

Regierungsratsbeschluss

vom 28. November 2017

Nr. 2017/2015

KR.Nr. A 0113/2017 (STK)

Auftrag Christian Scheuermeyer (FDP.Die Liberalen, Deitingen): Abschaffung stille Wahlen bei Gemeindepräsidienwahlen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gesetz über die politischen Rechte so anzupassen, dass bei Gemeindepräsidienwahlen (Präsident und Vizepräsident) im ersten und wenn nötig zweiten Wahlgang keine stillen Wahlen mehr möglich sind. Ebenso muss bei einem allfälligen zweiten Wahlgang die Anmeldung von neuen Kandidaten ermöglicht werden. Diese Neumeldungen sollen eine angemessene Vorgabe (z.B. Unterschriften von 2% der Stimmberechtigten, mindestens 20, max. 50) erfüllen, damit sogenannte „Jux“-Kandidaturen bestmöglich vermieden werden können.

2. Begründung

Stille Wahlen verunmöglichen der Wählerin oder dem Wähler (dem Souverän) das Recht, zu einer Kandidatur Nein sagen zu können oder ganz einfach gesagt: Stille Wahlen verhindern dem Souverän das Recht, den Willen äussern zu können. Begriffserklärung laut Duden: „Die Wahl ist eine Abstimmung über die Berufung bestimmter Personen in bestimmte Ämter, Funktionen, über die Zusammensetzung bestimmter Gremien, Vertretungen, Körperschaften durch Stimmabgabe“. Somit ist der Begriff der „Stillen Wahl“ in sich widersprüchlich, da keine Stimmabgabe mehr möglich ist. Die Stille Wahl täuscht einen Akt vor, der nicht vollzogen wurde.

Das Gemeindegesetz legt fest, dass der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin an der Urne gewählt wird. Die Gemeinden können jedoch nach dem Gesetz über die politischen Rechte in der Gemeindeordnung selber bestimmen, bei welchen Majorzwahlen eine als einzige vorgeschlagene Person bereits anstelle des ersten Wahlgangs still gewählt wird.

Mit dieser Möglichkeit „überflüssigen“ bürokratischen Aufwand zu verhindern und Kosteneinsparungen zu realisieren sind zwar gut gemeint, aber leider gar nicht demokratisch zu Ende gedacht. Die Legitimation für das höchste Amt auf kommunaler Stufe ohne das Urteil des Souveräns zu erlangen, ist doch auch für die „still gewählte“ Persönlichkeit nicht befriedigend. Mit einem ausgezählten Wahlresultat erhält die kandidierende Person erst eine echte Legitimation für das Amt und der Rücken wird mit einem guten Wahlresultat zusätzlich deutlich gestärkt. Bei der alle vier Jahre stattfindenden Wahl der Gemeindepräsidien dürfen die Verhinderung von Kosten und bürokratischem Aufwand nicht höher gewertet werden als das Recht des Souveräns zur Willensäusserung.

Dass auch bei einer Wahl mit nur einer kandidierenden Person die Wahl nicht sicher oder eine sogenannte „Alibiübung“ ist, hat das Wahljahr 2017 im Kanton Solothurn eindrücklich gezeigt. Mit der aktiven Willensäusserung des Souveräns in eine Legislatur starten zu können motiviert zusätzlich und ist echte, transparente und vertrauenswürdige Demokratie. Es ist eine echte Wahl.

Durch die beiden neuen Gesetzesanpassungen können abstrakte Situationen verhindert werden, wie z.B. dass eine kandidierende Person, welche im ersten Wahlgang die Wahl nicht geschafft hat, dann im zweiten Wahlgang still gewählt ist.

3. **Stellungnahme des Regierungsrates**

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Politische Ausgangslage

Mit Beschluss KRB Nr. RG 158/2003 vom 28. Januar 2004¹⁾ wurde die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte beschlossen. Im Rahmen dieser Revision wurde § 70 Absatz 2 GpR²⁾ angefügt. Dieser Absatz ermöglicht es seither den Gemeinden, 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. In einer gemeinsamen Eingabe vom Februar 2002 an den Regierungsrat verlangten die Solothurnische interkonfessionelle Konferenz (SIKO), der Verband solothurnischer Einwohnergemeinden und der «Bürgergemeinden und Waldeigentümer Verband Kanton Solothurn» eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte³⁾. Diese sollte den Gemeinden die Möglichkeit geben, von der Durchführung eines Wahlganges abzusehen, wenn nicht mehr Personen zur Wahl stehen als Sitze zu vergeben sind. Für die Verbände war es wichtig, dass jede Gemeinde eine ihren Bedürfnissen gerechte Regelung einführen kann. Für völlig unbestrittene Wahlen sollten bei Bedarf einer Gemeinde Kosten und Aufwände eingespart werden können. Dieses Anliegen wurde mit der anfangs genannten Revision umgesetzt. Das durch die drei Verbände eingebrachte Anliegen fand eine breite politische Zustimmung. 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.

3.1.2 Kommunale Ausgangslage

Die neu geschaffene gesetzliche Grundlage entsprach einem tatsächlichen breiten Bedürfnis. Von den 109 Einwohner- und Einheitsgemeinden haben 73 Gemeinden ihre Gemeindeordnung angepasst und stille Wahlen im ersten Wahlgang für bestimmte Ämter (8) oder alle Majorzwahlen (65) vorgesehen. 36 Einwohner- und Einheitsgemeinden haben keine Anpassung vorgenommen. Somit sind stille Wahlen erst im zweiten Wahlgang möglich. Von den Bürger- und Kirchgemeinden haben noch mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht und ihre Gemeindeordnung entsprechend angepasst.

Die Behörden und Beamten aller Gemeinden sind alle vier Jahre neu zu wählen (Erneuerungswahlen). Nebst den 109 Einheits- und Einwohnergemeinden müssen auch in den 100 Kirchgemeinden und 99 Bürgergemeinden die Erneuerungswahlen alle vier Jahre durchgeführt werden. Sowohl das Gemeindegesetz (GG)⁴⁾ wie auch das Gesetz über die politischen Rechte (GpR)⁵⁾ unterscheiden nicht zwischen Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden. Die Erneuerungswahlen der Bürger- und Kirchgemeinden führen in der Regel zu wenig Aufsehen. Häufig bleiben Ämter vakant oder es stellen sich gerade genug Personen zur Verfügung. Zu Kampfahlen kommt es sehr selten. Die Wahlen der Einwohner- und Einheitsgemeinden erregen in der Regel mehr

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⁾ Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992; BGS 131.1.

⁵⁾ Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996; BGS 113.111.

Aufmerksamkeit. Doch auch bei den Einwohner- und Einheitsgemeinden kam es 2017 in den wenigsten Gemeinden zu einer Wahl mit mehreren Kandidaten oder Kandidatinnen. Das Wahljahr 2017 hat die bisherige Erfahrung bestätigt, dass die Beamten und Beamtinnen der Einwohnergemeinden oft und die Beamten und Beamtinnen der Bürger- und Kirchengemeinden grossmehrheitlich im ersten Wahlgang in stiller Wahl gewählt werden.

3.2 Erwägungen

3.2.1 Stille Wahlen - Berufung

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⁾ Auch eine stille Wahl ist eine Wahl und demokratisch legitimiert, da eine solche nicht zustande kommt, wenn eine weitere stimmberechtigte Person eine Kandidatur einreicht.

Auf kommunaler Ebene kommt es in der Praxis regelmässig vor, dass für Ämter, welche ausgeschrieben werden, gar keine Anmeldungen eingehen und es somit zu keiner, auch nicht zu einer stillen Wahl kommen kann. In solchen Fällen bleibt nur noch eine Berufung gemäss § 115 des Gemeindegesetzes²⁾. Das bedeutet, dass eine Person mittels Gemeinderatsbeschluss in ein Amt berufen werden muss. Dabei handelt es sich um eine undemokratische, vom Gesetzgeber vorgeordnete Notlösung.

Stille Wahlen und Berufungen sind somit nicht das Gleiche. 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.

3.2.2 Gemeindeautonomie

Die Ausgangslage der 308 solothurnischen Gemeinden ist sehr unterschiedlich. § 70 Absatz 2 GpR³⁾ ermöglicht es den Gemeinden, ihr Wahlsystem für Majorzwahlen unter Berücksichtigung der gemeindespezifischen Faktoren selbst festzulegen. 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.

3.2.3 Korrektur der Wahlgesetzgebung

Der in der Begründung erwähnte Fall des Wahljahres 2017, in welchem eine Person im ersten Wahlgang das absolute Mehr verpasste und im zweiten Wahlgang still gewählt wurde, ist demokratiepolitisch unbefriedigend, juristisch problematisch und erfordert eine Korrektur der Wahlgesetzgebung. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es sich um eine Ausnahme

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.

²⁾ Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992; BGS 131.1.

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

handelt. In keiner der anderen 307 Gemeinden, auch nicht in vergangenen Wahljahren, kam es zu einem vergleichbaren Fall. Aufgrund eines Einzelfalles nun die Gemeindeautonomie einzuschränken und im ersten Wahlgang stille Wahlen von Gemeindepräsidien zu verunmöglichen, ist aus unserer Sicht falsch und gilt es zu vermeiden.

Stille Wahlen ermöglichten auch im Wahljahr 2017 vielen Gemeinden ein ökonomisches, bürgerfreundliches und einfaches Verfahren zur Besetzung der Ämter. Alle Stimmberechtigten haben bei jeder Wahl die Möglichkeit, durch eine Kandidatur stille Wahlen zu verhindern. Mit einer Kandidatur nicht einverstanden zu sein verpflichtet auch, für eine Alternative zu sorgen. Auf diesem Grundsatz baut die geltende Gesetzgebung auf. Das bewährte System, welches jeder Gemeinde eine ihren Bedürfnissen entsprechende Regelung erlaubt, soll beibehalten werden.

Für den Fall, dass jemand in einem ersten Wahlgang nicht gewählt wird, muss eine Ausnahmebestimmung zur heutigen Regel, dass es im zweiten Wahlgang automatisch zu einer stillen Wahl kommt, geschaffen werden. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Wahlgesetzgebung grundsätzlich für alle Majorzwahlen auf allen föderalen Ebenen gilt. Sonderbestimmungen für einzelne Ämter oder föderale Stufen sind zu vermeiden, da sie die Wahlgesetzgebung kompliziert und unübersichtlich machen.

Mit der Aufnahme folgender sinngemässer Bestimmung ins Gesetz über die politischen Rechte¹⁾ könnte das Anliegen umgesetzt werden:

«Nehmen am ersten Wahlgang nicht mehr Kandidaten/Kandidatinnen teil als Stellen zu besetzen sind und kommt es zu einem zweiten Wahlgang, sind am zweiten Wahlgang alle Kandidaten/Kandidatinnen teilnahmeberechtigt, welche bis am Dienstag, nach dem Wahltag, 17.00 Uhr einen Wahlvorschlag einreichen. § 43 ist anwendbar.»

In Zukunft muss es möglich sein, in solchen Fällen ausnahmsweise neue Kandidaturen zuzulassen und somit einen zweiten Wahlgang an der Urne durchzuführen. § 43 des Gesetzes über die politischen Rechte²⁾ regelt die Form der Anmeldung und die Unterzeichnungsquoren für Majorzwahlen auf allen föderalen Ebenen. Betreffend Neuanmeldungen macht eine Ausnahmebestimmung keinen Sinn, es kann auf die Regelung von § 43 GpR³⁾ verwiesen werden.

Die vorgeschlagene Gesetzesanpassung verunmöglicht nicht per se stille Wahlen im zweiten Wahlgang. Stehen trotz der Möglichkeit von Neuanmeldungen nicht mehr Kandidatinnen oder Kandidaten zur Verfügung als Stellen zu besetzen sind, sollen diese auch zukünftig anstelle eines zweiten Wahlganges still gewählt werden können. Da bei einem zweiten Wahlgang an der Urne mit nur einer Kandidatur eine einzige Stimme zur Wahl genügen würde und der Souverän beim ersten Wahlgang seinen Willen bereits geäußert hat, käme die Durchführung eines zweiten Wahlganges in diesem Fall einer Farce gleich.

¹⁾ Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996; BGS 113.111.

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. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gesetz über die politischen Rechte so anzupassen, dass für einen zweiten Wahlgang neue Kandidaturen zugelassen werden, sofern es zu einem solchen kommt und beim ersten Wahlgang nicht mehr Kandidaten oder Kandidatinnen teilgenommen haben, als Stellen zu besetzen sind.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

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