

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 33

**zum Entwurf eines Gesetzes
über die Aufhebung
der rechtlichen Grundlagen
der Bürgergemeinde**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der rechtlichen Grundlagen der Bürgergemeinde. Mit der Vereinigung der Bürgergemeinde und der Einwohnergemeinde Ufhusen auf den 1. Januar 2005 wurde im Kanton Luzern die letzte Bürgergemeinde aufgelöst. Am 17. Juni 2007 haben die Stimmberechtigten sodann der Kantonsverfassung zugestimmt. Diese wird am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Gemäss der neuen Verfassung sind unter den Gemeinden die Einwohnergemeinden zu verstehen; es werden sonst keine anderen Gemeindeformen mehr erwähnt. Die Bildung von lokalen Gebietskörperschaften der kantonal anerkannten Religionsgemeinschaften (heutige Kirchgemeinden) und deren Benennung bleibt den anerkannten Körperschaften überlassen. Die heutigen Korporationsgemeinden schliesslich werden von der Verfassung als Korporationen bezeichnet, damit deren Ausgestaltung als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gemeindecharakter möglich ist. Der Verfassungslage ist Rechnung zu tragen, indem die einschlägigen Gesetzesbestimmungen über die Bürgergemeinde im Luzerner Recht aufgehoben werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Mantelerlasses, mit dem die gesetzlichen Grundlagen der Bürgergemeinde im Luzerner Recht aufgehoben werden.

I. Zur Geschichte der Bürgergemeinde im Kanton Luzern

Seit 1831 bestand im Kanton Luzern ein festes Gemeindegefüge mit drei Arten von Gemeinden: den Einwohnergemeinden, den Bürgergemeinden und den Korporationsgemeinden.¹ Etwas später kamen die Kirchgemeinden als vierte Gemeindeart hinzu. Diese wurden ab 1842 vom Staat anerkannt und sind seit 1969 Glieder ihrer Landeskirchen, der kantonalen Selbstverwaltungskörper der christlichen Konfessionen. Ältere kommunale Einrichtungen im Kanton Luzern waren die kirchlichen Pfarreien, die auch Verwaltungsaufgaben wahrgenommen hatten, und die Twing- oder Dorfgemeinden, welche sich aus den mittelalterlichen Gerichtsherrschaften und der bäuerlichen Nutzung von Land entwickelt hatten.

In der Helvetik (1798–1803) wurden die territorial vollständige und gleichförmige Gliederung des Staatsgebiets in kommunale Einheiten, die Schaffung der Einwohnergemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts und der Dualismus von Einwohner- und Ortsbürgerprinzip, das heißt die Trennung von politischen Rechten und Eigentumsrechten, eingeführt. Ideengeschichtlich gehen diese Grundsätze auf die Französische Revolution von 1789 zurück. Sie fanden ab 1798 Eingang in die Verfassungsordnungen und Organisationsgesetze der Kantone.

Nach dem Ende der Helvetik 1803 waren die Bürgergemeinden vorerst die einzigen kommunalen Einrichtungen. Sie verloren aber schon bald an Bedeutung: zuerst 1814, als für die Verwaltung des noch nicht privatisierten Rests des alten Gemeindegutes (Wälder und Allmenden) mit den Korporationsräten eigene Behörden entstanden, sodann 1831, als der Kanton Luzern die Einwohnergemeinde im zweiten Anlauf und diesmal dauernd einführte. Der Aufgabenbereich der Bürgergemeinden – bis zum Gemeindegesetz von 1962 als Ortsbürgergemeinden bezeichnet – wurde auf das Sozialwesen eingeschränkt. In den allermeisten Gemeinden verfügte die Bürgergemeinde nicht über eigene Behörden, sondern ihre Geschäfte wurden vom Gemeinderat und vom Schreiber der Einwohnergemeinde geführt.

¹ Vgl. Max Huber, Das Gefüge der Gemeinden, Ein verwaltungsgeschichtlicher Beitrag zum Gemeindewesen im Kanton Luzern, in: Jahrbuch der Historischen Gesellschaft 17 (1999), S. 2–24. Der Aufsatz ist im Internet unter www.staluzern.ch/luzern/gemeindegefüge.html abrufbar.

Die weitere Geschichte der Bürgergemeinde ist eng mit den Wanderungsbewegungen in der Bevölkerung verknüpft. Die Bundesverfassung von 1874 erweiterte die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger und entzog Eheverboten weitgehend die Grundlage. Die Binnenwanderung und die Auswanderung führten dazu, dass der Anteil der Ortsbürger an der Wohnbevölkerung der Gemeinden im Kanton Luzern bis Ende des 19. Jahrhunderts auf rund einen Drittelsank. Die Aufnahme in eine Bürgergemeinde war an einen Vermögensnachweis gekoppelt und mit Einkaufsgebühren verbunden. Auch die 1924 im Kanton Luzern eingeführte automatische Einbürgerung nach 20 Jahren Wohnsitz in der neuen Gemeinde (sogenannte Zwangseinbürgerung) vermochte das Auseinanderklaffen von Ortsbürgerschaft und Wohnbevölkerung nicht aufzuhalten.

Die stetig steigende Mobilität der Bevölkerung machte den Wechsel von der Heimat- zur Wohnortsregel als massgebendes Prinzip für die Ausrichtung von staatlichen Fürsorgeleistungen notwendig. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch von 1912 brachte erstmals die Anwendung des Wohnortsprinzips, und zwar im Vormundschaftswesen. In der Zwischenkriegszeit führten zahlreiche Kantone dieses Prinzip auch bei der Armenfürsorge ein. Im Kanton Luzern wurde als Kompromisslösung entschieden, dass nun die Bürgergemeinde des Wohnortes – und nicht mehr des Heimatortes, wie zuvor – für das Sozialwesen zuständig wurde. Mit dieser Entwicklung ging auch die rechtliche Bedeutung des Gemeindebürgersrechts – wenigstens für Schweizer Bürgerinnen und Bürger – zurück, wiewohl es für die Menschen noch länger von emotionaler Bedeutung blieb.

1874, 1913 und 1919 fanden Vorschläge zur Abschaffung der Bürgergemeinde im Grossen Rat keine politische Mehrheit. Ende der 1970er-Jahre wurde im Kanton Luzern die Rechtsgrundlage für den Zusammenschluss von Einwohner- und Bürgergemeinden geschaffen. Die Vernehmlassungsvorlage von 1973 sah zunächst noch vor, alle Bürgergemeinden ohne eigene Behörden durch das Gesetz mit den Einwohnergemeinden zu vereinigen (obligatorische Vereinigung). Nur die vier Bürgergemeinden mit eigenen Behörden – Luzern, Sursee, Willisau-Stadt, Beromünster – hätten nach diesem Vorschlag fortbestehen können, sofern deren Stimmberchtigte nicht ihrerseits die Vereinigung beschlossen hätten. Der Entwurf für die Teilrevision des (alten) Gemeindegesetzes schlug indessen vor, Vereinigungen nur zuzulassen, wenn sie von den Stimmberchtigten der betroffenen Körperschaften ausgingen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 1977, S. 259). Damit sollte den geteilten Meinungen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Obligatorium sowie dem Anliegen der kleineren Gemeinden Rechnung getragen werden, welche in der Doppelstruktur Vorteile für die Milizorganisation des Gemeinderates sahen. Der Grosser Rat folgte diesem Vorschlag und setzte sich als zuständige Behörde ein, welche die Vereinigungsbeschlüsse genehmigen sollte. 1980 machten Buchs, Büron und Gettnau als erste Gemeinden von der neuen kantonalen Rechtsgrundlage Gebrauch und vereinigten ihre Einwohner- mit ihren Bürgergemeinden (vgl. Grossratsbeschluss vom 3. März 1980, SRL Nr. 172).

II. Neue Kantonsverfassung

Am 17. Juni 2007 haben die Stimmberechtigten der neuen Verfassung des Kantons Luzern zugestimmt (veröffentlicht in der laufenden Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2007, S. 189). Diese wird am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Gemäss der neuen Verfassung sind unter den Gemeinden die Einwohnergemeinden zu verstehen; es werden sonst keine anderen Gemeindeformen mehr erwähnt (vgl. Botschaft zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, in: GR 2006 S. 1766). Die Bildung von lokalen Gebietskörperschaften der kantonal anerkannten Religionsgemeinschaften (heutige Kirchgemeinden) geht überdies in der Autonomie auf, welche die Verfassung den anerkannten Körperschaften als Ganzes zuspricht (§ 80 Abs. 2 KV). Die heutigen Korporationsgemeinden schliesslich werden von der Verfassung als Korporationen bezeichnet, damit deren Ausgestaltung als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gemeindecharakter möglich ist. Über die Ausgestaltung des Staatskirchen- und des Korporationsrechts wird Ihr Rat noch zu befinden haben. Vorerst ist der Verfassungslage Rechnung zu tragen, dass keine Bürgergemeinden mehr vorgesehen sind und deshalb keine neuen gegründet werden dürfen. Die einschlägigen Gesetzesbestimmungen sind darum aufzuheben.

III. Die einzelnen Erlassänderungen

Am 1. Januar 2008 sollen zwei Gesetzespakete in Kraft treten, welche die Kompetenzen der Gemeinden neu regeln. Es sind dies zum einen das Gesetz über die Anpassung der kantonalen Rechtssätze an den Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden (G 2007 108) und zum anderen das Gesetz über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08; Luzerner Kantonsblatt Nr. 37, S. 2468). Ihr Rat hat im Rahmen dieser Geschäfte bereits einige Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes (SRL Nr. 2) angepasst und in zahlreichen weiteren Erlassen, welche die Kompetenzen der Gemeinden umschreiben, Änderungen vorgenommen. Nun sind zusätzlich in den Organisationsbestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes noch die Begriffe «Bürgergemeinde» und «Bürgerrat» zu streichen (§§ 1, 30 und 35) und die noch verbliebenen Bestimmungen zu den Bürgergemeinden in folgenden Erlassen abzuändern:

- Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10),
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SRL Nr. 40),
- Gemeindegesetz (SRL Nr. 150),
- Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler (SRL Nr. 595),
- Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 600),
- Steuergesetz (SRL Nr. 620),
- Gesetz über die Handänderungssteuer (SRL Nr. 645),
- Gesetz über die Grundstücksgewinnsteuer (SRL Nr. 647),

- Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes (SRL Nr. 776),
- Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz, SRL Nr. 866),
- Sozialhilfegesetz (SRL Nr. 892).

IV. Inkrafttreten und Änderung des Verordnungsrechts

Wir planen, die Gesetzesänderungen nach der Beschlussfassung Ihres Rates auf den 1. August 2008 in Kraft zu setzen. Auf diesen Zeitpunkt werden wir auch das Verordnungsrecht entsprechend anpassen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Gesetz über die Aufhebung der rechtlichen Grundlagen der Bürgergemeinde zuzustimmen.

Luzern, 27. November 2007

Im Namen des Regierungsrates
Schultheiss: Yvonne Schärli-Gerig
Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Gesetz über die Aufhebung der rechtlichen Grundlagen der Bürgergemeinde

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. November 2007,
beschliesst:

I.

1. Bürgerrechtsgesetz (SRL Nr. 2)

Das Bürgerrechtsgesetz vom 21. November 1994 wird wie folgt geändert:

§ 1 Unterabsätze b und d

Die nachstehenden Begriffe haben im Bürgerrechtsgesetz folgende Bedeutung:
b. Gemeindebürgerrecht: Bürgerrecht in einer luzernischen Einwohnergemeinde,
d. Gemeinden sind die Einwohnergemeinden,

§ 30 Absätze 1b und 2

¹ Zuständig für Entscheide, die gestützt auf dieses Gesetz ergehen, sind

b. der Gemeinderat für die

- Erteilung des Gemeindebürgerrechts an schweizerische Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen gemäss § 12,
- Entlassung aus dem Gemeindebürgerrecht, soweit damit nicht der Verlust des Schweizer Bürgerrechts verbunden ist;

² Die Stimmberchtigten können das Recht auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts gemäss den Unterabsätzen 1a und b ganz oder teilweise dem Gemeinderat, der Gemeindeversammlung, dem Gemeindepalament oder einer durch die Gemeinde geschaffenen Kommission übertragen.

§ 35 Absatz 1

¹ Soweit das Justiz- und Sicherheitsdepartement, der Gemeinderat, der Korporationsrat oder eine Kommission gemäss § 30 Absätze 2 und 3 gestützt auf dieses Gesetz entscheiden, ist das Verwaltungsrechtspflegegesetz sinngemäss anwendbar.

2. Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10)

Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:

§ 2 Absatz 1k

¹ Die nachstehenden Begriffe haben im Stimmrechtsgesetz folgende Bedeutung:
k. Gemeindebehörde: Gemeinderat, Stadtrat, Kirchenrat oder Korporationsrat.

§ 94 Unterabsatz c

Im Verhältniswahlverfahren nach den §§ 95–98 werden gewählt
c. der Gemeinderat, sofern die Gemeinde sich für die Verhältniswahl entschieden hat.

3. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SRL Nr. 40)

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

§ 6 Absatz 1b

¹ Diesem Gesetz sind folgende Behörden unterstellt:
b. die Gemeindebehörden (Gemeinderäte, Kirchenräte unter Vorbehalt von § 10, Korporationsräte) und die andern Instanzen der Gemeindeverwaltungen;

4. Gemeindegesetz (SRL Nr. 150)

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

§ 2 Absatz 1

¹ Das Gesetz ist anwendbar auf die Einwohnergemeinden des Kantons Luzern.

§ 112

wird aufgehoben.

**5. Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler
(SRL Nr. 595)**

Das Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler vom 8. März 1960 wird wie folgt geändert:

§ 11 Absatz 2

² Der Staat kann das in Absatz 1 umschriebene Erwerbsrecht einer Einwohner-, Korporations- oder Kirchgemeinde abtreten. Er soll einer Gemeinde das Vorrecht dann einräumen, wenn diese am Gegenstand ein besonderes Interesse hat und Gewähr für zweckentsprechende Aufbewahrung und Erhaltung bietet. Das Bildungs- und Kulturdepartement beschliesst hierüber auf den Antrag der Denkmalkommission.

6. Gesetz über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610)

Das Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 wird wie folgt geändert:

§ 2 Absatz 2

² Die Finanzausgleichsleistungen dieses Gesetzes werden den Gemeinden ausgerichtet.

§ 4 Absatz 3

³ Der mittlere Steuerfuss ist das mit der absoluten Steuerkraft der Gemeinden gewogene arithmetische Mittel der Steuerfüsse der Gemeinden, abzüglich allfälliger Steuerrabatte. Die absolute Steuerkraft ist der Ertrag einer Einheit der ordentlichen Gemeindesteuern.

7. Steuergesetz (SRL Nr. 620)

Das Steuergesetz vom 22. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 62 Höchstbelastung

¹ Die Gesamtbelaistung der im Kanton Luzern unbeschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen durch die Einkommenssteuer des Staates, der Einwohner- und Kirchgemeinden (Steuersatz \times Gesamtsteuerfuss) darf 25 Prozent des steuerbaren Einkommens und diejenige durch die Vermögenssteuer bei einem Reinvermögen von über 200 000 Franken 7 Promille dieses Vermögens nicht übersteigen.

² Übersteigt bei im Kanton Luzern unbeschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen der Gesamtbetrag der Einkommens- und Vermögenssteuer des Staates, der Einwohner- und Kirchgemeinde, berechnet auf dem gesamten steuerbaren Einkommen und Vermögen, 35 Prozent des gesamten Reineinkommens, wird die Mehrbelastung um die Hälfte und im Verhältnis des im Kanton steuerbaren zum gesamten steuerbaren Einkommen herabgesetzt. Die Gesamtbelaistung durch die Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern darf 50 Prozent des Reineinkommens nicht übersteigen, muss aber mindestens 5 Promille des steuerbaren Vermögens betragen.

§ 70 Absätze 1c, 2 und 3

¹ Von der Steuerpflicht sind befreit:

c. die Einwohnergemeinden und die Gemeindeverbände des Kantons Luzern für ihr Einkommen und Vermögen unter Vorbehalt der Absätze 2 und 3,

² Der Kanton Luzern, die Einwohnergemeinden und die Gemeindeverbände entrichten die Gewinnsteuer vom Reingewinn ihrer gewerblichen und industriellen Betriebe nach den für die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften geltenden Grundsätzen.

³ Der Kanton Luzern, die Einwohnergemeinden und die Gemeindeverbände entrichten eine Kapitalsteuer vom Reinvermögen ihrer gewerblichen und industriellen Betriebe nach den für die Kapitalgesellschaften und Genossenschaften geltenden Grundsätzen.

§ 236 Absatz 1

¹ Die Einwohnergemeinden und die staatlich anerkannten Kirchgemeinden erheben zur Deckung ihrer Ausgaben die in § 1 genannten Steuern.

§ 243 Unterabsatz c

Von der Liegenschaftssteuer sind nur befreit

c. die Grundstücke der Einwohner- und der Kirchgemeinden sowie der Gemeindeverbände, soweit sie zu deren gemäss § 70 Absatz 1c und d steuerbefreiten Vermögen gehören,

8. Gesetz über die Handänderungssteuer (SRL Nr. 645)

Das Gesetz über die Händänderungssteuer vom 28. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 5 Ziffer 3

Von der Handänderungssteuer sind befreit:

3. die luzernischen Einwohner- und Kirchgemeinden, sofern das Grundstück innerhalb der betreffenden oder einer angrenzenden Gemeinde liegt,

9. Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer (SRL Nr. 647)

Das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961 wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 1 Ziffer 2

¹ Von der Grundstückgewinnsteuer sind befreit:

2. Gewinne aus Veräusserung durch den Staat Luzern, eine luzernische Einwohner- oder Kirchgemeinde, sofern das Grundstück innerhalb der betreffenden Gemeinde liegt.

10. Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes (SRL Nr. 776)

Das Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 15. März 1994 wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 1a

¹ Von der Steuerpflicht befreit sind Fahrzeuge

- a. der Eidgenossenschaft, des Kantons und der Gemeinden des Kantons Luzern (Einwohnergemeinden, Kirchgemeinden sowie Gemeindeverbände), sofern sie ausschliesslich im öffentlichen Dienst verwendet werden,

11. Prämienverbilligungsgesetz (SRL Nr. 866)

Das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24. Januar 1995 wird wie folgt geändert:

§ 8 Absatz 3

³ Anrechenbare Prämien von Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den §§ 28 Absatz 1, 61 Absatz 1 oder Mutterschaftsbeihilfe gemäss den §§ 54 ff. des Sozialhilfegesetzes beziehen, werden voll vergütet. Der Anspruch besteht auch rückwirkend für die Zeit, während der die zuständige Einwohnergemeinde gestützt auf § 5 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 23. März 1998 die uneinbringlichen Prämien übernehmen muss. Die §§ 12–18 finden keine Anwendung. Diese Regelung gilt nicht für hilfebedürftige vorläufig aufgenommene Personen und für hilfebedürftige vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, soweit die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe vom Bund übernommen werden.

12. Sozialhilfegesetz (SRL Nr. 892)

Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

§ 1 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt für die Sozialhilfe von Kanton und Einwohnergemeinden sowie für deren Verhältnis zu den andern Trägern der Sozialhilfe.

§ 4 Absatz 1

¹ Die Sozialhilfe ist Sache der Einwohnergemeinde.

§ 15 Sachüberschrift und Absatz 1

Gemeinderat

¹ Der Gemeinderat entscheidet über die Sozialhilfe, die der Einwohnergemeinde übertragen ist. Er kann die Befugnis zum Entscheid ganz oder teilweise an das Sozialamt oder an Dritte delegieren.

§ 35 Kostenersatzpflicht bei Verstoss gegen das Verbot der Abschiebung

Bei Verstoss gegen das Verbot der Abschiebung bleibt die Einwohnergemeinde der fehlbaren Organe für die Kosten der gewährten wirtschaftlichen Sozialhilfe der kostenpflichtigen Gemeinde so lange ersatzpflichtig, als der Hilfebedürftige den Wohnsitz ohne behördliche Beeinflussung nicht gewechselt hätte, längstens aber während fünf Jahren.

11.

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: