

Regierungsratsbeschluss

vom 13. September 2022

Nr. 2022/1374

KR.Nr. A 0119/2022 (VWD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Grundsatz- und Konsultativabstimmungen an der Urne wieder ermöglichen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die kantonale Gesetzgebung ist so anzupassen, dass in den Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation Grundsatz- und Konsultativabstimmungen an der Urne (zu Geschäften, die im Kompetenzbereich der Gemeindeversammlung liegen) wieder möglich sind. Ein Teil der Stimmberechtigten sollte entsprechende Abstimmungen verlangen können. Der in der Gemeindeordnung zu bestimmende Teil darf 1/5 nicht übersteigen.

2. Begründung

Das kantonsolothurnische Gemeindegesetz teilt im Gegensatz zu anderen Kantonen besonders viele Kompetenzen der Exekutive, dem Gemeinderat, zu. Die Stimmberechtigten in den Gemeinden können sich an der Gemeindeversammlung, der Legislative, nur zu klar definierten Themen äussern und an der Urne nur über finanzaufwendige Projekte der Gemeinde entscheiden. Selbst wenn ein Gemeinderat es wollte, könnte er weder eine Grundsatz- noch eine Konsultativabstimmung an der Urne über ein Sachgeschäft der Gemeinde einberufen. Diese Regelung gilt seit 2005. Diese Konstellation hat in den vergangenen Jahren zunehmend zu umstrittenen Ergebnissen in den Gemeinden geführt. Die Bevölkerung hatte dabei jeweils keine Möglichkeit, sich an der Urne zu äussern. In der heutigen Zeit ist es jedoch wichtig, die Bevölkerung abzuholen und die öffentliche Meinungsbildung in die Entscheide der Gemeinden einfließen zu lassen. Angesichts der geringen Beteiligungen an den Gemeindeversammlungen (teilweise < 1 % der Stimmberechtigten) hat die Abstimmung an der Urne massiv an demokratischer Bedeutung gewonnen. Der Bevölkerung in den Gemeinden ist daher das Recht wieder einzuräumen, ihren Willen an der Urne zu äussern.

2005 wurden § 52 und § 53 des Gemeindegesetzes (GG) aufgehoben. Gleichzeitig wurde aus den Gemeindeordnungen aller solothurnischen Gemeinden die Möglichkeit gestrichen, dass verbindliche Grundsatz- oder unverbindliche Konsultativabstimmungen stattfinden können. Ausserdem wurde den Stimmberechtigten in den Gemeinden die Möglichkeit genommen, eine Konsultativabstimmung an der Urne über Geschäfte, die in der Kompetenz der Gemeindeversammlung liegen, zu verlangen. Sie können nur noch Entscheide über Sachfragen, die an der Gemeindeversammlung diskutiert wurden, einer Urnenabstimmung unterstellen (§ 51 GG) und der Gemeinderat kann nur der Gemeindeversammlung konsultativ Geschäfte vorlegen, die in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fallen (§ 58 Abs. 3 GG). Es ist den Gemeinden sogar explizit untersagt, Konsultativ- oder Grundsatzentscheidungen an der Urne zu ermöglichen. Die Gemeinden haben keine Autonomie, in der Gemeindeordnung andere Varianten von Abstimmungen als explizit im Gemeindegesetz festgehalten, vorzusehen. Die Konsultativabstimmungen an der Gemeindeversammlung (§ 58 Abs. 3 GG) sind explizit unverbindlich und beziehen sich nur auf diejenigen Geschäfte, die in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fallen.

In fast allen anderen Kantonen haben die Stimmberechtigten in den Gemeinden mehr Mitspracherechte als im Kanton Solothurn. Nur wenige Kantone wie zum Beispiel Aargau und Schwyz kennen keine Möglichkeit für Konsultativ- oder Grundsatzabstimmungen. In den meisten anderen Kantonen können die Stimmberechtigten über alle Sachfragen (die eine Gemeinde betreffen) eine Urnenabstimmung verlangen.

Im Kanton Luzern können die Stimmberechtigten eine Gemeindeinitiative lancieren (§ 38 ff. GG) und damit eine Urnenabstimmung herbeiführen, und überdies kann der Gemeinderat eine Konsultativabstimmung für alle Fragen vorsehen, welche die Gemeinde betreffen (§ 9 GG). Im Kanton Thurgau ist die Konsultativabstimmung über alle Fragen möglich, welche die Gemeinde betreffen (§ 12 GG), und auch eine verbindliche Gemeindeinitiative (§ 13 GG) ist möglich. Der Kanton Uri kennt die Grundsatz- und Konsultativabstimmung (Art. 14 GG), damit sich die Stimmberechtigten zu allen Fragen äussern können, welche sich im Zusammenhang mit dem Leben in der Gemeinde stellen (Polizei, Schule, Raumordnung, Finanzen etc.). Im Kanton Graubünden sind Konsultativabstimmungen zu jedem Geschäft möglich (Art. 18 GG), ein Initiativrecht ist ebenfalls vorhanden (Art. 16 Abs. 3 GG). Auch im Kanton Glarus sind Urnenabstimmungen zu jedem Geschäft möglich (Art. 29 Abs. 3 GG). Der Kanton Zug kennt die Konsultativabstimmung an der Urne (§ 68 GG) und überdies können die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat eine Urnenabstimmung über zahlreiche Gemeindegeschäfte verlangen (§ 66 ff. GG). Im Kanton Nidwalden können Stimmberechtigte eine Grundsatzabstimmung an der Urne über jegliche Gemeindegeschäfte verlangen (Art. 21 ff. und Art. 74 Abs. 2 GG). In den Kantonen Schaffhausen und Zürich überlässt der Kanton den Gemeinden Spielraum, wie sich die Stimmberechtigten beteiligen können, indem Bestimmungen zu politischen Rechten im Gemeindegesetz fehlen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die derzeitige rechtliche Ausgangslage im Kanton Solothurn wurde in der Begründung des Vorstosses soweit korrekt wiedergegeben. Insbesondere ist es richtig, dass die §§ 52 (VI. Grundsatzabstimmung und Konsultativabstimmung; 1. Begriff, Anordnung des Gemeinderates) und 53 (2. Begehren der Stimmberechtigten) des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) per 1. Juni 2005 aufgehoben wurden. In unserer damaligen Botschaft an den Kantonsrat dazu war als Begründung folgendes festgehalten: Die Möglichkeit der direkten Zuweisung von Geschäften vom Gemeinderat an die Urne fällt weg, weil auch sie immer wieder zu Unsicherheiten geführt hat. Die Möglichkeit, Abstimmungen über Grundsatzfragen ohne vorgängige Gemeindeversammlung an die Urne zu bringen, hat sich in der Praxis nicht bewährt, weil Grundsatzfragen derart stark an Einzelgeschäfte gekoppelt wurden, dass es schwierig wurde, diese beiden Dinge auseinanderzuhalten. Konsultativabstimmungen sind kostspielig und bringen nichts, weil sie eben nicht verbindlich sind. Das Instrument wurde, wenn überhaupt, selten angewandt. Mit Umfragen – einem Instrument, das in der Praxis öfters angewandt wird – erreichen Behörden das gleiche Ziel. Überdies wird die konsultative Geschäftsbehandlung neu ausdrücklich für die Gemeindeversammlung geregelt. Urnenabstimmungen werden aber trotzdem weiterhin möglich sein, z. B. wenn es die Gesetzgebung oder die Gemeindeordnung bestimmen oder wenn ein Teil der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten es verlangt.

An der Ausgangslage für die damalige Begründung hat sich bis heute nichts Relevantes geändert. Somit gilt auch die entsprechende Begründung, mit den nachfolgenden Ergänzungen, nach wie vor – vorliegend nun jedoch nicht für die Abschaffung von Grundsatz- und Konsultativabstimmungen, sondern für deren Nichtwiedereinführung.

Eine Grundsatzabstimmung an der Urne bedeutet, dass die Stimmberechtigten zu einem bestimmten Geschäft, ohne die genauen Details dazu zu kennen, «Ja» oder «Nein» sagen. Das gestützt auf eine zustimmende Grundsatzabstimmung anschliessend im Detail ausgearbeitete Geschäft kann allenfalls massiv von den Vorstellungen der Stimmberechtigten anlässlich der

Grundsatzabstimmung abweichen und dann deshalb an der Gemeindeversammlung oder allenfalls der Urne scheitern. Die Wiedereinführung von Grundsatzabstimmungen an der Urne erscheint schon daher nicht als angezeigt.

Um die Meinung der Stimmberechtigten abzuholen, kann der Gemeinderat – anstelle einer Konsultativabstimmungen an der Urne – eine schriftliche Umfrage bei allen Stimmberechtigten durchführen. Das Resultat einer Konsultativabstimmung an der Urne und einer schriftlichen Umfrage ist dann faktisch dasselbe, einzig mit dem Unterschied, dass bei einer schriftlichen Umfrage nicht die Formalitäten einer Urnenabstimmung eingehalten werden müssen. Die Wiedereinführung von Konsultativabstimmungen an der Urne ist somit nicht nötig.

Es soll daher weiterhin an dem im § 16 Absatz 1 GG umschriebenen Grundsatz, dass in der ordentlichen Gemeindeorganisation die Stimmberechtigten ihre Rechte ordentlichweise in der Gemeindeversammlung ausüben, festgehalten und auf die Schaffung zusätzlicher Urnenabstimmungsmöglichkeiten verzichtet werden. Die Gemeindeversammlung ist das direktdemokratischste Instrument überhaupt. An der Gemeindeversammlung können die Details eines Geschäfts im Rahmen der Detailberatung ausdiskutiert und dazu Anträge gestellt werden. So kann direkt auf ein Geschäft Einfluss genommen werden.

Zwar mag es 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 Prozent der Stimmberechtigten teilnehmen können. Die zentrale Bedeutung der Gemeindeversammlung ist ein konstitutives Merkmal der ordentlichen Gemeindeorganisation.

An den Gemeindeversammlungen können die anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass die Schlussabstimmung in einer Sachfrage an der Urne stattfindet. Der Gesetzestext von § 51 GG ist dabei so formuliert, dass es der Gemeinde in einem bestimmten Rahmen freisteht, wie hoch bzw. tief das Quorum für eine Urnenabstimmung festgelegt werden soll. Der in der Gemeindeordnung zu bestimmende Teil darf 1/3 nicht übersteigen. Mit anderen Worten ist es den Gemeinden auch möglich, dieses Quorum zum Beispiel auf 1/10 der anwesenden Stimmberechtigten festzulegen. Der Gemeinde steht es zudem frei, in der Gemeindeordnung für bestimmte – in der Regel wesentliche – Geschäfte eine obligatorische Urnenabstimmung vorzusehen. Viele Gemeinden haben davon Gebrauch gemacht, indem sie Geschäfte mit einer bestimmten finanziellen Auswirkung obligatorisch an die Urne weisen. Denkbar wäre dies auch für weitere Geschäfte wie beispielsweise bestimmte rechtsetzende Reglemente oder dergleichen. Es bestehen somit schon im Rahmen der geltenden Gesetzgebung diverse Möglichkeiten für Urnenabstimmungen.

Heute existieren für die Stimmberechtigten in der ordentlichen Gemeindeorganisation viele demokratische Mitwirkungsrechte, namentlich die Teilnahmemöglichkeit an der Gemeindeversammlung inklusive Gelegenheit zur Antragsstellung zu den traktandierten Gegenständen sowie zur Stellung von Ordnungsanträgen zum Verfahren. Im Weiteren ist die Einreichung einer Motion, eines Postulats, einer Interpellation (vgl. die §§ 42 ff. GG) und schliesslich auch noch die Einberufung einer Gemeindeversammlung mit Angabe der zu behandelnden Traktanden mittels Unterschriftensammlung (vgl. § 49 GG) möglich.

Gemäss geltendem GG kann eine einzelne Person mittels einer Motion ein Geschäft (in der Kompetenz der Gemeindeversammlung) an die Gemeindeversammlung bringen. Für den Fall der Erheblicherklärung der Motion besteht unter den Voraussetzungen von § 51 GG die Möglichkeit, dieses Geschäft dann an die Urne zu bringen. Bei der Erheblicherklärung oder Nichterheblicherklärung einer Motion nimmt die Gemeindeversammlung eine wichtige politische Filterfunktion wahr, um relevante Geschäfte von nicht relevanten zu trennen. Bei dieser Filterfunktion handelt

es sich sozusagen um Grundsatzabstimmungen durch die Gemeindeversammlung, welche (anstatt an der Urne) auch auf der richtigen Stufe – nämlich inklusive Möglichkeit der Diskussion – angesiedelt sind.

Weiter kann eine einzelne Person mittels eines Postulats vom Gemeinderat verlangen, zu prüfen, ob zu einem bestimmten potentiellen Geschäft eine schriftliche Umfrage durchgeführt werden soll. Selbst wenn die Gemeindeversammlung ein solches Postulat für nicht erheblich erklärt, ist davon auszugehen, dass damit beim Gemeinderat ein «Denkanstoss» platziert werden kann und der Gemeinderat allenfalls sogar von sich aus eine schriftliche Umfrage lanciert.

Insgesamt betrachtet haben die kommunalen Stimmberechtigten im Kanton Solothurn daher – auch im Vergleich zu anderen Kantonen – mit den heute schon zur Verfügung stehenden Instrumenten umfassende politische Mitwirkungsrechte. Insbesondere kann theoretisch jede Schlussabstimmung eines im Detail von der Gemeindeversammlung beratenen Geschäfts in einer Sachfrage an der Urne stattfinden.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass schon derzeit genügende und stufengerechte Urnenabstimmungsmöglichkeiten bestehen, welche die vielfältigen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung ideal ergänzen. Vor allem kann eine einzelne Person mittels einer Motion eine Abstimmung über die Erheblicherklärung eines Gegenstands und somit eine Grundsatzabstimmung anlässlich einer Gemeindeversammlung herbeiführen oder mittels eines Postulats dem Gemeinderat mindestens einen «Denkanstoss» für eine allfällige schriftliche Umfrage geben. Auf die Wiedereinführung von Grundsatz- und Konsultativabstimmungen an der Urne ist daher zu verzichten.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5829)
Amt für Gemeinden (5)
Aktuarin SOGEKO (ssi)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat