

**Vernehmlassungsverfahren**

13. Mai bis 22. August 2025



**Änderung des Stimmrechtsgesetzes**

*Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf*

## Zusammenfassung

**Politische Rechte sind ein zentraler Pfeiler einer Demokratie: Stimmberechtigte, politische Parteien, Kandidierende und andere Gruppierungen sollen diese möglichst einfach und uneingeschränkt wahrnehmen können. Dafür ist ein zeitgemässes Stimmrechtsgesetz unabdingbar. Deshalb will der Kanton Luzern sein Stimmrechtsgesetz von 1988 aktualisieren. Das Gesetz soll an die heutigen Anforderungen, die das übergeordnete Recht und die Praxis stellen, angepasst werden. Dabei sollen insbesondere auch die Organisation und der Ablauf der Wahlen vereinfacht sowie die digitalen Möglichkeiten genutzt werden.**

In der Schweiz und im Kanton Luzern gibt es verschiedene über die Jahrzehnte etablierte Möglichkeiten, politische Rechte auszuüben. Vergangene Wahlen und Abstimmungen zeigten aber, dass Vereinfachungen bei Ablauf, Organisation und Durchführungen von Wahlen und Abstimmungen angezeigt sind. Dies gilt vor allem für die Mehrheitswahlen. Die Änderungen bei den Wahlen sollen bereits auf 2027 hin erfolgen. Vorgesehen ist, nur noch einen Wahlzettel mit den Namen aller Kandidierenden abzugeben (anstelle eines Listenhefts). Dies vereinfacht das Wählen und ermöglicht die digitale Resultatermittlung.

Die Revision wird auch weitere Vorteile der fortschreitenden Digitalisierung für das Stimmrechtsgesetz nutzbar machen. So sollen die Gemeinden und der Kanton künftig nicht mehr verpflichtet sein, den Stimmberechtigten sämtliche Unterlagen zu einer Abstimmungsvorlage postalisch zuzustellen. Nur noch die für die Meinungsbildung wesentlichen Inhalte sollen in den Abstimmungserläuterungen verschickt werden. Weiterführende Unterlagen wären auf dem Internet oder auf der Gemeindeverwaltung einsehbar.

Weiter sollen mit der Revision Anpassungen vorgenommen werden, die sich aufgrund übergeordneter Gesetze und Rechtsprechung sowie der bisherigen Praxis aufdrängen. Zudem entsprechen einige gesetzliche Bestimmungen nicht mehr dem Vorgehen in der Praxis. Diese sollen angeglichen werden. Dabei wird beabsichtigt, auch die Abläufe bei Gemeindeversammlungen anzupassen.

# 1 Ausgangslage

Im Nachgang zu den Wahlen 2023 zeigte sich Handlungsbedarf bei den gesetzlichen Vorschriften. Zudem kam es auf Stufe Bund und Kanton zu zahlreichen politischen Vorstössen, mit denen Änderungen, vorab im Wahlverfahren, angestossen werden sollten. Während die Umsetzung der Vorstösse auf Bundesebene noch hängig ist, wurden die Vorstösse auf kantonaler Ebene vom Kantonsrat letztes Jahr behandelt und abgelehnt.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement führte eine Evaluation der eidgenössischen und kantonalen Wahlen 2023 sowie der kommunalen Wahlen 2024 durch. Neben einer Optimierung der Abläufe bei den Wahlen wurden die Abläufe bei den Abstimmungen, insbesondere auf Gemeindeebene, überprüft. Daraufhin beauftragte der Regierungsrat das Justiz- und Sicherheitsdepartement mit einer Änderung des Stimmrechtsgesetzes. Eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG), des Gemeindeschreiber- und Geschäftsführerverbandes Luzern (GGV) sowie der kantonalen Verwaltung analysierte in der Folge verschiedene Handlungsfelder.

## 1.1 Vereinfachung bei der Organisation und beim Ablauf der Wahlen

In den vergangenen Jahren hat die Anzahl Listen sowohl bei den Verhältnis- wie auch den Mehrheitswahlen stark zugenommen. Einen Höhepunkt erreichte dieses Phänomen bei den Wahlen 2023, bei denen bei den Nationalratswahlen 48 Listen und bei den Ständeratswahlen 16 Listen beziehungsweise 61 Listen bei den Kantonsratswahlen und 23 Listen bei den Regierungratswahlen eingereicht wurden. Auch in den Gemeinden nahm die Anzahl Listen für die Gemeinderatswahlen teilweise markant zu. Folge davon waren zahlreiche Vorstösse und Initiativen auf kantonaler und nationaler Ebene. Die Frage des Wahlsystems sowie der Anzahl Listenverbindungen bei den Proporzahlen ist aktuell Gegenstand der Diskussionen im Bundesparlament ([PI 24.422](#) Nationalratswahlen. Für ein faires und transparentes Wahlsystem). Allfällige Anpassungen im Verhältniswahlsystem stehen für die Wahlen 2031 zur Diskussion. Der Kantonsrat hat dementsprechend auf Massnahmen bei den Proporzahlen verzichtet beziehungsweise Anträge zur Änderung des kantonalen Verfahrens abgelehnt. Diesbezüglich sind nun zwei kantonale Gesetzesinitiativen hängig: "[Faire Wahlen ohne Listenflut](#)" der GLP (eingereicht am 21. März 2025) und "[Stopp Listenflut](#)" der SVP (eingereicht am 22. April 2025). Der Regierungsrat hat innerhalb eines Jahres eine Botschaft vorzulegen.

Für die nächsten Wahlen 2027 auf kantonaler und kommunaler Ebene werden vorliegend Vereinfachungen in der Form von zwei Massnahmen vorgeschlagen:

### **Ausdehnung Bereinigungsfrist**

Einerseits soll die kantonale Bereinigungsfrist für die Wahlvorschläge von drei Tagen auf eine Woche ausgedehnt werden. Damit kann allen Beteiligten (Parteien, Gemeinden, kantonale Verwaltung, Druckereien) genügend Zeit für ihre Tätigkeiten eingeräumt und auch eine grosse Anzahl Wahlvorschläge verarbeitet werden.

### **Nur noch ein Wahlzettel bei Mehrheitswahlen**

Andererseits soll es bei den Mehrheitswahlen (Ständerat, Regierungsrat, Gemeinderat) nur noch einen Wahlzettel geben. Die Stimmberechtigten würden nicht mehr ein

Heft mit zahlreichen – oft gleichlautenden aber unterschiedlich betitelten – Wahlzetteln erhalten, sondern einen Wahlzettel, auf dem die Namen sämtlicher gemeldeten Kandidierenden mit Kästchen zum Ankreuzen aufgelistet sind. Die Gefahr ungültiger Stimmabgaben würde vermindert, da nicht mehr mehrere Wahlzettel ins Kuvert gelegt werden können. Zudem kann der Druck des Wahlzettels innert kürzerer Frist erfolgen und würde frühere Termine für zweite Wahlgänge erlauben, was Flexibilität ermöglicht. Dies ist vor allem bei den Ständeratswahlen wichtig, die jeweils kurz vor Beginn der Wintersession im Dezember stattfinden. Durch die Umstellung von einem Listenheft auf einen Wahlzettel werden darüber hinaus bei Kanton und Gemeinden Kosten eingespart und durch die Kästchen zum Ankreuzen wird eine digitale Erfassung der Wahlzettel und Resultatermittlung ermöglicht. Angesichts der heutigen vielfältigen Möglichkeiten, Wahlempfehlungen bekannt zu machen (Medienmitteilungen, Social Media, Homepage, Werbungen), kann ohne Demokratieverlust auf die Erstellung dieser zahlreichen amtlichen Wahllisten verzichtet und die Werbung den privaten Parteien und Komitees überlassen werden. Das entspricht dem Vorgehen in allen übrigen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Wallis.

Da der Kanton in diesem Bereich unabhängig vom Bund legislieren kann, können die Massnahmen losgelöst von der Diskussion um die Proporzahlen auf Bundes- und Kantonebene getroffen und umgesetzt werden.

## **1.2 Anpassungen aufgrund der Praxis und der Rechtsprechung**

Das Stimmrechtsgesetz stimmt nicht mehr in allen Teilen mit der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der Bundesgesetzgebung oder auch der Praxis in Kanton und Gemeinden überein. Daher sind insbesondere bei den Rechtsmitteln Anpassungen zu machen. Bei den Mehrheitswahlen soll ein Verweis auf die Verhältniswahlen Regelungslücken schliessen. Weiter ist die bisher sehr weitgehende Publikation von Kandidatenangaben unter datenschutzrechtlichen Aspekten zu präzisieren und einzuschränken. Zudem soll auch die langjährige Praxis des Regierungsrates bei der Vergabe der Listennummern für die Verhältniswahlen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.

## **1.3 Digitalisierung von Wahlen und Abstimmungen**

Die Digitalisierung und Vereinfachung von Abläufen bei Wahlen und Abstimmungen ist innerhalb und ausserhalb der Verwaltung immer wieder Thema. Insbesondere den Gemeinden ist es ein grosses Anliegen, nicht mehr so umfangreiche Abstimmungserläuterungen verschicken zu müssen (vgl. Anfrage Piazza Daniel und Mit. über den Umfang und den Inhalt von gedruckten Abstimmungsbotschaften der Gemeinden, [A 399](#), sowie Anfrage Zemp Gaudenz und Mit. über die Regelung bezüglich des Versandes von Abstimmungsunterlagen, [A 142](#)).

Dieses Anliegen steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Vollständigkeit von Abstimmungserläuterungen. Demnach dürfen die für den Entscheid des Stimmbürgers bzw. der Stimmbürgerin wichtigen Elemente nicht unterdrückt, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten nicht verschwiegen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees nicht falsch wiedergegeben werden. Diese Rechtsprechung soll auch weiterhin der Massstab bei der neuen gesetzlichen Bestimmung bleiben, welche Informationen die Stimmberechtigten von der Gemeinde erhalten müssen. Die Gemeinde und der Kanton sollen aber nicht mehr verpflichtet sein, sämtliche Unterlagen einer

Abstimmungsvorlage postalisch zustellen zu müssen. So soll auf die Zustellung ganzer Pläne und Verträge verzichtet werden können, soweit sich die für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten wesentlichen Inhalte aus den Abstimmungserläuterungen ergeben und sämtliche Unterlagen auf dem Internet oder in der Gemeinde einsehbar sind.

Nebst der Anpassung des Stimmrechtsgesetzes laufen im Bereich Wahlen und Abstimmungen im Kanton aktuell verschiedene Digitalisierungsprojekte. So werden Versuche mit E-Voting wieder aufgenommen, und es wurde eine neue Weblösung für Wahlen und Abstimmungen ausgeschrieben, mit dem Ziel, Abläufe für Behörden und Parteien zu erleichtern.

In Zukunft wird auch die digitale Unterschrift, sei es bei Volksbegehren, sei es in einem weiteren Schritt auch bei Wahlvorschlägen ein Thema werden. E-ID und E-Collecting stehen aber noch am Anfang. Gerade das digitale Unterschriftensammeln bringt Fragen mit sich, die über die rein technische Machbarkeit hinausgehen und eine staatspolitische Diskussion erfordern (Stichwort: Erhöhung der Unterschriftenzahl). Auch macht es Sinn, ein einheitliches Vorgehen auf allen Staatsebenen anzustreben. Das kantonale Vorgehen soll sich am Bund orientieren (vgl. Anfrage Estermann Rahel und Mit. über E-Collecting im Kanton Luzern, [A 297](#)).

#### **1.4 Verfahrensvorschriften bei Gemeindeversammlungen**

Die Gemeindeversammlung ist in den meisten Gemeinden des Kantons Luzern das Gefäss, in dem sich die Stimmberechtigten unmittelbar am politischen Prozess ihrer Gemeinde beteiligen können. Ein Teil der Gemeinden führt ihre Abstimmungen und Wahlen mittlerweile ausschliesslich an der Urne durch. Um in diesen Gemeinden eine unmittelbare Information zwischen Gemeindebehörde und Stimmberechtigten zu ermöglichen, ist mittels Regelung in der Gemeindeordnung sicherzustellen, dass die Stimmberechtigten ihre Befugnisse wirkungsvoll wahrnehmen können (§ 8 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004, [GG](#)). Im Vordergrund stehen dabei öffentliche Informationsveranstaltungen zur Orientierung. Diese wurden bisher gesetzlich nicht näher geregelt (vgl. § 22 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988, [StRG](#)). Durch einen Verweis auf das Verfahren der Gemeindeversammlung kann auch hier eine grundlegende Verfahrensordnung eingeführt werden. Um die Information im Vorfeld der Urnenabstimmung zu stärken, soll es zudem ermöglicht werden, die Orientierungsversammlungen per Livestream zu übertragen und die Aufnahmen bis zur Abstimmung auch zur Ansicht bereitzustellen. Da es sich um datenschutzrechtlich sensible Bereiche handelt, sind die entsprechenden Grundsätze zu beachten.

Das Verfahren der Gemeindeversammlung wurde in seiner Gesamtheit ebenfalls überprüft. Die Vorschriften sollen, wo nötig, vereinfacht und den heutigen Gegebenheiten angepasst werden. So soll beispielsweise bei den Wahlen das Austeilen der Wahlvorschläge auf Papier gestrichen und die Gültigkeit der Stimmabgabe an das Urnenverfahren angepasst werden.

#### **1.5 Anpassung der Begrifflichkeiten**

Nicht Teil dieser Vernehmlassung ist die Anpassung der Begrifflichkeiten im Gesetz an die sprachliche Gleichbehandlung von Mann und Frau. Diese wird mit der Botschaft an den Kantonsrat umgesetzt werden.

## 2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *§ 2 Abs. 1g*

Die Bezeichnung "Wahlliste" gilt für Verhältnis- und neu auch für Mehrheitswahlen.

### *§ 22 Absätze 2 – 4*

Für die Durchführung von Orientierungsversammlungen wird sinngemäss auf die Verfahrensordnung bei der Gemeindeversammlung verwiesen. Insbesondere sollen Personen, die sich ungehörig äussern oder die Versammlung stören, vom Gemeinderat zur Ordnung gemahnt und im äussersten Fall aus der Versammlung weggewiesen werden können.

Da die Orientierungsversammlung zur Information vor einer Urnenabstimmung dient, sind die Informationen, die an der Versammlung ausgetauscht werden, für alle Stimmberechtigten relevant, d.h. auch für diejenigen, die an der Versammlung physisch nicht teilnehmen können. Daher soll einerseits die Möglichkeit zur Übertragung der Versammlung per Livestream gegeben werden. Andererseits sollen die Aufnahmen von der Gemeinde bis zur Urnenabstimmung auch geschützt zur Einsicht bereitgestellt werden können. Solche Aufnahmen erfordern Massnahmen zum Datenschutz. Soweit sie die Erläuterungen der Gemeindebehörde betreffen, erscheinen sie kaum problematisch. Schutzbedarf besteht aber, wenn Teilnehmende auf den Aufnahmen – sei es aufgrund ihrer Stimme oder ihres Äusseren – erkennbar sein könnten. Einerseits geht es dabei um datenschutzrechtlich schützenswerte Daten. Andererseits ist es auch aus stimmrechtlicher Sicht problematisch, wenn Teilnehmende sich allenfalls nicht zu äussern wagen, weil sie Aufnahmen von sich im Internet vermeiden wollen. Wenn sich Gemeinden daher entschliessen, Aufnahmen von Orientierungsversammlungen zu machen, sind diese nach vorgängiger Registrierung und damit vor Serienanfragen geschützt zur Verfügung zu stellen. Weiter ist bereits bei der Aufnahme darauf zu achten, dass identifizierende Elemente (Stimme, Aussehen, Namen) soweit möglich vermieden werden. So kann beispielsweise auf die Nennung von Namen verzichtet werden, Aufnahmen sollten grundsätzlich nur von hinten auf die Teilnehmenden gerichtet sein und Fragen der Teilnehmenden können ohne Mikrofon entgegengenommen und für die Versammlung durch den Gemeinderat wiedergegeben werden.

Kein Handlungsbedarf für eine Digitalisierung besteht hingegen bei Gemeindeversammlungen (vgl. den Rechenschaftsbericht zur Covid-19-Krisenbewältigung im Kanton Luzern, [B 146](#), S. 49). Die persönliche Teilnahme der Stimmberechtigten sowie die Unmittelbarkeit der Diskussion und Beschlussfassung und die Möglichkeit zum persönlichen Austausch ist ihr wesentliches Kennzeichen. Hybride oder gänzlich digitale Gemeindeversammlungen würden die Vorteile der Gemeindeversammlung beschränken. Zudem wäre es kaum möglich, den Stimmberechtigten vor Ort und denjenigen, die digital teilnehmen, die gleichen Rechte einzuräumen. Im Gegensatz zu einem Parlament ist der Kreis der Teilnehmenden an der Gemeindeversammlung im Voraus nicht bekannt. Eine Kontrolle der Stimmberechtigung der digital Teilnehmenden wäre daher schwierig durchzuführen und zu kontrollieren (z.B. auf die ausschliessliche Teilnahme von Stimmberechtigten).

### *§ 26 Absatz 3*

Neu wird in Absatz 3 festgehalten, dass das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Angaben für die Wahlvorschläge festlegt. Das geschah bisher in der Wahlordnung,

gestützt auf die Vorschriften in Artikel 22 Absatz 2 [BPR](#). Da der Bund auch Daten erhebt, die nur für die eidgenössischen, jedoch nicht für die kantonalen und kommunalen Behörden relevant sind und zudem für die Parteien teilweise nur mit einigem Aufwand zu beschaffen sind (vollständige Heimatorte der Kandidierenden), ist eine eigene kantonale Regelung zu schaffen. Der Vorbehalt von § 97 auf das Vorschlagsverfahren im Verhältniswahlverfahren in der aktuellen Version von Absatz 3 ist unnötig, da dieser mit den Absätzen 1 und 2 nicht in Widerspruch steht. Er kann daher weggelassen werden.

#### *§ 27 Absätze 4 und 5*

Bisher wurde bei den Mehrheitswahlen pro Wahlvorschlag ein Wahlzettel gedruckt. Neu soll es nur noch einen Wahlzettel geben, auf dem sämtliche Kandidierende aufgeführt werden. Die Einreichung mehrerer Wahlvorschläge für eine Person ist daher nicht mehr vorgesehen. Daher soll der bisherige Absatz 4 aufgehoben werden. Aus der gleichen Überlegung fällt auch Absatz 5 weg, wonach ein Kandidat oder eine Kandidatin ohne neue Zustimmungserklärung auf anderen Wahlvorschlägen aufgeführt werden kann. Diese Bestimmung hat wiederholt zu Situationen geführt, in denen Kandidierende ohne ihr Wissen und manchmal sogar gegen ihren Willen auf anderen Wahlvorschlägen aufgeführt worden sind.

Aufgeführt werden auf dem Wahlzettel für jede kandidierende Person demnach:

- Vorname
- Name
- Beruf
- Wohnsitz
- Partei/Gruppierung/parteilos
- allenfalls "bisher"

#### *§ 31 Absatz 5*

Obschon die Wahlvorschläge jederzeit nach der Anordnung der entsprechenden Wahl eingereicht werden können, nutzen die meisten Parteien die Fristen maximal aus. Daher treffen die meisten Wahlvorschläge erst am Freitag beziehungsweise am Montagmorgen und damit kurz vor Eingabeschluss um 12 Uhr ein. Die kantonale Bereinigungsfrist endet bereits am Donnerstagmittag nach Eingabeschluss, d.h. für die Bereinigung der Wahlvorschläge bleibt oft nur drei Tage Zeit. Im Kanton Luzern müssen die Stimmrechtsbescheinigungen für die Kandidierenden und Unterzeichnenden nicht durch die Parteien selbst bei den Gemeinden organisiert werden. In vielen anderen Kantonen haben die Parteien diese Bescheinigungen zusammen mit den Wahlvorschlägen einzureichen. Im Kanton Luzern stellt der Kanton den Gemeinden die eingereichten Wahlvorschläge zur Bescheinigung zu und bereinigt die Wahlvorschläge aufgrund deren Rückmeldungen. Dies hat innerhalb der Bereinigungsfrist zu erfolgen. Die Angaben der Kandidierenden werden auf deren Richtigkeit überprüft und vervollständigt. Stellt sich dabei heraus, dass Unterschriften gestrichen werden müssen (fehlende Stimmberechtigung, Mehrfachunterzeichnung, etc.) oder dass ein Ungültigkeitsgrund bei Kandidierenden vorliegt, haben die Parteien unter Umständen nur wenige Stunden Zeit, um den Mangel zu beheben und eine Ersatzkandidatur vorzuschlagen oder neue Unterschriften zu sammeln. Auch für das Gut zum Druck bleibt den Parteien damit oft nur eine sehr kurze Frist. Gleichzeitig muss alles für den Druck der Wahlzettel vorbereitet werden. Die Bereinigungsfrist bei den eidgenössischen Wahlen beträgt eine oder zwei Wochen (vgl. Art. 29 Abs. 4 [BPR](#)).

Der Kanton Luzern benötigt bei eidgenössischen Wahlen jeweils eine Woche. Diese Frist ist angemessen und soll künftig auch für kantonale und kommunale Wahlen gelten.

#### *§ 33 Absatz 3a*

Da es bei den Mehrheitswahlen nur noch eine Kandidatenliste geben soll, ist zu regeln, wie diese gestaltet wird.

Bei der Reihenfolge der Namen soll Folgendes gelten:

- zuerst die Namen der bisherigen Mitglieder der Behörde;
- danach die Namen von Kandidierenden von Parteien und Gruppierungen, die bereits im Kantonsrat vertreten sind;
- danach die Namen der übrigen neuen Kandidierenden.

Innerhalb der jeweiligen Gruppe erfolgt die Anordnung alphabetisch.

Da im Kanton Luzern bei Mehrheitswahlen alle Stimmberechtigten des entsprechenden Wahlkreises wählbar sind, d.h. auch ohne vorgängige Einreichung eines Wahlvorschlags, werden auf der Kandidatenliste zusätzlich so viele leere Linien eingefügt wie Sitze zu besetzen sind. Hier können die Stimmberechtigten handschriftlich weitere Personen aufführen, die sie wählen möchten.

Vor jedem vorgedruckten Namen und jeder leeren Linie steht ein Kästchen, das anzukreuzen ist, wenn man der aufgeführten Person die Stimme geben möchte. Die Verwendung von Kästchen zum Ankreuzen ermöglicht die elektronische Auszählung in Gemeinden, welche E-Counting anwenden oder die Einführung dieser Auszählmethode planen.

#### *§ 33 Absatz 5a und b*

Auf dem Wahlzettel sollen die nötigen Angaben zur Identifizierung der kandidierenden Personen enthalten sein.

In der kantonalen Praxis ist es schon seit längerem Usus, dass anstelle des amtlichen Vornamens auch nur der Rufname angegeben werden kann (z.B. Ruedi statt Rudolf Sebastian, Trix statt Beatrice). Meist sind die Personen auch nur unter diesem Namen bekannt. Dies entspricht indes nicht dem Wortlaut des aktuellen Gesetzes, welches den Rufnamen nur «zusätzlich» zum amtlichen Vornamen vorsieht. Das Gesetz ist hier der Praxis anzupassen.

Soweit zur Vermeidung von Verwechslungen nötig, sollen auch weiterhin Angaben zulässig sein, die über Namen, Beruf und Wohnort hinausgehen (detailliertere Angaben, wie beispielsweise die Adresse bei kommunalen Wahlen, wo der Wohnort bei allen identisch ist, und Personen mit gleichen Namen existieren).

### § 37 und 38

Mit dieser Bestimmung wird dem Bedürfnis der Gemeinden Rechnung getragen, nicht mehr so umfangreiche Abstimmungsunterlagen per Post verschicken zu müssen. Konkret geht es um den Inhalt des erläuternden Berichts. Im Gegensatz zu heute soll dieser nicht mehr zwingend die ganze Abstimmungsvorlage enthalten müssen. Bei Gesetzen, Geschäften mit umfangreichen Verträgen oder Unterlagen wie z.B. der Gründung einer AG mit Beteiligung des Gemeinwesens oder Ortsplanungsverfahren sollen so Zusammenfassungen auf das Wesentliche möglich sein. Weiterhin gilt aber, dass die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten ermöglicht bleiben muss. Dies entspricht den verfassungsmässigen Vorgaben von Artikel 34 Absatz 2 [BV](#) und der [Rechtsprechung](#) des Bundesgerichts. Die vollständigen Unterlagen sowie weitergehende Informationen können auf dem Internet bereitgestellt werden. Inzwischen hat ein Grossteil der Bevölkerung Internetzugang ([Mitteilung](#) BfS vom 07.12.2023: 98% der Bevölkerung hat Internetzugang, 92% verwendet es täglich). Unbesehen davon haben die Gemeinwesen die Informationen auf Verlangen weiterhin physisch zur Verfügung zu stellen oder aufzulegen.

Im Zuge der Überarbeitung der Bestimmung wurde diese auch neu gegliedert. Einerseits sollen die nötigen Wahl- und Abstimmungsunterlagen in einer sinnvollen Reihenfolge aufgeführt werden. Bei den nötigen Unterlagen bei Wahlen (Abs. 3) wird zudem die Wahlanleitung (Anleitung für die Stimmberechtigten zum korrekten Vorgehen beim Wählen) ergänzt, die bisher in der Aufzählung fehlte. Je nachdem, ob es sich um Verhältnis- oder Mehrheitswahlen handelt, werden den Stimmberechtigten mehrere bzw. nur noch ein Wahlzettel zugestellt.

### § 41

Wenn es bei Mehrheitswahlen nur noch eine Kandidatenliste gibt, besteht kein Raum mehr für sogenannte private beziehungsweise "wilde" Listen. In der Praxis haben diese auch nie eine entscheidende Bedeutung erlangt. Gibt es Personen, die sich nach Wahleingabebeschluss für eine Kandidatur entscheiden, so verzichten diese in der Regel auf den kostspieligen Druck und Versand eigener Listen. Sie beschränken sich darauf, ihre Kandidatur über persönliche Werbemassnahmen oder Medien bekannt zu machen. Die Bestimmung ist daher aufzuheben.

### § 52 Absätze 1<sup>bis</sup> und 3<sup>bis</sup>

Da bei den Mehrheitswahlen die Stimmabgabe neu über das Ankreuzen von Kästchen erfolgt, ist das Verfahren zu regeln. Als Stimmabgabe für eine Person gilt grundsätzlich das Ankreuzen des Kästchens vor dem entsprechenden Namen, unabhängig davon, ob dieser vorgedruckt ist oder handschriftlich hinzugefügt wurde (Abs. 1<sup>bis</sup>). Es soll eine Ausnahme von diesem Grundsatz geben (Abs. 3<sup>bis</sup>). Hauptanwendungsfall dieser Ausnahme werden Gemeinderatswahlen sein, bei denen genauso viele Personen kandidieren wie Sitze zu besetzen sind. In solchen Fällen besteht das Risiko, dass die Stimmberechtigten den Wahlzettel unbearbeitet einreichen, d.h. ohne dass die Namen dieser Personen angekreuzt wurden. Grundsätzlich müssten solche Wahlzettel in Analogie zu § 71 Absatz 2a als leer oder zu § 72 Absatz 2b als ungültig bei der Ermittlung der gültigen Kandidatenstimmen und der Berechnung des absoluten Mehrs wegfallen. In diesem Spezialfall ist davon auszugehen, dass es der Wille der Wählenden ist, denjenigen Kandidierenden, die vorge-

druckt auf dem Zettel stehen, die Stimme zu geben, und es sich daher um eine gültige Stimmabgabe handelt. Voraussetzung für die Anwendung dieser Bestimmung ist, dass keine handschriftlichen Änderungen am Wahlzettel vorgenommen wurden.

#### *§ 57 Absatz 1b*

Da es keine privaten Kandidatenlisten mehr gibt (vgl. die Ausführungen zu § 41), ist diese Bestimmung anzupassen.

#### *§ 71 Absatz 2b und d*

Die Stimmabgabe bei Mehrheitswahlen soll grundsätzlich durch Ankreuzen von Kästchen erfolgen (vgl. § 52 Absatz 1<sup>bis</sup>). Es ist zu regeln, wie mit einem Wahlzettel umgegangen werden soll, bei dem kein Kästchen angekreuzt wurde. Stehen nur so viele vorgedruckte Namen auf dem Wahlzettel wie Sitze zu verteilen sind, soll dies nach § 52 Absatz 3<sup>bis</sup> eine gültige Stimmabgabe für diese Personen sein. Stehen jedoch mehr Namen auf der Liste als Sitze zu besetzen sind und wurden keine Namen angekreuzt, ist nicht mehr klar, wem die Stimmabgabe zukommen soll. In diesem Fall ist die Stimme als leer zu qualifizieren. Weiterhin gilt eine Stimmabgabe auch dann als leer, wenn alle aufgeführten Kandidatennamen durchgestrichen wurden (vgl. § 71 Abs. 2a).

#### *§ 72 Absatz 1e*

Da es keine privaten Kandidatenlisten mehr gibt, gilt die Bestimmung nun auch für Mehrheitswahlen.

#### *§ 74 Absatz 1c und d*

Neu ist eine Kandidatenstimme bei Mehrheitswahlen auch ungültig, wenn die Willensäußerung unklar ist, d.h. wenn eine Person gleichzeitig angekreuzt und gestrichen wurde. In diesen Fällen ist jeweils nur die Kandidatenstimme, nicht aber der ganze Wahlzettel ungültig.

#### *§ 79 Absatz 4*

Das Verfahren bei Stimmgleichheit war bisher im Gesetz nicht für alle Anwendungsfälle geregelt. Die wichtigsten Verfahrensgrundsätze (Art, Zuständigkeit, Öffentlichkeit) werden neu einheitlich für alle Verfahren (Mehrheits- und Verhältniswahlen) auf allen Stufen (kantonal und kommunal) gleich festgelegt.

#### *§ 87 Absatz 4*

Das Gesetz sah bisher vor, dass die Gemeinden bei kommunalen Wahlen dem Justiz- und Sicherheitsdepartement ein Doppel der eingegangenen Wahlvorschläge zustellen. Diese Bestimmung wurde in der Praxis nie umgesetzt. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement benötigt die Wahlvorschläge auch nicht. Die Wahlgenehmigung erfolgt aufgrund der Verbale oder Protokolle (vgl. § 155 Abs. 1a StRG). Hat die Gemeinde einen Wahlvorschlag zu Unrecht für ungültig erklärt, ihn nicht oder falsch berücksichtigt oder das Wahlergebnis falsch festgestellt, kann dagegen Stimmrechtsbeschwerde eingereicht werden (vgl. § 160 StRG). In diesem Fall wäre der betreffende Wahlvorschlag von der Gemeinde einzureichen.

### *§ 88 Absatz 3*

Das Losverfahren wird neu in § 79 Absatz 4 geregelt, die Bestimmung ist anzupassen.

### *§ 92<sup>bis</sup>*

Das kantonale Recht regelt die Mehrheitswahlen nur sehr rudimentär. Bei Lücken in den Regelungen wurden in der Praxis bisher schon die Regelungen des Verhältniswahlverfahrens analog angewandt (z.B. Inhalt der Wahlvorschläge, Streichungen von Unterschriften bei Mehrfachunterzeichnungen, Fristeinräumung zum Nachreichen von Ersatzvorschlägen). Diese Praxis soll nun ins Gesetz überführt werden. Daher werden bei Mehrheitswahlen als subsidiäres Recht die Bestimmungen der Verhältniswahlen sinngemäss für anwendbar erklärt.

### *§ 97 Absatz 2*

Aufgrund der bisherigen gesetzlichen Grundlagen waren im Kantonsblatt die bereinigten Wahlvorschläge zu publizieren, d.h. Kandidierende wurden samt ihrer Adresse veröffentlicht. Eine so weitgehende Publikation persönlicher Daten, ohne dass dazu eine Notwendigkeit bestehen würde, ist unter Datenschutzaspekten zu vermeiden. Zur Identifizierung der Kandidierenden genügen die Angaben, die auch auf dem Wahlzettel publiziert werden. Die Bestimmung ist daher anzupassen.

### *§ 97 Absatz 4*

Neu wird auch das Verfahren zur Vergabe der Listennummern, das bisher mit einem Regierungsratsbeschluss festgelegt wurde, gesetzlich festgehalten. Seit 2007 werden in einer ersten Runde die Listennummern unter den bisher im Kantonsrat vertretenen Parteien und Gruppierungen durch die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements gezogen. Mit diesem Vorgehen wird gewährleistet, dass bei den ersten Listennummern keine Nummer vakant bleibt, da bei der Verlosung auch Parteien teilnehmen können, die erst im Herbst bei den eidgenössischen Wahlen einen Wahlvorschlag einreichen werden. In einer zweiten Runde werden die Nummern unter den übrigen Parteien, die sich innerhalb einer bestimmten Frist gemeldet haben, verlost. Danach werden die Listennummern weiteren teilnehmenden Gruppierungen nach dem zeitlichen Eingang ihrer Wahlvorschläge zugeteilt. Dieses Verfahren ermöglicht es, die Mehrheit der Listennummern bereits vor Ablauf der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge auszulosen. Die Parteien wissen damit schon frühzeitig, mit welcher Nummer sie bei den kantonalen und eidgenössischen Wahlen antreten werden.

### *§ 115 Absatz 4*

Die bisherige Regelung, dass die Protokolle einer Gemeindeversammlung nur bei der Gemeinde eingesehen werden können, entspricht nicht mehr den heutigen Bedürfnissen der Gesellschaft und ist für die Gemeinde oft mit Aufwand verbunden. In Zukunft sollen die Protokolle einer Gemeindeversammlung auch im Internet zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden können. Da oft auch schützenswerte Personendaten enthalten sind (z.B. Namen von Antragsstellenden), hat die Einsicht nach Registrierung und damit geschützt zu erfolgen (z.B. analog der Grundeigentümerabfrage im Grundbuch).

#### *§ 116 Absatz 2<sup>bis</sup>*

Ein Punkt, der bei Gemeindeversammlungen immer wieder Anlass zu Fragen gibt, ist der Umstand, dass nur die Stimmberechtigten der Gemeinde an der Versammlung sprechen können (vgl. § 104 Abs. 4). Unbestritten ist das ausschliessliche Recht der Stimmberechtigten, Anträge zu stellen und abzustimmen. Von kommunalen Vorlagen sind jedoch nicht nur die Stimmberechtigten, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner, in bestimmten Fällen sogar weitere Personen (z.B. auswärtige Grundeigentümerschaft bei Ortsplanungen) betroffen. Die Gemeinden stellen die Abstimmungsbotschaften für Gemeindeversammlungen häufig unpersönlich in alle Haushalte zu. Um die Partizipation aller in der Gemeinde zu stärken und allenfalls auch junge Einwohnerinnen und Einwohner auf kommunale Themen hinzuführen, wird daher vorgeschlagen, dass sich auch nicht stimmberechtigte Einwohnerinnen und Einwohner an der Versammlung zu den traktandierten Geschäften äussern können. Dies soll – analog zum Äusserungsrecht von Initiativkomitees – aber nur zu Beginn der Beratung eines Geschäfts möglich sein.

#### *§ 123 Absatz 2*

In der heutigen Zeit werden Informationen an Gemeindeversammlungen in der Regel auf Bildschirmen oder Leinwänden präsentiert. Auf das Austeilen von Kandidatenlisten kann daher verzichtet werden.

#### *§ 125 Absatz 1d und f*

Überzählige Namen auf Wahllisten sollen bei Gemeindeversammlungen – gleich wie bei Urnenwahlen – nicht mehr zur Ungültigkeit des ganzen Zettels führen, sondern nur zur Streichung der überzähligen Namen. Damit wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen und es gehen möglichst wenige Stimmen verloren. Der Reihenfolge auf dem Wahlzettel kommt somit eine Bedeutung zu. Diese wird neu nach dem Eingang der Wahlvorschläge geregelt.

#### *§ 126*

Bei Wahlen an Gemeindeversammlungen werden die ersten beiden Wahlgänge mit absolutem Mehr durchgeführt. Der zweite Wahlgang mit absolutem Mehr führt dazu, dass der erste ein blosser "Testlauf" wird. Um das Verfahren zu straffen, soll im zweiten Wahlgang daher wie bei der Urnenwahl das relative Mehr entscheiden. Vor dem zweiten Wahlgang können wie bisher neue Wahlvorschläge eingereicht werden.

Weiter soll auch der Verweis auf § 117 StRG (Nichteintreten, Rückweisung) aufgehoben werden. Die Gemeinden sind verpflichtet, ihre Organe ordnungsgemäss zu besetzen. Wahlen sind keine Geschäfte, die im Belieben der Gemeindebehörde stehen, sondern Geschäfte, die von Gesetzes wegen durchgeführt werden müssen. Ein Nichteintreten oder eine Rückweisung bei Wahlgeschäften ist in Bezug auf das Geschäft an sich somit nicht vorzusehen. Möglich ist die Nichtwahl von Vorgeschlagenen, der Vorschlag anderer Kandidierender oder eine Stimmenthaltung, nicht jedoch die generelle Weigerung, Wahlgeschäfte durchzuführen.

#### *§ 137*

Auf Bundesebene wird bei der Unterzeichnung von Unterschriftenbogen verlangt, dass Name und Vorname handschriftlich ausgefüllt werden. Der Kanton verlangt dies nur für die Namen. Die beiden Regelungen sollen in Übereinstimmung gebracht

werden, damit die Arbeit der Stimmregisterführerinnen und -führer bei der Überprüfung kantonaler und eidgenössischer Volksbegehren erleichtert wird. Zudem wird auch die Fälschung von Unterschriften erschwert, wenn mehr Angaben handschriftlich erfolgen müssen.

#### § 162

Die bisherige Regelung der Stimmrechtsbeschwerde bei Volksbegehren und Referenden der Gemeinden war unübersichtlich, in Teilen unzusammenhängend und stimmte auch nicht mehr mit dem übergeordneten Recht überein (vgl. z.B. [LGVE 2020 VI Nr. 3](#)). Sie kann wesentlich vereinfacht werden. Statt alle möglichen Anwendungsfälle aufzuzählen, wird neu der Grundsatz festgehalten, dass wegen jeglicher Unregelmässigkeiten bei der Behandlung von Volksbegehren und Referenden der Gemeinden Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat erhoben werden kann. Dessen Rechtsmittelentscheid kann wie bisher ans Kantonsgericht weitergezogen werden. Gegen (erstinstanzliche) Beschlüsse und Massnahmen des Regierungsrates ist statt der Stimmrechtsbeschwerde die Einsprache gegeben. Dies in Analogie zu dessen Massnahmen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen nach § 161 StRG. Die Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich der Volksrechte ist allerdings beschränkt. Grundsätzlich geht es lediglich um die Erhaltung des Zustandekommens eines Begehrens bzw. die Erklärung und Publikation des Rückzugs eines Begehrens (vgl. § 141 Abs. 1a und § 146 Abs. 4 StRG).

Die Beschwerde- bzw. Einsprachefrist wird einheitlich auf 20 Tage festgelegt. Bisher sah das Gesetz im Bereich der Volksrechte die Beschwerdelegitimation oft nur für Komitees oder Unterzeichnende vor. Dies widerspricht höherrangigem Recht (vgl. Art. 89 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes, [BGG](#)). Die Beschwerdelegitimation wird daher in allen Bereichen auf die Stimmberechtigten ausgeweitet.

#### § 166 Absätze 2 und 3

Die Formulierung ist aufgrund der Änderung in § 162 Absatz 2 anzupassen.

#### § 167a

Die bisherige Kostenregelung wurde im Jahr 2002 eingeführt, da der Bund in Artikel 86 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ([BPR](#)) die Unentgeltlichkeit der Amtshandlungen im Stimmrechtswesen vorsah. Seit dem Jahr 2007 richten sich die Kosten vor Bundesgericht in Stimmrechtssachen aber nicht mehr nach BPR, sondern nach dem BGG (vgl. Art. 86 Abs. 2 BPR). Das Bundesgericht verlegt denn auch in der Regel Kosten in Stimmrechtssachen. Diese Regelung soll auch ins kantonale Recht übernommen werden, d.h. die Kostentragung soll sich in den Rechtsmittelverfahren in Stimmrechtssachen nach den Grundsätzen im Verwaltungsrechtspflegegesetz ([VRG](#)) richten. Erstinstanzliche Verfahren und Amtshandlungen im Stimmrechtswesen (z.B. Stimmrechtsentscheide oder Vorprüfungen einer Initiative durch die Gemeindebehörden) bleiben weiterhin unentgeltlich. Die Kostenverlegung nach VRG in Rechtsmittelverfahren bedeutet, dass die Beschwerdeführenden bei Unterliegen mit ihrer Beschwerde grundsätzlich die amtlichen Kosten zu tragen haben. Hat das Gemeinwesen grobe Verfahrensmängel oder offenbare Rechtsverletzungen begangen, so können diesem die amtlichen Kosten sowie eine angemessene Parteientschädigung auferlegt werden. Bei fehlendem wirtschaftlichem Interesse oder öffentlichem Interesse an der Abklärung einer Streitfrage können die Kosten auch ermässigt oder es

kann auf die Kostenaufgabe verzichtet werden. Im Einspracheverfahren sind die Kosten nur dann zu tragen, wenn mutwillig eine unzulässige oder offensichtlich unbegründete Einsprache erhoben wurde (vgl. §§ 198 ff. [VRG](#)).

### **3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Mit den vorgesehenen Änderungen sollen die Abläufe gestrafft werden. Ist bei den Mehrheitswahlen nur noch ein Wahlzettel zu erstellen, zu drucken und zu versenden, kann der Arbeits- und Materialaufwand sowohl beim Kanton als auch den Gemeinden merklich gesenkt werden. Alleine die Druckkosten könnten auf kantonaler Ebene pro Wahlgang um mehrere zehntausend Franken, auf kommunaler Ebene um einige tausend Franken gesenkt werden. Bei Gemeinden, welche auf E-Counting (digitales Auszählen mittels Scan) setzen, wird zudem der Auszählaufwand markant reduziert.

Die Gemeinden und der Kanton werden bei der Erstellung und dem Versand von umfangreichen Abstimmungserläuterungen entlastet, wenn der geplanten Änderung mit dem Verweis auf Unterlagen auf der Homepage zugestimmt wird.

Durch die Änderung der Kostenregelung im Rechtsmittelverfahren wird der Kanton für seinen Aufwand teilweise entschädigt, für Beschwerdeführende und Gemeinden können beim Unterliegen oder bei Verfahrensmängeln Mehrkosten anfallen.

### **4 Weiteres Vorgehen**

Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Die Inkraftsetzung ist vorbehältlich eines Referendums auf den 1. September 2026 geplant, so dass die neuen Regelungen bereits für die Wahlen im Jahr 2027 anwendbar sind.

#### **Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 59 17  
[jsdds@lu.ch](mailto:jsdds@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)