



Kantonsrat

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 21. Juni 2021
Kantonsratspräsidentin Ylfete Fanaj

B 68 Weiterführung der Finanzierung von Gemeindefusionen; Entwurf Dekret über einen Sonderkredit für eine Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeindefusionen / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Für die Staatspolitische Kommission (SPK) spricht Kommissionspräsident Fredy Winiger.

Fredy Winiger: Mit der Annahme dieses Dekrets und somit der Botschaft B 68 wird die Regierung bevollmächtigt, bei weiteren möglichen Gemeindefusionen Beiträge sprechen zu können. An der SPK-Sitzung vom 21. April 2021 wurden wir über die Botschaft und somit über den Sonderkredit in der Höhe von 20 Millionen Franken informiert. Luzern '99 ist trotz anfänglich grosser Kritiken über alle Jahre gesehen ein Erfolg. So sind seit der ersten Fusion Schwarzenbach-Beromünster im Jahr 2004 insgesamt 19 Fusionen zustande gekommen. Die Anzahl der Gemeinden hat sich in der gleichen Zeit von 107 auf 80 Gemeinden reduziert. Die 19 Fusionen konnte der Kanton mit rund 70 Millionen Franken unterstützen und damit die Verhandlungs- und Fusionskosten der betroffenen Gemeinden erheblich reduzieren. Im Jahr 2012 wurde in diesem Zusammenhang das Gesetz über den Finanzausgleich angepasst. Das heisst, dass seit 2013 alle fusionierenden Gemeinden einen Rechtsanspruch auf einen Beitrag vom Kanton haben. An dieser Praxis soll auch weiterhin nichts geändert werden. Nach den letzten Fusionen auf den 1. Januar 2021 mit Gettnau-Willisau und Altwis-Hitzkirch liegen noch rund 3 Millionen Franken im Fonds für Gemeindefusionen bereit. Das gibt dem Regierungsrat aber keinen Handlungsspielraum mehr für die Zusagen von weiteren Fusionsbeiträgen, sofern Fusionsgespräche geführt werden wollen. Jetzt liegt die Botschaft B 68 vor, in welcher die Regierung mit einem Dekret den Fonds der Gemeindefusionen um 20 Millionen Franken äufnen will. Die 20 Millionen werden aber nicht in der Erfolgsrechnung belastet, sondern sie geben der Regierung die Kompetenz, fusionswilligen Gemeinden einen Unterstützungsbeitrag zusichern zu können. Fusionsbeiträge werden aber erst dann in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen, wenn sie im konkreten Fall von der Regierung beschlossen sind. In der SPK-Sitzung vom 19. Mai 2021 wurde die Vorlage beraten, und es plädierten alle Parteien für Eintreten und Zustimmung zu diesem Dekret. In der Schlussabstimmung hat die SPK der Botschaft einstimmig zugestimmt und trotzdem Fraktionssprechende für die Session beschlossen, weil die Gemeindefusionen im Kanton Luzern ein wichtiges Element für die Weiterentwicklung sind. Im Namen der SPK danke ich dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, Paul Winiker, und dem zuständigen Mitarbeiter für Gemeindereformen, Jonathan Winkler, für die Erarbeitung der Botschaft, aber auch für die kompetenten Auskünfte an den Sitzungen der SPK. Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen und der Botschaft zuzustimmen.

Für die CVP-Fraktion spricht Daniel Rüttimann.

Daniel Rüttimann: Die Absicht, die Planung sowie der Grundgedanke zur Weiterführung

dieses Fonds sind in der Botschaft gut dargelegt und nachvollziehbar begründet. Das System hat sich bewährt. Auch dank dieses Fonds waren Fusionen in den letzten Jahren letztlich möglich. Die Reduktion der Gemeinden im Kanton Luzern von 107 auf 80 ist sowohl ein Zeichen der Entwicklung, aber auch ein Zeichen der Effizienz und der Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit. Eine kleinere Anzahl Gemeinden führt wohl auch zu effizienteren und letztlich wirtschaftlich interessanteren Gemeinden. Ein Ausblick lässt aber vermuten und schätzen, dass in den nächsten zehn Jahren nur noch vereinzelte Fusionen stattfinden werden. Wichtig wird weiterhin sein, dass die betroffenen Gemeinden von sich aus aktiv werden und Veränderungen anstossen. Die CVP stützt klar das Ziel, dass der Kanton Luzern ein Kanton mit starken Gemeinden und festem Zusammenhalt sein sollte, wobei jedoch die einzelne Gemeinde stets ihre Aufgaben eigenverantwortlich verwalten und umsetzen kann. Die Wahrung der Gemeindeautonomie ist in diesem Fall wichtig. Beim Punkt Mittel für Sonderbeiträge, Ziffer 3.6, erlauben wir uns eine Anmerkung: Ein Sonderbeitrag kann in einzelnen Situationen hilfreich und notwendig sein. Wir erwarten, dass dieser Passus jedoch nur gezielt und mit Bedacht zur Anwendung gelangt. Eine verlässliche Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist wichtig. Gesamthaft ist dieser bewährte und auch gezielt genutzte Unterstützungsfonds in dieser Form zugunsten eines beweglichen, fortschrittlichen Kantons Luzern zwingend weiterzuführen. Die CVP-Fraktion stimmt der Botschaft einstimmig zu.

Für die FDP-Fraktion spricht Luzia Syfrig.

Luzia Syfrig: Die Ziele der Regierung sind in der Botschaft verständlich und gut dargelegt. Bis jetzt haben im Kanton Luzern 19 Gemeindefusionen stattgefunden. Es konnten Zusammenarbeitsprojekte von Gemeinden mitfinanziert und Gemeinden in Notlagen geholfen werden. Bei einer Fusion spielt nebst vielen emotionalen Anliegen und Entscheidungen das Geld immer eine sehr wichtige Rolle. Ein Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag ist darum wichtig und richtig. Es ist auch wichtig, dass der Kanton die Gemeinden in diesen Prozessen begleitet und gemachte Erfahrungen einfließen lässt. Die FDP begrüsst es, dass Gemeinden Fusionsprojekte und Zusammenarbeitsprojekte selbst anstossen müssen und somit die Gemeindeautonomie gewahrt bleibt. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Kanton Luzern diesbezüglich sehr gut unterwegs ist. Ein starker Kanton braucht starke Gemeinden. Bei den Zusammenarbeitsprojekten ist es der FDP wichtig, dass die Regierung die eingehenden Gesuche gut prüft und weiterhin Zurückhaltung übt, denn die Gemeinden arbeiten in vielen Bereichen sehr gut zusammen und erledigen viele Aufgaben gemeindeübergreifend sehr effizient. Die FDP-Fraktion begrüsst die Weiterführung des bisherigen erfolgreichen Weges, tritt auf die Botschaft ein und stimmt dem Dekret einstimmig zu.

Für die SVP-Fraktion spricht Angela Lüthold.

Angela Lüthold: Vorab danke ich allen für die Erarbeitung dieser Botschaft. Mit dieser Botschaft wünscht der Regierungsrat eine Weiterführung der Finanzierung der Gemeindefusionen. Der Fonds soll mit 20 Millionen Franken geüffnet werden, um eine gewisse Flexibilität aufrechterhalten zu können. Der Kanton Luzern ist von 107 auf 80 Gemeinden geschrumpft. Die damalige Gemeindereform bestand aus drei Eckpfeilern, nämlich aus der Finanzreform, der Aufgabenreform und der Strukturreform. Seit der ersten Fusion im Jahr 2004 haben insgesamt 19 Fusionen stattgefunden, und nur eine Gemeinde zählt noch 500 Einwohner, vorher waren es ungefähr 16 Gemeinden. Der Kanton unterstützt die Gemeinden finanziell und fachlich. Die heutige Fusionsstrategie umfasst zwei wesentliche Vorgehensweisen: erstens die Zusammenschlüsse, welche von unten angestossen werden. Die Gemeinden nehmen Fusionsabklärungen von sich aus an die Hand, und der Kanton kann sie finanziell und fachlich unterstützen; zweitens der risikobasierte Ansatz, bei dem Gemeinden in finanzielle oder organisatorische Schwierigkeiten geraten und ihre Handlungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist. Hier geht der Kanton aktiv auf diese zu, und es wird gemeinsam eine Lösung gesucht. Gemäss dem Finanzausgleichsgesetz besteht ein Rechtsanspruch auf finanzielle Beihilfen. Nebst Beiträgen an Gemeindefusionen und Zusammenarbeitsprojekte können auch

Sonderbeiträge für Entschuldungen gesprochen werden. Sonderbeiträge sind gesondert geregelt, und darauf besteht kein Rechtsanspruch. Seit 2004 bis 2021 sind rund 70 Millionen Franken für Fusionsbeiträge gesprochen worden. Bei den Zusammenarbeitsprojekten sind von 2016 bis 2018 rund 110 000 Franken beansprucht worden, und für gezielte Entschuldungen sind von 2003 bis 2014 23 Millionen Franken eingesetzt worden. Der Kanton Luzern will starke Gemeinden, darum ist das Projekt auch fortzuführen. Es macht auch Sinn, dort, wo Gemeinden eine Fusion wünschen, eine solche zu unterstützen. Die Aufgabenbewältigung ist heute komplexer und kostenintensiver geworden und stellt für kleinere Gemeinden eine grosse Herausforderung dar. Im Moment laufen keine Fusionsprojekte. Im jetzigen Fonds sind noch rund 3,2 Millionen Franken enthalten, und darum soll er mit 20 Millionen geäufnet werden. Die Einmaleinlage belastet die laufende Rechnung nicht, und alle Entnahmen in der Zukunft werden über das Budget abgehandelt. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten und wird der Botschaft einstimmig zustimmen, damit man die 20 Millionen Franken einmalig einlegen kann.

Für die SP-Fraktion spricht Anja Meier.

Anja Meier: Die SP-Fraktion tritt auf die Botschaft ein und dankt dem Regierungsrat sowie den Stabsmitarbeitenden für das Erstellen der Botschaft. Seit 2013 besteht für alle fusionierenden Gemeinden ein Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag. Ursprünglich war der Fonds nur für ressourcenschwache Gemeinden vorgesehen. Um gleiche Voraussetzungen für alle fusionswilligen Gemeinden zu schaffen, wurde im Legislaturprogramm 2015–2019 beschlossen, das Projekt Gemeindereform erneut und zielgerichtet anzugehen sowie die vorhandenen Instrumente wo nötig anzupassen. Je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist auch ihre Fähigkeit, ihre Aufgaben autonom zu erfüllen. Aus diesem Grund müssen die Gemeindeaufgaben zunehmend in Gefässe der interkommunalen Zusammenarbeit ausgelagert werden, was nicht selten mit Demokratiedefiziten und einem Verlust an Steuerungskompetenzen verbunden ist. Über den Fonds für besondere Beiträge unter zu belegenden Kriterien können sowohl Gemeindefusionen als auch Gemeinden in finanziellen Notlagen oder interkommunale Zusammenarbeitsprojekte zur nachhaltigen Vereinfachung der Organisationsstrukturen unterstützt werden. Nachdem ein Projekt so weit fortgeschritten ist, dass die finanziellen Folgen einer Fusion abgeklärt sind und ein Fusionsvertragsentwurf vorliegt, kann ein Gesuch für Beiträge eingereicht werden. Seit 2004 sind im Rahmen der Gemeindereform 2000+ über den Fonds 19 Fusionsprojekte mit insgesamt 70,2 Millionen Franken unterstützt worden. Dadurch hat sich die Anzahl Gemeinden von 107 auf 80 reduziert. Nach der Umsetzung der jüngsten Fusionsprojekte ist der Fonds für die besonderen Beiträge an die Gemeinden jedoch fast aufgebraucht. Auch für die SP ist eine erneute Einlage in den Fonds gerechtfertigt. Der Betrag von 20 Millionen Franken scheint hinsichtlich weiterer Fusionen von kleineren, finanzschwachen Gemeinden realistisch. Es handelt sich nicht um einen Fonds im Eigenkapital, die Einlage tangiert die Erfolgsrechnung nicht. Der Fonds ist eine Ausgabenbewilligung, von welcher der Regierungsrat im konkreten Anwendungsfall in abschliessender Kompetenz Gebrauch machen kann. Die SP unterstützt den Wandel hin zu starken, autonomen Gemeinden. Die Äufnung des Fonds ist auch für uns unbestritten. Wir treten auf die Botschaft ein und stimmen dem Dekret über einen Sonderkredit für eine Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeindefusionen zu.

Für die G/JG-Fraktion spricht Fabrizio Misticoni.

Fabrizio Misticoni: Wir begrüessen es sehr, dass der Fonds für Gemeindefusionen proaktiv geäufnet beziehungsweise für potenzielle Fusionen reserviert wird. Die aktuelle Prognose der Regierung zeigt zwar auf, dass im Moment keine dringenden Fusionen anstehen und auch mittelfristig eher keine Fusionsprojekte gestartet werden. Trotzdem ist es wertvoll, den Fonds zu erhalten, insbesondere da er nur bei Bedarf die Rechnung belasten wird. Der Kommissionspräsident hat die Botschaft bereits sehr gut erläutert und zusammengefasst, ich halte mich darum kurz. Die Karte in der Botschaft zeigt eindrücklich auf, wie der Strukturwandel von 107 auf 80 Gemeinden vonstattengegangen ist und wie gewaltig die Veränderungen aus der Vogelperspektive sind. In der chronologischen Auflistung der

Fusionen darf nie vergessen werden, dass solche Fusionen immer auch lange Prozesse mit vielen Emotionen in den einzelnen betroffenen Gemeinden sind. Insofern ist es auch eine eindrückliche Leistung, welche hier gewürdigt werden sollte, dass diese Fusionen relativ geräuschlos durchgeführt werden konnten und auch heute in guten Kooperationen unterwegs sind. Wir haben es in vielen vorangehenden Voten gehört: starke, eigenständige Gemeinden wurden gefordert. Keine Gemeinde darf zu einer Fusion gezwungen werden, auch das unterstützen wir. Wir wollen starke, eigenständige Gemeinden, aber auch Gemeinden, welche ihre Herausforderungen bewältigen können. Hier geht es nicht nur um die finanziellen Anforderungen, sondern auch um die sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen und die Herausforderungen des Klimawandels, welche auf die einzelnen Gemeinden zukommen. In diesem Zusammenhang möchten wir betonen, dass insbesondere die unter Punkt 3.5 erwähnten Mittel für Zusammenarbeit sehr wertvoll sein können, nicht zu verwechseln mit den von Daniel Rüttimann angesprochenen Sondermitteln unter Punkt 3.6. In der Botschaft sind einige erfolgreiche und innovative Projekte der überkommunalen Zusammenarbeit erwähnt, beispielsweise das Projekt «Alter(n) bewegt» in der Region Sursee. Hier zeigt es sich, dass solche thematischen Kooperationen sehr wertvoll sein können. Gemeinden profitieren vom gegenseitigen Know-how und können so grosse Gesellschaftsthemen in der Region zusammen angehen. Das ist zukunftssträchtig, weil die soziale Mobilität über die Gemeindegrenzen hinweg immer mehr ein Fakt ist. Wir möchten darum beliebt machen, dass sich der Regierungsrat grundsätzlich überlegt, ob die Mittel, welche aktuell für Fusionen reserviert sind, nicht in solche Projekte investiert werden können, welche themenspezifische Zusammenarbeiten unter eigenständigen Gemeinden ermöglichen oder verbessern. Die G/JG-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für die GLP-Fraktion spricht Simon Howald.

Simon Howald: Die Gemeindefusionen in Kanton Luzern sind aus Sicht der GLP eine Erfolgsgeschichte. Diese Fusionen sind wegen der strukturellen Situation der betroffenen Gemeinden sinnvoll und nachvollziehbar. Die notwendigen finanziellen Aufwände in diesem Bereich sehen wir als nachhaltige Investition sowohl für den Kanton Luzern als auch für die Luzerner Gemeinden. Die GLP-Fraktion steht seit Beginn für effiziente und schlanke Organisationsformen ein, das ist auch hier der Fall. Der eingeschlagene Weg der letzten Jahre soll in diesem Sinn weitergeführt werden. Die vorgeschlagene Aufstockung von 20 Millionen Franken macht aus unserer Sicht absolut Sinn, weil dieser Betrag für ungefähr vier bis fünf mittelgrosse Fusionsprojekte reichen wird. Wir begrüßen ebenfalls den Ansatz eines Fonds im Eigenkapital, welcher die Erfolgsrechnung nicht sofort belastet, sondern erst bei der effektiven Umsetzung eines Fusionsprojektes. Gleichzeitig wird mit dem Vorgehen die Gemeindeautonomie gewahrt oder sogar noch gefördert. Je kleiner die Gemeinden sind, desto geringer ist ihre Fähigkeit, Aufgaben autonom zu erfüllen. Für die GLP ist bei Fusionen ebenfalls die Nutzung von Synergien wichtig. Dazu gehört auch die Zusammenlegung von administrativen Tätigkeiten, die nach der Fusion noch optimiert werden sollen. Ein weiterer Aspekt liegt in der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dadurch kann aus unserer Sicht trotz struktureller Unterschiede die Solidarität unter den Ortsteilen gestärkt werden. Fazit: Die finanzielle Aufstockung des Fonds mit 20 Millionen Franken ist nach Meinung der GLP eine sinnvolle und lohnende Investition in die Zukunft. Die GLP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und wird der Botschaft zustimmen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Ich bedanke mich für die sehr wohlwollende Aufnahme dieser Botschaft. Ich denke, man muss die Instrumente parat machen, wenn sie noch nicht dringend gebraucht werden, und das tun wir mit diesem Dekret. Wir stellen das Instrumentarium für weitere strukturelle Verbesserungen bereit. Es gibt drei Motive, um dieses zu brauchen: zum einen Sonderbeiträge, was nicht das gewünschte Instrumentarium, sondern ein Notnagel ist, um allenfalls eine Nothilfe zu gewähren, wenn Aussicht darauf besteht, dass die Gemeinde danach eigenständig und autonom ihre Aufgabe bewältigen kann. Dann die Mittel für Zusammenarbeit: Wir setzen diese ganz gezielt ein, wenn innovative Ansätze zum Anschub von interkommunalen Zusammenarbeitsprojekten da sind. Die meisten Mittel wurden aber

für Fusionsbeiträge gesprochen, auf welche die fusionswilligen Gemeinden einen Rechtsanspruch haben. Es ist auch Kontinuität, die gewünscht wird. Wir wollen eigenständige, handlungsfähige Gemeinden. Wir wollen aber auch die Strukturveränderungen nicht von oben nach unten erzwingen, sie müssen von unten her wachsen. Dies war in den letzten Jahren so, und deshalb waren die Fusionen auch erfolgreich. Besten Dank für die Zustimmung zu dieser Botschaft.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat dem Dekret über einen Sonderkredit für eine Einlage in den Fonds für besondere Beiträge an Gemeindefusionen zur Weiterführung der Finanzierung von Gemeindefusionen, wie es aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 98 zu 1 Stimme zu.