

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 51

**zum Entwurf eines Kantons-
ratsbeschlusses über die**

- Aufhebung des Dekrets
über einen Sonderkredit
für einen Kohäsionsfonds
und dessen Vorfinanzierung
sowie über eine**
- Änderung des Grossrats-
beschlusses über die
Genehmigung der Staats-
rechnung 2006**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Dekret über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über dessen Vorfinanzierung vom 18. Juni 2007 aufzuheben und die damit zusammenhängende Ziffer 5 des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006 vom 18. Juni 2007 in Bezug auf die Verwendung des Ertragsüberschusses abzuändern.

Die Aufnung des Kohäsionsfonds erfordert eine obligatorische Volksabstimmung. Diese ist innerhalb eines Jahres seit der abschliessenden Beschlussfassung des Kantonsrates durchzuführen. Weil sich die Ausgangslage in der zweiten Jahreshälfte 2007 verändert hat, kann die Regierung das Dekret dem Volk nicht wie geplant zur Abstimmung vorlegen. Gemäss dem Beschluss über die Verwendung des Ertragsüberschusses aus der Jahresrechnung 2006 müssen die Mittel ohne die Verabschiedung eines entsprechenden Dekrets für die Bildung von Eigenkapital verwendet werden. Sollen sie aber bis Ende 2010 für die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes reserviert bleiben, wie es der Regierungsrat vorschlägt, so muss der Kantonsrat auf seine Beschlüsse vom 18. Juni 2007 zurückkommen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Aufhebung des Dekrets über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über die Vorfinanzierung dieses Kredits sowie eines Fusionsbeitrages aus dem Ertragsüberschuss 2006 sowie über die Änderung der Ziffer 5 des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006.

I. Ausgangslage

Mit der Botschaft B 2 vom 3. April 2007 beantragten wir Ihrem Rat, 80 Millionen Franken aus dem Ertragsüberschuss 2006 zur Unterstützung der Strategie der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes einzusetzen. Von den 80 Millionen sollten 60 Millionen Franken für die Vorfinanzierung eines Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes verwendet werden. Weitere 20 Millionen Franken des Ertragsüberschusses sollten für die Finanzierung des von Ihrem Rat am 20. März 2007 beschlossenen Fusionsbeitrages des Kantons an die Vereinigung der Gemeinden Luzern und Littau eingesetzt werden. Sie haben dieses Dekret über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über die Vorfinanzierung dieses Kredits sowie eines Fusionsbeitrages aus dem Ertragsüberschuss 2006 am 18. Juni 2007 mit 83 gegen 18 Stimmen beschlossen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2007, S. 1107, 1128 und 1150). Der Kredit steht unter dem Vorbehalt der Verabschiedung der geplanten gesetzlichen Grundlage für den Kohäsionsfonds und unterliegt zusammen mit dieser der Volksabstimmung.

II. Situation Ende 2007

1. Finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern

Ihr Rat hatte am 20. März 2007 mit 88 gegen 23 Stimmen einen Kredit von 20 Millionen Franken für die Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern bewilligt (Botschaft B 173 vom 26. Januar 2007, vgl. GR 2007 S. 617, 686, 703 und 712). Gegeben das Dekret wurde das Referendum ergriffen. Am 17. Juni 2007 haben die Stimm-

berechtigten der Gemeinde Littau und der Stadt Luzern der Fusion zugestimmt. Hingegen sprach sich das Stimmvolk des Kantons Luzern am 25. November 2007 mit 59 Prozent gegen den kantonalen Beitrag von 20 Millionen Franken aus.

Unabhängig vom Ausgang der Abstimmung über den Fusionsbeitrag hatte unser Rat entschieden, beim Forschungsinstitut gfs.bern der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) eine Nachanalyse zum Abstimmungsergebnis in Auftrag zu geben. Wir wollten erfahren, wie die Bevölkerung einerseits über den Fusionsbeitrag und andererseits über die Strategie der Regierung denkt. Die Nachanalyse ergab, dass das Nein der Bevölkerung nicht grundsätzlich gegen die Strategie der vereinigten Stadtregion Luzern gerichtet war, sondern gegen den Fusionsbeitrag an Littau und Luzern. Die Stimmberichtigten des Kantons Luzern hätten den Entscheid des Regierungsrates und des Kantonsrates, einen Kantonsbeitrag in der Höhe von 20 Millionen Franken an die Fusion Littau-Luzern zu zahlen, nicht nachvollziehen können, ergab die Untersuchung. Der Beitrag sei den Luzernerinnen und Luzern auch als zu hoch erschienen. Sie seien der Ansicht, dass der Kanton Luzern mit 20 Millionen Franken wichtigere Probleme lösen könnte und Luzern und Littau ihre Fusion selber bezahlen sollten. Das Nein der Bevölkerung vom 25. November 2007 führt das GfS-Institut auch auf ein Misstrauen gegenüber der Politik zurück; das zeige vor allem die fehlende Parteitreue bei der Abstimmung.

2. Gesetz über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes

Unser Rat beabsichtigte, dem Volk das geplante Gesetz über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes als Rechtsgrundlage für den Kohäsionsfonds zusammen mit dem Dekret zu dessen Finanzierung zum Beschluss zu unterbreiten. Wir stellten in Aussicht, Ihrem Rat in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 die Botschaft zu dem Gesetzesentwurf zu unterbreiten.

Von September bis November 2007 haben wir unseren Entwurf eines «Gesetzes über die finanzielle Unterstützung von Gemeindevereinigungen in der Agglomeration Luzern und der Region Sursee» in die Vernehmlassung gegeben. Diese ergab, dass Gemeindevereinigungen in der Agglomeration Luzern und der Region Sursee von Gemeinden, Parteien und Verbänden unterstützt werden. Über die Verwendung der 80 Millionen Franken aus dem Kohäsionsfonds bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen. Eine Mehrheit wehrt sich gegen den ausschliesslichen Einsatz der Gelder für Fusionsprojekte in den wirtschaftlichen Zentren. Sie möchte, dass ein Teil davon auch der Landschaft zugute kommt.

3. Neubeurteilung der Situation

Ihren Beschluss, 80 Millionen Franken aus dem Ertragsüberschuss 2006 zur Unterstützung der Strategie der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes einzusetzen, fällten Sie auf der Grundlage von zwei Planungsberichten:

- Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172 vom 26. Januar 2007, in: GR 2007 S. 546);
- Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik (B 174 vom 26. Januar 2007, in: GR 2007 S. 624).

Das Vereinigungsprojekt Littau-Luzern – beziehungsweise das Gesuch der beiden Gemeinden um einen finanziellen Beitrag des Kantons – bildete den direkten Anlass für den Planungsbericht B 172. In diesem Planungsbericht legten wir Ihnen dar, dass wir die Stärkung der Agglomeration und des ländlichen Raumes auch finanziell unterstützen wollen. Den Unterstützungsbeiträgen von 147 Millionen Franken für die Stadtregion Luzern und 14,4 Millionen Franken für die Region Sursee stellten wir diverse finanzielle Mittel in dreistelliger Millionenhöhe für die Landschaft gegenüber. Für die Beiträge an die ländlichen Regionen bestehen bereits verschiedene gesetzliche Grundlagen (NRP, Finanzausgleich, Agrarpolitik 2011, Sonderbeiträge für Gemeindevereinigungen). Für die Stärkung der Zentren müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen erst noch geschaffen werden. Dazu hätte das «Gesetz über die finanzielle Unterstützung von Gemeindevereinigungen in der Agglomeration Luzern und der Region Sursee» dienen sollen. Wie gesagt, haben sich in der zweiten Jahreshälfte 2007 die Umstände geändert. Wir wollen Ihnen deshalb die Gelegenheit zu einer erneuten Diskussion geben, insbesondere zur Frage der Finanzierung der kantonalen Unterstützungsbeiträge.

III. Weiteres Vorgehen

Gemäss der GfS-Analyse wird die Strategie einer vereinigten Stadtregion und einer Zentrumsentwicklung in der Region Sursee von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mehrheitlich mitgetragen. Unser Rat will an dieser Strategie grundsätzlich festhalten. Dies bekräftigen wir im Legislaturprogramm 2007–2011 (B 36) unter dem Titel «Starke Zentren für eine starke Landschaft» mit folgenden Worten: «Wir sind überzeugt, dass eine neue, starke Stadtgemeinde langfristig nur dann erfolgreich sein wird, wenn sie zwischen 100 000 und 150 000 Einwohnerinnen und Einwohner hat und über ein entsprechend grosses Stadtgebiet verfügt. Wir werden uns daher an Kosten für die Vereinigung der Nachbargemeinden mit der Stadt Luzern beteiligen. [...] Der Kanton hat ein vitales Interesse an einem starken wirtschaftlichen Zentrum auf der Landschaft, von dem alle Landgemeinden profitieren. Wir wollen deshalb auch den Zusammenschluss der Gemeinden im Raum Sursee zu einer starken Stadtgemeinde finanziell unterstützen.»

Auf der anderen Seite erachtet unser Rat das Abstimmungsresultat vom 25. November 2007 als Vorbehalt der Luzerner Bevölkerung gegenüber einer finanziellen Unterstützung von Fusionen im städtischen Raum. Wir wollen uns deshalb Zeit nehmen und zuerst das Vertrauen der Bevölkerung in den eingeschlagenen Weg hin zur Stärkung der wirtschaftlichen Zentren gewinnen. Wir ziehen folglich den im September 2007 in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf eines Gesetzes über die finanzielle Unterstützung von Gemeindevereinigungen in der Agglomeration Luzern und der Region Sursee zurück. Weiter wollen wir im Rahmen des Legislaturprogramms und anlässlich der Beantwortung verschiedener Vorstösse zum Thema «Finanzierung vereinigte Stadtregion» mit Ihrem Rat in eine vertiefte Diskussion treten. Es sollen gemeinsam Lösungen gefunden werden für den Finanzierungsmodus von Fusionen in den wirtschaftlichen Zentren. Aus diesem Grund möchten wir die für den Kohäsionsfonds vorgesehenen Gelder reserviert lassen, bis die Lösung für einen anderen Finanzierungsmodus vorliegt. Wir planen, Ihrem Rat bis spätestens Mitte 2010 eine neue Botschaft über die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Verwendung der Mittel vorzulegen.

IV. Rechtliches

Die Staatsrechnung 2006 wurde mit Grossratsbeschluss vom 18. Juni 2007 genehmigt. Um lückenlos über die Überschussverwendung von 132 167 029 Franken aus der Jahresrechnung 2006 bestimmen zu können, unterlag der Beschluss einem doppelten Vorbehalt:

«3. Sofern die 20 000 000 Franken gemäss Ziffer 2b nicht als Beitrag an die Fusion der Gemeinden Littau und Luzern beansprucht werden, fliessen sie als zusätzliche Einlage in den Kohäsionsfonds gemäss Ziffer 2c.

4. Die Verwendung des Ertragsüberschusses nach den Ziffern 2b, c und 3 erfolgt unter dem Vorbehalt der Gutheissung eines entsprechenden Dekrets über einen Sonderkredit und über die Vorfinanzierung aus dem Ertragsüberschuss 2006.

5. Soweit der Ertragsüberschuss nicht im Sinn der Ziffern 2c und 3 als Einlage in den Kohäsionsfonds beansprucht wird, ist er für die Bildung von Eigenkapital zu verwenden.»

Weil das Referendum gegen den Beitrag von 20 Millionen Franken an die Fusion Littau-Luzern gutheissen worden ist, stehen 80 Millionen Franken für den Kohäsionsfonds zur Verfügung.

§ 39^{bis} Unterabsatz c der Staatsverfassung vom 29. Januar 1875 sah vor, dass Beschlüsse des Grossen Rates für freibestimmbare Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken der Volksabstimmung unterstehen. § 40 Absatz 2 verlangte zudem, dass die entsprechende Volksabstimmung innert Jahresfrist seit der abschliessenden Beschlussfassung des Grossen Rates durchzuführen sei. Auch die neue Kantonsverfassung, die seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist (KV, SRL Nr. 1), sieht in § 23 das obligatorische Referendum für Beschlüsse des Kantonsrates vor, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken

bewilligt werden. Eine Frist sieht die neue Verfassung nicht mehr vor, jedoch haben wir in der Botschaft B 32 vom 27. November 2007 vorgeschlagen, die entsprechende Jahresfrist in das Grossratsgesetz (neu: Kantonsratsgesetz) aufzunehmen (neuer § 82a).

Aus dem Gesagten folgt, dass unser Rat grundsätzlich verpflichtet ist, spätestens im Juni 2008 die Volksabstimmung über das Dekret über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds durchzuführen. Weil aber die gesetzliche Grundlage für den Fonds noch fehlt und diese aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses und in Anbetracht des ablehnenden Volksentscheides vom 25. November 2007 auch kaum mehrheitsfähig wäre, können wir das Dekret dem Volk nicht wie geplant zur Abstimmung vorlegen. Gemäss Ziffer 5 Ihres Beschlusses zur Verwendung des Ertragsüberschusses aus der Jahresrechnung 2006 müssten die Mittel ohne die Verabschiedung eines entsprechenden Dekrets für die Bildung von Eigenkapital verwendet werden.

Um die in Kapitel III dargelegten Absichten umsetzen zu können und Klarheit für das weitere Vorgehen zu schaffen, beantragen wir Ihnen, dass Ihr Rat auf seine Beschlüsse vom 18. Juni 2007 wie folgt zurückkommt:

- Das Dekret über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über die Vorfinanzierung dieses Kredits sowie eines Fusionsbeitrages aus dem Ertragsüberschuss 2006 soll aufgehoben werden;
- Ziffer 5 des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006 soll mit einer Frist ergänzt werden. Danach soll der für den Kohäsionsfonds reservierte Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung 2006 für die Bildung von Eigenkapital verwendet werden, wenn Ihr Rat das Dekret gemäss Ziffer 4 nicht bis Ende 2010 verabschiedet hat oder wenn dieses vom Volk abgelehnt wird.

V. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Aufhebung des Dekrets über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds und dessen Vorfinanzierung sowie über die Ergänzung der Ziffer 5 des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006 zuzustimmen.

Luzern, 18. März 2008

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Kantonsratsbeschluss
über die Aufhebung des Dekrets über einen
Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds und
dessen Vorfinanzierung sowie über die Ergänzung
der Ziffer 5 des Grossratsbeschlusses
über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 18. März 2008,
beschliesst:*

1. Das Dekret über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über die Vorfinanzierung dieses Kredits sowie eines Fusionsbeitrages aus dem Ertragsüberschuss 2006 vom 18. Juni 2007 wird aufgehoben.
2. Ziffer 5 des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006 vom 18. Juni 2007 wird wie folgt geändert:
«5. Ist das Dekret gemäss Ziffer 4 vom Kantonsrat bis Ende 2010 nicht verabschiedet oder wird es vom Volk abgelehnt, ist der gesamte Ertragsüberschuss für die Bildung von Eigenkapital zu verwenden.»
3. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber: