

Vorlage Stadtparlament

Datum 22. Januar 2019
Beschluss Nr. 2562
Aktenplan 111.01 Gemeindeordnungen:
Rechtliches

Nachtrag VI zur Gemeindeordnung (sRS 111.1; abgekürzt GO); Wahl des Stadtpräsidiums und der übrigen Mitglieder des Stadtrats

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag VI zur Gemeindeordnung gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass dieser Beschluss gemäss Art. 7 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage

Die Stadt St.Gallen war die einzige Gemeinde des Kantons St.Gallen, die vor der Aufhebung des alten Gemeindegesetzes (nGS 36-29; abgekürzt aGG) die Wahl der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten aus der Mitte des Stadtrats vorsah. Sie ist auch die einzige Gemeinde des Kantons mit lauter vollamtlichen Mitgliedern der Exekutive. Mit der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG; vom 1. Januar 2010) wurde die Möglichkeit dieses Wahlverfahrens aufgehoben bzw. nicht mehr vorgesehen.

Die Stadt St.Gallen war zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes die einzige Gemeinde, die in ihrer Gemeindeordnung die Wahl der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten aus der Mitte des Stadtrats vorsah. Die Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2017 – 2020 erfolgten nach Massgabe der übergeordneten kantonalen Regelung von Art. 64 Abs. 1 GG. Der Art. 5 der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen (sRS 111.1; abgekürzt GO) wurde an der Urnenabstimmung vom 12. Februar 2017 den übergeordneten kantonalen Bestimmungen angepasst.

Die Motion «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren» vom 29. November 2016 im Kantonsrat verlangte, dass die Wahl der Gemeindepräsidentin bzw. des Gemeindepräsidenten wieder aus der Mitte des Rates im Sinne des gestrichenen Art. 108 Bst. b aGG erfolgen kann.

Die Regierung beantragte am 27. Februar 2017 dem Kantonsrat, nicht auf die Motion einzutreten. Mit der neuen Regelung in Art. 64 Abs. 1 GG (Inkraftsetzung per 1. Januar 2010), welche die Wahl der bzw. des Vorsitzenden des Rats nicht mehr vorsieht, seien einige Schwachpunkte des Wahlverfahrens behoben worden:

- *«Es ist nicht mehr möglich, dass eine Person zwar als Präsidentin oder Präsident gewählt wird, aber als Ratsmitglied das absolute Mehr nicht erreicht oder als überzählig ausscheidet und deshalb das Präsidium nicht antreten kann.*
- *Die Aufhebung des Erfordernisses zur «Doppelwahl» verbessert die Verständlichkeit des Wahlverfahrens.*
- *Bei einer Ersatzwahl für das Präsidium während der Amtsdauer ist nur die Wahl für das Präsidium durchzuführen, nicht auch noch für ein Mitglied des Stadtrates.*
- *In einem zweiten Wahlgang kann jede Person als Präsidentin oder Präsident (auch neue Kandidaten) gewählt werden, auch wenn der Rat im ersten Wahlgang schon vollzählig gewählt wurde.*
- *Personen, die nur das Amt der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten anstreben, sind nicht gezwungen, auch für ein anderes Amt zu kandidieren, das sie gar nicht ausüben wollen.»*

Der Kantonsrat ist am 24. April 2017 dennoch auf die Motion eingetreten. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) wurde dann dieser überwiesenen Motion Rechnung getragen. Das neue Gesetz wurde am 19. September 2018 durch den Kantonsrat erlassen und unterlag vom 9. Oktober 2018 bis 19. November 2018 dem fakultativen Referendum, welches nicht ergriffen wurde. Es tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Aufgrund des neuen WAG bedurfte das Gemeindegesetz ebenfalls einiger Anpassungen. Die nachfolgenden Ergänzungen lauten unter anderem wie folgt:

«Art. 64 Zuständigkeit der Bürgerschaft gemäss Gesetz

a) Wahlen und Initiativen

¹ *Die Bürgerschaft wählt:*

- a) die Mitglieder des Parlamentes;*
- b) die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rates.*

² *Die Gemeindeordnung kann die Wahl der oder des Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes durch die Bürgerschaft vorsehen.*

^{2bis} ***In Gemeinden, in denen mehr als ein Mitglied des Rates hauptamtlich tätig ist, kann die Gemeindeordnung die Wahl der oder des Vorsitzenden des Rates aus dessen Mitte vorsehen.***

^{2ter} **Sieht eine Gemeinde die Wahl aus der Mitte des Rates nach Abs. 2^{bis} dieser Bestimmung vor:**

- a) werden auch die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes aus der Mitte des Rates gewählt;**
- b) wird das massgebende Mehr für die Mitglieder des Rates, den oder die Vorsitzende des Rates sowie die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes gesondert ermittelt;**
- c) gilt als Vorsitzende oder Vorsitzender des Rates oder eines Ressorts oder Departementes nur als gewählt, wer zugleich als Mitglied des Rates gewählt wird oder bei einer Ersatzwahl bereits Mitglied des Rates ist.**

³ *Die Bürgerschaft stimmt über Initiativbegehren aus ihrer Mitte ab.»*

Es steht nun den Gemeinden frei, in der Gemeindeordnung das Wahlverfahren gestützt auf die Bestimmungen in Art. 64 GG anzupassen.

2 Stellung des Stadtpräsidiums sowie Pensen der Stadtratsmitglieder

Die Stadtpräsidentin bzw. der Stadtpräsident leitet im Sinne von Art. 39 GO die Verhandlungen des Stadtrats und koordiniert die Geschäfte der Direktionen. Sie bzw. er verfügt also über keine überragenden Kompetenzen im Vergleich mit den anderen Mitgliedern des Stadtrats. Das Stadtpräsidium verfügt insbesondere über kein Weisungsrecht sowie über keine Richtlinienkompetenz. Das Amt der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten hat nach aussen dennoch eine hohe Prestige-Wirkung.

Die Stadt St.Gallen hat gemäss Art. 36 GO einen Stadtrat mit fünf Mitgliedern. Die Direktionen und Pensen des Stadtpräsidenten sowie der Stadträtinnen und Stadträte sind wie folgt verteilt:

▪ Stadtpräsident; Direktion Inneres und Finanzen	Thomas Scheitlin	Pensum:	100 %
▪ Stadtrat; Direktion Bildung und Freizeit	Markus Buschor	Pensum:	100 %
▪ Stadträtin; Direktion Soziales und Sicherheit	Sonja Lüthi	Pensum:	100 %
▪ Stadtrat; Direktion Technische Betriebe	Peter Jans	Pensum:	100 %
▪ Stadträtin; Direktion Planung und Bau	Maria Pappa	Pensum:	100 %

In den Städten Wil, Gossau und Rapperswil-Jona sind die Pensen gemäss folgender Übersicht verteilt:

Stadt Wil		Stadt Gossau		Stadt Rapperswil-Jona	
Funktion	Pensum	Funktion	Pensum	Funktion	Pensum
Stadtpräsidentin; Departement Dienste, Integration und Kultur sowie Finanzen und Verwaltung	100 %	Stadtpräsident; Departement Inneres Finanzen Kultur	100 %	Stadtpräsident; Ressort Präsidiales und Ressort Sicherheit	100 %
Stadtrat; Departement Versorgung und Sicherheit	60 %	Stadträtin; Departement Versorgung Sicherheit	50 %		
Stadträtin; Departement Bildung und Sport	100 %	Stadtrat; Departement Bildung	90 %	Stadtrat; Ressort Bildung, Familie und Ressort Gesellschaft, Alter	100 %
Stadtrat; Departement Bau, Umwelt und Verkehr	60 %	Stadträtin; Departement Bau Umwelt Verkehr	65 %	Stadtrat; Ressort Bau, Liegenschaften	100 %
Stadtrat; Departement Soziales, Jugend und Alter	60 %	Stadträtin; Departement Jugend Alter Soziales	55 %		
				Stadträtin und drei Stadträte; ohne Ressort	je ca. 20 %

In der Stadt Wil wählt die Bürgerschaft die Stadtpräsidentin bzw. den Stadtpräsidenten sowie die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des Departements Bildung und Sport direkt in das Amt. Gleiches gilt für die Stadt Gossau, wo der/die Stadtpräsident/in sowie der/die Präsident/in des Schulrats bzw. die/der Vorsteher/in des Departements Bildung direkt ins Amt gewählt werden. In Rapperswil-Jona wählt die Bürgerschaft die hauptamtlichen Mitglieder des Stadtrats direkt in das Amt.

3 Diskussion zum Wahlverfahren

Die kantonsrätliche Motion «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren» wurde damit begründet, dass sich im Nachgang der Gesamterneuerungswahlen der Stadt St.Gallen gezeigt habe, dass die Parteien das neue Verfahren für unbefriedigend hielten, insbesondere, da es dazu führen könne, dass in Zukunft bis zu vier Wahlgänge notwendig sein könnten, um den Stadtrat zu komplettieren.

Der Nachteil von bis zu zwei Mal zwei, also insgesamt vier Wahlgängen ist allerdings bei beiden Wahlsystemen möglich, wie Beispiele aus Rapperswil-Jona und Luzern zeigen:

- Bei den Erneuerungswahlen 2016 für die Amtsdauer 2017 – 2020 waren in Rapperswil-Jona vier Wahlgänge für die Komplettierung des Rates notwendig. Der heutige Stadtpräsident, Martin Stöckling, wurde im ersten Wahlgang als Mitglied des Stadtrats gewählt. Keine Kandidatin bzw. kein Kandidat für das Stadtpräsidium hat das absolute Mehr erreicht. Martin Stöckling hat im zweiten Wahlgang für das Stadtpräsidium kandidiert und die Wahl gewonnen. Damit hat er seinen Rücktritt als Mitglied des Stadtrats erklärt. Es wurde somit eine Ersatzwahl notwendig, um den letzten Sitz im Stadtrat noch zu besetzen. Im ersten Wahlgang der Ersatzwahl hat von den Kandidatinnen und Kandidaten niemand das absolute Mehr erreicht, weshalb ein zweiter Wahlgang – somit ein insgesamt vierter Wahlgang – durchgeführt werden musste.
- Auch bei der Regelung der Wahl des Stadtpräsidiums aus der Mitte des Rates kann es zu vier Wahlgängen kommen. Dies zeigt das Beispiel der letzten Stadtratswahlen 2016 der Stadt Luzern. Gemäss Art. 92 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern (SRL 10) muss die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident von Luzern ebenfalls als Mitglied des Stadtrats gewählt werden. Der bisherige Stadtpräsident verpasste im Jahre 2016 im ersten Wahlgang die Wiederwahl als Stadtpräsident und als Stadtrat. Im zweiten Wahlgang schaffte er die Wiederwahl als Stadtrat, aber nicht als Stadtpräsident, woraufhin er auch das Amt als Stadtrat nicht mehr ausüben wollte. Es musste deshalb eine Ersatzwahl durchgeführt werden. Bei dieser Ersatzwahl wurde im ersten Wahlgang ein neues Mitglied des Stadtrats gewählt. Wenn jedoch keine Person die erforderliche Anzahl Stimmen für das absolute Mehr erreicht hätte, wäre ein zweiter Wahlgang – somit ein insgesamt vierter Wahlgang – notwendig gewesen.¹

3.1 Ausgewählte Städte mit Wahl der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten aus der Mitte des Rates

Abklärungen bei den Städten Aarau, Bern, Chur, Luzern, Schaffhausen, Zug und Zürich haben ergeben, dass die Stadtpräsidentin bzw. der Stadtpräsident aus der Mitte des Rates gewählt wird. Das System wurde bis zum heutigen Zeitpunkt nicht in Frage gestellt.

3.2 Spezielle Regelung in der Stadt Biel

In der Stadt Biel wird die Stadtpräsidentin bzw. der Stadtpräsident separat gewählt (Majorzwahl). Die Kandidatinnen und Kandidaten müssen gleichzeitig für den Gemeinderat, die Exekutive, kandidieren (Proporzwahl). Wird die als Stadtpräsidentin bzw. Stadtpräsident gewählte Person nicht zugleich als Mitglied des Gemeinderates gewählt, ist die Wahl für das Präsidium ungültig. Es erfolgt in diesem Fall eine neue Wahl für das Präsidium, wobei ausschliesslich die gewählten Mitglieder des Gemeinderats wählbar sind (relatives Mehr).

¹ <https://www.nzz.ch/schweiz/stadt-luzern-noch-stadtpraesident-wirft-den-bettel-hin-ld.111412>, abgerufen am 15. Januar 2019.

3.3 Separate Wahl der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten

Die Wahl des Präsidiums in der Stadt Frauenfeld richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über die Gemeinden (RB 131.1). Die Stimmberechtigten wählen das Präsidium und die übrigen Mitglieder der Exekutive separat. Es kann somit verhindert werden, dass man zwar in die Behörde gewählt wurde, aber nicht in das Amt als Präsidentin bzw. Präsident.

3.4 Gestaltung des Stimmzettels

Der Stimmzettel ist bei den beiden Wahlsystemen unterschiedlich gestaltet (siehe Beilage Stimmzettel für die Amtsdauer 2017 - 2020 und 2013 - 2016).

Beim heute gültigen Wahlsystem sind Kandidatinnen und Kandidaten für das Stadtpräsidium nicht gezwungen, auch für einen der anderen vier Sitze im Stadtrat zu kandidieren; sie dürfen dies jedoch selbstverständlich tun. Falls sie im heute gültigen Wahlsystem für beide Ämter gewählt werden, werden sie auf das Amt als Mitglied des Stadtrats verzichten, was eine Ersatzwahl nötig macht.

Bei der Wahl aus der Mitte des Rates sind alle Kandidatinnen und Kandidaten für das Stadtpräsidium gezwungen, auch als Mitglied des Stadtrats zu kandidieren. Sie sind demnach auf dem Stimmzettel sowohl bei der Wahl der Stadtpräsidentin/des Stadtpräsidenten als auch bei der Wahl der Mitglieder des Stadtrats aufgeführt. Eine Kandidatur für das Stadtpräsidium kann in diesem System angestrebt werden, weil es dieser Person wirklich um dieses Amt geht, oder weil man für die Wahl als Mitglied des Stadtrats im Wahlkampf mehr Aufmerksamkeit erhalten möchte.

4 Empfehlung betreffend Wahlverfahren in der Stadt St.Gallen

Mit dem nun vorgelegten Nachtrag VI zur Gemeindeordnung soll Art. 5 GO wieder geändert werden. Die Wahl der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten soll aus der Mitte des Stadtrats erfolgen, so wie es in der Stadt St.Gallen vor 2016 der Fall war.

Dies wird wie folgt begründet:

- Die Stadtpräsidentin bzw. der Stadtpräsident hat ausser den Kompetenzen, die mit der Leitung der Stadtratssitzungen und mit der Koordination der Geschäfte der Direktionen zusammenhängen, nicht mehr Rechte als die anderen Mitglieder des Stadtrats, sondern ist *prima inter pares* bzw. *primus inter pares*.
- Jede Kandidatin bzw. jeder Kandidat für das Stadtpräsidium soll auch als Mitglied des Stadtrats in ein gemeinsam verantwortliches Gremium kandidieren bzw. nicht ausschliesslich das Präsidiumsamt anstreben.
- Die Zuteilung der Direktionen innerhalb des Rates erfolgt kollegial durch den Stadtrat. Dies gilt auch für die Direktion Inneres und Finanzen, die nicht zwingend mit dem Amt der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten verbunden ist.

Die Änderung der Gemeindeordnung soll vor dem Beginn der Abläufe für die Gesamterneuerungswahlen im Herbst 2020 vom Stadtrat in Kraft gesetzt werden, damit die «Spielregeln» für die Kandidierenden klar sind. Die obligatorische Volksabstimmung soll somit noch 2019 stattfinden, möglichst am 30. Juni 2019.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen:

- Nachtrag VI zur Gemeindeordnung
- Synopse
- Stimmzettel Wahl der Mitglieder des Stadtrats sowie des Stadtpräsidiums
2017 – 2020 und 2013 - 2016