



**Sicherstellung der politischen  
Rechte in ausserordentlichen  
Situationen**

*Entwurf Änderung Stimmrechtsgesetz*

*Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf*

## **Zusammenfassung**

**Unsere direkte Demokratie setzt voraus, dass die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte auch in ausserordentlichen Situationen wahrnehmen können. Zu Beginn der Covid-19-Epidemie erliess daher der Regierungsrat gestützt auf [§ 56 Absatz 3 Kantonsverfassung](#) die Verordnung zur Regelung der politischen Rechte (ehemals [SRL Nr. 10a](#)). Diese Verordnung ist in der Zwischenzeit ausser Kraft, weil solche Verordnungen aufgrund der Verfassungsbestimmung spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahinfallen. Der Regierungsrat beauftragte daher das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu prüfen, welche Bestimmungen der ehemaligen Verordnung neu auf Gesetzesstufe zu regeln sind, damit die Wahrnehmung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen sichergestellt wird. Die Vorlage räumt sowohl den Gemeinden als auch dem Regierungsrat die Möglichkeit ein, in solchen Situationen geeignete Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte zu treffen.**

Die Regelungen im Gesetzesentwurf geben auf der einen Seite den Gemeinden die Möglichkeit, in ausserordentlichen Situationen Wahlen und Abstimmungen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren durchzuführen (§ 18 Abs. 2<sup>bis</sup> Entwurf Stimmrechtsgesetz). Die Gemeinden 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 ordnungsgemässe Durchführung der Gemeindeversammlung dadurch verhindert wird.

Auf der anderen Seite soll der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde bei Wahlen und Abstimmungen in ausserordentlichen Situationen ermächtigt sein, Regelungen zur geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte anzuordnen. Übergeordnete Massnahmen durch den Regierungsrat werden notwendig sein, wenn nicht nur eine Gemeinde, sondern mehrere oder sogar ein Grossteil der Gemeinden des Kantons (wie beispielsweise im Fall einer Epidemie) betroffen sind. Der Regierungsrat soll in solchen Fällen aufsichtsrechtliche Massnahmen oder auch Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen festlegen.

Durch die Schaffung ordentlicher Gesetzesbestimmungen zur Sicherstellung der politischen Rechte wird der Regierungsrat inskünftig auf Basis einer spezifischen, demokratisch legitimierten Grundlage handeln können. Heute muss er sich auf das allgemeine Notrecht der Kantonsverfassung berufen.

Aus staatsrechtlichen Gründen und aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sind die Massnahmen zeitlich auf die Dauer der ausserordentlichen Situation beschränkt. Die Regelung ist vom Regierungsrat unverzüglich aufzuheben, sobald diese dahinfällt (§ 149a Entwurf Stimmrechtsgesetz).

Im Zusammenhang mit der Vorlage stehen auch eine Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und eine Anpassung des Gesetzes über die Korporationen.

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Ehemalige Verordnung zur Regelung der politischen Rechte

Während der Covid-19-Epidemie und während des Lockdowns im Frühling 2020 ergab sich unter anderem die Herausforderung, wie die politischen Rechte der Stimmberechtigten in den Gemeinden während der ausserordentlichen Lage weiterhin geordnet wahrgenommen werden können. Es stand beispielsweise die Frage im Raum, ob und wie Gemeindeversammlungen während einer Epidemie weiterhin durchgeführt werden können. Während dieser Zeit fanden am 29. März 2020 auch die Durchführung des ersten Wahlgangs der Gemeinderatswahlen und in vier Gemeinden Parlamentswahlen statt.

Aus diesem Grund hat der Regierungsrat am 24. März 2020 gestützt auf [§ 56 Absatz 3 Kantonsverfassung](#) (KV vom 17. Juni 2007, SRL Nr. 1) eine Covid-19-Verordnung zur Regelung der politischen Rechte erlassen. Diese wurde auf alle Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren des Kantons, der Gemeinden, der Korporationsgemeinden sowie der Gemeinde- und Zweckverbände für anwendbar erklärt (ehemals [SRL Nr. 10a](#)). Sie regelte unter anderem, dass die Gemeindebehörden anordnen können, dass Abstimmungen und Wahlen im Urnen- statt im Versammlungsverfahren durchgeführt werden.

Die Geltungsdauer dieser Verordnung wurde erstmals bis 31. Dezember 2020 beschränkt und danach um ein Jahr bis 31. Dezember 2021 verlängert. Da sich diese Verordnung auf § 56 Absatz 3 der Kantonsverfassung stützte, fällt sie spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin. Eine Verlängerung der Geltungsdauer wäre daher ein letztes Mal bis März 2022 möglich gewesen. Die meisten Gemeinden waren in der Zwischenzeit dazu übergegangen, ihre Gemeindeversammlungen mit Schutzkonzept wieder durchzuführen. Zudem wären die Beschlussfassungen der Gemeinden über die Rechnungen in den Einwohner- und Korporationsgemeinden mit einer letztmaligen Verlängerung bis März 2022 zeitlich nicht abgedeckt gewesen. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement informierte die Gemeinden am 15. Dezember 2021 über das Dahinfallen der Verordnung per Ende Jahr. Gleichzeitig wurde den Gemeinden angekündigt, es werde geprüft, ob und wie solche materiellen Regelungen dieser Covid-19-Verordnung auf Gesetzesstufe für ausserordentliche Situationen geregelt werden können.

## 1.2 Neue Regelung im Stimmrechtsgesetz

Die politischen Rechte der Stimmberechtigten als Grundpfeiler unserer Demokratie müssen auch in ausserordentlichen Situationen ordnungsgemäss ausgeübt werden können. Die Covid-19-Epidemie hat gezeigt, dass in einem engen Rahmen Regelungen für die politischen Rechte und teilweise auch Abweichungen von der geltenden Gesetzgebung auf kantonaler Ebene notwendig sind.

Das Stimmrechtsgesetz, das für alle Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren der Stimmberechtigten des Kantons, der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt (vgl. [§ 1 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988, StRG, SRL Nr. 10](#)), enthält bisher keine Regelungen, wie die politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen weiterhin geordnet ausgeübt werden können. Mit der vorliegenden Revision des Stimmrechtsgesetzes sollen daher Bestimmungen zur Regelung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Verordnungen, die aus diesem Grund vom Regierungsrat gestützt auf [§ 56 Absatz 3 KV](#)

erlassen werden, sind auf die Geltungsdauer von höchstens zwei Jahre beschränkt. Mit der Revision des Stimmrechtsgesetzes wird aufgrund der Mitwirkung des Parlaments als formeller Gesetzgeber eine rechtliche Grundlage mit einer höheren demokratischen Legitimation geschaffen als dies nur bei einer Verordnung der Fall ist. Zudem wird eine konkret auf die Regelung der politischen Rechte zugeschnittene Lösung im Stimmrechtsgesetz getroffen.

Die bisherigen Bestimmungen der ausser Kraft getretenen Covid-19-Verordnung zur Regelung der politischen Rechte (ehemals [SRL Nr. 10a](#)) haben sich aufgrund der Erfahrungen in den Gemeinden während der Covid-19-Epidemie bewährt. Die neuen Gesetzesbestimmungen orientieren sich daher zu einem grossen Teil an den bisherigen Regelungen dieser Verordnung. Durch die inhaltliche Überführung von Bestimmungen in das Stimmrechtsgesetz soll eine formell ordentliche Rechtsgrundlage 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). Weitergehende Regelungen, wie zum Beispiel Fragen, wie weit digitale Lösungen bei der Durchführung von Gemeindeversammlungen oder Gemeindeparlamenten in Zukunft möglich sein sollen, sind nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage. Der Covid-19-Rechenschaftsbericht, der als Reaktion auf mehrere politische Vorstösse im Kantonsrat folgen wird, kann Gelegenheit bieten, die Handlungsfähigkeit der Parlamente in solchen Situationen zu überprüfen.

## **2 Vorgehen in anderen Kantonen**

In den anderen Kantonen bestehen verschiedene Vorgehensweisen, wie die politischen Rechte in Notlagen geregelt werden. Ein Grossteil der befragten Kantone (Aargau, Glarus, St.Gallen, Thurgau, Zürich) hat, wie dies im Kanton Luzern der Fall war, während der Covid-19-Epidemie eine Notverordnung gestützt auf ihre jeweilige Kantonsverfassung erlassen. In einem Teil der Kantone ist der Regierungsrat beziehungsweise der Regierungsrat oder die Regierungsrätin (Kantone Bern und Wallis) aufgrund von gesetzlichen Grundlagen zuständig, eine Urnenabstimmung anstelle einer Versammlung anzuordnen. Im Kanton St.Gallen wird dem Gemeinderat der jeweiligen Gemeinde aufgrund einer gesetzlichen Grundlage die Möglichkeit eingeräumt, eine solche Regelung zu treffen. Trotz dieser gesetzlichen Regelung wurde jedoch auch in diesem Kanton während der Covid-19-Epidemie eine Notverordnung des Regierungsrates unter anderem auch zur Regelung dieser Frage erlassen.

## **3 Geltungsbereich**

Das Stimmrechtsgesetz hat einen breiten Geltungsbereich. Auch die vorliegende Änderung des Stimmrechtsgesetzes ist damit grundsätzlich anwendbar auf alle im Geltungsbereich von [§ 1 StRG](#) des Stimmrechtsgesetzes erwähnten Wahlen, Abstimmungen, Volksbegehren des Kantons, der Gemeinden und der Gemeinde- oder Zweckverbände. Unter den Gemeindebegriff des Stimmrechtsgesetzes fallen sowohl die Einwohner- wie auch die Korporationsgemeinden. Aufgrund der Änderung des Stimmrechtsgesetzes soll auch je eine Gesetzesbestimmung des Gesetzes über die Korporationen und des FHGG geändert werden. 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 die Verordnung zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge der Covid-19-Epidemie (ehemals [SRL Nr. 10a](#)) gestützt. Die reformierte Landeskirche und die christkatholische Kirche Luzern haben während der Epidemie ihre Versammlungen mit einem Schutzkonzept nach wie vor durchführen können.

## **4 Die Gesetzesänderung im Einzelnen**

### **4.1 Änderungen im Stimmrechtsgesetz**

#### **4.1.1 Kompetenzen der Gemeinden**

##### *§ 18 Abs. 2<sup>bis</sup>*

Im bisherigen Absatz 2 von § 18 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. Die Verordnung überliess damit den Entscheid dem Ermessen der Gemeindebehörde, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchführen zu können. Der Entscheid erfolgte in den Gemeinden in dieser besonderen Situation in Abwägung der verschiedenen Interessen an einer Durchführung einer Gemeindeversammlung oder einer Urnenabstimmung. Gerade bei Sachgeschäften mit grösserem Diskussionsbedarf haben sich Gemeindebehörden des Öfteren – trotz der schwierigen Umstände – für die Durchführung einer Gemeindeversammlung entschieden.

Daher soll eine analoge Regelung für ausserordentliche Situationen in das Stimmrechtsgesetz überführt werden. Aufgrund der Rechtsstellung der Gemeinden im Kanton Luzern und des Umstands, dass ihnen bei der Gesetzgebung ein möglichst grosser Handlungsspielraum eingeräumt wird ([§ 68 KV](#)), soll diese Befugnis unter bestimmten Voraussetzungen direkt den Gemeinden eingeräumt werden.

Die Regelung in § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> nennt als Voraussetzung, dass eine ausserordentliche Situation in einer Gemeinde die ordnungsgemässe Durchführung einer Gemeindeversammlung verhindert. Die Anwendung dieser Bestimmung beschränkt sich damit auf Sachverhalte, in denen einzelne Gemeinden in eine ausserordentliche Situation geraten und dadurch die Durchführung der Gemeindeversammlung verhindert wird (z.B. einzelne Gemeinden sind besonders stark von einem Gewitter oder von Hochwasser betroffen). Wenn es in diesen Gemeinden zur Sicherstellung der politischen Rechte ausreicht, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen, so kommt § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> 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 StRG zu prüfen sein.

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

Bei der ausserordentlichen Situation in einer Gemeinde werden in einer nicht abschliessenden Formulierung als Gründe die unmittelbare 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) erwähnt. Diese polizeilichen Schutzgüter werden im Vordergrund stehen, wenn es unmöglich wird, eine Gemeindeversammlung ordnungsgemäss durchzuführen.

Zudem wird mit der Formulierung zum Ausdruck gebracht, dass die Gefährdung zeitlich unmittelbar bevorsteht oder bei der Verletzung zeitlich unmittelbar und kürzlich erfolgt sein muss. Eine zeitlich nicht mehr anhaltende Störung oder Gefährdung ist daher kein Anwendungsfall von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> des Entwurfs. In diesen Fällen hatte die Gemeinde Möglichkeiten, seit der Gefährdung oder Störung die Situation so zu klären, dass eine Gemeindeversammlung wieder ordnungsgemäss durchgeführt werden kann.

In ausserordentlichen Situationen gemäss § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> StRG ist davon auszugehen, dass Gemeinden im eigenen Interesse nur Urnenabstimmungen zu dringenden Sachgeschäften und Wahlen durchführen werden. Auf eine ausdrückliche Einschränkung auf unaufschiebbare Sachgeschäfte oder Wahlen im Gesetzestext wurde daher verzichtet. Aufgrund der Voraussetzungen auf Seiten der Gemeinden, die erfüllt sein müssen, ist davon auszugehen, dass die Gemeinden von der Möglichkeit von § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> StRG nur in absoluten Ausnahmefällen Gebrauch machen werden. Der Entscheid der Gemeindebehörde, eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung gestützt auf § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> StRG anzuordnen, könnte mittels Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

Wie oben erwähnt, kommt die Bestimmung nicht zur Anwendung, wenn zusätzliche Massnahmen zu § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> StRG notwendig sind oder allenfalls ein Grossteil des Kantons von der ausserordentlichen Situation betroffen ist. Unter solchen Umständen ist es Aufgabe des Regierungsrates, im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Tätigkeit die notwendigen Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte gemäss § 149a 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 öffentlichen Gesundheit erschwert sein. Auch in solchen Situationen kann der Regierungsrat die notwendigen Massnahmen zur Regelung der geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte gemäss Entwurf § 149a StRG treffen (vgl. dazu unten die Erläuterungen zu § 149a StRG). Dies macht deutlich, dass aufgrund der konkreten Situation zu beurteilen sein wird, ob durch die Anordnung einer Urnenabstimmung in der Gemeinde gemäss Entwurf § 18 Abs. 2<sup>bis</sup> StRG die Ausübung der politischen Rechte

gewährleistet werden kann oder ob es darüber hinaus angezeigt ist, dass der Regierungsrat noch zusätzliche oder andere Massnahmen gemäss Entwurf § 149a StRG anordnet.

#### **§ 44 Absatz 3<sup>bis</sup>**

Die Stimmberechtigten sind zuständig, die Urnenbüromitglieder zu wählen ([§ 10a 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 krankheitsbedingten Ausfällen von Urnenbüromitgliedern 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 sah daher vor, dass die Gemeindebehörde für die Organisation des Urnenbüros zusätzliche Mitglieder wählen und aus den Mitgliedern weitere Urnenbüropräsidentinnen oder -präsidenten ernennen konnte ([ehemals SRL Nr. 10a](#)). Diese Möglichkeit soll den Gemeinden auch inskünftig in ausserordentlichen Situationen offenstehen. Eine entsprechende Regelung soll daher mit § 44 Absatz 3<sup>bis</sup> eingefügt werden. Auch hier muss eine ausserordentliche Situation vorliegen, wie eine unmittelbar schwere Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit. Im Zusammenhang mit diesen Begriffen wird auf die Ausführungen zu § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> des Entwurfs verwiesen.

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, von den Stimmberechtigten gemäss [§ 10a Ziffer 4 GG](#) zu wählen, falls diese weiter im Einsatz stehen sollen.

Auch in ausserordentlichen Situationen sind die Gemeindebehörden nur zur Wahl berechtigt, wenn die ordentliche Besetzung des Urnenbüros nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann (z.B. durch Einsatz von gewählten Stellvertretungen im Urnenbüro). Bei der ordentlichen Besetzung des Urnenbüros sind die gesetzlichen Mindestbestimmungen des Stimmrechtsgesetzes an die Zusammensetzung des Urnenbüros massgebend. Bei der Ermittlung der Ergebnisse hat das amtierende Urnenbüro mindestens aus einem Präsidenten oder einer Präsidentin und mindestens zwei Mitgliedern zu bestehen ([§ 42 Abs. 2 StRG](#)). Für die Gemeindebehörden wäre es nicht zulässig, zusätzliche Urnenbüromitglieder selbst zu wählen, nur weil ausnahmsweise nicht allen politischen Parteien eine angemessene Vertretung im Urnenbüro eingeräumt werden könnte ([§ 44 Abs. 5 StRG](#)).

### **4.1.2 Kompetenzen des Regierungsrates**

#### *§ 149a Regelungen in ausserordentlichen Situationen*

Der Regierungsrat wird im Stimmrechtsgesetz nebst dem Justiz- und Sicherheitsdepartement als zuständige Aufsichtsbehörde bei Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren bezeichnet. In diesem Rahmen kann er bereits bisher verschiedene Massnahmen ergreifen, nämlich von der Erteilung von Weisungen bis zur Aussprache von Ordnungs- und Disziplinarstrafen ([§§ 148-152 StRG](#)).

Neu soll der Regierungsrat mit § 149a Entwurf StRG die Möglichkeit erhalten, im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Tätigkeit in ausserordentlichen Situationen Regelungen zu treffen. Übergeordnete Regelungen durch den Regierungsrat 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 oder andere grössere Notsituationen) und die ordnungsgemässe Wahrnehmung der politischen Rechte dadurch in Frage gestellt wird. Auch bei Gemeinde- und Zweckverbänden sind mehrere Gemeinden und damit ein grösseres Gebiet betroffen. Auch in diesen Situationen wird der Regierungsrat für diesen Gebietsperimeter nötigenfalls Massnahmen nach § 149a StRG anordnen. Für einzelne Gemeinden können Massnahmen des Regierungsrates ausnahmsweise ebenfalls notwendig sein. Dies ist der Fall, wenn in einer Gemeinde nicht nur die Durchführung der Gemeindeversammlung, sondern auch die Anordnung der Urnenabstimmung verunmöglicht ist und zur ordnungsgemässen Wahrnehmung der politischen Rechte am Verfahrensablauf Anpassungen notwendig sind oder Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen erforderlich werden. Auch diese Situationen sind Anwendungsfälle von § 149a StRG des Entwurfs.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass anhand der jeweils konkreten Situation zu beurteilen ist, ob es ausreicht, eine Urnenabstimmung anstelle einer Versammlung durchzuführen, oder ob übergeordnete Massnahmen des Regierungsrates notwendig sind.

Absatz 1 von § 149a StRG des Entwurfs sieht vor, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Tätigkeit in ausserordentlichen Situationen Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte (bei Wahlen, Abstimmungen und Volksbegehren) treffen kann. Eine zusätzliche Regelung in § 149a Absatz 1 des Entwurfs ist notwendig, weil die bisherige Bestimmung von [§ 149 StRG](#) im Kontext von Verfahrensmängeln oder anderen Unregelmässigkeiten steht. Bei ausserordentlichen Situationen wird es aber um andere Sachverhalte gehen, nämlich um die unmittelbar schwere Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit. In solchen Situationen ist es häufig angezeigt, vorausblickend und auch ausserhalb von Unregelmässigkeiten im Sinn von § 149 StRG tätig werden zu können. Die Massnahmen des Regierungsrates müssen notwendig sein, um die geordnete Wahrnehmung der politischen Rechte zu ermöglichen. In schweren Fällen und wenn keine anderen Massnahmen zum Ziel führen, kann es beispielsweise angezeigt sein, in ausserordentlichen Situationen Wahlen oder Abstimmungen zu verschieben oder abzusagen.

In Absatz 2 ist vorgesehen, dass der Regierungsrat in ausserordentlichen Situationen auch Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen festlegen kann. In welcher Form diese Regelung erfolgt, hängt von der zur regelnden konkreten Situation ab. Als Formen sind gesetzesvertretende Verordnungen, Allgemeinverfügungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorstellbar. Wenn die Regelungen für die Gesamtbevölkerung des Kantons Luzern verbindlich sind, wird dies in Form von gesetzesvertretenden Verordnungen erfolgen. Für gesetzesvertretende Verordnungen ist der Regierungsrat 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 ist dies die Regelung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen, wie bei unmittelbar schwerer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit. Bei den Bereichen, in denen Abweichungen von gesetzlichen Bestimmungen möglich sein sollen, wird es um Fristen oder um Einzelheiten in Verfahren der politischen Rechte gehen. Wenn die Ausnahmen 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 oder eines Regierungsratsbeschlusses erfolgen. Zu beachten ist, dass solche Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen nur zulässig sind, wenn sie der geordneten Wahrnehmung der politischen Rechte dienen.

Bei den Ausnahmen von den gesetzlichen Fristen, die der Regierungsrat festlegen kann, 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](#)). Ebenfalls können Ausnahmen von den Fristen zur Genehmigung der Jahresrechnung bei Einwohner- und Korporationsgemeinden sowie Gemeinde- und Zweckverbänden oder von den Fristen zur Genehmigung des Voranschlags bei Korporationsgemeinden zur Diskussion stehen ([§ 12 Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017](#), SRL Nr. 161 für Einwohnergemeinden und bei Gemeinde- sowie Zweckverbänden und gemäss [§ 62 und 63 des Gesetzes über die Korporationen](#), für Korporationsgemeinden). Bei all diesen Fristen wurden während der Geltungsdauer der Verordnung zur Regelung der politischen Rechte ([ehemals SRL Nr. 10a](#)) Ausnahmen vorgesehen. 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 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 in einer ausserordentlichen Situation anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung gemäss [§ 25 Absatz 2a und c StRG](#) anordnen will, die Frist zur Anordnung für eine solche jedoch bereits abgelaufen ist. Vertretbar wird eine zeitliche Verkürzung jedoch nur sein, wenn auch bei einer verkürzten Frist eine umfassende und objektive Meinungsbildung vor Abstimmungen und Wahlen noch 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 müssten die Publikation der Wahl- und Abstimmungsanordnungen, der Abstimmungsbotschaften oder der Resultate auf die digitale Version beschränkt werden können, wenn in ausserordentlichen Situationen die Druckerei ausfällt oder kein Papier mehr für die amtliche Publikation auf Papier geliefert werden könnte.

In Absatz 3 des Entwurfs wird geregelt, dass der Regierungsrat regelmässig überprüft, ob die ausserordentliche Situation nach wie vor besteht, mit anderen Worten,

ob für die Regelung nach wie vor eine Notwendigkeit vorliegt. Damit wird im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit dafür gesorgt, dass gerade Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen nicht länger in Kraft bleiben, als dies aufgrund der Situation notwendig ist. Es wird daher vorgesehen, dass der Regierungsrat die Regelung – eine von ihm angeordnete Massnahme oder eine Verordnung – unverzüglich aufhebt, sobald die ausserordentliche Situation dahingefallen ist.

#### **4.2 Änderung im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**

##### *§ 10 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden*

Gemeinden ohne Gemeindeversammlung und mit Beschluss aller Sach- und Wahlgeschäfte im Urnenverfahren führen in der Regel Orientierungsversammlungen vor Sachabstimmungen durch. Aufgrund der kantonalen Rechtsgrundlagen sind sie grundsätzlich nicht 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 durch ausserordentliche Situationen verunmöglicht werden. Für den Begriff der ausserordentlichen Situation wird auf die Ausführungen zu § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> des Entwurfs verwiesen. Mit einem neuen Absatz 4 in § 10 FHGG soll ermöglicht werden, dass in solchen Situationen die Information der Stimmberechtigten mit dem erläuternden Bericht der Gemeindebehörde erfolgt. Eine vergleichbare Regelung war bereits in der ehemaligen Verordnung zur Regelung der politischen Rechte enthalten ([ehemals 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.

#### **4.3 Änderung im Gesetz über die Korporationen**

##### *§ 16 Absatz 2<sup>bis</sup> Gesetz über die Korporationen*

Das Korporationsgesetz regelt, dass die Korporationen die Wahlen und Abstimmungen im Versammlungsverfahren durchführen, soweit sie es in ihrem Reglement nicht anders geregelt haben ([§ 16 Abs. 2 Gesetz über die Korporationen](#)). In den meisten Korporationsgemeinden sind 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 (vgl. Erläuterungen zu § 18 Abs. 2<sup>bis</sup> des Entwurfs) die Kompetenz erhalten, in ausserordentlichen Situationen, wenn die Durchführung einer Versammlung verhindert wird, eine Urnenabstimmung für Wahlen oder Abstimmungen anzuordnen. Grundsätzlich kann dazu auf die vorangehenden Erläuterungen zu den Kompetenzen der Einwohnergemeinden in § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> des Entwurfs verwiesen werden (vgl. Kap. 4.1.1).

#### **5 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Gemeinden erhalten mit § 18 Absatz 2<sup>bis</sup> des Entwurfs die Möglichkeit, in ausserordentlichen Situationen eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung durchzuführen. Der Entwurf räumt ihnen somit die Möglichkeit ein und

auflegt 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 steht im Zusammenhang mit den Abstimmungsunterlagen, die im Rahmen der Urnenabstimmung herzustellen und den Stimmberechtigten im Voraus zuzustellen sind. Auf der anderen Seite hängen die Kosten der Durchführung einer Gemeindeversammlung damit zusammen, 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 des Entwurfs anordnen kann, werden vom konkreten Fall abhängen. Bei einer Absage einer kommunalen oder kantonalen Wahl oder Abstimmung werden auf die Gemeinden oder den Kanton zusätzliche finanzielle und personelle Mehraufwände entstehen, da eine neue Wahl oder Abstimmung anzuordnen sein wird. Auf der anderen Seite werden Mehraufwendungen entstehen aufgrund der allgemeinen Schutzmassnahmen zur Regelung der ausserordentlichen Situation.

## **6 Weiteres Vorgehen**

Nach dem Vernehmlassungsverfahren wird die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement überarbeitet. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens per 1. März 2023 zu rechnen. Sollte sich vorher aufgrund einer ausserordentlichen Situation Handlungsbedarf für die politischen Rechte ergeben, wird der Regierungsrat den Erlass einer neuen Verordnung gestützt auf [§ 56 Absatz 3 KV](#) prüfen.

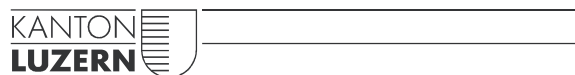
**Verzeichnis der Beilagen**

Anhang

I Entwurf der Änderung des Stimmrechtsgesetzes

II

1. Entwurf der Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden
2. Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Korporationen



**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 59 17  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch