



---

**Regierungsrat**

Luzern, 11. November 2014

**STELLUNGNAHME ZU MOTION**

**M 580**

Nummer: M 580  
Eröffnet: 09.09.2014 / Justiz- und Sicherheitsdepartement  
Antrag Regierungsrat: 11.11.2014 / Ablehnung  
Protokoll-Nr.: 1181

**Motion Candan Hasan und Mit. über die Einführung des Fristenstillstands bei Referenden**

**A. Wortlaut der Motion**

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Stimmrechtsgesetz so anzupassen, dass die Referendumsfrist in Ausnahmefällen verlängert werden kann, um allen Personen die gleichen Volksrechte zu gewähren.

**Begründung:**

Die Frist zur Einreichung der Unterschriftenlisten bei Referenden beträgt 60 Tage seit Veröffentlichung der Referendumsvorlage. Im Gegensatz zu anderen Volksbegehren ist der Sammlungszeitraum strikt vorgegeben, beziehungsweise Start oder Endpunkt können nicht gewählt werden. Fallen somit Endpunkte von Referendumsfristen auf Schulferien oder allgemeine Feiertage (insbesondere Weihnachten-Neujahr, Ostern, Pfingsten) schmälert sich die effektive Sammlungsfrist, da die Unterschriften schon zu einem frühen Zeitpunkt zur Beglaubigung eingereicht werden müssen, um das erfolgreiche Gelingen sicherzustellen. Dies kommt aus dem Umstand zustande, da viele Gemeinden über die erwähnten Zeitperioden geschlossen oder nur temporär besetzt sind. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen. Die Frist zur Einreichung der Unterschriften zum Referendum zum neuen Stipendiengesetz endete kurz nach Neujahr. Damit das Referendumskomitee sicherstellen konnte, dass die Unterschriften fristgerecht nach Beglaubigung eingereicht werden können, musste der Versand an die Gemeinden schon vor dem 20. Dezember getätigt werden. Es war nämlich damit zu rechnen, dass mit der vorherrschenden Terminkonstellation die verantwortlichen Personen im Zeitraum Weihnachten und Neujahr nicht immer auf den Ämtern sein würden. Auch in andern Situationen ist mit einer Terminkonstellation zu rechnen, die ein frühzeitiges Verschicken zur Beglaubigung erfordert. Dieser Umstand aber lässt hinterfragen, ob allen Personen dieselben Volksrechte gewährt werden. Je nachdem in welche Zeiträume die Referendumsfrist fällt, unterscheiden sich die effektiven Zeiträume für die Unterschriftensammlung. Wir bitten die Regierung, diesem Umstand Rechnung zu tragen und die Fristen so anzupassen, dass allen Personen dieselben Volksrechte gewährt werden.

*Candan Hasan*  
Fässler Peter  
Krummenacher Martin  
Roth David  
Zopfi-Gassner Felicitas  
Truttmann-Hauri Susanne

Mennel Kaeslin Jacqueline  
Dettling Trix  
Odermatt Marlene  
Zemp Baumgartner Yvonne  
Meyer Jörg  
Schneider Andy

Budmiger Marcel

## B. Begründung Antrag Regierungsrat

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.