Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.582/2005,
1P.650/2005 /gij

Urteil vom 20. April 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
- Marcel Budmiger,
- Marius Ley,
- Stefan Wiprächtiger,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Bruno Häfliger,

gegen

Regierungsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
kantonale Volksabstimmung vom 25. September 2005 über die Volksinitiative betreffend Stipendiengesetz - Bildung für alle!,

Staatsrechtliche Beschwerden gegen den Einspracheentscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 13. September 2005 und den Erwahrungsbeschluss des Justiz- und Sicherheitsdepartementes des Kantons Luzern vom 27. September 2005

Sachverhalt:
A.
Am 30. Oktober 2003 reichte ein Initiativkomitee (dem u.a. Mitglieder der JungsozialistInnen Kanton Luzern und der Sozialdemokratischen Partei Luzern angehörten) ein Volksbegehren ein. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung hat folgenden Wortlaut:
Kantonale Volksinitiative betreffend das Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) - Bildung für alle!
Das Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) wird im Sinne der folgenden Forderungen geändert:
1. Der Regierungsrat legt die Ansätze für die anerkannten Lebenshaltungskosten gemäss SKOS-Richtlinien fest.
2. Vom steuerbaren Einkommen der Eltern werden 45'000 Franken nicht angerechnet.
3. Ausbildungsbeiträge für Erstausbildungen und für zweite Ausbildungen auf Sekundarstufe II werden grundsätzlich in Form von Stipendien ausgerichtet.
Der Grosse Rat des Kantons Luzern lehnte die Initiative mit Beschluss vom 7. März 2005 ab und unterbreitete sie den Stimmberechtigten zur Abstimmung.

Im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 25. September 2005 liess der Regierungsrat des Kantons Luzern den Stimmberechtigten seinen Bericht zur Initiative betreffend das Stipendiengesetz (und einem weitern Abstimmungsgegenstand) zukommen. Der Bericht enthält eine Rubrik Für eilige Leserinnen und Leser, die Ab-

stimmungsfrage, die Stellungnahme des Regierungsrates sowie den Standpunkt des Initiativkomitees und den Initiativtext.
B.
Mit einer Einsprache vom 2. September 2005 beanstandeten Marcel Budmiger, Marius Ley und Stefan Wiprächtiger den regierungsrätlichen Abstimmungsbericht zur Volksinitiative über das Stipendiengesetz. Sie machten geltend, die Ausführungen des Regierungsrates seien nicht sachgerecht, liessen die Initiative wegen zu hoch veranschlagter Folgekosten in einem falschen Licht erscheinen und seien daher für die Stimmberechtigten irreführend. Die Einsprecher verlangten eine Korrektur des Abstimmungsberichts und beantragten eventualiter, die Abstimmung vom 25. September 2005 abzusetzen und den Stimmberechtigten einen sachgerechten Abstimmungsbericht zukommen zu lassen.
Der Regierungsrat des Kantons Luzern wies die Einsprache mit Entscheid vom 13. September 2005 ab, soweit darauf einzutreten war. Er führte im Wesentlichen das Folgende aus: Die Angaben zur Höhe der Stipendien pro Bezüger und Bezügerin sowie zum Kreis der im Kanton Luzern Begünstigten seien inhaltlich korrekt und klar. Von irreführenden Aussagen im Zusammenhang mit dem Freibetrag könne nicht gesprochen werden. Bei der Berechnung des Mehraufwandes von 11,1 Millionen Franken, wie ihn die Initiative bewirken würde, sei auf die alten SKOS-Richtlinien (Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe) abgestellt worden; aufgrund der neuen, für den Kanton Luzern im Wesentlichen ab dem 1. Juli 2005 geltenden neuen SKOS-Richtlinien bezifferten sich die Mehraufwendungen im Falle der Annahme der Initiative auf insgesamt 7,6 Millionen Franken; in Anbetracht der auch in dieser Hinsicht massiven Mehrbelastung falle die Unstimmigkeit bei gesamthafter Betrachtung nicht ins Gewicht.

Der Klarheit halber hat der Regierungsrat eine Medienmitteilung veröffentlicht, in der er über die Einsprache und deren Behandlung sowie über die Berechnungen hinsichtlich der durch die Initiative verursachten Mehraufwendungen informierte.
C.
Diesen Entscheid des Regierungsrates haben Marcel Budmiger, Marius Ley und Stefan Wiprächtiger mit Stimmrechtsbeschwerde vom 14. September 2005 beim Bundesgericht angefochten (Verfahren 1P.582/2005). Sie stellen den Antrag, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben, es sei eine Verletzung der freien Willensbildung festzustellen und die Abstimmung sei zu verschieben; eventualiter sei ein negatives Abstimmungsergebnis zu annullieren. Schliesslich ersuchen sie darum, die Abstimmung durch vorsorgliche Verfügung abzusetzen bzw. zu verschieben. Die Beschwerdeführer machen wie im Einspracheverfahren geltend, der Abstimmungsbericht sei in Bezug auf die Höhe der veranschlagten Folgekosten wegen der falschen Berechnungsgrundlage irreführend, lasse die Initiative daher in einem falschen Licht erscheinen und verhindere in Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten; daran habe auch die Pressemitteilung des Regierungsrates nichts geändert.
Der Regierungsrat beantragt die Abweisung der Beschwerde und des Gesuches um vorsorgliche Massnahmen. Die Beschwerdeführer in ihrer Replik, der Regierungsrat in seiner Duplik und die Beschwerdeführer in einer weitern Eingabe halten an ihren Anträgen und Standpunkten fest.
Mit Verfügung vom 22. September 2005 hat das Bundesgericht das Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen bzw. Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.
D.
In der Zwischenzeit fand die Abstimmung über die Volksinitiative betreffend Stipendiengesetz - Bildung für alle!äm 25. September 2005 statt. Die Stimmberechtigten verwarfen die Initiative bei einer Stimmbeteiligung von 56,62% mit 84'356 Nein gegen 46'981 Ja. Dieses vom Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern festgestellte Abstimmungsergebnis ist im Luzerner Kantonsblatt vom 1. Oktober 2005 veröffentlicht worden.

Marcel Budmiger, Marius Ley und Stefan Wiprächtiger haben am 29. September 2005 beim Bundesgericht erneut Stimmrechtsbeschwerde eingereicht (Verfahren 1P.650/2005). Sie beantragen die Aufhebung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 25. September 2005 bzw. der Erwahrung des Abstimmungsergebnisses. Im Eventualstandpunkt halten sie an ihren Anträgen in ihrer Beschwerde vom 14. September 2005 fest. Sie machen erneut geltend, dass der Abstimmungsbericht des Regierungsrates irreführend gewesen sei, und fügen an, dass die Medienmitteilung des Regierungsrates (im Anschluss an den Einspracheentscheid vom 13. September

2005) einerseits keine Klärung gebracht habe und anderseits von Stimmberechtigten, die schon vorher schriftlich abgestimmt hätten, nicht habe zur Kenntnis genommen werden können. Im Übrigen bringen sie vor, dass die Informationen im Anschluss an die bundesgerichtliche Abweisung des Gesuchs um vorsorgliche Massnahme unsachgerecht gewesen seien.

Der Regierungsrat beantragt, auch diese zweite Stimmrechtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführer in ihrer Replik, der Regierungsrat in seiner Duplik und die Beschwerdeführer schliesslich in einer weitern Eingabe halten an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Unter dem Gesichtswinkel der Eintretensvoraussetzungen ist in erster Linie zu prüfen, was mit den beiden vor bzw. nach der Abstimmung vom 25. September 2005 eingereichten Beschwerden verlangt werden kann und wie es sich mit der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges verhält.
1.1 Die Beschwerdeführer beanstanden in erster Linie den zur Initiative betreffend Stipendiengesetz ergangenen Bericht an die Stimmberechtigten. Ein solcher Bericht stellt eine sog. Vorbereitungshandlung im Hinblick auf die nachfolgende Volksabstimmung dar. Als solche ist er von den Beschwerdeführern beim Regierungsrat noch vor der Abstimmung angefochten worden. Der Regierungsrat hat die Einsprache ebenfalls vor der Abstimmung am 13. September 2005 abgewiesen. Die dagegen erhobene erste Stimmrechtsbeschwerde vom 14. September 2005 richtet sich gegen einen letztinstanzlichen Entscheid und ist innert der Frist von Art. 89 OG erhoben worden; es braucht daher nicht auf die Rechtsprechung abgestellt werden, wonach unter solchen Voraussetzungen die Anfechtung der Vorbereitungshandlung auch noch mit Beschwerde gegen die Abstimmung hätte vorgenommen werden können (BGE 106 Ia 197 E. 2c S. 198, 110 Ia 176 E. 2b S. 180). Die erste Beschwerde erweist sich insoweit als zulässig.

Darüber hinaus rügen die Beschwerdeführer auch die im Anschluss an den Einspracheentscheid vom Regierungsrat veröffentlichte Pressemitteilung als unzutreffend und irreführend. Diese Pressemitteilung konnte bei keiner kantonalen Instanz angefochten werden, sodass sich die erste Beschwerde auch in dieser Hinsicht als zulässig erweist.
1.2 Das Bundesgericht ist bisweilen in der Lage, die Verfassungsmässigkeit der angefochtenen Vorbereitungshandlung vor der Abstimmung zu beurteilen (vgl. BGE 121 I 138, 106 Ia 20). Wird der Urnengang indes - etwa infolge der Abweisung eines Gesuchs um aufschiebende Wirkung oder vorsorgliche Massnahmen - während der Hängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens durchgeführt, so wird die gegen die Vorbereitungshandlung gerichtete Stimmrechtsbeschwerde so verstanden, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Abstimmung selber gestellt wird (BGE 113 Ia 46 E. 1c S. 50, mit Hinweisen). Insoweit enthält bereits die erste Stimmrechtsbeschwerde den Antrag um Aufhebung der Abstimmung vom 25. September 2005. Eine zweite, gegen die Abstimmung als solche gerichtete Beschwerde wäre daher nicht erforderlich gewesen; das Einreichen der zweiten Beschwerde schadet den Beschwerdeführern indessen nicht. Daraus ergibt sich für den vorliegenden Fall, dass beide Beschwerden in dem Sinne zu verstehen und zu behandeln sind, dass mit ihnen die Aufhebung der Abstimmung beantragt wird.
1.3 Die Stimmrechtsbeschwerde unterliegt nach Art. 86 Abs. 1 OG der Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges. In dieser Hinsicht zeigt sich, dass das Abstimmungsergebnis am 27. September 2005 vom Justiz- und Sicherheitsdepartement mit dem Hinweis erwahrt worden ist, dass gegen die Abstimmung innert zehn Tagen seit dem Abstimmungstag beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden könne. Die Beschwerdeführer haben von dieser Beschwerdemöglichkeit keinen Gebrauch gemacht und insofern den kantonalen Instanzenzug nicht ausgeschöpft. Damit fragt sich, welche prozessualen Folgerungen aus diesem Umstand zu ziehen sind.

Aus der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beanstandung des Abstimmungsberichts und der Medienmitteilung bereits mit der ersten Beschwerde beim Bundesgericht gerügt und die Aufhebung der Abstimmung in zulässiger Weise verlangt worden ist; insoweit erleiden die Beschwerdeführer durch die fehlende Ausschöpfung hinsichtlich der zweiten Beschwerde keinen prozessualen Nachteil.

Soweit die Beschwerdeführer indessen weitere, über die Beanstandung des Abstimmungsberichts und der Me-

dienmitteilung hinausgehende Rügen erheben, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann etwas Gegenteiliges auch aus BGE 112 Ia 332 nicht herausgelesen werden. Deshalb ist auf die zweite Beschwerde nicht einzutreten, soweit mit ihr die im Anschluss an die bundesgerichtliche Abweisung des Gesuchs um vorsorgliche Massnahmen erfolgte Information in eigenständiger Weise als unsachgerecht und irreführend angefochten wird.
1.4 Im Übrigen sind die im Kanton Luzern stimmberechtigten Beschwerdeführer zur Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG befugt. Soweit sie in ihrer Replik zur ersten Beschwerde neue, nicht durch die Vernehmlassung des Regierungsrates begründete Noven (wie etwa hinsichtlich des Taschengeldes) vorbringen, kann darauf nicht eingetreten werden. Ebenfalls ist auf das Feststellungsbegehren nicht einzutreten, weil es unter den vorliegenden Umständen keine eigenständige Bedeutung hat.
2.
Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 447, 130 I 290 E. 3.1 S. 294, 125 I 441 E. 2a S. 443, 121 I 138 E. 3 S. 141, ZBl 106/2005 S. 246 E. 2.1).
Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden (BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272, ZBl 99/1998 S. 89 E. 4a). Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Empfehlung abgeben -, wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmbürger eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (vgl. die Hinweise bei Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 261; Michel Besson,
Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 250 ff.). Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken (BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294, 119 Ia 271 E. 3b S. 273, ZBl 106/2005 S. 246 E. 2.1, 99/1998 S. 89 E. 4b S. 92, Pra 2000 Nr. 23 E. 2a).

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkungen brauchen von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 290 E. 3.4 S. 296, 129 I 185 E. 8 S. 204, 119 Ia 271 E. 3b S. 273, 118 Ia 259 E. 3 S. 263, 117 Ia 452 E. 3b S. 456 und c, 112 Ia 332 E. 5; Besson, a.a.O., S. 394 ff.).
3.
Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung vor. Diese Rügen stehen im Zusammenhang mit den Schätzungen der durch die Initiative bewirkten Folgekosten und namentlich mit der im angefochtenen Entscheid enthaltenen Aussage, die Annahme der Initiative hätte bei Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien jährliche Mehrkosten von 7,6 Millionen zur Folge (E. 4.2).

3.1 Die Initianten bezwecken mit ihrem Volksbegehren B̈ildung für alleëine grosszügigere und gerechtere Ausrichtung von Stipendien. Sie gingen selber davon aus, dass die Annahme der Initiative Mehrkosten für die öffentliche Hand bewirken würde. Die grösseren Aufwendungen stehen im Zusammenhang mit den drei Forderungen der Initianten: 1) Berechnung der massgeblichen Lebenskosten nach den SKOS-Richtlinien; 2) Heraufsetzung des Freibetrags; 3) Gewährung von Stipendien anstelle von Darlehen. Höhere Ausgaben für das Stipendienwesen ergeben sich insbesondere durch die Berücksichtigung der SKOS-Richtlinien bei der Berechnung der massgeblichen Lebenskosten. In dieser Hinsicht sind die Folgekosten unterschiedlich veranschlagt worden, weil die SKOS-Richtlinien im Laufe der Zeit geändert wurden: Die Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Behandlung der Stipendien-Initiative vom 9. November 2004 basierte auf den damals geltenden SKOS-Richtlinien (im Folgenden: alte Richtlinien), während eine neue Fassung der Richtlinien (im Folgenden: neue Richtlinien) im Kanton Luzern (grösstenteils) seit dem 1. Juli 2005 angewendet wird.
3.2 Im kantonalen Verfahren hatten die Beschwerdeführer in ihrer Replik vom 12. September 2005 die Ausführungen des kantonalen Bildungs- und Kulturdepartements (BKD) vom 7. September 2005 zu den - unter Berücksichtigung der neuen SKOS-Richtlinien - auf insgesamt 7,6 Millionen Franken veranschlagten Folgekosten in Zweifel gezogen und abweichende Berechnungen vorgelegt. Der Regierungsrat hat sich im angefochtenen Einspracheentscheid auf die Unterlagen des BKD gestützt. Er hat darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführer durchgehend von niedrigeren Werten und teilweise unrealistischen Zahlen ausgegangen seien und die Annahmen des BKD auf bisherigen Mess- und Erfahrungswerten beruhten. Mit diesen Ausführungen ist der Regierungsrat auf die Einwände der Beschwerdeführer tatsächlich eingegangen und hat die Basis und Gründe seiner Annahmen dargelegt. Demnach hat er den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) nicht verletzt.
3.3 Angesichts des Umstandes, dass die Berechnung der durch die Initiative verursachten Mehrkosten notgedrungen und in verschiedener Hinsicht auf Annahmen und Schätzungen beruht, können die Ausführungen des Regierungsrates, wonach die Initiative unter Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien einen Mehraufwand von insgesamt 7,6 Millionen Franken bewirke, nicht als willkürlich betrachtet werden. Die Beschwerdeführer tun nicht dar (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG), dass die Annahmen des Regierungsrates geradezu unhaltbar seien, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stünden oder auf einem offenkundigen Versehen beruhten. Sie legen insbesondere nicht dar, weshalb die durch die Erhöhung des Freibetrages und die sog. volle Stipendierung veranschlagten Kosten unhaltbar sein sollen. In Bezug auf die durch die Anwendung der (neuen) SKOS-Richtlinien verursachten Mehrkosten beanstanden sie die Annahmen der BKD hinsichtlich der Bezüger und Bezügerinnen, die in einer eigenen Wohnung leben (sog. Kategorie 1c). Sie bemängeln insbesondere die Annahme über die Anzahl dieser Bezüger und Bezügerinnen. Sie begründen indessen nicht näher, dass die Annahme der BKD, welche sich auf eine Datenbasis von 2004 stützt, willkürlich sein soll, weshalb die
Anzahl solcher Bezüger und Bezügerinnen in Wirklichkeit wesentlich kleiner sein soll und wie gross diese Anzahl tatsächlich zu veranschlagen sei. Ihre eigenen, vage gehaltenen und auf keine konkreten Daten abgestützten Schätzungen vermögen die Annahmen der BKD und des Regierungsrates - auch durch die Bezugnahme auf die Vorgaben der SKOS-Richtlinien - nicht als willkürlich erscheinen zu lassen.
3.4 Aufgrund der vorstehenden Erwägung und des Umstandes, dass die Beschwerdeführer die auf der Basis der alten SKOS-Richtlinien errechneten Mehrkosten nicht beanstanden, dürfen die Mehrkosten, wie sie sich durch Annahme und Umsetzung der Initiative ergeben, wie folgt veranschlagt werden (vgl. im Einzelnen die Stellungnahme des BKD vom 7. September 2005 mit den Beilagen 3 und 4):
Auf der Basis der alten SKOS-Richtlinien:
- Anpassung der Lebenskosten an die SKOS-Richtlinien: 7,5 Mio
- Erhöhung des Freibetrages auf 45'000 Franken: 2,2 Mio
- Volle Stipendierung: 1,4 Mio
Total: 11,1 Mio
Auf der Basis der neuen SKOS-Richtlinien:
- Anpassung der Lebenskosten an die SKOS-Richtlinien: 4,0 Mio
- Erhöhung des Freibetrages auf 45'000 Franken: 2,2 Mio
- Volle Stipendierung: 1,4 Mio
Total: 7,6 Mio
3.5 Im Hinblick auf die Beurteilung der Beschwerden gilt es weiter die in der Vergangenheit ausgerichteten Ausbildungsbeiträge festzuhalten. Der Abstimmungsbericht legt dar, dass diese Ende der 90er-Jahre stark

gesunken seien und im Jahre 2002 rund 8,5 Millionen Franken betragen hätten. Für das Jahr 2004 sind sie wiederum auf rund 12 Millionen Franken gestiegen, was in einem gewissen Zusammenhang mit dem neuen, am 1. August 2003 in Kraft getretenen Stipendiengesetz stehen mag (vgl. auch die Graphik auf S. 25 des Abstimmungsberichts). Diese Zahlen werden von den Beschwerdeführern nicht in Frage gestellt. Sie ziehen auch nicht in Zweifel, dass die Anzahl der Stipendienbezügerinnen und -bezüger seit dem Jahr 2002 um rund 27% angestiegen sei.

Der Abstimmungsbericht enthält ferner eine Graphik mit den Stipendien pro Bezügerin und Bezüger für das Jahr 2003. Danach liegen diese für den Kanton Luzern mit einem jährlichen Betrag von rund 5'800 Franken pro Bezügerin und Bezüger über dem schweizerischen Durchschnitt. Auch diese statistischen Angaben als solche beanstanden die Beschwerdeführer nicht; sie finden sich im Bericht IKSK 2003 - Die Ausbildungsfinanzierung durch die Kantone. Soweit indessen geltend gemacht wird, diese Graphik sei im Gesamtzusammenhang für die Stimmberechtigten irreführend, ist darauf bei der materiellen Beurteilung einzugehen.

4.

Für die Beurteilung der Rügen, der regierungsrätliche Abstimmungsbericht sei irreführend und habe in Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV eine freie und unverfälschte Willensbildung und -äusserung verhindert, gilt es vorerst, sich die entsprechenden Passagen im Abstimmungsbericht zu vergegenwärtigen.

4.1 Der Abstimmungsbericht bringt im Kapitel Für eilige Leserinnen und Leser (S. 20) zum Ausdruck, dass die Initiative nach Auffassung des Grossen Rates und des Regierungsrates über das Ziel hinausschiesse und nahezu eine Verdoppelung der Ausbildungsbeiträge nach sich ziehen würde.

Im gleichen Abschnitt findet sich die Aussage, mit dem neuen Stipendiengesetz seien die Ausbildungsbeiträge wiederum auf über 12 Millionen Franken gestiegen. Damit habe sich die Stellung des Kantons Luzern im interkantonalen Vergleich verbessert. Bei der jährlichen Stipendienhöhe pro Bezügerin und Bezüger liege der Kanton Luzern klar über dem schweizerischen Durchschnitt. Diese Annahmen werden in der Graphik Stipendien pro Bezüger/-in 2003 (S. 26) veranschaulicht und näher erläutert.

Im Abschnitt Stellungnahme zur Initiative (S. 24) legt der Regierungsrat dar, dass die Stipendien-Aufwendungen im Jahr 2004 rund 12,2 Millionen Franken betragen hätten und sich in näherer Zukunft bei rund 12 - 13 Millionen Franken einpendeln würden. Demgegenüber würden die Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge, so führt der Regierungsrat weiter aus, bei Annahme der Initiative auf rund 23 Millionen Franken ansteigen; damit schiesse die Initiative weit über die finanziellen Möglichkeiten des Kantons und den Sinn und Zweck des Stipendienwesens hinaus. Diese Zahlen werden in der Graphik Stipendienausgaben im Kanton Luzern (S. 25) wiederholt. Danach würden die zukünftigen Ausgaben bei Ablehnung der Initiative bei rund 12,5 Millionen Franken liegen, bei Annahme der Initiative über 23 Millionen Franken. In der Graphik-Anmerkung wird festgehalten, dass die Initiative etwa eine Verdoppelung der heutigen Ausgaben bewirken würde.

Im gleichen Abschnitt wird zur Höhe der Elternbeiträge (S. 27) Stellung genommen. Die Anhebung des Freibetrages von 30'000 Franken auf 45'000 Franken habe zur Folge, dass auch Eltern mit einem guten Einkommen und einem grossen Vermögen für ihre Kinder in Ausbildung Stipendien erhalten würden.

4.2 Vorweg ist festzuhalten, dass die dem Entscheid des Grossen Rates zugrunde liegenden Schätzungen der Mehraufwendungen aufgrund der alten SKOS-Richtlinien nicht umstritten sind, indes für die Beurteilung des Abstimmungsberichtes irrelevant sind. Es ist auch nicht von Belang, dass die Beschwerdeführer diese (damaligen) Annahmen und Schätzungen nicht angefochten hatten. Schliesslich ist nicht von Bedeutung bzw. reine Spekulation, ob der Grosse Rat die Initiative auch auf der Basis der neuen SKOS-Richtlinien abgelehnt hätte, wie der Regierungsrat im angefochtenen Einspracheentscheid ausführt.

Für die Beurteilung des Abstimmungsberichts ist ebenso wenig von Bedeutung, ob die SKOS-Richtlinien (unabhängig von ihrer Fassung) für die Festlegung der massgeblichen Lebenshaltungskosten einen tauglichen Massstab darstellen. Entscheidend ist einzig, dass die Initiative die Berücksichtigung der SKOS-Richtlinien verlangt. Demnach sind die Ausführungen des Regierungsrates im angefochtenen Einspracheentscheid zur Tauglichkeit dieses Kriteriums unbedeutend.

Gleich verhält es sich mit den regierungsrätlichen Erwägungen zum Umstand, dass sich die Initianten mit ihrem generellen Verweis auf die SKOS-Richtlinien einer sog. dynamischen Verweisung bedienen. Die gesetzestechnischen Ausführungen und die Kritik des Regierungsrates - die keinen Eingang in den Abstimmungsbericht gefunden haben - sind daher gleichermassen ohne Belang. Auch in dieser Hinsicht ist allein massgeblich, dass die Initiative die Berücksichtigung der SKOS-Richtlinien verlangt und demnach von dieser Forderung auszugehen ist.

In diesem Zusammenhang zieht der Regierungsrat nicht in Zweifel, dass im Falle einer Annahme der Initiative auf die SKOS-Richtlinien abzustellen wäre und dass dabei die SKOS-Richtlinien in der dannzumal gültigen Fassung anzuwenden wären. Er vermag nicht darzulegen, dass die neuen, zum überwiegenden Teil ab dem 1. Juli 2005 massgeblichen Richtlinien nicht auch auf die Initiative anzuwenden wären. Daraus ergibt sich, dass dem Abstimmungsbericht die neuen SKOS-Richtlinien hätten zugrunde gelegt werden müssen und diese für den Entscheid der Stimmberechtigten anlässlich der Abstimmung vom 25. September 2005 massgebend waren.
4.3 Die Beschwerdeführer rügen zur Hauptsache, dass der Regierungsrat seinem Abstimmungsbericht vor dem Hintergrund der neuen SKOS-Richtlinien zu hohe Folgekosten in Aussicht gestellt und die Initiative in irreführender Weise in ein falsches Licht gerückt habe.
Der Abstimmungsbericht beziffert die Mehrkosten der Initiative nicht ausdrücklich. Er begnügt sich mit der Angabe, dass die Annahme der Initiative nahezu eine Verdoppelung der Ausbildungsbeiträge mit sich bringen und zu Neuausgaben von rund 23 Millionen Franken führen würde. Dabei wird ziffernmässig offensichtlich darauf abgestellt, dass die Ausbildungsbeiträge im Jahre 2004 rund 12 Millionen bzw. 12,2 Millionen Franken betragen haben und die Mehrkosten auf der Basis der alten SKOS-Richtlinien 11,1 Millionen Franken betragen würden.

Vor dem Hintergrund der neuen SKOS-Richtlinien erscheinen die Prognosen über die Auswirkungen der Initiative in einem andern Lichte. Wie dargetan, ist anstelle einer Erhöhung der Aufwendungen von 11,1 Millionen Franken lediglich von einer solchen im Ausmass von 7,6 Millionen Franken auszugehen. Die Ausbildungsaufwendungen würden demnach von rund 12 Millionen bzw. von 12,2 Millionen Franken auf knapp 20 Millionen Franken steigen. Daraus ergibt sich eine Erhöhung um knapp zwei Drittel oder rund 65%.

Bei dieser Sachlage kann nicht von einer durch die Initiative bewirkten Verdoppelung oder beinahe einer Verdoppelung der Ausbildungsaufwendungen gesprochen werden. Insofern erweist sich die Darstellung im Abstimmungsbericht tatsächlich als fehlerhaft und ist geeignet, die Stimmberechtigten über die Folgekosten irrezuführen. Dasselbe gilt für die Graphik Ötipendienausgaben im Kanton Luzern̈(S. 25), wonach die Ausgaben auf rund 23 Millionen Franken steigen. Die Mangelhaftigkeit wird zudem dadurch verstärkt, als diese Graphik bei Ablehnung der Initiative eine Stabilisierung der Ausgaben (bei rund 12 - 13 Millionen Franken) ausweist, im Falle der Annahme der Initiative indessen kein Einpendeln (bei rund 23 Millionen Franken) vorsieht, sondern eine weitere Erhöhung darüber hinaus prognostiziert.
4.4 Über die Frage der Mehrkosten hinaus machen die Beschwerdeführer geltend, die Abbildung Ötipendium pro Bezüger/-in 2003̈(S. 26) sei irreführend. Diese Graphik, wonach die Stipendienhöhe im Kanton Luzern pro Bezügerin und Bezüger über dem interkantonalen Durchschnitt liege, sei nicht aussagekräftig und vermittle ein unzutreffendes Bild des Stipendienwesens im Kanton Luzern.

Wie bereits dargelegt (E. 3.5), ziehen die Beschwerdeführer die Richtigkeit dieser statistischen Angaben als solche nicht in Zweifel. Sie sind dem Ëericht IKSK 2003 - Die Ausbildungsfinanzierung durch die Kantoneëntnommen und geben Auskunft über die Höhe der pro Bezügerin und Bezüger entrichteten Beträge. Diese Höhe bildet tatsächlich eines von mehreren Elementen zur Beurteilung der Stipendiensituation, stellt indessen nicht das einzige dar. Gleichermassen fallen hierfür die Aufwendungen gemessen am Volkseinkommen oder die Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung in Betracht (vgl. den erwähnten Bericht IKSK 2003). Trotz dieses Umstandes kann nicht gesagt werden, dass die Abbildung der Graphik Ötipendium pro Bezüger/-in 2003̈für die Stimmberechtigten geradezu irreführend sei. Insbesondere kann dem Regierungsrat in dieser Hinsicht nicht vorgeworfen werden, für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige und ausschlaggebende Elemente unterdrückt zu haben. Im Abstimmungsbericht ist unter der Rubrik Ëie Behandlung im Grossen Ratv̈on den von verschiedener Seite erhobenen Einwendungen die Rede, der Kanton Luzern stehe beim Anteil der Studieren-

den, die Ausbildungsbeiträge erhalten, nahezu am Ende der Rangliste und der Kanton Luzern liege im Verhältnis des Stipendienaufwandes zum Volkseinkommen deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt (S. 29). Zudem darf berücksichtigt werden, dass die vorhandenen Statistiken gemäss dem erwähnten Bericht IKSK sich auf das Jahr 2003 bezogen und sich die Lage im Kanton Luzern in den letzten Jahren verändert hat, einerseits durch eine Erhöhung der Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger seit 2002, andererseits durch einen Anstieg der Ausbildungsaufwendungen in den Jahren 2003 und 2004.

Gesamthaft zeigt sich, dass der Regierungsrat das bestehende Stipendienwesen im Kanton Luzern - nicht zuletzt vor dem Hintergrund des seit dem 1. August 2003 in Kraft stehenden neuen Stipendiengesetzes und mit der Graphik Ştipendium pro Bezüger/in 2003" in einem günstigen Licht darstellte. Diese Beurteilung ist weitgehend eine Wertungsfrage und kann nicht als unsachlich bezeichnet werden. Von Bedeutung ist, dass die Meinungsbildung und die Auseinandersetzung mit andern Gesichtspunkten dank der erwähnten Hinweise nicht verunmöglicht wurde und insoweit keine wesentlichen Elemente unterdrückt wurden. Bei dieser Sachlage kann nicht von einer Irreführung der Stimmberechtigten und einem Verstoss gegen das Gebot der Sachlichkeit gesprochen werden. In diesem Punkte erweist sich die Beschwerde als unbegründet.
4.5 Schliesslich rügen die Beschwerdeführer eine Aussage im Abstimmungsbericht im Zusammenhang mit dem anrechenbaren Einkommen der Eltern. Der Bericht führt aus, dass die Initiative eine Erhöhung des Freibetrages von 30'000 Franken auf 45'000 Franken verlange und dies zur Folge habe, dass auch die Beträge über dieser Grenze entlastet werden müssten, um einen sprunghaften Anstieg der verlangten Elternbeiträge zu verhindern. Daraus ergebe sich, dass auch Eltern mit einem guten Einkommen und einem grossen Vermögen für ihre Kinder in Ausbildung Stipendien erhalten würden. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, die Initiative verlange lediglich eine Anhebung der Freigrenze beim Einkommen, belasse indessen die Freigrenze beim steuerbaren Vermögen bei 10% gemäss bisheriger Verordnung zum Stipendiengesetz. Indem der Regierungsrat die Möglichkeit von Stipendienbezügen von vermögenden Familien trotz gleichbleibendem Vermögensbetrag in den Raum stelle, werde die Initiative in unzulässiger Weise in ein ungünstiges Licht gestellt und würden die Stimmberechtigten im Hinblick auf die Abstimmung irregeführt.

Vorerst gilt es festzuhalten, dass die Initiative lediglich die einkommensseitige Anhebung des Freibetrages verlangt und es vermögensseitig bei der bisherigen Ordnung belassen will. Insoweit ist aufgrund des Abstimmungsberichts nicht nachvollziehbar, weshalb nunmehr Studierende von Eltern, die über ein grosses Einkommen und ein grosses Vermögen verfügen, in den Genuss von Stipendien kommen sollten. Der Abstimmungsbericht macht auch nicht verständlich, welche Beiträge über der Grenze von 45'000 Franken entlastet werden müssten, inwiefern es zu einem sprunghaften Anstieg der verlangten Elternbeiträge komme und weshalb das Subsidiaritätsprinzip des Stipendiengesetzes durch die Anhebung des Freibetrages beim Einkommen in Frage gestellt erscheine. In dieser Hinsicht vermag auch der angefochtene Einspracheentscheid kaum Klärungen beizubringen.

§ 13 der kantonalen Verordnung zum Stipendiengesetz vom 25. März 2003 (SRL Nr. 575a) umschreibt den anrechenbaren Elternbeitrag. Danach ist im Wesentlichen das steuerbare Einkommen der Eltern massgebend, zuzüglich 10% des steuerbaren Vermögens. Die sich daraus ergebenden Werte sind, unter Berücksichtigung der Anzahl der in Ausbildung befindlichen Kinder nach Erfüllen der obligatorischen Schulpflicht, in einer Tabelle im Anhang zur Verordnung aufgeführt. Diese beginnt mit einem Betrag von 30'000 Franken, ab welchem Elternbeiträge aufgrund von Einkommen und Vermögen anzurechnen sind. Sie unterscheidet namentlich nicht danach, wie die Ausgangswerte zustande kommen, d.h. ob sich diese im Wesentlichen auf das Einkommen oder aber die 10% des Vermögens abstützen. Vielmehr ergibt sich der bisherige Freibetrag von 30'000 Franken aus einer Kombination aus Einkommen und Vermögen.

Die Initiative verlangt nicht die Festsetzung eines neuen generellen Freibetrages. Sie fordert lediglich, dass vom Einkommen ein Betrag von 45'000 Franken nicht angerechnet wird. In Bezug auf das Vermögen belässt sie es bei der alten Ordnung. Dies bedeutet, dass das Vermögen, wenn 10% davon den bisherigen Freibetrag von 30'000 Franken übersteigen, im Sinne eines Elternbeitrages anzurechnen ist. Einer vermögensseitigen Anhebung oder einer Entlastung der Beträge über dieser Grenze bedarf es aus dem Sinn der Initiative nicht. Es ist ohne weiteres denkbar, die Tabelle zur Stipendienordnung derart zu gestalten, dass der Freibetrag bei 30'000

Franken belassen wird, dass weiterhin 10% des Einkommens berücksichtigt werden und dass beim Einkommen eine Freigrenze ab 45'000 Franken gilt. Es kann insbesondere nicht gesagt werden, dass die Umsetzung der lediglich in Form der allgemeinen Anregung gekleideten Initiative eine vermögensseitige Anhebung erfordern würde.

Wie der Regierungsrat im angefochtenen Einspracheentscheid zum Ausdruck brachte, stellt es eine Wertungsfrage dar, ab welchen Beträgen von einem guten Einkommen und einem grossen Vermögen gesprochen werden kann. Soweit im Abstimmungsbericht allerdings davon ausgegangen wird, dass bei Annahme der Initiative auch grössere Vermögen als bisher entlastet würden bzw. entlastet werden müssten, und daraus die Folgerung gezogen wird, dass Eltern mit einem guten Einkommen und einem grossen Vermögen für ihre Kinder Stipendien erhalten könnten, erweist sich der Abstimmungsbericht zumindest als missverständlich. Angesichts des Umstandes, dass die Initiative vermögensseitig keine Änderung und keine Anhebung des Freibetrages verlangt und eine solche zur Umsetzung der Initiative auch keineswegs erforderlich ist, erscheint die Aussage als irreführend, es wären neu auch bei grossen Vermögen Stipendien zu gewähren und das im Stipendiengesetz verankerte Subsidiaritätsprinzip würde in Frage gestellt.
4.6 Gesamthaft betrachtet ergibt sich damit, dass der Abstimmungsbericht insoweit als mangelhaft und irreführend zu betrachten ist, als im Falle der Annahme der Initiative einerseits von einer Verdoppelung der Ausbildungskosten und andererseits von der Möglichkeit der Ausrichtung von Stipendien bei grossen Vermögen der Eltern die Rede ist.
Damit ist im Folgenden zu prüfen, ob die festgestellten Mängel erheblich sind und das Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnten. Dabei ist neben den allgemeinen Beurteilungskriterien auch der Medienmitteilung des Regierungsrates Rechnung zu tragen.
5.
Der unzutreffende Hinweis im Abstimmungsbericht, die Annahme der Initiative würde zu einer Verdoppelung der Ausbildungsauslagen führen, ist von erheblichem Gewicht. Zum einen findet er sich in der Übersicht Für eilige Leserinnen und Leserzu Beginn des Berichtes, wird im Abschnitt Stellungnahme zur Initiativesinngemäss wiederholt und kommt letztlich auch in der Graphik Stipendienausgaben im Kanton Luzernzum Ausdruck. Zum andern kommt dem Hinweis in der allgemein geführten Debatte über staatliche Defizite und Sparanstrengungen Bedeutung zu. Es ist daher für den Stimmberechtigten keineswegs belanglos, ob die Stipendienauslagen bei Annahme der Initiative um 100% oder lediglich um 65% ansteigen würden. Umgekehrt mag dem Stimmbürger auch eine Steigerung der Ausgaben um 65% als wesentliche Mehrbelastung erscheinen. Diese wiegt umso schwerer, als die Ausbildungskosten in den Jahren 2003 und 2004 - möglicherweise als Folge des neuen Stipendiengesetzes - bereits stark angestiegen sind, nämlich von 8,5 auf rund 12 Millionen Franken. Vor diesem Hintergrund mag dem Umstand, dass die Initiative lediglich Mehraufwendungen von 65% anstelle der im Abstimmungsbericht genannten 100% bewirken würde, wiederum ein geringeres Gewicht zukommen.
Über die rein finanziellen Aspekte hinaus darf berücksichtigt werden, dass das neue Stipendiengesetz bereits zu erheblich grösseren Stipendiengeldern geführt und damit möglicherweise zu einer Verbesserung der Situation der auf Stipendien angewiesenen Studierenden beigetragen haben mag und demnach vorerst die vollen Auswirkungen der neuen Stipendienordnung abgewartet werden sollen. Insoweit kann der Fehlerhaftigkeit des Abstimmungsberichts zwar ein erhebliches, indessen nicht zwingend ausschlaggebendes Gewicht zugesprochen werden.
Die Medienmitteilung des Regierungsrates stand unter dem Titel Volksinitiative 'betreffend Stipendiengesetz - Bildung für alle!': Regierungsrat weist Einsprache ab. Diese Pressemitteilung steht in erster Linie im Zeichen der Abweisung der als unbegründet dargestellten Einsprache. Sie bringt indessen - in wenig klarer und offener Weise - auch zum Ausdruck, dass gestützt auf neue Berechnungsgrundlagen, d.h. gemäss der Neufassung der SKOS-Richtlinien nunmehr anstelle der angenommenen Mehraufwendungen von 11 Millionen Franken solche von 7,6 Millionen anfallen würden. Aus der Medienmitteilung und der anschliessenden Presseberichterstattung konnte der interessierte Stimmberechtigte schliessen, dass die Mehraufwendungen demnach deutlich tiefer ausfallen würden.

In welchem Ausmass die Medienmitteilung (auch in der im Internet aufgeschaltenen Fassung) und die anschliessende Berichterstattung von den Stimmberechtigten zur Kenntnis genommen worden sind, lässt sich nicht abschliessend bestimmen. Dass sie tatsächlich gewisse Auswirkungen zeitigte, ist indessen - auch vor

dem Hintergrund der Berichterstattung in der Presse - anzunehmen. Ferner kann angenommen werden, dass sie teils auch die schriftlich Abstimmenden erreichte, steigt doch bei einer grösseren Anzahl und höherer Komplexität der Abstimmungsvorlagen - und dies traf beim Abstimmungstermin vom 25. September 2005 zu, an dem auch über die eidgenössische Vorlage betreffend Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommen auf die neuen EU-Staaten zu befinden war - der Anteil der Spätentschlossenen nach einer Umfrage der Bundeskanzlei an (www.admin. ch/ch/d/pore/index2.html; vgl. auch Umfrage der Bundeskanzlei Ḃriefliche Stimmabgabe - Analyse der eidg. Volksabstimmung vom 27. November 2005, wonach der grösste Teil der Stimmzettel in der zweitletzten und letzten Woche vor dem Abstimmungssonntag bei den Behörden eingehen).

Ferner darf angenommen werden, dass die finanziellen Auswirkungen der Initiative nicht allein ausschlaggebend für deren Ablehnung waren. Wie im Abstimmungsbericht ausgeführt, kann etwa die Anwendung der SKOS-Richtlinien als Grundlage für die Bemessung von Stipendien mit sachlichen Gründen in Frage gestellt werden.

Schliesslich kommt auch dem kaum verständlichen Hinweis im Abstimmungsbericht, wonach unter Umständen Eltern mit einem guten Einkommen und einem grossen Vermögen für ihre in Ausbildung stehenden Kinder Stipendien erhalten könnten, kein entscheidendes Gewicht zu. Dem Initiativtext ist klar zu entnehmen, dass vom steuerbaren Einkommen der Eltern 45'000 Franken nicht angerechnet werden. Was dies zu bedeuten hat, vermag jeder Stimmberechtigte vor dem Hintergrund seiner eigenen Erfahrungen ohne weiteres zu ermessen.

Gesamthaft gesehen können die Mängel im Abstimmungsbericht hinsichtlich der Verdoppelung der Ausbildungskosten und der Ausrichtung von Stipendien bei grossem Vermögen der Eltern als erheblich bezeichnet werden (oben E. 4.3, 4.5 und 4.6). Sie erweisen sich indessen bei einer Gesamtwürdigung und in Anbetracht der Medienmitteilung des Regierungsrates nicht als ausschlaggebend. Ferner kommt dem Stimmenunterschied anlässlich der Abstimmung über die Initiative entscheidendes Gewicht zu: 64,2% Nein-Stimmen standen lediglich 35,8% Ja-Stimmen gegenüber; der Stimmenunterschied beträgt demnach 28,4%. Dieses Ergebnis ist von hinreichender Deutlichkeit und lässt die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne die Mängel anders ausgefallen wäre, vor dem Hintergrund der gesamten Umstände nicht als ernsthaft erscheinen.

Demnach ist in Anbetracht der gesamten Verhältnisse von einer Aufhebung der Abstimmung vom 25. September 2005 abzusehen und die Beschwerde auch in diesem Punkte abzuweisen.

6.

Die beiden Beschwerden sind daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Praxisgemäss sind keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtlichen Beschwerden vom 14. September 2005 (Verfahren 1P.582/2005) und vom 29. September 2005 (Verfahren 1P.650/2005) werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern und dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. April 2006

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: