



Regierungsrat

Luzern, 6. Juli 2021

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 425

Nummer: P 425
Eröffnet: 30.11.2020 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 06.07.2021 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 887

Postulat Zemp Gaudenz und Mit. über die Erhöhung der Handlungsfreiheit in besonderen und in ausserordentlichen Lagen

Die Postulanten fordern in besonderen und aussergewöhnlichen Lagen zeitgerechte Massnahmen, um die Bevölkerung, die Umwelt, die Natur, die Gesellschaft, die Wirtschaft, Kultur und Sport vor bestehenden und drohenden Gefährdungen und Beeinträchtigungen zu schützen. Am Beispiel der Härtefallmassnahmen des Bundes erkennen sie eine fehlende Handlungsmöglichkeit des Kantons, zeitgerecht und zeitnah massgeschneiderte finanzielle Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen umzusetzen. Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt zu prüfen, wie der Kanton Luzern seine Handlungsfähigkeit in den beschriebenen Lagen erhöhen kann.

Vorab ist zu klären, ob die von den Postulanten beschriebene Ausgangslage zutrifft. Dazu ist im Folgenden aufzuzeigen, welche Instrumentarien gemäss aktueller Rechtslage zur Verfügung stehen. Danach ist zu beurteilen, ob es Ergänzungen braucht und welche das sein könnten. Für die jetzige Krise sind die Handlungsmöglichkeiten mit der Epidemiengesetzgebung bezüglich Gesundheitsvorsorge und mit § 60 Absatz 1 Unterabsatz c Kantonsverfassung [KV; SRL Nr. 1]) für Massnahmen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorhanden.

Kein parlamentarisches Dringlichkeitsrecht

Mit der Mehrheit der Kantone kennt die Luzerner Kantonsverfassung kein Dringlichkeitsrecht auf Ebene des Parlamentes. Die Kantone Zürich, Aargau und Freiburg kennen ein solches für Erlasse (sofortige Inkraftsetzung unter Auslassung des ordentlichen Referendumsverfahren). Einzig der Kanton St.Gallen hat dieses auch auf Finanzbeschlüsse ausgedehnt. Daraus folgt, dass auch in Kantonen mit Dringlichkeitsrecht Finanzbeschlüsse mit der erwähnten Ausnahme dem ordentlichen Gesetzgebungsprozess unterstellt sind. Für die Forderungen der Postulanten wäre ein auf Erlasse beschränktes Dringlichkeitsrecht folglich nicht hilfreich.

Gegen das Dringlichkeitsrecht spricht aus unserer Sicht, dass es die demokratischen Mitwirkungsrechte des Volkes stark tangiert und die Aushebelung des Finanzreferendums (§§ 23 Abs. 1 Unterabs. b und c sowie 24 Abs. 1 Unterabs. b und c KV einen Verstoss gegen das Demokratieprinzip darstellt. Bei den aktuellen Härtefallmassnahmen ist zu beachten, dass substantielle Beträge an Steuergeldern für einzelne juristische und natürliche Personen ausgegeben werden. Im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2007 wurde denn auch bewusst auf die Einführung eines Dringlichkeitsverfahrens verzichtet.

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, erachten wir die Einführung von Dringlichkeitsrecht auch nicht als notwendig für die Forderungen der Postulanten.

Notverordnungskompetenz des Regierungsrates

Der Regierungsrat verfügt über eine Verordnungskompetenz in Notlagen gemäss § 56 Abs. 3 KV. Danach kann der Regierungsrat in ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit oder sozialen Notständen, die notwendigen Verordnungen erlassen. Diese Verordnungen fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin. Mit dem Erlass gesetzesvertretenden Verordnungsrechts kann der Regierungsrat die Handlungsfähigkeit im Bereich der öffentlichen Leistungserbringung gewährleisten. Davon machte er beispielsweise mit der Kita-Lösung im Frühjahr 2020 Gebrauch.

Nachfolgend wird ein Szenario aufgezeigt, wie im Rahmen der bestehenden Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen erforderliche Ausgabenbeschlüsse gefasst werden können.

Politische Prozesse

Zu den zentralen Aufgaben einer Regierung gehört es, vorausschauend die notwendigen Vorkehren zu treffen oder in die Wege zu leiten. Der Regierungsrat kann dem Kantonsrat jederzeit ein Dekret über einen Sonderkredit für die Ausrichtung von finanziellen Hilfen zum Beschluss unterbreiten. Der Kantonsrat kann zu ausserordentlichen Sessionen einberufen werden (§ 35 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [KRG; SRL Nr. 30]). Eine solche kann auch der Regierungsrat verlangen (§ 35 Abs. 1 Unterabs. d KRG).

Eine Volksabstimmung kann bei erhöhter Dringlichkeit innert rund zehn Wochen nach der Beschlussfassung durchgeführt werden. Anstelle eines fakultativen Referendums mit Abwarten der Referendumsfrist könnte der Kantonsrat das obligatorische Referendum beschliessen, sofern die Ausgabenhöhe dies nicht ohnehin erfordert (§ 23 Abs. 1 Unterabs. b und d KV). Das obligatorische Referendum schafft grössere Planungssicherheit und ermöglicht einen Zeitgewinn.

Finanzrechtliche Vorgaben

Für «Soforthilfe» kann der Regierungsrat in eigener Kompetenz Finanzmittel zur Verfügung stellen. Für frei bestimmbare Ausgaben unter 3 Millionen Franken liegt die Finanzkompetenz beim Regierungsrat (§ 23 Abs. 1 Unterabs. b Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen [FLG; SRL Nr. 600]). Daneben gibt das Rechtsinstitut der gebundenen Ausgabe Raum für Lösungen (§§ 23 Abs. 1 Unterabs. b, 26 Abs. 2 und 28 Abs. 2 Unterabs. b FLG).

Eine Ausgabe ist gebunden, wenn bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (§ 26 FLG). So kann der Kanton auf eine Umweltkatastrophe, Erdbeben oder auch eine Pandemie (z.B. Errichtung Notspital) reagieren und die dafür notwendigen Ausgaben bewilligen. Mit dieser Argumentation haben wir gebundene Ausgaben für die Härtefallmassnahmen für behördlich geschlossene Unternehmen bewilligt, da letztlich kein bzw. lediglich ein sehr kleiner Handlungsspielraum gegeben war. Diejenigen Ausgaben, die wir auf die Notverordnungskompetenz stützen könnten, dürften in den allermeisten Fällen die Voraussetzungen der Gebundenheit erfüllen.

Schliesslich kann der Regierungsrat gemäss § 16 Absatz 1 Unterabs. b FLG eine Kreditüberschreitung in eigener Kompetenz bewilligen, wenn bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse der Aufschieb für den Kanton nachteilige Folgen hätte. Solche Kreditüberschreitungen sind dem Kantonsrat mit dem Jahresbericht zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 16 Abs. 3 FLG).

Mit der unbeschränkten Ausgabenkompetenz des Regierungsrats bei gebundenen Ausgaben und der Möglichkeit für bewilligte Kreditüberschreitungen können wir dringliche und notwendige Ausgaben selber beschliessen.

Fazit

Die Covid-19-Pandemie zeigt, dass es in ausserordentlichen Lagen – das können auch Naturkatastrophen oder politische/sicherheitstechnische Situationen sein – wichtig ist, dass der Staat und somit auch der Kanton handlungsfähig ist und bleibt. Keine Krise gleicht der anderen und jeder ausserordentlichen Lage wohnt das Moment der Unplanbarkeit und der Dringlichkeit inne. Unser Rat ist jedoch der Ansicht, dass der Kanton Luzern innerhalb der organisations- und finanzrechtlichen Strukturen auch in ausserordentlichen Lagen handlungsfähig ist und insbesondere zeitnah tragfähige Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen umsetzen kann, unter Achtung des Demokratieprinzips.

Wie bereits in der Stellungnahme zu [M 305](#) von Marianne Wimmer-Lötscher ausgeführt, werden wir im Rahmen des durch Ihren Rat in Auftrag gegebenen Covid-19-Rechenschaftsberichtes über die Bewältigung der aktuellen Pandemie (basierend auf der [M 274](#) von Angela Lüthold vom 18. Mai 2020) den Einbezug des Parlaments in ausserordentlichen Lagen reflektieren und – soweit sinnvoll und notwendig – in geeigneter Form im Pandemieplan sowie im Rahmen der geplanten Evaluation und Anpassung des Parlamentsrechts berücksichtigen.

Der Covid-19-Rechenschaftsbericht bietet eine gute Gelegenheit, auch das mit dem vorliegenden Vorstoss angesprochene Thema vertieft zu prüfen. Abzulehnen ist jedoch ein parlamentarisches Dringlichkeitsrecht, welches eine Verfassungsrevision bedingen würde. In diesem Sinn ist der Vorstoss als teilweise erheblich zu erklären.