



KANTONSratsPROTOKOLL

Sitzung vom
Kantonsratspräsident

31. Oktober 2022
Born Rolf

B 119 Sicherstellung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen; Entwurf Änderung des Stimmrechtsgesetzes / Justiz- und Sicherheitsdepartement

1. Beratung

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsidentin Angela Lüthold.

Angela Lüthold: Mit der Botschaft B 119 sollen das Stimmrechtsgesetz (StRG), das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) und das Gesetz über die Korporationen dahingehend geändert werden, dass die politischen Rechte auch in Notsituationen fortwährend wahrgenommen werden können. Unser Rat weiss, wie sich die Versammlungsverbote und die Einschränkungen und Schutzvorgaben bei Veranstaltungen während der Covid-19-Epidemie ausgewirkt haben. Es stellte sich die Frage, ob und wie Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können. Zudem entpuppte es sich als ein schwieriges Unterfangen, wenn während des Lockdowns gleichzeitig Gemeinderatswahlen und Parlamentswahlen durchzuführen waren. Im Stimmrechtsgesetz waren bisher keine Regelungen enthalten, wie die politischen Rechte in Notsituationen ausgeübt werden können. Damit die demokratischen Rechte der Demokratie während der Pandemie trotzdem wahrgenommen werden konnten, erliess der Regierungsrat auf Basis des Notversorgungskonzeptes eine Einführungsverordnung zur Regelung der politischen Rechte. Diese Regelung war bis am 31. Dezember 2021 befristet und wurde nicht mehr verlängert. Die in der Pandemie erlassenen Regelungen haben sich in der Praxis bewährt. Die vorliegende Botschaft orientiert sich zum grossen Teil an dieser Praxis. Die angepassten Gesetze können bei Wahlen und Abstimmungen, aber auch bei Volksbegehren des Kantons, der Gemeinden oder der Gemeinde- und Zweckverbände angewendet werden. Auf die Kirchgemeinden ist das Stimmrechtsgesetz anwendbar, soweit das landeskirchliche Recht die Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren nicht selber regelt. Während der besonderen Lage gab es für die Legislativen und ihre Versammlungen Ausnahmeregelungen auf eidgenössischer Ebene. Aufgrund der Motion von Beat Rieder über die Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärke der digitalen Einsatzbereitschaft haben die Bundesbehörden ein Normkonzept zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Staates sowie die Ausübung der demokratischen Rechte auf allen staatlichen Ebenen unter Wahrung des Föderalismus auch in Krisenzeiten ausgearbeitet. Ein Grossteil der Kantone hat – wie der Kanton Luzern – in dieser Zeit eine Notverordnung erlassen. In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag der Regierung gut aufgenommen. Der grundsätzliche Handlungsbedarf, eine gesetzliche Regelung in ausserordentlichen Situationen zu schaffen, wurde einhellig von allen unterstützt. Aus dem Ergebnis der Vernehmlassung wurden Begrifflichkeiten wie «ausserordentliche Situationen oder Lagen» durch «Katastrophen und Notlagen» ersetzt.

Zusätzlich wurde der Begriff «vergleichbare Situationen» ergänzt. Unverändert bleibt, dass durch die Katastrophe, die Notlage oder eine vergleichbare Situation eine unmittelbare schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit drohen muss. Sofern diese Auswirkungen nicht eintreten, können die neuen Bestimmungen nicht angewendet werden. Beispielsweise könnte im Fall einer schweren Pandemie auf diese Bestimmungen zurückgegriffen werden, jedoch tangiert die Notlage wegen der Ukraine-Migration die Durchführung einer Gemeindeversammlung nicht. Für Gemeinden soll eine Ausnahmeregelung gelten für den Fall, dass sie von einem lokalen Ereignis besonders stark betroffen sind und deswegen die Gemeindeversammlung nicht ordnungsgemäss durchführen können. In eigener Kompetenz sollen die Gemeinden dann anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung durchführen können. Die Gemeindebehörde soll auch zusätzliche Urnenbüromitglieder sowie Präsidien wählen können. Eine mehrheitliche Zustimmung fanden in der Vernehmlassung auch die übergeordneten Massnahmen des Regierungsrates. Als Aufsichtsbehörde soll dem Regierungsrat bei Wahlen und Abstimmungen in Notsituationen, wenn mehrere Gemeinden oder ein Grossteil des Kantons davon betroffen sind, die Möglichkeit eingeräumt werden, Massnahmen für die Wahrnehmung der politischen Rechte zu treffen. Die daraus entstehenden Regelungen sind maximal auf zwei Jahre beschränkt. Eine weitere Verlängerung um ein Jahr müsste von unserem Rat beschlossen werden. Der Regierungsrat soll die Massnahmen auch laufend überprüfen, und die Gemeinden müssen vorgängig angehört werden. Die SPK hat die Botschaft eingehend beraten und kam zum Schluss, dass die politischen Rechte in jeder Situation auf allen Ebenen zu gewähren sind. Dem Entwurf der Gesetzesänderungen ist für die SPK nichts beizufügen, und die Kommission hat dem Geschäft daher einstimmig zugestimmt. Die SPK beantragt Ihnen, auf die Botschaft einzutreten und ihr zuzustimmen.

Für die Mitte-Fraktion spricht Daniel Rüttimann.

Daniel Rüttimann: Die vorliegende Botschaft ist aus Sicht der Mitte-Fraktion eine gelungene Umsetzung einer erkannten Schwäche des demokratischen Systems in ausserordentlichen Situationen. Mit der vorliegenden Änderung kann dauerhaft eine geklärte Regelung des Stimmrechtsgesetzes geschaffen werden. Die Vorlage lässt zudem zu, dass sowohl die Gemeinden wie auch die Regierung die Möglichkeit haben, bei speziellen Situationen geeignete Massnahmen bezüglich Wahrnehmung der politischen Rechte zu treffen. Positiv erwähnt sei an dieser Stelle auch, dass die kritischen und sachlichen Bemerkungen aus der Vernehmlassung aufgenommen und in den einzelnen Paragraphen optimiert eingebaut wurden. Dadurch ist sozusagen ein gutes Kompromisswerk mit breiter Unterstützung entstanden. Somit kann jetzt gewährleistet werden, dass auch in Krisensituationen demokratische Klarheit und Sicherheit bestmöglich strukturiert und organisiert vorgegeben sind. Die Regelung der politischen Rechte mittels Notverordnung wird somit auch im ordentlichen Recht abgebildet. Die Mitte-Fraktion stimmt der Vorlage einstimmig zu.

Für die SVP-Fraktion spricht Markus Schumacher.

Markus Schumacher: Die direkte Demokratie setzt voraus, dass Stimmberechtigte im Kanton Luzern ihre politischen Rechte auch in ausserordentlichen Situationen wahrnehmen können. Dazu gehören Katastrophen, Notlagen und vergleichbare Situationen. Zu Beginn der Covid-19-Pandemie hat der Regierungsrat eine Verordnung – gestützt auf die verfassungsmässige Notverordnungskompetenz – zur Regelung der politischen Rechte erlassen. Die Regelung war bis am 31. Dezember 2021 befristet. Denn Notverordnungen des Regierungsrates haben spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dahinzufallen. Mit der nun vorliegenden Revision sollen im Stimmrechtsgesetz dauerhafte und demokratisch legitimierte Bestimmungen geschaffen werden, die einen geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte bei Katastrophen, Notlagen und/oder vergleichbaren Situationen sicherstellen. Die Gesetzesvorlage räumt sowohl den Gemeinden als auch der Regierung die Möglichkeit ein, geeignete Massnahmen zutreffen. In der SPK war diese Botschaft unbestritten, und weil der SVP die politischen Rechte wichtig sind, tritt

die SVP-Fraktion auf die Vorlage ein stimmt ihr einstimmig zu.

Für die FDP-Fraktion spricht Luzia Syfrig.

Luzia Syfrig: Die politischen Rechte der Stimmberechtigten als Grundpfeiler unserer Demokratie müssen auch in ausserordentlichen Situationen ordnungsgemäss ausgeübt werden können. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Die Regelung der politischen Rechte mittels Notverordnung während der Pandemie hat sich bewährt. Notverordnungen fallen verfassungsmässig nach zwei Jahren dahin. Deshalb ist es nun richtig, dass dauerhafte gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Mit den nun vorliegenden Änderungen des Stimmrechtsgesetzes ist künftig sichergestellt, dass die Regierung und die Gemeinden in Katastrophen und Notlagen geeignete Massnahmen ergreifen können, um die Wahrnehmung der politischen Rechte sicherzustellen. Die vorliegende Botschaft ist ausführlich und nimmt die Forderungen aus den verschiedenen Vernehmlassungsantworten grossmehrheitlich auf. Der FDP ist es wichtig, dass die Gemeindeautonomie in einer Notlage oder Katastrophe in jedem Fall gewahrt bleibt, denn solange eine Gemeinde beschluss- und handlungsfähig und aus ihrer Sicht eine ordnungsgemässe Wahl oder Abstimmung sichergestellt ist, sollte sie dies autonom entscheiden können. Daher begrüssen wir die Ergänzung, dass die Gemeinden bei der Anordnung, Überprüfung und Aufhebung angehört werden, wenn es um Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte in den Gemeinden geht. So ist sichergestellt, dass diese Massnahmen im Einvernehmen mit den Gemeinden erlassen werden und erst subsidiär zu den kommunalen Massnahmen treten. Wir treten auf die Vorlage ein und stimmen ihr einstimmig zu.

Für die SP-Fraktion spricht Stephanie Sager.

Stephanie Sager: Die Corona-Krise hat gezeigt: Notlagen und Krisensituationen können jederzeit und überall auftreten. Auch der Kanton Luzern war während der letzten Jahre von einer ausserordentlichen pandemischen Situation betroffen und musste sich vielen Herausforderungen stellen: Unter anderem musste die Regierung auch vom Notverordnungsrecht Gebrauch machen, wobei Versammlungsverbote und -einschränkungen und strenge Schutzmassnahmen eingeführt wurden. Dies hat den Kanton und die Gemeinden vor die Frage gestellt, wie die politischen Rechte der Luzerner Bevölkerung während Krisen- und Notsituationen sichergestellt werden können. Im Stimmrechtsgesetz fehlt bisher eine Regelung zu solchen Situationen. Mit der Botschaft B 119 wird diese Problematik nun angegangen. Es werden Massnahmen aufgezeigt, welche für die Gemeinden und den Kanton geeignet sind. Grundsätzlich ist zu sagen, dass mit der Vorlage dem Grundpfeiler der direkten Demokratie Sorge getragen wird. Auch in Notlagen und Krisenzeiten sollen nämlich die Stimmberechtigten von ihren politischen Rechten unbedingt Gebrauch machen können. Wir befürworten es, dass eine ordentliche gesetzliche Grundlage für solche Situationen geschaffen wird und somit nicht mehr mit Notrecht gehandelt werden muss. Gut finden wir zudem, dass die neuen Gesetzesbestimmungen an den gesammelten Erfahrungen während der Pandemie anknüpfen und die Rückmeldungen der Gemeinden und praktisch sämtlicher Parteien in die Anpassung des Stimmrechtsgesetzes mit einfließen. Wir finden es wichtig, dass der Regierungsrat Massnahmen für den geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen treffen kann. Bei der Möglichkeit, dass Gemeinden in eigener Kompetenz anstelle von Gemeindeversammlungen auch Urnenabstimmungen durchführen können, sofern sie von einem Ereignis lokal stark betroffen sind und eine ordnungsgemässe Gemeindeversammlung nicht durchführbar ist, finden wir nachvollziehbar. Wir geben jedoch dabei zu bedenken, dass bei den Mitgliedern des Urnenbüros nach Möglichkeit eine angemessene Vertretung der politischen Parteien vorhanden sein soll. Abschliessend lässt sich sagen, dass aus Sicht der SP mit der vorliegenden Botschaft eine Rechtsgrundlage geschaffen wurde, welche die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auch während ausserordentlicher Zeiten sicherstellt. Wir treten auf die Vorlage ein und stimmen ihr zu.

Für die G/JG-Fraktion spricht Gertrud Galliker-Tönz.

Gertrud Galliker-Tönz: Die G/JG-Fraktion tritt auf die Botschaft ein. Die Pandemie mit ihren Einschränkungen und Schutzvorgaben bei Veranstaltungen hat uns anschaulich gezeigt, wie wichtig es ist, dass die direkte Demokratie auch in ausserordentlichen Situationen umfassend wahrgenommen werden kann. Wir alle konnten miterleben, wie rasch Unsicherheiten bei der Wahrnehmung dieser Rechte gehässige Situationen mit sich bringen können und die Gesellschaft zu spalten drohen. Die vorliegende Änderung des Stimmrechtsgesetzes schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass die politischen Rechte als Grundpfeiler unserer Demokratie auch in ausserordentlichen Situationen ausgeübt werden können. Damit wird unsere direkte Demokratie gestärkt und gefestigt. Wir stimmen der Vorlage einstimmig zu.

Für die GLP-Fraktion spricht Simon Howald.

Simon Howald: Der Handlungsbedarf wurde wegen der länger andauernden Pandemie erkannt. Das Schaffen von gesetzlichen Regelungen ist aus der Sicht der GLP im vorliegenden Fall sinnvoll. Wir unterstützen die Aussage, dass die bisherige Notverordnung mit einer zeitlichen Beschränkung auf zwei Jahre kein Dauerzustand sein kann. Die GLP unterstützt die Schärfung der Terminologien in der Botschaft. Mit dem Ausdruck «in Katastrophen, Notlagen oder vergleichbaren Situationen» scheint uns die Definition der ausserordentlichen Situationen treffend beschrieben. Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen haben sich aus unserer Perspektive in der Praxis der bisherigen Notverordnung bewährt. Gleichzeitig erreichen wir mit diesem Vorgehen eine höhere demokratische Legitimation. Die Kompetenzen in ausserordentlichen Situationen werden für die Gemeinden und den Kanton transparent aufgezeigt. Die Vernehmlassung hat die Zustimmung zur Kompetenz der Gemeinden – Stichwort «Urne statt Gemeindeversammlung» – deutlich aufgezeigt. Auch die übergeordneten Massnahmen des Regierungsrates wurden dabei mehrheitlich unterstützt. Im Weiteren befürworten wir die Wahl von Mitgliedern des Urnenbüros durch die Gemeindebehörde. Wir unterstützen ebenfalls das Vorgehen, dass die Ausnahmeregelungen von gesetzlichen Bestimmungen, die länger als zwei Jahre in Kraft sein sollen, mit Genehmigung des Kantonsrates längstens um ein weiteres Jahr verlängert werden können. Zusätzlich soll der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde bei Wahlen und Abstimmungen in ausserordentlichen Situationen ermächtigt sein, Massnahmen für den geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte zu treffen. Der GLP-Fraktion ist es jedoch wichtig, dass diese Massnahmen laufend überprüft und gegebenenfalls sofort aufgehoben werden, wenn die Wahrnehmung der politischen Rechte diese nicht mehr erfordern. Schlussendlich regt die GLP an, für die Durchführung der Gemeindeversammlung und Sitzungen der Gemeindeparlamente in ausserordentlichen Situationen digitale Lösungsansätze zu prüfen. Wir sind uns bewusst, dass dies nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft, sondern ein Thema im Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern ist. Die GLP-Fraktion tritt auf die Botschaft ein und stimmt ihr zu.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Letzte Woche haben wir den Rechenschaftsbericht über die Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern vorgestellt. Eine der Massnahmen daraus ist die vorliegende Botschaft: die Sicherstellung der politischen Rechte. Die Präsidentin der SPK sowie die Fraktionssprecherinnen und -sprecher haben den Inhalt der Botschaft ausführlich beschrieben, ich kann keine Ergänzungen anfügen. Daher bitte ich Sie, der Vorlage zuzustimmen.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Stimmrechtsgesetz (StRG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 103 zu 0 Stimmen zu.