

Volksabstimmung
vom 4. März 2001

**Änderung des Verfahrens zur Totalrevision
der Staatsverfassung**

Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten
vom 8. Januar 2001

Inhalt

	Seite
Für eilige Leserinnen und Leser	3
Abstimmungsfrage	4
Bericht des Regierungsrates	5
- Weshalb eine neue Staatsverfassung?	5
- Verfassungsrat oder Grosser Rat?	5
- Welche Behörde erarbeitet den Verfassungsentwurf?	6
- Das Luzerner Verfahren	7
- Luzerns zweiter Anlauf	8
- Wie geht es weiter?	9
Die Beschlüsse des Grossen Rates	10
Empfehlung des Regierungsrates	11
Abstimmungsvorlage	12

Für eilige Leserinnen und Leser

Am 4. März 2001 können Sie über eine Änderung der Luzerner Staatsverfassung abstimmen. Mit der Änderung wird ein neues Verfahren für die Totalrevision der Staatsverfassung eingeführt. Statt durch einen Verfassungsrat soll eine neue Verfassung künftig durch den Grossen Rat beraten und beschlossen werden. Das letzte Wort hat jedoch nach wie vor das Volk. Das neue Verfahren lehnt sich an das Verfahren bei Teilrevisionen der Verfassung an: Der Regierungsrat erarbeitet einen Entwurf der neuen Verfassung und legt ihn dem Parlament zur zweimaligen Beratung vor. Dieser Entwurf wird jedoch nicht von der Verwaltung erarbeitet, sondern im Rahmen einer so genannten „Projektorganisation“. Die Bevölkerung soll in dieses Gremium durch repräsentative Vertreterinnen und Vertreter, aber auch in Form von Hearings, einbezogen werden.

Der Grosse Rat des Kantons Luzern beschloss die Änderung des Verfahrens zur Totalrevision der Staatsverfassung am 20. November 2000 mit 77 gegen 28 Stimmen. Eine Minderheit wollte am Verfahren mit Verfassungsrat festhalten. Sie befürchtet, dass die vom Regierungsrat festzulegende Projektorganisation zu wenig repräsentativ zusammengesetzt sein wird und dass der Verfassungsentwurf darum im Volk nicht genügend abgestützt sein wird. Die Mehrheit des Rats vertraut darauf, dass der Regierungsrat die Projektorganisation optimal ausgestalten wird und dass mit der Behandlung des Entwurfs im Parlament auch die Abstützung im Volk gewährleistet ist.

Der Regierungsrat empfiehlt den Stimmberechtigten in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Grossen Rates, die Verfassungsänderung anzunehmen und die Abstimmungsfrage mit Ja zu beantworten.

Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen

Sehr geehrte Mitbürger

Der Grosse Rat hat am 20. November 2000 eine Änderung der Staatsverfassung über das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung beschlossen. Verfassungsänderungen unterliegen gemäss § 36 Absatz 3 der Staatsverfassung der Volksabstimmung. Sie können deshalb am 4. März 2001 über die Vorlage abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Änderung der Staatsverfassung vom 20. November 2000 über das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung annehmen?

Wenn Sie die Verfassungsänderung annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut der Verfassungsänderung (S. 12).

Bericht des Regierungsrates

Weshalb eine neue Staatsverfassung?

Die geltende Luzerner Staatsverfassung stammt in ihren Grundzügen aus dem Jahr 1875. Trotz den bisher 41 Teilrevisionen erfüllt sie die Anforderungen an eine zeitgemässe Grundordnung nicht mehr. Sie ist sprachlich veraltet und unübersichtlich im Aufbau. Sie erfüllt damit den Zweck, die Grundsätze, Ziele und Aufgaben des Staates für die Bürgerinnen und Bürger in leicht verständlicher Sprache darzulegen, nur ungenügend. Ausserdem ist sie inhaltlich nicht vollständig. Eine Totalrevision bietet die Chance einer Gesamtüberprüfung des heutigen Zustands sowie einer Anpassung der staatlichen Grundordnung und der Zweckbestimmung an die veränderten Ansprüche und Verhältnisse. Seit den Sechzigerjahren haben 20 Kantone ihre Staatsverfassung umfassend revidiert oder mit der Totalrevision begonnen. Schliesslich wurde in den Neunzigerjahren auch die Bundesverfassung einer umfassenden Reform unterzogen.

Verfassungsrat oder Grosser Rat ?

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wie eine neue Verfassung ausgearbeitet werden kann. Entweder wird für die Totalrevision der Staatsverfassung eine besondere Behörde, ein Verfassungsrat, gewählt, oder das Parlament (Grosser Rat, Kantonsrat) beschliesst die neue Verfassung. In beiden Fällen wird der verabschiedete Verfassungsentwurf dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Von den Kantonen, die in den letzten 35 Jahren die Totalrevision ihrer Verfassung durchgeführt oder

begonnen haben, haben elf einen Verfassungsrat gewählt. In neun Kantonen wurde die Aufgabe dem Parlament übertragen (vgl. Tabelle).

Totalrevisionen Kantonsverfassungen seit 1965: Verfahren		
	<i>Verfassungsrat</i>	<i>Parlament</i>
Abgeschlossene Totalrevisionen	AG, AR, BL, JU, OW, SO, UR	BE, GL, NE, NW, TG, TI
Laufende Totalrevisionen	BS, FR, VD, ZH	GR, SG, SH

Welche Behörde erarbeitet den Verfassungsentwurf?

Unabhängig davon, ob die Totalrevision der Staatsverfassung dem Parlament oder einem Verfassungsrat übertragen wird, ist festzulegen, welche Behörde den ersten Entwurf einer neuen Verfassung erarbeitet. Die von den Kantonen gewählten Verfahren lassen sich in drei Gruppen einteilen:

Wer erarbeitet den ersten Entwurf?

Variante 1 Verfassungsrat oder Parlament erarbeiten den Verfassungsentwurf von Grund auf selber. Dieses Verfahren haben die Kantone Aargau und St. Gallen gewählt.

Variante 2 Verfassungsrat oder Parlament beraten und beschliessen über einen Verfassungsentwurf, der unter der Federführung der Regierung erarbeitet wurde. Dieses Verfahren, das in den Kantonen Basel-Landschaft, Glarus und Graubünden angewendet wurde, ist auch im Kanton Luzern vorgesehen.

Variante 3 Verfassungsrat oder Parlament stützen sich bei ihren Arbeiten auf einen Entwurf beliebiger Herkunft, welchen sie als taugliche Arbeitsgrundlage erachten. Sie erarbeiten im Lauf des Verfahrens einen eigenständigen Entwurf, der sich in wesentlichen Teilen von der ursprünglichen Vorlage unterscheiden kann. Dieses Verfahren haben die Kantone Bern und Solothurn gewählt.

Das Luzerner Verfahren

Im Kanton Luzern soll auf die Wahl eines Verfassungsrates verzichtet werden. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat Botschaft und Entwurf einer neuen Verfassung zur zweimaligen Beratung vor. Damit kommt das in der Gesetzgebung übliche und auch für Teilrevisionen der Staatsverfassung vorgesehene Verfahren zur Anwendung. Das letzte Wort hat selbstverständlich das Volk.

Die Totalrevision der Staatsverfassung ist eine anspruchsvolle und umfangreiche Aufgabe. Deshalb setzt der Regierungsrat zur Erarbeitung des Verfassungsentwurfs eine so genannte Projektorganisation ein. In diesem Gremium sollen möglichst alle wichtigen Bevölkerungsteile des Kantons Luzern vertreten sein. Nebst den politischen Parteien, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Institutionen, Kirchen, Wissenschaften, Behörden und Verwaltung sollen auch einzelne Bürgerinnen und Bürger in die Projektorganisation eingebunden werden. So wird sichergestellt, dass die Ideen für eine neue Verfassung breit erfasst und diskutiert werden. Bei der konkreten Ausgestaltung der Projektorganisation kann der Kanton Luzern von den Erfah-

rungen der Kantone mit abgeschlossenen oder laufenden Totalrevisionen profitieren. In den einzelnen Projektphasen werden sich unterschiedliche Fragen und Probleme stellen. Entsprechend der Vorgehensweise bei anderen komplexen Projekten (z.B. Gemeindereform) wird die Projektorganisation der jeweiligen Situation angepasst werden müssen. Der Regierungsrat wird in Vorgehens- und Verfahrensfragen rund um die Projektorganisation den Dialog mit der Geschäftsleitung des Grossen Rates pflegen.

Für das vorgesehene Verfahren spricht einerseits die politische und gesetzgeberische Erfahrung des Grossen Rates. Der Grosse Rat kennt die politischen Probleme, die im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung zu lösen sind. Zudem ist der Grosse Rat mit der Gesetzgebungsarbeit vertraut, sodass die Diskussionen zielgerichtet und effizient geführt werden können. Andererseits ist der Regierungsrat erfahren in der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und in der Führung von Projekten. Er wird dem Grossen Rat deshalb innert nützlicher Frist einen Verfassungsentwurf zur Beratung vorlegen können.

Luzerns zweiter Anlauf

Regierungsrat und Grosser Rat möchten die Luzerner Staatsverfassung schon seit langem erneuern. Bereits am 28. November 1993 haben die Luzerner Stimmberechtigten deshalb über eine Modernisierung des Verfahrens zur Totalrevision der Staatsverfassung befinden können und ihr zugestimmt. Die wichtigsten Bestimmungen der Neuregelung betrafen damals die Einleitung der Totalrevision und die Wahl, Grösse und Zusammensetzung des seit jeher vorgesehenen Verfassungsrates. Weiter wurde das Abstimmungsverfahren flexibel gestaltet: Zum einen erlaubt die damals beschlossene neue Regelung, dem Volk Grundsatzfragen

während des Revisionsverfahrens zu unterbreiten. Zum anderen kann der ausgearbeitete Verfassungsentwurf den Stimmberechtigten als Ganzes oder in Teilen, je mit oder ohne Varianten zu einzelnen Bestimmungen, zur Abstimmung vorgelegt werden. Diese Abstimmungsmöglichkeiten werden auch mit der vorliegenden Neuregelung des Verfahrens ohne Verfassungsrat beibehalten.

Am 24. Juni 1997 lehnte der Grosse Rat die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Luzern allerdings ab. Die Mehrheit des Rates befürchtete damals, dass eine Totalrevision der Verfassung die laufenden Reformprojekte „Luzern '99“ und „Wirkungsorientierte Verwaltung WOV“ behindern könnte. Im Zusammenhang mit der damals angespannten Finanzlage des Kantons Luzern wurde auch mit den relativ hohen Kosten einer Totalrevision mit Verfassungsrat argumentiert. 1999 verlangte der Grosse Rat deshalb vom Regierungsrat, dass er ihm einen Vorschlag für ein Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung ohne Verfassungsrat unterbreite. Der Regierungsrat legte dem Grossen Rat in der Folge eine solche Lösung vor, welcher der Grosse Rat am 20. November 2000 zugestimmt hat und über die Sie nun abstimmen können.

Wie geht es weiter ?

Bei positivem Ausgang der Volksabstimmung wird der Regierungsrat dem Grossen Rat als Nächstes die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung beantragen. Stimmt dieser zu, ist die Frage der Einleitung der Totalrevision innert sechs Monaten den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Stimmt auch das Luzernervolk der Einleitung der Totalrevision zu, wird der Regierungsrat die Totalrevision der Staatsverfassung unverzüglich in Angriff nehmen.

Die Beschlüsse des Grossen Rates

Die grosse Mehrheit des Grossen Rates will eine Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung, und die meisten davon halten das vorgeschlagene neue Verfahren, mit dem das Ziel erreicht werden soll, für gut und gangbar.

Die SVP-Fraktion erachtet die Totalrevision der Verfassung nicht für dringlich. Sollte sie dennoch eingeleitet werden, müsste sie ihrer Meinung nach durch einen Verfassungsrat erarbeitet werden. Dieses Verfahren sei 1993 von den Stimmberechtigten gutgeheissen worden.

Auch die Fraktion des Grünen Bündnisses, welche die Totalrevision im Übrigen befürwortet, möchte am Verfahren mit Verfassungsrat festhalten. Sie glaubt wie die SVP-Fraktion, dass nur mit einem Verfassungsrat die nötige Abstützung des Anliegens in der Bevölkerung gewährleistet sei. Am neuen Verfahren missfiel diesen beiden Fraktionen besonders, dass die Projektorganisation, die den Verfassungsentwurf erarbeitet, vom Regierungsrat eingesetzt wird. Dadurch sei diese Arbeitsgruppe zwangsläufig zu verwaltungslastig und zu wenig repräsentativ für das Luzernervolk.

Die Mehrheit des Grossen Rates teilte diese Befürchtungen nicht. Erstens sei das neue Verfahren in den vergangenen Jahren in zahlreichen andern Kantonen erfolgreich angewendet worden. Zweitens habe der Grosse Rat noch alle Möglichkeiten, auf die Erarbeitung der neuen Verfassung Einfluss zu nehmen: zuerst bei der Einleitung der Totalrevision (auf diesen Zeitpunkt verlangt der Grosse Rat vom Regierungsrat Angaben über die geplante Ausgestaltung der Projektorganisation), ferner bei der Vorberatung, der zweimaligen Lesung und schliesslich der Verabschiedung des Verfassungsentwurfs zuhanden der Volks-

abstimmung. Damit sei eine gute Verankerung der Verfassungsarbeiten in breiten Kreisen der Luzerner Bevölkerung gesichert.

In der Schlussabstimmung stimmte der Grosse Rat der Änderung der Staatsverfassung über das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung mit 77 gegen 28 Stimmen zu.

Empfehlung des Regierungsrates

In Übereinstimmung mit der überwiegenden Mehrheit des Grossen Rates (77 Ja gegen 28 Nein zur Verfassungsänderung) empfehlen wir Ihnen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, der Verfassungsänderung über das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung zuzustimmen.

Luzern, 8. Januar 2001

Im Namen des Regierungsrates

Der Schultheiss: Anton Schwingruber

Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Abstimmungsvorlage

Nr. 1

Staatsverfassung des Kantons Luzern

Änderung vom 20. November 2000*

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 36 der Staatsverfassung¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 22. Februar 2000²,

beschliesst:

I.

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern³ wird wie folgt geändert:

§ 33 *Verfahren*

¹ Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat Botschaft und Entwurf einer neuen Verfassung zur zweimaligen Beratung vor.

² Er setzt zur Ausarbeitung von Botschaft und Entwurf einer neuen Verfassung eine Projektorganisation ein, welche die Vielgestaltigkeit des Kantons repräsentiert.

³ Der Entwurf ist nach den für den Grossen Rat geltenden Vorschriften zu beraten.

§§ 34 und 34^{bis}

werden aufgehoben.

§ 34^{ter} *Volksabstimmungen*

¹ Der Regierungsrat kann Volksabstimmungen über Grundsatzfragen mit oder ohne Varianten veranlassen. Er ist bei der weiteren Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs an die Abstimmungsergebnisse gebunden.

*K 2000 2912

¹

SRL Nr. 1

²

Erscheint in den Verhandlungen des Grossen Rates 2000.

³

G VI 79 und Z I 41

² Der vom Grossen Rat nach zweimaliger Beratung angenommene Entwurf der neuen Verfassung wird dem Volk unterbreitet. Er kann als Ganzes oder in Teilen, mit oder ohne Varianten zu einzelnen Bestimmungen, zur Abstimmung vorgelegt werden.

³ Lehnt das Volk den Entwurf der neuen Verfassung oder Entwürfe von Teilen ab, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen abgeänderten Verfassungsentwurf zur Beratung vor. Der vom Grossen Rat nach zweimaliger Beratung angenommene Entwurf wird dem Volk unterbreitet. Wird dieser Entwurf, der als Ganzes, mit oder ohne Varianten zu einzelnen Bestimmungen, zur Abstimmung vorzulegen ist, vom Volk erneut abgelehnt, ist die Totalrevision der Verfassung gescheitert.

§ 35

wird aufgehoben.

II.

Die Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Sie tritt am 1. April 2001 in Kraft.

Luzern, 20. November 2000

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident: Ruedy Scheidegger
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler