



# **Sicherstellung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen**

*Entwurf Änderung des Stimmrechtsgesetzes*

**LUZERN**



## **Zusammenfassung**

**Die direkte Demokratie setzt voraus, dass die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte auch in ausserordentlichen Situationen (Katastrophen, Notlagen und vergleichbare Situationen) wahrnehmen können. Zu Beginn der Covid-19-Epidemie erliess daher der Regierungsrat gestützt auf die verfassungsmässige Notverordnungs-kompetenz eine Verordnung zur Regelung der politischen Rechte, die bis 31. Dezember 2021 befristet war. Notverordnungen des Regierungsrates haben von Verfassung wegen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahinzufallen. Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage sollen dauerhafte Regelungen im Stimmrechtsgesetz darüber geschaffen werden, wie die Wahrnehmung der politischen Rechte bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Situationen sichergestellt werden kann. Die Vorlage räumt sowohl den Gemeinden als auch dem Regierungsrat die Möglichkeit ein, geeignete Massnahmen zu treffen.**

Die Regelungen im Stimmrechtsgesetz sollen auf der einen Seite den Gemeindebehörden die Möglichkeit geben, bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Situationen Wahlen und Abstimmungen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren durchzuführen. Die Gemeindebehörden sollen im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie die Möglichkeit für eine solche Ausnahmeregelung erhalten, wenn sie von einem lokalen Ereignis besonders stark betroffen sind, sich in einer Notsituation befinden und die Gemeindeversammlung nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden kann.

Auf der anderen Seite soll der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde bei Wahlen und Abstimmungen in solchen Situationen ermächtigt sein, Massnahmen für den geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte zu treffen. Übergeordnete Massnahmen durch den Regierungsrat sind notwendig, wenn nicht nur eine Gemeinde, sondern mehrere oder sogar ein Grossteil der Gemeinden des Kantons (wie beispielsweise im Fall einer Epidemie) betroffen sind. Ausnahmeregelungen von gesetzlichen Bestimmungen, die länger als zwei Jahre in Kraft sein sollen, können mit Genehmigung des Kantonsrates längstens um ein weiteres Jahr verlängert werden. Der Regierungsrat überprüft die Notwendigkeit seiner Massnahmen laufend und hört die Gemeinden bei Massnahmen an, welche sie betreffen. Er hebt sie umgehend auf, wenn der Grund dafür dahingefallen ist.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde der grundsätzliche Handlungsbedarf, gesetzliche Grundlagen für die Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen zu schaffen, einhellig unterstützt. Es wurde begrüsst, dass die Gemeindebehörden und der Regierungsrat mit der Schaffung ordentlicher Gesetzesbestimmungen inskünftig gestützt auf eine spezifische, demokratisch legitimierte Grundlage handeln können.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Gegenstand der Gesetzesänderung</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Geltungsbereich der Gesetzesänderung</b> .....	<b>5</b>
<b>4 Regelungen im Bund und in anderen Kantonen</b> .....	<b>6</b>
<b>5 Ergebnis der Vernehmlassung</b> .....	<b>6</b>
5.1 Grundhaltung .....	6
5.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung .....	7
5.2.1 Katastrophen, Notlagen und vergleichbare Situationen .....	7
5.2.2 Urnenabstimmung statt Gemeindeversammlung .....	9
5.2.3 Wahl von Mitgliedern des Urnenbüros durch die Gemeindebehörde .....	10
5.2.4 Massnahmenrecht des Regierungsrates .....	11
5.2.5 Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen und Dauer .....	12
5.2.6 Überprüfung der Massnahmen .....	12
5.2.7 Information der Stimmberechtigten in Gemeinden ohne Gemeindeversammlung .....	13
5.2.8 Regelung in Korporationen .....	13
5.2.9 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft ....	13
<b>6 Grundzüge der Vorlage</b> .....	<b>14</b>
<b>7 Der Änderungsentwurf im Einzelnen</b> .....	<b>15</b>
7.1 Stimmrechtsgesetz .....	15
7.2 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden .....	22
7.3 Gesetz über die Korporationen .....	23
7.4 Inkrafttreten und Befristung .....	23
<b>8 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b> .....	<b>23</b>
<b>9 Antrag</b> .....	<b>24</b>
<b>10 Entwurf</b> .....	<b>25</b>

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes sowie von zwei weiteren Gesetzesänderungen zur Sicherstellung der Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen.

## 1 Ausgangslage

Die Versammlungsverbote, die Einschränkungen und Schutzvorgaben bei Veranstaltungen während der Covid-19-Epidemie stellten die Gemeinden und den Kanton unter anderem vor die Herausforderung, wie die politischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Rechte bei Wahlen, Abstimmungen und Initiativen sowie Referenden der Stimmberechtigten) geordnet wahrgenommen werden können. Es stand beispielsweise die Frage im Raum, ob und wie Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können. Zudem fanden während des Lockdowns am 29. März 2020 der erste Wahlgang der Gemeinderatswahlen und in vier Gemeinden Parlamentswahlen statt.

Das Stimmrechtsgesetz, das für alle Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren der Stimmberechtigten des Kantons, der Gemeinden und der Gemeindeverbände gilt (vgl. § 1 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988, StRG; SRL Nr. [10](#)), enthält bisher keine Regelung darüber, wie die politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen ausgeübt werden können. Aus diesem Grund hat unser Rat am 24. März 2020 gestützt auf seine in § 56 Absatz 3 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV, SRL Nr. [1](#)) verankerte Notverordnungskompetenz die Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (Covid-19) erlassen (SRL Nr. [10a](#)). Diese galt für alle Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren des Kantons, der Gemeinden, der Korporationsgemeinden sowie der Gemeinde- und Zweckverbände. Sie regelte unter anderem die Neuwahlen der Gemeindebehörden im Urnenverfahren, weiter die Sammlungsfristen für Volksbegehren sowie mit einer besonderen Regelung die Organisation von Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden. Insbesondere sah die Verordnung vor, dass die Gemeindebehörden die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren anordnen können.

Die Geltungsdauer dieser Verordnung war ursprünglich bis 31. Dezember 2020 beschränkt. Im Dezember 2020 wurden die Bestimmungen zur Organisation von Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden leicht angepasst und ihre Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2021 verlängert. Da Notverordnungsrecht gemäss § 56 Absatz 3 [KV](#) spätestens zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten dahinfällt, wäre eine Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung bis längstens März 2022 möglich gewesen. Die meisten Gemeinden jedoch waren in der Zwischenzeit dazu übergegangen, ihre Gemeindeversammlungen mit Schutzkonzept wieder durchzuführen. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement informierte die Gemeinden am 15. Dezember 2021 über das Dahinfallen der Verordnung per Ende Jahr. Gleichzeitig wurde den Gemeinden mitgeteilt, es werde geprüft, ob und wie materielle Regelungen für die

Sicherstellung der Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Lagen auf Gesetzesstufe gehoben werden können.

Die politischen Rechte der Stimmberechtigten als Grundpfeiler unserer Demokratie müssen auch in ausserordentlichen Situationen ausgeübt werden können. Die Covid-19-Epidemie hat gezeigt, dass dazu in einem engen Rahmen auch ein befristetes Abweichen von gesetzlichen Vorgaben notwendig sein kann. Mit der vorliegenden Änderung des Stimmrechtsgesetzes sollen daher Bestimmungen zur Regelung der politischen Rechte für solche Situationen auf Gesetzesstufe eingeführt werden.

## **2 Gegenstand der Gesetzesänderung**

Die Regelungen, wie sie die ausser Kraft getretene Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie (SRL Nr. [10a](#)) für die Organisation der Wahlen und Abstimmungen vorgesehen hatte, haben sich laut Rückmeldungen der Gemeinden während der Epidemie bewährt. Die neuen Gesetzesbestimmungen orientieren sich daher zu einem grossen Teil an diesen. Durch die inhaltliche Überführung dieser Bestimmungen in das Stimmrechtsgesetz soll eine ordentliche Rechtsgrundlage für künftige Krisensituationen geschaffen werden. Im Zusammenhang mit der Vorlage stehen auch Änderungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016 (SRL Nr. [160](#)) und des Gesetzes über die Korporationen vom 9. Dezember 2013 (SRL Nr. [170](#)).

Weiter gehende Regelungen, wie zum Beispiel die Frage, wie weit digitale Lösungen bei der Durchführung von Gemeindeversammlungen oder von Sitzungen in Gemeindeparlamenten in ausserordentlichen Situationen in Zukunft möglich sein sollen, sind nicht Gegenstand der Vorlage. Der Covid-19-Rechenschaftsbericht, den Ihr Rat bei uns im Jahr 2020 in Auftrag gegeben hat und gegen Ende dieses Jahres vorliegen wird, bietet die Gelegenheit, die Handlungsfähigkeit von Gemeinden mit Gemeindeversammlung und mit Parlament in solchen Situationen zu überprüfen. Ebenso werden weitere, im Vernehmlassungsverfahren geforderte Anpassungen des Stimmrechtsgesetzes, welche nicht ausserordentliche Situationen betreffen, in der vorliegenden Vorlage nicht thematisiert (z.B. Wählbarkeit ins Urnenbüro, Zeitpunkt der Erwerbung der Ergebnisse).

## **3 Geltungsbereich der Gesetzesänderung**

Die vorgesehenen Regelungen können grundsätzlich bei allen im Geltungsbereich von § 1 [StRG](#) erwähnten Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren des Kantons, der Gemeinden und der Gemeinde- oder Zweckverbände Anwendung finden. Unter den Gemeindebegriff des Stimmrechtsgesetzes fallen sowohl die Einwohner- wie auch die Korporationsgemeinden. Auf die Kirchgemeinden ist das Stimmrechtsgesetz anwendbar, soweit das landeskirchliche Recht die Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren nicht selber ordnet. Die römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern hat sich während der Covid-19-Epidemie teilweise auf unsere Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge der Covid-19-Epidemie (SRL Nr. [10a](#)) gestützt. Die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Luzern und die Christkatholische Kirchgemeinde Luzern haben während der Epidemie ihre Versammlungen mit einem Schutzkonzept nach wie vor durchführen können.

## **4 Regelungen im Bund und in anderen Kantonen**

Für Legislativen und ihre Versammlungen gab es während der besonderen Lage Ausnahmeregelungen auf eidgenössischer Ebene. Sie waren von den Einschränkungen für öffentliche Veranstaltungen ausgenommen und waren auch nicht auf eine bestimmte Anzahl teilnehmender Personen beschränkt (Art. 6c der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 in der Fassung vom 19. Juni 2020 bzw. Art. 19c der Verordnung in der Fassung vom 23. Juni 2021, [SR 818.101.26](#)).

In den eidgenössischen Räten wurde die [Motion 20.3314](#) von Beat Rieder «Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärke der digitalen Einsatzbereitschaft» am 17. September 2020 im Stände- und am 10. Juni 2021 im Nationalrat angenommen. Der Bundesrat wird damit beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, damit die Handlungsfähigkeit des Staates sowie die Ausübung der demokratischen Rechte auf allen staatlichen Ebenen unter Wahrung des Föderalismus auch in Krisenzeiten gewährleistet sind. Unter anderem soll der Stillstand von Fristen sowie das Verschieben von Volksabstimmungen und Wahlen in einem ordentlichen Bundesgesetz geregelt werden. Aufgrund der Annahme der Motion haben die Bundesbehörden ein Normkonzept zu erarbeiten.

In anderen Kantonen bestehen verschiedene Vorgehensweisen, wie die politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen geregelt werden. Ein Grossteil der Kantone (Aargau, Glarus, St. Gallen, Thurgau, Zürich) hat, wie dies im Kanton Luzern der Fall war, während der Covid-19-Epidemie gestützt auf ihre Kantonsverfassungen Notverordnungen erlassen. Im Kanton Zürich wurde ein dringlich erklärtes und befristetes «Gesetz über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie» geschaffen, das für gewisse Sachgeschäfte die ersatzweise Anordnung einer Urnenabstimmung zulies. Im Kanton Bern und im Kanton Wallis ist grundsätzlich der Regierungstatthalter oder die Regierungstatthalterin beziehungsweise der Regierungsrat von Gesetzes wegen befugt, eine Urnenabstimmung anstelle einer Versammlung anzuordnen. Im Kanton St. Gallen steht diese Befugnis den Gemeinderäten zu. Trotz dieser gesetzlichen Regelung wurde jedoch auch in diesem Kanton während der Covid-19-Epidemie eine Notverordnung des Regierungsrates unter anderem zur Regelung der ersatzweisen Urnenabstimmungen erlassen.

## **5 Ergebnis der Vernehmlassung**

Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes dauerte vom 2. Februar bis zum 2. Mai 2022. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Gemeinden des Kantons Luzern, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der Gemeindeschreiber- und Geschäftsführerverband (GGV), der Verband Luzerner Korporationen, die Landeskirchen und die Christkatholische Kirchgemeinde Luzern, das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei.

Es gingen insgesamt 65 Stellungnahmen ein; vier Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten verzichteten auf eine Stellungnahme oder auf Bemerkungen.

### **5.1 Grundhaltung**

Im Vernehmlassungsverfahren wurde der grundsätzliche Handlungsbedarf, gesetzliche Regelungen für die Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen

Situationen zu schaffen, von den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten einhellig unterstützt. Insbesondere wurde befürwortet, dass eine ordentliche gesetzliche Grundlage geschaffen wird, damit in ausserordentlichen Situationen nicht mehr mit Notrecht gestützt auf die Kantonsverfassung gehandelt werden muss.

Der Kompetenzdelegation an die Gemeindebehörden, in Notlagen anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung gemäss § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG durchführen zu können, stimmten alle Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten zu. Ebenso wurden die weiteren Kompetenzen der Gemeindebehörde in solchen Situationen einhellig befürwortet (Wahl von Mitgliedern im Urnenbüro durch Gemeindebehörde gemäss § 44 Abs. 6 Entwurf StRG und Information der Stimmberechtigten durch erläuternden Bericht anstelle einer Orientierungsversammlung gemäss § 10 Abs. 4 Entwurf FHGG). Die gleich lautende Kompetenz für die Korporationen, die Abstimmung oder Wahl in einer Urnenabstimmung statt im Versammlungsverfahren durchzuführen, war ebenfalls unbestritten (§ 16 Abs. 2<sup>bis</sup> Entwurf Gesetz über die Korporationen).

Die Kompetenzen des Regierungsrates gemäss § 149a Entwurf StRG, die notwendigen Massnahmen zur geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte zu treffen, dabei auch Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen festlegen zu können, und die Pflicht dabei der regelmässigen Überprüfung und der unverzüglichen Aufhebung der Massnahme bei Wegfall der ausserordentlichen Situation, wurden mehrheitlich unterstützt. Von der GLP und der FDP. Die Liberalen wurde erwähnt, dass diese Regelung das Prinzip der Gemeindeautonomie verletzen könnte. Zudem lehnte die Gemeinde Hohenrain diese Kompetenzdelegation an unseren Rat ab. Die GLP und die Gemeinde Nebikon beantragten, dass für die Massnahmen des Regierungsrates eine zeitliche Befristung für die Regelungen auf zwei Jahre – wie bei der Notverordnungs-kompetenz gestützt auf Artikel 56 Absatz 3 [KV](#) – vorzusehen sei.

## **5.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung**

### **5.2.1 Katastrophen, Notlagen und vergleichbare Situationen**

Im Vernehmlassungsentwurf wurden «ausserordentliche Situationen» für die Massnahmen, wie sie im Gesetzesentwurf vorgesehen sind, vorausgesetzt. Von der Mitte und der FDP wurde im Vernehmlassungsverfahren angeregt, den Begriff der ausserordentlichen Situation konkret und deutlich zu definieren. Die SVP wies daraufhin, dass die ausserordentliche Situation restriktiv zu handhaben sei.

In der [KV](#) wird das Vorliegen einer «ausserordentlichen Lage, wie unmittelbar drohende erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen» für den Erlass von Verordnungen im Sinne von § 56 Absatz 3 vorausgesetzt. Mit «Lage» und «Situation» ist im deutschen Sprachgebrauch grundsätzlich dasselbe gemeint. Der Begriff der «ausserordentlichen Lage» ist funktio-nell-organisatorischer Natur. Er geht nicht vom zugrundeliegenden Ereignis, sondern von dessen Auswirkungen aus. Es wird darauf abgestellt, ob die von einem beliebigen Ereignis ausgelösten Probleme nicht mehr mit den ordentlichen Verfahren und Mitteln bewältigt werden können (vgl. David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Dissertation St. Gallen, 2016, N 18 und 20). Die Begriffe der «ausserordentlichen und besonderen Lage» wurden während der Covid-19-Epidemie gestützt auf das eidgenössische Epidemien-gesetz (EpG) vom 28. September 2012 (SR [818.101](#)) verwendet. Im Epidemien-gesetz dienen die Begriffe unter anderem zur Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bundesrat und den Kantonen.

Weil ein Teil der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten eine Konkretisierung des Begriffs der «ausserordentlichen Situationen» oder «Lagen» verlangte, wird in den Gesetzesbestimmungen die Begrifflichkeit gegenüber der Vernehmlassungsvorlage angepasst. An ihrer Stelle sollen die Begriffe «Katastrophen» und «Notlagen» verwendet werden. Diese werden sowohl im Bundesrecht als auch im kantonalen Recht im Bevölkerungsschutz verwendet (Art. 2 Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019, BZG, [SR 520.1](#), und Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 19. Juni 2007, BSG, SRL Nr. [370](#)). Für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist grundsätzlich die Gemeinde auf ihrem Gebiet zuständig (§ 4 Abs. 1 [BSG](#)). Der Regierungsrat ist zuständig für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, soweit nicht die Gemeinden zuständig sind. Er unterstützt die Gemeinden und koordiniert die Massnahmen (§ 3 Abs. 1 [BSG](#)). Bei diesen Begriffen geht es um das zugrundeliegende Ereignis. Da diese Begriffe im Bund und in den Kantonen als bekannt vorausgesetzt werden, fehlt eine Definition in der geltenden Gesetzgebung des Bundes. Zur Konkretisierung der Begriffe kann auf die derzeit im kantonalen Gesetz über den Bevölkerungsschutz festgelegte Definition abgestellt werden (§ 2 Abs. 2 und 3 [BSG](#)). Mit der laufenden Revision des BSG zur Anpassung an das BZG soll diese Bestimmung ersatzlos gestrichen werden, um Widersprüche zu vermeiden (vgl. Botschaft [B 90](#) vom 19. Oktober 2021, S. 19). Demnach gelten als Katastrophen «natur- oder zivilisationsbedingte Schadenereignisse und schwere Unglücksfälle, die so viele Schäden und Ausfälle verursachen, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind. Als Notlagen gelten Situationen, die aus einer gesellschaftlichen Entwicklung oder einem technischen Ereignis entstehen und mit den ordentlichen Abläufen nicht bewältigt werden können, weil sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordern.» Aus diesen Definitionen geht hervor, dass auch bei den Folgen einer Katastrophe oder Notlage – wie bei der ausserordentlichen Lage – die Situation nicht mehr mit den ordentlichen Verfahren und Mitteln bewältigt werden kann. Je nach Schwere können Katastrophen und Notlagen ausserordentliche oder besondere Lagen bewirken. Als Beispiele für Katastrophen und Notlagen können folgende Ereignisse angeführt werden: Naturgefahren (Erdbeben, Hochwasser, Gewitter und Sturm, Lawine, Kältewelle, Trockenheit/Hitze), Gefährdungen im Bereich Technik (Strommangellage, Ausfälle von kritischen Infrastrukturen, Unfälle in Produktions-, Verteil- und Speicheranlagen, wie KKW-Störfall), Gefährdungen im Bereich Gesellschaft (Terrorismus, Cyber-Gefährdungen, Migration, Epidemie). Alltagsereignisse, wie ein Strassenverkehrs- oder Eisenbahnunfall oder Brände, fallen nicht darunter (vgl. [Katarisk](#) – Katastrophen und Notlagen in der Schweiz, Zusammenfassung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, S. II; [Broschüre](#) «Welche Risiken gefährden die Schweiz? Herausgeberin: Bundesamt für Bevölkerungsschutz, BABS). Mit der Verwendung der Begriffe «Katastrophen und Notlagen» werden die Voraussetzungen für die Ergreifung der neu vorgesehenen Massnahmen konkreter umschrieben.

Zusätzlich zur Katastrophe und Notlage können «vergleichbare Situationen», beispielsweise andere Schadenereignisse von grosser Tragweite (Grossereignis) und bewaffnete Konflikte (vgl. Art. 2 [BZG](#)), als Auslöser die Anwendung der Massnahmen der vorliegenden Gesetzesvorlage rechtfertigen. Um dies im Gesetzestext zum Ausdruck zu bringen, werden nebst Katastrophen und Notlagen auch «vergleichbare Situationen» erwähnt.

Unverändert gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf bleibt vorgesehen, dass durch die Katastrophe, die Notlage oder eine vergleichbare Situation eine unmittelbar drohende schwere Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit bewirkt werden muss (vgl. Kap. 7.1). Falls diese Wirkung nicht eintritt, so sind die neuen Bestimmungen nicht anwendbar. Zur Veranschaulichung dient die Ausrufung der zwei verschiedenen Notlagen durch den Regierungsrat in den vergangenen Monaten und Jahren. Im Fall der Covid-19-Epidemie bewirkte die Notlage eine unmittelbar drohende schwere Gefährdung beziehungsweise eine Störung der öffentlichen Gesundheit, weshalb die Durchführung von Gemeindeversammlungen nicht mehr in allen Fällen möglich war. Demgegenüber bewirkt die Notlage wegen der Ukraine-Migration zurzeit weder eine Gefährdung noch eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit. Trotz Ausrufung der Notlage wird dadurch die Durchführung von Gemeindeversammlungen nicht tangiert.

### **5.2.2 Urnenabstimmung statt Gemeindeversammlung**

In der Vernehmlassung war unbestritten, dass die Gemeinden in eigener Kompetenz anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung durchführen können, sofern sie von einem lokalen Ereignis besonders stark betroffen sind und dadurch die ordnungsgemässe Durchführung einer Gemeindeversammlung verhindert wird (vgl. § 18 Abs. 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG). Darüber hinaus machten der VLG, der GGv sowie 25 Gemeinden, welche die VLG-Stellungnahme unterstützten, in ihrer Vernehmlassung geltend, sie würden im Sinne einer noch grösseren Gemeindeautonomie weitere Möglichkeiten, wie das Verschieben der Gemeindeversammlung und die in diesem Zusammenhang stehende Fristerstreckung, begrüssen.

Zur Möglichkeit, eine Gemeindeversammlung zu verschieben, ist festzuhalten, dass die Gemeindebehörde Gemeindeversammlungen anordnet und die Traktanden festlegt (§§ 24 Abs. 1a und 25 Abs. 2d [StRG](#)). Von daher kann sie bereits gestützt auf die geltenden Vorschriften bei zwingenden Gründen (wie bei ausserordentlichen Situationen) einzelne Sachgeschäfte abtraktandieren oder sogar die ganze Gemeindeversammlung absagen. Auch aus der Regelung von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG mit der Möglichkeit, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen, kann geschlossen werden, dass dies auch die Möglichkeit umfasst, eine bereits angeordnete Gemeindeversammlung abzusagen. Eine Ergänzung des Stimmrechtsgesetzes ist daher in dieser Hinsicht nicht notwendig.

Was die geltend gemachten Fristerstreckungen betrifft, so geht es den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern in erster Linie um die Termine zur Beschlussfassung des Budgets und der Rechnung. Die Rechnung ist vom Gemeinderat zusammen mit dem Jahresbericht spätestens im Juni den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen (§ 12 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017, FHGV, SRL Nr. [161](#)). Das Budget ist den Stimmberechtigten vor Beginn des Rechnungsjahres zur Beschlussfassung zu unterbreiten (§ 13 Abs. 1 [FHGG](#)). Wenn den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt würde, diese Fristen selbst zu erstrecken, so wären damit Ausnahmen beziehungsweise Abweichungen vom kantonalen Recht verbunden. Weitere Termine und Fristen im Bereich der Volksrechte sind im Stimmrechtsgesetz auch bei Initiativen und Referenden sowie bei der Durch-

führung von Wahlen und Abstimmungen vorgesehen. Solche weitgehenden Abweichungen von kantonalen Erlassen können aus rechtsstaatlichen Gründen nicht in die Kompetenz der Gemeinden übertragen werden. In der vorliegenden Revisionsvorlage ist vorgesehen, dass unser Rat in ausserordentlichen Situationen gemäss § 149a Absatz 2 Entwurf StRG ausnahmsweise berechtigt sein soll, Ausnahmen in Abweichung von den gesetzlichen Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes festzulegen, wenn dies dem geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte dient. Wenn eine Gemeinde von einem lokalen Ereignis betroffen ist und sie beispielsweise im Zusammenhang mit dem Termin der Genehmigung der Rechnung ein Zeitproblem hat, so wird unser Rat diese Angelegenheit zügig an die Hand nehmen und in Würdigung der Interessen der Gemeinde entscheiden. Wenn es um Abweichungen von Fristen und Terminen geht, die sich aus Erlassen der Gemeinden ergeben, so haben die Gemeinden selbst eine allgemeine Regelung für ausserordentliche Situationen (z.B. in der Gemeindeordnung) zu treffen. Dies liegt in ihrem Kompetenzbereich.

Die Gemeinde Horw führt an, für die Massnahmen der Einwohnergemeinden und Korporationen sei ebenfalls eine zeitliche Beschränkung zu prüfen wie für die Massnahmen des Regierungsrates.

Der Beschluss der Gemeindebehörde, eine Urnenabstimmung statt eine Gemeindeversammlung durchzuführen, erfolgt durch eine Anordnung (§§ 24 und 25 [StRG](#)). Diese betrifft jeweils nur einen konkreten, bevorstehenden Urnengang. Vor jedem Urnengang ist daher die Situation durch die Gemeindebehörde neu zu beurteilen und gestützt darauf eine neue Anordnung für die bevorstehende Abstimmung oder Wahl zu treffen und zu veröffentlichen. Eine zeitliche Beschränkung dieser Anordnung der Gemeindebehörden und Korporationsräte ist daher nicht notwendig. Im Übrigen könnte dieser Beschluss der Gemeindebehörde, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung gestützt auf § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG anzuordnen, mittels Stimmrechtsbeschwerde bei unserem Rat angefochten werden.

### **5.2.3 Wahl von Mitgliedern des Urnenbüros durch die Gemeindebehörde**

Die Möglichkeit des Gemeinderates, in ausserordentlichen Situationen Urnenbüromitglieder für diese Zeitperiode zu wählen und aus den Mitgliedern weitere Urnenbüropräsidentinnen und -präsidenten zu ernennen, wurde von allen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten einstimmig unterstützt. Die SP führte in ihrer Vernehmlassung aus, dass selbst für diese Wahl nach Möglichkeit eine angemessene Vertretung der politischen Parteien sicherzustellen sei.

Nach geltendem Recht ist den politischen Parteien bei der Bestellung der Urnenbüros durch die Stimmberechtigten eine «angemessene Vertretung» einzuräumen (§ 44 Abs. 6 [StRG](#)). Dies ist im ordentlichen Wahlverfahren durch die Stimmberechtigten einfacher möglich als in ausserordentlichen Situationen, in denen diese Befugnis wegen der zeitlichen Dringlichkeit der Gemeindebehörde eingeräumt werden soll. Trotzdem soll auch in diesen Situationen bei der Wahl der Urnenbüromitglieder als Ziel eine angemessene Vertretung der politischen Parteien angestrebt werden. Dies wird im neuen Absatz 6 ergänzt.

## 5.2.4 Massnahmenrecht des Regierungsrates

Die neue Kompetenz unseres Rates, nach § 149a Absatz 1 Entwurf StRG übergeordnete Massnahmen für den geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte zu treffen, wurde von Mitte, SVP, FDP, SP und GLP sowie grossmehrheitlich von den Gemeinden gutgeheissen. Die Grünen/Jungen Grünen wandten ein, es sei demokratiepolitisch fragwürdig, wenn der Regierungsrat eine Wahl oder Abstimmung absagen könne. Die Wahl oder Abstimmung dürfe höchstens verschoben werden. Die Gemeinde Hohenrain opponierte grundsätzlich gegen die Bestimmung von § 149a Entwurf StRG. Der Regierungsrat erhalte damit die Kompetenz, nach eigenem Ermessen in das Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen. Es sei unklar, weshalb ausserordentlichen Situationen nicht gestützt auf § 56 Absatz 3 [KV](#) begegnet werden könne. Die FDP fügte bei ihrer Zustimmung an, dass die Gemeindeautonomie unbedingt gewahrt bleiben solle, sofern eine ausserordentliche Lage nur eine Gemeinde betreffe und diese handlungsfähig sei. Auch die GLP führte aus, die beiden Prinzipien der Gemeindeautonomie und der Gewaltentrennung könnten unter Umständen verletzt werden.

Mit der Bestimmung von § 149a Absatz 1 Entwurf StRG sollen die allgemeinen Aufsichts- und Massnahmenbefugnisse unseres Rates zur Sicherstellung der ordnungsgemässen Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für ausserordentliche Situationen konkretisiert werden. Der grundsätzliche Handlungsbedarf, gesetzliche Regelungen für die ordnungsgemässe Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen zu schaffen, wurde von den Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten einhellig unterstützt (vgl. Kap. 5.1). Eine klar umgrenzte Kompetenzdelegation an unseren Rat auf Gesetzesstufe ist Anordnungen, die sich im Einzelfall auf das Notrecht stützen, vorzuziehen. Dies ermöglicht ein rascheres Handeln des Regierungsrates, was gerade in ausserordentlichen Situationen unabdingbar ist.

Auch für die Anordnung von Massnahmen unseres Rates wird im Gesetzestext «Katastrophen und Notlagen und vergleichbare Situationen» vorausgesetzt (vgl. Kap. 5.2.1).

Unser Rat kann im Rahmen seiner allgemeinen Aufsichtstätigkeit gemäss § 149 Absatz 1 [StRG](#) eine Wahl oder Abstimmung verschieben oder absagen. Mit dieser geltenden Formulierung im Stimmrechtsgesetz haben wir die Möglichkeit, vorab die Durchführung einer Abstimmung oder Wahl aufgrund von Verfahrensmängeln und anderen Unregelmässigkeiten abzusagen, ohne ein Ersatzdatum für die Verschiebung bekannt zu geben. Diese Möglichkeit muss auch bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Situationen bestehen. Eine Abstimmung oder Wahl *ersatzlos* abzusagen, wird in der Regel demokratiepolitisch kaum zu rechtfertigen sein. Auf eine Anpassung der Bestimmung wird daher verzichtet.

Dem Anliegen der FDP und der GLP wird mit einer Ergänzung in Absatz 4 nachgekommen. Falls es um Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte in den Gemeinden geht, so soll unser Rat diese nach Anhörung der Gemeinden anordnen können, soweit sie dazu nicht selbst in der Lage sind. Die Anhörung der Gemeinden stellt sicher, dass diese Massnahmen im Einvernehmen mit den Gemeinden erlassen werden und erst subsidiär zu den kommunalen Massnahmen

treten (beispielsweise zur Massnahme der Anordnung einer Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung).

### **5.2.5 Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen und Dauer**

In Absatz 2 von § 149a Entwurf StRG wird vorgesehen, dass unser Rat Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen festlegen kann, wenn dies der geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte dient. Die GLP stellte im Vernehmlassungsverfahren in Frage, ob das Prinzip der Gewaltentrennung verletzt sein könnte, wenn die Exekutive des Kantons in die Abläufe der Legislative auf Gemeindeebene (Gemeindeversammlung) eingreift. Die GLP regt an, die Problematik unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der Gewaltenteilung nochmals zu prüfen.

Mit der Gesetzesvorlage wird das Ziel verfolgt, dass die politischen Rechte auch in ausserordentlichen Situationen ordnungsgemäss wahrgenommen werden können. Es geht also nicht um Eingriffe in die Rechte der kommunalen Legislative. Vielmehr sollen die getroffenen Massnahmen ermöglichen, dass die Stimmberechtigten ihre Rechte und Pflichten und somit ihre Funktion als Legislative der Gemeinden auch in ausserordentlichen Situationen wahrnehmen können. Bei den Abweichungen von Gesetzesvorgaben gemäss § 149a Absatz 2 Entwurf StRG wird es in erster Linie um die Verlängerung von kantonalen Fristen gehen (Termine zur Genehmigung von Rechnung und Budget, Fristen zur Anordnung von Abstimmungen, Sammlungsfristen bei Initiativen) und weniger um kommunale Bestimmungen. Für Abweichungen von kommunalen Bestimmungen haben die Gemeinden in eigener Kompetenz eine Regelung für ausserordentliche Situationen zu treffen (z.B. in ihrer Gemeindeordnung).

Aufgrund von Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde in Absatz 2 ergänzt, dass Abweichungen von gesetzlichen Regelungen durch unseren Rat längstens für zwei Jahre angeordnet werden können. Eine Verlängerung der Geltungsdauer um ein weiteres Jahr bedarf der Genehmigung durch Ihren Rat mittels Kantonsratsbeschlusses. Damit wird die Dauer solcher Anordnungen durch unseren Rat grundsätzlich auf die Geltungsdauer von Notverordnungen gestützt auf § 56 Absatz 3 [KV](#) angepasst. Sollte die ausserordentliche Situation länger als drei Jahre dauern und ist weiterhin eine Ausnahme von gesetzlichen Regelungen angezeigt, so sind solche Bestimmungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen. Länger andauernde Regelungen, die von kantonalen Gesetzen abweichen und gegen die kein Referendum möglich wäre, sind mit der verfassungsmässigen Ordnung nicht vereinbar.

Weiter wurde in Absatz 2 gegenüber der Vernehmlassungsvorlage die Formulierung verdeutlicht, indem der Regierungsrat nur dann Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen vorsehen kann, wenn dies der geordnete Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte «erfordert» und nicht bloss der geordneten Wahrnehmung «dient».

### **5.2.6 Überprüfung der Massnahmen**

Absatz 3 von § 149a Entwurf StRG der Vernehmlassungsvorlage regelt, dass der Regierungsrat laufend überprüft, ob die ausserordentliche Situation nach wie vor besteht. Es wurde vorgesehen, dass der Regierungsrat diese Regelung umgehend aufhebt, wenn diese dahingefallen ist. Eine maximale zeitliche Befristung ist nicht vorgesehen. Die Mitte wies daraufhin, dass die Verordnung zur Regelung der politi-

schen Rechte aufgrund der Regelung von § 56 Absatz 3 [KV](#) ein automatisches Verfalldatum hatte. Die FDP machte geltend, dass die Regelungen in jedem Fall nicht länger als nötig aufrechterhalten werden sollen. Die GLP ist der Ansicht, dass man bei dieser Bestimmung auch eine zeitliche Befristung auf ein oder allenfalls zwei Jahre vorsehen könnte. Es könne heikel sein, wenn die Behörde, welche die Regelung anordne, konstant die Voraussetzungen überprüfen müsse. Dies sei nochmals zu überprüfen.

Aufgrund von verschiedenen Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde eine zeitliche Befristung in Absatz 2 für Regelungen eingeführt, die Abweichungen von kantonalen Gesetzen vorsehen (vgl. Kap. 5.2.5). Allerdings haben die Erfahrungen mit der Covid-19-Epidemie gezeigt, dass Massnahmen für mehr als zwei Jahre gerechtfertigt sein können. Eine Befristung von Massnahmen, die keine Abweichungen von gesetzlichen Regelungen beinhalten, ist daher unter Umständen nicht sachgerecht. In Absatz 3 wird daher für solche Massnahmen keine zeitliche Befristung im Voraus vorgesehen. Dennoch ist sichergestellt, dass auch solche Massnahmen nicht länger als notwendig in Kraft bleiben, indem unserem Rat die Pflicht auferlegt wird, die Notwendigkeit der Massnahmen laufend zu prüfen. Bei einer Katastrophe oder in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation ist ohnehin davon auszugehen, dass unser Rat die Situation selbst und zusammen mit einem kantonalen Führungsstab regelmässig beurteilt. Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung wird in Absatz 4 ergänzt, dass unser Rat bei der Anordnung, Überprüfung und Aufhebung von Massnahmen in den Gemeinden diese (Vertretungen der Gemeinden VLG und GGV) im Voraus anzuhören hat. Diese Lösung ermöglicht es uns, sachgerecht und gestützt auf die Haltung der Gemeinden die notwendigen Massnahmen rasch umzusetzen beziehungsweise weiterzuführen. Falls Ihr Rat die Beurteilung unseres Rates betreffend Anordnung und Weiterführung von Massnahmen nicht teilt, so steht Ihnen das ordentliche parlamentarische Instrumentarium zur Verfügung.

### **5.2.7 Information der Stimmberechtigten in Gemeinden ohne Gemeindeversammlung**

In Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten ihre Befugnisse im Urnenverfahren ausüben, führt der Gemeinderat für die Beschlussfassung des Budgets vorgängig eine Orientierungsveranstaltung durch (§ 10 Abs. 3 [FHGG](#)). In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, dass, wenn in ausserordentlichen Situationen die ordnungsgemässe Durchführung einer Orientierungsveranstaltung für das Budget unmöglich ist, die Information der Stimmberechtigten mit einem erläuternden Bericht der Gemeindebehörde erfolgt. Diese Bestimmung war bei sämtlichen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten unbestritten.

### **5.2.8 Regelung in Korporationen**

Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass auch Korporationen in ausserordentlichen Situationen anstelle einer Versammlung die Urnenabstimmung für Wahlen oder Abstimmungen anordnen können (§ 16 Abs. 2<sup>bis</sup> Entwurf Gesetz über die Korporationen). Diese Bestimmung war im Vernehmlassungsverfahren ebenfalls unbestritten.

### **5.2.9 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft**

Abgesehen von Ergänzungen, Aktualisierungen und redaktionellen Bereinigungen unterscheidet sich unser Gesetzesentwurf in der vorliegenden Botschaft inhaltlich in

den folgenden Punkten vom Gesetzesentwurf in der Vernehmlassungsbotschaft:

<i>Thema</i>	<i>geänderte Bestimmungen (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)</i>
Begriff «Katastrophen, Notlagen und vergleichbare Situationen» anstelle des Begriffs «ausserordentliche Situationen»	§§ 18 Abs. 2 <sup>bis</sup> , 44 Abs. 6, 149a StRG § 10 Abs. 4 FHGG § 16 Abs. 2 <sup>bis</sup> Gesetz über die Korporationen
Vertretung der Parteien im Urnenbüro, das von der Gemeindebehörde gewählt wird	§ 44 Abs. 6 statt Abs. 3 <sup>bis</sup>
Überschrift der Massnahmen im Allgemeinen	§ 149
Geltungsdauer bei Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen: 2 Jahre mit Möglichkeit der Verlängerung um ein Jahr mit Genehmigung des Kantonsrates	§ 149a Abs. 2
Laufende Überprüfung der Massnahmen, ob ihre Aufrechterhaltung erforderlich ist	§ 149a Abs. 3
Massnahmen, die Gemeinden betreffen: soweit sie nicht in der Lage sind und in Anhörung mit ihnen	§ 149a Abs. 4

## **6 Grundzüge der Vorlage**

Die Gesetzesvorlage sieht bei Katastrophen und Notlagen und in anderen vergleichbaren Situationen auf der einen Seite Kompetenzen der Gemeinden vor für lokale Ereignisse, von denen eine oder einzelne Gemeinden besonders stark betroffen sind. Wenn in einer solchen Situation eine unmittelbar drohende schwere Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit die ordnungsgemässe Durchführung einer Gemeindeversammlung verhindert, so kann die Gemeinde eine Urnenabstimmung anordnen (§ 18 Abs. 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG). Die Gemeindebehörde kann zudem in solchen Situationen ausnahmsweise anstelle der Stimmberechtigten Urnenbüromitglieder wählen, sofern die ordentliche Zusammensetzung des Urnenbüros nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann. Sie strebt dabei nach Möglichkeit eine angemessene Vertretung der Parteien an (§ 44 Abs. 6 Entwurf StRG). Auf der anderen Seite sollen auch unserem Rat bei Katastrophen und Notlagen und in anderen vergleichbaren Situationen Kompetenzen bei der Sicherstellung der politischen Rechte zukommen (§ 149a Entwurf StRG). Wenn nicht nur eine einzelne Gemeinde, sondern mehrere oder ein Grossteil der Gemeinden des Kantons betroffen sind, ist es unsere Aufgabe, einheitliche Massnahmen übergeordnet festzulegen. Für die Ausübung der politischen Rechte in den Gemeinden trifft unser Rat nach deren Anhörung und nur subsidiär Massnahmen, soweit die Gemeinden dazu nicht selbst in der Lage sind. Bei der Anordnung, Überprüfung und Aufhebung solcher Massnahmen hat er die Gemeinden im Voraus anzuhören (bei mehreren Gemeinden die Vertretungen der Gemeinden VLG und

GGV). Unser Rat soll für längstens zwei Jahre auch Abweichungen von gesetzlichen Bestimmungen beschliessen können, wenn dies für den geordneten Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte erforderlich ist. Im Vordergrund werden dabei Abweichungen von kantonalen Bestimmungen hinsichtlich Fristen und Einzelheiten von Verfahren stehen (z.B. Termine zur Genehmigung des Budgets und der Rechnung, Fristen zur Anordnung von Abstimmungen, Sammlungsfristen für Initiativen). Sollen solche abweichenden Regelungen von kantonalen Gesetzen länger als zwei Jahre dauern, kann Ihr Rat durch Kantonsratsbeschluss eine Verlängerung um längstens ein weiteres Jahr genehmigen. Falls eine solche Regelung aufgrund der konkreten ausserordentlichen Lage voraussichtlich länger als drei Jahre in Kraft sein soll, hat der Kantonsrat die Aufgabe, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine dem fakultativen Referendum unterliegende Gesetzesanpassung zu erlassen. Die Massnahmen sind laufend auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Unser Rat hat die Massnahmen umgehend aufzuheben, sobald sie nicht mehr gerechtfertigt sind.

Indem die neuen gesetzlichen Regelungen für die Sicherstellung der ordnungsgemässen Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen ins Stimmrechtsgesetz aufgenommen werden, erhalten sie eine höhere demokratische Legitimation als fallweise Anordnungen gestützt auf § 56 Absatz 3 [KV](#). Damit sind die Regelungen im Voraus bekannt, was für die Behörden und die Stimmberechtigten auch in solchen ausserordentlichen Situationen Rechtssicherheit und Transparenz schafft. Zudem wird eine konkret auf die Regelung der politischen Rechte zugeschnittene Lösung im Stimmrechtsgesetz getroffen. Im Fall von Katastrophen, Notlagen oder vergleichbaren Situationen sind Regelungen, auch im Bereich der politischen Rechte, grundsätzlich von grosser zeitlicher Dringlichkeit. Sobald diese Regelungen im Stimmrechtsgesetz in Kraft sind, können sie in solchen Situationen sofort angewandt werden. Dies ist ein weiterer gewichtiger Vorteil gegenüber von Verordnungen gestützt auf § 56 Absatz 3 [KV](#), die von unserem Rat in einer ausserordentlichen Lage erst noch zu erlassen wären.

## **7 Der Änderungsentwurf im Einzelnen**

### **7.1 Stimmrechtsgesetz**

#### *§ 18 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

In § 18 Absatz 2 [StRG](#) ist der Grundsatz festgehalten, dass die Gemeinden ihre Abstimmungen im Versammlungsverfahren und ihre Wahlen im Urnenverfahren vollziehen, sofern die Stimmberechtigten nichts anderes beschliessen. Die Gemeinden mit der Organisationsform der Gemeindeversammlung regeln in ihrer Gemeindeordnung, welche Sachgeschäfte und Wahlen im Versammlungsverfahren und ob allenfalls gewisse Geschäfte direkt an der Urne beschlossen werden. Für diese Gemeinden wurde in der Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie befristet festgelegt, dass die Gemeindebehörde – unabhängig von ihrer Regelung in der Gemeindeordnung – Abstimmungen und Wahlen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren anordnen kann.

Daher soll eine analoge Regelung bei Katastrophen, in Notlagen und in vergleichbaren Situationen in das Stimmrechtsgesetz übergeführt werden. Unter Berücksichtigung der Rechtsstellung der Gemeinden im Kanton Luzern und des Umstands, dass ihnen bei der Gesetzgebung ein möglichst grosser Handlungsspielraum zusteht (§ 68 [KV](#)), soll diese Befugnis unter bestimmten Voraussetzungen direkt den Gemeindebehörden eingeräumt werden.

Die Regelung in § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG beschränkt die Anwendung auf Situationen bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer anderen vergleichbaren Situation in einer Gemeinde (Begriffe vgl. Kap. 5.2.1). Ein Anwendungsfall dieser Bestimmung ist ein aussergewöhnliches Ereignis, von dem eine Gemeinde besonders stark betroffen ist. Ein sogenanntes Alltagsereignis (z.B. Brand, Strassenverkehrsunfall, Eisenbahnunfall) würde daher nicht genügen. Wenn es in diesen Gemeinden zur Sicherstellung der Ausübung der politischen Rechte ausreicht, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen, so kommt § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG zur Anwendung. Wenn darüber hinaus zusätzliche Massnahmen notwendig sind oder allenfalls ein Grossteil der Gemeinden im Kanton von der ausserordentlichen Situation betroffen ist, so werden Massnahmen gestützt auf § 149a Entwurf StRG zu prüfen sein.

Weiter wird vorausgesetzt, dass diese Situation eine unmittelbar drohende schwere Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z.B. grosse Unwetter, Überschwemmungen, Cyber-Attacken) oder der öffentlichen Gesundheit (z.B. hoch-ansteckende Krankheiten) verursacht und dadurch die ordnungsgemässe Durchführung einer Gemeindeversammlung verhindert. Es sind diese beiden polizeilichen Schutzgüter, die im Vordergrund stehen, wenn zu beurteilen ist, ob eine Gemeindeversammlung ordnungsgemäss durchgeführt werden kann. Eine Katastrophe, eine Notlage oder eine andere vergleichbare Situation ohne diese Auswirkung wäre kein Anwendungsfall von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG (vgl. Kap. 5.2.1). Zudem wird mit dieser Formulierung zum Ausdruck gebracht, dass die Gefährdung zeitlich unmittelbar besteht oder zumindest unmittelbar bevorstehen muss. Ist die Störung oder Gefährdung nicht mehr unmittelbar vorhanden, so ist den Gemeindebehörden zuzumuten, dass sie die Voraussetzungen dazu schaffen, dass eine Gemeindeversammlung – allenfalls unter gewissen Schutzvorkehrungen – wieder ordnungsgemäss durchgeführt werden kann.

Die Anwendbarkeit von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG setzt ferner voraus, dass die ordnungsgemässe Durchführung einer Gemeindeversammlung unmöglich ist. Wenn die Durchführung einer Gemeindeversammlung nur erschwert ist, weil beispielsweise das Gemeindeversammlungslokal vorübergehend nicht benutzbar ist, kommt § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG nicht zur Anwendung. Für diese Situationen gibt es verschiedene Alternativen, nämlich die Durchführung in einem anderen Lokal der Gemeinde, in der Nachbargemeinde oder im Freien. Ein organisatorischer Mehraufwand ist somit kein Grund, dass sich eine Gemeinde auf diese Bestimmung berufen kann.

Bereits die Bestimmungen in der Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie (SRL Nr. [10a](#)) erlaubte ein Ermessen der Gemeindebehörde, ob sie von der ihr eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen wollte, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen. Der Entscheid erfolgte in den Gemeinden in dieser besonderen Situation in Abwägung der verschiedenen Interessen an einer Durchführung einer Gemeindeversammlung oder einer Urnenabstimmung. Die Gemeindebehörde hat bei dieser Interessenabwägung zu berücksichtigen, dass mit der Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten entfallen. So lässt die Durchführung einer Urnenabstimmung keine Aussprache über Sachfragen unmittelbar vor der Abstimmung zu. Weiter fällt die Möglichkeit weg, Rückweisungs- oder Änderungsanträge

zu stellen (vgl. [Urteil 1C 147/2021](#) des Bundesgerichtes vom 24. Februar 2022, E. 4.2, und Steinmann Gerold, in: ZBI 3/2022, S. 158). Gerade bei Sachgeschäften mit grösserem Diskussionsbedarf haben sich Gemeindebehörden daher während der Covid-19-Epidemie des Öfteren – trotz der schwierigen Umstände – für die Durchführung einer Gemeindeversammlung entschieden.

Jede Abstimmung oder Wahl ist öffentlich anzuordnen (§§ 24 ff. [StRG](#)). Damit ist auch bekannt zu machen, ob die Beschlüsse der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefasst werden (§ 24 Abs. 1b [StRG](#)). Die Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Polizeigüter und der Durchführung einer Gemeindeversammlung mit der Möglichkeit einer mündlichen Beratung der Vorlage ist von der Gemeindebehörde vor jeder Anordnung einer Abstimmung oder Wahl neu zu treffen. Daher stellt sich die Frage einer zeitlichen Beschränkung – im Gegensatz zur Bestimmung von § 149a Entwurf StRG – nicht. Weiter ist davon auszugehen, dass Gemeinden bei Katastrophen und Notlagen und in anderen vergleichbaren Situationen aufgrund der generellen Lage in ihrer Gemeinde nur Urnenabstimmungen zu dringenden Sachgeschäften und Wahlen durchführen werden. Auf eine ausdrückliche Einschränkung auf unaufschiebbare Sachgeschäfte oder Wahlen im Gesetzestext wurde daher verzichtet. Im Übrigen hat diese Anordnung der Gemeindebehörde wie jede Massnahme, die Auswirkungen auf die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts hat, die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit zu erfüllen.

Zusammenfassend ist aufgrund der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, sichergestellt, dass die Gemeinden von der Möglichkeit von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG nur in absoluten Ausnahmefällen Gebrauch machen können. Der Entscheid der Gemeindebehörde, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung anzuordnen, kann im Weiteren mittels Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Bereits nach den geltenden Regelungen des Stimmrechtsgesetzes haben die Gemeinden die Möglichkeit, aus zwingenden Gründen ausnahmsweise einzelne Geschäfte von Gemeindeversammlungen abzutrandieren oder sogar die ganze Gemeindeversammlung abzusagen und auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Dies ergibt sich aus der Kompetenz der Gemeindebehörde, Gemeindeversammlungen anzuordnen und ihre Traktanden festzulegen (§§ 24 Abs. 1a und 25 Abs. 2d [StRG](#)).

Sind weiter gehende Massnahmen zu § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> StRG notwendig oder ist ein Grossteil des Kantons von der ausserordentlichen Situation betroffen, ist es Aufgabe unseres Rates, im Rahmen unserer aufsichtsrechtlichen Tätigkeit die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung der geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte gestützt auf § 149a Entwurf StRG zu treffen. Zudem kann auch die Durchführung einer Urnenabstimmung in einer Gemeinde aufgrund des Ausmasses der Gefährdung beziehungsweise der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit erschwert sein. Auch in solchen Situationen kann unser Rat die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung der geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte gestützt auf § 149a Entwurf StRG treffen (vgl. dazu die Erläuterungen zu § 149a Entwurf StRG). Dies macht deutlich, dass aufgrund der jeweiligen konkreten Situation zu beurteilen sein wird, ob durch die Anordnung einer Urnenabstimmung in der Gemeinde gemäss § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG die Ausübung der politischen Rechte gewährleistet werden kann oder ob es darüber hinaus angezeigt ist, dass durch unseren Rat noch zusätzliche oder andere Massnahmen gemäss § 149a Entwurf StRG anzuordnen sind.

#### § 44 Absatz 6 (neu)

Die Stimmberechtigten sind dafür zuständig, die Urnenbüromitglieder zu wählen (§ 10a Abs. 1a Ziff. 4 Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004; GG, SRL Nr. [150](#)). Das Stimmrechtsgesetz wiederholt diesen Grundsatz und hält zusätzlich fest, dass die Urnenbüromitglieder spätestens im ersten Jahr nach der Neuwahl des Gemeinderates gewählt werden (§ 44 Abs. 3 [StRG](#)). Es hat sich im Rahmen der Covid-19-Epidemie gezeigt, dass es bei gehäuften krankheitsbedingten Ausfällen von Urnenbüromitgliedern, wie es bei Epidemien der Fall sein kann, möglich sein muss, ohne Volkswahl kurzfristig zusätzliche Urnenbüromitglieder zu wählen.

Die Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge der Covid-19-Epidemie (SRL Nr. [10a](#)) sah vor, dass die Gemeindebehörde für die Organisation des Urnenbüros zusätzliche Mitglieder wählen und aus den Mitgliedern weitere Urnenbüopräsidentinnen oder -präsidenten ernennen konnte. Diese Möglichkeit soll den Gemeinden auch inskünftig bei Katastrophen, in Notlagen und in vergleichbaren Situationen offenstehen. Eine entsprechende Regelung soll daher mit § 44 Absatz 6 Entwurf StRG geschaffen werden.

Diese Bestimmung gelangt nur zur Anwendung, wenn die ordentliche Zusammensetzung des Urnenbüros bei unmittelbar drohender schwerer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann. Im Zusammenhang mit den Begriffen der Polizeigüter wird auf die Ausführungen zu § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG (vgl. dazu die Erläuterungen zu § 18 Abs. 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG) verwiesen. Wenn die ordentliche Besetzung des Urnenbüros auf andere Weise sichergestellt werden kann, beispielsweise durch den Einsatz von gewählten Stellvertretungen im Urnenbüro, so ist dies kein Anwendungsfall von § 44 Absatz 6 Entwurf StRG. Bei der ordentlichen Besetzung des Urnenbüros sind die gesetzlichen Mindestbestimmungen des Stimmrechtsgesetzes an die Zusammensetzung des Urnenbüros massgebend. Eine ordentliche Zusammensetzung eines amtierenden Urnenbüros setzt voraus, dass es aus einem Präsidenten oder einer Präsidentin und mindestens zwei Mitgliedern besteht (§ 42 Abs. 2 [StRG](#)). Zudem ist den politischen Parteien bei der Bestellung eine angemessene Vertretung einzuräumen (§ 44 Abs. 5 [StRG](#)). Auch wenn die Gemeindebehörden in solchen Ausnahmesituationen die Urnenbüromitglieder selbst wählen, so hat sie bei der Zusammensetzung nach Möglichkeit eine angemessene Parteien-Vertretung anzustreben. Dies wird gerade in ausserordentlichen Situationen nicht immer einfach sein, weil solche Urnenbüromitglieder bei Ausfällen der bisherigen Mitglieder in kurzer Zeit rekrutiert und gewählt werden müssen. Wenn jedoch in ausserordentlichen Situationen im Voraus feststeht, dass die Vertreterinnen und Vertreter einer politischen Partei infolge Krankheit ausfallen und diese Partei über eine geeignete Kandidatin oder einen geeigneten Kandidaten als Urnenbüromitglied verfügt, so soll diese Person in solchen Fällen von der Gemeindebehörde für die Dauer der unmittelbar drohenden schweren Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit gewählt werden. Ebenso kann es in solchen Situationen gerechtfertigt sein, für einen Urnengang ausnahmsweise mehr Personen aus der Verwaltung im Urnenbüro einzusetzen, wenn sie über die notwendigen Kenntnisse verfügen (vgl. § 43 Abs. 3 [StRG](#)).

Zu beachten ist bei solchen durch die Gemeindebehörde gewählten Urnenbüromitgliedern, dass sie nur für die Zeit während der ausserordentlichen Situation im Amt sein können. Nach Ablauf dieser Zeitperiode sind solche Mitglieder im Verfahren,

wie es in der Gemeindeordnung vorgesehen ist, gemäss § 10a Absatz 1 Ziffer 4 [GG](#) von den Stimmberechtigten zu wählen, falls sie weiter im Einsatz stehen sollen.

#### § 149

§ 149 [StRG](#) regelt im Allgemeinen die aufsichtsrechtlichen Massnahmen bei Verfahrensmängeln und anderen Unregelmässigkeiten bei der Stimmregisterführung, bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen oder im Zusammenhang mit Volksbegehren. Im Kontext mit der neu zu schaffenden Bestimmung von § 149a Entwurf StRG, bei der es um Massnahmen in ausserordentlichen Situationen geht, ist es angezeigt, die Überschrift von § 149 [StRG](#) so anzupassen, dass diese neu «Massnahmen im Allgemeinen» heisst (vgl. auch Ausführungen zu § 149a Entwurf StRG).

#### § 149a (neu)

Unser Rat ist neben dem Justiz- und Sicherheitsdepartement die zuständige Aufsichtsbehörde bei Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren (§ 147 [StRG](#)). In diesem Rahmen kann er verschiedene Massnahmen ergreifen, von der Erteilung von Weisungen bis zur Aussprache von Ordnungs- und Disziplinarstrafen (§§ 148–152 [StRG](#)).

Neu soll unser Rat mit § 149a Entwurf StRG die Möglichkeit erhalten, im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Tätigkeit in ausserordentlichen Situationen Massnahmen für die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte treffen. Übergeordnete Massnahmen werden vor allem dann angezeigt sein, wenn eine ganze Region, der ganze Kanton oder sogar die ganze Schweiz von der ausserordentlichen Situation betroffen sind (z.B. Epidemien, grössere Naturkatastrophen, Stromausfälle, Cyberangriffe) und der geordnete Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte dadurch in Frage gestellt wird. Ebenso sind bei Gemeinde- und Zweckverbänden mehrere Gemeinden und damit ein grösseres Gebiet betroffen. Auch in diesen Situationen wird unser Rat für diesen Gebietsperimeter nötigenfalls Massnahmen nach § 149a Entwurf StRG anordnen. Die Anordnung von Massnahmen durch unseren Rat für eine einzelne Gemeinde kann ausnahmsweise notwendig sein, wenn diese nicht selbst in der Lage ist, die geordnete Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Stimmberechtigten sicherzustellen. Es kann beispielsweise sein, dass in einer Gemeinde nicht nur die Durchführung der Gemeindeversammlung, sondern auch die Anordnung der Urnenabstimmung verunmöglicht ist und zur Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte am Verfahrensablauf Anpassungen notwendig oder Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen erforderlich sind. Für solche Regelungen soll unser Rat gemäss § 149a Entwurf StRG zuständig sein. Bei der Anordnung, Überprüfung und Aufhebung solcher Massnahmen hat er die Gemeinden im Voraus anzuhören.

Es ist jeweils anhand der konkreten Situation zu beurteilen, ob die Gemeinde selbst in der Lage ist, die geordnete Wahrnehmung der politischen Rechte sicherzustellen, oder ob übergeordnete Massnahmen durch unseren Rat notwendig sind. Bei Massnahmen, die Auswirkungen auf die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts haben, ist immer auch die Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen.

Absatz 1 von § 149a Entwurf StRG sieht vor, dass unser Rat im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Tätigkeit bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Si-

tuationen Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte (bei Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren) treffen kann. Die zusätzliche Regelung der Anordnungsbefugnis solcher Massnahmen ist notwendig, weil die geltende Bestimmung von § 149 [StRG](#) im Kontext von Verfahrensmängeln oder anderen Unregelmässigkeiten steht (vgl. Ausführungen zu § 149 [StRG](#)). Bei Katastrophen und in Notlagen und in vergleichbaren Situationen, die eine unmittelbar drohende schwere Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit zur Folge haben, kann aber ganz grundsätzlich der geordnete Ablauf bei der Wahrnehmung der politischen Rechte der Stimmberechtigten gefährdet sein. In solchen Situationen ist es häufig angezeigt, voraussichtlich tätig zu werden, unter anderem auch damit Unregelmässigkeiten im Sinn von § 149 [StRG](#) verhindert werden können.

Gemäss § 149 Absatz 1 StRG hat unser Rat im Zusammenhang mit seiner Aufsichtstätigkeit auch die Kompetenz, eine Wahl oder Abstimmung zu verschieben oder abzusagen, bis die Mängel behoben sind. Diese Möglichkeit besteht folglich auch, wenn eine ausserordentliche Lage die ordnungsgemässe Durchführung einer Abstimmung oder Wahl nicht zulässt. Auch in solchen Fällen ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Verschiebung der Abstimmungen oder Wahlen muss in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die damit vermieden werden sollen (Urteil 1C\_147/2021 des Bundesgerichtes vom 24. Februar 2022, E. 6.4.5). Eine verschobene Abstimmung oder Wahl ist möglichst zeitnah nachzuholen, weil sich allein durch den Zeitablauf die Zusammensetzung der Stimmberechtigten beziehungsweise des Elektorats verändert (Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, in: ZBI 122/2021, S. 612). Mit der Formulierung «verschieben oder absagen» wird im geltenden § 149 Absatz 1 [StRG](#) und auch im neuen § 149a Entwurf StRG die Möglichkeit eröffnet, vorab eine Abstimmung oder Wahl abzusagen, ohne sofort ein Ersatzdatum für die Verschiebung bekannt geben zu müssen. So hat unser Rat beispielsweise während der Covid-Epidemie am 19. März 2020 gestützt auf § 4 der Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie (SRL Nr. [10a](#)) beschlossen, den zweiten Wahlgang der kommunalen Neuwahlen und auch den Einreichungstermin für Wahlvorschläge vom 2. April 2020 zu verschieben. Nach einer Umfrage bei den Parteien hat er am 7. April 2020 die Eingabefrist für Wahlvorschläge auf den 30. April 2020 angesetzt und den zweiten Wahlgang neu auf den 28. Juni 2020 festgelegt. Eine Abstimmung oder Wahl ersatzlos abzusagen, wird in der Regel demokratiepolitisch kaum zu rechtfertigen sein. Diese Situation wäre höchstens in Ausnahmefällen vorstellbar, wenn der Gegenstand der Abstimmungsvorlage unterdessen obsolet geworden wäre.

Absatz 2 regelt, dass der Regierungsrat bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Situationen auch Ausnahmen von gesetzlichen Bestimmungen festlegen kann. In welcher Form diese Massnahme erfolgt, hängt von der zur regelnden konkreten Situation ab. Als Formen sind gesetzesvertretende Verordnungen oder Allgemeinverfügungen vorstellbar. Wenn die Regelungen für die Gesamtbevölkerung des Kantons Luzern verbindlich sind, wird dies in Form von gesetzesvertretenden Verordnungen erfolgen. Zu gesetzesvertretenden Verordnungen ist unser Rat gestützt auf § 45 Absatz 3 [KV](#) ausdrücklich ermächtigt. Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Verordnungen ist eine gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz, die mit der vorliegenden Bestimmung im Stimmrechtsgesetz geschaffen wird. Sie muss sich auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränken. Im vorliegenden Fall geht es um die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der

politischen Rechte bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Situationen. Wenn die Ausnahme von den gesetzlichen Regelungen auf eine einzelne Gemeinde oder ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist, trotzdem aber einen unbestimmten Personenkreis betrifft, wird die Massnahme in Form einer Allgemeinverfügung erfolgen.

Bei den Bereichen, in denen Abweichungen von gesetzlichen Bestimmungen möglich sein sollen, wird es in erster Linie um Fristen oder um Einzelheiten in Verfahren der politischen Rechte gehen. Zu beachten ist, dass solche Ausnahmen nur zulässig sind, wenn die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte dies erfordert.

Bei den Ausnahmen von den gesetzlichen Fristen wird es beispielsweise darum gehen, bei Volksinitiativen oder Referenden die Fristen für die Einreichung oder Behandlung auszusetzen (§ 136 [StRG](#) und § 39 [GG](#), § 82a ff. des Kantonsratsgesetzes, [SRL Nr. 30](#)). Es ist auch vorstellbar, dass für Initiativen und Referenden temporäre Erleichterungen bei den Stimmrechtsbescheinigungen gewährt werden, wie dies derzeit beim [Bund](#) für die zwischen dem 13. Mai 2021 und dem 30. Juni 2022 bei der Bundeskanzlei eingereichten Initiativen und Referenden gilt. Ebenfalls können Ausnahmen bei den Fristen zur Genehmigung der Jahresrechnung bei Einwohner- und Korporationsgemeinden sowie Gemeinde- und Zweckverbänden oder bei den Fristen zur Genehmigung des Voranschlags bei Einwohner- und Korporationsgemeinden zur Diskussion stehen (§ 13 Abs. 1 [FHGG](#), § 12 [FHGV](#), für Einwohnergemeinden sowie bei Gemeinde- und Zweckverbänden; §§ 62 und 63 des [Gesetzes über die Korporationen](#), für Korporationsgemeinden). Für alle diese Fristen wurden während der Geltungsdauer der Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie ([SRL Nr. 10a](#)) Ausnahmen vorgesehen. Inskünftig soll diese Frage mit § 149a Absatz 2 Entwurf StRG allgemein geregelt werden. Auch bei der Durchführung von kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen kann es in ausserordentlichen Situationen gerechtfertigt sein, die Fristen anzupassen. Bei Fristen und Terminen für Wahlen und Abstimmungen regelt § 41a [StRG](#), dass der Regierungsrat durch Verordnung von diesen abweichen kann. Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit dem Ziel, dass ein gemeinsamer Versand der eidgenössischen, der kantonalen und der kommunalen Abstimmungsunterlagen sichergestellt werden kann. Die neue Regelung von § 149a Absatz 2 Entwurf StRG ist konkret auf die ausserordentlichen Situationen zugeschnitten und umfasst nicht nur das Ziel, einen gemeinsamen Versand der Abstimmungsunterlagen zu ermöglichen. Die Bestimmung gelangt beispielsweise auch zur Anwendung, wenn eine Gemeinde bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung gemäss § 25 Absatz 2a und c [StRG](#) anordnen will, die Frist zur Anordnung für eine solche jedoch bereits verstrichen ist. Vertretbar wird eine zeitliche Verkürzung jedoch nur sein, wenn auch bei einer verkürzten Frist eine umfassende Meinungsbildung vor der Abstimmung oder der Wahl möglich bleibt.

Weiter ist in der Bestimmung vorgesehen, dass der Regierungsrat in ausserordentlichen Situationen auch Abweichungen von Einzelheiten von Verfahren vorsehen kann. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um Abweichungen von untergeordneter Natur handelt. Beispielsweise könnte die Publikation der Wahl- und Abstimmungsanordnungen, der Abstimmungsbotschaften oder der Resultate auf die digitale Version beschränkt werden, wenn in ausserordentlichen Situationen die

Druckerei ausfällt oder für die amtliche Publikation auf Papier das Papier fehlen würde.

Wenn Ausnahmen von gesetzlichen Bestimmungen länger als zwei Jahre in Kraft bleiben sollen, so hat der Kantonsrat dies mit Kantonsratsbeschluss (§ 47 Abs. 1d und Abs. 3 Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976, SRL [Nr. 30](#)) zu genehmigen, wobei eine Verlängerung um längstens ein Jahr möglich ist. Eine länger andauernde Massnahme unter Ausschluss des Referendumsrechts, die von kantonalen Gesetzen abweicht, könnte problematisch sein. Der Kantonsrat hat innerhalb der Verlängerung der Geltungsdauer die Möglichkeit, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine referendumpflichtige Gesetzesänderung zu erlassen, falls er die Ausnahme von der gesetzlichen Regelung länger als drei Jahre aufrechterhalten möchte.

In Absatz 3 wird geregelt, dass laufend zu überprüfen ist, ob die ausserordentliche Situation nach wie vor besteht und die Regelung deshalb nach wie vor nötig ist. Damit wird im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit dafür gesorgt, dass Massnahmen nur so lange in Kraft sind, als dies aufgrund der Situation notwendig ist. Erfahrungen mit der Covid-Epidemie haben gezeigt, dass Massnahmen angezeigt sein können, die länger als zwei Jahre Geltung haben oder im Verlauf der Zeit anzupassen sind. Eine im Voraus im Gesetz festgelegte Geltungsfrist ist bei solchen Massnahmen nicht sachgerecht. Es wird daher vorgesehen, dass unser Rat die Massnahmen unverzüglich aufhebt, sobald die ausserordentliche Situation dahingefallen ist. Falls Ihr Rat die Notwendigkeit einer Massnahme anders beurteilt als unser Rat, so steht es den Mitgliedern Ihres Rates frei, diese Frage mit dem ordentlichen parlamentarischen Instrumentarium im Parlament zu thematisieren.

Absatz 4 regelt das Vorgehen bei Massnahmen zur Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte in den Gemeinden. Wenn in diesem Zusammenhang Massnahmen notwendig werden und die Gemeinden selbst nicht in der Lage sind, die ordnungsgemässe Ausübung sicherzustellen, so kann unser Rat subsidiär zu ihnen Regelungen treffen. Bei der Anordnung, Überprüfung und Aufhebung solcher Massnahmen hat unser Rat die Gemeinden im Voraus anzuhören. Da solche Massnahmen in der Regel zeitlich dringend sind, wird die Anhörung bei einem Ereignis, das nicht nur eine einzelne Gemeinde betrifft, sondern mehrere oder den ganzen Kanton, bei den Vertretungen der Gemeinden, dem VLG und dem GGv, erfolgen.

## **7.2 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**

### *§ 10 Absatz 3*

Gemeinden ohne Gemeindeversammlung und mit Beschluss aller Sach- und Wahlgeschäfte im Urnenverfahren führen in der Regel vor Sachabstimmungen Orientierungsversammlungen durch. Aufgrund der kantonalen Rechtsgrundlagen sind sie grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, solche durchzuführen (§ 22 Abs. 2 [StRG](#)). Dagegen ist vor dem Beschluss des Budgets durch die Stimmberechtigten zwingend eine Orientierungsveranstaltung durchzuführen (§ 10 Abs. 3 [FHGG](#)). Auch die Durchführung der ordnungsgemässen Orientierungsversammlung kann wie eine Gemeindeversammlung in ausserordentlichen Situationen, nämlich bei Katastrophen, in Notlagen oder in vergleichbaren Situationen, verunmöglicht werden. Für diese Begriffe wird auf die Ausführungen zu § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG verwiesen (vgl. Kap. 5.2.1). Mit einer Ergänzung in Absatz 3 in § 10 [FHGG](#) und einem Verweis auf die Regelung von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG soll ermöglicht werden,

dass die Information der Stimmberechtigten in solchen ausserordentlichen Situationen mit dem erläuternden Bericht der Gemeindebehörde erfolgt. Eine vergleichbare Regelung war bereits in der Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der besonderen Lage infolge der Covid-19-Epidemie enthalten (SRL Nr. [10a](#)). Soweit Gemeinden mit Urnenabstimmungen darüber hinaus für weitere Sachgeschäfte eine Orientierungsversammlung vorsehen, können die Gemeinden in eigener Kompetenz (z.B. in ihrer Gemeindeordnung) regeln, dass Orientierungsversammlungen in den genannten ausserordentlichen Situationen nicht durchzuführen sind.

Bereits heute sind – parallel zu Versammlungen vor Ort – hybride, digitale Übertragungen von Orientierungsversammlungen zulässig, bei denen nicht zwingend ein direkter mündlicher Austausch stattfindet und keine Anträge gestellt werden können. Eine Orientierungsversammlung, die nur auf digitalem Weg durchgeführt würde, wäre im aktuellen Zeitpunkt aber nicht zulässig, da in den gesetzlichen Grundlagen des Stimmrechtsgesetzes von «Versammlungen» und «Veranstaltungen» ausgegangen wird und damit ein Zusammenkommen der Stimmberechtigten und der Gemeindebehörden vor Ort vorausgesetzt wird.

### **7.3 Gesetz über die Korporationen**

#### *§ 16 Absatz 2<sup>bis</sup> (neu)*

Die Korporationen führen die Wahlen und Abstimmungen im Versammlungsverfahren durch, soweit sie es in ihrem Reglement nicht anders geregelt haben (§ 16 Abs. 2 [Gesetz über die Korporationen](#)). In den meisten Korporationsgemeinden waren Versammlungen während der Covid-19-Epidemie aufgrund der kleineren Teilnehmerzahl unter Einhaltung eines Schutzkonzeptes weiterhin problemlos möglich. Trotzdem sollen auch die Korporationsgemeinden wie die Einwohnergemeinden die Kompetenz erhalten, bei Katastrophen, in Notlagen und in vergleichbaren Situationen, wenn die Durchführung einer Versammlung unmöglich ist, eine Urnenabstimmung für Wahlen oder Abstimmungen anzuordnen. Grundsätzlich ist dazu auf die vorangehenden Erläuterungen zu den Kompetenzen der Einwohnergemeinden in § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG zu verweisen (vgl. Kap. 5.2.1 und 5.2.2 und Kap. 7.1, Erläuterungen zu § 18 Abs. 2<sup>bis</sup>).

### **7.4 Inkrafttreten und Befristung**

Bei planungsgemässer Behandlung kann die Gesetzesänderung nach dem Beschluss Ihres Rates, vorbehältlich einer unbenutzt verstrichenen Referendumsfrist, am 1. März 2023 in Kraft treten.

Die Änderung ist auf Dauer ausgerichtet, weshalb eine Befristung der neuen Bestimmungen nicht sinnvoll ist.

## **8 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Gemeinden erhalten mit § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> Entwurf StRG die Möglichkeit, bei Katastrophen und Notlagen und in vergleichbaren Situationen eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen. Der Entwurf räumt ihnen somit die Möglichkeit ein und auferlegt ihnen keine Verpflichtung, eine Urnenabstimmung durchzuführen. Sie können daher in Abwägung aller Interessen ihre Sachentscheide oder Wahlen im Versammlungs- oder im Urnenverfahren durchführen.

Die Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung wird in der Tendenz einen höheren finanziellen und personellen Aufwand für die Gemeinden zur Folge haben. Dies ist auf die Abstimmungsunterlagen zurückzuführen, die im Rahmen der Urnenabstimmung herzustellen und den Stimmberechtigten im Voraus zuzustellen sind. Auf der anderen Seite hängen die Kosten der Durchführung einer Gemeindeversammlung davon ab, unter welchen Schutzmassnahmen diese durchgeführt werden. Auch bei der Durchführung von Gemeindeversammlungen können daher in ausserordentlichen Situationen höhere Kosten entstehen.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Regelungen, die der Regierungsrat gemäss § 149a Entwurf StRG anordnen kann, werden vom konkreten Fall abhängen. Beispielsweise werden bei der Verschiebung einer kommunalen oder kantonalen Wahl oder Abstimmung für die Gemeinden oder den Kanton zusätzliche finanzielle und personelle Mehraufwände entstehen, da eine neue Wahl oder Abstimmung anzuordnen ist.

## **9 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes betreffend Sicherstellung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen zuzustimmen.

Luzern, 17. Juni 2022

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Marcel Schwerzmann  
Der Staatschreiber: Vincenz Blaser

Entwurf RR vom 17. Juni 2022

## **Stimmrechtsgesetz (StRG)**

### Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –  
Geändert: 10 | 160 | 170  
Aufgehoben: –

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 17. Juni 2022,  
*beschliesst:*

### **I.**

Stimmrechtsgesetz (StRG) vom 25. Oktober 1988<sup>1</sup> (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

#### **§ 18 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>2bis</sup> Kann bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation wegen einer unmittelbar drohenden schweren Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit eine Gemeindeversammlung nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden, so kann die Gemeindebehörde eine Abstimmung oder eine Wahl im Urnenverfahren anordnen.

#### **§ 44 Abs. 6 (neu)**

<sup>6</sup> Kann bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation wegen einer unmittelbar drohenden schweren Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit die ordentliche Zusammensetzung des Urnenbüros nicht auf andere Weise sichergestellt werden, so kann die Gemeindebehörde für deren Dauer zusätzliche Urnenbüromitglieder wählen und aus den Mitgliedern weitere Urnenbüropräsidenten ernennen. Sie strebt dabei nach Möglichkeit eine Zusammensetzung des Urnenbüros nach Absatz 5 an.

#### **§ 149**

Massnahmen im Allgemeinen (*Überschrift geändert*)

#### **§ 149a (neu)**

Massnahmen in ausserordentlichen Situationen

<sup>1</sup> Der Regierungsrat kann die notwendigen Massnahmen für die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte treffen, wenn dieser Ablauf bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation wegen einer unmittelbar drohenden schweren Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit beeinträchtigt werden könnte. Er kann eine Wahl oder Abstimmung verschieben oder absagen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann bei den Massnahmen von gesetzlichen Bestimmungen abweichen, insbesondere hinsichtlich Fristen und Einzelheiten von Verfahren, wenn die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte dies erfordert. Die Abweichungen sind auf längstens zwei Jahre zu befristen. Eine Verlängerung um ein Jahr ist unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat möglich.

---

<sup>1</sup> SRL Nr. [10](#)

<sup>3</sup> Der Regierungsrat überprüft laufend, ob die Situation das Aufrechterhalten der Massnahme rechtfertigt. Massnahmen dürfen nur so lange gelten, als es die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte erfordert. Andernfalls sind sie durch den Regierungsrat umgehend aufzuheben.

<sup>4</sup> Massnahmen zur Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte in den Gemeinden ordnet der Regierungsrat nur an, soweit diese nicht selber in der Lage sind, deren ordnungsgemässe Ausübung sicherzustellen. Bei Anordnung, Überprüfung und Aufhebung solcher Massnahmen hat er die Gemeinden im Voraus anzuhören.

## II.

### 1.

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) vom 20. Juni 2016<sup>2</sup> (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

#### § 10 Abs. 3 (geändert)

<sup>3</sup> In Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten ihre Befugnisse im Urnenverfahren ausüben, führt der Gemeinderat vorgängig eine Orientierungsveranstaltung durch. In ausserordentlichen Situationen gemäss § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 informiert der Gemeinderat die Stimmberechtigten mit einem erläuternden Bericht.

### 2.

Gesetz über die Korporationen vom 9. Dezember 2013<sup>3</sup> (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

#### § 16 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)

<sup>2bis</sup> Kann bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation wegen einer unmittelbar drohenden schweren Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit eine Versammlung nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden, so kann der Korporationsrat eine Abstimmung oder eine Wahl im Urnenverfahren anordnen.

## III.

Keine Fremdaufhebungen.

## IV.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

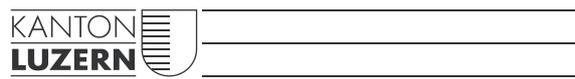
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

---

<sup>2</sup> [SRL Nr. 160](#)

<sup>3</sup> [SRL Nr. 170](#)



**Staatskanzlei**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch