



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 18. September 2013 (StB 707)

B+A 19/2013

Erweiterung der Mitwirkungsrechte im Parlamentsbetrieb durch den Bevölkerungsantrag

Änderung der Gemeindeordnung

**Von den Stimmberechtigten
angenommen am
9. Februar 2014**

**Vom Grossen Stadtrat mit
Änderung beschlossen
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2013–2017

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Stossrichtungen

- Eigenverantwortung und Handlungskompetenz der Einzelpersonen stärken
- Integration aller Bevölkerungsgruppen fördern

Übersicht

Mit der Überweisung der Motion 223, Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion, vom 28. Juli 2011: „Volksmotion soll auch Personen mit C-Ausweis zugänglich sein“ ist der Stadtrat beauftragt worden, dem Grossen Stadtrat eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung zu unterbreiten. Der Stadtrat beantragt eine Anpassung, die es dem Grossen Stadtrat erlaubt, auch Personen mit C-Ausweis, denen also die Niederlassungsbewilligung erteilt worden ist und die das gesetzliche Mündigkeitsalter von 18 Jahren erreicht haben, ein Mitwirkungsrecht im Sinn einer Volksmotion einzuräumen.

Das Mitwirkungsrecht wird systematisch und inhaltlich neu positioniert, weg von den Volksrechten und hin zu einer analogen Regelung, wie sie beim Postulatsrecht des Kinder- und des Jugendparlaments bereits heute vorgesehen ist. Das Vorstossrecht gründet nicht direkt in der Gemeindeordnung, sondern es wird dem Parlament die Befugnis eingeräumt, selbst darüber zu befinden, ob es einer Ausweitung der Vorstossrechte als grundsätzlich parlamentarische Instrumente auf weitere Bevölkerungskreise zustimmen will.

Im Zuge der Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten soll zugleich auch das Instrument selber angepasst werden, um die in der Praxis aufgetretenen Probleme der Motionsfähigkeit der Begehren zu beheben. Neu soll es möglich sein, ein Begehren einzureichen, bei dem eine Behandlung sowohl als Motion als auch als Postulat möglich ist.

Da es sich beim neuen Antragsrecht nicht mehr um ein eigentliches Volksrecht handelt und neben der Motion auch das Postulat zulässig sein soll, wird es nicht mehr als „Volksmotion“ bezeichnet, sondern als „Bevölkerungsantrag“.

Mit der vorgesehenen Anpassung der Gemeindeordnung wird auch sichergestellt, dass das bisherige Volksmotionsrecht der Stimmberechtigten nur dann wegfällt, wenn das erweiterte Bevölkerungsantragsrecht auch effektiv wahrgenommen werden kann.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Motion 223 „Volksmotion soll auch Personen mit C-Ausweis zugänglich sein“	4
2 Volksmotion	4
2.1 Ausgangslage	4
2.2 Volksmotion im Kanton Luzern	5
2.3 Zulässigkeit einer Ausweitung auf nicht stimmberechtigte Personen	6
3 Anpassung der Gemeindeordnung	8
3.1 Grundsatz	8
3.2 Anpassung des Instruments	8
3.3 Die zu ändernden Bestimmungen	9
4 Zusammenfassung	10
5 Antrag	11
Anhang	
Zusammenstellung Volksmotionen in anderen Kantonen bzw. Städten und Gemeinden	

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1 Motion 223 „Volksmotion soll auch Personen mit C-Ausweis zugänglich sein“

Mit Motion 223, Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion, vom 28. Juli 2011: „Volksmotion soll auch Personen mit C-Ausweis zugänglich sein“ wurde der Stadtrat aufgefordert, eine Änderung der Gemeindeordnung zu unterbreiten, die es neben den Stimmberechtigten auch Personen mit einem C-Ausweis ermöglicht, eine Volksmotion einzureichen. Begründet wird der Vorstoss damit, dass bereits ein Mitwirkungsrecht für Kinder und Jugendliche existiere, die über das Kinder- und das Jugendparlament Postulate beim Grossen Stadtrat einreichen könnten. Die Volksmotion sei ein niederschwelliges Instrument für die Einwohnerinnen und Einwohner, um direkt beim Grossen Stadtrat einen Antrag zu stellen. Heute hätten aber nur Stimmberechtigte dieses Recht. Wer einen C-Ausweis wolle, müsse sich an die herrschenden Regeln und Gesetze gehalten haben, müsse in der Lage sein, sich auf Deutsch zu verständigen und seinen/ihren Lebensunterhalt selber zu bestreiten.

Der Stadtrat erklärte sich in seiner Stellungnahme bereit, eine Grundlage in der Gemeindeordnung auszuarbeiten, die es dem Grossen Stadtrat erlaubt, auch Personen, denen eine Niederlassungsbewilligung erteilt worden ist und die das gesetzliche Mündigkeitsalter von 18 Jahren erreicht haben, ein Mitwirkungsrecht im Sinn einer Volksmotion einzuräumen. Er gab allerdings zu bedenken, dass die Stimmberechtigten eine Änderung der Kantonsverfassung abgelehnt hatten, die es den Gemeinden erlaubt hätte, niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern in Gemeindeangelegenheiten das Stimmrecht zu erteilen.

Der Grosse Stadtrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 14. Juni 2012 überwiesen. Demgemäss unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten den vorliegenden Bericht und Antrag mit einer entsprechenden Anpassung der Gemeindeordnung.

2 Volksmotion

2.1 Ausgangslage

Die Volksmotion und die Grundlage für das Vorstossrecht des Kinder- und des Jugendparlaments wurden von den Stimmberechtigten im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Luzern (GO) am 7. Februar 1999 beschlossen. Zu diesem Zeitpunkt galt noch

das kantonale Gemeindegesetz von 1962, welches eine Genehmigungspflicht für Gemeindeordnungen durch den Kanton vorsah. Die totalrevidierte Gemeindeordnung der Stadt Luzern wurde vom Grossen Rat des Kantons Luzern am 26. Oktober 1999 genehmigt.

In der GO ist die Volksmotion in Art. 16 unter der Überschrift „Volksrechte“ geregelt. Dies zusammen mit den Vorschriften zu Wahlen, Initiative und Referendum. Ebenfalls in diesem Abschnitt geregelt wird in Art. 17 auch das Petitionsrecht, das allen Einwohnerinnen und Einwohnern zusteht. Systematisch an einem andern Ort, nämlich bei den Aufgaben des Grossen Stadtrates (III. 2, Art. 29 Abs. 3 „Übrige Sachgeschäfte“), ist die Befugnis des Grossen Stadtrates vorgesehen, dem Kinder- und dem Jugendparlament das Recht einzuräumen, parlamentarische Vorstösse einzubringen, die wie Vorstösse eines Mitglieds des Grossen Stadtrates behandelt werden. Im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates im Jahr 2000 wurde dem Kinder- und dem Jugendparlament das Recht eingeräumt, Postulate einzureichen.

2.2 Volksmotion im Kanton Luzern

Zurzeit gibt es im Kanton Luzern die Volksmotion auf kantonaler Ebene nicht. In Rahmen der Diskussion zur neuen Kantonsverfassung wurde sie zwar thematisiert. Die Verfassungskommission vertrat jedoch die Meinung, die Bevölkerung könne genügend engen Kontakt zu den Mitgliedern des kantonalen Parlaments haben, um ihre Anliegen auf diese Weise einzubringen. So war die Volksmotion weder im Vernehmlassungsentwurf zur neuen Verfassung enthalten, noch war sie in der Botschaft des Regierungsrates oder bei den Beratungen im Kantonsrat ein Thema.

Die Volksmotion wird dementsprechend im kantonalen Recht nirgends erwähnt, weder die Volksmotion auf kantonaler Stufe noch auf Gemeindeebene. Folglich bestehen die gesetzlichen Grundlagen für die Volksmotion nur auf kommunaler Ebene. Es handelt sich um ein kommunales Mitwirkungsrecht, das neben der Stadt Luzern auch die Gemeinde Kriens in ihrer Gemeindeordnung vorsieht. Zusätzliche Bedingung für die Zulässigkeit der Volksmotion auf Gemeindestufe ist aber auch, dass das kantonale Recht die Volksmotion nicht ausschliesst. Schon unter Geltung des früheren Gemeindegesetzes (GG) war die Einführung der Volksmotion nicht ausgeschlossen, weil in einer Gemeindeordnung die Befugnisse der Stimmberechtigten ausgeweitet werden durften (vgl. § 63 Abs. 1 a GG). So hatte die Bürgergemeinde Luzern bereits in ihrer Gemeindeordnung von 1991 als weiteres Mitwirkungsrecht der Stimmberechtigten das Instrument der Volksmotion vorgesehen. Der Grosse Rat des Kantons Luzern genehmigte diese Gemeindeordnung am 4. Februar 1992.

Das neue Gemeindegesetz gibt keine Standardregelungen betreffend die Organisation der Gemeinden mehr vor, von denen in einer Sonderorganisation abgewichen werden darf. Es ist vielmehr nur noch ein Rahmengesetz, welches die Grundzüge der Organisation, der Zusammenarbeit und des Finanzhaushalts der Gemeinden sowie die kantonale Aufsicht über die Gemeinden regelt. Da neu von einem dezentralen Führungs- und Steuerungsmodell ausgegangen wird und die Gemeinden für ihre Organisation grundsätzlich selbst verantwortlich sind, beschränkt sich das Gemeindegesetz auf die zwingenden Grundzüge. Daher und durch

die offene Ausgestaltung vieler Bestimmungen erhalten die Gemeinden mehr Handlungsfreiheit (vgl. B 27 Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 14. Oktober 2003 zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes, S. 13 f.). Die Grundzüge der Organisation sind von jeder Gemeinde in einer Gemeindeordnung festzulegen. Die bisherige kantonale Vorprüfung und die Genehmigung der Gemeindeordnungen durch das Kantonsparlament oder den Regierungsrat sind weggefallen.

Eine Ausweitung der Rechte der Stimmberechtigten war unter Geltung des alten Gemeindegesetzes ausdrücklich zulässig, und angesichts der beabsichtigten Erweiterung der Handlungsfreiheit der Gemeinden, welche das Ziel des heute geltenden Gemeindegesetzes ist, gilt dieser Grundsatz heute noch vermehrt, auch wenn er nicht mehr ausdrücklich im Gesetz erwähnt wird.

2.3 Zulässigkeit einer Ausweitung auf nicht stimmberechtigte Personen

Aus der Zulässigkeit der Volksmotion als Recht der Stimmberechtigten folgt noch nicht, dass das kantonale Recht eine Ausweitung der Mitwirkungsrechte ebenfalls auf nicht stimmberechtigte Personen ermöglicht. Ausdrücklich gesagt wird auch dazu nichts. Hier geht es darum, ob die Volksmotion ein Volksrecht im eigentlichen Sinn ist oder auch als selbstständiges kommunales Mitwirkungsrecht ausgestaltet werden kann.

Unter „Volksrechten“ werden in der Schweiz generell die Instrumente der direkten Demokratie (Initiative, Referendum) verstanden. Es geht dabei um das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht sowie um das Recht, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen bzw. zu ergreifen. Auf Stufe Bund wird dabei von „Politischen Rechten“ gesprochen, dies entspricht in der Gesetzgebung des Kantons Luzern dem „Stimmrecht“.

In den Kantonen und Gemeinden, die die Volksmotion kennen, ist diese überwiegend als Volksrecht ausgestaltet und nur den Stimmberechtigten vorbehalten. Hierzu gibt es allerdings Ausnahmen im Kanton Appenzell Ausserrhoden (Antrags- und Begründungsrecht zu Sachvorlagen an Kantonsrat durch jede Kantonseinwohnerin / jeden Kantonseinwohner im Rahmen der Volksdiskussion) sowie in den Städten Olten (Vorschlagsrecht auch Schweizer Jugendlicher) und Burgdorf (Jugend- und Ausländerantrag) (vgl. dazu die Zusammenstellung zu den Volksmotionen in anderen Kantonen bzw. Städten und Gemeinden im Anhang).

Unter Berücksichtigung folgender Argumente kommt der Stadtrat zum Schluss, dass eine Ausweitung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist:

- Die Gemeinden sind in der Frage der Ausgestaltung der kommunalen Mitwirkungsrechte insoweit autonom, als diese dem übergeordneten Recht, insbesondere dem Stimmrechtsgesetz und dem Gemeindegesetz, nicht widersprechen.
- Die Parlamentsgemeinden können den Parlamentsbetrieb weitgehend selbstständig gestalten. Die im Gemeindegesetz enthaltenen Vorschriften zu den Parlamentsgemeinden werden von der Volksmotion nicht tangiert. Es geht lediglich um eine Eingabe, die das Parlament wie einen parlamentarischen Vorstoss zu behandeln hat. Damit besteht auch in dieser Hinsicht kein Widerspruch zum übergeordneten kantonalen Recht.
- Das vom übergeordneten Recht, insbesondere im Stimmrechtsgesetz, festgelegte Stimmrecht ist nicht betroffen.

- Es gibt nur graduelle Unterschiede bei der Behandlung im Parlament zwischen der Volksmotion und einer aufgewerteten Petition, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern offen steht. Von einer sogenannten aufgewerteten Petition wird gesprochen, wenn die angerufene Behörde – wie in Art. 17 GO vorgesehen – von der Petition nicht bloss Kenntnis zu nehmen hat, sondern die Petitionäre einen Anspruch darauf haben, dass sie auf ihr Anliegen eine Antwort erhalten. Der Unterschied zur Volksmotion besteht darin, dass eine Vertretung der Volksmotionärinnen und -motionäre ihr Anliegen vor einer ständigen Kommission des Grossen Stadtrates vertreten darf. Und das Parlament kann mit der Überweisung einer Volksmotion dem Stadtrat einen Auftrag erteilen, was er bei einer Petition direkt nicht tun kann (es bräuchte in so einem Fall eine Motion eines Ratsmitglieds oder einer Kommission). Aber zu einem solchen Auftrag können auch die Volksmotionäre lediglich den Anstoss geben, sie haben keine Möglichkeit, dieses Ergebnis zu erzwingen. Es besteht bezüglich der Entscheidung des Parlaments keinerlei Bindung rechtlicher oder tatsächlicher Art. Wird eine Volksmotion abgelehnt, hat es damit sein Bewenden. Eine beeinflussende Wirkung hat die Volksmotion höchstens politisch, nicht aber rechtlich. Denn im Gegensatz zu einer Initiative gibt es bei der allfälligen Ablehnung einer Volksmotion durch das Parlament keine Volksabstimmung.
- Es existiert mit dem Recht des Kinder- und des Jugendparlaments der Stadt Luzern, Vorstösse einzureichen, bereits heute in der Stadt Luzern ein Vorstossrecht für nicht stimmberechtigte Personen (Art. 29 GO bzw. Art. 92 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates). Die Gemeindeordnung wurde, inklusive dieser Bestimmung, seinerzeit vom Grossen Rat des Kantons Luzern genehmigt.

Auch wenn diese Gründe für die Zulässigkeit einer Ausweitung sprechen, ist zu beachten, dass eine als Recht der Stimmberechtigten und damit als Volksrecht ausgestaltete Volksmotion (so wie es heute in der städtischen GO vorgesehen ist) bei einer Ausweitung auf Ausländerinnen und Ausländer mit dem übergeordneten kantonalen Recht in Konflikt geraten würde. Aber ausgehend von der grossen Organisationsfreiheit, die das geltende Gemeindegesetz den Gemeinden einräumt und insbesondere von der nahezu weitgehend selbstständigen Möglichkeit der Gestaltung des Parlamentsbetriebs, erachtet der Stadtrat die Einführung weiterer Mitwirkungsrechte, welche die parlamentarische Arbeit beeinflussen, aber nicht das Stimmrecht betreffen, als zulässig, solange keine zwingenden kantonalen Vorschriften verletzt werden. Deshalb ist ein neues Mitwirkungsrecht systematisch und inhaltlich neu zu positionieren, weg von den Volksrechten hin zu einer analogen Regelung, wie sie beim Postulatsrecht des Kinder- und des Jugendparlaments bereits heute vorgesehen ist. Das heisst, das neue Mitwirkungsrecht hat seine Grundlage nicht direkt in der GO und wird dem Parlament nicht von den Stimmberechtigten mit dem Erlass der entsprechenden Regelung „vorgeschrieben“. Vielmehr wird dem Grossen Stadtrat lediglich die Befugnis eingeräumt, in seinem Geschäftsreglement selbst darüber zu befinden, ob er einer Ausweitung der Vorstossrechte als grundsätzlich parlamentarische Instrumente auf weitere Bevölkerungskreise zustimmen will (vgl. zum Vorstossrecht des Kinder- und des Jugendparlaments Art. 92 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates). Im Ergebnis wird damit der Parlamentsbetrieb geregelt.

3 Anpassung der Gemeindeordnung

3.1 Grundsatz

Neu soll in der städtischen Gemeindeordnung die Grundlage geschaffen werden, die es dem Grossen Stadtrat erlaubt, neben stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizern auch Personen mit C-Ausweis, denen also die Niederlassungsbewilligung erteilt worden ist, ein Mitwirkungsrecht im Sinn eines Vorstossrechts einzuräumen. Zur Abgrenzung vom Vorstossrecht des Kinder- und des Jugendparlements ist zudem vorgesehen, dass diese Personen das gesetzliche Mündigkeitsalter von 18 Jahren erreicht haben müssen.

Das erweiterte Mitwirkungsrecht soll nicht neben dem bestehenden Volksmotionsrecht der Stimmberechtigten bestehen, sondern es soll ein integrales neues Mitwirkungsrecht geschaffen werden. Auch beim Begriff soll klargestellt werden, dass es sich neu nicht mehr um ein Volksrecht, also ein Recht der Stimmberechtigten, sondern um das Antragsrecht einer Gruppe näher bestimmter Einwohnerinnen und Einwohner handelt, das in Ausweitung der grundsätzlich parlamentarischen Instrumente sinngemäss wie ein parlamentarischer Vorstoss zu behandeln ist. Deshalb wird nicht mehr der Begriff „Volk“ verwendet, sondern „Bevölkerung“.

3.2 Anpassung des Instruments

Im Zuge dieser Erweiterung des Kreises der Antragberechtigten soll zugleich auch das Instrument selber angepasst werden. In der Praxis zur Volksmotion hat sich nämlich gezeigt, dass die Beschränkung auf die Motion immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, ob ein Begehren motionsfähig ist oder nicht. In einem Fall hat es sogar dazu geführt, dass ein ursprünglich als Volksmotion eingereichtes Begehren, welches sich als nicht motionsfähig erwies, von der Geschäftsleitung des Rates nachträglich als Postulat eingereicht wurde, damit es vom Rat behandelt werden konnte (Postulat 166, Rolf Krummenacher namens der Geschäftsleitung, vom 2. März 2011: „Volks-Zugang zum Lucerne Festival“). In andern Fällen, in denen die Motionsfähigkeit von Begehren zweifelhaft oder nicht gegeben war, sind die Volksmotionärinnen und -motionäre auf die in Art. 83 Abs. 1 lit. b des Geschäftsreglements auch vorgesehene Möglichkeit der Unterbreitung eines Planungsberichts ausgewichen.

Zwar wäre eine Regelung denkbar, welche die Klärung der Motionsfähigkeit eines Begehrens durch die Stadtkanzlei / Sekretariat Grosser Stadtrat vorgängig einer Unterschriftensammlung zwingend vorschreiben würde. Um jedoch den niederschweligen Charakter dieses Mitwirkungsrechts zu betonen, soll auch in Zukunft auf eine obligatorische inhaltliche Vorprüfung verzichtet werden. Dagegen soll es neu möglich sein, ein Begehren einzureichen, bei dem eine Behandlung sowohl als Motion als auch als Postulat möglich ist. Nach der formell gültigen Einreichung eines Antrags wird wie bis anhin die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident in Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei / Sekretariat Grosser Stadtrat die notwendigen Abklärungen vornehmen und neu grundsätzlich auch die Einordnung als Motion oder Postulat vornehmen. Vorgesehen ist folgende Ausgestaltung im Geschäftsreglement: Wenn die einreichenden Personen den Antrag nicht ausdrücklich als Postulat behandelt haben wollen, ist er

grundsätzlich als Motion zu behandeln. Falls es dem Begehren an der Motionsfähigkeit mangelt, wird es als Postulat behandelt. Bei mehreren Begehren mit lediglich teilweiser Motionsfähigkeit ist eine Behandlung als Postulat vorgesehen. Analog zu den parlamentarischen Vorstössen entscheidet die Geschäftsleitung des Grossen Stadtrates über die Zulässigkeit bzw. Motionsfähigkeit eines Antrags.

Für die Vorstösse des Kinderparlaments und des Jugendparlaments bedeutet dies nach Ansicht des Stadtrates konsequenterweise, dass sie neu grundsätzlich auch wie Motionen zu behandeln sein werden.

In der Gemeindeordnung wird eine im Gegensatz zu heute etwas offenere Formulierung zur Behandlung der Begehren unterbreitet (Behandlung wie eine Motion oder neu auch wie ein Postulat eines Mitglieds des Grossen Stadtrates). Und vor allem soll das neue Antragsrecht nicht mehr als „Volksmotion“ bezeichnet werden, sondern als „Bevölkerungsantrag“.

Die Detailregelung ist erst nach der Zustimmung der Stimmberechtigten zur Erweiterung der Mitwirkungsrechte auf Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen dieser Teilrevision der Gemeindeordnung im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vorzunehmen.

3.3 Die zu ändernden Bestimmungen

Mit der vorgesehenen Ausweitung des bisherigen Volksmotionsrechts auf Ausländerinnen und Ausländer notwendigerweise verbunden ist ein Wechsel vom Volksrecht zu einem Gestaltungsrecht des Parlamentsbetriebs. Dazu ist eine neue systematische und inhaltliche Positionierung dieses Mitwirkungsrechts vonnöten, weg von den Volksrechten und hin zu einer analogen Regelung, wie sie beim Postulatsrecht des Kinder- und des Jugendparlaments vorgesehen ist. Demzufolge könnte die Überschrift (lit. d) und die Bestimmung zur Volksmotion (Art. 16) im Abschnitt „II. Volksrechte / 1. Stimmrecht“ eigentlich gestrichen werden. Denn es soll kein auf die Stimmberechtigten beschränktes Volksmotionsrecht mehr geben, welches sich direkt auf die GO stützt. Aber weil der Grosse Stadtrat auf die Einräumung des erwähnten „Bevölkerungsantrags“ verzichten könnte, muss sichergestellt sein, dass das bisherige Volksmotionsrecht der Stimmberechtigten nur dann wegfällt, wenn dieses erweiterte Bevölkerungsantragsrecht auch effektiv gegeben ist. Eine entsprechende Sicherung ist in die Gemeindeordnung aufzunehmen: Macht der Grosse Stadtrat keinen Gebrauch von seiner in der Gemeindeordnung neu vorgesehenen Befugnis, eine Ausweitung der Vorstossrechte als grundsätzlich parlamentarische Instrumente auf weitere Bevölkerungskreise einzuräumen, lebt das heute geltende Volksmotionsrecht der Stimmberechtigten wieder auf. Das Gleiche gilt auch für den Fall, dass das einmal beschlossene erweiterte Mitwirkungsrecht wieder aufgehoben werden sollte. Mit andern Worten: Das Volksmotionsrecht ruht, sofern und solange der Grosse Stadtrat den Einwohnerinnen und Einwohnern das Bevölkerungsantragsrecht gemäss Art. 29a einräumt.

Das neue Antragsrecht der Bevölkerung ist in Anlehnung an die bereits bestehende Möglichkeit, dem Kinder- und dem Jugendparlament ein Vorstossrecht einzuräumen, systematisch bei Art. 29 einzufügen. Allerdings sollen nun die Rechte, Anträge einzureichen und auf den Parlamentsbetrieb Einfluss zu nehmen, in einer separaten Bestimmung geregelt werden (Art. 29a).

Der Grosse Stadtrat soll somit neben dem Kinderparlament und dem Jugendparlament auch Einwohnerinnen und Einwohnern das Recht einräumen können, Bevölkerungsanträge einzubringen. Um Bevölkerungsanträge gültig zu unterzeichnen, muss eine Person kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Vollendung des 18. Altersjahrs;
- Wohnsitz in der Stadt Luzern und
- Schweizer Bürgerrecht oder Besitz einer Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C).

Ein Bevölkerungsantrag ist sinngemäss wie ein Vorstoss eines Mitglieds des Grossen Stadtrates zu behandeln. Das Nähere wird im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates geregelt.

Das erweiterte Antragsrecht führt dazu, dass mehr Personen als bisher davon Gebrauch machen können. Gemäss der folgenden Zusammenstellung handelt es sich um rund 9'100 Personen, was zu rund 17 Prozent mehr Unterzeichnungsberechtigten als bisher führt. Rein rechnerisch wäre eine Erhöhung der Unterschriftenzahl um zirka 20 Unterschriften vorzunehmen. Die Zahl von 100 Unterschriften ist jedoch bei der Bevölkerung bekannt, und es soll auf eine Erhöhung verzichtet werden.

Stimmberechtigte:	52'756	(Stand Abstimmung vom 9. Juni 2013)
Berechtigte für Bevölkerungsanträge:	9136	(Stand Ende Juli 2013)

Grundsätzlich wäre es auch möglich, das neue Vorstossrecht, welches auch Personen mit C-Ausweis einschliesst, einzuführen und das bisherige Volksmotionsrecht nur für Stimmberechtigte beizubehalten. Darauf sollte aber nach Ansicht des Stadtrates aus inhaltlichen und praktischen Gründen verzichtet werden. Erstens ist eine Beibehaltung nicht nötig, weil auch das neu vorgesehene integrale Vorstossrecht wie eine Motion oder ein Postulat eines Mitglieds des Grossen Stadtrates zu behandeln ist. Und zweitens könnten zwei fast gleichartige Mitwirkungsrechte der Bevölkerung – eines beschränkt auf Stimmberechtigte und eines, das auch Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung ausüben können – bei der Sammlung der Unterschriften Verwirrung stiften und die Unterschriftenprüfung erschweren (Um welches Mitwirkungsrecht handelt es sich? Wer darf Begehren unterzeichnen?).

4 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Stadtrat den mit Überweisung der Motion 223 verbundenen Auftrag, die Volksmotion auch Personen mit C-Ausweis zugänglich zu machen, lediglich in einer Form umsetzen kann, in der das Instrument kein Volksrecht mehr darstellt, sondern als reines Mitwirkungsrecht im Parlamentsbetrieb ausgestaltet wird.

Durch die vorgesehene Regelung in der Gemeindeordnung wird es jedoch nicht zu einem Rückschritt bei den Mitwirkungsrechten kommen, da das bisherige Volksmotionsrecht bestehen bleibt, bis der Grosse Stadtrat den Einwohnerinnen und Einwohnern das erweiterte Antragsrecht einräumt (bzw. die heutige Volksmotion lebt wieder auf, falls das einmal gewährte Antragsrecht wieder aufgehoben werden sollte).

Im Zuge dieser Neugestaltung soll zudem das bereits heute vorhandene Instrument erweitert bzw. die Behandlung vereinfacht werden. So soll es neu möglich sein, einen Antrag auch in der Form eines Postulats einzureichen bzw. bei fehlender Motionsfähigkeit als solches zu behandeln. Damit kann nicht nur ein Beschluss verlangt werden, der in die Kompetenz des Rates oder der Stimmberechtigten fällt, sondern es ist auch – ohne den Umweg über das Verlangen eines Planungsberichts – die Anregung an den Stadtrat möglich, in einer Angelegenheit seines Zuständigkeitsbereiches in bestimmter Weise vorzugehen (vgl. Art. 83 und Art. 84 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates). Dies führt insoweit zu einer Vereinfachung, als das Erfordernis der Motionsfähigkeit, welches in der Praxis seit der Einführung der Volksmotion öfters zu Diskussionen geführt hat, keine ausschlaggebende Rolle mehr spielen wird.

Als neu gestaltetes Mitwirkungsrecht, das nicht mehr bloss dem „Stimmvolk“ zusteht und welches neben der Motion auch das Postulat umfasst, ist es anders zu bezeichnen (Bevölkerungsantrag statt Volksmotion) und systematisch in der Gemeindeordnung neu einzureihen (nicht mehr bei den Volksrechten, sondern bei den Aufgaben des Grossen Stadtrates).

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass mit der vorliegenden Änderung der Gemeindeordnung lediglich die Grundlage geschaffen wird für das erweiterte Mitwirkungsrecht. Bei einer Annahme dieser Vorlage durch die Stimmberechtigten ist für die Regelung der Details eine Anpassung des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates erforderlich.

5 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, zuhanden der Stimmberechtigten der Änderung der Gemeindeordnung zuzustimmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 18. September 2013



Stefan Roth
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 19 vom 18. September 2013 betreffend

Erweiterung der Mitwirkungsrechte im Parlamentsbetrieb durch den Bevölkerungsantrag Änderung der Gemeindeordnung,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. 1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

d. Volksmotion

Art. 16 Grundsatz

¹ (bleibt unverändert)

² Das Volksmotionsrecht ruht, sofern und solange der Grosse Stadtrat den Einwohnerinnen und Einwohnern das erweiterte Bevölkerungsantragsrecht gemäss Art. 29a einräumt.

Art. 29 Übrige Sachgeschäfte

¹⁻² (bleiben unverändert)

³ Wird aufgehoben.

Art. 29a Bevölkerungsantragsrecht [neu]

¹ Der Grosse Stadtrat kann 100 Einwohnerinnen und Einwohnern, die das 18. Altersjahr vollendet, ihren Wohnsitz in der Stadt Luzern und das Schweizer Bürgerrecht oder eine Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) haben, das Recht einräumen, Bevölkerungsanträge einzubringen.

² Das Recht, Bevölkerungsanträge einzubringen, kann der Grosse Stadtrat auch dem Kinder- und dem Jugendparlament einräumen.

³ Bevölkerungsanträge nach Abs. 1 und 2 sind sinngemäss wie eine Motion oder ein Postulat eines Mitglieds des Grossen Stadtrates zu behandeln. Das Nähere wird im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates geregelt.

2. Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 19 vom 18. September 2013 betreffend

**Erweiterung der Mitwirkungsrechte im Parlamentsbetrieb durch
den Bevölkerungsantrag
Änderung der Gemeindeordnung,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom
7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. 1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

d. Volksmotion

Art. 16 Grundsatz

¹ (bleibt unverändert)

² Das Volksmotionsrecht ruht, sofern und solange der Grosse Stadtrat den Einwohnerinnen und Einwohnern das erweiterte Bevölkerungsantragsrecht gemäss Art. 29a einräumt.

Art. 29 Übrige Sachgeschäfte

¹⁻² (bleiben unverändert)

³ Wird aufgehoben.

Art. 29a Bevölkerungsantragsrecht [neu]

¹ Der Grosse Stadtrat kann ~~100~~ 200 Einwohnerinnen und Einwohnern, die das 18. Altersjahr vollendet, ihren Wohnsitz in der Stadt Luzern und das Schweizer Bürgerrecht oder eine Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) haben, das Recht einräumen, Bevölkerungsanträge einzubringen.

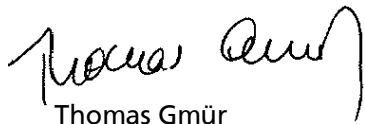
² Das Recht, Bevölkerungsanträge einzubringen, kann der Grosse Stadtrat auch dem Kinder- und dem Jugendparlament einräumen.

³ Bevölkerungsanträge nach Abs. 1 und 2 sind sinngemäss wie eine Motion oder ein Postulat eines Mitglieds des Grossen Stadtrates zu behandeln. Das Nähere wird im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates geregelt.

2. Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern, 14. November 2013

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Thomas Gmür
Ratspräsident



Hans Bächli
Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat

Anhang: Zusammenstellung Volksmotionen in anderen Kantonen bzw. Städten und Gemeinden

Hinweis zu den farblichen Markierungen:

Recht der Stimmberechtigten

Weitergehendes Recht

Kantone

Obwalden

Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968

(Volksmotion mit Änderung vom 29. November 1998 in der Volksabstimmung angenommen)

Art. 61 *Volksbegehren 1. Zustandekommen*

¹ Ein Volksbegehren kommt zu Stande, wenn:

- a. 500 Stimmberechtigte die Gesamtrevision oder die Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen;
- b. 500 Stimmberechtigte den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung eines Gesetzes oder eines der fakultativen Abstimmung unterstehenden Finanzbeschlusses verlangen;
- c. 500 Stimmberechtigte verlangen, das dem Kanton nach Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung zustehende Standesinitiativrecht auszuüben.

² Eine Volksmotion kommt zu Stande, wenn ein Stimmberechtigter oder ein Gemeinderat den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung eines Gesetzes oder eines der fakultativen Abstimmung unterstehenden Finanzbeschlusses verlangt und das Begehren vom Kantonsrat unterstützt wird.

Freiburg

Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004

Art. 47 *Volksmotion*

¹ 300 Stimmberechtigte können eine Motion zuhanden des Grossen Rates einreichen.

² Der Grosse Rat behandelt sie wie eine Motion eines seiner Mitglieder.

Solothurn

Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986

(Volksauftrag mit Änderung vom 16. Mai 2004 in der Volksabstimmung angenommen)

Art. 34 *Volksauftrag*

¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Kantonsrat zu Fragen der politischen Planung und der Rechtsetzung oder zu weiteren Themen, die Gegenstand eines Auftrags des Kantonsrates an den Regierungsrat sein können, schriftlich einen Antrag zu stellen.

² Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Schaffhausen

Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002

Art. 31 *Volksmotion*

¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Kantonsrat eine schriftlich begründete Volksmotion einzureichen.

² Der Kantonsrat behandelt diese sinngemäss wie eine Motion eines seiner Mitglieder.

Appenzell-Ausserrhoden

Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995

(Volksdiskussion mit Änderung vom 21. Mai 2000 in der Volksabstimmung angenommen)

Art. 56 a) *Volksdiskussion*

¹ Wer im Kanton wohnt, kann zu Sachvorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen und diese nach Massgabe der Geschäftsordnung vor dem Rat persönlich begründen.

Neuenburg

Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000

Art. 41 *Volksmotion*

100 Stimmberechtigte können dem Grossen Rat eine Volksmotion einreichen. Dieser behandelt solche Motionen wie Initiativen seiner Mitglieder.

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000

Art. 41 *Motion populaire*

Cent électrices ou électeurs peuvent adresser une motion au Grand Conseil. Le Grand Conseil traite la motion populaire comme l'initiative d'un de ses membres.

Städte und Gemeinden

Kriens

Gemeindeordnung von Kriens vom 13. September 2007

§ 20 *Volksmotion*

¹ 200 in Kriens stimmberechtigte Personen können zu jedem Geschäft, das Gegenstand einer parlamentarischen Motion sein kann, eine Volksmotion einreichen.

² Der Einwohnerrat hat die Volksmotion innert sechs Monaten zu behandeln.

Burgdorf

GO Burgdorf vom 26. November 2000

(Ausländerantrag mit Änderung vom 24. Februar 2008 in der Volksabstimmung angenommen)

N.B. Der Stadtrat ist das Parlament der Stadt Burgdorf.

Art. 26 *Jugend- und Ausländerantrag*

¹ Mindestens 30 Jugendliche im Alter von 14 bis 18 Jahren und mit Wohnsitz in der Einwohnergemeinde können dem Stadtrat einen schriftlichen, kurz begründeten Antrag stellen. Das Begehren ist wie ein Vorstoss eines Stadratsmitglieds zu behandeln. Die Bestimmungen des Reglements über die Organisation und das Verfahren des Stadtrats sind sinngemäss anwendbar.

² Das gleiche Antragsrecht steht mindestens 30 ausländischen Personen ab 14 Jahren zu, die in der Gemeinde wohnhaft sind und die Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) oder Aufenthaltsbewilligung (Ausländerausweis B) besitzen.

Olten

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten vom 28. September 2000

Art. 16 *Vorschlagsrecht*

¹ 30 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Gemeindeparlament schriftlich Vorschläge zu unterbreiten. Diese sind wie Motionen oder Postulate eines Mitgliedes des Gemeindeparlaments zu behandeln.

² 30 in Olten wohnhafte Schweizer Jugendliche zwischen 16 und 26 Jahren haben das Recht, dem Gemeindeparlament schriftlich Vorschläge zu unterbreiten. Diese sind wie Motionen oder Postulate eines Mitgliedes des Gemeindeparlaments zu behandeln.

³ Der Vorschlag ist schriftlich oder mündlich zu begründen und innert 6 Monaten zu behandeln.

⁴ Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments über parlamentarische Vorstösse.

Ostermundigen

Gemeindeordnung vom 24. September 2000

Art. 43 *Volksmotion und -postulat*

¹ 100 Stimmberechtigte haben das Recht, dem Grossen Gemeinderat schriftlich und begründet ein Begehren zu unterbreiten, das Gegenstand einer Motion oder eines Postulates sein kann (Artikel 49 und Artikel 50).

² Das Begehren ist innert drei Monaten nach Bekanntgabe im Grossen Gemeinderat wie eine Motion oder ein Postulat zu behandeln.

Worb

Verfassung der Einwohnergemeinde Worb vom 13. Juni 1999

Art. 37 *Volksmotion und -postulat*

¹ 50 **Stimmberechtigte** haben das Recht, dem Grossen Gemeinderat schriftlich und begründet ein Begehren zu unterbreiten, das Gegenstand einer Motion oder eines Postulates sein kann.

² Das Begehren ist innert drei Monaten nach Bekanntgabe im Grossen Gemeinderat wie eine Motion oder ein Postulat zu behandeln (Artikel 43 und 44).

Mörschwil SG *hat kein Parlament!*

Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Mörschwil vom 21. März 2011

6. Volksmotion

Art. 29 *Grundsatz*

Mit einer Volksmotion können 50 **Stimmberechtigte** schriftlich eine Abstimmung über einen Gegenstand verlangen, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt.

Art. 30 *Form und Inhalt*

Das Begehren ist als einfache Anfrage zu stellen.

Art. 31 *Stellungnahme und Vorlage des Gemeinderates*

Der Gemeinderat beantragt der nächsten Bürgerversammlung Gutheissung, Gutheissung mit geändertem Wortlaut oder Nichteintreten.

Heisst die Bürgerschaft die Volksmotion gut, arbeitet der Gemeinderat innert zwölf Monaten die Vorlage aus.