



---

**Justiz- und Sicherheitsdepartement, Abteilung Gemeinden  
Finanzdepartement, Finanzaufsicht Gemeinden  
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Rechtsdienst**

## **Wegleitung**

# **Inhalt der Abstimmungsbotschaften bei Urnenabstimmungen**

**14.04.2021**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ziel und Inhalt</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Verantwortung der Gemeindebehörde für Abstimmungsbotschaft	3
1.3 Andere Regelung für Information vor Gemeindeversammlungen	3
1.4 Nicht jeder Verfahrensfehler führt zur Verschiebung der Abstimmung	4
<b>2 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>4</b>
2.1 Kantonales Stimmrechtsgesetz (StRG, SRL Nr. 10)	4
2.2 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1)	5
<b>3 Hinweise aus Rechtsprechung und -literatur</b>	<b>5</b>
3.1 Funktion Abstimmungsbotschaft	5
3.2 Abstimmungsbotschaft als Bringschuld	5
3.3 Anforderungen an die Abstimmungsbotschaft	6
3.4 Inhalt der Abstimmungsbotschaft	8
3.5 Abstimmungsfrage	9
3.6 Umfang der Abstimmungsbotschaft	11
<b>4 Beispiele für Abstimmungsvorlagen</b>	<b>12</b>
4.1 Allgemeines	12
4.2 Gemeindeinitiativen und Referenden	12
4.3 Reglemente und Gemeindeverträge	13
4.4 Finanzgeschäfte	14
4.5 Planungs- und Baugeschäfte	20
<b>5 Schlussbemerkungen</b>	<b>22</b>
<b>6 Anhang: Publierte Entscheide zu Abstimmungsbotschaften</b>	<b>23</b>
6.1 Bundesgericht	23
6.2 Kanton Luzern	23

## **1 Ziel und Inhalt**

### **1.1 Ausgangslage**

Mit Entscheid vom 22. September 2020 entschied der Regierungsrat im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde, eine kommunale Urnenwahl abzusagen, die von der Gemeinde auf den 27. September 2020 festgesetzt worden war. Grund war, dass in der Abstimmungsbotschaft grundlegende Informationen zur Vorlage fehlten und die Stimmberechtigten daher nicht in der Lage waren, sich ein umfassendes Bild über das Geschäft zu machen. Die Abstimmungsbotschaft wies daher schwerwiegende Mängel auf. Eine nachträgliche Korrektur der Botschaft oder ein ergänzender Versand zur Abstimmungsbotschaft an alle Stimmberechtigten war aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich ([LGVE 2020 VI Nr. 4](#)). Zudem treffen beim Kanton wiederholt Anfragen von Gemeinden zum Inhalt von Abstimmungsbotschaften ein. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement, Abteilung Gemeinden, nahm den erwähnten Entscheid und die Anfragen der Gemeinden zum Anlass, in Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement, Finanzaufsicht Gemeinden, und dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Rechtsdienst, sowie im Austausch mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und dem Geschäftsführer- und Gemeindegliederverband (GGV) die vorliegende Wegleitung zu verfassen. Schliesslich reichte Kantonsrat Daniel Piazza am 26. Oktober 2020 im Kantonsrat die [Anfrage A 399](#) «über den Umfang und Inhalt von gedruckten Abstimmungsbotschaften der Gemeinden» ein. Der Regierungsrat erwähnte in seiner [Antwort auf die Anfrage](#), dass eine Wegleitung für die wesentlichen Angaben in der Abstimmungsbotschaft im Urnenverfahren im Kanton erarbeitet und den Gemeinden als Unterstützung beim Erstellen der Abstimmungsbotschaft zugestellt werde.

Mit der vorliegenden Wegleitung kommen das Justiz- und Sicherheitsdepartement, Abteilung Gemeinden, das Finanzdepartement, Finanzaufsicht, und das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Rechtsdienst, diesem Auftrag nach. Die Wegleitung gibt den Gemeindebehörden Anhaltspunkte, welchen Inhalt die Abstimmungsbotschaft enthalten soll, die vor Urnenabstimmungen an die Stimmberechtigten zugestellt werden muss.

### **1.2 Verantwortung der Gemeindebehörde für Abstimmungsbotschaft**

Die Gemeindebehörde hat jeweils im konkreten Fall und in eigener Verantwortung zu beurteilen, welches der notwendige Inhalt einer Abstimmungsbotschaft ist. Dabei ist zu beachten, dass die Abstimmungsbotschaft den Stimmberechtigten als Entscheidungsgrundlage bei den Urnenabstimmungen dienen soll. Den nachfolgenden Angaben in der Wegleitung kommt kein abschliessender Charakter im Sinne einer Checkliste zu. Ausführungen, soweit sie in allgemeiner Form möglich sind, werden auch zu den Abstimmungsfragen gemacht, die ebenfalls Bestandteil der Abstimmungsbotschaft sind.

### **1.3 Andere Regelung für Information vor Gemeindeversammlungen**

Die vorliegenden Aussagen zur Abstimmungsbotschaft beziehen sich auf Urnenabstimmungen. Vor Gemeindeversammlungen sind Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten von Gesetzes wegen nicht vorgeschrieben und damit freiwillig. Die Gemeindeversammlung stellt bei Abstimmungen, die im Versammlungsverfahren durchgeführt werden, einen Teil des Meinungsbildungsprozesses dar, indem die Gemeindebehörde über die anstehenden Geschäfte informiert, die Stimmberechtigten Fragen stellen können und die Gemeindebehörde im Verlauf der Diskussion auf Verlangen weitere Auskünfte erteilt ([LGVE 2004 III Nr. 10](#)). Dementsprechend ist es für Gemeinden bei einer Abstimmung im Versammlungsverfahren möglich, sich bei der Information im Vorfeld der Abstimmung kürzer zu fassen als bei einer Urnenabstimmung. Wenn sie vor der Gemeindeversammlung informieren, so haben

diese Erläuterungen die Anforderungen an die Abstimmungsbotschaft gemäss Kapitel 3.3 zu erfüllen.

#### 1.4 Nicht jeder Verfahrensfehler führt zur Verschiebung der Abstimmung

Keine Aussagen enthält die Wegleitung zu den Konsequenzen, falls in einer Abstimmungsbotschaft allenfalls nicht alle Angaben, wie sie in der Wegleitung angegeben sind, enthalten sind. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass nicht jeder Verfahrensmangel automatisch zur Verschiebung einer Abstimmung führt. Zu verschieben ist eine Abstimmung dann, wenn ein Mangel schwerwiegend ist und nicht mehr rechtzeitig vor der Abstimmung behoben werden kann. Im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde ist zu beurteilen, ob ein Mangel schwerwiegend ist und welche Konsequenzen dies zur Folge hat. Dabei ist auch zwischen dem möglichen Einfluss des Mangels auf das Abstimmungsergebnis und dem Aufwand einer Neuansetzung der Abstimmung und der damit zusammenhängenden Strapazierung der Stimmberechtigten abzuwägen (vgl. LGVE 2020 VI Nr. 4 mit Hinweis auf [1998 III Nr. 1 E. 7](#)).

## 2 Rechtliche Grundlagen

### 2.1 Kantonales Stimmrechtsgesetz ([StRG, SRL Nr. 10](#))

Das kantonale Stimmrechtsgesetz enthält verschiedene Regelungen für die kommunalen Abstimmungsunterlagen im Urnenverfahren. Diese sind auch für das Verfassen der Abstimmungsbotschaft im Urnenverfahren verbindlich. In der kantonalen Gesetzgebung wird in diesem Zusammenhang vom «erläuternden Bericht der Gemeindebehörde» gesprochen.

#### § 38 Absätze 1 und 2 Stimmrechtsgesetz

Bei Gemeindeabstimmungen im Urnenverfahren erhalten die Stimmberechtigten der Gemeinden **spätestens drei Wochen** vor dem Abstimmungstag zusätzlich zu den Abstimmungsunterlagen (Stimmrechtsausweis, amtliches Stimm- und Wahlkuvert und Rücksendekuvert):

- a. die **Abstimmungsvorlage**, von der **Gemeinderechnung und vom Budget jedoch nur einen Auszug**
- b. den Stimmzettel,
- c. einen **erläuternden Bericht der Gemeindebehörde**, worin auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Gemeindeparlamentes sowie eines Initiativ- oder Referendumskomitees angemessen darzustellen sind.

---

***Bemerkungen:** In diesem Zusammenhang ist insbesondere festzuhalten, dass die Abstimmungsunterlagen spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag bei den Stimmberechtigten eintreffen müssen (vgl. Bringschuld der Behörde, vgl. 3.2). Zudem ist der erläuternde Bericht, die Abstimmungsbotschaft, bei Urnenabstimmungen **allen** Stimmberechtigten (nicht nur allen Haushaltungen) zuzustellen (vgl. § 38 Abs. 2 c StRG).*

---

#### § 22 Stimmrechtsgesetz (für Urnenabstimmungen und Gemeindeversammlungen)

<sup>1</sup> Bei Gemeindeabstimmungen sind die Stimmberechtigten befugt, während zweier Wochen vor dem Abstimmungstag die der Abstimmungsvorlage zugrunde liegenden Akten (Pläne, Gutachten, Verträge und dergleichen) **einzusehen**, soweit die Wahrung des Amtsgeheimnisses es zulässt.

<sup>2</sup> Um die Bevölkerung der Gemeinde über Gemeindegeschäfte zu informieren, kann die Gemeinde Orientierungsversammlungen abhalten.

---

***Bemerkung:** In der Aktenauflage können ergänzende Unterlagen aufgelegt werden, die den Stimmberechtigten nicht in der Abstimmungsbotschaft mitgeliefert werden mussten.*

---

## 2.2 Bundesgesetz über die politischen Rechte ([BPR, SR 161.1](#))

Für die Abstimmungsbotschaften auf Bundesebene enthält das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) verschiedene Regelungen. Diese sind zwar nicht direkt anwendbar auf Gemeindeabstimmungen. Die erwähnten Grundsätze gelten jedoch auch für die Erläuterungen der Gemeindebehörde.

### Art. 10a Information der Stimmberechtigten (*Auszug*)

<sup>1</sup> Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

<sup>2</sup> Er beachtet dabei die **Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit**.

<sup>3</sup> Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

...

---

*Bemerkung: Die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit sind für das Verfassen der Abstimmungsbotschaft zentral. Wir verweisen auf die nachfolgenden Erläuterungen.*

---

### Art. 11 Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen (*Auszug*)

<sup>1</sup> Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung.

<sup>2</sup> Der Abstimmungsvorlage wird eine **kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates** beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.

...

## 3 Hinweise aus Rechtsprechung und -literatur

### 3.1 Funktion Abstimmungsbotschaft

Die Gemeindebehörde trifft vor den Abstimmungen eine **Informationspflicht**. Dieser kommt sie in erster Linie mit den Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten nach (vgl. Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 1206). Korrekte Abstimmungserläuterungen ermöglichen und vereinfachen den Stimmbürgern die **Willensbildung**. Mit Hilfe der Erläuterungen sollen sie sich einfach und mit relativ wenig Aufwand ein Bild darüber machen können, worum es bei der Vorlage geht und welches die wichtigsten Argumente sind, die für oder gegen die Annahme sprechen. Abstimmungserläuterungen haben mit anderen Worten eine wichtige Funktion als Entscheidungsgrundlage respektive als Quelle von Basis- oder Grundlageninformationen. Es gelten daher gewisse Vorgaben an Form und Inhalt, namentlich die **Gebote der Sachlichkeit, der Vollständigkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit** (Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 244, Thomas Sägesser, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen in: AJP 2014 S. 924 ff.).

In vielen Fällen erschliessen sich Inhalt und Bedeutung einer Vorlage nicht allein aus dem Normtext, sondern bedingen weitere Informationen. Diese Entscheidungsgrundlagen sollen durch die Abstimmungserläuterungen geliefert werden.

### 3.2 Abstimmungsbotschaft als Bringschuld

Das Bundesgericht hält fest, dass die behördlichen Informationen sowohl qualitativ als auch quantitativ ausreichend sein müssen. Einige Gemeinden sind in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, verschiedene Informationen vor Abstimmungen nicht nur in der gedruckten Abstimmungsbotschaft, sondern auch auf ihrer Homepage darzustellen. Zu beachten ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass allein die Möglichkeit der Konsultation im In-

ternet oder im Kantonsblatt bzw. die Möglichkeit der Anfrage bei den Behörden für Informationen, die für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten vor Abstimmungen notwendig sind, in einem solchen Fall nicht ausreicht (Urteil des Bundesgerichts [1C\\_353/2016](#) vom 16. Januar 2017 E. 4.3.2; [BGE 132 I 104](#) E. 3.2. S. 110). Zudem ist im Kanton Luzern ausdrücklich von Gesetzes wegen geregelt, dass die Stimmberechtigten gemäss § 38 Absatz 2a und c StRG spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag – nebst den übrigen Stimmunterlagen – die Abstimmungsvorlage (von der Gemeinderechnung und vom Voranschlag jedoch nur einen Auszug) und einen erläuternden Bericht der Gemeindebehörde erhalten. Gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und diese gesetzliche Bestimmung ist es die Aufgabe der Gemeindebehörde, den Stimmberechtigten die Abstimmungsbotschaft mit der Abstimmungsvorlage und damit die für die Willensbildung wesentlichen Informationen zuzustellen. **Somit sind die wesentlichen Informationen im Vorfeld von Urnenabstimmungen keine Holschuld der Stimmberechtigten, sondern eine Bringschuld der Gemeinde.** Alle wesentlichen Informationen sind den Stimmberechtigten zuzustellen. Mit dem blossen Zurverfügungstellen der Unterlagen bei der Behörde zur Einsicht oder auf dem Internet kann sich die Gemeinde ihrer gesetzlichen Pflichten nicht entledigen (LGVE 2020 VI Nr. 4). Ergänzende Unterlagen, welche zur Meinungsbildung der Stimmberechtigten vor Abstimmungen nicht unmittelbar notwendig sind, kann die Behörde auf ihrer Homepage publizieren. Der Vorteil dabei ist, dass die Unterlagen in allen Arten (Videos, Fotos, Power-Point-Präsentationen) respektive in allen Formaten (Pläne) dargestellt werden können. Die Gemeindebehörde wird sich daher vor einer Abstimmung im Urnenverfahren gut überlegen müssen, welche Unterlagen/Angaben zwingend den Stimmberechtigten mit den Abstimmungserläuterungen zuzustellen sind und bei welchen Informationen es genügt, diese als Ergänzung zur Information der Stimmberechtigten auf der Homepage zu veröffentlichen.

---

***Bemerkung:** Eine Dematerialisierung der Stimmabgabe (elektronische Zustellung der Abstimmungsunterlagen und eine elektronische Stimmabgabe) ist auf Bundesebene aktuell nicht vorgesehen. Zurzeit erfolgt bei E-Voting eine Neuausrichtung mit dem Ziel, diese in der Schweiz in einzelnen Kantonen wieder einzuführen. In absehbarer Zukunft ist daher lediglich eine elektronische Stimmabgabe vorgesehen, nicht aber die digitale Zustellung von Unterlagen. Für eine elektronische Zustellung der Abstimmungsunterlagen oder nur einer postalischen Kurzversion der Abstimmungsbotschaft mit dem Verweis auf weitere Informationen auf der Homepage (oder beispielsweise mit der zusätzlichen Möglichkeit, anhand eines QR-Codes die ausführliche Version der Abstimmungsbotschaft elektronisch herunter zu laden) fehlen aktuell sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene die gesetzlichen Grundlagen. Die Abstimmungsbotschaften mit den für die Meinungsbildung relevanten Angaben müssen daher den Stimmberechtigten vorderhand weiterhin in gedruckter Version zugestellt werden. Wir verweisen auf die obigen Ausführungen unter Ziffer 3.2. Falls Gemeinden einen Teil der für die Meinungsbildung relevanten Abstimmungsvorlage nur auf der Homepage veröffentlichen, so entspricht dies nicht den gesetzlichen Grundlagen und auch nicht der Rechtsprechung. In einem allfälligen Beschwerdeverfahren wird zu beurteilen sein, welche Folgen daran zu knüpfen sind.*

---

### 3.3 Anforderungen an die Abstimmungsbotschaft

Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen und die Abstimmungsbotschaft müssen aufgrund der Garantie der politischen Rechte verschiedene Anforderungen erfüllen.

- Massgebend für das Verfassen der Abstimmungsbotschaft ist die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte ([Art. 34 Abs. 1 BV](#)). Diese schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der

Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden (Urteile des Bundesgerichts [1C\\_247/2018](#) und [1C\\_248/2018](#) vom 12. März 2019 E. 5.1). Jeder Stimmberechtigte soll seinen Entscheid gestützt auf einen **möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung** treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können (Urteile des Bundesgerichts [1C\\_623/2019](#) vom 1. Mai 2020 E. 3.1; [1C\\_247/2018](#), [1C\\_248/2018](#) E. 5.2).

- Abstimmungserläuterungen der Behörde müssen geeignet sein, zur **offenen Meinungsbildung** beizutragen und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne einer eigentlichen Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (Urteil des Bundesgerichts [1C\\_623/2019](#) vom 1. Mai 2020 E. 3.2).
- Die Behörde ist bei der Abfassung der Abstimmungserläuterungen zwar **nicht zur Neutralität verpflichtet** und **darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben**, wohl aber zur **Sachlichkeit**.

---

**Beispiel:** Die Abstimmungsbotschaft verletzt den Grundsatz der Sachlichkeit und ist unausgewogen, wenn in ihr nur Statements von Befürwortern abgedruckt wurden (vgl. [LGVE 2019 VI Nr. 2](#) und die darin zitierten Urteile des Bundesgerichts [1C\\_372/2014](#), [1C\\_373/2014](#) vom 4. September 2014 E. 8.1; [1C\\_247/2018](#), [1C\\_248/2018](#) vom 12. März 2019 E. 8.4). Zudem ist es nicht Aufgabe der Behörde, privaten Einzelpersonen eine Plattform in den Abstimmungserläuterungen zu gewähren. Die selektive Wiedergabe der Abstimmungsempfehlung von weiteren Personen und Gremien in den amtlichen Abstimmungserläuterungen ist mit einer unzulässigen Beeinflussung der Stimmberechtigten verbunden und mit Blick auf Artikel 34 Absatz 2 BV nicht zulässig (vgl. [LGVE 2019 VI Nr. 2](#) und die darin zitierten Urteile des Bundesgerichts [1C\\_247/2018](#), [1C\\_248/2018](#) vom 12. März 2019 E. 5.2 und 8.2).

---

Die Abgrenzung zwischen sachlich-offensivem Informationsverhalten der Exekutivbehörde und einer tendenziös-manipulativen Strategie kann diffizil sein (vgl. Steinmann, in: Komm. zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008, N 17 zu Art. 34 BV). Auf jeden Fall kann diese Abgrenzung nicht allgemein umschrieben werden und ist im jeweiligen konkreten Fall zu prüfen. Beispielsweise haben Formulierungen zu unterbleiben, die dem Stimmberechtigten suggerieren könnten, es gäbe keine Alternative zu der von den Behörden vertretenen Vorlage. Solche Formulierungen würden dem Gebot der Sachlichkeit widersprechen.

- Im Zusammenhang mit der Forderung nach Sachlichkeit findet sich oft der Hinweis, dass Abstimmungserläuterungen auch dem Gebot der **Objektivität** genügen müssen. Dieses Kriterium kann kaum vom Kriterium der Sachlichkeit unterschieden werden (vgl. Langer Lorenz, Behördliche Stellungnahmen und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung in: ZBl 4/2020, S. 179) bzw. verfolgt die gleiche Zielsetzung wie das Kriterium der Sachlichkeit. Gemäss Rechtsprechung erfüllen Abstimmungserläuterungen die Voraussetzung der Objektivität, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen. Sachlichkeit oder Objektivität setzen stets **Vollständigkeit** voraus. Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn die Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich sind. Aus dem Hinweis der Vollständigkeit ist nicht abzuleiten, dass sich die Gemeindebehörde in ihren Erläuterungen mit jeder Einzelheit der Vorlage befassen muss (vgl. Kapitel 3.6 Umfang der Abstimmungsbotschaft).
- Das Erfordernis der Objektivität ist auch mit dem Gebot der **Transparenz** verknüpft. Dieses Gebot ist vor allem aktuell in Bezug auf Prognosen im Abstimmungskampf, die ebenfalls unter dem Blickwinkel der Sachlichkeit zu beurteilen ist. Dabei geht die Rechtsprechung davon aus, dass es eine allgemein bekannte Tatsache ist, dass Prognosen immer erhebliche Unsicherheiten anhaften. Bei Prognosen ist jedoch in Abstimmungsbotschaften

in doppelter Hinsicht Transparenz zu schaffen. So ist klar zu kommunizieren, dass es sich um eine Prognose handelt und dass diese naturgemäss mit «erheblichen Unsicherheiten bei der Einschätzung von Ausgangssituationen» verbunden ist. Auch die Unmöglichkeit, die künftige Entwicklung abzuschätzen, muss gegebenenfalls explizit gemacht werden ([BGE 138 I 61 E. 8.6](#)).

- Die Abstimmungsbotschaft muss auch dem Gebot der **Verhältnismässigkeit** nachkommen. Die amtlichen Abstimmungserläuterungen sind inhaltlich und ihrer Form nach so auszugestalten, dass sie geeignet sind, die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen. Entsprechen Abstimmungserläuterungen nicht den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Sachlichkeit oder der Transparenz, können sie auch als unverhältnismässig betrachtet werden. Dem Gebot der Verhältnismässigkeit kommt eigenständige Bedeutung zu, wenn es um den verhältnismässigen Mitteleinsatz im Vergleich zu jenem von Privaten geht (Thomas Sägesser, a.a.O., S. 933 f.). Dazu gehört, dass nicht mit unverhältnismässigem Einsatz öffentlicher Mittel in den Abstimmungskampf eingegriffen wird. Um die Gleichheit der an der Auseinandersetzung Beteiligten soweit als möglich zu wahren, darf nach Erlass der Abstimmungsbotschaft von behördlicher Seite nicht mehr aufgewendet werden als auch den Parteien und anderen Interessengruppierungen ohne erhebliche Opfer möglich ist ([LGVE 2019 VI Nr. 2](#) und die darin zitierten Urteile des Bundesgerichts 1C\_372/2014 und 1C\_373/2014 vom 4. September 2014 E. 5.2, 7.2, 7.4).

### 3.4 Inhalt der Abstimmungsbotschaft

Die Abstimmungsbotschaft muss alle für die Willensbildung wesentlichen Informationen enthalten. Sie muss den Stimmberechtigten ermöglichen, sich objektiv über die Vorlage zu informieren. Eine Beeinträchtigung der freien Willensbildung ist anzunehmen, wenn den Stimmberechtigten ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten werden, für die sie in der Vorlage selbst keine Anhaltspunkte finden können und sie so potenziell ein falsches Bild über Zweck und Tragweite der Vorlage erhalten.

Damit Abstimmungserläuterungen eine Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen umfassend abbilden, müssen sie der Gegenposition einen ausreichenden Umfang einräumen, wenn eine solche beim Verfassen der Abstimmungserläuterungen bekannt ist und dieser ein gewisser Stellenwert zukommt. Massgebend ist, dass die von der Behörde abweichenden Standpunkte tatsächlich zur Sprache kommen. Es wird auf der einen Seite eine substantielle Schilderung der abweichenden Meinungen und ein Aufzeigen deren Gründe verlangt. Eine bloss schematische oder pauschale Darstellung ohne die konkreten Gründe für den abweichenden Positionsbezug zu nennen, ist nicht zulässig. Auf der anderen Seite ist eine umfassende, detailgetreue Wiedergabe aller möglicher Einwände und Argumente jedoch weder denkbar noch wünschenswert. Wichtige Elemente dürfen nicht unterdrückt und für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten nicht verschwiegen werden ([BGE 139 I 2 E. 6.2](#)). Massgebend ist ausserdem, dass hinsichtlich des Umfangs bei der Darstellung der von der Behörde abweichenden Standpunkte kein offensichtliches Missverhältnis besteht. Der Umfang der Darstellung der Gegenargumente hängt damit vom Umfang der gesamten Abstimmungsbotschaft und auch vom Umfang der wichtigsten Gegenargumente ab (vgl. zum Umfang von Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees gemäss Kapitel 4.2 nachfolgend). Gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 BV besteht kein Anspruch darauf, dass den Gegnern einer Vorlage in den Abstimmungserläuterungen umfangmässig derselbe Raum zur Verfügung gestellt wird, wie den Standpunkten und Argumenten der Exekutive (Urteile des Bundesgerichts 1C\_247/2019 E. 5.3, 1C\_247/2018 und 1C\_248/2018 vom 12. März 2019 E. 5.3 und 8.2).

Das kantonale Stimmrechtsgesetz hält fest, dass im erläuternden Bericht auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Gemeindeparlamentes sowie eines Initiativ- oder Referendumskomitees angemessen darzustellen sind (vgl. § 38 Abs. 2c StRG) (vgl. Kapitel 4.2

nachfolgend). Ob der Umfang für die Argumente der Gegnerschaft «ausreichend» oder «angemessen» ist, kann nicht abstrakt beantwortet werden. Es ist zu einem Teil eine Ermessensfrage und ist jeweils im konkreten Fall zu prüfen. Die Abstimmungserläuterungen müssen als Ganzes angemessen und sachlich sein. Es gibt kein Gebot für eine Aufspaltung der Abstimmungsbotschaft in dem Sinn, dass unter jedem Zwischentitel oder hinsichtlich jeder Darlegung der Faktenlage sogleich die Meinungen der Befürworter und Gegner festzuhalten sind. Massgebend bleibt allein, dass keine wesentlichen Tatsachen und keine wichtigen Argumente unterschlagen werden (Kantonsgerichtsurteil 7H 13 123 und 7H 13 126 vom 12. August 2014 E. 4.4).

Es besteht kein Anspruch darauf, dass dem Initiativkomitee in den Abstimmungserläuterungen umfangmässig derselbe Raum zur Verfügung gestellt wird, wie den Standpunkten und Argumenten der Regierung. Ebenso wenig wird dem Initiativkomitee bzw. seinen Mitgliedern ein Recht zugebilligt, im Rahmen der Abstimmungserläuterungen das letzte Wort zu haben (Urteil des Bundesgerichts [1C 445/2016](#) vom 18. Mai 2017 E. 4.4 mit weiteren Hinweisen). Gleichzeitig wäre es beispielsweise problematisch, wenn die Behörde nochmals ausgiebig alle Argumente des Komitees kritisch werten würde.

Ob die Stimmberechtigten mit der Abstimmungsbotschaft sachliche und hinreichende Informationen erhalten haben, beurteilt sich nicht rein abstrakt, sondern entsprechend der Zielsetzung von Artikel 34 Absatz 2 BV in erster Linie im Hinblick auf die von den Stimmberechtigten zu treffenden Entscheidungen über die Vorlage. Die behördlichen Informationen müssen sowohl qualitativ als auch quantitativ ausreichend sein ([BGE 130 I 290](#) E. 4.1 S. 297 mit Hinweis). Welche Anforderungen im Licht von Art. 34 Abs. 2 BV an sie zu stellen sind, beurteilt sich insbesondere nach der Komplexität des Abstimmungsgegenstands. So hat es das Bundesgericht in Bezug auf eine besonders komplexe Abstimmungsvorlage als unabdingbar bezeichnet, dass der Gesetzestext den Stimmbürgern zugestellt wird, selbst wenn dies das kantonale Gesetz nicht ausdrücklich vorsieht.

---

#### Beispiele:

Abstimmung über Einräumung eines Baurechts an einem Grundstück (Urteil des Bundesgerichts [1C\\_353/2016](#) vom 16. Januar 2017): Das Bundesgericht hielt in diesem Zusammenhang fest, dass es bei der Abstimmung nicht um ein Bauprojekt ging, sondern um die Einräumung eines Baurechts. Dies wird bereits aus der Abstimmungsfrage deutlich. Ein Anspruch, beim Entscheid über ein Baurecht bereits das Bauprojekt zu kennen, ergibt sich aus Artikel 34 Absatz 2 BV nicht. Dasselbe gilt für den Baurechtszins. Dass der Bezirksrat lediglich eine Zielvorstellung formulierte (mindestens die Höhe des bisherigen Mietertrags), ist vor dem Hintergrund der Abstimmungsfreiheit ebenfalls nicht zu beanstanden.

Abstimmung über eine Nach-Finanzierung einer bereits bestehenden Alters- und Pflegeheim AG mit Sonderkredit: Die Stimmberechtigten haben einzig über die Finanzierung durch die Gemeinde zu beschliessen. Der Entwurf der Statuten der bereits gegründeten AG waren in der Botschaft nicht abzdrukken, da sie nicht Gegenstand der Abstimmung waren.

---

**Zu beachten ist:** Bei der Frage, welche Grundlagen für den Entscheid der Vorlage relevant sind, kommt der Behörde ein gewisses Ermessen zu. Die Auswahl der Informationen in der Abstimmungsbotschaft hat sachgerecht gewichtet zu sein.

---

### 3.5 Abstimmungsfrage

Die Abstimmungsbotschaft hat aufgrund ihrer Funktion als Grundlageninformation und Entscheidungsgrundlage (vgl. Kapitel 3.1) nebst der Abstimmungsempfehlung des Gemeinde- oder Stadtrates und allenfalls des Gemeindeparlaments auch die Abstimmungsfrage zu enthalten.

#### a) Anforderungen an die Abstimmungsfrage

Jede stimmberechtigte Person soll ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum

Ausdruck bringen können (vgl. oben Kapitel 3.3). Die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten kann namentlich durch eine unrichtige Fragestellung auf dem Stimmzettel verfälscht werden. Die von den Stimmberechtigten verlangte Antwort steht in engem Zusammenhang mit der gestellten Frage und wird durch diese bis zu einem gewissen Grade bestimmt. Bei der Formulierung der Abstimmungsfrage ist zu beachten, dass das jeweilige konkrete Sachgeschäft Ausgangspunkt für die Formulierung der Abstimmungsfrage ist. Die Abstimmungsfrage ist von den Gemeindebehörden unter Berücksichtigung dieser konkreten Situation in eigener Verantwortung zu formulieren. Die vorliegenden Ausführungen halten sich daher in einem allgemeinen Rahmen. Die nachfolgend genannten Grundsätze der Rechtsprechung und des kantonalen Stimmrechtsgesetzes sind massgebend für die Formulierung von Abstimmungsfragen.

Die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe verlangt, dass die Abstimmungsfrage objektiv und klar (d.h. verständlich und nicht interpretationsbedürftig) formuliert wird. Sie darf nicht irreführend sein und nicht suggestiv wirken. Eine unzulässige Suggestivfrage würde beispielsweise vorliegen, wenn ein entscheidendes Argument, welches für oder gegen die Vorlage spricht, in die Abstimmungsfrage eingefügt wird. Ein Beispiel einer unzulässigen Suggestivfrage wäre beispielsweise: «Stimmen Sie *im Interesse der Attraktivierung des Ortszentrums* dem Kredit zur Errichtung des xy zu?» Den Ansprüchen einer klaren Abstimmungsfrage hält nur die einfache Frage stand, ob die Stimmberechtigten den Beschluss annehmen wollen. Dabei soll der Originaltitel der Vorlage Verwendung finden, unter Verzicht auf jeden erklärenden Zusatz: Die Abstimmungsfrage hat keinen Informationsauftrag zu erfüllen ([BGE 131 I 126](#) E. 5.1 S. 132 mit weiteren Hinweisen, [BGE 106 Ia 20](#) E. 1; [LGVE 2016 VI Nr. 1](#); Pierre Tschannen, Stimmrecht und Politische Verständigung, Basel 1995, N. 213; Hiller, a.a.O., S. 120).

Das Stimmrechtsgesetz enthält in den §§ 84 ff. StRG Bestimmungen im Zusammenhang mit den Abstimmungsfragen. Für die Abstimmungsfragen einer Doppelabstimmung regelt § 86 StRG die Formulierung für die Abstimmungsfragen.

#### **§ 84 Teilung der Abstimmungsvorlage**

<sup>1</sup> Die Behörde, die eine Abstimmungsvorlage beschlossen hat, kann sie für das fakultative Referendum oder die Volksabstimmung aufteilen, sofern die Teilvorlagen für sich allein vollziehbar bleiben.

<sup>2</sup> Über jede Teilvorlage wird gesondert abgestimmt.

#### **§ 85**

Bedingte Abstimmungsvorlage

<sup>1</sup> Eine Abstimmungsvorlage kann die Bedingung enthalten, dass sie auch im Fall der Annahme nur in Kraft tritt, wenn eine andere mit ihr zusammenhängende Vorlage angenommen wird oder eine andere Bedingung sich erfüllt.

#### **§ 86**

Doppelabstimmung

<sup>1</sup> Über eine Initiative und ihren Gegenentwurf wird in einer Doppelabstimmung wahlweise wie folgt abgestimmt:

- a. Der Stimmzettel enthält die Hauptfragen  
«1. Wollen Sie die Initiative ... annehmen?» und  
«2. Wollen Sie den Gegenentwurf annehmen?»  
sowie die Stichfrage  
«3. Falls sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden: Soll die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?».

## b) Grundsatz der Einheit der Materie

Im Zusammenhang mit der Abstimmungsfrage stellt sich auch ab und zu die Frage, ob verschiedene Geschäfte in einer Abstimmungsfrage zusammengefasst werden dürfen. Damit wird der Grundsatz der Einheit der Materie angesprochen. Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Wäre dies der Fall, würden die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen die freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen genommen. Ausschlaggebend ist der sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen; er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Umgekehrt ist eine Vorlage, die aus verschiedenen Elementen besteht, die ein und dieselbe Materie betreffen und innerlich in einem engen Zusammenhang stehen, als einzige Vorlage der Abstimmung zu unterstellen. Ein solcher Zusammenhang liegt unter anderem auch dann vor, wenn der Entscheid über ein Teilgeschäft nicht ohne den Entscheid über das andere Teilgeschäft getroffen werden kann. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, 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 (vgl. Urteil des Bundesgerichts [1C 175/2019](#) vom 12. Februar 2020 E. 2.2 mit zahlreichen Hinweisen, u.a. BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 373 mit Hinweisen für behördliche Vorlagen und [LGVE 2017 VI Nr. 6](#)).

## 3.6 Umfang der Abstimmungsbotschaft

Die Behörde muss sich **nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage** befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen die Vorlage erhoben werden können, erwähnen (BGE 139 I 2 E. 6.2, Urteil des Bundesgerichts [1C 24/2018](#) vom 12. Februar 2019 E. 5.1; Urteile des Bundesgerichts [1C\\_247/2018](#) und [1C\\_248/2018](#) vom 12. März 2019 E. 5.3). Eine Abstimmungsbotschaft darf und soll «kurz» sein. Die Erläuterungen haben sich **auf das Wesentliche** zu beschränken, damit sie überhaupt zur Kenntnis genommen werden (Thomas Sägesser, a.a.O., S. 928). Nicht zulässig ist eine Kurzbotschaft, die wesentliche Informationen vorenthält, so dass die Stimmberechtigten weitergehende, für die Meinungsbildung entscheidende Informationen auf anderen Kanälen zusammensuchen müssen.

Bei Gemeindeabstimmungen sind die Stimmberechtigten befugt, während zweier Wochen vor dem Abstimmungstag **die der Abstimmung zugrundeliegenden Akten** (Pläne, Gutachten, Verträge und dergleichen) **einzusehen**, soweit die Wahrung des Amtsgeheimnisses es zulässt. Nebst den wesentlichen Informationen in der Abstimmungsbotschaft ist es daher zulässig, weitergehende zusätzliche Detailinformationen zu einer Abstimmungsvorlage den besonders interessierten Stimmberechtigten auf der Gemeindekanzlei und online zur Verfügung zu stellen. Der stimmberechtigten Person kann zugemutet werden, sich nötigenfalls aus anderen geeigneten Quellen vertiefter zu informieren, falls aus ihrer persönlichen Sicht spezifische Fragen (etwa fachjuristischer oder technischer Natur) auftauchen ([BGE 130 I 290](#) E. 4.1).

Um die Bevölkerung der Gemeinde über Gemeindegeschäfte zu *informieren*, kann die Gemeinde **Orientierungsversammlungen** abhalten (§ 22 Abs. 2 StRG). Orientierungsversammlungen sind somit grundsätzlich fakultativ. An Orientierungsversammlungen können

keine Beschlüsse gefasst werden. Die Stimmberechtigten wirken als oberstes Organ der Gemeinde bei der politischen Führung der Gemeinde mit. Sie beteiligen sich mit Unterstützung des strategischen Controlling-Organs am strategischen Controlling des politischen Führungskreislaufes gemäss § 18 Absatz 2 FHGG (Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, SRL Nr. 160), nehmen Wahlen vor und beschliessen über Sachgeschäfte (§ 8 Abs. 2 des Gemeindegesetzes, GG, SRL Nr. 150). Das strategische Controlling umfasst Planung, Beschlussfassung, Kontrolle und Steuerung im politischen Führungskreislauf. Die Stimmberechtigten üben die Befugnisse nach § 8 Absatz 2 GG im Versammlungs- oder im Urnenverfahren aus. In Gemeinden mit dem Versammlungsverfahren erfolgt die Kenntnisnahme in der Regel an der Gemeindeversammlung.

Werden die Rechte an der Urne ausgeübt, stellt die Gemeindeordnung sicher, dass die Stimmberechtigten sie wirkungsvoll wahrnehmen können (vgl. § 8 Abs. 3 GG). Gemeinden, welche nur noch das Urnenverfahren kennen, haben daher in ihren Gemeindeordnungen in der Regel eine Orientierungsversammlung vor einer Urnenabstimmung als obligatorisch erklärt. In deren Rahmen werden die Stimmberechtigten jeweils über die zur Kenntnis zu nehmenden (Planungs-)Berichte (ohne Beschluss) informiert. Im Gegenzug werden in der Abstimmungsbotschaft für die Urnenabstimmungen nur jene Geschäfte detailliert abgebildet, welche der Beschlussfassung der Stimmberechtigten unterliegen. Über Geschäfte, die von den Stimmberechtigten bloss zur Kenntnis zu nehmen sind, wird nach der Kenntnisnahme in einer vorangehenden Orientierungsversammlung keine Abstimmungsfrage für die Urnenabstimmung formuliert. Wenn in der Gemeindeordnung eine «zustimmende» oder «ablehnende» Kenntnisnahme durch die Stimmberechtigten vorgesehen ist, ist ein Beschluss der Stimmberechtigten zu fassen. Je nach Regelung in der Gemeindeordnung erfolgt dies entweder in der Gemeindeversammlung oder an der Urne.

## 4 Beispiele für Abstimmungsvorlagen

### 4.1 Allgemeines

Die Erläuterungen der Gemeindebehörde oder die Abstimmungsbotschaft haben sich an die in Kapitel 3 ausgeführten Anforderungen zu halten. Im Folgenden wird auf verschiedene Sachgeschäfte und auf Besonderheiten eingegangen, die zusätzlich zu den bereits gemachten Anforderungen einzuhalten sind.

Wie bereits unter Kapitel 3.4 aufgeführt, wird bei den nachfolgend genannten Beispielen für Abstimmungsvorlagen nicht explizit wiederholt, dass in jeder Abstimmungsbotschaft die Abstimmungsfrage aufzuführen ist und der Antrag der Exekutive und allenfalls der Legislative abgedruckt werden kann. Für die Abstimmungsfrage wird jeweils ein Formulierungsvorschlag abgegeben.

### 4.2 Gemeindeinitiativen und Referenden

In der Abstimmungsbotschaft über Initiativen ist das Begehren der nicht-formulierten oder formulierten Initiative abzudrucken. Bei Referenden stellt das Sachgeschäft, gegen welches das Referendum ergriffen wird, die Abstimmungsvorlage gemäss § 38 Absatz 2a StRG dar und ist somit Bestandteil der Abstimmungsbotschaft.

Für Abstimmungsbotschaften von Gemeindeinitiativen und Referenden besteht in § 38 Absatz 2 c StRG eine ausdrückliche Regelung, dass im erläuternden Bericht der Gemeindebehörde auch die **Standpunkte eines Initiativ- und Referendumskomitees** *angemessen* darzustellen sind.

«**Angemessen**» bezieht sich auf den Umfang für die Argumente des Komitees in der Abstimmungsbotschaft. Dieser hat im Vergleich zum erläuternden Bericht der Gemeindebehörde in

einem angemessenen Verhältnis zu stehen. Der Begriff «angemessen» lässt sich nicht abstrakt definieren, sondern bestimmt sich im konkreten Fall bei der jeweiligen Abstimmung und dem gesamten Umfang der Abstimmungsbotschaft (vgl. Kapitel 3.4).

Massgebend ist, dass die von der Behörde abweichenden Standpunkte tatsächlich zur Sprache kommen und hinsichtlich des Umfangs der verschiedenen Standpunkte kein offensichtliches Missverhältnis besteht. Andererseits besteht gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 BV **kein Anspruch** darauf, dass dem Initiativkomitee in den Abstimmungserläuterungen **umfangmässig derselbe Raum** zur Verfügung gestellt wird, wie den Standpunkten und Argumenten der Regierung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 5.2 mit Hinweisen). Bei kantonalen Vorlagen gewährt der Kanton Luzern den Initianten Raum für eine selbst formulierte Stellungnahme in der Abstimmungsbotschaft und gibt im Voraus die Länge des Textes vor. Es empfiehlt sich, dies in den Gemeinden ähnlich zu handhaben. Den Komitees sollen im Voraus die Bedingungen kommuniziert werden (Anzahl Zeichen, Einsendetermin). Bei allen Initiativen ist der gleiche Umfang zu gewähren. Die Behörde selbst soll die Argumente des Komitees in der Stellungnahme – nebst den bereits gemachten Erörterungen – nicht nochmals ausgiebig kritisch werten. Dies wäre problematisch (vgl. Kapitel 3.4, insbes. S. 9).

**Andere Gegner** oder Befürworter einer Vorlage – ausser dem Initiativ- und Referendumskomitee – haben **keinen Anspruch auf die Darstellung** der eigenen Argumente im Bericht der Gemeindebehörde. Es ist in diesem Fall alleine Sache der Gemeindebehörde, die wichtigsten Argumente für und gegen eine Vorlage im Bericht darzustellen.

### **Abstimmungsfragen**

*Wollen Sie die Initiative «offizieller Titel der Initiative» annehmen?*

*Für die Formulierung der Abstimmungsfragen bei einer Doppelabstimmung (Abstimmung über Initiative und Gegenentwurf oder bei zwei Vorlagen, die einander ausschliessen) enthält § 86 Absatz 1 StRG eine ausdrückliche Regelung (vgl. Kapitel 3.5 a):*

- 1. Wollen Sie die Initiative...annehmen?*
- 2. Wollen Sie den Gegenentwurf ... annehmen?*
- 3. Falls sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen werden: Soll die Initiative oder der Gegenentwurf in Kraft treten?*

## **4.3 Reglemente und Gemeindeverträge**

### **a) Reglemente/Gemeindeordnung**

Bei Abstimmungen über Reglemente stellt das jeweilige Reglement die «Vorlage» im Sinne von § 38 Absatz 2a StRG dar, die den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird.

Bei einem **neuen Reglement sowie bei einer Totalrevision** sind mindestens folgende Inhalte abzudrucken:

- **Reglement im Wortlaut:** Die Stimmberechtigten haben grundsätzlich von Gesetzes wegen Anspruch auf Zustellung des entsprechenden Reglementstextes. Dieser stellt die Abstimmungsvorlage im Sinn von § 38 Absatz 2a StRG dar.
- **Erläuterungen des Gemeinde-/Stadtrates:** Die Botschaft selber hat weitergehende Erläuterungen zum Normtext zu enthalten, da Bedeutung und Tragweite einer Vorlage sich aus dem Normwortlaut allein nicht erschliessen (vgl. dazu LGVE 2020 VI Nr. 4, Pierre Tschannen, a.a.O., N. 166).
- **Bericht und die Empfehlung des strategischen Controlling-Organs zum Reglement:** Nach § 19 Absatz 2 FHGG erstattet das strategische Controlling-Organ zuhanden des Gemeinde-/Stadtrates und der Stimmberechtigten Bericht über die Entwürfe von rechtsetzenden Erlasse und gibt eine Empfehlung zur Beschlussfassung ab.

Bei einer **Teilrevision des Reglements/der Gemeindeordnung** reicht es aus, wenn die zur Änderung beantragten Reglementsbestimmungen in der Abstimmungsbotschaft abgebildet werden (am besten mit einer Gegenüberstellung [Synopsis] der bisherigen Regelung). Im Übrigen sind die Erläuterungen des Gemeinde-/Stadtrates und der Bericht und die Empfehlung des strategischen Controlling-Organs abzudrucken (vgl. Totalrevision).

---

**Bemerkung:** Es gibt Gemeinden, die bei Erlass eines neuen Reglements bzw. bei einer Gesamtrevision nur einen Teil der Bestimmungen in der Abstimmungsbotschaft abdrucken, z.B. diejenigen Bestimmungen, die aus ihrer Sicht politisch relevant sind. Dies entspricht nicht der eidgenössischen und kantonalen gesetzlichen Regelung, die von einer Zustellung der Abstimmungsvorlage ausgeht. Zudem wertet damit die Behörde, welche Bestimmungen sie als relevant erachtet. Diese braucht nicht deckungsgleich zu sein mit der Beurteilung, die sich aufgrund der politischen Diskussionen vor der Abstimmung ergibt. Gestützt darauf können möglicherweise auch in der Vorlage nicht abgedruckte Bestimmungen für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten über die ganze Vorlage von Bedeutung sein. Wenn die Gemeinden nur einen Teil der Bestimmungen abdrucken, so wird in einem allfälligen Beschwerdeverfahren zu beurteilen sein, welche Folgen daran zu knüpfen sind.

---

### **Abstimmungsfragen**

Stimmen Sie der Total-/Teilrevision der Gemeindeordnung/des Reglements «Titel» zu?  
Stimmen Sie dem Erlass des Reglements «Titel» zu?

### **b) Gemeindeverträge**

Für Gemeindeverträge, die den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung zu unterbreiten sind, gilt das Gleiche wie bei Abstimmungen über Reglemente.

Nicht alle Gemeindeverträge sind den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen. Nach § 10 Absatz 1 b Ziffer 3 GG unterliegen rechtsetzende Verträge sowie die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an Dritte, soweit nicht der Gemeinderat durch einen Rechtsatz als zuständig erklärt wird, der Genehmigung der Stimmberechtigten.

In diesen Fällen sind die Vertragsbestimmungen den Stimmberechtigten in der Abstimmungsbotschaft vorzulegen. Bei einem rechtsetzenden Vertrag sind auch der Bericht und die Empfehlung des strategischen Controlling-Organs in der Botschaft aufzuführen.

### **Abstimmungsfrage**

Genehmigen Sie den Gemeindevertrag betreffend «Titel» vom (Datum)?

## **4.4 Finanzgeschäfte**

### **Vorbemerkung:**

Betreffend Abstimmungsbotschaft als Bringschuld und den Umfang bei Finanzgeschäften wird grundsätzlich auf die Ausführungen unter den Bemerkungen in Ziffer 3.2 verwiesen. In diesem Zusammenhang ist jedoch festzuhalten, dass bei den beiden Abstimmungsvorlagen des Budgets und der Rechnung (vgl. nachfolgend a. und c.) den Stimmberechtigten gemäss Stimmrechtsgesetz nur ein «Auszug» zuzustellen ist (§ 38 Abs. 2a StRG). Es war bisher im Kanton Luzern noch nie im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens zu entscheiden, welche Angaben im Rahmen des Auszugs der Rechnung oder des Budgets den Stimmberechtigten vorzulegen sind.

Es liegt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gemeinde, den Inhalt der Abstimmungsbotschaft – auf die konkrete Sachvorlage bezogen – zu bestimmen. Dieser Entscheid kann nicht rein abstrakt gefällt werden. Gemeinden mit einer schwierigen finanziellen Ausgangslage werden den Stimmberechtigten umfassendere Angaben für die Meinungsbildung vorzulegen haben. Beispielsweise würden in der Abstimmungsbotschaft zentrale Angaben für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten fehlen, wenn aus dem Inhalt der

*Ausführungen und dem Zahlenteil die schwierige finanzielle Situation der Gemeinde nicht deutlich hervorgehe.*

*Die beiden Listen des Budgets- und Rechnungs-Inhalts (vgl. nachfolgend a. und c.) beziehen sich auf die oben erwähnten Gemeinden mit einem umfassenderen Informationsbedarf. Auch Gemeinden, die gewöhnlich ihre Stimmberechtigten umfassender informieren wollen, werden diese Angaben in der Abstimmungsbotschaft abdrucken. Wenn alle Angaben für das Budget und die Rechnung gemäss a. und c., die mit \* bezeichnet sind, abgedruckt werden, ist davon auszugehen, dass den Stimmberechtigten alle für ihre Meinungsbildung relevanten Angaben vorliegen. Wenn eine Gemeinde weniger abdruckt bzw. einen Teil davon nur auf der Gemeinde-Webseite publiziert, so wird in einem allfälligen Beschwerdeverfahren zu beurteilen sein, welche Folgen daran zu knüpfen sind.*

---

#### **a) Beschluss über Budget/Kennntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplans (AFP)**

Der Gemeinderat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und legt ihn den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament zur Kenntnisnahme vor (vgl. § 8 FHGG und § 9 Abs. 1c GG). § 9 FHGG umschreibt den Inhalt des AFP. Danach gliedert der Gemeinderat die öffentliche Staatstätigkeit im AFP in Aufgabenbereiche. Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in drei weiteren Planjahren auf.

Ausgangspunkt für den Inhalt der Abstimmungsbotschaft betreffend Beschlussfassung über das Budget ist, dass dieses die Abstimmungsvorlage gemäss § 38 Absatz 2a StRG darstellt. § 11 FHGG regelt den Inhalt des Budgets. Es wäre jedoch – gerade für Gemeinden mit umfassenderem Informationsbedarf (vgl. Vorbemerkung) – kaum ausreichend, sich beim Inhalt der Abstimmungsbotschaft darauf zu beschränken. Dies hängt damit zusammen, dass der Entwurf des Budgets Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans ist und dessen erstem Planjahr entspricht (§ 10 Abs. 2 FHGG). Zudem werden in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (insbesondere § 2 - 5 FHGV) Anforderungen an den Inhalt des AFP und damit auch an das erste Planjahr, das Budget, gestellt.

Die Gemeindebehörde wird aufgrund des Gesamtzusammenhangs zu beurteilen haben, inwieweit auch Angaben der Planungsjahre und über den Budgetinhalt gemäss § 11 FHGG hinausgehende Informationen notwendig sind, damit sich die Stimmberechtigten eine Meinung zur Abstimmungsvorlage bilden können. Gemeinden mit weitergehendem Informationsbedarf werden sich dabei an den mit \* bezeichneten Inhalten des AFP als wesentlichen Inhalt der Abstimmungsbotschaft zu orientieren haben. Wenn alle diese \*-Angaben für das Budget gemäss nachfolgender Liste abgedruckt werden, ist davon auszugehen, dass den Stimmberechtigten alle für ihre Meinungsbildung relevanten Angaben vorliegen. Wenn eine Gemeinde weniger abdruckt bzw. einen Teil davon nur auf der Gemeinde-Webseite publiziert, so wird in einem allfälligen Beschwerdeverfahren zu beurteilen sein, welche Folgen daran zu knüpfen sind.

#### **Inhalt des AFP inklusive Budget:**

**alle mit \* bezeichneten Angaben** sind Pflichtpositionen, insbesondere für Gemeinden mit umfassenderem Informationsbedarf. Wenn alle diese Angaben abgedruckt werden, ist davon auszugehen, dass den Stimmberechtigten alle für ihre Meinungsbildung relevanten Angaben vorliegen (vgl. Vorbemerkungen).

- **je Aufgabenbereich:**

---

***Bemerkung:** Die Gemeinde beurteilt den Umfang dieser Informationen für jeden Aufgabenbereich in eigener Verantwortung aufgrund der konkreten Sachlage. Es ist davon auszugehen, dass finanziell gewichtigere Aufgabenbereiche oder solche die einer höheren finanziellen Dynamik unterliegen, umfassender dargestellt werden als kleinere Bereiche oder solche, die sich finanziell nicht wesentlich verändern.*

---

- \* politischer Leistungsauftrag
- Bezug zum Legislaturprogramm
- \* Lagebeurteilung
- Chancen / Risiken
- \* Massnahmen und Projekte
- Messgrössen
- \* Entwicklung der Finanzen (Aufwand / Ertrag / Saldo Globalbudget der Erfolgsrechnung und Ausgaben / Einnahmen / Nettoinvestition der Investitionsrechnung je mit Vergleich zur Rechnung des Vorjahres, zum laufenden Budget und zu drei Planjahren)
- \* Erläuterungen zu den Finanzen

- **auf den gesamten AFP/das gesamte Budget bezogen:**

- \* Gestufte Erfolgsrechnung (2-stufige Artengliederung mit Vergleich zur Rechnung des Vorjahres, zum laufenden Budget, zum Budget des Folgejahres und zu drei Planjahren)
- \* Investitionsrechnung (2-stufige Artengliederung mit Vergleich zur Rechnung des Vorjahres, zum laufenden Budget, zum Budget des Folgejahres und zu drei Planjahren)
- Geldflussrechnung, vereinfachte Form
- \* Finanzkennzahlen
- Sonderkreditkontrolle
- \* Antrag des Gemeinde- oder Stadtrates
- \* Bericht und Empfehlung des strategischen Controlling-Organs
- \* Kontrollbericht der kantonalen Finanzaufsicht zum Budget des Vorjahres

Die detaillierte, funktionale Gliederung (Basis Einzelkonto) der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung ist mit der Präsentationsform unter FHGG/HRM2 nicht mehr in der Abstimmungsbotschaft abzubilden. Weitergehende Einsichtsrechte in der Gemeinde vor Ort gemäss § 22 StRG sind möglich.

**Parlamentsgemeinden:**

In Parlamentsgemeinden kommt es gemäss Regelung der jeweiligen Gemeindeordnung aufgrund des obligatorischen oder fakultativen Referendums nur zu einer Volksabstimmung über das Budget, wenn der Steuerfuss geändert oder erhöht wird. Das Parlament nimmt vom AFP in ausschliesslicher Kompetenz Kenntnis.

**Abstimmungsfrage**

*Stimmen Sie dem Budget für das Jahr 20xx mit einem Ertragsüberschuss / Aufwandüberschuss von Fr. xxx, Bruttoinvestitionsausgaben von Fr. xxx, bei einem Steuerfuss von xxx Einheiten sowie den Leistungsaufträgen der Aufgabenbereiche zu?*

Was die **Kenntnisnahme des AFP** gemäss § 9 Absatz 1c GG betrifft, so wird auf die Ausführungen zur Orientierungsversammlung unter Kapitel 3.6 verwiesen. Bei Gemeinden, welche nur die Urnenabstimmung kennen, erfolgt die Kenntnisnahme in der Regel an der Orientie-

rungsversammlung. Sofern die Gemeindeordnung die zustimmende oder ablehnende Kenntnisnahme vorsieht, ist ein Beschluss der Stimmberechtigten entweder in der Gemeindeversammlung oder im Urnenverfahren notwendig.

#### **b) Beschluss über Sonderkredit/Zusatzkredit und über Abrechnung Sonderkredit/ Zusatzkredit**

In der Abstimmungsbotschaft sind folgende Inhalte abzudrucken:

- Berechnung und Grundlagen Sonderkredit/Zusatzkredit (§ 38 FHGG und § 26 FHGV sowie Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden, Kapitel 3.6 Sonderkredite) bzw. Abrechnung über den Sonderkredit/Zusatzkredit (Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden, Kapitel 3.8, Kontrolle und Abrechnung von Sonder- und Zusatzkrediten) gleich wie der Kredit auch in der Gemeindeversammlung präsentiert würde (vgl. [Handbuch Finanzhaushalt](#))
- Erläuterungen des Gemeinderates zum Sonderkredit/Zusatzkredit bzw. zur Abrechnung
- Bericht und Empfehlung des Controlling-Organs bzw. Kontrollbericht des Rechnungsprüfungsorgans

#### **Abstimmungsfrage zu Sonderkredit**

*Stimmen Sie dem Sonderkredit, Sanierung «Name» im Betrage von xxx Franken zu?*

Zu beachten ist, dass der Bruttobetrag den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen ist, ohne Abzug von Subventionen, Beiträgen usw.

#### **Abstimmungsfrage zu Sonderkreditabrechnung**

*Genehmigen Sie die Sonderkreditabrechnung, Sanierung «Name», im Betrage von xxx Franken?*

#### **c) Genehmigung des Jahresberichts mit der Jahresrechnung**

Abstimmungsvorlage gemäss § 38 Absatz 2a StRG ist der Jahresbericht. Ausgangspunkt für den Inhalt der Abstimmungsbotschaft sind daher im Wesentlichen die in § 17 FHGG geforderten Inhalte des Jahresberichts. Die Gemeindebehörde wird aufgrund des Gesamtzusammenhangs zu beurteilen haben, inwieweit diese Informationen notwendig sind, damit sich die Stimmberechtigten eine Meinung zur Abstimmungsvorlage bilden können. Gemeinden mit weitergehendem Informationsbedarf werden sich dabei an den mit \* bezeichneten Inhalten des Jahresberichts zu orientieren haben. Wenn alle \*-Angaben für den Jahresbericht mit der Jahresrechnung gemäss der nachfolgenden Liste abgedruckt werden, ist davon auszugehen, dass den Stimmberechtigten alle für ihre Meinungsbildung relevanten Angaben vorliegen. Wenn eine Gemeinde weniger abdruckt bzw. einen Teil davon nur auf der Gemeinde-Webseite publiziert, so wird in einem allfälligen Beschwerdeverfahren zu beurteilen sein, welche Folgen daran zu knüpfen sind.

#### **Inhalt des Jahresberichts mit der Jahresrechnung:**

**alle mit \* bezeichneten Angaben** sind Pflichtpositionen, insbesondere für Gemeinden mit umfassenderem Informationsbedarf. Wenn alle diese Angaben abgedruckt werden, ist davon auszugehen, dass den Stimmberechtigten alle für ihre Meinungsbildung relevanten Angaben vorliegen (vgl. Vorbemerkungen).

- \* **Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms**

- **je Aufgabenbereich:**

---

***Bemerkung:** Die Gemeinde beurteilt den Umfang dieser Informationen für jeden Aufgabenbereich in eigener Verantwortung aufgrund der konkreten Sachlage. Es ist davon auszugehen, dass finanziell gewichtigere Aufgabenbereiche oder solche die einer höheren*

*finanziellen Dynamik unterliegen, umfassender dargestellt werden als kleinere Bereiche oder solche, die sich finanziell nicht wesentlich verändern.*

---

- politischer Leistungsauftrag
- Bezug zum Legislaturprogramm
- \* Lagebeurteilung
- Chancen / Risiken
- \* Massnahmen und Projekte
- Messgrössen
- \* Entwicklung der Finanzen je Aufgabenbereich (Aufwand / Ertrag / Saldo der Erfolgsrechnung und Ausgaben / Einnahmen / Nettoinvestition der Investitionsrechnung je mit Vergleich zur Rechnung des Vorjahres und zum ergänzten Budget, das mit Nachtragskrediten und Kreditübertragungen ergänzt wurde)
- \* Erläuterungen zu den Finanzen / Abweichungen

**- auf den gesamten Jahresbericht/die gesamte Jahresrechnung bezogen:**

- \* Gestufte Erfolgsrechnung laufendes Jahr (2-stufige Artengliederung mit Vergleich zur Rechnung des Vorjahres und zum ergänzten Budget).
- \* Investitionsrechnung laufendes Jahr (2-stufige Artengliederung mit Vergleich zur Rechnung des Vorjahres und zum ergänzten Budget)
- \* Herleitung ergänztes Budget gemäss § 12 Abs. 2 FHGV
- \* wesentliche Abweichungen Budget zu Jahresrechnung
- \* Bilanz (3-stellig mit Vorjahresvergleich sowie allfälligen Erläuterungen)
- \* Geldflussrechnung
- \* Finanzkennzahlen
- \* Risiken und Eventualverpflichtungen
- \* Sonderkreditkontrolle
- \* vom Gemeinde-/Stadtrat bewilligte Kreditüberschreitungen gemäss § 15 FHGG
- \* allfällige Erläuterungen und Antrag des Gemeinde-/Stadtrates
- \* Bericht und Empfehlung des Rechnungsprüfungsorgans
- \* Bericht und Empfehlung des strategischen Controlling-Organs zum politischen Teil des Jahresberichtes
- \* Kontrollbericht der kantonalen Finanzaufsicht zur Rechnung des Vorjahres

Die detaillierte, funktionale Gliederung (Basis Einzelkonto) der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung ist mit der Präsentationsform unter FHGG/HRM2 nicht mehr abzubilden. Weitergehende Einsichtsrechte in der Gemeinde vor Ort gemäss § 22 StRG sind möglich.

**Parlamentsgemeinden:** Die Kenntnisnahme bzw. Genehmigung des Jahresberichts erfolgt in ausschliesslicher Kompetenz durch das Gemeindeparlament. Die Gemeindebehörde trägt die Verantwortung für den Inhalt des Berichts an das Gemeindeparlament über den Jahresbericht. Sie wird sich dabei am oben erwähnten Inhalt orientieren.

**Abstimmungsfrage**

*Genehmigen Sie den Jahresbericht 20xx mit der Jahresrechnung 20xx?*

**d) Bestimmung eines selbständigen und unabhängigen Fachorgans der Verwaltung oder einer externen Revisionsstelle**

Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament wählen als Rechnungsprüfungsorgan eine Rechnungskommission oder bestimmen ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle (§ 60 Abs. 1 FHGG). Wenn ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle eingesetzt werden soll, handelt es sich von Gesetzes wegen um keine Wahl, sondern um ein

Sachgeschäft (vgl. Wortlaut des Gesetzes. Es wird ausdrücklich von «bestimmen» gesprochen). In der Abstimmungsbotschaft ist zu erwähnen, wer innerhalb der Verwaltung die Funktion des selbständigen und unabhängigen Fachorgans übernehmen soll bzw. der Firmenname der externen Revisionsstelle ist anzugeben. Im Fall der Revisionsstelle ist zudem die Dauer anzugeben, für wie lange diese Firma amten soll.

**Parlamentsgemeinden:** Die Parlamentsgemeinden verfügen in ihrer Gemeindeordnung über eigene Regelungen. Häufig sind diese Befugnisse der Stimmberechtigten an das Gemeindeparlament delegiert. Es kommt daher zu keiner Volksabstimmung.

### **Abstimmungsfrage**

*Genehmigen Sie die Bestimmung der Firma «Name» als externe Revisionsstelle für die Dauer von einem Jahr?*

### **e) Kenntnisnahme der Gemeindestrategie**

Mit der Gemeindestrategie muss den Stimmberechtigten die langfristige Planung (zirka zehn Jahre) zur Kenntnis gebracht werden. Es ist somit das ganze Dokument der Gemeindestrategie den Stimmberechtigten vorzulegen, allenfalls ergänzt mit Erläuterungen des Gemeinde-/Stadtrates zu seinen Überlegungen, die zur Gemeindestrategie geführt haben. Was die Kenntnisnahme der Gemeindestrategie betrifft, so wird auf die Ausführungen zur Orientierungsversammlung unter Kapitel 3.6 verwiesen. Bei Gemeinden, welche nur die Urnenabstimmung kennen, erfolgt die Kenntnisnahme in der Regel an der Orientierungsversammlung. Sofern die Gemeindeordnung die zustimmende oder ablehnende Kenntnisnahme vorsieht, ist ein Beschluss der Stimmberechtigten entweder in der Gemeindeversammlung oder im Urnenverfahren notwendig. Im Fall der Urnenabstimmung ist das gesamte Dokument der Gemeindestrategie den Stimmberechtigten in der Abstimmungsbotschaft vorzulegen.

Im Fall einer Gemeindeordnung mit zustimmender oder ablehnender Kenntnisnahme lautet die **Abstimmungsfrage** «Nehmen Sie die Gemeindestrategie zustimmend zur Kenntnis?»

**Parlamentsgemeinden:** vgl. Bemerkung unter d)

### **f) Kenntnisnahme des Legislaturprogramms**

Häufig wird die alle vier Jahre überarbeitete Gemeindestrategie zusammen mit dem Legislaturprogramm den Stimmberechtigten zur Kenntnisnahme vorgelegt. Das Legislaturprogramm enthält die mittelfristige Planung (vier Jahre). Was die Kenntnisnahme des Legislaturprogramms betrifft, so wird auf die Ausführungen zur Orientierungsversammlung unter Kapitel 3.6 verwiesen. Bei Gemeinden, welche nur die Urnenabstimmung kennen, erfolgt die Kenntnisnahme in der Regel an der Orientierungsversammlung. Sofern die Gemeindeordnung die zustimmende oder ablehnende Kenntnisnahme vorsieht, ist ein Beschluss der Stimmberechtigten entweder in der Gemeindeversammlung oder im Urnenverfahren notwendig. Im Fall der Urnenabstimmung ist das gesamte Dokument des Legislaturprogramms den Stimmberechtigten in der Abstimmungsbotschaft vorzulegen. Darin hält der Gemeinderat die Legislaturziele in den einzelnen Aufgabenbereichen fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Legislaturprogramm gibt Auskunft darüber, welche politischen Ziele der Gemeinderat erreichen und wie er dabei vorgehen will, ohne allzu sehr ins Detail zu gehen. Das Legislaturprogramm kann zudem einen Fahrplan für den Erlass oder die Revision wichtiger kommunaler Reglemente sowie eine Übersicht über Geschäfte (z.B. Kredite) enthalten, die voraussichtlich den Stimmberechtigten unterbreitet werden.

**Abstimmungsfrage** vgl. e)

**Parlamentsgemeinden:** vgl. Bemerkung unter d)

#### **g) Kenntnisnahme der Beteiligungsstrategie**

Die Beteiligungsstrategie ist ein Planungsinstrument mit den strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen der Gemeinde. Sie hält für jede Organisation mit kommunaler Beteiligung die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan fest (§ 28 FHGG). Was die Kenntnisnahme der Beteiligungsstrategie betrifft, so wird auf die Ausführungen zur Orientierungsversammlung unter Kapitel 3.5 verwiesen. Bei Gemeinden, welche nur die Urnenabstimmung kennen, erfolgt die Kenntnisnahme in der Regel an der Orientierungsversammlung. Sofern die Gemeindeordnung die zustimmende oder ablehnende Kenntnisnahme vorsieht, ist ein Beschluss der Stimmberechtigten entweder in der Gemeindeversammlung oder im Urnenverfahren notwendig. Im Fall der Urnenabstimmung ist das gesamte Dokument der Beteiligungsstrategie den Stimmberechtigten in der Abstimmungsbotschaft vorzulegen.

**Abstimmungsfrage vgl. e)**

**Parlamentsgemeinden:** vgl. Bemerkung unter d)

#### **h) Gründung von Beteiligungen**

Die Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften ist nach § 10 Absatz 1 lit. c. Ziff. 6 GG den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorzulegen, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteleinheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt.

In der Abstimmungsbotschaft sind die zur Gründung der Beteiligung (z.B. Aktiengesellschaft) notwendigen Unterlagen im Wortlaut aufzuführen. Beispielsweise ist dies ein Gründungsvertrag. Oder bei der Gründung einer Aktiengesellschaft sind die gesamten Statuten (im Entwurf) aufzuführen, woraus unter anderem auch die Höhe des Aktienkapitals, die Anzahl und der Nennwert der Aktien, die Einberufung der Generalversammlung und das Stimmrecht der Aktionäre, die Organe der Verwaltung und für die Revision hervorgehen (vgl. Art. 626 Obligationenrecht, OR). Soweit bekannt, sind Informationen über die geplante Zusammensetzung des Verwaltungsrates/Vorstandes in der Abstimmungsbotschaft aufzuführen. Allenfalls soll auf weitere, für die Meinungsbildung bei der Abstimmung zentrale Informationen zu den Gründungsakten, zur Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung, zum Sacheinlage- bzw. Sachübernahmevertrag (z.B. welche Grundstücke, Übergang der Gebäude, Regelung Baurecht inkl. Baurechtszins) usw. in der Abstimmungsbotschaft eingegangen werden.

Die Formulierung der **Abstimmungsfrage** hängt von den damit zusammenhängenden notwendigen Beschlüssen ab (z.B. ob beispielsweise ein Sonderkredit zu beschliessen ist für die Äufnung von Aktienkapital oder ob bei einer Gründung einer AG Statuten den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen sind). Eine generelle Formulierung für die Abstimmungsfrage ist daher vorliegend nicht möglich.

### **4.5 Planungs- und Baugeschäfte**

#### **a) Gesamt-/Teilrevision Ortsplanung**

In der Abstimmungsbotschaft sind mindestens folgende Inhalte abzudrucken:

- Erläuterungen des Gemeinde-/Stadtrates zur Teilrevision Ortsplanung
- Bei Gesamtrevision Zonenplan, bei Teilrevision Ausschnitt Zonenplan
- Bei Gesamtrevision neues Bau- und Zonenreglement, bei Teilrevision Bestimmungen des Bau- und Zonenreglements, die geändert werden. Angaben, inwiefern Änderungen vorliegen, damit die Stimmberechtigten diese aus der Abstimmungsbotschaft direkt erkennen können (z.B. synoptische Gegenüberstellung des geltenden Rechts und der vorgeschlagenen Änderungen)

- Einsprachen: Information des Gemeinde-/Stadtrates über die Einsprachen mit den hauptsächlich gerügten Kritikpunkten und seiner Stellungnahme zu den Einsprachen. Bei den gütlich erledigten Einsprachen ist zu erwähnen, wer Einsprache erhoben hat. Nicht gütlich erledigte Einsprachen sind in der Abstimmungsbotschaft zu behandeln, da deren Kritikpunkte nach wie vor gegen die Abstimmungsvorlage unerledigt im Raum stehen. Diese Einsprachen sind mit den Anträgen und der Begründung der Einsprache sowie mit dem Antrag des Gemeinde-/Stadtrates und seiner Begründung in der Abstimmungsbotschaft darzustellen.
- Ergebnisse der ersten und einer allfälligen zweiten öffentlichen Auflage, allfällige Anpassungen des Projekts nach öffentlicher Auflage, z.B. auch aufgrund von Einsprachen.

### **Abstimmungsfragen**

Die gütlich erledigten Einsprachen werden den Stimmberechtigten nicht zur Beschlussfassung vorgelegt. Dies ergibt sich aufgrund des klaren Wortlauts aus § 62 Absatz 3 und 63 Absatz 1 PBG.

**bei nicht gütlich erledigten bzw. teilweise unerledigten Einsprachen bzw. Nichteintreten:**

#### **Variante konkret (bei wenigen unerledigten Einsprachen)**

*«Stimmen Sie der Ortsplanungsrevision vom «Bezeichnung» unter gleichzeitiger Abweisung der nicht gütlich erledigten Einsprachen A, B und C sowie Nichteintreten auf die Einsprache D zu?»*

#### **Variante allgemein (bei vielen Einsprachen)**

*«Stimmen Sie der Ortsplanungsrevision vom «Bezeichnung» unter gleichzeitiger Abweisung der nicht gütlich erledigten Einsprachen und Nichteintreten auf eine weitere Einsprache (bzw. «auf weitere Einsprachen») zu?»*

### **b) Erlass Bebauungsplan**

In der Abstimmungsbotschaft sind mindestens folgende Inhalte abzudrucken:

- Erläuterungen des Gemeinde-/Stadtrates zum Bebauungsplan
- Pläne (Situationsplan und Schnitte)
- Sonderbauvorschriften des Bebauungsplans
- Soweit Änderungen des Zonenplans damit verbunden sind, sind auch Anpassungen des Zonenplans abzubilden
- Soweit Änderungen des Bau- und Zonenreglements damit verbunden sind, sind auch die neuen Bestimmungen des Bau- und Zonenreglements aufzuführen
- Einsprachen (vgl. a.)
- Wenn Leistungen für Mehrwertabschöpfung bekannt sind, dann sind diese in der Abstimmungsbotschaft anzugeben. Sofern Vertrag zur Mehrwertabschöpfung vorliegt, dann sind die wesentlichen Punkte des Vertrages aufzuführen.

### **Abstimmungsfrage**

Gleich wie a): «der Ortsplanungsrevision» durch «dem Bebauungsplan» ersetzen.

### **c) Aktenuflage**

Bei den Akten, die der Abstimmungsvorlage gemäss § 22 Absatz 1 StRG zugrunde liegen und in die der Stimmberechtigte Einsicht nehmen kann, handelt es sich beispielsweise um folgende Unterlagen:

- Vorprüfungs-Berichte und andere Berichte
- Konzepte
- Wegleitende Pläne
- UVP-Prüfungen, Lärmschutz-Berichte usw.

## **5 Schlussbemerkungen**

Aus den vorliegenden Ausführungen geht hervor, dass die Abstimmungsbotschaften vor Urnenabstimmungen verschiedene Anforderungen zu erfüllen haben. Es ist Aufgabe und liegt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Gemeinde, den Inhalt der Abstimmungsbotschaft – auf die konkrete Sachvorlage bezogen – zu bestimmen. Dieser Entscheid kann nicht rein abstrakt gefällt werden. Massgebend ist in erster Linie die Zielsetzung von Artikel 34 Absatz 2 BV, wonach die Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Gemeindebehörde hat sie sich dabei von der Grundsatzfrage leiten zu lassen, welche Informationen die Stimmberechtigten zwingend benötigen, um sich eine unverfälschte Meinungsbildung über die Abstimmungsvorlage zu bilden. Dies ist auch bei der Lektüre der vorliegenden Wegleitung zu beachten.

Die Gemeindebehörde wird sich daher vor jeder Abstimmung im Urnenverfahren im konkreten Fall zu überlegen haben, welche Unterlagen/Angaben zwingend den Stimmberechtigten mit den Abstimmungserläuterungen zuzustellen sind und bei welchen Informationen es genügt, diese als Ergänzung zur Information der Stimmberechtigten allenfalls auf der Gemeinde-Webseite zu veröffentlichen oder bei der Gemeinde zur Einsicht aufzulegen. Die vorliegenden Ausführungen sollen dabei die Gemeinden bei dieser Aufgabe unterstützen und ihnen Anhaltspunkte beim Verfassen der Abstimmungsbotschaft vor Urnenabstimmungen geben. Letztlich ist aber immer die konkrete Vorlage für eine abschliessende Beantwortung massgebend, welcher Inhalt die Abstimmungsbotschaft zu enthalten hat.

Abschliessend bedanken wir uns beim Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und dem Geschäftsführer- und Gemeindeschreiberverband (GGV) für ihre Hinweise und Anregungen bei der Erarbeitung dieser Wegleitung.

## **6 Anhang: Publierte Entscheide zu Abstimmungsbotschaften**

### **6.1 Bundesgericht**

Bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den Anforderungen an die Abstimmungsbotschaft:

[Urteil des Bundesgerichts 1C 641/2013 vom 24. März 2014](#);  
[Urteil des Bundesgerichts 1C 24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 5.1f.](#);  
[Urteil des Bundesgerichts 1C 247/2018; 1C 248/2018 vom 12. März 2019 E. 5.3](#);  
[Urteil des Bundesgerichts 1C 623/2019 vom 1. Mai 2020 E. 3.2](#);  
[BGE 130 I 290 E. 3.2 und E. 4 ff.](#); je mit weiteren Hinweisen;  
[BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 13 f.](#);  
[BGE 138 I 61 E. 6.2 und E. 8.6.](#)

### **6.2 Kanton Luzern**

#### **[LGVE 2020 VI Nr. 4](#)**

Ausführungen zu Inhalt und Umfang der Abstimmungsbotschaft, Bringschuld der Gemeindebehörde

#### **[LGVE 2019 VI Nr. 2](#)**

Verpflichtung zur politischen Neutralität trifft ausser dem Gemeinwesen auch öffentliche oderHgemischtwirtschaftliche Unternehmen, die vom Gemeinwesen beherrscht werden. Für diese gelten die gleichen Anforderungen bei Abstimmungsinformationen wie für die Gemeinwesen (Gebot der Sachlichkeit, d.h. keine einseitige Werbung für die Vorlage).

#### **[LGVE 7H 16 288](#)**

Informationspflicht der Gemeindebehörde vor Abstimmungen. Stimmberechtigte müssen sich gestützt auf die Abstimmungsbotschaft eine eigenständige Meinung bilden können und diese zum Ausdruck bringen können.

#### **[LGVE 2013 IV Nr. 7](#)**

Die Exekutive ist zur Information der Stimmberechtigten über eine Abstimmungsvorlage sowohl verpflichtet wie auch berechtigt. Die Erläuterungen in der Abstimmungsbotschaft haben transparent, sachlich und vollständig zu sein. Das Mass der zulässigen (gruppenbezogenen) Einflussnahme der Exekutive bestimmt sich nach der Komplexität der Vorlage. Es findet seine Grenze jedoch am Gebot der Sachlichkeit und dem Informationsanspruch der gesamten Stimmbevölkerung.

#### **[V 10 167](#)**

Recht und Pflicht der Gemeindebehörden, die Stimmberechtigten im Hinblick auf die Sachabstimmung über den Beschluss betreffend die Genehmigung des Konzessionsvertrages zwischen der Gemeinde und der Centralschweizerischen Kraftwerke AG (CKW) zu informieren. Dabei sind die Behörden zur Wahrheit, Sachlichkeit und Neutralität verpflichtet.

#### **[LGVE 2006 III Nr. 6](#)**

Die Abstimmungserläuterungen müssen sachlich, objektiv und vollständig sein. Dies gilt auch, wenn sie sich nicht auf eine vom kantonalen Parlament beschlossene Vorlage beziehen, sondern eine Volksinitiative zum Gegenstand haben.

### LGVE 2004 III Nr. 10

Die Abstimmungserläuterungen müssen sachlich, objektiv und vollständig sein. Dies gilt auch für die Erläuterungen, die den Stimmberechtigten vor einer Gemeindeversammlung zugestellt werden. Beim Verzicht auf Abstimmungserläuterungen vor einer Gemeindeversammlung braucht keine Verfassungsverletzung vorzuliegen. Das Stimmrechtsgesetz schreibt nicht vor, dass den Stimmberechtigten vor einer Gemeindeversammlung Abstimmungserläuterungen zuzustellen sind. Die Gemeindeversammlung stellt bei Abstimmungen, die im Versammlungsverfahren durchgeführt werden, einen Teil des Meinungsbildungsprozesses dar, indem die Gemeindebehörde über die anstehenden Geschäfte informiert, die Stimmberechtigten Fragen stellen können und die Gemeindebehörde im Verlauf der Diskussion auf Verlangen weitere Auskünfte erteilt.