



Regierungsrat

Luzern, 10. November 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 399

Nummer: A 399
Protokoll-Nr.: 1251
Eröffnet: 26.10.2020 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Piazza Daniel und Mit. über den Umfang und Inhalt von gedruckten Abstimmungsbotschaften der Gemeinden

Vorbemerkungen:

Vor der kommunalen Urnenabstimmung vom 27. September 2020 über die Teilrevision des Bau- und Zonenreglements, den Bebauungsplan Sagenmatt und die dagegen erhobenen Einsprachen haben Stimmberechtigte der Gemeinde Ebikon bei unserem Rat Stimmrechtsbeschwerde gegen die Abstimmungsbotschaft eingereicht. Sie rügten, die Abstimmungsbotschaft sei nicht ausgewogen und verfälsche damit den Entscheidungsprozess der Stimmberechtigten. Auf die Beschwerde wurde zwar aufgrund der verpassten Rügefrist nicht eingetreten. Wir stellten jedoch im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Überprüfung gestützt auf §§ 147 und 149 [Stimmrechtsgesetz](#) (StRG, SRL Nr. 10) fest, dass die Botschaft an die Stimmberechtigten mehrere schwerwiegende Mängel aufwies (unter anderem fehlende Erwähnung und Informationen zu den Einsprachen, fehlender Reglementstext – beides war Abstimmungsgegenstand – sowie unleserliche Illustrationen über die Abstimmungsvorlage). Den Stimmberechtigten war es somit auf Grundlage der vorliegenden Abstimmungsbotschaft insgesamt nicht möglich, ihren Entscheid auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung zu treffen und darauf basierend ihren freien Willen unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. Daher war die in [Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung](#) (BV, SR 101) verankerte Abstimmungsfreiheit verletzt. Aufgrund der schwerwiegenden Mängel in der Abstimmungsbotschaft und weil diese vor der Abstimmung nicht mehr behoben werden konnten, sagte unser Rat die Abstimmung ab.

Weiter ist festzuhalten, dass bei Abstimmungen im *Urnenverfahren* eine gesetzliche Pflicht der Gemeindebehörde besteht, den Stimmberechtigten zusätzlich zum Stimmzettel und der Abstimmungsvorlage auch einen erläuternden Bericht (§ 38 Abs. 2 StRG) zuzustellen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 34 Absatz 2 BV verlangt, dass die Erläuterungen den Stimmberechtigten ermöglichen, sich objektiv über die Vorlage zu informieren und damit ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen machen können. Somit müssen inhaltlich einerseits alle für den Prozess der Meinungsbildung der Stimmberechtigten wesentlichen Informationen enthalten sein. Andererseits müssen sie sich vom Umfang her beschränken, so dass sie von den Stimmberechtigten überhaupt zur Kenntnis genommen werden. Die Gemeinden befinden sich daher in diesem Spannungsfeld, wenn sie die Abstimmungsbotschaft für eine kommunale Abstimmung verfassen.

Die Abteilung Gemeinden ist aufgrund dieses Entscheids daran – in Zusammenarbeit mit dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) für Planungsvorlagen und mit der Finanzaufsicht für Finanzvorlagen – Leitplanken für die wesentlichen Angaben in der Abstimmungsbotschaft im Urnenverfahren zu erarbeiten. Diese sollen anschliessend den Gemeinden als Unterstützung beim Erstellen der Abstimmungsbotschaft zugestellt werden. Zudem wird der Entscheid Ebikon nach Ablauf der Rechtskraft in den Luzerner Verwaltungs- und Gerichtsentscheiden veröffentlicht, damit sich andere Gemeinden beim Erstellen von Abstimmungsbotschaften für Urnenabstimmungen daran orientieren können.

Im Gegensatz zu den Abstimmungen im Urnenverfahren ist bei *Abstimmungen in Gemeindeversammlungen* das Zustellen einer Abstimmungsbotschaft von Gesetzes wegen nicht vorgeschrieben. Die meisten Gemeinden versenden ihren Stimmberechtigten vor der Gemeindeversammlung trotzdem eine Botschaft. Für deren Umfang gelten dabei andere Regeln als für Urnenabstimmungen. Bei diesen Abstimmungen stellen die mündlichen Ausführungen der Gemeindebehörde an der Versammlung einen wesentlichen Bestandteil der Information der Stimmberechtigten dar. Dementsprechend ist es für die Gemeinden möglich, sich bei dieser Information im Vorfeld der Abstimmung kürzer zu fassen als bei einer Urnenabstimmung.

Zu Frage 1: Ist es rechtlich/formell zulässig, Kurzbotschaften postalisch zu versenden und die Detailbotschaften sowie ergänzende Informationen digital bereit zu stellen?

Bei einer *Urnenabstimmung* ist die Abstimmungsbotschaft die massgebende Entscheidungsgrundlage für die Stimmberechtigten. Sie darf und soll «kurz» sein. Sie muss aber – damit sie ihren Zweck erfüllen kann – alle für die Willensbildung wesentlichen Informationen enthalten. Die Abstimmungsbotschaft ist vor dem Abstimmungstag zwingend an die Stimmberechtigten zuzustellen (§ 38 Abs. 2 StRG). Nebst diesen wesentlichen Informationen in der Abstimmungsbotschaft ist es zulässig, weitergehende zusätzliche Detailinformationen zu einer Abstimmungsvorlage den Stimmberechtigten, die sich vertiefter über die Vorlage informieren wollen, online oder auf der Gemeindekanzlei zur Verfügung zu stellen.

Nicht zulässig ist hingegen eine Kurzbotschaft, die wesentliche Informationen vorenthält, so dass die Stimmberechtigten weitergehende, für die Meinungsbildung entscheidende Informationen auf anderen Kanälen zusammensuchen müssen.

Zu Frage 2: Wie begründet der Regierungsrat die Unzulässigkeit eines Verweises auf Informationsquellen (z.B. Website der Gemeinde) ausserhalb der den Stimmberechtigten zugesandten Abstimmungsunterlagen?

Es steht aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Lehre fest, dass die Abstimmungserläuterungen mit den für die Meinungsbildungen wesentlichen Informationen als Entscheidungsgrundlage den Stimmberechtigten zugestellt werden. Im Kanton Luzern ergibt sich dies aus § 38 Absatz 2 StRG. Demnach erhalten die Stimmberechtigten der Gemeinde nebst den übrigen Stimmmaterialien auch einen erläuternden Bericht der Gemeindebehörde. Mit Hilfe der Erläuterungen sollen sich die Stimmberechtigten einfach und mit relativ wenig Aufwand eine Meinung darüber machen können, worum es bei der Vorlage geht und welches die wichtigsten Argumente sind, die für oder gegen die Annahme sprechen. Die wesentlichen Informationen im Vorfeld von Urnenabstimmungen sind somit von Gesetzes wegen eine Bringschuld der Gemeinde und keine Holschuld der Stimmberechtigten. Mit der blossen Zurverfügungstellung der Unterlagen (bspw. auf der Gemeindehomepage oder der Gemeindekanzlei) kommt die Gemeinde ihren gesetzlichen Pflichten nicht nach.

Zu Frage 3: Welche Gesetzesgrundlage verpflichtet den Regierungsrat, eine Abstimmungsbotschaft auf ihre formale und inhaltliche Richtigkeit hin zu prüfen?

Der Regierungsrat ist nebst dem Justiz- und Sicherheitsdepartement Aufsichtsbehörde bei Wahlen und Abstimmungen (§ 147 StRG). Er kann in dieser Funktion von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin unter anderem eine Abstimmung oder Wahl verschieben oder absagen, wenn bei Durchführung von Wahlen und Abstimmungen Verfahrensmängel oder andere Unregelmässigkeiten festgestellt werden (§ 149 Abs. 1 StRG). Im Rahmen dieser Aufsichtstätigkeit überprüft der Regierungsrat auch Abstimmungsbotschaften bei kommunalen Abstimmungen.

Zu Frage 4: Aus welcher Gesetzesgrundlage leitet der Regierungsrat die umfassende Bringschuld einer Gemeinde für Abstimmungsbotschaften her?

Siehe Antworten auf die Fragen 1 und 2.

Zu Frage 5: Welche Möglichkeiten haben die Gemeinden, ihre Botschaften auf Korrektheit und Vollständigkeit hin zu prüfen?

Gemeindeabstimmungen und damit auch das Verfassen von Abstimmungsbotschaften für kommunale Vorlagen liegen im Verantwortungsbereich der Gemeinden. Es obliegt daher der jeweiligen Gemeinde, ihre internen Abläufe so zu gestalten, dass Botschaften vor dem Versand an die Stimmberechtigten auf Korrektheit und Vollständigkeit geprüft werden.

Wie einleitend bemerkt, ist beabsichtigt, den Gemeinden Merkblätter für die Bereiche Planungs- und Finanzgeschäfte zur Verfügung zu stellen.

Zu Frage 6: In welcher Rolle sieht sich der Regierungsrat in Zukunft: Beabsichtigt er künftig von sich aus und proaktiv Abstimmungsbotschaften auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen?

Der Regierungsrat wird seine Aufsichtsfunktion im Bereich Wahlen und Abstimmungen weiterhin im Rahmen einer Beschwerde oder wenn er auf andere Art und Weise über eine Unregelmässigkeit Kenntnis erhält, reaktiv und nicht proaktiv wahrnehmen.

Zu Frage 7: Wie beurteilt der Regierungsrat die Möglichkeit inhaltlich/materiell, die Stimmberechtigten künftig bezüglich Detailbotschaften weiterhin digital zu informieren? Wenn ja, mit welchen (formellen) Bedingungen an postalisch versendete Kurzbotschaften?

Wie bereits erwähnt, sind gemäss aktueller Rechtsprechung und Lehre sowie gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben die für die Abstimmung wesentlichen Informationen in der Abstimmungsbotschaft aufzuführen und den Stimmberechtigten postalisch zuzustellen. Nebst diesen Informationen ist es möglich, dass die Gemeinde weitergehende, zusätzliche Detailinformationen zu einer Abstimmungsvorlage den Stimmberechtigten online oder auf der Gemeindeganzlei zur Verfügung stellt.