Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.363/2002 /sta

Sitzung vom 7. Mai 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Härri.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Tomas Poledna, Badertscher Dörig Poledna, Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,

gegen

Regierungsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,
Grosser Rat des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,
beide vertreten durch den Rechtskonsulenten des Regierungsrates des Kantons Luzern, lic.iur. Josef Koch, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Gesetz über den Finanzausgleich des Kantons Luzern vom 5. März 2002.

Sachverhalt:
A.
Am 5. März 2002 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Luzern das Gesetz über den Finanzausgleich.

Das Gesetz unterstand dem obligatorischen Referendum. In der Volksabstimmung vom 2. Juni 2002 nahmen es die Luzerner Stimmbürger mit grosser Mehrheit an.
B.
A._____ und Mitbeteiligte führen Stimmrechtsbeschwerde mit dem Antrag, das Gesetz über den Finanzausgleich aufzuheben.
C.
Der Regierungsrat und der Grosse Rat des Kantons Luzern haben sich vernehmen lassen mit dem Antrag, die Beschwerde abzuweisen.

Die Beschwerdeführer haben zur Vernehmlassung Stellung genommen. Der Regierungsrat und der Grosse Rat haben dazu eine weitere Vernehmlassung eingereicht. Die Parteien halten an ihren Anträgen fest.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die Beschwerdeführer machen geltend, ihr Stimmrecht sei verletzt, weil das Gesetz über den Finanzausgleich

die Grundsätze über die Delegation rechtsetzender Befugnisse an den Regierungsrat missachte.
1.1 Gemäss Art. 85 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen aufgrund sämtlicher einschlägiger Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts und des Bundesrechts. Überdies kann mit der Stimmrechtsbeschwerde auch die Verletzung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht gerügt werden, welches politische Rechte garantiert, deren Umfang normiert oder sonst mit diesen in Zusammenhang steht (BGE 123 I 41 E. 6b mit Hinweisen). Die Stimmrechtsbeschwerde ist gegen Erlasse des Grossen Rates zulässig (BGE 105 Ia 349 E. 4b S. 361/2). Mit ihr kann nach der Rechtsprechung gerügt werden, ein Erlass enthalte eine Delegationsnorm, durch die eine referendumspflichtige Materie künftig der Volksabstimmung entzogen werde (BGE 112 Ia 136 E. 2a mit Hinweisen). Die Stimmrechtsbeschwerde ist hier somit grundsätzlich gegeben.
1.2 Die Stimmrechtsbeschwerde setzt im Unterschied zur Verfassungsbeschwerde nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG nicht eine Beeinträchtigung in persönlichen Interessen voraus. Zur Stimmrechtsbeschwerde befugt ist jeder Stimmberechtigte der betreffenden Körperschaft, die den angefochtenen Erlass beschlossen hat. Die Beschwerdeführer sind stimmberechtigte Einwohner des Kantons Luzern und in dieser Eigenschaft zur Stimmrechtsbeschwerde befugt (BGE 123 I 41 E. 6a mit Hinweis).
1.3 Das Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges nach Art. 86 OG gilt auch bei der Stimmrechtsbeschwerde (BGE 118 Ia 415 E. 3 mit Hinweis).

Gegen den angefochtenen Erlass ist kein kantonales Rechtsmittel gegeben. Gemäss § 188 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40) sind kantonale Gesetze, die dem Referendum unterstellt worden sind, von der Prüfung von Erlassen durch das kantonale Verwaltungsgericht ausgenommen. Auch unter dem Gesichtswinkel von Art. 86 OG ist die Beschwerde daher zulässig.
1.4 Staatsrechtliche Beschwerden gegen Erlasse sind gemäss Art. 89 Abs. 1 OG innert 30 Tagen seit der nach kantonalem Recht massgebenden Eröffnung beim Bundesgericht einzureichen. Als Eröffnung gilt die Publikation des Erlasses und der Feststellung, dass derselbe zustandegekommen ist und damit in Kraft treten kann. Die Beschwerdefrist beginnt somit noch nicht mit der Veröffentlichung des Textes eines Erlasses allein zu laufen. Es muss vielmehr zugleich auch klargestellt sein, dass der Erlass - z.B. infolge der Annahme desselben in einer Volksabstimmung - zustandegekommen ist und damit auf einen zugleich bestimmten oder erst später zu bestimmenden Termin in Kraft treten kann (BGE 121 I 187 E. 1a mit Hinweisen).

Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 2. Juni 2002 wurde am 8. Juni 2002 im Luzerner Kantonsblatt veröffentlicht. Die Beschwerdeführer haben die Beschwerde am 1. Juli 2002 der Post übergeben. Die Beschwerdefrist ist somit gewahrt.
1.5 Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.
2.
2.1 Das angefochtene Gesetz ist der bedeutendste Teil des Luzerner Projekts Gemeindereform 2000+. Dieses besteht aus einer Finanzreform, einer Aufgabenreform zwischen Kanton und Gemeinden und einer Strukturreform (Verwaltungs- und Gebietsreform). Das neue Gesetz schafft die Voraussetzung für die zeitgerechte Weiterführung der Gemeindereform (vgl. Bericht des Regierungsrates vom 27. März 2002 an die Stimmberechtigten zur Volksabstimmung vom 2. Juni 2002, S. 7). Der Kanton und die Gemeinden haben es gemeinsam erarbeitet. Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) hat wesentlich mitgewirkt (Bericht des Regierungsrates, a.a.O., S. 11). Das Gesetz ist während der Hängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens am 1. Januar 2003 in Kraft getreten (SRL Nr. 610). Auf den gleichen Zeitpunkt hat der Regierungsrat seine Verordnung vom 3. Dezember 2002 über den Finanzausgleich in Kraft gesetzt (SRL Nr. 611). Die im neuen Gesetz über den Finanzausgleich vorgesehenen Massnahmen werden in einer sechsjährigen Übergangsfrist schrittweise eingeführt. Die volle Wirkung entfaltet das Gesetz ab dem 1. Januar 2009.

Das angefochtene Gesetz lehnt sich eng an das neue Modell des Bundes für den Finanzausgleich an, das sich in der parlamentarischen Beratung befindet (vgl. dazu Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen [NFA], BBl 2002 S. 2291 ff.). Das Luzerner Gesetz verwendet dieselben Instrumente und Begriffe (Botschaft des Regierungsrates vom 25. September 2001 an den Grossen Rat über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich, S. 4).

Gemäss § 1 Abs. 1 des angefochtenen Gesetzes bezweckt der Finanzausgleich einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, eine Stärkung ihrer finanziellen Autonomie und eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons. Zur Verwirklichung dieser Ziele sieht § 2 Abs. 1 folgende Instrumente vor: den Ressourcenausgleich, den Lastenausgleich, bestehend aus dem topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich, sowie Sonderbeiträge. Der Ressourcenausgleich gewährleistet den Gemeinden ein Mindestmass an Einnahmen (sog. Mindestausstattung). Der Lastenausgleich trägt den unterschiedlichen unbeeinflussbaren Ausgaben der Gemeinden Rechnung: Der topografische Lastenausgleich verringert die finanziellen Lasten der Gemeinden in schwierigem Gelände, vor allem im Berggebiet; der soziodemografische berücksichtigt die finanziellen Lasten, welche sich für die Gemeinden aus der unterschiedlichen Zusammensetzung der Bevölkerung ergeben (Zahl der Kinder, der betagten Menschen usw.). Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes werden sämtliche Leistungen des Finanzausgleichs den Einwohnergemeinden ausgerichtet. Die Finanzierung durch die Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) spielt einzig beim
Ressourcenausgleich eine Rolle. Gemäss § 6 des Gesetzes ist ein Drittel der Mindestausstattung durch die Gemeinden aufzubringen. Die finanziellen Leistungen für den Lastenausgleich und für die Sonderbeiträge erbringt ausschliesslich der Kanton (§ 8 und § 11 Abs. 1 sowie § 12 f.).
2.2 Die Beschwerdeführer bringen vor, die Gesetzesdelegation sei nur zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt seien: (1) Die Gesetzesdelegation dürfe nicht durch die Verfassung ausgeschlossen werden; (2) die Delegation müsse im Gesetz im formellen Sinn enthalten sein; (3) sie müsse sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken; (4) die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, müssten in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sein. Die Voraussetzungen 1-3 seien hier gegeben. Es fehle dagegen an der vierten Voraussetzung. Die Grundzüge der delegierten Materie seien nicht im Gesetz im formellen Sinne enthalten; der Luzerner Gesetzgeber habe den Regelungsgegenstand nicht genügend bestimmt. Es könne nicht zum vornherein klar gesagt werden, welche Punkte im neuen Gesetz geregelt sein müssten. Aus dem Gesetz müsse sich für eine Gemeinde jedoch ergeben, wie das Finanzausgleichssystem - unter Einschluss der Mindestausstattung und des Lastenausgleichs - in rechnungsmässiger Hinsicht vollzogen werde und wie die Berechnung genau aussehe. Es müsse für eine Gemeinde plan- und nachvollziehbar sein, wie und nach welchen Gesichtspunkten sie belastet oder begünstigt werde.

Das Bundesgericht ist auch bei der Stimmrechtsbeschwerde an die erhobenen Rügen gebunden (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 121 I 357 E. 2d). Zu prüfen ist hier deshalb einzig, ob die Grundzüge der delegierten Materie im angefochtenen Gesetz enthalten sind.
2.3
2.3.1 Bundesverfassungsrechtlich ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung oder ein anderes Organ zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird. Es kann nicht ein für alle Mal gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind. Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz erforderlich. Wegleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für bisher
unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122 mit Hinweisen).
2.3.2 Wie Ulrich Häfelin/Georg Müller (Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, N. 396) darlegen, ist die Abgrenzung der Rechtsnormen, die wegen ihrer Wichtigkeit in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein müssen, nicht leicht. Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen unter anderem über die Leistungen des Bundes (lit. e). Neuere Kantonsverfassungen enthalten ebenfalls Aufzählungen von Sachgebieten oder Gegenständen, deren Regelung im Allgemeinen wichtig und deshalb dem

Gesetzgeber vorbehalten ist. So gehören gemäss Art. 69 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 zu den grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen des kantonalen Rechts, die in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, Bestimmungen unter anderem über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen (lit. c).

Häfelin/Müller (a.a.O., N. 397 ff.) erachten für die Umschreibung der Wichtigkeit einer Rechtsnorm vor allem folgende Kriterien als massgebend:
- Intensität des Eingriffs: Schwere Eingriffe in die Rechte und Freiheiten der Privaten, insbesondere in deren Freiheitsrechte, müssen von einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein;
- Zahl der von einer Regelung Betroffenen: Eine Regelung erfordert eher ein Gesetz im formellen Sinne, wenn ein grosser Kreis von Personen davon betroffen ist;
- Finanzielle Bedeutung: Regelungen von grosser finanzieller Tragweite müssen eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn haben;
- Akzeptierbarkeit: Massnahmen, bei denen mit Widerstand der Betroffenen gerechnet werden muss, sollten ihre Grundlage in einem - demokratisch legitimierten - Gesetz im formellen Sinn haben.
Zu berücksichtigen ist auch das Flexibilitätsbedürfnis: Regelungen, die ständiger Anpassungen an veränderte Verhältnisse - z.B. an wirtschaftliche Entwicklungen - bedürfen, werden zweckmässigerweise nicht in einem Gesetz im formellen Sinn getroffen, das nur unter grossem Zeitaufwand revidiert werden kann, sondern in einer Verordnung (Häfelin/Müller, a.a.O., N. 402). Der Gesetzgeber trifft die Grundentscheidungen; er legt die grossen Linien fest. Der Verordnungsgeber befasst sich dagegen mit den Details sowie mit denjenigen Fragen, die besondere Fachkenntnisse verlangen (Häfelin/Müller, a.a.O., N. 403).
2.4 Die Beschwerdeführer bringen vor, gemäss § 3 Abs. 3 des angefochtenen Gesetzes würden als Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen jene gelten, die im kantonalen Richtplan als Haupt-, Regional- Sub- oder Kleinzentren bezeichnet seien. Die Bezeichnungen im kantonalen Richtplan seien nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt, sondern erfassten mehrere Gemeinden. Eine genaue Zuordnung einer Gemeinde anhand dieses Kriteriums sei daher unmöglich. Die Zuordnung spiele für die Anwendung von § 5 und § 7 Abs. 3 des neuen Gesetzes (horizontaler Finanzausgleich) eine Rolle. Da für eine Gemeinde nicht erkennbar sei, zu welcher Kategorie von Zentren sie gehöre, sei die Regelung nicht genügend bestimmt.

Der Einwand ist unbegründet. Aus dem kantonalen Richtplan vom 25. August 1998 (S. 28) ergibt sich für jede Gemeinde, zu welcher Kategorie von Zentren sie gehört. Umfasst ein im Richtplan bezeichnetes Zentrumsgebiet mehrere Gemeinden, gehört jede der betroffenen Gemeinden zur entsprechenden Kategorie. Für den Regierungsrat besteht kein Ermessensspielraum.

Soweit die Beschwerdeführer in der Stellungnahme zur Vernehmlassung geltend machen, im Planungsbericht des Regierungsrates vom 21. März 2000 an den Grossen Rat über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform würden die Zentren anders umschrieben als im kantonalen Richtplan, gehen ihre Ausführungen an der Sache vorbei. Auf den Planungsbericht vom 21. März 2000 kommt es für die Zuordnung einer Gemeinde nicht an. Gemäss § 3 Abs. 3 des angefochtenen Gesetzes ist insoweit einzig der kantonale Richtplan massgebend.
2.5
2.5.1 Die Beschwerdeführer bringen vor, § 5 des Gesetzes regle die Mindestausstattung der Gemeinden an Ressourcen. Diese Bestimmung enthalte mehrere Spielräume, die dem Regierungsrat zur Ausfüllung überlassen seien. Abs. 1 lit. c betreffe Gemeinden in der Grösse zwischen 501 und 6999 Einwohnern, also die meisten Gemeinden im Kanton Luzern. Der Regierungsrat könne hier in einer im Gesetz nicht weiter definierten Abstufung innerhalb einer Bandbreite von 70-95 Prozentpunkten die Mindestausstattung festlegen, was erhebliche Auswirkungen auf die zu empfangenden oder zu leistenden Zahlungen habe. Hinzu komme, dass nach § 5 Abs. 2 ein Zuschlag für Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen vorgesehen sei; dies wiederum in einer Bandbreite von 5-25 Prozentpunkten. Wie und nach welchen Kriterien der Zuschlag erfolge, werde ebenfalls nicht gesagt. § 5 Abs. 3 enthalte eine weitere unzulässige Kompetenzdelegation, indem zwar festgelegt werde, dass bei Unterschreiten des Steuerfusses einer Gemeinde um 20% unter den mittleren kantonalen Steuerfuss der Ressourcenausgleich gekürzt werde. Allerdings werde nirgends gesagt, um welchen Betrag die Kürzung erfolge und nach welchen Kriterien sich diese bemesse.
2.5.2 § 5 des Gesetzes über den Finanzausgleich lautet:

1) Den Gemeinden wird folgende Mindestausstattung an Ressourcen garantiert:
"1) -:-
a. Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern erhalten die Differenz zu 95 Prozent des kantonalen Mittels vergütet,
b. Gemeinden mit mehr als 7000 Einwohnern erhalten die Differenz zu 70 Prozent des kantonalen Mittels vergütet,
c. den übrigen Gemeinden wird eine Mindestausstattung zwischen 70 und 95 Prozent des kantonalen Mittels nach einer abgestuften Skala vergütet.
2) Für Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen wird bei der Berechnung der garantierten Mindestausstattung ein Zuschlag von 5 bis 25 Prozentpunkten berücksichtigt, wobei die Mindestausstattung 95 Prozent des kantonalen Mittels nicht überschreiten darf.
3) Wenn der Steuerfuss einer Gemeinde, die Ressourcenausgleich erhält, in den für die Berechnung massgebenden Jahren mehr als 20 Prozent unter dem mittleren Steuerfuss lag, wird der Ressourcenausgleich gekürzt. Der Regierungsrat regelt das Nähere.
4) Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Festlegung der Mindestausstattung."
2.5.3 Die Zuordnung einer Gemeinde zu jenen mit zentralörtlichen Funktionen bietet, wie dargelegt (E. 2.4), entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer keine Schwierigkeiten. Klarzustellen ist sodann, dass Abs. 1 lit. c nicht Gemeinden zwischen 501 und 6999 Einwohnern umfasst, sondern solche zwischen 500 und 7000.

§ 5 Abs. 1 lit. c nennt für Gemeinden zwischen 500 und 7000 Einwohnern eine Bandbreite von 70 bis 95 Prozent des kantonalen Mittels. Innerhalb dieser Bandbreite werden nach dem Wortlaut des Gesetzes Vergütungen "nach einer abgestuften Skala" ausgerichtet. § 5 Abs. 1 stellt für die Mindestausstattung auf die Einwohnerzahl ab. Demzufolge hat auch der Regierungsrat bei der Abstufung der Skala nach Abs. 1 lit. c die Einwohnerzahl zu berücksichtigen. Dies ergibt sich auch aus § 3 Abs. 2 des Gesetzes, wonach der Ressourcenausgleich aufgrund des Ressourcenpotentials der einzelnen Gemeinden, ihrer Einwohnerzahl sowie ihrer zentralörtlichen Funktionen festgelegt wird. Mit § 5 Abs. 2 wird bei Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen die Bandbreite zusätzlich auf 75 bis 95 Prozentpunkte eingeengt. Derartige Bandbreiten sind vertretbar. Bei den Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen hat der Regierungsrat zudem der in § 3 Abs. 3 vorgenommenen Unterteilung in Haupt-, Regional-, Sub- und Kleinzentren Rechnung zu tragen. Welche Gemeinde zu welcher Kategorie gehört, ergibt sich aus dem kantonalen Richtplan. Der Zuschlag für Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen ist im Weiteren für das Jahr 2003 bereits in § 25 Abs. 2 des Gesetzes
festgelegt. Danach gelten für die Mindestausstattung von Gemeinden, die im Sinne von § 5 Abs. 2 zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, für das Jahr 2003 folgende Zuschläge:
a. Sub- und Kleinzentren 6 Prozentpunkte,
b. Regionalzentren 12,5 Prozentpunkte,
c. Hauptzentrum 25 Prozentpunkte.
Dem hat der Regierungsrat in der Verordnung Rechnung zu tragen.

Schliesslich ist bei der Festlegung der Mindestausstattung die in § 3 Abs. 1 des Gesetzes umschriebene Zielsetzung zu berücksichtigen, wonach durch den Ressourcenausgleich die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung verringert werden sollen.

Der Handlungsspielraum des Regierungsrates ist durch all dies erheblich eingeschränkt.

§ 5 Abs. 3 umschreibt die Voraussetzung für die Kürzung des Ressourcenausgleichs klar. Daraus kann jede Gemeinde ersehen, ob sie von einer Kürzung betroffen ist oder nicht. Für den Umfang der Kürzung ist von Bedeutung, in welchem Ausmass eine Gemeinde den Wert von 20 Prozent unterschreitet. Bereits § 13 des Gesetzes des Kantons Luzern über den direkten Finanzausgleich vom 22. Juni 1987 (SRL Nr. 610) kannte im Übrigen eine derartige Kürzungsmöglichkeit. Auch jenes Gesetz übertrug dabei die nähere Regelung dem Regierungsrat, der sie in § 6 der Verordnung über den direkten Finanzausgleich vom 29. September 1987 getroffen hat (SRL Nr. 611).

Das Grundlegende zur Mindestausstattung wird danach in § 5 gesagt. Eine Verletzung der Delegationsgrund-

sätze ist zu verneinen.
2.6
2.6.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, gemäss § 9 Abs. 2 des Gesetzes bemesse sich der topografische Lastenausgleich insbesondere anhand der Faktoren Höhenmedian und Anteil der Wohnbevölkerung im Landwirtschaftsgebiet. Nach § 9 Abs. 3 berechne der Regierungsrat aufgrund der Faktoren gemäss Absatz 2 für jede Gemeinde einen Index. Das Gesetz sage nicht, wie das Verhältnis zwischen Höhenmedian und Anteil der Wohnbevölkerung im Landwirtschaftsgebiet zu bestimmen sei und wie sich das im Index niederschlage. Im Weiteren werde dem Regierungsrat in § 9 Abs. 3 die Befugnis übertragen, den Schwellenwert für den Anspruch auf den topografischen Lastenausgleich festzulegen. Nur die Gemeinden, deren Index einen vom Regierungsrat bestimmten Wert überschritten, hätten Anspruch auf den Ausgleich. Hinzu komme, dass dabei als weitere Gesichtspunkte die landwirtschaftliche Nutzfläche, die bestockte Fläche und die Wohnbevölkerung der Gemeinden zu berücksichtigen seien. Auch das Verhältnis dieser Gesichtspunkte zu Absatz 2 sei unklar. Offen sei, ob diese sich auf den Anspruch selbst oder auf die Höhe der ausgerichteten Beträge auswirkten. Insgesamt überlasse die Regelung wichtige Elemente dem Ermessen des Regierungsrates, ohne die wichtigsten Rahmenbedingungen festzulegen.
2.6.2 § 9 des Gesetzes lautet:
1) Der topografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle topografische Verhältnisse entstehen.
2) Der topografische Lastenausgleich bemisst sich insbesondre anhand der Faktoren
a. Höhenmedian,
b. Anteil der Wohnbevölkerung im Landwirtschaftsgebiet.
3) Der Regierungsrat berechnet aufgrund der Faktoren gemäss Absatz 2 für jede Gemeinde einen Index. Er verteilt die gemäss § 11 für den topografischen Lastenausgleich zur Verfügung gestellten Mittel auf jene Gemeinden, deren Index einen von ihm bestimmten Wert überschreitet. Dabei berücksichtigt er insbesondere die landwirtschaftliche Nutzfläche und die bestockte Fläche sowie die Wohnbevölkerung der Gemeinden."
2.6.3 § 9 Abs. 1 umschreibt die Zielsetzung des topografischen Lastenausgleichs. Dieser soll die Zusatzkosten vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle topografische Verhältnisse entstehen. Diese Zielsetzung hat der Regierungsrat zu beachten. Das Gesetz nennt sodann in § 9 Abs. 2 die Faktoren, anhand derer sich der topografische Lastenausgleich insbesondere bemisst. Unter Höhenmedian versteht man die durchschnittliche Höhe über Meer einer Gemeinde. Massgebend dafür sind die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik. Es handelt sich um eine feste Grösse (vgl. die Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 25. September 2001, S. 8). Ebenso ist beim Anteil der Wohnbevölkerung im Landwirtschaftsgebiet auf statistische Erhebungen abzustellen. Der Regierungsrat ist bei der Berechnung des Indexes nach Abs. 3 also an klare Vorgaben gebunden. Welche Kriterien er bei der Verteilung der für den topografischen Lastenausgleich zur Verfügung gestellten Mittel zu berücksichtigen hat, wird in § 9 Abs. 3 Satz 3 gesagt. § 25 Abs. 4 des Gesetzes legt den Betrag für den topografischen Lastenausgleich im Jahr 2003 im Übrigen bereits fest. Er beläuft sich auf 18,36 Millionen Franken.

Der Handlungsspielraum des Regierungsrates ist somit auch beim topografischen Lastenausgleich begrenzt. Das Grundlegende ergibt sich aus dem Gesetz.
2.7
2.7.1 Die Beschwerdeführer wenden ein, auf den ersten Blick erhalte man den Eindruck, § 10 des Gesetzes sage alles Wichtige zum soziodemografischen Lastenausgleich. Bei näherem Hinsehen zeige sich jedoch, dass das Verhältnis der zahlreichen Regelungselemente unklar sei. Genannt würden in Absatz 2 als wesentliche Faktoren höhere Bildungslasten, höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung und höhere Lasten aus der Infrastruktur. Nach Absatz 3 bemesse sich der soziodemografische Lastenausgleich insbesondere anhand des Anteils der Schülerinnen und Schüler an der Wohnbevölkerung; des Anteils der Wohnbevölkerung, welche das 80. Altersjahr überschritten habe; des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung; des Verhältnisses der Beschäftigten zur Wohnbevölkerung; des Anteils der Zupendlerinnen und Zupendler an der Wohnbevölkerung sowie des Anteils der Wegpendlerinnen und Wegpendler an der Wohnbevölkerung. Für jeden der in Absatz 2 genannten Bereiche (Bildungslasten, Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung und Lasten aus der Infrastruktur) solle der soziodemografische Lastenausgleich getrennt errechnet werden. Unklar bleibe, in welchem Verhältnis diese drei Bereiche untereinander stünden. Es stelle sich die Frage, ob sie

gleichwertig seien oder ob ein bestimmtes Gewichtungsverhältnis bestehe. Ebenso sei unklar, wie die einzelnen Faktoren nach Absatz 3 zu gewichten seien. So ergebe sich aus dem Gesetz nicht, ob man gewisse Faktoren, z.B. den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung und den Anteil der Schülerinnen und Schüler, beim Ausgleich für höhere Bildungslasten kumulativ berücksichtigen könne. All dies seien Fragen, die es zu lösen gelte. Die Lösung müsse der formelle Gesetzgeber treffen, da es sich hier um die grundlegenden Regelungen für die Ermittlung des soziodemografischen Lastenausgleichs handle.
2.7.2 § 10 des Gesetzes über den Finanzausgleich lautet:
1) Der soziodemografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle soziodemografische Verhältnisse oder Infrastrukturbedürfnisse entstehen.
2) Der soziodemografische Lastenausgleich umfasst
a. einen Ausgleich für höhere Bildungslasten,
b. einen Ausgleich für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung,
c. einen Ausgleich für höhere Lasten aus der Infrastruktur.
3) Der soziodemografische Lastenausgleich bemisst sich insbesondere anhand der Faktoren
a. Anteil der Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulpflicht an der Wohnbevölkerung,
b. Anteil der Wohnbevölkerung, die das 80. Altersjahr überschritten hat,
c. Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung,
d. Verhältnis der Beschäftigten zur Wohnbevölkerung (Arbeitsplatzdichte),
e. Anteil der Zupendlerinnen und Zupendler an der Wohnbevölkerung,
f. Anteil der Wegpendlerinnen und Wegpendler an der Wohnbevölkerung.
4) Der soziodemografische Lastenausgleich wird für jeden Bereich gemäss Absatz 2 separat errechnet. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten."
2.7.3 Auch das Wesentliche zum soziodemografischen Lastenausgleich ist im Gesetz enthalten. § 10 Abs. 1 nennt die Zielsetzung des soziodemografischen Lastenausgleichs, welche der Regierungsrat zu berücksichtigen hat. Absatz 2 nennt sodann die verschiedenen Arten des Lastenausgleichs, die nach Absatz 4 getrennt zu errechnen sind. Welche Faktoren dabei massgebend sind, sagt Absatz 3. Dabei liegt auf der Hand, dass die in Absatz 3 erwähnten Faktoren bei den Arten von Lastenausgleich zu berücksichtigen sind, auf die sie zugeschnitten sind. So ist dem Anteil der Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schulpflicht an der Wohnbevölkerung beim Ausgleich für höhere Bildungslasten Rechnung zu tragen; dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung beim Ausgleich für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung usw. Auch die Mittel, die für den Ausgleich für höhere Bildungslasten, den Ausgleich für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung und den Ausgleich für höhere Lasten aus der Infrastruktur zu erbringen sind, sind für das Jahr 2003 bereits in § 25 Abs. 4 festgesetzt. Danach werden für den soziodemografischen Lastenausgleich 45,64 Millionen Franken aufgewendet. Diese Mittel werden zu 22,44 Millionen Franken auf den Bildungslastenausgleich, zu 11,6 Millionen Franken auf den Ausgleich für Soziales und zu weiteren 11,6 Millionen Franken auf den Ausgleich für Infrastruktur verteilt.

Der Regierungsrat ist auch beim soziodemografischen Lastenausgleich auf die Regelung der Details beschränkt. Die Delegationsgrundsätze sind deshalb auch im vorliegenden Punkt nicht verletzt.
2.8 Die Beschwerdeführer erheben in ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung erstmals die Rüge, § 7 Abs. 4 des Gesetzes sei zu unbestimmt. Sie hätten dies bereits in der Beschwerde vorbringen können. Die Rüge ist deshalb unzulässig (BGE 118 Ia 305 E. 1c mit Hinweisen).
2.9 Die Beschwerdeführer legen ihrer Stellungnahme den Entwurf einer Verordnung des Regierungsrates über den Finanzausgleich bei. Die Verordnung ist, wie gesagt, inzwischen am 1. Januar 2003 in Kraft getreten. Sie ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Insbesondere ist nicht zu prüfen, ob die Verordnung inhaltlich dem Gesetz entspricht und von diesem abgedeckt ist. Gegen Verordnungen der Regierung ist die Stimmrechtsbeschwerde im Übrigen auch nicht zulässig (BGE 105 Ia 349 E. 4b S. 361/2). Anfechtungsobjekt ist hier allein das Gesetz über den Finanzausgleich.
2.10 Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Das angefochtene Gesetz enthält die Grundzüge der Regelung des Finanzausgleichs. Soweit dem Regierungsrat Handlungsspielraum zukommt, ist dieser durch die gesetzlich vorgegebenen Ziele, Zahlen, Bandbreiten und Faktoren begrenzt. Was der Regierungsrat in der Verordnung zu regeln hat, betrifft die Details. Das angefochtene Gesetz schränkt keine Grundrechte von Privaten ein und auferlegt ihnen unmittelbar keine öffentlichrechtlichen Pflichten. Es betrifft den Kanton und die Gemeinden. Aus der

Sicht der letzteren geht es überwiegend um Subventionen. Eine stark in die Einzelheiten gehende gesetzliche Regelung kann daher nicht verlangt werden. Eine solche würde auch dem Flexibilitätsbedürfnis widersprechen, das bei sich ändernden wirtschaftlichen Verhältnissen besteht. Dass ein Finanzausgleichsgesetz alles bis in die Einzelheiten regelt, ist denn auch nicht üblich. Bereits das Gesetz des Kantons Luzern über den direkten Finanzausgleich vom 22. Juni 1987 übertrug dem Regierungsrat verschiedene Details zur näheren Regelung (vgl. insbesondere § 6, 13 und 21). Auch das Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen vom 19. Juni 1959 (SR 613.1) ermächtigt den Bundesrat in weiten Bereichen
zur Regelung der Einzelheiten. So stellt gemäss Art. 2 der Bundesrat nach Anhören der Kantonsregierungen einen Schlüssel für die Bemessung der Finanzkraft der Kantone auf. Darin sind namentlich die Steuerkraft und ihre Ausschöpfung durch Kantone, Bezirke und Gemeinden sowie ihre anderen Finanzquellen zu berücksichtigen (Abs. 1). Auf Grund dieses Schlüssels ermittelt der Bundesrat für die Finanzkraft jedes Kantons eine Indexzahl (Abs. 2). Gemäss Art. 3 erfolgt die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft grundsätzlich nach einer gleitenden Skala entsprechend den Indexzahlen. Dabei kann am Kopf und am Schluss der Indexreihe je eine Gruppe von Kantonen gebildet werden, für die Mindest- bzw. Höchstsätze gelten (Abs. 1). In besonderen Fällen können die Bundesbeiträge gemäss der Gruppeneinteilung der Kantone nach ihrer Finanzkraft abgestuft werden (Abs. 2). Der Bundesrat ordnet die Einzelheiten der Ausgestaltung und Anwendung der gleitenden Skala sowie die Einteilung der Kantone nach der Finanzkraft in Gruppen. Er bestimmt die Sätze der Bundesbeiträge für Aufgaben und Werke, die mehreren Kantonen dienen (Abs. 3). Nach Art. 7 Abs. 2 bestimmt der Bundesrat nach Anhörung der Kantonsregierungen, welche Landesteile als Berggebiete
zu bezeichnen sind. Gemäss Art. 9 Abs. 2 ordnet der Bundesrat nach Anhören der Kantone im Rahmen der Vorgaben nach Absatz 1 die Einzelheiten zur Verteilung der für den Finanzausgleich bestimmten Anteile an den jährlichen Eingängen aus der direkten Bundessteuer. Ebenso enthält der Entwurf vom 14. November 2001 des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich (BBl 2002 S. 2566 ff.) verschiedene Bereiche, in denen er dem Bundesrat Rechtsetzungsbefugnisse überträgt. So legt der Bundesrat bei der Berechnung des Ressourcenpotentials einen einheitlichen Abzug (Freibetrag) von den steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen fest (Art. 3 Abs. 3). Er legt die Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs auf die ressourcenschwachen Kantone jährlich auf Grund des Ressourcenpotentials und der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fest; dabei begünstigt er die besonders ressourcenschwachen Kantone überdurchschnittlich (Art. 6 Abs. 1). Er legt die Kriterien zur Verteilung der Mittel für den Lastenausgleich nach Anhörung der Kantone fest (Art. 9 Abs. 3). Die Botschaft vom 14. November 2001 begründet diese Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen insbesondere damit, eine detailliertere Regelung bereits auf Gesetzesstufe wäre zu starr; veränderten
Verhältnissen müsse Rechnung getragen werden können (BBl 2002 S. 2541 f.).

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer können die Gemeinden aufgrund des angefochtenen Gesetzes voraussehen, nach welchen Gesichtspunkten sie belastet oder begünstigt werden. Das Höchstmass ihrer Belastung im horizontalen Finanzausgleich ist in § 7 Abs. 5 ausdrücklich festgelegt. Danach ist der Betrag, den eine Gemeinde an den Disparitätenabbau zu bezahlen hat, im Maximum begrenzt auf 40 Prozent des Ertrags einer Einheit der Gemeindesteuern in den für die Berechnung des Beitrags massgebenden Jahren. Damit erhalten die finanzstarken Gemeinden - insbesondere die Gemeinde Meggen, wo die Beschwerdeführer ihren Wohnsitz haben - die Gewähr, dass ihre Zahlungen an die finanzschwächeren Gemeinden begrenzt sind. Der Regierungsrat veröffentlichte zudem in seinem Bericht an die Stimmberechtigten vom 27. März 2002 (S. 14 ff.) eine Tabelle, aus der sich die für jede Gemeinde errechneten Veränderungen in den Jahren 2003 (Inkrafttreten des neuen Gesetzes) und 2009 (Abschluss der Einführungsphase) gegenüber dem Jahr 2000 zahlenmässig ersehen lassen. Die Einzelheiten dazu machte der Regierungsrat im Internet der Öffentlichkeit zugänglich. Damit wurde die Transparenz zusätzlich erhöht. Die Gemeinden wirken gemäss § 14 im Übrigen bei der Planung
und Grundlagenerarbeitung nach diesem Gesetz mit, insbesondere in jenen Angelegenheiten, welche das Gesetz in die Kompetenz des Regierungsrates legt. Die Gemeinden konnten somit bei Erlass der Verordnung mitwirken. Von Bedeutung ist sodann § 1 Abs. 2 des Gesetzes. Danach unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat alle vier Jahre einen Bericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs und schlägt allenfalls Massnahmen vor. Dieser Bericht wird es dem Grossen Rat - aber auch den Gemeinden und dem Volk - ermöglichen, den Vollzug des Finanzausgleichs und die Zielkonformität der getroffenen Massnahmen zu überprüfen.

Anzumerken bleibt, dass die Verordnung des Regierungsrates gemäss § 188 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 der abstrakten Normenkontrolle durch das kantonale Verwaltungsgericht unterliegt und somit gerichtlich angefochten werden kann. Dass Verfügungen des Departements gemäss § 18 des Finanzausgleichsgesetzes bloss der Verwaltungsbeschwerde und nicht auch der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen, ist für die Zulässigkeit der einzelnen Delegationsnormen ohne wesentliche Bedeutung.
3.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Den Beschwerdeführern sind nach der bei Stimmrechtsbeschwerden üblichen Praxis keine Kosten zu auferlegen (BGE 113 Ia 43 E. 3 S. 46). Eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Regierungsrat und dem Grossen Rat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Mai 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: