



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zur

### Motion

### Nr. 223 2010/2012

von Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion  
vom 28. Juli 2011

(StB 387 vom 25. April 2012)

**Wurde anlässlich der  
31. Ratssitzung vom  
14. Juni 2012  
überwiesen.**

### **Volksmotion soll auch Personen mit C-Ausweis zugänglich sein**

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Mit der Motion soll der Stadtrat beauftragt werden, 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 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.

#### **Ausgangslage**

In der geltenden Gemeindeordnung der Stadt Luzern (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 allerdings 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.

Die Volksmotion und das Vorstossrecht des Kinder- und des Jugendparlaments wurden von den Stimmberechtigten im Rahmen der Totalrevision der 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.

### **Volksmotion in anderen Kantonen und Städten**

Von den Kantonen kennen Obwalden, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen und Neuenburg die Volksmotion als Instrument für die Stimmberechtigten (im Kanton Solothurn als Volksauftrag bezeichnet). Der Kanton Appenzell Ausserrhoden sieht in der Verfassung die so genannte Volksdiskussion vor. Danach kann, wer im Kanton wohnt, 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. Folgende Städte und Gemeinden sehen in ihren Gemeindeordnungen die Volksmotion für die Stimmberechtigten ebenfalls vor: Kriens, Ostermündigen, Worb, Mörschwil SG (diese Gemeinde hat kein Parlament; die Bürgerversammlung nimmt bei der Behandlung der Volksmotion die Stellung des Parlaments ein).

In der Stadt Olten steht das als Vorschlagsrecht bezeichnete Volksmotionsrecht nicht nur den Stimmberechtigten zu, sondern auch den in der Stadt wohnhaften Schweizer Jugendlichen zwischen 16 und 26 Jahren (Art. 16 GO Olten). Dieses Recht für die Jugendlichen im Alter von 14 bis 18 Jahren und mit Wohnsitz in der Einwohnergemeinde kennt auch die Stadt Burgdorf. Zusätzlich können hier auch ausländische Personen ab 14 Jahren, die in der Gemeinde wohnhaft sind und die Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis C) oder Aufenthaltsbewilligung (Ausländerausweis B) besitzen, dem Stadtparlament einen schriftlichen, kurz begründeten Antrag stellen. Das Begehren ist wie ein Vorstoss eines Parlamentsmitglieds zu behandeln (Art. 26 GO Burgdorf betreffend Jugend- und Ausländerantrag).

### **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 Parlamentes 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 wie erwähnt neben der Stadt Luzern auch die Gemeinde Kriens in ihrer Gemeindeordnung vorsieht. Zusätzliche Bedingung für die Zulässigkeit der Volksmotion auf Gemeindeebene 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 hat 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 hat die Gemeindeordnung am 4. Februar 1992 genehmigt.

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. Die Grundzüge der Organisation sind von jeder Gemeinde in einer Gemeindeordnung festzulegen. Die bisherige kantonale Vorprüfung und die Genehmigung der Gemeindeordnungen durch den Grossen Rat 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 sicher noch vermehrt, auch wenn er nicht mehr ausdrücklich im Gesetz erwähnt wird.

#### **Zulässigkeit einer Ausweitung auf nicht stimmberechtigte Personen**

Mit der Zulässigkeit der Volksmotion als Recht der Stimmberechtigten ist noch nicht gesagt, dass das kantonale Recht eine Ausweitung der Mitwirkungsrechte ebenfalls auf nicht stimmberechtigte Personen erlaubt. 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. „Politische Rechte“ ist der Begriff, der auf Stufe Bund für die inhaltlich gleichen Rechte verwendet wird, wie es das „Stimmrecht“ in der Gesetzgebung des Kantons Luzern ist. Es geht dabei um das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht sowie um das Recht, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen bzw. zu ergreifen.

In den Kantonen und Gemeinden, die die Volksmotion kennen, ist diese überwiegend auch als Volksrecht ausgestaltet und sie steht nur den Stimmberechtigten zu. Hierzu gibt es allerdings die erwähnten Ausnahmen im Kanton Appenzell Ausserrhoden (Antrags- und Begründungsrecht zu Sachvorlagen an Kantonsrat durch jede/n Kantonseinwohner/in im Rahmen der Volksdiskussion) sowie in der Stadt Olten (Vorschlagsrecht auch Schweizer Jugendliche) und in der Stadt Burgdorf (Jugend- und Ausländerantrag).

Ob im Kanton Luzern ein eigenständiges kommunales Mitwirkungsrecht zulässig ist, hängt in erster Linie davon ab, ob die Gemeinden in diesem Bereich Autonomie geniessen. Obwohl die Kantonsverfassung die Gemeindeautonomie als verfassungsmässiges Recht garantiert, verzichtet sie darauf, bestimmte Aufgabengebiete oder Sachbereiche als zur Autonomie gehörig auszuscheiden. Gemäss der Botschaft des Regierungsrates ergeben sich die Autonomiebereiche aus der Organisation, den Aufgaben und den Finanzen, und der Umfang der Autonomie ist im Einzelnen vielschichtig und unterschiedlich, weshalb er in der Gesetzgebung exakt umschrieben werden muss. Immerhin kann aus den Verfassungsmaterialien gefolgert werden, dass namentlich die Festlegung der eigenen Organisation zu den grundlegenden Elementen

der Gemeindeautonomie gehört, da diese unmittelbar mit der körperschaftlichen Gemeindeorganisation als solcher verbunden ist. Der Umfang der Autonomie der Gemeinden wird durch die kantonale und die eidgenössische Gesetzgebung bestimmt. Die Gesetze bestimmen den Raum für die kommunale Rechtsetzung. Dabei soll der Gesetzgeber den Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum gewähren (vgl. Paul Richli, Franz Wicki: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, N 8 ff. zu Art. 68 sowie § 3 Abs. 3 Gemeindegesetz). Das heisst bezüglich Gemeindeautonomie bei den Volksrechten ist in erster Linie massgeblich, was im Stimmrechtsgesetz und im Gemeindegesetz vorgeschrieben ist.

Folgende Argumente für und gegen die Zulässigkeit einer Ausweitung können genannt werden:

- *In der Gemeindeversammlung dürfen nach dem Stimmrechtsgesetz nur Stimmberechtigte Anträge stellen. Für Parlamentsgemeinden gibt es keine entsprechenden Vorschriften, und der Parlamentsbetrieb kann von den betreffenden Gemeinden weit gehend selbstständig gestaltet werden.*

Gemäss § 104 des Stimmrechtsgesetzes können in der Gemeindeversammlung nur Stimmberechtigte Anträge stellen. Aber hier hat der kantonale Gesetzgeber im Gegensatz zu den Gemeindeparlamenten eine ausdrückliche Vorschrift erlassen.

Üblich sind Volksmotionen in Gemeinden mit eigenem Parlament. Zu den Gemeindeparlamenten wird in der Verfassung nur gesagt, dass die Gemeinden ein Parlament einsetzen können (§ 70 Abs. 2) und dass die Stimmberechtigten in diesem Fall dessen Mitglieder zu wählen haben (§ 18 lit. e). Und entsprechend der Absicht des Gesetzgebers, v. a. die Autonomie der Gemeinden zu stärken, werden im neuen Gemeindegesetz für die Organisation des Parlaments wenig Vorgaben gemacht. Die entsprechenden Gemeinden sollten beim Parlamentsbetrieb weit gehend selbstständig sein; so wurden nur zwei Bestimmungen zu den Parlamenten aufgenommen. Dabei geht es um die Befugnisse, welche die Stimmberechtigten einem Gemeindeparlament übertragen können. Es handelt sich dabei um die Befugnisse bei der politischen Planung, bei den Wahlen und Sachgeschäften, bei der Kontrolle über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates und bei der Steuerung der Gemeinde (§ 12). Nach § 13 sind gewisse Befugnisse bzw. Geschäfte von diesem Übertragungsrecht ganz ausgenommen (Wahl des Gemeinderates, Beschluss der GO und Beschluss über Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet), bei anderen muss zumindest das fakultative Referendum gewährleistet bleiben (z. B. Erlass von Reglementen, Beschluss über den Voranschlag und den Steuerfuss, Beschluss über Sonderkredite, sofern dessen Wert die Limite des GG oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt).

Diese Befugnisse werden mit der Volksmotion nicht tangiert bzw. sollen auch nicht auf die Ausländer/innen ausgeweitet werden. 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 festgelegte Stimmrecht ist nicht betroffen.*

Die Bundesverfassung ordnet neben der Gewährleistung der politischen Rechte in Art. 34 (Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe) auch die Ausübung der politischen Rechte (Art. 39). Danach regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Das gestützt darauf vom kantonalen Gesetzgeber festgesetzte Stimmrecht steht für die städtischen Stimmberechtigten nicht zur Disposition. Dabei handelt es sich nach § 17 der Verfassung des Kantons Luzern um das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen und, unter Vorbehalt besonderer Wählbarkeitsvoraussetzungen, gewählt zu werden. Diese Regelung des Stimmrechts betrifft jedoch das Volksmotionsrecht weder vom Wortlaut her noch vom Inhalt. Auf Gesetzesstufe gilt das Stimmrechtsgesetz für alle Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren der Stimmberechtigten des Kantons, der Gemeinden und der Gemeindeverbände (§ 1 Stimmrechtsgesetz). Gemäss § 2 Abs. 1 lit. b sind Volksbegehren Volksinitiativen, Referenden und alle andern verbindlichen Begehren, mit denen die Stimmberechtigten eine Abstimmung oder einen referendumpflichtigen Parlamentsbeschluss verlangen können (§§ 128–146). Auch hier fällt die Volksmotion nicht unter diese Begriffsbestimmung. Zwar muss das Parlament einen Beschluss betreffend Ablehnung oder Überweisung der Volksmotion fassen, aber dieser unterliegt weder dem fakultativen noch dem obligatorischen Referendum.

- *Es gibt nur graduelle Unterschiede zwischen aufgewerteter Petition und Volksmotion.*

Von einer so genannten 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. Es ist unbestritten, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner jeden Alters und mit oder ohne Stimmrecht Petitionen einreichen dürfen. Der einzige wirkliche 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 diesem Auftrag können 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.*

Die heute geltende Gemeindeordnung der Stadt Luzern enthält in Art. 29 eine Bestimmung, die ein Vorstossrecht für das städtische Kinder- und das Jugendparlament vorsieht. Die Gemeindeordnung wurde, inklusive dieser Bestimmung, vom damaligen Grossen Rat des Kantons Luzern genehmigt. Auf das Vorstossrecht des Kinder- und Jugendparlaments wurde in der entsprechenden Botschaft nicht näher eingegangen. Aber jedenfalls ist die Einräumung eines solchen Mitwirkungsrechts durch das Stadtparlament nicht als unvereinbar mit dem kantonal festgesetzten Stimmrecht aufgefasst und auch keine Verletzung kantonaler Bestimmungen festgestellt worden.

Falls die Volksmotion ausschliesslich als weiteres Recht der Stimmberechtigten und damit als Volksrecht angesehen wird (so wie sie heute auch in der städtischen GO ausgestaltet ist), hat eine Ausdehnung dieses Rechts auf Ausländer/innen einen schwierigen Stand. Geht man indessen gestützt auf das geltende Gemeindegesetz von einer grossen Organisationsfreiheit der Gemeinden und insbesondere einer weit gehend selbstständigen Gestaltung des Parlamentsbetriebs aus, dann dürfte die Einführung weiterer Mitwirkungsrechte (welche die parlamentarische Arbeit beeinflussen, aber nicht das Stimmrecht betreffen) nicht ausgeschlossen sein, solange keine zwingenden kantonalen Vorschriften verletzt werden. In diesem Fall wäre konsequenterweise 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. Es wird zwar nirgends ausdrücklich gesagt, aber aus der Systematik in der GO kann geschlossen werden, dass Volksrechte und das Vorstossrecht des Kinder- und des Jugendparlaments als Befugnisse unterschiedlich gewichtet werden. Letzteres gründet nicht direkt in der GO und wurde dem Parlament nicht von den Stimmberechtigten mit dem Erlass der entsprechenden Regelung „vorgeschrieben“, sondern der Grosse Stadtrat hat selbst in seinem Geschäftsreglement darüber befunden, dass er der Ausweitung der grundsätzlich parlamentarischen Instrumente zustimmen will (vgl. Art. 92 Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates). Im Ergebnis wird damit der Parlamentsbetrieb geregelt.

### **Fazit**

Wie die voranstehenden Ausführungen zeigen, spricht vieles dafür, dass die Parlamentsgemeinden die Möglichkeit haben, ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern Mitwirkungsrechte im Parlamentsbetrieb einzuräumen. Dies bedingt aber, dass diese Volksmotion nicht als Volksrecht, sondern ausdrücklich als ein Mitwirkungsrecht analog des Vorstossrechts des Kinder- und des Jugendparlaments ausgestaltet wird.

Der Stadtrat gibt immerhin Folgendes zu bedenken: Die kantonale Volksinitiative „Mit(be)stimmen!“, welche eine Verfassungsänderung verlangte, um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten zu verleihen, wurde in der Volksabstimmung vom 27. November 2011 von

den Stimmberechtigten des Kantons Luzern mit 83,9 % Nein-Stimmen abgelehnt. Auch in der Stadt Luzern wurde die Initiative mit 67 % Nein-Stimmen deutlich abgelehnt. Obschon es bei der Volksmotion wie erwähnt nicht um das Stimmrecht, sondern lediglich um ein „niederschwelligeres“ politisches Mitwirkungsrecht geht, könnte dieses Resultat angesichts der deutlichen Ablehnung auch bedeuten, dass generell Begehren, welche förmliche Instrumente einer politischen Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern zum Thema haben, zurzeit auch bei den städtischen Stimmberechtigten keine Mehrheit finden werden.

Trotz dieser Bedenken ist der Stadtrat jedoch bereit, eine entsprechende Grundlage in der Gemeindeordnung auszuarbeiten, 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.

**Der Stadtrat nimmt die Motion entgegen.**

Der Stadtrat von Luzern

