

**Wurde anlässlich  
Ratssitzung vom  
28. Oktober 2021  
beantwortet.**

## **Antwort**

auf die

### **Interpellation 76**

Mirjam Fries und Andreas Felder

namens der CVP-Fraktion

vom 29. März 2021

(StB 732 vom 29. September 2021)

## **Hat die Stadt Luzern genügend Handlungsspielraum bei dringlichen Geschäften?**

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Interpellation stellt mit Verweis auf das dringliche Postulat 47, Mirjam Fries und Andreas Felder namens der CVP-Fraktion, Jules Gut namens der GLP-Fraktion, Marco Baumann namens der FDP-Fraktion, Lena Hafen und Simon Roth namens der SP-Fraktion sowie Thomas Gfeller namens der SVP-Fraktion vom 18. Dezember 2020: «Unterstützung für das lokale Gewerbe durch solidarischen Mieterlass», Fragen nach den Entscheidungskompetenzen des Luzerner Stadtrates in Krisensituationen. Der Vergleich mit den Städten Bern und Zürich sowie mit dem Kanton Basel zeige, dass dort die Exekutive ermächtigt sei, schneller zu handeln.

Das Schweizer Staatsverständnis basiert auf den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Daraus folgt, dass Regierung und Verwaltung nur im Rahmen der bestehenden Gesetze handeln dürfen und dass das Volk der souveräne Träger der Staatsgewalt ist. Das Finanzreferendum (Sonderkredit) ist ein Element der direkten Demokratie, das in der Schweiz auf Kantons- und Gemeindeebene weit verbreitet ist. Die Bevölkerung soll bei grossen Ausgaben, welche die Steuerbelastung beeinflussen können, mitentscheiden können. Die Gewaltenteilung zeigt sich u. a. in der Budgethoheit des Parlaments: Budget- und Nachtragskredite sind von der Legislative zu beschliessen.

Diese ordentlichen Kompetenzordnungen, wie sie in den Verfassungen von Bund, Kantonen und Gemeinden<sup>1</sup> erlassen sind, stehen aber in einem Spannungsfeld mit dem Erfordernis von schnellen Massnahmen in Krisensituationen. Wie am Beispiel des «solidarischen Mieterlasses» zu erkennen war, bedeuten die Gesetzgebungs- und Nachtragskreditkompetenz der Legislative einerseits und die beschränkte Ausgabenbewilligungskompetenz der Exekutive (Sonderkredit bis Fr. 750'000.–) andererseits, dass der Grosse Stadtrat die Grundlagen für die geplanten Massnahmen bewilligen muss.

Zu 1.:

*Auf welcher Basis resp. auf welchen Annahmen basiert die Ausgabenlimite für den Stadtrat von Fr. 750'000.–?*

<sup>1</sup> Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1).

Seit Erlass des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160; in Kraft seit 1. Januar 2018) sind die Gemeinden frei in der Festlegung der Finanzkompetenzen der Exekutiven. Vor dem Erlass des FHGG galt, dass bei freibestimbaren Ausgaben, die den Ertrag einer Zehnteinheit der Gemeindesteuern übersteigen, ein Sonderkredit nötig war. Diese Grössenordnung läge in der Stadt Luzern bei rund 16 Mio. Franken.

Der Ausgabenlimite liegt folgende geschichtliche Entwicklung zugrunde: Die Gemeindeordnung von 1971 sah eine Ausgabenkompetenz des Stadtrates von Fr. 300'000.– vor. Im Zuge der Zusammenführung mit der Bürgergemeinde Luzern wurden die städtischen Finanzkompetenzen an die höheren Kompetenzen der Bürgergemeinde angepasst und im Rahmen der mit der Zusammenführung verbundenen Totalrevision der Gemeindeordnung im Jahr 1999 auf Fr. 500'000.– erhöht. Bei der Teilrevision der Gemeindeordnung im Zusammenhang mit der Fusion von Littau und Luzern wurde die Ausgabenlimite auf Fr. 750'000.– erhöht. Begründet wurde diese Erhöhung der Kompetenz mit dem grösseren Finanzhaushalt aufgrund der Fusion und der Teuerung.

Wichtig für die Einordnung und den Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden ist die Berechnungsart der Ausgabenhöhe. Es ist zu unterscheiden zwischen gebundenen und freibestimbaren Ausgaben. Nur freibestimbare Ausgaben unterliegen dem Finanzreferendum. Während andere Kantone unterschiedliche Kompetenzlimiten für einmalige und wiederkehrende Ausgaben vorsehen, gilt im Kanton Luzern Folgendes: Bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen; ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend. Dies bedeutet, dass bei einem unbefristeten Vertrag ab dem Betrag von Fr. 75'000.– pro Jahr ein Sonderkredit nötig ist. Die einmaligen Investitionen und die durch das Vorhaben bedingten wiederkehrenden jährlichen Kosten sind zu addieren. Positiv an diesem Vorgehen ist die Annäherung an eine «Lebenskostenbetrachtung». Der direkte Vergleich mit Gemeinden ausserhalb des Kantons Luzern ist jedoch nicht möglich.

*Zu 2.:*

*Seit wann gibt es diese Limite?*

Wie in der Antwort auf Frage 1 erwähnt, wurde die Ausgabenkompetenz des Stadtrates im Zuge der Fusion Littau-Luzern von Fr. 500'000.– auf Fr. 750'000.– erhöht (vgl. B+A 2/2010 vom 13. Januar 2010: «Teilrevision der Gemeindeordnung im Zusammenhang mit der Fusion von Littau und Luzern»). Diese Anpassung trat am 1. November 2011 in Kraft.

*Zu 3.:*

*Wie hoch ist diese Limite im Vergleich mit anderen Städten ähnlicher Grösse?*

Ein Vergleich mit anderen Städten der Schweiz zeigt folgende Kompetenzen der Exekutive:

Stadt / Gemeinde	Bevölkerung (2020)	Kompetenz einmalige freibestimmbare Ausgaben (in Fr.)	Kompetenz wiederkehrende freibestimmbare Ausgaben (in Fr.)
St. Gallen	76'231	300'000.–	
Biel	55'206	300'000.–	100'000.–
Winterthur	114'220	200'000.–	
Bern	134'794	300'000.–	
Zürich	421'878	2'000'000.–	50'000.–
Luzern	82'620	750'000.– (entspricht 0,22 % des Gesamtsteuerertrages) Projektierung: 400'000.–	75'000.–
Kriens	28'245	2,575 Mio. (3 % des Steuerertrages)	257'000.–
Emmen	31'039	50'000.–	50'000.–
Horw	14'211	546'655.– (1 % des Steuerertrages)	54'665.–

Dieser Vergleich zeigt, dass die Ausgabenlimite der Stadt Luzern im innerkantonalen Vergleich eher tief ist. Im Vergleich mit anderen Städten scheint die Limite adäquat. Die Berechnungsart der Gesamtausgabe kann allerdings bewirken, dass beispielsweise bei wiederkehrenden Wartungskosten von Fr. 50'000.– pro Jahr (in 10 Jahren: Fr. 500'000.–) innerhalb der Limite nur noch Fr. 250'000.– für die eigentliche Investition zur Verfügung stehen.

Zu 4.:

*Wie beurteilt der Stadtrat die Höhe dieser Kompetenzlimite im Hinblick auf dringliche Anliegen aus eigener Erfahrung? Ist diese genügend hoch?*

Der Stadtrat erachtet die bestehende Kompetenzlimite im Hinblick auf dringliche Anliegen als nicht adäquat für eine Stadt dieser Grösse. Die Handlungsfähigkeit der Stadt würde durch eine höhere Kompetenzlimite wesentlich verbessert, weshalb diese überprüft werden sollte.

Zu beachten ist zudem, dass aufgrund der parlamentarischen Budgethoheit ein Nachtragskredit immer, unabhängig von der Höhe, beim Grossen Stadtrat zu beantragen ist. Immerhin ermöglicht § 15 Abs. 1 lit. b FHGG dem Gemeinderat, «bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte» eine Kreditüberschreitung zu bewilligen.

In Ausnahmesituationen besteht zudem die Möglichkeit einer Beschleunigung der Prozesse. Einerseits kann der Stadtrat eine ausserordentliche Sitzung einberufen oder einen kurzfristigen Zirkularbeschluss erwirken. Andererseits können bei Zustimmung von Kommissionen und Parlament kurzfristig zusätzliche Sitzungen einberufen werden. Auch eine Verkürzung der Fristen bei der Vorbereitung der Sitzungen ist denkbar. Insgesamt kann auf diese Weise das Verfahren zur Beschlussfassung beschleunigt werden. Im letzten Jahr hat sich gezeigt, dass ein solcher Bericht und Antrag

für einen Nachtrags- und Sonderkredit ausnahmsweise im beschleunigten Verfahren beschlossen werden konnte (B+A 19/2020 vom 22. Mai 2020: «Sonder- und Nachtragskredite zum Budget 2020 aufgrund der Corona-Pandemie»).

*Zu 5.:*

*Gibt es aus Sicht des Stadtrates weitere Fälle, in welchen die Fr. 750'000.– Limite dazu geführt haben, dass ein dringliches Anliegen nicht genügend schnell oder gar nicht umgesetzt werden konnte?*

Nein, dem Stadtrat ist kein dringliches Anliegen bekannt, welches aufgrund der bestehenden Verfahren und Kompetenzordnung nicht umgesetzt werden konnte. Auch die Auszahlung des solidarischen Mieterlasses hätte zwar verzögert, aber doch innert nützlicher Frist erfolgen können, wenn die Lücken der Härtefallregelungen nicht durch die Entwicklungen auf nationaler und kantonaler Ebene geschlossen worden wären.

*Zu 6.:*

*Wie beurteilt der Stadtrat eine Regelung, in welcher die Legislative dringliche Gesetze und Beschlüsse vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft setzen kann?*

Das Recht zur Dringlicherklärung ermöglicht, dass ein Gesetz vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt wird. Im Kanton Zürich besteht beispielsweise die Möglichkeit, dass ein Gemeindeparlament einen Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für dringlich erklären und sofort, d. h. zum Zeitpunkt der Beschlussfassung, in Kraft setzen kann (§ 141 und 158 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161] in Verbindung mit Art. 37 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]).

Eine ausserordentliche Lage, wie sie die Coronapandemie ausgelöst hat, erfordert Handlungen auf allen Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden). Hierbei ist vor allem auch gute Koordination der Staatsebenen entscheidend. Ein Recht zur Dringlicherklärung als zusätzliche Handlungsoption des Stadtrates von Luzern wird dazu als nicht erforderlich erachtet (siehe auch Antwort auf Frage 7).

Das Bedürfnis, staatliche Massnahmen schnell umzusetzen, und das Bestreben, die direktdemokratischen Rechte zu wahren, stehen in einem Spannungsverhältnis. Eine Möglichkeit, dringliche Massnahmen unter grösstmöglicher Wahrung der demokratischen Rechte umsetzen zu können, ist das nachträgliche Referendum. Dieses ist auf kantonaler Ebene zu regeln.

Auf Bundesebene besteht gestützt auf Art. 165 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) die Möglichkeit, ein Gesetz als dringlich zu bezeichnen und dieses vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft zu setzen. Das Referendum kann gegen ein dringlich in Kraft gesetztes Gesetz nur noch aufhebend wirken. Neben dem Bund kennt auch knapp die Hälfte der Kantone ein nachträgliches Referendum im Bereich der dringlichen Gesetzgebung. So essenziell die Einrichtung dringlicher Gesetzgebung in Krisensituationen sein mag, so problematisch ist sie aus demokratischer Sicht, da hierdurch das

ordentliche Gesetzgebungsverfahren mitsamt seinen direktdemokratischen Mitwirkungsrechten erheblich eingeschränkt wird.

Bei der Umsetzung des dringlichen Postulats 47 «Unterstützung für das lokale Gewerbe durch solidarischen Mieterlass» hätte sich die Referendumsfrist kaum verzögernd ausgewirkt. Denn um eine rechtsgleiche Behandlung aller Gesuchstellenden gewährleisten zu können, hätte es eine gewisse Vorlaufzeit gebraucht (Definition der Zielgruppe, Regelung der Zuständigkeiten und des Verfahrens). Weiter wären zusätzliche Ressourcen für die Gesuchsverarbeitung zu beschaffen und zu instruieren gewesen. Diese verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten wären während der Referendumsfrist getätigt worden. Zudem war geplant gewesen, die Gesuche vor Ablauf der Referendumsfrist entgegenzunehmen, sodass die Auszahlungen unmittelbar nach Ablauf der Referendumsfrist hätten erfolgen können.

Zu 7.:

*Wie beurteilt der Stadtrat eine Regelung, welche der Exekutive mehr Kompetenzen erteilt, wenn «Gefahr in Verzug» ist?*

Notrechtsklauseln verankern die zur Krisenbewältigung notwendigen Instrumente im Verfassungsrecht und versuchen damit im Notstand die Grundrechte, den Rechtsstaat und die Demokratie zu sichern. Auf Bundesebene besteht gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV die Möglichkeit, dass der Bundesrat – ohne besondere gesetzliche Grundlage – sogenannte Notverordnungen und Notverfügungen erlassen kann. Die Notverordnungscompetenz wird schliesslich durch die Gesetzgebungs- und Finanzkompetenzen des Parlaments beschränkt. Ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren dauert auf Bundesebene durchschnittlich 51 Monate (Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz vom Oktober 2014, N 73). Dies zeigt anschaulich, dass der Bundesrat über die Möglichkeit zum Erlass von Notrecht verfügen muss, um in Krisen rechtzeitig handeln zu können.

Die Verankerung der Kompetenz zum Erlass von Notrecht beinhaltet das Problem, dass die Grenzen des Notrechts nie ganz erfasst werden können, weil künftige Krisen nicht voraussehbar sind und deshalb eine gewisse Unbestimmtheit der Kompetenznorm Voraussetzung ist, damit den Notständen begegnet werden kann. Eine Notsituation, welche den Einsatz von Notrecht legitimieren würde, dürfte vorliegen, wenn ein Nichthandeln nicht hingenommen werden kann, sei es aus wirtschaftlichen, sozialen oder anderen fundamentalen Gründen. Der Umstand, dass die Massnahme von bestehendem Verfassungs- oder Gesetzesrecht abweicht, muss aber in diese Abwägung einfließen. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsstaatlichkeit (vgl. zum Ganzen Florian Brunner, Martin Wilhelm, in AJB 6/2020, «Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts»).

Auf Bundesebene ist gemäss Art. 165 BV die Verabschiedung dringlicher Bundesgesetze an zwei kumulative Voraussetzungen geknüpft:

- Qualifiziertes Beschluss-Quorum: Dringlicherklärung durch die Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte, d. h. von 101 Mitgliedern des National- und 24 Mitgliedern des Ständerates; dabei

stimmt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident ausnahmsweise mit (Art. 80 Abs. 2 Parlamentsgesetz).

- Sachliche und zeitliche Dringlichkeit: Diese Voraussetzung ist nur dann erfüllt, wenn einem rechtspolitisch gewichtigen Anliegen ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht, sollte das Bundesgesetz nicht unverzüglich Geltung erlangen können. Durch die sofortige Inkraftsetzung dürfte der Zeitgewinn zwischen sechs und zwölf Monaten liegen. Eine Dringlicherklärung und damit der Ausschluss der vorgängigen demokratischen Partizipation kann sich nur dann rechtfertigen lassen, wenn ein Gesetz oder eine Gesetzesänderung einen derartigen Aufschub nicht erträgt.

Dabei ist zu beachten, dass dringlich erklärte Gesetze zu befristen sind, wobei sich die Bundesverfassung nicht zur höchstzulässigen Geltungsdauer äussert. Die Befristung sollte wenige Jahre nicht überschreiten. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechend darf eine Befristung nicht länger dauern, als es die Dringlichkeitslage erfordert. Mit Ablauf der Befristung tritt das dringlich erklärte Bundesgesetz ohne Weiteres ausser Kraft.

Wäre in der Abstimmung vom Juni 2021 das Covid-19-Gesetz abgelehnt worden (oder wird das Covid-19-Gesetz in der erneuten Abstimmung abgelehnt), wäre dem Gesetzgeber nur der Weg über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren geblieben, wobei die Referendumsfrist von 100 Tagen hätte abgewartet werden müssen. Selbst wenn die Bundesversammlung in der Herbstsession 2021 ein allfälliges Nachfolgegesetz beschlossen hätte, wäre bis zu dessen Inkrafttreten eine Lücke von einigen Monaten entstanden. Dies hätte ein Vakuum und eine erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge gehabt.

Im Kanton Luzern hat der Regierungsrat gestützt auf § 56 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) die Möglichkeit, in ausserordentlichen Lagen Notverordnungen zu erlassen. Diese Verordnungen fallen spätestens zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten dahin. Der Kanton Schaffhausen hat gestützt auf eine Verfassungsbestimmung zu ausserordentlichen Lagen (Art. 68 KV Schaffhausen) eine Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise vom 24. März 2020 erlassen. Er hat darin ein Notrecht für Gemeinden geschaffen. Die Gemeinderäte wurden ermächtigt, finanzielle Entscheide zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und zur Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen zu treffen, die nach dem kantonalen und dem jeweils kommunalen Recht in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates fallen. Auch der Regierungsrat des Kantons Zürich hat beschlossen, während der Coronapandemie gewisse Kompetenzen an die Exekutive der Gemeinden zu delegieren. Vergleichbare Notverordnungen bzw. Regierungsratsbeschlüsse wären auch im Kanton Luzern gestützt auf § 56 KV denkbar.

Zu 8.:

*Welche anderen Möglichkeiten sieht der Stadtrat, um den Handlungsspielraum bei dringlichen Geschäften zu erhöhen?*

Die Möglichkeiten, in Ausnahmesituationen die Prozesse in Absprache mit Kommissionen und Parlament zu beschleunigen (siehe Antwort auf Frage 4), erwiesen sich als dienlich, um der durch die Pandemie ausgelösten Krisensituation so weit wie möglich zu begegnen. Darauf ist auch in künftigen Ausnahmesituationen zurückzugreifen. Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse ist ein weiteres wichtiges Element, um Verwaltungsprozesse möglichst kurz zu gestalten und insbesondere die Interaktion mit einer Vielzahl von Bewohnerinnen und Bewohnern schnell bewältigen zu können (vgl. dazu B+A 29/2021 vom 30. August 2021: «Digitalstrategie und Smart City Luzern»).

Stadtrat von Luzern

