

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 54

**zum Entwurf eines Kantons-
ratsbeschlusses über die
Genehmigung der Vereinigung
von sieben Gemeinden im
Hitzkirc hertal**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung der Vereinigung der Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz. Er stützt sich auf die Kantonsverfassung, wonach die Vereinigung von Gemeinden der Genehmigung des Kantonsrates bedarf, und auf das Gemeindegesetz, in dem die Veränderungen im Gemeindebestand geregelt werden. Die Stimmberchtigten der sieben Gemeinden haben am 25. November 2007 in getrennten Urnenabstimmungen den Vertrag über die Vereinigung der Gemeinden genehmigt und damit der Vereinigung der Gemeinden zugestimmt. Die Vereinigung der Gemeinden entspricht einem Projektziel der Gemeinde-reform 2000+, mit der eine Strukturreform der Gemeinden angestrebt wird, und den Zielsetzungen des Planungsberichtes über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007.

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 Genehmigung der Vereinigung der Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz.

I. Ausgangslage

Im Planungsbericht B 48 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 [GR] 2000, S. 910 ff.). Das Hauptziel der Gemeindereform ist die Stärkung der Gemeinden, unter anderem durch die Schaffung von grösseren Gemeindegebieten. Am 1. September 2004 wurde mit der Vereinigung der Gemeinden Beromünster und Schwarzenbach der erste Zusammenschluss realisiert. Bis zum 1. Januar 2008 ist die Zahl der Gemeinden durch Vereinigungen von 107 auf 96 gesunken. Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen eine weitere Vorlage über die Vereinigung von Gemeinden, bei der es darum geht, dass kleinere oder schwächere Gemeinden mit denjenigen Zentren vereinigt werden, die im Zielstrukturplan der Gemeindereform 2000+ definiert worden sind.

Die Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz sind bereits heute eng miteinander verflochten und arbeiten in vielen Bereichen zusammen (regionales Verwaltungszentrum, Kindergarten, Schulen, Spitex, Alterswohnheim, Feuerwehr und Zivilschutz, offene Jugendarbeit, Kirchgemeinden, Vereine). Gelfingen zählt 770, Hämikon 477, Hitzkirch 2247, Mosen 282, Müswangen 445, Retschwil 172 und Sulz 183 Einwohnerinnen und Einwohner (ständige Wohnbevölkerung Ende 2007). Am 25. November 2007 haben die Stimmberchtigten der Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz in separaten Urnengängen an der Urne beschlossen, sich per 1. Januar 2009 zu einer einzigen Gemeinde zu vereinigen (Gelfingen: 242 Ja- gegen 99 Nein-Stimmen, Hämikon 188 Ja- gegen 33 Nein-Stimmen, Hitzkirch 565 Ja- gegen 358 Nein-Stimmen, Mosen 111 Ja- gegen 19 Nein-Stimmen, Müswangen 140 Ja- gegen 82 Nein-Stimmen, Retschwil 77 Ja- gegen 18 Nein-Stimmen und Sulz 77 Ja- gegen 36 Nein-Stimmen). In einem Vertrag über die Vereinigung sind die Folgen des Zusammenschlusses und die Massnahmen, die bis zu diesem Zeitpunkt zu treffen sind, geregelt. Zudem haben die Stimmberchtigten der sieben Gemeinden beschlossen, die laufende Amtsperiode 2004–2008 der Gemeinderäte, der Rechnungskommissionen, der Schulpflegen und der Urnenbüros bis 31. Dezember 2008 zu verlängern. Die Vereinigung der sieben Gemeinden bedeutet einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung leistungsstärkere Gemeinden. Sie entspricht einem Projektziel der Gemeindereform 2000+, mit der

eine Strukturreform der Gemeinden angestrebt wird, und den Zielsetzungen des Planungsberichtes über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007.

II. Erarbeitung der Vorlage

Im Dezember 1999 wurde die Bevölkerung im Hitzkirchertal zum Thema Gemeinde-reform befragt. Die Idee einer engeren Verwaltungszusammenarbeit traf in sechs Gemeinden auf sehr grosse Zustimmung. Als Folge davon wurde im Jahr 2002 das «Verwaltungszentrum Hitzkirchplus» mit den Gemeinden Hämikon, Hitzkirch, Müswangen, Retschwil und Sulz eröffnet. Diese enge Zusammenarbeit bewährte sich zwar, stiess allerdings auch an Grenzen, weil der Aufwand für fünf Gemeinden gross blieb und alles fünffach bearbeitet werden musste. Im Mai 2003 fragte uns daher der Gemeinderat von Hitzkirch an, ob ein Fusionsprojekt durch den Kanton unterstützt würde. Wir sicherten am 20. Mai 2003 einer Vereinigung im Hitzkirchertal personelle und finanzielle Unterstützung zu. In der Folge lancierten die Gemeinden Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Müswangen, Retschwil und Sulz ein Projekt zur Erarbeitung einer Fusionsvorlage. Im späteren Verlauf stellten auch die Gemeinderäte von Aesch, Altwis, Mosen und Schongau den Antrag, in das Projekt aufgenommen zu werden. Dieser Antrag wurde vom Projektausschuss gutgeheissen, sodass das Projekt ab diesem Zeitpunkt elf Gemeinden umfasste. Im Januar 2004 schlossen die Gemeinderäte der elf Gemeinden einen Vorvertrag ab, in dem die Organisation für die Ausarbeitung eines Vertrags geregelt wurde. Es wurde ein Projektausschuss ernannt, dem je ein Gemeinderat oder eine Gemeinderätin pro Gemeinde angehörte. Zudem wurde ein 80-köpfiger Projektrat als «Stimme des Volkes» eingesetzt, in dem alle Gemeinden, die Mitglieder der Fachgruppen und weitere Interessierte vertreten waren. In neun Teilprojekten wurden Möglichkeiten einer Vereinigung von elf Gemeinden im unteren Seetal analysiert und die Grundlagen für den Vertrag über die Vereinigung und für die neue Gemeinde erarbeitet. Im Jahr 2005 lag der Entwurf eines Vereinigungsvertrages vor. Gleichzeitig liefen die Verhandlungen zwischen einer Delegation unseres Rates und einer Delegation der Gemeinderäte über den Kantonsbeitrag. Von Ende Januar bis 10. März 2006 wurden zum Vertrag über die Vereinigung ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren und parallel dazu verschiedene Orientierungs-anlässe durchgeführt. Am 21. Mai 2006 fand die Abstimmung über das Vereinigungsprojekt der elf Gemeinden statt. Sechs der elf Gemeinden, nämlich Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz, stimmten der Vereinigung zu, fünf Gemeinden, nämlich Aesch, Altwis, Ermensee, Hitzkirch und Schongau, lehnten das Projekt ab. Damit waren die Voraussetzungen für das Zustandekommen des Vereinigungsvertrages und für die Annahme der Vereinigung nicht erfüllt.

Um die Gründe für die Ablehnung aufzudecken, gaben die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden eine repräsentative Umfrage in Auftrag. Aus den Ergebnissen der Umfrage vom Mai 2006 ging hervor, dass viele Stimmberechtigte die Vereinigung als zu gross empfunden hatten und eine Mehrheit einer Vereinigung zuge-

stimmt hätte, wenn nur sechs bis acht Gemeinden und Hitzkirch als Zentrumsgemeinde mitgewirkt hätten. Dies veranlasste die sechs Gemeinden Gelfingen, Häckikon, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz, die Gemeinde Hitzkirch anzufragen, ob sie an einem verkleinerten Vereinigungsprojekt mit sieben Gemeinden teilnehmen würde. An einer Urnenabstimmung am 4. Februar 2007 in Hitzkirch erteilten 57 Prozent der Stimmberchtigten die Zustimmung dazu, eine Vereinigung mit den sechs Gemeinden zu prüfen. Im Februar 2007 wurde daher das neue Vereinigungsprojekt der Gemeinden Gelfingen, Häckikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz gestartet. Darauf nahmen im März 2007 sechs Fachgruppen ihre Arbeit auf. Mit der Vereinigung erhofften sich die Gemeinden eine Verbesserung der raumplanerischen und wirtschaftlichen Entwicklung, eine finanzielle Absicherung für die nächsten 10 bis 15 Jahre, eine Reduktion der Lohnkosten durch den Abbau von Behörden und die Ausschöpfung von Sparpotenzial im Bildungsbereich. Am Workshop «Mitdenken – Mitgestalten – Mitbestimmen» vom 4./5. Mai 2007 sowie an der Ergebniskonferenz vom 25. Juni 2007 konnten die Einwohnerinnen und Einwohner der sieben Gemeinden ihre Anliegen und Meinungen einbringen. Die Gemeinden handelten in der Folge den Vertrag über die Vereinigung der Einwohnergemeinden in allen Details aus und legten ihn dem Kanton vor. Unsere kantonalen Fachstellen haben ihn im Juni 2007 vorgeprüft. Der Vertrag wurde den Einwohnerinnen und Einwohnern in einer Vernehmlassung vom 25. Juli bis 25. August 2007 zur Stellungnahme unterbreitet, bevor sie dann am 25. November 2007 darüber abstimmten.

III. Finanzielle Auswirkungen der Vereinigung

Die Fachgruppe «Finanzen» der Projektorganisation der sieben Gemeinden untersuchte die möglichen Einsparungen und Mehraufwendungen in allen Bereichen der Gemeinden. Gemäss diesen Untersuchungen werden vor allem in zwei Bereichen Einsparungen erwartet: In den Bereichen Behörden und öffentliche Verwaltung wird mit Einsparungen von jährlich 460 000 Franken und im Bereich Bildung nach einer Übergangsphase voraussichtlich mit 440 000 Franken pro Jahr gerechnet.

Gemäss § 13 des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) kann der Regierungsrat Gemeinden im Rahmen der verfügbaren Mittel Sonderbeiträge für gezielte Entschuldungsmassnahmen oder wenn Gemeinden unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten sind oder für Sondermassnahmen zusprechen (Abs. 1). Die Höhe des Sonderbeitrages richtet sich nach den besonderen Umständen, namentlich nach der finanziellen Lage und der zu erwartenden Entwicklung der gesuchstellenden Gemeinden (Abs. 3). Es können damit auch direkte Folgekosten von Gemeindefusionen finanziert werden. Berücksichtigt werden die Kriterien Verschuldung und Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden, Finanzkraft der vereinigten Gemeinde, das Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden sowie die verfügbaren Mittel. Der Fonds für Sonderbeiträge wurde in den Jahren 2003 bis 2008 jährlich mit einem Betrag von 7 Millionen Franken geäufnet und wird in den Jahren 2009 bis 2014 nochmals um je 4 Millionen Franken aufgestockt (vgl. § 24 Gesetz über

den Finanzausgleich sowie Dekret über Einlagen in den Fonds für Sonderbeiträge an Gemeinden vom 10. September 2007, in: Kantonsblatt 2007 S. 2504). Bei der Festlegung des Beitrags an die sieben Gemeinden sind wir von unserem Beschluss vom 24. Januar 2006 ausgegangen, mit dem für die elf Gemeinden des Hitzkirchertals ein Beitrag von pauschal 12 Millionen Franken zugesichert worden war. Zur Festlegung des kantonalen Beitrags an die Vereinigung sind die massgebenden Finanzpläne herangezogen worden. Zudem wurden die künftigen Steuerbelastungen und die Verschuldung der Gemeinden mit und ohne Vereinigung berechnet und beurteilt. In mehreren Gesprächen verhandelten Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinderäte der sieben Gemeinden mit einer Delegation unseres Rates über die finanzielle Beteiligung des Kantons bei einer Vereinigung der Gemeinden. Zu berücksichtigen war, dass die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden sehr verschieden war. Während Hitzkirch ressourcenstark ist, sind die finanziellen Verhältnisse der kleinen Gemeinden weitgehend vom Finanzausgleich bestimmt, sodass sie unter dem Druck stehen, sich mit einer finanzstärkeren Gemeinde zu vereinigen. Dank Besitzstand bringen sie eine Mindestausstattung an Ressourcen von 95 Prozent in die vereinigte Gemeinde ein, was sie zurzeit zu attraktiven Fusionspartnerinnen macht. Durch die Steuerreform und die geplanten Änderungen des Finanzausgleichs werden alle an der Fusion beteiligten Gemeinden unter finanziellen Druck kommen. Auch Hitzkirch hätte gemäss Finanzplan bei einem Alleingang den Verlust von 0,2 Steuereinheiten zu verkraften. Zudem war klar, dass Hitzkirch durch die Vereinigung keine finanziellen Nachteile erleiden sollte. Gestützt darauf und unter Berücksichtigung der Situation der Gemeinden sowie unter Abwägung der Kriterien zur Bemessung des Kantonsbeitrages erschien uns bei der vorliegenden Gemeindevereinigung ein Beitrag von 7,3 Millionen Franken als angemessen. Wir haben den Gemeinden daher mit Beschluss vom 3. Juli 2007 diesen Beitrag aus dem Fonds für Sonderbeiträge per 1. Januar 2009 zugesprochen.

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

IV. Vertrag über die Vereinigung der Gemeinden

Gemäss § 74 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) beschliessen die Stimmberchtigten der betreffenden Gemeinden Veränderungen im Bestand oder im Gebiet von Gemeinden. Bei Veränderungen im Gemeindebestand werden Gemeinden durch Vereinigung oder Teilung aufgelöst oder neu gegründet (§ 58 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004, GG; SRL Nr. 150). Die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser bedarf der Genehmigung der Stimmberchtigten der Gemeinden (§ 60 Abs. 1 GG), jedoch nicht des Kantonsrates. Das Gemeindegesetz enthält die gesetzlichen Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand (§§ 58–66 GG).

Gemäss Vertrag vom 25. November 2007 vereinigen sich die Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz per 1. Januar 2009 zur Gemeinde «Hitzkirch». Nach der Vereinigung sind der Gemeindenname «Hitzkirch» und das Wappen von Hitzkirch massgebend. Weiter haben die Gemeinden vereinbart, dass für die Abfallbeseitigung, für das Personal- und Besoldungswesen sowie für den Datenschutz in der vereinigten Gemeinde die bestehenden Reglemente der bisherigen Gemeinde Hitzkirch anwendbar sein sollen. Im Übrigen behalten die bisherigen Reglemente und Erlasse der sieben Gemeinden für die neuen Ortsteile ihre Gültigkeit, bis neue Erlasse für die vereinigte Gemeinde ausgearbeitet sind. Die Gemeinden sind sich dabei bewusst, dass diese Regelung bis zum Inkrafttreten von neuen Erlassen zu unterschiedlichen Gebühren und Abgaben in den verschiedenen Ortsteilen führen. Im Vertrag ist ferner (in Übereinstimmung mit § 62 GG) festgehalten, dass die vereinigte Gemeinde Hitzkirch durch Gesamtrechtsnachfolge die Aktiven und Passiven der bisherigen Gemeinden mit allen Rechten und Pflichten ohne Liquidation übernimmt. Die Gemeindebürgerrechte der aufgelösten Gemeinden werden bei der Vereinigung von Gesetzes wegen durch das Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde Hitzkirch ersetzt.

V. Wahl der Organe der vereinigten Gemeinde

Die Amtsdauer der Behörden und weiterer Organe der Gemeinden endet mit deren Vereinigung mit einer andern Einwohnergemeinde oder mit der Teilung der Gemeinden (§ 63 Abs. 1 GG). Das Gesetz lässt ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung der Amtsdauer zu. Die Stimmberchtigten können frühestens mit der Zustimmung zur Vereinigung oder Teilung der Einwohnergemeinde die Amtsdauer der Gemeindebehörden und weiterer Organe bis zum betreffenden Zeitpunkt verlängern. Über eine Verlängerung der Amtsdauer des Gemeinderates, des Friedensrichters oder der Friedensrichterin und eines allfälligen Gemeindepalaments ist bis spätestens 30. Juni des Vorwahljahres zu beschliessen (§ 63 Abs. 2 GG). Die Stimmberchtigten der Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz haben am 25. November 2007 mit der Zustimmung zum Vereinigungsvertrag, und damit verspätet, eine Amtsdauerverlängerung für die Gemeinderäte, die Rechnungskommissionen, die Urnenbüros und die Schulpflegen bis 31. Dezember 2008 beschlossen. In Anbetracht dessen, dass die Stimmberchtigten im Zusammenhang mit der Vereinigung einer Amtsdauerverlängerung um nur vier Monate, nämlich vom 1. September bis 31. Dezember 2008, zugestimmt haben, wäre es unverhältnismässig, für diese Dauer eine Wahl anzutunnen. Wir werden daher die bisherigen Gemeinderätinnen und -räte in sinngemässer Anwendung von § 151 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) für die Zeit vom 1. September bis 31. Dezember 2008 als ausserordentliche Stellvertreterinnen und Stellvertreter ernennen. Auch bei den Rechnungskommissionen, Schulpflegen und Urnenbüros rechtfertigt es sich, dass die bisherigen Amtsinhaberinnen und -inhaber ausnahmsweise bis 31. Dezember 2008 im Amt verbleiben. In Zukunft soll der Kan-

tonsrat direkt entsprechende Regelungen treffen können, wenn dies zur geordneten Durchführung einer Vereinigung oder Teilung angezeigt ist (vgl. Botschaft B 32 über die Anpassung verschiedener Erlasse an die neue Kantonsverfassung vom 27. November 2007, S. 21 und 49).

Es ist vorgesehen, die Neuwahlen im Herbst 2008 durchzuführen. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement wird die Wahlen des Gemeinderates anordnen. Die übrigen kommunalen Neuwahlen sind von den Gemeinden selbst anzuordnen. Die Gemeinden werden bei den Wahlen einen gemeinsamen Wahlkreis bilden (§ 64 Abs. 2 GG). Die Wahlen der ständigen Kommissionen und der Delegierten in Gemeindeverbänden erfolgen durch den Gemeinderat der vereinigten Gemeinde an der konstituierenden Sitzung für die Amtsperiode vom 1. Januar 2009 bis 31. August 2012.

Beizufügen bleibt, dass Ihr Rat mit Kantonsratsbeschluss vom 4. März 2008 die Gemeinden Altwis, Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz bereits per 1. Juli 2008 zu einem Friedensrichterkreis vereinigt hat (vgl. B 43 vom 25. Januar 2008 und Kantonsblatt Nr. 10 vom 8. März 2008, S. 591).

VI. Kantonsratsbeschluss

Gemäss § 74 Absatz 2 KV bedürfen Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden der Genehmigung des Kantonsrates. Zudem gibt die Verfassung dem Kantonsrat in Absatz 3 die Kompetenz, auf Antrag einer betroffenen Gemeinde eine Gemeindevereinigung oder -aufteilung zu beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss des Kantonsrates über eine solche Zwangsvereinigung oder -aufteilung, die einen Ausnahmefall darstellen dürfte, unterliegt dem fakultativen Referendum (§§ 74 Abs. 3 und 24 Unterabs. d KV; vgl. Botschaft B 123 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, in: GR 2006 S. 1770 sowie Botschaft des Regierungsrates an die Stimmberchtigten vom 3. April 2007 zur Volksabstimmung vom 17. Juni 2007, S. 13). Seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2008 bedürfen daher Vereinigungen von Gemeinden – unter Vorbehalt von Zwangsvereinigungen gemäss § 74 Absatz 3 KV – lediglich der Genehmigung des Kantonsrates. Die Genehmigung ist eine Voraussetzung für die Vereinigung und hat in der Form des nicht referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses gemäss § 47 Absatz 3 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates vom 28. Juni 1976 (GRG; SRL Nr. 30) zu ergehen.

Aus § 61 GG geht hervor, dass bei einer Vereinigung oder Teilung von Gemeinden die Mitwirkungsrechte des Kantons vorbehalten bleiben. Bei der Vereinigung der Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz bestehen diese in der Genehmigung durch den Kantonsrat unter Ausschluss des fakultativen Referendums. Mit der vorliegenden Botschaft legen wir Ihnen den Entwurf eines entsprechenden Kantonsratsbeschlusses vor.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Vereinigung der sieben Gemeinden im Hitzkirchetal zu genehmigen.

Luzern, 8. April 2008

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

Nr. 156a

**Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung der Vereinigung der
Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen,
Müswangen, Retschwil und Sulz**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 74 Absatz 2 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 8. April 2008,
beschliesst:

1. Die Vereinigung der Gemeinden Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Mosen, Müswangen, Retschwil und Sulz per 1. Januar 2009 wird genehmigt.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: