

Regierungsratsbeschluss

vom 25. September 2012

Nr. 2012/1982

KR.Nr. A 079/2012 (STK)

Auftrag Michael Ochsenbein (CVP, Luterbach): Alternativen zur Proporzwahl für Gemeinde-Exekutiven (19.06.2012) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Gemeinden Alternativen zu der heutigen Proporzwahl für Gemeinderatswahlen auszuarbeiten und zu ermöglichen.

Gesetzliche Ausgangslage: Im Gesetz über politische Rechte GpR § 29 Abs. 1 heisst es, dass Wahlen (Kantons-, Regional- und Gemeindewahlen) nach dem Majorzverfahren durchgeführt werden, sofern sie nicht auf Grund der Kantonsverfassung oder besonderen gesetzlichen Vorschriften nach dem Proporzverfahren vorzunehmen sind.

Im Gemeindegesetz § 33 Abs. 2 wird ausgeführt, dass Urnenwahlen von Gemeindebehörden, unter Vorbehalt von § 69 Absatz 3 und § 96 Absatz 2, nach dem Proporzwahlssystem vorzunehmen sind.

In der Ausserordentlichen Gemeindeordnung ist es gemäss GG § 96 Abs. 2 möglich, in der Gemeindeordnung festzulegen, dass der Gemeinderat nach dem Majorzsystem gewählt werden kann.

Ein Vergleich: Auf kantonaler Stufe wird das Parlament im Proporz-, die Regierung aber im Majorzwahlverfahren gewählt. Auf Stufe Gemeinden werden jedoch die Exekutiven im Proporz gewählt. Mit Ausnahme von Olten gibt es keine institutionalisierten Legislativen in den Gemeinden.

Heutige Situationen: In kleinen und mittleren Gemeinden bestehen folgende Tendenzen:

1. Wahlen werden vermehrt als „Kopfwahlen“ angesehen. Wählerinnen und Wähler wünschen sich eine Gemeindepolitik, welche sich von den Parteien löst. Man möchte vermehrt Persönlichkeiten wählen, und nicht mehr Parteien.
2. Parteien haben Mühe, Kandidatinnen und Kandidaten für Gemeinderatswahlen zu finden. Oft gibt es Begründungen: „Interessiert am Gemeinderat schon, aber nicht in einer Partei“. Bei Proporzwahlen sind Parteien aus wahltaktischen Überlegungen gezwungen, mehr Kandidierende ins Rennen zu schicken, als das mit Majorzwahlen notwendig wäre.

Gemeinden sind gemäss GpR verpflichtet, Proporzwahlen abzuhalten.

2. Begründung (im Vorstosstext enthalten)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

- 3.1 Gemäss Artikel 60 der Kantonsverfassung sind öffentliche Ämter durch die am besten geeigneten Personen zu besetzen. Nach Möglichkeit sind die verschiedenen Bevölkerungskreise, namentlich die Regionen **und die politischen Richtungen**,

angemessen zu berücksichtigen. Bei den Behördenwahlen auf kommunaler Ebene (Gemeinderats- und Kommissionswahlen) wird insbesondere mit der Verhältniswahl (Proporzwahlverfahren) sichergestellt, dass die politischen Richtungen angemessen berücksichtigt werden. Im Gegensatz zur Mehrheitswahl (Majorzwahlverfahren) führt der Proporz zu einer gerechteren Vertretung der verschiedenen politischen Gruppierungen. Er gewährleistet, dass alle repräsentativen Kräfte an der Entscheidungsfindung teilhaben und in die Verantwortung für die Gemeindeangelegenheiten eingebunden werden.

- 3.2 Die Einführung von Majorzwahlen auf Gemeindeebene hätte zur Folge, dass der "Gemeinderatsbetrieb" in der bisherigen Art und Weise nicht mehr möglich wäre. Die ordentlichen Ratsmitglieder, welche verhindert sind oder in den Ausstand treten müssen, können heute ohne Weiteres durch Ersatzmitglieder derselben Partei vertreten werden. Der Proporz mit seiner Listenwahl ermöglicht somit auch Personen zu kandidieren, welche nicht garantieren können, bei jeder Sitzung anwesend zu sein. Im Majorzsystem wäre der Druck an jeder Sitzung dabei zu sein, viel grösser. In diesem Zusammenhang ist zu befürchten, dass die "Milizverträglichkeit" aufgrund des erhöhten Teilnahmedruckes abnehmen wird, vor allem weil Ratsmitglieder oft noch durch berufliche Aufgaben beansprucht werden.
- 3.3 Bei der Mehrheitswahl (Majorz) stimmen die Wähler nur und unmittelbar den Kandidaten, weshalb sich in diesem System starke Persönlichkeiten zur Wahl stellen müssen. Regierungsratswahlen sind Persönlichkeitswahlen. Aus diesem Grund werden die Regierungsräte in fast allen Kantonen nach Majorz gewählt. Für die Wahl kommunaler Exekutiven eignet sich hingegen der Proporz aufgrund der Listenwahl besser. Zudem wird das Regierungsratsamt hauptberuflich ausgeübt. Es lässt sich daher nicht mit dem Amt eines Gemeinderates vergleichen. Die im Gemeindegesetz für die ausserordentliche Gemeindeorganisation vorgesehene Möglichkeit der Majorzwahl des Gemeinderates kann ebenfalls nicht als Beispiel angeführt werden. Denn gerade in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation, welche sich für grössere Gemeinden mit professionell geführter Verwaltung und einem Gemeindeparlament eignet, finden eher „Kopfwahlen“ statt (vgl. z.B. die Wahl des Stadtrates in Olten). Überdies hat der Gemeinderat hier oft nicht nur die Funktionen eines reinen Exekutivorgans.
- 3.4 Ein weiterer Vorteil des Proporzwahlrechtes ist das Nachrücken nach § 126 GpR. Die Wahlen anhand von Listen ermöglichen es, dass die nicht gewählten Kandidaten (Ersatzmitglieder) bei Vakanzen nachrücken können. So kann bei einer Demission in der Regel ohne grossen Aufwand für die Gemeinde ein Ersatzmitglied als gewählt erklärt werden. Mutationen in Gemeindeexekutiven sind weitaus häufiger, als dies beim Regierungsrat der Fall ist (z.B. infolge von Wegzügen, beruflichen Neuausrichtungen, Krankheiten etc.). Das Nachrücken von gewählten Ersatzmitgliedern – und auch die Nachnominierung und stille Wahl nach § 127 Abs. 2 und 3 GpR – wären beim Majorzverfahren nicht möglich.
- 3.5 Ein Systemwechsel (von Proporz zu Majorz) hätte zur Folge, dass sämtliche Ersatz- und Erneuerungswahlen an der Urne durchgeführt werden müssten. Zudem wären häufig noch Zweitwahlgänge erforderlich, wenn das absolute Mehr verfehlt würde. Stille Wahlen könnten zwar in der Gemeindeordnung vorgesehen werden, dennoch wären die Ausschreibung der Ämter, die Kandidatensuche und die Ansetzung der Wahltermine vorzunehmen. Ein Systemwechsel würde somit zu einem Mehraufwand führen, ohne Garantie, dass sich dadurch mehr Personen für das Amt finden liessen. Ob die im Auftrag erwähnte Tendenz der Wähler, vermehrt Persönlichkeiten statt Parteien zu wählen, den durch einen Systemwechsel verursachten Mehraufwand für die Gemeinden rechtfertigt, ist äusserst fraglich.

- 3.6 Es trifft zu, dass die traditionellen Parteien in kleineren Gemeinden zum Teil Mühe bekunden, Kandidaten zu finden. Ist die Rekrutierung von Kandidaten schwierig, so besteht im Proporz die Möglichkeit, eine parteiübergreifende gemeinsame Liste und damit eine stille Wahl anzustreben (wie dies bei der Wahl kommunaler Exekutiven in kleineren Gemeinden sehr oft der Fall ist). Es trifft daher nicht zu, dass Parteien aus wahltaktischen Überlegungen gezwungen sind, mehr Kandidierende ins Rennen zu schicken, als dies bei Majorzwahlen nötig wäre.
- 3.7 Die politischen Parteien nehmen nachwievor wichtige Aufgaben in unserer Demokratie wahr. Sie tragen zur politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes bei und haben die Aufgabe der Integration und Repräsentation des Wählerwillens gegenüber dem Staat. Eine besonders wichtige und wertvolle Aufgabe der Parteien ist die Evaluation und Nomination von Kandidaten für die Besetzung politischer Ämter. Bei einem Wechsel zum Majorzwahlverfahren würde ihnen ein schlechter Dienst erwiesen, da sie keine Wahlvorschläge mehr einreichen und sich im Wahlkampf nicht mehr mit Listen und Wahlprogrammen profilieren könnten. Vor allem auf Gemeindeebene wird die politische Kultur primär durch die Parteien gelebt und getragen. Es wäre daher ein Verlust nicht nur kultureller Art zu befürchten, wenn die explizite Möglichkeit von „Kopfwahlen“ nach dem Majorzwahlverfahren geschaffen würde, sondern es fehlten auch die Anreize zum Erhalt und zur Pflege wichtiger institutioneller Plattformen.
- 3.8 Auf kommunaler Ebene findet der Meinungsbildungsprozess in der Regel in Parteien und Gruppierungen statt. Selbst bei abnehmender Parteigebundenheit ist feststellbar, dass sich die Leute weiterhin organisieren, um politisch aktiv zu sein, sei es in neuen Parteien oder in „freien Listen“. Es ist daher wesensfremd, die Politik "individualisieren" zu wollen, was beim Majorzverfahren auf kommunaler Ebene geradezu vorgezeichnet wäre. Der Proporz ist aufgrund der Wahlvorschläge der Parteien auch ein Garant für die Stabilität des politischen Systems. Im Majorzwahlverfahren kann sich jeder Kandidat selbst zur Wahl anmelden. Dies fördert Individualisten, die meist keine Rücksicht auf Parteiinteressen nehmen müssen und ungehindert demissionieren können, wenn etwas nicht nach ihrem Gusto verläuft. Dies wiederum macht Ersatzwahlen erforderlich und hat meist längere Vakanzen zur Folge, was der Handlungsfähigkeit eines Gemeinderates abträglich ist.
- 3.9 Nicht zuletzt besteht auch beim Wähler, der einen Kandidaten nicht persönlich kennt, das Bedürfnis, ihn aufgrund einer erfolgten Nomination durch die Partei seiner Gesinnung wählen zu können. In Anbetracht der zunehmenden Mobilität und Anonymität wird dieses Anliegen immer wichtiger. Vor allem in grösseren Gemeinden, wo sich Wähler und Kandidaten nicht mehr persönlich kennen, eignet sich die Listenwahl viel besser. Überdies befindet sich die Gemeindeebene zur Zeit in einem Reformprozess. Durch Fusionen werden Gemeinden grösser, was über kurz oder lang ein grösseres Bedürfnis nach Plattformen für politische Diskussionen hervorrufen wird. Insbesondere in grösseren Gemeinwesen sind die Parteien zur Formulierung und Bündelung der Interessen und Meinungen der Mitglieder und Wähler und andererseits auch zur Information und Erläuterung von behördlichen Entscheidungen gegenüber den Bürgern unverzichtbar.
- 3.10 Für das bestehende Wahlsystem nach Proporz ist eine Parteizugehörigkeit nicht unbedingt zwingend. Parteilose können sich zusammenschliessen und eine eigene Liste bilden. Sie können die Bezeichnung frei wählen (z.B. „Parteilos“ oder „Unabhängige“ oder „Freie Liste“). Es sind auch Wahlvorschläge mit nur einer einzigen Person möglich. Bestehen mehrere solcher „Einzellisten“, so gibt es zudem die Möglichkeit der Listenverbindung. Damit sollten auch „Einzelkämpfer“ gegen die Listen der Parteien bestehen können. „Kopfwahlen“ sind auch im Proporzwahlverfahren grundsätzlich möglich. Das eigentliche Anliegen des Vorstosses ist damit heute schon erfüllt. Es ist daher nicht nötig, bei der Wahl des Gemeinderates in der ordentlichen Gemeindeorganisation noch eine

zusätzliche Möglichkeit zu schaffen, diese nach dem Majorzwahlverfahren durchführen zu können.

- 3.11 Stehen verschiedene Wahlsysteme und Verfahren mit unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen zur Auswahl, so wird die Vorbereitung und Durchführung kommunaler Wahlen für die Gemeindeverwaltungen erheblich erschwert. Würde die Wahl des Systems den Gemeinden überlassen, wäre die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit bei den kommunalen Erneuerungswahlen nicht mehr gewährleistet. - Wahlsysteme sollten so einfach und verständlich wie möglich sein. Unterschiedliche Regeln beim Ausfüllen der Wahlzettel verwirren auch die Wähler. Verschiedene Wahlsysteme für die Wahl der gleichen Behörden im Kanton sind daher nicht empfehlenswert. Das Anliegen des Auftrags, Alternativen zur heutigen Proporzwahl für Gemeinderatswahlen zu schaffen, ist deshalb abzulehnen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Amt für Gemeinden (2)
Aktuarin JUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat