

Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR); Kommunale Wahlen: Zweiter Wahlgang und Ersatzmitglieder

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 26. Februar 2019, RRB Nr. 2019/306

Zuständiges Departement

Staatskanzlei

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Überwiesene Aufträge	5
1.2 Weitere Anpassungen im Bereich kommunale Ersatzmitglieder	5
1.3 Vernehmlassungsverfahren	6
2. Verhältnis zur Planung	7
3. Auswirkungen.....	7
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	7
3.2 Vollzugsmassnahmen	7
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	7
3.4 Nachhaltigkeit	7
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	7
5. Rechtliches	9
6. Antrag.....	9

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Mit den vom Kantonsrat einstimmig mit geändertem Wortlaut erheblich erklärten Aufträgen wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Gesetzesvorlage zum Gesetz über die politischen Rechte vorzulegen, dass für kommunale Majorzwahlen für einen zweiten Wahlgang neue Kandidaturen zugelassen werden:

- Auftrag Hardy Jäggi (SP, Recherswil): Verhinderung von staatspolitischen und demokratischen Sündenfällen (KRB vom 9. Mai 2018, A 0123/2017)
- Auftrag Christian Scheuermeyer (FDP.Die Liberalen, Deitingen): Abschaffung stille Wahlen bei Gemeindepräsidienwahlen (KRB vom 9. Mai 2018, A 0113/2017)

Durch die Einfügung von § 45^{bis} im Gesetz über die politischen Rechte (GpR) vom 22. September 1996¹⁾ sollen sich zukünftig bei kommunalen Wahlen neue Kandidaten und Kandidatinnen zum zweiten Wahlgang anmelden können, unabhängig davon, ob ein Kandidat oder eine Kandidatin des ersten Wahlganges seine oder ihre Kandidatur zurückzieht. Die Änderung verhindert, dass ein Kandidat oder eine Kandidatin im ersten Wahlgang das absolute Mehr verpasst und anschliessend im zweiten Wahlgang ohne Einflussmöglichkeit still gewählt werden kann.

In der ordentlichen Gemeindeorganisation - und falls in der Gemeindeordnung vorgesehen, auch in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation - amten Ersatzmitglieder, wenn die ordentlichen Mitglieder verhindert sind oder Ausstandsgründe vorliegen. Ersatzmitglieder werden alle vier Jahre bei den Erneuerungswahlen gewählt. Scheidet während der Amtsperiode ein nach dem Proporzwahlverfahren gewähltes Ersatzmitglied aus, gibt es Stand heute keine gesetzliche Grundlage für ein Nachrücken oder eine Nachnominierung von Ersatzmitgliedern. In den letzten Jahren hat sich in der Praxis gezeigt, dass dafür ein Bedürfnis besteht. Auch kommt es immer wieder vor, dass ein Ersatzmitglied aus persönlichen Gründen auf ein Nachrücken verzichtet, aber bereit wäre, weiterhin als Ersatzmitglied zu amten.

Mit dieser Vorlage werden die beiden Aufträge umgesetzt und den Gemeinden, Parteien und Amtsträgern den Bedürfnissen entsprechend mehr Handlungsspielraum im Bereich Wahlen von Ersatzmitgliedern gewährt.

¹⁾ BGS 113.111.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR).

1. Ausgangslage

Mit dieser Vorlage sollen die vom Kantonsrat erheblich erklärten Aufträge im Gesetz über die politischen Rechte umgesetzt und zusätzlich den Gemeinden, Parteien und Amtsträgern den Bedürfnissen entsprechend mehr Handlungsspielraum im Bereich Wahlen von Ersatzmitgliedern gewährt werden.

1.1 Überwiesene Aufträge

Die beiden mit dem gleichen geänderten Wortlaut erheblich erklärten Aufträge

- Auftrag Hardy Jäggi (SP, Recherswil): Verhinderung von staatspolitischen und demokratischen Sündenfällen (KRB vom 9. Mai 2018, A 0123/2017)
- Auftrag Christian Scheuermeyer (FDP.Die Liberalen, Deitingen): Abschaffung stille Wahlen bei Gemeindepräsidienwahlen (KRB vom 9. Mai 2018, A 0113/2017)

verlangen, eine Gesetzesvorlage zum Gesetz über die politischen Rechte vorzulegen, dass für kommunale Majorzwahlen für einen zweiten Wahlgang neue Kandidaturen zugelassen werden.

1.2 Weitere Anpassungen im Bereich kommunale Ersatzmitglieder

Alle vier Jahre werden in den Gemeinden bei den Erneuerungswahlen die Behördenmitglieder neu gewählt. Die nicht gewählten Kandidaten und Kandidatinnen einer Liste sind jeweils in der Reihenfolge ihrer Stimmzahl Ersatzmitglieder (§ 68 Abs. 1 GG, § 111 Abs. 2 GpR). Kommt es zu stillen Wahlen, sind die Ersatzmitglieder in der Reihenfolge auf den Wahlvorschlägen aufzuführen, in der sie nachrücken und im Ersatzfall amten sollen. In der ordentlichen Gemeindeorganisation und falls in der Gemeindeordnung vorgesehen, auch in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation amten Ersatzmitglieder, wenn die ordentlichen Mitglieder verhindert sind oder Ausstandsgründe vorliegen. Scheidet während der Amtsperiode ein nach dem Proporzwahlverfahren gewähltes Ersatzmitglied aus, gibt es Stand heute keine gesetzliche Grundlage für ein Nachrücken oder eine Nachnomination von Ersatzmitgliedern.

In den letzten Jahren hat sich in der Praxis gezeigt, dass dafür ein Bedürfnis besteht. Die fehlende Möglichkeit, Vakanzen von Ersatzmitgliedern während der Amtsperiode wieder zu besetzen, kann beispielsweise dazu führen, dass kleine Behörden bei kurzfristigen Ausfällen oder während der Dauer von kürzeren Abwesenheiten von einzelnen Behördenmitgliedern (z.B. gesundheitlich oder geschäftlich) nicht mehr beschlussfähig sind.

In grösseren, aus mehreren Listen zusammengestellten Behörden, kann es zudem zu einer Änderung der Stärke der politischen Kräfte kommen.

Beispiel: Ein Gemeinderat zählt sieben Mitglieder, drei der Liste/Partei A und vier der Liste/Partei B. Die Liste/Partei A hat Ersatzmitglieder, welche amten, wenn ein ordentliches Mitglied verhindert ist oder in den Ausstand treten muss. Die Ersatzmitglieder der Liste/Partei B sind während der Amtsperiode weggezogen oder haben ihre Demission eingereicht. Somit hat die Liste/Partei A ihre drei Stimmen jeweils auf sicher. Können nun ein oder zwei Mitglieder der Liste/Partei B

an einer Sitzung nicht teilnehmen, ist die Liste/Partei A entgegen dem Resultat der Verhältniswahl und dem Wählerwillen plötzlich gleichgesetzt oder in der Überzahl.

Die §§ 126 und 127 GpR regeln das Nachrücken von gewählten Ersatzmitgliedern, die Nachnominierung und Ersatzwahlen im Proporzwahlverfahren. Neu soll eine sinngemässe Anwendung dieser Regeln für die Wiederbesetzung kommunaler Ersatzsitze eingefügt werden.

Relativ häufig kommt es zudem vor, dass ein kommunales Ersatzmitglied aus persönlichen Gründen auf ein Nachrücken verzichtet, aber bereit wäre, weiterhin als Ersatzmitglied zu amten, wenn ein ordentliches Mitglied verhindert ist oder in den Ausstand treten muss. Für die Gemeinden und die Parteien wird es tendenziell immer schwieriger, genügend Personen zur Besetzung aller Ämter zu finden. Zukünftig soll es möglich sein, dass jemand auf ein Nachrücken verzichten kann, ohne damit gleichzeitig seine Funktion als Ersatzmitglied zu verlieren.

1.3 Vernehmlassungsverfahren

Über die Vorlage wurde vom 13. November 2018 bis am 25. Januar 2019 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es sind zwölf Vernehmlassungen eingegangen: CVP Kanton Solothurn (1), Einwohnergemeinde Neuendorf (2), EVP Kanton Solothurn (3), FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (4), Grüne Kanton Solothurn (5), Obergericht Solothurn (6), Regionalverein Olten-Gösgen-Gäu (OGG) (7), Solothurner Banken (8), Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO) (9), Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn (10), SVP Kanton Solothurn (11), Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VESG) und Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSo) (12). Auf eine Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet hat der Bürgergemeinden und Waldeigentümer Verband Kanton Solothurn.

Mit RRB Nr. 2019/242 vom 19. Februar 2019 nahm der Regierungsrat vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis und beauftragte die Staatskanzlei, Botschaft und Entwurf im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten. Das Ergebnis der Vernehmlassung ist in diesem RRB zusammenfasst.

Die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) wird von allen Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst. Acht Vernehmlassungsteilnehmende haben allen Bestimmungen vorbehaltlos zugestimmt bzw. keine Einwände gegen die Änderung oder Ergänzungen vorgebracht.

Im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf folgende Anpassungen in der Botschaft vorgenommen:

- Erläuterungen zu § 126 Absatz 4:
In der Botschaft wird neu explizit darauf hingewiesen, dass die Formulierung «im jeweiligen Anwendungsfall» bedeutet, dass das Ersatzmitglied bei einem allfälligen späteren Rücktritt einer weiteren Person derselben Liste wiederum als erstnachrückendes Mitglied gemäss § 126 Absatz 1 gilt und damit erneut entscheiden kann, ob es nachrücken möchte.
- Erläuterungen zu § 127^{bis}:
Die Formulierung des Gesetzestextes, wonach ein Sitz «frei» wird, wird in der Botschaft präzisiert. Mögliche Gründe für ein «Freiwerden» eines Sitzes werden explizit erwähnt. An der Formulierung des Gesetzestextes wird festgehalten, da diese analog von § 126 Absatz 1 (Nachrücken) übernommen wurde.

Die von der Sozialdemokratischen Partei Kanton Solothurn geäusserten weiteren Anregungen zum Gesetz über die politischen Rechte, welche nicht den Inhalt der Vorlage, sondern andere, nicht in der Vorlage enthaltene Regelungsbereiche betreffen, können im Rahmen dieser Vorlage nicht berücksichtigt werden. Die weiteren Anregungen werden zur Kenntnis genommen.

Die Grünen Kanton Solothurn (5) regt zum weiteren Vorgehen an, die Gesetzesvorlage baldmöglichst dem Kantonsrat vorzulegen, da insbesondere die Bestimmungen betreffend Ersatzmitglieder auch während einer laufenden Legislatur von hoher Praxisrelevanz in den Gemeinden sind. Aufgrund der positiven Vernehmlassungen und dem geringen Anpassungsbedarf, kann die Vorlage ohne Zeitverlust dem Kantonsrat vorgelegt werden. Zudem soll die Änderung so bald als möglich in Kraft gesetzt werden (siehe 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage / Inkrafttreten).

2. Verhältnis zur Planung

Die Gesetzesrevision ist nicht im Legislaturplan 2017-2021 enthalten.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat weder für den Kanton noch für die Gemeinden grössere personelle oder finanzielle Konsequenzen. In Ausnahmefällen kann die Umsetzung der beiden Aufträge dazu führen, dass in einer Gemeinde ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden muss.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die Änderungen bedingen keine Vollzugsmassnahmen.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Mit dieser Gesetzesänderung wird es zukünftig nicht mehr möglich sein, dass bei einer kommunalen Majorzwahl eine Person im ersten Wahlgang das absolute Mehr verpasst und anschliessend mangels Einflussmöglichkeit im zweiten Wahlgang als in stiller Wahl gewählt erklärt werden muss. Zudem erhalten die Gemeinden den Bedürfnissen aus der Praxis entsprechend mehr Handlungsspielraum im Bereich Wahlen von Ersatzmitgliedern.

3.4 Nachhaltigkeit

Der Kantonsrat hat mit dem am 3. Dezember 2008 erheblich erklärten Auftrag «Nachhaltigkeits-Check bei politischen Vorlagen» (A 062/2008) den Regierungsrat beauftragt, nachhaltigkeitsrelevante Vorlagen an den Kantonsrat auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu beurteilen. Der Auftrag wurde mit dem Merkblatt «Nachhaltigkeits-Checks bei politischen Vorlagen» umgesetzt (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn ein Geschäft erhebliche ökonomische, ökologische oder soziale Auswirkungen auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton oder erhebliche Auswirkungen auf spätere Geschäfte haben könnte (Ziffer 4 und Anhang 1 des Merkblatts).

Die Gesetzesvorlage hat keine erheblichen Auswirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 45^{bis} (neu)

Dabei handelt es sich um eine Spezialbestimmung für zweite Wahlgänge bei kommunalen Wahlen. Ohne Rückzug der Kandidatur gelten alle nicht gewählten Kandidaten und Kandidatinnen

des ersten Wahlganges für den zweiten Wahlgang als angemeldet und nehmen automatisch daran teil. Unabhängig von einem Rückzug und einer Parteizugehörigkeit können sich neue Kandidaten und Kandidatinnen bis am übernächsten Montag nach dem Wahltag für den zweiten Wahlgang anmelden. Allfällige Rückzüge sind bis am Dienstag nach dem Wahltag schriftlich mitzuteilen. Da sich unabhängig von einem Rückzug neue Kandidaten oder Kandidatinnen für den zweiten Wahlgang anmelden können, entfällt das Quorum für die Teilnahme am zweiten Wahlgang von 10% der gültigen Wahlzettel im ersten Wahlgang gemäss § 46 Absatz 1 GpR. Die Anmeldung für den zweiten Wahlgang erfolgt nach § 43 GpR. Der Wahlvorschlag für den zweiten Wahlgang muss vom Kandidaten oder der Kandidatin und von mindestens 10 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Ein Stimmberechtigter darf nur einen Wahlvorschlag für den zweiten Wahlgang unterzeichnen.

§ 46 Sachüberschrift und Absatz 3 (geändert)

Diese Bestimmung ist neu nur noch für regionale und kantonale Wahlen anwendbar, da für kommunale Wahlen mit § 45^{bis} eine Spezialbestimmung eingefügt wird.

§ 126 Absatz 4 (neu)

Neu soll ein kommunales Ersatzmitglied, welches amtiert, wenn ordentliche Mitglieder verhindert sind oder in den Ausstand treten müssen, auf ein Nachrücken verzichten können, ohne gleichzeitig mit dem Verzicht die Funktion als Ersatzmitglied zu verlieren. Damit bleiben einsatzwillige Ersatzmitglieder, die zu diesem Zeitpunkt aus verschiedenen Gründen (privat oder beruflich) nicht nachrücken können oder wollen, dem Gemeindegewesen erhalten. Bei einem allfälligen späteren Rücktritt einer weiteren Person derselben Liste gilt das früher verzichtende Ersatzmitglied wiederum als erstnachrückendes Mitglied gemäss § 126 Absatz 1 und kann damit erneut entscheiden, ob es nachrücken möchte oder nicht.

§ 127 Sachüberschrift (geändert)

In § 127 geht es sowohl um Nachnominierungen wie auch um Ersatzwahlen. Die Sachüberschrift wird entsprechend ergänzt.

§ 127^{bis} (neu)

Der neue § 127^{bis} GpR sieht eine sinngemässe Anwendung der Bestimmungen von §§ 126 und 127 GpR (Nachrücken, Nachnomination bei Vakanzen bei ordentlichen Sitzen) zur Wiederbesetzung vakanter Sitze von Ersatzmitgliedern vor. Die Bestimmung ist nur auf kommunaler Ebene anwendbar. Bedingung ist, dass es sich um Ersatzmitglieder handelt, welche amtiert, wenn die ordentlichen Mitglieder verhindert sind oder Ausstandsgründe vorliegen. Im Gegensatz zum Nachrücken von Ersatzmitgliedern und der Nachnomination, wenn während der Amtsperiode infolge von Rücktritt, Wegzug oder aus anderen Gründen ein nach dem Proporzwahlverfahren bestellter ordentlicher Sitz frei wird, soll die Wiederbesetzung von vakanten Ersatzsitzen nicht zwingend sein. Ohne Bedürfnis seitens der Gemeinde oder der betreffenden Liste Aufwand für die Suche nach einem neuen Ersatzmitglied zu betreiben, welches je nach Ausgangslage kaum je zum Einsatz kommen wird, macht keinen Sinn. Daher soll es der Gemeinde oder der entsprechenden Liste freigestellt sein, ob sie vom Recht Gebrauch machen wollen oder nicht. Je nach Situation kann seitens der Gemeinde (z.B. Beschlussfähigkeit in Gefahr, nicht Wahrnehmen von Verantwortungen/Arbeiten) oder seitens der betreffenden Liste (z.B. politische Machtverhältnisse) ein Bedürfnis bestehen. Ohne Antrag der Gemeinde oder der betreffenden Liste wird ein vakanter Sitz eines Ersatzmitgliedes während der Amtsperiode nicht wiederbesetzt.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Die Änderung soll nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder der Annahme durch das Volk möglichst ohne Zeitverlust auf den nächsten Monatsersten in Kraft gesetzt werden. Dabei sind allfällige bereits einberufene kommunale Majorz-Ersatzwahlen zu berücksichtigen. Die rechtlichen Grundlagen des Wahlverfahrens sollen aus Gründen der Rechtssicherheit und der Planbarkeit nicht während der Dauer einer Wahl (Ausschreibung/Einberufung bis Validierung) angepasst werden.

5. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt der Beschluss dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (eng, rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS