

Interpellation Ritter-Hinterforst (21 Mitunterzeichnende) vom 26. September 2005

Auswirkungen einer Reduktion der Anzahl gewählter Milizämter auf die demokratischen Rechte der Bevölkerung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. März 2006

In seiner Interpellation vom 26. September 2005 erkundigt sich Kantonsrat Ritter-Hinterforst nach den Folgen der Verkleinerung der Zahl von Ämtern und Behörden sowie ihrer Professionalisierung für die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern einerseits sowie die Repräsentationsfunktion andererseits.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Einleitend ist zu bemerken, dass die Regierung in ihrem Bericht über die Zahl der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates sowie die Durchführung einer Departementsreform vom 11. Januar 2005 die Vor- und Nachteile der Grösse des Kantonsrates und der Regierung aufgezeigt hat (ABI 2005, 219 ff., insbesondere 224 ff. und 235 ff.). Auf Ausführungen zur Grösse dieser beiden Staatsorgane kann deshalb verzichtet werden. Die Antworten sind deshalb auf die Gemeindeebene zu beschränken, zumal auch aus dem in der Interpellation enthaltenen Hinweis auf Gemeindefusionen hervorgeht, dass die Interpellation vorab die kommunalen Behörden anvisiert. Mit den auf das Milizprinzip bezogenen Fragen wird zudem auf die nicht hauptamtlich tätigen Gemeindebehördenmitglieder Bezug genommen.

1. / 2. a) In Bezug auf die Wahrnehmung von demokratischen Mitwirkungsrechten und damit der Ausübung von politischen Rechten steht im vorliegenden Zusammenhang das Wahlrecht im Vordergrund. Dabei ist zwischen dem passiven und dem aktiven Wahlrecht zu unterscheiden. Bezüglich des passiven Wahlrechts ergibt sich insofern eine Einschränkung, als die Zahl der zu besetzenden Mandate und mithin die Chance, in ein Amt gewählt zu werden, tendenziell abnimmt. Insofern trifft die in der Einleitung zur Interpellation festgehaltene Folgerung zu, dass sich die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die in Behörden mitwirken können, vermindert. Allerdings ist diese Folgerung zu relativieren, indem der für den Kanton St.Gallen ausgeprägte Gemeindepluralismus mit einer Vielzahl von Gemeindeformen (politische Gemeinden, Schulgemeinden, Ortsgemeinden, örtliche Korporationen) nach wie vor grosse Möglichkeiten bietet, in öffentlichen Ämtern mitwirken zu können. Was das aktive Wahlrecht betrifft, bleibt dieses bei einer Verminderung der Gesamtzahl von Behördemitgliedern unangetastet.
- b) Was das Milizprinzip betrifft, ist festzuhalten, dass sich im Fall der Verkleinerung einer Behörde – insbesondere einer Exekutivbehörde –, die Frage stellen kann, ob das einzelne Behördemitglied das Amt noch nebenberuflich ausüben im Stande ist oder ob die vermehrte Arbeitsbelastung eine hauptamtliche Präsenz bzw. eine insgesamt überwiegende Tätigkeit in der Behörde erfordert. Diese Frage kann namentlich in politischen Gemeinden Bedeutung erlangen. Schon heute sind die Anforderungen und der Zeitaufwand in vielen klassischen politischen Nebenämtern so stark, dass sich das Rekrutierungsfeld stark einschränkt. Es bereitet den politischen Parteien und Gruppierungen denn auch zunehmend Probleme, genügend Kandidierende für die Besetzung von Milizämtern zu finden. Die wachsende Arbeitsbelastung kann im Übrigen insofern kompensiert werden, als insbesondere die operativen und damit vorwiegend administrativen Aufgaben an Verwaltungsstellen delegiert werden, während die Behördemitglieder ihre Tätigkeit verstärkt im strategischen Bereich ansiedeln und damit vermehrt als Mitglieder des «obersten Leitungs- und Verwal-

tungsorgans» der Gemeinde (Art. 135 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, [sGS 151.2; abgekürzt GG]) wirken, dem die «grundlegenden Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben» obliegen (Art. 136 Bst. e GG). Gleichermassen wie bei den Folgen für das passive Wahlrecht ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass – namentlich auch im Vergleich mit anderen Ländern – in der Schweiz und mithin auch im Kanton St.Gallen ein relativ grosser Teil der Bevölkerung in Behörden mitwirkt. Auch dabei spielt der Gemeindepluralismus eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Auswirkungen einer Verkleinerung von Behörden sind deshalb auch hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Milizprinzips nicht als gravierend zu beurteilen.

3. Es drängen sich angesichts der sehr begrenzten Einschränkung von demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten keine Massnahmen auf. In Bezug auf Exekutivbehörden ist die Feststellung in der Interpellation im Übrigen unzutreffend, wonach eine Verkleinerung der Zahl der Mandate zu einer Vergrösserung der Zahl der von den Mandatsträgerinnen und -trägern Vertretenen führt. Im Gegensatz zum Parlament, in dem auch die Minderheiten vertreten sind, haben Exekutivbehörden die Mehrheit zu vertreten; ihnen als im Majorzwahlverfahren gewählte Organe kommen deshalb keine Repräsentativfunktionen zu. Anders verhält es sich beim Gemeindeparlament, das im Proporzwahlssystem bestellt wird. Wird ein Parlament verkleinert, führt dies zu einer Erhöhung der notwendigen Stimmenzahl je Sitz. Je weniger Sitze in einem Wahlkreis zu besetzen sind, desto mehr Stimmen bleiben ohne Einfluss auf die Wahlen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen zur Wahrung des Systems der Proporzwahl natürliche Quoren von höchstens zehn Prozent eingehalten werden. Bei einer Reduktion der Zahl der Parlamentsmitglieder ist deshalb zu prüfen, ob unter diesem Gesichtspunkt eine Änderung der Wahlkreiseinteilung angezeigt ist. Auf Gemeindeebene ist dies Sache der Rates bzw. nach Art. 96 Abs. 3 GG im Rahmen des Erlasses der Gemeindeordnung Sache der Stimmberechtigten.