



LUZERN

B 123 | Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

**zum Entwurf  
einer neuen  
Kantonsverfassung**

## Übersicht

*Die geltende Staatsverfassung datiert vom 29. Januar 1875. Formelle und inhaltliche Mängel und das heutige Verfassungsverständnis machen eine Totalrevision der Verfassung unumgänglich. Am 23. September 2001 haben die Stimmberechtigten die Einleitung der Totalrevision beschlossen. Daraufhin setzte der Regierungsrat eine Verfassungskommission ein. Diese Kommission erarbeitete den Entwurf einer neuen Verfassung, der in ein breites Vernehmlassungsverfahren gegeben wurde. Am Vernehmlassungsverfahren nahmen über 1000 Privatpersonen und über 200 Organisationen teil. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis empfahl die Verfassungskommission dem Regierungsrat einige Änderungen am Entwurf.*

*Der Regierungsrat legt nun einen Verfassungsentwurf vor, der mit 85 Paragraphen ein übersichtliches Grundgesetz des Kantons Luzern darstellt. Der erste Teil enthält die allgemeinen Bestimmungen mit Grundsätzen zum Kanton. Der zweite befasst sich mit den Grundrechten. Der dritte Teil legt eine Rahmenordnung für die Aufgaben von Kanton und Gemeinden vor. Im vierten Teil werden die Wahl-, Initiativ- und Referendumsrechte sowie das Bürgerrecht geregelt. Der fünfte Teil regelt die Organisation und die Aufgaben der obersten kantonalen Behörden. Der sechste Teil enthält die Bestimmungen über die Gemeinden. Der siebte Teil bestimmt die Finanzordnung von Kanton und Gemeinden. Im achten Teil finden sich Bestimmungen über die Religionsgemeinschaften.*

*In dem Verfassungsentwurf werden zum einen verbindliche Festlegungen für die Organisation des Kantons und seiner Behörden getroffen, zum anderen mit offenen Bestimmungen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit für die Zukunft gewahrt. Die neue Verfassung soll eine systematisch gut geordnete und verständliche rechtliche Grundordnung für den Kanton bilden, auf der langfristig aufgebaut werden kann.*

# Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage .....	5
I.	Geltende Staatsverfassung .....	5
II.	Gründe für die Totalrevision der Staatsverfassung .....	5
III.	Verfassungsanliegen im Grossen Rat.....	6
IV.	Laufende Projekte und hängige Volksinitiativen .....	7
B.	Rahmenbedingungen kantonalen Verfassungen.....	8
I.	Bundesrechtliche Anforderungen .....	8
II.	Möglichkeiten und Grenzen kantonalen Verfassungsgebung .....	10
C.	Bedeutung der Kantonsverfassung .....	11
D.	Verfahren der Totalrevision .....	12
I.	Entwicklung der Verfassungsdiskussion im Grossen Rat.....	12
II.	Einleitung der Totalrevision.....	13
III.	Einsetzung und Auftrag der Verfassungskommission.....	13
IV.	Vorgehen der Verfassungskommission .....	14
E.	Entwurf der Verfassungskommission .....	15
F.	Vernehmlassung .....	18
I.	Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens.....	18
II.	Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens.....	18
III.	Auswertung der Vernehmlassung.....	19
1.	Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren .....	19
2.	Entwurf im Allgemeinen .....	19
3.	Einzelne Themen .....	20
IV.	Empfehlungen der Verfassungskommission .....	25
G.	Entwurf der neuen Kantonsverfassung .....	25
I.	Verfassungsverständnis.....	25
II.	Gliederung.....	26
III.	Hauptpunkte .....	27
H.	Der Verfassungsentwurf im Einzelnen .....	41
I.	Auswirkungen.....	88
K.	Anträge.....	89
	Entwurf .....	90
	Beilagen.....	108

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer neuen Kantonsverfassung.

## **A. Ausgangslage**

### **I. Geltende Staatsverfassung**

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern (SRL Nr. 1) trägt das Datum vom 29. Januar 1875. Vor 130 Jahren wurde das Luzerner Grundgesetz somit letztmals einer Totalrevision unterzogen. Hingegen wurde es seither über 40-mal abgeändert (vgl. Änderungstabelle in der gedruckten Einzelausgabe der Staatsverfassung).

Von den zahlreichen Teilrevisionen der Staatsverfassung betrafen die bedeutendsten die Volkswahl der Regierungsräte und der Luzerner Abgeordneten in den Ständerat (1905), die Gesetzesinitiative (1906), das Proporzwahlverfahren für den Grossen Rat (1909), das Finanzreferendum (1969/1983), das Frauenstimmrecht in Kanton und Gemeinden (1970) und das Stimmrechtsalter 18 (1991). Wichtige Änderungen bildeten weiter die Parlamentsreformen von 1976 und 1998 sowie die Regierungs- und Verwaltungsreform von 1995. Mit der Reform des Parlamentsrechtes Mitte der siebziger Jahre war eine formelle Bereinigung der Verfassung verknüpft.

In den letzten fünf Jahren sind vier Teilrevisionen der Verfassung zu verzeichnen. Im Jahr 2000 stimmte das Volk der Grundsatzbestimmung über den Ausgleich des Finanzhaushalts (§ 52<sup>bis</sup>) zu. Im Jahr 2001 wurden neue Verfassungsbestimmungen über das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung (§§ 33 und 34<sup>ter</sup>) und über die Gemeinden angenommen (§§ 87–89). Im Jahr 2002 stimmte das Volk der geänderten Mitgliederzahl für den Regierungsrat zu (§ 63 Abs. 2).

### **II. Gründe für die Totalrevision der Staatsverfassung**

Form und Inhalt der geltenden Staatsverfassung sowie das heutige Verfassungsverständnis machen eine Totalrevision unumgänglich. Wir haben Ihrem Rat die Gründe, weshalb eine Totalrevision der Staatsverfassung notwendig ist, in der Botschaft B 84 zum Entwurf eines Dekrets über die Einleitung der Totalrevision ausführlich dargelegt (vgl. Botschaft B 84 vom 13. März 2001, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001 S. 821 ff.). Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Seit der Schaffung der

geltenden Staatsverfassung haben sich Staat, gesellschaftliche und politische Kräfte sowie Wertvorstellungen und Lebensformen der Bürgerinnen und Bürger erheblich verändert. Trotz den vorgenommenen Teilrevisionen weist die Verfassung inhaltliche und formelle Mängel auf. Ihre Systematik ist veraltet und unübersichtlich. Sie enthält Regelungen, die nicht in die Verfassung, sondern in ein Gesetz oder eine Verordnung gehören oder unnötig sind. Es fehlen Aussagen zu verfassungsrelevanten Themen (wie z. B. über die Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen, über die Aufgaben- und Finanzordnung). Sodann sind Organisationsformen und Rechtsinstitute grundsätzlich und gesamthaft zu überprüfen (z. B. Behördenorganisation, politische Rechte). Nur eine Totalrevision ermöglicht diese Gesamtüberprüfung und vermag den inneren Zusammenhang des Erlasses wieder herzustellen.

Schliesslich hat in den letzten Jahrzehnten eine bemerkenswerte Belebung des kantonalen Verfassungsrechtes stattgefunden. 20 Kantone haben ihre Verfassungen, die meist aus dem 19. Jahrhundert stammten, mittels Totalrevision geändert. Die Totalrevision der Bundesverfassung brachte zudem eine Rechtsgrundlage, auf die sich die früheren kantonalen Verfassungsrevisionen nicht abstützen konnten. Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) bildet den verfassungsrechtlichen Gesamtrahmen, in den sich das kantonale Verfassungsrecht einzupassen hat. Für das Revisionsvorhaben im Kanton Luzern ergibt sich aufgrund dieser Ausgangslage die Chance, aus den Erfahrungen der anderen Kantone Nutzen zu ziehen und die kantonale Verfassung in geeigneter Weise auf die neue Bundesverfassung abzustimmen.

### **III. Verfassungsanliegen im Grossen Rat**

Dass ein Bedarf für eine Revision der Staatsverfassung besteht, zeigt sich auch in der Zahl der eingereichten parlamentarischen Vorstösse. Verschiedene Vorstösse forderten eine Verfassungsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit und für die regionale Gemeindezusammenarbeit. Andere Vorstösse stellten die politischen Rechte zur Diskussion, namentlich das Stimmrecht, die Wahlkreise und die Berechnungsgrundlage für die Sitzverteilung im Parlament. Thematisiert wurden zudem ein Vorschlagsrecht der Gemeinden, das Referendumsrecht für die Parlamentsmitglieder sowie das konstruktive Volksreferendum. Am meisten Vorstösse betrafen die kantonalen Behörden: gefordert wurden Änderungen hinsichtlich ihrer Organisation (Amtsdauer, Amtsantritt der Präsidien von Grosse Rat und Regierungsrat, Amtsenthörung, Unvereinbarkeiten, Information u. a. m.) und die Schaffung neuer Behörden (Ombudsstelle, Jugendkonferenz). Eine ausführliche, thematisch geordnete und kommentierte Liste der parlamentarischen Vorstösse mit Verfassungsanliegen findet sich in der Beilage 2.

## **IV. Laufende Projekte und hängige Volksinitiativen**

### **1. Gemeindereform**

Im Rahmen des Gesamtprojektes «Luzern '99» wurde eine Reform der Gemeinden eingeleitet. Die laufende «Gemeindereform 2000+» ist auf den drei Säulen der Aufgaben-, der Finanz- und der Strukturreform aufgebaut. Am 1. Januar 2002 traten die Verfassungsbestimmungen zur Stellung und Funktion der Gemeinden und zur Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in Kraft (§§ 87–89 Staatsverfassung). Auf Gesetzesstufe werden seit dem 1. Januar 2003 das neue Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) und seit dem 1. Januar 2005 das neue Gemeindegesetz (SRL Nr. 150) angewendet. In allen Kantonsteilen haben sich seither Gemeinden vereinigt oder werden Vereinigungen geprüft oder vorbereitet.

Zwischen der Verfassungsrevision und der Gemeindereform ergeben sich inhaltliche Überschneidungen und Berührungspunkte. Die wichtigsten wurden in der Botschaft zum Gemeindegesetz aufgeführt (GR 2004 S. 405 f.); ausgehend vom Verfassungsentwurf sind dies:

- im Bereich der staatlichen Organisation: Gliederung des Kantonsgebietes,
- im Bereich der staatlichen Aufgaben: Aufgaben der Gemeinden; Grundsätze der Übernahme, Zuteilung und Erfüllung von Aufgaben durch Kanton und Gemeinden,
- im Bereich der politischen Rechte: Stimmrecht in den Gemeinden,
- im engeren Bereich des Gemeinderechts: Stellung der Gemeinden, Gemeindearten (Einwohner-, Kirch- und Korporationsgemeinden), Organisation der Gemeinden, Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden, kantonale Aufsicht, Bestandes- und Gebietsveränderungen,
- im Bereich der Finanzordnung: Finanzhaushalt der Gemeinden.

### **2. Reform 06**

Unter dem Titel «Reform 06» haben wir bei Ihrem Rat einen Projektierungskredit zur Prüfung von strukturellen und organisatorischen Massnahmen sowie des Verzichts auf staatliche Angebote beantragt. Von den vorgeschlagenen Massnahmen wies nur die Vereinfachung der Kantonsgliederung (zwei statt fünf Ämter) einen direkten Bezug zum Verfassungsentwurf auf. In der Session vom 7. und 8. November 2005 kürzte Ihr Rat den Kredit für das Reformpaket mit der Absicht, die Diskussion der Ämterzahl im Rahmen der Verfassungsrevision zu führen.

### **3. Finanzreform 08**

Mit der «Gemeindereform 2000+» soll wie erwähnt die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu geregelt werden. Gestützt auf die Änderungen der Bundesverfassung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird auf Bundesebene eine Entflechtung von staatlichen Aufgaben umgesetzt, welche Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden haben wird. Die Projekte Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden und Umsetzung NFA haben wir organisatorisch unter dem Titel «Finanzreform 08» zusammengefasst. Berührungspunkte von Verfassungsrevision und Finanzreform 08 ergeben sich bei den Verfassungsregelungen zu den Aufgaben von Kanton und Gemeinden und zu den Grundsätzen der Übernahme, Zuteilung und Erfüllung von Aufgaben durch Kanton und Gemeinden.

### **4. Hängige Volksinitiativen**

Derzeit sind die Volksabstimmungen über zwei Verfassungsinitiativen ausstehend. Am 10. März 2003 reichte die Christlichdemokratische Volkspartei des Kantons Luzern eine Volksinitiative ein, die in der Form der allgemeinen Anregung Verfassungsbestimmungen über die Familie verlangt (Botschaft B 104 vom 5. Juli 2005). Am 5. November 2004 sodann reichte ein überparteiliches Komitee eine ausformulierte Verfassungsinitiative ein, wonach die Beschlüsse über den Voranschlag und den Steuerfuss dem fakultativen Volksreferendum zu unterstellen sind (Botschaft B 121 vom 2. November 2005).

## **B. Rahmenbedingungen kantonaler Verfassungen**

### **I. Bundesrechtliche Anforderungen**

Das Bundesrecht, insbesondere die Bundesverfassung, bildet den rechtlichen Rahmen für die kantonalen Verfassungen. Die Kantonsverfassungen haben inhaltlich den bundesrechtlichen Anforderungen zu genügen und sind der Bundesversammlung zur Gewährleistung vorzulegen. Artikel 51 BV lautet:

<sup>1</sup> *Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.*

<sup>2</sup> *Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen.*

Diese Bestimmung stellt fünf Anforderungen an Kantonsverfassungen (vgl. dazu Alexander Ruch, Kommentar zu Art. 51 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich 2002):

- Geschriebene Verfassung

Im schweizerischen Bundesstaat sind die Kantone verpflichtet, sich eine schriftliche Verfassung zu geben.

- Demokratische Verfassungsordnung

Der Grundsatz der demokratischen Form verlangt eine Organisation mit Gewaltengliederung und im Sinn einer Mindestvorschrift, dass das Volk nach allgemeinem und gleichem Stimmrecht ein Kantonsparlament wählen kann. In der Praxis schränkt diese Vorgabe die Organisationsautonomie der Kantone nicht ein. Die Kantone haben demokratische Instrumente entwickelt, die über die geforderte repräsentative Form der Demokratie – die Vertretung des Volkes im Parlament – hinausreichen, wie zum Beispiel die Gesetzesinitiative und das Gesetzesreferendum.

- Verfassungsgebung durch das Volk

Die Bundesverfassung verlangt eine obligatorische Volksabstimmung über die Kantonsverfassung und deren Annahme mit mindestens einfacher Mehrheit der Stimmenten (vgl. § 31 Staatsverfassung).

- Änderungsmöglichkeit durch Verfassungsinitiative

Weiter verlangt die Bundesverfassung, dass die Kantone die Verfassungsinitiative vorsehen. Wenn es die Mehrheit der Stimmberechtigten verlangt, muss zu jeder Zeit eine Verfassungsänderung in Gang gesetzt werden können. Alle Kantone begnügen sich jedoch mit einer geringeren Unterschriftenzahl.

- Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Die Kantonsverfassungen dürfen dem Bundesrecht nicht widersprechen. Diese Anforderung ist die wichtigste Rahmenbedingung für den kantonalen Verfassungsgeber. Das Bundesrecht gesteht den Kantonen insbesondere Gestaltungsspielraum zu bei der politischen und verwaltungstechnischen Gliederung ihres Gebiets (z. B. Gemeinden, Wahlkreise, Gerichtsbezirke) und der Organisation der Behörden und der Körperschaften des kantonalen Rechts. Auch der Spielraum bei der Ausgestaltung der politischen Rechte ist gross. Demgegenüber gilt die Grundrechtsordnung der Bundesverfassung auch im Verhältnis zwischen Individuum und Staat auf kantonaler Ebene. Weiter schränken die Bundeskompetenzen und die Normen über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die Verfassungsautonomie der Kantone stark ein. Es gibt kaum ein Aufgabengebiet, in dem kein Bundesrecht besteht. Das Gesetzes- und Verordnungsrecht des Bundes kann relativ schnell ändern, währenddem die kantonale Verfassung auf einige Jahrzehnte angelegt sein sollte. Der Vorrang des Bundesrechts vor kantonalem Recht gilt für jegliche Normstufe (Art. 49 Abs. 1 BV).

Die Rechtmässigkeit der kantonalen Verfassungen wird von den eidgenössischen Räten im Gewährleistungsverfahren geprüft (Art. 51 BV in Verbindung mit Art. 172 Abs. 2 BV). Umstritten waren bisher namentlich kantonale Verfassungsbestimmun-



gen, welche die Erfüllung übergeordneter Aufgaben zu vereiteln drohten (Kernkraft- und Wasserkraftanlagen, Flugplätze) oder die nachbarschaftlichen Beziehungen mit anderen Kantonen hätten gefährden können (Jurafrage). Die Gewährleistung des Bundes wirkt deklaratorisch, was bedeutet, dass eine Kantonsverfassung auch vor ihrer Gewährleistung in Kraft treten kann, bei Verweigerung der Gewährleistung eine Bestimmung jedoch rückwirkend dahinfällt. Die gewährleisteten Kantonsverfassungen werden vom Bundesgericht nur unter bestimmten Voraussetzungen auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht geprüft, nämlich wenn übergeordnetes Recht zum Zeitpunkt der Gewährleistung noch nicht bestand.

## **II. Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Verfassungsgebung**

Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung und umfasst die obersten Rechtsnormen eines Gemeinwesens. Theoretisch steht mit der Totalrevision der Verfassung die gesamte bisherige Ordnung bei einem Neuanfang. Den sich daraus eröffnenden Möglichkeiten sind die Grenzen gegenüberzustellen (vgl. grundlegend Kurt Eichenberger, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, in: Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften, Basel 2002, S. 49 ff.). Ausser den Grenzen, die durch das Bundesrecht aufgestellt werden, bestehen praktische Grenzen, die sich aus der Verankerung der Verfassungsrevision in der Gegenwart ergeben. Mit der Totalrevision im Kanton Luzern ist keine Revolution zu verarbeiten und kein Bürgerkrieg zu befrieden. Es kann auf der etablierten Ordnung der geltenden Staatsverfassung aufgebaut werden. Die neue Verfassung bedarf aber der Zustimmung der Stimmberechtigten. Sie hat somit in einem realitätsbezogenen Erneuerungswillen die Anliegen ihrer Zeit widerzuspiegeln.

Schliesslich setzt auch die Zukunft der Totalrevision Grenzen. Eine totalrevidierte Verfassung soll möglichst schnell wirksam werden, ohne auf Jahre hinaus Übergangsrecht zu schaffen und Gesetzgebungskapazitäten zu binden. Bereits in der Botschaft vom 13. März 2001 zum Revisionsdekret (GR 2001 S. 821 ff.) haben wir darauf hingewiesen, dass die Totalrevision nicht einer vollständigen Neuschöpfung gleichzusetzen ist. Vielmehr ist das aus historischer Erfahrung Bewährte mit dem Geist der Zeit zu verknüpfen, sind Tradition und Offenheit für die Zukunft zu verbinden.

Auf der Grundlage dieses Verständnisses stehen mit der Neugestaltung der Verfassung formelle Erneuerungen, Verdeutlichungen der Verfassungspraxis und eigentliche materielle Änderungen an. Zu beachten ist, dass mit der Aufnahme einer Regelung in die Verfassung gegenüber einer Gesetzesregelung eine höhere formelle Geltungskraft verbunden ist. Ihre Änderung bedarf eines qualifizierten Verfahrens: Für jede Verfassungsänderung ist eine Volksabstimmung nötig. Eine Volksinitiative auf Verfassungsrevision erfordert im Vergleich zur Gesetzesinitiative eine höhere Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten. Diese herausgehobene rechtliche Stellung der Kantonsverfassung bringt es mit sich, dass in der Verfassung nur Grundlegendes und Wichtiges geordnet wird. Was wichtig ist, lässt sich allerdings nicht allgemeingül-

tig festlegen und hängt insbesondere von den Verfassungsfunktionen (vgl. Kap. C), vom Normierungstyp (Art der Rechtsnormen und Normdichte) und den politischen Gegebenheiten ab.

Auf jeden Fall hat die Verfassung als Einzelerlass, der eine Vielzahl an Rechtsbereichen erfasst, die Grundordnung zu bilden. Nur als solche Grundordnung kann die Verfassung dauerhaft sein und den Konsens verkörpern, auf dem die weitere politische Ausgestaltung der kantonalen und kommunalen Rechtsordnung verlässlich aufbauen kann. Das Recht als Ganzes wiederum bildet nur einen von zahlreichen Faktoren, die das Zusammenleben im Gemeinwesen bestimmen. Dieses bedarf der Sitten, der ethischen Grundsätze, der Weltanschauungen, der engagierten politischen Öffentlichkeit und vieles mehr zu seiner Verwirklichung.

## ***C. Bedeutung der Kantonsverfassung***

Die Rechtslehre bezeichnet die Bedeutungen, die mit der Verfassung als Grundgesetz eines Gemeinwesens verbunden sind, als Funktionen. Einer Verfassung wird insbesondere eine Organisations-, eine Ordnungs-, eine Machtbegrenzungs-, eine Integrations- und eine Orientierungsfunktion zugesprochen (vgl. Botschaft vom 13. März 2001, in: GR 2001 S. 823 f.).

Im folgenden Überblick sind die wichtigsten Aspekte dieser fünf Funktionen zusammengefasst:

Funktion	Bedeutung für Kantonsverfassung
Organisation	Verfassungsbestimmungen über die politischen Rechte, über die Behördenorganisation (Zusammensetzung, Wahl, Aufgaben, Beziehungen), über die territoriale Gliederung des Kantons, über die Aufgaben von Kanton und Gemeinden sowie über das Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften legen die kantonale Organisation fest.
Ordnung	Die Verfassung bildet die rechtliche Grundordnung; sie lenkt und prägt den politischen Prozess und das Rechtsleben im Kanton.
Machtbegrenzung	Die Verfassung beschränkt die staatliche Macht, im Wesentlichen durch die Gewährleistung von (individuellen und kollektiven) Rechten und eine geeignete Macht- und Kompetenzenverteilung.
Integration	Der im Verfassungstext ausgedrückte Grundkonsens fördert den Zusammenhalt der Kantonsbevölkerung und dient der Identifizierung der Bürgerinnen und Bürger, der Einwohnerinnen und Einwohner, mit dem Gemeinwesen.
Orientierung	Die Verfassung macht die rechtlichen Grundlagen des Gemeinwesens sichtbar; sie soll den Kanton verständlich darstellen und sein Handeln voraussehbar machen.

## ***D. Verfahren der Totalrevision***

### **I. Entwicklung der Verfassungsdiskussion im Grossen Rat**

Die Diskussion um eine Erneuerung der Staatsverfassung wird schon seit langem geführt. Parallel zu den Bestrebungen beim Bund Mitte der Sechzigerjahre wurde im Kanton Luzern die Totalrevision der Luzerner Verfassung gefordert, dieses Begehren aber zurückgestellt. Die Verfassungsdiskussion im Kanton Luzern war geprägt von der Suche nach dem zweckmässigen Verfahren für eine Totalrevision und nach dem geeigneten Zeitpunkt für deren Auslösung.

Am 29. Juni 1993 hat Ihr Rat die Änderung der §§ 32–35 der Staatsverfassung über das Verfahren zur Totalrevision der Staatsverfassung beschlossen (vgl. Botschaft vom 17. November 1992, in: GR 1993 S. 83 ff.). Am 28. November 1993 haben die Stimmberechtigten dieser Änderung zugestimmt. Die geänderten Bestimmungen betrafen die Einleitung der Totalrevision auch durch einen Beschluss des Grossen Rates sowie die Wahl, Grösse und Zusammensetzung des seit jeher vorgesehenen Verfassungsrates. Weiter wurde das Abstimmungsverfahren flexibel gestaltet. Zum einen erlaubt die damals beschlossene Regelung, dem Volk während des Revisionsverfahrens Grundsatzfragen 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.

Am 19. Juni 1995 hat Ihr Rat einen parlamentarischen Vorstoss über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung vom 10. Mai 1993 erheblich erklärt (Motion M 451 von Hans Widmer, Luzern). Dieser verlangte, dass dem Grossen Rat eine Botschaft unterbreitet werde, welche die notwendigen Schritte zur Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung beinhaltet, sobald die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben seien. Die zur Zeit der Einreichung der Motion noch fehlenden rechtlichen Voraussetzungen waren mit der Revision vom 29. Juni 1993 geschaffen worden.

Am 5. Dezember 1995 unterbreiteten wir Ihrem Rat den Entwurf eines Dekrets über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Luzern. Nachdem Ihr Rat ein Jahr zuvor entsprechend unserem Antrag die Einleitung der Totalrevision zurückgestellt hatte, lehnte er am 24. Juni 1997 das Dekret über die Einleitung der Totalrevision ab. Die Mehrheit Ihres Rates befürchtete damals, dass eine Totalrevision der Verfassung die laufenden Reformprojekte «Luzern '99» und «Wirkungsorientierte Verwaltung WOV» behindern könnte.

Mit einem parlamentarischen Vorstoss wurden wir 1998 aufgefordert, Ihrem Rat eine Verfassungsänderung zu unterbreiten, mit welcher das Verfahren für die Totalrevision der Staatsverfassung ohne Verfassungsrat möglich würde (Motion M 506 von Franz Mattmann, Ebikon, vom 30. März 1998). Am 14. September 1999 haben Sie die Motion entsprechend unserem Antrag erheblich erklärt. In der Folge unterbreiteten

wir Ihrem Rat den Entwurf für eine Änderung der Staatsverfassung und des Stimmrechtsgesetzes (Botschaft B 41 vom 22. Februar 2000, in: GR 2000 S. 1164 ff.). Wir schlugen Ihnen vor, dass wir – analog dem für Teilrevisionen der Staatsverfassung vorgesehenen Verfahren – Ihrem Rat Botschaft und Entwurf einer neuen Verfassung vorlegen. Gleichzeitig beantragten wir Ihnen, dass für die Erarbeitung dieses Verfassungsentwurfs anstelle eines Verfassungsrates eine Projektorganisation vorzusehen sei, welche die Vielgestaltigkeit des Kantons Luzern repräsentiert.

Am 20. November 2000 hiess Ihr Rat die Änderung gut. Dieser Verfassungsänderung haben am 4. März 2001 auch die Stimmberechtigten zugestimmt.

## **II. Einleitung der Totalrevision**

Mit Botschaft vom 13. März 2001 zum Entwurf eines Dekrets über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung (GR 2001 S. 821 ff.) haben wir Ihnen vorgeschlagen, die Staatsverfassung nach dem neuen Verfahren einer Totalrevision zu unterziehen. Sie stimmten dem Dekret am 7. Mai 2001 mit 87 gegen 16 Stimmen zu (GR 2001 S. 843). Am 23. September 2001 gaben die Stimmberechtigten mit 38 920 Ja gegen 10 666 Nein ihre Zustimmung zum Dekret. Damit konnte mit der Vorbereitung der Totalrevision begonnen werden.

## **III. Einsetzung und Auftrag der Verfassungskommission**

Zur Vorbereitung der Totalrevision und zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs beschlossen wir im März 2002 den Projektauftrag und den Terminplan. Gemäss dem Wortlaut von § 33 Absatz 2 der Staatsverfassung, wonach eine Projektorganisation für die Ausarbeitung der Verfassung einzusetzen sei, welche die Vielgestaltigkeit des Kantons repräsentiert, bestimmten wir die Zusammensetzung der Verfassungskommission wie folgt: fünf Mitglieder aus den im Grossen Rat vertretenen Parteien, fünf Mitglieder aus Behörden und Verwaltung, zehn Mitglieder aus dem Kreis engagierter Bürgerinnen und Bürger. Die politischen Parteien nominierten ihre Vertreter. Die übrigen Mitglieder wurden von unserem Rat bestimmt. Für die Mitarbeit in der Verfassungskommission oder den Arbeitsgruppen gingen auf die Ausschreibung rund 150 Bewerbungen ein. Als Kommissionsvorsitzenden und Projektleiter konnten wir Ständerat Franz Wicki, Grosswangen, gewinnen.

Aus den im Grossen Rat vertretenen Parteien wurden gewählt:

- Monika Clalüna, Horw (Vertreterin Grünes Bündnis des Kantons Luzern)
- Trudi Dinkelmann, Kriens (Vertreterin Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern)
- Damian Meier, Wolhusen (Grossrat; Vertreter Freisinnig-Demokratische Partei des Kantons Luzern)

- Guido Müller, Honau (Grossrat; Vertreter Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern)
- Leo Müller, Ruswil (Grossrat; Vertreter Christlichdemokratische Volkspartei des Kantons Luzern)

Aus den Gemeinden und den Gerichten sowie der Verwaltung wurden gewählt:

- Irmgard Amrein-Gapp, Sursee, Stadträtin (Vertreterin Gemeinden)
- Heiner Eiholzer, Luzern, Verwaltungsrichter (Vertreter kantonale Gerichte)
- Beat Henseler, Kriens, Kommandant Kantonspolizei (Vertreter kantonale Verwaltung)
- Marianne Iten, Kriens, wissenschaftliche Mitarbeiterin (Vertreterin kantonale Verwaltung)
- Patrick Vogel, Emmenbrücke, Gemeindeschreiber (Vertreter Gemeinden)

Als weitere Mitglieder wurden gewählt:

- Lisbeth Barmettler-Hofstetter, Schwarzenbach
- Sandra Baumeler, Luzern
- Fritz Bösiger, Ufhusen
- Antoinette Felder-Dahinden, Finsterwald
- Hanspeter Hagmann, Emmenbrücke
- Bruno Richli, Emmenbrücke
- Simonetta Steinmann-Angelucci, Buchrain
- Erika Stutz, Geuensee
- Robert Walder, Reiden
- Pius Zängerle, Adligenswil

Für das Projektsekretariat wurden verpflichtet:

- Martha Wigger, Wolhusen (administrative Leiterin)
- Raimund Renggli, Weggis (juristischer Mitarbeiter)
- Gregor Zemp, Luzern (juristischer Mitarbeiter)

Die Verfassungskommission wurde beauftragt, im Zeitraum von zwei Jahren eine inhaltlich und formal neue Kantonsverfassung auszuarbeiten, ohne dass deren Gehalt in irgendeiner Weise vorgegeben wurde. Die Arbeiten der Kommission wurden von einem regierungsrätlichen Steuerungsausschuss begleitet, welcher als Erstes die Geschäftsordnung der Verfassungskommission erliess.

## IV. Vorgehen der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission traf sich am 30. April 2002 zur konstituierenden Sitzung. Zur Vorbereitung ihrer Beratungen bildete sie themenbezogene Arbeitsgruppen und Ausschüsse. Die Arbeitsgruppen wurden ergänzt um Personen, die sich seinerzeit ebenfalls beworben hatten; es handelt sich um:

- Walter Brun, Ballwil
- Rita Bühlmann, Rothenburg
- Patrick Deicher, Luzern
- Franz Egli, Sempach

- Joe Frei, Willisau
- Peter Gloor, Kriens
- Bruno Hofstetter, Ebnet
- Adalbert Koch, Emmenbrücke
- Guido Saxer, Hochdorf
- Horst Schmitt, Luzern
- Jürg Stalder, Kriens
- Hans-Kaspar von Matt, Luzern
- Bernhard Weber, Adligenswil

Zudem nahmen als Fachpersonen folgende Personen Einsitz in zwei Arbeitsgruppen:

- Kurt Boesch, Sursee, Oberriecher
- Adrian Loretan, Luzern, Professor für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht, Universität Luzern

Die Arbeitsgruppen der Kommission behandelten die Themen ihres Bereichs in einem offenen Prozess. Sie befassten sich unter anderem mit Stellungnahmen von Fachleuten und Gemeindevertretern sowie mit zahlreichen weiteren Eingaben. Vergleichend wurden das Verfassungsrecht des Bundes und der anderen Kantone und deren laufende Reformvorhaben sowie Rechtsliteratur und Rechtsprechung beigezogen. Zu ausgewählten staatsrechtlichen Fragestellungen holte die Kommission Beurteilungen der Professoren Paul Richli, Universität Luzern, und Bernhard Ehrenzeller, Universität St. Gallen, ein.

Die Verfassungskommission konnte auf der Grundlage der von ihren Arbeitsgruppen erstellten Normtextvorschläge und Berichte die ganze Breite des Verfassungsrechts diskutieren. Schwerpunkte ihrer Beratungen bildeten die Grundrechte und die Aufgaben von Kanton und Gemeinden, der Inhalt und Umfang der politischen Rechte, die Behördenorganisation und das Verhältnis von Kirche und Staat. Dabei entschied sich die Kommission für eine Verfassung, die als Vollverfassung alle wesentlichen Aspekte kantonaler Staatlichkeit erfasst, die allgemein verständlich und formal übersichtlich ist und die sich nicht nur auf Organisationsregelungen beschränkt.

Die Kommission beriet und beschloss ihren Verfassungsentwurf in zwei Lesungen. Während der Erarbeitung des Entwurfs wurde die Öffentlichkeit regelmässig über den Fortgang der Diskussionen informiert. Mit der Schlussabstimmung vom 28. April 2004 konnte sie ihre Arbeiten zeitgerecht abschliessen und unserem Rat übergeben.

## ***E. Entwurf der Verfassungskommission***

Der Entwurf der Verfassungskommission vom 28. April 2004 findet sich in der Broschüre «Öffentliche Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf des Kantons Luzern». Dieser ist wie folgt charakterisiert und gegliedert:

Dem Entwurf vorangestellt ist als kurze Einleitung eine Präambel über Recht und Macht und das Verhältnis zwischen beidem.

Im Teil I Allgemeines (§§ 1–8) wird der Kanton Luzern als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat bezeichnet (§§ 1 und 2). Es wird an die – dem Staat zugrunde liegende – individuelle und gesellschaftliche Verantwortung des Einzelnen appelliert (§ 3). Weiter findet sich eine Bestimmung über die Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen (§ 4). Der Entwurf regelt die Kantonsgliederung ohne die bisherigen Ämter (§ 5). Weitere Verfassungsbestimmungen führen die Amtssprache, das Wappen und den Hauptort auf (§§ 6–8).

Der Teil II Grundrechte nimmt die Grundrechte gemäss Bundesverfassung auf (§ 9), ergänzt mit übergreifenden Bestimmungen über die Wirkung der Grundrechte und deren Einschränkung (§§ 10 und 11).

Im Teil III Staatsziele fasst eine Zielbestimmung die Ausrichtung des Gemeinwesens zusammen (§ 12).

Der Teil IV Staatsaufgaben (§§ 13–28) ist unterteilt in die allgemeinen Bestimmungen und einen Katalog von Einzelaufgaben.

Der Teil V Politische Rechte und Bürgerrecht (§§ 29–44) enthält folgende Änderungsvorschläge bei den politischen Rechten: Herabsetzung der Altersgrenze für das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten von 18 auf 16 Jahre (§ 29 Abs. 1), einen Variantenvorschlag zur Möglichkeit eines kommunalen Stimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer in Gemeindeangelegenheiten (§ 29 Abs. 2), Grundsätze der Wahlkreisbildung für die Wahl des Kantonsparlamentes (§ 32), Herabsetzung des Schwellenwertes für das obligatorische Finanzreferendum von 25 auf 20 Millionen Franken (§ 38), Referendum mit ausformuliertem Gegenentwurf bei Gesetzen (§ 40). Ausdrückliche Erwähnung finden die politischen Parteien (§ 41) und das Vernehmlassungsverfahren (§ 42).

Im Bereich Bürgerrecht (§§ 43 und 44) schlägt der Kommissionsentwurf Vorgaben zum Verfahren vor. Für Ausländerinnen und Ausländer ab der zweiten Generation ist eine erleichterte Einbürgerung vorgesehen und die Zuständigkeit für die Erteilung des Bürgerrechts an ausländische Bewerberinnen und Bewerber liegt bei einer von den Stimmberechtigten zu wählenden Einbürgerungskommission.

Durch den Teil VI Kantonale Behörden (§§ 45–84) werden verschiedene Behördenbezeichnungen geändert: Kantonsrat statt Grossrat, Regierungspräsident beziehungsweise Regierungspräsidentin für Schultheiss, Vizepräsident beziehungsweise Vizepräsidentin für Statthalter.

Zur Behördenorganisation sind Grundsätze über das Zusammenwirken der obersten kantonalen Behörden formuliert (§ 45). Die Amtsdauer der Mitglieder der Gerichte wird von vier auf sechs Jahre verlängert, für die übrigen Behörden belassen (§ 47). Auf Verfassungsstufe gehoben werden Bestimmungen über Eid und Gelübde (§ 48) und die Immunität im Kantonsparlament (§ 50). Die Unvereinbarkeiten werden für die obersten Behörden aufgeführt, verbunden mit einer Anweisung an den Gesetzgeber, weitere Unvereinbarkeiten zu regeln (§ 49). Vorgesehen ist ein Informationsgrundsatz, ergänzt um die Einführung des sogenannten Öffentlichkeitsprinzips (§ 51).

Zum Kantonsrat sind Organisationsbestimmungen (§§ 52–59) und insbesondere der Grundsatz zur Offenlegung der Interessenbindungen enthalten. Weiter sind die Aufgaben des Parlaments aufgeführt (§§ 60–66). Der Kantonsrat hat sämtliche Rich-

terinnen und Richter zu wählen; bei parlamentarischen Wahlakten soll die Vertretung der politischen Parteien in angemessener Weise berücksichtigt werden (§ 61). Zur Gesetzgebung wird festgehalten, welche Rechtssätze in einem Gesetz geregelt werden müssen (§ 62). Das Parlament hat sodann über den Voranschlag und andere Finanzgeschäfte zu beschliessen (§ 63). Beim Abschluss von genehmigungsbedürftigen interkantonalen Verträgen ist das Parlament zu konsultieren (§ 64). Ihm steht auch das Oberaufsichtsrecht zu (§ 66).

Zum Regierungsrat sind Organisationsbestimmungen aufgeführt (§§ 67–71), insbesondere die Grundsätze über die Kollegialbehörde (§ 69) und die Funktion des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin (§ 67). Im Aufgabenbereich (§§ 72–76) erhält der Regierungsrat die generelle Kompetenz zur Bewirtschaftung der Finanzvermögensanlagen.

Zu den Gerichten (§§ 77–83) nennt der Kommissionsentwurf die Grundsätze der Rechtsprechung (§ 77) und die Aufgaben (§ 78). Bezeichnet werden die erstinstanzlichen Gerichte für die Zivil- und Strafrechtspflege (§ 80). Als Obergericht ist ein einziges höchstes Gericht vorgesehen, welches das bisherige Obergericht und das bisherige Verwaltungsgericht vereint (§ 79). Dieses Gericht hat das Antragsrecht und die Berichtspflicht im Kantonsparlament (§ 82) und nimmt Aufsichtsfunktionen im Justizbereich wahr (§ 83).

Abgeschlossen wird der Behördenteil mit einer Kompetenzbestimmung zur Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle (§ 84).

Der Teil VII regelt die Gemeinden im Sinn von Einwohnergemeinden (§§ 85–92). Die Korporationen werden als öffentlich-rechtliche Körperschaften ohne Gemeindecharakter definiert (§ 92). Zu den Gemeinden sind Grundsätze der demokratischen Organisation aufgeführt (§ 87). Bei den Formen der Zusammenarbeit unter den Gemeinden wird auf die Möglichkeit der Zusammenarbeitsverpflichtung durch Gesetz hingewiesen (§ 88). Zum Verhältnis Kanton–Gemeinden sind der Grundsatz der Partnerschaftlichkeit (§ 89) und die Regeln der Aufsicht enthalten (§ 90). In der Bestimmung über den Bestand und das Gebiet der Gemeinden ist die Möglichkeit erwähnt, durch Parlamentsbeschluss Gemeinden zu vereinigen oder aufzuteilen (§ 91).

Im Teil VIII Finanzordnung (§§ 93–96) sind Verfassungsgrundsätze über den Finanzhaushalt (Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Fehlbetragsabtragung), die Finanzmittel (Steuern, Abgaben usw.), den Finanzausgleich und die Finanzkontrolle vorgesehen. Diese Bestimmungen gelten für den Kanton und die Gemeinden.

Im Teil IX Religionsgemeinschaften (§§ 97–102) sind Regelungen über die öffentlich-rechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften ausserhalb der bestehenden Landeskirchen und über die Organisation der kantonalrechtlichen Körperschaften (§§ 98–100) enthalten. Festgehalten ist die Finanzierungsmöglichkeit durch Steuern von ihren Mitgliedern und von juristischen Personen; die Erträge aus der Besteuerung der juristischen Personen sind zweckgebunden für soziale und kulturelle Tätigkeiten einzusetzen (§ 101).

Der Teil X Änderung der Kantonsverfassung (§§ 103 und 104) führt Grundsätze an, die bei der Verfassungsrevision zu beachten sind.

In Teil XI Schlussbestimmungen sind erste übergangsrechtliche Festlegungen enthalten.



## **F. Vernehmlassung**

### **I. Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens**

Nachdem wir im Mai 2004 vom Entwurf der Verfassungskommission samt zugehörigem Bericht Kenntnis genommen hatten, konnten wir feststellen, dass die Kommission die Verfassungsfragen breit und umfassend diskutiert hat. Auf eine breite Diskussion war auch das Vernehmlassungsverfahren anzulegen. Wir haben deshalb entschieden, einerseits den Entwurf der Verfassungskommission durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement unverändert in die Vernehmlassung zu geben und andererseits ein breites Vernehmlassungsverfahren anzustreben.

Um eine Vernehmlassung mit Beteiligung der Öffentlichkeit zu erreichen, wurde ein Magazin («Neue Verfassung für Luzern») an alle Haushaltungen im Kanton verteilt, welches wichtige Themen der Verfassungsrevision darstellte. Nebst dem Magazin wurde eine Broschüre mit dem Verfassungstext, kurzen Erläuterungen und einem Fragebogen zur Vernehmlassung erstellt, die auf Bestellung hin abgegeben wurde.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement lud 140 Adressatinnen und Adressaten zur Meinungsäusserung ein, darunter alle politischen Parteien, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die Landeskirchen und die Gerichte sowie die kantonale Verwaltung. Die Vernehmlassungsfrist dauerte von Ende August bis Ende Dezember 2004.

### **II. Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens**

Rund 170 000 Exemplare des Magazins «Neue Verfassung für Luzern» gingen an alle Haushaltungen im Kanton und an Grossbezüglerinnen (Schulen usw.) sowie Einzelinteressenten. Die Broschüre mit dem Verfassungstext, den Erläuterungen und dem Fragebogen wurde von vielen Personen und Organisationen verlangt, und sie lag auch an wichtigen kantonalen und kommunalen Schaltern mit Publikumsverkehr auf. Es wurden rund 7500 Exemplare abgegeben.

Ausserdem wurden Materialien und Unterrichtshilfen an den Schulen verteilt. Unter der Leitung von Professor Hansjörg Seiler setzten sich Studentinnen und Studenten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern wissenschaftlich mit dem Verfassungsentwurf auseinander.

Während der Vernehmlassungsfrist fanden öffentliche Veranstaltungen und andere Diskussionsanlässe unter Beteiligung des Vorsitzenden der Verfassungskommission und von Kommissionsmitgliedern statt. Die Medien haben das Vernehmlassungsverfahren mit zahlreichen Beiträgen begleitet.

### **III. Auswertung der Vernehmlassung**

#### **1. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren**

An der Vernehmlassung haben die wichtigsten gesellschaftlichen und politischen Kräfte sowie 1068 Privatpersonen teilgenommen. Von den 203 Organisationen (im weiteren Sinn) sind dies:

- 35 Parteien und politische Vereinigungen (inkl. Ortsparteien und Sektionen),
- 57 Einwohnergemeinden (durch ihren jeweiligen Gemeinderat) und 1 Korporationsgemeinde,
- 5 Gemeindeverbände und gemeindenähe Verbände,
- 2 kantonale Gerichte,
- 11 kantonale Verwaltungsstellen,
- 9 Wirtschaftsverbände und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen,
- 33 verschiedene Verbände, Vereine, Organisationen, Interessengruppierungen, Schulklassen usw.,
- 50 staatskirchenrechtliche und innerkirchliche Institutionen (inkl. römisch-katholische und evangelisch-reformierte Kirchgemeinden) sowie kirchennahe Organisationen.

Das Vernehmlassungsverfahren hat sein Ziel, im Kanton Luzern eine breite Diskussion über die Verfassung auszulösen, erreicht. Der grosse Rücklauf an ausgefüllten Fragebögen und Stellungnahmen bildet eine gute Grundlage, um abzuschätzen, worüber politischer Konsens besteht, und es können einzelne Themen aufgrund der eingegangenen Hinweise einer nochmaligen Prüfung unterzogen werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Antworten der Privatpersonen trotz ihrer ansehnlichen Zahl kaum als repräsentativ für die Gesamtbevölkerung angesehen werden können.

#### **2. Entwurf im Allgemeinen**

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer beurteilten die Verständlichkeit, die Gliederung und die Themen des Entwurfs der Verfassungskommission im Allgemeinen als positiv. Die Antworten lassen sich so zusammenfassen, dass der im Kanton Luzern aufgenommene Weg der Verfassungsrevision auf der Grundlage dieses Entwurfs fortgesetzt werden kann. Das ist ein wichtiges Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens. Die grundsätzliche Zustimmung wurde mit Kritik, Vorbehalten und Verbesserungsvorschlägen in Einzelfragen verbunden. Nachstehend sind die Reaktionen auf die Themen des Fragebogens zur Vernehmlassung zusammenfassend dargestellt.

### **3. Einzelne Themen**

#### **a. Präambel**

Im Fragebogen zur Vernehmlassung wurde nach der Notwendigkeit einer Präambel gefragt. Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer waren mehrheitlich dafür, der neuen Verfassung eine Präambel voranzustellen. Zwei der im Grossen Rat vertretenen Parteien regten indessen an, auf eine Präambel zu verzichten (FDP und SP). Von den Privatpersonen befürworteten vier Fünftel die Notwendigkeit einer Präambel.

In der Vernehmlassung war eine Präambel zur Diskussion gestellt worden, die das Verhältnis von Recht und Macht thematisiert. Dieser Vorschlag stiess auf Vorbehalte und fand bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Vernehmlassung im Vergleich zu den anderen Themen des Fragebogens insgesamt wenig Zustimmung. Aus den zahlreichen Eingaben ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass eine Präambel gewünscht wird, welche einen Bezug auf Gott und auf die Verantwortung des Menschen herstellt.

#### **b. Kantonsgliederung**

Im Fragebogen wurde die Kantonsgliederung (§ 5 VKE [Verfassungskommissionsentwurf]) zur Debatte gestellt. Der Entscheid der Verfassungskommission, auf die Gliederung in Ämter zu verzichten, weiterhin aber eine dezentrale Struktur des Kantons anzustreben, ist bei allen Parteien und fast allen Organisationen sowie rund drei Fünfteln aller Privatpersonen auf Zustimmung gestossen. Auf Vorbehalte stiess der Verzicht auf die Ämterstruktur bei sechs ländlichen Gemeinden.

Bei der Gliederung in Wahlkreise (§ 5 Unterabs. b in Verbindung mit § 32 Abs. 2 VKE) zeigte sich, dass der Reformbedarf grundsätzlich anerkannt wird, die genaue Umsetzung jedoch noch weiterer Diskussionen bedarf.

#### **c. Grundrechte**

Im gewählten Grundrechtmodell der Kommission wurde auf die Bundesverfassung verwiesen, und diese Verfassungsgrundrechte wurden in einer Liste mit Stichworten aufgeführt. Somit wurde sowohl auf eine Ausformulierung der Grundrechte als auch auf zusätzliche kantonale Rechte verzichtet.

Die Verweisform fand die Zustimmung von vier der fünf im Grossen Rat vertretenen Parteien (mit Ausnahme des GB), von den meisten Organisationen und von fast vier Fünfteln der antwortenden Privatpersonen. Verschiedene Organisationen erhoben Forderungen nach einem Ausbau der Grundrechte oder einer Kürzung der Grundrechtsliste.

#### **d. Staatsziele**

Im Entwurf der Kommission wurden sieben allgemeine Staatsziele formuliert (§ 12 VKE). Die Parteien und Organisationen äusserten sich im Fragebogen zu dieser Form oft nicht ausdrücklich. Sie verbanden ihre Stellungnahme je nach Gewicht der vorgeschlagenen Änderung in den einzelnen Formulierungen mit der Zustimmung oder der Ablehnung der Sammelfrage im Fragebogen. Auch die Privatpersonen liessen die Frage nach den Staatszielen mit einem vergleichsweise hohen Leeranteil von 20 Prozent offen. Die Tendenz der Vernehmlassungsantworten ist deshalb nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Ausdrücklich zugestimmt hat von den im Grossen Rat vertretenen Parteien die SP, ausdrücklich abgelehnt haben die FDP und das GB. Von den Privatpersonen stimmten zwei Drittel den Staatszielen des Entwurfs formell zu.

#### **e. Staatsaufgaben**

Im Fragebogen wurde nach der Aufnahme eines sogenannten Verfassungsvorbehaltes gefragt. Ein solcher würde für jede staatliche Aufgabe zwingend eine Verfassungsregelung voraussetzen. Die Verfassungskommission sah in ihrem Entwurf jedoch von einer solchen Regelung ab. Im Vernehmlassungsverfahren stiess diese Entscheidung auf grosse Zustimmung. Fast alle im Grossen Rat vertretenen Parteien, beinahe alle Organisationen und zwei Drittel der Privatpersonen (bei einem Leeranteil von 20%) stimmten dem Verzicht zu. Die FDP forderte den Verfassungsvorbehalt ausdrücklich.

Eine weitere Frage betraf den Grundsatz der dezentralen Aufgabenerfüllung (§ 14 Abs. 3 VKE). Zu diesem Grundsatz gab es fast einhellige Zustimmung seitens der Parteien und Organisationen und von beinahe vier Fünfteln der Privatpersonen (bei einem Leeranteil von 20%).

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung konnten zum Umfang des Aufgabenkatalogs im Allgemeinen und zu den einzelnen Umschreibungen der staatlichen Aufgaben im Besonderen Stellung nehmen. Die Fragen haben gemischte Reaktionen ausgelöst, und es gingen zahlreiche Formulierungsvorschläge ein, welche im Rahmen dieser Zusammenfassung nicht wiedergegeben werden können. Das Spektrum der Meinungsäusserungen reichte vom Wunsch nach detaillierterer Aufgabenumschreibung bis zur Forderung, es sei gänzlich auf Umschreibungen zu verzichten. Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung, darunter beinahe fast ein Drittel der Privatpersonen, zogen es vor, den Fragebogen in diesen Punkten offen zu lassen.

## f. Politische Rechte

### – Stimmrechtsalter

Im Verfassungsentwurf der Kommission wurde die Herabsetzung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre vorgeschlagen (§ 29 Abs. 1 VKE). Die Senkung des Stimmrechtsalters wurde von drei im Grossen Rat vertretenen Parteien abgelehnt (CVP, FDP und SVP), von zwei Parteien befürwortet (SP und GB). Alle teilnehmenden Gemeinden lehnten das Stimmrechtsalter 16 ab. Von den Privatpersonen wollten rund vier Fünftel das Stimmrechtsalter bei 18 belassen. Von den unter 18-Jährigen – Jugendliche aus Schulklassen, Jungparteien – ergab die Vernehmlassung kein klares Signal für die Herabsetzung.

### – Möglichkeit der Gemeinden, Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht einzuräumen

In Form einer Variante wurde zur Diskussion gestellt, dass die Gemeinden niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht einräumen können (§ 29 Abs. 2 VKE, Variante). Die einheitlichen Voraussetzungen für die Zusprechung dieses kommunalen Ausländerstimmrechts wären in einem (kantonalen) Gesetz zu regeln. Praktisch alle Gemeinden lehnten in der Vernehmlassung die Möglichkeit der Einführung des Ausländerstimmrechts ab. Die Mehrheit der Organisationen ausserhalb des Parteienspektrums befürwortete hingegen diese Möglichkeit. Drei Grossratsparteien lehnten den Vorschlag ab (CVP, FDP und SVP), zwei stimmten ihm zu (GB, SP). Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer wiesen auf die Notwendigkeit einer separaten Abstimmungsfrage hin, sollte der Vorschlag beibehalten werden. Von den antwortenden Privatpersonen überwogen die ablehnenden Stimmen im Verhältnis 2:1.

### – Abberufung des Parlamentes durch Volksabstimmung

Im Vernehmlassungsverfahren wurde nach der Möglichkeit zur Abberufung des Gesamtparlamentes (§ 33 VKE) gefragt. Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer gaben mehrheitlich zur Antwort, dass sie an diesem Instrument festhalten wollen. Die FDP stellte die Forderung nach dessen Abschaffung. Seitens der Privatpersonen stimmten fast drei Viertel der Beibehaltung zu.

### – Notwendige Anzahl Unterschriften bei Initiativen und Referenden

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürworteten die Beibehaltung der bisherigen Anzahl Unterschriften, die nötig sind, um eine Initiative oder ein Referendum einzureichen (§§ 34–36, § 40 Abs. 1 VKE). Drei Fünftel der Privatpersonen sprachen sich für deren Beibehaltung aus. Von rund einem Dutzend Gemeinden wurde vorgeschlagen, die Unterschriftenquoten zu erhöhen. Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung politisch heikel sei.

### – Referendum mit Gegenentwurf

Im Fragebogen zur Vernehmlassung wurde das Referendum mit Gegenentwurf zur Diskussion gestellt (sog. konstruktives Referendum; § 40 Abs. 1b VKE). Drei der im

Grossen Rat vertretenen Parteien sprachen sich gegen dieses erweiterte Referendum aus (CVP, FDP und SVP). Die beiden anderen Parteien, die Mehrheit der Verbände, die Hälfte der Gemeinden und fast drei Viertel der Privatpersonen befürworteten diese Referendumsform.

- Betragsgrenze beim Ausgabenreferendum

Ein weiteres Thema im Fragebogen war der massgebende Betrag für das obligatorische Ausgabenreferendum (§ 38 Unterabs. b VKE). Die Herabsetzung der Betragsgrenze von 25 auf 20 Millionen wurde von drei Grossratsparteien abgelehnt (CVP, FDP und SP), von zwei Parteien befürwortet (GB, SVP). Die Verbände waren in der Frage gespalten, und fast die Hälfte der Privatpersonen befürwortete die Betragssenkung.

## **g. Einbürgerung**

In der Bürgerrechtsfrage sah die Vernehmlassungsvorlage – noch vor der Volksabstimmung über dieselbe Fragestellung vom 28. November 2004 – eine vom Volk zu wählende Einbürgerungskommission in den Gemeinden vor (§ 44 VKE). Die meisten Parteien (CVP, FDP und SVP) und die meisten Gemeinden lehnten eine obligatorische Einbürgerungskommission ab, entweder aus grundsätzlichen Erwägungen oder wegen des Ergebnisses der Volksabstimmung; 46 Prozent der Privatpersonen befürworteten sie.

## **h. Behördenbezeichnungen**

Im Fragebogen wurde nach der Meinung über die vorgeschlagenen neuen Behördenbezeichnungen gefragt. Insgesamt stiessen die neuen Bezeichnungen Kantonsrat (für Grosser Rat), Regierungspräsident beziehungsweise Regierungspräsidentin (für Schultheiss) und Regierungsvizepräsident beziehungsweise -präsidentin (für Statthalter) auf Zustimmung. Die Notwendigkeit der Namenswechsel wurde vereinzelt jedoch auch in Frage gestellt.

## **i. Gerichte**

- Amtsdauer

Diskutiert wurde in der Vernehmlassung die Verlängerung der Amtsdauer der Richterinnen und Richter von vier auf sechs Jahre (§ 47 Abs. 2 VKE). Drei von fünf Grossratsparteien (CVP, GB und SP) stimmten der längeren Amtsdauer zu, ebenfalls das Obergericht und das Verwaltungsgericht. Bei den Privatpersonen befürwortete etwas weniger als die Hälfte die Verlängerung.

- Wahl der Richterinnen und Richter

Die Kompetenz des Parlamentes, zukünftig alle Richterinnen und Richter zu wählen (§ 61 VKE), wurde von allen im Grossen Rat vertretenen Parteien und dem Grundsatz nach vom Obergericht und vom Verwaltungsgericht begrüsst. Die beiden Gerichte regten an, die Hälfte der Ersatzmitglieder selber bestimmen zu können. Bei den Privatpersonen befürwortete etwas weniger als die Hälfte eine Änderung der Wahlkompetenz.

- Oberstes kantonales Gericht

Der Vorschlag der Verfassungskommission, das Obergericht und das Verwaltungsgericht zu einem einzigen obersten kantonalen Gericht zusammenzulegen (§ 79 VKE), erhielt in der Vernehmlassung sehr grosse Zustimmung. Vier von fünf der im Grossen Rat vertretenen Parteien (ohne die SP), alle antwortenden Gemeinden, fast alle antwortenden Verbände und rund 80 Prozent der Privatpersonen befürworteten die Zusammenlegung. Die beiden Gerichte selber lehnten eine zwingende Zusammenlegung ab; das Verwaltungsgericht erachtete unter bestimmten Voraussetzungen eine fakultative, das heisst durch das Gesetz zu bestimmende Zusammenlegung als möglich.

## **j. Ombudsstelle**

Ein weiteres Thema des Fragebogens war die Ombudsstelle; gemäss Vernehmlassungsvorlage könnte der Gesetzgeber eine solche Vermittlungsstelle einführen (§ 84 VKE).

Drei von fünf der im Grossen Rat vertretenen Parteien befürworteten diese Verfassungsregelung (CVP, GB, SP). Die Gemeinden lehnten sie im Verhältnis 3:1 ab. Von den Privatpersonen stimmten zwei Drittel zu.

## **k. Anerkennung von Religionsgemeinschaften**

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Regelung von Anerkennungsvoraussetzungen für Religionsgemeinschaften (d. h. ihrer nach kantonalem Recht verfassten Körperschaften; § 99 VKE) zur Diskussion gestellt. Drei der im Grossen Rat vertretenen Parteien lehnten den Vorschlag ab; in Frage gestellt wurde die Regelungsstufe (CVP) und die Ausdehnung der Anerkennung auf weitere Religionsgemeinschaften (FDP, SVP). Die Verbände, namentlich die kirchlichen und kirchennahen Institutionen und Organisationen, stimmten der Regelung mehrheitlich zu. Die Privatpersonen unterstützten sie mit etwas mehr als der Hälfte der Eingaben.

## **I. Weitere Anliegen**

Ausserhalb des Fragebogens brachten die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zahlreiche Anliegen und Bemerkungen vor. Soweit erforderlich, wird darauf in Kapitel G eingegangen.

## **IV. Empfehlungen der Verfassungskommission**

Die Verfassungskommission nahm von den Vernehmlassungsantworten Kenntnis. In der anschliessenden Beratung ging sie auf die politisch wichtigen Fragen nochmals ein. Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses empfahl sie unserem Rat einige Änderungen des Entwurfs. Im Einzelnen lauteten diese Empfehlungen wie folgt:

- Überprüfung und Ergänzung der Präambel,
- Beibehaltung des Stimmrechtsalters 18 Jahre,
- Verzicht auf Variantenvorschlag über die Möglichkeit der Einführung des Ausländerstimmrechts durch die Gemeinden,
- Unterstellung der Einleitung der Totalrevision der Verfassung (sog. Vorabstimmung) unter die Volksabstimmung,
- Belassung des massgebenden Betrags beim obligatorischen Ausgabenreferendum auf 25 Millionen Franken,
- Streichung der Bestimmungen zur erleichterten Einbürgerung und zur obligatorischen Einbürgerungskommission,
- Festlegung einer Übergangsfrist von 8 bis 10 Jahren ab Inkrafttreten der Verfassung für die Schaffung eines einzigen obersten kantonalen Gerichts,
- Ergänzung der Gemeindebestimmungen mit einer Regelung über die Mitwirkung der Gemeinden an der Willensbildung im Kanton,
- Regelung der Voraussetzungen und des Verfahrens für die Anerkennung von Religionsgemeinschaften auf Gesetzesstufe (und nicht in der Verfassung),
- Präzisierung der Revisionsbestimmungen, dass die Verfassung auf Parlamentsbeschluss oder Volksinitiative hin revidiert werden kann.

## ***G. Entwurf der neuen Kantonsverfassung***

### **I. Verfassungsverständnis**

Mit der Totalrevision der Staatsverfassung wird beabsichtigt, die Mängel der geltenden Verfassung zu beheben und die Lücken im kantonalen Verfassungsrecht zu schliessen. Die neue Kantonsverfassung soll eine systematisch gut geordnete und verständliche Rechtsgrundlage unseres Gemeinwesens bilden.



Die Kantonsverfassung hat sich in das übergeordnete Bundesrecht einzupassen. In unserem Entwurf verzichten wir auf die Wiederholung von Vorschriften der Bundesverfassung, um eine einheitliche und transparente Rechtsordnung zu sichern und ein übersichtliches Luzerner Grundgesetz zu schaffen. Die Verfassung hat zur Hauptsache die demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen im Kanton festzulegen. Dabei soll sich der Verfassungsgeber nicht scheuen, auf bisherige Strukturen und Einrichtungen zurückzugreifen, wo sie sich bewährt haben, die Organisation aber zu erneuern und zu straffen, wo dies zweckmässig ist.

Den Kern des Verfassungsentwurfs bilden die Bestimmungen über die politischen Rechte und über die Organisation der Behörden. Daneben sind auch wichtige übergeordnete Rechtsprinzipien und Aufgabengrundsätze aufzunehmen. Dabei wollen wir mit offenen Verfassungsbestimmungen für die Zukunft genügend Handlungs- und Entscheidungsspielraum wahren. Insgesamt ergibt sich ein verfassungsrechtliches Konzept, das zum einen verbindliche Regelungen vorsieht (z. B. bei der Organisation und den Kompetenzen der Behörden) und zum andern Bestimmungen ermöglicht, die offen gehalten sind (z. B. zu den kantonalen Aufgaben).

Die Verfassung soll eine verlässliche Grundordnung bilden und ein zuverlässiges Fundament schaffen, auf dem die Beschlüsse der rechtsetzenden und der rechtsanwendenden Behörden langfristig aufbauen können. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Leitplanken haben die Behörden die Grundsätze verantwortungsvoll umzusetzen und entsprechend den Umständen und den verfügbaren Ressourcen angemessene Regelungen zu treffen.

## II. Gliederung

Unser Entwurf der neuen Kantonsverfassung gliedert sich in zehn Teile und übernimmt den Aufbau des Kommissionsentwurfs. Er enthält 85 Paragraphen. Der erste Teil enthält die allgemeinen Bestimmungen. Der zweite Teil befasst sich mit den Grundrechten. Im dritten Teil sind die Aufgaben von Kanton und Gemeinden geregelt. Im vierten Teil werden die politischen Rechte und das Bürgerrecht geregelt. Der fünfte Teil regelt die Organisation und die Aufgaben der obersten kantonalen Behörden. Der sechste Teil enthält die Bestimmungen über die Gemeinden. Der siebte Teil bestimmt die Finanzordnung von Kanton und Gemeinden. Im achten Teil finden sich die Bestimmungen über die Religionsgemeinschaften. Im neunten Teil geht es um die Änderung der Verfassung. Im zehnten Teil werden die Schlussbestimmungen aufgeführt.

### III. Hauptpunkte

Im Folgenden sollen – ohne bereits auf die Details der Bestimmungen einzugehen – die Hauptpunkte unseres Entwurfs aufgezeigt werden. Dabei wird insbesondere auf dessen Abweichungen vom Entwurf der Verfassungskommission (VKE) und deren Empfehlungen aus dem Vernehmlassungsverfahren eingegangen. Die Gegenüberstellung unseres Entwurfs mit der geltenden Staatsverfassung findet sich hingegen, soweit zum Verständnis nötig, in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen in Kapitel H.

#### 1. Präambel

Mit der Präambel wird die Verfassung feierlich eingeleitet. Die vorliegende Fassung nimmt die Anregungen aus der Vernehmlassung und die Empfehlung der Verfassungskommission auf, indem sie an die Verantwortung des Menschen vor Gott und gegenüber den Mitmenschen und der Natur erinnert.

#### 2. Allgemeines (§§ 1–8)

Die Präambel und die Bestimmungen im allgemeinen Teil I geben Auskunft über die tragenden Pfeiler der kantonalen Staatlichkeit. Die allgemeinen Bestimmungen folgen weitgehend den Vorschlägen der Verfassungskommission; zu den sprachlichen Abweichungen siehe die Erläuterungen zu §§ 3 und 5 (Kap. H).

Die ersten beiden Verfassungsparagraphen definieren den Kanton im umfassenden Sinn als einen freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat, der eingebunden ist in die Schweizerische Eidgenossenschaft (§ 1) und aufgrund von Rechtsprinzipien handelt (§ 2). Als Appellnorm bringt § 3 zum Ausdruck, dass der Einzelne Verantwortung zu übernehmen hat, was eine Grundvoraussetzung staatlich verfasster Organisation und Tätigkeit ist.

Eine Grundsatzbestimmung umschreibt die Zusammenarbeit mit dem Bund und im Bund (§ 4). Die Zusammenarbeit mit den Kantonen wird verfassungsrechtlich als nach allen Seiten hin offen ausgestaltet.

Weitere Bestimmungen regeln die Gliederung des Kantons, dessen Amtssprache, Wappen und Hauptort (§§ 5–8).

In der Bestimmung über die Kantonsgliederung (§ 5) sind zunächst die Gemeinden als wichtigste Gliederungsebene genannt, sodann die Wahlkreise und die Gebietseinteilungen zur Erfüllung von Gerichts- und Verwaltungsaufgaben. Wie im Entwurf der Verfassungskommission sind die bisherigen Ämter nicht mehr aufgeführt. Mit dieser Regelung besteht die Möglichkeit, ihre Teilfunktionen als Wahlkreise einerseits und als Gerichts- und Verwaltungskreise andererseits voneinander zu trennen.

nen. Damit kann den unterschiedlichen Anforderungen, welche die politische Organisation und die Justiz- und Verwaltungsorganisation an die Gebietseinteilung stellen, besser Rechnung getragen werden (vgl. zur Wahlkreiseinteilung § 18 Abs. 2 und zur dezentralen Aufgabenerfüllung § 12 Abs. 3). Die rechtliche Trennung nimmt die geltende Praxis auf, orientieren sich doch zahlreiche organisatorische und verwaltungstechnische Einteilungen der kantonalen Gesetzgebung nicht oder nicht in erster Linie an den Ämtergrenzen. Die Gliederungsbestimmung allein schafft aber noch keine Neueinteilung des Kantons. Weil die Anzahl der Ämter beziehungsweise die Gebietseinteilung nicht mehr genannt sind, kann der Gesetzgeber den Kanton nach den Bedürfnissen und den zur Verfügung stehenden Mitteln flexibel einteilen.

Nicht erfasst als Einteilung im Sinn dieser Bestimmung sind die Regionen mit eigenen Organen und Befugnissen. Solche Gebietskörperschaften sind aufgrund ihrer grossen Autonomie mit Gemeinden vergleichbar und müssten von ihrer Bedeutung her in ähnlicher Weise in der Verfassung geregelt werden. Der Ausbau der Ämter zu regionalen Körperschaften war im Entwurf der Verfassungskommission jedoch nicht vorgesehen und wurde auch im Vernehmlassungsverfahren nicht gefordert. Die Verfassung berücksichtigt vielmehr den Prozess der Stärkung der Gemeinden und der Weiterentwicklung der Gemeindezusammenarbeit, den wir durch die Gemeinde-reform eingeleitet haben.

### **3. Grundrechte (§ 9)**

Die Grundrechte, wie sie durch die Bundesverfassung gewährleistet sind, bilden ein zentrales Ordnungsprinzip einer freiheitlichen Rechtsordnung (vgl. Art. 35 BV). Ähnlich wie es die Verfassungskommission vorgeschlagen hat, wollen wir eine grundsätzliche Regelung in die Verfassung aufnehmen.

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 wurden die Grundrechte in einem umfassenden Grundrechtekatalog formuliert. Dieser führt die von der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention entwickelte Praxis nach. Die Bundesverfassung gewährleistet die Grundrechte im Einzelnen und regelt ihre Anwendung und die Möglichkeit ihrer Einschränkung (Art. 7–36 BV). Diese Grundrechtsordnung gilt für den Staat als Ganzes, also für den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Da die Grundrechte in der Bundesverfassung umfassend geschützt sind, besteht eine gefestigte und transparente Rechtslage. Ein ausführlicher Grundrechtsteil in der Kantonsverfassung ist nicht mehr nötig. Einzelne im Vernehmlassungsverfahren geforderte zusätzliche Rechte sind vom Bundesrecht bereits abgedeckt (z. B. das Recht auf eingetragene Partnerschaft). Sozialrechte (z. B. das Recht auf Arbeit oder das Recht auf Wohnung) sind mit Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung verbunden und im kantonalen Rahmen kaum finanzierbar. Bereits die Bundesverfassung sieht in diesem Bereich von Individualrechten ab und bestimmt für den Bund wie die Kantone lediglich Sozialziele (Art. 41 BV).

Wir schliessen uns deshalb dem Konzept der Verfassungskommission an, auf eine Ausformulierung der einzelnen Grundrechte und damit auf eine Verdoppelung des Grundrechtekatalogs zu verzichten. Abweichungen zur Verfassungskommission ergeben sich in der Ausgestaltung dieses Konzepts: Im Entwurf der Verfassungskommission waren die Grundrechte in einer Liste mit fünfundzwanzig Positionen aufgeführt (§ 9 VKE). Dieser Aufzählung wurden zwei weitere Bestimmungen mit der wortgetreuen Übernahme der Bundesverfassungsartikel über die Wirkung und die Einschränkung der Grundrechte beigelegt (§§ 10 und 11 VKE). Eine solche Wiederholung der Bundesverfassung erachten wir als nicht notwendig, denn es könnte der Eindruck entstehen, dass das kantonale Recht über die Geltung der Grundrechte entscheiden kann. Da aus den erwähnten Gründen keine neue kantonale Grundrechte-Regelung angestrebt wird, schlagen wir vor, in der kantonalen Verfassung nur mit einem kurzen Verweis auf die Bundesverfassung zu arbeiten.

In unserem Entwurf stellt § 9 dem integralen Verweis auf die Bundesverfassung und der Aufzählung von Grundrechtsbereichen (statt einzelner Rechte in Stichworten) programmatisch das Recht auf Menschenwürde voran, welches den innersten Kern und den Ausgangspunkt der Grundrechtsgewährleistung bildet. Mit der Aufzählung der Grundrechtsbereiche statt der einzelnen Stichworte fällt der Verweis auf die Bundesverfassung prägnanter und übersichtlicher aus. Am Rechtsverweis als solchem und der rein informativen Funktion der Aufzählung ändert sich nichts.

#### **4. Aufgaben von Kanton und Gemeinden (§§ 10–14)**

Aus den kantonalen Verfassungen sind verschiedene gesetzestechnische Modelle ersichtlich, wie die Aufgaben von Kanton und Gemeinden auf Verfassungsebene dargestellt werden können. Denkbar ist ein gänzlicher Verzicht auf Bestimmungen über die staatlichen Aufgaben (wie in der Verfassung des Kantons Tessin) ebenso wie ein vollständiger Aufgabenkatalog, der für jede Aufgabe zwingend eine Verfassungsgrundlage voraussetzt (Verfassungsvorbehalt), wie ihn die Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Thurgau kennen (vgl. Paul Richli, Staatsziele, Staatsaufgaben und Staatsverwaltung, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, 2004, S. 801 ff.).

Zu Recht schlug die Verfassungskommission vor, von einem Modell mit Verfassungsvorbehalt abzugehen. Dies wurde im Vernehmlassungsverfahren bestätigt. Zwar würde ein abschliessender Aufgabenkatalog die Bedeutung der Kantonsverfassung stärken, da jede Einführung, Abschaffung oder Änderung einer kantonalen Aufgabe einer Grundsatzdiskussion auf Verfassungsebene bedürfte. Die Notwendigkeit von Verfassungs- und Gesetzesänderungen lässt das Instrument des Verfassungsvorbehalts jedoch als schwerfällig erscheinen. Das doppelte Verfahren kann ein flexibles Handeln erschweren. Die zweifache Verankerung in der kantonalen Rechtsordnung führt vor allem dann zu Umsetzungsschwierigkeiten, wenn der Bund den Kantonen neue Aufgaben und Kompetenzen zuteilt oder wenn eine bestehende Aufgabe unter neuen, bisher nicht von der Verfassung abgedeckten Modalitäten erfüllt werden müsste.

Mit der Verfassungskommission ist deshalb davon auszugehen, dass ein Mittelweg zwischen den genannten Aufgabenmodellen anzustreben ist. Anstelle des Kommissionsvorschlages mit einem Ziel- und einem Aufgabenkatalog (§§ 12–28 VKE) schlagen wir eine Rahmenordnung für die Aufgaben von Kanton und Gemeinden vor. Eine ähnliche Konzeption ist in der Kantonsverfassung Neuenburg enthalten (Art. 5; SR 131.233). Demnach werden die kantonalen und kommunalen Aufgaben in einer Bestimmung zusammengefasst, welche den ganzen Aufgabenbereich abdeckt und die wichtigsten Aufgaben nennt (§ 10). Gestützt darauf soll der Gesetzgeber die Aufgaben im Einzelnen, ihren Inhalt und Umfang, bestimmen. Dabei hat er sich an die Übernahme-, Zuteilungs- und Erfüllungsgrundsätze zu halten, welche die Verfassung in den §§ 11–14 aufstellt. Dazu gehören unter anderem das Subsidiaritätsprinzip (§ 11), die Grundsätze der Aufgabenerfüllung nach § 12 und die regelmässige Überprüfung aller staatlichen Aufgaben hinsichtlich der Notwendigkeit, der Finanzierung und der Art und Weise der Aufgabenerfüllung (§ 14).

Mit diesen Bestimmungen kann die Verfassung im Aufgabenteil knapp und offen gehalten werden. Dennoch informiert sie über die wichtigsten Aufgaben und bestimmt die Leitplanken kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung. Dank dem Verzicht auf die Umschreibung von Einzelaufgaben muss der Aufgabenkatalog nicht laufend nachgeführt werden, wenn Ziele oder Mittel von Einzelpolitiken ändern, und der Verfassungstext wird im Zeitablauf nicht entwertet. Wie bereits die Vernehmlassung gezeigt hat, bestehen unterschiedliche Auffassungen über den Umfang und die Dichte und damit über die Verbindlichkeit der einzelnen Aufgabenumschreibungen. Mit dem gewählten Konzept wollen wir unrealistischen Erwartungen an die staatliche Leistungsfähigkeit im Allgemeinen und an die Steuerung staatlicher Tätigkeit durch das Verfassungsrecht im Besonderen entgegentreten. Es wird vermieden, dass aus der Aktualität geborene, oft nur kurzlebige politische Ziele und Aufgaben verfassungsrechtlich verfestigt werden, die in wenigen Jahren an Relevanz verlieren. Zudem bleibt gewährleistet, dass die Aufgabenordnung in der Kantonsverfassung auch zukünftig dem Bundesrecht entspricht (Art. 3, 54–135 BV), wenn Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen neu verteilt oder – wie in den letzten Jahrzehnten – dem Bund neue Kompetenzen überbunden werden.

## **5. Politische Rechte und Bürgerrecht (§§ 15–26)**

Die Bundesverfassung weist die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten dem kantonalen Recht zu (Art. 39 Abs. 1 BV). Die Kantone haben bei der Gestaltung der politischen Rechte eine grosse Freiheit (vgl. Kap. B). Wir erachten die Ausgestaltung der politischen Rechte neben der Organisation der kantonalen Behörden als Kernbereich des kantonalen Verfassungsrechts. Der Regelungsumfang des vierten Teils unseres Entwurfs umfasst zwölf Bestimmungen in zwei Abschnitten.

## a. Politische Rechte

### – Stimmrecht

In § 15 sind die Voraussetzungen des Stimmrechts aufgeführt. Mit der verwendeten Formulierung wollen wir sicherstellen, dass das Mindestalter für die Ausübung der politischen Rechte im Kanton und in den Gemeinden im Einklang mit der Regelung beim Bund steht. Im Vernehmlassungsverfahren hat sich kein Bedarf für eine Senkung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre gezeigt, wie auch die Verfassungskommission festgestellt hat. Das Stimmrecht umfasst die Befugnis, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen, und das Recht, gewählt zu werden (§ 16).

Als Abstimmungsvariante schlagen wir vor, die Gemeinden zu ermächtigen, Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht zu erteilen (§ 15 Abs. 2 Variante). Diese Möglichkeit war bereits im Entwurf der Verfassungskommission als Variantenvorschlag enthalten. Das Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene soll im Rahmen der Totalrevision getrennt zur Abstimmung gebracht werden. Die Bestimmung trägt dazu bei, die Organisationsautonomie der Gemeinden in einem wesentlichen Bereich, der Festlegung ihrer politischen Gemeinschaft, zu stärken.

### – Wahlen

Im Kanton Luzern gilt das Majorzverfahren für die Wahl des Regierungsrates und der Ständeratsabordnung seit 1905, das Proporzverfahren für die Wahl des Parlamentes seit 1909. Beides soll beibehalten werden (§ 18 Abs. 1 und 4). In der Volksabstimmung vom 22. September 2002 haben die Stimmberechtigten den Wechsel vom Majorz- zum Proporzverfahren für die Wahl des Regierungsrates vor kurzem abgelehnt.

In § 18 Absatz 2 wird der Gesetzgeber beauftragt, die Wahlkreise neu festzulegen. Der Proporzgedanke, das heisst die anteilmässige Repräsentation aller politischen Kräfte im Parlament, soll optimal verwirklicht werden. Dieses Prinzip erleidet nämlich Einschränkungen, wenn die Anzahl der zu Wählenden in einem Wahlkreis zu klein wird, weil sich dann der minimale prozentuale Anteil (das Quorum), den eine Gruppierung erreichen muss, um einen Parlamentssitz zu gewinnen, erhöht. Das Bundesgericht weist darauf hin, dass zu grosse Quoren dem Proporzsystem widersprechen (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 129 I 185 und die dort zitierte Rechtsprechung). Es hat zudem festgehalten, dass aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes, der auch bei den politischen Rechten gilt, eine sogenannte Erfolgswertgleichheit gegeben sein muss. Das bedeutet, dass das Risiko einer folgenlosen Teilnahme an Wahlen zwischen den Wählerinnen und Wählern in verschiedenen Wahlkreisen gleichmässig verteilt sein muss. Denn wer eine Liste wählt, die das Quorum nicht erreicht, dessen Stimme ist nicht mandatswirksam. Die Anforderung des Bundesgerichts ruft nach einer möglichst gleichmässigen Einteilung der Wahlkreise. Wir nehmen dieses Anliegen mit dem Kriterium der ähnlich grossen Wahlkreise auf. Die Schaffung möglichst ausgeglichener Wahlkreise wurde im Vernehmlassungsverfahren weitgehend begrüsst. Es wurde jedoch auch verlangt, dass für die Verfassungsnorm eine Formulierung zu suchen sei, welche den historischen Begebenheiten Rechnung trage. Da die Einteilung des Kantonsgebietes in Wahlkreise ohnehin im Gesetz zu regeln ist und nament-

lich die Festlegung der Anzahl der Kreise einer vertieften politischen Diskussion bedarf, wird entgegen dem Vorschlag der Verfassungskommission (§ 32 Abs. 2 VKE) auf weitere Vorgaben verzichtet.

Eine Voraussetzung der Parlamentswahl bildet die vorgängige Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise. Kriterium dieser Zuteilung soll – wie beim Bund – die (Gesamt-)Bevölkerungszahl sein (§ 18 Abs. 3). Damit wird der demokratischen Forderung Rechnung getragen, wonach das Parlament die Bevölkerung als Ganzes repräsentieren soll. Nach geltendem Recht werden die zu vergebenden Sitze auf der Basis der schweizerischen Wohnbevölkerung zugeteilt.

#### – Initiativen und Referenden

Die geltende Verfassung eröffnet den Stimmberechtigten zahlreiche Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten in Sachfragen. Im Entwurf wird an den bewährten Initiativ- und Referendumsrechten festgehalten. Auch die Modalitäten der Ausübung übernehmen wir aus dem geltenden Recht. Wie bisher sollen 5000 Stimmberechtigte mit einer Verfassungsinitiative, 4000 Stimmberechtigte mit einer Gesetzesinitiative und 3000 Stimmberechtigte mit einem Referendum Volksabstimmungen auslösen können (§§ 19, 20 und 24). Mit der Beibehaltung der bisherigen Unterschriftenquoten wird auch dem Vernehmlassungsergebnis Rechnung getragen. Ausserdem sind in den letzten zehn Jahren durchschnittlich weniger als eine Volksabstimmung pro Jahr auf das fakultative Referendum und durchschnittlich 1,3 Abstimmungen pro Jahr auf die Volksinitiative zurückzuführen. Als nicht notwendig erachten wir den Fristenstillstand, wie ihn die Verfassungskommission vorgeschlagen hatte (§ 40 Abs. 2 Satz 2 VKE).

Bereits von der Verfassungskommission ausgeschlossen wurde die Möglichkeit, das Kantonsreferendum (Art. 141 Abs. 1 BV) und die Kantonsinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV) als Volksrechte auszugestalten wie derzeit in § 38 der Staatsverfassung. Beim Kantonsreferendum liegt der Grund, dieses Instrument als Behördenreferendum für das Parlament zu gestalten (§ 47 Unterabs. a), in den bundesrechtlich vorgegebenen Bedingungen, insbesondere dem Erfordernis, dass acht Kantone innert Frist das Referendum ergreifen müssen. Bei der Kantonsinitiative wiederum handelt es sich nicht um eine Initiative, die zu einer (eidgenössischen) Volksabstimmung führt, sondern um eine Eingabe, die von den eidgenössischen Räten wie ein Vorstoss aus den eigenen Reihen behandelt wird. Dieses Instrument rechtfertigt den Aufwand einer kantonalen Volksabstimmung nicht.

Nicht in unseren Entwurf übernommen haben wir die Initiative auf Abberufung des Kantonsparlamentes (§ 44 Staatsverfassung; § 33 VKE). Diese aus dem 19. Jahrhundert stammende institutionelle Notbremse hat sich in der Vergangenheit nie als notwendig erwiesen. In der heutigen Zeit lassen sich kaum Umstände vorstellen, welche die Abberufung des gesamten 120-köpfigen Parlaments vor Ablauf der ordentlichen Legislatur von vier Jahren rechtfertigen könnten. Auch in anderen kantonalen Verfassungen findet sich die Abberufung von Parlament und Regierungsrat nur ausnahmsweise (Bern, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau).

Beim Initiativrecht haben wir die Kompetenz des Kantonsparlamentes, einer Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen (§ 21 Absatz 3c), uneingeschränkt beibehalten. In Abweichung zum Vorschlag der Verfassungskommission (§ 37 Abs. 3c VKE) soll der Kantonsrat weiterhin auch bei Volksinitiativen in der

Form der allgemeinen Anregung einen konkreten Alternativerlass vorlegen können. Damit kann das Gesetzgebungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden.

Gegenstand des Referendumsrechtes bleiben Gesetze, Verträge und Parlamentsbeschlüsse, die – obligatorisch oder auf Verlangen von 3000 Stimmberechtigten – der Volksabstimmung unterliegen (§§ 22–24).

Wie bereits im Entwurf der Verfassungskommission vorgesehen, soll bei Referenden, die durch das Parlament ausgelöst werden, der Beschluss der Parlamentsmehrheit entscheidend sein. Damit wird das Parlament gestärkt, denn es soll nicht eine Minderheit nachträglich den Entscheid der Mehrheit in Frage stellen können.

Bei den (freibestimmbaren) Ausgaben sind wie bisher Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt, Vorhaben im Gesamtbetrag von 3 bis 25 Millionen Franken wie bisher der fakultativen Volksabstimmung. Mit diesen Beträgen übernehmen wir in Übereinstimmung mit dem Vernehmlassungsergebnis die geltenden Werte. Entstehen diese Ausgaben aufgrund interkantonalen oder anderer Verträge, wird im Sinn der aktuellen Verfassungspraxis klargestellt, dass in diesen Fällen allein die für den Kanton anfallenden Ausgaben für die Referendums Grenzen massgebend sind. Neu sollen jedoch interkantonale Verträge, die für den Kanton Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge haben, der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen.

Parallel zum Gesetzesrecht, das dem fakultativen Referendum unterliegt, sollen (interkantonale) Verträge, die Gesetzesrecht zum Inhalt haben, dem fakultativen Referendum unterstehen. Zur Bestimmung der Gesetzesqualität ist der in § 43 umschriebene Gesetzesbegriff und die Gesetzgebungspraxis heranzuziehen. Den Vorschlag der Kommission, jeden Vertrag, der Rechtsetzungskompetenzen an interkantonale Organe überträgt (§ 38 Unterabs. d VKE), der obligatorischen Volksabstimmung zuzuführen, erachten wir als zu weit gehend. Denn dies würde dazu führen, dass schon die Erteilung der Kompetenz zur Schaffung von Vollzugsrecht obligatorische Volksabstimmungen nötig machen würde.

Abgesehen wird in unserem Entwurf von neuen Volksrechten, die nur von wenigen anderen Kantonen eingeführt wurden und auch dem Bundesrecht fremd sind. Dazu gehört das Referendum mit Gegenvorschlag (sog. konstruktives Referendum; § 40 Abs. 1b VKE). Mit dieser Referendumsart kann einzelnen, umstrittenen Punkten einer Gesetzesvorlage des Parlaments eine Alternative entgegengestellt werden. Die Verfassungskommission sah darin eine willkommene Erweiterung der Mitsprachemöglichkeiten des Volkes. Wir teilen jedoch die Skepsis derjenigen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, welche die Gefahr sehen, dass punktuelle Änderungen und Streichungen die Ausgewogenheit einer Vorlage gefährden und Partikularinteressen Vorschub leisten könnten. Es gehört zur Aufgabe des Parlaments, eine konsensfähige Gesetzesvorlage zu beschliessen. Das Referendum mit Gegenvorschlag enthält Initiativ- und Referendumsэлементы und vermischt damit die gesetzgeberische Verantwortung. Zu befürchten wären auch praktische Probleme, wenn sich der Alternativvorschlag rechtssystematisch nicht zweckmässig in das betroffene Gesetz einordnen liesse. Aus diesen Gründen lehnen wir das Referendum mit Gegenvorschlag ab.

Die Einführung der Volksmotion und des Rechts der Gemeinden, gegen kantonale Gesetzesvorlagen das Referendum zu ergreifen, wurde bereits von der Verfas-



sungskommission abgelehnt. Diese Rechte kennen auch nur wenige Kantonsverfassungen. Mit der sogenannten Volksmotion könnte ein Einzelthema von – beispielsweise – 100 unterzeichnenden Personen in das Kantonsparlament eingebracht werden, welches dieses wie einen Vorstoss seiner Mitglieder behandelt hätte. Der Bedarf für dieses Instrument ist jedoch nicht ausgewiesen und wurde im Vernehmlassungsverfahren auch nur vereinzelt geltend gemacht. Im Kanton Luzern ist der Kontakt der Bevölkerung zu den Parlamentsmitgliedern gewährleistet. Zudem begleiten die Presse, das Radio und das Fernsehen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen. In der heutigen Zeit kann die Öffentlichkeit zudem über die modernen Medien (v. a. das Internet) auf neue Themen aufmerksam gemacht werden.

Das Recht einer bestimmten Anzahl von Gemeinden, kantonale Gesetzesvorlagen mittels Referendum zur Volksabstimmung zu bringen, ist nicht vorgesehen. Die Einführung eines solchen Referendums wurde in der Vernehmlassung vom Verband der Luzerner Gemeinden, vom Gemeindeschreiberverband und von rund zwei Dutzend Gemeinden angeregt. Im Entwurf sind Initiative und Referendum primär als Volksrechte konzipiert. Nur in besonderen, gesetzlich geregelten Fällen kann das Parlament als zuständige, zugleich in der Sache entscheidende Behörde von sich aus eine Volksabstimmung oder ein Fakultativreferendum ansetzen (ausserordentliche Referenden gemäss § 22 Unterabs. d und g sowie § 23 Unterabs. d). So soll vermieden werden, dass Meinungsunterschiede zwischen Behörden zu Volksabstimmungen führen und das politische Vertrauen in ihre Tätigkeit beeinträchtigen. Die Anliegen der Gemeindebehörden sollen in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Kanton (§ 70 Abs. 1) artikuliert werden. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass alle Parlamentsmitglieder aus Gemeinden kommen und regelmässig auch Mitglieder von Gemeindebehörden Einsitz im kantonalen Parlament nehmen und die kommunalen Interessen einbringen können. Würde das Gemeindereferendum eingeführt, müsste zudem für dessen Zustandekommen eine genügende demokratische Legitimation in den Gemeinden geschaffen werden. Volksabstimmungen in allen zwanzig bis dreissig am Referendum interessierten Gemeinden wären jedoch unpraktikabel und würden das Gesetzgebungsverfahren verlängern. Aus konzeptionellen wie praktischen Gründen lehnen wir daher diese Referendumsform ab.

#### – Mitwirkung durch Parteien

Entgegen dem Vorschlag der Verfassungskommission (§ 42 VKE) wollen wir das Vernehmlassungsverfahren nicht in der Verfassung regeln. Wir möchten die Vernehmlassung weiterhin als ein flexibles, den Umständen angepasstes Instrument der praktischen Politik einsetzen. Die Vernehmlassung gehört zum Vorverfahren der Gesetzgebung. Sie dient dazu, die Akzeptanz eines Regelungsvorschlages richtig einzuschätzen. Weiter können mit Vernehmlassungen Informationen über den Vollzug von beabsichtigten Regelungen beschafft werden. Die Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse schliesslich ist keine Sache der Mathematik, sondern der politischen Interessenabwägung. Mit der Ausgestaltung als Rechtsverfahren – mit individuellem Recht auf Teilnahme und der Umschreibung des Kreises der institutionellen Teilnehmer bereits auf Verfassungsstufe – würde die Vernehmlassung in ein rechtliches Korsett gezwängt und ihre Bedeutung überbewertet.

## **b. Bürgerrecht**

Während des Vernehmlassungsverfahrens fielen zur Einbürgerungsthematik an der Urne verschiedene Volksentscheide. Am 26. September 2004 lehnten die Stimmberechtigten auf eidgenössischer Ebene zwei Änderungen der Bundesverfassung ab, welche die erleichterte Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern vorsahen. Auch im Kanton Luzern wurden diese Verfassungsänderungen verworfen. Am 28. November 2004 lehnten die Stimmberechtigten überdies zwei kantonale Volksinitiativen ab, welche das Verfahren zur Einbürgerung in den Gemeinden festlegen wollten. Die Kompetenz zur Einbürgerung wäre zwingend einer Bürgerrechtskommission oder dem Gemeinderat übertragen worden, und es wäre eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung ihrer Entscheide möglich geworden. Aufgrund der Ergebnisse dieser Volksabstimmungen ist auf Verfassungsvorschriften über die erleichterte Einbürgerung und über die kommunale Einbürgerungskommissionen zu verzichten (§§ 43 und 44 VKE), was auch die Verfassungskommission empfiehlt. Im Entwurf sind daher lediglich eine Grundsatzbestimmung zum Bürgerrecht und ein Gesetzesverweis enthalten (§ 26).

## **6. Kantonale Behörden (§§ 27–65)**

Wie bereits erwähnt, rechnen wir die Bestimmungen über die Organisation der kantonalen Behörden neben den politischen Rechten zu den Kernbereichen kantonalen Verfassungsrechts. Die Bestimmungen umfassen in unserem Entwurf 39 Paragraphen in fünf Abschnitten. In Übereinstimmung mit der Verfassungskommission sehen wir von einer strukturellen Änderung des Regierungssystems ab, zumal in den letzten Jahrzehnten Organisation, Mitgliederzahl und Geschäftsführung des Parlaments wie des Regierungsrates – auch durch Verfassungsrevisionen – laufend den Gegebenheiten angepasst wurden.

Vorweg ist festzuhalten, dass der Entwurf die von der Verfassungskommission vorgeschlagenen Änderungen der Behördenbezeichnungen aufnimmt. So werden im Folgenden die Bezeichnungen Kantonsrat (bisher: Grosser Rat), Regierungspräsident beziehungsweise Regierungspräsidentin (bisher: Schultheiss) und Vizepräsident beziehungsweise Vizepräsidentin (bisher: Statthalter) benutzt. Diese Änderungen dienen der Klarheit, denn die neuen Bezeichnungen sind in der heutigen Zeit unmittelbar verständlich. Darüber hinaus verwenden wir für das höchste kantonale Gericht die Bezeichnung Kantonsgericht. So wird sofort angezeigt, welcher staatlichen Ebene die Gerichtsinstanz organisatorisch angehört (wie beim Bund: Bundesgericht). Ausserdem folgen dadurch die Bezeichnungen für Parlament und Gericht demselben sprachlichen Muster. Schliesslich wird mit dieser Namensänderung keines der bisherigen obersten kantonalen Gerichte bevorzugt oder benachteiligt.

## **a. Gemeinsame Bestimmungen**

Die erste Bestimmung dieses Abschnittes führt wichtige Grundsätze der Tätigkeit der obersten kantonalen Behörden an: es sind dies die Zuständigkeit nach Verfassung und Gesetz, die Begrenzung und die Kontrolle sowie das Zusammenwirken und Abstimmen ihrer Tätigkeiten (§ 27). Weitere allgemeine Regelungen betreffen die Wählbarkeit (§ 28), die Amtsdauer (§ 29), Eid und Gelübde (§ 30), die Unvereinbarkeiten (§ 31) und die Immunität im Kantonsrat (§ 32). Der Grundsatz der rechtzeitigen Information wird in § 33 ergänzt um die Möglichkeit der Einsichtnahme in amtliche Aufzeichnungen gemäss dem sogenannten Öffentlichkeitsprinzip (§ 33). Amtliche Akten sollen eingesehen werden können, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Gesetz wird den Inhalt, den Umfang, das Verfahren und die Anwendung dieses Prinzips für die Gemeinden zu regeln haben.

Nicht übernommen haben wir von der Verfassungskommission die Verlängerung der Amtsdauer für Richterinnen und Richter. Wir befürworten eine einheitliche Regelung der Amtsdauer für alle Behörden. Eine Ausnahme vom Vierjahresrhythmus ist auch unter dem grundrechtlichen Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 30 Abs. 1 BV) nicht zwingend. Würde die Amtsdauer für Richterinnen und Richter verlängert, müsste die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens geprüft werden, was jedoch auch die Verfassungskommission wegen der möglichen Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte als problematisch erachtete.

## **b. Kantonsrat**

### – Organisation

Im Unterabschnitt «Organisation» sind Grundsätze zur Organisation und zu Willensbildung, Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat aufgeführt. Der Kantonsrat wird als gesetzgebende und Oberaufsicht führende Behörde mit 120 Mitgliedern umschrieben (§ 34). Weitere Regelungen umfassen den Amtsantritt und die Konstituierung (§ 35), die Beratung in öffentlichen Sitzungen (§ 36) und die Beschlussfassung nach dem Mehrheitsprinzip (§ 37). Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder wird ergänzt um die Anforderung, Interessenbindungen offen zu legen (§ 38). Bestimmungen über die Kommissionen (§ 39), die Fraktionen (§ 40) und das Verhältnis zum Regierungsrat (§ 41) zeigen auf, wie parlamentarische Entscheidungen vorbereitet werden. Im Wesentlichen schliessen wir uns den Vorschlägen der Kommission an.

### – Aufgaben

Im Unterabschnitt «Aufgaben» sind die Aufgaben und Kompetenzen des Kantonsrates geregelt. Gegenüber dem Kommissionsentwurf wurde die Abfolge geändert: zunächst werden in § 42 die Wahlbefugnisse aufgezählt, sodann ist die Rechtsetzung geregelt (§ 43), erst die folgenden Bestimmungen enthalten die übrigen Geschäfte.

In der Liste der Wahlbefugnisse sehen wir für den Staatsschreiber oder die Staatschreiberin ausdrücklich eine Wahlperiode von vier Jahren vor, damit die Wahlperiode mit der Amtsperiode von Kantonsrat und Regierungsrat übereinstimmt (§ 42 Abs. 1d). Insbesondere wird auch eine Vereinheitlichung der Wahlkompetenz des Parlaments für die Richterinnen und Richter angestrebt: Wie im Kommissionsentwurf vorgeschlagen, soll der Kantonsrat künftig alle Mitglieder der Gerichte wählen (§ 42 Abs. 1e). Das Wahlrecht des Kantonsrates soll sich auf alle Richterkategorien (einschliesslich Fachrichterinnen und -richter) erstrecken, um deren Gleichstellung abzusichern. Bei allen Wahlen hat das Parlament die Vertretung der politischen Parteien in angemessener Weise zu berücksichtigen.

Zur Rechtsetzung des Kantonsrates enthält der Entwurf einen Gesetzesbegriff, der umschreibt, welche Bereiche so wichtig sind, dass sie vom Parlament in einem Gesetz geregelt werden müssen. Da damit der Gegenstand des (fakultativen) Gesetzesreferendums bestimmt wird, wird zusätzlich der Umfang des parlamentarischen Verordnungsrechts präzisiert. Sodann ist in dieser Bestimmung die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnisse geregelt (§ 43).

Weitere Aufgaben des Kantonsrates sind die Behandlung grundlegender Planungsvorlagen (§ 44) und von Finanzgeschäften (§ 45) sowie die Genehmigung von interkantonalen Verträgen und Verträgen mit rechtsetzendem Inhalt (§ 46). Mit der Formulierung in § 46 wird die Vertragszuständigkeit des Parlamentes über den Kommissionsentwurf hinaus direkt in der Verfassung verankert.

In § 47 sind weitere Geschäfte des Kantonsrates erwähnt (wie Petitionen), und in § 48 ist die Obergerichtspräsidentin geregelt.

## **c. Regierungsrat**

### **– Organisation**

Im Unterabschnitt «Organisation» sind die Grundsätze zur Organisation und zur Willensbildung und Beschlussfassung im Regierungsrat aufgeführt. In § 49 wird der Regierungsrat als oberste leitende und vollziehende Behörde mit fünf Mitgliedern umschrieben; der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin hat den Vorsitz. Weiterhin gilt das Kollegialprinzip (§ 51). Es ist aber nicht erforderlich, das Kollegialsystem in der Verfassung umfassend zu beschreiben. Wir haben es lediglich hinsichtlich der Aussenwirkung präzisiert.

In die Bestimmung, die das Verhältnis zum Kantonsrat regelt, haben wir ergänzend zum Entwurf der Verfassungskommission die Koordinationsfunktion des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin aufgenommen (§ 52).

### **– Aufgaben**

Im Unterabschnitt «Aufgaben» sind die Aufgaben und Kompetenzen des Regierungsrates geregelt. Zunächst umschreibt § 53 die Regierungstätigkeit. Die Umschreibung ist gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf stärker zusammengefasst. Die Verwaltungsführung wird in einer separaten Bestimmung genannt (vgl. § 55). Un-

ter dem Titel Rechtsetzung regelt § 54 die Verordnungstätigkeit durch den Regierungsrat. An der Befristung beim Notverordnungsrecht (§ 54 Abs. 3) wollen wir nichts ändern.

Wie von der Kommission vorgeschlagen, soll der Regierungsrat im Rahmen der Finanzverwaltung auch für die Bewirtschaftung von Anlagen zuständig sein, wenn es sich dabei um den Kauf und Verkauf von Grundstücken handelt (§ 56). Bei den (interkantonalen) Verträgen legen wir die Zuständigkeit im Gegensatz zur Kommission direkt in der Verfassung fest, nämlich im Rahmen der Finanz- und Rechtsetzungskompetenz einerseits, im Rahmen einer Ermächtigung durch Gesetz oder Vertrag andererseits (§ 57). Im Übrigen bedürfen die Verträge der Genehmigung des Kantonsrates. In § 58 sind die weiteren Geschäfte zusammengefasst.

## **d. Gerichte**

Dieser Abschnitt führt die massgebenden Grundsätze für die Gerichte (§ 59) auf und regelt deren Aufgaben als Rechtsprechungsorgane und die Organisation (§ 60).

In der Bestimmung über die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit verweisen wir auf die Gesetzesstufe (§ 62) und verzichten auf eine Aufzählung der unteren Gerichte. Damit wird dem Gesetzgeber die volle organisatorische Freiheit eingeräumt. Zu berücksichtigen sind dabei auch allfällige Auswirkungen nach der Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnungen durch den Bund. Bereits der Entwurf der Verfassungskommission sah keine vollständige Liste der Gerichtsstellen vor (§§ 80 und 81 VKE).

Als höchstes kantonales Gericht bestimmt der Entwurf ein einziges Gericht (§ 61), welches wir Kantonsgericht statt Obergericht nennen wollen. Das Kantonsgericht ist die oberste richterliche Behörde des Kantons und leitet die kantonale Gerichtsverwaltung (§§ 61, 63 Abs. 1). Es stellt den Räten Antrag, erstattet dem Kantonsrat Bericht und übt die Aufsicht über die übrigen Gerichte sowie die anderen ihm unterstellten Justizbehörden aus (§§ 63 Abs. 2 und 3, 64). Die Schaffung eines Kantonsgerichts hat zum Zweck, die Justiz als Ganzes zu stärken. Im Verkehr mit den anderen obersten Behörden, insbesondere bei der Wahrnehmung der Antragsrechte, soll die Gerichtsbarkeit mit einer Stimme auftreten. Die Schaffung eines einzigen höchsten Gerichts folgt damit dem Grundsatz des guten Zusammenwirkens der Behörden des Kantons (vgl. § 27 Abs. 3). Die staatspolitische Bedeutung der Zusammenführung der beiden obersten Gerichte liegt in der Schaffung einer einfachen und überschaubaren Behördenstruktur. Es ist ausserdem davon auszugehen, dass die Zusammenführung organisatorische Vorteile für die Leitung der Gerichtsverwaltung und Effizienzsteigerungen im administrativen Bereich mit sich bringt. Den Bedenken der Gerichte ist in Übereinstimmung mit der Verfassungskommission und dem Vernehmlassungsergebnis entgegenzuhalten, dass aus einer übergeordneten Sicht die Vorteile der Zusammenlegung überwiegen.

## **e. Ombudsstelle**

Dieser Abschnitt besteht aus einer einzigen Bestimmung über die Ombudsstelle. Wir übernehmen die Formulierung der Verfassungskommission, welche dem Gesetzgeber die Kompetenz gibt, eine solche Vermittlungsstelle zu schaffen (§ 65). Damit lässt die Verfassung den Zeitpunkt der Einführung offen, signalisiert aber bereits das grundsätzliche öffentliche Interesse an der Vermittlungsaufgabe.

## **7. Gemeinden (§§ 66–73)**

Unter den Gemeinden im Sinn der Verfassung sind die Einwohnergemeinden zu verstehen. Alle Bürgergemeinden im Kanton sind inzwischen in den Einwohnergemeinden aufgegangen. Die bisherigen Korporationsgemeinden werden als öffentlich-rechtliche Körperschaften definiert, die nicht als Gemeinden ausgestaltet sein müssen (§ 73).

Der Gemeindeteil des Verfassungsentwurfs enthält Bestimmungen über die Autonomie, die Aufgaben und die Organisation der Gemeinden (§§ 66–68). Die Zusammenarbeit der Gemeinden (§ 69) und die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden (§ 70) sind in zwei weiteren Bestimmungen geregelt, wobei auf die Zusammenarbeitsverpflichtung hingewiesen wird, welche in den einzelnen Gesetzen festgelegt werden kann. Bei der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden bildet die eigenverantwortliche Kontrolle der Gemeinde den Ausgangspunkt (§ 71). Im Gegensatz zum Kommissionsentwurf (§ 90 Abs. 2 VKE) wird davon abgesehen, eine dezentrale Organisation der kantonalen Aufsichtsbehörden auf Verfassungsstufe festzulegen. Damit streben wir eine grössere Flexibilität für die Gesetzgebung und die Organisation an, unterliegen doch bereits heute gewisse Sachbereiche der Fachaufsicht durch die Departemente.

Der § 72 regelt die Verfahren bei Veränderungen in Bestand und Gebiet der Gemeinden. Trotz Kritik in der Vernehmlassung halten wir an der Kompetenz des Kantonsrates fest, Gemeinden zu vereinigen oder aufzuteilen. Die Verpflichtung, staatliche Aufgaben wirksam und wirtschaftlich zu erfüllen, erstreckt sich auch auf die Gemeinden (vgl. § 14). Mit einem allfällig notwendigen Entscheid über die innere Gliederung des Kantons kann das Parlament die Gesamtverantwortung wahrnehmen. Auch wenn die Zwangsvereinigung oder -aufteilung von Gemeinden einen Ausnahmefall darstellen dürfte, soll die Verfassung für den Fall von Veränderungen im Gesamtinteresse eine offene Regelung enthalten. Dafür soll nicht nur der formelle Antrag einer Gemeinde den Auslöser bilden können, weshalb wir auf diese Einschränkung der Kommission (§ 91 Abs. 3 VKE) verzichten.

## **8. Finanzordnung (§§ 74–76)**

Unser Entwurf behält den Vorschlag der Verfassungskommission bei, die Finanzordnung in einem eigenständigen Teil zu regeln. Dieser umfasst die wesentlichen Grundsätze über den Finanzhaushalt, die Finanzmittel und den Finanzausgleich (§§ 74–76). Dabei sehen wir von Besteuerungsgrundsätzen ab (vgl. § 94 Abs. 2 VKE); wir erachten diese als bundesrechtlich vorgegeben und verzichten auf eine Wiederholung, zumal die Gesetze weitere Besteuerungsregeln enthalten. Beim Paragraphen über den Finanzausgleich betrachten wir das von der Kommission vorgelegte Anliegen betreffend die Stärkung der finanziellen Autonomie der Gemeinden als bereits von anderen Verfassungsbestimmungen abgedeckt: Einerseits geht die finanzielle Autonomie in der allgemeinen Gemeindeautonomie des § 66 auf, andererseits ist sie in der Förderbestimmung für leistungsfähige Gemeinde enthalten (§ 70 Abs. 2). Die Mittel und Massnahmen des Finanzausgleichs sind im Gesetz zu bestimmen.

## **9. Religionsgemeinschaften (§§ 77 und 78)**

Wie von der Verfassungskommission vorgeschlagen, soll es weiterhin öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften geben. Damit wird das historisch gewachsene Verhältnis von Kirche und Staat bekräftigt. Eine vollständige Trennung von Kirche und Staat wurde im Vernehmlassungsverfahren nur vereinzelt gefordert. Der Entwurf nimmt die in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken und die Empfehlung der Verfassungskommission zum Religionsteil auf. In § 77 wird die Anerkennung der heutigen römisch-katholischen, evangelisch-reformierten und christkatholischen Körperschaften gewährleistet. In Fortführung der geltenden, aber etwas unklar formulierten Verfassungslage wollen wir die Anerkennungsmöglichkeit für weitere Religionsgemeinschaften weiterhin offen halten. Die entsprechenden Voraussetzungen und das Verfahren sollen gesetzlich und nicht auf Verfassungsstufe geregelt werden.

In § 78 sind Bestimmungen über die Organisation und die Finanzierung der Körperschaften, namentlich die Erhebung von Steuern, enthalten. Wie im Kommissionsentwurf vorgeschlagen, ist die Besteuerung juristischer Personen mit einer Zweckbindung der Erträge verknüpft.

## **10. Änderung der Kantonsverfassung (§§ 79 und 80)**

In zwei Bestimmungen werden Grundsätze zur Verfassungsrevision festgehalten, einerseits die jederzeitige Revisionsmöglichkeit (§ 79), andererseits der Umfang bei Teilrevisionen (§ 80).

## **11. Schlussbestimmungen**

Diese Bestimmungen regeln die Aufhebung der bisherigen Verfassung (§ 81), verschiedene übergangsrechtliche Fragestellungen (§ 82–84) und das Inkrafttreten der Kantonsverfassung (§ 85).

## **H. Der Verfassungsentwurf im Einzelnen**

### *Titel*

Dem Kanton kommt im Rahmen des Bundesstaates staatliche Souveränität zu (Art. 3 BV). Der Erlass wird als Verfassung des Kantons Luzern bezeichnet. Die Kantonsverfassung wird das Datum der Annahme durch das Volk tragen.

### *Präambel*

Die Präambel ist eine feierliche Einleitung der Verfassung. Sie gibt Auskunft über die Grundlagen der Verfassungsgebung; einen rechtlichen Gehalt hat sie nicht. Die Luzerner Verfassungsgeschichte kennt keine Präambeltradition. Mit der vorgeschlagenen kurzen Präambel wird an die Verantwortung des Menschen erinnert. Vor diesem Hintergrund soll der Kanton weiterentwickelt werden.

### *I. Allgemeines*

Systematisch neu, erhält die Verfassung einen grundlegenden Teil über die kantonale Staatlichkeit. Die allgemeinen Grundsätze werden ergänzt oder ausgeführt in weiteren grundlegenden Bestimmungen in den übrigen Verfassungsteilen, insbesondere denjenigen über die staatliche Aufgabenerbringung (§§ 11–14) und die Behördenorganisation (§§ 27–33).

### *§ 1 Kanton Luzern*

Der Kanton gründet in seiner politischen Organisation auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie sowie der Sozial- und Rechtsstaatlichkeit. Absatz 1 formuliert dies im Sinn einer programmatischen Aussage ausdrücklich, sein Gehalt liegt aber bereits der geltenden Verfassungsordnung zugrunde (vgl. § 1 Staatsverfassung) und kommt im gesamten Entwurf zum Ausdruck. Die Grundsätze hängen untereinander zusammen, wie bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung hervorgeht.

Die Rechtsstaatlichkeit steht im Wesentlichen für die Bindung des gesamten staatlichen Handelns an das Recht, mithin an die Verfassung als dem höchsten kantonalen Rechtserlass. Die formale Bindung wäre unvollständig ohne die Bindung an materielle Werte. In Absatz 1 wird daher die Forderung nach einer freiheitlichen, demokratischen und sozialen Grundordnung hinzugefügt. Die freiheitliche Ordnung wird im Rechtsstaat namentlich durch die Grundrechte (§ 9) gewährleistet. Die demokratische Abstützung staatlicher Entscheide ist garantiert mit der Volkswahl der



Parlaments- und Regierungsbehörden und über die Initiativ- und Referendumsrechte der Stimmberechtigten (§ 17 ff.). Für die soziale Sicherheit sorgen gesetzlich definierte Ansprüche und sozialstaatliche Standards und Institutionen.

Mit Absatz 2 wird darauf hingewiesen, dass der Kanton in die Schweizerische Eidgenossenschaft eingebunden ist (Art. 1 BV). Die staatsrechtliche Stellung der Kantone im Bundesstaat – ihre relative Eigenständigkeit – bemisst sich nach dem Bundesverfassungsrecht (vgl. Art. 3 und 47 BV). Das Bundesrecht geht kantonalem Recht vor und bildet somit den Rahmen für kantonales Verfassungsrecht (vgl. hierzu Kap. B.I vorne).

## *§ 2 Grundsätze staatlichen Handelns*

Dieser Paragraph nennt die wichtigsten Grundsätze staatlichen Handelns. Er übernimmt Artikel 5 Absätze 1–3 der Bundesverfassung.

Staatliches Handeln hat sich auf eine Rechtsgrundlage zu stützen und soll innerhalb rechtlicher Schranken vonstatten gehen (Abs. 1). Die Verbindlichkeit der Rechtssätze, das heisst der generell-abstrakten Regelungen, dient der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit. Ein Rechtssatz ist von den Behörden nicht anzuwenden, wenn er gegen übergeordnetes Recht (insbesondere ein Bundesgesetz oder ein kantonales Gesetz) verstösst.

Absatz 1 enthält noch keine Aussage über die Rechtsetzungsstufe, das heisst, ob ein (vom Parlament beziehungsweise vom Volk beschlossenes) Gesetz erforderlich ist oder eine Verordnung als Rechtsgrundlage genügt. Welche Regelungen der Gesetzesqualität bedürfen, wird in § 43 Absatz 2 bestimmt.

In Absatz 2 werden das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit als weitere zentrale Handlungsgrundsätze aufgeführt. Was im öffentlichen Interesse oder Allgemeininteresse liegt, wandelt sich mit dem Lauf der Zeit und ist wertungsbedürftig. Die Verfassung muss notgedrungen offen bleiben. Die politische Aufgabe liegt darin, in einer demokratischen Ausmarchung das öffentliche Interesse im Sinn des Gemeinwohls zu bestimmen und festzulegen, mit welcher Priorität und in welchem Ausmass es im Rahmen der zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel erfüllt werden soll.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine staatliche Massnahme geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erfüllen, dass sie erforderlich ist und dass sie nicht weiter beziehungsweise nicht weniger weit geht als notwendig. Sodann soll die Massnahme nicht in einem Missverhältnis zum angestrebten Zweck und auch nicht zu anderen zu beachtenden öffentlichen und privaten Interessen stehen (Missverhältnisverbot).

Der Grundsatz von Treu und Glauben (Abs. 3) bringt zum Ausdruck, dass zwischen den Behörden und den Privaten sowie unter den Behörden verschiedener Gemeinwesen ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten grundlegend sein soll.

## *§ 3 Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung*

Diese Bestimmung enthält drei Appelle, die sich an den Einzelnen richten. Die rechtssystematische Einordnung im allgemeinen Teil der Verfassung zeigt ihre Bedeutung als leitbildhafte Grundsatznorm. Vorbilder dafür finden sich in zahlreichen

Kantonsverfassungen und in Artikel 6 BV. In der gewählten allgemeinen Form bedürfen die Aussagen der Konkretisierung im Gesetz, um für den Einzelnen rechtliche Wirkungen zu entfalten (vgl. § 43 Abs. 2a).

Ohne die mehr oder weniger freiwillige Befolgung der Gesetze durch die Rechtsunterworfenen kann kein Rechtsstaat funktionieren. In Absatz 1 ist die grundlegende Rechtsbefolgungspflicht formuliert. Inhalt und Voraussetzungen der konkreten individuellen Pflichten – Dienstpflichten, Steuerpflichten, Versicherungspflichten, Nothilfepflichten bei Katastrophen usw. – ergeben sich aus den einzelnen Gesetzen. In ausserordentlichen Lagen kann für beschränkte Zeit eine Verordnung als Verpflichtungsgrundlage ausreichen (§ 54 Abs. 3).

Entgegen § 13 der geltenden Staatsverfassung ist kein Amtszwang enthalten. Diese Bestimmung verpflichtet die in unmittelbarer Volkswahl gewählte Person, das Amt für mindestens eine Amtsdauer anzunehmen. Mit dem allgemeinen Verweis auf die Rechtsordnung in Absatz 1 kann der Gesetzgeber – wie heute in § 156 des Stimmrechtsgesetzes – eine solche Amtspflicht vorsehen, er ist aber nicht mehr von der Verfassung dazu verpflichtet. Es erscheint denn auch fraglich, ob eine Behörde mit einem oder mehreren gegen ihren Willen zum Amtsantritt verpflichteten Mitgliedern wirklich handlungsfähig wäre. Zudem müsste in einem solchen Fall die Leistungsfähigkeit und die Organisation des betroffenen Gemeinwesens im Allgemeinen überprüft werden.

In den Absätzen 2 und 3 wird zu verantwortungsvollem Handeln aufgerufen. Zunächst wird an die Verantwortung des Einzelnen für sich, gegenüber der menschlichen Gemeinschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen erinnert (Abs. 2). Die Eigenverantwortung bildet die Grundlage jeglicher nach dem Subsidiaritätsprinzip (§ 11 Abs. 1) verfassten staatlichen Organisation und Tätigkeit. Die Mitverantwortung für die Erhaltung der Lebensgrundlagen macht die Rechte der zukünftigen Generationen sichtbar.

In Absatz 3 werden die Individuen zur Eigeninitiative in Staat und Gesellschaft aufgerufen. Die Gesellschaft ist auf das Engagement der Einzelnen angewiesen. Der demokratische Rechtsstaat wiederum lebt davon, dass sich die gesellschaftlichen Kräfte öffentlich engagieren. Auch die staatliche Organisation zählt auf das individuelle politische Engagement, namentlich in den Milizbehörden von Kanton und Gemeinden. Wo der Einzelne staatliche Leistungen beansprucht, werden zumutbare Eigenleistungen vorausgesetzt (wie Eigenaktivität, Schadenminderungspflichten, Informations- und Offenlegungspflichten gegenüber den Behörden usw.).

#### *§ 4 Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen*

Die Rolle der Kantone im Bundesstaat ist geprägt von der Mitwirkung an der Gestaltung des Bundes, von den Unterstützungspflichten bei der Aufgabenerfüllung und von der Zusammenarbeit der Kantone untereinander (Art. 44–49 BV). Mit § 4 wird die Zusammenarbeit mit dem Bund und den Kantonen in das Verfassungsrecht aufgenommen. In der geltenden Staatsverfassung ist sie nicht erwähnt.

In Absatz 1 ist die Mitwirkung des Kantons und die Unterstützung des Bundes in der Aufgabenerfüllung aufgeführt. Diese Bestimmung beschränkt sich auf einen blossen Grundsatz, da die einzelnen Mitwirkungsrechte und Unterstützungspflichten in

der Bundesverfassung geregelt sind. Die Mitwirkung umfasst im Wesentlichen die Ausübung von Informations- und Konsultationsrechten (Vernehmlassung zu wichtigen Vorhaben z. B. im Rahmen der Rechtsetzung [Art. 45/147 BV] und der Aussenpolitik [Art. 55 BV], Informationspflicht bei internationalen Verträgen [Art. 56 Abs. 2 BV]) und die Ausübung von politischen Rechten (Initiativ- und Referendumsrechte [Art. 141 Abs. 1 und 160 Abs. 1 BV]). Die Unterstützung des Bundes durch die Kantone besteht zur Hauptsache im sorgfältigen Vollzug (Art. 46 Abs. 1 BV) und in der Amts- und Rechtshilfe (Art. 44 Abs. 2 BV).

In den Absätzen 2 und 3 sind programmatische Aussagen von eigenständigem Gehalt enthalten. Sie weisen auf die Wahrnehmung der eigenen kantonalen Interessen im Rahmen des beschränkten Wettbewerbs unter den Kantonen hin. Die Luzerner Behörden sind zur Interessenvertretung zum Wohl des Kantons angehalten (Abs. 2; vgl. § 67 Unterabs. f Staatsverfassung). Zudem soll der Kanton in den vom Bund übertragenen Aufgabenbereichen seine eigenen Interessen zur Geltung bringen, wo ein Spielraum besteht (Abs. 3). Absatz 3 greift Artikel 46 Absatz 2 BV auf, der den Bund verpflichtet, den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung des Bundesrechts zu belassen.

In Absatz 4 wird der Grundsatz der Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen aufgeführt. Die Bestimmung ist offen formuliert. Damit wird deutlich gemacht, dass die Entwicklungsperspektiven der interkantonalen Zusammenarbeit nicht in räumlicher Hinsicht oder durch Bevorzugung gewisser Kooperationspartner rechtlich beschränkt werden sollen (vgl. dazu Planungsbericht über die interkantonale Zusammenarbeit vom 21. Februar 2003, in: GR 2003 S. 747 ff.) Die geografische und historische Verbundenheit mit dem Raum Zentralschweiz bedarf als Tatsache keiner rechtlichen Normierung.

Für einen Binnenkanton wie Luzern steht der Beitritt zu internationalen Verträgen nicht im Vordergrund<sup>1</sup>. Die Aussenpolitik ist zur Hauptsache eine Angelegenheit des Bundes. Sie kann aber auch vom Kanton ohne ausdrückliche Verfassungsregelung im Rahmen des Bundesverfassungsrechts verfolgt werden (Art. 54–56 BV).

### *§ 5 Gliederung des Kantons*

Diese Bestimmung fasst die räumlich-organisatorische Gliederung des Kantons systematisch in einer Bestimmung zusammen. In der Gliederungsbestimmung der geltenden Staatsverfassung (§ 23) sind die Wahlkreise und die verschiedenen Verwaltungskreise nicht erwähnt.

<sup>1</sup> Der Kanton Luzern ist Vertragspartner der folgenden internationalen Verträge: Übereinkunft vom 26. März 1828 zwischen den Ständen Luzern, Bern, Solothurn, Zug und Seiner Heiligkeit Papst Leo XII. betreffend die Wiederherstellung und neue Umschreibung des Bistums Basel (vgl. auch Zusatzvereinbarung vom 2. Mai 1978 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Heiligen Stuhl über die Organisation des Bistums Basel); Übereinkunft vom 12. Dezember 1825 / 13. Mai 1826 mit der Krone Württemberg betreffend Konkursverhältnisse; Übereinkunft vom 11. Mai / 27. Juni 1834 mit dem Königreich Bayern betreffend Konkursverhältnisse. Ausserdem gilt für einige Kantone, darunter Luzern, die Vereinbarung vom 30. Oktober 1979 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die steuerliche Behandlung von Zuwendungen zu ausschliesslich uneigennützigen Zwecken (SR 0.642.034.91).

Der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Bedeutung der Gliederungskategorien trägt die Bestimmung durch die Abfolge der drei Absätze Rechnung. Damit werden Anregungen aus der Vernehmlassung aufgenommen. In Absatz 1 zuerst aufgeführt sind die Gemeinden, weil sie als einzige Gliederungselemente autonome Gebietskörperschaften bilden (vgl. § 66 Abs. 1). Die übrigen Gliederungen dienen der Ausübung des politischen Wahlrechts (Wahlkreise) oder der räumlichen Organisation von Justiz und Verwaltung. Mit der Aufteilung auf zwei Absätze können die Teilfunktionen der bisherigen Ämter als Wahl-, Gerichts- und Verwaltungskreise voneinander entflochten werden. Damit soll künftig den unterschiedlichen Anforderungen, welche die politische Organisation (Wahlkreise) einerseits und die Justiz- und Verwaltungsorganisation (Gerichts- und Verwaltungskreise) andererseits an die Gebietseinteilung stellen, besser Rechnung getragen werden.

Wie bisher ist der Kanton in eine Anzahl Wahlkreise einzuteilen (Absatz 2). In § 18 Absatz 2 wird dem Gesetzgeber die entscheidende Bedingung für diese Einteilung vorgegeben.

In Absatz 3 wird darauf hingewiesen, dass das Kantonsgebiet ausser zum Zweck der politischen Organisation auch zur Erfüllung von staatlichen Aufgaben eingeteilt werden kann. Diese Einteilungen – Gerichtskreise, Grundbuchkreise, Konkurs- und Schuldbetreibungskreise, Aufsichtskreise, Polizeipostenkreise, Schulkreise, Forstkreise, Eichkreise, Kaminfeigerkreise und dergleichen – werden in zahlreichen Spezialgesetzen oder nur auf Verordnungsebene definiert. Sie sind von unterschiedlicher politischer und rechtlicher Bedeutung und auch ganz unterschiedlich gross.

Dienen Gebietseinteilungen der dezentralen Organisation der kantonalen Aufgabenerfüllung, sind dafür die Voraussetzungen von § 12 Absatz 3 massgebend. Da die dezentrale Aufgabenerfüllung an Voraussetzungen geknüpft ist, wird in § 5 Absatz 3 eine Kann-Formulierung verwendet.

### *§ 6 Amtssprache*

Die Bundesverfassung hat das Sprachenrecht neu geregelt: In Artikel 70 Absatz 2 weist sie die Kantone an, ihre Amtssprachen zu bestimmen. Dabei sollen die Kantone auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten und Rücksicht auf angestammte sprachliche Minderheiten nehmen (Territorialitäts- und Sprachgebietsprinzip). Im Kanton Luzern ist das sprachliche Selbstverständnis unproblematisch. Eingaben an die Behörden sind auf Deutsch zu formulieren, Verfahren finden in deutscher Sprache statt. In der Verfassung ist der Grundsatz festzuhalten, dass die Amtssprache Deutsch ist. Das Gesetz kann – wie heute – die Möglichkeit eröffnen, dass Eingaben in fremder Sprache entgegen genommen werden (vgl. für die Verwaltungsrechtspflege § 25 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, SRL Nr. 40; für die Zivilgerichte § 72 Abs. 1 des Gesetzes über die Zivilprozessordnung, SRL Nr. 260a).

### *§ 7 Wappen*

Der Kanton Luzern tritt unter einem in Blau und Weiss gespaltenen Wappen auf. Das Wappen (d. h. das Wappenschild) findet sich – mit weiteren gestalterischen Elementen angereichert – an zahlreichen öffentlichen Gebäuden, an kantonalen Fahrzeugen

und (häufig nur schwarz-weiss) auf offiziellen Dokumenten der kantonalen Behörden. Die Verwendung des Kantonswappens ist durch das Bundesgesetz zum Schutz öffentlicher Wappen und anderer öffentlicher Zeichen (SR 232.21) und durch Artikel 270 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311) geschützt. Das Wappen trägt dazu bei, den Kanton nach aussen zu repräsentieren. Öffentliche Dienstleistungen können auf einen Blick dem Kanton zugeordnet werden. Das Symbol für den Kanton Luzern soll als ein Identitätsmerkmal in der Verfassung erwähnt werden. Da das Wappen abweichend von der heraldischen Fachsprache umschrieben wird, ist eine Abbildung zur Veranschaulichung beigelegt.

### *§ 8 Hauptort*

Wie bisher in § 24 der Staatsverfassung wird die Stadt Luzern als Hauptort des Kantons in der Verfassung erwähnt. Mit dieser Erwähnung sind von Verfassungs wegen kaum Rechtsfolgen verbunden, ausser dass der Kantonsrat und der Regierungsrat ihre Sitzungen nicht dauernd ausserhalb der Gemeindegrenzen des Hauptortes abhalten dürfen.

## *II. Grundrechte*

Die geltende Staatsverfassung führt die Rechtsgleichheit und einige Freiheitsrechte in ihren einleitenden Bestimmungen auf (§§ 2, 3 Abs. 3, 4–10 und 21 Abs. 2). Im Entwurf wird nun die Grundrechtsthematik in einem eigenen Verfassungsteil geregelt.

### *§ 9 Gewährleistung der Grundrechte*

Die Achtung und der Schutz der Menschenwürde steht jedem Menschen gleichermassen zu. Als Individualrecht schützt die Menschenwürde vor Erniedrigung und unmenschlicher Behandlung; das Individuum soll stets als autonome Persönlichkeit, nie als Objekt behandelt und zu einem blossen Mittel herabgewürdigt werden. Diese Würde des Menschen liegt den Grundrechten zugrunde. Daher wird sie in einem ersten Absatz den übrigen Grundrechten vorangestellt.

Die Grundrechte, ihre Wirkungen und die Möglichkeit ihrer Einschränkung sind umfassend in der Bundesverfassung geregelt (Art. 7 ff. BV). Sie stellen hauptsächlich staatliche Unterlassungspflichten gegenüber Individuen dar. Sie können aber auch Gewährleistungs- und Schutzpflichten auslösen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Die Grundrechte können nach Massgabe einer gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips eingeschränkt werden, wenn ihr Kerngehalt unangestastet bleibt (Art. 36 BV). Absatz 2 verweist integral auf diese Grundrechtsordnung der Bundesverfassung. Zur Veranschaulichung ihres Umfangs werden drei wichtige Gruppen von Grundrechten aufgezählt: die rechtsstaatlichen Garantien (Rechtsgleichheit, Verfahrensgarantien), die Freiheitsrechte und die sozialen Grundrechte. Die kantonalen politischen Rechte sind im Einzelnen in den §§ 15 ff. geregelt.

## *III. Aufgaben von Kanton und Gemeinden*

In der geltenden Staatsverfassung sind nur vereinzelte Hinweise auf die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden enthalten (§§ 3, 12<sup>bis</sup> und 88). Der dritte Teil des Entwurfs stellt die kantonale und die kommunale Tätigkeit im Zusammenhang dar.

### *§ 10 Aufgaben*

Die Bestimmung legt in grundsätzlicher Art fest, dass der Kanton und die Gemeinden diejenigen Aufgaben wahrzunehmen haben, die ihnen durch die Gesetzgebung übertragen sind. Im Anschluss an diesen Grundsatz werden die wichtigsten staatlichen Aufgabenbereiche aufgeführt (öffentliche Sicherheit und Ordnung, wirtschaftliche Entwicklung, Bildung u. a.). Aus dieser nicht abschliessenden Aufzählung können weder die Breite noch die Tiefe staatlicher Leistungen abgeleitet werden. Zudem stellt die Reihenfolge keine Prioritätenordnung dar.

Von einem sogenannten Verfassungsvorbehalt, der für jede Aufgabe eine Verfassungsgrundlage nötig gemacht hätte, wird abgesehen. Der Begriff der Gesetzgebung ist offen zu verstehen und kann hier einen kantonalen Erlass oder einen kommunalen Erlass umfassen. Die wesentlichen Bestimmungen über die Aufgaben des Kantons und Zweck, Art und Umfang seiner Leistungen sind im Gesetz zu regeln (§ 43 Abs. 2c). Damit ist die notwendige Flexibilität gewahrt, um auf veränderte Bedürfnisse reagieren zu können.

### *§ 11 Subsidiarität*

Das Subsidiaritätsprinzip im umfassenden Sinn des Absatzes 1 beschreibt das Verhältnis zwischen staatlichen Aufgaben und Aufgaben der Privaten einerseits und zwischen Kantons- und Gemeindeaufgaben andererseits. Ausgangspunkt des Subsidiaritätsprinzips bildet die Verantwortung der Individuen für sich und die Gemeinschaft sowie die Eigeninitiative von Einzelnen und von gesellschaftlichen Organisationen (§ 3 Abs. 2 und 3). Eine staatliche Aufgabe soll keinen Selbstzweck darstellen. Bei der Übernahme, Zuteilung und Erfüllung von Aufgaben ist zu prüfen, ob die grössere soziale Einheit der kleineren Aufgaben belassen kann, zu deren Leistung diese geeignet ist. Die Beurteilung der Geeignetheit ist eine Anwendungsfrage, auf die der Gesetzgeber eine Antwort zu finden hat. Im Sinn einer Mindestforderung ist aus dem Subsidiaritätsprinzip immerhin eine umfassende Begründungspflicht für staatliche Regelungen abzuleiten.

Absatz 2 macht deutlich, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips an den demokratischen Willensbildungsprozess geknüpft ist. Die staatliche Aufgabenerfüllung setzt bereits bei der Zuteilung der Aufgabe eine Verständigung über das öffentliche Interesse voraus und ist mit zahlreichen Wertungsfragen bezüglich der bisherigen angemessenen Erfüllung durch Private und Organisationen verbunden. Mit dem unbestimmten Begriff der Angemessenheit wird deutlich gemacht, dass dabei mannigfaltige inhaltliche und formelle Kriterien (von der Art der Erfüllung bis zum Resultat) massgebend sein können.

Das Subsidiaritätsprinzip liegt auch dem Bundesrecht zugrunde, und seine Ausformulierung soll als Artikel 5a BV in Kraft treten.

### *§ 12 Grundsätze der Aufgabenerfüllung*

Diese Bestimmung hält die Grundsätze fest, welche vom Kanton und den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten sind. Absatz 1 hebt die Haupttrichtlinien heraus. Diese ergeben sich aus den Zwecken, die der staatlichen Tätigkeit zugrunde liegen. Zugleich setzen sie der staatlichen Tätigkeit Grenzen.

Als unabdingbare Richtlinie für die staatliche Aufgabenerfüllung sind der Schutz der Menschenwürde und der Rechte und Freiheiten der Einzelnen aufgeführt (Abs. 1a).

Die Anerkennung der Familie betont die tragende Bedeutung, welche diese Zelle des gesellschaftlichen Zusammenlebens für das Zusammenleben im Staat hat (Abs. 1b). Dabei ist, wie in Artikel 41 Absatz 1c BV, von einem offenen Familienbegriff auszugehen. Die Familie ist zwar primär eine Lebensform, die in den Beziehungen zwischen Eltern (leiblichen, Stief- oder Adoptiveltern) und Kindern begründet ist. Um der gesellschaftlichen Realität Rechnung zu tragen, fallen indessen auch Einelfamilien und eheähnliche Gemeinschaften mit dazugehörigen leiblichen, Adoptiv- oder Pflegeeltern sowie sogenannte Patchwork-Familien darunter (vgl. Margrith Bigler-Eggenberger, Kommentar zu Art. 41 BV, Rz. 47).

Die Rechte und Freiheiten können nur gedeihen, wenn die öffentliche Ordnung gewahrt ist (Abs. 1c). Freiheitsschutz und Ordnungssicherung weisen auf den Ausgangspunkt staatlicher Tätigkeit hin und stehen in engem Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit.

Der Grundsatz der Erhaltung der Lebensgrundlagen (Abs. 1d) macht auf die vorgegebenen natürlichen Ressourcen und die Notwendigkeit ihrer nachhaltigen Nutzung aufmerksam.

Mit dem Begriff der wirtschaftlichen Entwicklung in Absatz 1e wird auf die materielle Grundlage der Gesellschaft Bezug genommen. Auch sie ist in den Dienst der allgemeinen Wohlfahrt zu stellen.

Mit den Grundsätzen der Absätze 2 und 3 werden die engeren Modalitäten der Aufgabenerfüllung geregelt. Die Bevölkerungsnähe der staatlichen Tätigkeit postuliert eine Aufgabenerfüllung im direkten Kontakt mit der betroffenen Bevölkerung und in einfachen und transparenten Verfahren. Der Grundsatz der Wirksamkeit verlangt leistungsfähige Dienste zur Aufgabenerfüllung. Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden sind sodann kostenbewusst, das heisst in Kenntnis der vollen Kosten und in haushälterischem Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen, zu erbringen.

Absatz 3 sieht vor, dass der Kanton seine Leistungen dezentral erbringen kann. Eine dezentrale Organisation besteht, wenn mehrere gleichrangige kantonale Gerichts- oder Verwaltungsbehörden mit lokalem Wirkungsbereich eingerichtet sind (Beispiele heute: Regierungsstatthalterämter, Amtsstatthalterämter, Grundbuchämter, Konkursämter). Die Gebietseinteilung ist Sache der Gesetzgebung (§ 5 Abs. 3). Wenn sich die Aufgaben dafür sachlich eignen und ein wirtschaftlicher Einsatz der Mittel es zulässt, sollen kantonale Aufgaben weiterhin in den verschiedenen Kantonsgebieten erbracht werden können. Die Eignung ergibt sich aus der Art der Aufgabe. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bezieht sich nicht nur auf die finanziellen Mittel; es geht umfassend um den Einsatz von personellen, technischen, natürlichen und finanziellen Ressourcen.

Der Dezentralisierungsbegriff nach Absatz 3 bezieht sich auf die Aufgabenerfüllung durch den Kanton. Die Gemeinden werden von ihm nicht erfasst. Sie bilden autonome Gebietskörperschaften (§ 66), und ihre Aufgabentätigkeit ist vom Subsidiaritätsprinzip (§ 11) bestimmt. Von der Dezentralisierung ist sodann der Vorgang zu

unterscheiden, durch den eine Verwaltungsstelle ausserhalb des Hauptortes (§ 8) angesiedelt wird. Auch diese kann ihr Aufgabengebiet räumlich aufteilen und eine dezentrale Organisation vorsehen. Von der Dezentralisierung ist die Dekonzentration im Sinn von § 13 zu unterscheiden, womit die Schaffung von besonderen Verwaltungsorganen ausserhalb der Zentralverwaltung bezeichnet wird (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, Rz. 1235 ff.).

### *§ 13 Übertragung von Aufgaben*

Dieser Paragraph bildet die Grundlage, wenn Personen und Organisationen ausserhalb der Verwaltung staatliche Aufgaben erfüllen sollen. Seine Anwendung setzt eine staatliche Aufgabe voraus, was nicht zutrifft, wenn Dritte eine Aufgabe von öffentlichem Interesse erfüllen und dabei im Rahmen des Finanzhaushalts mit Beiträgen finanziell unterstützt werden. Aus der systematischen Einordnung im Aufgabenteil der Verfassung ergibt sich, dass es sich bei den übertragenen Aufgaben um Sachaufgaben handelt. Zur Erfüllung von Sachaufgaben werden in der Regel die staatlichen Funktionen der Rechtsetzung, der Rechtspflege und der Verwaltung in Anspruch genommen. Mit der Übertragung von Sachaufgaben kann auch die Wahrnehmung von Teilen dieser staatlichen Funktionen verbunden werden, sofern die Verfassung dies nicht ausschliesst. Zu denken ist an Anstalten, welche die Benützung ihrer Einrichtungen in einer Anstaltsordnung regeln, oder an Organisationen, die auf Einsprache hin ähnlich wie in einem Behördenverfahren Entscheide erlassen. Der Erlass von wichtigen Normen im Sinn von § 43 Absatz 2 kann aber mit der Übertragung nicht delegiert werden.

Als Personen und Organisationen im Sinn von Absatz 1 sind selbständige Verwaltungseinheiten (z. B. Anstalten) oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (z. B. Stiftungen) zu verstehen, sodann privatrechtliche juristische Personen, aber auch natürliche Personen. Die Übertragung von Aufgaben bedarf im konkreten Fall nach Lehre und Rechtsprechung einer Rechtsgrundlage in einem Gesetz, soweit es nicht um eine blossе Hilfsstätigkeit geht. Die Anforderungen an die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage sind je nach der Bedeutung der zu übertragenden Aufgabe verschieden.

Absatz 2 bildet die Grundlage für die Schaffung von juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sowie die Beteiligung daran. Ursprünglich öffentlich-rechtliche Einrichtungen können durch die Umwandlung der Rechtsform und die geänderte Eigentümerstrategie zu privatrechtlichen Organisationen mit staatlichen Mehrheitsbeteiligungen werden (so die Luzerner Kantonalkbank).

Gemäss Absatz 3 hat das Gesetz den Rechtsschutz und die Aufsicht sicherzustellen. Der Rechtsschutz der Betroffenen soll nicht geschmälert werden, wenn Organisationen ausserhalb der Verwaltung wie die Verwaltungsinstanzen verbindliche Entscheide fällen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, hat unabhängig von der gewählten Organisationsform für die Einhaltung der Grundrechte zu sorgen, wie die Bundesverfassung unmissverständlich festhält (Art. 35 Abs. 2 BV).



### *§ 14 Überprüfung der Aufgaben*

Die Bestimmung fordert eine regelmässige Überprüfung der staatlichen Aufgaben, welche Kanton, Gemeinde oder von ihnen beauftragte Dritte (im Sinn von § 13) erbringen. Solche Überprüfungen können im Rahmen der Finanz- und Aufgabenplanung, der parlamentarischen Oberaufsicht oder des verwaltungsinternen Controlings in die Wege geleitet werden. Unter Umständen sind gezielte Gesetzesbewertungen durchzuführen. Nach dem Wortlaut ist die Überprüfung nicht nur auf die staatlichen Aufgaben beschränkt: ebenfalls zu überprüfen sind die Aufgaben, welche Private oder Organisationen im öffentlichen Interesse erbringen und für deren Erfüllung ihnen vom Kanton oder von den Gemeinden finanzielle Beiträge (Abgeltungen und Finanzhilfen) gewährt werden.

Aufgeführt sind die Gesichtspunkte, hinsichtlich deren die Überprüfung stattfinden soll. Zunächst ist die Notwendigkeit einer Aufgabe zu beurteilen, dies vor dem Hintergrund der massgebenden öffentlichen Interessen (§ 2 Abs. 2) und des Subsidiaritätsprinzips (§ 11). Unter dem Kriterium der Finanzierbarkeit kann die Art der Finanzierung (Steuern, Gebühren, Beiträge, Ersatzabgaben, Vorteilsabgeltung zwischen dem Kreis der Nutzniesser und dem Kreis der Finanzierer einer staatlichen Leistung) überprüft werden. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung untersucht den Einsatz der finanziellen und der übrigen Ressourcen unter dem Gesichtspunkt von Aufwand und Ergebnis (Effizienz), die Wirksamkeitsprüfung unter dem Gesichtspunkt der grössten Wirksamkeit (Effektivität).

Aufgaben von öffentlichem Interesse können von Privaten (§ 11 Abs. 2) oder durch staatliche Trägerschaften (Kanton, Gemeinden oder von ihnen beauftragte Dritte im Sinn von § 13) erbracht werden. Mit der Aufgabenüberprüfung soll der geeignetste Leistungserbringer festgestellt werden. Ergebnis einer solchen Prüfung kann die Zuteilung der Aufgabe an einen anderen staatlichen Leistungserbringer (Kanton oder Gemeinde) sein, die Übertragung der Aufgabenerfüllung an einen nichtstaatlichen Leistungserbringer unter Beibehaltung der staatlichen Trägerschaft oder, wenn die Aufgabe nicht notwendigerweise staatlich zu erfüllen ist, die gänzliche Aufhebung als staatliche Aufgabe.

## *IV. Politische Rechte und Bürgerrecht*

Dieser Teil regelt die politischen Rechte und das Bürgerrecht. Die politischen Rechte gehören neben der Organisation der kantonalen Behörden zu den Kernbereichen kantonalen Verfassungsrechts. Sie werden nun in einem eigenständigen Teil gefasst. Die geltende Staatsverfassung reiht die Befugnisse der Stimmberechtigten derzeit als ersten Abschnitt unter dem Teil «Organisation des Kantons» ein.

### *1. Politische Rechte*

Wie in der heutigen Staatsverfassung werden im Entwurf die politischen Rechte auf Stufe Kanton festgelegt. Die Bestimmungen über das Stimmrecht (§§ 15 und 16) und über die Wahlbefugnisse der Stimmberechtigten (§ 17) gelten auch in den Gemeinden. Für die politischen Rechte in den Gemeinden bildet das Gemeindegesetz die Grundordnung. Ergänzend zu den verfassungsrechtlichen Festlegungen sind das Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10) und das Grossratsgesetz (SRL Nr. 30) beizuziehen.

### *§ 15 Stimmberechtigung*

In der Verfassung ist zu regeln, welche Personen auf der Ebene des Kantons und in den Gemeinden stimmberechtigt sind. Als Voraussetzungen für die Stimmberechtigung sind in Absatz 1 zunächst das schweizerische Bürgerrecht und der politische Wohnsitz aufgeführt. Der politische Wohnsitz ist die Gemeinde, in welcher der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist (vgl. Art. 3 Bundesgesetz über die politischen Rechte; SR 161.1). Der Begriff gründet auf dem Wohnsitzbegriff des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210). Als Wohnsitz gilt der Ort, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 23 ZGB). Damit sichergestellt ist, dass niemand an zwei Orten abstimmen kann (Art. 39 Abs. 4 BV), setzt das Stimmrechtsgesetz eine Mindestfrist von fünf Tagen seit Anmeldung der Wohnsitznahme in der Gemeinde voraus (§ 5 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz). Die Anforderung des politischen Wohnsitzes im Kanton schliesst Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wie bisher vom Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten und bei Ständeratswahlen aus (vgl. § 27 Abs. 1 und § 28 Abs. 1 Staatsverfassung).

Als weitere Voraussetzung ist das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten aufgeführt. Demnach muss eine Person das 18. Altersjahr vollendet haben und darf nicht wegen Geistesschwäche oder Geisteskrankheit entmündigt sein (Art. 136 Abs. 1 BV). Mit der Voraussetzung des eidgenössischen Stimmrechts wird sichergestellt, dass das Stimmrechtsalter und der Entzug des Stimmrechts im kantonalen Recht wie beim Bund geregelt ist.

In der Variante eines Absatzes 2 wird ergänzend die Möglichkeit zur Ausdehnung des Stimmrechts auf Gemeindeebene vorgeschlagen. Gestützt auf diese Bestimmung kann eine Gemeinde beschliessen, das Gemeindestimmrecht für die Ausländerinnen und Ausländer einzuführen, jedoch unter den Bedingungen, die ein kantonales Gesetz noch zu bestimmen hat. Das Gesetz hätte insbesondere den Aufenthaltsstatus und die Mindestwohnsitzdauer zu regeln, die erfüllt sein müssen, damit eine Gemeinde von dieser Option Gebrauch machen kann. Die vorgeschlagene Variante trägt dazu bei, die Organisationsautonomie der Gemeinden zu stärken. Sie könnte zudem die Integration im Nahbereich fördern, ohne die Bindung der politischen Rechte an das Bürgerrecht in den übergeordneten Kantons- und Bundesangelegenheiten grundsätzlich zu lösen. Mit der Aufnahme als Variante, die den Stimmberechtigten als besondere Abstimmungsfrage zu unterbreiten ist, wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Anliegen politisch bedeutsam ist.

Die Stimmrechtsregelung bezieht sich nicht auf die Kirchgemeinden. Gestützt auf § 78 Absatz 1 sind die Landeskirchen und die übrigen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften berechtigt, das Stimmrecht zu regeln. Dabei können sie für ihre Belange das Stimmrechtsalter herabsetzen und – wie bereits heute gemäss § 4 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes – das Ausländerstimmrecht vorsehen.

### *§ 16 Inhalt des Stimmrechts*

Im Anschluss an § 25 der geltenden Staatsverfassung wird das Stimmrecht umschrieben als Befugnis, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen, und das Recht, gewählt zu werden. Diese Umschreibung lässt die Art der Ausübung frei: in den Gemeinden kann das Stimmrecht nach Massgabe der gesetzlichen Ordnung weiterhin an der Gemeindeversammlung oder an der

Urne ausgeübt werden. In weiteren Verfassungsbestimmungen (§§ 17–24) werden der Umfang des Wahlrechts in Kanton und Gemeinden und der Umfang des übrigen Stimmrechts auf Kantonsebene umschrieben. Für die Gemeinden bildet das Gemeindegesetz die weitere Rechtsgrundlage. Besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen, welche das passive Stimmrecht einschränken (wie Ausbildung oder Alter), können im Gesetz aufgestellt werden (vgl. § 43 Abs. 2a in Verbindung mit § 28 Abs. 2).

### *§ 17 Volkswahlen*

In dieser Bestimmung werden systematisch jene Behörden aufgeführt, für welche Volkswahlen auf Kantonsebene (Unterabs. a–c und f) und Volkswahlen in den Gemeinden (Unterabs. d–f) abzuhalten sind. Die Wahl in den Nationalrat unterliegt eidgenössischem Recht (Art. 149 BV) und wird aus Informationsgründen genannt. Die Aufzählung öffnet sich durch den Verweis in Unterabsatz f für weitere Regelungen auf kantonaler und kommunaler Stufe. Dem Gesetzgeber bleibt es überlassen, weitere Volkswahlen einzuführen beziehungsweise solche beizubehalten (z. B. für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter). Eine Schranke bildet § 42 Absatz 1e, wonach sämtliche Mitglieder der Gerichte durch das Parlament zu wählen sind. Die Gemeinden bleiben auf der Grundlage des Unterabsatzes f und der Vorschriften des Gemeindegesetzes weiterhin ermächtigt, über die kantonalen Mindestvorgaben hinaus Volkswahlen vorzusehen (z. B. für Kommissionen).

### *§ 18 Wahlverfahren und Wahlkreise*

Der Paragraph enthält grundsätzliche Bestimmungen über das demokratische Verfahren bei Wahlen; das Nähere ist im Gesetz zu regeln. In Absatz 1 wird das Proporzverfahren als massgebendes Wahlverfahren für das Kantonsparlament bestimmt. Bei diesem Verfahren geben die Stimmberechtigten ihre Stimmen zunächst der bevorzugten Liste der Partei oder Gruppierung. Aufgrund der Stimmenanteile werden die Sitze auf die Parteien und Gruppierungen verteilt. Auf jenen Listen, die Sitze erhalten haben, sind die Kandidatinnen und Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl gewählt. Im Kanton Luzern gilt das Proporzverfahren für das Parlament seit 1909. Das Verfahren stellt sicher, dass im Parlament alle relevanten politischen Kräfte vertreten sind.

Durch die Anforderung der ähnlich grossen Wahlkreise (Abs. 2) wird der Gesetzgeber beauftragt, die Wahlkreise neu festzulegen. Der Proporzgedanke, die anteilmässige Repräsentation aller politischen Strömungen im Parlament, soll optimal verwirklicht werden. Dieses Prinzip erleidet Einschränkungen, wenn die Anzahl der zu Wählenden in einem Wahlkreis zu klein ist, weil sich dann der minimale prozentuale Anteil (das Quorum) erhöht, den eine politische Gruppierung erreichen muss, um einen Parlamentssitz zu gewinnen. Derzeit bewegen sich die Quoren zwischen 2,9 Prozent (Wahlkreis Luzern-Land) und 12,5 Prozent (Wahlkreis Entlebuch). Das Bundesgericht weist darauf hin, dass zu grosse Quoren dem Proporzsystem widersprechen (BGE 129 I 185 und die dort zitierte Rechtsprechung). Aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes, der auch im Bereich der politischen Rechte gilt, muss die sogenannte Erfolgswertgleichheit gegeben sein. Das bedeutet, dass das Risiko einer folgenlosen Teilnahme an Wahlen zwischen den Wählenden in verschiedenen Wahlkreisen gleichmässig verteilt sein muss. Denn wer eine Liste wählt, die das Quorum nicht

erreicht, dessen Stimme ist nicht mandatswirksam. Dies ruft nach einer möglichst gleichmässigen Einteilung der Wahlkreise. Im Entwurf wird das Anliegen möglichst ausgeglichen grosser Wahlkreise mit der Umschreibung «ähnlich grosse Wahlkreise» aufgenommen. Da die Einteilung des Kantonsgebietes in Wahlkreise ohnehin im Gesetz zu regeln ist und namentlich deren Anzahl in der Vernehmlassung umstritten war, wird auf weitere Vorgaben verzichtet.

Voraussetzung einer Parlamentswahl ist die vorgängige Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise. Kriterium dieser Verteilung soll die Gesamtbevölkerungszahl sein (Abs. 3). Nach der geltenden Verfassung ist die schweizerische Bevölkerung allein massgebend (§ 45 Abs. 1 Staatsverfassung). Im Bund werden die Nationalratssitze jedoch auf der Grundlage der Gesamtbevölkerung zugeteilt (Art. 149 Abs. 4 BV), ebenfalls die Sitze in den Parlamenten der meisten Kantone. Dieser Berechnungsweise liegt die Überlegung zugrunde, dass das Parlament die ganze Bevölkerung zu repräsentieren hat.

In Absatz 4 wird für die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates wie für die Wahl der Luzerner Ständeratsdelegation das Majorzverfahren vorgeschrieben (vgl. für den Regierungsrat § 64 Abs. 2 Staatsverfassung, für den Ständerat § 94 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz). In der kantonalen Volksabstimmung vom 22. September 2002 haben die Stimmberechtigten den Wechsel vom Majorz- zum Proporzverfahren für die Wahl des Regierungsrates abgelehnt. Mit der Beibehaltung der Majorzwahl des Regierungsrates wird diesem erst kürzlich ergangenen Volksentscheid Rechnung getragen. Nach dem Gesetz entscheidet bei Majorzwahlen im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen, im zweiten Wahlgang die relative Mehrheit (§§ 88 Abs. 2 und 91 Abs. 4 Stimmrechtsgesetz).

### *§ 19 Verfassungsinitiative*

Mit der Volksinitiative auf Einleitung des Verfahrens zur Totalrevision der Kantonsverfassung wird den Stimmberechtigten die Grundsatzfrage vorgelegt, ob die Verfassung total revidiert werden soll. Inhaltliche Vorgaben zu einer künftigen Verfassung können damit nicht verbunden werden (vgl. Art. 51 Abs. 1 BV).

Mit der Volksinitiative auf Teilrevision können die Stimmberechtigten den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung einzelner Verfassungsteile verlangen. Unter einem einzelnen Teil sind ganze Abschnitte oder lediglich eine einzelne Bestimmung zu verstehen (§ 80). Diese Initiativart kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs aufweisen (§ 21 Abs. 3a).

Zur Auslösung der Volksabstimmung über die Einleitung der Totalrevision oder über die Teilrevision der Verfassung sind 5000 Unterschriften von Stimmberechtigten erforderlich. Diese Unterschriftenzahl wird aus dem geltenden Verfassungsrecht übernommen (vgl. § 32 Abs. 1 und § 35<sup>bis</sup> Abs. 1 Staatsverfassung).

### *§ 20 Gesetzesinitiative*

Anders als im Bund haben die Stimmberechtigten im Kanton Luzern das Recht, auf dem Weg der Volksinitiative direkt als Gesetzgeber tätig zu werden. Mittels der Gesetzesinitiative kann weiterhin eine Volksabstimmung über den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden. Die Unterschriftenzahl (4000 Stimmberechtigte) entspricht der heutigen Verfassungsregelung (§ 41<sup>bis</sup> Abs. 1 Staatsverfassung).

### *§ 21 Verfahrensbestimmungen*

Die wichtigsten Verfahrensvorschriften für die Einreichung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen und ihre Behandlung im Parlament sind in der Verfassung festzuhalten. Die benötigten Unterschriften müssen innert eines Jahres seit Veröffentlichung des Initiativbegehrens gesammelt werden (Abs. 1). Ist eine Initiative (gültig) zustande gekommen, beschliesst das Kantonsparlament deren Annahme oder Ablehnung (Abs. 2). Im Verfassungstext ist nicht explizit festgehalten, dass das Parlament die Begründung für seinen Beschluss bekannt gibt; dies ist aufgrund der Öffentlichkeit der Verhandlungen (§ 36 Abs. 3) und der Informationspflicht (§ 33 Abs. 1; namentlich der Abstimmungserläuterungen nach § 37 Abs. 2c des Stimmrechtsgesetzes) gewährleistet.

Die Initiativen auf Teilrevision der Verfassung oder eines Gesetzes können in den Formen der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (Abs. 3a; vgl. schon §§ 35<sup>bis</sup> Abs. 2 und 41<sup>bis</sup> Abs. 2 Staatsverfassung). Die allgemeine Anregung enthält einen Auftrag an die gesetzgebende Behörde, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Begehren der Initiantinnen und Initianten in Erlassform umsetzt. Der ausgearbeitete Entwurf enthält den Text der Verfassungs- oder Gesetzesnorm selbst.

Bei der Formulierung des Initiativtextes sind zwei Grundsätze zu beachten (Abs. 3b; vgl. §§ 132 und 133 Stimmrechtsgesetz): Nach dem Grundsatz der Einheit der Form darf eine Initiative die beiden Formen, allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf, nicht verbinden und jeweils nur eine Erlassform (Verfassung oder Gesetz) betreffen. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt einen sachlichen Zusammenhang zwischen allen Teilen des Initiativbegehrens. Zu beiden Grundsätzen besteht eine bundesgerichtliche Rechtsprechung; diese stützt sich auf den Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (vgl. Art. 34 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 139 Abs. 3 BV).

Das Parlament kann beschliessen, der Initiative – sei sie in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs eingereicht worden – eine Alternative entgegenzustellen. Der Begriff des Gegenentwurfs in Absatz 3c setzt voraus, dass das Parlament die Initiative dem Grundsatz nach oder in Einzelheiten ablehnt und ihr eine ausformulierte Regelung entgegenhalten will. Die Bestimmung wird dem Gesetzesrecht entnommen (§ 82 b Abs. 3 Grossratsgesetz) und wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung auf Verfassungsstufe gehoben. Initiative und Gegenentwurf sind den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage zu unterbreiten (§ 82g Abs. 2 Grossratsgesetz; vgl. zum Abstimmungsverfahren § 86 Stimmrechtsgesetz).

### *§ 22 Obligatorisches Referendum*

Die Bestimmung führt abschliessend, aber nicht erschöpfend die Gegenstände auf, für die ein Beschluss der Stimmberechtigten erforderlich ist, um zu einer rechtsverbindlichen Entscheidung zu gelangen. Diese Art von Volksabstimmung bezeichnet man als obligatorisches Referendum. Die Regelung erfasst die gesamtkantonalen Volksabstimmungen.

Wie im geltenden Verfassungsrecht haben die Stimmberechtigten über die Einleitung der Totalrevision der Verfassung und sämtliche Änderungen der Verfassung, seien sie aus dem Parlament oder per (Volks-)Initiative zustande gekommen, zu beschliessen (Unterabs. a; vgl. §§ 32 Abs. 3, 36 Abs. 3 Staatsverfassung).

Beim obligatorischen Ausgabenreferendum sind die finanziellen Modalitäten zu bestimmen, die eine Volksabstimmung erforderlich machen. Im Wesentlichen wird geltendes Recht übernommen (vgl. § 39<sup>bis</sup> Abs. 1c und 3 Staatsverfassung). Bei Gesetzen, die unmittelbar Ausgaben zur Folge haben, und Beschlüssen mit Ausgabenfolgen umschreibt die Formulierung «Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag» in Unterabsatz b das Bruttoprinzip. Massgebend sind somit die Gesamtkosten, im Falle einer gemischten Finanzierung eines Vorhabens unabhängig davon, welchen Anteil der Kanton (ausser dem Bund, den Gemeinden oder anderen) zu tragen hat. Das Referendum greift nur bei freibestimbaren Ausgaben, da über gebundene Ausgaben bereits beschlossen wurde. Diese Unterscheidung der Ausgabenarten geht auf geltendes Recht zurück und ist durch die Rechtsprechung konkretisiert. Mit der Unterscheidung werden unnötige Volksabstimmungen vermieden, zum Beispiel wenn ein Gerichtsurteil oder eine Vorschrift des Bundesrechts den Kanton zu finanziellen Leistungen verpflichtet und die Stimmberechtigten den Kanton nicht von seiner rechtlichen Verpflichtung befreien können. Als Grenzbetrag wird die Summe von 25 Millionen Franken beibehalten. Dieser Betrag gilt auch bei Ausgaben aufgrund interkantonalen und anderer Verträge (Unterabs. c). In diesen Fällen ist es aber nicht angezeigt, von den Ausgaben auszugehen, welche die vertraglich vorgesehenen Vorhaben für die Vertragspartner insgesamt zur Folge haben. Sonst müssten sich die Luzerner Stimmberechtigten regelmässig auch dann zu Vorhaben an der Urne äussern, wenn sich der Kanton Luzern vertraglich nur zur Übernahme eines kleinen Teils der dafür erforderlichen Ausgaben verpflichtet. Ein interkantonales Vorhaben würde so – stimmrechtlich gesehen – quasi zu einem kantonalen Vorhaben. Richtig ist es daher, in solchen Fällen von den Ausgaben auszugehen, welche der konkrete Vertrag für den Kanton Luzern zur Folge hat. Diese Festlegung entspricht der heutigen Verfassungspraxis.

Gemäss der Regelung in Unterabsatz d soll das Parlament Vorlagen, die bloss dem fakultativen Referendum unterstehen, von sich aus dem Volk zur Abstimmung vorlegen können. Mit einem solchen Vorgehen kann in politisch strittigen Themen direkt eine Volksabstimmung angesetzt werden und im Einzelfall Zeit gespart werden, da der Ablauf der Referendumsfrist nicht abgewartet werden muss. Das Selbstvorlagerecht umfasst die in § 23 aufgeführten Gesetze, Beschlüsse und Verträge. Es wird im Vergleich zu den heutigen Vorschriften (§§ 39 Abs. 1 und 39<sup>bis</sup> Abs. 1a und 1b Staatsverfassung) vereinheitlicht und verlangt neu immer einen Mehrheitsbeschluss des Parlamentes. Der Entscheid der Mehrheit soll nicht durch eine Ratsminderheit in Frage gestellt werden können.

Lehnt das Parlament eine Verfassungsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder eine Gesetzesinitiative ab, sind diese dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Bei einer Verfassungsinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs kommt es in der Frage, ob eine Volksabstimmung nötig ist, auf den zustimmenden oder ablehnenden Parlamentsbeschluss nicht an, denn eine Volksabstimmung ist in beiden Fällen erforderlich (Unterabs. a zweiter Teilsatz). Anregungen und ausformulierte Gesetzesentwürfe oder Gesetzesänderungen aus Volksinitiativen, denen das Parlament zustimmt, sind gemäss Unterabsatz e nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt. Bei der Anregung ist erst eine ausformulierte Vorlage zu erarbeiten, beim Gesetz ist das obligatorische Gesetzesreferendum generell nicht vorge-

sehen. Mit Unterabsatz e wird die geltende Regelung auf Verfassungsstufe festgehalten (vgl. § 82c Grossratsgesetz).

Gemäss Unterabsatz f sind Änderungen des Kantonsgebietes mit Ausnahme der Grenzbereinigungen obligatorisch der Volksabstimmung unterstellt. Diese Regelung nimmt Artikel 53 Absatz 3 der Bundesverfassung auf, wonach Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der Zustimmung der betroffenen Kantone (sowie der Genehmigung durch den Bund) bedürfen.

Sofern in einem Gesetz vorgesehen, sind weitere Parlamentsbeschlüsse den Stimmberechtigten zur Volksabstimmung vorzulegen (Unterabs. g). Mit dieser offenen Bestimmung werden gesetzliche Spezialbestimmungen vorbehalten.

### *§ 23 Fakultatives Referendum*

Die Bestimmung führt die Gegenstände auf, über die auf Verlangen einer Anzahl von Stimmberechtigten eine gesamtkantonale Volksabstimmung abzuhalten ist. Diese Art von Abstimmung setzt grundsätzlich eine vorgängige Unterschriftensammlung voraus und wird als fakultatives Referendum bezeichnet. Einzig das Kantonsparlament kann gemäss § 22 Unterabsatz d eine nur dem fakultativen Referendum unterliegende Vorlage mit Mehrheitsbeschluss von sich aus der Volksabstimmung unterstellen.

Wie bisher bleiben sämtliche Gesetze und Gesetzesänderungen einzig dem fakultativen Referendum unterstellt (Unterabs. a), sofern sie nicht Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge haben (§ 22 Unterabs. b; vgl. § 39 Staatsverfassung). Die Verfassung stellt gegenüber Gesetzen höherrangiges Recht dar, weshalb für sie das obligatorische Referendum zu gelten hat (§ 22 Unterabs. a).

Die Unterabsätze b und c regeln das fakultative Ausgabenreferendum; für die Modalitäten gilt, was zu § 22 Unterabsätze b und c ausgeführt wurde. Dem fakultativen Referendum unterliegen (interkantonale) Verträge, wenn mit ihnen Ausgaben von 3 bis 25 Millionen Franken verbunden sind oder wenn sie Gesetzesrecht zum Inhalt haben. Zur Bestimmung der Gesetzesqualität ist der in § 43 umschriebene Gesetzesbegriff und die Gesetzgebungspraxis heranzuziehen. Demnach unterliegt die in Artikel 48 Absatz 5 BV neu vorgesehene Ermächtigung von interkantonalen Organen zur Rechtsetzung dem fakultativen Referendum.

Sofern in einem Gesetz vorgesehen, sind Referendumsmöglichkeiten bei weiteren Parlamentsbeschlüssen gegeben (Unterabs. d). Mit dieser offenen Bestimmung werden gesetzliche Spezialbestimmungen vorbehalten, wie derzeit das im Steuergesetz enthaltene Referendum beim Bezug von Steuern ab 1,9 Einheiten (§ 2 Abs. 3 Steuergesetz, SRL Nr. 620) und das im Schatzungsgesetz verankerte Referendum über die allgemeine Anpassung der Katasterwerte (§ 11 Abs. 2 Schatzungsgesetz, SRL Nr. 626).

Wie in § 22 bezieht sich die Aufzählung in § 23 auf gesamtkantonale Vorlagen. Das Gesetz kann Referenden für Teile des Kantonsgebietes, die von einer Regelung betroffen sind, vorsehen, wie bei Verbänden nach dem Gemeindegesetz und beim regionalen Richtplan (§ 8 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz, SRL Nr. 735).



### *§ 24 Verfahrensbestimmungen zum fakultativen Referendum*

Die wichtigsten Verfahrensbestimmungen für die Einreichung eines fakultativen Referendums sind in der Verfassung festzuhalten. Das Referendum kommt zustande, wenn mindestens 3000 Unterschriften von Stimmberechtigten innert 60 Tagen seit der Veröffentlichung der Vorlage eingereicht werden (Abs. 1 und 2). Die Unterschriftenzahl wie auch die Einreichungsfrist stimmen mit dem geltenden Recht überein (§ 40 Abs. 1 Staatsverfassung).

### *§ 25 (Mitwirkung durch Parteien)*

Absatz 1 beschreibt die Mitwirkung der politischen Parteien im demokratischen Prozess. Parteien erbringen unverzichtbare Leistungen bei Wahlen und in der Meinungsbildung. Kanton und Gemeinden sollen die Parteien dabei unterstützen können (Abs. 2); zu denken ist an ausreichende Information oder an Unterstützung im administrativen Bereich. Die Massnahmen dürfen den Wettbewerb zwischen den Parteien und die Chancengleichheit nicht verfälschen.

## *2. Bürgerrecht*

Nach den Volksabstimmungen vom 26. September 2004 (Einbürgerungserleichterung) und 28. November 2004 (Einbürgerungsverfahren) beschränkt sich dieser Abschnitt wie die geltende Staatsverfassung (§§ 21 und 22) auf eine grundsätzliche Regelung des Bürgerrechts.

### *§ 26*

Mit Absatz 1 wird die zentrale Bedeutung des Gemeindebürgerrechts deutlich gemacht. Das Gemeindebürgerrecht und das Kantonsbürgerrecht sind verknüpft. Wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und des Kantons besitzt, ist Schweizer Bürgerin oder Schweizer Bürger (Art. 37 Abs. 1 BV). Dieses dreifache Bürgerrecht bildet eine Einheit.

Die Einbürgerung setzt verschiedene Prüfungsverfahren bei Bund, Kanton und Gemeinden voraus. Absatz 2 verweist für das Verfahren auf das Gesetz (vgl. Bürgerrechtsgesetz, SRL Nr. 2). Am geltenden Recht, namentlich am Verfahren zur Einbürgerung der Ausländerinnen und Ausländer, ändert die Verfassungsbestimmung nichts.

## *V. Kantonale Behörden*

Die kantonalen Behörden gehören neben den politischen Rechten zu den Kernbereichen kantonaler Verfassungsregelung. Dieser Verfassungsteil regelt Organisation und Aufgaben der obersten kantonalen Behörden. Konzeptionell beschränkt sich dieser Verfassungsteil auf die Behörden des Kantons und umfasst dessen oberste Behördenstufe – Kantonsrat (bisher: Grosser Rat), Regierungsrat, Kantonsgericht (bisher: Obergericht und Verwaltungsgericht). Die Organisation der Gemeinden ist im Teil VI über die Gemeinden erwähnt.

### *1. Gemeinsame Bestimmungen*

Mit diesem Abschnitt wird den Abschnitten über die einzelnen Behörden ein allgemeiner Teil mit gemeinsamen Bestimmungen vorausgestellt. Adressatinnen der Be-



stimmungen sind die anschliessend geregelten obersten Behörden (Kantonsrat, Regierungsrat, Kantonsgericht beziehungsweise Gerichte).

### *§ 27 Grundsätze*

Zu den Fundamenten des Rechtsstaates gehört, dass die Aufgaben und Kompetenzen jeder Behörde rechtlich verbindlich festgelegt sind (§ 2 Abs. 1). Absatz 1 weist darauf hin, dass Verfassung und Gesetz dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht Aufgaben zuweisen, welche diese Behörden zu erfüllen haben.

Gemäss Absatz 2 soll die mit der Aufgabenzuteilung verbundene Macht, im Namen des Kantons zu handeln, von den einzelnen Behörden nicht unbegrenzt und unkontrolliert ausgeübt werden können. Die Verfassung sieht deshalb weiterhin eine gegliederte Behördenorganisation vor (vgl. zum Kantonsrat §§ 34 ff., zum Regierungsrat §§ 49 ff., zum Kantonsgericht §§ 59 ff.). Dieses wichtigste verfassungsrechtliche Mittel zur Machtbeschränkung wird ergänzt durch Bestimmungen über die Amtsdauer (§ 29), die Unvereinbarkeiten (§ 31) und die Unabhängigkeit der Justiz (§ 59).

Absatz 3 weist darauf hin, dass die Behörden im Interesse des Kantons zusammenwirken sollen, zum Beispiel indem sie den Dialog pflegen, Bericht erstatten und Anträge stellen. Wo nötig, haben die Behörden ihre Tätigkeit aufeinander abzustimmen. Die Ausgestaltung des Zusammenwirkens und der gegenseitigen Abstimmung wird bei der Umschreibung der Aufgaben der einzelnen Behörden und durch Verfahrensvorschriften im Gesetz konkretisiert.

### *§ 28 Wählbarkeit*

Als allgemeine Voraussetzung der Wahl in den Kantonsrat, den Regierungsrat und die Gerichte gilt die Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten. Diese Voraussetzung entspricht dem geltenden Recht (§§ 46, 64 Abs. 1, 74 Abs. 2, 80 Abs. 2, 83 Abs. 3 Staatsverfassung). Damit werden Personen mit dem Amt betraut, die mit den kantonalen Gepflogenheiten vertraut sind. Wer im Sinn des § 15 nicht stimmberechtigt ist, kann am Wahlverfahren nicht gültig teilnehmen.

Gemäss Absatz 2 kann das Gesetz für die Mitglieder der Gerichte weitere Wahlvoraussetzungen aufstellen, beispielsweise eine bestimmte Ausbildung. Unter den Mitgliedern der Gerichte versteht die Verfassung Personen mit richterlichen Funktionen in den Rechtsprechungsinstanzen gemäss § 61 Absatz 1 und § 62 Absatz 1.

### *§ 29 Amtsdauer*

Für die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Gerichte gilt eine einheitliche Amtsdauer von vier Jahren. Diese Amtsdauer liegt dem geltenden Recht zugrunde (vgl. § 64 Abs. 3 Staatsverfassung) und wird für die meisten Behörden in den Kantonen und im Bund angewendet. Der Kantonsrat und der Regierungsrat sind gleichzeitig zu wählen (Abs. 2). Beide Räte werden durch Volkswahl bestimmt (§ 17). Vorbehalten bleibt die Durchführung des zweiten Wahlgangs bei der Wahl des Regierungsrates.

Die Vorschrift über die Amtsdauer schliesst die Wiederwahl nicht aus und legt keine Amtszeitbeschränkung fest. Im Zusammenhang mit der Konstituierung des Kantonsrates (§ 35) kann die Amtsdauer geringfügig erstreckt werden, wenn Wahlen angefochten werden (vgl. § 8 f. Grossratsgesetz).

### *§ 30 Eid und Gelübde*

Der Eid oder das Gelübde ist ein Akt der Selbstverpflichtung der gewählten Behördenmitglieder zu Beginn der Amtszeit. Wer einen Eid oder ein Gelübde leistet, bezeugt seine Achtung vor den Rechten und Freiheiten der Menschen, seinen Willen, die Verfassung und die verfassungsmässigen Gesetze zu befolgen sowie die Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen. Eid und Gelübde machen die berechtigten Ansprüche der Öffentlichkeit an die gewählten Amtsträger deutlich.

Als Rechtsfolge fehlender Eides- oder Gelübdeleistung wird der Amtsverzicht festgelegt (Abs. 2), um das Funktionieren der Behörden zu gewährleisten. Damit wird die geltende Gesetzesregelung präzisiert, welche bloss den Ausschluss von den Verhandlungen des Grossen Rates als Sanktion vorsieht (§ 11 Abs. 3 Grossratsgesetz).

### *§ 31 Unvereinbarkeiten*

Unvereinbarkeiten stellen einen Hinderungsgrund dar, ein Amt anzutreten. Absatz 1 bestimmt die Unvereinbarkeiten zwischen den obersten Kantonsbehörden. Er enthält eine heute selbstverständliche Regelung. In Absatz 2 wird der Gesetzgeber angewiesen, für bestimmte Funktionen in der Kantonsverwaltung und in den Gerichten die Unvereinbarkeit mit dem Mandat in einer der obersten Behörden des Kantons festzulegen. Mit dieser Bestimmung soll im Sinn der Rechtssicherheit eine generelle Regelung geschaffen werden. Das Kantonsparlament soll als Milizparlament möglichst wenige Berufspositionen ausschliessen, zumal Ausschlüsse das Wahlrecht der Stimmberechtigten einschränken. Weitere Unvereinbarkeiten sollen im Gesetz geregelt werden. Darunter fallen verschiedene Unvereinbarkeiten, die heute auf Verfassungsstufe geregelt sind, wie die familiär-verwandtschaftlichen Unvereinbarkeiten (§ 17 Staatsverfassung) und die Unvereinbarkeiten zwischen Kantons- und Bundesmandaten (§§ 65 Abs. 2 und 75 Abs. 2 Staatsverfassung).

Mit dieser Verfassungsbestimmung werden die zahlreichen verstreuten Unvereinbarkeitsregelungen der geltenden Staatsverfassung systematisch neu geordnet. Der Sammelverweis in Absatz 3 stuft verschiedene Unvereinbarkeiten in der Normhierarchie herab; die entsprechenden Regelungen sind in einem Gesetz zu treffen. Die Unvereinbarkeitsordnung wird ergänzt durch gesetzliche Verfahrensbestimmungen über den Ausstand.

### *§ 32 Immunität*

Das Privileg der rechtlichen Immunität für Äusserungen im Plenum und in den Kommissionen ist ein wichtiges Charakteristikum des Parlaments. Im Kantonsrat soll nicht nur unabhängig (§ 38), sondern auch ungehindert debattiert werden können. Das Bundesstrafgesetzbuch ermächtigt daher die Kantone, eine sogenannte absolute Immunität vorzusehen, die von staatlicher Rechtsverfolgung befreit (Art. 366 Abs. 2a Strafgesetzbuch). Heute ist die parlamentarische Immunität in § 3 der kantonalen Strafprozessordnung geregelt. Der Grundsatz wird nun mit diesem Paragraphen sinngemäss auf Verfassungsstufe gehoben. Gestützt auf die neue Bundesstrafprozessordnung wird der Kreis der Immunitätsberechtigten weiterhin durch das Gesetz genauer zu umschreiben sein.

### *§ 33 Information und Einsichtnahme in amtliche Aufzeichnungen*

Informationen (über Planungen, Vorhaben, Organisation, Verfahren, finanzielle Auswirkungen und dergleichen) bilden unabdingbare Grundlagen für die Ausübung der demokratischen Rechte. Durch Absatz 1 werden die (obersten) kantonalen Behörden dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit rechtzeitig zu informieren. Unter rechtzeitiger Information wird die Information zur richtigen Zeit verstanden. Dies bedeutet in der Regel eine frühzeitige Information; in besonderen Fällen kann sich aber auch eine zeitlich zurückhaltende Information rechtfertigen (z. B. in der Schlussphase der Entscheidsausarbeitung). Mit steigender Komplexität der Sachthemen ist ferner auch eine aktive Rolle der Behörden im Rahmen von Abstimmungen immer häufiger geboten. Der Verfassungstext legt allgemein fest, dass über Ziele und Tätigkeiten zu informieren ist, lässt aber die Mittel und die Form offen. Bei der Informationstätigkeit gelten die üblichen Grundsätze staatlichen Handelns, namentlich die Rechtmässigkeit, das öffentliche Interesse und (vor allem hinsichtlich des finanziellen Einsatzes) die Verhältnismässigkeit (vgl. § 2).

Ausser der amtlichen Information ist die Einsichtnahme in amtliche Aufzeichnungen zu regeln. Sind solche Aufzeichnungen vorhanden, hat gemäss Absatz 2 grundsätzlich jede Person das Recht, sie einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt zu erhalten, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Verweigerung der Einsichtnahme ist von der Behörde zu begründen. Mit diesem sogenannten Öffentlichkeitsprinzip soll eine transparente Verwaltungstätigkeit sichergestellt werden. Der Begriff der amtlichen Aufzeichnungen, die Gegenstand des Einsichtsrechtes bilden, ist weit zu verstehen: Pläne, Ton- und Bildaufzeichnungen, Mikrofilme, Protokolle usw., wobei es auf die Art des Informationsträgers schon wegen unabwendbarer technischer Neuerungen nicht ankommen kann. Als öffentliche oder private Interessen, die einer Einsichtnahme entgegenstehen können, sind zu nennen: Entscheidungsfindung der Behörde, Persönlichkeitsschutz, Datenschutz, Geschäftsgeheimnis Dritter u. a. m.

Der Gesetzgeber wird das Öffentlichkeitsprinzip näher zu bestimmen haben (Abs. 3). Insbesondere wird er die Anwendung des Prinzips auf die Gemeinden zu regeln haben. Die Notwendigkeit der Umsetzung auf Gesetzesstufe ist der Grund dafür, dass das Öffentlichkeitsprinzip nicht als Grundrecht ausgestaltet wurde, wie dies teilweise in anderen Kantonsverfassungen der Fall ist (z. B. Art. 17 Abs. 3 Verfassung des Kantons Bern). Auf den 1. Januar 2006 tritt das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3) in Kraft.

## *2. Kantonsrat*

Das Kantonsparlament wird neu als Kantonsrat bezeichnet. Damit wird der historischen Bedeutungsänderung der staatsleitenden Behörden seit dem Ancien Régime Rechnung getragen. Im aristokratischen Stadtstaat vor 1798 wie auch zur Restaurationszeit bildete ein «täglicher Rath» von 36 Mitgliedern aus dem Kreis der 100 «Grossen Räthen» die oberste Gerichts- und Verwaltungsbehörde. Die Mitglieder dieses Ausschusses behielten Sitz und Stimme im Grossen Rat bei. Der Schultheiss führte den Vorsitz in beiden Räten. Heute sind Rechtsprechung und Verwaltung weitgehend getrennt. Die Regierungsräte sind formell nicht mehr Mitglieder des Kan-

tonsparlaments, und das Parlament hat eigene Organe. Der Begriff «Kantonsrat» verdeutlicht sein eigenständiges Gewicht als Repräsentativorgan des Kantons. Die Änderung der Bezeichnung kann zu einem einheitlichen Auftritt des Kantons und seiner Behörden und somit zu einem besseren Verständnis der Institutionen in der Bevölkerung beitragen.

#### *§ 34 Stellung und Zusammensetzung*

Einleitend zu den Organisationsbestimmungen umreisst Absatz 1 die Stellung des Kantonsrates als gesetzgebende und Oberaufsicht führende Behörde. Diese Bezeichnungen umschreiben die beiden wichtigsten Aufgaben des Kantonsrates, ohne die übrigen Aufgabenbereiche zu schmälern. Die Aufgaben im Einzelnen sind in den §§ 42 bis 48 umschrieben. Die Tätigkeit des Kantonsrates steht unter dem Vorbehalt der Volksrechte (vgl. §§ 19–24).

Absatz 2 bestimmt den Kantonsrat als ein Organ von 120 Personen. Erst 1999 wurde es – von vorher 170 Mitgliedern – auf die heutige Grösse verkleinert. Es besteht deshalb kein Anlass, erneut etwas daran zu ändern.

#### *§ 35 Amtsantritt*

Mit der Regelung des Amtsantritts des Kantonsrates wird § 58 Absatz 1 der heutigen Staatsverfassung aufgenommen. Durch die Bestimmung werden die Gesamterneuerungswahlen indirekt auf das Frühjahr festgelegt, ohne dass ein genauer Zeitpunkt fixiert wird. Aufgrund dieser Neuwahl allein kann der Kantonsrat seine Tätigkeit noch nicht aufnehmen. Die notwendige Folge einer Gesamterneuerungswahl bildet die Konstituierung. Unter Konstituierung ist die Einsetzung und die Herstellung der Funktionsfähigkeit des neu gewählten Parlamentes zu verstehen, insbesondere sind allfällige Beschwerden zu behandeln. Erst mit der Konstituierung des neu gewählten Kantonsrates kann die Amtsdauer des abtretenden Rates enden. Dies kann im Ausnahmefall zur Folge haben, dass bisherige Ratsmitglieder mitwirken müssen, wenn Neuwahlen aufgehoben werden (vgl. § 9 Grossratsgesetz).

#### *§ 36 Sitzungen*

Die Regelmässigkeit der Versammlung ist ein wesentliches Kennzeichen moderner Parlamente. Der Grundsatz regelmässiger Sitzungen (Abs. 1) lässt den Rhythmus der Versammlungen oder eine bestimmte Versammlungsart (Sessions- oder Tagessystem) offen. Immerhin kann aus dem Grundsatz geschlossen werden, dass der Kantonsrat kein dauernd tagendes Berufsparlament ist. Auch aus diesem Grund ist eine Verfassungsbestimmung gerechtfertigt.

Mit der Gewährleistung der ausserordentlichen Einberufung durch eine bestimmte Anzahl Parlamentsmitglieder (Abs. 2) wird ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht für politische Minderheiten aufgestellt. Das notwendige Quorum ist auf eine Bruchzahl festzulegen (ein Viertel sind 30 Mitglieder; derzeit nach § 35 Grossratsgesetz 21 Mitglieder). Besondere sachliche Gründe für die Ausübung des Einberufungsrechtes (z. B. Pendenzenlast oder Dringlichkeit) werden nicht vorausgesetzt.

Ein weiterer wichtiger Grundsatz der parlamentarischen Beratung ist die Öffentlichkeit der Sitzungen. Öffentliche Beratungen und demokratische Legitimation des Parlamentes sind verknüpft. Im Rahmen der verfügbaren Räume sollen die Sitzungen des Kantonsrates öffentlich zugänglich sein (Abs. 3 Satz 1). Die Öffentlichkeit wird

ausserdem durch die Berichterstattung in den Medien und die Veröffentlichung der Beschlüsse (Publikationsorgane «Verhandlungen des Grossen Rates», Kantonsblatt, Internet) hergestellt. Ausnahmsweise soll der Kantonsrat die nicht-öffentliche Beratung beschliessen können (Abs. 3 Satz 2). Gründe für die Wegweisung der Zuhörerinnen und Zuhörer sowie der Medienleute von der Tribüne des Ratssaales können sein: die Wahrung wichtiger Interessen, zum Beispiel der Schutz von Persönlichkeitsrechten.

Aus der Mitte der Parlamentsmitglieder ist ein Präsident oder eine Präsidentin zu bestimmen (Abs. 4). Er oder sie steht den Sitzungen vor und erfüllt damit Leitungs- und Repräsentationsaufgaben. Mit der Sitzungsleitung sind insbesondere die Befugnisse zur Gewährleistung des ordentlichen Parlamentsbetriebes und zur Handhabung der Ruhe und Sicherheit im Kantonsratssaal verknüpft.

### *§ 37 Beschlussfassung*

Damit der Kantonsrat einen gültigen Beschluss fassen kann, ist die Anwesenheit der Mehrheit aller Mitglieder nötig. Die Regelung von Absatz 1 stellt sicher, dass mehr als die Hälfte der Kantonsratsmitglieder zur Beschlussfassung anwesend sind. Sie übernimmt geltendes Recht (§ 38 Abs. 1 Grossratsgesetz) und findet sich auch bei anderen Parlamenten (vgl. für die Bundesversammlung Art. 159 Abs. 1 BV).

Absatz 2 übernimmt die Formulierung von § 48 Absatz 2 der geltenden Staatsverfassung und verpflichtet zur zweimaligen Beratung von Verfassungsänderungen und Gesetzen. Die Frist zwischen erster und zweiter Beratung bleibt offen. Sie soll dazu dienen, dass das Parlament in Kommissionen und Plenum das Ergebnis der ersten Beratung nochmals gründlich prüfen und durchberaten kann.

Absatz 3 definiert die massgebende Stimmenmehrheit im Kantonsrat. Als Grundregel gilt das Mehrheitsprinzip. Die Regelung des Falls der Stimmengleichheit soll wie bisher dem Gesetz obliegen (vgl. § 53 Grossratsgesetz). Im Sinn einer Abweichung vom Mehrheitsprinzip gegen oben kann das Gesetz bei bestimmten Geschäften ein qualifiziertes Mehr verlangen (z.B. bei Ausgabenbeschlüssen). Ausnahmsweise kann im Parlament eine Stimmenzahl genügen, die unter der Mehrheitschwelle liegt, zum Beispiel um die Minderheitenrechte im Parlament zu wahren (vgl. § 52 Abs. 2 Grossratsgesetz).

### *§ 38 Unabhängigkeit der Mitglieder*

Absatz 1 beschreibt die Mitglieder des Kantonsrates als Volksvertreterinnen und Volksvertreter, die ihr Mandat frei von Weisungen Dritter ausüben. Politische Beschlüsse von Parteien oder Fraktionen binden die Mitglieder des Parlaments nicht. Zwang von aussen, zum Beispiel aus dem Wahlkreis, darf ebenso wenig verpflichtend sein.

Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind jedoch nicht nur Volksvertreter, sondern regelmässig auch Interessenvertreterinnen und -vertreter, sei es nur in dem allgemeinen Sinn, dass sie auch aufgrund ihres Berufs, ihrer Herkunft usw. gewählt werden. Interessenvertretung ist legitim und gehört zur repräsentativen Demokratie. Die Interessenbindungen sind jedoch offen zu legen. Die Offenlegung dient der Transparenz. Sie ist Voraussetzung für eine faire politische Diskussion und wirkt gerade im Parlament, wo Interessengegensätze aufeinander stossen, vertrauensbildend. Absatz 2 hält den Grundsatz der Offenlegung von Interessenbindungen fest. Unter

Interessenbindung ist eine Verbundenheit von einer gewissen Bedeutung zu verstehen (Beruf, Aufsichtsgremien, Beratungs- und Expertentätigkeit), dabei genügt in der Regel ein einzelnes Mandat nicht. Doch es bleibt dem Gesetz überlassen, welche Tätigkeiten offen gelegt werden müssen. Auf jeden Fall geht das Berufsgeheimnis, insbesondere für Rechtsanwälte und Ärztinnen, nach Artikel 321 Strafgesetzbuch vor.

### *§ 39 Kommissionen*

Absatz 1 bestimmt, dass sich die Kommissionen aus Kantonsratsmitgliedern zusammensetzen (vgl. § 42 Abs. 3). Mit diesem Grundsatz ist noch keine Festlegung des Kommissionensystems verbunden. Das Gesetz kennt die ständigen Kommissionen sowie die Spezialkommissionen, die nach Bedarf eingerichtet werden (§ 20a Grossratsgesetz). Beide Kommissionsarten sind weiterhin verfassungskonform.

Die Kommissionen sind unentbehrlich, um dem Kantonsparlament die notwendigen Kenntnisse zur Vorbereitung seiner Beratungen zu verschaffen. Dadurch nehmen sie Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Den Kommissionen stehen nach der Umschreibung von Absatz 2 Satz 1 keine abschliessenden Entscheidungsbefugnisse zu. Im Hinblick auf die Beratungen und die Beschlussfassung im Kantonsrat beraten sie die Geschäfte vor und treffen Abklärungen. Den Kommissionen kommen mehr Rechte zu als den einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier (z. B. Befragungsrechte und besondere Untersuchungsrechte). Auf diese besonderen Rechte nimmt Absatz 2 Satz 2 Bezug.

Damit die Kommissionen ihre wichtigen Funktionen im Rahmen der Parlamentsarbeit erfüllen können, hält Absatz 3 fest, dass die Kommissionssitzungen im Gegensatz zu jenen des Parlaments (§ 36 Abs. 3) nicht öffentlich sind. Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, zum Beispiel für die Durchführung eines Expertenhearings.

### *§ 40 Fraktionen*

Ähnlich wie die Kommissionen gehören die Fraktionen (deren Mitglieder in der Praxis meist alle derselben Partei angehören) zu den unverzichtbaren Einrichtungen des parlamentarischen Betriebs. Sie helfen mit, den Entscheidungsprozess des Parlaments zu formen, und bieten den einzelnen Parlamentsmitgliedern zahlreiche Hilfestellungen für die Informationsbeschaffung und die Kontaktpflege. Die Fraktionen sind keine Organe des Parlaments.

Den Mitgliedern des Kantonsrates wird garantiert, dass sie sich zu Fraktionen zusammenschliessen können (Abs. 1). Für die Fraktionsbildung ist lediglich eine Mindestgrösse von fünf Mitgliedern vorausgesetzt (wie heute bereits in § 19 Grossratsgesetz), ohne dass als Voraussetzung alle Mitglieder der gleichen Partei angehören müssen.

### *§ 41 Verhältnis zum Regierungsrat*

Der Regierungsrat bereitet (über die Departemente der Kantonsverwaltung) die meisten Geschäfte des Kantonsparlamentes vor (Gesetzes-, Budgetentwürfe, Planungsberichte usw.; vgl. § 52 Abs. 1). Damit wirken Regierungsrat und Kantonsrat zusammen. Die Bestimmung hält das Recht des Kantonsrates fest, diese Geschäftsvorbereitung zu verlangen.

## § 42 Wahlen

In diesem Paragraphen werden die wichtigsten Wahlbefugnisse des Kantonsrates aufgeführt. Die Verfassungsregelung schliesst die Wiederwahl nicht aus.

Von den parlamentsinternen personellen Besetzungen werden der Präsident oder die Präsidentin und der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin (Abs. 1a) sowie die Kommissionen (Abs. 1b) erwähnt. Damit werden nur die wichtigsten parlamentarischen Organe genannt. Das Gesetz kennt weiter das Büro und die Geschäftsleitung des Rates (vgl. § 12 ff. Grossratsgesetz).

Wie bisher soll die Bestellung eines Regierungspräsidenten oder einer Regierungspräsidentin und eines Vizepräsidenten oder einer Vizepräsidentin Sache des Kantonsrates sein (Abs. 1c; zur Bezeichnung des oder der Vorsitzenden des Regierungsrates vgl. unter § 49 weiter hinten). Das Regierungspräsidium soll wie bisher im Jahresturnus gewählt werden. Die Verfassung lässt offen, ob die Anciennität (d. h. die Wahl nach dem Amtsalter) massgebend sein soll.

Die Staatskanzlei besorgt die Koordination zwischen Regierungsrat und Kantonsrat (§ 52 Abs. 3). Deshalb soll der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin auf Antrag des Regierungsrates vom Parlament gewählt werden (Abs. 1d).

Mit Absatz 1e (erster Teilsatz) wird das Wahlsystem für die an den dezentralen und den zentralen kantonalen Gerichten tätigen Richterinnen und Richter vereinheitlicht. Sämtliche Richterinnen und Richter der ersten und der zweiten Instanzen sollen vom Kantonsparlament gewählt werden. Mit dem Verzicht auf die Volkswahl der Richterinnen und Richter an den heutigen Amtsgerichten (§ 83 Abs. 2 Staatsverfassung) wird ein staatsrechtliches Dilemma gelöst. Grundsätzlich können nämlich mit Volkswahlen und den notwendigerweise damit verbundenen Wahlkämpfen Begleiterscheinungen einhergehen, die mit der möglichst unabhängigen und unparteiischen Stellung der Richterinnen und Richter nur schwer zu vereinbaren sind. Die Richterinnen und Richter üben einen Beruf aus, zu dessen Anforderungsprofil nicht primär die Popularität einer Kandidatin oder eines Kandidaten gehört. Die Wahl und periodische Wiederwahl durch den Kantonsrat stellt eine genügend breite Legitimationsgrundlage für die Gerichte dar, auf welche sie in ihrer Funktion als richterliche – und damit auch die Rechtsanwendung kontrollierende – Behörden aufbauen sollen. Das Kantonsparlament kann die fachlichen Voraussetzungen der Kandidatinnen und Kandidaten umfassend prüfen. Der Verzicht auf die Volkswahl der Richterinnen und Richter der Amtsgerichte wird durch die Tatsache erleichtert, dass solche Wahlen in letzter Zeit kaum mehr durchgeführt wurden, da die Richterstellen durch Absprache unter den Parteien meist still besetzt werden konnten.

Das Präsidium des Kantonsgerichtes soll für seine Führungsaufgaben durch das Kantonsparlament legitimiert sein. Der Kantonsrat wird wie bisher (§ 76 Staatsverfassung) für die Wahl zuständig sein (Abs. 1e, zweiter Teilsatz). Unter dem Präsidium sind Präsident und Vizepräsident (oder -präsidenten) beziehungsweise Präsidentin und Vizepräsidentin (oder -präsidentinnen) zu verstehen.

Absatz 2 weist ausdrücklich auf die Gesetzgebung hin, welche dem Kantonsrat weitere Wahlbefugnisse zuordnen kann (wie heute die Wahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nach § 46 Abs. 3 Organisationsgesetz, SRL Nr. 20).



Durch den Absatz 3 wird der Kantonsrat verpflichtet, bei seinen Wahlen auf eine angemessene Vertretung der politischen Parteien hinzuwirken. Die Umschreibung schliesst an den Kerngehalt von § 96 der geltenden Staatsverfassung an. Nicht mehr vorgesehen ist der Minderheitenanspruch bei Behörden, die in Volkswahlen gewählt werden, da in diesen Fällen das Stimmrecht vorgeht. Zu berücksichtigen ist der Minderheitenanspruch bei den vom Kantonsrat zu bestellenden Funktionen, namentlich den eigenen Organen und den Gerichten. Das verfassungsmässige Recht der politischen Minderheiten auf angemessene Vertretung bedeutet jedoch nicht, dass das Parlament verpflichtet ist, einen – allenfalls auch objektiv ungeeigneten – Minderheitenvertreter zu wählen (vgl. Urteile des Bundesgerichts Nr. 1P.427/1999 vom 9. Februar 2000 und Nr. 1P.237/1993 vom 24. November 1993 mit Hinweisen). Mit dem Begriff der Angemessenheit wird zum Ausdruck gebracht, dass nicht eine mathematisch exakte Berücksichtigung (z. B. streng nach Sitzzahl im Parlament) verlangt wird und dass eine Gesamtbetrachtung notwendig ist.

### *§ 43 Rechtsetzung*

Diese Bestimmung fasst in groben Zügen die Regeln zur Rechtsetzung zusammen. Sie definiert das Gesetzesverständnis, das im Kanton Luzern gilt, und regelt die Zuständigkeiten.

In der geltenden Staatsverfassung sind lediglich einige Erlassformen des Parlamentes verankert (§ 48: Verfassungsänderungen und Gesetze, § 49 Abs. 2: Verordnungen in bestimmten Sachbereichen, § 50: Dekrete zu Konkordaten) und die Zuständigkeiten im Bereich des Ordnungsrechts geregelt (§§ 49 Abs. 2 und 67<sup>bis</sup>). Absatz 1 stellt nun ein inhaltliches Kriterium für die Hauptform der Rechtsetzung auf und verpflichtet den Kantonsrat, alle wichtigen Rechtssätze in Gesetzesform zu kleiden. Dieses Erfordernis der Gesetzesform schützt die politischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten, setzt doch die Ausübung der meisten Initiativ- und Referendumsrechte eine gesetzliche Regelung als Anknüpfungsgegenstand voraus (vgl. §§ 20 und 23).

Absatz 2 gibt Hinweise darauf, welche Rechtsbereiche in die Form des Gesetzes zu kleiden sind. Zunächst wird klargestellt, dass ein Gesetz durch den Kantonsrat zu erlassen ist, wenn die Verfassung selbst dies fordert (z. B. § 31: Unvereinbarkeitsbestimmungen). Mit dieser Anweisung nimmt die Verfassung das Parlament in die Pflicht. Ist nach dieser Verfassung ein neues Gesetz zu erlassen oder bestehendes Recht zu ändern, so hat dies ohne Verzug zu geschehen. Ein rechtsetzender Erlass des Regierungsrates (§ 54 Abs. 1) oder des Kantonsgerichts (§ 61 Abs. 3) würde nicht genügen. Der Gesetzgebungsauftrag an das Parlament umfasst die im Sinn von Absatz 1 wichtigen Festlegungen des jeweiligen Regelungsbereichs.

Unter den Buchstaben a–d sind sodann nicht abschliessend Sachbereiche aufgeführt, die mit ihren wesentlichen Bestimmungen in einem Gesetz zu regeln sind. Die Aufzählung von Absatz 2 veranschaulicht Absatz 1. Auch mit der Aufzählung sind nur die wichtigen oder wesentlichen Bestimmungen zum aufgeführten Rechtsbereich im Gesetz selbst zu regeln. Massgebend bleibt die vom Bundesgericht entwickelte Rechtsprechung zum Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV, § 2 Abs. 1 im Entwurf) und zu den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bei der Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 Abs. 1 BV). Die Formulierung des Absatzes 2 knüpft an Um-



schreibungen des sogenannten materiellen Gesetzesbegriffs in verschiedenen Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung an (vgl. Art. 164 BV). Die Begriffe «wichtig» und «wesentlich» sind dabei gleichbedeutend zu verstehen. Sie belassen dem Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum in der Frage, was in ein Gesetz gehört und was nicht. Der Gesetzgeber hat sich für seine Wertungen und Abwägungen auf die von Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelten Gesichtspunkte (wie Umfang des Adressatenkreises einer Regelung, Intensität des Eingriffs in die Rechte Einzelner, Organisationsgrundzüge, Hauptaufgaben), auf die bisherige bewährte Gesetzgebungspraxis (Parallelismus der Gesetzesform) und auf gesetzestech-nische Kriterien (Gesetzesvergleich und -systematik) zu stützen. Es ist ihm jedoch nicht verwehrt, auch unwichtige Rechtssätze in ein Gesetz aufzunehmen. Aus der Verfassungsbestimmung kann insbesondere nicht die Unzulässigkeit von Gesetzesinitiativen abgeleitet werden, die unwichtige Regelungen in einem Gesetz zu verankern streben.

Gemäss Absatz 2a sind die wichtigen Bestimmungen über die Rechtsstellung einzelner Personen gesetzlich zu regeln. Aufgeführt wird namentlich die Ausübung der politischen Rechte, wie sie heute im Stimmrechtsgesetz enthalten ist.

Gemäss Absatz 2b sind die wichtigen Bestimmungen über die Organisation der Behörden und die Verfahren in Gesetze aufzunehmen. Für das Verfahrensrecht ist eine gesetzliche Grundlage nötig für jedes Verfahren, in dem rechtlich bindende Ent-scheide zustande kommen. Die Grundzüge der Organisation sind für den Kantonsrat im Grossratsgesetz, für den Regierungsrat im Organisationsgesetz und für die Gerichte in den verschiedenen Gerichtsorganisationsgesetzen, insbesondere dem Gesetz über die Gerichtsorganisation (SRL Nr. 260) und dem Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts (SRL Nr. 41), geregelt. Organisationsrechtliche Festlegungen trifft aber auch die Verfassung selbst. Sie gibt dem Regierungsrat die Befugnis, die Aufgaben der Verwaltung zu bestimmen (§ 55 Abs. 1).

Gemäss Absatz 2c sind die Aufgaben und Leistungen des Kantons im Gesetz zu regeln. Der Kanton kann in allen Bereichen Aufgaben im öffentlichen Interesse übernehmen, soweit die Kompetenz nicht beim Bund liegt und von diesem wahrgenommen wird (Art. 3 BV) und die Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip (§ 11) vom Kanton zu erfüllen sind. Die wichtigen Regelungen zu den Aufgaben bedürfen einer Grundlage im Gesetz. Dies gilt auch für die Geldleistungen, wobei im Einzelfall auch ein Dekret genügt (§ 11a Abs. 3 Finanzhaushaltsgesetz). Mit dem Finanzreferendum (§§ 22 Unterabs. b, 23 Unterabs. b) erfüllt das Dekret den Zweck des in Absatz 1 verankerten Erfordernisses der Gesetzesform, nämlich die demokratischen Mitsprache-rechte der Stimmberechtigten in wichtigen Angelegenheiten zu sichern. Absatz 2d nimmt die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Abgaberecht auf. Hinsichtlich sogenannter Kausalabgaben besteht die Möglichkeit, dass anstelle der formalgesetzlichen Grundlage die aus der Bundesverfassung abgeleiteten Prinzipien der Kosten-deckung und der Äquivalenz treten.

Mit Absatz 3 wird die sogenannte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen um-schrieben. Wird in einem Gesetz die Befugnis, Rechtssätze zu erlassen, dem Regie-rungsrat, dem Kantonsgericht oder weiteren Leistungserbringern im Sinn von § 13 zugeteilt, macht der Gesetzgeber deutlich, dass er eine Regelung als dafür ungeeignet

betrachtet, in ein Gesetz aufgenommen zu werden, und die Materie vielmehr durch Verordnung geregelt haben will.

Absatz 4 lässt in gewissen Rechtsbereichen Parlamentsverordnungen als Zwischenform der Rechtsetzung zu. Parlamentsverordnungen stellen einen Einbruch in das dreistufige Rechtsetzungssystem von Verfassung, Gesetz und Verordnung dar. Verordnungen enthalten in der Regel Vollzugsrecht, und diese Art der Rechtsetzungserlasse fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates (§ 54). Soweit Parlamentsverordnungen Vollzugs- und untergeordnete Organisationsfragen regeln, greifen sie in die Kompetenzen von anderen Rechtsetzungsorganen (Regierungsrat, Kantonsgericht) ein. Um der mit Parlamentsverordnungen verbundenen staatsrechtlichen Problematik zu begegnen, ist deshalb die Befugnis zum Erlass solcher Verordnungen auf einzelne klar umschriebene Sachgebiete zu beschränken. Die gewählte Umschreibung schliesst an § 49 Absatz 2 der geltenden Staatsverfassung an. Das Verordnungsrecht des Kantonsrates soll sich auf die Bereiche Organisation (z. B. Regelung des Ratsbetriebs, Entschädigungen) und Personal (z. B. Besoldungsordnung) beziehen und wie bisher auch gesetzesvertretendes Verordnungsrecht umfassen. In Übereinstimmung mit dem Rechtsetzungssystem der Verfassung und insbesondere dem in den Absätzen 1 und 2 entwickelten Gesetzesbegriff ist auf Parlamentsverordnungen im Gebührenbereich zu verzichten.

#### *§ 44 Planung*

Gegenstand einer Planungsvorlage ist die gesamte Tätigkeit des Kantons (z. B. Integrierter Finanz- und Aufgabenplan), ein Aufgabenbereich oder eine Einzelaufgabe. Die Planung obliegt dem Regierungsrat (§ 53 Unterabs. a). Je nach Planungsinstrument ergibt sich die Art der Behandlung im Parlament – Kenntnisnahme mit oder ohne Planungsbemerkungen, Genehmigung – und die politische und rechtliche Bindungswirkung. Die Verfassungsbestimmung ist deshalb allgemein gehalten. Unter Planungsvorlagen sind nicht nur die Planungsberichte im Sinn des Grossratsgesetzes, sondern – wie im Fall des kantonalen Richtplans – auch die Planungen selbst zu verstehen.

#### *§ 45 Finanzgeschäfte*

Dieser Paragraph regelt die Zuständigkeit des Kantonsrates in Finanzangelegenheiten. Der Voranschlag bildet das Instrument des Parlaments zur Ausübung seiner Budgethoheit. Im Rahmen des Voranschlags sind die Ausgaben zu tätigen, allenfalls sind Nachtragskredite notwendig. Der Voranschlag und der Steuerfuss (Höhe der Steuer) sind jährlich festzulegen. Seine Grundlage hat der Voranschlag gemäss geltendem Recht im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (vgl. §§ 7a und 19 ff. Finanzhaushaltsgesetz, SRL Nr. 600). Dieser ist als Plan im Sinn des § 44 zu verstehen. Gemäss Unterabsatz a ist der Voranschlag ausdrücklich vom Kantonsrat zu beschliessen.

Unterabsatz b grenzt die Ausgabenbefugnis zwischen Kantonsrat und Regierungsrat ab. Die Summe, über die der Regierungsrat selbst verfügen kann, ist im Gesetz festzulegen (vgl. § 56 Abs. 2a); damit kann sie veränderten Verhältnissen leichter angepasst werden. Freibestimbare Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken unterliegen auf jeden Fall der Bewilligung des Kantonsrates, da ab diesem Betrag das fakultative Ausgabenreferendum greift und damit seine Zuständigkeit gegeben ist (§ 23

Unterabs. b). Vom Ausgabenbegriff erfasst sind sämtliche Verpflichtungen, wie Bürgschaften, Kaufrechte und Eventualverpflichtungen aller Art.

Die Jahresrechnung und weitere Rechnungen im Sinn von Unterabsatz c sind vom Kantonsrat zu genehmigen. Mit der Genehmigung übernimmt dieser Rat die politische Verantwortung. Für welche Ausgaben, die ausserhalb des Voranschlags durch Dekret bewilligt werden, gesondert abzurechnen ist, braucht nicht auf Verfassungsebene näher geregelt zu werden. Nach derzeitigem Recht und Praxis genehmigt das Parlament die Abrechnungen über die Beanspruchung von Sonder- und Zusatzkrediten (§ 24 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz).

#### *§ 46 Verträge*

Soweit der Regierungsrat nicht für untergeordnete rechtsetzende Verträge im Sinn von § 57 Absatz 3a zuständig ist oder im Rahmen von § 57 Absatz 2b zum Abschluss von Verträgen in eigener Kompetenz ermächtigt ist, hat der Kantonsrat interkantonale und andere Verträge mit rechtsetzendem Inhalt zu genehmigen (Abs. 1). Als rechtsetzende Verträge gelten Verträge, die nicht nur für die Vertragspartner, sondern wie ein Gesetz auch für natürliche und juristische Personen unmittelbare Wirkung entfalten. Die Genehmigung umfasst den Abschluss neuer Vertragswerke und, soweit keine gesetzliche oder vertragliche Ermächtigung besteht, die Änderung oder die Kündigung bisheriger geltender Vertragswerke. Der genauere Begriff des interkantonalen Vertrags tritt an die Stelle des Konkordats nach der geltenden Staatsverfassung und berücksichtigt die Terminologie von Bundesverfassung (Art. 48 Abs. 3) und Rechtslehre. Verträge, die mit freibestimmbaren Ausgaben verbunden sind, und (interkantonal) Verträge, die Gesetzesrecht zum Inhalt haben, unterliegen nach § 22 Unterabsatz c beziehungsweise § 23 Unterabsatz c dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum, soweit keine entsprechende Delegation an den Regierungsrat erfolgt ist.

Die Verhandlungsführung obliegt nach § 57 Absatz 1 in jedem Fall dem Regierungsrat. Mit Absatz 2 wird sichergestellt, dass der Kantonsrat rechtzeitig vor der Genehmigung eines Vertrags einbezogen wird. Mit dem Begriff der Konsultation wird verdeutlicht, dass die zuständige Kommission des Kantonsrates nicht nur informiert wird, sondern anzuhören ist und auf die Informationen reagieren kann, zum Beispiel in Form einer (rechtlich unverbindlichen) Empfehlung für das weitere Vorgehen (vgl. § 80c Abs. 3 Grossratsgesetz). Voraussetzung der Konsultationspflicht ist, dass die Vertragsgenehmigung durch den Kantonsrat gemäss Absatz 1 überhaupt nötig ist. Mit der gewählten Formulierung «konsultiert zu Verhandlungen» fordert der Normtext nicht zwingend eine Konsultation vor Aufnahme von Verhandlungen, wenn eine solche erst nach ihrer Aufnahme, nämlich vor wichtigen Entscheidungen in einer Verhandlungsphase, sachgerecht erscheint.

#### *§ 47 Weitere Geschäfte*

Dieser Paragraph führt die übrigen Geschäfte des Kantonsrates auf. Aus Unterabsatz f geht hervor, dass die Liste nicht abschliessend ist. Unterabsatz a weist die Mitwirkungsrechte der Bundesverfassung – fakultatives Referendum und Initiative – dem Kantonsrat zu. Das Referendum der Kantone kommt zustande, wenn mindestens acht ein solches verlangen (Art. 141 BV). Das Initiativrecht beschränkt sich auf die

Einreichung einer Initiative im Sinn einer parlamentarischen Initiative (nicht einer «Volksinitiative»); dafür genügt das Begehren eines Kantons (Art. 160 Abs. 1 BV). Gemäss Unterabsatz b entscheidet der Kantonsrat Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Kantonsbehörden.

Die Unterabsätze c, d und f schliessen an die bereits heute geltende Zuständigkeitsordnung des § 55 der Staatsverfassung an. Demnach soll der Kantonsrat über Amnestien, Begnadigungen und Petitionen entscheiden. In den anderen Verfassungsteilen können dem Kantonsrat Geschäfte überbunden werden (z. B. Beschlüsse über den Bestand und das Gebiet der Gemeinden nach § 72 Abs. 2 und 3). Zu den weiteren, durch Gesetz festgelegten Geschäften des Kantonsrates (Unterabs. f) gehören die von ihm getroffenen Verwaltungsentscheide (wie z. B. die Errichtung und Aufhebung von Schulen durch Dekret nach verschiedenen Bildungsgesetzen) und die parlamentarischen Vorstösse (Anfragen, Postulate, Motionen, Bemerkungen, Einzelinitiativen; vgl. § 62 Grossratsgesetz). Die nähere Ausgestaltung des parlamentarischen Instrumentariums bildet jedoch nicht Gegenstand des Verfassungsrechts.

Mit Unterabsatz e obliegt die Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen weiterhin dem Kantonsparlament (§ 82b Abs. 1a Grossratsgesetz).

### *§ 48 Oberaufsicht*

Bei der Oberaufsicht des Kantonsrates handelt es sich um eine besondere politische Kontrolle. Gestützt auf das Oberaufsichtsrecht kann der Kantonsrat die Entscheide von Regierungsrat und Verwaltung oder von besonderen Aufgabenträgern keineswegs aufheben, denn die Oberaufsicht hebt die Zuständigkeitsordnung nicht auf. Der Kantonsrat ist gestützt auf die Oberaufsicht auch nicht befugt, Weisungen zu laufenden Geschäften zu erteilen. Das ist heute anerkannt und bedarf keiner Verdeutlichung in der Verfassung mehr (vgl. § 54 Abs. 4 Staatsverfassung). Mit der Beibehaltung des Begriffs «Oberaufsicht» wird am bewährten Verständnis der parlamentarischen Oberaufsicht festgehalten.

Die Oberaufsicht über das Kantonsgericht kann sich wegen des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Rechtsprechung nur auf den äusseren Gang der Geschäfte erstrecken.

Der Kantonsrat nimmt die Oberaufsicht zur Hauptsache durch die Behandlung der Rechenschaftsberichte (Abs. 2) und mittels der besonderen Informations- und Untersuchungsbefugnisse der Kommissionen (§ 39 Abs. 2 Satz 2) wahr. Der Begriff der Rechenschaftsberichte wird in einem allgemeinen Wortsinn verstanden; dabei kann es sich um periodisch zu erstellende Berichte handeln (Halbjahres-, Jahres- oder Zweijahresberichte) oder um besondere Berichte, die über bestimmte Gegenstände oder in der Zwischenzeit erstellt werden. Wie bei den Planungsvorlagen (§ 44) wird die Art der parlamentarischen Behandlung offen umschrieben. Nach § 80a des Grossratsgesetzes werden Rechenschaftsberichte genehmigt, teilweise genehmigt oder nicht genehmigt.

### *3. Regierungsrat*

In der geltenden Staatsverfassung werden der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung unter dem Titel «Verwaltungsbehörden» behandelt. Durch die konzeptio-

nelle Ausrichtung auf die obersten Behörden und dadurch, dass die Verwaltungsführung als Aufgabe des Regierungsrates (§ 55) definiert wird, kann die politische Verantwortlichkeit des Regierungsrates verdeutlicht werden.

Analog zum Abschnitt über den Kantonsrat wird der Abschnitt über den Regierungsrat in zwei Unterabschnitte («Organisation» und «Aufgaben») aufgeteilt.

#### *§ 49 Stellung und Zusammensetzung*

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und die oberste vollziehende Behörde (Abs. 1). Die Bezeichnung als jeweils «oberste» leitende und vollziehende Behörde weist darauf hin, dass auch andere Behörden – namentlich die Departemente der Kantonsverwaltung (§ 55) – Leitungs- und Vollzugsaufgaben übernehmen. Die Formulierung wurde von § 63 Absatz 1 der geltenden Staatsverfassung übernommen. Sie umschreibt die wichtigsten Aufgabenbereiche des Regierungsrates. Im Einzelnen sind die Aufgaben in den §§ 53–58 dargestellt. Deren Erfüllung steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates (§§ 42–47) beziehungsweise des Volkes (§§ 22 und 23).

In Absatz 2 wird der Regierungsrat als ein Organ von fünf Personen bestimmt. Die Anzahl der Mitglieder wurde aufgrund einer Volksabstimmung erst Mitte 2003 festgelegt. Es besteht damit keine Veranlassung, diese bereits wieder zu ändern.

In Absatz 3 wird neu ein Regierungspräsident oder eine Regierungspräsidentin aufgeführt. Diese Bezeichnung des oder der Vorsitzenden im Regierungsrat ersetzt den altentümlichen Begriff «Schultheiss» (§ 67<sup>quinquies</sup> Abs. 2 Staatsverfassung). Der Begriff Schultheiss geht in seiner Wortbedeutung auf einen Amtsträger zurück, der Verpflichtungen befiehlt, und wurde im Mittelalter für das Stadtoberhaupt verwendet. Die Bedeutung und die Funktion des Schultheissen hat sich seit dem Ancien Régime stark gewandelt (vgl. Erläuterungen zum Begriff «Grosser Rat» unter Abschnitt 2 vorne). Der Begriff hat zwar eine gewisse Tradition, ist heute aber nicht mehr allgemein verständlich. Die neue Bezeichnung wird unmittelbar verstanden. Regierungspräsident oder Regierungspräsidentin ist kürzer als die eigentlich genauere Bezeichnung Regierungsratspräsident oder Regierungsratspräsidentin. Doch wird auch in anderen Kantonen, beim Bund (Bundespräsident/Bundespräsidentin) und in den Gemeinden (Stadtpräsident/Stadtpräsidentin) diese verkürzte Form verwendet. In anderen Kantonen wurde die Bezeichnung Schultheiss schon früher aufgegeben (z. B. Bern, Freiburg). Bereits bei der Formulierung der geltenden Verfassung im Jahr 1875 stand eine Umbenennung zur Diskussion, wurde jedoch aus Pietätsgründen, wie es hiess, zurückgestellt.

Gemäss Absatz 3 hat der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin den Vorsitz im Regierungsrat. Mit dieser Formulierung, die an § 67<sup>quinquies</sup> Absatz 2 der heutigen Staatsverfassung anschliesst, wird deutlich, dass keine Änderung der Funktion beabsichtigt ist. Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin soll die Beratungen des Regierungsrates formell leiten und gegen aussen Repräsentativfunktionen erfüllen. Im Rahmen des selbsttätigen Kollegiums kommen ihm oder ihr keine besonderen verfassungsrechtlichen Richtlinienbefugnisse zu, welche ein Ungleichgewicht gegenüber den übrigen Mitgliedern entstehen liesse (vgl. Erläuterungen zu § 51).

### *§ 50 Amtsantritt*

Die Bestimmung nimmt § 64 Absatz 3 Satz 2 der Staatsverfassung auf. Sie legt indirekt die Wahl des Regierungsrates im Frühjahr der Vierjahresperiode fest. Die Gesamterneuerungswahlen von Regierungsrat und Kantonsrat haben gleichzeitig stattzufinden (§ 29 Abs. 2).

### *§ 51 Kollegialprinzip*

Als Behörde ist der Regierungsrat ein Kollegium aus fünf Mitgliedern (§ 49 Abs. 2). Die Mitglieder des Regierungsrates haben alle die gleichen Rechte, sind sie doch durch die Volkswahl legitimiert (§ 17 Unterabs. b), und der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin verfügt über keine weiteren Richtlinienkompetenzen (§ 49 Abs. 3). Das Kollegialprinzip bedeutet, dass die Mitglieder gemeinsam – und durchaus auch mit Mehrheitsbeschlüssen – eine Entscheidung suchen und einen Entscheid nach aussen einheitlich vertreten. Im Vergleich zu § 67<sup>quinquies</sup> der geltenden Staatsverfassung («Der Regierungsrat fasst seine Beschlüsse gemeinsam») wird das Kollegialprinzip hinsichtlich der Wirkung nach aussen (d. h. gegenüber anderen Behörden und der Öffentlichkeit) verdeutlicht. Diese Verdeutlichung soll keine Verrechtlichung des Prinzips mit sich bringen, denn es beruht ohnehin auf den tatsächlichen Kooperations- und Kommunikationsfähigkeiten innerhalb des Gremiums.

### *§ 52 Verhältnis zum Kantonsrat*

Der Regierungsrat bereitet mit Hilfe der Verwaltung die Geschäfte des Kantonsrates vor (Abs. 1), unabhängig davon, ob sie auf Verlangen des Kantonsrates oder aus eigenem Antrieb entstanden sind. Zur Vorbereitungstätigkeit in der Gesetzgebung gehört die Leitung des sogenannten Vorverfahrens mit der Vernehmlassung zu einem Gesetzesentwurf. In welcher Form der Kantonsrat seine Anliegen zu den Geschäften formuliert, nämlich durch parlamentarische Vorstösse, bestimmt das Gesetz (§ 62 Grossratsgesetz). Das Gesetz regelt auch, in welcher Form die Vorlagen dem Rat zu unterbreiten sind (Botschaft und Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen, Dekreten und Beschlüssen; Berichte; Vermittlung einer Eingabe nach § 44 Grossratsgesetz).

Absatz 2 beschreibt die Rolle der Mitglieder des Regierungsrates im Kantonsrat. Sie sind keine Mitglieder des Kantonsrates, nehmen aber an dessen Sitzungen teil und sind berechtigt, mitzuberaten und Anträge zu stellen (vgl. § 61 Abs. 2 Staatsverfassung).

Die wichtige Koordinationsaufgabe zwischen Regierungsrat und Kantonsrat nimmt der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin wahr (Abs. 3).

### *§ 53 Regierungstätigkeit*

Diese Bestimmung erläutert die Regierungstätigkeit in ihren Grundzügen. Sie schliesst an die Umschreibungen von § 67 der geltenden Staatsverfassung an, fasst diese aber zusammen. Zunächst wird die Planung und Koordination der Ziele und Mittel des Kantons angeführt (Unterabs. a). Grundsätzlich obliegt die planende und koordinierende Tätigkeit jeder Behörde. Der Regierungsrat hat jedoch für eine kohärente und kontinuierliche Planung und Koordination von Zielen und Mitteln aus gesamtkantonomer Sicht zu sorgen. Deren Festlegung unterliegt der Zuständigkeitsordnung in Verfassung und Gesetz. Vorbehalten bleiben daher die wegleitenden Planungs-, Gesetzgebungs- und Finanzbeschlüsse des Parlamentes und die Befugnisse der Stimmberechtigten nach Massgabe der übrigen Verfassungsbestimmungen.

Als weiterer Aspekt der Regierungsaufgabe führt Unterabsatz b die Vertretung des Kantons nach innen und aussen auf. Diese Vertretung ist umfassend als politische und rechtliche Vertretung der kantonalen Interessen zu verstehen. Soweit interkantonale und andere Verträge abgeschlossen werden, gilt die innerkantonale Zuständigkeitsordnung von § 46. Die Pflege der Beziehungen mit den Behörden des Bundes und anderer Kantone sowie den Luzerner Gemeinden ist eine weitere Regierungstätigkeit (Unterabs. c).

### *§ 54 Rechtsetzung*

Eine Vollzugsverordnung führt eine übergeordnete Regelung – in der Regel ein kantonales oder eidgenössisches Gesetz – genauer aus. Sie regelt dessen Vollzug oder Einzelheiten. Der Erlass solcher Verordnungen gehört zu den angestammten Aufgaben des Regierungsrates (vgl. § 67<sup>bis</sup> Abs. 2 Staatsverfassung). Gesetzesvertretendes Verordnungsrecht kann der Regierungsrat nur erlassen, soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt und die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze zur sogenannten Gesetzesdelegation berücksichtigt werden (vgl. BGE 118 Ia 305). Die heutige Möglichkeit zum Erlass gesetzesvertretenden Verordnungsrechts soll gewahrt bleiben.

Die ausserordentliche Verordnungstätigkeit des Regierungsrates ist in den Absätzen 2 und 3 geregelt und wird aus § 67<sup>bis</sup> Absätze 3 und 4 der heutigen Staatsverfassung übernommen. Sie umfasst einerseits die im Dringlichkeitsverfahren erlassenen gesetzesvertretenden Einführungsverordnungen zu internationalem Recht oder zu Bundesrecht und andererseits den Erlass von Verordnungen, um ausserordentlichen Lagen zu begegnen. Die Einführungsverordnungen enthalten wichtige Bestimmungen, die grundsätzlich im Gesetz zu regeln sind (§ 43 Abs. 2), jedoch aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit vorläufig nicht ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren durchlaufen können. Darunter fallen zum Beispiel Vorschriften über die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden oder wichtige Verfahrensfragen beim Vollzug eines Bundesgesetzes. Solche Bestimmungen sind innert zweier Jahre in ordentliches Recht überzuführen. Der Zweck der dringenden Einführungsverordnungen besteht darin, die Handlungsfähigkeit des Kantons im verfassungsrechtlichen Rahmen sicherzustellen. Wenn Bundesrecht durch ordentliche Vollzugsverordnungen eingeführt werden kann, dann gilt Absatz 1.

### *§ 55 Kantonale Verwaltung*

Zur angestammten Regierungsaufgabe gehört die Führung der kantonalen Verwaltung. Nach welchen verfassungsrechtlichen Kriterien staatliche Aufgaben durch die Verwaltung zu erfüllen sind, ist den Bestimmungen des allgemeinen Teils (§ 2) und insbesondere des Teils über die Staatsaufgaben zu entnehmen (§§ 11–14).

Mit Absatz 2 findet das Kollegialprinzip des § 51 seine Ergänzung durch das Departementalprinzip: Die Mitglieder des Regierungsrates stehen – in einer Doppelrolle – zugleich an der Spitze der jeweiligen Verwaltungsbereiche der kantonalen Verwaltung, der Departemente. Den Departementen wird durch die Gesetzgebung die Erfüllung von Aufgaben übertragen.



### *§ 56 Finanzgeschäfte*

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat den Voranschlag, die Jahresrechnung und weitere vom Gesetz bestimmte, gesonderte Rechnungen zu unterbreiten (Abs. 1). Die Rechnungsvorlagen werden vom Kantonsrat genehmigt (§ 45 Unterabs. c).

Bis zu bestimmten vom Gesetz festgelegten Ausgabengrenzen (Abs. 2a; vgl. § 45 Unterabs. b) beschliesst der Regierungsrat in eigener Kompetenz, wenn es sich um sogenannte freibestimmbare Ausgaben handelt. Als freibestimmbar gilt eine Ausgabe, wenn für ihren Umfang, den Zeitpunkt oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Die Verfassung enthält keine explizite Umschreibung, sodass für die Abgrenzung Gesetz und Rechtsprechung massgebend sind (vgl. § 6 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz).

Ausserdem beschliesst der Regierungsrat über die nicht im Voranschlag enthaltenen gebundenen Ausgaben (Abs. 2b).

Anlagen sind nach Lehre und Rechtsprechung von den Ausgaben zu unterscheiden. Eine Anlage liegt vor, wenn ein sicherer, Rendite abwerfender Gegenwert jederzeit realisierbar ist. Sind die finanzrechtlichen Voraussetzungen einer Anlage nicht in allen Teilen erfüllt, greift die Zuständigkeitsordnung für (freibestimmbare) Ausgaben. Im Rahmen der Finanzverwaltung über Anlagen soll der Regierungsrat auch zuständig sein, wenn es um den Kauf und Verkauf von Grundstücken geht, die nicht dem Verwaltungsvermögen zuzurechnen sind. Solche Grundstücke dienen wie die übrigen finanziellen Anlagen nicht unmittelbar der Erfüllung kantonaler Aufgaben und sollen marktnah verfügbar sein.

Im Voranschlag ist ein allfälliger Fehlbetrag ausgewiesen. Gestützt darauf soll der Regierungsrat den Finanzbedarf decken und die Anleihe- und Darlehensaufnahme zeitgerecht am Markt organisieren können (Abs. 2d).

### *§ 57 Verträge*

In Abgrenzung zu den Aufgaben des Kantonsrates in Vertragsangelegenheiten (§ 46) legt diese Bestimmung die Tätigkeit des Regierungsrates fest. Die Verhandlungsführung gemäss Absatz 1 konkretisiert die Regierungsaufgabe, den Kanton nach innen und aussen zu vertreten (§ 53 Unterabs. b). Diese Zuständigkeit besteht unabhängig von der allenfalls notwendigen Genehmigung des ausgehandelten Vertragswerkes durch den Kantonsrat (§ 46 Abs. 1).

Gemäss § 46 Absatz 1 hat der Kantonsrat rechtsetzende Verträge zu genehmigen. Der Regierungsrat hat die Verträge somit unter dem Vorbehalt des parlamentarischen Genehmigungsrechtes abzuschliessen (Abs. 2). Verträge, die mit Ausgaben verbunden sind und (interkantonale) Verträge, die Gesetzesrecht zum Inhalt haben, unterliegen nach § 22 Unterabsatz c beziehungsweise § 23 Unterabsatz c dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum, soweit ihr Abschluss nicht in die eigene Kompetenz des Regierungsrates delegiert worden ist.

Absatz 3 regelt die Alleinzuständigkeit des Regierungsrates für Vertragsabschlüsse. Wo eine solche besteht, ist keine parlamentarische Genehmigung erforderlich. Die Kompetenz zum Vertragsabschluss ist gegeben, wenn der Regierungsrat im Rahmen seiner Finanz- und Rechtsetzungskompetenz handelt oder wenn ihn ein Gesetz oder ein bereits vom Kantonsrat genehmigter Vertrag zu weiterem Handeln ermächtigt (Abs. 3).



### *§ 58 Weitere Geschäfte*

Dieser Paragraph fasst die weiteren Aufgaben des Regierungsrates zusammen. Aus Unterabsatz f geht hervor, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist, sondern vom Gesetzgeber erweitert werden kann.

Unterabsatz a weist dem Regierungsrat die Aufgabe zu, für die Umsetzung der Gesetzgebung (Gesetze, Verordnungen usw.) und der Beschlüsse des Kantonsrates sowie für die Durchsetzung der rechtskräftigen Urteile zu sorgen. Die Art der Umsetzung wurde offen gelassen. Sie kann in einen rechtsetzenden Erlass, in einen Beschluss, in eine Weisung an die kantonale Verwaltung, falls die Verwaltung nicht bereits von sich aus tätig geworden ist, oder in einen Realakt münden.

Aus der Formulierung von Unterabsatz b ergibt sich, dass der Regierungsrat nur Rechtsprechungsfunktionen übernimmt, soweit dies ein Gesetz ausdrücklich vorsieht. Unterabsatz c legt die allgemeine Verantwortung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit in die Zuständigkeit des Regierungsrates. Gestützt auf die polizeiliche Generalklausel ist der Regierungsrat ermächtigt, jene Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die gestörte öffentliche Ordnung wieder herzustellen oder die öffentliche Ordnung gegen eine ernsthafte, unmittelbare Gefahr zu schützen. Zum Notverordnungsrecht vgl. § 54 Absatz 3.

Nach Unterabsatz d ist der Regierungsrat dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig für die kantonale Verwaltung (vgl. § 48). Gemäss Unterabsatz e ist der Regierungsrat ferner zuständig, Stellungnahmen zuhanden der Bundesbehörden abzugeben, namentlich in deren Gesetzgebungsverfahren. Die übrigen Mitwirkungsrechte sind vom Kantonsrat auszuüben (§ 47 Unterabs. a). Unterabsatz f weist auf weitere Geschäfte des Regierungsrates hin. Zu erwähnen sind beispielsweise die Wahlen gemäss Personalrecht.

## *4. Gerichte*

Dieser Abschnitt bestimmt die massgebenden Grundsätze für die Gerichte und regelt deren Aufgaben und die Grundzüge der Organisation. Im Vergleich zu den Bestimmungen der geltenden Staatsverfassung (§§ 73–86<sup>bis</sup>) ergibt sich eine übersichtlichere und einheitliche Darstellung.

### *§ 59 Grundsätze*

Der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gehört zu den unmittelbar einklagbaren Grundrechten (Art. 30 Abs. 1 BV). Die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Gerichte bilden zugleich das Fundament des Rechtsstaates. Sie sind in Absatz 1 als wichtige Grundsätze für die kantonale Gerichtsbarkeit festgelegt.

Die Unabhängigkeit im Sinn dieser Bestimmung ist nicht als absolute Freiheit zu verstehen; sie ist an das Recht gebunden und mit der Gesellschaft verknüpft. Auf institutioneller Ebene bedeutet die Unabhängigkeit, dass Kantonsrat und Regierungsrat keine Weisungsbefugnisse über die Rechtsprechung der Gerichte haben. Sie nehmen jedoch mit der Gesetzgebung, der Zusprechung der finanziellen Mittel und dem Gesetzes- und Urteilsvollzug auf die Rahmenbedingungen der Rechtsprechung Einfluss. Auf der persönlichen Ebene der einzelnen Richterinnen und Richter sind deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewährleistet durch Unvereinbarkeits-

und Ausstandsbestimmungen in den Gerichtsorganisations- und Prozessgesetzen. Als weiteren Grundsatz enthält Absatz 1 die Verlässlichkeit der Rechtsprechung. Die Gerichte sollen in Rechtsstreitigkeiten zuverlässig entscheiden und möglichst in erster Instanz Rechtssicherheit schaffen. Eine verlässliche Rechtsprechung entsteht durch eine transparente Gerichtspraxis und Entscheide innert angemessener Frist.

Vermittlung und Verständigung stellen ein sinnvolles und ergänzendes Instrument für die Verwirklichung des Rechts dar (Abs. 2). Vermittlungsfunktionen zu Beginn der Rechtsverfahren nehmen die Friedensrichterinnen und -richter, die verschiedenen besonderen Schlichtungsbehörden und in bestimmten Fällen die Gerichte oder die Einzelrichterinnen und -richter wahr. Die Gerichte sind gehalten, auch in späteren Verfahrensphasen und in Verfahren ohne vorgängige obligatorische Vermittlung zu versuchen, eine Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen. Nicht alle Rechtsbereiche eignen sich allerdings für Vermittlungsversuche und Verständigungsbemühungen, weshalb im ersten Teilsatz eine Einschränkung formuliert ist.

### *§ 60 Aufgabe und Organisation*

In Absatz 1 ist die Hauptaufgabe der Gerichte beschrieben. Sie entscheiden über Rechtsstreitigkeiten im Sinn der (künftigen) Rechtsweggarantie von Artikel 29a der Bundesverfassung. Zu den Zivilsachen gehören Rechtsbereiche, die zur Hauptsache im Zivilgesetzbuch und im Obligationenrecht geregelt werden. Beispiele für zivilrechtliche Fälle sind Ehescheidungen, Erbensprüche, Schadenhaftungen, Mängelrügen aus Kaufvertrag und Lohnansprüche aus Arbeitsvertrag. Strafsachen bilden Handlungen, die im Strafgesetzbuch (oder weiteren Gesetzen von Bund und Kanton, aber auch von Gemeinden) mit Gefängnis, Busse oder anderen Sanktionen belegt sind, wie zum Beispiel die Körperverletzung, der Diebstahl von Eigentum, die Verunreinigung von Trinkwasser. Als Verwaltungsangelegenheiten gelten Entscheide, die in Anwendung des Staats- und Verwaltungsrechts des Bundes und der Kantone ergangen sind, wie Baubewilligungen, Steuerfestsetzungen, Festlegungen von Rentenanprüchen. Die rechtstheoretische Zuordnung der Sachgebiete ist für die Verfassung nicht von Bedeutung, kommt aber in der Gerichtsorganisation zum Ausdruck.

In Absatz 2 wird auf die gesetzliche Regelung der Organisation, der Zuständigkeit und der Verfahren für alle Justizbehörden, einschliesslich der Gerichte, verwiesen. Unter den weiteren Justizbehörden sind namentlich diejenigen Behörden zu verstehen, die sowohl Funktionen der Justizverwaltung wie auch der Rechtsprechung wahrnehmen, ohne Gerichte im eigentlichen Sinn zu sein (wie Strafuntersuchungs- und Schlichtungsbehörden, Grundbuchämter).

Mit dem Hinweis auf die mögliche Schaffung von interkantonalen Justizorganen nimmt Absatz 3 die Regelung des beschlossenen, aber noch nicht in Kraft gesetzten Artikels 191b der Bundesverfassung vorweg, der gemeinsame richterliche Behörden der Kantone als zulässig erklärt.

### *§ 61 Kantonsgericht*

Das Obergericht und das Verwaltungsgericht bilden nach der geltenden Staatsverfassung für ihre Rechtsgebiete die obersten kantonalen Gerichte (§§ 73 Abs. 1 und 86<sup>bis</sup> Abs. 1 Staatsverfassung). Mit Absatz 1 des Entwurfs ist die Schaffung eines einzigen höchsten kantonalen Gerichts vorgesehen. Die Regelung ist als Organisationsvor-

schrift zu verstehen und stellt nicht etwa eine Rechtsweggarantie mit dem Inhalt dar, dass jeder Streitfall bis vor dieses Gericht führen kann. Die Schaffung eines Kantonsgerichtes hat zum Zweck, die Justiz als Ganzes zu stärken. Im Verkehr mit den anderen obersten Behörden, insbesondere bei der Berichterstattung und der Ausübung des Antragsrechtes im Kantonsrat (§ 63 Abs. 2 und 3), soll die Gerichtsbarkeit mit einer Stimme auftreten. Die Schaffung eines einzigen höchsten Gerichtes liegt somit im staatsrechtlichen Zusammenwirken der Behörden des Kantons begründet (vgl. § 27 Abs. 3). Sie ermöglicht eine einfachere Behördenstruktur und bringt organisatorische Vorteile für die Leitung der Gerichtsverwaltung und Effizienzsteigerungen im administrativen Bereich mit sich.

Absatz 2 hält fest, dass das Kantonsgericht in Abteilungen aufzuteilen ist, denen die Rechtsgebiete zur Beurteilung zugewiesen werden. Damit steht dem Gesamtgericht keine rechtsprechende Funktion zu. Die Aufteilung in Abteilungen ermöglicht in Anlehnung an die bisherige Organisation der Gerichte eine sinnvolle Spezialisierung. Absatz 3 verweist die Regelung der Wahl- und Rechtsetzungsbefugnisse des Kantonsgerichtes in das Gesetz. Das Gesetz kann die Wahl der Gerichtsschreiberinnen und -schreiber und des übrigen Personals und den Erlass der Geschäftsordnung durch das Gericht regeln. Im Unterschied zur geltenden Staatsverfassung (§§ 77 und 86<sup>bis</sup> Abs. 2) wird offen gelassen, ob die Erlasse des Kantonsgerichtes der Genehmigung des Kantonsparlamentes bedürfen.

#### *§ 62 Erstinstanzliche Gerichtsbarkeit*

In Absatz 1 wird der Gesetzgeber weiterhin angehalten, erstinstanzliche Gerichte vorzusehen oder solche zu bezeichnen. Wie heute können die erstinstanzlichen Gerichte dezentral organisiert oder in einem spezifischen Rechtsbereich für das ganze Kantonsgebiet zuständig sein. Nach § 5 ist der Gesetzgeber aber nicht gehalten, die Gebietsorganisation der Gerichte und die Einteilung in Wahlkreise deckungsgleich festzulegen.

In Ergänzung zu den Gerichten erwähnt Absatz 2 die richterlichen Aufgaben und die Strafbefugnisse der Behörden. Damit wird klargestellt, dass richterliche Funktionen und Strafbefugnisse auch von Behörden ausserhalb der Gerichtsorganisation ausgeübt werden können (wie heute durch die Amtstatthalterinnen und Amtstatthalter in der Strafverfolgung).

#### *§ 63 Gerichtsverwaltung*

Die Gerichtsverwaltung umfasst diejenigen Tätigkeiten, welche die sachlichen und personellen Voraussetzungen für die Rechtsprechung schaffen, jedoch nicht Rechtsetzung oder Rechtsprechung sind. Dazu gehören die Führungstätigkeiten (Geschäfts- und Personalführung) und der Betrieb der unterstützenden Dienste wie Kanzlei, Gerichtskasse und Informatik sowie die Pflege der Beziehungen zur Öffentlichkeit.

Aus Absatz 1 geht hervor, dass das Kantonsgericht die gesamte kantonale Gerichtsverwaltung leitet. Damit lässt die Verfassung offen, einerseits, in welchen Bereichen der Verwaltung die einzelnen Gerichte zuständig sind und in welchen Bereichen das Kantonsgericht übergeordnete Verwaltungskompetenzen hat, andererseits, welche administrativen Dienste (Personaladministration usw.) von der kantonalen Verwaltung bezogen werden.

Im gegebenen Sachzusammenhang hat das Kantonsgericht dem Kantonsrat oder dem Regierungsrat Anträge zu stellen (Abs. 2). Erwähnt sind ausdrücklich Kantonsrat und Regierungsrat, damit das Gesetz die Einzelheiten des Behördenverkehrs regeln kann, wenn die Kompetenz zur Vorbereitung eines Geschäfts beim Regierungsrat und die Beschlusskompetenz beim Kantonsrat liegt (z. B. Voranschlag). Das Antragsrecht ist Ausfluss aus dem Grundsatz des behördlichen Zusammenwirkens gemäss § 27 Absatz 3 und ergänzt den Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte (§ 59 Abs. 1), der sich nur auf die rechtsprechende Tätigkeit bezieht. Es wird erstmals auf Verfassungsstufe festgelegt und übernimmt den Grundgedanken der neuen Gesetzgebung betreffend «Leistungsorientierte Gerichte» (vgl. Botschaft vom 21. Dezember 2004, in: GR 2005 S. 311 ff.). Mit der Zusammenlegung der beiden bisherigen obersten Gerichte zu einem Kantonsgericht (§ 61 Abs. 1) erhalten der Kantonsrat und der Regierungsrat eine einzige Behörde als Ansprechpartnerin für die gesamte kantonale Gerichtsbarkeit. Wie in Absatz 3 festgehalten, erstattet das Kantonsgericht dem Kantonsrat Bericht (vgl. §§ 73 Abs. 2 und 86<sup>bis</sup> Abs. 3 Staatsverfassung).

#### *§ 64 Aufsicht*

Gemäss Absatz 1 soll – wie im bisherigem Recht (§§ 73 Abs. 1 und 86<sup>bis</sup> Abs. 3 Staatsverfassung) – das Kantonsgericht die Aufsicht über die anderen Gerichte ausüben. Der Zweck der Aufsicht besteht darin, das ordnungsgemässe Funktionieren der Justiz sicherzustellen. Die Aufsicht im Sinn dieser Bestimmung betrifft die Verwaltungstätigkeit der unteren Gerichte und den äusseren Ablauf der Rechtsprechung; der Inhalt der Rechtsprechung ist Gegenstand der Überprüfung auf dem gesetzlich definierten Instanzenweg. Ebenfalls der Aufsicht des Kantonsgerichtes zu unterstellen sind die weiteren Justizbehörden, wie derzeit zum Beispiel die Betreibungs- und Konkursämter. Die Aufsicht des Kantonsgerichtes unterliegt der Oberaufsicht des Kantonsparlamentes (§ 48).

#### *5. Ombudsstelle*

Dieser Abschnitt umfasst einen einzigen Paragraphen über die Ombudsstelle. Die getrennte systematische Einordnung folgt aus der Funktion einer solchen Stelle, die weder dem Kantonsrat noch dem Regierungsrat oder den Gerichten zugeordnet werden kann.

#### *§ 65*

Nach dem üblichen Modell gehört zum Aufgabenbereich einer kantonalen Ombudsstelle, Personen anzuhören und deren Anliegen dahingehend zu untersuchen, ob die Dienststellen der Verwaltung korrekt verfahren sind. Die Ombudsstelle kann bei Konflikten vermitteln; der aus dem Schwedischen stammende Begriff «Ombudsman» meint Schiedsmann. Eine Ombudsstelle ist von der Verwaltung unabhängig. Verfügungen können von ihr jedoch nicht aufgehoben und Verwaltungshandlungen nicht rückgängig gemacht werden. Ihre Kompetenzen beschränken sich in der Regel darauf, nachträglich Akten einzusehen und Befragungen und Besichtigungen durchzuführen. Anschliessend kann sie Beanstandungen anbringen und Empfehlungen an die Behörde abgeben. Eine Ombudsstelle kann eine Kontroll- und Vermittlungsfunktion wahrnehmen und sowohl den Kantonsrat (Petitionen) wie die Ge-

richte (Rechtsmittelverfahren) entlasten. Nach der systematischen Einordnung im Verfassungsteil über die kantonalen Behörden ist die Ombudsstelle für kantonale Belange zuständig. Ob ihre Tätigkeit auf die Gemeinden ausgedehnt werden soll, ist im Gesetz zu bestimmen. Die unabhängige Stellung im Behördengefüge und die besondere Mittler- und Kontrollfunktion rechtfertigen eine verfassungsrechtliche Abstützung, auch wenn die Verfassungsbestimmung den Entscheid über die Schaffung einer Ombudsstelle dem Gesetzgeber überlässt.

## *VI. Gemeinden*

Das Kantonsgebiet gliedert sich in Gemeinden und in die politischen, gerichtlichen und administrativen Einteilungen (§ 5). Unter den Gemeinden werden – im Gegensatz zur geltenden Staatsverfassung – nur noch die Einwohnergemeinden verstanden, womit der Prozess der Stärkung dieses Gemeindetyps in der Verfassung Ausdruck findet.

Den Gemeinden kommt im Entwurf der neuen wie in der geltenden Verfassung ein eigener Verfassungsteil zu. Ausser diesem spezifischen Teil sind für die Gemeinden weitere Bestimmungen massgebend: so die Grundsätze staatlichen Handelns (§ 2), die Grundrechte (§ 9), die staatlichen Aufgaben (§§ 10–14), die politischen Rechte (§§ 15–17) und die Bestimmungen über die Finanzordnung (§§ 74–76). Der vorliegende Verfassungsteil geht vom Konzept aus, dass die Gemeindeordnungen – zusammen mit dem kantonalen Gemeindegesetz – die (Organisations-)Verfassungen der Gemeinden bilden. Deshalb kann die kommunale Organisation in der Verfassung knapp gehalten werden.

Die Gemeindebestimmungen der heutigen Staatsverfassung sind seit 1. Januar 2002 in Kraft. Damals hatten sie primär zum Zweck, die Gemeindereform verfassungsrechtlich abzustützen. Weil die Aufgaben und die Finanzordnung der Gemeinden in je eigenen Verfassungsteilen geregelt sind, kann der Gemeindeteil knapp gefasst werden. Dazu kommen formelle Anpassungen an die Sprache der übrigen Verfassung.

### *§ 66 Stellung*

Im Anschluss an § 87 der geltenden Staatsverfassung wird die rechtliche Stellung der Gemeinden im Kanton umschrieben. Gemäss Absatz 1 sind die Gemeinden Gebietskörperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts. Der Begriff der Gebietskörperschaft macht deutlich, dass jede Gemeinde ein eigenes Territorium, einen bestimmten Raum im Kantonsgebiet, als ihren Hoheitsbereich umfasst und dass sie sich aus der Gesamtheit der Personen mit Wohnsitz im Gemeindegebiet zusammensetzt. Dieser Gemeindebegriff schliesst Gemeindestrukturen nach ausschliesslich funktionalen Kriterien (sogenannte Zweckgemeinden, die sich entlang einer einzelnen Aufgabe organisieren) aus. Die Gemeinden sind sodann mit substanziellen Befugnissen, den Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnissen, ausgestattet. Als Rechtsetzung gilt der Erlass von generell-abstrakten Regelungen, welche die Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen auf dem Gebiet der Gemeinde, die Organisation der Gemeinde und das Verfahren vor der Gemeindebehörde regeln. Der allgemeine Begriff der Entscheidung ist weit zu verstehen; er beschränkt sich nicht nur auf Entscheide im Sinn des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Verfügungen).

Durch Absatz 2 wird die Gemeindeautonomie gewährleistet. Nach der Formel des Bundesgerichts ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht für diesen keine abschliessende Ordnung aufstellt, sondern ihn ganz oder teilweise den Gemeinden zur Regelung überlässt und ihnen dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (vgl. zu einem Luzerner Fall BGE 102 Ia 564). Autonomiebereiche ergeben sich aus den selbst gewählten Gemeindeaufgaben wie aus den Aufgaben, die der Kanton den Gemeinden überträgt (vgl. § 67). Bei der Gemeindeautonomie handelt es sich um ein Rechtsinstitut des kantonalen Verfassungsrechts; nur in dem vom kantonalen Recht bestimmten Umfang wird es von der Bundesverfassung garantiert (Art. 50 Abs. 1 BV).

Der Umfang der Autonomie ist im Einzelnen vielschichtig – Organisation, Aufgaben, Finanzen – und in den verschiedenen Bereichen des staatlichen Handelns unterschiedlich. Deshalb muss er in der Gesetzgebung exakt umschrieben werden. Aus der gesetzlichen Regelung des kommunalen Handlungsspielraums ergibt sich die Verantwortung der Gemeinden. Nach der Verfassungsvorschrift hat der Kanton den Gemeinden einen möglichst grossen Spielraum zu belassen. Damit wird den rechtsetzenden Kantonsbehörden ein politischer Richtungsauftrag erteilt: Soweit wie in den zahlreichen Interessenabwägungen, welche den Gesetzgebungsprozess begleiten, möglich, sollen sich Regierungsrat und Kantonsrat am Leitgedanken einer substantiellen Gemeindeautonomie orientieren. Dies stärkt die Gemeinden als politische Einheiten und fördert dadurch die Bevölkerungsnähe sowie die unmittelbare demokratische Teilhabe auf Gemeindestufe.

#### *§ 67 Aufgaben*

Die Gemeinden haben eine grosse Bedeutung bei der Gestaltung der nahen Lebenswelt. Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung unterscheidet diese Bestimmung zwischen den eigenen Aufgaben der Gemeinden, über deren Erfüllung sie selbständig entscheiden, und den übertragenen Aufgaben. Übertragene Aufgaben werden den Gemeinden vom Kanton – ganz oder als Verbundaufgabe nur teilweise – zur Erfüllung zugewiesen. Die Unterteilung in eigene und übertragene Aufgaben ist summarisch zu verstehen, und es sind damit in der Verfassung keine Rechtsfolgen verbunden. Viele Bereiche lassen sich nicht zur Gänze einer Kategorie zuordnen. Ob eine Aufgabe den Gemeinden zur Erfüllung freisteht oder ihnen zugeteilt wird, hat der Gesetzgeber unter Wahrung der üblichen rechtsstaatlichen Grundsätze (§ 2: öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) und des Subsidiaritätsprinzips (§ 11) zu bestimmen. Wie bei der Umschreibung der Gemeindeautonomie in § 66 ist auch für den Aufgabenbereich keine Mindestregelung in die Verfassung aufgenommen worden, damit die staatliche Tätigkeit insgesamt flexibel über Gesetzesregelungen gesteuert werden kann. Dass eine Gemeinde ihre eigene Organisation festlegt, ihre Finanzen verwaltet und ihre Interessen nach aussen vertritt, ergibt sich unmittelbar aus ihrer körperschaftlichen Organisation. Zur Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander und mit dem Kanton siehe §§ 69 und 70, zur kantonalen Aufsicht § 71.

### *§ 68 Organisation*

Durch Absatz 1 werden die Gemeinden auf eine demokratische Organisation verpflichtet. Damit ist zur Hauptsache gemeint, dass sowohl die rechtliche Grundordnung der Gemeinde – die Gemeindeordnung – wie auch die Legitimation der Mitglieder der kommunalen Regierung – des Gemeinderates – auf den Volkswillen zurückgeführt sein müssen. Die Bestellung der Gemeinderäte durch direkte Volkswahl und der Erlass der Gemeindeordnung durch Volksabstimmung ist heute im Gemeindegesetz vorgeschrieben (vgl. §§ 10 und 13 Gemeindegesetz). Der in Absatz 1 verwendete Begriff der demokratischen Organisation lässt eine Vielzahl an Einrichtungen und Instrumenten, Zuständigkeiten und Verfahren zu. Auch eine repräsentative Organisation mit einem Gemeindeparlament (Einwohnerrat) ist demokratisch im Sinn von Absatz 1. Wahlen und Abstimmungen an der Gemeindeversammlung und Urnenentscheide sind grundsätzlich gleichwertig.

Absatz 2 orientiert über die wichtigsten Gemeindebehörden: die Stimmberechtigten in ihrer Gesamtheit, den Gemeinderat und allenfalls ein Gemeindeparlament. Die Einrichtung eines Parlamentes ab einer bestimmten Gemeindegrösse wird nicht vorgeschrieben. Heute haben die fünf folgenden Gemeinden mit 12 000 bis 60 000 Einwohnern ein Gemeindeparlament: Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern. Die Verfassungsbestimmung führt die funktionellen Organbezeichnungen auf und schliesst dadurch andere Bezeichnungen (wie Stadtrat, Einwohnerrat) nicht aus.

Absatz 3 hält als besondere Wählbarkeitsvoraussetzung fest, dass in eine Gemeindebehörde nur gewählt werden kann, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist.

### *§ 69 Zusammenarbeit der Gemeinden*

Unter den Gemeinden bestehen eine Vielzahl von wirtschaftlichen, kulturellen, gesellschaftlichen und rechtlichen Verflechtungen. Die Zusammenarbeit der Gemeinden wurde in den letzten Jahren immer wichtiger, um zweckmässige und finanziell tragbare Lösungen zu erreichen. Die Zusammenarbeit findet üblicherweise ihren Ausdruck in der Schaffung von Gemeindeverbänden, im Abschluss von Verträgen oder in der Gründung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts (§ 13). Die Gemeinden sollen aus Sicht der Verfassung grundsätzlich selber entscheiden, ob sie eine vom Kanton übertragene Aufgabe allein oder zusammen mit anderen Gemeinden erfüllen und in welcher Form sie die gesetzlich vorgeschriebene Qualität oder Quantität erreichen wollen. Absatz 1 ist deshalb offen formuliert (so schon § 87 Abs. 3 Staatsverfassung).

Die Zusammenarbeit im Sinn dieses Paragraphen ist zu unterscheiden von der Vereinigung von Gemeinden (vgl. § 72 Abs. 3). Gemeindevereinigungen verschmelzen die politischen Behörden und die Gemeindeverwaltungen. Demgegenüber bleiben bei Zusammenarbeitsformen die Gemeinden als Gebietskörperschaften mit eigenen Organen und Befugnissen erhalten. Die Gemeindezusammenarbeit ist sodann von der Bildung von regionalen Gebietskörperschaften zu unterscheiden. Regionale Gebietskörperschaften würden eine (flächendeckende) institutionelle Zwischenebene zwischen Kanton und Gemeinden bilden. Ein einheitliches Regionenmodell gibt es allerdings nicht. Je nach Ausgestaltung kommen Gemeindeverbände mit mehreren Aufgaben den Regionalkörperschaften sehr nahe. Der Verfassungsentwurf sieht keine regionalen Gebietskörperschaften vor (§ 5), lässt aber die rechtliche Form



der kommunalen Zusammenarbeit offen, womit sie für die Zukunft entwicklungsfähig bleibt.

Bei der Zusammenarbeit sind die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in den Gemeinden zu wahren (Abs. 1 Satz 2). Eine genügende Mitwirkung wird hauptsächlich durch Wahlen sowie Antrags- und Entscheidungsrechte der Stimmberechtigten erreicht. Der Auftrag der Verfassung richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber: er hat dafür zu sorgen, dass das Erfordernis der demokratischen Organisation der Gemeinden (§ 68 Abs. 1) nicht durch unzulässige Formen der Zusammenarbeit ausgehöhlt wird. Aber auch die Gemeinden selbst haben sich für die Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung einzusetzen, wo das Gesetz Handlungsspielraum offen lässt.

Das Gesetz soll einer kantonalen – in der Regel politischen – Behörde die Möglichkeit einräumen können, einer Gemeinde oder mehreren Gemeinden eine Zusammenarbeitsverpflichtung aufzuerlegen (Abs. 2). Der Verfassungsentwurf betont, dass eine solche Verpflichtung nur im Hinblick auf eine bestimmte Aufgabe auferlegt werden soll. Gestützt auf das Gesetz kann die Behörde zum Beispiel den Beitritt zu einem Gemeindeverband oder die Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft festlegen (§ 53 Gemeindegesetz), oder die Verpflichtung kann in einem Entscheid über gemeinsame Planungs-, Bau- und Unterhaltsarbeiten für notwendige Infrastrukturwerke bestehen. Eine solche Zusammenarbeitsverpflichtung auf Verfassungsebene kann verhindern, dass eine Gemeinde ihre Autonomie zulasten anderer Gemeinden ausspielt. Im Übrigen sind bei der Festlegung der Zusammenarbeitsverpflichtung die üblichen rechtsstaatlichen Grundsätze zu beachten, insbesondere das Rechtsgleichheitsprinzip, das Willkürverbot und das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Absatz 3 stellt klar, dass die Gemeindezusammenarbeit im Sinn des Absatzes 1 für die Luzerner Gemeinden nicht an den Kantonsgrenzen aufhören muss.

#### *§ 70 Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden*

Der Grundsatz der Partnerschaftlichkeit in der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden wurde im Rahmen der Gemeindereform formuliert (vgl. § 89 Abs. 1a Staatsverfassung). Es wird ein bestimmtes Verhalten zwischen den Behörden des Kantons und den Gemeindebehörden postuliert. Dieses ist rechtlich nicht einforderbar, sondern muss als staatspolitischer Grundsatz gelebt werden. In diesem Sinn behält ihn Absatz 1 bei.

Durch Absatz 2 wird ausgedrückt, dass der Kanton ein Interesse an der Weiterentwicklung der Gemeinden hat. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und ihre Wirtschaftlichkeit soll nicht nur gesichert, sondern gesteigert werden. Der Begriff der Leistungsfähigkeit nimmt auch Bezug auf die politischen Funktionen der Gemeinden als direktdemokratische Körperschaften, welche lokale Selbstbestimmung ermöglicht. Gefördert werden soll die Zusammenarbeit der Gemeinden unter anderem durch die Unterstützung von Gebietsreformen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten, durch eine Gesetzgebung, die kommunale Zusammenarbeit zulässt (Abs. 2 Satz 2) und durch die kantonale Aufsicht über die Gemeinden (§ 71). Zu den Grundsätzen der kommunalen und kantonalen Aufgabenerfüllung siehe §§ 10–14.



### *§ 71 Aufsicht*

Mit Absatz 1 wird der Grundsatz der Selbstaufsicht der Gemeinden festgehalten; er wird der Aufsicht durch den Kanton (Abs. 2 und 3) vorangestellt. Die Gemeinden sollen bei der Erfüllung der eigenen wie der übertragenen Aufgaben und bei der Einrichtung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation für eine wirksame Kontrolle und Steuerung im Sinn einer umfassenden Qualitätssicherung sorgen. Die kantonale Aufsicht greift erst in einer zweiten und dritten Stufe ein, nämlich zunächst unterstützend (Abs. 2 Satz 1), dann mit den eigentlichen aufsichtsrechtlichen Massnahmen (Abs. 2 Satz 2). Die Organisation der kantonalen Aufsichtsbehörde und der Katalog der aufsichtsrechtlichen Massnahmen sollen im Gesetz bestimmt werden, um eine zweckmässige und abgestufte Aufsicht zu gewährleisten. Da der Kanton gestützt auf die Bundesverfassung und kraft seines Hoheitsrechts für das ganze Kantonsgebiet verantwortlich ist, muss er Massnahmen bis hin zur Bevormundung der Gemeinde ergreifen können, wenn sie nicht mehr handlungsfähig ist oder die Handlungsunfähigkeit droht (vgl. § 103 Gemeindegesetz).

Absatz 3 regelt die wichtige Aufsicht über die kommunale Gesetzgebung. Durch Gesetz kann die Genehmigungspflicht für kommunale Erlasse (meist Reglemente) festgelegt werden, oder sie ist, wo eine solche bereits von Bundesrechts wegen erforderlich ist, zu organisieren. Die kantonale Prüfungsbefugnis soll sich auf eine Rechtmässigkeitskontrolle beschränken, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes vorsieht (vollständige oder teilweise Ermessenskontrolle) oder von Bundesrechts wegen vorsehen muss.

Im Vergleich zu § 87 Absatz 4 der geltenden Staatsverfassung ergibt sich eine Stärkung der Gemeindeautonomie.

### *§ 72 Veränderungen in Bestand und Gebiet der Gemeinden*

Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass Veränderungen in Bestand und Gebiet von Gemeinden durch die Stimmberechtigten der betroffenen kommunalen Gemeinwesen zu beschliessen sind. Bei Veränderungen im Gemeindebestand werden Gemeinden durch Vereinigung oder Aufteilung aufgelöst oder neu gegründet, was durch einen Vertrag oder einen rechtsetzenden Erlass zu regeln ist. Veränderungen im Gemeindegebiet liegen vor, wenn die Gemeindegrenzen verlegt werden, ohne dass Gemeinden neu gegründet oder aufgelöst werden (vgl. §§ 58 und 67 Gemeindegesetz).

In Absatz 2 wird die zuständige kantonale Behörde bezeichnet, welche den Gemeindeentscheid genehmigt. Der Kantonsrat soll – nicht zwingend in der Form des Gesetzes, wie nach § 94<sup>bis</sup> Absatz 1 der geltenden Staatsverfassung – die Genehmigung erteilen. Die Zuständigkeit des Kantonsrates rechtfertigt sich aus der politischen Bedeutung von Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden und aus den Auswirkungen auf die Organisation und die Finanzen. Bei Verlegungen von Gemeindegrenzen wird der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde bezeichnet (vgl. § 68 Gemeindegesetz und § 26 Gesetz über Geoinformation und Vermessung, SRL Nr. 29).

Mit der Gemeindeautonomie ist keine Bestandes- und Gebietsgarantie verbunden. Gemäss Absatz 3 soll deshalb der Kantonsrat Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden beschliessen können. Anknüpfungspunkt eines solchen Entscheids bildet die Aufgabenerfüllung. Die Verpflichtung, staatliche Aufgaben wirksam und

wirtschaftlich zu erfüllen, erstreckt sich auch auf die Gemeinden (vgl. § 14). Ist eine Gemeindevereinigung oder -aufteilung aufgrund einer Gesamtbetrachtung über die gesamte Gemeindetätigkeit hinweg erforderlich, soll das Parlament eine solche beschliessen können, da ihm die Gesamtverantwortung für die gesetzlich verankerte Aufgabenordnung zukommt. Auch wenn die Zwangsvereinigung oder -aufteilung einen Ausnahmefall darstellen dürfte, soll die Verfassung für Veränderungen im Gesamtinteresse eine offene Regelung enthalten.

Das Verfahren für den Kantonswechsel von Gemeinden oder Gemeindeteilen, welches Absatz 4 umschreibt, ist in der Bundesverfassung geregelt. Gemäss Artikel 53 Absätze 2–4 BV bedürfen Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses. Grenzvereinigungen können die Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen; der Bund ist daran nicht beteiligt.

### *§ 73 Korporationen*

Die Korporationen gehen auf die mittelalterlichen Dorfgenossenschaften zurück. Im 19. Jahrhundert entstanden daraus im Kanton Luzern die Einwohner-, die Bürger- und die Korporationsgemeinden, denen bestimmte Aufgaben und gewisse Gemeindgüter zugewiesen wurden. Derzeit bestehen im Kanton Luzern 87 Korporationsgemeinden. Bei den Personalkorporationen ergibt sich die Zugehörigkeit aufgrund von bestimmten persönlichen Eigenschaften, bei Realkorporationen aufgrund von Eigentum an bestimmten Liegenschaften; daneben gibt es gemischte Korporationen. Die Korporationen besitzen traditionelle Allmendgüter (Wald, Weiden und Bauten), einige auch Wasserversorgungsanlagen oder Vermögensbestände aus neuerer Zeit (wie Restaurants, Skilifte).

Mit der Bestimmung wird eine Änderung der Rechtsstellung der bisherigen Korporationsgemeinden hin zu Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gemeindecharakter ermöglicht. Damit können insbesondere administrative Vereinfachungen geprüft werden. Das Nähere wird das Gesetz zu bestimmen haben.

## *VII. Finanzordnung*

Die geltende Staatsverfassung enthält nur verstreut einzelne finanzrechtliche Regelungen. Mit einem eigenen Verfassungsteil über die Finanzordnung können die grundsätzlichen Bestimmungen über den Finanzhaushalt, die Finanzmittel und den Finanzausgleich systematisch geordnet werden. Die Bestimmungen sollen den Kanton und die Gemeinden erfassen, da ihre Finanzhaushalte über die Aufgaben- und Einnahmenezuteilung miteinander verflochten sind. Zwar besitzen die Gemeinden Finanzautonomie (vgl. § 66 Abs. 2), ihre finanziellen Belange sind jedoch rechtlich und wirtschaftlich über Transferzahlungen, Steuerveranlagungen und anderes mit den Kantonsfinanzen verknüpft, weshalb sich eine gesamthafte Behandlung in der Verfassung rechtfertigt.

Zum Finanzrecht gehören auch die Regeln über die Volksrechte beim Finanzreferendum und über die Finanzkompetenzen der Behörden (Kantonsrat und Regierungsrat). Diese Regelungen sind unter den politischen Rechten (§§ 22 und 23) und

im Behörden-Teil (§§ 45 und 56) enthalten, da deren inhaltliche Anknüpfungen die finanzrechtlichen Aspekte überwiegen.

#### *§ 74 Finanzhaushalt*

Als grundlegende Anforderungen an die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sind die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit zu nennen (Abs. 1). Eine wirtschaftliche Haushaltsführung teilt die (finanziellen) Mittel nach der Dringlichkeit der Aufgaben ein, sucht mit möglichst wenig Aufwand das (gesetzlich definierte) öffentliche Interesse zu befriedigen und bezieht besondere Nutzniesser oder Verursacherinnen einer staatlichen Tätigkeit in deren Finanzierung ein. Dieser Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bezieht sich auf den Einsatz der Finanzmittel und ist weniger umfassend zu verstehen als im Verfassungsteil über die Aufgaben von Kanton und Gemeinden (vgl. §§ 12 und 14 sowie 72 Abs. 3). Nach dem Grundsatz der Wirksamkeit sind die Haushaltmittel so einzusetzen, wie sie die grösste Wirkung hervorzubringen vermögen.

Absatz 2 schreibt den Grundsatz des Haushaltgleichgewichts für den Kanton und die Gemeinden vor. Das Ausgleichsgebot fordert, dass möglichst keine Aufwandüberschüsse herbeigeführt werden und keine Fehlbeträge entstehen sollen. Die Konsequenz des Ausgleichsgebots ist, dass sich die Ausgaben grundsätzlich nach den Einnahmen zu richten haben. Ist der mittelfristige Haushaltsausgleich gefährdet, hat der Regierungsrat (bzw. in der Gemeinde der Gemeinderat) gemäss seiner Planungsverantwortung die Ausgabenbedürfnisse zu prüfen und dem Kantonsparlament (beziehungsweise dem Gemeindeparlament oder den Stimmberechtigten) die erforderlichen Massnahmen vorzuschlagen (Ausgabenkürzungen, Einnahmenerhöhungen usw.). Aus den Absätzen 1 und 2 ergibt sich der Zusammenhang, dass in erster Linie eine wirtschaftliche Verwendung der Finanzmittel anzustreben ist und dass, wenn dies nicht genügt, eine Einschränkung der Bedürfnisse durch Einsparungen im Finanzhaushalt vorzunehmen ist, sofern nicht weitere Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Im Vergleich zur geltenden Staatsverfassung (§ 52<sup>bis</sup> Abs. 1) wird in Absatz 2 die Formulierung der sogenannten Schuldenbremse leicht geändert. Gewählt wurde eine allgemein verständliche Umschreibung, die finanztechnische Ausdrücke beiseite lässt. Zudem wird kein Zeitraum mehr festgelegt, innert dem die Bilanzfehlbeträge abzubauen sind. Damit wird eine auf die Gemeinden zugeschnittene Regelung auf Gesetzesstufe ermöglicht. Die Formulierung ändert nichts daran, dass die Abtragung von Bilanzfehlbeträgen nur mittelfristig erfolgen kann.

Im Interesse der wirtschaftlichen und wirksamen Mittelverwendung (Abs. 1) sind die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden unabhängig und fachkundig zu prüfen. In Absatz 3 ist dieser Grundsatz von Verfassungsrang festgehalten. Das Finanzkontrollgesetz (SRL Nr. 615) hat unabhängige Finanzkontrollorgane eingesetzt.

#### *§ 75 Beschaffung von Mitteln*

Diese Bestimmung hält die wichtigsten Einnahmequellen fest. Wie aus dem Einleitungssatz hervorgeht, ist die Aufzählung nicht abschliessend. Einnahmen können auch aus Unternehmen und Anstalten öffentlicher Gemeinwesen stammen (z. B. Verkauf von Strom und Wasser durch kommunale Werke). Nicht ausgeschlossen sind auch Nebeneinnahmen aus gewinnorientierter Tätigkeit in einzelnen Verwaltungszweigen.

Die wichtigsten Finanzmittel sind die Steuern und die anderen Abgaben (Gebühren, Konzessionsabgaben u. Ä.), wobei auf die Unterschiede zwischen den Kategorien aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht eingegangen werden muss. Weitere finanzielle Mittel bilden die Leistungen des Bundes und Dritter (Subventionen usw.), die Erträge (z. B. aus der Grundstücksbewirtschaftung) und die Darlehens- und Anleihenbeträge. Mit der Aufzählung der Vermögenserträge als Finanzmittel (Unterabs. c) geht die Verfassung davon aus, dass Kantone und Gemeinden die Vermögenswerte unter Anwendung moderner Bewirtschaftungsmethoden marktgerecht verwalten.

#### *§ 76 Finanzausgleich*

Der Finanzausgleich gleicht die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden aus. Abhängig von ihren strukturellen Voraussetzungen haben sich die Gemeinden unterschiedlich entwickelt. Unterschiedliche Einnahmen und besondere Lasten (wie topografische oder soziodemografische Faktoren) machen einen angemessenen finanziellen Ausgleich erforderlich. Mit den Massnahmen des Finanzausgleichs wird langfristig direkt auf die Struktur des Kantons eingewirkt. Zu grosse Ungleichheiten unter den Gemeinden sind staatspolitisch nicht erwünscht. Diese wichtige Funktion des Finanzausgleichs rechtfertigt eine – im Vergleich zu § 89 Absatz 1c der heutigen Staatsverfassung herausgehobene – Regelung auf Verfassungsebene. Das Nähere ist im Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) enthalten.

### *VIII. Religionsgemeinschaften*

Die Bundesverfassung weist die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat den Kantonen zu (Art. 72 Abs. 1 BV). Das kantonale Religionsrecht findet vorliegend in einem eigenständigen Verfassungsteil über die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften seine Grundlage. Bisher fanden sich zwei Bestimmungen im Gemeindeteil der Staatsverfassung (§§ 91 und 92).

#### *§ 77 Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften*

Diese Bestimmung regelt die Anerkennung von Religionsgemeinschaften in der Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach kantonalem Recht. In Absatz 1 ist die Anerkennung der heute bestehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften – der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Luzern, der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern und der Christkatholischen Kirchgemeinde Luzern – umschrieben. Absatz 2 ist die Grundlage für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Anerkennungsmöglichkeit besteht grundsätzlich schon heute, wurde doch der Begriff der Konfession gemäss § 92 der Staatsverfassung weit verstanden und insbesondere nicht auf christliche Vereinigungen beschränkt. Mit Absatz 2 wird nun eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen und des Verfahrens angestrebt. Die Schaffung gesetzlicher Voraussetzungen gewährleistet die Durchsetzung der rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätze und sichert die Integrationswirkung der Anerkennung. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass nicht unbedingt die religiösen Gemeinschaften im engeren Sinn die Anerkennungsbedingungen zu erfüllen haben. Vielmehr genügt es, wenn die von der Religionsgemeinschaft gebildete öffentlich-rechtliche Körperschaft die Voraussetzungen erfüllt. Es muss für

andere Religionsgemeinschaften wie bisher schon für die römisch-katholische Kirche möglich sein, eine duale Struktur (mit einem im engeren Sinne religiösen bzw. kirchenrechtlichen und einem staatskirchenrechtlichen Teil) einzurichten.

### *§ 78 Organisation und Finanzierung*

Die Autonomie der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (Abs. 1 Satz 1) ist Ausdruck des sogenannten korporativen Aspekts der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Im Rahmen der Autonomie können die Religionsgemeinschaften eigenes Recht schaffen. Die Verfassung verpflichtet sie, die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass zu regeln (Abs. 1 Satz 2). Dieser Organisationserlass (die «Kirchenverfassung») ist den im Sinn von § 15 stimmberechtigten Angehörigen der Religionsgemeinschaft zum Beschluss vorzulegen. Der Erlass kann aber den Kreis der Stimmberechtigten erweitern und insbesondere das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer vorsehen. Ein Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer ist heute bereits aufgrund von § 4 Absatz 3 des Stimmrechtsgesetzes möglich. Die Autonomie der Religionsgemeinschaften erstreckt sich gemäss Absatz 2 auch auf die Gliederung in öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften («Kirchgemeinden»).

Absatz 3 gibt den öffentlich-rechtlichen Körperschaften die Möglichkeit, sich durch Steuern zu finanzieren. Den Kirchen (und – nach erfolgter Anerkennung – anderen Religionsgemeinschaften) bleibt die hauptsächliche Einnahmequelle gesichert, indem sie weiterhin bei ihren Mitgliedern und bei juristischen Personen Steuern erheben können. Die Erträge aus der Besteuerung juristischer Personen sind zweckgebunden für soziale und kulturelle Tätigkeiten einzusetzen, mithin für Aktivitäten der Religionsgemeinschaften, die im allgemeinen Interesse liegen (Abs. 4). Damit wird die der Kirchensteuer für juristische Personen erwachsenen Kritik begegnet, wie sie zum Teil auch im Vernehmlassungsverfahren vorgebracht wurde.

Absatz 5 erteilt einen Gesetzgebungsauftrag zur Regelung der Einzelheiten.

## *IX. Änderung der Kantonsverfassung*

Dieser Teil enthält zwei Paragraphen über die Verfassungsrevision (vgl. zudem §§ 19 und 22 Unterabs. a). Das Verfahren zur Totalrevision der Verfassung (§§ 32, 33 und 34<sup>ter</sup> Staatsverfassung) ist künftig im Gesetz zu regeln.

### *§ 79 Grundsatz*

Der Paragraph nimmt Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung auf. Die Initiative für eine Änderung kann sowohl von den Stimmberechtigten als auch von den Behörden ausgehen.

### *§ 80 Teilrevision*

Der Paragraph präzisiert für den Fall der Teilrevision, dass damit sowohl eine einzelne Verfassungsbestimmung als auch mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen geändert werden können. Das Erfordernis der Einheit der Materie ist nicht nur bei Volksinitiativen, sondern auch bei Änderungen auf Anstoss der Behörden zu beachten.

## *X. Schlussbestimmungen*

Dieser Teil enthält die Schlussbestimmungen über die Aufhebung der bisherigen Verfassung und das Inkrafttreten der neuen Verfassung einschliesslich des Übergangsrechtes.

### *§ 81 Aufhebung der Staatsverfassung*

Mit der Totalrevision wird das bisher geltende Verfassungsrecht aufgehoben und durch neues Verfassungsrecht ersetzt. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung (§ 85) erlischt die bisherige Verfassung. Vorbehalten bleibt die zeitlich beschränkte Weitergeltung bisherigen Verfassungsrechts (§ 82 Abs. 3–6).

### *§ 82 Beschränkte Weitergeltung bisherigen Rechts*

Auf die Verfassung stützt sich das übrige kantonale Recht. Absatz 1 regelt die Folge der formellen Verfassungswidrigkeit von generell-abstrakten Normen. Erlasse, die von einer nicht mehr zuständigen Behörde oder in einem nicht mehr zulässigen Verfahren beschlossen wurden, behalten ihre Gültigkeit bis zur formellen Aufhebung. Damit wird das Inkrafttreten der Verfassung nicht verzögert. Die altrechtlichen Erlasse (z. B. Regelungen ausserhalb der Zuständigkeitsordnung von § 43 Abs. 4) sollen in absehbarer Zeit angepasst werden. Deshalb spricht die Sachüberschrift von «beschränkter» Weitergeltung. Diese Erlasse sind nach dem Verfahren und in die Formen der neuen Verfassung überzuführen.

Es ist nicht zweckmässig, mit der Aufhebung der geltenden Verfassung alle gewählten Behördenmitglieder abzurufen und neu zu wählen. Bis zum Ablauf der Amtsperiode bleiben sie nach bisherigem Recht in ihrem Amt (Abs. 2). Für Ersatzwahlen vor Neuwahlen gelten bereits die Bestimmungen dieser Verfassung. Die Übergangsregelung betrifft insbesondere die bisher durch Volkswahlen bestimmten Richterinnen und Richter, für die zukünftig der Kantonsrat Wahlbehörde ist (vgl. § 83 Abs. 1).

Die neue Verfassung kennt nur noch ein einziges oberstes kantonales Gericht, das Kantonsgericht, und regelt dessen Organisation und Aufgaben (§§ 61, 63 und 64). Damit dieses Gericht eingesetzt werden kann, ist die Gerichtsorganisation auf Gesetzesstufe festzulegen. Bis dahin sollen die in Absatz 3 erwähnten Bestimmungen der Staatsverfassung von 1875 weitergelten, damit keine Regelungslücke entsteht.

Da die Wahlkreise für die Wahl des Kantonsparlamentes neu zu bilden sind (§ 18 Abs. 2), wird in Absatz 4 verdeutlicht, welche Wahlkreiseinteilung bis dahin gilt. Es handelt sich um die bisherigen sechs Wahlkreise (vgl. § 95 Stimmrechtsgesetz in Verbindung mit § 16 Gerichtsorganisationsgesetz und Anhang zum Gemeindegesetz).

Die bei Inkrafttreten der neuen Verfassung zur Unterschriftensammlung anhängig gemachten Initiativen und Referendum und die vom Grossen Rat verabschiedeten, aber noch nicht rechtskräftigen Vorlagen sollen nach bisherigem Verfahren behandelt werden (Abs. 5). Zu denken ist namentlich auch an Volksinitiativen zur Mitwirkung im Bund (§ 38 Staatsverfassung), welche die neue Verfassung nicht mehr vorsieht.

In Absatz 6 sind einzelne Bestimmungen der bisherigen Staatsverfassung, die durch die neue Verfassung zu untergeordnetem Recht herabgestuft werden, aber bis zu einer gesetzlichen Regelung weitergelten sollen, aufgeführt. Die Weitergeltung

dieser Einzelbestimmungen soll Lücken vermeiden und stellt den geordneten Übergang sicher. Sobald der Gesetzgeber über die Überführung der aufgeführten Regelungen beschlossen hat und der Erlass, die Änderung oder der Verzicht rechtsgültig geworden ist, entfallen diese übergangsrechtlichen Bestimmungen aus dem Verfassungsrecht.

### *§ 83 Neuwahlen*

Diese Bestimmung legt das Wahljahr für die Neuwahlen nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung fest (Abs. 1–3). Mit Absatz 3 wird die Amtsdauer und der Wahltermin für die Luzerner Mitglieder des Ständerates an die Regelung für den Schweizerischen Nationalrat gekoppelt. Der heutige Wahlrhythmus wird beibehalten.

### *§ 84 Formelle Anpassung von Teilrevisionen*

Zwischen der Verabschiedung der neuen Verfassung durch das Parlament und deren Inkrafttreten werden möglicherweise von Ihrem Rat und den Stimmberechtigten noch Änderungen der bisherigen Staatsverfassung beschlossen. Der Paragraph regelt die Überführung von Änderungen der bisherigen Verfassung, über die kurz vor Inkrafttreten der neuen Verfassung die Volksabstimmung stattgefunden hat. Im Gegensatz zu Teilrevisionen, über die vor Abschluss der Parlamentsarbeiten abgestimmt werden konnte und die in die neue Verfassung integriert werden konnten, bestand bei noch jüngeren Vorlagen aus zeitlichen Gründen gar nicht die Möglichkeit, sie in die neue Verfassung einzubauen.

### *§ 85 Inkrafttreten*

Das Inkrafttreten der Verfassung wird durch die Verfassung selbst bestimmt. Das Datum kann definitiv erst mit dem absehbaren Abschluss der Beratungen in Ihrem Rat festgelegt werden. Denkbar erscheint ein Inkrafttreten am 1. Januar 2008.

Die neue Verfassung ist dem Bund zur Gewährleistung einzureichen (Art. 51 Abs. 2 BV). Der Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung wirkt nicht konstitutiv und kann auch erst nach dem Inkrafttreten erfolgen. Das Inkrafttreten ist somit nicht von der Gewährleistung abhängig zu machen.

## **I. Auswirkungen**

Als Grundgesetz hat die Kantonsverfassung keine unmittelbaren personellen und finanziellen Auswirkungen. Von vornherein keine direkten Kostenfolgen haben Bestimmungen, die eine Kann-Formulierung aufweisen (z. B. § 65 Ombudsstelle). Die Auswirkungen von offenen Verfassungsbestimmungen und Grundsatzregelungen hängen davon ab, wie sie in Gesetzgebung und Verwaltungspraxis umgesetzt werden (z. B. § 5 Abs. 3 Einteilung des Kantonsgebietes für Gerichts- und Verwaltungsaufgaben, § 10 Aufgaben von Kanton und Gemeinden, § 12 Grundsätze der Aufgabenerfüllung).

Wo Verfassungsbestimmungen nicht direkt anwendbar sind und nicht bereits im untergeordneten Recht enthalten sind, ist ein Anschlussgesetz zu schaffen oder eine

Gesetzesänderung einzuleiten (namentlich § 18 Abs. 2 Einteilung der Wahlkreise, § 33 Abs. 3 Öffentlichkeitsprinzip, § 61 Kantonsgericht, § 77 Anerkennung von Religionsgemeinschaften). Deren Ausgestaltung hat Einfluss auf die Kosten. Wo neue Verfahren eingerichtet werden, können die Kosten zum grossen Teil durch Gebühren gedeckt werden. Sind Verfahren abzuändern, können Abläufe vereinfacht und so Aufwandreduktionen erzielt werden. Das von der Verfassung ausgelöste Gesetzgebungsprogramm ist im Einzelnen mit den Gesetzesanpassungen zu koordinieren, die durch kantonale Projekte ausserhalb des Totalrevisionsprozesses oder durch den Bund ausgelöst wurden.

## **K. Anträge**

Über den Entwurf einer neuen Verfassung hat der Grosse Rat zu beraten (§ 33 Abs. 1 und 3 Staatsverfassung). Der von Ihrem Rat nach zweimaliger Beratung angenommene Entwurf ist dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten (vgl. § 34<sup>ter</sup> Abs. 2 Staatsverfassung).

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer neuen Kantonsverfassung zuzustimmen. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den Stimmberechtigten eine Variantenfrage zum Stimmrecht vorzulegen. Gemäss dem Entwurf (§ 15 Abs. 2) können die Gemeinden den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern nach Massgabe des kantonalen Gesetzes das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten gewähren. Variantenabstimmungen haben zum Zweck, dass zu umstrittenen und heiklen Einzelfragen verschiedene Lösungen vorgelegt werden können, damit die Gefahr der Ablehnung des gesamten Entwurfs in der Volksabstimmung wegen einer einzelnen Regelung reduziert wird.

Luzern, 22. November 2005

Im Namen des Regierungsrates  
Der Schultheiss: Max Pfister  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler



Nr. 1

# **Verfassung des Kantons Luzern**

vom

*Die Luzernerinnen und Luzerner,  
in Verantwortung vor Gott, gegenüber den Mitmenschen und der Natur  
und im Bestreben, Luzern als starken Kanton weiterzuentwickeln,  
geben sich folgende Verfassung:*

## **I. Allgemeines**

### **§ 1      *Kanton Luzern***

<sup>1</sup> Der Kanton Luzern ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

<sup>2</sup> Er ist ein Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

### **§ 2      *Grundsätze staatlichen Handelns***

<sup>1</sup> Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

<sup>2</sup> Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

<sup>3</sup> Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

### **§ 3      *Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung***

<sup>1</sup> Jede Person hat die Pflichten zu erfüllen, die ihr durch die Rechtsordnung auferlegt werden.

<sup>2</sup> Sie trägt Verantwortung für sich selbst und Mitverantwortung für die Gemeinschaft und die Erhaltung der Lebensgrundlagen.

<sup>3</sup> Sie trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

## § 4 *Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen*

<sup>1</sup> Der Kanton wirkt an der Gestaltung des Bundes mit und unterstützt ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

<sup>2</sup> Er wahrt seine Interessen beim Bund.

<sup>3</sup> Er nimmt seinen Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung der Aufgaben wahr, die ihm der Bund überträgt.

<sup>4</sup> Er arbeitet mit den anderen Kantonen zusammen.

## § 5 *Gliederung des Kantons*

<sup>1</sup> Das Kantonsgebiet gliedert sich in Gemeinden.

<sup>2</sup> Es wird in Wahlkreise aufgeteilt.

<sup>3</sup> Zur Erfüllung von Gerichts- und Verwaltungsaufgaben können weitere Einteilungen gebildet werden.

## § 6 *Amtssprache*

Die Amtssprache ist Deutsch.

## § 7 *Wappen*



Das Wappen des Kantons ist hälftig gespalten in Blau und Weiss.

## § 8 *Hauptort*

Hauptort des Kantons ist die Stadt Luzern.

# II. Grundrechte

## § 9 *Gewährleistung der Grundrechte*

<sup>1</sup> Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.

<sup>2</sup> Die Grundrechte sind nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet, namentlich

- a. die rechtsstaatlichen Garantien,
- b. die Freiheitsrechte,
- c. die sozialen Grundrechte.

### III. Aufgaben von Kanton und Gemeinden

#### § 10 Aufgaben

Kanton und Gemeinden nehmen die Aufgaben wahr, die ihnen durch die Gesetzgebung übertragen sind, namentlich in den Bereichen

- a. öffentliche Sicherheit und Ordnung,
- b. wirtschaftliche Entwicklung,
- c. Bildung,
- d. Gesundheit,
- e. soziale Sicherheit,
- f. Raumplanung,
- g. Verkehr und Infrastruktur,
- h. Umweltschutz,
- i. Kultur.

#### § 11 Subsidiarität

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden beachten bei der Übernahme, der Zuteilung und der Erfüllung von Aufgaben den Grundsatz der Subsidiarität.

<sup>2</sup> Sie übernehmen Aufgaben von öffentlichem Interesse, soweit Einzelne und Organisationen sie nicht angemessen erfüllen können.

#### § 12 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden beachten bei der Erfüllung von Aufgaben, dass

- a. Würde, Recht und Freiheit der Personen geschützt sind,
- b. die Familie als Grundgemeinschaft der Gesellschaft anerkannt ist,
- c. die öffentliche Ordnung gewahrt wird,
- d. die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten werden,
- e. die wirtschaftliche Entwicklung allen dienen soll.

<sup>2</sup> Sie erfüllen ihre Aufgaben bevölkerungsnah, wirksam und kostenbewusst.

<sup>3</sup> Der Kanton kann seine Aufgaben dezentral erfüllen, wenn sie sich dafür eignen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel es erlaubt.

#### § 13 Übertragung von Aufgaben

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden können die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen.

<sup>2</sup> Sie können Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen.

<sup>3</sup> Das Gesetz stellt den Rechtsschutz und die Aufsicht sicher.

## § 14 *Überprüfung der Aufgaben*

Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.

# IV. Politische Rechte und Bürgerrecht

## 1. Politische Rechte

### a. Stimmrecht

## § 15 *Stimmberechtigung*

Das Stimmrecht steht allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton Luzern politischen Wohnsitz haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind.

*Variante: zusätzlich Absatz 2*

<sup>2</sup> Die Gemeinden können den niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht gewähren. Das Gesetz regelt das Nähere.

*(Der Text von § 15 wird zu Absatz 1.)*

## § 16 *Inhalt des Stimmrechts*

Das Stimmrecht umfasst die Befugnis, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen und Initiativen und Referenden zu unterzeichnen, sowie das Recht, unter Vorbehalt besonderer Wählbarkeitsvoraussetzungen, gewählt zu werden.

### b. Wahlen

## § 17 *Volkswahlen*

Die Stimmberechtigten wählen

- a. den Kantonsrat,
- b. den Regierungsrat,
- c. die Luzerner Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates,
- d. den Gemeinderat,
- e. die Mitglieder des Gemeindeparlamentes, sofern ein solches besteht,
- f. weitere in der Rechtsordnung bezeichnete Behörden.

## **§ 18**     *Wahlverfahren und Wahlkreise*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat wird nach dem Proporzverfahren gewählt.

<sup>2</sup> Das Gesetz bestimmt ähnlich grosse Wahlkreise.

<sup>3</sup> Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat und die Mitglieder des Ständerates werden nach dem Majorzverfahren gewählt. Dabei bildet der Kanton einen einzigen Wahlkreis.

## **c. Initiativen**

### **§ 19**     *Verfassungsinitiative*

5000 Stimmberechtigte können die Einleitung des Verfahrens zur Totalrevision oder die Änderung einzelner Teile der Kantonsverfassung verlangen.

### **§ 20**     *Gesetzesinitiative*

4000 Stimmberechtigte können den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen.

### **§ 21**     *Verfahrensbestimmungen*

<sup>1</sup> Die Frist zur Einreichung der Unterschriften beträgt ein Jahr seit der amtlichen Veröffentlichung des Begehrens.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat beschliesst die Annahme oder die Ablehnung der Initiative.

<sup>3</sup> Für die Initiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung und die Gesetzesinitiative gilt:

- a. Die Begehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden.
- b. Sie müssen die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten.
- c. Einer Initiative kann der Kantonsrat einen Gegenentwurf gegenüberstellen.

## **d. Referenden**

### **§ 22**     *Obligatorisches Referendum*

Den Stimmberechtigten sind zur Abstimmung vorzulegen:

- a. der Beschluss über die Einleitung der Totalrevision der Kantonsverfassung und Änderungen der Kantonsverfassung,

- b. Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken bewilligt werden; bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen; ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend,
- c. interkantonale und andere Verträge, die für den Kanton Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge haben,
- d. Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn der Kantonsrat dies beschliesst,
- e. Initiativen, die der Kantonsrat ablehnt,
- f. Änderungen des Kantonsgebietes, ausgenommen Grenzbereinigungen,
- g. weitere im Gesetz vorgesehene Beschlüsse des Kantonsrates.

### § 23 *Fakultatives Referendum*

Den Stimmberechtigten sind auf Verlangen vorzulegen:

- a. Gesetze,
- b. Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von 3 bis 25 Millionen Franken bewilligt werden; bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen; ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend,
- c. interkantonale und andere Verträge, die für den Kanton Ausgaben von 3 bis 25 Millionen Franken zur Folge haben oder Gesetzesrecht beinhalten,
- d. weitere im Gesetz vorgesehene Beschlüsse des Kantonsrates.

### § 24 *Verfahrensbestimmungen zum fakultativen Referendum*

<sup>1</sup> 3000 Stimmberechtigte können eine Volksabstimmung verlangen.

<sup>2</sup> Die Frist zur Einreichung der Unterschriften beträgt 60 Tage seit der amtlichen Veröffentlichung der Vorlage.

## **e. Mitwirkung durch Parteien**

### § 25

<sup>1</sup> Die politischen Parteien wirken bei der Meinungs- und Willensbildung mit.

<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden können sie in dieser Aufgabe unterstützen.

## **2. Bürgerrecht**

### **§ 26**

<sup>1</sup> Wer das Bürgerrecht einer Luzerner Gemeinde besitzt, ist Bürger oder Bürgerin des Kantons.

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt die Einbürgerung.

## **V. Kantonale Behörden**

### **1. Gemeinsame Bestimmungen**

#### **§ 27**    *Grundsätze*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat, der Regierungsrat und das Kantonsgericht nehmen die Aufgaben wahr, die ihnen Verfassung und Gesetz zuweisen.

<sup>2</sup> Keine Behörde übt ihre Macht unbegrenzt und unkontrolliert aus.

<sup>3</sup> Die Behörden wirken zusammen und stimmen ihre Tätigkeiten aufeinander ab.

#### **§ 28**    *Wählbarkeit*

<sup>1</sup> In den Kantonsrat, in den Regierungsrat und in die Gerichte ist wählbar, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann für die Mitglieder der Gerichte weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen festlegen.

#### **§ 29**    *Amtsdauer*

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Gerichte werden für vier Jahre gewählt.

<sup>2</sup> Die Wahlen des Kantonsrates und des Regierungsrates finden gleichzeitig statt.

#### **§ 30**    *Eid und Gelübde*

<sup>1</sup> Jedes Mitglied des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Gerichte legt vor Amtsantritt den Eid oder das Gelübde ab.

<sup>2</sup> Wer den Eid oder das Gelübde nicht ablegt, verzichtet auf das Amt.

#### **§ 31**    *Unvereinbarkeiten*

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und des Kantonsgerichtes können nur einer dieser Behörden angehören.

<sup>2</sup> Das Gesetz bestimmt, welche weiteren Funktionen in der Kantonsverwaltung und in den Gerichten mit der Mitgliedschaft in diesen Behörden nicht vereinbar sind.

<sup>3</sup> Es legt weitere Unvereinbarkeiten fest.

## **§ 32**     *Immunität*

Wer von seinem Rederecht im Kantonsrat und in dessen Kommissionen Gebrauch macht, kann für seine Äusserungen rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden.

## **§ 33**     *Information und Einsichtnahme in amtliche Aufzeichnungen*

<sup>1</sup> Die Behörden informieren die Öffentlichkeit rechtzeitig über ihre Ziele und Tätigkeiten.

<sup>2</sup> In amtliche Aufzeichnungen kann Einsicht genommen werden, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt Inhalt, Umfang und Verfahren der Einsichtnahme sowie die Anwendung für die Gemeinden.

# **2. Kantonsrat**

## **a. Organisation**

## **§ 34**     *Stellung und Zusammensetzung*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat ist die gesetzgebende Behörde des Kantons und führt die Oberaufsicht.

<sup>2</sup> Er besteht aus 120 Mitgliedern.

## **§ 35**     *Amtsantritt*

Nach der Neuwahl treten die Mitglieder des Kantonsrates vor Ende Juni zur konstituierenden Sitzung zusammen.

## **§ 36**     *Sitzungen*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat versammelt sich regelmässig zu Sitzungen.

<sup>2</sup> Ein Viertel seiner Mitglieder können eine ausserordentliche Sitzung verlangen.

<sup>3</sup> Die Sitzungen des Kantonsrates sind öffentlich. Aus wichtigen Gründen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

<sup>4</sup> Der Kantonsratspräsident oder die Kantonsratspräsidentin hat den Vorsitz.



### § 37 *Beschlussfassung*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

<sup>2</sup> Verfassungsänderungen und Gesetze sind zweimal zu beraten.

<sup>3</sup> Im Kantonsrat entscheidet die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. Das Gesetz kann für bestimmte Geschäfte eine andere Stimmzahl festlegen.

### § 38 *Unabhängigkeit der Mitglieder*

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates beraten und stimmen ohne Weisungen.

<sup>2</sup> Sie legen ihre Interessenbindungen offen.

### § 39 *Kommissionen*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat bildet aus seiner Mitte Kommissionen.

<sup>2</sup> Die Kommissionen beraten die Geschäfte vor, treffen Abklärungen, erstatten dem Kantonsrat Bericht und stellen Antrag. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen sie über die vom Gesetz bezeichneten Verfahrensrechte und besonderen Untersuchungsbefugnisse.

<sup>3</sup> Die Sitzungen der Kommissionen sind nicht öffentlich. Die Kommissionen können Ausnahmen beschliessen.

### § 40 *Fraktionen*

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates können sich zu Fraktionen zusammenschliessen.

<sup>2</sup> Fraktionen bestehen aus mindestens fünf Kantonsratsmitgliedern.

### § 41 *Verhältnis zum Regierungsrat*

Der Kantonsrat kann vom Regierungsrat die Vorbereitung von Geschäften verlangen, deren Behandlung in seiner Zuständigkeit liegt.

## **b. Aufgaben**

### § 42 *Wahlen*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat wählt

- a. aus seiner Mitte einen Präsidenten oder eine Präsidentin und einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin für ein Jahr,
- b. seine Kommissionen,
- c. den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin und den Vizepräsidenten oder die Vizepräsidentin für ein Jahr,

- d. auf Antrag des Regierungsrates den Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin für vier Jahre,
- e. die Mitglieder der Gerichte und für zwei Jahre das Präsidium des Kantonsgerichtes.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann weitere Wahlzuständigkeiten festlegen.

<sup>3</sup> Bei seinen Wahlen berücksichtigt der Kantonsrat die Vertretung der politischen Parteien in angemessener Weise.

### **§ 43**     *Rechtsetzung*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat erlässt die wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes.

<sup>2</sup> Zu den wichtigen Rechtssätzen gehören insbesondere die Bestimmungen, für welche die Kantonsverfassung ausdrücklich ein Gesetz vorsieht, und die wesentlichen Bestimmungen über

- a. die Rechtsstellung Einzelner, namentlich bei der Ausübung der politischen Rechte,
- b. die Organisation der Behörden und die Verfahren,
- c. die Aufgaben des Kantons und Zweck, Art und Umfang seiner Leistungen,
- d. den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe.

<sup>3</sup> Das Gesetz kann die Befugnis, Rechtssätze zu erlassen, an den Regierungsrat, das Kantonsgericht oder die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragten weiteren Personen und Organisationen übertragen, soweit dies nicht durch die Kantonsverfassung ausgeschlossen wird.

<sup>4</sup> Der Kantonsrat kann in den Bereichen Organisation und Personal Verordnungen erlassen, soweit das Gesetz dies vorsieht.

### **§ 44**     *Planung*

Der Kantonsrat behandelt grundlegende Planungsvorlagen.

### **§ 45**     *Finanzgeschäfte*

Der Kantonsrat beschliesst über

- a. die jährliche Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses,
- b. die Ausgaben, welche die Befugnisse des Regierungsrates übersteigen,
- c. die Genehmigung der Jahresrechnung und weiterer Rechnungen, soweit das Gesetz dies vorsieht.

### **§ 46**     *Verträge*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat genehmigt interkantonale Verträge und Verträge mit rechtsetzendem Inhalt, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat konsultiert die Kommissionen des Kantonsrates zu Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss genehmigungspflichtiger Verträge.

## **§ 47**     *Weitere Geschäfte*

Der Kantonsrat

- a. übt die Rechte auf Einreichung des fakultativen Referendums und der Kantonsinitiative beim Bund aus,
- b. entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und dem Kantonsgericht,
- c. beschliesst über Amnestien und Begnadigungen,
- d. behandelt Petitionen,
- e. entscheidet über die Gültigkeit von Volksinitiativen,
- f. behandelt weitere Geschäfte, die ihm das Gesetz zuweist.

## **§ 48**     *Oberaufsicht*

<sup>1</sup> Der Kantonsrat hat die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über die Geschäftsführung des Kantonsgerichtes.

<sup>2</sup> Er behandelt namentlich die Rechenschaftsberichte.

# **3. Regierungsrat**

## **a. Organisation**

## **§ 49**     *Stellung und Zusammensetzung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons.

<sup>2</sup> Er besteht aus fünf Mitgliedern.

<sup>3</sup> Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin hat den Vorsitz.

## **§ 50**     *Amtsantritt*

Nach der Gesamterneuerungswahl treten die Mitglieder des Regierungsrates ihr Amt am 1. Juli an.

## **§ 51**     *Kollegialprinzip*

Der Regierungsrat fasst und vertritt seine Beschlüsse als Kollegialbehörde.

## **§ 52**     *Verhältnis zum Kantonsrat*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bereitet die Geschäfte des Kantonsrates vor.

<sup>2</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen beratend an den Sitzungen des Kantonsrates und seiner Kommissionen teil und können Anträge stellen.

<sup>3</sup> Der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin stellt die Koordination zwischen dem Regierungsrat und dem Kantonsrat sicher und leitet die Staatskanzlei.

## **b. Aufgaben**

### **§ 53**     *Regierungstätigkeit*

Der Regierungsrat

- a. plant und koordiniert die Ziele und Mittel für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben,
- b. vertritt den Kanton nach innen und aussen,
- c. pflegt die Beziehungen mit den Behörden inner- und ausserhalb des Kantons.

### **§ 54**     *Rechtsetzung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erlässt Vollzugsverordnungen und, soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt, weitere Verordnungen.

<sup>2</sup> Er kann in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Verordnungen zur Einführung übergeordneten Rechts erlassen. Diese Verordnungen sind innert zweier Jahre in das ordentliche Recht überzuführen.

<sup>3</sup> Um ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen, zu begegnen, kann der Regierungsrat die notwendigen Verordnungen erlassen. Diese Verordnungen fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin.

### **§ 55**     *Kantonale Verwaltung*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat führt die kantonale Verwaltung und bestimmt ihre Aufgaben.

<sup>2</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates stehen je einem Departement vor.

### **§ 56**     *Finanzgeschäfte*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat entwirft den Voranschlag und erstellt die Jahresrechnung sowie weitere Rechnungen.

<sup>2</sup> Er beschliesst über

- a. einmalige freibestimmbare Ausgaben bis zu dem im Gesetz festgelegten Betrag,
- b. nicht im Voranschlag enthaltene gebundene Ausgaben,
- c. die Bewirtschaftung der Anlagen des Finanzvermögens, insbesondere den Kauf und Verkauf von Grundstücken,
- d. die Beschaffung der für die Finanzierung notwendigen Mittel.

## **§ 57**      *Verträge*

<sup>1</sup> Der Regierungsrat führt die Verhandlungen bei interkantonalen und anderen Verträgen.

<sup>2</sup> Er schliesst Verträge unter Vorbehalt des Genehmigungsrechtes des Kantonsrates ab.

<sup>3</sup> Er ist allein für den Abschluss zuständig

- a. innerhalb seiner Finanz- und Rechtsetzungsbefugnisse,
- b. wenn ihn ein Gesetz oder ein genehmigter Vertrag dazu ermächtigt.

## **§ 58**      *Weitere Geschäfte*

Der Regierungsrat

- a. sorgt für die Umsetzung der Gesetzgebung und der Beschlüsse des Kantonsrates sowie für die Umsetzung und Durchsetzung der rechtskräftigen Urteile,
- b. entscheidet über Beschwerden, soweit das Gesetz dies vorsieht,
- c. trifft Massnahmen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
- d. legt Rechenschaft über die kantonale Verwaltung ab,
- e. übt die Mitwirkung im Bund aus, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist,
- f. behandelt weitere Geschäfte, die ihm die Rechtsordnung zuweist.

# **4. Gerichte**

## **§ 59**      *Grundsätze*

<sup>1</sup> Der Kanton gewährleistet eine unabhängige, unparteiische und verlässliche Rechtsprechung.

<sup>2</sup> Wo es die Art der Rechtssache zulässt, sollen Vermittlung angeboten und Verständigung angestrebt werden.

## **§ 60**      *Aufgabe und Organisation*

<sup>1</sup> Die Gerichte entscheiden über Rechtsstreitigkeiten in Zivil- und Strafsachen sowie in Verwaltungsangelegenheiten.

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt Organisation, Zuständigkeit und Verfahren und bezeichnet die weiteren Justizbehörden.

<sup>3</sup> Es können interkantonale Justizbehörden geschaffen werden.

## **§ 61**      *Kantonsgericht*

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht ist die oberste richterliche Behörde des Kantons..

<sup>2</sup> Es urteilt in Abteilungen, denen Sachgebiete zugewiesen sind.

<sup>3</sup> Das Gesetz bestimmt die Wahl- und die Rechtsetzungsbefugnisse.

## **§ 62**     *Erstinstanzliche Gerichtsbarkeit*

<sup>1</sup> Das Gesetz sieht erstinstanzliche Gerichte für Zivil- und Strafsachen vor und bezeichnet die erstinstanzlichen richterlichen Behörden für Verwaltungsangelegenheiten.

<sup>2</sup> Es regelt die richterlichen Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden und die Strafbefugnis von Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden.

## **§ 63**     *Gerichtsverwaltung*

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht leitet die Gerichtsverwaltung.

<sup>2</sup> Es stellt dem Kantonsrat und dem Regierungsrat Anträge und vertritt alle ihm unterstellten Justizbehörden.

<sup>3</sup> Es erstattet dem Kantonsrat Bericht.

## **§ 64**     *Aufsicht*

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht übt die Aufsicht über die übrigen Gerichte und die anderen ihm unterstellten Justizbehörden aus.

<sup>2</sup> Durch Gesetz können weitere Aufsichtsorgane eingesetzt werden.

# **5. Ombudsstelle**

## **§ 65**

Durch Gesetz kann eine Ombudsstelle geschaffen werden. Sie vermittelt in Konflikten zwischen Privaten und Behörden.

# **VI. Gemeinden**

## **§ 66**     *Stellung*

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und haben im Rahmen des kantonalen Rechts Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse.

<sup>2</sup> Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Die Gesetzgebung bestimmt ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum.

## **§ 67**     *Aufgaben*

Die Gemeinden erfüllen ihre eigenen und die ihnen vom Kanton übertragenen Aufgaben.

## **§ 68**      *Organisation*

<sup>1</sup> Die Gemeinden geben sich eine demokratische Organisation und legen deren Grundzüge in einer Gemeindeordnung fest.

<sup>2</sup> Organe der Gemeinden sind insbesondere die Stimmberechtigten und der Gemeinderat. Die Gemeinden können ein Parlament einsetzen.

<sup>3</sup> In eine Gemeindebehörde ist wählbar, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist.

## **§ 69**      *Zusammenarbeit der Gemeinden*

<sup>1</sup> Die Gemeinden können zusammenarbeiten. Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sind zu wahren.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten, wenn eine Aufgabe nur so zweckmässig erfüllt werden kann.

<sup>3</sup> Der Kanton ermöglicht die Zusammenarbeit mit Gemeinden benachbarter Kantone.

## **§ 70**      *Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden arbeiten partnerschaftlich zusammen.

<sup>2</sup> Der Kanton fördert die Gemeinden mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu steigern. Er unterstützt insbesondere die Zusammenarbeit der Gemeinden und kann Gebietsreformen fördern.

## **§ 71**      *Aufsicht*

<sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung ihrer Organisation für eine wirksame Kontrolle und Steuerung.

<sup>2</sup> Die kantonale Aufsicht unterstützt die Gemeinden unter Respektierung ihres Gestaltungsfreiraumes. Das Gesetz regelt die aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

<sup>3</sup> Die Gemeindeerlasse sind dem Kanton zur Genehmigung zu unterbreiten, sofern das Gesetz dies vorsieht. Wenn das Gesetz nichts anderes festlegt, beschränkt sich die Prüfung der Erlasse auf deren Rechtmässigkeit.

## **§ 72**      *Veränderungen in Bestand und Gebiet der Gemeinden*

<sup>1</sup> Über Veränderungen im Bestand und im Gebiet von Gemeinden beschliessen deren Stimmberechtigte.

<sup>2</sup> Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates, Verlegungen von Gemeindegrenzen jener des Regierungsrates.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat kann Gemeinden vereinigen oder aufteilen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören.

<sup>4</sup> Haben Bestandes- oder Gebietsveränderungen einen Kantonswechsel zur Folge, bedürfen sie der Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden und des Kantons.

### **§ 73**     *Korporationen*

Korporationen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften nach kantonalem Recht. Das Gesetz regelt das Nähere.

## **VII. Finanzordnung**

### **§ 74**     *Finanzhaushalt*

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam.

<sup>2</sup> Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden.

<sup>3</sup> Die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sind unabhängig und fachkundig zu prüfen.

### **§ 75**     *Beschaffung von Mitteln*

Kanton und Gemeinden beschaffen ihre Mittel insbesondere

- a. durch Erhebung von Steuern und anderen Abgaben,
- b. aus Leistungen des Bundes und Dritter,
- c. aus Anlagen und ihren Erträgen,
- d. durch Aufnahme von Darlehen und von Anleihen.

### **§ 76**     *Finanzausgleich*

Der Kanton sorgt für einen angemessenen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden.

## **VIII. Religionsgemeinschaften**

### **§ 77**     *Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften*

<sup>1</sup> Die römisch-katholische, die evangelisch-reformierte und die christkatholische Landeskirche sind anerkannte Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaften.



## **§ 78**      *Organisation und Finanzierung*

<sup>1</sup> Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind autonom. Sie regeln das Stimm- und Wahlrecht ihrer Mitglieder und die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass, der ihren Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist.

<sup>2</sup> Der Erlass kann eine Gliederung in öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften vorsehen.

<sup>3</sup> Die Körperschaften sind berechtigt, bei ihren Mitgliedern und bei juristischen Personen Steuern zu erheben.

<sup>4</sup> Die Erträge der Besteuerung juristischer Personen sind für soziale und kulturelle Tätigkeiten einzusetzen.

<sup>5</sup> Das Gesetz regelt das Nähere.

# **IX. Änderung der Kantonsverfassung**

## **§ 79**      *Grundsatz*

Die Kantonsverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise geändert werden.

## **§ 80**      *Teilrevision*

Mit einer Teilrevision können einzelne Verfassungsbestimmungen oder mehrere sachlich zusammenhängende Verfassungsbestimmungen geändert werden.

# **X. Schlussbestimmungen**

## **§ 81**      *Aufhebung der Staatsverfassung*

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 wird aufgehoben.

## **§ 82**      *Beschränkte Weitergeltung bisherigen Rechts*

<sup>1</sup> Erlasse, die von einer Behörde beschlossen wurden, die nicht mehr zuständig ist, oder die in einem Verfahren beschlossen wurden, das nicht mehr gleich geregelt ist, bleiben in Kraft. Ihre Änderung richtet sich nach neuem Recht.

<sup>2</sup> Die Mitglieder der Behörden bleiben bis zum Ablauf der Amtsperiode nach bisherigem Recht im Amt.

<sup>3</sup> Bis zur gesetzlichen Neuordnung der obersten richterlichen Behörde nach den §§ 61, 63 und 64 gelten die §§ 73, 77 und 86<sup>bis</sup> der Staatsverfassung von 1875. Die übrigen Bestimmungen dieser Verfassung über die Gerichte gelten sinngemäss für das Obergericht und das Verwaltungsgericht.

<sup>4</sup> Bis zu einer neuen gesetzlichen Regelung bilden die Stadt Luzern, die übrigen Gemeinden des Amtes Luzern, die Gemeinden des Amtes Hochdorf, jene des Amtes Sursee, jene des Amtes Willisau und jene des Amtes Entlebuch je einen Wahlkreis nach bisherigem Recht.

<sup>5</sup> Für Initiativen und Referenden, bei denen im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassung die Sammelfrist läuft oder bei denen die Volksabstimmung ausstehend ist, gilt bisheriges Recht.

<sup>6</sup> Bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung gelten die §§ 17, 45 Absatz 3, 75 Absatz 1, 85, 91 und 92 der Staatsverfassung von 1875 weiter.

### **§ 83**     *Neuwahlen*

<sup>1</sup> Die nächsten Neuwahlen der Gemeinderäte und der Gemeindeparlamente sowie der Amtsgerichte finden im Jahr 2008 statt.

<sup>2</sup> Die nächsten Neuwahlen des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Luzerner Mitglieder des Ständerates finden im Jahr 2011 statt.

<sup>3</sup> Die Wahl der Mitglieder des Ständerates findet gleichzeitig mit der Neuwahl des Nationalrates statt.

### **§ 84**     *Formelle Anpassung von Teilrevisionen*

Änderungen der Staatsverfassung von 1875 nach Verabschiedung dieser Verfassung durch den Grossen Rat werden formal an diese Verfassung angepasst. Die entsprechenden Beschlüsse des Grossen Rates unterliegen nicht dem Referendum.

### **§ 85**     *Inkrafttreten*

Die Verfassung tritt am 1. Januar 2008 in Kraft.

***Gliederung Entwurf Kantonsverfassung***

	§§
I. Allgemeines	1–8
II. Grundrechte	9
III. Aufgaben von Kanton und Gemeinden	10–14
IV. Politische Rechte und Bürgerrecht	15–26
V. Kantonale Behörden	27–65
VI. Gemeinden	66–73
VII. Finanzordnung	74–76
VIII. Religionsgemeinschaften	77–78
IX. Änderung der Kantonsverfassung	79–80
X. Schlussbestimmungen	81–85

# **Parlamentarische Vorstösse zur Verfassungsrevision**

*(thematisch gegliedert nach dem Verfassungsentwurf)*

## **Teil I: Allgemeines**

Motion Nr. 36 von Louis Schelbert über mehr Mitsprache bei interkantonalen Konkordaten, eröffnet am 14. September 1999, erheblich erklärt als Postulat am 9. Mai 2000

Motion Nr. 572 von Adrian Borgula über die zukünftige Ausgestaltung der interkantonalen Zusammenarbeit, eröffnet am 30. Juni 1998, erheblich erklärt als Postulat am 1. Februar 1999

Motion Nr. 482 von Odilo Abgottspon über neue Formen der interkantonalen Zusammenarbeit, eröffnet am 3. Februar 1998, erheblich erklärt als Postulat am 29. Juni 1998

Motion Nr. 483 von Odilo Abgottspon über die parlamentarische Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenlegung von Stellen, eröffnet am 26. Januar 1998, erheblich erklärt als Postulat am 29. Juni 1998

Verschiedene Motionen fordern einen besseren Einbezug des Parlamentes in die interkantonalen Verfahren. Zweck und Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit sind im Planungsbericht vom 21. Februar 2003

(GR 2003 S. 747 ff.) erläutert. Darin wird eine Änderung des Grossratsgesetzes in Aussicht gestellt, welche die Beteiligung des Kantonsparlamentes bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen verbessern soll (Botschaft vom 9. November 2004, in: GR 2004 S. 287 ff.). Die Gesetzesänderung hat Ihr Rat beschlossen.

Der Verfassungsentwurf formuliert die Zusammenarbeit mit den Kantonen offen und sieht insbesondere davon ab, dem Kanton Luzern eine besondere Rolle in der Zentralschweiz zuzuschreiben (§ 4). Die interkantonalen Verträge werden unter den politischen Rechten (§§ 22 Abs. c, 23 Abs. c) und im Behördenanteil behandelt (§ 46, § 57). Gemäss § 46 Absatz 2 hat der Regierungsrat die Kommissionen des Kantonsparlamentes zu Verhandlungen zu konsultieren, die im Hinblick auf den Abschluss genehmigungspflichtiger Verträge stattfinden.

---

Motion Nr. 430 von Odilo Abgottspon über die Schaffung von parlamentarisch-demokratischen Strukturen und Institutionen in der Region Zentralschweiz, eröffnet am 2. Juli 2001, erheblich erklärt als Postulat am 1. April 2003

Motion Nr. 636 von Hans Frank über die Bildung einer interparlamentarischen Kommission der Kantone der Zentralschweiz, eröffnet am 26. Januar 1999, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999

Die Motionen verlangen die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zur Bildung einer interparlamentarischen Kommission.

Die Schaffung einer solchen Kommission kann in einem interkantonalen Vertrag beschlossen werden und wird vom Verfassungsentwurf nicht ausgeschlossen (§ 4 Abs. 4).

---

Motion Nr. 100 von Vreni Moser über eine gesetzliche Grundlage für regionale Zusammenarbeit in der neuen Staatsverfassung, eröffnet am 15. Februar 2000, erheblich erklärt als Postulat am 6. Juni 2000

Postulat Nr. 389 von Beatris Stadler über neue Strukturen Stadt Luzern – Gemeinden im Agglomerationsgürtel, eröffnet am 16. September 1997, erheblich erklärt am 9. Mai 2000

Die Motionen fordern gesetzliche Modelle für eine verstärkte «regionale» Zusammenarbeit und eine politische «Regionalstruktur».

Der Entwurf sieht in Übereinstimmung mit der Verfassungskommission keine Regionalkörperschaften vor (vgl. § 5) und ist hinsichtlich der Gemeindezusammenarbeit offen formuliert (§ 69 Abs. 1).

Motion Nr. 54 von Louis Schelbert über die Schaffung einer neuen politischen Regionalstruktur, eröffnet am 24. Oktober 1995, erheblich erklärt als Postulat am 28. November 1995

---

## Teil III: Staatsaufgaben

---

Motion Nr. 15 von Vreni Moser über die Festschreibung eines Familienartikels in der neuen Verfassung des Kantons Luzern, eröffnet am 22. Juni 1999, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999

Die Motion fordert die Verankerung der Familie in der Verfassung.

Der Verfassungsentwurf enthält in § 12 Absatz 1b eine Bestimmung über die Familie.

## Teil IV: Politische Rechte

---

Motion Nr. 187 von Hanspeter Widmer über eine Änderung der Staatsverfassung (aktives und passives Wahlrecht für niedergelassene Ausländer und Ausländerinnen), eröffnet am 19. April 1988, erheblich erklärt als Postulat am 23. Oktober 1990

Die Motion fordert die Änderung des § 28 der Staatsverfassung dahingehend, dass die Gemeinden für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die 18 Jahre alt sind und seit einem Jahr in der Gemeinde wohnen, das aktive und passive Wahlrecht einführen können.

Der Verfassungsentwurf definiert in § 15 als Voraussetzung des Stimmrechts unter anderem das Schweizer Bürgerrecht. In einer Abstimmungsvariante wird eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach die Gemeinden niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht einräumen können, wobei das Nähere, insbesondere die erforderliche Niederlassungsdauer, durch das Gesetz zu bestimmen ist. Bereits nach dem heutigen Recht können Kirchgemeinden das Stimmrecht auf Ausländerinnen und Ausländer ausdehnen.

Der Grosse Rat hat am 22. April 2002 das Postulat Nr. 296 von Peter Beutler über die Einführung des Gemeindestimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer, eröffnet am 16. Januar 2001, abgelehnt.

---

Postulat Nr. 670 von Hans Frank über eine Neueinteilung der Wahlkreise, eröffnet am 23. März 1999, erheblich erklärt am 26. Oktober 1999

Das Postulat fordert die Prüfung einer Neueinteilung der Wahlkreise für das Parlament.

Im Verfassungsentwurf wird keine bestimmte Wahlkreiseinteilung vorgenommen. Nach § 5 Absatz 2 gliedert sich der Kanton in eine Anzahl Wahlkreise; § 18 Absatz 2 weist den Gesetzgeber an, ähnlich grosse Wahlkreise festzulegen.

Der Grosse Rat hat eine Wahlkreisreform (Aufteilung des grossen Wahlkreises Luzern-Land in die Wahlkreise Pilatus und Rigi) in Zusammenhang mit der Verkleinerung des Grossen Rates auf 120 Mitglieder abgelehnt.

---

Motion Nr. 743 von Kuno Kälin über die Änderung von § 45 Absatz 1 der Staatsverfassung (Verteilung der Grossratsmandate), eröffnet am 25. Oktober 1994, teilweise erheblich erklärt als Postulat am 12. September 1995

Die Motion verlangt, die Grossratssitze seien auf die Wahlkreise nach Massgabe der Gesamtbevölkerung, nicht nach dem Kriterium der schweizerischen Wohnbevölkerung zu verteilen (§ 45 Abs. 1 Staatsverfassung).

§ 18 Absatz 3 des Verfassungsentwurfs bestimmt, dass die Sitze des Kantonsparlamentes nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise zu verteilen sind.

---

Motion Nr. 9 von Beatris Stalder über die Schaffung eines Vorschlagsrechts für die Gemeinden, eröffnet am 27. Juni 1995, erheblich erklärt als Postulat am 12. September 1995

Die Motion verlangt eine Mitwirkungsmöglichkeit der Gemeinden im Kanton, wie sie für die Kantone mit der sogenannten Standesinitiative auf Bundesebene besteht.

Der Verfassungsentwurf sieht kein Referendum einer Gemeinde oder mehrerer Gemeinden vor.

---

Motion Nr. 776 von Gerhard Klein über eine Änderung von § 40 Absatz 1 der Staatsverfassung (Volksreferendum), eröffnet am 25. November 2002, erheblich erklärt als Postulat am 21. Januar 2003

Die Motion fordert die Schaffung eines Referendumsrechts für Mitglieder des Grossen Rates analog dem fakultativen Volksreferendum, wobei ein Drittel der Mitglieder dem Referendum zustimmen müssten.

Nach der geltenden Staatsverfassung kann der Grosse Rat eine Vorlage von sich aus der Volksabstimmung unterstellen. Für Gesetze, Konkordate und Ausgabenbeschlüsse von 3 bis 10 Millionen Franken ist ein Mehrheitsbeschluss des Parlamentes notwendig (§§ 39 Abs. 1 und 39<sup>bis</sup> Abs. 1a). Bei Ausgabenbeschlüssen von 10 bis 25 Millionen bedarf die Unterstellung des Beschlusses der Zustimmung von mindestens 36 der 120 Grossratsmitglieder (§ 39<sup>bis</sup> Abs. 1b).

§ 23 Unterabsatz d des Verfassungsentwurfs bestimmt, dass das Kantonsparlament den Stimmberechtigten weitere (als die in § 23 Unterabsätze a–c genannten) Beschlüsse vorlegen kann. Hierfür ist ein Mehrheitsbeschluss nötig. Der Entwurf sieht somit kein Referendumsrecht für eine Parlamentsminderung vor.

---

Motion Nr. 145 von Rosie Bitterli Mucha über die Schaffung eines konstruktiven Referendums, eröffnet am 21. Mai 1996, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999

Die Motion verlangt die Einführung eines konstruktiven Referendums auf Kantons- und allenfalls Gemeindeebene.

Der Entwurf sieht vom Referendum mit Gegenvorschlag ab. Im Entwurf der Verfassungskommission war noch eine Regelung enthalten, welche es ermöglicht hätte, zu einer Gesetzesvorlage des Kantonsparlamentes einen ausformulierten Gegenentwurf (zu Teilen des Gesetzes oder zum ganzen Gesetz) einzureichen (§ 40 Absatz 1b VKE). Diese Regelung hätte die Gemeinden nicht betroffen.

---



## Teil V: Kantonale Behörden

Motion Nr. 635 von Marianne Kneubühler über eine Verlängerung der Amtsdauer der Behörden im Kanton Luzern, eröffnet am 26. Januar 1999, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999

Mit der Motion wird verlangt, die Amtsdauer der Kantonsbehörden sei von vier auf sechs Jahre zu verlängern.

Die Verfassungskommission hat eine Verlängerung für alle gewählten Behörden abgelehnt, um die Volksrechte nicht einzuschränken und die Koordination mit der Vierjahresperiode im Bund sicherzustellen. Der Entwurf sieht eine Amtsdauer von vier Jahren für alle Behörden vor (§ 29). Auch auf eine Verlängerung der Amtszeit der Richterinnen und Richter auf sechs Jahre wird verzichtet.

Postulat Nr. 662 von Karl M. Ronner über den Amtsantritt von Grossratspräsidium und Schultheiss, eröffnet am 28. Mai 2002, erheblich erklärt am 29. Oktober 2002

Im Zug der Verfassungsrevision soll laut dem Postulat ein einheitlicher Beginn der Amtsdauer von Grossrats- und Regierungsratspräsidium geprüft werden.

Im Verfassungsentwurf ist der Amtsantritt von Kantonsparlament und Regierungsrat geregelt (§§ 35 und 50). Der Entwurf bestimmt die Länge der Präsidien mit einem Jahr (§ 42 Unterabs. a und c), überlässt die Regelung eines allfälligen einheitlichen Beginns jedoch der Gesetzesstufe.

Postulat Nr. 623 von Peter Germann über die Änderung des Gesetzes über die Rechtsetzung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, eröffnet am 2. Juli 1990, erheblich erklärt am 11. März 1991

Motion Nr. 577 von Felix Müri über die Einführung der Amtsenthebung, eröffnet am 28. Januar 2002, erheblich erklärt als Postulat am 7. Mai 2002

Im Postulat wird angeregt, die Gesetzesvorschrift von § 8 des Behördengesetzes so zu ändern, dass im Falle von ungenügender Amtsführung eine andere Behörde als diejenige, welcher das Mitglied angehört, tätig werden kann.

Die Motion verlangt, es seien gesetzliche Grundlagen für eine Amtsenthebung von Regierungsmitgliedern auf kommunaler und kantonaler Ebene zu schaffen. Das Anliegen des Motionärs wird in die Revision der Staatsverfassung überwiesen mit dem Auftrag zu einer umfassenden Prüfung: einerseits der Abberufung von anderen Behördenmitgliedern als nur der Exekutive und andererseits eines Abberufungsrechts, das sich gegen eine Gesamtbehörde richtet, nicht nur gegen ein einzelnes Mitglied einer Behörde.

Die Verfassungskommission hat ein Amtsenthebungsverfahren nach eingehender Diskussion abgelehnt. Die Gesetzesregelung für die nächsttiefere Behördenebene, namentlich die als Aufsichtsmassnahme vorgesehene Amtsenthebung von Gemeinderäten im Rahmen der kantonalen Aufsicht (§ 108 Gemeindegesetz), bleibt zulässig.

Motion Nr. 704 von Anton Kunz über die Unvereinbarkeit der Mitglieder des Grossen Rates, eröffnet am 2. Juli 2002, erheblich erklärt als Postulat am 20. Januar 2003

Die Motion verlangt die Aufnahme von Unvereinbarkeitsbestimmungen, die es Verwaltungsangestellten verunmöglicht, dem Grossen Rat anzugehören.

§ 31 Absatz 2 des Verfassungsentwurfs weist den Gesetzgeber an, zu regeln, welche Funktionen in der Kantonsverwaltung und an den Gerichten mit der Mitgliedschaft im Kantonsrat, im Regierungsrat und im Kantonsgericht nicht vereinbar sind. Von einem vollständigen Ausschluss wird abgesehen.

---

Motion Nr. 143 von Rosie Bitterli Mucha über umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger des Kantons Luzern, eröffnet am 21. Mai 1996, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999

Die Motion verlangt einen Informations- und Kommunikationsauftrag auf Verfassungsebene.

§ 33 Absatz 1 des Entwurfs hält fest, dass die Behörden die Öffentlichkeit rechtzeitig über ihre Ziele und Tätigkeiten zu informieren haben.

---

Motion Nr. 782 von Louis Schelbert über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bei der kantonalen Verwaltung, eröffnet am 25. November 2002, erheblich erklärt als Postulat am 17. Februar 2003

Die Motion fordert Gesetzesgrundlagen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung.

§ 33 des Verfassungsentwurfs bestimmt in Absatz 2, dass in amtliche Aufzeichnungen Einsicht genommen werden kann, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Inhalt, Umfang und Verfahren der Einsichtnahme sind in einem Gesetz zu regeln. Der Gesetzgeber hat auch über die Anwendung für die Gemeinden zu bestimmen.

---

Motion Nr. 247 von Louis Schelbert über die Ausweitung der Wahlkompetenzen des Grossen Rates, eröffnet am 21. November 2000, teilweise erheblich erklärt als Postulat am 10. April 2001

Die Motion fordert, die Wahlkompetenzen des Grossen Rates für leitende Staatsangestellte zu überprüfen (Kriterien für Parlamentswahl: Gewaltenteilung, Selbständigkeit kraft eidgenössischem Recht, Funktion in der Öffentlichkeit).

§ 42 des Verfassungsentwurfs umschreibt die Wahlkompetenz des Kantonsparlamentes offen. Die Aufzählung in Absatz 1 beschränkt sich auf die Wahlen in parlamentarische Funktionen (Abs. 1a und b) und grundsätzlich auf die Wahlen der obersten Behörden (Abs. 1c–e). Absatz 2 erwähnt die Möglichkeit, im Gesetz weitere Wahlzuständigkeiten festzulegen.

Motion Nr. 144 von Rosie Bitterli Mucha über eine Konkretisierung von § 96 der Staatsverfassung bei deren Totalrevision, eröffnet am 21. Mai 1996, erheblich erklärt als Postulat am 26. Oktober 1999

Die Motion verlangt, dass § 96 der geltenden Staatsverfassung über die Minderheitenvertretung in öffentlichen Organen und Gremien auch in einer totalrevidierten Verfassung verankert und im Übrigen konkretisiert werden soll.

§ 42 Absatz 3 des Verfassungsentwurfs hält fest, dass das Kantonsparlament bei allen seinen Wahlen die Vertretung der politischen Parteien in angemessener Weise zu berücksichtigen habe. Das Berücksichtigungsrecht wird somit im Entwurf mit Ausnahme der Volkswahlen weiterhin als verfassungsmässiges Recht ausgestaltet.

Motion Nr. 182 von Christoph Lengwiler über den Verzicht auf Doppelwahl bei chargierten Mitgliedern von Gemeindebehörden, eröffnet am 16. September 1996, teilweise erheblich erklärt am 22. März 1999

Zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion mussten bei Gemeinderats- und Amtsrichterwahlen die Mitglieder einerseits als Mitglied der Behörde, andererseits in die Charge gewählt werden. Die Motion fordert den Verzicht auf diese Doppelwahl. Mit der Änderung von § 89 der heutigen Staatsverfassung wurde das Anliegen der Motion hinsichtlich der Gemeinden auf Verfassungsstufe gelöst. Mit der Totalrevision der Staatsverfassung bleiben noch die Richterwahlen zu prüfen.

Der Verfassungsentwurf sieht für die dezentralen Gerichte (bisherige Amtsgerichte) keine Volkswahlen mehr vor (§ 42 Abs. 1e); sämtliche Mitglieder der Gerichte sind durch das Kantonsparlament zu wählen. Der Entwurf lässt offen, wie das Präsidium beziehungsweise die Geschäftsleitung der erstinstanzlichen Gerichte bestimmt wird.

Motion Nr. 475 von Gaby Müller über die Offenlegung von Interessenbindungen von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern, eröffnet am 11. September 2001, erheblich erklärt als Postulat am 20. Januar 2003

Die Motion verlangt, es sei eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, um ein Register über Interessenbindungen von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern zu führen.

§ 38 Absatz 2 des Entwurfs weist die Mitglieder des Kantonsrates an, ihre Interessenbindungen offen zu legen. Ein Register der Interessenbindungen von Richterinnen und Richtern wird durch den Entwurf nicht ausgeschlossen. Die Angelegenheit ist in beiden Fällen durch Gesetz zu regeln.

Postulat Nr. 504 von Rosa Rumi über die Schaffung einer interkantonalen Ombudsstelle, eröffnet am 23. Oktober 2001, teilweise erheblich erklärt am 22. Juni 2004

Die Postulate regen die Schaffung einer interkantonalen oder einer kantonalen Ombudsstelle beziehungsweise eines Beschwerde-Ombudsmannes oder einer Beschwerde-Ombudsfrau an, die von den staatlichen Institutionen unabhängig sind.

Postulat Nr. 552 von Martin Ulrich über die Errichtung der Institution eines Ombudsmanns für den Kanton Luzern, eröffnet am 20. März 1990, erheblich erklärt am 11. März 1991

§ 65 des Verfassungsentwurfs formuliert eine Kann-Bestimmung zur Schaffung einer (kantonalen) Ombudsstelle, welche zwischen Privaten und Behörden vermittelt.

Postulat Nr. 738 von Heidi Rothen über die Schaffung einer kantonalen Jugendkonferenz, eröffnet am 25. Oktober 1994, erheblich erklärt am 30. Januar 1996

Das Postulat verlangt die Prüfung einer Kinderkonferenz oder einer ähnlichen Einrichtung für die Mitsprache von Kindern und Jugendlichen.

Die Verfassungskommission verzichtete auf die Einrichtung sogenannter ergänzender Räte auf Stufe Verfassung, nahm jedoch die Förderung der politischen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen unter dem Titel der demokratischen Mitwirkung in ihren Entwurf auf (§ 28 VKE). Der Entwurf des Regierungsrates überlässt die Schaffung von Kinder- und Jugendräten, wie generell von Kommissionen, dem Gesetz.



# LUZERN