



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 168

zu den Entwürfen

- eines Kantonsrats-
beschlusses über
die Volksinitiative
«Mit(be)stimmen!»**
- einer Änderung
der Kantonsverfassung**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Mit(be)stimmen!» abgelehnt werden soll. Gleichzeitig unterbreitet er dem Kantonsrat den Entwurf einer Verfassungsänderung als Genvorschlag zur Initiative.

Am 18. Juni 2009 reichte ein Initiativkomitee eine Volksinitiative ein, die in der Form der allgemeinen Anregung eine Verfassungsänderung verlangt. Gemäss der Initiative sollen die Gemeinden den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren können.

Im Rahmen der Totalrevision der Verfassung unterbreitete der Regierungsrat dem Parlament hinsichtlich des Stimmrechts einen Antrag auf Variantenabstimmung. Dieser sah die Möglichkeit, dass die Gemeinden das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten auf niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer ausdehnen können, ebenfalls vor. Im Unterschied zur eingereichten Volksinitiative hätte der Kantonsrat die Grundzüge des Stimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer in einem Gesetz regeln sollen. Der Regierungsrat nimmt den seinerzeitigen Vorschlag wieder auf. Demnach würde für alle Gemeinden im Kanton Luzern gesetzlich geregelt, welche Ausländerbewilligung und welche Dauer des Wohnsitzes vorausgesetzt werden, wenn Gemeinden Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten verleihen wollen. Die Gemeinden könnten in diesem Rahmen autonom und in einem demokratischen Verfahren entscheiden, ob sie das Stimmrecht auf kommunaler Ebene über den Kreis der auf ihrem Gebiet stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer ausdehnen wollen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Mit(be)stimmen!» und eine Verfassungsänderung als Gegenentwurf zu der Initiative.

I. Die Volksinitiative

1. Wortlaut und Begründung

Am 18. Juni 2009 reichte ein Initiativkomitee ein kantonales Volksbegehr mit dem Titel «Mit(be)stimmen!» ein. Gestützt auf § 20 der Kantonsverfassung stellen die Initiantinnen und Initianten in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehr auf Ergänzung der Kantonsverfassung:

«Die Gemeinden können den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren.»

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die direkte Demokratie im Kanton ausgebaut werden solle. Über 15 Prozent aller Luzernerinnen und Luzerner seien von jeglicher Mitsprache ausgeschlossen, weil sie keinen Schweizer Pass hätten. Die Gemeinden dürften nach Annahme der Initiative selber bestimmen, ob sie Personen mit einer Niederlassungsbewilligung das Stimmrecht erteilen wollten. Ausländerinnen und Ausländer leisteten einen unverzichtbaren Beitrag zur Schweizer Wirtschaft. Auch sie unterstünden der Rechtsordnung und seien Träger von Pflichten (Steuerpflicht, Versicherungspflicht usw.). Die Teilnahmemöglichkeit an Wahlen und Abstimmungen, insbesondere auf Gemeindeebene, fördere die Integration der Ausländerinnen und Ausländer. Verschiedene Kantone kannten ein Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene und hätten positive Erfahrungen gemacht. In Schweden, Dänemark, Irland, Belgien und den Niederlanden dürften Schweizerinnen und Schweizer nach drei bis fünf Jahren Aufenthalt abstimmen. Im Kanton Luzern hätten die katholischen Kirchgemeinden 1993 mit Erfolg das Ausländerstimmrecht eingeführt. Diese seien in dieser Hinsicht demokratischer als der Kanton Luzern.

2. Formelles

Die Sammlungsfrist für die Volksinitiative «Mit(be)stimmen!» begann am 21. Juni 2008 nach der formellen Vorprüfung der Unterschriftenbogen durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement und endete am 20. Juni 2009 (Kantonsblatt Nr. 25 vom 21. Juni 2008, S. 1689). Die Kontrolle der ausgefüllten Unterschriftenbogen durch das

Justiz- und Sicherheitsdepartement ergab, dass die Initiative von 5262 Stimmberchtigten gültig unterzeichnet wurde. Gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) stellten wir am 7. Juli 2009 fest, dass das Volksbegehrn zustande gekommen ist (Kantonsblatt Nr. 28 vom 11. Juli 2009, S. 1913). Innert einem Jahr, seit das Zustandekommen der Verfassungsinitiative veröffentlicht wurde, haben wir Ihrem Rat Botschaft und Entwurf für Ihre Stellungnahme zu unterbreiten. Mit einem ablehnendem Antrag kann ein Gegenentwurf unterbreitet werden (§ 82b Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976 [KRG]; SRL Nr. 30). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt Ihr Rat sie ganz oder teilweise als ungültig. Soweit die Initiative gültig ist, kann Ihr Rat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c KRG).

Wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative abzulehnen und unseren Gegenentwurf anzunehmen. Stimmen Sie unserem Antrag zu und ziehen die Initiantinnen und Initianten ihr Volksbegehrn nicht vor der Publikation der Abstimmungsanordnung zurück, haben die Stimmberchtigten in einer Doppelabstimmung nach § 86 StRG über Initiative und Gegenentwurf zu entscheiden. Wird die Initiative zwar nach Ihrem Beschluss, aber noch vor dieser Publikation zurückgezogen, haben die Stimmberchtigten allein über den Gegenentwurf zu befinden.

II. Stellungnahme zur Initiative

1. Diskussion anlässlich der Totalrevision der Verfassung

Im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung legte die Verfassungskommission einen Entwurf vor, der folgende Bestimmung zum Stimmrecht enthielt:

«Die Gemeinden können den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren. Das Gesetz regelt das Nähere.»

Die Verfassungskommission schlug diese Bestimmung als ausformulierte Diskussionsvariante zu einer Regelung vor, die kein Stimmrecht für die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer vorsah. In unserer Botschaft zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung beantragten wir Ihrem Rat, den Vorschlag der Verfassungskommission den Stimmberchtigten in einer Variantenfrage vorzulegen (Botschaft B 123 vom 22. November 2005, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2006, S. 1719, 1739 und 1777).

Die parlamentarische Debatte zu der Frage lässt sich wie folgt zusammenfassen (GR 2006 S. 1813 und 1873):

Die CVP beurteilte es als nicht angezeigt, dass den Gemeinden die Einführung des Stimmrechts für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer ermöglicht wird. Politisch sei die Zeit dazu heute nicht reif. Der Fraktionssprecher verwies außerdem auf die erfolgte Beratung des Planungsberichtes über die Ausländer- und Integrationspolitik (B 103) vom 21. August 2001. Diese habe gezeigt, dass ein Ausländerstimmrecht zurzeit politisch keine Chance hätte.

Die FDP lehnte das Ausländerstimmrecht auch als blosse Möglichkeit der Gemeinden zur Ausgestaltung der Volksrechte ab. Das Stimmrecht sei mit der Einbürgerung verbunden und könne einzig und allein der Abschluss einer erfolgreichen Integration sein, argumentierte diese Fraktion.

Die SVP wies darauf hin, sie habe sich seit jeher gegen ein Ausländerstimmrecht ausgesprochen, da die Integration mit allen Rechten und Pflichten erst nach dem Erlangen des schweizerischen Bürgerrechts abgeschlossen sei.

Die SP-Fraktion befürwortete die Einräumung einer Kompetenz für die Gemeinden, langjährigen ausländischen Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern das Stimmrecht zu erteilen. Die Integration müsse gelebt werden.

Der Fraktionsredner der Grünen äusserte sich zum Ausländerstimmrecht nicht explizit.

In den weiteren Beratungen wurde von der befürwortenden Seite darauf hingewiesen, dass ein kommunales Ausländerstimmrecht in den Kantonen der Westschweiz besteht. Rund 20 Prozent der Bevölkerung seien Ausländerinnen und Ausländer. Die Einbürgerungshürden seien hoch. Wer Steuern zahle und auch sonst seine Pflichten erfülle, solle ein Mitbestimmungsrecht erhalten, wenn die Gemeinde dies befürworte.

Die ablehnenden Stimmen wiesen darauf hin, dass über das Ausländerstimmrecht in der Romandie und in der Deutschschweiz anders gedacht werde. Das Stimmrecht sollte nicht vor der Einbürgerung erteilt werden, vielmehr sollten die Rahmenbedingungen für Einbürgerungen verbessert werden. Der Weg sei frei, eine Verfassungsinitiative zu ergreifen und damit eine Abstimmung ausserhalb des Verfahrens der Verfassungsrevision zu erreichen.

Gestützt auf diese Beratungen lehnte Ihr Rat in der Septembersession 2006 unseren Antrag auf eine Variantenabstimmung im Rahmen der Totalrevision der Verfassung ab (GR 2006 S. 1877). Auch in der zweiten Beratung unseres Verfassungsentwurfs lehnte Ihr Rat einen Einzelantrag aus Ihren Reihen auf Einführung eines entsprechenden Stimmrechts ab (GR 2007 S. 159).

2. Ausländerstimmrecht in anderen Kantonen

In der Schweiz gewähren acht Kantone Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht (AR, BS, FR, GE, GR, JU, NE, VD). Die meisten kantonalen Regelungen sind noch keine zehn Jahre in Kraft und im Zusammenhang mit Totalrevisionen der Verfassungen der Kantone entstanden. Die Voraussetzungen für die Erteilung des Stimmrechts an Personen, die kein Schweizer Bürgerrecht haben, sind unterschiedlich ausgestaltet. Zudem beschränkt sich das Stimmrecht zumeist auf Gemeindeangelegenheiten. Im Kanton Thurgau haben die Ausländerinnen und Ausländer lediglich das Recht, in Gemeindeversammlungen beratend mitzuwirken (§ 19 KV).

In verschiedenen Kantonen sind Volksinitiativen zugunsten des Stimmrechts der Ausländerinnen und Ausländer eingereicht worden, unter anderem im Kanton Bern. In einigen Kantonen wurden Begehren um die Einführung dieses Stimmrechts in den 1990er-Jahren und in jüngster Zeit verworfen.

Abgesehen von Kantonen und Einwohnergemeinden haben zahlreiche öffentlich-rechtlich anerkannte Landeskirchen das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer eingeführt. Die katholische Kirche dürfte unseres Wissens in rund 15 Kantonen, die protestantische Kirche in 21 Kantonen ein erweitertes Stimmrecht kennen.

Im Folgenden wird auf die rechtliche Situation in den einzelnen Kantonen mit Ausländerstimmrecht eingegangen.

a. Kanton Appenzell Ausserrhoden

Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 erteilt den Gemeinden die Kompetenz, das Stimmrecht denjenigen Ausländerinnen und Ausländern zu erteilen, die seit zehn Jahren in der Schweiz und davon seit fünf Jahren im Kanton wohnen (Art. 105 Abs. 2). Das Stimmrecht umfasst auch das aktive und passive Wahlrecht in der Gemeinde, das heißt das Wählen und Gewähltwerden (Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, N. 4 zu Art. 50). Der einzelne Ausländer und die einzelne Ausländerin erhält das Stimmrecht indes nur auf individuellen Antrag hin. Diese Möglichkeit besteht derzeit in drei von 20 Gemeinden.

b. Kanton Basel-Stadt

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 erlaubt den beiden Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen, das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten auf weitere Einwohnerinnen und Einwohner auszudehnen (§ 40; die Geschäfte der Einwohnergemeinde Basel besorgt der Kanton). Ein Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer hat seit Erlass der neuen Verfassung indes keine dieser Gemeinden eingeführt. Im März 2009 wurde eine kantonale Volksinitiative eingereicht, die ein kantonales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer fordert, welche mindestens fünf Jahre im Kanton Basel-Stadt wohnen und im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind.

c. Kanton Freiburg

Nach der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 sind niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt, wenn sie seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben (Art. 48). Durch Gesetz kann diesen Ausländerinnen und Ausländern die Ausübung eines richterlichen Amtes erlaubt werden (Art. 86 KV FR).

c. Kanton Genf

Im Kanton Genf dürfen Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens acht Jahren ihren rechtmässigen Wohnsitz in der Schweiz haben, an ihrem Wohnort in Gemeindeangelegenheiten das Stimmrecht und das Recht, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen, ausüben (Art. 42 KV). Das passive Wahlrecht wurde 2005 abgelehnt.

d. Kanton Graubünden

Gemäss der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai/14. September 2003 können die Gemeinden Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten erteilen (Art. 9). Nach Auskunft des Departementes für Justiz, Sicherheit und Gesundheit des Kantons Graubünden haben rund 15 – eher kleinere – Gemeinden davon Gebrauch gemacht und in ihren Gemeindefverfassungen ein Stimmrecht für die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer geregelt – in unterschiedlicher Form hinsichtlich der Voraussetzungen der Erteilung und des Umfangs.

e. Kanton Jura

Im Kanton Jura verfügen die seit zehn Jahren in der Schweiz und seit einem Jahr im Kanton niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer über ein Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten mit Ausnahme von bestimmten Referenden. Auf Kantonsebene besteht kein Passivwahlrecht, mit Ausnahme gewisser Richterämter. In den Gemeinden haben Ausländerinnen und Ausländer ein Aktivstimmrecht und hinsichtlich der Gemeindefparlamente ein Passivwahlrecht (vgl. Art. 3 Gesetz über die politischen Rechte, RSJU 161.1).

f. Kanton Neuenburg

Die Verfassung des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000 gibt denjenigen Ausländerinnen und Ausländern in kantonalen Angelegenheiten das Aktivstimmrecht, die über eine Niederlassungsbewilligung nach der Bundesgesetzgebung verfügen und seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnen. Ausserdem ist der Gesetzgeber ermächtigt, die Wählbarkeit für die richterlichen Behörden auf Ausländerinnen und Ausländer auszudehnen (Art. 37 Abs. 1c und 47 KV NE). Das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer in den neuenburgischen Gemeinden geht auf das Jahr

1849 beziehungsweise nach seiner Einschränkung auf dessen Wiedereinführung 1875 zurück. Es setzt die Niederlassungsbewilligung und eine Wohnsitzdauer von einem Jahr im Kanton voraus.

g. Kanton Waadt

Gemäss der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 sind in den Gemeinden neben den Schweizerinnen und Schweizern auch die in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren mit Bewilligung in der Schweiz leben und seit mindestens drei Jahren im Kanton wohnhaft sind, stimmberechtigt (Art. 142 Abs. 1b). Im Januar 2010 wurde eine Volksinitiative eingereicht, die auch auf kantonaler Ebene ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer fordert, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz und seit drei Jahren im Kanton Waadt wohnen.

3. Würdigung

a. Vorbemerkung

Nach der Kantonsverfassung umfasst das Stimmrecht das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen und, unter Vorbehalt besonderer Wählbarkeitsvoraussetzungen, gewählt zu werden. Besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen sind zum Beispiel das Alter oder eine juristische Ausbildung für Richterinnen und Richter. Das Stimmrecht steht allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die in einer Gemeinde im Kanton Luzern politischen Wohnsitz haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (vgl. §§ 16 und 17 KV).

Gegenstand dieser Botschaft ist das Stimmrecht für niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer. Der Bund regelt den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländerinnen und Ausländer abschliessend. Eine Niederlassungsbewilligung kann nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) erhalten, wer sich schon längere Zeit mit der Aufenthaltsbewilligung oder als Flüchtling in der Schweiz aufhält. Die Niederlassungsbewilligung ist unbefristet. Die erforderliche Aufenthaltsdauer für die Ausstellung der Niederlassungsbewilligung hängt praxisgemäss von der Herkunft und von allfälligen Spezialregelungen in völkerrechtlichen Verträgen über die Personenfreizügigkeit ab. Für Ausländerinnen und Ausländer aus Westeuropa und Nordamerika sowie für anerkannte Flüchtlinge beträgt die erforderliche Aufenthaltsdauer fünf Jahre. Für die übrigen Personen beträgt die Dauer zehn Jahre, bei erfolgreicher Integration ebenfalls fünf Jahre (Art. 34 AuG; zur Praxis vgl. die Weisungen im Internet unter www.bfm.admin.ch).

Nach heutigem Recht ist die Rechtsstellung einer Person mit Niederlassungsbe- willigung in vielen staatlichen Bereichen mit der eines Schweizers oder einer Sch- weizerin vergleichbar, namentlich hinsichtlich der rechtlichen Verpflichtungen (z.B. Verhalten nach Treu und Glauben, allgemeine Rechtspflichten wie Steuerpflicht, Feuerwehrpflicht). Im Wesentlichen kommt es für die Militärdienstpflicht, für die aus- länderrechtlichen Wegweisungsmassnahmen und – mit Ausnahme der in Kapitel II.2 aufgeführten Kantone und Bereiche – für die Ausübung der politischen Rechte auf die Staatsangehörigkeit an. Das Initiativbegehren verlangt nun die Ausdehnung des im Kanton Luzern den Schweizer Bürgerinnen und Bürger vorbehaltenen Stimmre- chts auf niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer. Nicht Gegenstand der Initiative ist die Einführung eines generellen Ausländerstimmrechts. Sodann be- trifft die von der Initiative verlangte Stimmrechtsänderung lediglich die politischen Rechte in den einzelnen Gemeinden und nicht diejenigen auf Stufe Kanton (oder Bund). Da die Gemeinden über die Änderung des Stimmrechts in kommunalen Angelegenheiten eigenständig entscheiden sollen, ist diese zudem als fakultativ an- zusehen.

b. Stellungnahme

Aus den bisherigen politischen Diskussionen (vgl. Kap. II.1) lässt sich als hauptsäch- liches Argument gegen die Einführung eines Stimmrechts für die niederlassungsbe- rechtigten Ausländerinnen und Ausländer die Aussage gewinnen, dass ein Ausländer oder eine Ausländerin, der oder die das Stimmrecht erhalten will, das Schweizer Bü- gerrecht beantragen soll. Auch wir erachten die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, die in die örtlichen Verhältnisse eingegliedert und mit den hiesigen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen und der Rechtsordnung vertraut sind und diese akzeptieren, als wichtige Integrationsmassnahme. Dies schliesst jedoch eine differenzierte Ausgestaltung der staatsbürgerlichen Teilhabe je nach staatlicher Ebene nicht aus. In der Gemeinde und damit im sozialen Nahraum kann die Mitspra- che von langjährig hier wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern deren Inte- gration erleichtern. Dies hat damit zu tun, dass sich in der Gemeinde der Alltag abspielt (mit Wohnen, Einkaufen, Schulbesuch, Infrastruktturnutzung usw.). Eine gute Inte- gration soll immer in drei Dimensionen stattfinden: auf der Beziehungsebene (z.B. im Arbeits- und im Freizeitbereich), kulturell und hinsichtlich des gesellschaftlichen (wirtschaftlichen, politischen) Status. Dank der Gemeindekompetenz zur Einführung des Stimmrechts für bestimmte in den Gemeinden wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer können die Gemeinden die Stimmberichtigung in den eigenen, kommunal- en Angelegenheiten als ein Element ihrer Integrationspolitik einsetzen, wenn sie dies wünschen. Sie können so auf ihre lokalen Verhältnisse eingehen. Nimmt man die Zahl der über 18 Jahre alten niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer – im ganzen Kanton sind das rund 30000 Personen – als Annäherungswert, zeigen die sta- tistischen Erhebungen, dass die Zahl der Niedergelassenen, die vom Stimmrecht pro- fitieren könnten, je nach Gemeinde zwischen einer Handvoll bis zu mehreren tausend Personen ausmachen kann (vgl. Beilage).

In unserem Planungsbericht B 103 über die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern vom 21. August 2001 (GR 2002 S. 410) haben wir erstmals einschlägige politische Leitsätze aufgestellt. Leitsatz 2.7 verlangte die Schaffung der Voraussetzungen, damit die Gemeinden das Stimmrecht für dauernd in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer schrittweise einführen beziehungsweise ausdehnen können. Bei der Beratung des Planungsberichtes wurde in Ihrem Rat gesagt, dass die Zeit dafür noch nicht reif sei und der Leitsatz gegenwärtig noch nicht umzusetzen sei. Eine entsprechende Bemerkung zum Planungsbericht hat Ihr Rat an uns überwiesen. Zugleich überwies Ihr Rat die Bemerkung, wonach ein kantonal verordnetes Stimm- und Wahlrecht abgelehnt werde (GR 2002 S. 590 ff.).

Bei der Totalrevision der Verfassung erachteten wir die Ausgangslage als verändert und beantragten Ihnen, praktisch die gleiche Bestimmung, wie sie nun die Volksinitiative anregt, den Luzerner Stimmberchtigten mittels einer separaten Variantenfrage im Rahmen der Abstimmung über die neue Kantonsverfassung zur Entscheidung vorzulegen. Wie oben erwähnt (Kap. II.1), hat Ihr Rat von diesem Verfahrensschritt abgesehen. Am 17. Juni 2007 beschlossen die Luzerner Stimmberchtigten die neue Verfassung ohne die fragliche Bestimmung.

Wir erachteten die Frage, ob lange Zeit und rechtmässig hier wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer in den Gemeinden ein Stimmrecht erhalten können, als eine der wichtigsten noch nicht entschiedenen Fragen des Luzerner Verfassungsrechts. Wir sind deshalb weiterhin bereit, den Gemeinden in dieser Frage eine Kompetenz zu erteilen. Vor allem aus diesen staatspolitischen Gründen schlügen wir auch damals schon eine Variantenabstimmung vor.

Nach dem Wortlaut der Initiative sollen die Gemeinden den niederlassungsberchtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren können. Diese Formulierung überlässt den Gemeinden nicht nur die Entscheidung über die Einführung des Stimmrechts, sondern auch den Erlass der massgebenden generell-abstrakten Normen und damit die Definition der Voraussetzungen zur Ausübung des Stimmrechts. Eine andere Auslegung ist den Ausführungen des Initiativkomitees auf dem Unterschriftenbogen nicht zu entnehmen. Gemäss unserem seinerzeitigen Antrag zur Verfassungsrevision hätte der kantonale Gesetzgeber die grundlegenden Voraussetzungen in einem Gesetz geregelt. Wir erachten es weiterhin als richtig, wenn der kantonale Gesetzgeber zum Beispiel die Anforderungen an die ausländerrechtliche Bewilligung und insbesondere die Mindestdauer des Wohnsitzes für alle Gemeinden einheitlich festlegt. Neben einer Ergänzung des Stimmrechtsgesetzes wären auch Änderungen des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. November 1994 (SRL Nr. 2) und des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150) zu prüfen und insbesondere Einschränkungen beim Passivwahlrecht bei Einbürgerungskommissionen zu regeln oder Unvereinbarkeitsbestimmungen aufzustellen.

Mit unserem Vorschlag müsste eine Gemeinde ihre Gemeindeordnung durch Beschluss ihrer Stimmberchtigten ergänzen, sollte sie das Stimmrecht in kommunalen Angelegenheiten auf Nichtschweizerinnen und -schweizer ausdehnen wollen. Damit könnten die Gemeinden nach Massgabe der kantonalen Regelung, aber nach ihren eigenen Bedürfnissen über den Grundsatzentscheid zur Ausdehnung des Stimmrechts in ihren Gemeinwesen in einem demokratischen Verfahren beschliessen.

III. Gegenentwurf zur Initiative

Gemäss unseren Ausführungen im vorstehenden Kapitel beantragen wir Ihnen als Gegenentwurf zur abzulehnenden Volksinitiative folgende Ergänzung als Absatz 2 von § 16 der Kantonsverfassung:

«² Die Gemeinden können den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren. Das Gesetz regelt das Nähere.»

Mit dieser Bestimmung erhalten die Gemeinden die Kompetenz zur Ausdehnung des Stimmrechts. Im Gesetz sind die Voraussetzungen näher zu definieren (z.B. Erfordernis der Niederlassungsbewilligung nach Bundesrecht), die den Anspruch auf Mitsprache in kommunalen Angelegenheiten entstehen lassen können. Denkbar wäre auch, dass der Gesetzgeber sich dafür entscheidet, dass der interessierte Ausländer oder die interessierte Ausländerin ein individuelles Gesuch um Erteilung des Stimmrechts bei der Wohnsitzgemeinde stellen muss. Dieses Appenzeller Modell erachten wir jedoch im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Rechten als unzulänglich und bevorzugen eine einheitliche Regelung für alle Gemeinden, die sich für die Ausdehnung des Stimmrechts entscheiden.

IV. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Mit(be)stimmen!» abzulehnen und dem von uns vorgelegten Gegenentwurf zuzustimmen.

Stimmen Sie unseren Entwürfen zu und ziehen die Initiantinnen und Initianten ihr Volksbegehr nicht zurück, haben die Stimmberchtigten in einer Doppelabstimmung nach § 86 StRG über Initiative und Gegenentwurf zu entscheiden.

Luzern, 6. Juli 2010

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Mit(be)stimmen!»

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82 Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. Juli 2010,
beschliesst:

1. Die am 18. Juni 2009 eingereichte Volksinitiative «Mit(be)stimmen!»
wird abgelehnt.
2. Die Initiative ist den Stimmberechtigten mit dem Gegenentwurf in einer
Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Nr. 1

**Verfassung
des Kantons Luzern**

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. Juli 2010,
beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 wird wie folgt geändert:

§ 16 Absatz 2 (neu)

² Die Gemeinden können den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren. Das Gesetz regelt das Nähere.

II.

Die Änderung tritt am _____ in Kraft. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Volksinitiative «Mit(be)stimmen!» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Schweizer/innen und Ausländer/innen mit Niederlassungsbewilligung**Total und im Alter ab 18 Jahren (potenziell Stimmberechtigte)****Stand: 30. April 2010**

Gemeinde	Schweizer/innen und Niedergelassene Ausländer/innen			Ausländer/innen mit Niederlassung		
	Total	Stimm-berechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)	nicht Stimm-berechtigte (unter 18 Jahren)	Total	Stimm-berechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)	nicht Stimm-berechtigte (unter 18 Jahren)
Kanton Luzern	351'604	285'788	65'816	38'327	29'824	8'503
1001 Doppleschwand	693	507	186	7	4	3
1002 Entlebuch	3'230	2'547	683	65	52	13
1003 Eschholzmatt	3'093	2'437	656	114	70	44
1004 Flühli	1'595	1'269	326	15	12	3
1005 Hasle	1'701	1'295	406	14	10	4
1006 Marbach	1'168	974	194	4	4	—
1007 Romoos	709	556	153	—	—	—
1008 Schüpfheim	3'759	2'940	819	85	64	21
1009 Werthenstein	1'880	1'460	420	120	89	31
1021 Aesch	936	753	183	46	41	5
1022 Altwis	375	286	89	32	19	13
1023 Baillwil	2'472	1'924	548	97	79	18
1024 Emmen	25'975	21'355	4'620	6'752	5'088	1'664
1025 Ermensee	823	644	179	40	30	10
1026 Eschenbach	3'299	2'600	699	171	135	36
1030 Hitzkirch	4'462	3'448	1'014	384	268	116
1031 Hochdorf	8'080	6'511	1'569	1'200	922	278
1032 Hohenrain	2'289	1'749	540	67	54	13
1033 Inwil	2'031	1'579	452	87	72	15
1037 Rain	2'286	1'739	547	67	55	12

Gemeinde	Schweizer/innen und Niedergelassene Ausländer/innen		Ausländer/innen mit Niederlassung		Anteil Ausl. an CH im Stimmrechtsalter
	Total	Stimm-berechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)	Total	Stimm-berechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)	
1039 Römerswil	1'585	1'207	378	40	2,7
1040 Rothenburg	6928	5459	1469	369	80
1041 Schongau	826	618	208	18	4
1051 Adligenswil	5'267	4'158	1109	299	55
1052 Buchrain	5'386	4'208	1178	714	180
1053 Dierikon	1'363	1'110	253	147	29
1054 Ebikon	11'163	9'181	1982	1745	118
1055 Gisikon	1'006	805	201	66	13
1056 Greppen	923	699	224	64	51
1057 Honau	337	253	84	20	13
1058 Horw	12'282	10'144	2138	1235	18
1059 Kriens	24'655	20'500	4'155	2'721	2
1061 Luzern	69'480	60'175	9'305	10'406	240
1062 Malters	6'313	4'935	1'378	370	29
1063 Meggen	6'179	5'165	1'014	466	66
1064 Meierskappel	1'196	923	273	79	400
1065 Root	4'064	3'202	862	670	65
1066 Schwarzenberg	1'571	1'229	342	38	14
1067 Urdorf	2'075	1'628	447	102	12
1068 Vitznau	1'020	853	167	70	62
1069 Weggis	3'706	3'115	591	376	8
1081 Beromünster	4'449	3'431	1'018	345	316
1082 Büron	2'006	1'553	453	340	60
1083 Buttisholz	2'929	2'197	732	208	102
1084 Eich	1'592	1'288	304	30	255
1085 Geuensee	2'187	1'708	479	342	50
1086 Grosswangen	2'842	2'185	657	231	50
1088 Hildisrieden	1'496	1'496	327	157	58

Gemeinde	Schweizer/innen und Niedergelassene Ausländer/innen			Ausländer/innen mit Niederlassung			Anteil Ausl. an CH im Stimmrechtsalter	
	Total	Stimmberechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)		Total	Stimmberechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)			
		nicht Stimmberechtigte (unter 18 Jahren)	nicht Stimmberechtigte (unter 18 Jahren)		nicht Stimmberechtigte (unter 18 Jahren)	nicht Stimmberechtigte (unter 18 Jahren)		
1089 Knutwil	1'801	1'387	414	75	61	14	4,6	
1091 Mauensee	1'114	871	243	62	49	13	6,0	
1092 Neudorf	1'105	856	249	37	29	8	3,5	
1093 Neuenkirch	5'863	4'540	1'323	331	249	82	5,8	
1094 Nottwil	3'151	2'444	707	199	145	54	6,3	
1095 Oberkirch	3'443	2'709	734	269	210	59	8,4	
1096 Pfäffikon	703	580	123	88	73	15	14,4	
1097 Rickenbach	2'101	1'596	505	185	128	57	8,7	
1098 Ruswil	6'396	5'048	1'348	186	142	44	2,9	
1099 Schenkon	2'455	1'982	473	56	51	5	2,6	
1100 Schlierbach	651	486	165	16	14	2	3,0	
1102 Sempach	3'847	2'985	862	182	143	39	5,0	
1103 Sursee	8'488	7'031	1'457	1'031	810	221	13,0	
1104 Triengen	4'055	3'176	879	666	461	205	17,0	
1107 Wollhusen	3'906	3'096	810	317	229	88	8,0	
1121 Alberswil	534	408	126	32	22	10	5,7	
1122 Altbüron	890	706	184	53	38	15	5,7	
1123 Altishofen	1'296	995	301	114	84	30	9,2	
1125 Dagmersellen	4'671	3'754	917	377	316	61	9,2	
1126 Ebersicken	406	304	102	3	3	–	1,0	
1127 Egolzwil	1'253	1'004	249	65	55	10	5,8	
1128 Ettiswil	2'296	1'804	492	73	56	17	3,2	
1129 Fischbach	676	510	166	31	24	7	4,9	
1130 Gettnau	950	750	200	70	53	17	7,6	
1131 Grossdietwil	809	630	179	25	16	9	2,6	
1132 Hergiswil	1'784	1'360	424	20	15	5	1,1	
1135 Luthern	1'361	1'058	303	12	11	1	1,1	
1136 Menznau	2'721	2'101	620	106	80	26	4,0	

Gemeinde	Schweizer/innen und Niedergelassene Ausländer/innen		Ausländer/innen mit Niederlassung			Anteil Ausl. an CH im Stimmrechtsalter	
	Total	Stimm-berechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)	nicht Stimm-berechtigte (unter 18 Jahren)	Total	Stimm-berechtigte (Alter 18 u.m. Jahre)	nicht Stimm-berechtigte (unter 18 Jahren)	
1137 Nebikon	2'080	1715	365	386	284	102	19,8
1138 Ohmstal	315	256	59	12	10	2	4,1
1139 Pfäffnau	2'064	1'689	375	99	83	16	5,2
1140 Reiden	5'968	4'842	1'126	917	701	216	16,9
1142 Roggelswil	637	493	144	8	7	1	1,4
1143 Schötz	3'232	2'491	741	321	225	96	9,9
1145 Uffhusen	841	646	195	7	7	—	1,1
1146 Wauwil	1'601	1'292	309	363	273	90	26,8
1147 Wikon	1'271	1'039	232	97	78	19	8,1
1151 Willisau	6'973	5'666	1'307	37	293	80	5,5
1150 Zell	1'887	1'490	397	113	89	24	6,4

LuReg – kantonale Einwohnerplattform
Lustat – Statistik Luzern / 25. Mai 2010

Datenquelle:
Auswertung: