

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 9. November 2004

Nr. 2004/2233

KR.Nr. M 155/2004 (DDI)

**Motion Christina Meier (FdP/JL, Walterswil): Einführung des Gemeindereferendums im Kanton Solothurn / Mehr Rechte für die Einwohner und Einwohnerinnen (01.09.2004);  
Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Referendum von Einwohner- und Einwohnerinnen gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung im Gemeindegesetz zu verankern.

Die Quote für die Anzahl notwendiger Unterschriften ist so anzusetzen, dass das Referendum einem dringenden Bedürfnis eines angemessen grossen Teils des Stimmvolks entspricht. Die Fristen für die Einreichung und die Abstimmung sind kurz zu halten.

### **2. Begründung**

Da an Gemeindeversammlungen häufig nur ein kleiner Teil der Einwohner- und Einwohnerinnen teilnimmt, kann sich eine Interessengruppe relativ einfach eine Mehrheit verschaffen und Vorlagen, die in ihrem Interesse liegen oder ihren Vorstellungen nicht entsprechen, durchdrücken, resp. verhindern. Gegen diesen nicht repräsentativen Entscheid kann im Kanton Solothurn, im Gegensatz zu anderen Kantonen wie dem Aargau, kein Referendum ergriffen werden. Eine kleine Gruppe von Stimmbürgern- und Stimmbürgerinnen kann so Fakten schaffen und ihre Interessen durchsetzen. Zwar könnten gemäss Gemeindegesetz ein Teil der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass die Schlussabstimmung einer Sachfrage an der Urne stattfindet. Ist die Übermacht der Interessengruppe aber erdrückend, kann die Gesetzesvorschrift nichts gegen den oben geschilderten Missstand ausrichten.

Das heutige System ist insofern undemokratisch, als dass es viele Stimmbürger- und Stimmbürgerinnen, die aus verschiedensten Gründen (Familie, Beruf etc.) nicht an der Gemeindeversammlung teilnehmen können aber gerne ihre Stimme abgeben würden, von der Abstimmung ausschliesst.

Mit dem Gemeindereferendum hätten die an der Teilnahme Verhinderten die Möglichkeit, die Entscheidung an die Urne zu bringen und so durch einen grösseren Teil des Stimmvolkes legitimieren zu lassen. Mit der Höhe der Anzahl Unterschriften und einer relativ kurzen Frist zur Einreichung kann sichergestellt werden, dass das Referendum einem wirklichen Bedürfnis eines angemessen grossen Teils des Stimmvolks entspricht und nicht nur eine Verhinderungstaktik einiger weniger ist. Zudem sollte die Abstimmung über das Referendum möglichst an einem kurz darauf folgenden eidgenössischen Abstimmungstermin durchgeführt werden.

Ein Gemeindereferendum führt zu mehr Demokratie und fundierteren, breiter abgestützten Entscheiden und ist ein wünschbarer Ausbau der Volksrechte.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Gemeindeversammlung ist das direktdemokratischste Instrument, das man sich überhaupt vorstellen kann: weil an der Gemeindeversammlung nicht nur, wie an der Urne, über Ja und Nein abgestimmt, sondern in der Detailberatung direkt auch an der Ausgestaltung eines Sachgeschäftes mitgewirkt werden kann. Es mag zwar zutreffen, dass die Gemeindeversammlung gelegentlich von Minderheiten in Anspruch genommen wird, um Interessen leichter durchzusetzen. Darauf ist aber nicht abzustellen. Die Gesetzgebung geht – gleich wie bei der Urnenabstimmung – davon aus, dass auch an einer Gemeindeversammlung 100% der Stimmberechtigten teilnehmen können. Nach § 16 Absatz 1 des Gemeindegesetzes üben daher die Stimmberechtigten in der ordentlichen Gemeindeorganisation ihre Rechte ordentlicherweise in der Gemeindeversammlung aus. Die zentrale Bedeutung der Gemeindeversammlung ist geradezu konstitutives Merkmal der ordentlichen Gemeindeorganisation. Die an Gemeindeversammlungen anwesenden Stimmberechtigten können jedoch verlangen, dass die Schlussabstimmung in einer Sachfrage in einer bestimmten Form des *fakultativen Referendums* an der Urne stattfindet. Der Gesetzestext ist dabei so formuliert, dass es der Gemeinde in einem bestimmten Rahmen freisteht, wie hoch bzw. tief dieses Quorum festgelegt werden soll. § 51 sieht vor, dass der in der Gemeindeordnung zu bestimmende Teil 1/3 nicht übersteigen darf. Mit anderen Worten, es ist den Gemeinden auch möglich, dieses Quorum zum Beispiel auf 1/10 der anwesenden Stimmberechtigten festzulegen. Im übrigen steht es der Gemeinde frei, in der Gemeindeordnung für bestimmte, in der Regel wesentliche Geschäfte das *obligatorische Referendum* vorzusehen. Viele Gemeinden haben davon Gebrauch gemacht, indem sie Geschäfte mit einer bestimmten Auswirkung auf den Finanzhaushalt obligatorisch an die Urne weisen.

Die gesetzlich zwingende Einführung eines generellen fakultativen Referendums gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse würde vor allem die Bedeutung der Gemeindeversammlung selbst schmälern. Was sollen sich Stimmberechtigte aus einer politischen Verantwortung und staatsbürgerlichen Verpflichtung heraus noch an Gemeindeversammlungen bemühen, wenn abwesende Stimmberechtigte ausdiskutierte Beschlüsse der Gemeindeversammlung nachträglich an die Urne bringen und damit auf ein Ja-/Nein-Schema reduzieren können. Gerade fakultative Referenden werden häufig als Verzögerungsmöglichkeit von Gegnern eines Beschlusses eingesetzt und nicht zur Wahrung ihrer Rechte. Urnenabstimmungen sind zudem aufwendig (auch in kleineren Gemeinden) und führen zu höheren Verwaltungskosten. Es ist offensichtlich, dass die Nachteile eines fakultativen Referendums die in der Begründung der Motion aufgeführten Vorteile stark überwiegen. Eine zwingende Einführung des fakultativen Referendums würde zudem die Autonomie der Gemeinden beschränken. Der Regierungsrat hatte übrigens in seiner am 3. April 1990 verabschiedeten Botschaft und Entwurf zum heute geltenden Gemeindegesetz die Einführung eines fakultativen Referendums vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde damals jedoch – trotz einer Kann-Formulierung – vor allem von den Einwohnergemeinden abgelehnt. Man wollte gerade im Hinblick auf die Erfahrungen im Kanton Aargau nicht über jedem Gemeindeversammlungsbeschluss das Damoklesschwert des fakultativen Referendums schweben lassen, wie aus dem Protokoll der vorberatenden Kommission vom 14. September 1990 hervorgeht. Die seither gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die anderen im Gesetz vorgesehenen Instrumente durchaus ausreichend sind. Die Traktandierungs- und Publikationsvorschriften lassen allen Interessengruppen die Möglichkeit offen, zu mobilisieren. Dass es immer wieder individuelle Gründe gibt, weshalb Einzelpersonen nicht an einer Gemeindeversammlung teilnehmen können, ist nachvollziehbar, aber dürfte kaum die einen Interessengruppen stärker betreffen als die anderen. Die Erfah-

rung zeigt, dass die wirklichen Gründe einer Abstinenz bei Gemeindeversammlungen weniger in der Ortsabwesenheit als vielmehr am mangelnden Engagement von Stimmberechtigten liegen. Es ist gesellschaftspolitisch nicht wünschenswert, mangelndes Engagement auch noch nachträglich mit dem fakultativen Referendum zu belohnen.

Es steht aber jeder Gemeinde – auch einer kleineren Gemeinde – unkompliziert zu, die ausserordentliche Gemeindeorganisation in der sogenannt repräsentativen Demokratieform einzuführen. Damit gehen die Rechte der Gemeindeversammlung auf einen grösseren "Gemeinderat" (Gemeindeparlament) über und die Aufgaben des heutigen Gemeinderates nimmt ein kleinerer – auch nebenamtlicher – Gemeinderat wahr. Im Rahmen der ausserordentlichen Gemeindeorganisation lässt sich dann auch das fakultative Referendum einschliesslich das Initiativrecht systemimmanent rechtfertigen.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber

#### **Verteiler**

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3; Ablage/GRO/SCN)

L:\gem\ags\_so\vorstoss\Meier\RRB\_Meier Christina.doc

Departement des Innern

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat