



Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 64

zum Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau- Land und Willisau-Stadt

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt. Er stützt sich auf die Staatsverfassung, wonach die Bildung neuer sowie die Auflösung und die Vereinigung bestehender Einwohnergemeinden der Gesetzgebung zusteht, und auf das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004, worin die Veränderungen im Gemeindebestand geregelt werden. Die Gemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt haben am 25. Januar 2004 in getrennten Urnenabstimmungen den Vertrag über die Vereinigung der Gemeinden genehmigt und damit der Vereinigung zur neuen Einwohnergemeinde Willisau zugestimmt. Die Vereinigung der beiden Gemeinden entspricht einem Projektziel der Gemeinde-reform 2000+, mit der eine Strukturreform der Gemeinden angestrebt wird.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf des Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt.

I. Ausgangslage

Im Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 21. März 2000 orientierten wir Sie über die Ziele des Projekts Gemeindereform 2000+ (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 910 ff.). Das Hauptziel der Gemeindereform ist die Stärkung der Gemeinden, unter anderem durch die Schaffung von grösseren Gemeindegebieten.

In verschiedenen Einwohnergemeinden des Kantons Luzern sind erste Schritte für eine Vereinigung eingeleitet worden. Am 16. Juni 2003 haben Sie das Gesetz über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach (SRL Nr. 157) beschlossen und damit die erste Vereinigung von Einwohnergemeinden im Kanton Luzern (per 1. September 2004) ermöglicht. Seither haben Sie den Gesetzen über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Kulmerau, Triengen und Wilihof (SRL Nr. 158) sowie Herlisberg und Römerswil (SRL Nr. 159) zugestimmt. Mit der vorliegenden Botschaft wird Ihnen die vierte Vereinigung im Kanton Luzern, jene zwischen den Gemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt, zur Beschlussfassung vorgelegt.

Die Gemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt sind bereits heute nicht nur geografisch, sondern auch wirtschaftlich und kulturell eng verflochten. Dies zeigt sich unter anderem in der Zusammenführung der Volksschulen, der Feuerwehren, des Zivilschutzes sowie der Realisierung eines gemeinsamen Steueramtes und einer gemeinsamen Wasserversorgung. Am 25. Januar 2004 haben die Stimmberechtigten von Willisau-Land und Willisau-Stadt mit 1998 Ja- gegen 311 Nein-Stimmen beziehungsweise mit 1264 Ja- gegen 529 Nein-Stimmen an der Urne beschlossen, sich per 1. Januar 2006 zur Gemeinde Willisau zu vereinigen. In einem Vertrag über die Vereinigung werden die Folgen des Zusammenschlusses und die Massnahmen, die bis zu diesem Zeitpunkt zu treffen sind, geregelt. Zudem haben die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden beschlossen, die laufende Amtsdauer 2000–2004 der Rechnungscommissionen und der Urnenbüros sowie in Willisau-Land diejenige des Gemeinderates bis 31. Dezember 2005 zu verlängern.

Willisau-Land zählt 4161 und Willisau-Stadt 3162 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 31. Januar 2004).

II. Erarbeitung der Vorlage

Schon seit längerem wird über eine Vereinigung von Willisau-Land und Willisau-Stadt diskutiert. In den Jahren 1997 und 1998 wurde beim Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) eine Planungsstudie in Auftrag gegeben, in der die Vor- und Nachteile einer Vereinigung untersucht wurden. Die Studie zeigte auf, wo die beiden Gemeinden seit mehreren Jahren eng zusammenarbeiten und wo diese Zusammenarbeit noch vermehrt gesucht werden muss. Das Einsparungspotenzial bei einer Vereinigung wurde auf rund 550 000 Franken pro Jahr geschätzt. Aufgrund der Studie kamen der Stadtrat von Willisau-Stadt und der Gemeinderat von Willisau-Land zum Schluss, dass die Voraussetzungen für eine Vereinigung noch nicht gegeben seien. In den Gemeinden müsse zuerst eine positive Grundhaltung für eine Vereinigung geschaffen werden. Zudem sei das Einsparungspotenzial gering.

Im Jahr 2000 haben der neu gewählte Gemeinderat von Willisau-Land und der Stadtrat von Willisau-Stadt in einem gemeinsamen Ziel für die Legislaturperiode 2000–2004 beschlossen, die Grundlagen für eine Vereinigung der Gemeinden unter Einbezug breiter interessierter Bevölkerungskreise abzuklären und den Stimmberechtigten die Frage der Vereinigung an einer Volksabstimmung zu unterbreiten. Für die Behörden stand der Gedanke im Vordergrund, dass Willisau zwar aus zwei Gemeinden bestehe, diese Gemeinden sich aber in der Vergangenheit immer näher gekommen seien und nicht nur geografisch, sondern heute auch wirtschaftlich und kulturell eng verflochten seien. Die Gemeinderäte beauftragten daher das IBR, ein Verfahren durchzuführen, das die Bevölkerung und verschiedene Interessengruppen in die Diskussion über die Vereinigung einbezieht. Das IBR legte eine Rohfassung eines Vereinigungstextes vor, an dem 40 Personen, je 20 aus Willisau-Land und Willisau-Stadt, Verbesserungen aus ihrer Sicht vornahmen. An der Schlussveranstaltung vom 1. Juli 2002 hielten die Mitglieder der Interessengruppen fest, dass grundsätzlich keine gewichtigen Gründe gegen eine Vereinigung der Gemeinden sprechen würden. Sie beschlossen deshalb, die Abstimmung über die Vereinigung im Jahr 2004 durchzuführen und die Vereinigung auf den 1. Januar 2006 zu planen. Ab September 2002 wurden die notwendigen Arbeiten bis zur Abstimmung in einem Anschlussprojekt in den drei Arbeitsgruppen Recht, Organisation und Finanzen vorangetrieben. Das Ergebnis war ein Vertrag über die Vereinigung zwischen Willisau-Land und Willisau-Stadt, der den Stimmberechtigten, den Vereinen sowie weiteren interessierten Kreisen vom 19. Februar bis 14. April 2003 zur Vernehmlassung zugestellt wurde. Die Mehrheit der Teilnehmenden und der politischen Parteien befürwortete grundsätzlich eine Vereinigung der beiden Einwohnergemeinden. Der Vertrag über die Vereinigung wurde von unseren kantonalen Fachstellen im Sommer 2003 vorgeprüft. Im Vorfeld der Abstimmung vom 25. Januar 2004 fand eine lebhafte politische Auseinandersetzung in der Bevölkerung sowie zwischen dem Befürworter- und dem Gegnerkomitee statt. Am 25. Januar 2004 stimmten die Stimmberechtigten der Vereinigung von Willisau-Land und Willisau-Stadt mit deutlichem Mehr zu.

III. Finanzielle Auswirkungen der Vereinigung

Die Zusammenarbeit der beiden Gemeinden ist bereits heute sehr eng (Schulen, Feuerwehr, Zivilschutz, Wasserversorgung, Friedhof, Steueramt). Durch die Vereinigung wird der Koordinationsaufwand in den Behörden, Kommissionen und Verbänden wegfallen. Bei den Behörden ist durch den Wegfall von heute doppelt besetzten Ämtern von einer Einsparung von 120 Stellenprozenten und bei der Verwaltung nach einer Übergangsfrist von einer Einsparung von 200 Stellenprozenten auszugehen. Nach der Vereinigung wird in der Verwaltung während der ersten zwei Jahre mit dem derzeitigen Personalbestand weitergearbeitet, damit die Zusammenführungsarbeit nebst dem ordentlichen Betrieb bewältigt werden kann. In der Übergangszeit von 2006 bis 2008 stehen mehrere Pensionierungen an. Diese erlauben, die ausgewiesenen Personaleinsparungen ohne Kündigungen zu realisieren. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass die Reorganisationsarbeiten während dieser Zeit ohne zusätzliches Personal erledigt werden können.

Ihr Rat stellte mit dem Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 7. Mai 2001 zur Förderung von Gemeindevereinigungen bis Ende 2008 7,5 Millionen Franken zur Verfügung. Die Beiträge können insbesondere zum Ausgleich unterschiedlicher Verschuldungsgrade oder Steuerfüsse der an der Vereinigung beteiligten Gemeinden ausgerichtet werden. Es können damit auch direkte Folgekosten der Vereinigung finanziert werden. Unser Rat hat am 24. September 2002 die dazugehörige Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten (SRL Nr. 154) erlassen. Bei der Bemessung der Beiträge sind gemäss § 5 der Verordnung folgende Kriterien zu berücksichtigen: Verschuldung und Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden, Finanzkraft der vereinigten Gemeinde, direkte Folgekosten der Vereinigung, Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons sowie verfügbarer Kredit.

In mehreren Gesprächen verhandelten Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrates von Willisau-Stadt und des Gemeinderates von Willisau-Land mit einer Delegation des Regierungsrates über die finanzielle Beteiligung des Kantons bei einer Vereinigung der zwei Gemeinden. Die Grundlagen der Verhandlungen waren die Finanzpläne beider Willisau für die Jahre 2004–2009 sowie der Finanzplan für «EINWillisau» für die Jahre 2006–2009. Bei der Vereinigung beider Willisau steht im Gegensatz zu andern Vereinigungen nicht die finanzielle Sanierung von Gemeinden im Vordergrund, sondern es geht um zwei Gemeinden, die finanziell an sich selbständig bleiben könnten. Aus Sicht des Kantons besteht jedoch ein Interesse, dass im Amt Willisau ein starkes Zentrum entsteht, an dem sich die umliegenden Gemeinden ausrichten können. Unter Berücksichtigung der Situation der zwei Gemeinden und unter Abwägung der Kriterien zur Bemessung des Kantonsbeitrages erschien uns in diesem Fall einer Gemeindevereinigung ein Beitrag von pauschal 2,6 Millionen Franken zur Angleichung der Steuerfüsse und an die Reorganisationskosten als angemessen. Diesen Betrag haben wir den beiden Gemeinden mit Beschluss vom 6. Mai 2003 zugesprochen. Der Beitrag wird der vereinigten Gemeinde auf den 1. Januar 2006 ausbezahlt.

Die bei Gemeindevereinigungen vorgesehenen Beiträge zur Wahrung des Besitzstandes im Finanzausgleich werden im Zeitpunkt der Vereinigung der beiden Gemeinden gestützt auf § 23 des Gesetzes über den Finanzausgleich berechnet und verfügt.

IV. Gesetzesentwurf

1. Grundlagen

Gemäss § 94^{bis} Absatz 1 der Staatsverfassung vom 29. Januar 1875 stehen der Gesetzgebung die Bildung neuer sowie die Auflösung und die Vereinigung bestehender Einwohnergemeinden zu. Das neue Gemeindegesetz (GG), das am 1. Januar 2005 in Kraft tritt (laufende Gesetzessammlung des Kantons Luzern, S. 381), enthält die gesetzlichen Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand (§§ 58–66 GG). Ihr Rat ist für den Beschluss des Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt zuständig. Die Stimmberechtigten haben den Vertrag über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt, der die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung regelt, am 25. Januar 2004 in getrennten Urnenabstimmungen genehmigt (§ 60 Abs. 1 GG). Damit haben sie der Vereinigung zur Einwohnergemeinde Willisau zugestimmt.

2. Vertrag über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt

Gemäss Vertrag vom 25. Januar 2004 soll die vereinigte Einwohnergemeinde den Gemeindenamen «Willisau» tragen und das Stadtrecht übernehmen. Das bisherige Wappen der beiden Gemeinden soll auch dasjenige der vereinigten Gemeinde sein. Im Vertrag ist weiter geregelt, dass die vereinigte Gemeinde Willisau durch Gesamtrechtsnachfolge alle Rechte und Pflichten der bisherigen Gemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt sowie ohne Liquidation deren gesamtes Vermögen mit Aktiven und Passiven übernimmt. Die Gemeindebürgerrechte der bisherigen Gemeinden werden bei der Vereinigung von Gesetzes wegen durch das Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde Willisau ersetzt. Die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt wählen die von ihnen zu bestellenden Organe der vereinigten Einwohnergemeinde für den Rest der Amtsdauer 2004–2008 gemeinsam. Für die Wahlen bilden die Gemeinden einen gemeinsamen Wahlkreis. Für die genannten Regelungen der Gesamtrechtsnachfolge, des Gemeindebürgerrechts und der Wahl der Gemeindeorgane sind gesetzliche Grundlagen im kantonalen Recht notwendig. Da diese mit den §§ 62, 64 und 65 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 in genereller Form erlassen worden sind und am 1. Januar 2005 in Kraft treten, erübrigt sich eine Regelung dieser Fragen im vorliegenden Gesetz.

Ferner regelt der Vereinigungsvertrag, dass die Stimmberechtigten der beiden Einwohnergemeinden an einer gemeinsamen Gemeindeversammlung über den Voranschlag 2006 beschliessen. Zudem wird vereinbart, dass für die vereinigte Gemeinde Willisau grundsätzlich die bisherige Rechtsordnung der Gemeinde Willisau-Stadt gilt

und dass die meisten kommunalen Erlasse der Gemeinde Willisau-Land und die Gemeindeordnung von Willisau-Stadt auf das Datum der Vereinigung aufgehoben werden. Diejenigen Reglemente von Willisau-Land, die auf das vereinigte Willisau angewendet werden oder für das Gemeindegebiet Willisau-Land vorübergehend in Kraft bleiben, bis eine Regelung für die vereinigte Gemeinde Willisau geschaffen sein wird, werden im Vertrag abschliessend aufgezählt. Die Vereinbarungen zum Beschluss über den Voranschlag 2006 und zu den Reglementen der Gemeinden liegen im Rahmen der Ausgestaltung der Vereinigung, die von den Gemeinden im Vereinigungsvertrag getroffen werden können (§ 60 Abs. 1 GG). Zudem liegt die Beschlussfassung über die Aufhebung oder Weitergeltung von kommunalen Reglementen – unter Vorbehalt der gesetzlichen Genehmigungspflicht durch eine kantonale Behörde – im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Auf eine Regelung dieser Fragen im vorliegenden Gesetz kann daher verzichtet werden.

3. Wahl der Organe der vereinigten Gemeinde Willisau

Die Amtsdauer der Behörden und weiterer Organe der Einwohnergemeinden endet mit deren Vereinigung mit einer andern Einwohnergemeinde oder mit der Teilung der Gemeinden (§ 1 des Gesetzes über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden vom 16. Juni 2003; SRL Nr. 156, ersetzt auf den 1. Januar 2005 durch § 63 GG). Das Gesetz lässt ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung der Amtsdauer zu. Die Stimmberechtigten können frühestens mit der Zustimmung zur Vereinigung oder Teilung der Einwohnergemeinden die Amtsdauer der Gemeindebehörden und weiterer Organe bis zum betreffenden Zeitpunkt verlängern. Im Jahr 2004 konnte von einer Neuwahl des Gemeinderates abgesehen werden, wenn die Stimmberechtigten bis spätestens 31. Januar 2004 einer Vereinigung oder Teilung der Einwohnergemeinde zustimmen und die Verlängerung der Amtsdauer des Gemeinderates beschliessen würden (§ 3 Abs. 2 des oben erwähnten Gesetzes). Die Stimmberechtigten von Willisau-Land und Willisau-Stadt haben an der Urnenabstimmung vom 25. Januar 2004 beschlossen, die Amtsdauer 2000–2004 der Rechnungskommissionen und der Urnenbüros sowie in Willisau-Land des Gemeinderates bis 31. Dezember 2005 zu verlängern. Eine Verlängerung der Amtsdauer des Stadtrates von Willisau-Stadt war nicht möglich, da sich die Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt per 1. September 2004 vereinigt hatte und die neue Ämterverteilung im Zeitpunkt der Urnenabstimmung, am 25. Januar 2004, noch nicht feststand. Am 16. Mai 2004 wurden daher für den Stadtrat von Willisau-Stadt Neuwahlen durchgeführt. Die Neuwahlen für die Gemeindeorgane der vereinigten Einwohnergemeinde für den Rest der Amtsdauer 2004–2008 werden in der zweiten Jahreshälfte 2005 stattfinden. Die Neuwahlen des Stadtrates der vereinigten Einwohnergemeinde sind für den 3. Juli 2005 vorgesehen.

