

Kantonsrat

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 27. Januar 2026
Kantonsratspräsidentin Widmer Reichlin Gisela

M 478 Motion Kurmann Michael und Mit. über die Einführung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt im Gemeindegesetz des Kantons Luzern / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Der Regierungsrat beantragt Ablehnung.
Michael Kurmann hält an seiner Motion fest.

Michael Kurmann: Es handelt sich zugegebenermassen und ein Spezialthema, aber um keine juristisch akademische Übung und auch nicht um einen ideologischen Vorstoss. Ich wurde nicht am Schreibtisch auf diese Thematik aufmerksam, sondern bei der Begleitung eines konkreten Projekts zur Regionalisierung von Wasserversorgungen. Dies gemeinsam mit einem regionalen Entwicklungsträger (RET), mehreren Gemeinden, Wasserversorgern und verschiedenen kantonalen Stellen. Im Verlauf dieses Projektes standen wir schnell vor der Frage, was für eine Organisationsform für eine interkommunale öffentliche Aufgabe wie beispielsweise eine Wasserversorgung überhaupt rechtssicher möglich ist. Insbesondere, wenn Gemeinden und Wasserversorger involviert sind, die als Genossenschaft oder Aktiengesellschaft organisiert sind. Im Vorfeld dieser Motion gab es deshalb intensive Abklärungen. Einerseits mit der Abteilung Gemeinden, die federführend ist bei der Stellungnahme des Regierungsrates. Aber auch mit der Dienststelle Umwelt und Energie (Uwe), die für Wasser und Abwasser zuständig ist sowie ganz bewusst mit dem Handelsregisteramt. Die beiden letztgenannten Organisationseinheiten haben sich in der Diskussion grundsätzlich positiv geäussert und Rückmeldungen gegeben. Kern des Problems ist, dass es für selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten im Kanton eine explizite gesetzliche Grundlage braucht. Diese besteht heute für kantonale Institutionen wie den Verkehrsverbund (VVL), die Universität Luzern oder die Luzerner Pensionskasse (LUPK). Dort wurden jeweils eigene Verordnungen oder gesetzliche Grundlagen geschaffen. Für die Gemeinden gibt es keine solche Grundlage. Das Gemeindegesetz ist allgemein gehalten und in der Praxis führt das dazu, dass weder den Gemeinden noch dem Handelsregisteramt klar ist, ob und wie eine solche Anstalt rechtssicher errichtet werden kann. Das ist keine theoretische Frage, sondern eine konkrete Vollzugs- und Rechtssicherheitslücke. Heute bleiben den Gemeinden faktisch zwei Wege: Entweder mittels klassischem Gemeindeverband, dieser schliesst aber als Genossenschaft oder AG organisierte Wasserversorgung aus. Oder privatrechtlich in Form einer Aktiengesellschaft (AG). Das hat seine Berechtigung, ist aber nicht das Gleiche wie eine öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt. Gerade in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser, Entsorgung aber auch Pflege wie Spitex oder Werke wie Forst geht es um langfristige Infrastrukturen, Gebühren, Versorgungssicherheit und öffentliches

Vertrauen. Dabei ist der Unterschied zentral. Eine AG ist per Definition eine gewinnorientierte Gesellschaftsform und wird in der Bevölkerung auch so wahrgenommen. Eine öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt steht für Gemeindewohl, Transparenz, öffentliche Aufsicht und klare politische Verantwortung. Viele Gemeinden suchen genau diese Form, finden sie aber im Kanton Luzern nicht sauber geregelt vor. Diese Motion will keine Pflicht einführen. Sie will niemanden zwingen und auch die Gemeindeautonomie nicht beschneiden. Die Einführung einer solchen interkommunalen Anstalt im Kanton Aargau ist dabei ein unverfängliches Beispiel und zeugt davon, dass solche Möglichkeiten auch in einem anderen, konservativen Kanton geschaffen wurden. Im Gegenteil, die Motion will den Gemeinden ein zusätzliches klares und rechtssicheres Instrument zur Verfügung stellen, für die Fälle, in denen ein Gemeindeverband oder eine AG nicht die beste Lösung sind. Die Motion schafft Rechtssicherheit statt Graubereiche, Wahlfreiheit statt Zwang und ein modernes, rechtliches Gefäss. Ich bitte Sie, der Motion zuzustimmen.

Martin Wicki: Es ist sehr wichtig, dass die Gemeinden öffentlich-rechtliche Anstalten gründen können, um Arbeiten zu erledigen. Dagegen spricht gar nichts. Aus der Praxis ist bekannt, dass es Beispiele gibt, wo solche Anstalten betrieben werden. Dieser Teilbereich dient den Gemeinden dabei, gemeinsame Aufgaben zu erledigen und kann die Effizienz massiv steigern. Die Motion verlangt, dass solche Anstalten gesetzlich verankert werden. Die Frage lautet, ob es dazu eine gesetzliche Verschärfung braucht. Die SVP-Fraktion ist der Ansicht, dass das nicht nötig ist. Es gibt bereits gut funktionierende Beispiele, denen weitere folgen könnten. Deshalb braucht es keine weitere Regulierung durch das Gesetz. Das aktuelle Gemeindegesetz ist als Rahmengesetz ausgestaltet. Das hat auch der Regierungsrat in seiner Stellungnahme so begründet. Mit dem Ziel, dass die Gemeinden grossmehrheitlich Organisations- und Handlungsfreiheit haben und diese eigenständig wahrnehmen können. Deshalb werden in den Gesetzen keine detaillierten Vorschriften erlassen, wie die Zusammenarbeit aussehen könnte und sollte. Die Gründung oder die Beistellung einer juristischen Person ist nicht vorgesehen. Das ist aus unserer Sicht auch richtig, wenn die eine oder andere Form nicht passend ist oder etwas anderes besser wäre. Das soll auch so bleiben, solange es funktioniert. Wir müssen keine Bürokratie ankurbeln oder Stellen schaffen. Über das Budget haben wir ja bereits diskutiert. Aus den genannten Gründen lehnt die SVP-Fraktion die Motion ab. Es gibt übrigens auch Zweckverbände und regional organisierte Wasserversorgungen.

Sofia Galbraith: Es ist erstaunlich, wie viele unheilige Allianzen wir in dieser Session schmieden, denn ich kann dem Votum meines Vorredners sehr viel abgewinnen. Die SP-Fraktion lehnt die Motion ebenfalls ab, die im Gemeindegesetz eine neue rechtliche Vorgabe für selbständige, öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten verankern möchte. Auf den ersten Blick klingt das Instrument vielversprechend, aber das Anliegen ist bereits erfüllt. Der vorgeschlagene Weg wäre ein Rückschritt in der Gemeindeautonomie. Diese öffentlich-rechtlichen Anstalten gibt es schon, wie zum Beispiel den VVL, die Universität Luzern oder kommunale Einrichtungen wie die LUPK oder Pflegezentren. Deshalb braucht es im Gemeindegesetz keine Spezialnorm. Die Grundlagen sind bereits unter § 14 der Kantonsverfassung sowie unter § 44 des Gemeindegesetzes festgehalten. Das Gemeindegesetz wurde bewusst als Rahmengesetz ausgestaltet, um den Gemeinden eine grosse Organisations- und Handlungsfreiheit zu sichern. Seit 2005 werden Zusammenarbeitsformen nicht mehr vorgeprüft oder genehmigt, weil das Führungsmodell auf Verantwortung und Gestaltungsspielraum der Gemeinden setzt und sich bewährt hat. Zusätzliche Detailvorgaben und kantonale Genehmigungspflichten wären ein Schritt zurück, hin zu mehr Regulierung und weniger Autonomie. Der Regierungsrat rechnet allein für den

Aufbau von Spezialwissen zur Prüfung und Genehmigung der Anstaltsordnung mit rund 10 000 Franken. Zudem kommen pro Anstalt 1000 bis 2000 Franken zusätzlicher Verwaltungsaufwand hinzu, nebst dem Gesetzgebungsaufwand. Wenn die Mitte weniger Bürokratie fordert – auch anlässlich der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) im Dezember –, kann sie hier nicht gleichzeitig mehr Geld ausgeben, das auch noch unnötig ist. Die SP-Fraktion ist für starke Gemeinden, verlässliche Rahmenbedingungen und genügend Spielraum, aber nicht für Vorschriften und zusätzliche Bürokratie.

Ursula Berset: Ich kann es kurz machen: Wir Grünliberalen folgen der Argumentation der Regierung und sind für einmal auch gleicher Meinung wie Martin Wicki und Sofia Galbraith. Unter § 44 des Gemeindegesetzes ist bereits festgehalten, dass die Gemeinden öffentlich-rechtliche Anstalten gründen dürfen. Das passiert heute schon. Ja, Michael Kurmann, es braucht jeweils detaillierte Abklärungen. Aber weiterführende Regelungen, wie es die Motion fordert, sind aus unserer Sicht nicht angebracht und schränken die Gemeindeautonomie unnötig ein. Weil wir der Ansicht sind, dass es auch keine kantonalen Vorgaben zur Anstaltsordnung braucht, lehnen wir die Motion ab.

Barbara Irniger: Auf den ersten Blick scheint eine kantonale Regelung attraktiv zu sein. Sie verspricht mehr Rechtssicherheit und eine Vereinfachung für die Gemeinden, indem ein einheitlicher Rahmen für öffentlich-rechtliche Unternehmungen geschaffen wird. Gerade für kleinere Gemeinden könnte das eine Hilfe oder Unterstützung bedeuten. Ich schliesse mich aber den meisten meiner Vorrednerinnen und Vorredner an. Das Gemeindegesetz sieht bereits heute vor, dass sich die Gemeinden an öffentlich-rechtlichen Unternehmungen beteiligen und solche auch selbst gründen können, auch gemeinsam mit anderen Gemeinden. Dieses Instrument existiert und scheint gut zu funktionieren. Deshalb ist es aus unserer Sicht nicht nötig, die Gemeinden durch zusätzliche kantonale Vorgaben einzuschränken. Sie sollen weiterhin die Möglichkeit haben, die Strukturen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ihren konkreten Bedürfnissen anpassen zu können. Dabei benötigen sie Flexibilität und kein klar standardisiertes Modell, das bei vielen Gemeinden vielleicht nicht passen würde. Wir gewichten die Nachteile einer starren Vorgabe höher als die Vorteile des bisherigen Modells. Deshalb folgt die Grüne Fraktion der Haltung des Regierungsrates und lehnt die Motion ab.

André Marti: Der Motionär adressiert ein Thema, das bei der Gründung einer Gemeindeanstalt tatsächlich zu Diskussionen führen kann und sicher schon geführt hat. Eine öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt ist mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen möglich und wurde in einigen Fällen bereits gegründet. Eine weitergehende gesetzliche Regelung ist aus unserer Sicht nicht nötig, um Gemeindeanstalten überhaupt gründen zu können. Eine weitergehende gesetzliche Regelung könnte höchstens den Diskussionsbedarf und den Interpretationsspielraum der Gemeinden verkleinern, sollte es bei der Gründung zu Differenzen mit dem Handelsregisteramt kommen. Auch das kam schon vor. Als gutes Beispiel wurde die gesetzliche Lösung des Kantons Aargau genannt. Doch mit oder ohne gesetzliche Lösung: Die Gründungspartner müssen die in der Motion angesprochenen Punkte im Detail regeln. Falls man dazu eine Gedankenstütze braucht, kann man die Aargauer Regelung als Checkliste benutzen. So gesehen bringt eine zusätzliche gesetzliche Regelung keinen Mehrwert, ausser dass wir uns mit einer Gesetzesrevision beschäftigen müssen. Zudem würden wir etwas gesetzlich regeln, das alle paar Jahre einmal vorkommt. Aufwand und Nutzen stimmen dabei überhaupt nicht überein. Aus diesen Überlegungen lehnt die FDP-Fraktion die Motion geschlossen ab.

Guido Roos: Bei den von Michael Kurmann erwähnten Abklärungen war ich teilweise anwesend und habe auch die heutige Diskussion gut verfolgt. Ich glaube, dass wir hier von

einem Grundlagenirrtum sprechen. Im Kanton Luzern gibt es tatsächlich Gemeindeanstalten, aber solche, in denen nur Gemeinden Mitglieder sind. Hier geht es aber um ein anderes Thema, nämlich um Wasserversorgungszusammenschlüsse und dass dort auch Wasserversorgungen mit einer anderen Rechtsform wie einer Genossenschaft, Korporation oder AG Mitglied werden können. Häufig wird deshalb gemeinsam eine AG gegründet. Aber eine AG ist gewinnwirtschaftlich orientiert. Das führt bei den Gemeindeversammlungen oft zu schwierigen Fragen und stösst deshalb auf Ablehnung. Dort besteht also eine Lücke. Irritierend bei unseren Abklärungen war, dass sich die eine Dienststelle auf das Rahmengesetz gestützt hat und die andere Dienststelle meinte, das könne man so nicht akzeptieren und deshalb nicht ins Handelsregister eintragen. Es besteht also eine Lücke. Was heisst das, wenn wir diese Lücke nicht schliessen? Natürlich spart der Kanton Geld, wenn er keine Gesetzesanpassung vornehmen muss. Aber wer bezahlt es? Die Wasserversorgung und die Gemeinde, die sich gemeinsam auf den Weg machen, lange dafür arbeiten und es am Schluss doch nicht akzeptiert wird. Aus diesen Überlegungen ist es wichtig, der Erheblicherklärung zuzustimmen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Öffentlich-rechtliche Anstalten sind klar geregelte Organisationen des öffentlichen Rechts, die eine bestimmte Verwaltungsaufgabe erfüllen. Solche Anstalten gibt es bereits heute auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die rechtlichen Grundlagen für die Gründung und Beteiligung an öffentlich-rechtlichen Anstalten sind in der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz vorhanden. Gemeinden können heute schon allein oder gemeinsam öffentlich-rechtliche Anstalten schaffen. Das zentrale Anliegen der Motion ist damit bereits erfüllt. Der Kanton Aargau wurde beispielhaft erwähnt. Der Kanton Aargau verfügt über ein anderes Gemeindegesetz. Dort ist es ausdrücklich geregelt. Es ist aber nicht vergleichbar, weil im Kanton Luzern andere Grundsätze gelten. Unser Gemeindegesetz ist bewusst als Rahmengesetz ausgestaltet, um den Gemeinden grösstmögliche organisatorische Freiheit zu geben. Die vom Motionär geforderten detaillierten gesetzlichen Vorgaben zur Anstaltsordnung, Genehmigung, Haftung und Auflösung würden die Gemeindeautonomie spürbar einschränken. Das hat auch Sofia Galbraith erwähnt. Ich bin auch mit Martin Wicki einverstanden, dass wir keine neuen Grundlagen benötigen, weil sonst Gemeinden plötzlich keine neuen Anstalten mehr gründen können. Es würde Jahre dauern, bis der Gesetzgebungsprozess zu Ende wäre und die Gemeinden wären blockiert. Die von Ihnen genannte Lücke ist mir nicht bekannt. Wir haben diese Diskussion auch im Regierungsrat geführt und waren uns sehr einig. Wir sind nicht daran interessiert, die Kompetenz der Gründung und Beteiligung weg von der Gemeinde und den Stimmberechtigten hin zum Regierungsrat zu übertragen. Das ist aus unserer Sicht weder angezeigt noch sinnvoll. Als Regierung suchen wir keine neuen Zuständigkeiten. Aus der Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem VLG ist uns auch nicht bekannt, dass ein Regelungsbedarf vorhanden wäre. Deshalb sehen wir keinen Handlungsbedarf. Wenn es bei den Gemeinden Klärungsbedarf gibt und man nicht weiss, was für Organisationsformen oder Beispiele es gibt, kann die Abteilung Gemeinden als Kompetenzzentrum für Gemeindeanliegen jederzeit angefragt werden. Sie hat zudem den Überblick, was in welchen Gemeinden läuft und kann entsprechende Lösungshinweise geben und rechtlich beraten. In diesem Sinn sehen wir keinen erkennbaren Mehrwert, hier gesetzgeberisch tätig zu werden. Die bestehenden Instrumente sind ausreichend. Deshalb bitte ich Sie, die Motion abzulehnen.

Der Rat lehnt die Motion mit 82 zu 27 Stimmen ab.