

Interpellation Lüdi-Flawil vom 22. September 2003
(Wortlaut anschliessend)

Behördliche Einflussnahme auf Gemeindewahlen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. November 2003

In einer Interpellation bezieht sich Fritz Lüdi-Flawil auf die Verlautbarung des Kantons im Vorfeld der Stadtpräsidentenwahl in Rorschach, wonach Doppelmandate, d.h. die gleichzeitige Ausübung des Amtes als Ratsvorsitzende oder Ratsvorsitzenden in zwei Gemeinden durch dieselbe Person, unzulässig seien.

Die Regierung nimmt wie folgt Stellung:

Das Departement für Inneres und Militär, sah sich zur Verlautbarung veranlasst, nachdem verschiedene schriftliche und mündliche Anfragen um entsprechende Rechtsauskünfte aus dem Kreis der Stimmberechtigten bei ihm eingegangen waren. Eine der Eingaben wurde dem Departement ausdrücklich aufgrund seiner Funktion als Aufsichts- und Beschwerdeinstanz bei der Ausübung der politischen Rechte zugestellt. Darüber hinaus hatten sich auch die Medien einlässlich mit dem Thema befasst.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. a) Es trifft zu, dass das Bundesgericht ein behördliches Eingreifen in den Wahlkampf grundsätzlich ausschliesst. Hingegen kann gemäss seiner Rechtsprechung eine Intervention von Seiten der Behörden in Frage kommen, «wenn sie im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung der Wähler als unerlässlich erscheint», beispielsweise wenn es um «eine Richtigstellung offensichtlich falscher Informationen» geht (BGE 117 Ia 452). Bei der Vorbereitung der Verlautbarung durch das für die politischen Rechte zuständige Departement für Inneres und Militär ist diese Voraussetzung in die Überlegungen einbezogen worden. Wie nämlich aus der Medienmitteilung vom 23. Mai 2003 hervorgeht, sah sich das Departement erst «nach Abwägen zwischen den Gründen, die für die Berücksichtigung dieses Grundsatzes sprechen, und dem Bedürfnis der Stimmberechtigten, die Rechtslage zu kennen», zu einer Stellungnahme veranlasst.

b) Mit seinen Hinweisen zur Rechtslage hat das Departement für Inneres und Militär weder auf Auswahl und Bezeichnung von kandidierenden Personen noch auf den Wahlkampf Einfluss genommen. Es hat insbesondere auch dargelegt, dass das passive Wahlrecht in keiner Weise eingeschränkt sei, dass also durchaus ein amtierender Gemeindepräsident in einer anderen Gemeinde für dasselbe Amt kandidieren und für eine begrenzte Zeit parallel beide Ämter ausüben kann. Das Departement beschränkte somit seine «Intervention» auf eine den Stimmberechtigten und den mit der Kandidatenauswahl beteiligten politischen Parteien dienende Rechtsauskunft. Sie erfolgte im Sinn einer freien und unverfälschten Willensbildung, weil es für die an der Auswahl der kandidierenden Personen wie auch für die Wählerinnen und Wähler bedeutsam ist, zu wissen, ob die von einer Wahl erhoffte Wirkung, nämlich die parallele Amtsausübung in zwei Gemeinden, überhaupt möglich ist.

2. Die im Vorfeld der Verlautbarung an das Departement gerichteten Anfragen und die Diskussion in der Öffentlichkeit befassten sich mit der Frage, ob die Gleichzeitigkeit einer Amtsausübung in zwei Gemeinden zulässig sei. Insofern war ausschliesslich die Vorschrift der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) und des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt

GG) über die Wohnsitzverpflichtung zur Amtsausübung beachtlich (Art. 35 Abs. 1 KV; Art. 128 Abs. 1 GG). Von einer formaljuristischen Betrachtungsweise kann nicht die Rede sein. Verfassungs- und Gesetzgeber legen in Form eines eindeutigen, nicht auslegungsbedürftigen Wortlauts fest, dass die Ausübung des Amtes die Stimmberechtigung und mithin den Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde voraussetzt. Daran vermag auch die allfällige Wahl einer kandidierenden Person nichts zu ändern, die sich mit der erkennbaren Absicht zur Verfügung gestellt hat, in zwei Gemeinden den Ratsvorsitz auszuüben. Die Stimmberechtigten können die genannte Verfassungs- und Gesetzesvorschrift durch den entsprechenden Wahlentscheid nicht ausser Kraft setzen. Dass der Wille der Stimmberechtigten keinen Vorrang haben kann, geht auch aus Art. 128 Abs. 2 GG hervor, wonach die erfolgte Wahl verwirkt ist, d.h. von Gesetzes wegen dahinfällt, wenn die Wohnsitznahme nicht innert dreier Monate erfolgt und keine für begrenzte Zeit gültige Ausnahmegewilligung erteilt wird.

3. Es trifft zu, dass der Tatbestand des Doppelmandats im Gesetz nicht ausdrücklich verboten ist. Dennoch darf daraus nicht auf das Bestehen einer Gesetzeslücke in dem Sinn geschlossen werden, dass «das Gesetz auf eine sich stellende Frage überhaupt jede Antwort schuldig bleibt» (BGE 122 I 255 Erw. 6). Einerseits lässt sich das Verbot – wie dargelegt – ohne Weiteres aus der Bestimmung über die Wohnsitzverpflichtung ableiten. Andererseits gibt es weitere, für das Funktionieren der Gemeinde massgebende Bestimmungen, die das Doppelmandat ausschliessen. Generell ist auf die Fülle von gesetzlich vorgegebenen und weiteren Aufgaben zu verweisen, die einem Ratsvorsitzenden obliegen und einen uneingeschränkten Einsatz seiner Ressourcen erfordern. Zu erwähnen sind sodann das Recht und die Pflicht zur Vertretung der Gemeinde bzw. des Rates nach aussen durch den Ratsvorsitzenden (und den Ratsschreiber). Hier könnte es – namentlich im bilateralen Verhältnis zwischen Nachbargemeinden – zu häufigen Ausstandssachverhalten kommen. Auch die Pflicht zur Verschwiegenheit ist zu berücksichtigen; der Ratsvorsitzende darf amtliche Angelegenheiten, von denen er in der einen Gemeinde Kenntnis erhält, in der anderen Gemeinde nicht verwenden.

4. Die neue Kantonsverfassung enthält ein Instrumentarium der Zusammenarbeit, das vom Gesetzgeber zu konkretisieren sein wird. Es handelt sich um die Übertragung oder die gemeinsame Erfüllung von kommunalen Aufgaben und die Bildung von Gemeindeverbänden sowie Änderungen im Bestand der Gemeinden, insbesondere auch die Vereinigung von Gemeinden. In Bezug auf die Vereinigung von Gemeinden verpflichtet die Verfassung den Gesetzgeber, diese im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung zu fördern. Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass Form und Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Bestrebungen zu einer allfälligen Vereinigung wesentlich von den beteiligten Behördemitgliedern und dabei namentlich von den Ratsvorsitzenden geprägt werden. Daraus darf indessen nicht abgeleitet werden, dass das Ausüben eines Doppelmandats besser oder besonders geeignet sei, Entwicklungsschritte in der interkommunalen Zusammenarbeit zu unterstützen. Der diesbezügliche Dialog zwischen den Gemeinden lässt sich ebenso gut herbeiführen und gestalten, wenn zwei eigenständig wirkende Räte tragfähige Lösungen erarbeiten und alsdann ihren Bürgerschaften zur ausdrücklichen oder stillschweigenden Genehmigung beantragen.

5. Das Verbot des Doppelmandats leitet sich – wie erwähnt – zur Hauptsache aus der Pflicht zur Wohnsitznahme in der betreffenden Gemeinde ab. Diese Verpflichtung hat seit dem 1. Januar 2003, dem Vollzugsbeginn der neuen Kantonsverfassung, Verfassungsrang und kann deshalb ohne erneute Verfassungsrevision nicht geändert werden. Hingegen verzichtet die Verfassung darauf, die Rechtsfolge der Verwirkung der Wahl zu stipulieren, wenn die Wohnsitznahme unterbleibt. Auch enthält die Verfassung eine allgemein gehaltene Delegation an den Gesetzgeber, wonach dieser Ausnahme von der Wohnsitzpflicht vorsehen kann. Es wird im Rahmen der Gemeindegesetzrevision zu klären sein, wie die Ausnahmeregelung gestaltet werden kann und ob der Sachverhalt der interkommunalen Zusammenarbeit in diesem Kontext berücksichtigt werden soll.

4. November 2003

Wortlaut der Interpellation 51.03.35

Interpellation Lüdi-Flawil: «Unzulässige und demokratisch fragwürdige behördliche Einflussnahme sowie rückwärts gerichtete Haltung zu Gemeindewahlen?»

Während den Vorbereitungen der Parteien für die Wahl des neuen Stadtpräsidenten in Rorschach erschien vom Kanton bereits im Vorfeld der Kandidatenauswahl eine Verlautbarung, wonach Doppelmandate unzulässig seien.

Unabhängig von diesem konkreten Fall stellen sich in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Stellungnahme von Behörden während einer Wahlkampfphase, aber auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die neue Kantonsverfassung eine verstärkte Kooperation von Gemeinden nicht nur wünscht, sondern geradezu fordert.

Ich lade die Regierung ein, folgende Fragen zu beantworten:

1. Nach der Bundesgerichtspraxis ist das Eingreifen von Behörden in einen Wahlkampf ausgeschlossen. Wie ist das Vorgehen unter dem Gesichtspunkt dieser Rechtsprechung zu beurteilen? War mit dem Hinweis auf die Unzulässigkeit des Doppelmandates nicht eine rechtswidrige Einwirkung auf die Kandidatenauswahl verbunden?
2. Die Unzulässigkeit des Doppelmandats ist ausschliesslich mit der Gesetzesvorschrift über das Wohnsitzerfordernis zur Amtsausübung begründet worden, wobei dieselbe Gesetzesvorschrift erst noch Ausnahmen zulässt. Wird damit nicht eine formaljuristische Betrachtungsweise in den Vordergrund gestellt, während der Wille der Stimmberechtigten, den sie mit der Wahl hätten ausdrücken könne, unberücksichtigt bleibt?
3. Lässt sich das Verbot des Doppelmandats überhaupt ausschliesslich auf das Wohnsitzerfordernis zur Amtsausübung abstützen? Stellt das Doppelmandat nicht eher einen Sachverhalt dar, der vom Gesetz nicht geregelt ist? Könnte aus dem Fehlen einer Bestimmung nicht auch abgeleitet werden, dass das Doppelmandat zulässig ist?
4. Die neue Kantonsverfassung verlangt die Förderung der Zusammenarbeit der Gemeinden bis hin zur Zusammenlegung von Gemeinden. Trägt die Leitung der Gemeinderäte zweier Gemeinden durch eine Person nicht auch dazu bei, Entwicklungsschritte im Sinn der neuen Verfassung einzuleiten?
5. Sieht die Regierung im Rahmen der Anpassung des Gemeindegesetzes an die neue Kantonsverfassung vor, die Frage des Doppelmandats zu klären und dieses im Hinblick auf Synergiegewinne bei der Leitung von Gemeinderäten und Gemeindeverwaltungen zuzulassen?»

22. September 2003