4. Der Gesetzesentwurf im Einzelnen

Mit dem Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 wurden generelle Bestimmungen über die Veränderungen im Gemeindebestand geschaffen. Im Gegensatz zu den bisherigen Gesetzen über die Vereinigung von Gemeinden erübrigt sich daher eine Regelung dieser Fragen im vorliegenden Gesetz, sodass dieses kürzer gehalten werden kann als die andern Ihnen bisher für Gemeindevereinigungen vorgelegten Gesetze. Wir haben die meisten dieser gesetzlichen Regelungen in den vorangehenden Ausführungen erwähnt. Noch nicht erwähnt haben wir § 66 GG, wonach für zwingend notwendige und unaufschiebbare Amtshandlungen und Vorkehrungen, die durch die Vereinigung veranlasst werden, weder Gebühren noch sonstige Abgaben erhoben, noch Auslagen geltend gemacht werden (Die Erhebung von Abgaben des eidgenössischen Rechts bleibt vorbehalten). Auf eine Wiederholung dieser Bestimmung im vorliegenden Gesetz kann ebenfalls verzichtet werden.

§ 1 Vereinigung

Mit dieser Bestimmung wird gesetzlich verankert, dass sich die Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt mit Vertrag vom 25. Januar 2004 per 1. Januar 2006 zur Einwohnergemeinde Willisau vereinigen. Im Gegensatz zu den bisherigen Gemeindevereinigungen, bei denen eine oder mehrere Gemeinden von einer anderen Gemeinde übernommen wurden, bilden die Gemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt durch Vereinigung die neue Gemeinde Willisau.

Die Vereinigungen der Bürgergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt mit ihren jeweiligen Einwohnergemeinden wurden übrigens von Ihrem Rat mit Beschlüssen vom 31. Januar 1994 und vom 12. September 2000 genehmigt (SRL Nrn. 173f und 175d).

§ 2 Änderung von Erlassen

Die Änderungen der Erlasse, die aufgrund der Vereinigung notwendig werden, sind abschliessend aufgeführt und im Anhang im Wortlaut geregelt.

§ 3 Inkrafttreten

Das Gesetz ist auf den 1. Januar 2006, auf den Zeitpunkt der Vereinigung der beiden Einwohnergemeinden, in Kraft zu setzen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

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

Luzern, 28. September 2004

Im Namen des Regierungsrates
Schultheiss: Kurt Meyer
Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 157a

**Gesetz
über die Vereinigung der Einwohnergemeinden
Willisau-Land und Willisau-Stadt**

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 94^{bis} Absatz 1 der Staatsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 28. September 2004,
beschliesst:

§ 1 *Vereinigung*

Die Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt werden gestützt auf ihren Vertrag vom 25. Januar 2004 per 1. Januar 2006 zur Einwohnergemeinde Willisau vereinigt.

§ 2 *Änderung von Erlassen*

Folgende Erlasse werden gemäss Anhang geändert:

- a. Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004,
- b. Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913,
- c. Erziehungsgesetz vom 28. Oktober 1953.

§ 3 *Inkrafttreten*

¹Das Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

²Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt

a. Gemeindegesetz (SRL Nr. 150)

Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

*Anhang
Amt Willisau*

Die Namen Willisau-Land und Willisau-Stadt werden gestrichen und durch Willisau ersetzt.

b. Gesetz über die Gerichtsorganisation (SRL Nr. 260)

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913 wird wie folgt geändert:

§ 30 *Absatz 1 Ziffer V*

5. Willisau

Ziffer 6 (Willisau-Land) wird aufgehoben.

c. Erziehungsgesetz (SRL Nr. 400)

Das Erziehungsgesetz vom 28. Oktober 1953 wird wie folgt geändert:

§ 36b *Absatz 1*

In den Ziffern 1 und 2 wird Willisau-Stadt durch Willisau ersetzt.