



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 59

zu Entwürfen von Verfassungs- und Gesetzesänderungen betreffend die Aufsicht über die Gemeinden

Übersicht

Der Kantonsrat hat in der Dezembersession 2011 eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch beschlossen. Mit der Gesetzesänderung soll das neue eidgenössische Kindes- und Erwachsenenschutzrecht im Kanton Luzern eingeführt werden. Am 15. Februar 2012 ist die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen. Befugnisse, die bisher den Regierungsstatthalterinnen und -statthaltern als vormundschaftliche Aufsichtsbehörden vorbehalten sind, gehen am 1. Januar 2013 auf besondere Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden über. Die Gemeinden im Kanton Luzern organisieren die Fachbehörden überwiegend auf regionaler Ebene. Mit der vom Bundesrecht ausgelösten Reform fällt ein bedeutender Teil der Aufgaben der dezentral organisierten Regierungsstatthalterinnen und -statthalter künftig weg. Laut dem Organisationsgesetz vom 13. März 1995 sind die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter kantonale Aufsichtsbehörden, die in fünf Ämtern organisiert sind. Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass künftig auf dezentrale Aufsichtsbehörden gänzlich verzichtet werden soll und schlägt eine entsprechende Verfassungsänderung vor. Im Rahmen von Departementsreformen sind in der Verwaltung eigentliche Kompetenzzentren entstanden. Indem bestimmte Aufsichtstätigkeiten künftig in den fachlich zuständigen Departementen ausgeführt werden, können das Wissen und das Know-how für die Gemeindeaufsicht und damit auch das Dienstleistungsniveau für die Gemeinden besser für die Zukunft gesichert werden. Die Aufrechterhaltung von Kleinstdienststellen für Regierungsstatthalter würde diesen Zielen weniger gut dienen. Im Zuge der Reorganisation sollen die Gemeinden ausserdem mehr Kompetenzen erhalten. Die Mehrheit der Gemeinden trägt dieses Modell. Die neuen Regelungen stehen damit im Einklang mit der Strategie zur Stärkung der Gemeinden, die der Kanton Luzern seit Längerem verfolgt. Weil im Vernehmlassungsverfahren einzelne politische Parteien zur Abschaffung der dezentral organisierten Aufsichtsbehörden kritisch Stellung genommen haben, wird dem Kantonsrat zusätzlich zu der bevorzugten Variante 1 eine Variante 2 zur Diskussion unterbreitet. Diese sieht vor, dass die Gemeindeaufsicht innerhalb einer Dienststelle dezentral erbracht wird und die Verfassung nicht geändert würde.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Aufgaben und Organisation der Regierungstatthalterinnen und -statthalter	5
3	Reorganisation der Regierungstatthalterinnen und -statthalter	6
	3.1 Amtseinsetzungen nach Pensionierungen	6
	3.2 Parlamentarische Vorstösse	7
	3.3 Projekt zur Reorganisation der Regierungstatthalter	7
4	Bedeutung des Verfassungsgrundsatzes zur dezentralen Organisation	10
5	Vernehmlassungsverfahren.....	11
	5.1 Verfassungsänderung	12
	5.2 Reorganisation im Einzelnen	14
	5.2.1 Organisationsmodell.....	14
	5.2.2 Änderungen des Gemeindegesetzes.....	15
	5.2.3 Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.....	15
6	Grundsätze der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden	17
7	Grundzüge der Neuregelung der Gemeindeaufsicht	18
	7.1 Variante 1: Aufhebung der dezentralen Organisationsform der kantonalen Aufsicht mittels Verfassungsänderung	18
	7.1.1 Allgemeine Gemeindeaufsicht	18
	7.1.2 Finanzaufsicht	19
	7.1.2.1 Finanzaufsicht gemäss Gemeindegesetz	19
	7.1.2.2 Finanzhaushaltaufsicht in Sonderbereichen.....	20
	7.1.3 Sondersteueraufsicht	20
	7.1.4 Aufsicht über Alters- und Pflegeheime	21
	7.1.5 Übrige Gemeindeaufsicht	22
	7.1.5.1 Aufsichtstätigkeit gemäss Verwaltungsrechtspflege- gesetz	22
	7.1.5.2 Aufsichtstätigkeit gemäss Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch	22
	7.1.5.3 Sonstige Verwaltungstätigkeit (ohne Aufsichtscharakter)	23
	7.2 Variante 2: Umbau der dezentralen Organisationsform der kantonalen Aufsicht ohne Verfassungsänderung	23
8	Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen im Einzelnen.....	24
	8.1 Variante 1.....	24
	8.1.1 Verfassungsänderung.....	24
	8.1.2 Änderung des Gemeindegesetzes	25
	8.2 Variante 2.....	27
	8.3 Weitere Gesetzesänderungen bei beiden Varianten.....	28
9	Auswirkungen	33
10	Weiteres Vorgehen und Antrag.....	35
	Entwürfe	36

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft Verfassungs- und Gesetzesänderungen betreffend die kantonale Aufsicht über die Gemeinden mit zwei Varianten.

1 Ausgangslage

Im Kanton Luzern geht die Institution des Regierungstatthalters auf das 19. Jahrhundert zurück. Nach dem Organisationsgesetz von 1842 waren die Amtstatthalter zugleich Untersuchungsrichter und Aufsichtsbehörde über die Gemeinden. Ihnen wurde später eine Hilfsperson beigegeben. Diese Personen wurden als «Amtsgehilfen» bezeichnet und hatten die vom Regierungsrat zugeteilten Aufgaben in der Gemeindeaufsicht und im Vormundchaftswesen zu erfüllen. Mit dem Organisationsgesetz von 1866 wurde der Amtsgehilfe unabhängig vom Amtstatthalter. Er bekam feste, im Gesetz umschriebene Aufgaben zugeteilt. Die Bezeichnung Amtsgehilfe blieb bestehen. Mit der Botschaft vom 18. Dezember 1958 zum Gemeindegesetz schlug der Regierungsrat vor, anstelle der Bezeichnung «Amt» den Ausdruck «Amtsbezirk» zu benützen und den Amtsgehilfen mit dem Titel «Bezirksammann» auszustatten. Vom damaligen Grossen Rat wurde allerdings die heute noch geltende Bezeichnung «Regierungstatthalter» beschlossen.

Die Aufgaben und die Organisation der Regierungstatthalterinnen und -statthalter sind derzeit auf kantonaler Ebene in den folgenden Gesetzen geregelt:

- Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10),
- Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. 20)¹,
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (Verwaltungsrechtspflegengesetz, VRG; SRL Nr. 40),
- Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150),
- Gesetz über die Korporationsgemeinden vom 9. Oktober 1962 (SRL Nr. 177),
- Gesetz über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden) vom 21. Dezember 1964 (SRL Nr. 187),
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000 (EGZGB; SRL Nr. 200)²,

¹ In der Fassung gemäss Änderung des EGZGB vom 13. Dezember 2011 (s. Luzerner Kantonsblatt Nr. 50 vom 17. Dezember 2011, S. 3387 ff.). Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

² Ebenfalls in der Fassung vom 13. Dezember 2011. Im Folgenden wird diese Fassung als «nEGZGB» abgekürzt. Zusammen mit der Änderung des EGZGB wird das Gesetz über die Betreuung Erwachsener vom 10. März 1981 (SRL Nr. 209) weitgehend aufgehoben, und die verbleibenden Bestimmungen sind im vorliegenden Zusammenhang nicht mehr von Interesse, weshalb dieser Erlass hier nicht mehr aufgeführt wird.

- Gesetz zur Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 14. September 1987 (SRL Nr. 218),
- Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908 (SRL Nr. 630),
- Gesetz über die Handänderungssteuer vom 28. Juni 1983 (SRL Nr. 645),
- Gesetz über die Grundstücksgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961 (SRL Nr. 647),
- Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (SRL Nr. 892).

2 Aufgaben und Organisation der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter

Im Wesentlichen lässt sich das heutige Aufgabenportefeuille der Regierungsstatthalterin und der Regierungsstatthalter in zwei Bereiche unterteilen: zum einen in die Aufsicht über die Gemeinden und zum andern in den Gesetzesvollzug in ausgewählten Gebieten des Zivilrechts und des kantonalen öffentlichen Rechts. Die unmittelbare Aufsicht über die Gemeinden betrifft die Einwohnergemeinden, die Gemeindeverbände und die Korporationen. Die Aufsicht über die Gemeinden hat ihre Grundlage in § 73 der Kantonsverfassung und richtet sich hauptsächlich nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes und der Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (SRL Nr. 611) sowie nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Korporationsgemeinden. Jede (Einwohner-)Gemeinde hat dem zuständigen Regierungsstatthalter oder der zuständigen Regierungsstatthalterin die Gemeindeordnung und die vom Gesetz vorgeschriebenen Planungs- und Kontrolldokumente, die insbesondere den Finanzhaushalt betreffen, einzureichen. Diese Unterlagen werden jährlich geprüft (vgl. §§ 99–107 GG). Von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin stellt der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin überdies die allgemeine Handlungsfähigkeit der Gemeinde sicher. Zu nennen sind dabei die Ausstandsentscheide anstelle der Gemeindebehörde, die Entscheidfassung für die Gemeindebehörde und die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden gegen Mitglieder von Gemeindebehörden sowie die Ersatzvornahme nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz, dies vor allem im Bauwesen.

Ausser auf dem Gebiet des Gemeinderechts im engeren Sinn sind die Regierungsstatthalterin und die Regierungsstatthalter derzeit hauptsächlich am Vollzug des Zivilrechts in Gebieten des Kindes-, Vormundschafts- und Erbrechts beteiligt. Die massgebende Rechtsgrundlage bildet das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch. Wie eingangs erwähnt, ändern sich durch die neuen Bestimmungen im Kindes- und Erwachsenenschutz die bisherigen Aufgaben wesentlich. Wo bis anhin nach kantonalen Ordnung die Zuständigkeit teilweise einer Vormundschaftsbehörde, teilweise einer vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde zugewiesen ist, wird ab 1. Januar 2013 einheitlich die zuständige Fachbehörde für Kindes- und Erwachsenenschutz entscheiden, und dies mit einem gegenüber dem heutigen Vormundschaftsrecht erweiterten Aufgabenkreis. Somit wird im Kanton Luzern die bisherige Entscheidzuständigkeit der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter stark reduziert (z.B. Anordnung des fürsorglichen Freiheitsentzugs künftig als fürsorgliche Unterbringung durch die

neue Fachbehörde). Der Aufgabenbereich umfasst derzeit rund 25 Prozent der Tätigkeiten der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter oder 300 Stellenprozente.

Nach Gesetz üben die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter weitere Aufsichtsfunktionen bei den Alters- und Pflegeheimen (§ 19 des Sozialhilfegesetzes und § 58 der Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990, SRL Nr. 892a) aus, und sie können Einsprachebefugnisse bei der Veranlagung von Erbschafts-, Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern wahrnehmen. Sodann sind sie die zuständige Verwaltungsbehörde für die Bewilligungen zum Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

In organisatorischer Hinsicht sind die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter der Dienstaufsicht des Justiz- und Sicherheitsdepartementes unterstellt, fachlich jedoch der Aufsicht desjenigen Departementes, für das sie tätig sind (§ 44 OG). Dabei geht das Organisationsgesetz von einer Einteilung des Kantons in fünf Ämter aus. Die Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV) verwendet den Begriff der Ämter aus der Staatsverfassung von 1875 indes nicht mehr.

3 Reorganisation der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter

3.1 Amtseinsetzungen nach Pensionierungen

Im Rahmen der Gemeindereform hat sich ab Ende der 1990er-Jahre die Anzahl der luzernischen Gemeinden laufend reduziert (derzeit 87 Gemeinden und 83 Korpationsgemeinden). Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft. Unser Rat hat mit personellen Massnahmen auf die Verringerung der Gemeindezahl und die Auswirkungen des neuen Gesetzes reagiert. Gestützt auf den Bericht «Aufgabenveränderungen bei den Regierungsstatthaltern des Kantons Luzern» des Instituts Interface vom 25. Mai 2004 hat unser Rat bei der Pensionierung von Stelleninhabern beschlossen, zunächst die Regierungsstatthalterin des Amtes Willisau zugleich als Regierungsstatthalterin des Amtes Entlebuch (2007) und sodann den Regierungsstatthalter des Amtes Luzern zugleich als Regierungsstatthalter des Amtes Hochdorf (2010) zu wählen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend zuzuteilen. Somit werden die Gemeinden heute von einer Regierungsstatthalterin und zwei Regierungsstatthaltern betreut. Der Gesamtpersonalbestand beläuft sich insgesamt auf 18 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder 12 Vollzeitstellen.

3.2 Parlamentarische Vorstösse

Im Hinblick auf die Reorganisation der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter hat Ihr Rat am 3. Dezember 2007 das Postulat P 33 «über eine Neuorganisation der Regierungsstatthalterämter» von Walter Stucki erheblich erklärt. Das Postulat regt an zu prüfen, wie die Organisation der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden unter Berücksichtigung der Stärkung der Eigenverantwortung der Gemeinden künftig auszugestalten ist und ob das Rotationsprinzip bei den Aufsichtsbehörden eingeführt werden soll (Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2007, S. 1568 und S. 2095). Wir verweisen auf die Ausführungen in den Kapiteln 5.2.1 und 6.

In Zusammenhang mit der erheblich erklärten Motion M 448 von Guido Graf namens der Spezialkommission zur Einteilung des Kantons in Wahlkreise, Regionen, Gerichts- und Verwaltungskreise vom 25. Mai 2009 hat unser Rat in Aussicht gestellt, das Organisationsprojekt betreffend die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter, welches deren Aufgaben umfassend analysieren und überprüfen soll, in zwei Schritten in die Wege zu leiten (vgl. zur Motion die Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2009, S. 867 und S. 904). In einem ersten Schritt sollten die Neuerungen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht berücksichtigt werden. Wie eingangs erwähnt hat Ihr Rat die Gesetzesänderungen mittlerweile beschlossen, und sie treten am 1. Januar 2013 in Kraft (vgl. dazu unsere Botschaft B 13 vom 23. August 2011). In einem zweiten Schritt stellten wir in Aussicht, das Organisationsprojekt durchzuführen.

