
16. Dezember 2009

Nr. 105/2009

Erlass eines Reglementes über die politischen Rechte

(2. Lesung)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2008 ist die neue Gemeindeordnung von Kriens in Kraft getreten. Diese Gemeindeordnung hat in Kriens ein neues Volksrecht, nämlich das konstruktive Referendum, eingeführt. Wie dies üblich ist, wurden in der Gemeindeordnung nur die Grundzüge dieses neuen Instruments beschrieben. Die ausführenden Bestimmungen wurden auf einen später zu erlassendes Reglement verschoben.

Nachdem das Instrument des konstruktiven Referendums im Mai 2008 erstmals ergriffen wurde, waren die ausführenden Bestimmungen noch nicht erlassen, was zu sehr grossen Problemen in der Umsetzung führte. Erschwerend kommt hinzu, dass ausser der Stadt Luzern keine weitere Gemeinde im Kanton das Instrument des konstruktiven Referendums kennt. In der Stadt Luzern wurde noch nie ein konstruktives Referendum ergriffen. Mit dem vorliegenden Reglement werden nun alle nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen, damit das neue Instrument sachgerecht angewandt werden kann.

Gleichzeitig schlägt der Gemeinderat vor, gestützt auf einen Entscheid des Bundesgerichts, verbindliche Regelungen für die Information der Stimmberechtigten vor Abstimmungen und Wahlen einzuführen. Damit wird die höchstrichterliche Rechtssprechung direkt in ein kommunales Reglement umgesetzt, was zu einer entsprechenden Rechtssicherheit führt. Mit den neuen Regelungen zur Information will der Gemeinderat auch die Frage des Postulats Lammer "Haltung des Gemeinderates bei kommunalen Abstimmungen" abschliessend klären.

Im Anschluss an die erste Lesung des Reglementes im Einwohnerrat am 26. November 2009 wurden die beschlossenen Änderungen aufgenommen und in einem separaten Abschnitt am Schluss dieses B+A kommentiert.

Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Reglementes über die politischen Rechte beabsichtigt der Gemeinderat, eine Lücke in der Rechtssetzung für Kriens zu schliessen, welche mit der Einführung der neuen Gemeindeordnung vom 13. September 2007 entstanden ist.

Die neue Gemeindeordnung trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Mit dieser Gemeindeordnung wurde in Kriens ein zusätzliches neues Volksrecht, nämlich das "konstruktive Referendum" eingeführt. Mit Ausnahme der Stadt Luzern kennt keine andere Gemeinde im Kanton dieses Volksrecht. Es gibt jedoch weitere Kantone (Bern, Nidwalden, Zürich) welche ein solches Mitbestimmungsrecht der Bevölkerung kennen.

Erstmals wurde das neue konstruktive Referendum vom Einwohnerrat am 15. Mai 2008 ergriffen. Im Zuge der Bearbeitung dieses Referendums musste festgestellt werden, dass der Ablauf und die Wirkung des Instrumentes in der Gemeindeordnung in den Grundzügen beschrieben ist, diese Beschreibung in der Umsetzung aber zu grossen Problemen und Fragen führte. Im Rahmen einer Umfrage bei den politischen Gruppierungen wurde zur Diskussion gestellt, ob mittels Präzisierungen in der Gemeindeordnung diese Unklarheiten ausgeräumt werden sollten. Die Mehrheit der angeschriebenen Gruppierungen lehnte allerdings eine Änderung der Gemeindeordnung ab, sofern die Vollzugsprobleme z.B. mittels eines Reglementes gelöst werden könnten. Mit dem vorliegenden Entwurf des Reglementes über die politischen Rechte hat der Gemeinderat diesen Weg eingeschlagen.

Bezüglich der behördlichen Informationspolitik vor Abstimmungen hat das Bundesgericht im Sommer 2008 einen Paradigmawechsel vollzogen. Neu kann die Behörde auch nach dem Versand der Abstimmungsunterlagen Informationen zur Vorlage abgeben. Diese Informationen müssen sachlich, transparent und verhältnismässig sein. Weiter müssen die Informationen geeignet sein, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Obwohl diese Änderung auch ohne die Erwähnung in einem Reglement durch den Gemeinderat angewendet werden kann, hat sich dieser trotzdem entschieden, die neue Möglichkeit in den vorliegenden Entwurf einfließen zu lassen und so verbindliche Regelungen zu erhalten. Ebenso wird im Reglement die Frage behandelt, ob der Gemeinderat eine von der Meinung des Einwohnerrates abweichende Meinung im Abstimmungskampf vertreten darf.

Übergeordnetes Recht

Bei den politischen Rechten auf Gemeindeebene sind sehr viele Bestimmungen aus der kantonalen Rechtssetzung direkt anwendbar. Diesem Umstand wird im vorliegenden Reglement dahingehend Rechnung getragen, als dass in den entsprechenden Artikeln Verweise auf übergeordnetes kantonales und kommunales Recht aufgenommen sind und gleichzeitig die wichtigsten direkt anwendbaren Bestimmungen in einen Anhang aufgenommen sind. Es betrifft dies Auszüge aus dem kantonalen Stimmrechtsgesetz, dem Kantonsratsgesetz, dem kantonalen Gemeindegesetz sowie aus der Gemeindeordnung Kriens. Von einem direkten Verweis auf kantonales Recht mit Nennung von Paragraphen im Reglementstext wird aus gesetzestechnischen Überlegungen abgesehen. Änderungen beim übergeordneten Recht führen zu einer automatischen Anpassung des Anhangs. Es ist keine Änderung des Reglements durch den Einwohnerrat nötig.

Die Erwähnung der kantonalen Gesetze dient zum einen der Übersichtlichkeit und zum anderen für ein besseres Verständnis der teilweise komplexen Zusammenhänge bei der Ausübung von politischen Rechten.

Vernehmlassung

In den Monaten Mai und Juni wurde der Entwurf des Reglementes über die politischen Rechte einer breiten Vernehmlassung unterstellt. Neben den Parteien und Fraktionen wurde auch die Bevölkerung sowie das Amt für Gemeinden zur Stellungnahme eingeladen.

Gesamthaft sind 11 Stellungnahmen von Einzelpersonen und Organisationen eingegangen. Dabei zeigte sich, dass der vom Gemeinderat eingeschlagene Weg mit dem Erlass eines speziellen Reglementes grundsätzlich auf Zustimmung stösst. Auch die neuen Möglichkeiten von Komitees wurden akzeptiert. Beim Verfahren des konstruktiven Referendums wurden aufgrund der Stellungnahmen Anpassungen im Ablauf vorgenommen. Die zuerst vorgesehene Pflicht zur Begründung eines konstruktiven Referendums wurde weggelassen. Bei den Bestimmungen zur Information der Stimmberechtigten hielten sich Befürwortende und Ablehnende in etwa die Waage. Für Informationen an die Stimmberechtigten stehen alle der Gemeinde zur Verfügung stehenden Kanäle (Internet, Kriens Info, Anschlagkästen usw.) zur Verfügung. Für die Berechnung von Fristen ist jedoch auf das amtliche Publikationsorgan abzustellen.

Die Stellungnahmen wurden einzeln ausgewertet. Die Bemerkungen und Begehren sind, soweit möglich, in das Reglement eingeflossen.

Zu den Bestimmungen

Reglement

Der vorliegende Entwurf ist bewusst als Reglement mit der Möglichkeit des fakultativen Referendum (Gesetz im formellen Sinn) ausgestaltet, da im II. Titel gegenüber den Stimmberechtigten Gebote und Verbote aufgestellt werden. Solche Regelungen können nicht verbindlich auf Verordnungsstufe erlassen werden (§ 4 Gemeindegesetz). Die Gemeinde ist berechtigt, organisatorische Regelungen zu erlassen.

Art. 1 Zweck

In diesem Artikel wird auf das Zusammenspiel von übergeordnetem Recht sowie auf die Gemeindeordnung hingewiesen.

Art. 2 Gemeindeinitiative

Abs. 1 des Artikels weist auf die übergeordneten Bestimmungen hin. In Abs. 2 wird neu das Recht der Initiativkomitees begründet, ihr Anliegen in einer vorberatenden Kommission des Einwohnerrates vertreten zu können. Gleichzeitig können die Mitglieder der Kommission Fragen stellen. Bei der Beratung und Beschlussfassung dürfen die Vertreter des Komitees nicht anwesend sein. Bei einem Antrag des Gemeinderates auf Ungültigerklärung einer Initiative kommt der Anhörung im verwaltungsrechtlichen Verfahren die Stellung eines rechtlichen Gehörs zu.

Art. 4 und 5 Konstruktives Referendum

Die Bestimmungen zum konstruktiven Referendum sind das Kernstück des vorliegenden Reglements. Damit bei einer Vorlage, welche der Volksabstimmung unterliegt (obligatorisches Referendum) vor der Ansetzung des Abstimmungstermins nicht der Ablauf der Referendumsfrist abgewartet werden muss, kann der Gemeinderat den Abstimmungstermin festsetzen. Die Abstimmung darf auf keinen Fall vor Ablauf der Referendumsfrist stattfinden. Mit dieser Regelung ist es möglich, während der Referendumsfrist alle Vorarbeiten für den Urnengang vorzunehmen. Ohne diese Regelung resultiert bei jeder Vorlage des obligatorischen Referendums ein Zeitverlust von rund 2 Monaten. Sollte ein konstruktives Referendum eingereicht werden,

müsste ein allfällig bereits angesetztter Urnengang verschoben werden. Der Gemeinderat geht jedoch davon aus, dass dies äussert selten der Fall sein wird.

Das Verfahren eines konstruktiven Referendums lehnt sich in weiten Teilen an dasjenige für die Gemeindeinitiative an. Der Gemeinderat wird verpflichtet, in seinem Erwahrungsentscheid die formellen Aspekte zu prüfen. Die Ungültigerklärung erfolgt wie bei einer Gemeindeinitiative durch den Einwohnerrat. Im Reglement wird genau erwähnt, welche Punkte zu einer Ungültigkeit führen können. Der Einwohnerrat muss jedoch nur einen Entscheid fällen, wenn ein Ungültigkeitsgrund vorliegt oder vorliegen könnte. Ansonsten wird das Begehren direkt dem Volk als Gegenvorschlag zum Beschluss des Einwohnerrates vorgelegt.

Art. 6 Volksmotion

Die Behandlung einer Volksmotion richtet sich nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Einwohnerrates zur Behandlung von Motionen. Die Kompetenzdelegation ist nötig, da ansonsten die Geschäftsordnung des Einwohnerrates für Volksbegehren nicht anwendbar ist. Die Prüfung der Zulässigkeit einer Volksmotion erfolgt durch die Geschäftsleitung des Einwohnerrates. Wie bei der Gemeindeinitiative sollen auch die Vertreter des Motionskomitees die Möglichkeit erhalten, sich vor einer vorberatenden Kommission des Einwohnerrates zu äussern.

Art. 7 Petitionen

Da Petitionen verschiedene Themen behandeln können, wird die Gemeindekanzlei die Zuweisung an das zuständige Organ vornehmen. Wie bei der Volksmotion ist das Verfahren für Petitionen an den Einwohnerrat in der Geschäftsordnung des Einwohnerrates geregelt. Bei Petitionen an den Einwohnerrat sollen die Petenten ebenfalls das Recht erhalten, sich vor einer vorberatenden Kommission des Einwohnerrates zu äussern.

Art. 8 Unterschriftenbogen

Für die Unterschriftenbogen zu den Volksrechten gelten die Bestimmungen von §§ 128 ff Stimmrechtsgesetz. Auf die Einführung einer Begründungspflicht bei Referenden wurde verzichtet.

Art. 9 Fakultatives Referendum des Einwohnerrates

Die Bestimmungen im 3. Titel des Reglemententwurfs könnten in die Geschäftsordnung des Einwohnerrates einfließen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Einheit der Materie sollen diese Bestimmungen jedoch im Reglement über die politischen Rechte enthalten sein.

Art. 9 definiert, welche Punkte, neben der Anzahl Unterschriften gemäss Gemeindeordnung, das Ratspräsidium in seinem Erwahrungsentscheid zu prüfen hat.

Art. 10 und 11 Konstruktives Referendum des Einwohnerrates

In Anlehnung an die Bestimmungen für die Einreichung eines konstruktiven Referendums durch die Stimmberechtigten wird neu auch vom Einwohnerrat ein ausformulierter Gegenvorschlag im Sinne einer formulierten Initiative verlangt.

Wie die Erfahrungen zeigten, sind die rechtlichen Fragen zum konstruktiven Referendum sehr komplex. Aus diesem Grund soll das Ratspräsidium von diesen komplizierten Rechtsfragen entlastet werden, indem an der Einwohnerratssitzung das formelle Zustandkommen des konstruktiven Referendums im Sinne der Gemeindeordnung festgestellt wird. Die weiteren Verfahrensschritte werden wie beim konstruktiven Referendum durch die Stimmberechtigten gehandhabt.

Art. 12 Information der Stimmberechtigten

Mit Entscheid 1C_412/2007 hat das Bundesgericht einen Paradigmawechsel in der Möglichkeit der behördlichen Information vor Abstimmungen vorgenommen. Im Entscheid wurde die Intervention der Behörden vor Abstimmungen als zulässig erachtet, wenn die Information sachlich, transparent und verhältnismässig sowie geeignet ist, zur offenen Meinungsbildung beizutragen. Propaganda dürfen die Behörden nach wie vor nicht betreiben.

Diese neue Möglichkeit wurde im vorliegenden Reglement aufgenommen, indem der Gemeinderat die Möglichkeit erhält, bis 10 Tage vor der Abstimmung öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen durchzuführen. Die Frist von 10 Tagen wurde gewählt, damit Befürwortende und Ablehnende einer Vorlage genügend Zeit bleibt, auf Erkenntnisse der Veranstaltung zu reagieren. Ebenso muss es dem Gemeinderat möglich sein, ohne Beachtung der erwähnten Frist unwahre oder irreführende Informationen berichtigen zu können. Dabei gelten die Formvorschriften gemäss vorstehendem Absatz ohne Einschränkung.

In Abs. 4 dieses Artikels ist der Gemeinderat auf das Postulat von Thomas Lammer: "Haltung des Gemeinderates bei kommunalen Abstimmungen" (Nr. 034/2008) eingegangen. Im Postulat verlangt der Postulant, dass der Gemeinderat keine von der Haltung des Einwohnerrates abweichende Meinung in einem Abstimmungskampf vertreten darf. Der Postulant stützt sich dabei auf eine neue Bestimmung im Bundesgesetz über die politischen Rechte. Diese Bestimmung lautet:

"Art. 10a Information der Stimmberechtigten

¹ *Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.*

² *Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.*

³ *Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.*

⁴ *Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung."*

Der Gemeinderat hat sich bereit erklärt, das Postulat zu übernehmen. Dieses wurde vom Einwohnerrat ohne Diskussion überwiesen.

Bereits in der Begründung zum Postulat hat der Gemeinderat darauf hingewiesen, dass die Frage auf Bundesstufe sehr kontrovers diskutiert wurde und schlussendlich ein Kompromiss Eingang in das Gesetz fand. Ebenso führte der Gemeinderat aus, dass er Erfahrungen und Meinungen zu diesem Thema einholen wollte.

Aufgrund der vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die Bundesregelung nicht in das Krienser-Recht übernommen werden sollte. Nachdem § 38 des Stimmrechtsgesetzes dem Gemeinderat die Pflicht auferlegt, für Urnenabstimmungen einen erläuternden Bericht zu verfassen, soll der Gemeinderat als letztes Mittel auch weiterhin das Recht haben, eine zum Einwohnerrat divergierende Meinung zu vertreten. Dies deckt sich mit den Bestimmungen von § 5 der Gemeindeordnung, welche den Gemeinderat dazu verpflichtet, die Bevölkerung rechtzeitig über Geschäfte und Beschlüssen zu informieren. Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass die Stimmberechtigten das Recht haben, die jeweilige Meinung des Einwohnerrates und des Gemeinderates erfahren zu dürfen. Im Gegensatz zum Bundesrat, der vom Parlament gewählt wird, werden die Mitglieder des Gemeinderates, wie die Mitglieder des Parlaments, durch das Volk gewählt. Der Gemeinderat sieht sich so auch dem Volk gegenüber verantwortlich, seine Überlegungen darstellen zu dürfen. Im übrigen ist es so, dass der Gemeinderat als Exekutive ausführende Aufgaben wahrnimmt und über solche Aufgaben die Bevölkerung auch entsprechend informieren muss. Es steht dem Gemeinderat frei, einen Beschluss des Einwohnerrates zu übernehmen, damit keine abweichende Haltung entsteht.

Weder beim Kanton noch bei umliegenden Parlamentsgemeinden sind Fälle aus den letzten Jahren bekannt, wo sich Exekutiven und Legislativen bis zu einer Volksabstimmung keine gemeinsame Meinung bilden konnten. Aus diesem Grund besteht auch nirgends eine vorgefertigte Meinung zu diesem Thema.

Art. 13 Ermittlung Abstimmungsergebnisse

Mit Ausnahme des Verfahren bei einem Gegenentwurf gemäss § 86 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes existieren keine Anleitungen, wie über ein konstruktives Referendum abgestimmt werden müsste. Sollte der Hauptvorlage ein konstruktives Referendum gegenüberstehen, sind die bestehenden Bestimmungen zu übernehmen. Sollten jedoch, was durchaus denkbar ist, einer Vorlage des Einwohnerrates zwei oder mehrere konstruktive Referenden gegenüberstehen, sind für das Auszählverfahren separate Bestimmungen nötig, um den Willen der Stimmberechtigten ermitteln zu können.

Das Verfahren gemäss Reglement stützt sich auf das Verfahren wie es im bernischen Recht sowie im Recht der Stadt Luzern vorgesehen ist.

Art. 14 Rechtsmittel

Gegen Entscheide, welche gestützt auf das Reglement über die politischen Rechte erlassen werden, sind Rechtsmittel möglich.

Art. 15 Kosten

Die Ausübung der politischen Rechte darf nicht erschwert werden. Aus diesem Grund wird, analog der Regelung im Stimmrechtsgesetz, auf die Erhebung von Kosten verzichtet.

Art. 16 Anwendbarkeit

Es ist keine Rückwirkung auf bereits laufende Verfahren vorgesehen.

Behandlung in der ersten Lesung

Anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 26. November 2009 wurde die erste Lesung des Reglementes über die politischen Rechte durchgeführt. Im Rahmen dieser Lesung wurden folgende Änderungen im Reglementstext beschlossen:

- Art. 2 Die Vertretung des Initiativkomitees wurde auf 2 Personen beschränkt. Gleichzeitig wurde präzisiert, dass die Vertretung bei der Beratung und Beschlussfassung in der Kommission den Sitzungsraum zu verlassen hat.
- Art. 4 Es wurde eine Präzisierung eingefügt, wonach ein bereits angeordneter Urnengang verschoben wird, wenn ein konstruktives Referendum eingereicht wird.
- Art. 6 Der Entscheid über die Ungültigkeit einer Volksmotion obliegt neu dem Einwohnerrat und nicht mehr der Geschäftsleitung. Die Vertretung der Motionärinnen und Motionäre wurde ebenfalls auf 2 Personen beschränkt. Gleichzeitig wurde präzisiert, dass die Vertretung bei der Beratung und Beschlussfassung in der Kommission den Sitzungsraum zu verlassen hat.
- Art. 7 Es fand eine grammatikalische Berichtigung und die Ergänzungen gemäss Art. 2 und 6 statt.
- Art. 11 Die neue Formulierung sieht vor, dass nur noch das Ratspräsidium den Erwerbsentscheid fällt. Der Gemeinderat erhält den Auftrag zur Ansetzung einer Volksabstimmung gemäss § 19 GO oder Antragstellung an den Einwohnerrat bei einer allfällig vermuteten Ungültigkeit.

Verworfen wurden Anträge, welche eine differenzierte Teilnahme von Petenten an Kommissionssitzungen forderten sowie Anträge, welche die Regelungen von Art. 12 des Reglementes aufheben oder abändern wollten. Insbesondere beschloss der Rat mit 17:16 Stimmen, dass der Gemeinderat das Recht hat, bei einer Abstimmung eine vom Einwohnerrat abweichende Meinung zu vertreten.

Postulat Lammer: "Haltung des Gemeinderates bei kommunalen Abstimmungen" (Nr. 034/2008)

Anlässlich der Sitzung vom 19. März 2009 hat der Einwohnerrat das Postulat von Thomas Lammer auf Antrag des Gemeinderates diskussionslos überwiesen. Bereits in seiner Begründung führte der Gemeinderat aus, dass er das Anliegen prüfen will. Das Ergebnis dieser Prüfung ist im vorliegenden Bericht und Antrag unter den Ausführungen zu Artikel 12 des Reglementes ausführlich beschrieben. In diesem Sinne hat der Gemeinderat seinen Bericht erstattet. Nachdem das Postulat im Kompetenzbereich des Einwohnerrates liegt, beantragt der Gemeinderat mit diesem Bericht und Antrag die Abschreibung des Vorstosses.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen, das Reglement über die politischen Rechte gemäss Vorschlag festzusetzen und gleichzeitig das Postulat von Thomas Lammer "Haltung des Gemeinderates bei kommunalen Abstimmungen" (Nr. 034/2008) als erledigt abzuschreiben.

Berichterstattung durch Gemeindepräsidentin Helene Meyer-Jenni

Gemeinderat Kriens



Helene Meyer-Jenni
Gemeindepräsidentin



Guido Solari
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Reglement über die politischen Rechte (Entwurf für die 2. Lesung)

Beschlussestext zu Bericht und Antrag

Nr. 105/2009

Der Einwohnerrat der Gemeinde Kriens

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag Nr. 105/2009 des Gemeinderates Kriens vom 16. Dezember 2009

und

gestützt auf § 28 Abs. 1 lit. a. der Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens vom 13. September 2007

betreffend

***Erlass eines Reglementes über die politischen Rechte
(2. Lesung)***

beschliesst:

1. Das Reglement über die politischen Rechte gemäss Beilage wird festgesetzt.
2. Das Postulat von Thomas Lammer: "Haltung des Gemeinderates bei kommunalen Abstimmungen" (Nr. 034/2008) wird als erledigt abgeschrieben.
3. Ziffer 1 dieses Beschlusses unterliegt dem fakultativen Referendum.

Kriens, 28. Januar 2010

Einwohnerrat Kriens

Viktor Bienz
Präsident

Guido Solari
Schreiber