



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 21. September 2016 (StB 561)

B+A 23/2016

Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volks- abstimmungen

Änderung

**Vom Grossen Stadtrat mit einer
Änderung beschlossen am
10. November 2016
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Übersicht

In der vom Grossen Stadtrat überwiesenen Motion 202 verlangen Peter With und Adrian Wassmer namens der SVP-Fraktion die Anpassung des Reglements über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen. Das Reglement wurde am 6. Juni 2013 vom Grossen Stadtrat beschlossen (B+A 6/2013). Es behandelt die Abstimmungsfälle obligatorisches, fakultatives und konstruktives Referendum sowie die Volksinitiative, regelt die Zuweisung und Organisation der relevanten Kommunikationsmassnahmen und hält fest, wer zu Auftritten in den Abstimmungserläuterungen und im „Stadtmagazin“ berechtigt ist.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass das Reglement Lücken aufweist: Die Motion 202 bemängelt, dass parlamentarisch abgestützte Gruppierungen keinen Platz zur Darstellung ihrer Argumente erhalten, wenn der Grosse Stadtrat einer Initiative zustimmt. Gleichzeitig mit der Anpassung für den Fall der Initiative soll im Reglement auch eine Differenzierung beim Textumfang zwischen Initiativ- und Referendumskomitee auf der einen Seite und parlamentarisch abgestützten Gruppierungen auf der anderen Seite vorgenommen werden. Zudem schlägt der Stadtrat vor, dass alle Fristen für die Einreichung der Texte der Initiativ- und Referendumskomitees sowie der parlamentarisch abgestützten Gruppierungen im Reglement festgehalten werden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	4
2 Anpassungen im Reglement	5
2.1 Initiative	5
2.2 Umfang und Fristen	5
2.3 Umformulierung von Art. 4	6
3 Illustrationen	8
4 Antrag	8

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Zu Beginn des Jahres 2009 reichte Grossstadtrat Philipp Federer namens der Fraktion der Grünen und Jungen Grünen die Motion 475 „Für eine ausgewogene Informationspolitik“ ein. Fast gleichzeitig folgte die Motion 477 „Kommunikation bei Wahlen und Abstimmungen“, eingereicht von Beat Züsli und Luzia Vetterli namens der SP-Fraktion sowie Urs Wollenmann und Werner Schmid namens der SVP-Fraktion. Beide Vorstösse forderten ein Reglement zur „Wahl- und Abstimmungskommunikation“. Sie wurden am 25. März 2010 vom Grossen Stadtrat überwiesen.

Das vom Stadtrat erarbeitete Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen wurde vom Grossen Stadtrat am 6. Juni 2013 mit Änderungen beschlossen. Das Reglement behandelt die Abstimmungsfälle obligatorisches, fakultatives und konstruktives Referendum sowie die Volksinitiative. Es regelt, wer zu Auftritten in städtischen Kommunikationsmassnahmen (Abstimmungserläuterungen und „Stadtmagazin“) berechtigt ist. Es sind dies das Initiativkomitee, das Referendumskomitee sowie bei umstrittenen obligatorischen Volksabstimmungen parlamentarisch abgestützte Gruppierungen. Letztere können z. B. Abstimmungskomitees oder parlamentarische Minderheiten sein. Der Bezug zum Parlament ist Voraussetzung.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass das Reglement eine Lücke aufweist, wenn der Grosse Stadtrat eine Initiative zur Annahme empfiehlt. Gemäss Reglement kann sich in diesem Falle eine parlamentarisch abgestützte Gruppierung nicht äussern. Auf diese Lücke haben Peter With und Adrian Wassmer aufmerksam gemacht und verlangten namens der SVP-Fraktion mit der Motion 202 vom 4. Juni 2014 die Anpassung des Reglements. Ihre Forderung: Pro wie auch Kontra müssten immer angemessen vertreten sein, egal ob es sich um einen Bericht und Antrag handelt, der dem obligatorischen Referendum unterstehe, oder ob es sich um eine vom Volk eingereichte Initiative handle.

Der Grosse Stadtrat hat die Motion am 25. Juni 2015 überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag schlägt der Stadtrat eine Anpassung des Reglements vor, um den Fall der Initiative lückenlos zu regeln. Im gleichen Schritt beantragt er dem Grossen Stadtrat auch eine Differenzierung beim Textumfang von Initiativ- und Referendumskomitee sowie von parlamentarisch abgestützten Gruppierungen. Ebenfalls soll der Klarheit halber neu auch die Frist zur Texteingabe der Komitees beim fakultativen und beim konstruktiven Referendum ins Reglement aufgenommen werden.

2 Anpassungen im Reglement

2.1 Initiative

Bei einer Initiative sieht das Reglement in Art. 4 Abs. 3 vor, dass nur das Initiativkomitee Gelegenheit zur Darstellung seiner Argumente in den städtischen Kommunikationsmassnahmen erhalten soll.

„Bei einer Initiative oder einem fakultativen und/oder konstruktiven Referendum erhält das Initiativkomitee [...] Platz zur Darstellung seiner Haltung [...]“

Die Äusserung parlamentarischer Gruppen wird für den Fall der Initiative in Art. 4 Abs. 2 explizit ausgeschlossen:

„Bei einem umstrittenen obligatorischen Referendum (mit Ausnahme der Initiative) erhalten parlamentarisch abgestützte Gruppierungen für oder gegen die Vorlage wie Abstimmungskomitees oder parlamentarische Minderheiten folgenden Platz zur Darstellung ihrer Haltung [...]“

Das Initiativkomitee soll weiterhin Platz zur Darstellung seiner Argumente erhalten. Für den Fall, dass eine Mehrheit des Parlaments eine Initiative unterstützt, soll sich neu auch die parlamentarische Minderheit äussern können, die sich gegen die Initiative ausspricht. Zu diesem Zweck soll Art. 4 des Reglements ergänzt werden.

2.2 Umfang und Fristen

In der Motion 202 wird zudem verlangt, dass parlamentarisch abgestützte Gruppierungen denselben Platz zur Darstellung ihrer Argumente erhalten sollen wie Initiativ- und Referendumskomitees. Aus den folgenden Gründen tritt der Stadtrat auf diese Forderung nicht ein und beantragt dem Grossen Stadtrat, zwischen Initiativ- und Referendumskomitee auf der einen und parlamentarisch abgestützten Gruppierungen auf der anderen Seite zu differenzieren: Hinter einer Initiative oder einem Referendum stehen mindestens 800 Stimmberechtigte und oftmals auch eine oder mehrere Parteien. Bei einer parlamentarisch abgestützten Gruppierung handelt es sich um ein Abstimmungskomitee oder eine parlamentarische Minderheit. Eine solche Gruppierung kann aus zwei Personen bestehen: Denn als parlamentarische Minderheit gilt die Mehrheit einer Fraktion. (Gemäss Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates umfasst eine Fraktion mindestens drei Mitglieder.)

Der Stadtrat will dem demokratischen Prozess, der durch das Lancieren einer Initiative oder eines Referendums ausgelöst wird, Rechnung tragen. Deshalb sollen Initiativ- und Referendumskomitees im Vergleich zu Abstimmungskomitees und parlamentarischen Minderheiten mehr Platz in den städtischen Kommunikationsmassnahmen erhalten: zwei Seiten (oder 6'000 Zeichen inklusive Leerzeichen) in den Abstimmungserläuterungen und 4'000 Zeichen inklusive Leerzeichen im „Stadtmagazin“.

Die parlamentarisch abgestützte Gruppierung soll eine Seite (oder 3'000 Zeichen inklusive Leerzeichen) in den Abstimmungserläuterungen und 2'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen) im „Stadtmagazin“ erhalten. Diese Regelung soll für Initiativen, die von der Mehrheit des Parlaments unterstützt werden (neu) sowie für obligatorische Volksabstimmungen (Änderung der bisherigen Praxis) gelten.

In der Anwendung des Reglements hat sich ausserdem gezeigt, dass der Platz, der den Komitees und Gruppierungen zur Verfügung steht, zu vage umrissen ist. Neu werden alle Angaben in Zeichen (inklusive Leerzeichen) angegeben. Die Angaben beziehen sich auf einen Lauftext. Je nach Anzahl der Abschnitte und Zwischentitel, die gesetzt werden, reduziert sich die Zeichenzahl.

Bereits im geltenden Reglement ist geregelt, dass bei obligatorischen Referenden die Texte bis am nachfolgenden Montagmittag nach der Beschlussfassung im Grossen Stadtrat bei der Stadtkanzlei einzureichen sind. Für den Fall eines fakultativen oder konstruktiven Referendums fehlt eine entsprechende Frist. Neu soll vorgesehen werden, dass die Texte gleichzeitig mit den gesammelten Unterschriften bei der Stadtkanzlei eingereicht werden müssen.

2.3 Umformulierung von Art. 4

Um das Begehren der Motion 202 umzusetzen, ist eine Umformulierung von Art. 4 Abs. 2 und 3 des Reglements erforderlich. Es erscheint dem Stadtrat bezüglich Lesbarkeit und Klarheit am vorteilhaftesten, wenn neu die Kommunikationsmassnahmen nicht mehr nach Art der Abstimmungsvorlagen (umstrittenes obligatorisches Referendum in Abs. 2 bzw. Initiative oder fakultatives/konstruktives Referendum in Abs. 3) gegliedert werden, sondern nach der beteiligten Gruppierung (Initiativ- oder Referendumskomitee bzw. parlamentarisch abgestützte Gruppierung gegen die Vorlage). Am Erfordernis der parlamentarischen Abstützung der Gruppierung (z. B. Abstimmungskomitee oder parlamentarische Minderheit) wird festgehalten.

Geltende Fassung	Entwurf Änderung
¹ In der Kommunikation zu allen Abstimmungen stellt der Stadtrat die Meinungen der im Grossen Stadtrat vertretenen Parteien in der Berichterstattung über die Debatte dar.	¹ (bleibt unverändert)
² Bei einem umstrittenen obligatorischen Referendum (mit Ausnahme der Initiative) erhalten parlamentarisch abgestützte Gruppierungen für oder gegen die Vorlage wie Abstimmungskomitees oder parlamentarische Minderheiten folgenden Platz zur Darstellung ihrer Haltung:	² Ein Initiativ- oder Referendumskomitee (fakultatives oder konstruktives Referendum) erhält folgenden Platz zur Darstellung seiner Haltung: a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 4'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen);

<p>a. im städtischen Publikationsorgan: ein Artikel von 4'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen);</p> <p>b. in den Abstimmungserläuterungen: zwei Seiten.</p> <p>³ Bei einer Initiative oder einem fakultativen und/oder konstruktiven Referendum erhält das Initiativkomitee bzw. das Referendatskomitee folgenden Platz zur Darstellung seiner Haltung:</p> <p>a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 4'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen);</p> <p>b. in den Abstimmungserläuterungen: zwei Seiten.</p>	<p>b. in den Abstimmungserläuterungen: 6'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen).</p> <p>³ Eine parlamentarisch abgestützte Gruppierung gegen die Vorlage wie z. B. ein Abstimmungskomitee oder eine parlamentarische Minderheit erhält bei einer Initiative oder einem umstrittenen obligatorischen Referendum folgenden Platz zur Darstellung ihrer Haltung:</p> <p>a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 2'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen);</p> <p>b. in den Abstimmungserläuterungen: 3'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen).</p>
<p>⁴ Berechtigte Gruppierungen müssen ihre Texte für die möglichen Kommunikationsmassnahmen bis am nachfolgenden Montagmittag des Tages nach der Beschlussfassung im Grossen Stadtrat bei der Stadtkanzlei einreichen. Vorbehalten bleibt der Fall des fakultativen Referendums.</p>	<p>⁴ Texte für die möglichen Kommunikationsmassnahmen gemäss Abs. 2 und 3 sind wie folgt bei der Stadtkanzlei einzureichen:</p> <p>a. Initiative oder andere Vorlage mit umstrittenem obligatorischem Referendum: spätestens bis am nachfolgenden Montagmittag nach der Beschlussfassung im Grossen Stadtrat;</p> <p>b. fakultatives oder konstruktives Referendum: spätestens mit der Einreichung des Referendums.</p>
<p>⁵ Die Stadtkanzlei prüft die Texte inhaltlich und formal. Die inhaltliche Prüfung erfolgt zurückhaltend. Die Texte dürfen keine strafbaren Äusserungen und keine offensichtlich falschen Zahlen und Fakten enthalten. Falls nötig, erfolgt eine Bereinigung mit den Textverfassenden. Ist dies nicht möglich, entscheidet der Stadtrat.</p> <p>⁶ Informiert der Stadtrat in der zweiten Phase (Art. 3 lit. b) über die Abstimmungsvorlage in der Form einer Ausstellung oder in einem sozialen Netzwerk, erhalten Komitees oder parlamentarische Minderheiten gemäss Abs. 2 und 3 eine angemessene Plattform zur Darstellung ihrer Haltung.</p>	<p>⁵⁻⁶ (bleiben unverändert)</p>

3 Illustrationen

Das Reglement schreibt vor, dass die Haltungen der Initiativ- und Referendumskomitees sowie der parlamentarisch abgestützten Gruppierungen in Textform in die städtischen Kommunikationsmassnahmen aufgenommen werden. Der Stadtrat möchte an dieser Praxis festhalten, da sie sich bewährt hat. Gelegentlich wird von Abstimmungskomitees und parlamentarischen Minderheiten die Frage nach dem Einsatz von Illustrationen und Fotografien aufgeworfen. Es wird bemängelt, dass sich die Abstimmungserläuterungen als „Bleiwüste“ präsentierten.

Der Stadtrat geht bewusst zurückhaltend mit der Illustration der Abstimmungserläuterungen vor. Bilder müssen einfache Botschaften transportieren, um zu wirken und verstanden zu werden. Darin liegt ihre Stärke und ihre Schwäche: Sie werden komplexen Sachverhalten oftmals nicht gerecht. Zudem können sie ganz unterschiedlich interpretiert werden.

Dies kann zu Problemen führen. Die Stadtkanzlei muss die Eingabe der berechtigten Gruppierungen prüfen: Die Inhalte dürfen keine strafbaren Äusserungen und keine offensichtlich falschen Zahlen und Fakten enthalten. Die Interpretation von Darstellungen stellt im Vergleich zu einem Text eine weit grössere Herausforderung dar. Um juristischen Auseinandersetzungen vorzubeugen, die die zeitgerechte Herstellung und Zustellung der Abstimmungserläuterungen gefährden könnten, will der Stadtrat daran festhalten, dass Initiativ- und Referendumskomitees sowie parlamentarisch abgestützte Gruppierungen ihre Argumente in Textform einzureichen haben.

4 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, der Änderung des Reglements über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen zuzustimmen. Zugleich beantragt er Ihnen, die Motion 202, Peter With und Adrian Wassmer namens der SVP-Fraktion vom 4. Juni 2014: „Anpassung Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen“, als erledigt abzuschreiben. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 21. September 2016


Beat Züsli
Stadtpräsident


Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 23 vom 21. September 2016 betreffend

Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen Änderung,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 36 Abs. 2 lit. i und Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. 1. Das Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen wird wie folgt geändert:

Art. 4 Kommunikationsmassnahmen

¹ (bleibt unverändert)

² Ein Initiativ- oder Referendumskomitee (fakultatives oder konstruktives Referendum) erhält folgenden Platz zur Darstellung seiner Haltung:

- a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 4'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen);
- b. in den Abstimmungserläuterungen: 6'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen).

³ Eine parlamentarisch abgestützte Gruppierung gegen die Vorlage wie z. B. ein Abstimmungskomitee oder eine parlamentarische Minderheit erhält bei einer Initiative oder einem umstrittenen obligatorischen Referendum folgenden Platz zur Darstellung ihrer Haltung:

- a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 2'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen);
- b. in den Abstimmungserläuterungen: 3'000 Zeichen (inklusive Leerzeichen).

⁴ Texte für die möglichen Kommunikationsmassnahmen gemäss Abs. 2 und 3 sind wie folgt bei der Stadtkanzlei einzureichen:

- a. Initiative oder andere Vorlage mit umstrittenem obligatorischem Referendum: spätestens bis am nachfolgenden Montagmittag nach der Beschlussfassung im Grossen Stadtrat;
- b. fakultatives oder konstruktives Referendum: spätestens mit der Einreichung des Referendums.

⁵⁻⁶ (bleiben unverändert)

2. Diese Änderung tritt am 1. Februar 2017 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

- II. Die Motion 202, Peter With und Adrian Wassmer namens der SVP-Fraktion vom 4. Juni 2014: „Anpassung Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen“, wird als erledigt abgeschrieben.

- III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 23 vom 21. September 2016 betreffend

Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen Änderung,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 28 Abs. 1, Art. 36 Abs. 2 lit. i und Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. 1. Das Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen wird wie folgt geändert:

Art. 4 Kommunikationsmassnahmen

¹ (bleibt unverändert)

² Ein Initiativ- oder Referendumskomitee (fakultatives oder konstruktives Referendum) erhält folgenden Platz zur Darstellung seiner Haltung:

- a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 4'000 Zeichen **Lauftext** (inklusive Leerzeichen);
- b. in den Abstimmungserläuterungen: 6'000 Zeichen **Lauftext** (inklusive Leerzeichen).

³ Eine parlamentarisch abgestützte Gruppierung gegen die Vorlage wie z. B. ein Abstimmungskomitee oder eine parlamentarische Minderheit erhält bei einer Initiative oder einem umstrittenen obligatorischen Referendum folgenden Platz zur Darstellung ihrer Haltung:

- a. im städtischen Publikationsorgan: einen Artikel von 2'000 Zeichen **Lauftext** (inklusive Leerzeichen);
- b. in den Abstimmungserläuterungen: 3'000 Zeichen **Lauftext** (inklusive Leerzeichen).

⁴ Texte für die möglichen Kommunikationsmassnahmen gemäss Abs. 2 und 3 sind wie folgt bei der Stadtkanzlei einzureichen:

- a. Initiative oder andere Vorlage mit umstrittenem obligatorischem Referendum: spätestens bis am nachfolgenden Montagmittag nach der Beschlussfassung im Grossen Stadtrat;
- b. fakultatives oder konstruktives Referendum: spätestens mit der Einreichung des Referendums.

⁵⁻⁶ (bleiben unverändert)

2. Diese Änderung tritt am 1. Februar 2017 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.
- II. Die Motion 202, Peter With und Adrian Wassmer namens der SVP-Fraktion vom 4. Juni 2014: „Anpassung Reglement über die Kommunikation bei städtischen Volksabstimmungen“, wird als erledigt abgeschrieben.
- III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 10. November 2016

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Katharina Hubacher
Ratspräsidentin



Daniel Egli
Stadtschreiber-Stv.