3.3 Projekt zur Reorganisation der Regierungsstatthalter

Im Januar 2011 setzten wir eine Projektorganisation ein und beauftragten diese damit, einen Vorschlag für die Organisation der künftigen Aufgabenerfüllung in all jenen Bereichen vorzulegen, die nach heutigem Recht durch die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter erledigt werden. Die Projektgruppe setzte sich wie folgt zusammen:

- Gregor Zemp, Justiz- und Sicherheitsdepartement (Leitung)
- Heinz Boesch, Finanzdepartement
- Judith Lauber, Amt für Gemeinden
- Alois Widmer, Regierungsstatthalter
- Daniel Wicki, Gesundheits- und Sozialdepartement
- Vertreterin und Vertreter aus den Gemeinden (gemeldet vom Verband Luzerner Gemeinden, VLG):
 - Rolf Born, Emmen
 - Alois Furrer, Nottwil
 - Marlis Roos Willi, Menznau

Für die Arbeiten der Projektgruppe setzten wir hauptsächlich die folgenden Ziele fest:

1. Abstimmung der Organisation der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden auf die Gemeindereform, das heisst die Gemeindevereinigungen der letzten Jahre, und Anpassung auf die mittlerweile erfolgte Umsetzung des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004,
2. Überprüfung und gegebenenfalls Neuordnung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter,
3. Ersatz der überholten gebietsmässigen Einteilung in fünf Ämter.

Unter den Rahmenbedingungen wurde im Projektbeschrieb unter anderem aufgeführt: Das neue Bundesrecht im Erwachsenen- und Kinderschutz sowie die Bestimmungen der Kantonsverfassung bilden die Grundlage des Projekts. Soweit das Kantonsgebiet zur dezentralen Aufgabenerfüllung zu unterteilen ist, ist von der politischen Absicht einer Einteilung in höchstens drei Verwaltungskreise auszugehen. Die gebietsmässige Einteilung soll die im Rahmen des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafverfahren vom 10. Mai 2010 (OGB; SRL Nr. 260) festgelegten Gerichts- und Verwaltungskreise (d.h. die Gebietseinteilungen für die Bezirksgerichte und die Staatsanwaltschaft) beachten. Für einzelne Aufgabenbereiche können Vorschläge für zentrale wie dezentrale Organisationsformen geprüft werden.

Im Februar 2011 nahm die Projektgruppe ihre Arbeiten auf. Im August 2011 wurden unserem Rat eine Anzahl Aufgaben- und Organisationsmodelle zur Aussprache vorgelegt. Zentral war die Frage, ob und wie die Anforderung der Kantonsverfassung, wonach der Kanton dezentral organisierte Aufsichtsbehörden einzurichten hat, umzusetzen ist.

Die folgende, leicht vereinfachte Aufstellung gibt einen Überblick über die Modelle:

Modell	Merkmale	Auswirkungen auf Zuteilung und Organisation der Aufgaben
Keine Regierungsstatthalter	Die Aufgaben der Regierungsstatthalter werden auf die Departemente und, soweit überhaupt möglich, auf die Gemeinden, verteilt. Die Gemeinden erhalten weitere Kompetenzen.	<ul style="list-style-type: none"> – allgemeine Gemeindeaufsicht: Justiz- und Sicherheitsdepartement (Amt für Gemeinden) – Finanz- und Steueraufsicht: Finanzdepartement – Alters- und Pflegeheimaufsicht: Gesundheits- und Sozialdepartement – Entscheide und Handlungen nach VRG: teilweise Gemeinden, teilweise Departemente
Eine Dienststelle mit dezentralen Abteilungen	Eine einzige Dienststelle erfüllt die wichtigsten Aufgaben der Gemeindeaufsicht und -unterstützung. Die Dienststelle unterteilt sich in die dezentralen Abteilungen «West» und «Ost» aufgrund einer Einteilung des Kantonsgebietes in Anlehnung an die neuen Gerichts- und Verwaltungskreise.	<ul style="list-style-type: none"> – allgemeine Gemeinde- und Finanzaufsicht in einer Dienststelle mit Abteilungsgliederung – Verfassungsanforderung der dezentral organisierten Aufsichtsbehörden (§ 73 Abs. 2 KV) mit zwei Abteilungen in zwei Kreisen umgesetzt
Zwei Regierungsstatthalter-Dienststellen, zwei Kreise	Zwei Regierungsstatthalter bilden je eine Dienststelle mit den bisherigen Aufgaben, jedoch in neuer Gebietseinteilung «West» und «Ost».	<ul style="list-style-type: none"> – Reduktion der Zahl der Dienststellen ohne wesentliche Aufgaben- und Organisationsentwicklung – Verfassungsanforderung mit zwei Dienststellen in zwei Kreisen umgesetzt

Auf der Grundlage dieser drei Modelle beauftragten wir das Justiz- und Sicherheitsdepartement, mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) Sondierungsgespräche zu führen. Dessen Bereichsgruppe Justiz und Sicherheit und der Vorstand des Verbandes wurden umfassend informiert, und es konnten in diesen Gremien erste Diskussionen stattfinden. Aus dem Schreiben des VLG-Vorstandes vom 16. Dezember 2011 ergeben sich im Wesentlichen folgende Rückmeldungen: Der VLG begrüsse die Reorganisation. Die Gemeinden nähmen die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter unterschiedlich wahr und hätten verschiedene Bedürfnisse und Erwartungen, was sich auch in den Rückmeldungen der VLG-Vertreter in der Projektgruppe geäußert habe. Der Vorstand habe deshalb davon abgesehen, sich festzulegen, und formuliere folgende Anliegen: Auf die Institution des Regierungsstatthalters in herkömmlicher

Form könne verzichtet werden, und die Finanzaufsicht könne durch andere Dienststellen als die Regierungsstatthalter wahrgenommen werden. Die Beratungsfunktion für kleinere und mittlere Gemeinden sei aufrechtzuerhalten. Der Vorstand regt an, den Gemeinden verschiedene Varianten zur Beurteilung zu überlassen. Unser Rat hat am 24. Januar 2012 von dieser Stellungnahme Kenntnis genommen und das Justiz- und Sicherheitsdepartement mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage beauftragt.

4 Bedeutung des Verfassungsgrundsatzes zur dezentralen Organisation

Die Verfassung führt den Begriff der dezentralen Aufgabenerfüllung in drei Bestimmungen auf:

- In § 6 ist die Gliederung des Kantons geregelt. Absatz 3 stellt klar, dass zur dezentralen Erfüllung von Gerichts- und Verwaltungsaufgaben Einteilungen des Kantonsgebietes vorgenommen werden müssen. Solche Einteilungen bestehen heute im Wesentlichen für die Bezirksgerichte und die Staatsanwaltschaft sowie im Grundbuch- und im Konkurswesen.
- In § 13 Absatz 2 sind die Kriterien zur dezentralen Aufgabenerfüllung festgehalten. Der Kanton erfüllt seine Aufgaben dezentral, wenn sie sich dafür eignen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel es erlaubt.
- § 73 Absatz 2 konkretisiert die Grundsatzbestimmungen der §§ 6 und 13 zur Gebietseinteilung und zur dezentralen Aufgabenerfüllung hinsichtlich der Organisation der kantonalen Aufsichtsbehörden über die Gemeinden: Der Kanton hat dezentral organisierte Aufsichtsbehörden über die Gemeinden einzurichten, welche auch die Aufgabe haben, die Gemeinden zu unterstützen.

Die Verfassung geht somit davon aus, dass die Gemeindeaufsicht von kantonalen Behörden in geografisch definierten Wirkungskreisen und somit im Grundsatz, wenn auch nicht notwendigerweise von der Zahl her, wie in den bisherigen fünf Ämtern erbracht wird.

Der Verfassungsgeber hat eine klassische, in der Rechtslehre als administrative örtliche Dezentralisation bezeichnete Struktur festgelegt. Diese Rechtslage ergibt sich aus dem Wortlaut und dem Zusammenhang der drei genannten Verfassungsbestimmungen und wird im Übrigen durch die Verfassungsmaterialien bestätigt (insbesondere die Botschaft des Regierungsrates B 123 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, in: GR 2006 S. 1736 und S. 2000, und die im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision erstellten Planungsberichte B 158 vom 22. August 2006 über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung und B 59 über die Einteilung des Kantonsgebietes in Regionen und in Gerichts- und Verwaltungsbezirke vom 22. April 2008, in: GR 2006 S. 1877 ff. und KR 2008 S. 1508 ff.).

Beispiele für dezentrale Organisationsformen finden sich bei den kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, wie folgende Aufstellung zeigt:

Bezirksgerichte	4 Gerichtsbezirke mit je einem Bezirksgericht	§ 24 OGB (SRL Nr. 260) und Kantonsratsbeschluss SRL Nr. 261
Grundbuchämter	Grundbuchkreise (Einteilung des Kantonsgebietes in 2 Teile auf der Grundlage der Gerichtsbezirke), Dienststellen in einer Gruppe gemäss § 56 OGB	§ 1 Grundbuch-Gesetz (SRL Nr. 225)
Staatsanwaltschaft	Dienststelle mit Abteilungen (Einteilung des Kantonsgebietes in 3 Teile auf der Grundlage der Gerichtsbezirke)	§ 64 OGB und Verordnung SRL Nr. 275

Die Verfassungsbestimmung des § 73 Absatz 2 zur administrativen örtlichen Dezentralisation der kantonalen Gemeindeaufsichtsbehörden ist im Ergebnis so zu verstehen, dass entweder an zwei oder mehr Standorten im Kanton je eigene Dienststellen mit einem territorial definierten Einzugsgebiet oder an solchen Standorten je eigene (territorial definierte) Abteilungen einer Dienststelle bestehen sollen (vgl. die Ausführungen zu § 6 KV, in: Richli/Wicki, Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010). An diesen Standorten müssen wenigstens die wichtigsten Leistungen der Gemeindeaufsicht und der Gemeindeunterstützung angeboten werden. Soll an diesem Auftrag einerseits und an der Organisationsform der dezentralen Erbringung der kantonalen Gemeindeaufsicht andererseits nicht mehr festgehalten werden, ist die Verfassung zu ändern. Eine solche Verfassungsänderung und die damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen waren Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens.

5 Vernehmlassungsverfahren

Vom 4. April bis 13. Juli 2012 führte das Justiz- und Sicherheitsdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durch. 63 Gemeinden gaben eine Stellungnahme ab. Folgende Organisationen liessen sich vernehmen:

- 6 Parteien (CVP, FDP, Grüne, Grünliberale, SP, SVP)
- Gemeindeschreiberverband des Kantons Luzern,
- Gemeindeverband Region Luzern-West,
- Gruppe Interessenvertretung Kooperationsprojekt Region Willisau,
- Solidaritätsfonds Luzerner Bergbevölkerung,
- Verband Luzerner Gemeinden (VLG),
- Obergericht und Departemente.

Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Stellungnahmen und nehmen eine Würdigung vor.

5.1 Verfassungsänderung

Im Fragebogen zur Vernehmlassung wurde nach der Streichung der dezentral organisierten Aufsichtsbehörden aus der Kantonsverfassung und damit nach der Aufhebung der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter gefragt. Diese Verfassungsänderung wird von vier Parteien befürwortet (FDP, Grüne, Grünliberale, SP), zwei lehnen sie ab (CVP und SVP). Eine Mehrheit der Gemeinden ist damit einverstanden (44 Ja, 19 Nein). Deren Zustimmung überwiegt sowohl bei den grossen Gemeinden als auch bei mittelgrossen und kleinen Gemeinden klar. Auch der Gemeinschreiberverband und der VLG als Interessenvertreter der Gemeinden stimmen der Verfassungsänderung grundsätzlich zu.

Befürwortende wie ablehnende Stimmen anerkennen den Reformbedarf in der Folge der Veränderungen im Aufgabenportefeuille der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter. Die Befürworter stellen im Allgemeinen die schlankeren Strukturen, das Sparpotenzial, die bereits heute bestehende direkte Zusammenarbeit der Gemeinden mit den Spezialistinnen und Spezialisten in den Departementen sowie die Stärkung der Gemeindeautonomie in den Vordergrund. Sie beurteilen den Wegfall der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter als zeitgemäss und folgerichtig oder wenigstens als nachvollziehbar, zumal die kritischen Untergrenzen bei den Aufgaben wie beim Personal nicht gegeben seien, um die dezentralen Strukturen aufrechtzuerhalten. Die Gegner der Vorlage zeigen sich erstaunt, dass fünf Jahre nach Annahme der Kantonsverfassung eine Änderung geplant werde. Sie erkennen in der Beauftragung der zuständigen Departemente mit der Aufsicht über die Gemeinden eine gewisse Problematik und sind überzeugt, die Bürgernähe werde geschmälert. Auch bestehe die Gefahr, dass die Gemeinden einen direkten Ansprechpartner verlieren. Eine Gemeinde regt an, einen neuen Standort für die dezentrale Aufsichtsbehörde vorzusehen (Wolhusen).

Wir anerkennen die Wertschätzung, welche die Arbeit der heutigen Regierungsstatthalterin und der heutigen Regierungsstatthalter im Vernehmlassungsverfahren seitens verschiedener Gemeindebehörden erhalten hat. Auch versichern wir denjenigen Gemeinden, die sich um das gute Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden sorgen, dass die Zuteilung der Aufsichtsaufgaben an die Departemente und ihre Dienststellen keinesfalls dazu führen wird, dass die Gemeinden vom Regierungsrat und von den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern nicht mehr gehört würden. Im Gegenteil, nur in den zuständigen Departementen, welche die kantonalen Sachaufgaben erledigen, kann die Aufsicht unter fachlichen Aspekten längerfristig wirksam und wirtschaftlich sichergestellt und die verlangte Professionalität und Einheitlichkeit in der Anwendung gewährleistet werden. Dies ist auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, für die übrigens die Regierungsstatthalterin und die Regierungsstatthalter in der Praxis kaum direkte Ansprechpartner sind.

Für uns steht im Vordergrund, dass mit einer Neuorganisation der kantonalen Aufsichtsbehörden die veränderten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den Luzerner Gemeinden insgesamt und beim Kanton berücksichtigt werden können. Bei diesen Veränderungen stellen die Aufgabenreduktion infolge des neuen eidgenössischen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts und die damit verbundenen Anpassungen in der Behördenorganisation einen markanten Wendepunkt dar. Wir sehen keine kantonalen Aufgaben, welche den Wegfall zu kompensieren vermögen oder sogar einen Ausbau der dezentralen Organisation in der Gemeindeaufsicht rechtfertigen könnten.

Zu einer weiteren wesentlichen Veränderung zählt der vor Jahren im Kanton Luzern eingeleitete Prozess der Stärkung der Gemeinden und der Gemeindeautonomie. Es ist offensichtlich, dass für die ursprünglich fünf Regierungsstatthalter mit eigenen Dienststellen in fünf Ämtern kein Bedarf mehr besteht. Die von einigen Kritikern der Vernehmlassungsvorlage vorgebrachten Überlegungen zu den Vorteilen der Institution der Regierungsstatthalter können daher im Unterschied zu früheren Zeiten heute nicht mehr in vollem Umfang zutreffen. Es erstaunt deshalb nicht, dass eine grosse Mehrheit der Gemeinden die Vernehmlassungsvorlage begrüsst. Die Gemeinden stehen bereits heute in gutem und direktem Kontakt mit den zuständigen Fachstellen in den Departementen und auch mit den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern.

Angesichts der Finanzperspektiven der öffentlichen Haushalte kommt der derzeit besonders drängende Auftrag hinzu, Einsparungen bei den Staatsausgaben zu realisieren. Wir sehen in der Reorganisation der kantonalen Aufsicht eine solche Möglichkeit, welche die finanzpolitischen Anstrengungen von Kanton und Gemeinden unterstützt.

Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass an den bestehenden, im Gefolge der neuen Kantonsverfassung modernisierten dezentralen Strukturen im Kanton Luzern (vgl. S. 11) kein weiterer Änderungsbedarf besteht. Nur die dezentrale Organisationsform der Gemeindeaufsicht wird von uns zur Diskussion gestellt, nicht der Staatsaufbau und die Gebietseinteilung nach den bewährten Verfassungsprinzipien, wie beispielsweise der Subsidiarität und der bevölkerungsnahen Verwaltung. Wir streben mit der Reform eine weitere Stärkung der Gemeindeautonomie an.

Da die Ergebnisse der Vernehmlassung betreffend die Verfassungsänderung nicht eindeutig sind, unterbreiten wir Ihnen eine Variante, welche keine Verfassungsabstimmung erfordert und – wie von einigen Vernehmlassungsteilnehmern gewünscht – die allgemeine Aufsicht und die Finanzaufsicht über die Gemeinden in einer Dienststelle vereint (vgl. Kap. 7.2).

5.2 Reorganisation im Einzelnen

5.2.1 Organisationsmodell

Bei einer Abschaffung der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter sind deren Aufsichtsgebiete auf die Departemente und Dienststellen der Kantonsverwaltung zu verteilen. Im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen waren die Zuteilung der allgemeinen Aufsicht nach Gemeindegesetz an das Justiz- und Sicherheitsdepartement, die Zuteilung der Finanzaufsicht nach Gemeindegesetz und der Aufsicht im Bereich Sondersteuern an das Finanzdepartement sowie die Zuteilung der Aufsicht über die Alters- und Pflegeheime an das Gesundheits- und Sozialdepartement. Weit aus die meisten Gemeinden und viele Organisationen stimmen diesen Zuteilungen zu. Die Gemeinden sprechen sich im Verhältnis 2,5:1 dafür aus.

Zur künftigen Praxis in diesem Zuteilungssystem sind verschiedene Bemerkungen eingegangen. Einige Organisationen regen an, das Zusammentreffen von fachlichen Auskünften und Beschwerdeinstruktionen zu prüfen (u.a. Grünliberale) und geben Hinweise auf die Problematik von Auskunft und Aufsicht (CVP, Gemeindeschreiberverband).

Die eingegangenen Hinweise zur Vereinbarkeit von Auskunftserteilung und Beschwerdeinstruktion einerseits und Auskunftserteilung und Aufsichtsfunktion andererseits sind für die Praxis in den Verwaltungsstellen wertvoll. Wir haben sie eingehend geprüft und sind der Ansicht, dass allfällige Unvereinbarkeiten in unserem Modell vollständig durch dienststelleninterne, organisatorische Vorkehrungen wie folgt gelöst werden können:

- *Dem Anliegen, dass derjenige Mitarbeitende der Dienststelle, welcher einer Gemeindebehörde Auskünfte erteilt, nicht zugleich derjenige sein soll, welcher deren Handeln beaufsichtigt, kann dadurch begegnet werden, dass derjenige, der Auskunft gibt, nicht derjenige ist, welchem die Gemeinde zur Aufsicht zugeteilt ist. Durch die Veröffentlichung der entsprechenden Gebietseinteilungen im Internet, zum Beispiel betreffend die Finanzaufsicht, kann den Gemeinden der geeignete Ansprechpartner schnell vermittelt werden.*
- *Im Beschwerdeverfahren hat der Gesetzgeber das Problem von Interessenkonflikten bereits gelöst: Zum einen führt der Rechtsweg in vielen Sachgebieten von der Gemeindebehörde direkt an das Gericht und muss die Verwaltungs- oder die politische Behörde des Kantons keinen Rechtsmittelentscheid mehr treffen. Zum anderen gelten auch in Verwaltungsverfahren die Ausstandsregeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes: Bereits bei der Beschwerdeinstruktion hat diejenige Person in den Ausstand zu treten, die zum Beispiel wegen einer vorher erteilten Rechtsauskunft in der Streitsache als befangen erscheint (vgl. § 14 Abs. 1g VRG).*

Wir sind überzeugt, dass mit solchen massgeschneiderten Regeln die Strukturen schlank gehalten werden können. Den Gemeindebehörden sollen gleichwohl feste Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Besteht bereits eine fachlich zuständige Dienststelle, soll die Auskunftserteilung als Linienaufgabe zu den Aufgaben dieses Kompetenzzentrums gehören und sollen keinesfalls – wie ein Verband im Vernehmlassungsverfahren angeregt hat – eine oder mehrere (neue) Stabsstellen in der übergeordneten Organisationseinheit geschaffen werden. Die Grundsätze guten Verwaltungsmanagements können mit der Reorganisation vollumfänglich berücksichtigt werden. Nur in den Fachdepartementen kann das spezifische Fachwissen mit vertretbarem Aufwand erarbeitet und für die Zukunft gesichert werden, ohne dass auf Ebene Kanton gleichsam doppelte Strukturen betrieben werden.

5.2.2 Änderungen des Gemeindegesetzes

Mit den Änderungen des Gemeindegesetzes soll die allgemeine Aufsicht, welche bisher die Prüfung der Erfüllung der demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Anforderungen vorsah, umgebaut und die bisherige Finanzaufsicht inhaltlich grundsätzlich unverändert beibehalten werden. Auch hier sprechen sich die meisten Gemeinden und Organisationen dafür aus; die Gemeinden im Verhältnis 2,5:1.

Zu einzelnen Bemerkungen und ihrer Berücksichtigung im Entwurf verweisen wir auf die Kommentierung der entsprechenden Gesetzesänderungen (vgl. Kap. 8.1.2 und 8.3).

5.2.3 Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

Mit den Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sollen die Gemeinden mehr Kompetenzen erhalten. Die Regelungen fanden im Grossen und Ganzen die Zustimmung der Gemeinden, wurden aber auch differenziert kommentiert. Einzelne Änderungsvorschläge zum Verwaltungsrechtspflegegesetz wurden von CVP, Grünen und SVP abgelehnt. Nur ein halbes Dutzend vorwiegend kleine Gemeinden sprechen sich gegen jegliche Änderungen aus. Abgesehen von diesen ablehnenden Stimmen ist der Vorschlag ohne Einwände geblieben, dass die Gemeindebehörden direkt polizeiliche Hilfe anfordern können, wenn sie in einem Verwaltungsverfahren unberechtigtweise an einem Augenschein gehindert werden (§ 105 VRG). Sechs Gemeinden wenden sich gegen den Vorschlag, dass der Gemeinderat als Kollegialbehörde bei Aufsichtsbeschwerden nach §§ 180 ff. VRG entscheidet, die sich gegen ein einzelnes Gemeinderatsmitglied, das in den Ausstand treten muss, richten. Die ablehnenden

Stimmen machen geltend, dass es den übrigen Gemeinderatsmitgliedern an der nötigen Sachlichkeit zur Beurteilung einer Aufsichtsbeschwerde gegen ihren Kollegen fehlen würde oder dass die Zusammenarbeit im Gemeinderat leiden würde. Die befürwortenden Stimmen stellen die Stärkung der Gemeindeautonomie, die grössere Verantwortung und die Vereinfachung im Verfahren in den Vordergrund.

Weitere sechs Gemeinden, darunter die Stadt Luzern, sprechen sich dagegen aus, dass sie die Vollstreckungsverfahren bei den eigenen Entscheiden selber durchführen sollen (§§ 208 ff. VRG). Einige ablehnende Stimmen befürchten, dass die Ersatzvornahme nicht mehr konsequent angeordnet würde und die Gemeindebehörden den Aufwand und den Konflikt vermeiden wollten. Befürwortende Stimmen weisen insbesondere auf Vereinfachungen in der Praxis des Bauwesens hin.

Wir halten an den Grundzügen der vorgeschlagenen Regelungen fest. Dass eine Kollegialbehörde nicht über eine Aufsichtsbeschwerde gegen eines ihrer Mitglieder entscheiden kann, gilt nach bisherigem Recht einzig für den Gemeinderat. Bei anderen Kollegialorganen von Exekutive und Judikative ist dies nicht der Fall. Die Zuständigkeit des Gemeinderates im Fall einer Aufsichtsbeschwerde gegen ein Einzelmitglied stärkt die Exekutivfunktion dieses Rates. Diese Entscheidungszuständigkeit sollte aus grundsätzlichen staatsrechtlichen Erwägungen nicht bei einer kantonalen Behörde liegen. Die Gemeinderäte sind unseres Erachtens fähig, eine Aufsichtsbeschwerde gegen ein Einzelmitglied als Kollegialorgan unvoreingenommen zu beurteilen, wobei das betroffene Mitglied nach den Regeln des VRG selbstverständlich in den Ausstand zu treten hat. Aufsichtsbeschwerden im Sinn von § 180 VRG sind nur sehr eingeschränkt möglich, kommen nicht häufig vor und beinhalten kaum komplexe Fragestellungen. Es handelt sich um ein subsidiäres Rechtsinstrument, das heisst, diese Aufsichtsbeschwerde ist nur zulässig, wenn kein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht. In der Praxis werden entsprechende Vorbringen im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerden geltend gemacht (z. B. in einem Baubewilligungs- oder Einbürgerungsverfahren). Bildet das Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides Gegenstand der Beschwerde, ist gemäss § 128 Absatz 4 VRG ohnehin das gegen den Entscheid zulässige Rechtsmittel zu ergreifen. In diesem Verfahren wird der Gemeinderat zur Stellungnahme eingeladen.

Auch bei den Vollstreckungsverfahren wollen wir dem Grundsatz, dass die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde zuständig ist, Nachachtung verschaffen. Wer entscheidet, ohne für die Durchsetzung des Entscheides zuständig zu sein, entscheidet möglicherweise nicht unter Berücksichtigung des ganzen Sachverhalts. Die Verantwortung für die Vollstreckung ihrer eigenen Entscheide soll deshalb vollumfänglich der Gemeindebehörde zukommen. Dass die Vollstreckung von Entscheiden für die einzelnen Behördenmitglieder zuweilen unangenehm und auch vom Verfahren her mühselig sein kann, ist unseres Erachtens kein Grund, an

der kantonalen Zuständigkeit festzuhalten. Zur Klarstellung ist indes vorgesehen, eine Interventionsmöglichkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden in der Vollstreckung zu eröffnen (vgl. § 216 VRG-Entwurf).

Zusammengefasst sehen wir die vorgeschlagenen Änderungen des VRG als wichtiges Element zur Stärkung der Gemeindeautonomie und insbesondere des Gemeinderates, dem nicht nur die Aufgaben und Kompetenzen, sondern auch die volle Verantwortung einer Exekutivbehörde zukommen sollen. Vorbehalten bleiben auch hier die Zusammenarbeit der Gemeinden (z.B. in regionalen Bauämtern), die allfällige Unterstützung der Gemeindebehörde durch beigezogene Fachleute, namentlich aus dem Rechtswesen, im bisherigen Umfang sowie die Kontrolle der kommunalen Entscheide auf dem üblichen Rechtsmittelweg.

6 Grundsätze der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden

Der Ausgangspunkt für die Reorganisation der kantonalen Aufsichtsbehörden ist die Tatsache, dass das historisch gewachsene, auf regionale beziehungsweise örtliche Präsenz ausgerichtete Aufsichtssystem schon heute nicht mehr an fünf Standorten über den Kanton verteilt praktiziert wird. Die Dienststellen der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter sind heute an drei Standorten (davon einer in der Stadt Luzern) untergebracht und sind im Vergleich zu den anderen Dienststellen der kantonalen Verwaltung organisatorische Kleinsteinheiten.

Mit den neuen Bestimmungen zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht entsteht eine neue Ausgangslage: Auf den 1. Januar 2013 entfallen mindestens 25 Prozent der Aufsichtstätigkeiten der Regierungsstatthalterin und der Regierungsstatthalter, was eine weitere Reduktion der Mitarbeiterzahl um zirka drei Stellen zur Folge hat. Wissen und Know-how müssen jedoch auf längere Sicht gesichert werden. Die Staatsaufgaben werden heute in fachlich spezialisierten, leistungsfähigen Dienststellen der Zentralverwaltung erbracht, und dort sind im Rahmen von Departementsreformen eigentliche Kompetenzzentren entstanden. Diese sollen auch in Zukunft verlässliche Ansprechpartner der Gemeinden sein. Die Aufrechterhaltung von Kleinstdienststellen kann diesem Ziel nicht dienen.

Auf Seiten der Gemeinden gilt es sodann zu berücksichtigen, dass der Kanton Luzern mit dem Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004, aber auch mit zahlreichen Gesetzesrevisionen in anderen Bereichen, in den letzten 15 Jahren die Gemeinden auf breiter Front gestärkt hat. Diese Stärkung erstreckt sich auf alle Funktionen der Gemeinden im Luzerner Staatswesen. Zu erwähnen sind etwa die Aufgabenerfüllung mittels verbesserter Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder der Rechtsschutz, wenn Verwaltungsverfügungen von Gemeindebehörden nicht mehr via Verwaltungsbeschwerde durch den – politisch zusammengesetzten – Regierungsrat, sondern via Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch unabhängige Gerichte beurteilt werden.

Diese Analyse legt nahe, die kantonale Aufsicht bei den in den jeweiligen Sachgebieten zuständigen Departementen anzusiedeln. Wo möglich sollen dabei Handlungskompetenzen an die Gemeinden weitergegeben werden. Die Eingliederung in die Departemente ermöglicht es, auf betrieblicher Ebene dem von Ihrem Rat mit dem Postulat P 33 erheblich erklärten Grundsatz nachzukommen, wonach die Aufsicht über eine Gemeinde nicht über Jahre oder Jahrzehnte von der gleichen Person ausgeübt werden soll (vgl. Kap. 3.2).

In formeller Hinsicht sind die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeindeaufsicht ausserdem auf die neue Kantonsverfassung abzustimmen. Die Verfassung nimmt im Paragrafen über die Aufsicht nämlich zuerst die Gemeinden in die Pflicht: Sie haben bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung ihrer Organisation für eine wirksame Kontrolle und Steuerung zu sorgen (§ 73 Abs. 1 KV). Diesem Verfassungsgrundsatz ist im Gesetz Rechnung zu tragen.

7 Grundzüge der Neuregelung der Gemeindeaufsicht

7.1 Variante 1: Aufhebung der dezentralen Organisationsform der kantonalen Aufsicht mittels Verfassungsänderung

Mit der Änderung von § 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung soll ermöglicht werden, die heute von der Regierungsstatthalterin und den Regierungsstatthaltern ausgeübte Aufsicht über die Luzerner Gemeinden auf die zuständigen Departemente der kantonalen Verwaltung und deren Dienststellen zu übertragen. Die Dienststellen der Regierungsstatthalterin und der Regierungsstatthalter in Luzern, Sursee und Altishofen sollen aufgehoben werden. Zudem sollen die Gemeinden gewisse zusätzliche Handlungskompetenzen erhalten. Im Folgenden wird, gegliedert nach den Tätigkeitsbereichen der Aufsichtsbehörden, dieses Aufgaben- und Organisationsmodell näher erläutert.

7.1.1 Allgemeine Gemeindeaufsicht

Die Gegenstände der heutigen allgemeinen Gemeindeaufsicht sind die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Verfahren in den Gemeinden (inkl. Verwaltungscontrolling). Die Rechtsgrundlage dafür findet sich in den §§ 5 und 102 Absätze 1a und b sowie 2 des Gemeindegesetzes. Die Prüfungen erfolgen laufend, jährlich oder in kürzeren oder längeren Abständen. Einzelheiten finden sich in der Wegleitung «Kantonale Aufsicht Einwohnergemeinden» der Regierungsstatthalte-

rinnen und -statthalter aus dem Jahr 2008.³ Die Korporationsgemeinden werden nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Korporationsgemeinden kontrolliert. Eine Neufassung dieses Gesetzes ist in Vorbereitung.

Als Ausgangslage für die Neuordnung der Aufsicht ist festzuhalten, dass die Gemeindeordnungen, die gestützt auf das Gemeindegesetz von 2004 erlassen wurden, eingeführt, die Gemeindeorganisationen gefestigt und die Controllingprozesse in den Einwohnergemeinden mehrheitlich gut entwickelt sind. Die Organisation der kantonalen Aufsichtsbehörden hat dieser Entwicklung der letzten Jahre Rechnung zu tragen. Die allgemeine Aufsicht des Kantons soll auf demokratische und rechtsstaatliche korrekte Verfahren konzentriert sein. Diese Aufsicht soll grundsätzlich keine begleitende, rollende Aufsicht sein, sondern anlassbezogen. Sie soll schwergewichtig auf Eingaben oder Beschwerden hin zum Einsatz kommen. Sie ist im Justiz- und Sicherheitsdepartement, das heisst vom Amt für Gemeinden, auszuüben. Diese Dienststelle ist mit den Themen Stimmrecht, Einbürgerungen und Zivilrecht sowie allgemeine Gemeindeentwicklung und -reform vertraut. Dadurch können Synergien genutzt und den Gemeindebehörden gleichwohl die gewünschten Auskunftsdienste, die auch im Interesse einer präventiven Aufsicht sind, angeboten werden. Wie das Amt für Gemeinden künftig ausgestaltet sein wird, muss derzeit offen bleiben. Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung 2013 und des Projektes Leistungen und Strukturen ist eine Verkleinerung der Führungsspanne im Justiz- und Sicherheitsdepartement geplant, welche auch Auswirkungen auf die Organisation des heutigen Amtes für Gemeinden hat.

7.1.2 Finanzaufsicht

7.1.2.1 Finanzaufsicht gemäss Gemeindegesetz

Die Finanzaufsicht gemäss Gemeindegesetz besteht in der jährlichen Prüfung der Voranschläge einschliesslich der Finanz- und Aufgabenpläne und in der Prüfung der Rechnungen der Einwohnergemeinden. Auch die Korporationsgemeinden (Aufsicht durch alle Regierungsstatthalterinnen und -statthalter) und die Christkatholische Kirchgemeinde Luzern (Aufsicht durch Regierungsstatthalter des Amtes Luzern) unterliegen der Finanzaufsicht.

Gemäss § 102 Absatz 1c des Gemeindegesetzes prüfen die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter, ob der Voranschlag und das Jahresprogramm, der Finanz- und Aufgabenplan sowie die Rechnung und der Jahresbericht mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit den Buchführungsvorschriften und den verlangten Finanzkennzahlen, vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes (im Sinn von § 79 GG) erfüllt. Die Prüfung der Voranschläge (inkl. Finanz- und Aufgabenpläne) und der Rechnungen erfolgt in zwei gesonderten Prozessen. Das Ergebnis der Prüfungen (Voranschlag/Finanz- und

³ Im Internet abrufbar unter www.regierungsstatthalter.lu.ch/index/gemeindeaufsicht.htm

Aufgabenplan und Rechnung) wird in einem Kontrollbericht zuhänden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten festgehalten. Zur Aufsichtstätigkeit gehören auch der Erlass von Weisungen (z.B. Handbuch für Rechnungs- und Controlling-Kommissionen) und die Auskunfterteilung an die Gemeinden im Sinn einer präventiven Aufsicht. Im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht unterstützen die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter Vorhaben anderer Dienststellen, zu denen sie beigezogen werden, weil sie mit den Finanzen der Gemeinden vertraut sind (z.B. Mithilfe bei statistischen Publikationen).

Im neuen Aufsichtsmodell ist vorgesehen, der Finanzaufsicht weiterhin eine hohe Priorität zu geben und die Prüftätigkeit im bisherigen Umfang im Finanzdepartement weiterzuführen. Die dem Departementssekretariat zuzuteilenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden weiterhin, zusätzlich zur Finanzaufsicht im engeren Sinn, die in Finanzgeschäften notwendigen rechtsstaatlichen Mindestanforderungen prüfen. Sie können den Gemeinden Auskünfte zu buchungs- oder rechtstechnischen Fragen (Kontierungsplan, Finanz- und Kreditrecht) erteilen und ihre Erfahrungen und ihr Wissen fallweise in Projekte einbringen. Im Finanzdepartement können gewisse Synergien, vor allem auf Projektbasis, genutzt und das finanztechnische Know-how gebündelt werden. Zudem kann in komplexen Fällen auf den departementsinternen Rechtsdienst zurückgegriffen werden.

7.1.2.2 Finanzhaushaltaufsicht in Sonderbereichen

Da die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter über Daten und Kenntnisse der Gemeindebuchhaltungen verfügen, erbringen sie in vier Bereichen Dienstleistungen, die unter dem Titel der Finanzhaushaltaufsicht in Sonderbereichen zusammengefasst werden können. Sie prüfen die Rückstellungen für Abwasseranlagen nach der kantonalen Gewässerschutzverordnung, erheben die Betriebskosten der Volksschule von den Gemeinden gemäss dem Beschluss unseres Rates zuhänden der Dienststelle Volksschulbildung, kontrollieren die korrekte Erfassung der Grunddaten, die für die Berechnung des Ressourcenpotenzials nach dem Finanzausgleichsrecht erforderlich sind, zuhänden der Statistikstelle Lustat und wirken an Gemeindereformprojekten mit (inkl. Sonderbeiträge an Gemeinden). Diese Sonderbereiche sollen künftig wie die eigentliche Finanzaufsicht im Finanzdepartement betreut werden.

7.1.3 Sondersteueraufsicht

Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter überprüfen die Veranlagungen der Sondersteuern (Erbschaftssteuern ohne Nachkommenserbschaftssteuern, Handelssteuern, Grundstückgewinnsteuern sowie Nachsteuern und Steuerstrafen) stichprobeweise. Die Abrechnungen werden vollständig geprüft. Gemeinden werden

bei den Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern jährlich auf eine allfällige Veranlagungsverjährung und auf die Geltendmachung des gesetzlichen Pfandrechts aufmerksam gemacht.

Wie die Finanzaufsicht soll die Sondersteueraufsicht künftig im gleichen Umfang wahrgenommen werden. Sie wird im Finanzdepartement der Dienststelle Steuern zugeteilt. Mittelfristig können durch die zentrale Steuerlösung von Kanton und Gemeinden (LuTax) Vereinfachungen bei der Verwaltung der Sondersteuern und in der Steueraufsicht erwartet werden. Zu erwähnen sind insbesondere der Zugriff auf gewisse Daten auf einem gemeinsamen System und die Prüfung der Daten durch eine zentrale Auswertung sowie die Straffung der administrativen Abläufe im Vollbetrieb von LuTax.

7.1.4 Aufsicht über Alters- und Pflegeheime

Wer gewerbsmässig Betagten über 65 Jahren, Behinderten oder Betreuungsbedürftigen Unterkunft, Betreuung und Pflege gewährt, bedarf der Bewilligung der Gemeinde (bis zu drei Personen) oder des Gesundheits- und Sozialdepartementes (für mehr als drei Personen) und steht unter deren oder dessen Aufsicht (§ 70 Sozialhilfegesetz). Alters- und Pflegeheime der Gemeinden und der Gemeindeverbände wiederum werden von den Regierungsstatthalterinnen und -statthaltern beaufsichtigt (§ 19 Sozialhilfegesetz). Diese Aufsichtskompetenz wurde 2008 gestützt auf § 58 Absatz 1 der Sozialhilfeverordnung (SRL Nr. 892a) auf private Alters- und Pflegeheime ausgedehnt. Die Aufsicht über soziale Einrichtungen für die Betreuung, Schulung und Förderung betreuungsbedürftiger Personen wiederum richtet sich nach § 6 des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG; SRL Nr. 894).

Der Schwerpunkt der Heimaufsicht liegt in der Prüfung, ob die Institutionen eine Qualitätssicherung eingerichtet haben, wie sie von der Luzerner Altersheimleiter- und -leiterinnenkonferenz Kanton Luzern (LAK) Curaviva im Einvernehmen mit Fachverbänden und kantonalen Stellen erarbeitet wurde. Für die Zukunft ist vorgesehen, die Beaufsichtigung der Alters- und Pflegeheime und der Pflegewohnungen dem Gesundheits- und Sozialdepartement zuzuteilen. Dadurch kann an die Aufgaben der Qualitätssicherung bei den sozialen Einrichtungen nach SEG angeknüpft werden. Die Aufsicht über alle Heimtypen durch die gleiche Dienststelle ermöglicht die Nutzung von Synergien und ein einheitliches Aufsichtswesen mit klaren Verantwortlichkeiten.

7.1.5 Übrige Gemeindeaufsicht

7.1.5.1 Aufsichtstätigkeit gemäss Verwaltungsverfassungsgesetz

Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter stellen von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin nach den Regeln des Verwaltungsverfassungsgesetzes die Handlungsfähigkeit der Gemeinden sicher. Im Einzelnen übernehmen sie folgende Entscheidungen:

- Bei Aufsichtsbeschwerden gegen die Gemeindebehörden und ihre Mitglieder entscheidet der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin (§ 183 Abs. 1a VRG).
- Auf Ersuchen der Gemeindebehörde vollstreckt der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin Verwaltungsentscheide durch Ersatzvornahme und unmittelbaren Zwang (§ 212 i.V.m. § 209 VRG), und über den Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin ist die erforderliche polizeiliche Hilfe anzufordern (§ 214 VRG).

Neu sollen die Gemeinden die Kompetenz erhalten, selber zu entscheiden und ihre Entscheide selber zu vollstrecken. Bei einer Aufsichtsbeschwerde gegen einzelne Mitglieder des Gemeinderates soll – wie im Fall von anderen Kollegialbehörden gemäss § 183 Absatz 1b VRG – der Gemeinderat ohne das betroffene Mitglied entscheiden. Eine andere (kantonale) Behörde wird nur benötigt, wenn sich die Aufsichtsbeschwerde gegen so viele Mitglieder des Gemeinderates richtet, dass dieser nicht mehr beschlussfähig ist. Vorgesehen ist, in diesen seltenen Fällen das im Sachgebiet kundige zuständige kantonale Departement als Behörde einzusetzen, welche einen anfechtbaren Entscheid trifft.

Die Vollstreckung von Verwaltungsentscheiden der Gemeinden sollen generell die Gemeindebehörden als zuständige (erstinstanzliche) Verwaltungsbehörden besorgen. Für die kommunalen Verwaltungen gilt künftig somit die gleiche Regelung wie für die kantonale Verwaltung. Die Behörde kann polizeiliche Hilfe selbständig anfordern.

7.1.5.2 Aufsichtstätigkeit gemäss Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch

Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter werden im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch als Aufsichtsbehörde in bestimmten Gebieten des Zivilrechts bezeichnet. Dazu gehört die Aufsicht über die Teilungsbehörden, welche ihrerseits die Willensvollstreckerinnen und -vollstrecker, die Erbschaftsverwalterinnen und -verwalter und die Erbenvertreterinnen und -vertreter überwachen (§ 82 EGZGB). Für diese Tätigkeit soll im Gesetz das Justiz- und Sicherheitsdepartement als zuständig erklärt werden. Bereits heute betreut das Amt für Gemeinden die in § 5 EGZGB aufgeführten zivilrechtlichen Vorgänge innerhalb des Departementes und kann daher auch diese Aufgaben betreuen. Von der eingangs erwähnten Totalrevision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes nicht erfasst sind die Adoptionen. Die Regierungs-

statthalterinnen und -statthalter sind heute die zuständigen Adoptionsbehörden, und der Regierungsstatthalter des Amtes Luzern ist für das ganze Kantonsgebiet zuständig für die Bewilligung der Pflegekinderaufnahme zum Zweck der späteren Adoption. Zudem ist er die Zentralbehörde nach den Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (vgl. Verordnung SRL Nr. 205). Vorgesehen ist, die Zuständigkeit für die Adoptionsverfahren ebenfalls in die Bestimmung des § 5 nEGZGB über die Aufgaben des Justiz- und Sicherheitsdepartementes aufzunehmen. Innerhalb des Departementes soll das Amt für Gemeinden sämtliche zivilrechtlichen Geschäfte vorbereiten, und es kann ausserdem erwogen werden, bestimmten qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Entscheidungsbefugnisse mittels Unterschriftsberechtigung nach § 9 Absatz 2 der Organisationsverordnung vom 22. August 1995 (SRL Nr. 36) zukommen zu lassen. Im Zuge dieser Lösung wäre es ausserdem sinnvoll, das Justiz- und Sicherheitsdepartement oder eine seiner Dienststellen als Aufsichtsbehörde im Kindes- und Erwachsenenschutz zu bezeichnen (vgl. § 55 nEGZGB).

7.1.5.3 Sonstige Verwaltungstätigkeit (ohne Aufsichtscharakter)

Den Regierungsstatthalterinnen und -statthaltern kommen heute noch einzelne Vollzungsaufgaben gemäss Stimmrechtsgesetz zu. So werden sie im Gesetz als diejenige Behörde bezeichnet, bei welcher die Gemeinden bei Kantonsratswahlen verschiedene Dokumente und Materialien einzureichen haben. Wie bei den übrigen Aufgaben im Stimmrechtsbereich soll das Justiz- und Sicherheitsdepartement (und innerhalb dieses Departementes das Amt für Gemeinden) mit deren Entgegennahme beauftragt werden.

Nach heutigem Recht sind die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter die zuständige Bewilligungsbehörde nach dem Gesetz zur Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SRL Nr. 218). Neu ist vorgesehen, das Amt für Gemeinden als Bewilligungsbehörde zu bezeichnen. In der Regel fallen nur wenige Entscheide pro Jahr an. Beschwerdeberechtigte Behörde bleibt das Justiz- und Sicherheitsdepartement. Wäre das Grundbuchwesen statt den Gerichten der kantonalen Verwaltung zugeordnet, hätte auch eine Zuteilung der Bewilligungskompetenz an die Dienststellen des Grundbuchs in Erwägung gezogen werden können.

7.2 Variante 2: Umbau der dezentralen Organisationsform der kantonalen Aufsicht ohne Verfassungsänderung

Ohne eine Änderung von § 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung müssen die Aufsichtsbehörden dezentral organisiert werden (vgl. unsere Ausführungen zur Auslegung der Verfassungsnorm in Kap. 4). Im Folgenden wird ein entsprechendes Organisationsmodell skizziert und dabei hauptsächlich auf die Unterschiede in der kantonalen Behördenorganisation gegenüber der Variante 1 eingegangen.

Bei der Variante 2 wäre die allgemeine Gemeindeaufsicht – im gleichen Umfang wie in Kapitel 7.1.1 dargelegt – dezentral auszuüben. Wie bei der Variante 1 wäre das Justiz- und Sicherheitsdepartement und innerhalb des Departementes das Amt für Gemeinden dafür zuständig. Dieser Dienststelle wäre auch die Aufsicht in den Zivilrechtsbereichen zuzuteilen (Kap. 7.1.5.2 und 7.1.5.3). Im Unterschied zu Variante 1 würde die Finanzaufsicht ebenfalls durch diese Dienststelle wahrgenommen, damit eine dezentrale Dienststellenorganisation überhaupt möglich ist. Es müssten zur Betreuung der Aufsichtsbereiche nach Gemeindegesetz zwei kleine Abteilungen an zwei Standorten gebildet werden, für die je ein geografisch definiertes Einzugsgebiet «West» und «Ost» definiert würde. Vor allem bei Projekten im Finanzbereich müssten diese Abteilungen mit Dienststellen des Finanzdepartementes zusammenarbeiten. Die Aufsicht in den kantonalen Sonderbereichen (Gewässerschutz, Volksschule) müsste von den sachlich zuständigen Departementen wahrgenommen werden, da das Justiz- und Sicherheitsdepartement für diese Sachgebiete nicht zuständig ist. Auch die Sondersteueraufsicht und die Aufsicht über die Alters- und Pflegeheime, welche weder mit der allgemeinen noch mit der Finanzaufsicht gemäss Gemeindegesetz in einem engeren Zusammenhang stehen, wären den entsprechenden Fachbereichen zuzuteilen: Für die Sondersteueraufsicht wäre die Dienststelle Steuern des Finanzdepartementes zuständig. Die Beaufsichtigung der Alters- und Pflegeheime und der Pflegewohnungen wäre dem Gesundheits- und Sozialdepartement zuzuteilen. In diesen Spezialbereichen unterschieden sich somit die Varianten 1 und 2 nicht. Es sei auf die Ausführungen in den Kapiteln 7.1.2.2 und 7.1.3 verwiesen.

Auch die Kompetenzzuteilungen an die Gemeinden, wie sie in den vorangehenden Kapiteln erläutert worden sind, blieben gegenüber der Variante 1 unverändert.

8 Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen im Einzelnen

8.1 Variante 1

8.1.1 Verfassungsänderung

§ 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung lautet: «Der Kanton richtet dezentral organisierte Aufsichtsbehörden ein, welche die Gemeinden unter Respektierung ihres Gestaltungsfreiraumes unterstützen. Das Gesetz regelt die aufsichtsrechtlichen Massnahmen.» Mit der Änderung des ersten Satzes wird der Kanton von der Pflicht entbunden, dezentral organisierte Aufsichtsbehörden einzurichten beziehungsweise aufrechtzuerhalten. Wie in Kapitel 7.1 ausgeführt, soll die Aufsicht künftig in den fachlich zuständigen Departementen ausgeübt werden. Die Änderung der Bestimmung ermöglicht eine komplette Reorganisation der Aufgaben und der Organisation der kantonalen Aufsichtsbehörden über die Gemeinden. § 73 Absatz 2 soll aber nicht

ganz aufgehoben werden. In der neuen Formulierung des Absatzes sollen mit dem Hinweis auf die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden die im Gemeindegesetz und in den Spezialerlassen bestimmten Aufsichtsbehörden weiterhin verpflichtet werden, die Autonomie der Gemeinden auch in der kantonalen Aufsicht so weit als möglich zu berücksichtigen.

8.1.2 Änderung des Gemeindegesetzes

§ 35

Diese Bestimmung regelt, welche Behörden- und Kommissionsmitglieder in den Gemeinden den Eid oder das Gelübde ablegen müssen und von welcher Behörde der Eid oder das Gelübde abgenommen wird. Von Gesetzes wegen haben die Mitglieder des Gemeinderates und der Rechnungskommission sowie der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin den Eid oder das Gelübde zu leisten; neu werden die Mitglieder der Gemeindeparlamente erwähnt (Abs. 1). Im Sinn der Gemeindeautonomie sollen weitere Vereidigungen von den Gemeinden selber festgelegt werden können (z.B. für die Controlling-Kommission, die bisher von Gesetzes wegen zu vereidigen war, und für die Schulpflege). Sofern ein Bedarf besteht, sollen die Gemeinden auch regeln können, welche Behörde oder welches Behördenmitglied diese Vereidigungen abnimmt (Abs. 3; zu den Sprechformeln vgl. die Verordnung über die Eides- und Gelübdeformel vom 28. April 2008; SRL Nr. 55). Neu sollen die Gemeinden mit eigenen Parlamenten die Vereidigung des Gemeinderates obligatorisch vor dem Gemeindeparlament durchführen, dies analog der kantonalen Regelung (vgl. § 7 Behörden-gesetz vom 17. November 1970, SRL Nr. 50). Auf den Beizug der kantonalen Aufsichtsbehörde zur Vereidigung soll weitestmöglich verzichtet werden, um den Aufwand zu reduzieren (vgl. Abs. 2 im Vergleich zu den bisherigen Abs. 1 und 2). Die Gemeinden könnten daher nicht festlegen, ihre Behörden und Kommissionen seien von der kantonalen Aufsichtsbehörde zu vereidigen. Allfällige Informations- und Schulungsanlässe für die Behördenmitglieder können, unter Mitarbeit der kantonalen Aufsichtsbehörden, getrennt von der Amtseinführung stattfinden.

§ 37

Die Bestimmung regelt den Ausstand in Gemeindeorganen. In Absatz 3 werden zum einen die Begriffe «Regierungsstatthalter» und «Regierungsstatthalterin» durch den Begriff «kantonale Aufsichtsbehörde» ersetzt. Zum andern soll die kantonale Aufsichtsbehörde im Fall der Beschlussunfähigkeit des ordentlichen Gemeindeorgans wie bisher selber handeln können oder das entsprechende Organ einer anderen Gemeinde, sofern sich dieses dazu bereit erklärt, als Entscheidungsinstanz einsetzen können. Eine Beschlussunfähigkeit ist beispielsweise dann anzunehmen, wenn drei von fünf beziehungsweise zwei von drei Mitgliedern des Gemeinderatskollegiums in den Ausstand treten müssen.

Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage sehen wir für den Fall, dass die Aufsichtsbehörde nicht selber handeln will, nicht mehr zwingend die Einsetzung des entsprechenden Organs einer Nachbargemeinde vor. In der Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörde eine Behörde einsetzen kann, welche Erfahrung in der Anwendung kommunalen Rechts hat, sehen wir aber weiterhin den Vorteil der Effizienz (z.B. in komplexen Bausachen).

§ 41

In dieser Bestimmung ist wie in den anderen Bestimmungen neu der Begriff «kantonale Aufsichtsbehörde» zu verwenden.

§ 99

Gemäss § 73 Absatz 1 KV ist es in erster Linie Aufgabe der Gemeinden, bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung ihrer Organisation für eine wirksame Kontrolle und Steuerung zu sorgen. Absatz 1 nimmt diese Verfassungsvorschrift auf. Wegen dieser Änderung ist die Paragrafenüberschrift anzupassen.

In Satz 2 von Absatz 2 wird der Begriff «kantonale Aufsichtsbehörde» eingesetzt. An den Grundsätzen der Aufsichtstätigkeit ändert sich nichts.

§ 101

Diese Bestimmung regelt, welche Dokumente die Gemeinden periodisch bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einreichen müssen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden nach dieser Bestimmung keine Unterlagen einreichen müssen, welche sie nicht ohnehin zu erstellen haben. Eine Verringerung des Aufwandes für (kleinere) Gemeinden oder Gemeindeverbände, wie einzelne Vernehmlassungsteilnehmer angeregt haben, wäre daher mit einer Reduktion der Dokumentationspflicht nicht zu erzielen. Die Bestimmung regelt, welche Unterlagen die Gemeinden einreichen müssen. Bei Bedarf und im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten kann der zuständigen Aufsichtsbehörde zusätzlich auch beispielsweise ein Erlassentwurf eingereicht werden, auf dass der Entwurf im Sinn einer präventiven Aufsicht von dieser durchgesehen werde. Insofern ändert an der bisherigen Praxis, entgegen den Befürchtungen des Gemeindeschreiberverbandes und verschiedener Gemeinden in der Vernehmlassung, nichts.

Bei der Einreichungspflicht stehen die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Unterlagen im Vordergrund (bisherige Unterabsätze b und c); Unterabsatz a soll gestrichen werden: Die Gemeindeordnungen und Organisationsverordnungen sind ohnehin öffentlich zugänglich. Auf jeden Fall kann die Aufsichtsbehörde alle Unterlagen, die sie benötigt, von den Gemeinden verlangen.

§ 102

Absatz 1: Die Aufsichtstätigkeiten gemäss den bisherigen Unterabsätzen a und b werden knapper umrissen. Die allgemeine Gemeindeaufsicht soll sich auf die staatliche Steuerung konzentrieren; diese schliesst die demokratischen Abläufe, vorab nach dem Stimmrechtsgesetz, mit ein. Die Prüfung der für die allgemeine Aufsicht zustän-

digen Behörde ist anlassbezogen, so namentlich aufgrund von Hinweisen aus der kantonalen Verwaltung oder der Bevölkerung. Es gehört zur Aufsichtstätigkeit – und dies will die Bestimmung keinesfalls ausschliessen –, dass im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten auf Anfrage weiterhin Entwürfe von Gemeindeerlassen und Ähnlichem beurteilt werden, wenn eine Gemeinde dies wünscht.

Absatz 2: Als Gegenstand der obligatorischen und periodischen Prüfung durch die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde soll die wichtige Finanzaufsicht im Vordergrund stehen. Absatz 2 übernimmt weitgehend den Wortlaut des bisherigen Absatzes 1c.

Absatz 3 stellt wie der bisherige Absatz 2 klar, dass es bei der Aufsicht mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie nicht um eine Zweckmässigkeitskontrolle geht (vgl. auch § 73 Absatz 3 KV).

§ 104

Die allgemeine Aufsicht gemäss § 102 Absatz 1 und die Finanzaufsicht gemäss § 102 Absatz 2 bilden die Tätigkeitsbereiche der Aufsichtsbehörden nach dem Gemeindegesetz. Mit der Formulierung in § 104 wird vorgezeichnet, dass die kantonale Aufsicht nicht konzentriert von einer einzigen Stelle wahrgenommen wird. Je nach Fachgebiet soll die Aufsicht in den einzelnen Departementen wahrgenommen werden (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 7.1.1 und 7.1.2). Innerhalb der departementalen Organisation kann auf betrieblicher Ebene insbesondere bei der Finanzaufsicht eine periodische Personalrotation im Sinn der mit dem Postulat P 33 vom 10. September 2007 erhobenen Forderung erfolgen.

§ 106

Die bisherigen Regelungen werden in diesem neu gefassten Paragrafen in Absatz 2 als Verfahrensvorschriften für die Finanzaufsicht zusammengefasst. Absatz 1 enthält die allgemeinen Verfahrensgrundsätze zur Sachverhaltsabklärung. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

§ 107

In Absatz 1 werden die Begriffe «Regierungsstatthalter» und «Regierungsstatthalterin» durch «die von ihm bezeichnete Aufsichtsbehörde» ersetzt.

8.2 Variante 2

Variante 2 sieht keine Änderung des § 73 Absatz 2 der Kantonsverfassung vor. Mit dieser Variante würden die Dienststellen der Regierungsstatthalterin und der Regierungstatthalter mittels Gesetzesänderungen aufgehoben, und im Sinn der dezentralen Aufgabenerfüllung gemäss der Verfassung träte an ihre Stelle eine dezentral organisierte Dienststelle. Vorstellbar wären dezentrale Abteilungen, in denen für die entsprechenden Teile des Kantonsgebietes die allgemeine Aufsicht und die Finanzaufsicht über die Gemeinden gemeinsam ausgeübt würden.

Im Folgenden werden nur noch die Abweichungen des Organisationsmodells der Variante 2 gegenüber der Variante 1 erläutert. Diese bestehen nur in der nachstehenden Bestimmung des Gemeindegesetzes:

§ 104

Hier ist eine Regelung zur dezentralen Organisation der Aufsichtsbehörde vorzusehen (Abs. 2). Im Unterschied zur Aufteilung der Aufsichtsbereiche auf die Departemente gemäss Variante 1 würden bei Variante 2 die allgemeine Gemeindeaufsicht und die Finanzaufsicht in der gleichen Organisationseinheit im Justiz- und Sicherheitsdepartement ausgeübt. Für diese Aufsicht könnten zwei vom Aufgabenumfang und der Personalausstattung her allerdings sehr kleine Abteilungen geschaffen werden: Eine Abteilung wäre für die Gemeinden des westlichen Kantonsgebietes, eine Abteilung für die Gemeinden des östlichen Kantonsgebietes zuständig.

Wie die künftige Dienststelle mit diesen zwei Abteilungen ausgestaltet würde, muss derzeit offen bleiben. Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung 2013 und des Projektes Leistungen und Strukturen ist eine Verkleinerung der Führungsspanne im Justiz- und Sicherheitsdepartement geplant, welche auch Auswirkungen auf die Organisation des heutigen Amtes für Gemeinden hat.

8.3 Weitere Gesetzesänderungen bei beiden Varianten

Die Änderungen bei den Aufsichtsbehörden nach dem Gemeindegesetz haben Anpassungen in einer Reihe weiterer Erlasse des kantonalen Rechts zur Folge.

a. Stimmrechtsgesetz

§ 83

In dieser und weiteren geänderten Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes soll das Justiz- und Sicherheitsdepartement als Aufsichtsbehörde eingesetzt werden. Innerhalb des Departementes wird anstelle der Regierungstatthalter das Amt für Gemeinden den Vollzug des Stimmrechtsgesetzes vorbereiten. Dieser Dienststelle sind im Stimmrechtswesen schon bisher Vollzugsaufgaben zugeteilt.

§ 88

Diese Bestimmung handelt von den Mehrheitswahlen (Majorzwahlen). Ist bei Stimmengleichheit eine Wahl durch Los erforderlich, soll bei kantonalen und kommunalen Wahlen das Los von einer Vertrauensperson gezogen werden, die vom Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragt ist. Beauftragte Person kann ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin des Departementes oder ein Notar oder eine Notarin im Sinn von § 5 des Gesetzes über die öffentlichen Beurkundungen vom 18. September 1973 (SRL Nr. 255) sein.

§ 97

Die Wahllisten sind bei den Kantonsratswahlen neu dem Departement einzureichen. In Absatz 1a ist deshalb der Begriff «zuständiger Regierungsstatthalter» durch das «Justiz- und Sicherheitsdepartement» zu ersetzen. Dieses wird aus praktischen Gründen im Wahlkreis Luzern-Stadt vom Stadtschreiber oder der Stadtschreiberin unterstützt.

§ 98

In den Absätzen 1 und 2 sind die Begriffe «zuständiger Regierungsstatthalter» und «Regierungsstatthalter» durch «Justiz- und Sicherheitsdepartement» zu ersetzen. Wie bisher kommt in der Stadt Luzern dem Stadtschreiber oder der Stadtschreiberin eine Unterstützungsfunktion zu.

§ 149

Auch hier ist die Bezeichnung «Regierungsstatthalter» durch «Justiz- und Sicherheitsdepartement» zu ersetzen. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement seinerseits soll Dritte beauftragen dürfen (z.B. einen erfahrenen Präsidenten einer anderen Gemeinde mit der Durchführung einer Gemeindeversammlung).

b. Organisationsgesetz

§§ 42–44

Im Organisationsgesetz ist aufgrund der Reorganisation der ganze Teil III zu den Regierungsstatthalterinnen und -statthaltern aufzuheben.

c. Verwaltungsrechtspflegegesetz

§ 6

Mit der Aufhebung ist in Absatz 1a der Begriff «Regierungsstatthalter» zu streichen.

§ 16

Diese Bestimmung regelt, welche andere Behörde den Entscheid trifft, wenn die betroffene Behörde in der Ausstandsfrage selbst nicht mehr beschlussfähig ist. Handelt es sich bei der betroffenen Behörde um eine Gemeindebehörde, wäre die Einsetzung verschiedener kantonaler Ersatzbehörden denkbar (z.B. Regierungsrat oder fachlich zuständiges Departement). Zu beachten ist jedoch der Rechtsmittelweg an die Beschwerdeinstanz in der Hauptsache, das heisst gegen den Endentscheid (vgl. § 128 VRG). Mit der Einsetzung einer einzigen Stelle können die Verfahren effizienter erledigt und eine einheitliche Praxis begründet werden. Vorgesehen ist daher, dafür das mit Stimmrechts- und Verfahrensfragen befasste Justiz- und Sicherheitsdepartement einzusetzen. Eine kantonale Behörde ist nicht notwendig, wenn der Ausstand nur eines Mitglieds der Gemeindebehörde streitig ist. In diesen Fällen entscheidet die Kollegialbehörde (Abs. 1a).

§ 57

Die Rechtshilfe an ausserkantonale und ausländische Behörden soll vom sachlich zuständigen Departement besorgt werden. Satz 2 nimmt Bezug auf besondere Vorschriften, namentlich solche des eidgenössischen Prozessrechts (z.B. Rechtshilfe der Staatsanwaltschaft).

§ 105

Mit der Aufhebung von Absatz 2 wird den Gemeinden ermöglicht, Unterstützungsmassnahmen direkt mit der Luzerner Polizei zu vereinbaren. Der Begriff der Behörde, welche die in Absatz 1 aufgeführten Zwangsmassnahmen durchführen kann, ist in § 6 VRG umschrieben.

§ 183

Diese Bestimmung regelt, welche Beschwerdeinstanzen bei Aufsichtsbeschwerden gemäss § 180 VRG entscheiden. Bei dieser Aufsichtsbeschwerde handelt es sich um ein subsidiäres Rechtsinstrument, das heisst, sie ist nur zulässig, wenn kein ordentliches Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die Aufsichtsbeschwerde kommt wenig zum Einsatz, da die meisten Vorbringen im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (z.B. in einem Baubewilligungs- oder Einbürgerungsverfahren). Gegen das Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides ist gemäss § 128 Absatz 4 VRG das gegen den Entscheid zulässige Rechtsmittel zu ergreifen.

In den Fällen von Absatz 1a wird vorgeschlagen, das im Sachgebiet kundige Departement als Beschwerdeinstanz bei solchen Aufsichtsbeschwerden zu bezeichnen. Massgebend sind die Aufgabenumschreibungen der §§ 2 ff. der Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen vom 6. Mai 2003 (SRL Nr. 37).

Richtet sich die Aufsichtsbeschwerde nur gegen einzelne Mitglieder des Gemeinderates, soll der Gemeinderat entscheiden. Eine kantonale Behörde braucht es nur, wenn der Gemeinderat als solcher wegen Ausstandes nicht beschlussfähig ist (vgl. die Ausführungen zu § 16 Abs. 3). Durch den neugefassten Absatz werden die Autonomie der Gemeinden und die Exekutivfunktion des Gemeinderates gestärkt.

§ 209

Absatz 3 bezieht sich auf Ausnahmefälle im Vollstreckungsverfahren. Gemäss Absatz 1 ist für die Vollstreckung von Entscheiden grundsätzlich die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde zuständig. Muss eine verwaltungsgerichtliche Klage vollstreckt werden, soll das in der Sache zuständige Departement als zuständig erklärt werden.

§§ 212–215 und 217

Die in § 209 bezeichneten Behörden von Kanton und Gemeinde sollen für die Vollstreckung ihrer Entscheide besorgt sein. Die Vollstreckungsverantwortung ist Teil der Entscheidungsverantwortung. Mit der Änderung erhalten die Gemeinden eine neue Kompetenz. Dies führt zu Verfahrensvereinfachungen (z.B. im Bauwesen), und die Gemeindeautonomie wird gestärkt. Unabhängig von der Zuständigkeit benötigen

Vollstreckungsverfahren in den meisten Fällen juristische Begleitung und ein grosses Fingerspitzengefühl von Seiten der befassen Behörde, wozu ein kommunales Behördenmitglied am Ort besser in der Lage sein dürfte. Notfalls ist die Luzerner Polizei beizuziehen. Vor der Vollstreckung hat die zuständige Behörde insbesondere zu prüfen, ob der Entscheid vollstreckbar ist, namentlich ob der Entscheid nach einem Rechtsmittelverfahren in Rechtskraft erwachsen ist.

§ 216

Im Sinn des Vernehmlassungsergebnisses wird in der Vollstreckung neu eine Interventionsmöglichkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden vorgesehen.

§ 217

Die zuständige Instanz wird in der Regel die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde sein (vgl. § 209 VRG).

d. Gesetz über die Korporationsgemeinden

Eine Totalrevision des Gesetzes über die Korporationsgemeinden ist in Vorbereitung. Es reicht daher, wenn in verschiedenen Bestimmungen die Bezeichnung «Regierungsstatthalter» durch «kantonale Aufsichtsbehörde» ersetzt oder ein Verweis auf die Aufsichtsbehörde nach Gemeindegesetz angebracht wird.

e. Gesetz über die Kirchenverfassung (Einführung und Organisation kirchlicher Synoden)

§ 5

In dieser Bestimmung ist ein Verweis auf die kantonalen Aufsichtsbehörden nach Gemeindegesetz anzubringen.

f. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 5

Mit dem revidierten Unterabsatz d werden die Adoptionsentscheide gemäss dem bisherigen § 7 dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zugeteilt. Wie die übrigen in § 5 genannten Aufgaben werden diese vom Amt für Gemeinden für das Departement vorbereitet (dieses Amt betreut die zivilrechtlichen Vorgänge).

§ 7

Eine Regelung analog Absatz 1a findet sich neu in § 5. Nachdem eine entsprechende Bundesvorschrift im Rahmen des neuen Immobiliarsachenrechts auf den 1. Januar 2012 aufgehoben worden ist, muss Absatz 1b über die Anleihensgülden nicht mehr in § 5 übernommen werden. Die Bestimmung ist deshalb aufzuheben.

§ 16

Mit der Aufhebung der Regierungsstatthalter kann Satz 2 von Absatz 1 ersatzlos wegfallen.

§§ 82 und 83

Künftig wird das Justiz- und Sicherheitsdepartement Beschwerden gegen die Teilungsbehörde zu beurteilen haben.

Gemäss den Beschlüssen Ihres Rates zur Schaffung eines Kantonsgerichtes und zu weiteren Organisationsänderungen im Justizwesen des Kantons Luzern vom 14. Mai 2012 obliegt die Beschwerdebeurteilung gemäss § 83 Absatz 2 künftig dem Kantonsgericht.

g. Gesetz zur Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

§§ 1, 2, 4, 5 und 10

In diesen Bestimmungen ist die Bezeichnung «Regierungsstatthalter» zu ersetzen. Wie das Amt für Gemeinden künftig bezeichnet wird, muss derzeit offen bleiben. Im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung 2013 beziehungsweise des Projektes Leistungen und Strukturen ist eine Verkleinerung der Führungsspanne im Justiz- und Sicherheitsdepartement geplant, welche Auswirkungen auf die Organisation des heutigen Amtes für Gemeinden hat.

Ob für die Aufgaben nach eidgenössischem Bewilligungsgesetz die Einsetzung der Grundbuchbehörde zweckmässig wäre, wird in Zusammenhang mit der Totalrevision des Grundbuch-Gesetzes vom 14. Juli 1930 (SRL Nr. 225), welche in Bearbeitung ist, geprüft werden können.

h. Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern

§ 15

Die Entscheide sind künftig nur der Dienststelle Steuern zuzustellen, der die Einsprachebefugnis zu sämtlichen Veranlagungs- und Einspracheentscheiden zukommt.

i. Gesetz über die Handänderungssteuer

§§ 11, 18 und 25

In den §§ 11, 18 und 25 fällt der Begriff «Regierungsstatthalter» weg; in den §§ 11 und 25 ist dafür die «Dienststelle Steuern» einzusetzen.

j. Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer

§ 28

Der Dienststelle Steuern kommt künftig die Einsprachebefugnis zu sämtlichen Veranlagungsentscheiden zu.

k. Sozialhilfegesetz

§§ 17 und 19

Gemäss § 70 Absatz 2 SHG unterliegt die gewerbsmässige Aufnahme von Betagten in Heimen der Bewilligung und Aufsicht des Gesundheits- und Sozialdepartementes. In § 17 Absatz 2 wird deshalb dieses Departement als Aufsichtsbehörde eingesetzt (vgl. Kap. 7.1.4). § 19 kann somit aufgehoben werden.

9 Auswirkungen

Die vorgeschlagene Reorganisation der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden hat zum einen Auswirkungen in personeller und damit auch in finanzieller Hinsicht beim Kanton und zum andern auf staatsrechtlicher und praktischer Ebene bei den Gemeinden.

Bei der Variante 1 ohne dezentrale Strukturen ist nach den Schätzungen der Departemente damit zu rechnen, dass für die eigentliche Aufsichtstätigkeit durch die Departemente beziehungsweise Dienststellen des Kantons noch folgende Stellenzahl erforderlich ist:

– allgemeine Gemeindeaufsicht (JSD)	1,5–2 Stellen (inkl. übrige Aufsicht)
– Finanzaufsicht (FD)	3,7 Stellen (inkl. Steueraufsicht)
– Heimaufsicht (GSD)	0,8 Stellen
Total	6–6,5 Stellen

Damit führt die Reorganisation zu insgesamt niedrigeren Lohnkosten. Insbesondere entfallen bei den Personalkosten die Löhne für die leitenden Funktionen der Regierungstatthalterin und der Regierungstatthalter. Auch durch den Wegfall der dezentralen Sekretariate ergeben sich Einsparungen. Sodann können die Kosten für die Aussenstandorte in Altishofen und Sursee eingespart werden. Angesichts der derzeitigen Perspektiven des kantonalen Finanzhaushalts stellen diese dauerhaften finanziellen Einsparungen eine willkommene Auswirkung der Reorganisation dar. Der Ausbau der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Zeit, welche für die Verfahren der Verfassungs- und Gesetzesänderungen benötigt wird, sollten es erlauben, dass die Reorganisation für das betroffene Personal schonend durchgeführt werden kann. Auf jeden Fall wird die Dienststelle Personal diesen Prozess begleiten

und unterstützen. Mittelfristig bringt die vollständige Eingliederung in die departementale Organisation für die Personalgewinnung und die Personalentwicklung Vorteile.

Die Luzerner Gemeinden erhalten weitere Kompetenzen im Sinn einer Stärkung der Gemeindeautonomie. In den beaufsichtigten Gemeinden führen die Vereinfachungen bei der kantonalen Aufsicht zu einem (geringfügig) reduzierten Aufwand. In denjenigen Bereichen, in denen die Gemeinden Kompetenzen von den bisherigen Aufsichtsbehörden erhalten, entstehen den Gemeindeverwaltungen nur Aufwendungen, soweit sie diese nicht im Rechtsverfahren weiterverrechnen können (eine solche Verrechnungsmöglichkeit findet sich namentlich im Vollstreckungsverfahren nach § 215 VRG-Entwurf). Im Ergebnis sollten sich daher über die Jahre keine relevanten Mehraufwendungen ergeben. Auf Stufe Kanton wird das gemeindespezifische Know-how in den einzelnen Aufsichtszweigen weiterhin gepflegt, und in den Departementen kann das spezifische Fachwissen für die Zukunft langfristig gesichert werden. Den Gemeinden können weiterhin Hilfen zur Selbsthilfe, namentlich in elektronischer Form, angeboten werden (z.B. Handbücher, Checklisten auf dem Internet, telefonische Auskunft). Die schnellen Verkehrsverbindungen lassen es heute auch problemlos zu, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden in komplexen Fällen am Sitz der Gemeindebehörde Besprechungen abhalten können.

Die skizzierten finanziellen Einsparungen für den Kanton können mit der Variante 2 nur teilweise erreicht werden, da ein Standort für das westliche Kantonsgebiet auf der Landschaft aufrechterhalten werden müsste. Die dezentrale Struktur würde neben der finanziellen Belastung zu einem grösseren Bedarf nach Koordination und Absprachen sowie einer aus Sicht der Dienststelle wie des Departementes komplexeren Betriebsführung führen. Zudem müsste die Finanzaufsicht in der gleichen Dienststelle wie die allgemeine Aufsicht wahrgenommen werden, was Synergien zwischen der Finanzaufsicht und dem für den kantonalen Finanzhaushalt und das Finanzrecht zuständigen Finanzdepartement verunmöglicht (v.a. für die Mitarbeit in übergreifenden Projekten des Haushaltsrechts und betreffend rechtliche Fragestellungen). Wir rechnen bei Variante 2 mit insgesamt rund acht notwendigen Stellen. Dabei dürften rund drei Stellen an einem Standort in der Region West (bisherige Ämter Sursee, Willisau und Entlebuch) angesiedelt werden.

Zusammenfassend erachten wir es als unter den gegebenen Umständen nicht zweckmässig, mit den Fachstellen in den Departementen und den Regierungsstatthaltern im Kanton Luzern gleichsam doppelte Strukturen aufrechtzuerhalten. Die Variante 1 ist hinsichtlich der langfristigen und zukunftsgerichteten Sicherstellung des Dienstleistungsniveaus, hinsichtlich Aufwand und nicht zuletzt hinsichtlich der betrieblichen Organisation als vorteilhafter zu beurteilen und liegt im Interesse von Kanton und Gemeinden. Diese Vorteile und die Entwicklungen der letzten Jahre machen eine Verfassungsänderung nötig und rechtfertigen auch erst fünf Jahre nach der Volksabstimmung über die neue Kantonsverfassung deren Änderung.

10 Weiteres Vorgehen und Antrag

Die Verfassungsänderung bedarf der Volksabstimmung, welche voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2013 stattfinden kann. Inhalt der Variante 1 sind Verfassungs- und Gesetzesänderungen. Da die vorgesehenen Gesetzesänderungen von der Verfassungsänderung abhängen und ihrerseits dem fakultativen Referendum unterliegen, soll die betreffende Referendumsfrist erst mit Annahme der Verfassungsbestimmung durch die Stimmberechtigten zu laufen beginnen (vgl. Ziffer III des Änderungsbeschlusses). Somit ist mit einem Inkrafttreten der Gesetzesänderungen spätestens auf Mitte 2014 zu rechnen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf von Verfassungs- und Gesetzesänderungen gemäss Variante 1 zuzustimmen.

Luzern, 4. Dezember 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 1

Verfassung des Kantons Luzern

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012,

beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 wird wie folgt geändert:

§ 73 Absatz 2

² Der Kanton bezeichnet die Behörden, welche die Gemeinden unter Respektierung ihres Gestaltungsfreiraumes beaufsichtigen. Das Gesetz regelt die aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

II.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Nr. 150

Gemeindegesetz

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012,
beschliesst:

I.

Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

§ 35 *Eid und Gelübde*

¹ Jedes Mitglied des Gemeindeparlaments, des Gemeinderates, der Rechnungskommission sowie der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin legen den Eid oder das Gelübde ab.

² Die Mitglieder des Gemeinderates leisten den Eid oder das Gelübde vor einem Vertreter oder einer Vertreterin der kantonalen Aufsichtsbehörde. Bei Gemeinden mit Gemeindeparlament leisten sie den Eid oder das Gelübde vor dem Gemeindeparlament.

³ Die Gemeinden können das Nähere zur Vereidigung ihrer Behörden- und Kommissionsmitglieder regeln. Sie können insbesondere die Vereidigung der Mitglieder der Controlling-Kommission und der Schulpflege vorsehen.

⁴ Wer den Eid oder das Gelübde nicht leistet, verzichtet auf das Amt. Im Übrigen gelten die Bestimmungen von § 11 Absätze 1, 2 und 4 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 sinngemäss.

§ 37 *Absatz 3*

³ Ist ein Gemeindeorgan wegen Ausstands oder aus andern Gründen beschlussunfähig, bestimmt die kantonale Aufsichtsbehörde das weitere Vorgehen. Sie kann anstelle des Organs handeln oder als Entscheidungsinstanz das Organ einer anderen Gemeinde einsetzen.

§ 41 *Erstreckung der Fristen*

Ist es dem Gemeinderat nicht möglich, eine Gemeindeinitiative fristgemäss zu behandeln, kann die kantonale Aufsichtsbehörde die Fristen gemäss § 39 um maximal sechs Monate erstrecken.

§ 99 *Sachüberschrift und Absätze 1 und 2*

Grundsätze

¹ Jede Gemeinde stellt sicher, dass sie über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen gemäss den §§ 5 Absatz 2 und 102 erfüllt.

² Die kantonale Aufsicht unterstützt die Gemeinde bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung. Die Kontrollberichte der kantonalen Aufsichtsbehörde richten sich in erster Linie an die Gemeinde. Diese soll die erforderlichen Korrekturmassnahmen rechtzeitig und in eigener Verantwortung vornehmen.

§ 101 *Einleitungssatz und Unterabsatz a*

Die Gemeinde reicht der kantonalen Aufsichtsbehörde periodisch folgende Unterlagen ein:

Unterabsatz a wird aufgehoben.

§ 102 *Prüfungsumfang*

¹ Die kantonale Aufsichtsbehörde prüft soweit erforderlich, ob die Organisation und die Führungsprozesse der Gemeinde mit den Bestimmungen dieses Gesetzes vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für die rechtsstaatliche Steuerung erfüllt.

² Sie prüft jährlich, ob der Voranschlag und das Jahresprogramm, der Finanz- und Aufgabenplan sowie die Rechnung und der Jahresbericht mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit den Buchführungsvorschriften und den verlangten Finanzkennzahlen, vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts erfüllt.

³ Ihr steht keine Prüfung der Zweckmässigkeit zu.

§ 104 *Aufsichtsbehörden, Zuständigkeiten*

¹ Kantonale Aufsichtsbehörden nach diesem Gesetz sind der Regierungsrat und die von ihm in der Verordnung bezeichneten Aufsichtsbehörden.

² Der Regierungsrat kann alle aufsichtsrechtlichen Massnahmen gemäss § 103 Absatz 2 verfügen. Die in der Verordnung bezeichnete Aufsichtsbehörde ist für den Erlass von Weisungen zuständig.

§ 106 *Verfahren vor der kantonalen Aufsichtsbehörde*

1 Die kantonale Aufsichtsbehörde kann von der Gemeinde Unterlagen verlangen und den aufsichtsrechtlich erheblichen Sachverhalt von Amtes wegen abklären.

2 In Angelegenheiten der Finanzaufsicht gilt folgendes Verfahren:

- a. Die Aufsichtsbehörde prüft die von der Gemeinde eingereichten Planungs- und Kontrollunterlagen jährlich. Sind die Unterlagen unvollständig oder zu wenig aussagekräftig, klärt sie den aufsichtsrechtlich erheblichen Sachverhalt ab.
- b. Stellt die Aufsichtsbehörde keine aufsichtsrechtlich erheblichen Mängel fest, hält sie dies im Kontrollbericht fest und stellt diesen dem Gemeinderat zuhanden der Stimmberechtigten zu.
- c. Stellt die Aufsichtsbehörde aufsichtsrechtlich erhebliche Mängel fest, hält sie diese nach Gewährung des rechtlichen Gehörs im Kontrollbericht fest. Sie kann Weisungen erlassen. Im Übrigen gilt Absatz 2b.
- d. Hält die Aufsichtsbehörde andere aufsichtsrechtliche Massnahmen für erforderlich, stellt sie den Kontrollbericht nach Gewährung des rechtlichen Gehörs dem Gemeinderat zuhanden der Stimmberechtigten sowie dem Regierungsrat zu.

§ 107 *Absatz 1*

¹ Der Regierungsrat kann das Verfahren einstellen, an die von ihm bezeichnete Aufsichtsbehörde zur Erledigung zurückweisen, weitere Sachverhaltsabklärungen anordnen oder eine aufsichtsrechtliche Massnahme verfügen.

II.

Folgende Gesetze werden gemäss Anhang geändert:

- a. Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988,
- b. Organisationsgesetz vom 13. März 1995,
- c. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972,
- d. Gesetz über die Korporationsgemeinden vom 9. Oktober 1962,
- e. Gesetz über die Kirchenverfassung vom 21. Dezember 1964,
- f. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000,
- g. Gesetz zur Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 14. September 1987,
- h. Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908,
- i. Gesetz über die Handänderungssteuer vom 28. Juni 1983,
- j. Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961,
- k. Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989.

III.

Die Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Sie wird nach Annahme der Verfassungsänderung betreffend die Aufsicht über die Gemeinden im Kantonsblatt veröffentlicht. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates:

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Änderung von Erlassen in Zusammenhang mit der Änderung des Gemeindegesetzes

a. Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)

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

§ 83 *Absatz 3*

³ Das Verbal und das Wahlmaterial der Kantonsratswahlen sind dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, im Wahlkreis Luzern-Stadt dem Stadtschreiber zuzustellen und von diesen an das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu senden.

§ 88 *Absatz 3*

³ Erzielen mehr Kandidaten, als zu wählen sind, die absolute Mehrheit, entscheidet die grössere Stimmzahl und bei Stimmgleichheit das Los, das von einer vom Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragten Vertrauensperson gezogen wird.

§ 97 *Absatz 1a*

¹ Zuständig für die Entgegennahme, Prüfung und Bereinigung der Wahllisten ist

- a. bei den Kantonsratswahlen das Justiz- und Sicherheitsdepartement, im Wahlkreis Luzern-Stadt der Stadtschreiber,

§ 98 *Absätze 1 und 2*

¹ Bei den Kantonsratswahlen ist das Justiz- und Sicherheitsdepartement, im Wahlkreis Luzern-Stadt der Stadtschreiber für die Kontrolle der Ermittlung der Ergebnisse zuständig.

² Das Justiz- und Sicherheitsdepartement und der Stadtschreiber unterstützen die Gemeinden bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen und stellen das Ergebnis des Wahlkreises aufgrund der Verbale der Gemeinden fest.

§ 149 *Absatz 3*

³ Der Regierungsrat kann nötigenfalls das Justiz- und Sicherheitsdepartement mit der Vorbereitung und Beaufsichtigung einer Wahl oder Abstimmung oder mit der Leitung einer Gemeindeversammlung beauftragen. Das Departement ist berechtigt, Dritte mit der Durchführung der Gemeindeversammlung zu beauftragen.

b. Organisationsgesetz (SRL Nr. 20)

Das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 wird wie folgt geändert:

Zwischentitel vor § 42 und §§ 42–44

werden aufgehoben.

c. Verwaltungsrechtspflegegesetz (SRL Nr. 40)

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

§ 6 *Absatz 1a*

¹ Diesem Gesetz sind folgende Behörden unterstellt:

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

§ 16 *Absatz 3a*

³ Sollten so viele Mitglieder und Ersatzleute in Ausstand kommen, dass die Kollegialbehörde nicht mehr beschlussfähig ist, so entscheidet über den streitigen Ausstand:

- a. an Stelle von Gemeindebehörden das Justiz- und Sicherheitsdepartement;

§ 57 *5. Rechtshilfe*

Das sachlich zuständige Departement besorgt Abklärungen auf Ersuchen von ausserkantonalen und ausländischen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden. Vorbehalten bleiben besondere prozessuale Bestimmungen über die Rechtshilfe.

§ 105 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

§ 183 *Absätze 1a und b*

¹ Beschwerdeinstanzen sind:

- a. das Departement, dessen Aufgabenbereich die Sache zugeordnet ist, bei Aufsichtsbeschwerden gegen die Gemeindebehörden, unter Vorbehalt von Unterabsatz b;
- b. die Kollegialbehörden bei Aufsichtsbeschwerden gegen ihre Mitglieder;

§ 209 *Absatz 3*

³ Das sachlich zuständige Departement vollstreckt auf Ersuchen des Berechtigten verwaltungsgerichtliche Urteile in Klagefällen, soweit keine andere Verwaltungsinstanz dafür zuständig ist.

§ 212 *5. Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang* *a. Einleitung*

Die in § 209 bezeichnete Behörde leitet die Ersatzvornahme oder den unmittelbaren Zwang ein und besorgt, auch auf Ersuchen einer anderen Behörde oder eines berechtigten Privaten, die Vollstreckung.

§ 213 *b. Vorgehen*

¹ Die Behörde prüft, ob der Entscheid richtig eröffnet wurde und vollstreckbar ist.

² Bevor die Behörde eine Ersatzvornahme oder unmittelbaren Zwang anordnet, droht sie dem Pflichtigen die Zwangsmassnahme an und setzt ihm eine angemessene Frist zur Erfüllung; sie kann damit die Strafandrohung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches verbinden.

³ Die Behörde kann ohne Androhung die Ersatzvornahme oder unmittelbaren Zwang anordnen, wenn die Umstände es erfordern oder wenn der Entscheid das Zwangsmittel selbst androht und die eingeräumte Erfüllungsfrist abgelaufen ist.

§ 214 *c. Polizeiliche Hilfe*

Die Behörde kann beim Polizeikommando die erforderliche polizeiliche Hilfe anfordern.

§ 215 *d. Kosten*

¹ Die Behörde setzt die vom Pflichtigen für die Vollstreckung zu vergütenden amtlichen Kosten (§ 193 Abs. 2) fest.

² Gegen den Kostenentscheid kann der Pflichtige beim Kantonsgericht Beschwerde führen.

³ Mit Ausnahme von Kanton und Gemeinden haben die Gemeinwesen sowie Private die Vollstreckungskosten zu vergüten unter Vorbehalt des Rückgriffs auf den Pflichtigen.

⁴ Von Privaten kann die Behörde einen Kostenvorschuss verlangen.

§ 216 *e. Befugnis der kantonalen Aufsichtsbehörden*

Die in den Spezialgesetzen vorgesehene kantonale Aufsichtsbehörde kann bei der zuständigen Verwaltungsbehörde der Gemeinde die Einleitung des Vollstreckungsverfahrens verlangen und, falls erforderlich, die notwendigen Massnahmen selbst treffen.

§ 217 *Absatz 3*

³ Mit der Vollstreckung beauftragt das Departement die zuständige Verwaltungsinstanz.

d. Gesetz über die Korporationsgemeinden (SRL Nr. 177)

Das Gesetz über die Korporationsgemeinden vom 9. Oktober 1962 wird wie folgt geändert:

§ 56 *Amtsübergabe*

Tritt ein Mitglied der Gemeindebehörde, dem ein Verwaltungszweig übertragen war, oder der Schreiber (Aktuar) zurück, so findet in Anwesenheit eines Vertreters der kantonalen Aufsichtsbehörde eine Amtsübergabe statt, worüber ein Protokoll aufgenommen wird, das von den Beteiligten zu unterzeichnen ist.

§ 58 *Absatz 1*

¹ Die Mitglieder der Gemeindebehörde und der Rechnungskommission sowie der Schreiber (Aktuar) werden durch einen Vertreter der kantonalen Aufsichtsbehörde vereidigt. Die Gemeindebehörde vereidigt die weiteren, von ihr definitiv gewählten Beamten.

§ 65r *Absatz 2*

² Zuständig ist in allen Fällen die für die Sitzgemeinde zuständige kantonale Aufsichtsbehörde.

§ 84 *Absatz 2*

² Kantonale Aufsichtsbehörden sind die Aufsichtsbehörden gemäss § 104 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004.

In den §§ 46c, 51, 80, 82, 85, 86, 87 und 90 wird die Bezeichnung «Regierungstatthalter» durch «kantonale Aufsichtsbehörde» ersetzt und die entsprechenden grammatikalischen Anpassungen werden vorgenommen.

Ausserdem werden in den §§ 86 und 87 die Bezeichnungen «Justiz- und Sicherheitsdepartement» und «Finanzdepartement» durch «zuständiges Departement» ersetzt und die entsprechenden grammatikalischen Anpassungen vorgenommen.

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

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

§ 5 *Absatz 2 Ziffer 1*

² Dem Synodalrat stehen insbesondere folgende Befugnisse zu:

1. Aufsicht über die Kirchgemeinden und Ausübung von Funktionen, die nach kantonalem Recht den kantonalen Aufsichtsbehörden gemäss § 104 des Gemeindegesetzes zustehen, und zwar unmittelbar oder durch eine ihm unterstellte landeskirchliche Verwaltungsinstanz;

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

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

§ 5 *Unterabsatz d*

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist in folgenden Fällen zuständig:

d. Entscheid über die Adoption (Art. 268 Abs. 1 ZGB),

§ 7

wird aufgehoben.

§ 16 *Absätze 1 und 2*

¹ Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen.

² Es entscheidet über Beschwerden gegen Zivilstandsämter.

§ 82 *Absätze 1 und 4*

¹ Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist Aufsichtsbehörde über die Teilungsbehörde.

⁴ Beschwerdeentscheide der Teilungsbehörde sind beim Justiz- und Sicherheitsdepartement anfechtbar. Dessen Entscheid ist endgültig.

§ 83

¹ Gegen Entscheide der Teilungsbehörde ist die Verwaltungsbeschwerde an das Justiz- und Sicherheitsdepartement zulässig.

² Gegen Entscheide des Justiz- und Sicherheitsdepartementes ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§§ 156 ff. VRG) an das Kantonsgericht zulässig. Dem Kantonsgericht steht auch die Ermessenskontrolle zu.

g. Gesetz zur Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SRL Nr. 218)

Das Gesetz zur Einführung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 14. September 1987 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Unterabsatz c*

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) und die dazugehörige Verordnung (BewV) vollziehen:

c. die vom Regierungsrat in der Verordnung bezeichnete Dienststelle,

§ 2 *Absatz 2*

² Er kann der von ihm bezeichneten Dienststelle für die Aufteilung des kantonalen Kontingents Weisungen erteilen.

§ 4 *Zuständige Dienststelle*

¹ Die vom Regierungsrat bezeichnete Dienststelle ist Bewilligungsbehörde.

² Vor ihrem Entscheid über die Erteilung einer Bewilligung holt sie die Stellungnahme der Gemeinde ein.

§ 5 *Grundbuchverwalter, Handelsregisterführer*

Kann der Grundbuchverwalter oder der Handelsregisterführer die Bewilligungspflicht nicht ohne Weiteres ausschliessen, so verweist er den Erwerber im Sinn von Artikel 18 Absatz 1 und 2 BewG an die für das Bewilligungswesen zuständige Dienststelle.

§ 10 *Aufteilung des Kontingents*

Die zuständige Dienststelle achtet bei der Erteilung von Bewilligungen zum Erwerb von Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Apparthotels sowie bei Erteilung von Bewilligungen in Härtefällen gemäss Artikel 8 Absatz 3 BewG auf die Einhaltung des kantonalen Kontingents und allfälliger Weisungen des Regierungsrates gemäss § 2 Absatz 2.

h. Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (SRL Nr. 630)

Das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908 wird wie folgt geändert:

§ 15 *Absatz 5*

⁵ Die Gemeinde hat die Veranlagungs- und die Einspracheentscheide auch der Dienststelle Steuern des Kantons zuzustellen. Diese ist zur Einsprache und zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt.

i. Gesetz über die Handänderungssteuer (SRL Nr. 645)

Das Gesetz über die Handänderungssteuer vom 28. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 11 *Absatz 1*

¹ Die Grundbuchämter melden die Handänderungen der Veranlagungsbehörde und der Dienststelle Steuern des Kantons.

§ 18 *Absatz 2*

² Der Erwerber und die Dienststelle Steuern des Kantons sind zur Einsprache und zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt.

§ 25 *Abrechnung*

Die Gemeinden haben jeweils am Schluss des Jahres der Dienststelle Steuern des Kantons eine Abrechnung über die veranlagten Handänderungssteuern einzusenden.

j. Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer (SRL Nr. 647)

Das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961 wird wie folgt geändert:

§ 28 *Absatz 2*

² Einspracheberechtigt sind der Veräusserer und die Dienststelle Steuern des Kantons sowie der Erwerber, der vertraglich die Vergütung der Grundstückgewinnsteuer übernommen hat.

k. Sozialhilfegesetz (SRL Nr. 892)

Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

§ 17 *Absatz 2 (neu)*

² Es beaufsichtigt die Alters- und Pflegeheime und die Pflegewohnungen im Kanton.

§ 19

wird aufgehoben.

Nr. 150

Gemeindegesetz

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012,
beschliesst:

I.

Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

§ 35

wie Entwurf Variante 1

§ 37 *Absatz 3*

wie Entwurf Variante 1

§ 41

wie Entwurf Variante 1

§ 99 *Sachüberschrift und Absätze 1 und 2*

wie Entwurf Variante 1

§ 101 *Einleitungssatz und Unterabsatz a*

wie Entwurf Variante 1

§ 102

wie Entwurf Variante 1

§ 104 *Aufsichtsbehörden, Zuständigkeit*

¹ Kantonale Aufsichtsbehörden nach diesem Gesetz sind der Regierungsrat und die von ihm in der Verordnung bezeichnete Aufsichtsbehörde.

² Diese Aufsichtsbehörde gliedert sich in zwei Abteilungen. Jede Abteilung ist für einen Teil des Kantonsgebietes zuständig. Der Regierungsrat legt die Zuteilung der Gemeinden fest.

³ Der Regierungsrat kann alle aufsichtsrechtlichen Massnahmen gemäss § 103 Absatz 2 verfügen. Die in der Verordnung bezeichnete Aufsichtsbehörde ist für den Erlass von Weisungen zuständig.

§ 106

wie Entwurf Variante 1

§ 107 *Absatz 1*

wie Entwurf Variante 1

II.

Wie Variante 1 und der Anhang selbst ebenfalls wie in Variante 1.

III.

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

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates:

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

