



Kantonsrat

Sitzung vom: 27. Januar 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 63

Nr. 63**Motion Graber Michèle und Mit. über eine Änderung des Stimmrechtsgesetzes (M 594). Ablehnung**

Michèle Graber begründet die am 3. November 2014 eröffnete Motion über eine Änderung des Stimmrechtsgesetzes. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte sie an ihrer Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Gemäss geltendem kantonalem Stimmrechtsgesetz vollziehen die Gemeinden ihre Abstimmungen im Versammlungsverfahren und ihre Wahlen im Urnenverfahren, soweit die Stimmberechtigten nichts anderes beschliessen (§ 18 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 [StRG], SRL Nr. 10). Zudem können in Gemeinden mit Gemeindeversammlung zwei Fünftel der Teilnehmenden die Schlussabstimmung im Urnenverfahren verlangen. Kommt ein solches Begehren zustande, ist die Einzelberatung gleichwohl durchzuführen. Über die Vorlage, wie sie aus der Einzelberatung hervorgegangen ist, wird in der Regel innert zwei Monaten nach der Gemeindeversammlung im Urnenverfahren abgestimmt. Die Gemeindeversammlung kann dieses Verfahren für bestimmte Geschäfte auch allgemein beschliessen (§ 122 StRG). Im Übrigen ist in der aktuell vorliegenden Vernehmlassungsbotschaft zum Entwurf eines Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 26. August 2014 (FHGG) neu vorgesehen, dass eine Ausgabenbewilligung bei sehr grossen, freibestimmbaren Ausgaben auch in Gemeinden mit Gemeindeversammlung mittels Urnenabstimmung erfolgen soll, damit die Legitimation der Entscheide erhöht wird. Als Limite wird der Ertrag von fünf Zehntel-einheiten der Gemeindesteuern vorgeschlagen (Vernehmlassungsbotschaft S. 21, 43 und § 34 Abs. 1a Entwurf FHGG).

Aufgrund der bisher geltenden gesetzlichen Bestimmungen haben verschiedene Gemeinden mit Gemeindeversammlung in ihrer Gemeindeordnung eine entsprechende Regelung getroffen und machen von den bereits heute gesetzlich bestehenden Möglichkeiten Gebrauch. So haben einzelne Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung im Sinn von § 18 Absatz 2 StRG einige Sachgeschäfte (z.B. Sonderkredite ab einer bestimmten Höhe, Erlass oder Änderung einer Gemeindeordnung beziehungsweise eines Zonenplans) bezeichnet, über die nicht im Versammlungsverfahren, sondern direkt an der Urne entschieden wird. Zudem werden bereits heute Schlussabstimmungen nicht in der Gemeindeversammlung, sondern nach durchgeführter Einzelberatung und bei Erreichen des vorgeschriebenen Abstimmungsquorums an der Urne durchgeführt. Weiter kann die Gemeinde auch allgemein für bestimmte Geschäfte beschliessen, dass die Schlussabstimmung an der Urne erfolgt (z.B. Initiativen, Verträge über die Vereinigung oder Teilung der Gemeinde).

Mit der in der Motion geforderten Regelung, dass es vor der Durchführung der Gemeindeversammlung möglich sein soll, die Schlussabstimmung über ein Sachgeschäft an der Urne zu beantragen, würde ein grundlegender Systemwechsel bei der Gemeindeversammlung vorgenommen. Bisher ist es vorgesehen, dass Anträge für die Gemeindeversammlung nur Teilnehmende stellen können (§ 106 StRG). Zudem können sich Schwierigkeiten mit dieser

Änderung ergeben, weil die Stimmberechtigten in einem Zeitpunkt über die Frage der Urnenabstimmung zu entscheiden haben, in dem das Sachgeschäft in den Details noch nicht bekannt ist oder in der Gemeindeversammlung aufgrund der Einzelberatung noch eine Änderung erfahren kann. In der Gemeindeversammlung können Lösungen gefunden werden, mit denen die Mehrheit der Stimmberechtigten ihre Interessen nachträglich gewahrt sieht. Auch ist es denkbar, dass auf ein Sachgeschäft in der Gemeindeversammlung nicht eingetreten oder dieses zurückgewiesen wird. In diesen Situationen macht eine Urnenabstimmung, nur weil sie vor der Gemeindeversammlung beschlossen worden ist, keinen Sinn. Schliesslich würde die neue Regelung dazu führen, dass die Stimmberechtigten, die eine Urnenabstimmung wollen, sich auf das Unterschreiben des Antrags im Vorfeld der Gemeindeversammlung beschränken könnten. Sie würden aus diesem Grund ihre Anwesenheit in der Gemeindeversammlung als nicht mehr notwendig erachten. Es ist daher fraglich, ob mit einer Umsetzung der Motion das Ziel, die Gemeindeversammlung zu stärken, erreicht wird.

Schliesslich würden mit der neuen Regelung weitere Anpassungen des Stimmrechtsgesetzes notwendig und müssten verschiedene Fragen noch geklärt werden. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Anordnung der Gemeindeversammlung, der bisher auf den 16. Tag vor dem Abstimmungstag festgelegt ist, wäre wohl zeitlich vorzulegen (§ 25 Abs. 2d StRG). Andernfalls wäre die Zeit für das Sammeln der notwendigen Unterschriften vor der Gemeindeversammlung zu knapp. Dies würde für eine Sachabstimmung zu einer Verlängerung des Verfahrens führen. Würde zudem das Quorum auf 3% der Stimmberechtigten festgelegt, wie in der Motion als Beispiel vorgeschlagen wird, würde die Hürde für die Durchführung der Schlussabstimmung an der Urne gegenüber der bisher geltenden Regelung von zwei Fünfteln der Teilnehmenden vermutlich erhöht. Zu klären wäre auch, ob die Forderung zusätzlich oder anstelle der bisherigen Regelung zu verwirklichen wäre.

Zusammenfassend sollen gemäss Motion die Vorteile des Versammlungs- und des Urnenverfahrens miteinander verknüpft werden, um die gemäss Motion bestehenden Defizite der Gemeindeversammlung zu beheben. Die Abläufe für ein Sachgeschäft, über das grundsätzlich in der Gemeindeversammlung beschlossen wird, würden jedoch unnötig verlängert und wären schlechter im Voraus planbar. Dies kann nicht im Interesse der Gemeinden liegen.

Aus den genannten Gründen beantragen wir Ihnen, die Motion abzulehnen."

Michèle Graber führt aus, dass mehrere Gemeinden derzeit vor der Entscheidung stehen würden, ihre Gemeindeversammlung abzuschaffen. Die am häufigsten genannten Begründungen für eine Abschaffung seien gut nachvollziehbar. Folgende Argumente würden dabei vorgebracht: Nicht alle Personen könnten an den Versammlungen aus den vielfältigsten Gründen, wie Arbeit, Krankheit, fehlende Kinderbetreuung, ausbildungsbedingter, auswärtiger Wohnaufenthalt, überschneidende Vereinsanlässe usw., teilnehmen. Solcherart ausgeschlossen sei es nicht möglich, ihre demokratischen Rechte wahrzunehmen. Weiter sei der relativ kleine Anteil der stimmberechtigten Bevölkerung, welcher an den Gemeindeversammlungen teilnehme, ein Grund, deren Entscheide als undemokratisch zu sehen. Zudem sei die Wahrung des Wahlgeheimnisses an Gemeindeversammlungen nur eingeschränkt möglich. Dennoch habe eine Gemeindeversammlung auch entscheidende Vorteile: Sie stelle gelebte Demokratie dar. Sie lasse Erläuterungen, Diskussionen und Debatten zu, wie sie sonst nicht möglich wären. Häufig kämen so Kompromisse zustande, die mit einem Ja/Nein-Entscheid an der Urne nicht möglich seien. Für einen Grossteil der Gemeinden, insbesondere für die kleineren, sei die Gemeindeversammlung das richtige Gefäss. Darum müsse dieses weiterentwickelt und den neuen gesellschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden. Die in der Motion geforderten Änderungen des Stimmrechtsgesetzes wolle die Möglichkeit bieten, eine Urnenabstimmung vor der Gemeindeversammlung einzufordern. Die Vorteile der Gemeindeversammlung mit der Urnenabstimmung zu verknüpfen stelle eine Stärkung der direkten Demokratie auf eine einfache Weise dar. Weiter werde die Legitimität der Gemeindeversammlung stillschweigend anerkannt, denn jede Person könne sich unabhängig von Ort und Zeit für eine Urnenabstimmung einsetzen. Die Gründe dazu könnten unterschiedli-

cher Art sein. Die Ausgestaltung der vorgelagerten Abstimmung sei in der Motion nicht explizit bestimmt. Sie sei mit der Antwort der Regierung und der Argumentation zur Ablehnung nicht zufrieden. Es mangle an der Bereitschaft sich auf neue Ideen einzulassen. Die Regierung schreibe, dass Die Motion eine Anpassung im Stimmrechtsgesetz nach sich ziehen würde. Dies sei aber für eine Motion normal. Weiter schreibe sie, dass der Zeitpunkt der Einladung vorverlegt werden müsste. Dies sei zwar möglich und auch nicht weiter problematisch, jedoch gar nicht notwendig. Denn es bestehe ja die Möglichkeit zusammen mit dem Versand der Botschaft einen persönlichen Abstimmungsbogen beizulegen, der die Frage nach dem Wunsch nach einer Urnenabstimmung pro Geschäft stelle. Die Regierung schreibe weiter, die Hürde für eine Gemeindeversammlung werde erhöht, da an einer Gemeindeversammlung ein kleinerer Teil der Bevölkerung eine Urnenabstimmung fordern könne. Dies sei jedoch auch die Absicht der Motion, denn von einer solchen Urnenabstimmung sei ja niemand ausgeschlossen. Ausserdem würde diese die Gemeindeversammlung zusätzlich legitimieren. Ein weiteres Argument der Regierung sei, die Anwesenheit an einer Gemeindeversammlung würde obsolet, und die Vorteile, wie beispielsweise die Diskussionen und Abstimmungen über Anträge, würden dadurch wegfallen.

Dies wäre aber bei einer gänzlichen Abschaffung der Gemeindeversammlung ebenso der Fall.

Priska Galliker spricht sich im Namen der CVP-Fraktion gegen die Motion aus. Die Motionärin verlange eine Änderung des Stimmrechtsgesetzes betreffend eines erweiterten Rechts der Stimmbürger bei Gemeindeversammlungen. Der Versuch die Vorteile des Urnen- und des Versammlungsverfahrens zu verbinden, solle der Abschaffung der Gemeindeversammlungen entgegenwirken. Die Idee der Motionärin, traktandierete Versammlungsgeschäfte mittels einer bestimmten Anzahl Unterschriften innerhalb einer gegebenen Frist an die Urne zu verweisen, sei allenfalls ein prüfenswerter Vorschlag. Jedoch würde ein solcherart an die Urne gebrachte Geschäft auf der Traktandenliste verbleiben und entsprechend zu einem reinen Informationsgeschäft verkommen. Weiter sei aus praktischer Erfahrung anzumerken, dass sich die Umsetzung der Idee als relativ schwierig gestalten würde: Der Versand der Einladung zur Gemeindeversammlung müsste zusammen mit dem zusätzlichen Bogen noch früher erfolgen, was die Abläufe zusätzlich kompliziert machen würde. Durch diese Idee sei wohl keine einzige Gemeindeversammlung im Kanton zu retten. Es sei fast schon zu einer Glaubensfrage geworden, ob man die Gemeindeversammlungen befürworte oder ablehne. Sie zähle sich dabei zu den Befürwortern.

Franz Gisler lehnt im Namen der SVP-Fraktion die Motion ab. Mit der vorliegenden Motion solle das Stimmrechtsgesetz um die Möglichkeit in den Gemeindeordnungen erweitert werden, Schlussabstimmungen einzelner Geschäfte via eine Urnenabstimmung zu erledigen. Es sei jedoch bereits jetzt, unter den geltenden Gemeindeordnungen, möglich, mit einem 2/5-Anteil der Stimmen Geschäfte an die Urne zu verweisen. Für ihn stelle die Gemeindeversammlung einen Akt der Urdemokratie dar, wo man seine Meinung öffentlich kundtun könne. Eine Kompromisslösung dazu sei nicht nötig.

Jörg Meyer votiert im Namen der SP/Juso-Fraktion gegen die Motion. Die SP/Juso-Fraktion bringe diesem Anliegen aus verschiedenen Gründen zwar viel Sympathie entgegen. So sei etwa die Stärkung der Mitwirkungsrechte in ihrem ureigenen Interesse, aber auch Fragen der Legitimität und der Repräsentativität der Gemeindeversammlungen, wie sie in der Motion angesprochen würden, gehörten dazu. Die Befürwortung oder Ablehnung von Gemeindeversammlungen sei tatsächlich eine Glaubensfrage und entsprechend gebe es nicht ein Richtig oder Falsch. Dieser Versuch eine Brücke zwischen Versammlung und Urne zuschlagen sei allerdings weder Fisch noch Vogel. Die Gründe für die Ablehnung seien mehrheitlich bereits aufgezählt worden: Der Vorlauf sei impraktikabel, oder es gebe Prozesse zum Einbezug der Entscheidungsfindung in Parteien welche de facto verunmöglicht würden. Leute, die heute noch an Gemeindeversammlungen teilnehmen würden, täten dies, weil sie dort abstimmen wollten. Einzelberatungen, wie im Kantonsrat üblich, fänden auf Gemeindeebene nur selten statt. Die Teilnehmenden kämen in der Absicht zuzuhören und abzustimmen. Wenn das Abstimmen wegfalle, würde dies die Teilnahmemotivation deutlich herabsetzen und insofern zu einer Schwächung der Gemeindeversammlung führen. Das angesprochene 40-Prozent-Quorum für die Überweisung eines Geschäfts an die Urne funktioniere in der Praxis aus demselben Grund auch nicht. Dieses Dilemma sei so nicht aufzulösen und ersetze den jeweiligen Entscheid der Gemeinden Pro oder Kontra Gemeindeversammlung nicht. Sinnvolle-

re Rahmenbedingungen, wie sie beispielsweise im neuen Finanzhaushaltgesetz angedacht seien, würden bevorzugt. Darin würden finanzielle Limiten gesetzt, welche Sachgeschäfte zwingend an der Urne entschieden werden müssten. Somit sei der Ablauf von Anfang an klar und bleibe nicht bis fast zur Gemeindeversammlung in der Schwebe.

Christina Reusser lehnt im Namen der Grünen Fraktion die Motion ab. Auch die Grünen fänden das Anliegen grundsätzlich sympathisch, und man sei der Ansicht, es brauche innovative Massnahmen. Jedoch schliesse sie sich den Vorrednern an und stelle in Frage, ob das Vorgehen zum anvisierten Ziel der Stärkung der Gemeindeversammlung führe. Das Sammeln von Unterschriften sei nicht praktikabel und stelle eine zu hohe Hürde dar. Zudem sei zu erwarten, dass die Anwesenheit der Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen weiter zurückgehen würde. Es sei sinnvoller im Vorfeld einer Gemeindeversammlung die Leute zur Teilnahme und zum Beitrag an der Debatte zu motivieren.

Daniel Gloor spricht sich im Namen der FDP-Fraktion gegen die Motion aus. Es sei schon vieles gesagt worden. Auch die FDP habe Verständnis für das Anliegen die Gemeindeversammlung zu stärken. Die vorliegende Motion weise aber Mängel auf: Man gehe mit dem Regierungsrat einig, dass es zu viele Eventualitäten bzw. Fehlwirkungspotential gebe. Ein Beispiel: Wenn schon zuvor darüber abgestimmt werde, was an der Gemeindeversammlung zu besprechen sei, würden noch viel mehr Leute Begründungen für eine Nichtteilnahme finden und somit die Gemeindeversammlungen zusätzlich schwächen.

Nadia Furrer spricht sich gegen die Motion aus. Eine Kompromisslösung in Sachen Gemeindeversammlung sei nicht nötig. Die Gemeindeautonomie lasse jeder Gemeinde genügend Spielraum, ihre Gemeindeordnung ihren Bedürfnissen entsprechend zu gestalten. Auch das Argument, viele Bürger könnten nicht an Gemeindeversammlungen teilnehmen ziehe nicht. So würden vielerorts die Versammlungstermine in unterschiedlichem Turnus an wechselnden Wochentagen angesetzt, sodass auch Vereinstätige die Möglichkeit einer Teilnahme gewährt werde. Viel eher seien die Luzerner Gemeinderäte in der Pflicht, Lösungen zur Attraktivitätssteigerung ihrer Gemeindeversammlungen zu diskutieren.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Motion ab. Die Votanten hätten es auf den Punkt gebracht: Es gehe schlicht nicht. Es sei entsprechend nicht eine Frage des Willens oder der Innovation. Die Gründe seien vielfältig, wie die Praktikabilität, die Frage des Erhaltens der Gemeindeversammlung, die Umsetzung oder das Verständlich machen gegenüber der Stimmbevölkerung. Positiv sei daran, dass so eine neue Idee diskutiert worden sei.

Der Rat lehnt die Motion mit 89 gegen 6 Stimmen ab.