

Antwort auf die Interpellation 3

Kommerziell Unterschriften sammeln in Luzern was gilt?

Caroline Rey und Maël Leuenberger namens der SP/JUSO-Fraktion vom 05.09.2024
StB 897 vom 18.Dezember.2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 20. Februar 2024 beantwortet.

Ausgangslage

Ausgangslage

Die Interpellantin und der Interpellant weisen eingangs darauf hin, dass eine direkte Demokratie von der Mitbestimmung ihrer Bürgerinnen und Bürger lebe. Mitbestimmen könnten diese beispielsweise, indem sie Begehren von Volksinitiativen unterschrieben. Sie weisen dabei auf den wichtigen, zivilgesellschaftlichen Beitrag von Freiwilligen bei der Sammlung von Unterschriften hin. Vor dem Hintergrund der bekannt gewordenen Berichte über Fälschungen von Unterschriften durch kommerzielle Unterschriftensammelnde bei Volksinitiativen sehen die Interpellantin und der Interpellant das Vertrauen in die Politik in Gefahr sowie das Sammeln von Unterschriften durch Freiwillige erschwert.

Beantwortung

Der Stadtrat beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

Zu 1.:

Welche Bewilligungen sind nötig, um auf öffentlichem Grund kommerziell Unterschriften zu sammeln?

Gestützt auf Art. 3 und 4 des [Reglements über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 28. Oktober 2010 \(sRSL 1.1.1.1.1\)](#) wird im Einzelfall geprüft, ob es sich bei der beabsichtigten Nutzung des öffentlichen Grundes um «Gemeingebrauch», der bewilligungsfrei ist, oder um sogenannten «gesteigerten Gemeingebrauch» handelt, für den eine Bewilligung erforderlich ist. Massgebend ist die Form der Unterschriftensammlung:

- a. Ein Komitee oder eine Partei sammelt Unterschriften mit mehreren Personen bspw. in Form einer Standaktion (mit Tisch, Hinweistafel und evtl. kleinem Zelt). Weil der öffentliche Grund während dieser Zeit nicht bestimmungsgemäss (z. B. von den Zufussgehenden) genutzt werden kann, besteht ein gesteigerter Gemeingebrauch, welcher eine Bewilligung der Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen (ohne Nutzungsgebühren) voraussetzt.
- b. Eine Einzelperson zieht durch die Strassen und fragt Personen, ob sie sich auf einem Bogen erfassen lassen und unterschreiben würden. In diesem Fall besteht gemäss gängiger Praxis der Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen (STAV), die sich auf die aktuelle Rechtsprechung stützt, ein «Gemeingebrauch», für welchen keine Bewilligung einzuholen ist. Führen mehrere Personen eine solche Unterschriftensammlung durch, prüft STAV im Einzelfall, ob ein gesteigerter und damit bewilligungspflichtiger Gemeingebrauch besteht.

Bis dato wurde in der Stadt Luzern keine Unterscheidung zwischen kommerziellen und übrigen Unterschriftensammlungen vorgenommen. Eine Einschränkung von kommerziellen Unterschriftensammlungen stand bislang in der Stadt Luzern nicht zur Diskussion.

Zu 2.:

Falls solche Bewilligungen erteilt werden: Wie viele wurden in den vergangenen beiden Jahren erteilt?

Wie oben dargelegt, wurde bis dato keine Unterscheidung zwischen kommerziellen und nicht kommerziellen Unterschriftensammlungen gemacht. Daher kann die Zahl der bewilligten kommerziellen Unterschriftensammlungen nicht gesondert ausgewiesen werden. Die Anzahl der in den Jahren 2022 und 2023 bewilligten politischen Aktivitäten, bei denen das Sammeln von Unterschriften explizit als Vordergrundtätigkeit in der Gesuchstellung genannt wurde, beträgt 79 (2022: 54; 2023: 25). Jedoch hat diese Zahl nur bedingte Aussagekraft, da es auch bei bewilligten politischen Aktivitäten, bei denen die Sammlung von Unterschriften nicht explizit Teil des Bewilligungsgesuchs war (bspw. politische Standaktionen, bei denen primär Flyer verteilt werden), Unterschriftensammlungen gegeben haben könnte.

Zu 3.:

Wie hoch war die durchschnittliche Fehlerquote bei eingereichten, städtischen Initiativen in den letzten 10 Jahren?

In den vergangenen 10 Jahren wurden 15 Bevölkerungsanträge, 23 Volksinitiativen, 11 Referenden und 2 Volksmotionen geprüft.

Übersicht Fehlerquoten

	Anzahl	Fehlerquote
Bevölkerungsanträge	15	7 %
Volksinitiativen	23	5 %
Referenden	11	6 %
Volksmotionen	2	6 %
Total	51	6 %

Einer der Hauptgründe für eine Ungültigkeit (Fehlerquote) ist, dass die unterzeichnenden Personen nicht im Stimmregister erfasst sind.

Dies kann verschiedene Ursachen haben, wie:

- kein Schweizer Bürgerrecht;
- minderjährig;
- nicht in der Gemeinde wohnhaft / weggezogen;
- gestorben;
- wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft;
- die unterzeichnende Person war in der Gemeinde nicht stimmberechtigt (Beispiel: Wochenaufenthalter oder Wochenaufenthalterin).

Ein weiterer Grund für Ungültigkeit sind Mehrfachunterschriften von unterzeichnenden Personen.

Die Aufbewahrungspflicht gilt bis zum Zustandekommen des Volksbegehrens (Publikation im Bundesblatt bzw. Kantonsblatt). Anschliessend werden die entsprechenden Unterlagen und Daten vernichtet.

Zu 4.:

Welche Massnahmen werden in Anbetracht der jüngsten Ereignisse bei einer Häufung von ungültigen oder gefälschten Unterschriften getroffen? Wie verläuft die Information der Bevölkerung darüber?

Die Kontrollen der Unterschriften erfolgen nach den allgemeinen Regeln der Stimmrechtsbescheinigung (§ 137 ff. Stimmrechtsgesetz, StRG; [SRL Nr. 10](#)). Die Bundeskanzlei hat in diesem Zusammenhang ein [Vademecum](#) erstellt.

Die Bundeskanzlei ist derzeit daran, verschiedene weitere Massnahmen zu prüfen, die das Fälschen von Unterschriften bei Volksbegehren kurz-, mittel- und langfristig unterbinden sollen. Bis zur Bekanntgabe neuer Abläufe werden die Kontrollen nach der bisherigen Praxis weitergeführt.

Stellt die Stadt Luzern Unregelmässigkeiten (bspw. Mehrfachunterschriften) fest, so erfolgt eine entsprechende Mitteilung an den Kanton (Abteilung Gemeinden) und/oder den Bund (Bundeskanzlei). Entscheidend ist, auf welcher Ebene die Volksinitiative, das Referendum oder der Bevölkerungsantrag eingereicht wurde. Die Bundeskanzlei leitet die Hinweise auf gefälschte Unterschriften, die sie von den Gemeinden, Kantonen und Initiativkomitees erhalten hat, der Bundesanwaltschaft weiter. Eine direkte Anzeige der Gemeinden bei der Bundesanwaltschaft ist nicht vorgesehen. Dies obliegt dem Kanton bzw. der Bundeskanzlei.

Zu 5.:

Wie stellt der Stadtrat sicher, dass Unterschriftensammlungen in Luzern regelkonform verlaufen, insbesondere angesichts der jüngsten Berichte über systematische Fälschungen?

Die Kontrolle der Unterschriften in der Stadt Luzern werden wie bisher weitergeführt, bis zur Bekanntgabe allfälliger Massnahmen der Bundeskanzlei. Diese Kontrollen haben sich bewährt.

Zu 6.:

Wie beurteilt der Stadtrat ein mögliches Verbot von kommerziellen Unterschriftensammlungen, um zukünftigen Fälschungen vorzubeugen?

Der Stadtrat erachtet ein mögliches Verbot von kommerziellen Unterschriftensammlungen als nicht zielführend. Die angenommene Kausalität zwischen Bezahlung und der Anwendung unlauterer Mittel beim Sammeln von Unterschriften ist zu hinterfragen, d. h., es kann nicht pauschal angenommen werden, dass beim bezahlten Sammeln von Unterschriften generell unlautere Methoden angewendet werden. Zudem müssten bei einem Verbot entsprechende Kontrollen stattfinden. Die Annahme, dass durch ein Verbot von kommerziellen Unterschriftensammlungen das Risiko von Fälschungen beseitigt wird, greift zu kurz, denn auch bei nicht kommerziellen Unterschriftensammlungen besteht diesbezüglich ein Restrisiko. Für Fälle von Unterschriftenfälschungen, ob bei kommerziellen oder nicht kommerziellen Unterschriftensammlungen, bietet das Strafrecht, welches die Wahlbestechung (Art. 281 [StGB](#)) und Wahlfälschung (Art. 282 StGB) unter Strafe stellt, aus Sicht des Stadtrates ausreichende Mittel zur Ahndung.