

Weiterführung der Finanzierung von Gemeindefusionen

*Entwurf Dekret über einen Sonderkredit für eine
Einlage in den Fonds für besondere
Beiträge an Gemeindefusionen*

Zusammenfassung

Die im Fonds für die besonderen Beiträge an Gemeinden enthaltenen Mittel, die unter anderem für die Unterstützung von Gemeindefusionen vorgesehen sind, sind nach der Umsetzung der jüngsten Fusionsprojekte per 1. Januar 2021 beinahe aufgebraucht. Der Regierungsrat möchte die Unterstützung von Gemeindefusionen im bisherigen Rahmen weiterführen und unterbreitet dem Kantonsrat deshalb ein Dekret in der Höhe von 20 Millionen Franken, um den Fonds für besondere Beiträge wieder zu äufnen.

Seit dem 1. Januar 2021 besteht der Kanton Luzern noch aus 80 Gemeinden. Seit dem Start der Gemeindereform und der ersten Fusion im Jahr 2004 fanden insgesamt 19 Fusionen statt. Vorab kleinere und finanziell schwächere Gemeinden konnten dadurch in grössere Einheiten überführt und die Gemeindelandschaft insgesamt gestärkt werden. Der Kanton unterstützte die beteiligten Gemeinden bei den aufwendigen Reformprojekten finanziell und fachlich. Für die Abwicklung der finanziellen Unterstützung wurde im Jahr 2012 der Fonds für besondere Beiträge geschaffen. Seither haben alle fusionierenden Gemeinden einen Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag in der Form von Pro-Kopf-Beiträgen. Darüber hinaus können im Rahmen der verfügbaren Mittel Zusatzbeiträge gesprochen werden. Nebst Gemeindefusionen können aus dem Fonds auch Sonderbeiträge an Gemeinden in finanzieller Notlage und Zusammenarbeitsprojekte zwischen Gemeinden finanziert werden.

Der Regierungsrat möchte kommende Fusionen in vergleichbarem Umfang wie bisher zu unterstützen. Nach der Umsetzung der jüngsten Fusionen von Gettnau und Willisau sowie Altwis und Hitzkirch per 1. Januar 2021 werden im Fonds für besondere Beiträge noch 3,2 Millionen Franken enthalten sein. Um sicherzustellen, dass im Fall von weiteren Fusionen die notwendigen Mittel gesprochen werden können, soll deshalb eine weitere Einlage in den Fonds für besondere Beiträge in der Höhe von 20 Millionen Franken getätigt werden. Die Erfolgsrechnung wird dadurch nicht belastet – Fusionsbeiträge werden erst dann in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen, wenn sie im konkreten Fall vom Regierungsrat beschlossen wurden. Mit der Einlage in den Fonds bewilligt der Kantonsrat die Mittel, die für die Unterstützung von Fusionen eingesetzt werden dürfen. Der Regierungsrat kann von diesen Mitteln in abschliessender Kompetenz Gebrauch machen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit für eine Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeindefusionen in der Höhe von 20 Millionen Franken.

1 Ausgangslage

Der Kanton Luzern unterstützt Gemeindefusionen administrativ und finanziell. Von 2004 bis 2021 wurden insgesamt 70,2 Millionen Franken an 19 Fusionsprojekte ausgerichtet – in dieser Zeit sank die Zahl der Luzerner Gemeinden von 107 auf 80. Die jüngsten Zusammenschlüsse sind diejenigen von Altwis und Hitzkirch sowie Gettnau und Willisau per 1. Januar 2021.

Die Finanzierung der Gemeindefusionen wird seit 2013 über den mit der damaligen Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG; SRL Nr. [610](#)) geschaffenen Fonds für besondere Beiträge abgewickelt (vgl. § 12a FAG).¹ Nebst Gemeindefusionen können daraus auch Sonderbeiträge an Gemeinden in finanzieller Notlage und Zusammenarbeitsprojekte zwischen Gemeinden finanziert werden. Unser Rat hat sich dafür ausgesprochen, kommende Fusionen in vergleichbarem Umfang wie bisher zu unterstützen. Nach der Umsetzung der jüngsten Fusionen werden im Fonds noch 3,2 Millionen Franken enthalten sein. Deshalb soll der Fonds mit 20 Millionen Franken geäuftnet werden.

2 Gemeindefusionen im Kanton Luzern

Die 1990er-Jahre waren geprägt von einer Wirtschaftskrise und dem damit verbundenen Anstieg der Verschuldung der öffentlichen Haushalte.² Die Folge waren Sparpakete sowie Reformvorschläge auf Gemeinde- und Kantonsebene. Vorgebracht wurden diese sowohl von Vertretern der Gemeinden wie auch vom Kantonsrat. Basierend auf diesen politischen Vorstössen und mit der Absicht, den Kanton Luzern insgesamt zu stärken und die Strukturen zu verbessern, wurde im Jahr 1997 die umfassende Strukturreform «Luzern '99» gestartet. Sie umfasste sowohl den Kanton wie auch die Gemeinden und beinhaltete eine Vielzahl von Reformvorschlägen, so etwa die Verkleinerung von Kantons- und Regierungsrat, die Zusammenführung von Spitälern, eine Reform der Gerichtsorganisation oder die Reform der Zivilschutzorganisationen.³

Im Jahr 2000 war der Kantonsteil von «Luzern '99» abgeschlossen. Der Gemeindeteil lief unter dem Projektnamen «Gemeindereform 2000+» weiter. Die Gemeindereform stand auf drei Hauptpfeilern:

¹ [Botschaft B 28](#) vom 27. Januar 2012

² [Bericht](#) des Regierungsrates an die Stimmberechtigten vom 26. September 2000 zur Volksabstimmung über die Änderungen der Staatsverfassung und des Finanzhaushaltgesetzes über den Ausgleich des Finanzhaushaltes (Luzerner «Schuldenbremse») vom 26. November 2000

³ Luzern '99, Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern, 17. Januar 1997

- **Finanzreform:** Sie führte zur *Revision des Finanzausgleichs*.
- **Aufgabenreform:** Unter dem Namen *Finanzreform '08* wurden die Aufgaben und Kompetenzen von Kanton und Gemeinden neu zugeteilt.
- **Strukturreform:** Sie hatte zum Ziel, *Gemeindefusionen* zu fördern und damit leistungsfähigere Gemeinden zu bilden.

2.1 Strukturwandel konkret: von 107 auf 80 Gemeinden

Die Strukturreform startete mit klar kommunizierten Richtgrössen: Reduktion der Gemeindezahl von ursprünglich 107 auf 50 bis 60 Gemeinden und Erhöhung der Gemeindegrösse auf durchschnittlich 3000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Ankündigung dieser Ziele durch die damalige Frau Schultheiss am 27. Januar 1997 ging als «Paukenschlag» in die Luzerner Geschichte ein.⁴ Entsprechend emotional verlief in der Folge die politische Diskussion. Dabei ging oft etwas unter, dass es sich bei den genannten Zahlen nie um verbindliche Grössen handelte, sondern um eine Art politische Zielangabe.

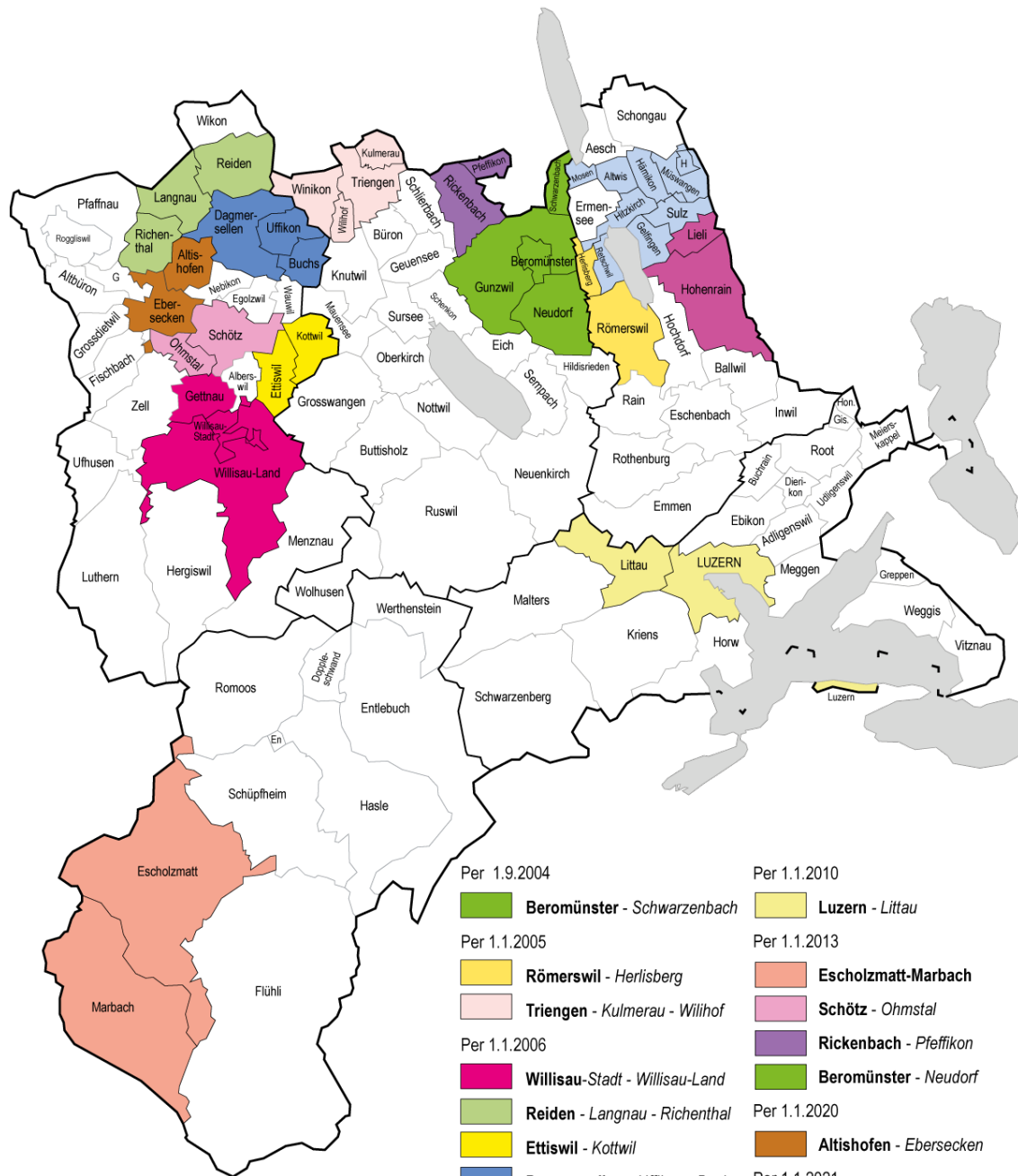
Die erste Fusion erfolgte im Herbst 2004. Aufgrund ungewisser Zukunftsaussichten hatte Schwarzenbach in Beromünster den Antrag um eine Fusionsabklärung gestellt. Dadurch kam die Luzerner Gemeindereform ins Rollen. Auf den 1. Januar 2005 kam es zu zwei weiteren Fusionen, 2006 waren es noch einmal vier. 2009 fand mit der Fusion im Hitzkirchertal die bis heute grösste Fusion im Kanton statt: gleich sechs Gemeinden schlossen sich mit der Zentrumsgemeinde Hitzkirch zusammen. 2010 fusionierten schliesslich mit Littau und Luzern erstmals auch zwei grosse, städtisch geprägte Gemeinden.

Bis ins Jahr 2013 reduzierte sich die Zahl der Luzerner Gemeinden auf 83, bei insgesamt 16 Fusionen. Es folgten einige Jahre, in denen die Gemeindereform still zu stehen schien. 2020 und 2021 schlossen sich aber wieder mehrere Gemeinden zusammen, sodass der Kanton Luzern derzeit noch aus 80 Gemeinden besteht. In knapp zwei Jahrzehnten hat sich die Anzahl der Gemeinden um einen Viertel reduziert. Dies entspricht ziemlich genau der schweizweiten Entwicklung: Im Jahr 2000 gab es 2899 Gemeinden, seit dem 1. Januar 2021 sind es noch 2172.

Die meisten Veränderungen ergaben sich im Michelsamt, im Seetal sowie im unteren Wiggertal und im Surental. Dabei sind insbesondere die ganz kleinen Gemeinden verschwunden. Gab es im Jahr 2000 noch 16 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern, so gibt es heute gerade noch eine (Honau).

Die folgende Darstellung bietet eine Übersicht über die Fusionen im Kanton Luzern seit 2004.

⁴ Vgl. «Weniger ist mehr? 20 Jahre Gemeindereform im Kanton Luzern 1997 – 2017» Publikation des Staatsarchiv Luzern, 2017



0 5 10 km
© Staatsarchiv Luzern

- Per 1.9.2004
 - Beromünster - Schwarzenbach
- Per 1.1.2005
 - Römerswil - Herlisberg
 - Triengen - Kulmerau - Wilihof
- Per 1.1.2006
 - Willisau-Stadt - Willisau-Land
 - Reiden - Langnau - Richenthal
 - Ettiswil - Kottwil
 - Dagmersellen - Uffikon - Buchs
- Per 1.1.2007
 - Hohenrain - Lieli
- Per 1.1.2009
 - Beromünster - Gunzwil
 - Hitzkirch - Gelfingen - Hämikon - Mosen - Müswangen - Retschwil - Sulz
 - Triengen - Winikon
- Per 1.1.2010
 - Luzern - Littau
- Per 1.1.2013
 - Escholzmatt-Marbach
 - Schötz - Ohmstal
 - Rickenbach - Pfeffikon
 - Beromünster - Neudorf
- Per 1.1.2020
 - Altshofen - Ebersecken
- Per 1.1.2021
 - Willisau - Gettnau
 - Hitzkirch - Altwis

2.2 Gescheiterte Zentrumsfusionen und Neuregelung der Finanzierung

Die ersten Fusionen waren bis auf eine Ausnahme finanziell motiviert.⁵ Es handelte sich um kleinere, ressourcenschwache Gemeinden im ländlichen Raum, die sich einer grösseren anschlossen. 2005 entschieden sich die Stadt Luzern und Littau für ein Fusionsprojekt. Das führte im Kantonsparlament zu Vorstössen, in denen Entwicklungschancen für alle Gemeinden gefordert wurden. Die politische Diskussion mündete in den Grundlagenbericht «Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes».⁶ Der Bericht führte zu einem eigentlichen Paradigmenwechsel: Die Agglomeration Luzern und die Region Sursee rückten ins politische Blickfeld der Strukturreform.

Finanzielle Unterstützung war zu diesem Zeitpunkt aber nur für ressourcenschwache Gemeinden vorgesehen. Für die Unterstützung der Fusion von Littau und Luzern gab es keine rechtliche Grundlage. Deshalb wurde über den Fusionsbeitrag in der Höhe von 20 Millionen Franken in einer eigenen Vorlage abgestimmt. Mit einem Nein-Anteil von rund 59 Prozent lehnte die Luzerner Kantonsbevölkerung in der Volksabstimmung vom 27. November 2007 den Beitrag ab. Dennoch wurde die Fusion per 1. Januar 2010 vollzogen.

Um künftig gleiche Voraussetzungen für alle fusionswilligen Gemeinden zu schaffen, wurde eine Revision des Finanzausgleichsgesetzes in die Wege geleitet und der Fonds für besondere Beiträge geschaffen, mit welchen nebst Beiträgen für Gemeindefusionen auch solche für Zusammenarbeitsprojekte bereitgestellt werden können (vgl. Kap. 3).⁷ Mit den neuen Bestimmungen erhielten alle Gemeinden einen Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag.

Weitere Bemühungen um Zusammenschlüsse in der Agglomeration Luzern scheiterten. Im November 2011 sprach sich die Stimmbevölkerung der Stadt Luzern zwar für das Projekt «Starke Stadtregion» aus. In Adligenswil, Ebikon und Kriens wurde die Grossfusion aber abgelehnt. Als im März 2012 auch noch Emmen eine entsprechende Initiative ablehnte, war klar, dass die Fusion von Littau und Luzern vorerst die einzige im städtischen Raum bleiben würde.

In der Region Sursee waren es vor allem raumplanerische Gründe, die für die Fusion sprachen. Ein Zusammengehen der Nachbargemeinden mit Sursee versprach der Region einen Entwicklungsschub. In einem langen Prozess entschieden sich Geuensee, Knutwil, Mauensee und Sursee schliesslich zu Fusionsabklärungen. Die Abklärungen waren aber schwierig, die Gemeinden in zu vielen Punkten uneins. Das Projekt wurde während der Abklärungsphase im Januar 2012 abgebrochen.

2.3 Pragmatische Neupositionierung seit 2015

Nach dem Abbruch der Fusionsprojekte in den Zentren geriet der Reformprozess ins Stocken. 2014 wurde das Fusionsprojekt der Gemeinden Altwis und Hitzkirch abgebrochen. Ein möglicher Zusammenschluss von Zell und Fischbach kam nicht über eine Vorabklärung hinaus. Und im Sommer 2015 wurde auch das letzte noch hängige Vorhaben beendet, jenes von Wauwil und Egolzwil.

⁵ Die Fusion von Willisau-Stadt und Willisau-Land erfolgte aufgrund der geografischen und historischen Verflechtung.

⁶ [Botschaft B 172](#) vom 26. Januar 2007

⁷ [Botschaft B 28](#) vom 27. Januar 2012

Den Marschhalt nahm das zuständige Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) im Jahr 2014 zum Anlass, eine Auslegeordnung vorzunehmen. In einem intern verfassten Bericht kam das JSD zum Schluss, dass die Gemeinden auch weiterhin herausgefordert sein werden, sei es durch die zunehmende Komplexität kommunaler Aufgaben (etwa im Bereich der Raumplanung oder im Bauwesen), steigende Ansprüche an die regionale Koordination oder die zunehmende Schwierigkeit, ausreichend geeignete Personen für die Besetzung von politischen Ämtern zu finden. Die Aufgabenerfüllung in grösseren Einheiten und somit die Förderung von Fusionen und Zusammenarbeitsprojekten werde auch in Zukunft von Bedeutung sein.

Im Legislaturprogramm 2015–2019 vom 8. September 2015 hielt unser Rat deshalb fest: «Wir haben beschlossen, das Projekt Gemeindereform erneut und zielgerichtet anzugehen sowie die Instrumente wo nötig anzupassen. Im Fokus stehen Zusammenschlüsse von Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit zur Vereinfachung der Organisationsstrukturen. Das Ziel ist ein Kanton mit starken Gemeinden und festem Zusammenhalt.»

Mit Bezug auf diesen Passus beantragte die vorberatende Planungs- und Finanzkommission folgende Bemerkung im Zusammenhang mit der Beratung des Legislaturprogramms in Ihrem Rat: «Der Kanton soll im Rahmen des Projekts Gemeindereform Gemeindefusionen strategisch nicht forcieren.» Am 1. Dezember 2015 hat Ihr Rat diese Bemerkung überwiesen.

In der Folge passte unser Rat die Fusionsstrategie entsprechend an. Auf strategische Zielvorgaben oder die Anregung konkreter Fusionsprojekte sollte verzichtet werden. Stattdessen konzentriert sich die Unterstützung seither auf zwei Fälle:

- *Zusammenschlüsse, die «von unten» angestossen werden:* Gemeinden nehmen Fusionsabklärungen von sich aus auf, der Kanton kann sie auf Anfrage fachlich und finanziell unterstützen.
- *Risikobasierter Ansatz:* Geraten Gemeinden in finanzielle oder organisatorische Schwierigkeiten und ist ihre Handlungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet, geht der Kanton aktiv auf sie zu und sucht mit ihnen nach Lösungen.

Oberstes Ziel bleibt weiterhin ein Kanton mit eigenverantwortlichen Gemeinden, welche die an sie gestellten Aufgaben selbständig erfüllen können.⁸ Der Kanton soll dies aber zusammen mit den Gemeinden angehen und verzichtet darauf, Fusionsprojekte von sich aus zu planen oder anzustossen.

3 Unterstützung von Gemeindereformprojekten

Der Kanton unterstützt Fusionsprojekte finanziell und fachlich. Die fachliche Unterstützung leistet der Bereich Gemeindereform im Justiz- und Sicherheitsdepartement. Die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der Regel in den Projektgremien eingebunden, was einen engen fachlichen und politischen Austausch mit den Gemeinden ermöglicht. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist auch für die Prüfung von Beitragsgesuchen zuständig, unter der Mitwirkung des Finanzdepartementes.

Die finanzielle Unterstützung ist zweigeteilt:

⁸ [Medienmitteilung](#) vom 6. März 2017

- Mit einem *Projektbeitrag* werden die Vorbereitungsarbeiten unterstützt (gemäss Richtlinien JSD 50 % der Kosten, max. 75'000 Franken). Die Mittel dazu stammen aus dem Konto Gemeindeprojekte im Voranschlag des Justiz- und Sicherheitsdepartementes.
- Mit dem eigentlichen *Fusionsbeitrag* werden die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden angeglichen und fusionsbedingte Mehrkosten mitfinanziert.

Seit 2013 besteht für alle fusionierenden Gemeinden ein Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag. Dieser ist im Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) geregelt (SRL Nr. [610](#)).

3.1 Zweck von Fusionsbeiträgen

Der Zweck von finanziellen Beiträgen an Fusionen wird in § 13a [FAG](#) wie folgt beschrieben: «Mit Beiträgen an Gemeindefusionen sollen die finanziellen Unterschiede zwischen den beteiligten Gemeinden ausgeglichen sowie fusionsbedingte Mehrkosten mitfinanziert werden. Insbesondere dienen die Beiträge der Angleichung der Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden.» Im Wirkungsbericht 2017 zum Finanzausgleich hat unser Rat die Fusionsbeiträge als strategische Investitionen beschrieben mit dem Ziel, den Handlungsspielraum der fusionierenden Gemeinden zu vergrössern und damit die Gemeindeautonomie zu stärken.⁹

Fusionen werden in den meisten Kantonen finanziell unterstützt. Der Thinktank Avenir Suisse hielt dazu in einem Artikel fest: «Ohne die administrative und finanzielle Unterstützung der Kantone bewegt sich kaum etwas: Alle Kantone mit Gemeindefusionen haben dafür explizite finanzielle Anreize geschaffen, in Kantonen ohne diese Anreize erfolgten bisher keine Zusammenschlüsse.»¹⁰

Warum aber soll fusioniert werden? Welchen Nutzen bringt der Zusammenschluss von Gemeinden mit sich? Dazu Avenir Suisse weiter: «Je kleiner die Gemeinden sind, desto geringer ist ihre Fähigkeit, Aufgaben autonom zu erfüllen. Sie müssen diese in Gefässe der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auslagern, die oft mit Demokratiedefiziten und einem Verlust an Steuerungskompetenz verbunden sind. Haben die Gemeinden durchgehend nicht die nötige Grösse für die zweckmässige Erfüllung ihrer Aufgaben, werden diese letztlich früher oder später einfach beim Kanton zentralisiert. Anzustreben sind demnach Gemeinden, die die meisten klassischen kommunalen Aufgaben (Volksschule, Sozialhilfe, Altersheime/Pflege, Wasserversorgung, Elektrizität, Gemeindestrassen, Feuerwehr) autonom erfüllen können und nur für einzelne Aufgaben auf IKZ angewiesen sind.»

Im Kanton Luzern haben verschiedene Erhebungen in zusammengeschlossenen Gemeinden aufgezeigt, dass die Fusionen einige Jahre später positiv bewertet werden. Geschätzt werden insbesondere bessere Dienstleistungen und die Aufbruchstimmung, die durch eine Fusion ausgelöst wird. Auch raumplanerische Vorteile werden immer wieder betont. Sie ergeben sich dadurch, dass nach einer Fusion über ein grösseres Gebiet geplant werden kann.¹¹

⁹ [Wirkungsbericht 2017](#) (Planungsbericht B 143 vom 16. Oktober 2018), S. 41

¹⁰ [«Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz – Warum Fusionsförderung durch Kantone sinnvoll ist»](#)

¹¹ [Wirkungsbericht 2017](#) (Planungsbericht B 143 vom 16. Oktober 2018), S. 43

3.2 Rechtliche Grundlagen

Bis zum 31. Dezember 2012 wurden die Fusionsbeiträge mit den betroffenen Gemeinden ausgehandelt. Dabei wurden deren finanzielle Lage und Zukunftsaussichten berücksichtigt. Die bestgestellte der fusionswilligen Gemeinden sollte durch die Fusion nicht schlechter gestellt werden.

Mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich per 1. Januar 2013 wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, welche allen fusionierenden Gemeinden einen Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag verschafft und die Höhe der Beiträge an Gemeindefusionen regelt (§ 13a–d [FAG](#)). Seither bestehen Fusionsbeiträge aus drei Elementen:

- Dem *Pro-Kopf-Beitrag*, auf welchen ein Rechtsanspruch besteht. Dieser orientiert sich an der Einwohnerzahl der kleineren Gemeinde.
- Der Regierungsrat kann zudem einen *Zusatzbeitrag* sprechen. Dieser ist auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags begrenzt.
- Bei einer Fusion mit einer Gemeinde, die sich in einer finanziellen Notlage befindet, kann der Regierungsrat in Ausnahmefällen den *Zusatzbeitrag angemessen erhöhen* (sogenannte «*Ventilklausel*»; die Begrenzung des Zusatzbeitrags auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags wird aufgehoben).

Um einen Fusionsbeitrag zu beantragen, reichen die beteiligten Gemeinden beim Justiz- und Sicherheitsdepartement ein Gesuch ein, in welchem sie die finanziellen Auswirkungen der Fusion aufzeigen und ihre Ansprüche darlegen. Genügt der Pro-Kopf-Beitrag gemäss ihren Berechnungen nicht, so müssen sie nachweisen, welche zusätzlichen Belastungen sie durch die Fusion erfahren. Kriterien für einen Zusatzbeitrag sind:

- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons
- Schulden- und Lastensituation der beteiligten Gemeinden, insbesondere auch bereits ausgerichtete Sonderbeiträge
- Finanzkraft der fusionierten Gemeinde
- Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden
- direkte Folgekosten der Fusion

Wollen sie darüber hinaus eine Erhöhung des Zusatzbeitrags beanspruchen, müssen sie die finanzielle Notlage einer der beteiligten Gemeinden aufzeigen. Diese wird im Finanzausgleichsgesetz wie folgt definiert: «Eine finanzielle Notlage besteht, wenn es der Gemeinde nicht mehr möglich ist, die ordentlichen Gemeindeaufgaben mit einem tragbaren Steuerfuss zu erfüllen» (§ 13 Abs. 2 [FAG](#)).

Ein Beitragsgesuch kann erst eingereicht werden, wenn ein Fusionsprojekt so weit fortgeschritten ist, dass die finanziellen Folgen einer Fusion abgeklärt sind und ein Fusionsvertragsentwurf vorliegt. Über den beantragten Fusionsbeitrag entscheidet abschliessend unser Rat (§ 12a Abs. 3 [FAG](#)). Gegen Entscheide über die Zusprechung von Zusatzbeiträgen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen (§ 18 Abs. 2 [FAG](#)).

3.3 Fonds für besondere Beiträge

Für die Abwicklung der Fusionsunterstützung wurde per 1. Januar 2013 der Fonds für besondere Beiträge geschaffen.¹² Dieser ging aus dem früheren Fonds für Sonderbeiträge hervor. In den Jahren 2003 bis 2013 wurden in mehreren Schritten total

¹² [Botschaft B 28](#) vom 27. Januar 2012

88,8 Millionen Franken in den Fonds eingelegt.¹³ Die besonderen Beiträge umfassen gemäss § 12 [FAG](#) Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden, Beiträge an Gemeindefusionen sowie Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden. Über Einlagen in den Fonds beschliesst Ihr Rat im Rahmen seiner Zuständigkeit. Unser Rat verfügt in abschliessender Kompetenz über den Fonds (§ 12a FAG).

Dabei handelt es sich um einen Fonds im Eigenkapital. Bei einer Einlage in den Fonds wird die Erfolgsrechnung nicht tangiert. Dies geschieht erst im Jahr des Inkrafttretens einer Fusion. Die finanziellen Mittel für die Unterstützung einer Fusion müssen im entsprechenden Voranschlag eingestellt sein.

Der Fonds für besondere Beiträge ist somit als Ausgabenbewilligung zu verstehen, von der unser Rat im konkreten Anwendungsfall in abschliessender Kompetenz Gebrauch machen kann. Durch diese Regelung kann vermieden werden, dass für Fusionsbeiträge von über 3 Millionen Franken der Kantonsrat zuständig wäre, so wie dies die Zuständigkeitsregelung in § 23 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) vom 13. September 2010 (SRL Nr. [600](#)) grundsätzlich vorsieht. Im Falle von Fusionsbeiträgen ist es sinnvoll und politisch gewünscht, dass sämtliche Gesuche vom selben politischen Gremium beurteilt werden, denn es wäre für Fusionsprozesse hinderlich und würde eine Ungleichbehandlung fusionierender Gemeinden darstellen, wenn Fusionsbeiträge unter 3 Millionen Franken vom Regierungsrat gesprochen würden und für solche darüber der Kantonsrat zuständig wäre.

3.4 Bisher ausgerichtete Mittel für Gemeindefusionen

Seit 2004 wurden insgesamt 70,2 Millionen Franken für Fusionsbeiträge gesprochen. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht, welche Beträge ausgerichtet wurden.

<i>Gemeinden</i>	<i>Fusionsjahr</i>	<i>Beitrag (Mio. Fr.)</i>
Beromünster, Schwarzenbach	2004	1,5
Triengen, Kulmerau, Willihof	2005	2,05
Römerswil, Herlisberg	2005	1,55
Willisau-Land, Willisau-Stadt	2006	2,6
Reiden, Langnau, Richenthal	2006	5,0
Dagmersellen, Buchs, Uffikon	2006	4,4
Ettiswil, Kottwil	2006	2,8
Hohenrain, Lieli	2007	1,2
Beromünster, Gunzwil	2009	3,0
Hitzkirch, Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Retschwil, Sulz	2009	7,3
Triengen, Winikon	2009	3,0
Luzern, Littau	2010	-
Escholzmatt, Marbach	2013	3,2
Rickenbach, Pfeffikon	2013	8,5
Schötz, Ohmstal	2013	7,0
Beromünster, Neudorf	2013	3,1
Altishofen, Ebersecken	2020	4,6
Altwis, Hitzkirch	2021	2,4
Gettnau, Willisau	2021	7,0
Total		70,2

¹³ Vgl. [Botschaft B 97](#) vom 26. November 2013, S. 30

Es gibt grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Beiträgen – sowohl bei den absoluten Beträgen wie auch bei den Geldern, die pro Einwohner und Einwohnerin der fusionierten Gemeinde ausgerichtet wurden. Dies ist durchaus im Sinn der Vorgaben: Die Beiträge dienen dazu, fusionsbedingte Mehrkosten in den ersten Jahren auszugleichen. Diese sind naturgemäss bei verschiedenen Fusionsprojekten unterschiedlich hoch. Das System wird den unterschiedlichen Ansprüchen also augenscheinlich gerecht.

Eine Senkung der Höhe der Beiträge aufgrund des Systemwechsels im Jahr 2013 lässt sich übrigens nicht feststellen. Dies ist damit zu erklären, dass bei den jüngsten Fusionen jeweils eine finanzielle Notlage geltend gemacht werden konnte und somit in allen Fällen seit 2013 die Ventilklausel zur Anwendung kam.

3.5 Mittel für Zusammenarbeit

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes per 1. Januar 2013 wurde nebst den Beiträgen für Gemeindefusionen auch die Möglichkeit geschaffen, Projekte, die im Interesse mehrerer Gemeinden liegen und der Zusammenarbeit von Gemeinden dienen, finanziell zu unterstützen. Der Regierungsrat kann zu diesem Zweck Gemeinden oder regionalen Entwicklungsträgern im Rahmen der verfügbaren Mittel Beiträge zusprechen, insbesondere für die Planung und Umsetzung von Organisationsprojekten zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit. Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich in § 13e [FAG](#).

Im [Planungsbericht B 27](#) über die Regionalentwicklung im Kanton Luzern vom 19. Januar 2016 wurde konkretisiert, dass die Beiträge an überkommunale Zusammenarbeitsprojekte nur unter der Voraussetzung gesprochen werden sollen, dass konkrete Projekte von den beteiligten Gemeinden nicht aus eigener Kraft angestossen werden können und die Projekte sich grundsätzlich dazu eignen, strukturelle Vereinfachungen zu erzielen oder später in einen Fusionsprozess überführt beziehungsweise weiterentwickelt werden können. Unterstützungswürdige Zusammenarbeitsprojekte sollen beziehungsweise müssten in jedem Fall die Effizienz der operativen Verwaltungstätigkeit steigern. Aus der bisherigen Praxis ergibt sich zudem, dass Beiträge nicht für übergeordnete Projekte mit eher koordinativem Charakter, sondern nur für thematisch klar definierte Projekte vergeben werden.

Finanzielle Mittel zur Unterstützung von Zusammenarbeitsbeiträgen standen erstmals im Jahr 2015 zur Verfügung. Bis Ende 2020 wurden insgesamt zehn Gesuche um entsprechende Beiträge eingereicht. Eines wurde von den Gesuchstellern zurückgezogen, ein weiteres nicht behandelt, nachdem das Geschäft von den Gemeinden sistiert wurde. Vier lehnte unser Rat ab und vier unterstützte er. Gründe für ablehnende Entscheide waren etwa ein zu wenig konkreter Projektinhalt, ein zu geringes kantonales Interesse oder der fehlende Innovationsgehalt. Die folgende Tabelle zeigt die Beiträge auf, die bislang gesprochen wurden.

<i>Projekt</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Jahr</i>	<i>Beitrag (Fr.)</i>
GICT (Gemeindeverband IT-Zusammenarbeit)	Emmen, Kriens	2016	40'000
Optimierung überkommunale Schulrauminfrastruktur	Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkich, Schenkon und Sursee	2016	20'000
«Alter(n) bewegt» - Altersleitbild Planungsregion Sursee	Büron, Eich, Geuensee, Grosswangen, Hildisrieden, Knutwil, Mauensee, Neuenkirch, Nottwil,	2017	20'000

	Oberkirch, Schenkon, Schlierbach, Sempach, Sursee und Triengen		
eUmzugLUAgglo	Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Luzern, Meggen, Malters, Adligenswil, Rothenburg	2018	30'000
<i>Total</i>			<i>110'000</i>

3.6 Mittel für Sonderbeiträge

Nebst Beiträgen an Gemeindefusionen und Zusammenarbeitsprojekte kann unser Rat auch Sonderbeiträge für die gezielte Entschuldung ausrichten, wenn eine Gemeinde unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten ist oder für Sondermassnahmen. Wie bereits erwähnt besteht eine finanzielle Notlage dann, wenn es der Gemeinde nicht mehr möglich ist, die ordentlichen Gemeindeaufgaben mit einem tragbaren Steuerfuss zu erfüllen. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Sonderbeiträge, und diese sind mit Auflagen und Bedingungen zu verbinden. Sonderbeiträge sind so einzusetzen, dass die gesuchstellenden Gemeinden dadurch auf Dauer wirksam und nachhaltig gestärkt werden. Sie können in der Regel nur als einmalige Beiträge ausgerichtet werden (§§ 12–13 [FAG](#)). Die folgende Tabelle zeigt auf, welche Einzelbeiträge, die nicht in direktem Zusammenhang mit einer Fusion stehen, seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2003 aus dem Fonds ausbezahlt wurden.¹⁴

<i>Gemeinde</i>	<i>Jahr</i>	<i>Beitrag (Mio. Fr.)</i>
Pfaffnau	2003	3,5
Flühli	2005	3,0
Grossdietwil	2005	3,0
Luthern	2008	3,0
Pfeffikon	2010	2,0
Menznau	2011, 2012	4,0
Wolhusen	2012	1,0
Altwis	2014, 2015, 2016	0,79
Hasle	2014	0,35
Menznau	2014, 2015, 2016	2,1
Wolhusen	2014	0,7
<i>Total</i>		<i>23,44</i>

4 Schätzung des Mittelbedarfs für kommende Fusionen

Unser Rat hat sich an einer Klausur im Juni 2020 mit verschiedenen Szenarien zur Weiterentwicklung der Strukturreform beschäftigt. Dabei haben wir beschlossen, den bisherigen Weg grundsätzlich weiterzugehen und an der Fusionsstrategie festzuhalten. Da im Fonds für besondere Beiträge nach den jüngsten Fusionen von Altwis und Hitzkirch sowie Gettnau und Willisau nur noch 3,2 Millionen Franken verbleiben, sollen mit einer Einlage die dafür bei Bedarf einzusetzenden Mittel bereitgestellt werden.

Die Wahrscheinlichkeit von strategischen Fusionen – also solchen, die nicht aus einer finanziellen Notlage angegangen werden – wird derzeit als eher gering eingeschätzt. Lediglich in Honau sind aktuell Abklärungen zu einer solchen Fusion im

¹⁴ Vgl. [Wirkungsbericht 2017](#) (Planungsbericht B 143 vom 16. Oktober 2018), S. 38f

Gang. Ausgelöst wurden diese Abklärungen übrigens durch eine Volksinitiative. In der Region Sursee wurden in letzter Zeit vereinzelt Stimmen laut, die das Thema Fusion wieder aufs Tapet bringen wollten. Konkrete Schritte in diese Richtung wurden aber bislang nicht unternommen. Auch die Gemeinden Wauwil und Egolzwil, welche 2015 ihre primär strategisch motivierte Fusion abgebrochen hatten, haben seither kein Interesse an einer erneuten Abklärung gezeigt.

Hingegen beurteilen wir die Wahrscheinlichkeit von Fusionen kleinerer, finanzschwacher Gemeinden innerhalb der nächsten 10 Jahre als deutlich höher. Dies auch mit Blick darauf, dass sich solche Fusionen im Kanton bewährt haben und mittlerweile auf viel Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden kann. Auch waren solche Fusionen in den letzten Jahren politisch breit abgestützt – Grundsatzdiskussionen, wie es sie noch zu Beginn der Gemeindereform gab, waren kaum mehr zu vernehmen.

Gemäss der in Kapitel 2.3 skizzierten Strategie verzichten wir darauf, konkrete Fusionskandidaten zu benennen oder Fusionsperimeter festzulegen. Stattdessen stehen wir interessierten Gemeinden beratend zur Seite und gehen bei Bedarf auf Gemeinden in zunehmend schwieriger Situation aktiv zu. Um in den kommenden Jahren die finanziellen Mittel zur Verfügung zu haben, auf welche fusionierende Gemeinden einen Rechtsanspruch haben, schlägt unser Rat vor, den Fonds für besondere Beiträge mit 20 Millionen Franken zu äufnen. Damit erhalten wir finanziellen Spielraum für die Unterstützung von rund vier bis fünf mittelgrossen Fusionsprojekten (basierend auf den bisherigen Erfahrungen). Wie in Kapitel 3.3 bereits erwähnt, wird dieser Betrag erst dann erfolgsrechnungswirksam, wenn eine Fusion vollzogen wird.

5 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit für eine Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeinden zuzustimmen.

Luzern, 12. März 2021

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Vincent Blaser

**Dekret
über einen Sonderkredit für eine Einlage in den
Fonds für besondere Beiträge an Gemeinden**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 12. März 2021,

beschliesst:

1. Für die Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeinden wird ein Sonderkredit von 20 Millionen Franken bewilligt.
2. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: