

# Regierungsratsbeschluss

vom 23. Oktober 2017

Nr. 2017/1762

KR.Nr. A 0092/2017 (VWD)

## **Auftrag Verena Meyer (FDP.Die Liberalen, Mühledorf): Einführung der Mehrfachstimmvertretung in Solothurner Zweckverbänden Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Auftragstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt die gesetzlichen Grundlagen (Gemeindegesezt, Gesetz über die politischen Rechte, etc.) so anzupassen, dass bei Delegiertenversammlungen ein Delegierter/eine Delegierte mehrere Stimmen einer Gemeinde vertreten kann. Es sollte den Gemeinden überlassen bleiben, wie sie ihre Stimmrechte in Zweckverbänden ausüben.

### **2. Begründung**

Gemäss § 175 Abs. 1 im Gemeindegesezt ist die Wahlart der Delegierten, sofern in den Statuten nicht vorgesehen, von den Verbandsgemeinden in der Gemeindeordnung bestimmt.

Über die Bestimmung der Stimmkraft macht der Paragraph keine Aussage. Hingegen steht in Abs. 3, dass die Delegierten die Instruktionen der Verbandsgemeinden zu befolgen haben und diesen Bericht zu erstatten haben.

In der Praxis ergibt sich dadurch eine undankbare Situation, welche wenig zur Motivation amtierender Delegierter beiträgt und auch die Suche nach neuen Delegierten erschwert. In diesem Paragraph wird zwar nicht explizit darauf hingewiesen, dass jeder Delegierter nur eine Stimme zu vertreten hat, diese Auslegung ergibt sich aber aus dem Gesetz über die politischen Rechte, dort wird das persönliche Stimm- und Wahlrecht bestimmt und daraus ein sogenanntes „Kopfstimmrecht“ abgeleitet, d.h. eine Person kann eine Stimme abgeben.

So hat beispielsweise eine grössere Gemeinde allenfalls weit über 5 Delegierte zu bestimmen, die anlässlich einer Gemeinderatssitzung zusammen mit dem Gemeinderat die Haltung der Gemeinde diskutieren. Der Gemeinderat entscheidet abschliessend, welche Haltung zu den jeweiligen Anträgen von den Delegierten zu vertreten ist. An der Versammlung haben dann alle Delegierten (x-Personen) anwesend zu sein, um die einheitliche Meinung der Gemeinde zu vertreten, sie erfüllen quasi eine Art „Briefträgerfunktion“ des Gemeinderates.

Im Bernischen Gemeindegesezt ist dies anders geregelt. Die Erfahrungen im Kanton Bern zeigen keine negativen Auswirkungen, im Gegenteil, auch der Bucheggberg machte in grenzübergreifenden Zweckverbänden, die nach bernischem Recht funktionieren, bereits beste Erfahrungen mit dieser Mehrfachstimmvertretung.

Bernisches Gemeindegesezt (<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/158>):

In den Art. 130-135 sind die Gemeindeverbände geregelt (entsprechen den Solothurnischen Zweckverbänden).

Art. 133 Organisation lautet wie folgt:

<sup>1</sup> Notwendige Organe des Gemeindeverbandes sind eine Exekutive und die Stimmberechtigten

der Verbandsgemeinden oder ein Verbandsparlament. Artikel 24 Absatz 3 ist nicht anwendbar.

<sup>2</sup> Die Verbandsgemeinden bestimmen, wie sie ihre Stimmkraft im Verbandsparlament ausüben; sie regeln die Stellvertretung.

<sup>3</sup> Die Verbandsgemeinden können ihre Vertreterinnen und Vertreter instruieren und ihnen verbindliche Weisungen erteilen.

Die Anpassung der solothurnischen Gesetzesgrundlagen macht aus oben erwähnten Gründen durchaus Sinn.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Gemäss der derzeitigen gesetzlichen Regelung ist die Delegiertenversammlung eines Zweckverbandes eine Behörde (§ 171 Abs. 1 Bst. b Ziffer 1 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 [GG; BGS 131.1]) und stellt im Zweckverband zudem sinngemäss das Gemeindeparlament (Legislative) nach der ausserordentlichen Gemeindeorganisation dar (§ 185 GG). Wahlen und Abstimmungen sind in den §§ 32 – 40 GG geregelt. Bei Abstimmungen in Sachfragen entscheidet das einfache Mehr der Stimmen (§ 37 Abs. 1 GG). Das Gesetz über die politischen Rechte (GpR) findet auf Wahlen und Abstimmungen in der Gemeindeversammlung und in den Gemeindebehörden sinngemäss ergänzende Anwendung (§ 40 GG sowie § 1 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996 [GpR; BGS 113.111]). Dies gilt somit auch für die Delegiertenversammlung. Der Titel 8.4. im GpR lautet „Die persönliche Wahl- und Stimmabgabe“. Darin wird in den §§ 86 – 91<sup>bis</sup> GpR geregelt, wie man wann und wie wählen und abstimmen kann. Eine Abstimmungsvorlage ist angenommen, wenn das einfache Mehr – die Mehrheit der gültigen Stimmen – für die Annahme lautet. Bei Stimmgleichheit gilt die Vorlage als verworfen (§ 115 Abs. 1 GpR). Das GpR geht somit klar vom Kopfstimmrecht aus, welches somit auch in den Gemeindebehörden und daher auch in der Delegiertenversammlung gilt. Auch die Analogie der Delegiertenversammlung zum Gemeindeparlament in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation lässt nur den Schluss zu, dass einzig das Kopfstimmrecht möglich ist.

Das Instruktionsrecht der Gemeinden existiert im GG schon seit 1992 (damals bei Beteiligungen an privatrechtlich geführten Unternehmungen). Im Zuge der Teilrevision des GG vom 26. Januar 2005 wurde § 175 Abs. 3 GG neu eingefügt. Dieser lautet: "Die Delegierten haben Instruktionen der Verbandsgemeinden zu befolgen und ihnen Bericht zu erstatten." Es soll dem Umstand Rechnung tragen, dass Zweckverbände gegenüber Ihren Verbandsgemeinden ein Verfügungsrecht haben. Gelegentlich werden Gemeinden nämlich mit Zweckverbandsbeschlüssen konfrontiert, welche zu wenig Rücksicht auf den gesamten Verwaltungshorizont der Mitgliedgemeinden nehmen. Eine wesentliche Ursache ist der Umstand, dass die Gemeindedelegierten sich ihrer Rolle als *Delegierte der Gemeinde* zu wenig bewusst sind. Es war und ist unbestritten, dass die Gemeinden ein Instruktionsrecht an ihre Delegierten in Zweckverbänden haben. Dies war den Gemeinden oft nicht bewusst oder wurde von den Delegierten bestritten. Mit der damaligen Aufnahme des ausdrücklichen Instruktionsrechtes der Gemeinden an ihre Zweckverbandsdelegierten sollte diesem Problem jedoch verstärkt Rechnung getragen werden. § 175 Abs. 3 GG stellt daher lediglich eine Verdeutlichung einer bereits vorher bestehenden Regelung und keine "Neuerfindung" des Instruktionsrechtes dar.

Es wäre zwar denkbar, das Prinzip des Kopfstimmrechts in der Delegiertenversammlung mittels der Schaffung einer spezialgesetzlichen Regelung (Ergänzung im § 175 GG) – analog der in der Vorstossbegründung aufgezeigten "bernischen" Lösung – zugunsten der Schaffung der Möglichkeit einer Mehrfachstimmvertretung zu durchbrechen. Dies erscheint jedoch aus folgenden Gründen nicht als angezeigt:

- Die Delegiertenversammlung ist dem repräsentativdemokratischen Gemeindeparlament gemäss der ausserordentlichen Gemeindeorganisation nachgebildet. Es ist unbestritten, dass im Gemeindeparlament das Kopfstimmrecht gilt. Es wäre deshalb unlogisch und in-

konsequent, wenn in der Delegiertenversammlung eines Zweckverbandes eine andere Regelung als das Kopfstimmrecht angewendet würde.

- Es ist an den Gemeinden, primär engagierte Verantwortungsträger der eigenen Gemeinde (insbesondere Gemeinderäte) und nicht Personen mit geringem Bezug zum politischen Tagesgeschäft der Gemeinde in Zweckverbände zu delegieren. Somit erfüllen diese nicht nur eine Art „Briefträgerfunktion“, sondern vertreten in der Delegiertenversammlung direkt die Meinung des Gesamtgemeinderates. Sie können als Delegierte aber auch weitere Anträge stellen und sich auch ohne entsprechende Instruktionen an wichtigen Diskussionen massgeblich beteiligen. Die politischen Einflussmöglichkeiten eines Zweckverbandsdelegierten gehen weit über jene eines Stimmrechtsvertreters hinaus. Die Einflussmöglichkeiten solcher Delegierten im Zweckverband würden durch ein allfälliges statutarisches Mehrfachstimmrecht von Delegierten von anderen Gemeinden unnötigerweise geschmälert;
- Die Verbandsgemeinden können mittels der Statuten die Organisationsstruktur eines Zweckverbandes und somit auch die Anzahl der Delegierten sowie die Anzahl der Mitglieder des Vorstandes pro Gemeinde festlegen. Es liegt an den Verbandsgemeinden, die Delegiertenzahlen (auch für grössere Gemeinden) tief zu halten, soweit dies mit den Grössenverhältnissen der Verbandsgemeinden vereinbar ist. Zudem kann beispielsweise mit einer grösseren Vertretung im Vorstand eine aufgrund der Grössenverhältnisse "zu tiefe" Delegiertenzahl einer Gemeinde "kompensiert" werden. Die derzeitige gesetzliche Regelung stellt bei richtiger Umsetzung sogar einen Anreiz für schlanke Strukturen in Zweckverbänden dar;
- Das politische Wesen unseres Staates basiert auf dem Kopfstimmrecht und der persönlichen Präsenz der Stimmenden. Die Einführung einer differenzierten Stimmkraft widerspricht diesem System. Verschiedene gesetzliche Anpassungen der letzten Jahre im Bereich der politischen Stimmrechte hatten zum Zweck, in diesem Bereich eine gewisse Einheitlichkeit auf kantonaler (GpR) und kommunaler (GG) Ebene herzustellen. Dies beispielsweise bei der Eruiierung der Wahlresultate oder bei den Regelungen betreffend die Ausstandspflichten. Die Abkehr vom Prinzip des Kopfstimmrechts und der persönlichen Präsenz und somit auch der persönlichen Stimmabgabe würde dieser Tendenz zur Vereinheitlichung zuwiderlaufen und ist daher abzulehnen.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Vorberatende Kommission**

Sozial- und Gesundheitskommission

**Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4306)  
Amt für Gemeinden (3)  
Aktuarin SOGEKO (mel)  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat