



---

**Kantonsrat**

Sitzung vom: 27. Januar 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 62

**Nr. 62**

**Motion Candan Hasan und Mit. über die Einführung des Fristenstillstands bei Referenden (M 580). Erheblicherklärung als Postulat**

Hasan Candan begründet die 9. September 2014 eröffnete Motion über die Einführung des Fristenstillstands bei Referenden. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seiner Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Die politischen Rechte sind gemäss den §§ 16 ff. der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) gewährleistet. Sie umfassen unter anderem das Recht, ein Referendum zu ergreifen. Die Ausübung des Referendumsrechts auf Kantonsstufe ist in den §§ 24 und 25 KV und im Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) geregelt. § 25 KV bindet die Volksabstimmung über Vorlagen des fakultativen Referendums an die Voraussetzung, dass innert 60 Tagen 3'000 Stimmberechtigte ein entsprechendes Begehren unterzeichnet haben. Das StRG setzt diese Verfassungsvorgaben um. Das Referendum muss mit der nötigen Anzahl Unterschriften samt Stimmrechtsbescheinigung innerhalb der Referendumsfrist bei der Einreichungsstelle eintreffen (§§ 138 und 140 StRG). Unterschriften auf Referendumslisten, die nach Ablauf der Referendumsfrist eingereicht worden sind, sind ungültig (§ 143 Abs. 1a StRG). Diese Einreichungsfrist und die Regeln der Fristberechnung gelten gleichermassen für das Referendum der Gemeinden. Zu laufen beginnt die Frist mit der amtlichen Veröffentlichung der Vorlage im Luzerner Kantonsblatt, das in der Regel jede Woche am Samstag erscheint (§§ 4 und 6 Abs. 1 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen vom 20. März 1984 [Publikationsgesetz; SRL Nr. 27]). Nach der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regel ist für die Fristberechnung der Tag der Veröffentlichung nicht mitzuzählen (analoge Anwendung von § 31 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG; SRL Nr. 40]). Fällt der letzte Tag der Frist auf einen Feiertag, so kann die zur Wahrung der Frist notwendige Handlung noch am nächstfolgenden Werktag vorgenommen werden (analoge Anwendung von § 34 Abs. 1 VRG). Die verfassungsmässige Sammlungsfrist von 60 Tagen ist einzuhalten. Ausnahmen sieht das kantonale Recht nicht vor.

Im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 wurde die Einführung eines Fristenstillstands bei der Sammlungsfrist für Referenden bereits diskutiert, jedoch abgelehnt. Der Vernehmlassungsentwurf der Verfassungskommission zum fakultativen Referendum hatte damals in § 40 Absatz 2 Folgendes vorgesehen:

"Die Frist zur Einreichung der Unterschriften beträgt 60 Tage seit der amtlichen Veröffentlichung der Vorlage. Das Gesetz legt einen Fristenstillstand in der Sommerferien- und Weihnachtszeit fest."

Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass in den Sommerferien und an Weihnachten das Sammeln von Unterschriften erheblich schwieriger ist als im übrigen Jahresverlauf. Wir erachteten den Fristenstillstand, wie ihn die Verfassungskommission vorgeschlagen hatte, als nicht notwendig (Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum

Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, B 123, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] vom 12. September 2006, S. 1720). Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen verlangte die SP-Fraktion wiederum die Verankerung des Fristenstillstands, wie ihn die Verfassungskommission vorgeschlagen hatte. Mit dem Argument der Verlängerung des Gesetzgebungsprozesses und der mangelnden Verfassungswürdigkeit einer solchen Bestimmung lehnte Ihr Rat den Antrag jedoch ab (GR 2006, S. 1974). Ein Fristenstillstand führt faktisch zu einer Verlängerung der Referendumsfrist. Dies erachten wir aus Gründen der Rechtsgleichheit für problematisch. Aufgrund der politischen Diskussion im Rahmen der neuen Kantonsverfassung erscheint es uns politisch nicht opportun, die Einführung des Fristenstillstands bei Referenden erneut vorzuschlagen. Hinzu kommt, dass die Einführung des Fristenstillstands bei Referenden wiederum auf Verfassungs- und nicht auf Gesetzesstufe diskutiert werden müsste, was eine obligatorische Volksabstimmung nach sich ziehen würde. Zu beachten ist auch, dass unseres Wissen kein Kanton einen Fristenstillstand bei den Sammlungsfristen für Referenden kennt. Unterschiedlich lang sind dagegen die Fristen für die Einreichung der Unterschriften. Diese schwanken zwischen 30 und 90 Tagen. Die Maximalfrist von 90 Tagen gewähren neun Kantone (BE, UR, FR, SO, SH, GR, AG, TG, VS), die Minimaldauer von 30 Tagen sehen fünf Kantone (SZ, OW, AI, SG, TI) vor. Die Anzahl der benötigten Unterschriften differieren ebenfalls und umfassen eine Spannweite von 100 bis 12'000 Unterschriften. Im Kanton Waadt müssen beispielsweise innert 60 Tagen seit Veröffentlichung der Vorlage 12'000 Unterschriften eingereicht werden. Wird die Zahl der erforderlichen Unterschriften zu jener der Stimmberechtigten in ein Verhältnis gesetzt, so zeigt sich, dass die Westschweizer Kantone und das Tessin generell die höchsten Anforderungen an das Zustandekommen eines Referendums kennen.

Nach dem Scheitern der Referenden gegen drei Steuerabkommen im Jahr 2012 (vgl. Bundesblatt 2012, S. 8555, 8575 und 8591) ist auch auf Bundesebene der Ruf nach Änderungen bei der Referendumsfrist laut geworden. Das Parlament hat nun aber in der Herbstsession am 26. September 2014 beschlossen, auf eine entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) zu verzichten und an der Referendumsfrist nichts zu ändern. Auch künftig müssen auf Bundesebene die beglaubigten Unterschriften für ein Referendum daher innert 100 Tagen eingereicht werden. Das Parlament entschied jedoch, Artikel 62 Absatz 1 BPR insofern anzupassen, dass Referendumskomitees die Unterschriften in Zukunft laufend und nicht erst kurz vor Ablauf der Frist gesamthaft zur Beglaubigung einreichen müssen.

Wir sind der Ansicht, dass klare Referendumsfristen zur Rechtssicherheit beitragen. Nachdem Ihr Rat im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung die Einführung eines Fristenstillstands bei Referenden abgelehnt hat und aktuell das Parlament auch auf Bundesebene entschieden hat, an der Referendumsfrist nichts zu ändern, sehen wir keinen Handlungsbedarf. Zudem hat Ihr Rat es in der Hand, nebst dem Zeitpunkt des Inkrafttretens einer referendumpflichtigen Vorlage, auch deren Publikationszeitpunkt und damit den Beginn der Referendumsfrist so zu bestimmen, damit die Sammlungsfrist nicht in die Hauptferienzeit fällt.

Wir beantragen Ihnen deshalb, die Motion abzulehnen."

Hasan Candan bittet nicht nur im Namen der Parteien, sondern auch im Namen verschiedener Organisationen um die Unterstützung seiner Motion zur Gewährung gleicher Volksrechte über das ganze Jahr hinweg. Die Motion verlange in Ausnahmefällen die Verlängerung der Referendumsfrist. Weil der Startpunkt bei Referenden nicht wie bei anderen Volksbegehren frei wählbar sei, komme es mitunter zu besonderen Terminkonstellationen. Konkreter Anlass zu diesem Vorstoss seien die Gesetzesänderungen, welche in der Novembersession beschlossen worden seien. So sei nach dem Beschluss zum Stipendiengesetz von einigen Parteien das Referendum ergriffen worden, wobei die Referendumsfrist vom 9. November 2013 bis zum 8. Januar 2014 festgelegt war. Die vermeintlichen 60 Tage seien durch den Umstand geschmälert worden, dass zur Sicherstellung der rechtzeitigen Beglaubigung der Unterschriften diese bereits am 20. Dezember abgegeben werden mussten - die die Referendumsfrist sei insofern um einen Drittel verkürzt ausgefallen. Die spezielle Situation ergebe sich aus

den reduzierten Öffnungszeiten und der mutmasslich geringen Besetzung der zuständigen Stellen über die Weihnachtszeit. Dies führe zu einer Rechtsungleichheit im Vergleich zu anderen Begehren, die während des Jahresverlaufes auftreten würden. Denn einerseits sei es in der kalten Jahreszeit schwieriger Unterschriften zu sammeln, da weniger Leute auf der Strasse anzutreffen seien - besonders zwischen Weihnachten und Neujahr - und andererseits, weil sich die Sammlungsfrist wie im ausgeführten Beispiel um bis einen Drittel reduziere. Gegen den Vorschlag der Regierung bezüglich einer späteren Festsetzung des Publikationszeitpunktes durch den Kantonsrat seien drei Argumente anzuführen: Erstens führe jede Verschiebung zu einer Verminderung der politischen Relevanz des Begehrens, denn Aktualität stütze die Wichtigkeit, zweitens zeige sich die Regierung diesbezüglich wenig sensibel bzw. sie wisse um den Umstand, und drittens müsse man sich als Ratsmitglied im Klaren sein, dass nicht alle Bürger über das entsprechende politische Gespür und die Feinheiten verfügten, bereits im Vorfeld eine Referendumsergreifung zu planen.

Andreas Zemp erklärt im Namen GLP-Fraktion dem Antrag auf Ablehnung zu folgen. Das vorgebrachte Argument für einen Fristenstillstand scheine auf den ersten Blick einleuchtend, um allen Referenden dieselbe Chance zu gewähren. Die genauere Betrachtung zeige allerdings eine Bevorzugung der betroffenen Referenden, weil die Sammlung der Unterschriften während des Fristenstillstands kaum praktikabel durch ein Verbot durchgesetzt werden könnte. Die in der Antwort des Regierungsrates zuletzt angeführte Begründung sei indes nicht ganz nachvollziehbar. Es könne wohl kaum Aufgabe des Kantonsrates sein, die Ferienpläne in die Beschlussfassung einzuplanen und in der Folge, um allfällige Referenden nicht zu benachteiligen, während der Juni- bzw. November-Sessionen nichts mehr zu beschliessen.

Johanna Dalla Bona lehnt die Motion im Namen der FDP-Fraktion ab. Es sei zwar richtig, dass Unterschriftensammlungen während der Sommerferien oder der Weihnachtszeit sich als schwierig erweisen könnten. Es würden aber drei Hauptgründe gegen die Motion sprechen: Im Kanton Luzern seien mit 60 Tagen für 3000 Unterschriften die Anforderungen für ein Zustandekommen eines Referendums moderat. Ein Fristenstillstand komme, im Gegensatz zur Sichtweise des Motionären, faktisch einer Verlängerung der Referendumsfrist gleich, was aus Gründen der Rechtsgleichheit problematisch erscheine. Die Verantwortlichen hätten es in der Hand, den Beginn der Referendumsfrist so zu bestimmen, dass die Hauptsammelungszeit nicht in die Ferien- oder Weihnachtszeit fiel. Zum Rechenbeispiel der verkürzten Referendumsfrist beim Stipendiengesetz sei anzumerken, dass der Eingangsstempel entscheidend sei und nicht die nachherige Bearbeitung.

Urs Marti lehnt im Namen der CVP-Fraktion die Motion ab. Die Diskussion zum Fristenstillstand werde nicht zu ersten Mal geführt. Ein Fristenstillstand zum Beispiel über die Weihnachtszeit würde nicht wie von der Motion gefordert einen Nachteil beheben, sondern im Gegenteil einen Vorteil und somit eine Rechtsungleichheit schaffen. Auf Bundesebene sei aktuell beschlossen worden, auf eine Änderung des Bundesgesetzes und damit auf einen Fristenstillstand zu verzichten. Das Parlament habe einzig angepasst, dass die Unterschriften laufend eingereicht werden könnten. In der Schweiz kenne kein einziger Kanton einen Fristenstillstand für Sammlungsfristen. Der Umstand der Fristen ist bei der Sammlung durch die Referendumsführenden zu berücksichtigen. Es sei nicht sinnvoll klare Spielregeln, komplizierter zu machen, also eine Verlängerung des Gesetzgebungsprozesses zuzulassen. Auch sei es sinnvoll, wenn der Sammlung von Unterschriften eine gewisse Hürde entgegenstehe. Zudem bestimme der Kantonsrat, den Publikationszeitpunkt und somit die Referendumsfrist. Franz Gisler spricht sich im Namen der SVP-Fraktion für eine Überweisung der Motion als Postulat aus. Die Motion verlange, die Referendumsfrist in Ausnahmefällen zu verlängern. Die Referendumsfristen seien tatsächlich an Weihnachten/Neujahr, Ostern und Pfingsten zu kurz bemessen. Zur künftigen Sicherung der Volksrechte empfehle die SVP die Motion als Postulat zu überweisen.

Katharina Meile erklärt für die Grüne-Fraktion die Motion zu unterstützen. Dem Votum von Hasan Candan sei eigentlich nichts beizufügen. Jedoch sei es offensichtlich, dass die Bürgerlichen - mit Ausnahmen - weniger Erfahrung beim Unterschriftensammeln auf der Strasse hätten. Der Grundsatz, wonach Fristen grundsätzlich gleich bemessen sein sollen, werde anerkannt, denn so werde eine Rechtsgleichheit gewährleistet. Aber diese Gewährleistung sei durch das Ende einer Frist kurz nach Feiertagen eben nicht gegeben, denn die Beglaubigung der Unterschriften müsse schon sehr früh erfolgen. Von den eigentlich gesetzlich vorgesehenen 60 Tagen fielen so einige weg, wie das des Motionären präsentierte Beispiel zeige. Es sei wichtig die Möglichkeiten zu diskutieren, diesem Problem zu begegnen. Dies sei

nach acht Jahren durchaus angebracht. Es gebe andere Themen, die häufiger und mit weniger Erfolgchancen immer wieder auf die Traktandenliste kämen. Wie beispielsweise die Ladenöffnungszeiten. Durch die Überweisung der Motion würden die demokratischen Rechte gestärkt. Ausserdem sei ihr neu, dass der Kantonsrat über den Veröffentlichungszeitpunkt im Kantonsblatt bestimmen könne. Falls dem tatsächlich so sei, freue sie sich künftig über die entsprechende Möglichkeit. Sollte sich allerdings keine Mehrheit zur Verschiebung der Veröffentlichung finden, sei dies der Verhinderungstaktik der Gegner eines Referendums zuzuschreiben, was der Fairness ebenso abträglich sei. Ein geregelter Fristenstillstand um Feiertage sei insofern nötig.

David Roth bittet im Namen der SP/Juso-Fraktion die Motion zu unterstützen. Die vorangehenden Voten zeigten, dass auch bürgerliche Parteien beim Unterschriftensammeln zu einem Referendum Fehler machen könnten. Es gelte nämlich nicht der Eingangsstempel bei der Abgabe der Unterschriften sondern, der Zeitpunkt, an welchem deren Beglaubigung wieder bei den Referendumsführern einträfen. Diese Arbeitsschritte bräuchten auf den entsprechenden Gemeindekanzleien Zeit und anwesendes Personal. Das Warten auf diese Beglaubigungen als Referendumsführer sei jeweils eine Geduldsübung und es sei durchaus üblich, dass man wiederholt bei den Gemeinden nachhaken müsse, diese Unterschriften doch endlich zu bearbeiten. Es gehe also nicht darum, länger Sammeln zu können, sondern den Gemeinden die nötige Arbeitszeit für die Beglaubigung einzuräumen.

Im Namen des Regierungsrates bittet Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Motion wie auch deren Überweisung als Postulat abzulehnen. Man sei sich einig, dass die Situation nicht befriedigend und schwierig sei. Dies unabhängig von den betroffenen Personen oder Parteien. Der Regierungsrat lehne die Motion unter der vollen Würdigung obiger Situation dennoch ab, weil die Frage auf Verfassungsstufe geregelt werden müsste. Man müsse die Antwort diesbezüglich genau lesen. Der Vorwurf, dass die Regierung die Frage nicht selbst thematisiere, sei nicht gerechtfertigt. Das sei unabhängig von Thema die Usanz, ob Ladenschluss, Ombudsstellen oder Fristenstillstand. Der Regierungsrat lege immer dar, wenn er eine andere Haltung als das Parlament vertrete. Der Parlamentsentscheid gelte aber selbstverständlich für die Regierung, sie nehme darin keine Wertung vor. Zumal seinen, wie vom CVP-Sprecher erwähnt, auch auf Bundesstufe gleichlautende Entscheide getroffen worden seien.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die Erheblicherklärung als Postulat der Erheblicherklärung als Motion mit 80 zu 27 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat die Motion mit 58 zu 50 Stimmen als Postulat erheblich.