

Regierungsratsbeschluss

vom 23. April 2019

Nr. 2019/654

KR.Nr. A 0162/2018 (VWD)

Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Möglichkeit der Volksinitiative auf Gemeindeebene Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen, damit das Instrument der Volksinitiative auf Gemeindeebene auch für Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation ermöglicht wird.

Folgende Rahmenbedingungen sind dabei zu beachten:

- Festlegung eines maximalen angemessenen Quorums der Stimmberechtigten, welches für das Zustandekommen einer Gemeinde-Volksinitiative nötig ist sowie eine entsprechende Sammelfrist.
- Der Antrag des Gemeinderates zum Initiativbegehren wird der Gemeindeversammlung unterbreitet. Diese gibt eine Abstimmungsempfehlung ab.
- Sowohl der Gemeinderat wie auch die Gemeindeversammlung können einen Gegenvorschlag formulieren.
- Regelung des Rückzugs einer Initiative.

2. Begründung

Die Einführung der Volksinitiative für alle Solothurner Gemeinden bedeutet eine Erhöhung der demokratischen Mitsprache und ein verbesserter Einbezug der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ins politische Geschehen in ihrer Gemeinde.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der ordentlichen Gemeindeorganisation haben heute die Möglichkeit, sich beispielsweise via Postulat oder Motion in der Gemeindeversammlung einzubringen.

Die Abstimmung zu einem solchen Vorstoss geschieht jedoch abschliessend an der Gemeindeversammlung. Nur bei Sachabstimmungen kann ein Quorum von max. 1/3 der Anwesenden eine Urnenabstimmung verlangen.

Die Gemeindeversammlung hat viele Vorteile, etwa die Möglichkeit der unmittelbaren und unkomplizierten Beteiligung der interessierten Mitbürgerinnen und Mitbürger. Allerdings ist es nicht immer allen möglich, persönlich an der Gemeindeversammlung teilzunehmen und andererseits ist es auch möglich, dass Interessengruppen durch entsprechende Mobilisierung die Repräsentativität der Versammlung verfälschen können.

Von daher ist die Volksinitiative auf Gemeindeebene eine sinnvolle Ergänzung und eine Verbesserung der Gemeindedemokratie. Ein Teil der Stimmberechtigten kann allen Stimmberechtigten ein Anliegen unterbreiten, worüber in einer Urnenabstimmung entschieden wird. Ein solcher Urnenentscheid ist demokratisch noch breiter abgestützt als der Entscheid an einer Gemeindeversammlung.

Der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung werden im ganzen Verfahren einbezogen, indem sie die Initiative beraten und allenfalls einen Gegenvorschlag formulieren können.

Das Quorum für das Zustandekommen einer Initiative sollte nicht allzu hoch sein. 5 bis max. 10 Prozent scheinen angemessen. Zum Vergleich: Die 500 Unterschriften, die in der Stadt Olten (ausserordentliche Gemeindeorganisation) für eine Volksinitiative nötig sind, entsprechen einem

Quorum von 4,3 Prozent der Stimmberechtigten. Auf kantonaler Ebene entsprechen die 3000 Unterschriften für eine Volksinitiative einem Anteil von 1,7 Prozent der Stimmberechtigten. Es ist nicht einzusehen, weshalb im Kanton Solothurn die Volksinitiative lediglich für Gemeinwesen, die ein Parlament als Legislative besitzen, reserviert bleiben soll. Das Instrument der Volksinitiative für Gemeinden mit Gemeindeversammlung wäre zudem keine politische Neuheit. Es besteht bereits in etwa einem Drittel der schweizerischen Kantone, so z.B. in den Kantonen Bern, Basel-Landschaft, Luzern und Thurgau.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

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. An der Urne hingegen kann zu einem Geschäft nur Ja oder Nein gesagt 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. Entsprechend üben nach § 16 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) 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.

An den Gemeindeversammlungen können die anwesenden Stimmberechtigten – wie dies von den Verfassern des Auftrages richtig erkannt wird – verlangen, dass die Schlussabstimmung in einer Sachfrage an der Urne stattfindet. Unter den Begriff Sachfrage fällt dabei jedes erdenkliche Geschäft (z.B. das Budget, die Jahresrechnung, ein Kreditbeschluss, der Beschluss eines rechtsetzenden Reglements etc.), ausser Wahlgeschäfte (welche für die Gemeindeversammlung ohnehin nicht mehr vorgesehen sind) und die Beschlussfassungen über die Erheblicherklärung von Motionen oder Postulaten. 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 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.

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, die Motion, das Postulat, die 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).

In der derzeit geltenden Gesetzgebung 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.

Gestützt auf § 49 GG kann ein Teil der Stimmberechtigten mittels Unterschriftensammlung verlangen, dass innert nützlicher Frist eine Gemeindeversammlung einberufen wird, wobei im Einberufungsbegehren die zu behandelnden Traktanden anzugeben sind. Der Gesetzestext ist so formuliert, dass es den Gemeinden freisteht, das gesetzliche Maximalquorum von 1/5 der Stimmberechtigten zu unterschreiten. Beispielsweise könnte das Quorum in der Gemeindeordnung auf 1/100 herabgesetzt werden. Wird auf diesem Weg eine Gemeindeversammlung einberufen, so besteht ebenfalls die Möglichkeit, die traktandierten Geschäfte unter den Voraussetzungen von § 51 GG an die Urne zu bringen.

Grundsätzlich soll die Direkte Demokratie auf Gemeindeebene durch direkten Kontakt der Stimmberechtigten erfolgen. Die Erweiterung der demokratischen Mitsprache durch die Möglichkeit der Volksinitiative auf Gemeindeebene schmälert die Bedeutung der Gemeindeversammlung jedoch nicht, sondern ergänzt sie. Es ist aber in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sich ein Initiativbegehren nur auf einen Gegenstand beziehen könnte, welcher gemäss GG beziehungsweise der Gemeindeordnung in der Kompetenz der Gemeindeversammlung liegen würde. Denn wenn übergeordnetes Recht den Gemeinderat als zuständiges Organ bezeichnet, kann die Gemeindeversammlung nicht dessen Kompetenz an sich ziehen. Entsprechend könnte auch nicht auf dem "Umweg" einer Gemeinde-Volksinitiative in die Kompetenz des Gemeinderates eingegriffen werden.

Neben den von den Verfassern des Auftrages bereits genannten Gründen ist festzuhalten, dass auf Bundes- und Kantonsebene die Stimmberechtigten ein uneingeschränktes Initiativrecht haben. Auch kann eine Entscheidung an der Urne mit guter Stimmbeteiligung als repräsentativer angesehen werden als eine, die an einer Gemeindeversammlung gefällt wurde. Das Lancieren einer Initiative ist mit nicht unerheblichem Arbeitsaufwand verbunden. Schafft man diese Möglichkeit, könnte man allenfalls erreichen, dass sich mehr Stimmberechtigte aktiv an der Gemeindepolitik beteiligen. Die direkte Demokratie hat sich ständig weiterentwickelt, wobei nun auch bei den Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation ein Ausbau um die Volksinitiative ein weiterer Schritt in diese Richtung darstellen könnte.

Der von den Verfassern des Auftrages aufgezeigte Vergleich mit anderen Kantonen zeigt allerdings, dass es sich beim Instrument der Volksinitiative für Gemeinden mit Gemeindeversammlung um die Ausnahme und nicht um die Regel handelt.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4772)

Amt für Gemeinden (3)

Aktuarin SOGEKO (ssi)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat