

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat
31. März 2026

B 93



Volksinitiativen «Faire Wahlen ohne Listenflut» und «Stopp Listenflut»

Entwürfe Kantonsratsbeschlüsse

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiativen «Faire Wahlen ohne Listenflut» und «Stopp Listenflut» ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Er begründet die Ablehnung hauptsächlich damit, dass bei Verhältniswahlen auf allen Staatsebenen die gleichen Regeln für die Sitzzuteilung und für Listen- und Unterlistenverbindungen gelten sollen. Auf Bundesebene werden zu dieser Thematik derzeit andere Lösungen geprüft, als die Initiativen fordern. Zudem hat der Kantonsrat erst kürzlich politische Vorstösse zur Einführung des doppelten Pukelsheims sowie zur Einschränkung von Listen- und Unterlistenverbindungen abgelehnt.

Mit der kantonalen Gesetzesinitiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» fordert die GLP in Form der Anregung, bei den Luzerner Kantonsratswahlen das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren (doppelter Pukelsheim) einzuführen. Die Gesetzesinitiative der SVP «Stopp Listenflut» in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs richtet sich gegen die hohe Anzahl von Listenverbindungen. Das Stimmrechtsgesetz soll so geändert werden, dass pro Liste nur noch eine Listenverbindung mit gleicher Bezeichnung zugelassen ist. Diese darf sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden. Unterlistenverbindungen werden ausgeschlossen.

Unmittelbar nach den Wahlen 2023, noch vor der Einreichung der Initiativen, wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene verschiedene Vorstösse eingereicht, um die steigende Zahl an Listen bei Verhältniswahlen (Nationalrat und Kantonsrat) zu reduzieren. Hintergrund war eine Rekordzahl von Listen, insbesondere bei den Nationalratswahlen. Im Kantonsrat wurden 2024 zwei Motionen zur Einführung des doppelten Pukelsheims und zur Begrenzung der Unterlisten bei künftigen Kantonsratswahlen auf Antrag des Regierungsrates abgelehnt. Zur Begründung wurde insbesondere auf die Beibehaltung eines einheitlichen Wahlsystems für die Kantonsrats- und Nationalratswahlen sowie auf die laufenden eidgenössischen Beratungen im Hinblick auf die Wahlen im Jahr 2031 hingewiesen. Derzeit werden auf Bundesebene für das Sitzzuteilungsverfahren und die Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen andere Lösungen geprüft als die Initiativen fordern. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die beiden Initiativen ohne Gegenentwurf abzulehnen.

Inhalt	
1 Die Volksinitiativen	4
1.1 Wortlaut und Begründung der Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut»	4
1.2 Wortlaut und Begründung der Initiative «Stopp Listenflut»	4
2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiativen	5
2.1 Erwahrung	5
2.2 Gültigerklärung	5
3 Ausgangslage	6
4 Grundlagen zum Sitzzuteilungsverfahren und zu Listen- und Unterlistenverbindungen	7
4.1 Sitzzuteilungsverfahren	7
4.1.1 Hagenbach-Bischoff	7
4.1.2 Doppelter Pukelsheim	8
4.1.3 Rechtsprechung Bundesgericht	8
4.2 Listen- und Unterlistenverbindungen	9
4.2.1 Gesetzliche Grundlagen	9
4.2.2 Wirkungen	10
5 Aktuelle Situation im Bund und in den Kantonen	10
5.1 Sitzzuteilungsverfahren	10
5.1.1 Bund	10
5.1.2 Kantone	11
5.2 Listen- und Unterlistenverbindungen	11
6 Aktuelle Situation im Kanton Luzern	12
6.1 Sitzzuteilungsverfahren	12
6.2 Anzahl Listen	13
6.3 Anzahl Listen- und Unterlistenverbindungen	14
7 Gründe für die Ablehnung der Initiativen	15
7.1 Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut»	15
7.2 Initiative «Stopp Listenflut»	17
8 Weitere Behandlung der Initiativen und Fazit	19
8.1 Behandlung im Kantonsrat	19
8.2 Doppelabstimmung	19
8.3 Verzicht auf Gegenentwurf und Fazit	20
9 Finanzielle Auswirkungen	20
10 Anträge	20
Entwurf Kantonsratsbeschluss «Faire Wahlen ohne Listenflut»	21
Entwurf Kantonsratsbeschluss «Stopp Listenflut»	22

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe von zwei Kantonsratsbeschlüssen, mit denen die beiden Volksinitiativen «Faire Wahlen ohne Listenflut» und «Stopp Listenflut» gültig erklärt, jedoch ohne Gegenentwurf abgelehnt werden sollen. Weil beide Gesetzesinitiativen eine Neuregelung des Verhältniswahlverfahrens anstreben, wird Ihrem Rat eine gemeinsame Botschaft für beide Vorlagen zur Beschlussfassung vorgelegt.

1 Die Volksinitiativen

1.1 Wortlaut und Begründung der Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut»

Am 21. März 2025 reichte ein Initiativkomitee der Grünliberalen Partei Kanton Luzern (GLP) die Gesetzesinitiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV, SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten in der Form der Anregung folgendes Begehren:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen zum Wahlverfahren mittels doppeltproportionalem Zuteilungsverfahren für die Luzerner Kantonsratswahlen zu schaffen.»

Mit der Schaffung dieser Grundlagen bezwecken die Initiantinnen und Initianten, den doppelten Wahlproporz oder doppelten Pukelsheim für die Kantonsratswahlen einzuführen. Zur Begründung bringen sie vor, dass dieses Wahlsystem in verschiedenen Kantonen bereits seit längerer Zeit erfolgreich angewendet werde. Damit würden – im Gegensatz zum heute geltenden Wahlsystem – die tatsächlichen Kräfteverhältnisse der Wählerschaft abgebildet. Jede Stimme würde gleichwertig behandelt. Das Wahlsystem käme ohne Listenverbindungen aus und würde damit den Wählerwillen besser als das bisherige Wahlsystem beachten. Bei diesem müssten Parteien Listenverbindungen mit anderen Parteien eingehen, wenn sie verhindern wollten, dass ihre Reststimmen verfallen. Zudem erschwere der massive Auswuchs von Wahllisten und Listenverbindungen die Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler. Die Umstellung auf das neue Wahlsystem trage dazu bei, das Vertrauen der Bevölkerung in die politische Repräsentation zu stärken.

1.2 Wortlaut und Begründung der Initiative «Stopp Listenflut»

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) reichte am 22. April 2025 die Gesetzesinitiative «Stopp Listenflut» ein. Sie stellt gestützt auf § 21 KV in Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf Änderung des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) folgendes Begehren:

«§ 96 Anwendbares Recht

¹Die Verhältniswahlen werden nach den für die Wahl des Nationalrates geltenden Bestimmungen durchgeführt. In Abweichung davon ist pro Liste höchstens eine Listenverbindung zulässig und zwar ausschliesslich mit einer Liste gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheidet. Unterlistenverbindungen sind ausgeschlossen. Vorbehalten bleiben die §§ 19, 30 und 31 der Kantonsverfassung und die §§ 97–98e dieses Gesetzes.»

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die Anzahl der Listenverbindungen von Wahl zu Wahl kontinuierlich zugenommen habe. Die Übersichtlichkeit des Wahlsystems sei damit für die Stimmberechtigten verloren gegangen. Es bestehe die Möglichkeit, dass jemand, der eigentlich die Partei A wählen möchte, unbeabsichtigt der Partei B, C und so weiter zu einem Zusatzmandat ver helfe, ohne sich dessen bewusst zu sein. Das heutige Wahlsystem, das Listen- und Unterlistenverbindungen auf kantonaler und kommunaler Ebene ermöglicht, sei kompliziert, nicht fair und intransparent. Mit der Beschränkung auf eine Listenverbindung werde das Wahlsystem wieder verständlich, fair, demokratisch und transparent.

Aus dem Entwurf der Gesetzesänderung geht hervor, dass die SVP mit ihrer Initiative im Gegensatz zur GLP keine Änderung des Sitzuteilungsverfahrens fordert, sondern von einer Beibehaltung des bisherigen Verfahrens ausgeht.

2 Zustandekommen und Gültigkeit der Initiativen

2.1 Erwahrung

Die Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» wurde von insgesamt 4431 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet. Unser Rat erwarte am 1. April 2025 das Zustandekommen der Gesetzesinitiative gestützt auf § 141 [StRG](#) (vgl. [Kantonsblatt Nr. 14](#) vom 5. April 2025, S. 984).

Mit 4074 gültigen Unterschriften kam auch die Initiative «Stopp Listenflut» zustande. Unser Rat hielt dieses Zustandekommen mit Beschluss vom 6. Mai 2025 gestützt auf § 141 StRG fest (vgl. [Kantonsblatt Nr. 19](#) vom 10. Mai 2025, S. 1317).

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. [30](#)) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme.

Mit der vorliegenden Botschaft und dem Entwurf der beiden Kantonsratsbeschlüsse kommen wir dieser gesetzlichen Aufgabe nach.

2.2 Gültigerklärung

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig. Gemäss § 22 Absatz 3b [KV](#) müssen Initiativen auf Teilrevision der Kantonsverfassung und Gesetzesinitiativen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nichtformulierten und der formulierten Initiative nicht

miteinander verbunden werden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 [StRG](#)). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 StRG).

Beide Initiativen erfüllen die Anforderungen an die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Sie sind mit dem übergeordneten Recht vereinbar und nicht eindeutig undurchführbar. Daher sind sie für gültig zu erklären.

Für die materielle Stellungnahme zu den beiden Initiativen verweisen wir auf die nachfolgenden Ausführungen (vgl. Kap. 5 ff.).

3 Ausgangslage

Nach den Wahlen 2023 wurden sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene diverse Vorstösse eingereicht, um die steigende Zahl an Listen bei den Verhältniswahlen (Nationalrat, Kantonsrat) zu reduzieren. Hintergrund war eine Rekordzahl von Listen bei den Nationalratswahlen (48 Listen im Kanton Luzern). Als Mittel zur Reduktion der Listenzahl wurden im Grundsatz zwei Lösungen vorgeschlagen:

- ein neues Wahlsystem, das grosse Gruppierungen beziehungsweise Listenverbindungen nicht bevorzugt,
- ein Verbot oder eine Einschränkung von Listen- und Unterlistenverbindungen.

Zwei kantonale Motionen zum Sitzzuteilungsverfahren und zur Beschränkung der Unterlistenverbindungen wurden von Ihrem Rat 2024 abgelehnt (vgl. Kap. 6.1 und 6.3). Die vorliegenden Initiativen thematisieren ebenfalls die hohe Listenzahl. Sie vermögen jedoch an der Anzahl der Listen bei den Nationalratswahlen nichts zu verändern. Sie richten sich denn auch gegen die Zunahme von Listen bei den kantonalen Verhältniswahlen, wie sie sich in den vergangenen Jahren nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten gezeigt habe. Die GLP wählt als Lösungsansatz zur Reduktion der Anzahl der Listen den Wechsel zu einem neuen Wahlsystem, dem doppelten Pukelsheim. Damit werden aus ihrer Sicht die Listenverbindungen überflüssig, und auch Unterlisten würden verschwinden. Demgegenüber wählt die SVP mit ihrer Initiative eine Beschränkung der Listenverbindungen auf neu maximal eine Verbindung pro Liste sowie den generellen Ausschluss der Unterlistenverbindungen.

Bei den beiden vergangenen kantonalen Verhältniswahlen, den Kantonsratswahlen in den Jahren 2019 und 2023, lag die Zahl der Wahllisten jeweils bei 61. Das mag für den ganzen Kanton auf den ersten Blick zwar als hoch erscheinen. Zu beachten ist jedoch, dass die Kantonsratswahlen nach Wahlkreisen organisiert sind und die Stimmberechtigten nur die jeweiligen Listen des entsprechenden Wahlkreises zugestellt erhalten. Die Zahl der Listen pro Wahlkreis lag dabei in einem deutlich tieferen Rahmen als bei den Nationalratswahlen (vgl. Kap. 6.2). Auch die Anzahl der Listen- und Unterlistenverbindungen ist pro Wahlkreis zu betrachten und überschaubar (vgl. Kap. 6.3).

4 Grundlagen zum Sitzzuteilungsverfahren und zu Listen- und Unterlistenverbindungen

4.1 Sitzzuteilungsverfahren

In einem Verhältniswahlverfahren werden die Sitze in einem Parlament dem Anteil der Stimmen entsprechend auf die Partei verteilt, die sie bei den Wahlen erzielt hat (Proportionalität). Sowohl der Bund als auch die Kantone wählen ihre Parlamente grossmehrheitlich im Verhältniswahlverfahren (Proporzwahlverfahren). Wie die Sitze innerhalb des Wahlgebietes in den einzelnen Kantonen und im Bund auf die verschiedenen Wahlkreise zugeteilt werden, hängt vom Sitzzuteilungsverfahren ab, für das sich der Gesetzgeber entschieden hat.

Bei der Mehrheit dieser Verfahren handelt es sich um ein sogenanntes Divisorverfahren. Diese Verfahren zeichnen sich im Grundsatz dadurch aus, dass jeweils ein Teiler bzw. ein Divisor gesucht wird. Die Stimmenanzahl jeder Liste geteilt durch diesen Divisor und gerundet auf eine ganze Zahl ergibt die Anzahl Sitze pro Partei.

Nachfolgend wird auf zwei Sitzzuteilungsverfahren eingegangen, die bei den Nationalratswahlen und in den Kantonen bei den Verhältniswahlen am meisten verbreitet sind.

4.1.1 Hagenbach-Bischoff

Beim Hagenbach-Bischoff-Verfahren handelt es sich um das während vielen Jahren meistgenutzte Sitzzuteilungsverfahren beim Bund und in den Kantonen. Die Einfachheit spricht für dieses Verfahren: Es lässt sich gut nachvollziehbar darstellen und relativ einfach errechnen. In einem ersten Schritt wird pro Wahlkreis eine Verteilungszahl für die Grundverteilung der Sitze ermittelt. Diese ergibt sich, indem die Anzahl aller abgegebenen Parteistimmen pro Wahlkreis durch die um eins vergrösserte Sitzzahl des Wahlkreises geteilt und das Ergebnis auf die nächsthöhere ganze Zahl gerundet wird. Diese Zahl heisst Verteilungszahl. Jede Partei bzw. Liste erhält so viele Sitze, wie die Verteilungszahl in der Parteistimmenzahl ganzzahlig enthalten ist (Art. 40 Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR, vom 17. Dezember 1976; SR [161.1](#)). Wenn auf diese Weise nicht alle Sitze verteilt werden können, wird für jede Partei eine Verhältniszahl berechnet (Parteistimmenzahl geteilt durch die um eins erhöhte Anzahl der bereits zugeteilten Sitze). Der Sitz geht an die Partei mit der Höchstzahl des auf diesem Weg berechneten Quotienten. Dieser Vorgang wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind (Art. 41 [BPR](#)). Mathematisch ist die Methode Hagenbach-Bischoff ein Divisorverfahren mit Abrundung. Dies führt dazu, dass in diesem Verfahren Parteien oder Gruppierungen nur Sitze erhalten, für die sie auch genug Stimmen hatten. Gleichzeitig ist dadurch gewährleistet, dass hinter jedem Parlamentssitz möglichst viele Wählerstimmen stehen. Die Rundungsregel führt bei der Verteilung der Restmandate manchmal zum im Volksmund sogenannten «Proporzpech oder -glück». Die mit der Rundungsregel häufig verbundene tendenzielle Bevorteilung von grösseren Parteien und Gruppierungen bei der Mandatsverteilung wird durch die Möglichkeit der Listenverbindungen relativiert (vgl. [Wahlsystem und Sitzzuteilungsverfahren im Vergleich](#). Bericht der Bundeskanzlei vom 6. Juni 2025, S. 21 und 22; im Folgenden «Bericht der Bundeskanzlei»).

Als Beispiel für die Abwicklung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Hagenbach-Bischoff verweisen wir auf die vergangenen Wahlen in Ihren Rat und in den Nationalrat und auf eine Berechnung im [Bericht](#) der Bundeskanzlei (vgl. Kantonsblätter vom 8. April 2023, [Nr. 14a](#) und vom 28. Oktober 2023, [Nr. 43a](#) und Bericht der Bundeskanzlei, S. 40).

4.1.2 Doppelter Pukelsheim

Bei diesem Verfahren werden im Rahmen der Oberzuteilung in einem ersten Schritt sämtliche Wahlkreise zusammengelegt und die Stimmen der gleichlautenden bzw. zusammengehörenden Parteilisten (Listengruppen) im gesamten Wahlgebiet zusammengezählt (fiktiver Einheitswahlkreis über das gesamte Wahlgebiet). Diese Zahlen werden in der Folge durch einen passenden Wahlschlüssel geteilt, so dass alle verfügbaren Parlamentssitze proportional auf die kandidierenden Parteien oder Gruppierungen verteilt werden können. Die Resultate werden dabei auf die nächsthöhere ganze Zahl gerundet. So werden die Anzahl Sitze eruiert, welche die jeweilige Partei oder Gruppierung über das gesamte Wahlgebiet erhält. In einem zweiten Schritt werden die den Parteilisten (Listengruppen) zugeteilten Sitze im Rahmen der Unterzuteilung auf die Listen in den Wahlkreisen verteilt. Um festzulegen, wie viele Sitze eine Liste im Wahlkreis erhält, wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch einen Wahlkreis-Divisor und einen Partei-Divisor geteilt und standardgerundet. Dabei müssen die Sitze in den einzelnen Wahlkreisen derart verteilt werden, dass die jeweilige Partei oder Gruppierung insgesamt genauso viele Sitze erhält, wie ihr gemäss Oberzuteilung zustehen (Partei-Divisor). Gleichzeitig muss die verfügbare Anzahl Sitze der einzelnen Wahlkreise berücksichtigt werden (Wahlkreis-Divisor). Auf diese doppelte Vorgabe verweist der Begriff «Doppelproporz». Die beiden Divisoren werden mittels Software ermittelt.

Die meisten Kantone haben bei diesem Zuteilungsverfahren zusätzlich die Einführung von Sperrklauseln oder direkten Quoren eingeführt, um Zersplitterung zu vermeiden und eine bessere Konzentration der politischen Kräfte – und damit auch stabilere Regierungsverhältnisse – zu erreichen. In diesem Zusammenhang wird vorgesehen, dass Parteilisten mindestens eine relative Stimmenzahl entsprechend dem vorgeschriebenen Quorum erreichen müssen, um an der Mandatsverteilung teilnehmen zu können (vgl. [Bericht](#) der Bundeskanzlei, S. 19 f.). Andere Kantone haben bei der Unterzuteilung des doppelten Pukelsheims eine Majorzbedingung in den Rechtsgrundlagen verankert, wonach die jeweils stimmenstärkste Partei im Wahlkreis mindestens einen Sitz erhalten muss.

Als Rechnungsbeispiel für das Sitzzuteilungsverfahren nach dem doppelten Pukelsheim kann auf den [Bericht](#) der Bundeskanzlei verwiesen werden (S. 42–45).

4.1.3 Rechtsprechung Bundesgericht

Das Bundesgericht hat in seiner langjährigen Rechtsprechung gegenüber den Kantonen Grundsätze für ein verfassungsmässiges Zuteilungsverfahren entwickelt und festgelegt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang insbesondere der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, wonach alle Stimmen möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen sind. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche

Quorum, das heisst der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten.

Quoren von über 10 Prozent sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung unzulässig. Soll dennoch an kleinen Wahlkreisen festgehalten werden, so lässt sich dies über die Bildung von Wahlkreisverbänden oder der Methode des doppelten Pukelsheims gewährleisten (vgl. [BGE 140 I 107](#) E. 4.1). Aufgrund dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben verschiedene Kantone in den vergangenen Jahren ihr Zuteilungsverfahren angepasst. Ein Teil der Kantone ist dazu übergegangen, die Sitzzuteilung nach dem Verfahren des doppelten Pukelsheims einzuführen. Dabei erfolgte der Wechsel im Zuteilungsverfahren nicht zur Eindämmung der Listenzahl, sondern um ein verfassungsmässiges Zuteilungsverfahren zu garantieren. Andere Kantone, darunter auch der Kanton Luzern, haben beim bisherigen Verfahren Hagenbach-Bischoff einen Wahlkreisverbund eingeführt (§§ 98a ff. [StRG](#)) (vgl. Übersicht und Abbildung der Sitzzuteilungsverfahren in den Kantonen in Kap. 5.1.2).

4.2 Listen- und Unterlistenverbindungen

4.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Zwei oder mehr Listen können durch übereinstimmende Erklärung im Sitzzuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff miteinander verbunden werden (Art. 31 Abs. 1 [BPR](#)). Dabei ist irrelevant, ob es sich um über- oder innerparteiliche Listenverbindungen (z. B. Partei mit ihrer eigenen Jungpartei) handelt. Die erste Verbindung zwischen zwei oder mehreren Listen wird immer als Listenverbindung bezeichnet.

Wenn Listen innerhalb dieser Listenverbindung weitergehende Verbindungen mit Listen gleicher Bezeichnung anstreben, so spricht man von Unterlistenverbindungen. Diese sind jedoch nur zulässig, wenn sich die Parteien lediglich durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, des Flügels einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden und dürfen nicht von verschiedenen Parteien stammen (Art. 31 Abs. 1^{bis} [BPR](#)).

In einem fiktiven Beispiel sind die Liste A, Liste B, Liste B Junge und Liste B Frauen zusammen eine Listenverbindung eingegangen. Die Liste der Partei B wird mit den Listen gleicher Bezeichnung (Liste Partei B Junge und Liste B Frauen) eine Verbindung innerhalb der Listenverbindung eingehen, demnach eine Unterlistenverbindung:



Listen- und Unterlistenverbindungen werden auf den Wahlzetteln abgedruckt (Art. 31 Abs. 2 [BPR](#)). Sie sind somit den Stimmberechtigten bei ihrer Stimmabgabe bekannt, auch weil sie häufig ein Thema in der Medienberichterstattung vor den Wahlen sind. Erklärungen zu Listenverbindungen können bis zum Ende der Bereinigungsfrist abgegeben, nachträglich aber nicht mehr widerrufen werden (Art. 31 Abs. 1 und 3 [BPR](#)).

4.2.2 Wirkungen

Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird beim Zuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt (Art. 42 [BPR](#)). Innerhalb der Gruppe werden die Sitze nach dem gleichen Verfahren verteilt wie die Sitzverteilung auf die Parteien erfolgt (Art. 40 und 41 [BPR](#)). Durch eine Listenverbindung und die Zusammenlegung der Stimmen erhoffen sich Parteien einen gemeinsamen zusätzlichen Mandatsgewinn. Gerade für kleinere Parteien kann eine Listenverbindung vorteilhaft sein, weil die Zusammenlegung ihrer Stimmkraft mit derjenigen einer grösseren Partei die Chancen erhöht, einen Sitz zu gewinnen. Es ist jedoch auch möglich, dass die Listenverbindung der grösseren Partei zu einem Sitz verhilft und die kleinere Partei trotz Listenverbindung leer ausgeht. Für die Wählenden bedeuten Listen- und Unterlistenverbindungen zudem, dass die Parteistimmen einer Liste mit wenig Aussicht auf einen Sitzgewinn nicht «verloren gehen», sondern einer durch die Listenverbindung begünstigten Partei nützen.

5 Aktuelle Situation im Bund und in den Kantonen

5.1 Sitzzuteilungsverfahren

5.1.1 Bund

Nach den Nationalratswahlen 2023 und als Reaktion auf die steigende Zahl an Listen bei den Verhältniswahlen wurden auf Bundesebene sieben Vorstösse zu Fragen der Sitzzuteilung sowie der Anzahl Listenverbindungen bei den Verhältniswahlen eingereicht. Die staatspolitische Kommission des Nationalrates hat daraufhin eine Kommissionsinitiative lanciert, die verlangt, dass bis zu den Wahlen im Oktober 2031 für die Sitzzuteilung die Methode Sainte-Laguë eingeführt wird. Beim Zuteilungsverfahren Sainte-Laguë wird nach einer Standardrundung vorgegangen ($\geq x.5$ wird aufgerundet, d. h. Rundung nach dem arithmetischen Mittel). Zudem soll geprüft werden, ob Listenverbindungen abgeschafft bzw. eingeschränkt werden sollen. Unterlistenverbindungen sollen in der Anzahl beschränkt werden (Parlamentarische Initiative [Pa. lv. 24.422](#) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates über die Nationalratswahlen. Für ein faires und transparentes Wahlsystem vom 25. April 2024). Allfällige Anpassungen im Verhältniswahlsystem sollen damit erstmals bei den Wahlen 2031 Anwendung finden. Die sieben ursprünglichen Vorstösse wurden anschliessend zurückgezogen beziehungsweise abgelehnt. Darunter befanden sich auch eine Parlamentarische Initiative zum «doppelten Pukelsheim», die zurückgezogen wurde ([Pa. lv. 23.452](#) von Jost Marc). Eine Motion zur Einführung dieses Verfahrens ([Motion 23.4220](#) von Jürg Grossen) wurde vom Bundesrat mit der Begründung abgelehnt, dass bei diesem Zuteilungsverfahren die Mandatsverteilung auf die Parteien und kandidierenden Gruppierungen in einem ersten Schritt schweizweit und damit wahlkreisübergreifend geschehen würde. Diese wahlkreisübergreifende Mandatsverteilung würde dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürgerinnen und Bürger zuwiderlaufen, namentlich wenn es zu gegenläufigen Sitzverteilungen komme, also zum Beispiel in einem Wahlkreis Liste A weniger Sitze als Liste B bekommt, obwohl sie dort mehr Stimmen erzielte. Die eidgenössischen Räte haben denn auch die Einführung des doppelten Pukelsheims in der Vergangenheit mehrfach abgelehnt. Zurzeit wird die Parlamentarische Initiative [Pa. lv. 24.422](#) der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates beraten.

5.1.2 Kantone

In elf Kantonen wird das Verfahren Hagenbach-Bischoff angewendet (Luzern, Bern, Obwalden, Freiburg, Solothurn, Appenzell-Ausserrhodens, St. Gallen, Thurgau, Neuchâtel, Genève, Jura). Zumindest gilt dies in jenen Wahlkreisen, für die das kantonale Recht das Verhältnisverfahren vorsieht (vgl. Kanton Appenzell Ausserrhodens – nur Herisau). Nebst dem Kanton Luzern sehen auch die Kantone Freiburg und Waadt die Zuteilung der Sitze im Wahlkreisverband vor (vgl. [Bericht](#) der Bundeskanzlei, S. 18).

Das doppeltproportionale Divisorverfahren mit Standardrundung (doppelter Pukelsheim) steht – vor allem als Folge der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. Kap. 4.1.3) – aktuell in den zehn Kantonen Zürich, Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Land, Schaffhausen, Graubünden, Aargau und Wallis im Einsatz.

Schliesslich setzen die zwei Kantone Glarus und Basel-Stadt (modifiziert) das Sitzteilungsverfahren von Sainte-Laguë ein. Die Kantone Tessin und Waadt benutzen das Hare/Niemeyer-Verfahren. Der Kanton Appenzell Innerrhodens wählt im Majorzverfahren.



Abb. 1: Schweizer Karte mit den verschiedenen Sitzteilungsverfahren (Angaben auf der Karte gemäss [Bericht der Bundeskanzlei](#), S. 18)

5.2 Listen- und Unterlistenverbindungen

Seit der Einführung des Zuteilungsverfahrens Hagenbach-Bischoff sind Listen- und Unterlistenverbindungen auf Bundesebene zulässig. Auch wenn Listen- und Unterlistenverbindungen manchmal wegen ihrer Intransparenz kritisiert wurden, so hielten die eidgenössischen Räte an der Möglichkeit fest, solche Verbindungen einzugehen. Unterlistenverbindungen wurden eingeschränkt auf Listen gleicher Bezeichnung, die sich durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden (Art. 31 Abs. 1^{bis} [BPR](#)). Damit sind überparteiliche Unterlistenverbindungen explizit ausgeschlossen. Zudem sind Unter-Unterlistenverbindungen unzulässig (Art. 31 Abs. 1 [BPR](#)). Im Rahmen eines allfälligen neuen Sitzteilungsverfahrens Sainte-Laguë aufgrund der nationalrätlichen

Initiative [Pa Iv. 24.422](#) wird auch die Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen im Hinblick auf die Wahlen im Jahr 2031 auf Bundesebene überprüft.

Listen- und Unterlistenverbindungen sind in Kantonen mit dem Zuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff, Sainte-Laguë und auch Hare/Niemeyer verbreitet. Demgegenüber sind solche Verbindungen beim Zuteilungsverfahren nach dem doppelten Pukelsheim nicht vorgesehen. Bei diesem Verfahren werden im Rahmen der Oberzuteilung die Parteilisten wahlkreisübergreifend verbunden, was Listenverbindungen überflüssig macht.

6 Aktuelle Situation im Kanton Luzern

6.1 Sitzzuteilungsverfahren

Im Kanton Luzern hält die Kantonsverfassung fest, dass der Kantonsrat in fünf Wahlkreisen nach dem Verhältnisverfahren gewählt wird (§ 19 [KV](#)). Aufgrund der Regelung des Stimmrechtsgesetzes werden die kantonalen und kommunalen Parlamentswahlen seit 1971 nach den für die Wahl des Nationalrates geltenden Bestimmungen und damit nach dem Sitzzuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff durchgeführt (§ 96 Abs. 1 [StRG](#) und Art. 40 ff. [BPR](#)). Zusätzlich bilden bei den Kantonsratswahlen die beiden Wahlkreise Willisau und Entlebuch seit 2011 einen Wahlkreisverbund. Die Verteilung der Sitze auf Parteien erfolgt aufgrund eines gemeinsamen Ergebnisses in den beiden Wahlkreisen auf Stufe Wahlkreisverbund. In einem ersten Schritt werden die Stimmen auf Stufe Verbund ausgewertet. In einem zweiten Schritt werden die so ermittelten Parteisitze auf die Wahlkreise verteilt. In bestimmten Konstellationen ist ein weiterer Schritt nötig, mit dem rechnerisch zu viele und zu wenige zugewiesene Sitze umverteilt werden müssen (§§ 98a–§ 98e [StRG](#)). Mit dem Verhältniswahlverfahren Hagenbach-Bischoff in Kombination mit dem Wahlkreisverbund verfügt der Kanton Luzern über ein Wahlsystem, das den bundesgerichtlichen Anforderungen an ein verfassungsmässiges Wahlsystem entspricht. Da das System Hagenbach-Bischoff auch bei den Nationalratswahlen angewandt wird, laufen alle Verhältniswahlen auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinden grundsätzlich nach dem gleichen System ab.

Die Frage, ob die Methode doppelter Pukelsheim oder die Bildung von Wahlkreisverbänden zur Anwendung kommen soll, wie es aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geschlossen wird (vgl. Kap. 4.1.3), wurde im Kanton Luzern bereits früher ausführlich und umfassend diskutiert. Während mehrerer Jahre war dies in Ihrem Rat politisch ein Thema. Nach Bekanntwerden der erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung und im Rahmen der Beratung der Totalrevision der Staatsverfassung erfolgte im Jahr 2006 ein Planungsbericht für die Neugliederung der Wahlkreise (vgl. [Planungsbericht B 158](#) des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung vom 22. August 2006). In diesem Zusammenhang wurde auch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Vorschlag für ein Wahlkreismodell ausarbeitete. Die [Motion M 118](#) von Michael Töngi über die Einführung des sogenannten «Doppelten Pukelsheimers» als Sitzzuteilungsverfahren bei Kantonsratswahlen vom 21. Januar 2008 wurde im Kantonsrat abgelehnt (vgl. [Verhandlungen des Kantonsrates](#), 2008, S. 1565). Im Rahmen der Wahlkreisreform beschloss der Kantonsrat schliesslich im Jahr 2009 gestützt auf den Antrag einer Spezialkommission die Bildung eines Wahlkreisverbundes Willisau-Entlebuch und entschied sich erneut gegen die Einführung des Zuteilungsverfahrens des doppelten Pukelsheims. Der Vorteil dieser Lösung

wurde darin gesehen, dass damit die Wahlen nach den Anforderungen des Bundesgerichtes in einem verfassungsmässigen Zuteilungsverfahren erfolgen konnte. Gleichzeitig verfügte diese Lösung über die grösste Akzeptanz im Parlament. Bei der Volksabstimmung vom 26. September 2010 wurde die Änderung des Stimmrechtsgesetzes mit der Bildung des Wahlkreisverbundes deutlich angenommen (vgl. Begründung des Regierungsrates vom 19. Mai 2009 zur [Motion M 448](#) von Guido Graf namens der STRUKO über die Einteilung des Kantons Luzern in Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise; [Botschaft B 125](#) vom 1. September 2009 zum Entwurf einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes betreffend die Wahlkreise der Kantonsratswahlen; [Volksabstimmung](#) vom 26. September 2010). Seit seiner Einführung im Jahr 2011 hat sich das Verfahren bewährt und ist auch für die Stimmberechtigten rechnerisch nachvollziehbar.

Nach den Nationalratswahlen 2023 wurde mit [Motion M 68](#) von Mario Cozzio vom 23. Oktober 2023 die Einführung des doppeltproportionalen Zuteilungsverfahrens («doppelter Pukelsheim») für künftige Luzerner Kantonsratswahlen verlangt. Die Motion wurde gestützt auf unseren Antrag am 18. Juni 2024 von Ihrem Rat mit 91 zu 19 Stimmen abgelehnt. Als Begründung wurde dabei vor allem die Parallelität zum Verfahren auf Bundesebene angeführt, so dass die kantonalen Wahlen im Frühjahr im gleichen Modus durchgeführt werden können wie die eidgenössischen Wahlen im Herbst und die kommunalen Wahlen im darauffolgenden Frühling.

6.2 Anzahl Listen

Die Wahlvorschläge sind bei kantonalen Wahlen durch 30 Stimmberechtigte zu unterzeichnen. Dabei bilden die gültigen Wahlvorschläge die Grundlage für den Druck der Kandidatenlisten (vgl. § 26 ff. [StRG](#)). Die beiden Initiativen richten sich gegen die nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten hohe Listenzahl. Da es sich um kantonale Initiativen handelt, kann damit höchstens die Anzahl der Listen auf kantonaler oder kommunaler Ebene beeinflusst werden. Zudem ist festzuhalten, dass die Stimmberechtigten – im Gegensatz zu den Nationalratswahlen – jeweils nur die Listen ihres Wahlkreises erhalten und nicht sämtliche Listen aller Wahlkreise. Die Auswahl und die Anzahl der Listen bei den Kantonsratswahlen bleiben damit grundsätzlich überschaubar. Bei den Wahlen 2023 haben die Stimmberechtigten im Wahlkreis Luzern-Stadt mit 16 Listen das umfangreichste Listenheft erhalten. Es war aber immer noch um ein Vielfaches dünner als das Listenheft bzw. die zwei Listenhefte der Nationalratswahlen mit 48 Listen. In den übrigen Wahlkreisen waren die Listenhefte bei den Kantonsratswahlen deutlich dünner. Auch der Rückblick auf vergangene Wahlen zeigt das gleiche Bild. Seit den Wahlen 2011 pendelte sich die Anzahl der Listen in den Wahlkreisen Hochdorf, Sursee, Willisau, Entlebuch zwischen sechs und maximal zehn Listen und beim Wahlkreis Luzern-Land bei 12 oder 14 Listen ein. Einzig bei dem aufgrund der Anzahl Stimmberechtigten grossen Wahlkreis Luzern-Stadt kam es zwischen dem Wahljahr 2015 und 2019 zu einem Anstieg der Listen. Zwischen den Wahlen 2019 und 2023 nahm die Anzahl der Listen in den beiden grössten Wahlkreisen Luzern-Stadt und Luzern-Land sogar leicht ab oder stagnierte in den Wahlkreisen Hochdorf, Sursee und Entlebuch sogar. Einzig beim Wahlkreis Willisau nahm die Listenzahl zu.

Wahlkreis	2011	2015	2019	2023
Luzern-Stadt	12	14	18	16
Luzern-Land	14	11	13	12
Hochdorf	10	10	8	8
Sursee	8	8	10	10
Willisau	6	6	5	8
Entlebuch	7	6	7	7
Total	57	55	61	61

Abb. 1: Überblick Anzahl Listen pro Wahlkreis bei den Wahlen 2011–2023

Auch bei den Wahlen in die fünf kommunalen Parlamente im Jahr 2024 blieb die Anzahl der Listen in einem verhältnismässigen Rahmen. Dies sah wie folgt aus: Ebikon und Emmen je acht Listen, Horw sechs Listen, Kriens neun Listen, Luzern 16 Listen ([Kantonsblatt Nr. 11](#) vom 16. März 2024, S. 756 ff.).

Zusammenfassend täuscht der Eindruck der Initiantinnen und Initianten über die Anzahl der Listen bei kantonalen und kommunalen Wahlen. Diese Zahl befindet sich bisher in einem verhältnismässigen Rahmen und ist von ihrer Anzahl her gleichzeitig Ausdruck einer lebendigen Demokratie. Dagegen lag die Zahl der Listen bei den eidgenössischen Wahlen, wie gezeigt, um ein Vielfaches höher. Die eidgenössischen Räte sehen denn auch dort Handlungsbedarf und prüfen aktuell verschiedene Anpassungen im Verhältniswahlverfahren (vgl. Kap. 5.1.1 und 5.2).

6.3 Anzahl Listen- und Unterlistenverbindungen

Im Kanton Luzern besteht keine eigene Regelung für die Listen- und Unterlistenverbindungen. Im kantonalen Stimmrechtsgesetz wird auf die Bestimmungen des Bundes verwiesen (§ 96 Abs. 1 [StRG](#)). Eine Einschränkung der Listen- oder Unterlistenverbindungen ist damit weder auf kantonaler noch auf eidgenössischer Ebene vorgesehen. Dies hängt damit zusammen, dass Benachteiligungen von kleineren Parteien und Gruppierungen beim Zuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff (vorgesehene Abrundung) bewusst durch überparteiliche Listenverbindungen und durch die Zusammenlegung der Stimmkraft relativiert werden sollen. Damit wird auch ein Sitzgewinn für solche Parteien und Gruppierungen möglich.

Wenn Listenverbindungen nicht mehr zugelassen würden, wovon mit der Einführung des doppelten Pukelsheims auszugehen ist, wären alle Parteien ähnlich betroffen, am wenigsten die SVP. Sie ist lediglich im Wahlkreis Entlebuch mit der Jungen SVP eine Listenverbindung eingegangen. Durch eine Beschränkung auf eine Listenverbindung innerhalb der gleichen Gruppierung und dem Ausschluss von Unterlistenverbindungen, wie es die SVP-Initiative verlangt, wäre sie selbst bei den vergangenen Wahlen somit nicht betroffen gewesen. Diese neue Regelung würde im Wahlkreis Luzern-Stadt die grössten Auswirkungen zeigen. Auch die anderen Wahlkreise wären davon betroffen. In jedem Wahlkreis gab es zwei verschiedene Listenverbindungen, mit Ausnahme des Wahlkreises Entlebuch, wo es zu drei Listenverbindungen gekommen ist. Ein Verbot von überparteilichen Listenverbindungen gemäss Initiativbegehren der SVP würde alle Parteien – ausser die SVP – treffen. Die meisten Parteien gehen in allen Wahlkreisen überparteiliche Listenverbindungen ein. Am meisten betroffen wären SP und Grüne, die traditionellerweise in allen Wahlkreisen überparteiliche Listenverbindungen vereinbaren. Ebenfalls eingeschränkt würde die GLP, die sich in der

Regel in eine überparteiliche Listenverbindung begibt. Auch der generelle Ausschluss von Unterlistenverbindungen hätte praktisch in allen Wahlkreisen grosse Auswirkung. Im Wahlkreis Luzern-Stadt gab es fünf verschiedene Unterlistenverbindungen, im Wahlkreis Luzern-Land drei und in den Wahlkreisen Hochdorf und Sursee je zwei. Einzig in den Wahlkreisen Willisau und Entlebuch wurden keine Unterlistenverbindungen eingegangen. Von einem Verbot der Unterlisten wären am ehesten die Mitte, die SP und die Grünen, aber auch die FDP betroffen (Kantonsratswahlen, [Internetseite](#) Kanton Luzern; [Kantonsblatt Nr. 5](#) vom 4. Februar 2023, S. 306 ff.).

Bei den Wahlen in die fünf kommunalen Parlamente im Jahr 2024 bestanden, bei denen es auch generell weniger Listen gab, weniger Listen- und Unterlistenverbindungen. In Ebikon gab es zwei Listenverbindungen und eine Unterlistenverbindung, in Emmen drei Listenverbindungen, in Horw zwei Listenverbindungen, in Kriens drei Listenverbindungen und eine Unterlistenverbindung und in Luzern zwei Listenverbindungen und drei Unterlistenverbindungen ([Kantonsblatt Nr. 11](#) vom 16. März 2024, S. 756 ff.). Von einer Einschränkung der Listenverbindungen und einem Ausschluss der Unterlistenverbindungen wären die gleichen Parteien betroffen wie bei den kantonalen Wahlen. Die meisten Parteien schliessen auch hier überparteiliche Listenverbindungen ab und verschiedene Unterlistenverbindungen werden eingegangen.

Alle politischen Vorstösse, die eine Abschaffung oder eine Einschränkung bei den Listen- und Unterlistenverbindungen vorsahen, wurden bisher in Ihrem Rat abgelehnt ([Motion M 419](#) von Dieter Haller über die Abschaffung von Listenverbindungen im Kanton Luzern und die Beschränkung der Unterlisten auf eine Liste pro Partei vom 30. November 2020 sowie [Motion M 183](#) von Peter Schilliger über keine überparteilichen Listenverbindungen vom 15. Mai 2012). Zuletzt wurde im Jahr 2024 in Ihrem Rat die Einschränkung von Unterlisten politisch debattiert. Auch diese [Motion M 69](#) von Mario Cozzio über die Begrenzung von Unterlisten bei künftigen Kantonsratswahlen vom 23. Oktober 2023 sowie seine gleichzeitig eingereichte [Motion M 70](#) über eine Kantonsinitiative betreffend die Begrenzung von Unterlisten bei künftigen Nationalratswahlen wurden von Ihrem Rat am 18. Juni 2024 abgelehnt.

7 Gründe für die Ablehnung der Initiativen

Vorliegend handelt es sich um zwei kantonale Initiativen, die sich gegen eine grosse Anzahl von Wahllisten bei den Verhältniswahlen wenden. Daher könnten sie grundsätzlich nur auf die kommunalen und kantonalen Verhältniswahlen im Kanton Luzern zur Anwendung gelangen und Auswirkungen zeigen. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» sich explizit nur auf die Kantonsratswahlen, jedoch nicht auf die kommunalen Wahlen bezieht. Die Herausforderung mit den umfangreichen Listenheften betrifft jedoch, wie dargelegt, die Wahlen des Nationalrates. Dagegen bewegt sich die Anzahl der Listen bei den Kantonsratswahlen, die pro Wahlkreis zu betrachten sind, in einem überschaubaren Rahmen (vgl. Kap. 6.2).

7.1 Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut»

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen lehnt unser Rat die Initiative und damit die Einführung des doppelten Pukelsheims im Einzelnen aus folgenden Gründen ab:

- *Bewährtes, verfassungsmässiges Sitzzuteilungsverfahren:* Das aktuelle Zuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff mit Wahlkreisverbund wurde im Kanton Luzern in einem breiten Meinungsbildungsprozess des Parlamentes entwickelt. Man entschied sich bewusst für den Wahlkreisverbund und gegen den doppelten Pukelsheim (vgl. Kap. 6.1). Das aktuelle Zuteilungsverfahren entspricht mit dem Wahlkreisverbund den bundesgerichtlichen Anforderungen an ein verfassungsmässiges Wahlsystem. Von daher besteht kein Anpassungsbedarf. Zudem wurde die Einführung des doppelten Pukelsheims von Ihrem Rat mehrfach und letztmals am 18. Juni 2024 im Zusammenhang mit der Behandlung der [Motion M 68](#) erneut abgelehnt.
- *Parallelität des Zuteilungsverfahrens:* Die Parallelität des Wahlverfahrens – das heisst, dass Bund, Kanton und Gemeinden für das Zuteilungsverfahren der Sitze das gleiche Verfahren anwenden – ist zentral. Auf Bundesebene wird zurzeit aufgrund der Parlamentarischen Initiative [Pa. Iv. 24.422](#) eine Anpassung des Wahlsystems geprüft. Dabei geht es aber nicht um den doppelten Pukelsheim, sondern um das Zuteilungsverfahren mit Standardrundung Sainte-Laguë. Mit diesem Verfahren würde ein Ausgleich durch überparteiliche Listenverbindungen hinfällig und der Anreiz für Listenverbindungen kleiner. Da der Kanton Luzern beim Verhältniswahlverfahren auf den Bund verweist, würde eine Änderung der Bundeslösung automatisch auch eine Änderung des kantonalen und kommunalen Verfahrens bedeuten. Eine Umsetzung der GLP-Initiative hätte zur Folge, dass bei den Kantonsratswahlen im Frühling der doppelte Pukelsheim anwendbar wäre, während bei den Nationalratswahlen im Herbst desselben Jahres die Regelung des Bundes massgebend wäre. Da sich die Initiative ausdrücklich nur auf die Kantonsratswahlen bezieht, würde bei den kommunalen Parlamentswahlen im darauffolgenden Frühling erneut ein anderes Zuteilungsverfahren zur Anwendung gelangen. Für die Stimmberechtigten ist eine unterschiedliche Regelung bei unmittelbar aufeinanderfolgenden Wahlen schwer nachvollziehbar.
- *Komplexität und fehlende Nachvollziehbarkeit:* Die Einfachheit und die Nachvollziehbarkeit des Zuteilungsverfahrens der Sitze sind zentrale Anforderungen an ein Wahlsystem. Die Möglichkeit für Dritte, die Resultate nachzuprüfen, erhöht die Akzeptanz des Wahlergebnisses und kann in diesem Zusammenhang sogar Auswirkungen auf die Legitimität eines gewählten Parlamentes haben. Die Sitzzahl bei der Methode des doppelten Pukelsheims hat sich sowohl am Wahlkreisdivisor als auch am Parteidivisor zu orientieren. Die Berechnung der Sitzzuteilung ist komplex und aufwendig und lässt sich nur mit erheblichem Aufwand manuell nachrechnen. Die Resultate sind schwer nachvollziehbar. Wird zusätzlich noch ein Quorum – wie in den meisten Kantonen mit diesem Verfahren (um die Zersplitterung der Parteikräfte zu verhindern) – oder eine Majorzbedingung eingeführt (um die stimmenstärkste Partei im Wahlkreis berücksichtigen zu können), erhöht sich die Komplexität weiter.
- *Ungewollte Verschiebungen innerhalb der Wahlkreise:* Das Modell des doppelten Pukelsheims kann dazu führen, dass die Proportionalität innerhalb des Wahlkreises nicht vollständig abgebildet wird, weil in Wahlkreisen unberücksichtigte Stimmen in kumulierter Form in die Sitzverteilung auf gesamtkantonaler Ebene einfließen. Dies kann zu ungewollten Verschiebungen innerhalb der traditionellen

Wahlkreise führen (Stimmtransfer über Wahlkreis hinaus: Sitzgewinn schwächerer zugunsten stärkerer Parteien in einem Wahlkreis möglich). Dies wäre aus Sicht der Stimmberechtigten nur schwer nachvollziehbar.

- *Schwächung der politischen Partizipation:* Das Quorum, das die meisten Kantone beim doppelten Pukelsheim eingeführt haben, ist Voraussetzung für den Gewinn eines Sitzes. Dadurch wird es kleineren Parteien – zu denen im Kanton Luzern auch verschiedene Jungparteien fallen – erschwert, auf einer eigenen Liste einen Sitz zu gewinnen. Hinzu kommt, dass Parteien, die – wie Jungparteien – nicht in allen Wahlkreisen antreten, aufgrund ihrer Wählerstärke bei der Oberzuteilung der Sitze kaum berücksichtigt werden. Ohne eigene Listen wird es schwieriger, Junge zu einer Kandidatur zu bewegen. Dagegen können eigene Listen von Jungparteien die politische Partizipation von jungen Stimmberechtigten und damit auch die Stimmbeteiligung insgesamt verbessern.

Aus diesen Gründen und mit Blick auf die eingangs erwähnte, erst kürzlich erfolgte Ablehnung des doppelten Pukelsheims in Ihrem Rat erscheint ein Wechsel zu diesem Sitzzuteilungsverfahren als nicht angezeigt.

7.2 Initiative «Stopp Listenflut»

Das Anliegen, die Anzahl Listen mit der Einschränkung oder dem Verbot überparteilicher Listen- und Unterlistenverbindungen zu reduzieren, wurde, wie bereits erwähnt, im Kantonsrat mehrmals beraten und jeweils abgelehnt (vgl. Kap. 6.3). Daher – und gestützt auf die vorangehenden Ausführungen – beantragt unser Rat aus folgenden Gründen, die Initiative mit diesem Begehren auf kantonaler Ebene abzulehnen:

- *Parallelität bei der Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen:* Die Parallelität bei der Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen – das heisst, dass Bund und Kanton für ihre Wahlen dieselben Regeln für Listen- und Unterlistenverbindungen anwenden – ist zentral. Der Kanton Luzern verweist in § 96 [StRG](#) auf die Bestimmungen der Listen- und Unterlistenverbindungen für die Wahl des Nationalrates. Daher gelten derzeit für eidgenössische, kantonale und kommunale Verhältniswahlen die gleichen Regeln. Auf Bundesebene wird eine Anpassung der Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen geprüft (vgl. Kap. 5.1.1 und 5.2). Durch den Verweis des Kantons Luzern auf die bundesrechtlichen Regelungen würde eine Änderung der Bundeslösung zwingend eine Änderung der kantonalen und kommunalen Bestimmungen zu Listen- und Unterlistenverbindungen nach sich ziehen. Eine Umsetzung der Initiative «Stopp Listenflut» mit einer eigenen Regelung für die Listen- und Unterlistenverbindungen bei den kantonalen und kommunalen Wahlen könnte bedeuten, dass diese Regeln für diese Verhältniswahlen in Zukunft anders lauten würden als bei den eidgenössischen Wahlen. Für die Stimmberechtigten ist eine unterschiedliche Regelung bei unmittelbar aufeinanderfolgenden Wahlen schwer nachvollziehbar. Zudem könnten unterschiedliche Regelungen vor allem auch für die Parteien die Wahlvorbereitung verkomplizieren.
- *Evaluation verschiedener Varianten:* Aufgrund einer umfassenden und ergebnisoffenen Auslegeordnung auf Bundesebene soll entschieden werden, ob die bisherige Regelung zu Listen- und Unterlistenverbindungen angepasst werden soll.

Unser Rat ist der Auffassung, dass es nicht nur eine einzige Methode gibt, wie die Anzahl der Listen- bzw. Unterlistenverbindungen geregelt werden kann. Es gilt, eine sinnvolle Regelung zu schaffen, die zum Wahlsystem passt, falls dieses geändert werden sollte. Das Initiativkomitee begründet nicht, weshalb die Initiative nur eine einzige Listenverbindung vorsieht. Wenn Vertretende solcher Gruppierungen auf der eigenen Parteiliste kandidieren würden, könnte dies zwar ihre Chancen bei den Wahlen erhöhen. Bei dieser Regelung würden jedoch verschiedene Gruppierungen einer Partei (Junge, Frauen, Senioren, Gewerbetreibende usw.) bereits vor der Wahl untereinander in Konkurrenz stehen. Bei nur einer Listenverbindung müssten die Parteien entscheiden, welche Gruppe Stimmberechtigter sie innerhalb ihrer Partei fördern wollen. Gerade für Jungparteien ohne grosse Lobby könnte es in Zukunft schwieriger werden, eine eigene Liste mit Kandidierenden zu erstellen. Dies würde sich negativ auf die Wahlbeteiligung von jungen Stimmberechtigten auswirken. Aus diesen Gründen soll die Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen mit der Beratung dieser Frage auf Bundesebene abgestimmt werden.

- *Keine «Listenflut» auf Kantons- und Gemeindeebene:* Im Kanton Luzern ist die Anzahl der Listen und die damit zusammenhängenden Listen- und Unterlistenverbindungen auf Kantons- und Gemeindeebene überschaubar (vgl. Kap. 6.2 und 6.3). Grund dafür ist, dass bei den Kantonsratswahlen im Verhältnis zur Grösse des Wahlkreises relativ viele Sitze zu besetzen sind. Die Rekrutierung von genügend Kandidierenden, um eine Liste zu füllen, ist daher anspruchsvoll. Mehrere Listen pro Partei im gleichen Wahlkreis sind kaum möglich. Die Konsequenz daraus ist, dass im Kanton Luzern bisher keine Partei nebst der eigenen Parteiliste noch weitere Listen mit einem Zusatz in der Listenbezeichnung eingereicht hat. Bei Kantonsratswahlen dürfte es demzufolge kaum je zu vielen Listen pro Partei geben. Dies steht im Gegensatz zu den Nationalratswahlen, bei denen der Kanton einen einzigen Wahlkreis bildet und insgesamt nur neun Sitze (zehn ab den Wahlen 2027) besetzt werden können. Daher ist es bei den nationalen Wahlen verhältnismässig einfach, mehrere Listen zu generieren.
- *Parteienvielfalt:* Die SVP geht bei ihrer Initiative von der Beibehaltung des bisherigen Zuteilungsverfahrens aus. Daher ist es sinnvoll, auch die bisherigen bundesrechtlichen Regelungen der Listen- und Unterlistenverbindungen zu belassen. Listenverbindungen stellen ein Mittel dar, um Nachteile des Wahlsystems Hagenbach-Bischoff auszugleichen. Dieses Modell bevorzugt aufgrund der Rundungsregeln grosse Gruppierungen, weshalb zum Schutz kleinerer Parteien Listenverbindungen zuzulassen sind. Für kleinere Parteien wäre es ohne Listenverbindungen nur sehr schwer möglich, einen Sitz zu gewinnen. Listenverbindungen können durch die Zusammenfassung von Reststimmen eine Verminderung der unverwertbaren Stimmen bewirken und zu einer besseren Ausnützung der Stimmkraft führen. Je nach Situation und der herrschenden politischen Lage können sowohl grosse als auch kleine Parteien bei den Wahlen von einer Listenverbindung profitieren. Mit einer Auswahl bei den Listen (u. a. Listen von Jungparteien) wird es auch in Zukunft möglich sein, zusätzliche Stimmberechtigte zur Stimmabgabe zu mobilisieren, was sich in der Folge positiv auf die Stimmbeteiligung auswirkt.

- *Intransparente Listen*: In Kantonen, in denen Listenverbindungen nicht möglich sind, (Kantone mit dem doppelten Pukelsheim), treten Parteien häufig mit sogenannten «Mischlisten» an. Dabei kandidieren Stimmberechtigte von zwei oder mehr Parteien auf derselben Liste. Bei solchen Listen kann nicht mehr garantiert werden, dass die eigene Stimme auch der eigenen Partei zugutekommt (vgl. [Be-richt](#) der Bundeskanzlei, S. 31 und 32 f.). Die Möglichkeit der Wählerinnen und Wähler, die von ihnen bevorzugte Partei zu wählen, wird dadurch eingeschränkt und die Zuteilung der Sitze wird intransparenter. Wenn Listenverbindungen auf eine Verbindung eingeschränkt werden, könnte dies die gleichen Folgen haben.

Aus den genannten Gründen ist es nicht angezeigt, die Listenverbindungen einzuschränken und Unterlistenverbindungen generell auszuschliessen. Im Übrigen sind für den Ausgang und den Erfolg der Wahlen grundsätzlich nicht primär die eingegangenen Listen- und Unterlistenverbindungen massgebend, sondern das aktuelle politische Geschehen in der Schweiz, im Ausland oder andere gesellschaftliche Tendenzen.

8 Weitere Behandlung der Initiativen und Fazit

8.1 Behandlung im Kantonsrat

Die Initiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» wurde in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Nimmt Ihr Rat diese Initiative an, ist Ihnen innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. In zweimaliger Beratung ist die Gesetzesvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehren entspricht. Die Gesetzesänderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Lehnt Ihr Rat dagegen die Initiative oder die in der Einzelberatung ausgearbeitete Gesetzesvorlage ab, so unterliegt diese der Volksabstimmung (vgl. § 82e und § 82 f [KRG](#)). Die Annahme der nicht-formulierten Initiative durch die Stimmberechtigten würde wiederum bedeuten, dass unser Rat zunächst die Gesetzesvorlage zu erarbeiten hätte, die nach zweimaliger Beratung in Ihrem Rat dem fakultativen Referendum unterliegen würde (§ 131 Abs. 3 [StRG](#)). Mit der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage kann auch das Inkrafttreten der Gesetzesänderung bestimmt werden.

Die Initiative «Stopp Listenflut» wurde in Form der formulierten Initiative eingereicht. Nimmt der Kantonsrat eine formulierte Gesetzesinitiative an, unterliegt sie als Gesetz dem fakultativen Referendum (§ 82d [KRG](#)). Somit würde die vorgesehene Änderung des Stimmrechtsgesetzes nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist in Kraft treten. Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f [KRG](#)). Nach Annahme durch die Stimmberechtigten würde die Vorlage sofort in Kraft treten.

8.2 Doppelabstimmung

Lehnt Ihr Rat beide Gesetzesinitiativen ab, werden sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f [KRG](#)). Die beiden Initiativen schliessen sich gegenseitig aus. Das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren (doppelter Pukelsheim) lässt grundsätzlich keine Listenverbindungen zu, das heisst mit Annahme der GLP-Initiative wäre die SVP-Initiative nicht mehr umsetzbar. Auf der anderen Seite baut die SVP-Initiative auf dem bisherigen bzw. auf dem auf Bundesebene vorgesehenen Zuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff auf. Dieses Verfahren verlangt eine Einschränkung der

Listenverbindungen und einen Ausschluss der Unterlistenverbindungen. Beide Initiativen wollen zudem eine Änderung des Status Quo. Damit die Stimmberechtigten zu allen Varianten gleichzeitig Stellung nehmen können, ist eine Doppelabstimmung mit Stichfrage nach § 86 [StRG](#) durchzuführen.

8.3 Verzicht auf Gegenentwurf und Fazit

Gemäss den vorangehenden Erläuterungen lehnt unser Rat die beiden Initiativen ab. In diesem Fall kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten (§ 82b Abs. 2 [KRG](#)).

Die Anliegen beider Initiativen wurden im Kantonsrat bereits mehrmals beraten und jeweils deutlich abgelehnt (vgl. Kap. 6.1 und 6.3). Unser Rat sieht daher keinen Anlass, Ihnen einen Gegenentwurf zu den beiden Initiativen zu unterbreiten. Zudem ist bekannt, dass auf Bundesebene aufgrund der Parlamentarischen Initiative [Pa. Iv. 24.422](#) das Zuteilungsverfahren bei den Verhältniswahlen und in diesem Zusammenhang auch die Regelung zu den Listen- und Unterlistenverbindungen überprüft werden. Da der Kanton Luzern bei seinen Verhältniswahlen auf die Bundesregelung verweist, könnte es auf diesem Weg zu einer Änderung beim Sitzzuteilungsverfahren und bei der Regelung der Listen- und Unterlistenverbindungen kommen. Damit könnte die Parallelität der Verhältniswahlen auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kanton und Gemeinden) gewahrt werden. Zudem ist es nach dem kantonalen [Stimmrechtsgesetz](#) bei einer Doppelabstimmung nicht vorgesehen, der Initiative und dem Gegenentwurf (bzw. den beiden sich ausschliessenden Vorlagen) noch eine dritte, vom Status quo abweichende Vorlage gegenüberzustellen. Daher beantragen wir Ihnen, die beiden Initiativen ohne Vorlage eines Gegenentwurfs abzulehnen.

9 Finanzielle Auswirkungen

Falls eine der beiden Initiativen angenommen wird und es dadurch tatsächlich weniger Listen bei den Kantonsratswahlen geben würde, hätte dies finanzielle Auswirkungen. Es käme zu einer Reduktion bei den Druck- und Papierkosten der Kantonsratswahlen in der Grössenordnung von schätzungsweise 10'000 bis 15'000 Franken.

10 Anträge

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, aus den dargelegten Gründen die beiden Volksinitiativen «Faire Wahlen ohne Listenflut» und «Stopp Listenflut» abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenentwurf zur Abstimmung zu unterbreiten.

Luzern, 31. März 2026

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Michaela Tschuor
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Faire Wahlen ohne Listenflut»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. März 2026,

beschliesst:

1. Die am 21. März 2025 eingereichte Volksinitiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie ist den Stimmberechtigten mit der abgelehnten Volksinitiative «Stopp Listenflut» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Stopp Listenflut»**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. März 2026,

beschliesst:

1. Die am 22. April 2025 eingereichte Volksinitiative «Stopp Listenflut» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie ist den Stimmberechtigten mit der abgelehnten Volksinitiative «Faire Wahlen ohne Listenflut» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

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