



Botschaft des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 86

# **zum Entwurf eines Dekrets über die finanzielle Unterstützung von Gemeinde- entwicklungsprojekten**

# Übersicht

*Der Regierungsrat hat im Planungsbericht B 48 über die Gemeindereform vom 21. März 2000 angekündigt, dass er ein Dekret vorlegen möchte, mit welchem spezielle finanzielle Mittel für Gemeindefusionen zur Verfügung gestellt werden sollen. Der Grosse Rat hat den Planungsbericht am 7. Juli 2000 behandelt. In Bezug auf die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten wurde eine Bemerkung überwiesen. Danach sollen Mittel sowohl für Gemeindevereinigungen wie auch für die Gemeindezusammenarbeit zugesichert werden.*

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat nun einen Dekretsentwurf, mit welchem zu diesem Zweck ein Kredit über 10 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden soll. Der Kredit soll bis Ende 2008 befristet werden. Er soll aufgeteilt werden auf 7,5 Millionen für eigentliche Gemeindefusionen und auf 2,5 Millionen für die Unterstützung von anderen Formen der Gemeindezusammenarbeit. Die Mittel, die für Fusionen reserviert sind, werden nur beim Zustandekommen von entsprechenden Beschlüssen ausgerichtet. Kommen keine Fusionsbeschlüsse zustande, verfallen diese Mittel nach Ablauf der Frist.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Planungsbericht B 48 haben wir letztes Jahr unter anderem Modelle für finanzielle Anreize zur Vereinigung von Gemeinden dargelegt. Wir unterbreiten Ihnen heute einerseits einen Kreditantrag zur finanziellen Unterstützung von Gemeindevereinigungen, anderseits im Sinne der überwiesenen Bemerkungen zum Planungsbericht auch einen Kreditantrag zur Unterstützung von weiteren Projekten der Gemeindezusammenarbeit.

## I. Ausgangslage

Mit dem Projekt Luzern '99, das im Januar 1997 gestartet wurde, haben wir in unserem Kanton Neuland betreten. Die Bewegung, die damals ausgelöst wurde, hat zu zahlreichen Aktivitäten auf Gemeindeebene geführt und mannigfaltige Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden hervorgebracht. Über jährliche Budgetkredite von 350 000 bis 450 000 Franken unterstützte der Kanton seit 1999 diese Initiativen mit Pilotcharakter. Mit finanziellen Anreizen sollen diese Bestrebungen nun gezielt weiter gefördert werden, wobei ein Grossteil der Mittel für eigentliche Gemeindefusionen bereitgestellt werden soll. Die Finanzierung der Projektaktivitäten erhält damit eine klare rechtliche Basis und gibt den Gemeinden Planungssicherheit.

Das Dekret zur finanziellen Unterstützung von Gemeindevereinigungen und Gemeindezusammenarbeit ist untrennbar verbunden mit den gesamten Aktivitäten des Projektes Gemeindereform 2000+. Das Projekt hat die folgenden Bestandteile:

- Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (inklusive Kostenrechnungen, Controlling für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Finanzausgleich),
- Führungskonzept Kanton – Gemeinden,
- Weiterbearbeitung der Strukturreform.

Die Entflechtung der Aufgabenerfüllung und damit verbunden eine neue Ausgabenverteilung, die Delegation der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und die Einführung eines Controllings für die Gemeinden, ein neues System beim direkten Finanzausgleich und die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs bringen mittel- bis langfristig Einsparungen für Kanton und Gemeinden.

Der Kanton will mit dem Projekt Gemeindereform 2000+ an und für sich keine zusätzlichen Einsparungen erzielen. Dies war auch eine Leitidee bei der Reform des Finanzausgleichs, der haushaltneutral (für die Gemeinden und den Kanton) gestaltet wird. Eine Ausnahme davon bildet der Vorschlag zur teilweisen Entschuldung der bisherigen Finanzausgleichsgemeinden.

Gemeindefusionen und neue Formen der Gemeindezusammenarbeit können einerseits eine bessere Effektivität (Zielerreichung), anderseits eine bessere Effizienz

(kostengünstigere Erbringung der Dienstleistungen) zur Folge haben. Aus der interkommunalen Zusammenarbeit liegen bereits erste Erfahrungswerte vor, welche die bessere Effizienz dokumentieren. Für Gemeindevereinigungen liegen mehrere unabhängige Berechnungen des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie vor, welche eine bessere Effizienz belegen. Zudem können sich durch Gemeindefusionen auch direkte Einsparungen ergeben, indem die Leistungen des direkten Finanzausgleichs geringer ausfallen als bisher. Dies kann auch für Leistungen in Verbundaufgaben der Fall sein, wenn dadurch die Mechanismen bei der Verteilung der Staatsbeiträge ändern.

## **II. Unterstützung von Gemeindefusionen**

### **1. Querbezug zur Aufgaben- und Finanzreform**

Die Frage der Unterstützung von Gemeindevereinigungen steht in sehr engem Zusammenhang mit der laufenden Aufgaben- und Finanzreform, die am 17. Januar 2001 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Die Aufgaben- und Finanzreform wird, die Zustimmung Ihres Rates und der Stimmberechtigten vorausgesetzt, frühestens 2003 in Kraft treten. Mit dem vorliegenden Anreizdekret möchten wir zunächst all jenen Gemeinden eine gewisse Sicherheit bieten, die bereits heute eine Vereinigung mit einer andern Gemeinde in Erwägung ziehen, und zwar unabhängig davon, ob die Finanz- und Aufgabenreform realisiert werden kann oder nicht. Das Anreizdekret soll also auch zum Tragen kommen, wenn das neue Finanzausgleichssystem keine Mehrheit finden sollte.

Mit der laufenden Aufgaben- und Finanzreform sehen wir vor, Leistungen des direkten und des indirekten Finanzausgleichs (für die Verbundaufgabe Volksschulfinanzierung) nach der Einwohnerzahl der Gemeinden abzustufen. Dieser Lösungsansatz ist unvermeidlich, um die Ausfälle, die sich aus der Umstellung vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem ergeben, in einer Mehrzahl von Gemeinden aufzufangen. Tendenziell stellt aber die Berücksichtigung der Einwohnerzahlen der Gemeinden eine Fusionsbremse in dem Sinn dar, als fusionierte Gemeinden grössere Einwohnerzahlen aufweisen und sie folglich im direkten Finanzausgleich und bei der Volksschulfinanzierung kleinere Beiträge erhalten.

Wir wollen diesen Fehlanreiz innerhalb unseres Vorschlags zum neuen Finanzausgleich bereinigen, indem wir vorsehen, dass die Mindestausstattung für Gemeinden, die fusionieren, auf mindestens 90 Indexpunkte festgelegt wird. Mit diesem Modell könnte bei den meisten der gegenwärtig zur Diskussion stehenden Zusammenarbeitsprojekte, falls sie zu einer Fusion führen, eine Mindestausstattung garantiert werden, die über dem bisherigen Betrag der Mindestausstattung von fusionierenden Gemeinden liegt. Dies ist ein wirksamer Fusionsanreiz.

Sollten sich Fusionsprojekte in Gemeinden abzeichnen, bei welchen eine Gemeinde sehr ressourcenstark ist, eine andere hingegen schwach und der neue Schnitt des Ressourcenindex folglich ausserhalb des Bereichs der Mindestausstattung liegt,

könnten allerdings Ausfälle entstehen. In diesen Fällen sind Massnahmen notwendig, die mit dem vorliegenden Dekret finanziert werden sollen. Wie bereits ausgeführt, soll das Anreizdekret aber auch die Möglichkeit bieten, Gemeinden in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs zu unterstützen.

Für die übrigen Fälle ist nach unserem Dafürhalten der Korrekturmechanismus innerhalb des neuen Finanzausgleichsystems ein geeigneter Fusionsanreiz.

## **2. Anreizbeiträge**

Wichtig für den Erfolg von Fusionen ist, dass sich für den Steuerfuss keine negativen Auswirkungen ergeben und dass die fusionierenden Gemeinden keine zu grossen Differenzen bezüglich Verschuldung und Ausbau der Infrastruktur aufweisen.

Die Differenzen in der Verschuldung sollen mit unserem Vorschlag zur teilweisen Entschuldung der bisherigen Finanzausgleichsgemeinden im neuen Finanzausgleich zu einem Teil entschärft werden. Es wird aber zu prüfen sein, ob in einem konkreten Fusionsprojekt zusätzliche finanzielle Mittel zur Annäherung der Verschuldung aus diesem Dekret notwendig sind. Im Einzelfall wird auch der Stand der Infrastrukturen zu analysieren sein. Eine Annäherung der Verschuldung von fusionierenden Gemeinden wäre also eine Massnahme, die grundsätzlich zulasten dieses Dekrets unterstützt werden könnte.

Eine zweite Massnahme zur Unterstützung von Fusionen stellt eine Annäherung der Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden dar. Grosse Differenzen sind für eine Fusion allenfalls ein starkes Hindernis. Die Gemeinde, die einen tieferen Steuerfuss hat, wird eine Fusion kaum akzeptieren, wenn sie Gefahr läuft, dass sich ihr Steuerfuss erhöht (die Ablehnung der Fusion von Rapperswil und Jona im Kanton St. Gallen etwa dürfte zum grössten Teil diesem Umstand zuzuschreiben sein). Weiter können auch Reorganisationskosten, die z. B. durch die Anpassung der Zivilstandsregister oder die Bereinigung der Grundbücher entstehen, aus dem Kredit finanziert werden.

Die Situation ist sowohl unter dem bisherigen wie unter dem neuen Finanzausgleichsrecht zu beurteilen. Der neue Finanzausgleich bringt bereits eine Annäherung der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden. Ein zusätzlicher Mitteleinsatz aus diesem Dekret könnte in diesem Fall nur subsidiär sein. Zu beurteilen wären die Verhältnisse im konkreten Einzelfall.

Die Berechnungen, die wir für fünf mögliche Fusionsgebiete vorgenommen haben, zeigen, dass – unter Berücksichtigung des neuen Finanzausgleichs – zum Ausgleich der allfälligen Steuerfusssschere pro Jahr für alle fünf Fusionsgebiete zusammen 2,5 Millionen Franken investiert werden müssten. Diese Zahl wurde allerdings ohne Berücksichtigung unserer Lösung im direkten Finanzausgleich (Minimalausstattung für Fusionspartner mindestens 90 Indexpunkte beim Ressourcenausgleich) berechnet. Geht man davon aus, dass sich der Finanzbedarf für den Ausgleich der Steuerfusssschere dadurch nochmals um rund eine halbe Million pro Vereinigungsgebiet reduziert, ist für fünf Vereinigungen mit maximal 2 Millionen pro Jahr zu rechnen.

Wir sehen vor, nur während einer befristeten Zeit Beiträge zum Ausgleich der Steuerfussdifferenzen auszurichten, etwa während maximal vier Jahren. Es ist davon

auszugehen, dass Gemeindezusammenschlüsse jeweils auf eine neue Amtsdauer hin erfolgen werden. Bis 2004 sind kaum mehr als drei Fusionen denkbar, sodass die vorgesehenen Mittel für die Annäherung der Steuerfüsse ausreichen dürften. Zusätzlich müssten, wie oben festgehalten, weitere Mittel für die Angleichung der Verschuldung und für Reorganisationskosten bereitgestellt werden.

Bei allfälligen Fusionen soll die Beitragsbemessung aufgrund der konkreten Situation unter Beachtung des neuen Finanzausgleichs festgelegt werden. Ziel der Bemessung des Betrags ist es, während einer begrenzten Zeit die Steuerfussunterschiede der fusionierenden Gemeinden auszugleichen, auf das Niveau der Gemeinde mit dem tiefsten Steuerfuss. Zusätzlich wären subsidiär auch Beiträge zur Annäherung der Verschuldung der Fusionspartner oder zur Ausgleichung unterschiedlicher Infrastrukturen vorzusehen.

Die Laufzeit des Dekrets ist beschränkt bis Ende 2008. Sollten bis dann keine Fusionsprojekte zustande kommen, würde der vorgesehene Betrag verfallen.

### **III. Unterstützung von Gemeindezusammenarbeitsprojekten**

Auch Gemeindezusammenarbeitsprojekte («Nichtfusionsprojekte») im weiteren Sinne sollen unterstützt werden. Zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden wollen wir bis Ende 2008 finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Aus diesem Betrag würden auch Vorbereitungskosten für Fusionen gedeckt. Die Beiträge sollen für innovative Projekte ausgerichtet werden, die der Erarbeitung und Erprobung von neuen, auf andere Gemeinden übertragbaren Modellen dienen.

Subventioniert werden sollen Kosten, die durch solche Projekte entstehen. Das können Kosten für externe Beratung bei Reorganisationen sein, Kosten für EDV-Anpassungen, Kosten für die Ausarbeitung neuer Reglemente und allfälliger neuer Gemeindeordnungen (bei Fusionen), Investitionskosten, Infrastruktur- und Raumkosten usw. Die Subventionierung soll in der Regel auf maximal 50 Prozent des effektiven Zusatzaufwands begrenzt werden. Falls ein Gemeindezusammenarbeitsprojekt besonders innovativ ist, kann es ausnahmsweise zu mehr als 50 Prozent subventioniert werden. Es handelt sich dabei um einmalige Subventionen an einmalige Ausgaben. Nicht subventioniert würde der Betrieb der neuen Formen, da dieser ja definitionsgemäss kostengünstiger erfolgen soll als der bisherige Betrieb. Auch die Laufzeit dieser Anreizsubvention ist befristet bis Ende 2008.

Um solche Subventionen zu bekommen, müssen die Gemeinden Gesuche einreichen. Diese Gesuche müssen durch die zuständigen Projektorgane des Gemeindereformprojektes 2000+ sowie die zuständigen kantonalen Dienststellen begutachtet werden.

Pro Gemeindeentwicklungsprojekt ist mit Totalkosten von rund 100 000 Franken zu rechnen, sodass sich der Kanton in der Regel mit maximal 50 000 Franken beteiligen würde. Diese Kostenschätzung gilt für Reorganisationsprojekte auf der Landschaft. Bei dem geplanten Pilotprojekt in der Agglomeration Luzern (PASL) geht es

um andere Grössenordnungen. Wir rechnen für dieses Reorganisationsprojekt mit Gesamtkosten von 2,25 Millionen Franken oder 450 000 Franken pro Jahr. Der Kanton würde daran einen Beitrag von rund einem Fünftel leisten. Neben dem kantonalen Kostenanteil für PASL könnten mit dem Kredit somit rund 40–50 Entwicklungsprojekte auf der Landschaft unterstützt werden.

Wir werden die entsprechenden Aufwendungen weiterhin jeweils in den Staatsvoranschlag (Sachaufwand beim Amt für Gemeinden) einstellen.

## **IV. Rechtliches**

Da es sich bei diesen Beiträgen und Leistungen um freibestimmbare Ausgaben handelt, ist der Kredit mittels eines Dekrets zu beschliessen. Mit dem Dekret wird ein Kredit von insgesamt 10 Millionen Franken bewilligt. Das Dekret unterliegt damit dem fakultativen Referendum.

Mit der Zustimmung zu unserem Dekretsentwurf helfen Sie mit, das Gemeinde-reformprojekt 2000+ weiter voranzubringen. Das so genannte Anreizdekret stellt einen wichtigen Pfeiler der Strukturreform dar. Die Gemeinden erhalten damit die Sicherheit, dass ihre Bestrebungen für Gemeindefusionen und neue Formen der Gemeindezusammenarbeit unterstützt werden können. Damit kann die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung in den luzernischen Gemeinden wesentlich gesteigert werden. Dies hilft mit, die beim Gemeindereformprojekt gesteckten Ziele zu erreichen. Langfristig profitieren davon sowohl die Einwohnerinnen und Einwohner der einzelnen Gemeinden als auch die des gesamten Kantons.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Dekretsentwurf zuzustimmen.

Luzern, 6. März 2001

Im Namen des Regierungsrates  
Der Schultheiss: Anton Schwingruber  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

# **Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. März 2001,

*beschliesst:*

1. Zur Förderung von Gemeindefusionen werden bis Ende 2008 7,5 Millionen Franken zur Verfügung gestellt.  
Die Beiträge werden insbesondere zum Ausgleich von unterschiedlichen Verschuldungsgraden oder Steuerfüssen der an der Fusion beteiligten Gemeinden ausgerichtet.
2. Zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden werden bis Ende 2008 2,5 Millionen Franken zur Verfügung gestellt.  
Die Beiträge werden für innovative Projekte ausgerichtet, die der Erarbeitung und Erprobung von neuen, auf andere Gemeinden übertragbaren Modellen dienen.
3. Die Einzelheiten der Bemessung der Beiträge gemäss den Ziffern 1 und 2 regelt der Regierungsrat.
4. Die Beträge sind den Laufenden Rechnungen 2002–2008 zu belasten.
5. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: