

# **LU\_GERICHTE RRE Nr. 1171 vom 30. Oktober 2017**

LU Gerichte, 2017-10-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_RRE\\_Nr.\\_1171](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._1171)

FR: LU\_GERICHTE RRE Nr. 1171 du 30 octobre 2017

IT: LU\_GERICHTE RRE Nr. 1171 del 30 ottobre 2017

## **Regeste**

Bei gesamthaften Gesetzesvorlagen gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nur abgeschwächt. Insbesondere wenn es sich um eine Kodifikation handelt, die zahlreiche Gebiete miteinschliesst. Die Stimmberechtigten haben keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen. Die Gemeindeordnung bildet die zentrale rechtliche Grundlage einer Gemeinde, sozusagen die Verfassung. Es handelt sich dabei um eine Kodifikation, die zahlreiche Themengebiete miteinschliesst. Die vorliegenden Änderungen an der Gemeindeordnung verbindet somit der gemeinsame Zweck, die ausreichende Organisation der Gemeinde, welche die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen erfüllt, sicherzustellen. In diesem grundlegenden Zweck der Revision der Gemeindeordnung ist ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinn der Einheit der Materie zu erkennen. | Art. 34 Abs. 2 BV, § 5 Abs. 1 GG, § 6 Abs. 1 GG | Volksrechte

## **Volltext**

Luzern Kantonsgericht sonstige 30.10.2017 RRE Nr. 1171 (2017 VI Nr. 6)

Bei gesamthaften Gesetzesvorlagen gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nur abgeschwächt. Insbesondere wenn es sich um eine Kodifikation handelt, die zahlreiche Gebiete miteinschliesst. Die Stimmberechtigten haben keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen. Die Gemeindeordnung bildet die zentrale rechtliche Grundlage einer Gemeinde, sozusagen die Verfassung. Es handelt sich dabei um eine Kodifikation, die zahlreiche Themengebiete miteinschliesst. Die vorliegenden Änderungen an der Gemeindeordnung verbindet somit der gemeinsame Zweck, die ausreichende Organisation der Gemeinde, welche die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen erfüllt, sicherzustellen. In diesem grundlegenden Zweck der Revision der Gemeindeordnung ist ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinn der Einheit der Materie zu erkennen. | Art. 34 Abs. 2 BV, § 5 Abs. 1 GG, § 6 Abs. 1 GG | Volksrechte

Rechtsprechung Luzern Instanz: Regierungsrat Abteilung: - Rechtsgebiet: Volksrechte

Entscheiddatum: 30.10.2017 Fallnummer: RRE Nr. 1171 LGVE: 2017 VI Nr. 6

Gesetzesartikel: Art. 34 Abs. 2 BV, § 5 Abs. 1 GG, § 6 Abs. 1 GG Leitsatz: Bei gesamthaften Gesetzesvorlagen gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nur

abgeschwächt. Insbesondere wenn es sich um eine Kodifikation handelt, die zahlreiche Gebiete miteinschliesst. Die Stimmberechtigten haben keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen. Die Gemeindeordnung bildet die zentrale rechtliche Grundlage einer Gemeinde, sozusagen die Verfassung. Es handelt sich dabei um eine Kodifikation, die zahlreiche Themengebiete miteinschliesst. Die vorliegenden Änderungen an der Gemeindeordnung verbindet somit der gemeinsame Zweck, die ausreichende Organisation der Gemeinde, welche die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen erfüllt, sicherzustellen. In diesem grundlegenden Zweck der Revision der Gemeindeordnung ist ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinn der Einheit der Materie zu erkennen. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Mit E-Mail vom 3. Oktober 2017 stellte der Gemeinderat der Gemeinde A einem kleinen Adressatenkreis die Abstimmungsbotschaft zur Teilrevision der Gemeindeordnung, über die am 26. November 2017 abgestimmt wurde, zur Information zu. Am 6. Oktober 2017 reichten die Beschwerdeführenden B und C beim Regierungsrat des Kantons Luzern je eine Stimmrechtsbeschwerde gegen die Abstimmung vom 26. November 2017 über die Teilrevision der Gemeindeordnung ein. Zur Begründung hielten die Beschwerdeführenden zusammengefasst fest, dass die Vorlage über die Teilrevision – nebst den Anpassungen an das übergeordnete Recht – eine Vielzahl durchaus heikler Änderungen beinhalte, die mit der Anpassung der Gemeindeordnung an das übergeordnete kantonale Recht nichts zu tun hätten und im Übrigen ihrerseits sachlich in keinem ersichtlichen Zusammenhang zueinander stünden. Somit werde die Einheit der Materie verletzt. Aus den Erwägungen: (...) 4.1 Die in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 140 I 394 E. 8.2). Zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit zählt auch der Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser Grundsatz verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: Entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den ändern oder andere Teile befürworten. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist bei allen Vorlagen zu beachten, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden (Urteil des Bundesgerichts 1C\_501/2014 vom 23.6.2015 E. 5.2; BGE 137 I 200 E. 2.1 f.; 130 I 185 E. 3; 129 I 366 E. 2.1 f.; je mit Hinweisen). Die bundesgerichtliche

Rechtsprechung betont, dass der Grundsatz von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten ist (vgl. BGE 137 I 200 E. 2.2; 129 I 366 E. 2.3; BGE 128 I 190 E. 3.2). Insbesondere kann der geforderte innere Zusammenhang zwischen einzelnen Teilen nicht abstrakt umschrieben werden. Der Begriff der Einheit der Materie ist daher schwer zu fassen. Eine Verbindung zwischen einzelnen Teilen kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Ob dies im Einzelfall als gegeben erachtet wird, kann vom Standpunkt und der Abstraktionshöhe der Betrachtung abhängen. Im Sinn einer Grenzziehung hält die Rechtsprechung lediglich fest, dass zur Wahrung der Einheit der Materie nicht jegliche, rein künstlich oder politisch hergestellte Verbindung zwischen einzelnen Teilen ausreicht. Erforderlich ist eine Ausrichtung, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann. Da der Begriff der Einheit der Materie, wie aufgezeigt, von relativer Natur und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Vorlagen nach der Rechtsprechung ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zu. An die Einhaltung des Grundsatzes dürfen daher keine überspannten Anforderungen gestellt werden (BGE 129 I 366 E. 2.3; BGE 104 Ia 215 E. 2b). Bei gesamthaften Gesetzesvorlagen gilt der Grundsatz der Einheit der Materie nur noch abgeschwächt. Insbesondere wenn es sich um eine Kodifikation handelt, die zahlreiche Gebiete miteinschliesst (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 995, Rz. 2516). Dazu hält das Bundesgericht fest, dass bei Gesetzesvorlagen die Einheit der Materie gewahrt ist, wenn eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen (ZBl 107/2006, S. 409). Das Bundesgericht betont, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen (BGE 129 I 366 E. 2.3; 111 Ia 196 E. 2b; 105 Ia 370 E. 4b; Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E. 3b; ZBl 96/1995 S. 470, E. 4a/bb). Schliesslich ist anzufügen, dass die Einheit der Materie als Teilgehalt der Abstimmungsfreiheit bei grösseren Verfassungs- oder Gesetzgebungsvorhaben mit neuer und grundlegender Ausrichtung in ein Spannungsverhältnis zur Innovations- und Gestaltungsfreiheit des Normgebers treten kann (vgl. Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, S. 129). Diesfalls bedarf es einer besonders sorgfältigen Beurteilung des inneren sachlichen Zusammenhangs der einzelnen Teile, um einen Ausgleich zu finden und sowohl der Abstimmungsfreiheit als auch der ureigensten Aufgabe des Verfassungs- und Gesetzgebers Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund und weil es dem praktischen Bedürfnis des Gesetzesgebers entspricht, über den unmittelbaren Anlass einer Gesetzesrevision hinaus weitere, bereits anstehende Postulate miteinzubeziehen, wird der Einheit der Materie bei Behördenvorlagen weniger Gewicht beigemessen als bei Initiativen (BGE 129 I 366 E. 2.2).

4.2 Im vorliegenden Fall verbindet die Vorinstanz notwendige Anpassungen an das übergeordnete Recht mit weiteren Änderungen von Bestimmungen der Gemeindeordnung. Bei der Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist somit von diesen Sachbereichen auszugehen. Es ist zu prüfen, in welchem Verhältnis diese zueinander stehen, was sie miteinander verbindet bzw. was sie voneinander trennt und ob sie demnach gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV zu einer einzigen Abstimmungsvorlage zusammengefasst

werden durften. 4.3 Die Gemeinde regelt die Grundzüge ihrer Organisation in der Gemeindeordnung (GO). Die Gemeindeordnung geht dem übrigen kommunalen Recht vor (vgl. § 6 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern vom 4. 5. 2004 [GG; SRL Nr. 150]). Die Gemeindeordnung bildet die zentrale rechtliche Grundlage, sozusagen die Verfassung einer Gemeinde. Es handelt sich dabei um eine Kodifikation, die zahlreiche Themengebiete miteinschliesst. Mit der GO werden auch die Vorgaben des Gemeindegesetzes und des ab 1. Januar 2018 in Kraft tretenden Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) umgesetzt und insbesondere die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Stimmberechtigten und des Gemeinderates, die Gemeindeorgane sowie die Volksrechte wie beispielsweise die Gemeindeinitiative geregelt. Eine Revision der Gemeindeordnung steht somit nicht nur – wie die Vorinstanz ausführt – mit der Mitwirkung und Mitbestimmung der Stimmberechtigten im Zusammenhang, sondern darüber hinaus auch mit der Anpassung der Gemeindeorganisation. Alle Änderungen an der Gemeindeordnung verbindet somit der gemeinsame Zweck, die ausreichende Organisation der Gemeinde, welche die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen erfüllt (vgl. § 5 Abs. 1 GG), sicherzustellen. Die GO der Gemeinde A wurde zuletzt am 17. Juni 2007 revidiert. Seither wurde das übergeordnete kantonale Recht, welches massgebenden Einfluss auf die Gemeindeorganisation und damit die GO hat, teilweise geändert. Insbesondere die Einführung des FHGG, die Änderungen am Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a) und in der Gerichtsorganisation sowie die Veränderungen im Vormundschaftsrecht machen zahlreiche Anpassungen von GO-Bestimmungen an das übergeordnete Recht notwendig. Darüber hinaus wurden das eidgenössische und kantonale Bürgerrecht revidiert, was die Gemeinden dazu veranlasst, ihre Organisation in diesem Bereich ebenfalls zu überdenken. Letztlich geht es in der Revision der GO der Gemeinde A hauptsächlich darum, die teilweise veralteten Bestimmungen und Strukturen an die aktuellen Bedingungen in der Gemeinde und an das geltende Recht anzupassen. Nur so kann die Gemeinde die Einhaltung der in § 5 GG aufgeführten Mindestanforderungen gewährleisten. Im Rahmen der Revision wurden dann auch weitere Anliegen aufgenommen, welche beispielsweise im Hinblick auf die nächsten Wahlen zu klären sind (Amtszeitbeschränkung, Wahlverfahren Sozialvorsteher) oder zu denen in jüngster Vergangenheit Handlungsbedarf ersichtlich wurde (Gemeindereferendum). Das Bundesgericht hielt in seiner Rechtsprechung fest, dass bei Behördenvorlagen dem praktischen Bedürfnis des Gesetzgebers Rechnung zu tragen ist, dass über den unmittelbaren Anlass hinaus weitere anstehende Änderungen einbezogen werden können. Es obliegt der Verantwortung der Vorinstanz, ob sie die überarbeitete Gemeindeordnung als Ganzes – wie im vorliegenden Fall – oder in Teilbereiche aufgeteilt den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorlegen will. Ist ein Stimmberechtigter mit einer Anpassung einer Bestimmung nicht einverstanden, so steht es ihm frei, die ganze Vorlage abzulehnen. Naturgemäss ist die Wahrscheinlichkeit einer Ablehnung der Vorlage höher, je mehr Sachbereiche darin integriert sind. Ein Vorgehen nach «thematischen Etappen», wie von den Beschwerdeführenden gefordert, ist jedoch nicht zwingend notwendig, nachdem im grundlegenden Zweck der GO-Revision, nämlich der Anpassung der Gemeindeorganisation an die aktuellen Verhältnisse, ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinn der Einheit der Materie zu erkennen ist. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Abstimmungsvorlage der Vorinstanz «Teilrevision Gemeindeordnung» den Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.