



Vernehmlassungsbotschaft

zu den Entwürfen eines Dekrets über einen Sonderkredit zur Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge und über einen Sonderkredit zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden sowie einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Übersicht

Ein Ziel der Kantonspolitik ist, den Wohlstand der Luzernerinnen und Luzerner zu erhalten und zu verbessern. Für dieses Ziel braucht es einen starken Kanton und starke Gemeinden, die sich im Wettbewerb mit anderen Standorten behaupten können. Der Kanton und die Gemeinden müssen sich ständig weiterentwickeln können, um die Chancen wahrzunehmen. Auf das Ziel des starken Kantons und starker Gemeinden sind seit Luzern '99 im Jahre 1997 und später mit der Gemeindereform 2000+ ein ganzes Bündel an erfolgreichen Massnahmen ausgerichtet: Finanzausgleich, Aufgabenreform 08, Steuergesetzreformen und auch die Strukturreform. Zusätzliche prägende Akzente wurden durch die Raumplanung, Wirtschaftsförderung und die Gesundheits-, Verkehrs- und Bildungspolitik gesetzt.

2007 hat der Regierungsrat seine Entwicklungsstrategie für den gesamten Kanton akzentuiert und zum Teil neu definiert. Die Entwicklungen im Bereich Konsum, Wohnen, Arbeiten, Freizeit usw. finden in sogenannten funktionalen Räumen statt. Politische Räume stimmen immer seltener mit funktionalen Räumen überein. Für die Lösungsfindung in verschiedensten Fragen des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenlebens ist die Berücksichtigung dieser neuen Strukturen wichtig. Im Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007 wurden deshalb die Stadt Luzern und die Agglomerationsgemeinden motiviert, sich zu einer Stadtregion zu vereinigen. Auch der Kanton Luzern hat seine Räume neu definiert: Nebst der Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz beteiligt er sich seit dem Planungsbericht B 172 auch verstärkt an Zusammenarbeitsprojekten im Metropolitanraum Zürich.

Im ländlichen Raum wurde der bisherige Fusionsprozess weitergeführt. Es sollen auch Fusionen im Wirtschaftsraum Sursee gefördert werden. Im Planungsbericht B 174 über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 26. Januar 2007 zeigt der Regierungsrat auf, wie die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum zusätzlich unterstützt werden kann: Durch die Unterstützung innovativer Projekte wird hier Unternehmertum und Innovation gefördert und so ein Beitrag zur Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung und Beschäftigung geleistet. Diese Gesamtstrategie wurde vom Kantonsrat grossmehrheitlich mitgetragen.

Soll der Regierungsrat die Chance einer ganzheitlichen Entwicklungspolitik für den Kanton Luzern umsetzen, braucht er dazu entsprechende finanzielle Mittel. Zu diesem Zweck wurden in der Kantonsratsdebatte vom Juni 2007 80 Millionen Franken aus dem Rechnungsüberschuss 2006 für den sogenannten "Kohäsionsfonds" reserviert. Der Regierungsrat möchte nun dieses Geld für die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes einsetzen und gleichzeitig die bestehenden Instrumente verbessern und stärken. Er schlägt vor, den Verwendungszweck des Fonds für Sonderbeiträge im Gesetz über den Finanzausgleich zu erweitern und ihn mit 70 Millionen Franken der reservierten Mittel aus dem Ertragsüberschuss 2006 zu äufnen. Aus diesem Fonds sollen neu Anreize sowohl für Gemeindevereinigungen in ländlichen als auch in städtischen Regionen geschaffen werden können. Wie bisher werden auch einzelne Gemeinden, die sich in einer finanziellen Notlage befinden, aus dem Fonds unterstützt. Mit einem Sonderkredit zur Förderung der Zusammenarbeit trägt der Regierungsrat zudem dem starken Anliegen aus verschiedenen parlamentarischen Vorstössen Rechnung. 10 Millionen Franken aus dem Ertragsüberschuss 2006 werden für Beiträge an die Planung und Umsetzung gemeindeübergreifender Zusammenarbeitsprojekte bereitgestellt.

Aus den dargelegten Gründen schickt der Regierungsrat die Entwürfe eines Dekrets über einen Sonderkredit zur Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge und über einen Sonderkredit zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden sowie einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich in die Vernehmlassung.

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage.....	4
I.	Ertragsüberschuss 2006	4
II.	Vorstösse	5
III.	Instrumente der Gemeindeentwicklung und der Regionalpolitik.....	6
1.	Strukturreform	7
2.	Finanzausgleich.....	9
3.	Neue Regionalpolitik.....	11
4.	Fazit.....	11
B.	Verwendung des Ertragsüberschusses 2006.....	11
I.	Ziel	11
II.	Fonds für Sonderbeiträge	12
1.	bisher.....	12
2.	neu	12
3.	Äufnung des Fonds	13
III.	Unterstützung der kommunalen Zusammenarbeit	14
IV.	Rechtliches.....	15
C.	Die Gesetzesänderungen im Einzelnen	15
D.	Auswirkungen	16
I.	Finanzielle Auswirkungen.....	16
II.	Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.....	16
III.	Auswirkungen auf die Gemeinden	16
IV.	Auswirkungen auf das Personal	17
E.	Weiteres Vorgehen und Fristen	17
	Anhang 1: Gesetz im Wortlaut.....	18
	Anhang 2: Dekret im Wortlaut.....	19

A. Ausgangslage

Der Kanton Luzern soll ein attraktiver Wohnkanton für seine Bevölkerung sein. Er soll Arbeitsplätze anbieten und einheimische wie auswärtige Investoren anziehen. Er soll die Regionen nach ihren Stärken fördern und zwischen finanzstarken und -schwächeren einen Ausgleich schaffen. Kurz: Ein Ziel des Kantons muss sein, den Wohlstand der Luzernerinnen und Luzerner zu erhalten und zu fördern. Dafür braucht es einen starken Kanton und starke Gemeinden, die sich im Wettbewerb mit anderen Standorten behaupten können. Der Kanton und die Gemeinden müssen sich ständig weiterentwickeln können. Die Bevölkerung erwartet, dass diese Chance genützt wird.

Auf das Ziel des starken Kantons und starker Gemeinden sind seit Luzern' 99 im Jahre 1997 und später mit der Gemeindereform 2000+ ein ganzes Bündel an erfolgreichen Massnahmen ausgerichtet: Finanzausgleich, Aufgabenreform 08, Steuergesetzreformen und auch die Strukturreform. Zusätzliche prägende Akzente wurden durch die Raumplanung, Wirtschaftsförderung und die Gesundheits-, Verkehrs- und Bildungspolitik gesetzt.

2007 hat der Regierungsrat seine Entwicklungsstrategie für den gesamten Kanton akzentuiert und zum Teil neu definiert. Die Entwicklungen im Bereich Konsum, Wohnen, Arbeiten, Freizeit usw. finden in sogenannten funktionalen Räumen statt. Politische Räume stimmen immer seltener mit funktionalen Räumen überein. Für die Lösungsfindung in verschiedensten Fragen des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenlebens ist die Berücksichtigung dieser neuen Strukturen wichtig. Im Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes wurden deshalb die Stadt Luzern und die Agglomerationsgemeinden motiviert, sich zu einer Stadtregion zu vereinigen. Auch der Kanton Luzern hat seine Räume neu definiert: Nebst der Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz beteiligt er sich seit dem Planungsbericht B 172 verstärkt auch an Zusammenarbeitsprojekten im Metropolitanraum Zürich.

Im ländlichen Raum wurde der bisherige Fusionsprozess weitergeführt. Neu sollten aber auch Fusionen im Wirtschaftsraum Sursee gefördert werden. Im Planungsbericht B 174 über die Neue Regionalpolitik NRP zeigte der Regierungsrat ferner auf, wie er wirtschaftliche Impulse im ländlichen Raum auslösen will. Mit den Instrumenten der NRP verfolgt er wirtschaftliche Ziele: Gefördert werden Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft in den einzelnen Regionen. Diese ganzheitliche Entwicklungsstrategie möchte der Regierungsrat in Zukunft weiterführen. Er beabsichtigt, dazu die reservierten Mittel aus dem Ertragsüberschuss 2006 zu verwenden.

I. Ertragsüberschuss 2006

Die Staatsrechnung 2006 hat mit einem Ertragsüberschuss von 132,2 Millionen Franken abgeschlossen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Botschaft B 2 vom 3. April 2007 vorgeschlagen, 80 Millionen Franken¹ aus dem Ertragsüberschuss 2006 zweckgebunden für die Äufnung eines Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes einzusetzen. Die Schaffung eines Kohäsionsfonds entsprach dem Anliegen der Motion 853 vom 29. Januar 2007 von Guido Graf. In dieser Motion wurde verlangt, dass „eine gesetzliche Grundlage zu schaffen sei für die Ausrichtung von Entwicklungsbeiträgen (mindestens 100 Millionen Franken) zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), zur Stärkung der Zentren Luzern, Sursee und weiterer Regionalzentren sowie zur

¹ Die 80 Millionen Franken setzen sich zusammen aus 60 Millionen Franken und den 20 Millionen Franken, die ursprünglich für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau und Luzern vorgesehen waren (Kantonsratsbeschluss vom 20.3.2007). In der Botschaft B 2 vom 3. April 2009 war vorgesehen, dass diese 20 Millionen Franken auch für die Äufnung des Kohäsionsfonds verwendet werden sollen, falls dieser Betrag nicht in Anspruch genommen würde. Der Beitrag an Littau-Luzern wurde in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 abgelehnt.

Unterstützung von ‚potenzialarmen Gemeinden‘“. Zudem sollte der Kohäsionsfonds die im Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172) vom 26. Januar 2007 beschriebene Strategie der Gemeindeentwicklung des Kantons Luzern unterstützen. Der Kantonsrat beschloss am 18. Juni 2007 das Dekret über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über die Vorfinanzierung dieses Kredits sowie eines Fusionsbeitrages aus dem Ertragsüberschuss 2006. Der Sonderkredit stand unter dem Vorbehalt, dass die gesetzliche Grundlage für diesen Fonds geschaffen wird und unterlag zusammen mit der geplanten gesetzlichen Grundlage der Volksabstimmung. Mit dem Gesetzesentwurf über die Unterstützung von Gemeindevereinigungen der Agglomeration Luzern und der Region Sursee, welcher 2007 erarbeitet wurde, sollte diese gesetzliche Grundlage geschaffen werden. In der Vernehmlassung wurde stark kritisiert, dass dieses Gesetz nur für Fusionen in städtischen Gebieten gelten solle. Als sich dann am 25. November 2007 die Luzerner Stimmbevölkerung gegen den kantonalen Beitrag von 20 Millionen Franken an die Gemeindevereinigung Littau-Luzern aussprach, wurden die laufenden Gesetzgebungsarbeiten abgebrochen und eine neue Lagebeurteilung zur Frage der finanziellen Unterstützung von Gemeindevereinigungen vorgenommen. Damit war es jedoch nicht mehr möglich, innert der gesetzlich vorgegebenen Jahresfrist die notwendige Gesetzesgrundlage für den Kohäsionsfonds zu schaffen, um diese gemeinsam mit dem Dekret dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat mit Botschaft B 51 vom 18. März 2008 daher die Aufhebung des Dekrets über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds. Ferner beantragte er mit einer Änderung des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006, dass die Mittel aus dem Ertragsüberschuss bis Ende 2010 reserviert bleiben, bis die Lösung für einen anderen Finanzierungsmodus vorliegt. Sollte bis dahin kein Dekret über die Mittelverwendung verabschiedet worden sein, soll der Ertragsüberschuss für die Bildung von Eigenkapital verwendet werden.

Mit dieser Vorlage will der Regierungsrat dem Kantonsrat nun ein neues Dekret für die Verwendung der reservierten Mittel des Ertragsüberschusses 2006 vorlegen.

II. Vorstösse

Im Kantonsrat wurden diverse Vorstösse zum Thema „Kohäsionsfonds“ und "Beiträge an Gemeindefusionen" eingereicht:

- M 853 vom 29. Januar 2007 von Guido Graf über die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Sicherung und Förderung des Zusammenhalts des Kantons Luzern (Kohäsion).
- A 93 vom 3. Dezember 2007 von Walter Häcki und Mit. über die Abstimmung zur Fusion Littau-Luzern.
- A 124 vom 21. Januar 2008 von Armin Hartmann und Mit. über die Zukunft und die Rechtsgrundlage des Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes.
- M 132 vom 21. Januar 2008 von Guido Graf und Mit. über die Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern.
- A 133 vom 21. Januar 2008 von Guido Graf und Mit. über den Stand der Arbeiten am sogenannten Kohäsionsfonds.
- M 140 vom 21. Januar 2008 von Felicitas Zopfi und Mit. über einen Fonds für zukünftige Gemeindefusionen.
- M 159 vom 4. März 2008 von Albert Vitali und Mit. über die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an Gemeindefusionen im ganzen Kanton.

Der Regierungsrat machte in seinen Antworten auf diese Vorstösse folgende Zusagen:

- Es soll eine gesetzliche Grundlage zur finanziellen Unterstützung von Fusionen unabhängig von ihrem geographischen Perimeter und der finanziellen Lage der Gemeinden geben².

² Antwort auf die M 140 vom 21.1.2008 (Zopfi), Antwort auf die A 133 vom 21.1.2008 (Graf), Antwort auf die M 132 vom 21.1.2008 (Graf), Antwort auf die M 159 vom 4.3.2008 (Vitali).

- Die Kriterien für die finanzielle Unterstützung von Fusionen können bei Fusionen sanierungsbedürftiger Gemeinden und bei strategischen Fusionen unterschiedlich gewichtet werden, so dass finanzschwache und potenzialarme Gemeinden im Verhältnis mehr finanzielle Mittel erhalten³.
- Bei der Unterstützung von Fusionen soll am bisherigen Kriterium der Zentrumsorientiertheit festgehalten werden⁴.
- Die finanziellen Mittel für Fusionen in der Agglomeration und in der Landschaft sollen in einem Topf zusammengefasst werden. Dazu gehören zum einen die Mittel aus dem Fonds für Sonderbeiträge gemäss Finanzausgleich und zum anderen der Anteil aus dem Ertragsüberschuss 2006. Dazu soll ein Fonds für Fusionen gebildet werden⁵.

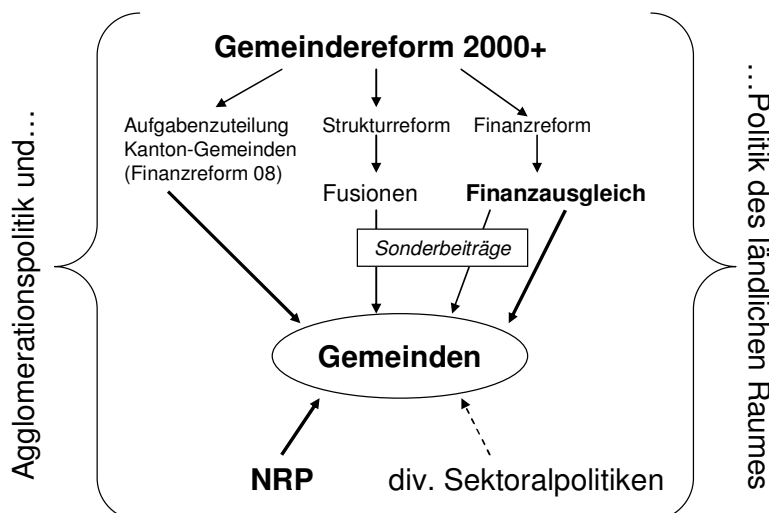
III. Instrumente der Gemeindeentwicklung und der Regionalpolitik

Der Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172) vom 26. Januar 2007 beschreibt die Strategie der Gemeindeentwicklung wie folgt:

- Stärkung des ländlichen Raumes durch
 - o Gemeindevereinigungen, namentlich die Förderung von Vereinigungen zur Stärkung des Zentrums Sursee,
 - o Förderung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Potenziale mit Hilfe der Neuen Regionalpolitik (NRP).
- Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion.
- Ausrichtung des Kantons Luzern auf den Metropolitanraum Nordschweiz – insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich, Basel und Aargau – ergänzend zur bisherigen Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz.

Die regionale Entwicklung wird im Kanton Luzern unter anderem durch die Gemeindereform 2000+, den Finanzausgleich und die Neue Regionalpolitik geprägt. Diese Instrumente werden in den folgenden Kapiteln dargestellt (vgl. Kap. A.III. 1 bis 3). Daneben setzen die Raumplanung und sektorale Politiken wie zum Beispiel die Gesundheits-, Verkehrs- oder Bildungspolitik Akzente in den Regionen.

Abbildung 1: Übersicht über die verschiedenen Instrumente rund um die Gemeindeentwicklung



³ Antwort auf M 132 vom 21.1.2008 (Graf).

⁴ Antwort auf M 159 vom 4.3.2008 (Vitali).

⁵ Antwort auf M 140 vom 21.1.2008 (Zopfi) und Antwort auf A 133 vom 21.1.2008 (Graf), Antwort auf M 132 vom 21.1.2008 (Graf), Antwort auf M 159 vom 4.3.2008 (Vitali).

1. Strukturreform

a. Ein kontinuierlicher Weg

Mit der Gemeindereform 2000+ (Nachfolgeprojekt von Luzern `99) verfolgt der Kanton zusammen mit den Gemeinden kontinuierlich das Ziel, die staatlichen Strukturen so anzupassen, dass beide bei der zunehmenden Komplexität der Aufgaben an Leistungsfähigkeit gewinnen. Dabei entstand ein Zielstrukturplan (siehe Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom 21. März 2000 [B48], in Verhandlungen des Grossen Rates 3/2000, S. 920 ff.), in dem die Vorstellung einer Entwicklung in Richtung regionaler Zentren entwickelt wurde.

Heute kann der Kanton Luzern zwölf erfolgreiche Fusionen aufweisen. Die Zahl der Gemeinden hat sich von 107 auf 87 reduziert (Stand: 1.1.2010, eine Übersicht über die Fusionen zeigt Tabelle 1.) Mit seiner Strukturpolitik will der Regierungsrat die Autonomie der Gemeinden fördern; sie sollen insgesamt neuen Handlungsspielraum erhalten. Mit der Strukturreform der Gemeinden kann sich der Kanton auch selber stärken.

2007 hat der Regierungsrat seine Entwicklungsstrategie für den gesamten Kanton akzentuiert und zum Teil neu definiert. Im Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes wurden die Stadt Luzern und die Agglomerationsgemeinden vom 26. Januar 2007 motiviert, sich zu einer Stadtregion zu vereinigen. Im ländlichen Raum wurde der bisherige Fusionsprozess weitergeführt. Es sollten aber auch im Wirtschaftsraum Sursee Fusionen gefördert werden.

Tabelle 1: Übersicht über die Fusionen und die Fusionsbeiträge

Fusionsbeiträge	Fusionsdatum	Beitrag in Mio. Fr.	aus Dekret vom 21. Mai 2001 in Mio. Fr.	aus Sonderbeiträgen in Mio. Fr.
Beromünster-Schwarzenbach	01.09.2004	1,50	1,50	
Triengen, Kulmerau, Wilihof	01.01.2005	2,05		2,05
Römerswil, Herlisberg	01.01.2005	1,55		1,55
Willisau-Land und -Stadt	01.01.2006	2,60	2,60	
Reiden, Langnau, Richenthal	01.01.2006	5,00		5,00
Dagmersellen, Buchs, Uffikon	01.01.2006	4,40		4,40
Ettiswil, Kottwil	01.01.2006	2,80		2,80
Hohenrain, Lieli	01.01.2007	1,20		1,20
Beromünster, Gunzwil	01.01.2009	3,00	3,00	
Hitzkirch, Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Retschwil, Sulz	01.01.2009	7,30		7,30
Triengen, Winikon	01.01.2009	3,00	0,40	2,60
Littau, Luzern	01.01.2010	0,00		
Summe Fusionen		34,40	7,50	26,90

b. Finanzielle Unterstützung von Zusammenschlüssen

Über die Höhe von Fusionsbeiträgen verhandelt der Regierungsrat jeweils mit den Gemeinden, basierend auf einer Zusammenstellung über deren finanzielle Lage und Zukunftsaussichten. Als wichtige Rahmenbedingung gilt dabei, dass die bestgestellte Gemeinde durch die Fusion nicht schlechter gestellt werden darf. Grossen Einfluss auf den Fusionsbeitrag haben Unterschiede bei den Steuerfüssen und der Verschuldung. Der Kantonsbeitrag trägt vorübergehend zum Ausgleich dieser Unterschiede bei, mittelfristig muss sich die Fusion aber selber tragen. Der Kanton übernimmt in der Regel auch 50 Prozent der Reorganisationskosten, die den Gemeinden durch die Vereinigung entstehen. Im Ergebnis wurden bisher 34,4 Millionen Franken als Fusionsbeiträge gesprochen, davon 26,9 Millionen Franken aus dem Fonds für Sonderbeiträge (siehe Tabelle 1).

c. Wirkung der Zusammenschlüsse

Der Kanton Aargau liess die Auswirkungen von Fusionen auf die Gemeinde selbst wie auch auf die Bevölkerung fusionierter Gemeinden untersuchen⁶. Es sind sieben Gemeindefusionen aus fünf Kantonen – u.a. diejenige von Triengen-Kulmerau-Wilihof – untersucht worden. Es wird festgehalten, dass in allen sieben untersuchten Gemeinden das Fusionsprojekt eine hohe Dynamik und die Legitimation durch die Stimmberechtigten schaffte, um in verschiedensten Bereichen Optimierungen durchzuführen. Nach Aussagen der Gemeindevertreter wäre diese Dynamik und Offenheit für weitreichende neue Lösungen im normalen Alltagsgeschäft einer Gemeinde nur schwer zu erreichen. Die Untersuchung stellt fest, dass ein Gemeindezusammenschluss zahlreiche Chancen und günstige Rahmenbedingungen schafft, um die Professionalität der Gemeindeverwaltung zu erhöhen, um die Dienstleistungsqualität zu verbessern, um Personalkosten einzusparen oder die kommunale Nutzungsplanung zu optimieren. Die Nutzung dieser Chancen erfordert gleichzeitig entsprechende Entscheidungen und konsequente Umsetzungsschritte⁷. Schliesslich zeigte die Untersuchung auch auf, dass die Gemeindezusammenschlüsse qualitative Verbesserungen und Effizienzsteigerungen bewirkten.

Eine ebenfalls vom Kanton Aargau initiierte Bevölkerungsbefragung durch das gfs.bern⁸ gibt Antwort auf die Frage, ob die Hoffnungen und Befürchtungen in Argumenten vor der Fusion nach einem Zusammenschluss bestätigt werden. Dazu hat das gfs.bern im Jahr 2007 über 2000 Stimmberechtigte in sieben erfolgreich umgesetzten Fusionsgemeinden (u.a. Triengen-Kulmerau-Wilihof) aus fünf Kantonen befragt. Die Befragten in allen sieben Gemeinden sind bezüglich der Dienstleistungsqualität, des Mitspracherechts grossmehrheitlich (80 Prozent) zufrieden. In allen Fusionsgemeinden würde die grosse Mehrheit derjenigen Befragten, die in der Vergangenheit der Fusion zugestimmt hatten, diesen Entscheidung heute noch einmal bestätigen. Das Wohlbefinden kommt zustande, weil die negativen Erwartungen aus dem Abstimmungskampf bisher nicht eingetroffen sind und die positiven sich abzeichnen. Je länger die Fusion zurück liegt, desto zufriedener sind die Menschen. Eine Minderheit zeigt sich unzufrieden; es sind diejenigen Stimmberechtigten, die sich im Vorfeld der Abstimmung gegen eine Fusion ausgesprochen hatten. „Wer zu Beginn für die Gemeindezusammenlegung war, ist es mit ausgesprochen hoher Wahrscheinlichkeit auch noch aktuell“⁹.

Aus einer internen Studie zur Fusion Rapperswil-Jona geht hervor, dass die Verflechtungen der zwei Gemeinden derart gewesen seien, dass eine verantwortungsvolle Politik im Interesse der Einwohnerschaft nur mit Blick über die Gemeindegrenze hinaus möglich war. Der entscheidende Gewinn der Vereinigung liege darin, dass die Arbeit auf der strategischen Ebene erheblich optimiert werden konnte. In allen Bereichen sei es heute möglich, Entscheide „aus einem Guss“ zu fällen. Die Entscheidungsfindung im Stadtrat sei einfacher, weil es keine fremden Interessen auf demselben Siedlungsgebiet zu beachten gelte. Auch für die Finanzierung bedürfe es keiner Gedanken mehr zu einer fairen Verteilung der Kosten bei gemeinsamen Projekten. In vielen Bereichen habe sich gezeigt, dass manche Neuerungen nicht so einfach durchzuführen gewesen wären, wenn es nicht eine grundsätzlich positive Haltung gegeben hätte. Als eine der bedeutendsten Errungenschaften des Vereinigungsprojekts sei zudem die sich daraus ergebende Aufbruchstimmung zu nennen. Es habe eine Innovationskraft ausgelöst werden können, die in vielen Bereichen des öffentlichen Gemeinwesens merkbare positive Veränderungen bewirkt habe.

⁶ Effekte von Gemeindezusammenschlüssen, Schlussbericht, BHP Hanser und Partner AG, Zürich, 16. August 2007.

⁷ Bericht BHP Hanser und Partner, S. 13.

⁸ Gemeindezusammenlegung auch nach Umsetzung breit akzeptiert, Schlussbericht zur Bevölkerungsbefragung „Nutzen Gemeindezusammenschluss“ im Auftrag des Kantons Aargau, gfs.bern, Bern, 31. Juli 2007.

⁹ Schlussbericht Bevölkerungsbefragung gfs.bern, S. 44.

Die Ergebnisse aus diesen Studien lassen sich auch auf die in unserem Kanton erfolgten Zusammenschlüsse übertragen. Die bei uns gewonnenen Erfahrungen stimmen damit überein.

Die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt, dass sich zu einem grossen Teil diejenigen Gemeinden, die ressourcenschwach sind und über wenig finanziellen Spielraum verfügen, mit der jeweiligen Zentrumsgemeinde zusammenschliessen. Im Weiteren bestätigen die Daten aus Tabelle 2, dass sich die Gewährung von Sonderbeiträgen für Gemeindefusionen bisher positiv auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen der fusionierten Gemeinden ausgewirkt hat. Verbesserungen konnten in der Regel bei den Finanzkennzahlen, besonders auch bei den Nettoschulden pro Einwohner und beim Steuerfuss erzielt werden. Weniger gross ist der Schuldenabbau in Reiden und Willisau. Sie haben in den vergangenen Jahren viel investiert. Auch ihre Verschuldung ist heute besser, als vor der Fusion prognostiziert.

Tabelle 2: Finanzielle Kennzahlen von Gemeinden mit Sonderbeiträgen für Fusionen

Gemeinde	Steuerfuss		Selbstfinanzierungsgrad 5 Jahre		Nettoverschuldung pro EW		Kapitaldienst in %	
	2003	2008	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Ø alle Luzerner Gemeinden	1,9746	1,9161	115,34	150,03	3511	2385	5,73	3,23
Fusionsgemeinden								
Beromünster	2,15		131,20		5'423		5,86	
Schwarzenbach	2,40		98,75		7'061		11,10	
fusionierte Gemeinde	2,1628	2,05	128,91	229,22	5'576	3'493	5,97	3,61
Römerswil	2,35		117,10		2'943		6,66	
Herlisberg	2,40		139,30		5'911		11,78	
fusionierte Gemeinde	2,3556	2,10	122,35	216,63	3'398	1'839	7,43	6,43
Triengen	2,30		261,82		3'455		7,93	
Kulmerau	2,40		635,98		8'464		9,71	
Willihof	2,40		450,02		3'053		4,00	
fusionierte Gemeinde	2,309	1,85	279,30	660,28	3'746	167	7,76	2,62
Dagmersellen	1,95		173,02		2'346		4,99	
Buchs	2,40		62,47		11'368		17,73	
Uffikon	2,40		148,06		5'215		6,78	
fusionierte Gemeinde	2,0076	1,70	152,34	309,36	3'597	1'069	6,21	1,93
Ettiswil	2,40		67,22		7'609		13,44	
Kottwil	2,40		355,84		9'794		17,63	
fusionierte Gemeinde	2,40	2,20	86,60	267,01	8'017	4'202	14,30	5,18
Hohenrain	2,40		138,30		3'446		7,86	
Lieli	2,40		335,50		8'336		14,02	
fusionierte Gemeinde	2,40	2,05	156,99	725,47	3'876	2'025	8,50	3,71
Reiden	2,10		78,95		4'100		8,76	
Langnau	2,40		236,61		5'094		12,74	
Richenthal	2,40		451,88		6'220		13,04	
fusionierte Gemeinde	2,1791	2,00	113,41	69,56	4'547	5'344	10,03	8,59
Willisau Stadt	2,00		72,76		9'104		7,51	
Willisau Land	2,40		206,76		5'984		8,71	
fusionierte Gemeinde	2,1894	2,10	97,31	90,06	7'330	7'693	8,02	8,17

2. Finanzausgleich

Der Finanzausgleich besteht aus zwei Instrumenten:

- dem Ressourcen- und Lastenausgleich
- und dem Instrument der Sonderbeiträge.

Der Luzerner Finanzausgleich bezweckt neben einer Stärkung der finanziellen Autonomie einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons. Der Planungsbericht über

die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs 2009 (Wirkungsbericht 2009 vom 1.9.2009) zeigt auf, dass der neue, seit 2003 in Kraft gesetzte Finanzausgleich wie gewünscht einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit bewirkt. Es zeigte sich auch eine Abwärtsbewegung der Steuerbelastung.

a. Ressourcen- und Lastenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden ein Grundbetrag an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln (Mindestausstattung) gewährleistet. Dadurch sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung verringert werden. Es soll damit eine Ausgleichswirkung auf der Einnahmeseite erzielt werden.

Mit dem Lastenausgleich unterstützt der Kanton zusätzlich die Gemeinden, die in den Bereichen Bildung, Topographie, Soziodemographie und Infrastruktur besonderen Aufwand haben.

b. Sonderbeiträge

Im Finanzausgleich kann es Einzelfälle von Gemeinden geben, die durch die Maschen des oben beschriebenen Ressourcen- und Lastenausgleichs fallen. Es ist wirkungsvoller, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als das ganze System auf sie auszurichten. Der Kanton unterhält zu diesem Zweck einen Fonds für Sonderbeiträge, über dessen Einlagen der Kantonsrat entscheidet.

Die Mittel sollen vorab für Gemeinden eingesetzt werden, welche strukturelle Veränderungen vornehmen, die das Gesamtsystem des Kantons Luzern stärken (vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich sowie eines Dekrets über Einlagen in den Fonds für Sonderbeiträge an Gemeinden [B 184] vom 13. März 2007, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 1386). Bisher wurden 14,5 Millionen Franken an Sonderbeiträgen zur Sanierung an einzelne Gemeinden zugesprochen (vgl. Tabelle 3) sowie insgesamt 26,9 Millionen Franken für Fusionsbeiträge an Gemeinden in finanziell schlechten Verhältnissen (siehe Tabelle 1 und A.III.1.c.).

Tabelle 3: Übersicht über die Sonderbeiträge zur Sanierung einzelner Gemeinden

Fusionsbeiträge	RR-Entscheid	Beitrag in Mio.	
		RR-Entscheid	Fr.
Pfaffnau	11.05.2004		3,50
Flühli	04.03.2005		3,00
Grossdietwil	25.10.2005		3,00
Luthern	20.05.2008		3,00
Pfeffikon	10.07.2009		2,00
Summe Sanierung einzeln			14,50

Bei den drei Gemeinden, die vor 2008 einen Sonderbeitrag erhielten, zeigt die Entwicklung der Finanzkennzahlen eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation. Vor allem die Verschuldung pro Einwohner und als Folge davon die Kapitaldienstkosten konnten signifikant reduziert werden.

Tabelle 4: Finanzielle Kennzahlen von Gemeinden mit Sonderbeiträgen

Gemeinde	Steuerfuss		Selbstfinanzierungsgrad 5 Jahre		Nettoverschuldung pro EW		Kapitaldienst in %	
	2003	2008	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Ø alle Luzerner Gemeinden	1,9746	1,9161	115,34	150,03	3511	2385	5,73	3,23
Gemeinden mit Einzelbeitrag								
Pfaffnau	2,40	2,30	53,52	150,95*	9'996	4'383	14,94	6,08
Flühli	2,40	2,40	134,31	740,03	12'797	3'851	15,51	4,46
Grossdietwil	2,40	2,30	159,79	202,53*	12'483	3'715	17,85	7,53

* Selbstfinanzierungsgrad 10 Jahre, da Wert 5 Jahre nicht ausgewiesen

3. Neue Regionalpolitik

Mit dem Instrument der Neuen Regionalpolitik (NRP) wird die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums zusätzlich gefördert. In Ergänzung zur Hauptentwicklungssachse und den Zentren des Kantons sollen die eigenen Stärken und Vorzüge des ländlichen Raums insbesondere im Seetal und im Hinterland-Entlebuch-Rottal gefördert werden. Durch die Unterstützung innovativer Projekte wird hier Unternehmertum und Innovation gefördert und so ein Beitrag zur Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung und Beschäftigung geleistet. Die NRP ist als Teil der allgemeinen Regionalpolitik des Kantons Luzern zu verstehen. Diese umfasst unter anderem die Raumplanung, den kantonalen Finanzausgleich, die Ansiedlung von kantonalen Einrichtungen und Betrieben im ländlichen Raum, die Förderung von Strukturprojekten über die Landwirtschaftsgesetzgebung und die Gemeindereform 2000+. Gemäss dem Planungsbericht des Regierungsrates über die Neue Regionalpolitik (B 174) vom 26. Januar 2007 bildet die NRP die Ergänzung zur Agglomerationspolitik und zur Förderung der Hauptentwicklungssachse.

Für die NRP-Projekte stehen im Kanton Luzern jährlich rund 2,5 Millionen Franken an Bundesgeldern zur Verfügung. Hinzu kommen jährlich rund 3 Millionen Franken vom Kanton Luzern. Damit erfüllt der Kanton Luzern die Vorschrift des Bundes, wonach die Kantone einen NRP-Betrag in gleicher Höhe wie derjenige des Bundes beizusteuern haben. Für Projekte und Initiativen im Wirkungsbereich des Kantons Luzern sind somit insgesamt rund 5,5 Millionen Franken pro Jahr einsetzbar. Während einer Programmperiode von vier Jahren stehen für NRP-Projekte im Kanton Luzern somit bis 22 Millionen Franken zur Verfügung. Die Erfahrung aus den letzten Jahren zeigt, dass der Mitteleinsatz genügend hoch ist, um unterstützungswürdige Projekte gemäss den festgelegten Kriterien fördern zu können.

4. Fazit

Untersuchungen und die gemachten Erfahrungen zeigen, dass die vorhandenen Instrumente für eine erfolgreiche Gemeindeentwicklung taugen. Der eingeschlagene Weg soll weiterverfolgt werden, indem die bestehenden Instrumente optimiert und gestärkt werden. Der Finanzausgleich wirkt erfolgreich und die Neue Regionalpolitik ist zurzeit mit genügend Mitteln ausgestattet. Was sich jedoch neu abzeichnet, ist ein Mittelbedarf für eine Anreizfinanzierung für Strukturreformen sowohl ländlicher wie städtischer Regionen. Verschiedene Vorstösse aus dem Kantonsrat haben zudem verlangt, dass auch kommunale Zusammenarbeitsprojekte Unterstützung erhalten sollen.

B. Verwendung des Ertragsüberschusses 2006

I. Ziel

Autonome Luzerner Gemeinden mit grossem Handlungsspielraum, die ihre Chancen für eine Zukunft in Wohlstand selber nutzen können, sind der Regierung ein wichtiges Anliegen als Basis für einen starken Kanton. Wie in den vorangehenden Kapiteln ausgeführt ist, erweisen sich die bestehenden Instrumente in der Regionalpolitik als tauglich und tragen dazu bei, die Gemeinden zu stärken. Um die regionale Entwicklung weiter zu unterstützen, sollen die be-

stehenden Instrumente verbessert und gestärkt werden. Insbesondere soll der Verwendungszweck des Fonds für Sonderbeiträge erweitert werden, so dass mit Mitteln aus diesem Fonds zukünftig Anreize für Fusionen auf der Landschaft und in der städtischen Agglomeration gemacht werden können. Damit wird einerseits die bisherige ganzheitliche Entwicklungsstrategie des Regierungsrates unterstützt, andererseits wird die Unterstützungsmöglichkeit für einzelne Gemeinden in finanzieller Notlage beibehalten. Dazu soll der Fonds mit einem Teil der reservierten Mittel aus dem Ertragsüberschuss 2006 weiter geäufnet werden. Für die Zweckerweiterung des Fonds für Sonderbeiträge ist eine Änderung des Gesetzes und der Verordnung über den Finanzausgleich notwendig.

Mit einem Sonderkredit zur Förderung der Zusammenarbeit entspricht der Regierungsrat zudem den einem starken Anliegen aus verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. Aus dem Ertragsüberschuss 2006 beabsichtigt er, 10 Millionen Franken für Beiträge an die Planung und Umsetzung gemeindeübergreifender, innovativer Zusammenarbeitsprojekte bereitzustellen.

II. Fonds für Sonderbeiträge

1. bisher

§ 13 des Gesetzes über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) und § 11 der Verordnung über den Finanzausgleich (SRL Nr. 611) beschreiben die Voraussetzungen und den Beitragsumfang von Sonderbeiträgen. So kann der Regierungsrat einer Gemeinde auf Gesuch hin im Rahmen der verfügbaren Mittel einen Sonderbeitrag zusprechen

- für gezielte Entschuldungsmassnahmen,
- wenn die Gemeinde unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten ist,
- für Sondermassnahmen.

Eine finanzielle Notlage besteht, wenn es der Gemeinde nicht mehr möglich ist, die ordentlichen Gemeindeaufgaben mit einem tragbaren Steuerfuss zu erfüllen. Die Höhe der Sonderbeiträge richtet sich nach den besonderen Umständen, namentlich nach der finanziellen Lage und der zu erwartenden Entwicklung der gesuchstellenden Gemeinde. Ein Rechtsanspruch auf Sonderbeiträge besteht nicht. Sonderbeiträge sind mit Auflagen und Bedingungen zu verbinden. Als Grundsatz gilt schliesslich, dass Sonderbeiträge so einzusetzen sind, dass die gesuchstellenden Gemeinden dadurch wirksam und nachhaltig gestärkt werden. Sie können in der Regel nur als einmalige Beiträge ausgerichtet werden.

Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen wurden Sonderbeiträge an Gemeindevereinigungen bisher geleistet, wenn dies die Hilfsmassnahmen für eine Gemeinde in schlechten finanziellen Verhältnissen darstellte.

2. neu

a. Voraussetzungen

Die Gründe für die Zusprechung eines Sonderbeitrages sollen erweitert werden. Neu sollen aus dem Fonds Anreize sowohl für Gemeindevereinigungen in ländlichen und städtischen Regionen finanziert werden können. Wie bisher können auch einzelne Gemeinden, die sich in einer finanziellen Notlage befinden, aus dem Fonds unterstützt werden. Für die Bemessung der Sonderbeiträge an Fusionen sollen im Gesetz eigene Kriterien festgelegt werden (vgl. nachfolgende Ausführungen). Für die übrigen, grundsätzlich sanierungsbedingten Sonderbeiträge, sollen die bisherigen Regelungen zur Beitragsbemessung nicht geändert werden. So soll insbesondere auch mit dem erweiterten Verwendungszweck kein Rechtsanspruch für einen Beitrag aus dem Fonds für Sonderbeiträge bestehen.

b. Kriterien für die Bemessung von Sonderbeiträgen bei Gemeindevereinigungen

Die Vereinigung von Gemeinden verursacht vorerst Kosten für den Umbau und zum Ausgleich von finanziellen Unterschieden zwischen den beteiligten Gemeinden. Erfolgreiche Fusionsabstimmungen sind nur möglich, wenn die finanziell bestgestellte Gemeinde ihren Steuerfuss nicht erhöhen muss. Der Kanton beteiligt sich an den Mehrkosten respektive Mindereinnahmen, die in den ersten Fusionsjahren entstehen. Diese Mitfinanzierung soll durch Sonderbeiträge aus dem Finanzausgleich erfolgen.

Fusionsbedingte Nachteile beim Ressourcen- und Lastenausgleich werden den fusionierenden Gemeinden bereits jetzt durch die Besitzstandswahrung während zehn Jahren voll und während weiterer vier Jahre mit einer jährlichen Reduktion um 20 Prozent ausgeglichen. Daraus entstehen zwar keine Mehrkosten für den Kanton, aber er und die übrigen Gemeinden profitieren erst nach Ablauf des Besitzstandes von einer allfällig systembedingten Finanzausgleichsreduktion.

Bei jeder Fusion ist die finanzielle Struktur und Situation der einzelnen Fusionsgemeinden sehr unterschiedlich. Diese individuelle Situation gilt es bei der Bemessung des Sonderbeitrags zu berücksichtigen. Um trotzdem eine weitgehende Gleichbehandlung bei der Unterstützung von Gemeindevereinigungen zu gewährleisten, wurden in der Vergangenheit verschiedene Kriterien zur Bemessung des Sonderbeitrags angewandt, wie sie in § 5 der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2002 (SRL Nr. 154, in Kraft bis 31.12.2008) aufgelistet sind. Diese Kriterien wurden im Zusammenhang mit der Umsetzung des Dekrets über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 7. Mai 2007 entwickelt, mit welchem der Grosse Rat im Zusammenhang mit der Gemeindereform 2000+ zur Förderung von Gemeindefusionen bis Ende 2008 7,5 Millionen Franken zur Verfügung gestellt hatte. Diese Kriterien sind aus Gemeindevereinigungen auf dem Land bereits praxiserprobt. Sie sollen auch künftig - leicht modifiziert - bei Fusionen angewandt werden. Für die Verhandlung von Sonderbeiträgen an Fusionen sollen demnach folgende Kriterien massgebend sein:

- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- Schulden- und Lastensituation der beteiligten Gemeinden, wobei nicht nur die aktuelle Verschuldung, sondern auch der künftige Investitionsbedarf und unterschiedliche Kostenstrukturen (z.B. in der Abwasserfinanzierung) in die Beurteilung einbezogen werden sollen,
- Finanzkraft der fusionierten Gemeinde,
- Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden,
- direkte Folgekosten der Fusion.

Mit diesen Kriterien hat der Regierungsrat die Möglichkeit, bei der Festlegung des Sonderbeitrags die finanzielle Situation der fusionierenden Gemeinden umfassend zu beurteilen und strategische Überlegungen einfließen zu lassen. Durch die Kriterien wird zudem sichergestellt, dass sowohl in ländlichen wie städtischen Regionen eine Anreizfinanzierung für Vereinigungen möglich ist.

3. Äufnung des Fonds

Zwischen 2009 bis 2014 wird der Fonds für Sonderbeiträge gemäss dem Dekret vom 13. März 2007 (B 184) jährlich mit 4 Millionen Franken geäufnet. Zuzüglich der bestehenden Einlagen und abzüglich der bereits zugesicherten Sonderbeiträge ergibt sich daraus ein Saldo des Fonds für 2014 von 24,6 Millionen Franken. Mit dem Betrag aus dem Ertragsüberschuss 2006 würde sich der Betrag um 70 Millionen Franken auf 96,6 Millionen Franken erhöhen. Weitere Äufnungen des Fonds können gemäss § 12 Finanzausgleichsgesetz nach Bedarf durch den Kantonsrat erfolgen.

Übersicht über vorgesehene Äufnung des Fonds bis 2014:

Saldo Fonds für Sonderbeiträge bis 01.01.2009 ¹	0,6 Mio. Fr.
Fondseinlagen 2009-2014	24,0 Mio. Fr.
Mittel aus dem Ertragsüberschuss 2006 ²	70,0 Mio. Fr.
Total Äufnung Fonds für Sonderbeiträge bis 2014:	94,6 Mio. Fr.

¹ inklusive verfügte, aber noch nicht ausbezahlte Beiträge

² falls Stimmbevölkerung dem Dekret zustimmt

Es zeichnet sich sowohl im Bereich der Gemeindevereinigungen als auch im Bereich der Sonderbeiträge an Gemeinden in einer finanziellen Notlage ein konkreter Bedarf für die nächsten Jahre ab.

Im Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172) vom 26. Januar 2007 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat für zwei potenzielle Fusionsvorhaben die Höhe der Beiträge berechnet: Für eine Gemeindevereinigung um die Gemeinde Sursee und für eine Gemeindevereinigung um die Gemeinde Luzern (starke Stadtregion Luzern). Massgebend bei der Berechnung der Beitragshöhe waren die Steuerfüsse und die Steuerkraft. Mittlerweile haben sich diverse Faktoren verändert: So haben sich die Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden unterschiedlich entwickelt, zudem ist nun bei einigen Gemeinden klar, dass sie sich nicht an Fusionsabklärungen beteiligen (Horw, Buttisholz, Nottwil, Oberkirch). Der Regierungsrat wird bei einem Beitragsgesuch die Höhe unter Berücksichtigung dieser Faktoren neu verhandeln.

Die Regierung geht zum heutigen Zeitpunkt davon aus, dass mit einer weiteren Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge um 70 Millionen Franken der Mittelbedarf für weitere Gemeindevereinigungen in ländlichen und städtischen Regionen und zur nachhaltigen Sanierung einzelner Gemeinden weitgehend gedeckt ist.

III. Unterstützung der kommunalen Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit von Gemeinden ist ein weiteres Element der Gemeindeentwicklung. Durch kommunale Zusammenarbeit können autonome Luzerner Gemeinden ihren Handlungsspielraum vergrössern und so ihre Chancen für eine Zukunft in Wohlstand selber nutzen. Zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden sollen deshalb 10 Millionen Franken, befristet auf 10 Jahre, zur Verfügung gestellt werden.

Die Beiträge sollen an zukunftsweisende Projekte ausgerichtet werden, die der Erarbeitung und Erprobung von neuen, auf andere Gemeinden übertragbaren Modellen dienen. Die Projekte enthalten ferner organisatorische Massnahmen, die die Zusammenarbeit von Gemeinden verbessern. Folgende Voraussetzungen sind zu erfüllen:

- Die Projekte liegen im Bereich der Raum-, Wirtschafts- und Regionalentwicklung oder
- es sind Organisationsprojekte zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit.
- Die Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung.
- Die Projekte liegen im Interesse mehrerer Gemeinden.
- Die Projekte liegen im Gesamtinteresse des Kantons.

Die Beiträge sollen an die Zusatzkosten für die Planung oder die Umsetzung dieser Projekte ausgerichtet werden. Es werden keine Betriebsbeiträge gesprochen.

Die Laufzeit dieses Dekrets soll auf 10 Jahre bis Ende 2020 befristet werden. Ein allenfalls dann noch vorhandener Restbetrag verfällt danach.

Der Regierungsrat soll in einer Verordnung die Beitragsbemessung und das Verfahren für die Gesuchsbeurteilung und die Entscheidungsfindung festlegen. Dabei ist in den Grundzügen folgendes Verfahren vorgesehen: Ein Gremium bestehend aus Vertretern des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG), des Finanzdepartements und des jeweiligen Fachdepartements beurteilt die Gesuche und unterbreitet sie dem Regierungsrat zum Entscheid. Durch die Entscheidungsgewalt beim Regierungsrat wird erreicht, dass die Zusammenarbeitsprojekte auf derselben Augenhöhe wie die Fusionsprojekte behandelt werden.

IV. Rechtliches

Nach § 18 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes (SRL Nr. 600) werden die Ertragsüberschüsse der Staatsrechnung zur Abtragung des Bilanzfehlbetrages verwendet. Ist kein solcher vorhanden, wird Verwaltungsvermögen zusätzlich abgeschrieben oder frei verfügbares Eigenkapital gebildet. Für eine anderweitige Verwendung von Ertragsüberschüssen gelten sinngemäss die Vorschriften über den Sonderkredit. § 21 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes bestimmt, dass Sonderkredite durch Dekrete oder durch Grossratsbeschlüsse erteilt werden. Mit Kantonsratsbeschluss vom 16. Juni 2008 wurde der Grossratsbeschluss über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006 vom 18. Juni 2007 dahingehend abgeändert, dass der Kantonsrat bis Ende 2010 ein Dekret über einen Sonderkredit für die Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes sowie über die Vorfinanzierung dieses Kredits aus dem Ertragsüberschuss 2006 verabschieden muss. Damit bleibt eine anderweitige Verwendung des Ertragsüberschusses 2006 bis Ende 2010 möglich.

Gemäss § 23 der Kantonsverfassung (KV, SRL Nr. 1) unterliegen Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken bewilligt werden, dem obligatorischen Referendum.

Stimmt der Kantonsrat dem Sonderkredit nicht zu oder lehnen die Stimmberechtigten den vorliegenden Kredit ab, so ist gemäss Kantonsratsbeschluss vom 16. Juni 2008 der Ertragsüberschuss 2006 für die Bildung von Eigenkapital zu verwenden.

C. Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

§ 13

Der bisherige § 13 umfasste sowohl die Voraussetzungen wie auch die Bemessung (Beitragsumfang) der Sonderbeiträge. Für die Bemessung der Beiträge an Fusionen sollen – in leicht modifizierter Form – die Kriterien aus der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten übernommen werden. Damit der § 13 durch die Ergänzung der Beitragskriterien nicht zu umfangreich wird, soll ein zusätzlicher § 13a eingeführt werden, der die Bemessung der Beiträge zum Inhalt hat. Demgegenüber soll § 13 dann nur noch die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Beitragszusprechung beinhalten. Entsprechend ist der Titel anzupassen.

Die Bestimmung des Absatz 1 steht bisher als Grundsatz in § 11 der Verordnung über den Finanzausgleich. Da dieser Grundsatz zentral ist für die Zusprechung eines Sonderbeitrages, soll er neu in das Gesetz Eingang finden. Entsprechend soll die Bestimmung in § 11 der Verordnung über den Finanzausgleich aufgehoben werden.

In Absatz 2, der im Übrigen dem bisherigen Absatz 1 entspricht, wird als weiterer Grund, für welche der Regierungsrat einer Gemeinde einen Sonderbeitrag zusprechen kann, die Förderung von Fusionen aufgeführt. Sonderbeiträge für Fusionen konnten bisher gestützt auf die bisherigen Voraussetzungen nur im Rahmen von Sanierungsmassnahmen gesprochen werden. Mit der Ergänzung ist nun auch eine Unterstützung von Gemeinden möglich, die sich nicht in einer finanziellen Notlage befinden (vgl. Ausführungen in Kap. B. II. 2).

Der bisherige Absatz 2 wird neu zu Absatz 3. Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden in den neuen § 13a überführt, da diese sich auf die Bemessung der Beiträge beziehen.

§ 13a (neu)

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Absatz 3 des § 13 und soll als Grundsatz für sämtliche Sonderbeitragsleistungen gelten.

Absatz 2 legt die Bemessungskriterien für die Sonderbeiträge bei Gemeindefusionen fest. Vergleiche dazu die Ausführungen in Kapitel B.II.2.

Der Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 4 des § 13. Er wird ergänzt durch den Grundsatz, dass die Beiträge in der Regel nur einmal ausgerichtet werden. Dieser Grundsatz war vorher in § 11 der Verordnung zum Finanzausgleich verankert, welcher aufgehoben werden soll.

D. Auswirkungen

I. Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Dekret über einen Sonderkredit zur Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge werden die reservierten Mittel aus dem Ertragsüberschuss 2006 in der Höhe von 70 Millionen Franken in den Fonds eingelegt. Diese Mittel werden bei Bedarf an Gemeinden ausgeschüttet, die sich in einer finanziellen Notlage befinden und/oder sich mit einer anderen Gemeinde vereinigen wollen. 10 Millionen Franken stehen für Gemeinden zur Verfügung, die ein zukunftsweisendes Zusammenarbeitsprojekt verwirklichen wollen.

Durch Gemeindevereinigungen werden Gemeinden nachhaltig gestärkt. Der Wirkungsbericht 2009 zeigt dies am Beispiel von 19 Gemeinden, die sich mit finanziell bessergestellten Gemeinden zusammengeschlossen haben. Diese Gemeinden haben ihre Steuerfüsse zwischen 0,2 und 0,7 Steuereinheiten gesenkt. Die Zentrumsgemeinden selber zeigen ebenfalls eine positive Entwicklung auf. Damit sind Fusionen eine nachhaltige Sanierungsvariante für den Kanton.

II. Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Gemeindevereinigungen und kommunale Zusammenarbeit ermöglichen eine Raumplanung über einen grösseren Perimeter. Die Gemeinden sind vor rund 200 Jahren entstanden. Damals befanden sich Arbeit und Wohnen am selben Ort: in der Gemeinde. Heute sind wir mobil und unser persönlicher Lebensraum läuft längst über die Gemeindegrenzen hinweg. Strukturreformen bringen den Lebensraum der Menschen besser in Einklang mit den politischen Strukturen. Das ermöglicht einerseits eine verstärkte politische Mitbestimmung und schafft Vereinfachung für Wirtschaft und Gesellschaft.

Durch Fusionen und Zusammenarbeitsformen können die spezifischen Stärken der Regionen besser genutzt werden. Die neu gewonnene Innovationskraft unterstützt Voraussetzungen für Arbeitsplätze und für ein finanziell attraktives Umfeld, das zu Ansiedelungen führt und einheimische wie auswärtige Investoren anzieht. Für weitere Auswirkungen zu Fusionen siehe Kapitel A.III.1.c.

III. Auswirkungen auf die Gemeinden

Das Geld aus dem Fonds für Sonderbeiträge kommt vollumfänglich den Gemeinden zugute. Die vorgeschlagenen Instrumente unterstützen Gemeinden, die sich in einer Notlage, in strukturellen Veränderungsprozessen oder einem Kooperationsprojekt befinden.

Strukturveränderungen erhöhen die Selbstständigkeit der Luzerner Gemeinden insgesamt. Sie erhalten mehr Handlungsspielraum. Auf der Grundlage schlanker Strukturen und Orga-

nisationen sind die Gemeinden für künftige Herausforderungen besser gerüstet und können eine prägende Rolle im gesamten Kantonsgefüge einnehmen. Das hat Auswirkungen auf den Kanton: Mit starken Gemeinden kann er sich im Wettbewerb mit anderen Standorten besser behaupten.

IV. Auswirkungen auf das Personal

Das Dekret und die Gesetzesrevision sind mit keinen direkten personellen Auswirkungen verbunden.

E. Weiteres Vorgehen und Fristen

Die Vernehmlassungsfrist läuft bis zum 17. März 2010. Die Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat soll bis im Sommer 2010 verabschiedet werden, damit sie ab September 2010 in der Planungs- und Finanzkommission und im Kantonsrat beraten werden kann und eine Verabschiedung des Gesetzes bis Ende 2010 möglich ist. Die Volksabstimmung kann frühestens am 13. Februar 2011 stattfinden.

Anhang 1: Gesetz im Wortlaut

Entwurf

Nr. 610 Gesetz über den Finanzausgleich

Änderungen vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom,
beschliesst:

I. Das Gesetz über den Finanzausgleich wird wie folgt geändert:

§ 13 Voraussetzungen

¹ Sonderbeiträge sind so einzusetzen, dass die gesuchstellenden Gemeinden dadurch auf Dauer wirksam und nachhaltig gestärkt werden.

² Der Regierungsrat kann einer Gemeinde auf Gesuch hin im Rahmen der verfügbaren Mittel einen Sonderbeitrag zusprechen

- a. für gezielte Entschuldungsmassnahmen,
- b. wenn die Gemeinde unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten ist,
- c. für Sondermassnahmen,
- d. für Gemeindefusionen.

³ Eine finanzielle Notlage besteht, wenn es der Gemeinde nicht mehr möglich ist, die ordentlichen Gemeindeaufgaben mit einem tragbaren Steuerfuss zu erfüllen.

§ 13a Bemessung der Beiträge (neu)

¹ Die Höhe von Sonderbeiträgen richtet sich nach den besonderen Umständen, namentlich nach der finanziellen Lage und der zu erwartenden Entwicklung der gesuchstellenden Gemeinde.

² Bei der Bemessung der Sonderbeiträge bei Fusionen sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- a. Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- b. Schulden- und Lastensituation der beteiligten Gemeinden,
- c. Finanzkraft der fusionierten Gemeinden,
- d. Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden,
- e. direkte Folgekosten der Fusion.

³ Ein Rechtsanspruch auf Sonderbeiträge besteht nicht. Sonderbeiträge können mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Sie können in der Regel nur als einmalige Beiträge ausgerichtet werden.

II.

Die Änderung tritt unter Vorbehalt der Bewilligung des Sonderkredits zur Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge und über einen Sonderkredit zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden am 1. Januar 2012 in Kraft. Sie unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern,
Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Anhang 2: Dekret im Wortlaut

Entwurf

Dekret

über einen Sonderkredit zur Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge und über einen Sonderkredit zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom,

beschliesst:

1. Für die Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge wird ein Kredit von 70 Millionen Franken bewilligt.
2. Zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden wird ein Kredit von 10 Millionen Franken, befristet auf 10 Jahre, bewilligt.
Es werden Beiträge an die Zusatzkosten für die Planung und die Umsetzung von gemeindeübergreifenden Projekten im Bereich der Raum-, Wirtschafts- und Regionalentwicklung sowie von Organisationsprojekten zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit ausgerichtet. Voraussetzungen für eine Beitragszusprechung sind dabei, dass das Projekt zukunftsweisend ist, sich mehrere Gemeinden finanziell daran beteiligen und es im Gesamtinteresse des Kantons liegt.
3. Über die Ausrichtung der Beiträge gemäss Ziffer 2 entscheidet der Regierungsrat. Er regelt auch die weiteren Einzelheiten des Verfahrens und der Bemessung dieser Beiträge.
4. Die Kredite werden aus dem vom Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung 2006 bis Ende 2010 reservierten Mitteln für die Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes vorfinanziert.
5. Die Kredite stehen unter dem Vorbehalt der Verabschiedung der entsprechenden Änderung im Gesetz über den Finanzausgleich.
6. Das Dekret unterliegt zusammen mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: