



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 34

**zum Entwurf einer Änderung
des Gesetzes über die Verwal-
tungsrechtspflege und damit
zusammenhängender
Änderungen weiterer Erlasse
(Umsetzung der Rechtsweg-
garantie)**

Übersicht

Am 12. März 2000 haben Volk und Stände eine eidgenössische Justizreform angenommen. Diese beinhaltet unter anderem das Recht auf einen gerichtlichen Entscheid in beinahe allen Rechtsstreitigkeiten (Rechtsweggarantie). Im Bereich des öffentlichen Rechts haben die Kantone eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit genereller Zuständigkeit sowie Sachverhalts- und Rechtskontrolle einzuführen. Damit wird die Pflicht zur Einrichtung einer richterlichen Vorinstanz auch für jene Fälle statuiert, in denen es um die Anwendung von kantonalem Recht geht. Ausnahmen sind nur zulässig für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter, wobei die Ausnahmen begründet sein und Einzelfälle bleiben müssen. Die Kantone haben bis zum 1. Januar 2009 Zeit für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Rechts. Diese Anpassung erfordert eine Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege sowie Änderungen von 20 weiteren Gesetzen aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich, bei denen der heutige Rechtsmittelweg den Anforderungen der Rechtsweggarantie nicht genügt. Gleichzeitig sind im Verwaltungsrechtspflegegesetz weitere Änderungen vorzunehmen infolge geänderter Spezialgesetze oder aufgrund praktischer Erfahrungen in den letzten Jahren.

Die wichtigste Änderung der Vorlage betrifft die Regelung des Rechtsmittelweges. Der Regierungsrat schlägt vor, das Rechtsmittelsystem grundsätzlich so beizubehalten, wie es anlässlich der Revisionen in den Jahren 1997 und 2004 ausgestaltet wurde. Ergänzungen sind nur so weit vorzunehmen, als sie zur Umsetzung der Rechtsweggarantie nötig sind. Bei Entscheiden, welche gestützt auf Bundesrecht ergehen, führt dies zu keiner Änderung des kantonalen Rechtsmittelweges. Hier sind die Entscheide der kantonalen Dienststellen und Gemeindebehörden weiterhin direkt und unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar, welches eine umfassende Überprüfung vornimmt. Änderungen ergeben sich im Bereich des kantonalen Rechts: Hier können neu Entscheide der Departemente und des Regierungsrates grundsätzlich immer an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Ausnahmen bestehen nur dann, wenn die zu regelnde Angelegenheit keine Rechte oder Pflichten Privater betrifft und demnach gar nicht unter die Rechtsweggarantie fällt oder wenn es sich um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter handelt.

Im Bürgerrechtswesen ist nebst der Aufhebung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, womit die Rechtsprechung des Bundesgerichts nachvollzogen wird, eine Vereinheitlichung des Rechtsmittelweges vorgesehen. Neu soll der innerkantonale Rechtsmittelweg gleich ausgestaltet werden, unabhängig davon, wer auf Gemeindeebene als erste Instanz entscheidet. Gegen erstinstanzliche Entscheide kann beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde geführt werden. Die Beschwerdeentscheide des Regierungsrates können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Im Bereich des Stimmrechts hat das Bundesgericht in Anwendung des neuen Bundesgerichtsgesetzes entschieden, dass auf kantonaler Ebene ein gerichtliches Rechtsmittel vorzusehen ist gegen behördliche Akte (ausgenommen Akte des Parlaments und der

Regierung), welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können. Neu sollen Akte der Stimmberechtigten, des Gemeinderates, der Gemeindeversammlung und des Gemeindeparkamentes nicht mehr mit Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat, sondern beim Justiz- und Sicherheitsdepartement anfechtbar sein.

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage: Die Justizreform des Bundes	6
1.	Inhalt der Justizreform	6
2.	Umsetzung der Justizreform auf Bundesebene	7
3.	Auswirkungen auf die Kantone und Inhalt der vorliegenden Botschaft	7
II.	Vernehmlassungsverfahren	8
III.	Die Änderungen im VRG	8
1.	Rechtsmittelweg	8
2.	Weitere Änderungen im VRG	11
IV.	Änderung weiterer Erlasse	11
V.	Die Gesetzesänderungen im Einzelnen	12
1.	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SRL Nr. 40)	12
2.	Bürgerrechtsgesetz (SRL Nr. 2)	25
3.	Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt sowie über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (SRL Nr. 5)	27
4.	Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)	29
5.	Grossratsgesetz (SRL Nr. 30)	32
6.	Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts (SRL Nr. 41)	32
7.	Behördengesetz (SRL Nr. 50)	32
8.	Personalgesetz (SRL Nr. 51)	33
9.	Gesetz über die Kirchenverfassung (SRL Nr. 187)	34
10.	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SRL Nr. 200)	34
11.	Gesetz über die Strafprozessordnung (SRL Nr. 305)	35
12.	Staatsbeitragsgesetz (SRL Nr. 601)	36
13.	Steuergesetz (SRL Nr. 620)	36
14.	Gebührengesetz (SRL Nr. 680)	36
15.	Kantonales Jagdgesetz (SRL Nr. 725)	37
16.	Enteignungsgesetz (SRL Nr. 730)	37
17.	Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (SRL Nr. 733)	38
18.	Gesetz über den Feuerschutz (SRL Nr. 740)	38
19.	Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz (SRL Nr. 770)	39
20.	Gesetz über die Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege (SRL Nr. 783)	39
21.	Gesundheitsgesetz (SRL Nr. 800)	40

VI.	Weiterführung bisheriger Regelungen	41
1.	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	41
2.	Weitere Erlasse	44
VII.	Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	48
VIII.	Inkrafttreten	50
Entwurf		51

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 Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und damit zusammenhängender Änderungen weiterer Erlasse betreffend die Umsetzung der Rechtsweggarantie.

I. Ausgangslage: Die Justizreform des Bundes

Am 12. März 2000 haben das Volk und die Stände eine Justizreform angenommen. Die damit gutgeheissenen neuen und neu gefassten Artikel 29a, 122, 123 und 188 ff. der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101; vgl. BBl 1999 S. 8633 ff.) bilden die verfassungsrechtliche Grundlage für zahlreiche Änderungen im Justizbereich.

1. Inhalt der Justizreform

Die Justizreform vom 8. Oktober 1999 beinhaltet unter anderem das Grundrecht der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Diese gewährleistet, dass bei Rechtsstreitigkeiten, das heisst bei Auseinandersetzungen über Rechte und Pflichten, jede Person Anspruch auf die Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht hat.

Die Kantone werden weiter nach dem Grundsatz, dass kein Fall an das Bundesgericht gelangen soll, der nicht zuvor von einem unteren Gericht beurteilt worden ist (Prinzip der richterlichen Vorinstanzen; Art. 191b BV), dazu verpflichtet, die Zuständigkeit ihrer Gerichte für das gesamte kantonale öffentliche Recht vorzusehen, soweit sie dies nicht bereits getan haben. Dasselbe gilt für die Beurteilung von zivilrechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen.

Heute haben sowohl der Bund als auch alle 26 Kantone je eine eigene Straf- und eine eigene Zivilprozessordnung. Die Justizreform überträgt dem Bund die Aufgabe, für die ganze Schweiz eine einheitliche Straf- und eine einheitliche Zivilprozessordnung zu schaffen (Art. 122 und 123 BV). Die Kantone bleiben wie bisher zuständig für die Organisation der Gerichte und für die Rechtsprechung.

2. Umsetzung der Justizreform auf Bundesebene

Am 1. Januar 2007 traten das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) sowie das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32), die beide am 17. Juni 2005 erlassen wurden, in Kraft. Das BGG, welches das bisherige Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG) ersetzt, regelt die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts und enthält die Rechtsmittel, mit denen an dieses Gericht gelangt werden kann. Das VGG ist die Rechtsgrundlage für die Arbeit des neuen Bundesverwaltungsgerichts, welches die heutigen eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen sowie die Beschwerdedienste der Bundesdepartemente ablöst.

Die neue Schweizerische Strafprozessordnung wurde am 5. Oktober 2007 verabschiedet. Im Bereich des einheitlichen Zivilprozessrechts sind die eidgenössischen Räte derzeit mit dem Erlass entsprechender Bestimmungen befasst.

3. Auswirkungen auf die Kantone und Inhalt der vorliegenden Botschaft

Die Kantone müssen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit genereller Zuständigkeit sowie Sachverhalts- und Rechtskontrolle einführen (Art. 29a und 191b BV in Verbindung mit Art. 130 Abs. 3 BGG). Diese Pflicht besteht auch bei der Anwendung von kantonalem Recht, denn die Rechtsweggarantie gilt bei Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich ausnahmslos. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber in Artikel 83 BGG bestimmte Sachgebiete (z. B. ausländerrechtliche Bewilligungen, auf die weder das Bundesrecht noch das Völkerrecht einen Anspruch einräumt) von einer Beurteilung durch das Bundesgericht ausgenommen. Bei diesen Sachgebieten müssen die kantonalen Gerichte als letzte Instanzen die korrekte Anwendung des Rechts einschliesslich der Bundesverfassung sicherstellen (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, in: BBl 2001 S. 4321; nachfolgend: Botschaft Bundesrechtspflege). Zudem dürfen die Kantone Entscheide, die zwar die Rechte und Pflichten Privater berühren, aber einen vorwiegend politischen Charakter haben (z. B. Begnadigungen), von der richterlichen Beurteilung ausnehmen (Art. 86 Abs. 3 BGG). Diese Ausnahmen müssen begründet sein und Einzelregelungen bleiben.

Die vorliegende Botschaft umfasst die Änderungen, die der Kanton Luzern aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben per 1. Januar 2009 vornehmen muss, und zwar im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) sowie in 20 weiteren Gesetzen aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich, bei denen der heutige Rechtsmittelweg der Rechtsweggarantie nicht Genüge tut. Gleichzeitig sind im VRG weitere Änderungen vorzunehmen infolge geänderter Spezialgesetze oder aufgrund praktischer Erfahrungen in den letzten Jahren.

Die Kantone werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnungen Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren vor den Vorinstanzen in Zivil- und in Strafsachen erlassen müssen (Art. 130 Abs. 1 und 2 BGG). Da die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene noch nicht abgeschlossen sind, werden wir Ihnen die erforderlichen Gesetzesänderungen zu einem späteren Zeitpunkt mit separaten Vorlagen unterbreiten.

II. Vernehmlassungsverfahren

Am 12. Dezember 2006 haben wir das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) ermächtigt, den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und damit zusammenhängender Änderungen weiterer Erlasse in die Vernehmlassung zu geben. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG), der Luzerner Anwaltsverband, die Landeskirchen, das Ober- und das Verwaltungsgericht sowie alle Departemente und die Staatskanzlei.

In allen eingegangenen Stellungnahmen fanden die Ziele und Anliegen der Vorlage weitgehend Zustimmung. Angeregt wurden einzelne Korrekturen und Ergänzungen, denen – soweit angezeigt und mit der Stossrichtung der Revision vereinbar – Rechnung getragen wurde. Auf die wichtigsten Anregungen, die im Zusammenhang mit vorgeschlagen Änderungen oder der Beibehaltung einzelner Gesetzesbestimmungen vorgetragen wurden, werden wir in den Kapiteln V und VI zurückkommen.

III. Die Änderungen im VRG

Von spezialgesetzlichen Regelungen abgesehen, ist im Bereich der Anwendung des Verwaltungsrechts das VRG massgebend. Die wichtigste Änderung im VRG betrifft die Regelung des Rechtsmittelweges.

1. Rechtsmittelweg

a. Das geltende Rechtsmittelsystem im Kanton Luzern

Bis Ende 1996 war gegen Entscheide der Gemeinden, der Dienststellen und der Departemente grundsätzlich zunächst die Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat zulässig. Sofern es um die Anwendung von kantonalem Verwaltungsrecht ging, waren die regierungsrätlichen Entscheide anschliessend in der Regel mit Verwaltungs-

gerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar. In Bundesverwaltungsrechtssachen bestand zudem die Möglichkeit des Weiterzugs an das Bundesgericht.

Am 15. Februar 1992 trat der neu geschaffene Artikel 98a OG mit einer fünfjährigen Übergangsfrist in Kraft. Dieser verlangte, dass die Kantone in Bundesverwaltungssachen, in denen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist, als letzte kantonale Instanz eine richterliche Behörde vorsehen. Der Kanton Luzern kam dieser Vorgabe mit der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Änderung des Rechtsmittelsystems (nachfolgend: Revision 97) nach. In Bundesverwaltungssachen wurde anstelle des Regierungsrates das Verwaltungsgericht als erste Rechtsmittelinstanz eingesetzt. Zudem wurde der Regierungsrat damals auch in kantonalen Verwaltungsrechtssachen von seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz entlastet und mit wenigen Ausnahmen durch das zuständige Departement ersetzt. Die Revision 97 war von der Idee geprägt, dass es nur noch zwei ordentliche Rechtsmittelwege bis zu einem definitiven Entscheid geben solle und damit eine Verfahrensbeschleunigung unter Gewährleistung eines guten Rechtsschutzes erreicht werden könne. Die Revision 97 unterschied im Wesentlichen die drei folgenden Rechtsmittelwege:

- *Bei Bundesverwaltungsrechtssachen und bei Spezialgebieten des kantonalen Rechts:*

Entscheide des Departementes, der Dienststelle oder des Gemeinderates sind direkt und unmittelbar mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar, welches diese Fälle umfassend (inkl. Ermessensausübung) prüft. Die Entscheide des Verwaltungsgerichts können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden, soweit es (auch) um die Anwendung von Bundesrecht geht. Beispiel: Entzug des Führerausweises.

- *Bei selbständigem kantonalem Recht:*

Entscheide der Dienststelle oder des Gemeinderates sind mit Verwaltungsbeschwerde beim fachlich zuständigen Departement anfechtbar. Der Rechtsmittelentscheid des Departementes kann anschliessend mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Beispiel: Nichtermässigung der Verkehrssteuer.

- *Bei kantonalem Recht oder Bundesrecht, in welchem die Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufgrund einer Sonderregelung ausgeschlossen ist:*

Erstinstanzliche Entscheide des Departementes, Entscheide der Dienststelle oder des Gemeinderates können mit Verwaltungsbeschwerde beim Departement (bzw. beim Regierungsrat bei erstinstanzlichen Entscheiden des Departementes) als einzige Rechtsmittelinstanz angefochten werden. Gegen den Entscheid des Departementes beziehungsweise des Regierungsrates steht nur noch das ausserordentliche Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde zur Verfügung. Beispiel: Ausländerrechtliche Bewilligung, auf welche kein Rechtsanspruch besteht.

Mit einer weiteren Rechtsmittelsystemänderung (nachfolgend: Revision 04) wurde das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren bei Bewilligungsverfahren für die Erstellung oder Änderung von Bauten und Anlagen (z. B. Strassengesetz, Weggesetz, Wasserbaugesetz) auch bei der Anwendung von rein kantonalem Recht abgeschafft. Seit dem 1. April 2004 sind – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – alle Entscheide der Dienststellen des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes (BUWD) direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Mit dieser Revision wurde bezweckt, eine koordinierte, alle Interessen berücksichtigende und an einer Gesamtstrategie ausgerichtete Anwendung der Gesetze in den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft sicherzustellen (vgl. dazu auch unsere Botschaft B 23 an Ihren Rat vom 23. September 2003 zu den Gesetzesänderungen über die Neuordnung der Zuständigkeiten in den Bereichen Bau, Umwelt und Wirtschaft und die umfassende Einführung der Verfahrenskonzentration bei Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2003, S. 1544 ff.). Bei den anderen Departementen blieb die Regelung gemäss Revision 97 bis heute erhalten.

b. Änderungsvorschlag

Wir schlagen vor, das Rechtsmittelsystem gemäss den Revisionen 97 und 04 beizubehalten und Ergänzungen nur so weit vorzunehmen, als sie zur Umsetzung der Rechtsweggarantie nötig sind. Änderungen sind vor allem in jenen Bereichen vorzunehmen, in welchen bis anhin die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen war. Im Vernehmlassungsverfahren wurde dieser Vorschlag durchwegs begrüsst.

Bei Entscheiden, die in Anwendung von Bundesrecht allein oder in Kombination mit kantonalem Recht ergehen und gegen welche die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig ist, führt dieser Vorschlag zu keiner Änderung des kantonalen Rechtsmittelweges. Hier sind die Entscheide der Dienststellen oder der Gemeindebehörden weiterhin direkt und unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar, welches eine umfassende Überprüfung (inkl. Ermessensausübung) vornimmt. Spezialfälle gibt es beim Ausländer- und beim Stimmrecht. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen in den Kapiteln V.3 und 4.

Änderungen ergeben sich hingegen sowohl im Bereich des kantonalen Rechts als auch bei denjenigen Fällen, in welchen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unzulässig ist (Ausnahmekatalog gemäss Art. 83 BGG) und in denen Bundesrecht allein oder in Kombination mit kantonalem Recht angewendet wird. Hier können neu Rechtsmittelentscheide der Departemente beziehungsweise des Regierungsrates grundsätzlich immer an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Ausnahmen sind nur möglich bei Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter. Die vorgeschlagene Lösung hat folgende Vorteile:

- Weiterführung einer in den letzten Jahren weitgehend bewährten Lösung mit zwei Rechtsmittelinstanzen,

- sofort an ein Gericht zu gelangen ist in vielen Fällen im Bereich des kantonalen Rechts nicht zweckmässig,
- die Verwaltung kann schneller reagieren und entscheiden,
- die Verwaltung verfügt im Gegensatz zu den Gerichten über eine grössere fachliche Nähe und Vollzugserfahrung,
- das fachliche Know-how in der Verwaltung ist vorhanden, verwaltungsintern ist zudem praktisch kein zusätzlicher Bedarf an personellen Ressourcen (Juristinnen und Juristen) erforderlich,
- aus der Beschwerdebeurteilung können die Departemente wertvolle Hinweise für die Gesetzgebung gewinnen,
- der Instanzenzug kann auf eine vernünftige Länge begrenzt werden,
- die Gerichte werden nicht der Politik ausgesetzt.

Eine Folge der vorgeschlagenen Lösung ist, dass es in gewissen Fällen des Ausländer-, des Stimm- und des Personalrechts einen Ausbau des Instanzenzuges gibt, der jedoch aus den in den Kapiteln V.3, 4 und 8 beschriebenen Gründen gerechtfertigt ist.

2. Weitere Änderungen im VRG

Für die weiteren vorgeschlagenen Änderungen im VRG verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel V.1.

IV. Änderung weiterer Erlasse

Für die Umsetzung der Rechtsweggarantie ist neben der Änderung des VRG die Änderung jener Erlasse erforderlich, in denen die Regelung enthalten ist, dass gegen Entscheide einer verwaltungsinternen Behörde oder des Regierungsrates keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht zulässig ist. Die entsprechenden Entscheide sind heute lediglich mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht anfechtbar, was aufgrund der Rechtsweggarantie nicht mehr zulässig ist. Ausnahmen sind nur möglich, wenn die Regelung nicht dem Schutzbereich der Rechtsweggarantie untersteht.

Im Bereich des Bürgerrechts schlagen wir nebst der Aufhebung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, womit die bundesgerichtliche Rechtsprechung nachvollzogen wird, weiter eine Vereinheitlichung des Rechtsmittelweges vor. Neu soll der innerkantonale Rechtsmittelweg gleich ausgestaltet werden, unabhängig davon, wer auf Gemeindeebene als erste Instanz entscheidet. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel V.2, wo auf die entsprechende Änderung des Bürgerrechtsgesetzes im Einzelnen eingegangen wird.

Im Bereich des Stimmrechts hat das Bundesgericht in Anwendung des BGG entschieden, dass auf kantonaler Ebene ein gerichtliches Rechtsmittel vorzusehen ist gegen behördliche Akte (ausgenommen Akte des Parlaments und der Regierung), wel-

che die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können (Entscheid 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007 [ZBI 2007 S. 313 ff.]). Wir schlagen vor, dass Akte der Stimmberechtigten, des Gemeinderates, der Gemeindeversammlung und des Gemeindeparlamentes neu nicht mehr beim Regierungsrat, sondern beim JSD mit Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden können. Damit kann der Regierungsrat von seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz weiter entlastet werden. Der Beschwerdeentscheid des JSD kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Die seltenen Vorprüfungsentscheide des JSD bei kantonalen Initiativen sollen direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Bei den Akten des Regierungsrates vor Wahlen und Abstimmungen kann der Rechtsweg gleich belassen werden wie bisher, da das Bundesrecht bei diesen Akten auf kantonaler Ebene keinen gerichtlichen Rechtsschutz vorschreibt und diese Akte nach wie vor beim Bundesgericht angefochten werden können.

V. Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

1. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SRL Nr. 40)

§ 4 Absatz 2

Der Luzerner Anwaltsverband regte im Vernehmlassungsverfahren an, diese Bestimmung im Hinblick auf die Schaffung eines neuen § 128 Absatz 4 VRG mit den Teilentscheiden zu ergänzen. Wir haben diesen Vorschlag übernommen und verweisen auf die Ausführungen zu § 128 Absatz 4 VRG.

§ 6 Absatz 1a

Der Erziehungsrat wurde mit der am 13. März 1995 erfolgten Änderung der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (StV; SRL Nr. 1) aufgehoben. Das Inkrafttreten erfolgte per 1. Juli 1999, weshalb § 6 Absatz 1a VRG entsprechend anzupassen ist.

§§ 6 Absatz 2, 16 Absatz 1b, 23 Absatz 3, 27 Absatz 3, 38 Absatz 2, 39 Absatz 2, 61 Absatz 1, 70 Absatz 1, 98 Absatz 1, 162 Absätze 1d und 2 sowie 180 Absatz 1

Das geltende Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 (Personalgesetz, PG; SRL Nr. 51) kennt den Begriff des Beamten nicht mehr. Stattdessen werden die Ausdrücke «Angestellte» (§ 2 Unterabs. a PG) und «personalrechtliche Entscheide» (§ 2 Unterabs. e PG) verwendet. Dementsprechend sind auch in den §§ 6 Absatz 2, 16 Absatz 1b, 23 Absatz 3, 27 Absatz 3, 38 Absatz 2, 39 Absatz 2, 61 Absatz 1, 70 Absatz 1, 98 Absatz 1, 162 Absätze 1d und 2 sowie 180 Absatz 1 VRG die entsprechenden Begriffe zu ersetzen.

In § 6 Absatz 2 VRG ist zudem der Hinweis auf § 158 Absatz 2 VRG zu streichen, da diese Bestimmung durch das PG aufgehoben wurde.

§ 8 Absätze 1b, 2 Einleitungssatz, 3 und 5

Gemäss Artikel 83 Unterabsatz t BGG ist die Beschwerde an das Bundesgericht unzulässig bei Entscheidungen über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Aufgrund der Rechtsweggarantie ist es somit Aufgabe des kantonalen Verwaltungsgerichts, als letzte ordentliche Rechtsmittelinstanz die korrekte Anwendung des Rechts einschliesslich der Bundesverfassung sicherzustellen. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen zu § 150 Absatz 1f VRG.

In Anlehnung an die Lösung auf Bundesebene, wonach die Vorschriften des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) auf das Verfahren der Abnahme von Berufs-, Fach- und anderen Fähigkeitsprüfungen nur teilweise Anwendung finden (Art. 2 Abs. 2), sollen bei Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen in erstinstanzlichen Verfahren nur die Vorschriften über die Entscheide (§ 4 VRG), den Ausstand (§§ 14–16 VRG), die Parteien (§§ 17–19 VRG), die Ausfertigung und die Rechtsmittelbelehrung (§§ 110 und 111 VRG) sowie die Eröffnung (§§ 112 und 114 VRG) anwendbar sein.

Die Bestimmungen zur Aufsichtsbeschwerde sind mit einem § 187a VRG zu ergänzen. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen zu den §§ 180 ff. VRG. Dementsprechend muss im bisherigen § 8 Absatz 4 VRG, welcher neu zu Absatz 5 wird, der Verweis angepasst werden.

§ 9 Absätze 1c und 2

Bezüglich der Änderung von Absatz 1c verweisen wir auf die Ausführungen zu § 8 Absätze 1b, 2 und 3 VRG, bezüglich derjenigen von Absatz 2 auf die Ausführungen zu § 8 Absatz 5 VRG.

§ 10

Die Rechtsweggarantie hat grundsätzlich auch für die Landeskirchen Geltung. Den Anforderungen der Rechtsweggarantie kann Rechnung getragen werden entweder durch die Errichtung einer eigenen Gerichtsbarkeit der Landeskirchen oder durch die Übertragung der Gerichtsbefugnis an das Verwaltungsgericht beziehungsweise durch den Wegfall der bisherigen Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit. Wir haben in der Vernehmlassungsvorlage der zweiten Variante den Vorzug gegeben. Die Landeskirchen haben diese Variante im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich begrüsst. Auch das Verwaltungsgericht hat gegen eine Aufhebung der Begrenzung seiner Zuständigkeit nicht opponiert.

Die Übertragung der Gerichtsbefugnis an das Verwaltungsgericht erscheint sinnvoll, zumal die zu erwartende Mehrbelastung als gering einzustufen ist. Bei der römisch-katholischen Landeskirche gab es in den Jahren 1995 bis 2006 lediglich 15 Beschwerden an den Synodalarat, bei der evangelisch-reformierten Landeskirche in den letzten 15 Jahren sogar nur eine einzige Beschwerde.

§§ 21a und 21b

Das geltende VRG regelt den Parteiwechsel nicht. Das Verwaltungsgericht wendet in seiner Praxis die allgemeinen Grundsätze der Zivilprozessordnung an (vgl. §§ 55 und

56 des Gesetzes über die Zivilprozessordnung vom 27. Juni 1994, ZPO; SRL Nr. 260a). Eine ausdrückliche Regelung des Parteiwechsels auch im VRG erachten wir als sinnvoll.

§ 30 Absatz 1

Nach geltendem Recht kann die Behörde ihre Mitteilung im Kantonsblatt eröffnen, wenn die Zustellung an eine Partei wegen unbekannten Aufenthaltes oder aus einem anderen Grund nicht möglich ist. Das Verwaltungsgericht hat im Vernehmlassungsverfahren darauf hingewiesen, dass es zunehmend Verfahren mit einer sehr grossen Anzahl Beteiligter gegenüberstehe (z. B. Thematik der Mobilfunkantennen). Falls vorinstanzlich etliche Einsprecherinnen und Einsprecher beteiligt gewesen seien und die unterlegene Bauherrschaft Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhebe, verfüge das Verwaltungsgericht nicht über die erforderlichen personellen Ressourcen, um sämtliche Einsprecherinnen und Einsprecher anzuschreiben und diese mit einer Beschwerdeschrift zu bedienen. Das Bundesrecht sehe für solche Fälle in Artikel 36 VwVG vor, dass eine amtliche Publikation erfolgen könne, wenn es sich um eine Sache mit zahlreichen Parteien handelt (Unterabs. c) oder um eine Sache, in der sich die Parteien ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen lassen (Unterabs. d). Um allfällige Unklarheiten zu vermeiden, ob eine grosse Anzahl Verfahrensbeteiligter die Anforderungen der geltenden Fassung von § 30 Absatz 1 VRG erfüllt («andere Gründe»), sind wir der Anregung des Verwaltungsgerichtes gefolgt, entsprechend den bundesrechtlichen Bestimmungen die Anforderungen im kantonalen Recht detaillierter zu regeln.

Die vom Verwaltungsgericht im Vernehmlassungsverfahren ausserdem angesprochene Problematik, wonach die Vorinstanz ihm die von ihr elektronisch erfassten Parteidaten in geeigneter Art zur Aufnahme in die Geschäftsverwaltung sowie zur Erstellung von Mischbriefen und Adressetiketten zur Verfügung stellen sollte, betrifft die praktische Verfahrensabwicklung und braucht nicht auf Gesetzesstufe verankert zu werden.

§§ 41, 41a sowie 41b

Mit dem Postulat P 771 von Peter Unternährer über die Förderung der Mediation im Justizbereich wurden wir ersucht zu prüfen, wie die Mediation im Justizbereich im Kanton Luzern gefördert werden kann und welche Gesetzesanpassungen erforderlich sind. Mit Antwort vom 16. Januar 2007 haben wir für den Bereich des Verwaltungsrechts ausgeführt, dass wir im Rahmen der nächsten Revision des VRG die generelle Einführung prüfen würden (vgl. GR 2007 S. 335 f.). Im Rahmen der vorliegenden Revision bietet sich die Möglichkeit zu entscheiden, ob die Mediation eingeführt werden soll oder nicht. Wir erachten eine Einführung als sinnvoll. Als Grundlage für die vorgeschlagene Regelung dient Artikel 33b VwVG über die gütliche Einigung und Mediation, welcher in Absatz 1 vorsieht, dass die Behörde das Verfahren im Einverständnis mit den Parteien sistieren kann, damit sich diese über den Inhalt der Verfügung einigen können. Die Einigung soll einschliessen, dass die Parteien auf Rechtsmittel verzichten und wie sie die Kosten verteilen.

Anders als es Artikel 33b Absatz 2 VwVG vorsieht, soll die Behörde den Parteien eine Mediation zur Förderung der Einigung lediglich empfehlen, diese aber nicht selber anordnen können. Die Organisation, Durchführung und Kostentragung der Mediation sollen Sache der Parteien sein. Eine ähnliche Lösung wurde auch im Entwurf für die Schweizerische Zivilprozessordnung vorgeschlagen (BBJ 2006 S. 7460 f.; vgl. auch die Ausführungen in Kap. I.2). Bezüglich der vorgesehenen Kostentragungspflicht der Parteien ist zu bemerken, dass die Reform der Bundesrechtspflege bei den Kantonen zu einem finanziellen Mehraufwand führt (vgl. auch die Ausführungen in Kap. VII). Die Einigung mit Mediation ist eine der wenigen Entlastungsmöglichkeiten. Dies rechtfertigt es, dass Lösungen, die aufgrund einer Einigung der Parteien zustande kommen, in Bezug auf die Verfahrenskosten privilegiert werden.

Um die Vertrauensstellung der Mediationsperson sicherzustellen, ist ihr das Zeugnisverweigerungsrecht zu gewähren. Die Bestimmung über das Recht zur Aussageverweigerung aufgrund des Amts- und Berufsgeheimnisses (§ 78 VRG) ist entsprechend zu ergänzen. Im Gegensatz zu Artikel 33b Absatz 3 VwVG ist nicht vorgesehen, dass der Mediator oder die Mediatorin Beweise abnehmen kann. Diese Befugnis soll den Behörden, welche das verwaltungsrechtliche Verfahren durchführen, vorbehalten bleiben. Infolge der neuen §§ 41a und 41b VRG ist die Überschrift von § 41 VRG entsprechend anzupassen.

Da die Beantwortung des Postulats P 771 erst in einem Zeitpunkt erfolgte, in welchem das Vernehmlassungsverfahren zur vorliegenden Botschaft bereits im Gang war, konnten wir den Vernehmlassungsadressaten diesen Vorschlag nicht mehr unterbreiten. Wir haben darauf verzichtet, dafür ein ergänzendes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, da es sich bei der vorgeschlagenen Regelung lediglich um eine Kann-Bestimmung handelt. Auch hat die Behörde im Einzelfall Spielraum, das Verfahren im Einverständnis mit den Parteien zu sistieren, damit sich diese über den Inhalt der Verfügung einigen können.

§ 44a

Gleichzeitig mit dem VGG ist auch der neu geschaffene Artikel 25a VwVG betreffend Verfügungen über Realakte in Kraft getreten. Dieser lautet wie folgt:

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:

- a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;*
- b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;*
- c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.*

² Die Behörde entscheidet durch Verfügung.

Wenden die Kantone Bundesrecht an, so ist Artikel 25a VwVG auch im kantonalen Verfahren zu beachten. Wenden sie hingegen kantonales Recht an, so müssen sie zwar die Mindestanforderungen des Bundesrechts beachten, können aber im Rahmen der kantonalen Verfahrenshoheit weiterhin über den formellen Einstieg bei Streitsachen entscheiden. Unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis des Bundesgerichts und der neuen Regelung durch den Bundesgesetzgeber regen wir im Sinn der Rechts-

sicherheit an, die Voraussetzungen für die Anfechtung von Realakten auch im kantonalen Verfahrensrecht ausdrücklich zu verankern. Dazu wird im Anschluss an die Regelung der Feststellungsentscheide ein neuer § 44a VRG geschaffen.

§ 46 Absätze 1 und 2f

Die bisherige Regelung von § 46 Absatz 1 VRG, wonach nur den Parteien, die den Entscheid nicht angehehrt haben, Gelegenheit zur Äusserung gegeben wird, ist im Lichte der umfangreichen Rechtsprechung zu Artikel 29 Absatz 2 BV, welcher das rechtliche Gehör als Grundrecht regelt, lückenhaft. Grundsätzlich sind alle Parteien vor einem Entscheid anzuhören, auch gesuchstellende, insbesondere wenn Beweismassnahmen getroffen werden.

In Absatz 2 wird ausgeführt, wann eine Anhörung unterbleiben kann: vor Zwischenentscheiden, die sich nicht selbständig anfechten lassen (Unterabs. a), wenn der Entscheid sich durch Einsprache anfechten lässt (Unterabs. b), wenn der Entscheid die Partei nicht beschwert oder wenn er ihrem Antrag voll entspricht (Unterabs. c), im erstinstanzlichen Verfahren, wenn Gefahr im Verzug und ein Weiterzug möglich ist (Unterabs. d), vor Vollstreckungsverfügungen (Unterabs. e) sowie vor vorsorglichen Verfügungen (Unterabs. f). In Abweichung zur Vernehmlassungsvorlage schlagen wir vor, Unterabsatz 2f zu ergänzen. Die Ergänzung entspricht der Rechtsprechung zu Artikel 386 ZGB. Diese Bestimmung regelt den vorläufigen Entzug der Handlungsfähigkeit, mithin eine vorsorgliche Massnahme. Gemäss § 44 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB; SRL Nr. 200) ist die betroffene Person vor der Anordnung oder Aufhebung vormundschaftlicher Massnahmen anzuhören. Im Rahmen vorsorglicher Massnahmen ist die Anhörung durchzuführen, soweit dies die Dringlichkeit zulässt. Soweit dies nicht möglich ist, ist die Anhörung so schnell als möglich nachzuholen (vgl. LGVE 2002 III Nr. 1). Neu soll zudem verankert werden, dass eine vorgängige Anhörung auch dann ausgeschlossen werden kann, wenn sie den Zweck der behördlichen Anordnung vereiteln würde.

§ 52 Absätze 1 und 2

Die heutige Regelung in Absatz 1 ist ebenso wie § 73 Absatz 1 VRG wohl historisch begründet, gab es doch früher insbesondere noch keine ausgebauten departementalen Rechtsdienste. Da die Instruktion der Beschwerdeentscheide auf der Stufe der Departemente und des Regierungsrates in der Regel durch die bei den jeweiligen Departementssekretariaten angesiedelten Mitarbeitenden der departementalen Rechtsdienste erfolgt, sollen diese neu auch zur polizeilichen Zuführung der Partei befugt sein. Dasselbe sollte auch für die übrigen Dienststellen und für die Gemeinden gelten. Dies gilt umso mehr, als diese die geforderte Qualität der Entscheide nur dann gewährleisten können, wenn ihnen die entsprechenden Instrumente zur Verfügung gestellt werden. Als Folge der Neuformulierung des Absatzes 1 kann Absatz 2 aufgehoben werden.

§ 73 Absatz 1

Zur Zeugeneinvernahme sollen auch die mit der Entscheidsvorbereitung betrauten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bei den Dienststellen und den Gemeinden

berechtigt sein. Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage verzichten wir für diese auf das Erfordernis einer abgeschlossenen juristischen Ausbildung. Es ist Sache der Dienststellen und der Gemeinden, dafür besorgt zu sein, dass allfällige Zeugeneinvernahmen gesetzeskonform durchgeführt werden. Wie sie dies organisieren, bleibt ihnen überlassen.

§ 78 Absatz 2

In der Bestimmung über das Recht zur Aussageverweigerung aufgrund des Amts- und Berufsgeheimnisses sind neu auch die Mediatorinnen und Mediatoren aufzuführen. Wir verweisen auf die Ausführungen zu den §§ 41, 41a und 41b VRG sowie auf Artikel 16 Absatz 1^{bis} VwVG.

§ 103 Absätze 1 und 3

Gemäss geltender Regelung sind die Parteien, unter Vorbehalt der Absätze 2 und 3, berechtigt, am Augenschein teilzunehmen und Erläuterungen abzugeben. Die Behörde gibt ihnen Ort und Zeit rechtzeitig bekannt (Abs. 1). Die Behörde kann die Parteien von der Teilnahme ausschliessen, soweit die Wahrung berechtigter Interessen von Gegenparteien und Dritten oder die Art des Augenscheins es erfordert (Abs. 2). Ist der Gegenstand des Augenscheins allgemein zugänglich, so kann ihn die Instruktionsinstanz zu ihrer Orientierung besichtigen, ohne die Parteien zu benachrichtigen (Abs. 3).

Der Regierungsrat hat in einem Entscheid vom 18. Juni 2003 unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung festgehalten, dass die rechtlichen Möglichkeiten, einen Augenschein ohne Parteien durchzuführen, weniger gross sind, als dem Wortlaut von § 103 Absatz 3 VRG entnommen werden kann (vgl. dazu LGVE 2003 III Nr. 4). Die Rechtsprechung leitet aus dem bundesrechtlich garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) einen Anspruch der Parteien auf Teilnahme an einem Augenschein ab, wenn dieser Beweismittelcharakter hat, das heisst, wenn er zur Feststellung eines umstrittenen, unabgeklärten Sachverhalts dient. Dies gilt selbst dann, wenn der Gegenstand des Augenscheins im Sinn von § 103 Absatz 3 VRG allgemein zugänglich ist. Aus diesem Grund ist § 103 Absatz 3 aufzuheben und Absatz 1 entsprechend anzupassen.

§ 110 Absatz 1g

Diese Bestimmung erwähnt lediglich eine «Unterschrift», nicht aber, ob diese eigenhändig zu leisten ist oder ob eine Nachbildung der eigenhändigen Schrift auf mechanischem Weg genügt. Aufgrund der langjährigen, schon bei der Schaffung des VRG bestehenden und seit damals unverändert gebliebenen Praxis zum Erfordernis der Unterschrift im öffentlichen Recht des Kantons Luzern ist davon auszugehen, dass mit «Unterschrift» in § 110 Absatz 1g VRG eine eigenhändige Unterschrift gemeint ist.

Neu sollen bei sogenannten Massenverfügungen die Unterschrift durch ein Faksimile (mechanische Nachbildung der Unterschrift) oder ein Verzicht auf eine Unterschrift zulässig sein. Eine solche Regelung kennt bereits heute beispielsweise der Kanton Bern. Dieser sieht in Artikel 52 Absatz 1g des Gesetzes über die Verwaltungs-

rechtspflege vom 23. Mai 1989 (BSG Nr. 155.21) vor, dass Verfügungen eine Unterschrift enthalten müssen, wobei bei Massenverfügungen darauf verzichtet werden kann.

§ 111 Absätze 1c und 2

Nach heutiger Regelung können Verwaltungsbehörden, unter Vorbehalt abweichender Vorschriften des kantonalen oder eidgenössischen Rechts, ihre Entscheide ohne Begründung eröffnen, wenn den Anträgen der Parteien voll entsprochen wird oder wenn gegen den Entscheid die Einsprache zulässig ist. Wir haben den im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Vorschlag des Verwaltungsgerichts übernommen, wonach der Katalog zu öffnen und analog dem heutigen § 8a des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 41) zusätzlich die Möglichkeit vorzusehen ist, in klaren Fällen Entscheide ohne die Begründung zuzustellen.

Erlässt die Verwaltungsbehörde in einem klaren Fall einen Entscheid ohne Begründung, so können die Parteien innert zehn Tagen eine Begründung verlangen, ansonsten der Entscheid in Rechtskraft erwächst. Wird eine Begründung verlangt, beginnt die Rechtsmittelfrist erst mit Zustellung des begründeten Entscheids zu laufen. Die Zehntagesfrist rechtfertigt sich, um allfällige ungebührliche zeitliche Verzögerungen der Verfahren zu vermeiden. Eine solche Begrenzung ist bundesrechtskonform, da Artikel 112 Absatz 2 BGG, welcher eine Frist von 30 Tagen vorsieht, nur für die unmittelbaren Vorinstanzen des Bundesgerichts verpflichtend ist.

§ 128 Absätze 1 und 4

Das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung wurde bislang ausdrücklich nicht als Verfügung definiert, sodass dagegen nur die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung stand. Das Bundesgericht hat wiederholt festgehalten, dass die Aufsichtsbeschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung nicht mehr nur ein Rechtsbehelf, sondern ein eigentliches Rechtsmittel sei. Zudem gewährleistet das in Artikel 29 BV verankerte Verbot der Rechtsverweigerung einen verfassungsmässigen Anspruch auf einen behördlichen Entscheid. Das Verbot der Rechtsverzögerung beinhaltet den Anspruch auf Beurteilung innerhalb angemessener Frist. Rechtsverweigerungen und Rechtsverzögerungen kommen Rechtsverletzungen gleich, gegen die mit ordentlichen Rechtsmitteln soll vorgegangen werden können. Aus diesem Grund sieht denn auch das BGG vor, dass gegen das unrechtmässige Verweigern oder die Verzögerung eines anfechtbaren Entscheids Beschwerde geführt werden kann (Art. 94 BGG). Neu sollen Beschwerden wegen behaupteter Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung auch im kantonalen Recht wie eigentliche Rechtsmittel behandelt und den anfechtbaren Entscheiden gleichgestellt werden. Dafür wird ein neuer Absatz 4 geschaffen und der Verweis in Absatz 1 ergänzt.

§ 128a

Gemäss Artikel 91 BBG ist die Beschwerde auch gegen Teilentscheide möglich. Teilentscheide sind Entscheide, die entweder nur einen Teil der gestellten Begehren behandeln, wenn diese Begehren unabhängig von den anderen beurteilt werden kön-

nen, oder die das Verfahren nur für einen Teil der Streitgenossen und Streitgenossinnen abschliessen. Die Lehre nennt für Teilentscheide folgende Beispiele: die Frage, ob eine materielle Enteignung gegeben ist, oder die Frage, ob eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Sinnvollerweise soll die Regelung von Artikel 91 BGG auch im kantonalen Recht Eingang finden.

§ 129

Gemäss § 129 Absatz 1a VRG sind zur Einreichung eines Rechtsmittels Parteien und beiladungsberechtigte Dritte des vorinstanzlichen Verfahrens befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse dartun. Als Partei gilt nur diejenige Person, die einen Entscheid anbegehrt hat oder durch diesen betroffen wird (vgl. § 17 VRG). Gemäss Artikel 89 Absatz 1 BGG ist auf Bundesebene zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Wir hatten in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen, § 129 Absatz 1a VRG an Artikel 89 Absatz 1 BGG anzupassen. In der Zwischenzeit haben wir uns entschieden, den Vorschlag fallen zu lassen, da eine Anpassung der Rechtsmittelbefugnis zur Umsetzung der Rechtsweggarantie nicht erforderlich ist. In der Folge muss auch in § 20 Absatz 1 VRG die Einschränkung auf die Rechtsstellung nicht aufgegeben werden.

Hingegen soll in Absatz 2 der Verweis angepasst werden, da das OG per 1. Januar 2007 durch das BGG ersetzt worden ist.

§ 148 Unterabsatz a

Die vorgeschlagene Änderung beinhaltet zwei Teilaspekte. Beim ersten Teilaspekt handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung, da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit Inkrafttreten des BGG durch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten abgelöst worden ist.

Der zweite Teilaspekt betrifft die Anwendung von Bundesrecht, wobei darunter auch Fallkonstellationen mit einer gemischten Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Recht fallen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht war nur bei der Anwendung von Bundesrecht, inklusive unselbständigen kantonalen Rechts (d.h. kantonales Ausführungsrecht zu Bundesrecht), möglich. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist hingegen auch bei der Anwendung von selbständigem kantonalem Recht (d.h. Recht, welches in die alleinige Kompetenz der Kantone fällt) zulässig. Um dem Grundsatz der Revision 97 Rechnung zu tragen, wonach zwei ordentliche Rechtsmittel bis zu einem definitiven Entscheid zur Verfügung stehen sollen, muss daher § 148 Unterabsatz a VRG auf diejenigen Fälle eingeschränkt werden, in denen Bundesrecht allein oder in Kombination mit kantonalem Recht angewendet wird.

Aufgrund dieser Regelung ergeben sich in unserem Kanton für den Instanzenzug drei verschiedene Grundkonstellationen, die im Folgenden mit Angabe je eines Beispiels dargestellt werden.

1. *Der Entscheid kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden, und es wird Bundesrecht allein oder in Kombination mit kantonalem Recht angewendet. Beispiel: Entzug des Führerausweises.*

Der Entscheid einer Gemeinde, einer Dienststelle oder eines Departementes ist in einem solchen Fall direkt und unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 148 Unterabs. a VRG). Der Entscheid des Verwaltungsgerichts kann sodann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Gerügt werden kann dort nach Artikel 95 BGG die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten, von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger und von kantonalen Bestimmungen über Volkswahlen und -abstimmungen sowie die Verletzung von interkantonalem Recht.

2. *Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig, aber es wird ausschliesslich kantonales Recht angewendet. Beispiel: Nichtermässigung der Verkehrssteuer.*

Der Entscheid einer Gemeinde oder einer Dienststelle ist mit Verwaltungsbeschwerde beim sachlich zuständigen Departement anfechtbar (§ 142 Unterabs. 1b VRG; kein Fall von § 143 VRG). Der Rechtsmittelentscheid des Departementes ist anschliessend mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 148 Unterabs. c VRG). Der Entscheid des Verwaltungsgerichts kann sodann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Dort kann allerdings nur die Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten, von kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger und von kantonalen Bestimmungen über Volkswahlen und -abstimmungen sowie die Verletzung von interkantonalem Recht gerügt werden. Nicht zulässig sind Rügen wegen Verletzung von Bundes- oder Völkerrecht.

3. *Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist nicht zulässig (Fälle gemäss Ausnahmenkatalog von Art. 83 BGG). Beispiel: ausländerrechtliche Bewilligung ohne Rechtsanspruch (Art. 83 Unterabs. c Ziff. 2 BGG).*

Der Entscheid einer Gemeinde oder einer Dienststelle kann in einem solchen Fall mit Verwaltungsbeschwerde beim sachlich zuständigen Departement beziehungsweise der erstinstanzliche Entscheid eines Departementes kann mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 142 Abs. 1b und 1c VRG; kein Fall von § 143 VRG). Der Entscheid des Departementes beziehungsweise des Regierungsrates kann sodann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§ 148 Unterabs. c bzw. Unterabs. b VRG). Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts steht nur noch die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zur Verfügung. Gerügt werden kann nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten.

§ 149

Gemäss heutiger Regelung ist die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht unzulässig, wenn sich der Entscheid bei einer Bundesbehörde durch ein ordentliches

Rechtsmittel, ausgenommen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, anfechten lässt. Diese Regelung muss auf das geänderte Bundesrecht hin angepasst werden, welches in Artikel 86 Absatz 2 BGG vorschreibt, dass in denjenigen Fällen, in welchen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zulässig ist, die Streitsachen auf kantonaler Ebene letztinstanzlich vom Verwaltungsgericht beurteilt werden müssen.

Die bundesrechtliche Anforderung gilt auch für diejenigen Fälle, in welchen die Beschwerde in Strafsachen möglich ist (vgl. Art. 80 Abs. 2 BGG). Da das kantonale Verwaltungsgericht nur in bestimmten Fällen des Straf- und Massnahmenvollzugs von dieser Vorschrift betroffen ist und diese Fälle in der kantonalen Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957 (StPO; SRL Nr. 305) geregelt sind, erübrigt sich eine Regelung im VRG. Hingegen ist eine Anpassung der StPO nötig.

§ 150

Nach Artikel 191b BV haben die Kantone richterliche Behörden für die Beurteilung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten vorzusehen. Damit wird die Pflicht zur Einrichtung einer richterlichen Instanz auch für die Bereiche statuiert, in denen die Anwendung von kantonalem Recht zur Diskussion steht. Die gesetzlichen Ausnahmen zur allgemeinen Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) sind restriktiv zu handhaben. Ausnahmen sind nur zulässig für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter, wobei die Ausnahmen begründet sein und Einzelfälle bleiben müssen. Dass der entscheidenden Behörde ein grosser Ermessensspielraum zukommt, genügt nicht für einen Ausschluss der gerichtlichen Zuständigkeit. Der heutige Katalog von § 150 Absatz 1 VRG, welcher die Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach dem Inhalt des Entscheides regelt, muss deshalb angepasst werden.

Der generelle Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde für zeitlich dringende Anordnungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Falle einer Störung oder Gefahr (vgl. § 150 Abs. 1a VRG) erscheint im Hinblick auf den in der Bundesverfassung garantierten Anspruch auf Beurteilung einer Streitsache durch eine richterliche Behörde in dieser Absolutheit nicht zwingend, kann doch die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels gemäss § 131 Absatz 2 VRG im Einzelfall ausschliessen oder es kann generell in einem Spezialgesetz ein genereller Ausschluss verankert werden. Weiter kann die entscheidende Behörde und in dringenden Fällen ihr Vorsitzender vorsorgliche Verfügungen treffen, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilig zu schützen (§ 45 VRG). Der heutige § 150 Absatz 1a VRG ist deshalb aufzugeben. Auch der generelle Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde für zeitlich dringende Anordnungen zum Schutze der Allgemeinheit gegen ansteckende Krankheiten oder andere schwerwiegende Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier erscheint aus denselben Gründen in dieser Absolutheit nicht zwingend (§ 150 Abs. 1b VRG).

Nach heutiger Regelung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig bezüglich der Erteilung und Verweigerung von Konzessionen, auf welche die Rechtsordnung keinen Anspruch einräumt, mit Ausnahme der Konzessionen für Wassernutzungen, sowie der Bewilligung und Verweigerung der Übertragung solcher Konzessionen (§ 150 Abs. 1e VRG). Das Bundesrecht kannte früher eine ähnliche Regelung. Die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht war unzulässig gegen die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt, gleichzeitige Verfügungen über die Erteilung oder Verweigerung des Enteignungsrechts an diese Konzessionäre und die Bewilligung oder Verweigerung der Übertragung dieser Konzessionen (Art. 99 Abs. 1d OG). Im Ausnahmenkatalog des nunmehr geltenden Artikels 83 BGG sind die Konzessionen neu nicht mehr erwähnt, was bedeutet, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht auch in solchen Fällen möglich ist.

Gemäss geltendem Recht ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch ausgeschlossen gegen das Ergebnis von Schul-, Berufs- und andern Fähigkeitsprüfungen (§ 150 Abs. 1f VRG). Dieser Ausschluss kann in Anbetracht der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV ebenfalls nicht mehr aufrechterhalten werden. Da Artikel 83 Unterabsatz t BGG vorsieht, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen ist gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und in der Berufsausübung, haben folglich die Kantone hier den gerichtlichen Rechtsschutz sicherzustellen. Zumindest die Einhaltung der Verfahrensregeln bei Prüfungen muss immer einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Das Verwaltungsgericht prüft als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts den Sachverhalt frei. Hingegen ist es nicht verpflichtet, eine Ermessenskontrolle auszuüben.

Auch beim Erlass geschuldeter Abgaben (vgl. den heutigen § 150 Abs. 1g VRG) muss aufgrund der Rechtsweggarantie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich sein. Im Rahmen der Steuergesetzesrevision 2008 wurde das Steuergesetz vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) am 11. September 2006 bereits entsprechend geändert. Die bisherige Regelung, wonach die Gemeinde beziehungsweise die jeweils zuständige Erlassbehörde endgültig entscheidet, wurde gestrichen. Neu ist zudem eine Einsprachemöglichkeit vorgesehen (§§ 201 Abs. 5 und 209 Abs. 4 StG). Bei Zahlungserleichterungen (Stundung) hingegen handelt es sich gar nicht um eine Rechtsstreitigkeit im Sinn der Rechtsweggarantie (vgl. dazu Botschaft vom 4. April 2006 zu den Entwürfen eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative «Steuern vors Volk» und einer Änderung des Steuergesetzes [Teilrevision 2008], B 141, in: GR 2006 S. 1201 ff.), sodass ein Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde weiterhin zulässig ist. Der bisherige § 150 Absatz 1g VRG ist zu streichen und der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei Zahlungserleichterungen in den jeweiligen Spezialgesetzen zu verankern (soweit dies nicht bereits geschehen ist).

Gemäss heutiger Regelung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch ausgeschlossen hinsichtlich der Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Garantien und andern öffentlich-rechtlichen Zuwendungen, wenn die Rechtsordnung ihre Leistung nur im Rahmen der bewilligten Kredite oder verfügbaren Mittel vorsieht oder sonst wie keinen Rechtsanspruch darauf einräumt (§ 150 Abs. 1h VRG). Gemäss Artikel 83 Unterabsatz k BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, zwar ausgeschlossen, aber auch hier müssen die Kantone den gerichtlichen Rechtsschutz aufgrund der Rechtsweggarantie sicherstellen.

Betreffend die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden (§ 150 Abs. 1i VRG) verweisen wir auf die Ausführungen zu § 128 Absatz 4 VRG. Diejenigen Beschwerden, die nicht gemäss § 128 Absatz 4 VRG wie eigentliche Rechtsmittel zu behandeln sind, sind weiterhin nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar.

Von allen bisherigen Ausnahmegründen verbleiben damit in § 150 VRG nur noch der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Genehmigung von Erlassen, Volksabstimmungen und behördlichen Beschlüssen sowie gegen die Erledigung von Aufsichtsbeschwerden. Weitere Ausschlüsse der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden (wie bisher) in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt. Eine solche Lösung hat den Vorteil, dass die Flexibilität der Spezialgesetzgebung gewahrt bleibt. Sie ist benutzerfreundlich, da jeweils nur das Spezialgesetz und nicht auch noch das VRG konsultiert werden muss.

§ 151

Heute ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verfahrenskosten allein unzulässig, wenn sie auch in der Hauptsache nicht zulässig ist. Da aufgrund der Rechtsweggarantie in Zukunft die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Regel sein wird und der Ausschluss im Kostenpunkt nicht haltbar ist, ist diese Bestimmung aufzuheben.

§ 161 Absatz 3

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) wurde die Verordnung über das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in Streitsachen aus dem Gebiet der eidgenössischen und kantonalen Sozialversicherung (SRL Nr. 44) per 1. Januar 2003 aufgehoben. § 161 Absatz 3 VRG könnte grundsätzlich aufgehoben werden. Wir hatten in der Vernehmlassungsvorlage eine Umwandlung in eine Kann-Bestimmung vorgeschlagen, um für einen allfälligen zukünftigen Regelungsbedarf gewappnet zu sein. Der Luzerner Anwaltsverband bemerkte dazu im Vernehmlassungsverfahren, dass kein Bedarf für eine Kann-Bestimmung bestehe. Wir schliessen uns dieser Meinung an. Damit kann § 161 Absatz 3 VRG aufgehoben werden.

§ 162 Absätze 1d und 2

Wir verweisen auf die Ausführungen zu § 6 Absatz 2 VRG. Zu streichen ist ferner der zweite Satz in Absatz 1d. Das Behördengesetz behält die Zuständigkeit des Bundesgerichts nicht mehr vor. Die entsprechende Bestimmung wurde durch das Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (SRL Nr. 23) aufgehoben.

§ 173 Absatz 2

Wir verweisen auf die Ausführungen zu § 161 Absatz 3 VRG.

§§ 180 ff.

Gegen die unberechtigte Verweigerung oder Verzögerung eines anfechtbaren Entscheides kann neu nicht mehr die Aufsichtsbeschwerde, sondern das gegen den Endentscheid zulässige Rechtsmittel ergriffen werden. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen zu § 128 Absatz 4 VRG.

Die eigentlichen Aufsichtsbeschwerden («klassische Aufsichtsbeschwerden» wegen ungebührlicher Behandlung) sollen wie bisher geregelt bleiben. Diese Regelung ist sehr detailliert, unter anderem mit bestimmten Anforderungen hinsichtlich der Rügegründe, der Beschwerdefrist und der Beschwerdeschrift. Es hat sich als nachteilig erwiesen, dass keine Grundlage für eine einfache Erledigung sonstiger Eingaben («aufsichtsrechtliche Anzeigen») besteht. Zu denken ist hier beispielsweise an Eingaben, mit denen auf Tatsachen aufmerksam gemacht wird, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern. Solche Eingaben, welche aufgrund der neuen Regelung in § 128 Absatz 4 VRG in Zukunft wohl viel seltener vorkommen werden, sollen formlos, zum Beispiel mit einem Brief, erledigt werden können. Der Zwischentitel für Teil VI des VRG, der um einen neuen § 187a VRG zu ergänzen ist, ist entsprechend zu ändern.

§ 186 Absatz 4

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vom BUWD und von den Regierungsratsmitgliedern vorgeschlagen, eine Grundlage zu schaffen, um einer beschwerdeführenden Person die Kosten des Verfahrens auferlegen zu können, wenn diese mutwillig eine unzulässige oder offensichtlich unbegründete Aufsichtsbeschwerde erhebt. Eine solche Möglichkeit kennt das Steuergesetz bereits. Wir haben den Vorschlag übernommen. Da es sich bei § 186 VRG um eine generelle Regel handelt, erübrigt sich in Zukunft die Spezialbestimmung im Steuergesetz (vgl. Ausführungen zu § 132 Abs. 3 Steuergesetz in Kap. V.13).

§ 187 Absatz 2

Dieser Absatz ist ersatzlos aufzuheben. Mit dem Inkrafttreten des Personalgesetzes vom 26. Juni 2001 (SRL Nr. 51) wurde das Disziplinarverfahren abgeschafft.

§ 187a

Wir verweisen auf die Ausführungen zu den §§ 180 ff. VRG.

§ 201 Absatz 1

Gemäss dem heutigen Wortlaut dieser Bestimmung wird eine Parteientschädigung zugesprochen, wenn eine Partei mit ihren Begehren unterliegt oder den Rückzug ihrer Beschwerde erklärt. Praxisgemäss wird ein Unterliegen auch dann angenommen, wenn auf Begehren nicht eingetreten wird. Im Gegensatz dazu unterscheidet § 198 Absatz 1c VRG bei der Kostenpflicht begrifflich zwischen dem Unterliegen und dem Nichteintreten. Diese begriffliche Unterscheidung ist auch bei der Regelung der Parteientschädigung einzuführen.

Der Luzerner Anwaltsverband hat in der Vernehmlassung vorgeschlagen, die geltende Regelung zu ändern, wonach eine Parteientschädigung nur zugesprochen wird, wenn an Rechtsmittelverfahren Parteien mit gegensätzlichen Interessen beteiligt sind oder der Vorinstanz grobe Verfahrensfehler oder offenbare Rechtsverletzungen vorgeworfen werden können. Diese Regelung sei unbefriedigend, da sie dazu führe, dass auch bei Gutheissung der Beschwerde die obsiegende Partei ihre Vertretungskosten selbst zu tragen habe. Wir lehnen die vorgeschlagene Neuregelung aufgrund der Be-

fürchtung ab, dass andernfalls notwendige Vorkehrungen nicht mehr getroffen würden, um nicht das Risiko eines Fehlentscheides mit entsprechenden Kostenfolgen einzugehen: Schon geringfügige Mängel eines Entscheides würden sonst zu einer Prozessentschädigung und damit zu einer Haftung der Vorinstanz führen, im Gegensatz zur heutigen Lösung, die eine Haftung der Vorinstanz nur bei groben Verfahrensfehlern und offenbarem Rechtsmissbrauch vorsieht. Zudem lässt der Vorschlag des Luzerner Anwaltsverbandes ausser Acht, dass nach dem Grundsatz der «Waffengleichheit» auch die Verwaltung im Falle des Obsiegens entschädigt werden müsste. Dies würde bedeuten, dass der Rechtsuchende im Falle des Unterliegens nicht nur die Verfahrenskosten und allfällige eigene Parteikosten, sondern auch jene des Gemeinwessens tragen müsste.

2. Bürgerrechtsgesetz (SRL Nr. 2)

§ 35

Nach heutigem Recht können Bürgerrechtsentscheide je nach Vorinstanz mit unterschiedlichen Rechtsmitteln angefochten werden. Das Bürgerrechtsgesetz (BüG) sieht drei Rechtsmittelwege vor:

- Entscheide der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments betreffend die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (§ 30 Abs. 1a und b und Abs. 2 BüG):

Diese Entscheide können innert zehn Tagen mit Gemeindebeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 109 Gemeindegesetz). Gegen den Entscheid des Regierungsrates ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (§ 35 Abs. 2 BüG). Zulässig ist lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht.

- Entscheide des Gemeinderates, des Bürgerrates, des Korporationsrates und der Einbürgerungskommission betreffend die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (§ 30 Abs. 2 BüG):

Diese Entscheide können innert 20 Tagen mit Verwaltungsbeschwerde beim JSD angefochten werden (§ 35 Abs. 1 BüG i. V. m. § 142 VRG). Gegen den Entscheid des JSD ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (§ 35 Abs. 2 BüG). Zulässig ist lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht.

- Entscheide des JSD betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht und die Nichtigerklärung (§ 30 Abs. 1d BüG):

Diese Entscheide können innert 20 Tagen mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 35 Abs. 1 BüG i. V. m. § 142 VRG). Gegen den Entscheid des Regierungsrates betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (§ 35 Abs. 2 BüG). Zulässig ist diese hingegen gegen die Entscheide betreffend die Nichtigerklärung (vgl. Urteil 5A.9/2005 des Bundesgerichts vom 24. März 2005) und die Entlassung aus dem Schweizer Bür-

gerrecht. Die Entscheide des Regierungsrates betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller können lediglich mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 83 Unterabs. b BGG). In den anderen Fällen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung.

Das Bundesgericht hat in den beiden Entscheiden 129 I 217 (Fall «Emmen») und 129 I 232 (Fall «Zürich») festgehalten, dass Einbürgerungsentscheide keine politischen Entscheide sind. Beim Einbürgerungsverfahren handle es sich materiell um einen Akt der Rechtsanwendung beziehungsweise um ein Verwaltungsverfahren. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers sind Entscheide über die ordentliche Einbürgerung nicht mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 83 Unterabs. b BGG). Auf Bundesebene steht in diesem Bereich lediglich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zur Verfügung. Es ist deshalb Aufgabe der kantonalen Gerichte, die korrekte Anwendung des Rechts einschliesslich der Bundesverfassung sicherzustellen (Art. 114 i. V. m. Art. 86 Abs. 2 BGG). Gegen Verfügungen und Entscheide der kommunalen beziehungsweise kantonalen Behörden aufgrund des Bürgerrechtsgesetzes muss die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig sein, weshalb deren Ausschluss in § 35 Absatz 2 BüG nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Wir erachten die bisherige Lösung mit unterschiedlichem Rechtsmittelweg, je nachdem wer auf Gemeindeebene als erste Instanz entscheidet, als unzweckmässig, besteht doch damit wegen der unterschiedlichen Rechtsmittelinstanzen die Gefahr unterschiedlicher Rechtsprechung. Nebst der Aufhebung des Ausschlusses der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§ 35 Abs. 2 BüG) schlagen wir deshalb auch eine Vereinheitlichung des Rechtsmittelweges vor. Im Grund genommen gibt es – ausser bei der Rechtsmittelfrist – heute schon keinen systembedingten Unterschied bei der Behandlung der einzelnen Beschwerden, ob es sich nun um eine Verwaltungsbeschwerde oder um eine Gemeindebeschwerde handelt, ist doch die Prüfungsbefugnis der Rechtsmittelinstanzen aufgrund der Einschränkungen in § 144 Absatz 2 VRG sowie in § 109 Absatz 4 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) in beiden Fällen dieselbe. Wir schlagen vor, den Rechtsmittelweg neu wie folgt auszugestalten:

- Entscheide der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments betreffend die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (§ 30 Abs. 1a und b und Abs. 2 BüG):

Gegen diese Entscheide soll neu die Verwaltungsbeschwerde statt der Gemeindebeschwerde beim Regierungsrat zur Verfügung stehen. Gegen den Entscheid des Regierungsrates kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht ergriffen werden. Der verwaltungsgerichtliche Entscheid kann mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

- Entscheide des Gemeinderates, des Bürgerrates, des Korporationsrates und der Einbürgerungskommission betreffend die Erteilung des Gemeindebürgerrechts (§ 30 Abs. 2 BüG):

Gegen diese Entscheide soll neu die Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat statt beim JSD zur Verfügung stehen. Gegen den Entscheid des Regierungsrates

kann wiederum die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht ergriffen werden. Der verwaltungsgerichtliche Entscheid kann mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.

- Entscheide des JSD betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht und die Nichtigerklärung (§ 30 Abs. 1d BüG): Solche Entscheide sollen neu direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Geht es bei diesen Entscheiden um die ordentliche Einbürgerung, ist gegen sie sodann die subsidiäre Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig. In den anderen Fällen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig.

Dieser Lösungsvorschlag hat den Vorteil, dass der innerkantonale Rechtsmittelweg in sämtlichen vergleichbaren Fällen immer gleich bleibt, unabhängig davon, wer auf Gemeindeebene als erste Instanz entscheidet. Die Vereinheitlichung des Rechtsmittelweges führt zu einer einheitlichen Beurteilung von umstrittenen Einbürgerungsfällen in unserem Kanton und entspricht damit dem Gleichbehandlungsgebot besser als die heutige Lösung. Sie entspricht auch dem Konzept, von dem Ihr Rat beim Gesetz über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden ausgegangen ist (vgl. dazu Botschaft B 160 vom 5. September 2006, in: GR 2007 S. 38 ff.). Die Einsetzung des Regierungsrates als erste Rechtsmittelinstanz rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Einbürgerungsentscheiden zwar um keine politischen Entscheide handelt, aber ein grosser Ermessensspielraum besteht. Würde die Gemeindebeschwerde in Bürgerrechtsfällen beibehalten, so würde dies aufgrund der Vorgaben der BV und des BGG dazu führen, dass ein Entscheid, der an sich nur mit einem ausserordentlichen Rechtsmittel im Rahmen der Gemeindeaufsicht bei uns angefochten werden könnte, mittels ordentlichem Rechtsmittel weiterziehbar wäre. Dies wäre systemwidrig und hätte zur Folge, dass das Verwaltungsgericht in verfassungswidriger Weise gleichsam als Oberaufsichtsbehörde in diesem Bereich fungieren würde. Der direkte Weiterzug der Entscheide des JSD betreffend die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die Entlassung aus dem Schweizer Bürgerrecht und die Nichtigerklärung an das Verwaltungsgericht rechtfertigt sich, weil hier erstinstanzlich immer das JSD entscheidet und so die Gefahr einer uneinheitlichen Beurteilung kaum besteht. Zudem handelt es sich um seltene Fälle.

3. Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt sowie über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (SRL Nr. 5)

§ 19

Gemäss Artikel 83 Unterabsatz c BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgeschlossen gegen Entscheide auf dem Gebiet des Ausländerrechts betreffend:

- die Einreise,
- Bewilligungen, auf die weder das Bundesrecht noch das Völkerrecht einen Anspruch einräumt,
- die vorläufige Aufnahme,
- die Ausweisung gestützt auf Artikel 121 Absatz 2 der Bundesverfassung und die Wegweisung,
- Ausnahmen von den Höchstzahlen.

In allen diesen Fällen ist es nach dem BGG Aufgabe des Verwaltungsgerichts, als gerichtliche Instanz die korrekte Anwendung des Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt sowie die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sicherzustellen. Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Absatz 2 ist deshalb nicht mehr zulässig.

Ein Änderungsbedarf ergibt sich auch bei denjenigen Fällen, in welchen ein bundesrechtlicher oder völkerrechtlicher Anspruch geltend gemacht wird. Nach heutiger Regelung kann – in Anwendung der Grundsätze der Revision 97 – eine negative Verfügung des Amtes für Migration direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Gegen dessen Entscheid steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht offen. Verneint das Verwaltungsgericht den Anspruch, so überweist es die Beschwerdesache zur Beurteilung an das JSD. Dessen Entscheid kann nach geltender Regelung nur mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Wie bereits erwähnt, ist der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufgrund der Rechtsweggarantie nicht mehr zulässig. Das bedeutet, dass der Entscheid des JSD neu auch in solchen Fällen, bei denen kein Anspruch auf eine Bewilligung besteht, beim Verwaltungsgericht anfechtbar sein muss.

Es ist jedoch nicht zweckmässig, dass dieselbe Beschwerdesache möglicherweise zweimal vom Verwaltungsgericht beurteilt werden muss. Als Lösungen kommen zwei Varianten in Betracht: Die erste Variante sieht für sämtliche Beschwerden im Bereich des Ausländerrechts eine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit vor. Dies würde bei den Fällen, die an das Bundesgericht weitergezogen werden können (das heisst, bei Fällen, in denen ein Rechtsanspruch geltend gemacht wird), zu drei ordentlichen Rechtsmittelmöglichkeiten bis zu einem definitiven Entscheid führen. Bei der zweiten Variante werden sämtliche Beschwerden im Bereich des Ausländerrechts direkt vom Verwaltungsgericht beurteilt. Dies würde dazu führen, dass bei denjenigen Fällen, die aufgrund von Artikel 83 Unterabsatz c BBG nicht beim Bundesgericht angefochten werden können, nur ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung stehen würde. Beide Varianten stehen nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Revision 97, wonach zwei ordentliche Beschwerdemittel bis zu einem definitiven Entscheid zur Verfügung stehen sollen.

Wir schlagen die erste Variante vor. Das JSD beurteilt heute im Ausländerrecht jährlich rund 100 bis 120 Fälle, das Verwaltungsgericht rund 45 bis 50 Fälle. Würde die zweite Variante gewählt, so stünde also bei zwei Dritteln aller Fälle im Ausländerrecht bloss noch ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung. Das Verwaltungsgericht müsste in diesen Fällen jeweils eine umfassende Ermessensüberprüfung vornehmen, für welche die Verwaltung institutionell geeigneter ist. Bei der Ermessenskon-

trolle auferlegt sich das Verwaltungsgericht denn auch regelmässig eine gewisse Zurückhaltung. Die Variante 1 ist deshalb zu bevorzugen, zumal längst nicht alle von der Verwaltung gefällten Beschwerdeentscheide an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Im Vernehmlassungsverfahren haben sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Amt für Migration die Variante 1 begrüsst. Seitens der FDP wurde allerdings beantragt, es sei auch in denjenigen Fällen, in welchen ein Rechtsanspruch geltend gemacht werde, eine Lösung mit zwei ordentlichen Rechtsmitteln zu suchen. Eine solche Lösung ist jedoch unseres Erachtens – aus den dargelegten Gründen – nicht zweckmässig.

4. Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)

§§ 16 Unterabsatz b, 114 Absatz 3, 115 Absatz 2, 158, 159 Absatz 4 sowie 164 Absatz 1
Nach heutigem Recht besteht für Stimmrechtsangelegenheiten je nach Vorinstanz ein unterschiedlicher Rechtsmittelweg. Das Stimmrechtsgesetz (StRG) sieht im Grund genommen heute drei Rechtsmittelwege vor. Nicht eingegangen wird hier auf die Sonderfälle der Stimmrechtsbeschwerde bei der Neuwahl des Grossen Rates und des Regierungsrates, die vom Regierungsrat sowie vom Grossen Rat zu behandeln sind (§ 167 StRG), und auf Beschwerden in eidgenössischen Angelegenheiten (Art. 88 Abs. 1b BGG). Die drei genannten Rechtsmittelwege sehen wie folgt aus:

- Akte der Stimmberechtigten, des Gemeinderates, der Gemeindeversammlung und des Gemeindeparlamentes:
Diese Akte können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 159 f. StRG). Gegen den Entscheid des Regierungsrates ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zulässig (Art. 88 i. V. m. Art. 100 BGG).
- Vorprüfungsentscheide des JSD bei kantonalen Initiativen:
Diese Entscheide können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden (§ 158 StRG). Gegen den Entscheid des Regierungsrates ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zulässig (Art. 88 i. V. m. Art. 100 BGG).
- Akte des Regierungsrates vor einer Wahl oder Abstimmung:
Gegen diese Akte kann Einsprache beim Regierungsrat erhoben werden (§ 161 StRG). Gegen den Einspracheentscheid des Regierungsrates ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zulässig (Art. 88 i. V. m. Art. 100 BGG).

Gemäss Artikel 88 Absatz 1 BGG sind Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und Abstimmungen zulässig: a. in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonomer Instanzen, b. in eidgenössischen Angelegenheiten gegen Verfügungen der Bundeskanzlei und Entscheide der Kantonsregierungen. Nach Artikel 88 Absatz 2 Satz 1 BGG haben die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der

Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vorzusehen. Das Bundesgericht hat mit Entscheid 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007 (ZBI 2007 S. 313 ff.) präzisiert, dass das Rechtsmittel gemäss Artikel 88 Absatz 2 Satz 1 BGG ein gerichtliches sein muss. Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlamentes und der Regierung (Satz 2).

Wie in Kapitel IV erwähnt, schlagen wir vor, bei den Hauptanwendungsfällen, das heisst bei den Akten der Stimmberechtigten, des Gemeinderates, der Gemeindeversammlung und des Gemeindeparlamentes, als Rechtsmittelinstanz neu nicht mehr den Regierungsrat, sondern das JSD vorzusehen. Der Beschwerdentscheid des JSD kann dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten und dessen Entscheid wiederum mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Mit dieser Lösung wird der Regierungsrat gemäss den Zielen der Revision 97 von seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz weiter entlastet. Zu beachten ist jedoch, dass neu in solchen Fällen bis zu einem endgültigen Entscheid drei ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen, also insofern eine Abweichung von den Grundsätzen der Revision 97 besteht. Da es aber um Entscheide geht, bei denen ein politisches Ermessen eine gewisse Rolle spielen kann, erscheint es aus institutionellen Gründen gerechtfertigt, als erste Rechtsmittelinstanz nicht ein Gericht vorzusehen. Im Übrigen handelt es sich erfahrungsgemäss um relativ wenige Fälle.

Die Vorprüfungsentscheide des JSD bei kantonalen Initiativen sollen direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. Dessen Entscheide können wie erwähnt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Somit wird auch hier der Regierungsrat gemäss den Zielen der Revision 97 von seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz entlastet.

Gegen Massnahmen, die er bei Wahlen und Abstimmungen vor dem Abstimmungstag anordnet, soll weiterhin beim Regierungsrat Einsprache erhoben werden können. Auf kantonaler Ebene ist gemäss Bundesrecht in solchen Fällen kein gerichtlicher Rechtsschutz erforderlich (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG; bestätigt durch den Entscheid 1P.338/2006). Dass in solchen Fällen nur ein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht, kann in Kauf genommen werden. Diese Lösung hat sich bewährt und auch das BGG lässt – wie erwähnt – eine Spezialregelung zu. Auch die Kompetenz zur Anordnung der Nachprüfung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen (§ 150 StRG) soll aus denselben Gründen weiterhin beim Regierungsrat verbleiben.

§§ 23 Absätze 1e, 2b und 4, 83 Absätze 2 und 4, 87 Absatz 4, 103 Absatz 3, 149, 152 Absatz 1 sowie 154 Absatz 2

Nach heutiger Regelung bedürfen die Wahlen, für die der Regierungsrat den Termin festlegt, mit Ausnahme der Neuwahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates, seiner Genehmigung (§ 154 Abs. 1 und 3 StRG). Darunter fallen folgende Gemeindewahlen: Neuwahl der Gemeindebehörden, der Gemeindeparlamente (Grosser Stadtrat, Einwohnerrat usw.) und der Friedensrichter (§ 23 Abs. 1e). Da neu das JSD für Beschwerden gegen Akte der Stimmberechtigten, des Gemeinderates, der Gemeindeversammlung und des Gemeindeparlamentes zuständig sein soll, ist es zweckmässig, das JSD in diesen Fällen den Wahltermin festsetzen und die Wahlgenehmigung

aussprechen zu lassen. Ebenso soll die Berichterstattung über die Aufhebung einer Gemeindeversammlung im Fall einer Störung (vgl. § 103 Abs. 3 StRG) an das JSD und nicht mehr an den Regierungsrat erfolgen. Weiter soll das JSD bei von ihm angeordneten Wahlen und Abstimmungen Massnahmen bei Verfahrensmängeln oder anderen Unregelmässigkeiten ergreifen (§ 149 StRG) sowie Ordnungs- und Disziplinarbussen aussprechen können (§ 152 Abs. 1 StRG). Als Folge davon, dass der Regierungsrat nicht mehr für die Genehmigung der Wahlen zuständig ist, sind auch die Bestimmungen betreffend den Versand und die Aufbewahrung der Akten (§ 83 Abs. 2 und 4) sowie die stille Wahl (§ 87 Abs. 4) anzupassen.

§ 165 Absätze 2, 3 und 4

Aus politischen Gründen rechtfertigt es sich, dem Regierungsrat weiterhin die Möglichkeit zu geben, von Amtes wegen eine Nachprüfung des Wahl- oder Stimmmaterials anzuordnen (§ 150 Abs. 1 StRG) und die Berichtigung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses oder die Aufhebung der Wahl oder der Abstimmung zu verfügen (§ 150 Abs. 2 StRG). Eine solche Befugnis ist dann notwendig, wenn keine Beschwerde vorliegt, der Regierungsrat aber eine Nachprüfung von Amtes wegen anordnen möchte. Damit sind Fälle denkbar, in welchen sowohl der Regierungsrat von Amtes wegen (§ 150 Abs. 1 StRG) als auch das JSD im Rahmen einer Beschwerde (§§ 158 sowie 165 Abs. 1 StRG) über eine Nachzählung zu entscheiden hätten. Um unterschiedliche Beurteilungen möglichst zu vermeiden, soll in einem neuen Absatz 2 festgehalten werden, dass der Regierungsrat in denjenigen Fällen, in welchen das JSD im Beschwerdeverfahren noch nicht entschieden hat, auch den Beschwerdeentscheid fällt. Da hier der Regierungsrat die Funktion einer Rechtsmittelbehörde übernimmt, unterliegen seine Entscheide gemäss BGG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht.

Der bisherige Absatz 2 wird unverändert zu Absatz 3. In Absatz 4 wird der bisherige Absatz 3 dahingehend geändert, dass die aufhebende Behörde die nötigen Anordnungen trifft. Diese Änderung ist notwendig, da neu nicht nur der Regierungsrat, sondern auch das JSD eine Aufhebung anordnen kann.

§ 166 Absätze 2 und 3

Nebst der Feststellung, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen ist gegen Akte des Regierungsrates, welche mit Einsprache gemäss § 161 anfechtbar sind, soll im Gesetz auch verankert werden, dass die Einsprache, die Stimmrechtsbeschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde keine aufschiebende Wirkung haben. Diese der bisherigen Praxis entsprechende Regelung soll verhindern, dass durch das Ergreifen eines Rechtsmittels Abstimmungs- und Wahltermine gefährdet werden. Das Bundesrecht kennt für die Verfahren vor Bundesgericht ebenfalls einen grundsätzlichen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung (Art. 103 Abs. 1 BGG). Das Fehlen einer aufschiebenden Wirkung wird dadurch gemildert, dass das JSD gemäss § 149 StRG von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin Massnahmen treffen und beispielsweise eine Wahl oder Abstimmung verschieben oder absagen kann.

5. Grossratsgesetz (SRL Nr. 30)

§ 58a (neu)

Akte des Parlamentes bleiben weiterhin von der Rechtsweggarantie ausgenommen, wenn diese überwiegend politischen Charakter haben (z. B. Wahlakte, Verlängerung der Frist zur Behandlung einer Verfassungs- oder Gesetzesinitiative, Unterstellung eines Erlasses unter das Referendum). Um allfällige Unklarheiten zu vermeiden, soll in einem neuen § 58 festgehalten werden, dass die Beschlüsse des Parlamentes endgültig sind, soweit in der Gesetzgebung nicht anderes vorgesehen ist. Dies entspricht auch der Regelung auf Bundesebene (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV sowie Botschaft Bundesrechtspflege, BBl 2001 S. 4328).

§ 88

Eine Streitigkeit über Entschädigungsansprüche der Ratsmitglieder hat keinen vorwiegend politischen Charakter. Der Ausschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes ist nicht mehr zulässig, weshalb diese Bestimmung geändert werden muss. Neu soll das Büro des Grossen Rates vermittelnd tätig werden. Scheitert die Vermittlung, so kann die verwaltungsgerichtliche Klage ergriffen werden.

6. Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts (SRL Nr. 41)

§ 8a

Nach heutiger Regelung im Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts (OGVG) können Urteile und Entscheide in klaren Fällen ohne die Begründung zugestellt werden (§ 8a Abs. 1 OGVG). Den Parteien, Vorinstanzen und allfälligen beschwerdeberechtigten Instanzen ist dabei aber jeweils mitzuteilen, dass sie innert zehn Tagen seit Zustellung des Rechtsspruchs schriftlich eine Begründung verlangen können, ansonsten das Urteil oder der Entscheid in Rechtskraft erwachse (Abs. 2). Artikel 112 Absatz 2 BGG ermöglicht es nun den Kantonen, generell vorzusehen, dass die Behörde ihren Entscheid ohne Begründung eröffnet. Die Parteien können in diesem Fall gemäss dieser Vorschrift innert 30 Tagen eine vollständige Ausfertigung des Entscheids verlangen. Der Entscheid ist zudem nicht vollstreckbar, solange nicht entweder diese Frist unbenützt abgelaufen oder die vollständige Ausfertigung eröffnet worden ist. Wir schlagen vor, § 8a OGVG an diese neue Vorschrift anzupassen.

7. Behördengesetz (SRL Nr. 50)

§ 12 Absatz 4

Wird gegen ein Mitglied des Regierungsrates, des Obergerichts oder des Verwaltungsgerichts oder einen Ersatzrichter oder eine Ersatzrichterin dieser Gerichte im

Zusammenhang mit der Amtstätigkeit ein gerichtliches Verfahren eingeleitet oder sieht sich ein Behördenmitglied oder ein Ersatzrichter aus dem gleichen Grund veranlasst, gegen jemanden gerichtlich vorzugehen, kann ihm gemäss § 12 Absatz 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Behördengesetz) Rechtsschutz gewährt werden. Über die Gewährung und den Umfang des Rechtsschutzes entscheidet die Behörde, der das Behördenmitglied oder der Ersatzrichter angehört (Abs. 2). Die Leistungen des Staates können je nach den Verhältnissen zurückgefordert werden (Abs. 3). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Regierungsratsentscheide aufgrund dieser Bestimmungen war bislang ausgeschlossen (Abs. 4). Ein solcher Ausschluss ist nicht mehr zulässig, da es sich bei den jeweiligen Entscheiden des Regierungsrates um individuell-konkrete Akte handelt.

8. Personalgesetz (SRL Nr. 51)

§ 68

Aufgrund der Rechtsweggarantie muss künftig gegen alle personalrechtlichen Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offenstehen. § 68 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Personalgesetz; PG) ist deshalb zu streichen.

Der Entscheid des Verwaltungsgerichts kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden, wenn es sich entweder um eine Streitigkeit betreffend die Geschlechtergleichstellung oder um eine vermögensrechtliche Angelegenheit (Art. 83 Unterabs. g BGG) handelt. Bei den vermögensrechtlichen Angelegenheiten ist zusätzlich erforderlich, dass der Streitwert mindestens 15 000 Franken erreicht (Art. 85 Abs. 1b BGG) oder sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 2 BGG). Für alle anderen Fälle steht gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zur Verfügung.

Im Ergebnis führt die vorliegende Konzeption dazu, dass bei den nicht vermögensrechtlichen Ansprüchen aus der Gleichstellung (z. B. Streitigkeiten betreffend Aufgabenzuteilung) abweichend von den Grundsätzen der Revision 97 drei ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Dies kann aber hingenommen werden, da bereits nach geltendem Recht in solchen Fällen gegen den Beschwerdeentscheid sowohl die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht wie auch an das Bundesgericht offenstand (vgl. dazu Botschaft vom 19. September 2000 zum Entwurf eines neuen Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis [Personalgesetz], in: GR 2001 S. 442 f.). Im Übrigen handelt es sich erfahrungsgemäss um seltene Fälle.

Die Absätze 2 und 3, welche die Bestimmungen der Bundesrechtspflege (für den Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau) sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorbehalten, können aufgehoben werden, da mit der vorliegenden Rechtsschutzkonzeption die Anforderungen der Bundesrechtspflege und der EMRK erfüllt werden.

§ 70 Absatz 2

Das geltende Recht sieht im Bereich des Personalrechts lediglich einen eingeschränkten Zugang zum Verwaltungsgericht vor. Wie erwähnt muss aufgrund der Rechtsweggarantie künftig gegen alle personalrechtlichen Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offenstehen. Ein benutzerfreundliches Personalrecht rechtfertigt es, im Gesetz speziell auf dieses Recht hinzuweisen und § 70 Absatz 2 PG entsprechend zu ergänzen.

Nicht zustimmen können wir dem Vorschlag des Verwaltungsgerichts, neu auch bei Beendigungs- und Umgestaltungsentscheiden eine Verwaltungsbeschwerde vorzusehen, da die Rechtsweggarantie keine Änderung des bestehenden Rechtsmittelweges erforderlich macht und sich die bisherige Regelung aus unserer Sicht bewährt hat.

9. Gesetz über die Kirchenverfassung (SRL Nr. 187)

§ 9

Mit dem Inkrafttreten des Personalgesetzes wurde das Disziplinarverfahren abgeschafft (vgl. Ausführungen zu § 187 Abs. 2 VRG), weshalb § 9 Absatz 2 Satz 2 sowie Absatz 3 des Gesetzes über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden) aufzuheben sind.

Weiter ist der Begriff «Beamte» durch den Ausdruck «Angestellte» zu ersetzen (vgl. Ausführungen zu § 6 Absatz 2 VRG) und ein Hinweis auf das Personalgesetz anzubringen.

10. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SRL Nr. 200)

§§ 11 Absätze 2, 3 und 4 sowie 12 Absatz 2

Weil neu Beschwerden wegen behaupteter Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung auch im kantonalen Recht wie eigentliche Rechtsmittel behandelt und den anfechtbaren Entscheiden gleichgestellt werden (vgl. Ausführungen zu § 128 Abs. 4 VRG), sind diese als Sachbeschwerden in einem neuen Absatz 2 in § 11 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) zu regeln. Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden neu zu den Absätzen 3 und 4. Im Gegenzug ist § 12 Absatz 2 EGZGB aufzuheben.

§ 96

Nach geltendem Recht kann ein Entscheid des Handelsregisteramtes mit Verwaltungsbeschwerde bei der Aufsichtsbehörde angefochten werden. Der Beschwerdeentscheid der Aufsichtsbehörde kann sodann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Obergericht angefochten werden. Diesem steht auch die Ermessenskontrolle zu.

Am 1. Januar 2008 tritt die totalrevidierte Handelsregisterverordnung in Kraft. Diese regelt in Artikel 165 das kantonale Rechtsmittelverfahren: Entscheide des Handelsregisteramtes müssen innert 30 Tagen nach der Eröffnung bei einem oberen Gericht als einziger Beschwerdeinstanz angefochten werden können. Die Bestimmung im EGZGB muss entsprechend angepasst werden.

11. Gesetz über die Strafprozessordnung (SRL Nr. 305)

§§ 295 und 302

Ausschliesslich gestützt auf die heutige Regelung von § 148 Unterabsatz a VRG können gewisse Entscheide der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug im Rahmen des Vollzuges von Strafen und Massnahmen beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Die vorgesehene Anpassung von § 148 Unterabsatz a VRG setzt aber voraus, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben ist. Gegen Entscheide betreffend den Vollzug von Strafen und Massnahmen ist indessen neu die Beschwerde in Strafsachen (Art. 78 Abs. 2b BGG) vorgesehen. Die Kantone haben als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen, welche als Rechtsmittelinstanz entscheiden (Art. 80 Abs. 2 BGG). Als «oberes» Gericht gelten im Kanton Luzern sowohl das Ober- als auch das Verwaltungsgericht. Da der Vollzug von Strafen und Massnahmen grundsätzlich eine Angelegenheit der Verwaltung ist, soll im Kanton Luzern weiterhin das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz über Beschwerden in diesem Bereich befinden. Diese Spezialregelung soll im Gesetz über die Strafprozessordnung (StPO) verankert werden.

Entscheide betreffend den Straf- oder Massnahmenvollzug können sich entweder auf kantonales Recht abstützen (z. B. Aufgebot zum Strafantritt oder Bezeichnung des Therapeuten beim Vollzug einer therapeutischen Massnahme) oder auf Bundesrecht (z. B. bedingte Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug). Die Verletzung von kantonalem Recht kann beim Bundesgericht nur mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde gerügt werden. Nach dem Grundsatz der Reform 97, wonach zwei ordentliche Rechtsmittel bis zu einem definitiven Entscheid zur Verfügung stehen sollen, ist deshalb zuerst eine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit vorzusehen. Bei Verletzung von Bundesrecht steht hingegen die Beschwerde in Strafsachen beim Bundesgericht zur Verfügung. Da dies ein ordentliches Rechtsmittel ist, ist keine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit erforderlich. Der Entscheid der Dienststelle kann direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

§ 315 Absatz 1

Begnädigungen sind Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (vgl. Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege, Bern, Juni 1997, S. 23; abrufbar unter www.bj.admin.ch). Der Klarheit halber ist § 315 Absatz 1 StPO mit dem Zusatz zu ergänzen, dass der Entscheid des Grossen Rates endgültig ist.

12. Staatsbeitragsgesetz (SRL Nr. 601)

§§ 25 Absatz 2 und 26 Absatz 2

Staatsbeiträge können bei fehlender oder mangelhafter Erfüllung der subventionierten Aufgabe sowie bei Zweckentfremdung oder Veräusserung des subventionierten Objektes ganz oder teilweise zurückgefordert werden (§§ 25 Abs. 2 und 26 Abs. 2 Staatsbeitragsgesetz). In Härtefällen kann auf eine Rückforderung allerdings ganz oder teilweise verzichtet werden. Entscheide über Erlassgesuche sind nach heutigem Recht endgültig, was mit der Rechtsweggarantie nicht mehr vereinbar ist. Wir verweisen auf die Ausführungen zu § 150 VRG.

13. Steuergesetz (SRL Nr. 620)

§ 132 Absatz 3

In § 132 Absatz 3 des Steuergesetzes (StG) wird für die Aufsichtsbeschwerden auf die §§ 180–187 VRG verwiesen. Aufgrund des vorgeschlagenen neuen § 187a VRG (vgl. die Ausführungen zu den §§ 180 ff. VRG) muss dieser Verweis angepasst werden. Da in § 186 Absatz 4 VRG neu eine Bestimmung über die mögliche Kostenfolge bei mutwilliger Prozessführung vorgesehen ist, erübrigt sich eine entsprechende Spezialbestimmung im Steuergesetz.

14. Gebührengesetz (SRL Nr. 680)

§ 22 Absatz 3

Die Regelung, wonach Entscheide über Erlassgesuche endgültig sind, ist mit der Rechtsweggarantie nicht vereinbar. Wir verweisen auf die Ausführungen zu § 150 VRG. Im Übrigen ist es angezeigt, das mit der letzten Änderung des Steuergesetzes vom 11. September 2006 beschlossene Einspracheverfahren für Erlassverfahren samt Ausschluss der Ermessenskontrolle des Verwaltungsgerichts auch im Gebührengesetz vorzusehen (vgl. §§ 165 Abs. 3 und 201 Abs. 5 StG).

§ 27 Absatz 2

Mit Änderung des StG vom 11. September 2006 wird für Erlassfälle ein Einspracheverfahren vorgesehen (§ 201 Abs. 5) und die Ermessenskontrolle des Verwaltungsgerichts ausgeschlossen (§ 165 Abs. 3). Eine solche Regelung soll sinnvollerweise auch im Gebührengesetz eingeführt werden.

15. Kantonales Jagdgesetz (SRL Nr. 725)

§ 52 Absatz 3

Die Regelung im Kantonalen Jagdgesetz, wonach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Schätzungskommission erst ab einem Streitwert von mehr als 1000 Franken zulässig ist, ist mit der Rechtsweggarantie nicht mehr zu vereinbaren. Der Klarheit halber ist zudem anzuführen, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen die Entscheide des Obmannes gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung offensteht.

§ 57

Bislang ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderem ausgeschlossen gegen die Ausstellung und Anerkennung von Fähigkeitsausweisen nach § 16 des Jagdgesetzes. Dieser Ausschluss ist mit der Rechtsweggarantie nicht mehr vereinbar. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu § 150 Absatz 1f VRG. Weiterhin zulässig ist der in der vorliegenden Bestimmung statuierte Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide und Beschlüsse nach § 4 Absatz 2 (Festlegung der Jagdreviere), § 5 Absatz 1 (Schatzung der Jagdreviere), § 22 Absatz 2 (vorübergehende Verkürzung der Schonzeiten und Anordnung vermehrten Abschusses), § 31 (Verlängerung der Schonzeiten, Einschränkung der Liste der jagdbaren Tiere und Verpflichtung einzelner Jagdgesellschaften zu besonderen Hege- und Vogelschutzvorkehrungen) und § 45 Absatz 1 (Anordnung der Regulierung übersetzter Wildbestände oder des Abschusses von einzelnen jagdbaren Tieren). In Absatz 1 entfällt der Vorbehalt von § 52.

16. Enteignungsgesetz (SRL Nr. 730)

§ 36 Absatz 2

Nach geltender Regelung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen Entscheide des Regierungsrates über die Erteilung und den Umfang des Enteignungsrechtes sowie über die Einsprachen und Begehren im Sinn von § 29 des Enteignungsgesetzes (EntG), soweit diese nicht gütlich erledigt werden konnten. Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern hat mit Entscheid vom 19. Oktober 1993 (LGVE 1993 II Nr. 43) festgehalten, dass gegen Entscheide über die Erteilung des Enteignungsrechtes trotz § 36 Absatz 2 EntG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist, und dies mit der Gerichtsgarantie gemäss Artikel 6 Ziffer 1 EMRK begründet. Dies gilt umso mehr mit der Einführung der Rechtsweggarantie, weshalb dieser Absatz aufzuheben ist.

§§ 41, 52 Absatz 5 sowie 59 Absatz 1

Bislang konnten Entscheide der Schätzungskommission an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, soweit sie das Enteignungsgesetz oder das Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht als endgültig bezeichnete. Endgültig entschied die Schätzungskom-

mission über das Begehren um vorzeitige Besitzeinweisung (§ 52 Abs. 5 EntG). Aufgrund der Rechtsweggarantie muss in solchen Fällen künftig die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig sein.

17. Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (SRL Nr. 733)

§ 33 Absatz 2

Die Formulierung in § 33 Absatz 2 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen, wonach der Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts endgültig ist, ist bereits nach geltendem Recht überflüssig, da für einen Weiterzug an das Bundesgericht nicht das kantonale, sondern das Bundesrecht massgebend ist. Gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen ist im Übrigen gemäss Artikel 83 Unterabsatz f BGG nur dann keine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den massgebenden Schwellenwert des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) oder des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesen (SR 0.172.052.68) nicht erreicht oder wenn sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

18. Gesetz über den Feuerschutz (SRL Nr. 740)

§§ 84 und 123

Gemäss geltender Regelung in § 84 des Gesetzes über den Feuerschutz (FSG) sind Verfügungen der Verwaltung im Feuerschauverfahren, welche keine Ersatzvornahme androhen, endgültig. Vorbehalten bleibt die vorfrageweise Überprüfung solcher Verfügungen in Beschwerdeverfahren wegen Einstellung der Brandversicherung (Abs. 1). Gegen Verfügungen der Verwaltung im Feuerschauverfahren, welche die Ersatzvornahme androhen, ist die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat zulässig (Abs. 2). In § 123 FSG ist sodann der Grundsatz festgehalten, dass gegen Verfügungen der Direktion der Gebäudeversicherung aufgrund dieses Gesetzes die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat zulässig ist, soweit sie nach § 84 Absatz 1 nicht endgültig sind.

Da auch Verfügungen, welche keine Ersatzvornahme androhen, Rechte und Pflichten Privater regeln können, unterstehen diese der Rechtsweggarantie. Das Gesetz über den Feuerschutz ist kantonales Recht. Gemäss den Grundsätzen der Revision 97 sind somit zwei ordentliche Rechtsmittel auf kantonomer Ebene zur Verfügung zu stellen. Als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz soll dabei jedoch nicht mehr der Regierungsrat, sondern das zuständige Departement eingesetzt werden (vgl. die Ausführungen zu § 148 Unterabs. a VRG). Dessen Entscheid kann anschliessend an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Damit kann § 84 FSG aufgehoben und der Rechtsschutz ausschliesslich in § 123 FSG unter Verweis auf die Vorschriften des VRG geregelt werden. So ist auch § 131 Absatz 2 VRG anwendbar, wonach in einem Entscheid, der keine Geldleistung betrifft, die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels ausgeschlossen werden kann. In dringenden Fällen, beispielsweise bei Explosionsgefahr wegen verbotener Lagerung leicht brennbarer Flüssigkeiten, beziehungsweise in Fällen, in denen die Beseitigung von Mängeln verweigert wird, können die Feuerpolizeiorgane der Gebäudeversicherung die zur Gefahrenabwehr notwendigen Verfügungen nach wie vor erlassen.

19. Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz (SRL Nr. 770)

§ 54 Absatz 2

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei Bewilligung oder Verweigerung der Übertragung von Konzessionen ist mit der Rechtsweggarantie nicht vereinbar. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu § 150 Absatz 1 VRG.

20. Gesetz über die Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege (SRL Nr. 783)

§§ 4 Absatz 1, 6 sowie 8

Da der Regierungsrat gemäss den Grundsätzen der Revision 97 von der Aufgabe als Rechtsmittelinstanz zu entlasten ist, soll die departementale Kompetenz, Ausnahmen zu gewähren vom gesetzlichen Verbot, Motorfahrzeuge ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege zu verwenden, an die Kantonspolizei übertragen werden. Gegen die Entscheide dieser Dienststelle kann beim JSD Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Dessen Entscheide können an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Zwar ist gegen die Entscheide des Verwaltungsgerichts die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht als drittes ordentliches Rechtsmittel zulässig. Da dort aber nur die Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden kann (vgl. die Ausführungen in Kap. V.1 zu § 148 Unterabs. a VRG), rechtfertigt es sich unseres Erachtens, vom Grundsatz gemäss der Revision 97 abzuweichen, wonach zwei ordentliche Beschwerdemittel bis zu einem definitiven Entscheid zur Verfügung stehen sollen.

21. Gesundheitsgesetz (SRL Nr. 800)

§§ 16 Absätze 1 und 3, 17 Absatz 2, 20 Absätze 1 und 2, 21, 22 Absatz 1, 33, 34 sowie 39 Absatz 1

Nach heutigem Recht ist das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) zuständig für:

- die Erteilung der Berufsausübungsbewilligungen (§ 16 Abs. 1 Gesundheitsgesetz; GesG),
- das Verbot der Ausübung von nicht bewilligungspflichtigen Tätigkeiten (§ 16 Abs. 3),
- den Entzug von Bewilligungen (§ 17 Abs. 2),
- die Feststellung des Erlöschens von Bewilligungen bei schriftlichen Verzichtserklärungen (§ 20 Abs. 1c und 2),
- die Publikation im Zusammenhang mit Bewilligungen (§ 21),
- die Befreiung vom Berufsgeheimnis im Sinn von Artikel 321 Ziffer 2 StGB (§ 22 Abs. 1),
- die Bewilligung zur Führung von Zweigpraxen (§ 33),
- die Bewilligung der Beschäftigung von Assistentinnen und Assistenten (§ 34) sowie
- die Bewilligung von Organisationen der Krankenpflege und der Hilfe zu Hause, welche nicht von den Gemeinden bewilligt werden (§ 39 Abs. 1).

Die Entscheide des GSD sind mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Da bei der Beurteilung dieser Fälle fachliche Kriterien im Vordergrund stehen und der Regierungsrat gemäss den Grundsätzen der Revision 97 von der Aufgabe als Rechtsmittelinstanz zu entlasten ist, sollen die departementalen Kompetenzen in diesen Fällen an die Kantonsärztlichen Dienste übergehen. Gegen die Entscheide dieser Dienststelle kann dann beim GSD Verwaltungsbeschwerde erhoben werden (§ 142 Abs. 1b VRG).

§§ 31 Absätze 1 und 2, 57 Absatz 1 sowie 58 Absatz 2

Nach heutigem Recht ist das GSD zuständig für die Erteilung der Bewilligung für Privatapotheken (§ 31 GesG), den Versandhandel mit Arzneimitteln (§ 57 Abs. 1 GesG), den Detailhandel mit nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln (§ 58 Abs. 2a GesG) sowie den Detailhandel für Hersteller von Arzneimitteln (§ 58 Abs. 2b GesG). Diese departementalen Kompetenzen sollen zum Kantonsapotheker oder zur Kantonsapothekerin verschoben werden. Wir verweisen auf die Ausführungen zu den §§ 16, 17, 20, 21, 33, 34 und 39 GesG.

VI. Weiterführung bisheriger Regelungen

1. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

a. Elektronische Eingaben

Auf Bundesebene können seit dem Inkrafttreten des BGG Eingaben an das Bundesgericht elektronisch eingereicht werden. Die Eingaben müssen mit einer anerkannten digitalen Signatur versehen sein. Für Eingaben an die Bundesverwaltung ist eine zehnjährige Übergangsfrist vorgesehen, während welcher der Bundesrat die elektronische Zustellung auf Amtsstellen einschränken kann, welche über die notwendige Infrastruktur verfügen. Verfügungen und Urteile sollen den Parteien, wenn sie dies wünschen, elektronisch eröffnet werden können. Die Einzelheiten sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Das BGG stellt lediglich Grundsätze auf.

Die Möglichkeit elektronischer Eingaben soll auf kantonaler Ebene erst in einem späteren Zeitpunkt eingeführt werden. Dieses Vorgehen erscheint insbesondere deshalb als angezeigt, weil auch der Entwurf der Schweizerischen Zivilprozessordnung und die neue Schweizerische Strafprozessordnung die Möglichkeit elektronischer Eingaben vorsehen und so eine gleichzeitige Einführung auf kantonaler Ebene vorbereitet werden kann. Zudem können so erste Erfahrungen auf Bundesebene mit dem elektronischen Geschäftsverkehr als Anhaltspunkte für die Einführung im Kanton dienen.

b. Zahlungsfrist

Das Verwaltungsgericht hat im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen, das VRG im Sinn von Artikel 48 Absatz 4 BGG zu ergänzen, wonach die Frist für die Zahlung eines Vorschusses oder für eine Sicherstellung gewahrt ist, wenn der Betrag der Schweizerischen Post rechtzeitig zugunsten des Bundesgerichts übergeben oder einem Post- oder Bankkonto in der Schweiz belastet worden ist. Wir erachten eine solche Ergänzung als nicht notwendig. Das Obergericht, das Verwaltungsgericht wie auch die Rechtsdienste der Departemente haben im Frühling 2007 ihre Praxis an die Praxis des Bundesrechts angepasst. Die Voraussetzungen für die Rechtzeitigkeit der Bezahlung eines Vorschusses oder einer Sicherstellung werden in den jeweiligen Kostenverfügungen aufgeführt. Mit der neuen Praxis wird auch einem Anliegen des Luzerner Anwaltsverbandes Rechnung getragen, welcher bei der alten Praxis eine Prozessfalle für den rechtsunkundigen Laien bemängelte.

Der Vorschlag des Luzerner Anwaltsverbandes, analog der neuen Regelung auf Bundesebene das Ansetzen einer Nachfrist vorzusehen, wenn die erste Zahlungsfrist ungenutzt verstrichen ist (Art. 62 Abs. 3 BGG), ist abzulehnen. Eine solche Nachfrist ist nur im Verfahren vor Bundesgericht vorgesehen, das VwVG, welches für das Ver-

fahren bei den verwaltungsinternen Instanzen und vor Bundesverwaltungsgericht anwendbar ist, enthält keine solche Regelung. Zudem werden – wie bereits erwähnt – auf kantonaler Ebene die Voraussetzungen für die Rechtzeitigkeit der Bezahlung eines Vorschusses oder einer Sicherstellung in den jeweiligen Kostenverfügungen aufgeführt. Somit ist auch für den juristischen Laien klar, dass die angegebene Frist eingehalten werden muss, zumal in den Kostenverfügungen die Säumnisfolgen ausdrücklich angedroht werden (vgl. § 32 VRG). Ausserdem besteht bei unverschuldeter Fristversäumnis die Möglichkeit, innert zehn Tagen seit Wegfall des Hindernisses ein begründetes Gesuch um Wiederherstellung der Frist einzureichen und gleichzeitig das Versäumnis nachzuholen (§ 36 Abs. 1 VRG).

c. Rechtsmittelfristen und Gerichtsferien

Gemäss § 130 VRG beträgt die Rechtsmittelfrist, soweit das kantonale oder eidgenössische Recht nichts anderes vorschreibt, bei Endentscheiden 20 Tage und bei Zwischenentscheiden 10 Tage seit Eröffnung. Auf Bundesebene betrug die Rechtsmittelfrist früher bei Endentscheiden 30 Tage und bei Zwischenentscheiden 10 Tage. Seit Inkrafttreten der Rechtsweggarantie beträgt die Frist grundsätzlich 30 Tage (Art. 50 VwVG und Art. 100 BGG), für Spezialfälle sind kürzere Fristen vorgesehen.

Die CVP und der Luzerner Anwaltsverband haben im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen, die kantonalen Rechtsmittelfristen an das Bundesrecht anzupassen. Begründet wurde der Vorschlag damit, dass unterschiedliche Fristen für nicht rechtskundige Personen eine unnötige Prozesshürde darstellen würden und sich die Fristen von 20 Tagen in der Praxis für die Anwaltschaft häufig als zu kurz erwiesen hätten für eine hinreichende Auseinandersetzung mit dem ergangenen Entscheid, das Einholen der erforderlichen Instruktionen bei der Klientschaft sowie die Ausarbeitung einer fundierten Beschwerde.

Wir lehnen diesen Vorschlag ab. Bereits unter heutigem Recht gelten auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene unterschiedliche Fristen. Die Begründung für den Änderungsvorschlag, wonach unterschiedliche Fristen für nicht rechtskundige Personen eine unnötige Prozesshürde darstellen würden, ist unseres Erachtens nicht stichhaltig, ist doch die Behörde, welche einen Entscheid ausfertigt, gemäss § 110 Absatz 1e VRG verpflichtet, in der Rechtsmittelbelehrung die Rechtsmittelfrist anzugeben. Somit ist auch für nicht rechtskundige Personen klar ersichtlich, innert welcher Frist Beschwerde eingereicht werden kann. Der vom Anwaltsverband geltend gemachte Zeitmangel besteht bei entsprechender Organisation der Bürotätigkeit nicht. Bestimmte Klientinnen und Klienten, die dazu neigen, sich erst kurz vor Ablauf der Rechtsmittelfrist an eine Rechtsvertreterin oder einen Rechtsvertreter zu wenden, werden im Übrigen ihr Verhalten auch bei einer Verlängerung der Rechtsmittelfristen nicht ändern.

Da damit Verfahren unnötig verlängert würden, stehen wir aber auch dem vom Luzerner Anwaltsverband im Vernehmlassungsverfahren unter Verweis auf das Bundesrecht und die kantonale Zivilprozessordnung geäusserten Vorschlag zur Einführung von Gerichtsferien ablehnend gegenüber.

d. Neue Tatsachen und Beweismittel vor Verwaltungsgericht

Das Verwaltungsgericht schlägt vor, § 156 Absatz 2 VRG in dem Sinn zu ändern, dass in Verfahren vor Verwaltungsgericht neue Tatsachen und Beweismittel nur zulässig sind, soweit sie sich auf den Zeitpunkt des angefochtenen Entscheides beziehen (unechte Noven), was ausdrücklich festzuhalten wäre. Abweichungen aufgrund der besonderen Natur der Streitsache und spezialgesetzlicher Regelungen blieben vorbehalten. Wir erachten die bisherige Lösung als zweckmässig, denn dadurch wird gewährleistet, dass das Ermessen in allen Fällen von mindestens einer Beschwerdeinstanz überprüft wird, was bei der vom Verwaltungsgericht vorgeschlagenen Regelung nicht mehr sichergestellt wäre. Für die Berücksichtigung neuer Sachverhaltselemente im Zeitpunkt des verwaltungsgerichtlichen Entscheids sprechen vor allem das Interesse an einer zeitgemässen Erledigung der Angelegenheit und die Prozessökonomie.

e. Rechtsmittel gegen Vollstreckungsverfügungen

Wir haben in der Vernehmlassungsvorlage zu § 218 VRG ausgeführt, dass im Vollstreckungsverfahren grundsätzlich Rügen gegen die der Vollstreckungsverfügung zugrunde liegende Sachverfügung nicht mehr möglich seien, dass aber dennoch Fälle denkbar seien, in denen eine Rechtsschutzmöglichkeit zur Verfügung stehen müsse, so beispielsweise wenn die Vollstreckungsverfügung über das hinausgeht, was die Sachverfügung regelt, wenn die Sachverfügung nichtig ist und unverjährbare und unverzichtbare verfassungsmässige Rechte in Frage stehen oder wenn gar keine Sachverfügung vorangegangen ist.

In der Zwischenzeit sind wir jedoch zum Schluss gekommen, dass § 218 VRG mit dem heutigen Wortlaut belassen werden kann. Bei den vorgenannten Fällen handelt es sich nicht um reine Vollstreckungsverfügungen, sondern letztlich um Sachverfügungen, sodass bei ihnen praxisgemäss das ordentliche Rechtsmittel anwendbar ist.

2. Weitere Erlasse

a. Gemeindegesetz (SRL Nr. 150)

§ 109 Absatz 6

Bei der Gemeindebeschwerde handelt es sich um ein Rechtsmittel gegen Beschlüsse der Gemeindeorgane, der Gemeindeverbände und der Zweckverbände, das nur ergriffen werden kann, sofern kein anderes Rechtsmittel gegeben ist, und welches oft politische Beschlüsse zum Thema hat. Eine Änderung dieser Bestimmung im Zusammenhang mit der Rechtsweggarantie ist nicht erforderlich, zumal bei der Schaffung des neuen Gemeindegesetzes dem Anliegen der Rechtsweggarantie bereits Rechnung getragen wurde (vgl. dazu Botschaft zum Gemeindegesetz, in: GR 2004 S. 485 f.).

b. Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

§ 18

Nach dieser Bestimmung können die Verfügungen des zuständigen Departementes lediglich mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausgeschlossen. Die Adressaten dieser Verfügungen sind Gemeinden. In der Beratung des Gesetzes in Ihrem Rat war der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Wesentlichen damit begründet worden, dass das Finanzausgleichsgesetz ein hochpolitisches Gesetz sei, bei dem es um das Zusammenspiel unter den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden und dem Kanton gehe; die darin vorgesehenen Verfügungen sollten daher nicht gerichtlich angefochten werden können (vgl. GR 2002 S. 164 ff.). Wir teilen die Ansicht, dass es sich bei diesen Entscheidungen um *actes de gouvernement* handelt, und schlagen Ihnen deshalb vor, weiterhin unseren Rat als höchste innerkantonale Rechtsmittelinstanz vorzusehen.

c. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (SRL Nr. 702)

§ 39 Absatz 3

Die Regelung, wonach der Regierungsrat endgültig über Planungsentscheide der zuständigen Behörde entscheidet, ist auch unter der Rechtsweggarantie zulässig. Ein genereller Entwässerungsplan ist einem Erschliessungsrichtplan ähnlich. Richtpläne sind Anwendungsbeispiele für Entscheide mit überwiegend politischem Charakter, die von der Rechtsweggarantie ausgenommen sind (vgl. dazu Botschaft Bundesrechtspflege, in: BBl 2001 S. 4228).

d. Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (SRL Nr. 709a)

§ 17 Absatz 1

Gemäss heutiger Regelung erlässt der Regierungsrat nach Anhören der betroffenen Gemeinden ein Inventar der Objekte, denen regionale Bedeutung zukommt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausgeschlossen. Dieser Ausschluss ist weiterhin zulässig. Die Inventare sind nicht eigentümergebunden. Sie begründen keine Rechte und Pflichten Privater, weshalb die Rechtsweggarantie hier nicht anwendbar ist.

§ 18 Absatz 3

Bislang unterlagen die von den Gemeinden erstellten Inventare der Objekte von lokaler Bedeutung der Genehmigung des zuständigen Departementes. Die Verwaltungs- und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde waren ausgeschlossen. Im Rahmen der Finanzreform 08 hat Ihr Rat nun die Genehmigungspflicht aufgehoben und die Verwaltungs- und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Erlass des Inventars ausgeschlossen (vgl. Publikation der Abstimmungsvorlage im Kantonsblatt Nr. 37 vom 15. September 2007, S. 2478). Der von Ihrem Rat beschlossene Ausschluss der Verwaltungs- und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt sich mit der Rechtsweggarantie vereinbaren. Das Verwaltungsgericht qualifiziert die Aufnahme eines Schutzobjektes in ein Inventar in seiner Rechtsprechung als verwaltungsinterne Anordnung, die für Private keine unmittelbare Wirkung zeitigt. Daher kann auch nicht von einem anfechtbaren Entscheid gesprochen werden.

e. Fischereigesetz (SRL Nr. 720)

§ 41 Absätze 2 und 3

Verfügungen nach dem Fischereigesetz, die gemeinsam und gleichzeitig mit den in der gleichen Sache erforderlichen Bewilligungen und Verfügungen für Bauten und Anlagen ergehen, sind gemäss § 41 Absatz 2 des Fischereigesetzes nach den jeweils massgebenden Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes, des Strassengesetzes, des Weggesetzes oder des Wasserbaugesetzes anfechtbar. Da die Einhaltung der Rechtsweggarantie in diesen Gesetzen sichergestellt ist, erübrigt sich eine Anpassung dieser Bestimmung im Fischereigesetz.

§ 41 Absatz 3 des Fischereigesetzes sieht den Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide und Beschlüsse nach den §§ 6, 7, 8 Absatz 1, 9 Absatz 2, 14 sowie 26 Absatz 1 dieses Gesetzes vor. Da diese Entscheide und Beschlüsse die Bezeichnung von Pachtgewässern und die Bestimmung von Reviergrenzen und Ähnliches betreffen und nicht unmittelbar die Rechte und Pflichten Privater tangieren, werden sie von der Rechtsweggarantie nicht erfasst.

f. Planungs- und Baugesetz (SRL Nr. 735)

§ 13 Absatz 4

Die Verwaltungs- und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind ausgeschlossen gegen den Erlass und die Genehmigung von Richtplänen. Da es sich dabei um Rechtsakte mit überwiegend politischer Bedeutung handelt, die zudem das Eigentum nicht beschränken, muss diese Bestimmung nicht geändert werden (vgl. Botschaft Bundesrechtspflege, BBl 2001 S. 4228).

§§ 17 Absatz 6, 18 Absatz 3 und 115 Absatz 2

Gemäss neuem § 150 Unterabsatz a VRG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die Entscheide des Regierungsrates betreffend die Genehmigung von Zonenplänen, Bau- und Zonenreglementen und Bebauungsplänen. Auch der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Anordnungen des Regierungsrates zur Änderung oder Anpassung von kommunalen Zonenplänen mit Bau- und Zonenreglementen, Bebauungsplänen oder Gestaltungsplänen (§ 18 Abs. 3 PBG) und gegen Beschwerdeentscheide des Regierungsrates betreffend die Benennung der öffentlichen und privaten Strassen, Plätze und Wege und die Häusernummerierung (§ 115 Abs. 2 PBG) ist weiterhin zulässig. Durch diese Entscheide werden keine Rechte und Pflichten begründet, beziehungsweise es handelt sich um Entscheide mit überwiegend politischem Charakter (*actes de gouvernement*).

g. Strassengesetz (SRL Nr. 755)

§§ 10 Absatz 3, 20 Absatz 2, 46 Absatz 4, 50 Absatz 2, 52 Absatz 2, 53 Absatz 2, 55 Absatz 5, 66 Absatz 3 sowie 96 Absatz 3

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist weiterhin zulässig gegen Beschwerdeentscheide des Regierungsrates betreffend die Strasseneinreihung (§ 10 Abs. 3 StrG), gegen Genehmigungsentscheide des Regierungsrates betreffend die Strassenreglemente (§ 20 Abs. 2 StrG), gegen Baubeschlüsse des zuständigen Departementes für Kantonsstrassen (§ 46 Abs. 4 StrG) und der zuständigen Gemeindebehörden für Gemeindestrassen (§ 50 Abs. 2 StrG), gegen Entscheide des Regierungsrates betreffend Staatsbeiträge an den Bau von Gemeindestrassen bei ausserordentlichen Naturereignissen (§ 52 Abs. 2 StrG), gegen die Festsetzung der Beiträge anderer Gemeinden an den Bau von Gemeindestrassen durch den Regierungsrat (§ 53 Abs. 2 StrG), gegen Baubeschlüsse der Strassengenossenschaft oder des Gemeinderates zu Güterstrassen (§ 55 Abs. 5 StrG), gegen Entscheide des Regierungsrates über Genehmigungen von Strassenplänen (§ 66 Abs. 3 StrG) sowie gegen Genehmigungsentscheide des Regierungsrates betreffend Gemeindevorschriften über Abstellflächen für Fahrzeuge (§ 96 Abs. 3 StrG). Hierbei handelt es sich um Entscheide, die nicht unter die Rechtsweggarantie fallen, beziehungsweise um Entscheide mit überwiegend politischem Charakter.

h. Weggesetz (SRL Nr. 758a)

§§ 9 Absatz 1 sowie 10 Absatz 1

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist weiterhin zulässig bei den Kennzeichnungen der Fuss- und Wanderwege durch die Gemeinden (§ 9 Abs. 1 WegG) und bei den Bau- und Kreditbeschlüssen der Gemeinden für öffentliche Fuss- und Wanderwege (§ 10 Abs. 1 WegG), da solche Akte nicht unter die Rechtsweggarantie fallen.

§ 15 Absatz 1

Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Zusammenhang mit Beiträgen des Staates an die privaten Fachorganisationen, welche bei der Planung, Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegen mitwirken (§ 15 Abs. 1 WegG), ist weiterhin zulässig. Diese Beiträge werden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen gesprochen. Bei allfälligen Streitigkeiten müsste daher nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern allenfalls verwaltungsrechtliche Klage geführt werden.

i. Wasserbaugesetz (SRL Nr. 760)

§ 20 Absatz 6

Bei der Aufteilung der Kosten im Wasserbau, einem acte de gouvernement, werden noch keine Rechte und Pflichten begründet. Dies geschieht erst bei der Festsetzung der Interessiertenbeiträge gemäss § 21 Absatz 1.

j. Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz (SRL Nr. 893c)

§ 2 Absatz 2

Diese Norm regelt, welches Organ des Kantons Luzern entsprechende Ausgaben bewilligen darf (vgl. Botschaft B 67 vom 10. Juli 1992 zum Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz, in: GR 1992 S. 1412). Da ihr ausschliesslich kreditrechtliche Bedeutung zukommt, beschlägt sie die Thematik der Rechtsweggarantie nicht.

k. Kantonales Waldgesetz (SRL Nr. 945)

§ 19 Absatz 1

Die zuständige Dienststelle erarbeitet unter Berücksichtigung der Vorgaben des kantonalen Richtplans für den Wald des gesamten Kantonsgebietes Waldentwicklungspläne (WEP), welche vom Regierungsrat erlassen werden. Die Entscheide des Regierungsrates über die WEP sind nicht eigentümerverbindlich, regeln demnach keine

Rechte und Pflichten Privater, weshalb sie von der Rechtsweggarantie nicht erfasst werden. Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb weiterhin zulässig.

§ 20 Absatz 1

Der Regierungsrat scheidet nach Anhören der Waldeigentümerinnen und -eigentümer Waldreservate und Naturobjekte im Wald von besonderer Bedeutung aus. Der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist weiterhin zulässig, da die Ausscheidung nicht eigentümerverbindlich ist.

§ 37 Absatz 1

Die zuständige Dienststelle legt die Grenzen der Forstkreise fest und teilt die Forstkreise in Forstreviere ein. Die Entscheide der Dienststelle sind nicht eigentümerverbindlich und begründen demnach auch keine Rechte und Pflichten, weshalb der Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde weiterhin zulässig ist.

VII. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen und Neuerungen führen verwaltungsintern voraussichtlich lediglich zu einem geringen zusätzlichen Bedarf an vor allem juristischen Ressourcen.

Beim Verwaltungsgericht hingegen entsteht ein Mehraufwand, der sich als Folge der bundesrechtlichen Vorgaben nicht vermeiden lässt. Die Zahl der Fälle vor Verwaltungsgericht wird zunehmen. Gleichzeitig wird sich das Verwaltungsgericht neu auch mit Rechtsgebieten beschäftigen müssen, welche bisher von der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit ausgenommen waren (z. B. Stimmrechtssachen, ausländerrechtliche Bewilligungen ohne Rechtsanspruch u. a. m.). Ursprünglich war geplant, die entsprechenden Finanz- und Personalbegehren Ihrem Rat im Rahmen dieser Botschaft mit einem separaten Beschlussentwurf zu unterbreiten. Es zeigte sich jedoch, dass es vor Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen nicht möglich ist, über die personellen, infrastrukturellen und organisatorischen Auswirkungen und der damit zusammenhängenden finanziellen Folgen verlässliche Angaben zu machen.

Das Verwaltungsgericht schätzt die Mehrbelastung auf rund hundert Fälle pro Jahr (ohne kantonale Stimmrechtsbeschwerden) und wünscht dafür eine zusätzliche Richterstelle, eine zusätzliche Gerichtsschreiberstelle und eine halbe Kanzleistelle. Gleichzeitig hält das Verwaltungsgericht fest, dass sich der zu erwartende Anstieg der Beschwerdefälle nur schwierig schätzen lasse, da allfällige Änderungen im Verhalten der Rechtsuchenden ungewiss seien. Je nach Entwicklung müsste der Personalbestand kurzfristig und flexibel noch weiter gehend angepasst werden können (z. B. per Nachtragskredit). Wir stehen dieser Bedarfseinschätzung kritisch gegenüber und würden eine Lösung bevorzugen, bei welcher der Personalbestand des Verwaltungsgerichts vorerst auf dem bisherigen Niveau belassen würde. Sollte sich nach Inkrafttreten der Änderungen zeigen, dass zusätzliche Personalressourcen notwendig sind,

wäre der Personalbestand kurzfristig anzupassen. Zu diesem Schluss kommen wir nach einem Vergleich mit anderen Kantonen, welcher zeigt, dass eine zuverlässige Schätzung der Mehrbelastung der kantonalen Verwaltungsgerichte aufgrund der Umsetzung der Rechtsweggarantie nicht möglich ist. So hat beispielsweise der Regierungsrat des Kantons Graubünden in seiner Botschaft an den Grossen Rat vom 30. Mai 2006 zur Optimierung der kantonalen Gerichtsorganisation (Justizreform) festgehalten, dass beim Verwaltungsgericht durch die Rechtsweggarantie mit einer gewissen Arbeitszunahme gerechnet werden müsse. Im Kanton Basel-Landschaft wurde am 9. Januar 2007 die Vernehmlassung zur Teilrevision des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung eröffnet. Gemäss Vernehmlassungsvorlage wird mit einer Zusatzbelastung des Verwaltungsgerichts mit rund zehn Fällen pro Jahr ausgegangen. Der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 über das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ist zu entnehmen, dass die Mehrbelastung des Verwaltungsgerichts nicht beziffert werden könne, da nicht abschätzbar sei, wie viele Fälle pro Jahr zusätzlich beim Verwaltungsgericht eingehen würden und in wie vielen Fällen das Verwaltungsgericht dadurch entlastet werde, dass kein begründetes Urteil verlangt werde. Sicher sei jedoch, dass durch die neuen bundesrechtlichen Vorgaben mit einer Mehrbelastung des Verwaltungsgerichts zu rechnen sei und dass bei entsprechendem Bedarf des Verwaltungsgerichts innert nützlicher Frist für zusätzliche Ressourcen gesorgt werden müsse. Im Geschäftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern für das Jahr 2006 ist festgehalten, dass aufgrund der in den zwei Vorjahren in der verwaltungsrechtlichen Abteilung angestiegenen Geschäftslast dem Verwaltungsgericht drei zusätzliche, bis 31. Dezember 2008 befristete Gerichtsschreiberstellen zugesprochen worden seien. Mit diesen Stellenprozenten hätten zwei Teilzeitstellen bereits im Berichtsjahr besetzt werden können, zwei weitere per 1. Januar 2007. Mit dieser Massnahme sollten im Hinblick auf die am 1. Januar 2009 in Kraft tretende erweiterte Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zufolge Änderung der Bundesrechtspflege die Pendenzen auf einen vertretbaren Stand reduziert werden.

Wir sehen deshalb davon ab, Ihrem Rat einen Entwurf für die Anpassung des Grossratsbeschlusses über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Richter und Richterinnen sowie über die Zahl der Ersatzrichter und -richterinnen des Verwaltungsgerichts vom 25. Juni 1996 (SRL Nr. 42) vorzulegen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die vom Verwaltungsgericht gewünschte Aufstockung die folgenden zusätzlichen Personalkosten auslösen würde: Die zusätzliche Richterstelle wird vom Verwaltungsgericht mit jährlich rund 250 000 Franken (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) veranschlagt, die zusätzliche Gerichtsschreiberstelle sowie die zusätzliche halbe Kanzleistelle mit jährlich rund 165 000 Franken (inkl. Sozialversicherungsbeiträge). Die benötigten Büroräume wären beim Verwaltungsgericht vorhanden. Der zusätzliche Aufwand für das Mobiliar beläuft sich schätzungsweise auf 35 000 Franken, wobei dessen Finanzierung über den ordentlichen Budgetweg erfolgen würde.

VIII. Inkrafttreten

Gemäss Artikel 130 Absatz 3 BGG erlassen die Kantone innert zweier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen im Sinn der Artikel 86 Absätze 2 und 3 und 88 Absatz 2, einschliesslich der Bestimmungen, die zur Gewährleistung der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a der Bundesverfassung erforderlich sind. Da das BGG am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, sind die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im kantonalen Recht spätestens auf den 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen.

Beim Inkrafttreten hängige Verfahren sollen von der jeweiligen Instanz nach bisherigem Recht entschieden werden. Die Weiterziehbarkeit und das Rechtsmittelverfahren richten sich nach neuem Recht, wenn bei dessen Inkrafttreten die Rechtsmittelfrist noch nicht abgelaufen ist.

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und damit zusammenhängender Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Luzern, 27. November 2007

Im Namen des Regierungsrates
Schultheiss: Yvonne Schärli-Gerig
Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 40

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. November 2007,
beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

§ 4 *Absatz 2*

² Als Entscheide gelten auch Teilentscheide, Zwischenentscheide, Ergänzungen und Erläuterungen sowie Vollstreckungsverfügungen.

§ 6 *Absätze 1a sowie 2*

¹ Diesem Gesetz sind folgende Behörden unterstellt:

- a. der Regierungsrat und die unteren Instanzen der kantonalen Verwaltung wie Departemente, Dienststellen, Verwaltungen der unselbständigen Anstalten und Regierungsstatthalter;

² Das Obergericht und die seiner Aufsicht unterstellten Behörden unterstehen diesem Gesetz nur, soweit sie personalrechtliche Entscheide treffen, die an das Verwaltungsgericht weiterziehbar sind. Das Obergericht untersteht diesem Gesetz ferner als Klageinstanz nach § 162 Absatz 2.

§ 8 *Absätze 1b (neu), 2 Einleitungssatz, 3 (neu) und 5*

¹ Das Gesetz ist teilweise anwendbar

- b. bei Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen in erstinstanzlichen Verfahren.

² In Verwaltungssachen nach Absatz 1a sind die Vorschriften des Gesetzes über folgende Gegenstände sinngemäss anwendbar:

³ In Verwaltungssachen nach Absatz 1b sind die Vorschriften des Gesetzes über folgende Gegenstände sinngemäss anwendbar:

- a. Entscheide (§ 4);
- b. Ausstand (§§ 14–16);
- c. Parteien (§§ 17–19);
- d. Ausfertigung und Rechtsmittelbelehrung (§§ 110 und 111);
- e. Eröffnung (§ 112 und 114).

Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden neu zu den Absätzen 4 und 5.

⁵ Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Aufsichtsbeschwerde und die aufsichtsrechtliche Anzeige (§§ 180 ff.).

§ 9 *Absätze 1c und 2*

Absatz 1c wird aufgehoben.

² Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Aufsichtsbeschwerde und die aufsichtsrechtliche Anzeige (§§ 180 ff.).

§ 10 *6. Geltung für Landeskirchen*

¹ Die Verwaltungsbehörden der Landeskirchen und ihrer nachgeordneten Gemeinwesen sowie die landeskirchlichen Gerichtsbehörden verfahren nach diesem Gesetz, soweit die Landeskirchen nicht abweichendes Verfahrensrecht erlassen haben. An Stelle der im Gesetz genannten kantonalen Verwaltungsinstanzen sind die entsprechenden Verwaltungsinstanzen der Landeskirchen zuständig.

² Die Entscheide von Verwaltungsbehörden der Landeskirchen und ihrer nachgeordneten Gemeinwesen sind nach Ausschöpfung des verwaltungsinternen Instanzenzugs beim Verwaltungsgericht anfechtbar, soweit nicht ein Zivil- oder ein Strafgericht zuständig ist.

³ Das landeskirchliche Recht kann die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streit-sachen einer eigenen Gerichtsinstanz übertragen, die erstinstanzlich mit Weiterzugs-möglichkeit an das Verwaltungsgericht oder kantonal letztinstanzlich entscheidet.

⁴ Für Klagefälle, an denen der Staat oder eine andere aussenstehende Partei beteiligt ist, bleibt das Verwaltungsgericht ausschliesslich zuständig.

§ 16 *Absatz 1b*

¹ Ist der Ausstand streitig, so entscheidet:

- b. der Departementsvorsteher in Ausstandsfällen von Angestellten seines Departements;

§ 21a *(neu)*

5. Parteiwechsel

a. Gesamtnachfolge

Wer alle Rechte und Pflichten einer Partei übernimmt oder ihr kraft Gesetzes in diese nachfolgt, tritt an ihrer Stelle in das Verfahren ein.

§ 21b (neu)

b. Einzelnachfolge

¹ Wer einen Gegenstand, der im Streit liegt, erwirbt, kann an Stelle des Veräusserers in das Verfahren eintreten. Er hat der Behörde eine schriftliche Eintrittserklärung zuhänden der Parteien einzureichen.

² In den übrigen Fällen bedarf ein Parteiwechsel der Zustimmung der Parteien.

§ 23 Absatz 3

³ Die Gemeinwesen können sich auch durch ihre Behördenmitglieder oder Angestellten vertreten lassen.

§ 27 Absatz 3

³ Die Vorladung ist durch die vorladende Behörde oder einen dazu ermächtigten Angestellten zu unterzeichnen.

§ 30 Absatz 1

¹ Die Behörde kann ihre Mitteilung im Kantonsblatt veröffentlichen:

- a. gegenüber einer Partei, die unbekannten Aufenthaltes ist und keinen erreichbaren Vertreter hat;
- b. gegenüber einer Partei, die sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat, wenn die Zustellung an ihren Aufenthaltsort unmöglich ist oder wenn die Partei entgegen § 28 Absatz 2 kein Zustellungsdomizil im Kanton Luzern bezeichnet hat;
- c. in einer Streitsache mit zahlreichen Parteien;
- d. in einer Streitsache, in der sich die Parteien ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen lassen.

§ 38 Absatz 2

² Zu den Parteiverhandlungen vor dem Verwaltungsgericht haben Dritte Zutritt, ausgenommen in abgabe- und personalrechtlichen Streitsachen oder wenn das Verwaltungsgericht die Öffentlichkeit aus wichtigen Gründen ausschliesst.

§ 39 Absatz 2

² Andere Kollegialbehörden können ihre Entscheide durch den Vorsitzenden oder ein Mitglied instruieren lassen, Verwaltungsbehörden überdies durch eine unterstellte Amtsstelle oder einen Angestellten.

§ 41 Sachüberschrift

4. Aussetzen des Verfahrens

a. Grundsatz

§ 41a (neu)*b. Gütliche Einigung*

¹ Die Behörde kann das Verfahren im Einverständnis mit den Parteien aussetzen, damit sich diese über den Inhalt des Entscheides einigen können. Die Einigung hat einen Rechtsmittelverzicht sowie die Verteilung der Kosten einzuschliessen.

² Die Behörde macht die Einigung zum Inhalt ihres Entscheides, es sei denn, die Einigung leide an einem Mangel im Sinne von § 144.

³ Soweit die Einigung zustande kommt, erhebt die Behörde keine Verfahrenskosten. Misslingt die Einigung, gelten die Bestimmungen der §§ 198 ff.

⁴ Eine Partei kann jederzeit verlangen, dass die Aussetzung des Verfahrens aufgehoben wird.

§ 41b (neu)*c. Mediation*

Zur Förderung der gütlichen Einigung gemäss § 41a kann die Behörde den Parteien eine Mediation empfehlen. Organisation, Durchführung und Kostentragung der Mediation sind Sache der Parteien.

§ 44a (neu)*8. Verfügung über Realakte*

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:

- a. widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;
- b. die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;
- c. die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.

² Die Behörde entscheidet durch Verfügung.

§ 46 *Absätze 1 und 2f*

¹ Die Behörde gibt den Parteien Gelegenheit, sich vor einem Entscheid schriftlich oder mündlich zur Sache zu äussern.

² Die Behörde braucht die Parteien nicht anzuhören:

- f. vor vorsorglichen Verfügungen, wenn Gefahr im Verzug ist oder eine vorgängige Anhörung den Zweck der behördlichen Anordnung vereiteln würde.

§ 52 *Absätze 1 und 2*

¹ Die Behörde kann eine Partei durch die Kantonspolizei zuführen lassen, wenn die persönliche Anwesenheit der Partei notwendig ist und diese trotz gehöriger Vorladung und Androhung der polizeilichen Zuführung ohne genügende Entschuldigung nicht zur Verhandlung erscheint.

Absatz 2 wird aufgehoben.

§ 61 *Absatz 1*

¹ Als öffentliche Urkunden gelten Urkunden, die von Behörden kraft ihres Amtes oder von Urkundspersonen im gesetzlichen Verfahren zum Nachweis einer Tatsache ausgestellt worden sind.

§ 70 *Absatz 1*

¹ Die Behörde kann von andern Behörden und Personen, die amtliche Funktionen ausüben, schriftliche oder mündliche Amtsberichte zum Nachweis von Tatsachen einholen, über die sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit Auskunft erteilen können.

§ 73 *Absatz 1*

¹ Die Behörde kann Zeugen einvernehmen.

§ 78 *Absatz 2 (neu)*

² Mediatoren sind berechtigt, über Tatsachen, die sie bei ihrer Tätigkeit nach § 41b wahrgenommen haben, das Zeugnis zu verweigern.

§ 98 *Absatz 1*

¹ Soweit der körperliche oder geistige Zustand einer Partei für den Entscheid erheblich ist, hat sich diese nach behördlicher Anordnung durch einen medizinischen Sachverständigen oder durch medizinisch ausgebildete Behördenmitglieder oder Angestellte begutachten zu lassen.

§ 103 *Absätze 1 und 3*

¹ Die Parteien sind, unter Vorbehalt von Absatz 2, berechtigt, am Augenschein teilzunehmen und Erläuterungen abzugeben. Die Behörde gibt ihnen Ort und Zeit rechtzeitig bekannt.

Absatz 3 wird aufgehoben.

§ 110 *Absatz 1g*

¹ Die Ausfertigung des Entscheides enthält folgende Angaben:
g. Unterschrift; bei Massenverfügungen kann darauf verzichtet werden.

§ 111 *Absätze 1c und 2 (neu)*

¹ Die Verwaltungsbehörden können, unter Vorbehalt abweichender Vorschriften des kantonalen oder eidgenössischen Rechts, ihre Entscheide ohne Begründung eröffnen:

c. in klaren Fällen.

² In klaren Fällen ist den Parteien mitzuteilen, dass sie innert zehn Tagen seit Zustellung des Rechtsspruchs schriftlich eine Begründung verlangen können, ansonsten der Entscheid in Rechtskraft erwachse. Wird eine Begründung verlangt, beginnt die Rechtsmittelfrist erst mit Zustellung des begründeten Entscheids zu laufen.

§ 128 Absätze 1 sowie 4 (neu)

¹ Das Rechtsmittel ist, unter Vorbehalt der Absätze 2–4, erst gegen den Endentscheid zulässig.

⁴ Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides kann das gegen den Endentscheid zulässige Rechtsmittel ergriffen werden.

§ 128a 3. Teilentscheide (neu)

Das Rechtsmittel ist zulässig gegen einen Entscheid, welcher

- a. nur einen Teil der gestellten Begehren behandelt, wenn diese Begehren unabhängig von den anderen beurteilt werden können;
- b. das Verfahren nur für einen Teil der Beschwerdeführer abschliesst.

§ 129 Absatz 2

² Weitergehende Bestimmungen über die Rechtsmittelbefugnis, namentlich nach Artikel 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005, bleiben vorbehalten.

§ 148 Unterabsatz a

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde können beim Verwaltungsgericht angefochten werden:

- a. Entscheide, die mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden können und Bundesrecht anwenden,

§ 149 2. Unzulässigkeit

a. wegen eidgenössischer Rechtsmittel

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig, wenn sich der Entscheid bei einer Bundesbehörde durch ein anderes Rechtsmittel als die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder die subsidiäre Verfassungsbeschwerde anfechten lässt.

§ 150 Absatz 1

¹ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist unzulässig gegen Entscheide folgenden Inhalts:

- a. Genehmigung von Erlassen, Volksabstimmungen und behördlichen Beschlüssen;
- b. Erledigung von Aufsichtsbeschwerden.

§ 151

wird aufgehoben.

§ 161 *Absatz 3*

wird aufgehoben.

§ 162 *Absätze 1d und 2*

¹ Das Verwaltungsgericht beurteilt unter Vorbehalt von § 163 als Klageinstanz öffentlich-rechtliche Streitsachen:

- d. wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen der Behördenmitglieder, Ersatzmänner und Angestellten im Sinn von § 2 Unterabsatz a des Personalgesetzes.

² Wenn Mitglieder, Ersatzrichter oder Angestellte des Verwaltungsgerichts oder von Behörden, die seiner Aufsicht unterstehen, in Streitsachen nach Absatz 1d Partei sind, ist das Obergericht Klageinstanz.

§ 173 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

Zwischentitel vor § 180

VI. Aufsichtsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige

§ 180 *Absatz 1*

¹ Die Aufsichtsbeschwerde ist zulässig gegen diesem Gesetz unterstellte Angestellte, Behördenmitglieder und Behörden, ausgenommen Regierungsrat, Verwaltungsgericht und Obergericht als Gesamtbehörden.

§ 186 *Absatz 4 (neu)*

⁴ Wird mutwillig eine unzulässige oder offensichtlich unbegründete Aufsichtsbeschwerde erhoben, können der beschwerdeführenden Person die Kosten des Verfahrens auferlegt werden.

§ 187 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

§ 187a *(neu)**9. Aufsichtsrechtliche Anzeige*

Eine aufsichtsrechtliche Anzeige, welche die Voraussetzungen der §§ 180 ff. nicht erfüllt, kann formlos erledigt werden.

§ 201 *Absatz 1*

¹ Wenn an Rechtsmittelverfahren Parteien mit gegensätzlichen Interessen beteiligt sind, wird der obsiegenden Partei zu Lasten jener, die unterliegt, Rückzug erklärt oder auf deren Begehren nicht eingetreten wird, eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen.

II.

Das Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 wird wie folgt geändert:

§ 35 *Verfahrensordnung*

¹ Gegen Entscheide der Gemeindeversammlung, des Gemeindeparlaments, des Gemeinderates, des Bürgerrates, des Korporationsrates oder einer Kommission gemäss § 30 ist die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat zulässig.

² Entscheide des Justiz- und Sicherheitsdepartementes und Beschwerdeentscheide des Regierungsrates sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

III.

Das Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt sowie über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 1. Dezember 1948 wird wie folgt geändert:

§ 19 *Rechtsmittel*

Gegen die in Anwendung dieses Gesetzes erlassenen Entscheide kann beim Justiz- und Sicherheitsdepartement Verwaltungsbeschwerde geführt werden. Gegen den Beschwerdeentscheid ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.

IV.

Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:

§ 16 *Unterabsatz b*

Die folgenden Änderungen im Stimmregister haben für die betreffende Wahl oder Abstimmung Geltung, auch wenn sie erst nach Abschluss des Stimmregisters vorzunehmen sind:

- b. Eintragungen und Streichungen, die durch einen Stimmrechtsentscheid der Gemeindebehörde oder durch einen Beschwerdeentscheid oder eine Verfügung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes angeordnet werden.

§ 23 *Absätze 1e, 2b (neu) sowie 4*

Absatz 1e wird aufgehoben.

² Das Justiz- und Sicherheitsdepartement bestimmt die Wahltag der

- b. Neuwahlen der Gemeindebehörden, der Gemeindeparlamente (Grosser Stadtrat, Einwohnerrat usw.) und der Friedensrichter.

⁴ Die Ersatzwahlen der in Absatz 2b aufgeführten Behörden sowie die übrigen Gemeindewahlen und -abstimmungen werden von den Gemeindebehörden angeordnet und zeitlich festgelegt.

§ 83 *Absätze 2 und 4*

² Bei allen kantonalen Wahlen und Abstimmungen und bei Gemeindewahlen, die der Genehmigung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes bedürfen, schickt das Urnenbüro das Verbal diesem Departement.

⁴ Im Übrigen hat die Gemeinde die Verbale sowie die eingelegten Stimm- und Wahlzettel bis zur rechtsverbindlichen Feststellung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses, mindestens aber während zweier Monate, aufzubewahren, soweit nicht das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Weiterleitung oder die Verlängerung der Aufbewahrungsfrist anordnet.

§ 87 *Absatz 4*

⁴ Bei Gemeindewahlen, die der Genehmigung des Justiz- und Sicherheitsdepartementes bedürfen, übermittelt die Gemeinde diesem Departement sofort ein Doppel der Wahlvorschläge und des Protokolls.

§ 103 *Absatz 3*

³ Lässt sich im Fall einer Störung die Ruhe und Ordnung nicht sofort wiederherstellen, hebt der Präsident die Versammlung auf und erstattet dem Justiz- und Sicherheitsdepartement sofort Bericht.

§ 114 *Absatz 3*

³ Mitglieder, die das Protokoll beanstanden, haben es innert 10 Tagen seit Vorlage durch Stimmrechtsbeschwerde beim Justiz- und Sicherheitsdepartement anzufechten; nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist gelten ihre Beanstandungen als gegenstandslos.

§ 115 *Absatz 2*

² Die Protokollführung kann innert 10 Tagen seit diesem Anschlag durch Stimmrechtsbeschwerde beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angefochten werden.

§ 149 *Massnahmen*

¹ Werden bei der Stimmregisterführung, bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen oder im Zusammenhang mit Volksbegehren Verfahrensmängel oder andere Unregelmässigkeiten festgestellt, trifft das Justiz- und Sicherheitsdepartement von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin, soweit möglich, Massnahmen zur Behebung der Mängel. Es kann eine Wahl oder Abstimmung verschieben oder absagen.

² Der Regierungsrat kann bei von ihm angeordneten Wahlen und Abstimmungen von Amtes wegen Massnahmen gemäss Absatz 1 treffen.

³ Der Regierungsrat oder das Justiz- und Sicherheitsdepartement können nötigenfalls den Regierungsstatthalter mit der Vorbereitung und Beaufsichtigung einer Wahl oder Abstimmung oder mit der Leitung einer Gemeindeversammlung beauftragen.

§ 152 *Absatz 1*

¹ Verletzt jemand seine amtlichen Pflichten nach diesem Gesetz, kann ihm der Regierungsrat oder das Justiz- und Sicherheitsdepartement einen Verweis erteilen oder eine Ordnungsbusse bis zu 500 Franken auferlegen.

§ 154 *Absatz 2*

² Wahlen, die das Justiz- und Sicherheitsdepartement oder die Gemeindebehörde anordnet, bedürfen der Genehmigung der anordnenden Behörde. Wird die Wahl angefochten oder sind die Voraussetzungen für die Genehmigung der von der Gemeindebehörde angeordneten Wahlen nicht erfüllt, ist das Justiz- und Sicherheitsdepartement zuständig.

§ 158 *Beschwerdeinstanz*

¹ Beschwerdeinstanz ist das Justiz- und Sicherheitsdepartement, soweit nicht der Regierungsrat oder der Kantonsrat nach § 167 zuständig ist.

² Vorprüfungsentscheide gemäss § 135 Absatz 2a sowie andere Entscheide oder Akte des Justiz- und Sicherheitsdepartementes sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

§ 159 *Absatz 4*

⁴ Stimmrechtsbeschwerden, die das Justiz- und Sicherheitsdepartement bis zum Abstimmungstag nicht entschieden hat, sind wie Beschwerden nach § 160 weiterzubehandeln.

§ 164 *Absatz 1*

¹ Die Stimmrechtsbeschwerden sind schriftlich bei der Beschwerdeinstanz einzureichen.

§ 165 *Absätze 2 (neu), 3 und 4*

² Über Stimmrechtsbeschwerden, die das Justiz- und Sicherheitsdepartement vor dem Entscheid des Regierungsrates gemäss § 150 Absatz 2 noch nicht erledigt hat, entscheidet der Regierungsrat. Der Entscheid des Regierungsrates ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

Der bisherige Absatz 2 wird neu zu Absatz 3.

⁴ Bei Aufhebung einer Wahl oder Abstimmung trifft die aufhebende Behörde die nötigen Anordnungen.

§ 166 *Absätze 2 sowie 3 (neu)*

² Die Stimmrechtsbeschwerde, die Einsprache gemäss § 161 und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde haben keine aufschiebende Wirkung.

³ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausgeschlossen gegen Massnahmen des Regierungsrates, welche mit Einsprache gemäss § 161 anfechtbar sind.

V.

Das Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates (Grossratsgesetz) vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

Zwischentitel vor § 58a (neu)

6. Anfechtbarkeit der Beschlüsse

§ 58a *(neu)*

Die Beschlüsse des Kantonsrates sind endgültig, soweit in der Gesetzgebung nichts anderes vorgesehen ist.

§ 88 *Streitige Entschädigungsansprüche*

Bei streitigen Entschädigungsansprüchen ist die verwaltungsgerichtliche Klage zulässig. Das Büro des Kantonsrates versucht vorgängig zu vermitteln.

VI.

Das Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

§ 8a *Verzicht auf Begründung*

¹ Der Richter kann Urteile und Entscheide ohne Begründung zustellen.

² Den Parteien, den Vorinstanzen und allfälligen beschwerdeberechtigten Instanzen ist mitzuteilen, dass sie innert dreissig Tagen seit Zustellung des Rechtsspruchs schriftlich eine Begründung verlangen können, ansonsten das Urteil oder der Entscheid in Rechtskraft erwachse.

VII.

Das Gesetz über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Behördengesetz) vom 17. November 1970 wird wie folgt geändert:

§ 12 *Absatz 4*

wird aufgehoben.

VIII.

Das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz) vom 26. Juni 2001 wird wie folgt geändert:

§ 68 *Grundsatz*

Personalrechtliche Entscheide sind nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes anfechtbar.

§ 70 *Absatz 2*

² Andere personalrechtliche Entscheide können beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Der Beschwerdeentscheid ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

IX.

Das Gesetz über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden) vom 21. Dezember 1964 wird wie folgt geändert:

§ 9 *Behörden und Angestellte*

¹ Für die Behördenmitglieder und Angestellten der Landeskirchen und ihrer Kirchgemeinden, mit Ausnahme der Mitglieder der Synode, gelten sinngemäss die Vorschriften des Personalgesetzes.

² Die Kirchenverfassung kann bestimmte Funktionäre der Kirchgemeinden ausschliesslich der Disziplinarbefugnis unterstellen, die dem Synodalrat über die landeskirchlichen Angestellten zusteht.

X.

Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 wird wie folgt geändert:

§ 11 *Absätze 2 (neu), 3 und 4*

² Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung kann mit Beschwerde gemäss § 128 Absatz 4 VRG gerügt werden.

Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden neu zu den Absätzen 3 und 4.

§ 12 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

§ 96 *Rechtsschutz*

Entscheide des Handelsregisteramtes können innert 30 Tagen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§ 156 ff. VRG) beim Obergericht angefochten werden. Dem Obergericht steht auch die Ermessenskontrolle zu.

XI.

Das Gesetz über die Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957 wird wie folgt geändert:

§ 295 (neu) *Rechtsschutz*

¹ Gegen Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde, welche in Anwendung von kantonalem Recht ergehen, kann innert 20 Tagen Verwaltungsbeschwerde beim zuständigen Departement geführt werden. Gegen den Beschwerdeentscheid ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht zulässig.

² Gegen Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde, welche in Anwendung von Bundesrecht ergehen, kann innert 20 Tagen Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden.

§ 302 (neu) *Rechtsschutz*

¹ Gegen Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde, welche in Anwendung von kantonalem Recht ergehen, kann innert 20 Tagen Verwaltungsbeschwerde beim zuständigen Departement geführt werden. Gegen den Beschwerdeentscheid ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht zulässig.

² Gegen Entscheide der zuständigen kantonalen Behörde, welche in Anwendung von Bundesrecht ergehen, kann innert 20 Tagen Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden.

§ 315 Absatz 1

¹ Der Kantonsrat ist kantonale Begnadigungsbehörde. Er entscheidet über Begnadigungsgesuche endgültig.

XII.

Das Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996 wird wie folgt geändert:

§ 25 Absatz 2

² In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden.

§ 26 Absatz 2

² In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden.

XIII.

Das Steuergesetz vom 22. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 132 *Absatz 3*

³ Für Aufsichtsbeschwerden gelten die §§ 180 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

XIV.

Das Gebührengesetz vom 14. September 1993 wird wie folgt geändert:

§ 22 *Absatz 3*

Entscheide über Stundungsgesuche sind endgültig. Im Übrigen sind die Vorschriften von § 27 sinngemäss anwendbar.

§ 27 *Absatz 2*

² Gegen Einspracheentscheide ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Dem Verwaltungsgericht steht die Ermessenskontrolle zu, mit Ausnahme der Erlassfälle.

XV.

Das Kantonale Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz) vom 5. Dezember 1989 wird wie folgt geändert:

§ 52 *Absatz 3*

³ Gegen den Entscheid der Schätzungskommission oder deren Obmann ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Dem Verwaltungsgericht steht auch die Ermessenskontrolle zu.

§ 57

¹ Alle in Anwendung dieses Gesetzes erlassenen Verfügungen können nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 angefochten werden.

² Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausgeschlossen gegen Entscheide und Beschlüsse nach den §§ 4 Absatz 2, 5 Absatz 1, 22 Absatz 2, 31 und 45 Absatz 1 dieses Gesetzes.

XVI.

Das Enteignungsgesetz vom 29. Juni 1970 wird wie folgt geändert:

§ 36 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

§ 41 *Verwaltungsgericht*

Die Entscheide der Schätzungskommission können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

§ 52 *Absatz 5*

wird aufgehoben.

§ 59 *Absatz 1*

¹ Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen Endentscheide und selbständig anfechtbare Zwischenentscheide der Schätzungskommission und ihres Präsidenten.

XVII.

Das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 wird wie folgt geändert:

§ 33 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

XVIII.

Das Gesetz über den Feuerschutz vom 5. November 1957 wird wie folgt geändert:

§ 84

wird aufgehoben.

§ 123

Die in Anwendung dieses Gesetzes erlassenen Verfügungen können nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden.

XIX.

Das Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz vom 20. Januar 2003 wird wie folgt geändert:

§ 54 *Absatz 2*

² Im Übrigen kann gegen alle in Anwendung dieses Gesetzes erlassenen Entscheide Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

XX.

Das Gesetz über die Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege vom 10. April 1973 wird wie folgt geändert:

§ 4 *Absatz 1*

¹ Die Kantonspolizei kann Ausnahmegewilligungen erteilen, wenn eine Notlage oder besondere Bedürfnisse dies rechtfertigen.

§ 6 *Rechtsmittel*

Die in Anwendung dieses Gesetzes erlassenen Verfügungen können nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden.

§ 8

wird aufgehoben.

XXI.

Das Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005 wird wie folgt geändert:

In den §§ 16 Absätze 1 und 3, 17 Absatz 2, 20 Absätze 1 und 2, 21, 22 Absatz 1, 33, 34 und 39 wird die Bezeichnung «Gesundheits- und Sozialdepartement» durch die Bezeichnung «Kantonsärztliche Dienste» ersetzt.

In den §§ 31 Absätze 1 und 2, 57 Absatz 1 und 58 Absatz 2 wird die Bezeichnung «Gesundheits- und Sozialdepartement» durch die Bezeichnung «Kantonsapotheker oder Kantonsapothekerin» ersetzt.

XXII.

¹ Die Zuständigkeit der Instanz, bei welcher ein Verfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung hängig ist, besteht nach bisherigem Recht fort.

² Der Weiterzug solcher Entscheide richtet sich nach der neuen Rechtsmittelordnung.

XXIII.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: