaltung vermieden werden.
- **Erneuerungswahlen:**
Eine Gemeinde hat für die Erneuerungswahlen alle Ämter rechtzeitig ausgeschrieben und die Wahldaten publiziert. Für den Gemeinderat stellen sich gerade so viele Personen zur Verfügung, wie Ämter zu besetzen sind. Es kommt zu einer stillen Wahl. Die Anmeldefrist fürs Gemeindepräsidium läuft unbenutzt ab. Keiner der still gewählten Gemeinderäte kann sich vorstellen, das Präsidium zu übernehmen. Die Gemeinde schreibt das Gemeindepräsidium ein zweites Mal aus und sucht aktiv nach geeigneten Personen. In der Ausschreibung müssen die Termine für beide Wahlgänge bekannt gegeben werden. Der Beginn der neuen Amtsperiode muss von Gesetzes wegen spätestens auf den 31. Dezember des Wahljahres festgelegt werden. Je nach Ausgangslage und Planung ist es möglich, dass bis Ende Jahr kein ordentlicher Abstimmungstermin mehr zur Verfügung steht. Ist eine stille Wahl möglich und meldet sich nur eine Person an, kann eine stille Wahl rechtzeitig festgestellt und publiziert werden und die Gemeinde kann die neue Amtsperiode starten. Falls zwingend ein Urnengang durchgeführt werden muss, ist es möglich, dass für eine völlig unbestrittene Wahl gegen Ende Jahr ein separater Urnengang durchgeführt werden muss (z.B. am letzten Sonntag vor Weihnachten). Ein zusätzlicher Urnengang kostet die Gemeinde aufgrund des separaten Versandes viel Geld und Zeit. Hinzu kommt, dass in einem solchen Fall mit einer sehr tiefen Stimmbeteiligung zu rechnen ist.

Dass eine stille Wahl eines Gemeindepräsidenten ohne vorgängige Wahl in den Gemeinderat zu Unmut führt, ist weit seltener als die oben genannten Beispiele. Insbesondere bei Bürger- und Kirchgemeinden kommt es regelmässig vor, dass Personen für Ämter gesucht werden müssen. Gehen keine Anmeldungen ein, kann es zu keiner, auch nicht zu einer stillen Wahl kommen. In solchen Fällen bleibt nur noch eine Berufung gemäss § 115 des Gemeindegesetzes¹⁾. Das bedeutet, dass eine Person mittels Gemeinderatsbeschluss in ein Amt berufen werden muss. Dabei handelt es sich um eine undemokratische vom Gesetzgeber vorgesehene Notlösung. Die Möglichkeit von stillen Wahlen kann insbesondere in kleinen Gemeinden auch dazu führen, dass jemand eher zu einer Kandidatur bereit ist und eine vakante Stelle bei Ersatzwahlen schneller besetzt werden kann. Unter Umständen kann damit demokratisch legitimiert die Handlungsfähigkeit einer Gemeinde gewährleistet werden.

¹⁾ Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992; BGS 131.1.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng'.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (eng, rol, ett)
Aktuarin JUKO (stb)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat