



Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.104.7.72341 / 463/2015/00005  
Unser Zeichen:

**Datum: 11. Dezember 2015**

## **Ergebnisse der Vernehmlassung zur Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften**

### **1. Vernehmlassungsteilnehmer**

Der Bundesrat eröffnete am 12. Juni 2015 die Vernehmlassung zur Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (im Folgenden «Zusatzprotokoll»). Sie endete am 16. Oktober 2015.

Nach Artikel 4 Absätze 2 und 3 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG; SR 172.061) wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie die weiteren interessierten Kreise dazu eingeladen, zur Ratifikation des Zusatzprotokolls Stellung zu nehmen. Von den 50 eingeladenen Behörden und Organisationen haben 34 Stellung genommen, d. h.:

- alle Kantone ausser GR;
- die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP), FDP.Die Liberalen (FDP), die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP);
- der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband;
- der Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und der Schweizerische Arbeitgeberverband.

Darüber hinaus haben drei Institutionen spontan Stellung genommen:

- das Centre Patronal;
- die Gemeindeexekutive der Gemeinde Meyrin;
- die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM).

Somit haben insgesamt 37 Behörden und Organisationen zur Vernehmlassung Stellung genommen.

### **2. Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens**

Der Zweck des Zusatzprotokolls besteht darin, jeder Person das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten kommunaler Gebietskörperschaften zu garantieren, d. h. das Recht, die Ausübung der Befugnisse und Zuständigkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft bestimmen oder beeinflussen zu wollen (Art. 1 Abs. 2 des Zusatzprotokolls). In diesem Punkt ergänzt es die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welche die Schweiz

am 17. Februar 2005 ratifiziert hat (SR 0.102). Das Zusatzprotokoll ist das einzige rechtsverbindliche Instrument des Europarats im Bereich der partizipativen Demokratie. Es enthält keine direkt anwendbaren Bestimmungen, sodass es in der Verantwortung der Vertragsstaaten liegt, es in der nationalen Gesetzgebung umzusetzen.

### **3. Generelle Einschätzung**

#### **3.1 Allgemein positive oder neutrale Stellungnahmen zur Ratifikation des Zusatzprotokolls**

20 Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich für die Ratifikation des Zusatzprotokolls aus:

- 14 Kantone (ZH, BE, UR, ZG, FR, SO, BS, BL, AR, SG, TG, TI, VD, NE);
- zwei Parteien (CVP und SP);
- die beiden Dachverbände der Gemeinden und der Städte (der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband);
- die Gemeindeexekutive der Gemeinde Meyrin;
- die EKM.

Fünf Kantone äussern sich eher positiv oder neutral:

- GL schliesst sich der Ratifikation des Zusatzprotokolls an, wenn sie der Bundesrat und eine Mehrheit der Kantone gutheissen;
- SH ist der Ansicht, dass die Ratifikation des Zusatzprotokolls durch die Schweiz nicht unbedingt erforderlich ist, pflichtet dem Bundesrat jedoch bei, dass die Schweiz mit dem Beitritt zum Zusatzprotokoll einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie auf internationaler Ebene leisten kann;
- GE und JU sind nicht gegen die Ratifikation des Zusatzprotokolls, die es der Schweiz ermöglichen würde, sich im Bereich der Demokratie international noch stärker zu positionieren;
- AG ist weder für noch gegen die Ratifikation des Zusatzprotokolls.

Economiesuisse und der Schweizer Arbeitgeberverband haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Hauptargument der Befürworter der Ratifikation des Zusatzprotokolls ist, dass die Schweiz dessen Anforderungen bereits erfüllt. Zudem würde es die Ratifikation des Zusatzprotokolls nicht nur ermöglichen, die Demokratie auf internationaler Ebene zu stärken und der Tätigkeit des Europarats in diesem Bereich mehr Gewicht zu verleihen, sondern auch dazu beitragen, dass sich die Schweiz im Bereich der Demokratie international noch stärker positionieren kann.

#### **3.2 Negative Stellungnahmen zur Ratifikation des Zusatzprotokolls**

Zehn Vernehmlassungsteilnehmer lehnen die Ratifikation des Zusatzprotokolls ab:

- sechs Kantone (LU, SZ, OW, NW, AI, VS);
- zwei Parteien (FDP, SVP);
- ein Dachverband der Wirtschaft (SGV);
- das Centre Patronal.

Als Hauptargument gegen die Ratifikation des Zusatzprotokolls wird angeführt, dass die Schweiz die Anforderungen des Zusatzprotokolls bereits erfüllt (LU, SZ, OW, NW, AI, VS, SGV). Gemäss der FDP würde die Ratifikation des Zusatzprotokolls bedeuten, dass die

Schweiz noch mehr von der internationalen Regelung abhängt und dass die Bürokratie zunimmt. Dieses Argument wird auch vom Centre Patronal erwähnt.

Einige Teilnehmer (AI, VS, SGV) weisen auf die mangelnde Klarheit des Wortlauts des Zusatzprotokolls hin. Dies führe zu Unsicherheiten in Bezug auf die Auslegung und die mit dem Zusatzprotokoll verbundenen Pflichten. In diesem Zusammenhang sind SZ, AI und die SVP der Meinung, dass völkerrechtliche Verträge wie das Zusatzprotokoll allenfalls weit ausgelegt werden und damit Pflichten begründen können, die bei der Ratifikation nicht bedacht worden sind.

OW, NW und das Centre Patronal heben hervor, dass das Zusatzprotokoll Fragen regelt, die nicht dem Wesen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen.

Gemäss NW sollte die Schweiz, bevor sie sich in Bezug auf die Ratifikation des Zusatzprotokolls entscheidet, überprüfen, ob ihre Vorbehalte gegenüber der Anwendung wesentlicher Bestimmungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung weiterhin gelten, etwa der Vorbehalt gegenüber Artikel 4 Absatz 4, wonach die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Kompetenzen in der Regel vollständig und umfassend sind. Wichtige durch die Ratifikation des Zusatzprotokolls aufgeworfene Fragen wie das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer sollten ausserdem in einem ersten Schritt auf nationaler Ebene diskutiert werden.

Das Centre Patronal ist der Auffassung, dass die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls erst beurteilt werden sollte, wenn es alle benachbarten Bundesstaaten unterzeichnet haben. Wenn das Zusatzprotokoll unterzeichnet wird, könnte dies zu einem Widerspruch zum in der Schweiz verankerten Föderalismus führen.

### **3.3 Vorbehalte und allgemeine Bemerkungen zur Ratifikation des Zusatzprotokolls**

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer äussern folgende Vorbehalte und Bemerkungen:

- Die Ratifikation des Zusatzprotokolls darf nicht zur Folge haben, dass zwingend die elektronische Stimmabgabe eingeführt werden muss, die im Kanton auf Gemeindeebene zurzeit noch nicht möglich ist (VD).
- Die Ratifikation des Zusatzprotokolls und dessen Umsetzung sollten nicht zu Verspätungen oder zu mehr Bürokratie bei der Umsetzung von Zielen führen, welchen die Mehrheit der kommunalen Gebietskörperschaften zustimmen (TI), und keine zusätzliche Belastung für den Bund und die Kantone nach sich ziehen (CVP).
- Im Zusatzprotokoll sollten Sanktionen bei Nichterfüllung der Vorgaben sowie eine Berichterstattung hinsichtlich der Anwendung vorgesehen sein (AG).
- Es könnten Massnahmen für Personen erforderlich sein, die bei der Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund einer Behinderung mit besonderen Hindernissen konfrontiert sind (z. B. bei der Teilnahme einer tauben Person an eine Gemeindeversammlung); in der Praxis hat sich das Problem allerdings noch nie gestellt (AG).
- Wenn das Zusatzprotokoll ratifiziert würde, müsste sich die Schweiz entsprechend überlegen, ob sie nicht auch das Übereinkommen SEV Nr. 144 des Europarates über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben ratifizieren will (EKM).

#### **4. Bemerkungen zu den Bestimmungen des Zusatzprotokolls**

##### **Art. 1 Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten einer kommunalen Gebietskörperschaft**

*Zustimmung:*

Mehrere Kantone (ZH, BE, SO, AR, TI, VD, NE, JU) betonen, dass ihre Gesetzgebung die Anforderungen nach Artikel 1 bereits erfüllt.

*Vorbehalte:*

Artikel 1 Absätze 4.1 und 4.2 sollte nicht neue Pflichten begründen oder die in den Kantonen und Gemeinden im Bereich der direkten Demokratie bestehenden Praktiken und Institutionen in Frage stellen, indem beispielsweise ein Gemeindeparlament geschaffen werden muss, die Landsgemeinden, die aus der Perspektive des Zusatzprotokolls als diskriminierend betrachtet werden könnten, abgeschafft werden müssen oder die elektronische Stimmabgabe eingeführt werden muss (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband, Centre Patronal). Der Schweizerische Städteverband begrüsst zwar die Möglichkeit gemäss dem Zusatzprotokoll, auch anderen Personen als den Bürgerinnen und Bürgern das aktive und das passive Wahlrecht zu gewähren, die Gebietskörperschaften sollten aber nicht dazu verpflichtet sein.

*Ablehnung:*

Drei Teilnehmer (VS, SVP, SGV) sind der Ansicht, dass der unbestimmte Begriff «jeder» nach Artikel 1 Absatz 1 so weit ausgelegt werden kann, dass der Kreis der Personen mit einem aktiven und passiven Wahlrecht weiter sein kann, als jener der Bürgerinnen und Bürger; er kann namentlich auch die Ausländerinnen und Ausländer umfassen (VS, SVP).

##### **Art. 2 Massnahmen zur Umsetzung des Mitwirkungsrechts**

*Zustimmung:*

Zwei Kantone (SO, JU) weisen darauf hin, dass die Massnahmen dieser Bestimmung in ihrer Gesetzgebung bereits umgesetzt sind.

*Vorbehalte:*

NW hebt hervor, dass der Hinweis auf «völkerrechtliche Verpflichtungen» (Art. 2 Abs. 2 Bst. ii, b) durch die Gerichte in dem Sinne ausgelegt werden könnte, dass die Kantone faktisch zum Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet werden. Falls die Schweiz das Zusatzprotokoll ratifiziert, müsste sie diese Frage in einer auslegenden Erklärung klären, welche die Ausführungen im erläuternden Bericht unterstreicht.

Für VD sind die Folgen von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe iii, d. h. der Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, unklar. Die Bestimmung könnte eine Pflicht zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe in den Gebietskörperschaften begründen, was der Kanton ablehnen würde. Diese Kritik äussert auch das Centre Patronal, gemäss welchem die Einführung eines solchen Systems in der Zuständigkeit der Kantone bleiben muss.

Gemäss dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband dürften den Gebietskörperschaften aufgrund von Artikel 2 keine weiteren Pflichten erwachsen, insbesondere im Bereich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten der Gemeinde (Schweizerischer Gemeindeverband).

### **Art. 3 Gebietskörperschaften, auf welche das Zusatzprotokoll Anwendung findet**

*Ablehnung:*

Gemäss dem Centre Patronal wird das Zusatzprotokoll durch die Tatsache, dass gewisse Arten kommunaler oder regionaler Gebietskörperschaften von dessen Anwendungsbereich ausgenommen werden können, an sich unglaubwürdig.

*Bemerkungen:*

Drei Teilnehmer (BS, SG, Schweizerischer Städteverband) sind der Auffassung, dass die Schweiz die Anwendung des Zusatzprotokolls auf die politischen Gemeinden beschränken und eine entsprechende Erklärung abgeben sollte (Schweizerischer Städteverband), wie sie dies bei der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung getan hat.

Ein anderer Teilnehmer (SO) plädiert hingegen dafür, den Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls auf die Bürger- und Kirchgemeinden auszuweiten.

### **Art. 4 Räumlicher Geltungsbereich**

*Ablehnung:*

VS befürchtet, dass die Schweiz die Anwendung des Zusatzprotokolls beispielsweise auf die Bezirke ausweitet, wie dies nach Artikel 4 Absatz 2 möglich ist. Dafür wäre eine tiefgreifende Reform der kantonalen Gesetzgebung erforderlich.