



---

**Regierungsrat**

Luzern, 26. November 2019

**ANTWORT AUF ANFRAGE**

**A 29**

Nummer: A 29  
Protokoll-Nr.: 1266  
Eröffnet: 17.06.2019 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

**Anfrage Widmer Herbert und Mit. über die Gemeindeaufsicht im Kanton Luzern**

Vorbemerkungen

Die Gemeindeaufsicht ist Thema zweier Vorstösse, A 29 und M 30. Hintergrund beider Vorstösse bildet die von der FDP.Die Liberalen Stadt Luzern am 24. Januar 2018 eingereichte aufsichtsrechtliche Anzeige gegen den Stadtrat Luzern. Darin hatte die FDP.Die Liberalen Stadt Luzern, welche im Grossen Stadtrat unterlegen war, anhand des Beispiels des Projekts «Parkhaus Musegg» Vorwürfe erhoben und insbesondere den Umgang mit den politischen Instrumenten, der politischen Kultur und der politischen Verantwortung beanstandet. Mit Vollmachtschreiben vom 2. Februar 2018 haben wir der FDP.Die Liberalen Stadt Luzern mitgeteilt, dass weder der Regierungsrat noch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zuständig sind, politische Prozesse innerhalb eines kommunalen Gemeinwesens zu überprüfen. Die von der FDP.Die Liberalen Stadt Luzern gegen den Stadtrat Luzern erhobenen Vorwürfe betrafen die Beurteilung der Dringlichkeit sowie die Art und Weise der Umsetzung von Vorstössen, das Vorenthalten von Grundlagen und die Beeinflussung des Grossen Stadtrats durch faktenwidrige Aussagen. Solche Verfahrensfragen stellen sich regelmässig im politischen Alltag. Den Behörden steht beim politischen Entscheid über Sachgeschäfte im Rahmen der reglementarischen Grundlagen ein gewollt grosser Spielraum zu. Sowohl die Aufsichtsbeschwerde als auch die aufsichtsrechtliche Anzeige stehen nur zur Verfügung für Handlungen von Behörden in Zusammenhang mit Verfahren in Verwaltungssachen. Gemäss § 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG, SRL Nr. 40) handelt es sich bei Verwaltungssachen um Verfahren, die durch eine Verwaltungsbehörde oder durch das Kantonsgericht in Anwendung öffentlichen Rechts der Gemeinden oder des Kantons durch Verfügung und Entscheide erledigt werden. Solche Entscheide und Verfügungen sind hoheitliche Anordnungen individuell-konkreter Natur, die für Einzelne in verbindlicher und erzwingbarer Weise Rechte und Pflichten begründen, aufheben oder ändern. Politische Abläufe in Parlamenten, wie sie die FDP.Die Liberalen Stadt Luzern beanstandet haben, sind mangels Aussenwirkung keine Verwaltungssachen und eröffnen daher keinen Rechtsweg. Es entspricht denn auch der schweizerischen politischen Kultur, dass jede Staatsebene in Bezug auf die Ausgestaltung ihrer politischen Abläufe grundsätzlich eigenständig und unabhängig ist.

An der Zulässigkeit der Aufsichtsbeschwerde und der aufsichtsrechtlichen Anzeige nur für Verwaltungssachen und nicht für politische Abläufe, hat sich auch mit der Neuregelung der kantonalen Aufsicht per 1. Juli 2014 nichts geändert. Bei der Aufsicht stehen die Gemeinden in erster Linie selbst in der Verantwortung (vgl. § 73 Kantonsverfassung vom 17.06.2007 [KV], SRL Nr. 1). Sie haben bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung ihrer Organisation

für eine wirksame Kontrolle und Steuerung zu sorgen (Abs. 1). Der Kanton bezeichnet die Behörden, welche die Gemeinden unter Respektierung ihres Gestaltungsfreiraumes beaufsichtigen (Abs. 2). Die allgemeine Gemeindeaufsicht konzentriert sich auf demokratische und rechtsstaatliche korrekte Verfahren. Die Finanzaufsicht konzentriert sich auf die Erfüllung der Mindestanforderungen für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts. Die kantonale Aufsicht ist grundsätzlich keine begleitende Aufsicht über die Gemeinden. Sie ist anlassbezogen und kommt hauptsächlich aufgrund von Eingaben oder Beschwerden hin zum Einsatz (vgl. Botschaft B 59 des Regierungsrates an den Kantonsrat zu Entwürfen von Verfassungs- und Gesetzesänderungen betreffend die Aufsicht über die Gemeinden vom 04.12.2012, in: Verhandlungen des Kantonsrates 2013, S. 725).

Zu Frage 1: Wie lautet heute die genaue gesetzliche Regelung der Gemeindeaufsicht im Kanton Luzern?

Nebst der bereits erwähnten Bestimmung in der Kantonsverfassung regelt das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG, SRL Nr. 150) die kantonale Aufsicht in den §§ 99 ff. (vgl. [Gesetzeswortlaut](#)). Jede Gemeinde hat sicherzustellen, dass sie über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen gemäss den §§ 5 Absatz 2 und 102 GG erfüllt. Die kantonale Aufsicht unterstützt die Gemeinde bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung. Die Gemeinde soll die erforderlichen Korrekturmassnahmen rechtzeitig und in eigener Verantwortung vornehmen. Die kantonale Aufsicht ist ein Instrument zur Durchsetzung der Mindestanforderungen in der Gemeinde. Erfüllt eine Gemeinde die Mindestanforderungen nicht rechtzeitig selber, sorgt der Kanton mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen für die Behebung der Mängel (vgl. § 99 Abs. 3 GG). Gestützt auf das Gemeindegesetz hat der Regierungsrat zudem die [Verordnung über die Gemeindeaufsicht](#) vom 7. April 2014 (SRL Nr. 152) erlassen. Diese regelt die Zuständigkeiten und den Umfang der Aufsicht.

Zu Frage 2: In welchen Fällen kann in einer Gemeinde ohne Einwohnerrat eine Beschwerde oder Aufsichtsanzeige an das kantonale Justizdepartement eingereicht werden?

Zu Frage 3: In welchen Fällen kann dies in Gemeinden mit einem Einwohnerrat geschehen?

Für die Zulässigkeit einer Beschwerde oder Aufsichtsanzeige ist nicht entscheidend, ob eine Gemeinde über ein Gemeindeparlament verfügt oder nicht. Die Fragen 2 und 3 können deshalb zusammen beantwortet werden.

Verwaltungsbeschwerden von Gemeinden sind zulässig gegen Entscheide, soweit die Rechtsordnung dies vorsieht. Aufsichtsbeschwerden sind zulässig gegen Handlungen der dem VRG unterstellten Angestellten, Behördenmitglieder und Behörden (ausgenommen Regierungsrat und Kantonsgericht als Gesamtbehörden). Die Gemeinderäte sind dem VRG unterstellt, nicht aber die Gemeindeparlamente (§ 6 Abs. 1b VRG). Mit der Aufsichtsbeschwerden können gerügt werden: ungebührliche Behandlung in einem Verfahren, unberechtigtes Verweigern oder Verzögerung einer Amtshandlung, ungebührliche Behandlung in einem Anstaltsverhältnis, ungebührliche Behandlung bei Massnahmen der Polizei (§ 180 VRG). Eine aufsichtsrechtliche Anzeige ist zulässig, wenn die Voraussetzungen einer Aufsichtsbeschwerden von § 180 ff. VRG nicht erfüllt sind. Die Aufsichtsbeschwerden oder die aufsichtsrechtliche Anzeige ist an das jeweilige Departement zu richten, dessen Aufgabenbereich die Sache zugeordnet ist (§ 183 Abs. 1a VRG).

Bei parlamentarischen Abläufen, bei denen es beispielsweise um die Frage geht, ob ein Vorstoss dringlich zu erklären ist oder nicht, oder wenn die politische Kultur zwischen dem Stadtrat und Parlament in Frage gestellt wird, handelt es sich um keinen Entscheid im Sinne von § 4 VRG. Diesen rein internen parlamentarischen Akten kommt keine Aussenwirkung zu.

Daher ist dagegen weder die Aufsichtsbeschwerde noch die aufsichtsrechtliche Anzeige möglich.

Zu Frage 4: Hat das kantonale Justizdepartement – als Vertretung des Regierungsrates – in bestimmten Fällen die Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde über den Gemeinderat bezüglich Rechtmässigkeit und Unparteilichkeit zu beurteilen? Wann tut es dies? Nur auf Aufforderung von aussen oder stichprobenweise?

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement beurteilt Aufsichtsbeschwerden, in welchen es um Verwaltungssachen geht und welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen sowie den Aufgabenbereich des Departements betreffen (vgl. Antwort zu Frage 2 und 3). Liegt eine Beschwerde vor, geschieht dies auf Aufforderung hin. Im Rahmen des allgemeinen Aufsichtsrechts können aber auch unabhängig vom Vorliegen von Beschwerden Abklärungen vorgenommen werden (vgl. §§ 102 ff. GG). Dabei handelt es sich jedoch – wie bereits erwähnt – nicht um eine begleitende Aufsicht. Sie ist vielmehr anlassbezogen (vgl. Vorbemerkungen).

Zu Frage 5: Welche weiteren rechtlichen Möglichkeiten hat ein Beschwerdeführer, wenn sich das Justizdepartement als nicht zuständig erklärt?

Soweit es sich dabei um Beanstandungen handelt, wie sie die FDP.Die Liberalen Stadt Luzern gegenüber dem Stadtrat Luzern erhoben hat, gibt es keine rechtlichen Möglichkeiten, um dagegen vorzugehen. Solche Konflikte zwischen Legislative und Exekutive sind politisch zu lösen, handelt es sich doch dabei um keine Entscheide im Sinn des VRG, sondern um interne parlamentarische Akte (vgl. Vorbemerkungen). Dies entspricht der Praxis des Bundesgerichts, welches beispielsweise auf Beschwerden nicht eintritt, mit denen die Ablehnung der Dringlicherklärung eines Vorstosses angefochten wird. Das Bundesgericht hielt zudem fest, dass ein parlamentarischer Entscheid, einer Motion keine Folge zu geben, ein interner organisatorischer Akt sei. Diesem komme keine Aussenwirkung zu, der einen Rechtsweg eröffnen würde (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_1061/2017 vom 02.08.2018).

Zu Frage 6: Was waren die Gründe, dass sich der Regierungsrat beziehungsweise das Justizdepartement als dessen Vertretung im Falle der Aufsichtsanzeige gegen den Stadtrat der Stadt Luzern (Hauptthema Parkhaus Musegg, vorhandene Expertisen usw.) als nicht zuständig bezeichnete?

Die aufsichtsrechtliche Anzeige der FDP.Die Liberalen Stadt Luzern richtete sich – wie bereits erwähnt – gegen politische Abläufe im Parlamentsbetrieb und den Umgang zwischen Stadtrat und Parlament. Damit lag kein Entscheid im Sinn von § 4 VRG mit Aussenwirkung vor. Die Voraussetzungen an eine Aufsichtsbeschwerde und eine aufsichtsrechtliche Anzeige waren nicht erfüllt.