



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Kantonale Volksabstimmung vom 29. November 2009

über die

**Volksinitiative «Für eine zeitgemässe
Gemeindedemokratie in Nidwalden»
der Sozialdemokratischen Partei Nidwalden
in der Form einer allgemeinen Anregung**

Abstimmungsbotschaft

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abstimmungsfrage	3
Das Wichtigste in Kürze	4
Abstimmungsvorlage	5
Standpunkt des Initiativkomitees	6
Stellungnahme von Landrat und Regierungsrat	8
Empfehlung von Landrat und Regierungsrat	12

Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen
Sehr geehrte Mitbürger

Am 20. April 2009 reichte die Sozialdemokratische Partei Nidwalden eine Volksinitiative mit dem Titel «Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie» ein. Gestützt auf Art. 54 der Kantonsverfassung verlangen die Initiantinnen und Initianten in der Form der allgemeinen Anregung die Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen gemäss den Art. 73– 80 der Kantonsverfassung. Der Landrat hat zu dieser Initiative am 16. September 2009 Stellung genommen und mit 53 gegen 1 Stimme beschlossen, den Stimmberechtigten die Ablehnung zu empfehlen. Die Initiative unterliegt damit der Volksabstimmung. Sie, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, können am 29. November 2009 zu dieser Verfassungsinitiative Stellung nehmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

***Wollen Sie die Volksinitiative
«Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie»
annehmen?***

Wenn Sie diese Initiative annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit *Ja*.

Wenn Sie diese Initiative ablehnen wollen, beantworten sie die Frage mit *Nein*.

Das Wichtigste in Kürze

Antrag der Sozialdemokratischen Parteien Nidwalden

Mit der Volksinitiative «Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie» verlangt die Sozialdemokratische Partei Nidwalden (SP) primär die **Abschaffung der Gemeindeversammlung** als Organ der Gemeindeorganisation und damit die Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen gemäss den Art. 73 – 80 der Kantonsverfassung. Weiter fordert die Initiative, dass die Stimmberechtigten **Wahl- und Sachgeschäfte im Urnenverfahren** entscheiden, die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen (**Antragsrecht**) sowie einen Gegenvorschlag zum Antrag des administrativen Rates unterbreiten können (**konstruktives Referendum**). Ebenso fordern die Initiantinnen und Initianten für die Stimmberechtigten ein ausgebauter Mitwirkungsrecht in Form von Bürgervorstössen (**Anfragerecht**) sowie eine Verpflichtung der administrativen Räte, die Bevölkerung in geeigneter Weise über die Gemeindeangelegenheiten zu informieren (**Informationsauftrag**). Zudem wird beantragt, dass Gemeinden Parlamente einsetzen können mit der Möglichkeit der Stimmberechtigten die Beschlüsse der **Gemeindeparlamente** an die Urne zu verweisen.

Stellungnahme von Landrat und Regierungsrat

Landrat und Regierungsrat beantragen den Stimmberechtigten, die SP-Volksinitiative «Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie» abzulehnen. Begründet wird dieser Entscheid damit, dass bei einer Annahme der Initiative dem Volk eine Verfassungsänderung vorgelegt werden müsste, welche die **Abschaffung der Gemeindeversammlung zwingend** vorsieht. Damit wird verhindert, dass die Funktion und der Stellenwert der Gemeindeversammlungen (Politische Gemeinde, Schulgemeinde, Kirchgemeinde) einer **eingehenden Prüfung** unterzogen wird und allfällige, **weniger weitreichende Revisionsvorschläge** ausgearbeitet werden können.

Weiter begründen der Landrat und Regierungsrat ihre ablehnende Haltung mit der **bereits bestehenden Möglichkeit**, wichtige Sachgeschäfte und Wahlen an der Urne entscheiden zu lassen sowie mit den praktischen Problemen eines Systems, welches die direkte demokratische Mitwirkung ausnahmslos mittels Urnenabstimmung vorsieht. Die beiden Räte verweisen darauf, dass das vom Initiativkomitee geforderte Antragsrecht bereits besteht, ein konstruktives Referendum in genereller Form kaum umsetzbar wäre und das verlangte Anfragerecht die Mitwirkung des Volkes keineswegs erweitert. Legislative und Exekutive halten fest, dass die administrativen Räte schon heute zur Information verpflichtet sind und bezüglich Bildung von Gemeindeparlamenten die verfassungsrechtlichen Grundlagen bereits bestehen.

Abschliessend weisen Landrat und Regierungsrat darauf hin, dass dem Stimmvolk bei einer Annahme der SP-Initiative eine Teilrevision der Kantonsverfassung unterbreitet werden müsste, welche inhaltlich an den mangelhaften und unzulänglichen Initiativtext gebunden ist.

Volksinitiative für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie

vom ¹

Die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger von Nidwalden,
gestützt auf Art. 54 und 92 Abs. 2 der Kantonsverfassung,
beschliessen in Form der allgemeinen Anregung:

Die Gemeindeorganisation (Art. 73 – Art. 80 der Kantonsverfassung) sei so zu ändern, dass

1. die Gemeindeversammlung als Organ der Gemeindeorganisation abgeschafft wird;
2. die Stimmberechtigten als oberstes politisches Organ Wahl- und Sachgeschäfte von weitreichender Bedeutung im Urnenverfahren entscheiden;
3. die Stimmberechtigten in Form einer allgemeinen Anregung oder einer ausgearbeiteten Vorlage die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen können (Antragsrecht);
4. die Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zum Antrag des administrativen Rates unterbreiten können (konstruktives Referendum);
5. für die Stimmberechtigten das Mitwirkungsrecht in Form von Bürgervorstössen (Anfragen) ausgebaut wird;
6. die Quoren in Bezug auf die notwendigen Unterschriften im Verhältnis niedrig gehalten werden (1.0 Prozent für einen Antrag, 1.0 Prozent für konstruktives Referendum);
7. die administrativen Räte verpflichtet werden, die Bevölkerung in geeigneter Art und Weise über die Gemeindeangelegenheiten zu informieren;
8. die Gemeinden ein Parlament einsetzen können. Die Beschlüsse der Gemeindeparlamente können im Rahmen der Gesetzgebung durch die Stimmberechtigten an die Urne verwiesen werden.

Stans, 26. Februar 2009

¹ A 2009, 325

Standpunkt des Initiativkomitees

Die schwache Stimmbeteiligung an Gemeindeversammlungen ist bedenklich und einer glaubhaften, funktionierenden Demokratie unwürdig. Neben dem latenten politischen Desinteresse lässt sich feststellen, dass die Gemeindeversammlung als oberstes Organ in der Gemeindeorganisation schlichtweg nicht mehr zeitgemäss ist. Dass bloss jeder 50. Stimmbürger oder Stimmbürgerin an der Versammlung teilnimmt, dokumentiert die abnehmende resp. fehlende politische Legitimität. Es ist höchste Zeit, über die Bücher zu gehen.

Die Institution «Gemeindeversammlung» ist eine vormoderne Form der direkten Demokratie und weist entscheidende Nachteile aus:

- Die Gemeindeversammlung ist an einen festen Termin und Ort gebunden. Gewisse Bevölkerungsgruppen können aus beruflichen oder persönlichen Gründen ihr aktives Stimmrecht nicht ausüben.
- Die geheime Stimmabgabe ist nicht gewährleistet. Die offene Stimmabgabe gewährt keine anonyme Stimmabgabe und ist für viele Stimmberechtigte ein Grund, nicht an einer Gemeindeversammlung teilzunehmen.
- Die Stimmbeteiligung ist durchschnittlich sehr tief. Die Gefahr der Majorisierung von Entscheiden durch Einzelne direkt betroffene (Interessen-) Gruppen wird gefördert.
- Die Abstimmungsergebnisse sind wenig repräsentativ und beruhen auf dem Willen einer Minderheit.
- Bei einem „Grossaufmarsch“ der Stimmberechtigten stösst die Durchführung einer Gemeindeversammlung verfahrenstechnisch und räumlich an Grenzen.
- Die Versammlung als Informationsveranstaltung hat ausgedient (Information über Gemeindebulletin, Medien, Internet, Informations- und Kommunikationsgesellschaft).
- Die Versammlungsdemokratie ist anachronistisch. Die elektronische Mitsprache ersetzt in Bälde den Stimmzettel.
- Problematik der Eigendynamik während der Versammlung (Einzelantragsrecht, «schwache» Behörden).
- Die Gemeindeversammlungen sind manipulierbar (Lobby, Mobilisierung).
- Der Kanton Nidwalden ist in den letzten Jahren stark gewachsen, wobei dieses Wachstum auch auf Zuwanderung zurückzuführen ist. Gleichzeitig nimmt die Verwurzelung und damit die Identifikation mit der Institution Gemeindeversammlung schleichend ab.

Die Volksinitiative «Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie» verschafft dem weit verbreiteten Unmut Gehör und will neu, dass die Stimmberechtigten Wahl- und Sachgeschäfte im Urnenverfahren entscheiden. Es handelt sich um eine **Grundsatzabstimmung**. Folgende Regeln sollen in der Gemeindeorganisation neu in allen Gemeinden eingeführt werden:

- Die Gemeindeversammlung als Organ der Gemeindeorganisation wird abgeschafft.
- Die Stimmberechtigten entscheiden Wahl- und Sachgeschäfte im Urnenverfahren (**brieflicher Stimmzettel**).
- Die Stimmberechtigten können in Form einer allgemeinen Anregung oder einer ausgearbeiteten Vorlage die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen (**Gemeindeinitiative**).
- Die Stimmberechtigten können einen Gegenvorschlag zum Antrag des administrativen Rates unterbreiten (**konstruktives Referendum**).
- Für die Stimmberechtigten wird das Mitwirkungsrecht in Form von Bürgervorstössen (**Anfragen**) ausgebaut.
- Die Quoren für die notwendigen Unterschriften im Verhältnis werden niedrig gehalten (1.0 Prozent).
- Die administrativen Räte sind verpflichtet, die Bevölkerung in geeigneter Art und Weise über die Gemeindeangelegenheiten zu informieren.
- Die Gemeinden können ein Parlament einsetzen. Die Beschlüsse der Gemeindeparlamente können durch die Stimmberechtigten an die Urne verwiesen werden.

Mit der Volksinitiative «Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie» wird den Stimmberechtigten eine Grundsatzfrage unterbreitet. Es wird über das Grundmodell abgestimmt und zwischen dem Grundmodell «Urnenverfahren» und dem Grundmodell «Gemeindeversammlung» entschieden. Viele Luzerner Gemeinden haben ihre Gemeindeorganisation modernisiert und kennen bereits heute das «Urnenverfahren».

Wichtig: Die Stimmberechtigten werden im Rahmen der folgenden Gesetzesanpassungen (Kantonsverfassung, Gemeindegesetz, Gemeindeordnung) wieder die Möglichkeit haben, mitzuwirken, Stellung zu nehmen und über diese Vorlagen abzustimmen.

Stellungnahme von Landrat und Regierungsrat

Die Gemeindeversammlung: Oberstes Organ der Gemeinde

Mit dem Antrag der SP würde die Gemeindeversammlung als wichtigstes und oberstes Organ der Gemeindeorganisation abgeschafft und durch eine Urnendemokratie ersetzt. Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass Gemeindeversammlungen in der Regel eher schlecht besucht werden und folglich nur verhältnismässig wenige Stimmberechtigte über die Geschäfte entscheiden. Indessen ist ebenso unbestritten, dass an der Gemeindeversammlung einerseits **effizient** und **effektiv**, andererseits **bürgernah** über politische Geschäfte debattiert und beschlossen werden kann. Der direkte Kontakt zwischen den Behörden und den Stimmberechtigten erleichtert zudem auch die **Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben** der Gemeindeversammlung (insbesondere Genehmigung der Jahresrechnung und Entgegennahme des Rechenschaftsberichtes).

Mit der vom Landrat empfohlenen Ablehnung der Initiative bleibt die Möglichkeit bestehen, Funktion und Stellung der Gemeindeversammlung – ohne verbindlichen Auftrag der ersatzlosen Abschaffung – eingehend zu überprüfen und die damit verbundenen Fragestellungen in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Kanton/Gemeinden vertieft zu analysieren. Eine solche Analyse konnte bisher deshalb nicht vorgenommen und ihre allenfalls daraus resultierenden Revisionsvorschläge in Form eines Gegenvorschlages ausgearbeitet werden, weil der verfügbare Zeitraum dafür mit sechs Monaten zu knapp bemessen war. Auch war die Erweiterung des Zeitraums unmöglich aufgrund der verfassungsmässigen Vorgabe, dass spätestens am 7. März 2010 über die Initiative abgestimmt werden muss.

Bei Ablehnung der Initiative wird der Regierungsrat unverzüglich eine Arbeitsgruppe unter Einbezug der Gemeinden einberufen, welche die Stellung und Funktion der Gemeindeversammlung überprüft und allenfalls entsprechende Verfassungs- beziehungsweise Gesetzesänderungen ausarbeitet. Dabei ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Gemeinden (**politische Gemeinden, Schulgemeinden sowie Kirch- und Kapellgemeinden**) sehr unterschiedliche Grössen und Strukturen aufweisen.

Reduktion allein auf eine «Urnendemokratie» birgt Probleme

Die Forderung des Initiativkomitees, das Volk über Wahl- und Sachgeschäfte im Urnenverfahren entscheiden zu lassen, ist insofern schon fast gänzlich erfüllt, als bereits heute – vor allem bei den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden – die Wahlen sowie wichtige Sachgeschäfte an der Urne entschieden werden. Sei dies von Gesetzes wegen, auf Anordnung des administrativen Rates oder auf Begehren der Stimmberechtigten.

Überdies berücksichtigt die Forderung, ausnahmslos alle Sachgeschäfte an der Urne entscheiden zu wollen, weder die damit einhergehenden erheblichen Kosten, noch die Unmöglichkeit bei gewissen Geschäften Gegen- und Abänderungsanträge zu stellen. So könnte beispielsweise die Rechnung oder das Budget an der Urne nur angenommen oder verworfen werden und nicht wie bisher an den Gemeindeversammlungen Gegen- und Abänderungsanträgen unterzogen werden. Auch böte das von den Initiantinnen und Initianten geforderte konstruktive

Referendum in diesem Zusammenhang keine Abhilfe, da konstruktive Referenda zu Rechnungen und Budgets **in der Praxis undenkbar** sind.

Im Planungsverfahren auf kommunaler Ebene, namentlich im Zonenplanungsverfahren gemäss Baugesetz, würden sich mit der Abschaffung der Gemeindeversammlung Probleme ergeben, deren **Folgen noch nicht absehbar** sind. Heute ist es so, dass gegen die Auflage des Zonenplanes von den dazu legitimierten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Einsprache eingereicht werden kann. Auch kann nach der Publikation der Traktanden für die Gemeindeversammlung jede stimmberechtigte Person einen Abänderungsantrag stellen. Mit Einführung der Urnendemokratie sind Einsprachen weiterhin möglich, Abänderungsanträge hingegen können keine mehr eingereicht werden.

Das Gleiche gilt für den Erlass von kommunalen Verordnungen und Reglementen. Die heute bewährte Regelung, wonach an der Gemeindeversammlung Änderungen bereinigt werden können, würde entfallen. Änderungen könnten nur im Rahmen des neu eingeführten konstruktiven Referendums eingebracht werden.

Ebenso müsste das Einbürgerungsverfahren grundlegend neu geregelt werden, weil Urnenabstimmungen ausserhalb der Gemeindeversammlung für Einbürgerungen auf Grund der Bundesgerichtspraxis nicht zulässig sind.

Antragsrecht besteht bereits

Das von der Initiative geforderte Antragsrecht, wonach die Stimmberechtigten in Form einer allgemeinen Anregung oder einer ausgearbeiteten Vorlage die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen können, besteht sowohl nach Kantonsverfassung (Art. 78 Kantonsverfassung) als auch nach Gemeindegesetz (Art. 62 ff. Gemeindegesetz) bereits heute.

Konstruktives Referendum ist in genereller Form kaum umsetzbar

Die Forderung der Initiantinnen und Initianten, dass die Stimmberechtigten generell ein Gegenvorschlagsrecht zum Antrag des administrativen Rates haben, ist kaum umsetzbar. Gerade für die Genehmigung von Rechnung und Budget aber auch bei Finanzbeschlüssen ist ein konstruktives Referendum nicht realistisch. Die Beschlussfassung zu mehreren Abänderungsanträgen – beispielsweise zum Budget – ist in einem Urnenabstimmungsverfahren letztlich nicht handhabbar; die Schlussabstimmung sollte in Kenntnis der Ergebnisse zu den Detailabstimmungen erfolgen. Dies hat zu Folge, dass sich das Instrument des konstruktiven Referendums bei Abschaffung der Gemeindeversammlung auf einzelne Bereiche, insbesondere auf Verordnungen und Reglemente, **beschränken** müsste.

Bei Beibehaltung der Gemeindeversammlung ist deswegen kein konstruktives Referendum einzuführen. Die Stimmberechtigten verfügen an der Gemeindeversammlung bereits über das Recht, Gegen- und Abänderungsanträge sowie einen Verwerfungsantrag zu stellen.

«Anfragerecht» erweitert die Mitwirkung des Volkes nicht

Die Forderung, dass mit der Einführung von Bürgervorstössen in Form von Anfragen, das Mitwirkungsrecht der Stimmberechtigten ausgebaut wird, beruht auf einer falschen Annahme. Der Anspruch auf Beantwortung von Anfragen alleine garantiert dem Antragsteller noch keine Mitwirkung.

Überdies ist das Mitwirkungsrecht mit dem Einzelantragsrecht zuhanden der Gemeindeversammlung in der heutigen Gemeindeorganisation optimal ausgebaut. Die geforderte Einführung einer Mindestanzahl von Unterschriften für Anträge beinhaltet somit eine **Einschränkung der Bürgerrechte**.

Zudem steht es bereits heute jeder Gemeindegewohnerin und jedem Gemeindegewohner frei, sich mit Fragen direkt an die Mitglieder des administrativen Rates (Gemeinde-, Schul-, Kirchenoder Kapellrat) oder an die Gemeindeverwaltung zu wenden. Auch wird in den meisten Gemeinden im Anschluss an die Gemeindeversammlung eine Fragerunde durchgeführt, an der die Stimmberechtigten ihre Fragen und Anliegen darlegen können. Diese direkte Kontaktnahme soll auch in Zukunft der übliche Weg bleiben und nicht durch administrativ aufwendige Anfragen in Form von Bürgervorstössen ersetzt werden.

Bereits bestehende Informationspflicht und offene Informationspraxis

Die administrativen Räte (Gemeinderat, Schulrat, Kirchen- und Kapellrat) sind bereits heute gesetzlich verpflichtet, in Form eines Berichts jährlich Rechenschaft abzulegen. Zudem informieren sie auch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung regelmässig in Gemeindezeitschriften und auf den Gemeindegewebssites über die wichtigsten Entwicklungen und Projekte in den Gemeinden. Es bedarf folglich diesbezüglich keiner weiteren gesetzlichen Grundlagen.

Gemeindeparlamente wären heute schon möglich

Gemäss Art. 80 der Kantonsverfassung können die Gemeinden bereits heute die Gemeindeversammlung durch die Volksvertretung respektive Gemeindeparlamente ersetzen. Eine Neureglung ist somit auch hier nicht notwendig.

Zusammenfassung der Argumente gegen die Initiative

Die folgenden Gründe sprechen gegen die Verfassungsinitiative
«Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie»:

- Dem Volk müsste bei Annahme der Initiative eine Verfassungsänderung vorgelegt werden, welche die Abschaffung der Gemeindeversammlung zwingend vorsieht und verhindert, dass die Funktion und Stellung der Gemeindeversammlung einer vertieften Analyse unterzogen und allfällige, weniger weitreichende Revisionsvorschläge ausgearbeitet werden können.
- Die Wahlen sowie wichtige Sachgeschäfte werden bereits heute an der Urne entschieden.
- Die Forderung ausnahmslos alle Sachgeschäfte an der Urne zu entscheiden, verursacht einerseits erhebliche Kosten, andererseits geht sie mit praktischen Problemen bei der Umsetzung einher.
- Das von den Initiantinnen und Initianten verlangte Antragsrecht ist bereits sowohl verfassungsrechtlich als auch gesetzlich verankert.
- Das Ansinnen, ein konstruktives Referendum einzuführen ist in genereller Form kaum umsetzbar.
- Das verlangte Anfragerecht erweitert die Mitwirkung des Volkes nicht: einerseits würde ein mehrfaches an Urnenabstimmungen die Folge sein, andererseits müssten die bestehenden politischen Rechte in einzelnen Bereichen abgebaut werden. Dies betrifft beispielsweise die Bereinigung von Erlassen durch die Gemeindeversammlung.
- Die administrativen Räte sind heute schon zur Information verpflichtet.
- Die Gemeinden können gemäss der Kantonsverfassung und den Detailbestimmungen des Gemeindegesetzes (insbesondere Art. 113 – 139 des Gemeindegesetzes vom 28.4.1974) heute schon die Gemeindeversammlung durch Gemeindeparlamente ersetzen.

Empfehlung von Landrat und Regierungsrat

In Übereinstimmung mit der überwiegenden Mehrheit des Landrates (53 gegen 1 Stimme) empfiehlt der Regierungsrat den Stimmberechtigten, die Volksinitiative der SP Nidwalden «Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie» abzulehnen und wie folgt abzustimmen:

***Wollen Sie die Volksinitiative
«Für eine zeitgemässe Gemeindedemokratie»
annehmen?***

Nein