

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

B 28

zu den Entwürfen

- einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Beiträge an Gemeindefusionen und für die kommunale Zusammenarbeit) und**
- eines Dekrets über die Äufnung eines Fonds für die besonderen Beiträge an die Gemeinden**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat Entwürfe von Änderungen des Gesetzes über den Finanzausgleich und eines Dekrets über die Äufnung eines Fonds für besondere Beiträge an die Gemeinden gemäss dieser Gesetzesänderung.

Der Regierungsrat ist bestrebt, den Wohlstand und die Lebensqualität aller Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Luzern zu sichern. Er will die Luzerner Landschaft, die Zentren und die Agglomerationen als lebensfähige funktionale Räume erhalten. Er will zum einen, dass sich die Zentren als Wirtschaftsmotor weiterentwickeln können, damit der gesamte Kanton teilhat an Wachstum und Wohlstand. Zum andern will er, dass sich die Landschaft starke Strukturen gibt, damit sie ihre Qualitäten optimal nutzen kann. Der Kanton Luzern verfügt mit dem neuen Gesetz über den Finanzausgleich seit dem Jahr 2003 über ein starkes Kohäsionsinstrument. Dieses Instrument gewährleistet die Solidarität zwischen Kanton und Gemeinden, zwischen den Regionen und zwischen den Gemeinden untereinander. Der Gedanke der «Kohäsion» zwischen der Luzerner Landschaft, den Zentren und den Agglomerationen beziehungsweise zwischen finanzienschwachen und finanziestarken Gemeinden im Kanton Luzern kommt zudem in verschiedenen Instrumenten der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes zum Ausdruck. Es sind dies:

- die Strukturreform,*
- der jährliche Finanzausgleich,*
- die Sonderbeiträge an Einzelgemeinden,*
- die Neue Regionalpolitik,*
- die regionalen Entwicklungsträger.*

Untersuchungen und Erfahrungen zeigen, dass die vorhandenen Instrumente für eine erfolgreiche Gemeindeentwicklung im Sinne der Kohäsion taugen und auch entsprechende Mittel zur Verfügung stehen. Was sich jedoch abzeichnet, ist ein Mittelbedarf zur Unterstützung von Strukturreformen sowohl in ländlichen als auch in städtischen Regionen. Dazu fehlt auch die notwendige gesetzliche Grundlage. Die heutigen Rechtsgrundlagen erlauben eine Unterstützung von Gemeindefusionen nur, wenn mit der Fusion die Sanierung einer Gemeinde in finanziellen Schwierigkeiten angestrebt wird. Zudem ist die organisatorische Zusammenarbeit von Gemeinden ein weiteres wichtiges Element der Gemeindeentwicklung. Mit Beiträgen an innovative Organisationsprojekte zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit, die im Gesamtinteresse des Kantons liegen, sollen die Gemeinden bei der effizienten und wirtschaftlichen Leistungserbringung unterstützt werden. Dies erlaubt autonomen Luzerner Gemeinden, ihren Handlungsspielraum zu vergrössern. Mit der Vorlage will der Regierungsrat daher im Finanzausgleichsgesetz die gesetzliche Grundlage schaffen für Beiträge an Gemeindefusionen im ganzen Kanton Luzern und für die Unterstützung von Projekten, welche die Zusammenarbeit von Gemeinden fördern.

Die Beiträge an Gemeindefusionen sollen aus zwei Komponenten bestehen: einem Pro-Kopf-Beitrag, auf den ein Rechtsanspruch besteht und der sich aus der Bevölkerungszahl errechnen lässt, und einem Zusatzbeitrag, der nach bestimmten Kriterien bemessen wird und höchstens 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags erreicht. Mit dieser Lösung besteht für Gemeinden im Fusionsprozess Rechtssicherheit hinsichtlich des Pro-Kopf-Beitrags. Mit dem Zusatzbeitrag können die Besonderheiten einzelner Fusionen berücksichtigt werden. In Ausnahmefällen, nämlich wenn es um die Fusion einer Gemeinde in einer finanziellen Notlage geht, soll es dem Regierungsrat möglich sein, einen Zusatzbeitrag zu sprechen, der über der Begrenzung von 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags liegt.

Die Beiträge an Gemeindefusionen und die Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden sollen über einen Fonds finanziert werden. Dazu soll der im Gesetz über den Finanzausgleich bereits bestehende Fonds für Sonderbeiträge dahingehend erweitert werden, dass er sämtliche besonderen Beiträge aus diesem Gesetz umfasst. Für die Finanzierung der neuen Beiträge soll dieser Fonds mittels Dekret mit zusätzlichen 40 Millionen Franken geäufnet werden. Die 40 Millionen Franken entsprechen der Hälfte des Betrags, den der Kantonsrat im Zusammenhang mit dem Ertragsüberschuss in der Staatsrechnung 2006 für einen Kohäsionsfonds reserviert hat. Nachdem sich drei Gemeinden aus dem Projekt Starke Stadtregion Luzern zurückgezogen haben und das Projekt in der Region Sursee nicht weiterverfolgt wird, werden vorerst weniger finanzielle Mittel als ursprünglich angenommen für die Strukturreform im Kanton Luzern benötigt. Der Regierungsrat erachtet es nicht als sinnvoll, zu viele Mittel in einem Fonds zu binden. Deshalb schlägt er vor, den Fonds mit weniger Mitteln als ursprünglich vorgesehen zu äufen. Der Fonds kann durch den Kantonsrat nach Bedarf im Rahmen seiner Finanzkompetenzen weiter geäufnet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Strategische Überlegungen.....	4
1.2	Instrumente der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes im Kanton Luzern.....	4
1.2.1	Strukturreform	5
1.2.2	Finanzausgleich	9
1.2.3	Neue Regionalpolitik.....	11
1.2.4	Regionale Entwicklungsträger	12
1.3	Gesetzesentwürfe und Vorstösse zur Umsetzung der Agglomerations- politik und der Politik des ländlichen Raumes.....	13
1.3.1	Erste Ideen zu einem Kohäsionsfonds in der Staatsrechnung 2006	13
1.3.2	Erster Gesetzesentwurf zur weiteren Umsetzung.....	13
1.3.3	Zweiter Gesetzesentwurf zur weiteren Umsetzung.....	14
1.3.4	Vorstösse	14
1.4	Fazit	15
2	Die Hauptpunkte der Revision.....	16
2.1	Beiträge an Gemeindefusionen	16
2.1.1	Pro-Kopf-Beitrag.....	17
2.1.2	Zusatzbeitrag	18
2.1.3	Ausnahmeregelung bei Fusionen mit Gemeinden in finanziellen Notlagen.....	18
2.1.4	Verfahren und Auszahlungsmodus	18
2.1.5	Würdigung	19
2.2	Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden.....	19
2.2.1	Verfahren	20
2.2.2	Würdigung	20
2.3	Finanzierung	20
2.4	Rechtliches	21
3	Vernehmlassungsverfahren.....	21
4	Die Gesetzesänderungen im Einzelnen	23
5	Auswirkungen	25
5.1	Finanzielle Auswirkungen.....	25
5.2	Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	25
5.3	Auswirkungen auf die Gemeinden	25
5.4	Auswirkungen auf das Personal	26
6	Antrag	26
	Entwürfe	27
	Anhang.....	30

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft die Entwürfe einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich und eines Dekrets über die Äufnung eines Fonds für besondere Beiträge an die Gemeinden gemäss dieser Gesetzesänderung.

1 Ausgangslage

1.1 Strategische Überlegungen

Der Kanton Luzern verfügt mit dem neuen Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (Finanzausgleichsgesetz, FAG; SRL Nr. 610) seit dem Jahr 2003 über ein starkes Kohäsionsinstrument. Dieses Instrument gewährleistet die Solidarität zwischen Kanton und Gemeinden, zwischen den Regionen und zwischen den Gemeinden untereinander. Es trägt dazu bei, dass Land und Stadt ihren je eigenen Charakter erhalten können, und hilft damit letztlich, die Identität des Kantons Luzern zu bewahren. Auch die übrigen Instrumente der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes, wie die Sonderbeiträge an Einzelgemeinden oder die Neue Regionalpolitik, die dezentrale Verwaltungsorganisation und diverse Sektoralpolitiken tragen zum Zusammenhalt innerhalb des Kantons und damit zur Kohäsion bei.

Wir sind bestrebt, den Wohlstand und die Lebensqualität aller Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Luzern zu sichern. Dazu muss auch die politische Struktur des Kantons, die im 19. Jahrhundert zweckdienlich war, hinterfragt werden. Eine politische Struktur ist nicht a priori erhaltenswert, sondern sie muss den Gemeinden auch heute noch ermöglichen, wirtschaftlich unabhängig, handlungsfähig und bürgerlich zu sein. Verändern sich die funktionalen Räume, ist zu prüfen, ob Planungs- und Verwaltungseinheiten angepasst werden müssen, damit sie für die Bürgerinnen und Bürger und für die Entwicklung des Kantons weiterhin nützlich sind. Dabei kann es auch sinnvoll sein, Gemeindegrenzen neu zu definieren.

Der Kanton Luzern will kommunale Strukturreformen fördern, die freiwillig angepackt werden und die im Interesse des Gesamtkantons liegen. Beiträge an solche Reformen sind strategische Investitionen. Der Kanton Luzern hat sich über zehn Jahre lang mit sehr viel Disziplin, mit Konjunkturglück und mit der Ausschüttung aus den überschüssigen Goldreserven der Nationalbank in eine gute Wettbewerbsposition gebracht. Diese Position darf nicht ohne Not aufs Spiel gesetzt werden, etwa indem die knappen öffentlichen Mittel primär für kurzfristige Konsumausgaben verwendet werden. Eine verantwortungsvolle Politik erfordert zur Festigung der guten Ausgangslage, die Gemeinwesen so aufzustellen, dass sie langfristig optimal zum Nutzen aller funktionieren können. Mit unserer Strukturpolitik wollen wir die Autonomie der Gemeinden fördern. Sie sollen neuen Handlungsspielraum erhalten. Starke Gemeinden stärken auch den Kanton selbst.

Wir wollen die Luzerner Landschaft, die Zentren und die Agglomerationen als lebensfähige funktionale Räume erhalten. Wir wollen zum einen, dass sich die Zentren als Wirtschaftsmotoren weiterentwickeln können, damit der gesamte Kanton teil hat an Wachstum und Wohlstand. Zum andern wollen wir, dass sich die Landschaft starke Strukturen gibt, damit sie ihre Qualitäten optimal nutzen kann. Mit dieser Vorlage verfolgen wir genau dieses Ziel, indem wir im Finanzausgleichsgesetz eine gesetzliche Grundlage schaffen wollen für Beiträge an Gemeindefusionen im ganzen Kanton und für die Unterstützung von Projekten, welche die Vereinfachung der Zusammenarbeit von Gemeinden fördern.

1.2 Instrumente der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes im Kanton Luzern

Unser Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007 (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2007, S. 546) beschreibt unsere Strategie wie folgt:

- Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion,
- Ausrichtung des Kantons Luzern auf den Metropolitanraum Nordschweiz – insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich, Basel und Aargau – ergänzend zur bisherigen Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz,

- Stärkung des ländlichen Raums durch
 - a. Gemeindevereinigungen, namentlich die Förderung von Vereinigungen zur Stärkung des Zentrums Sursee,
 - b. Förderung der unterschiedlichen Potenziale mit Hilfe der Neuen Regionalpolitik (NRP).

Dieser Planungsbericht wurde von Ihrem Rat mit grossem Mehr zustimmend zur Kenntnis genommen.

Unser Rat verfolgt diese Strategie nach wie vor: Auch in der neuen Kantonsstrategie vom 20. September 2011 ist der Zusammenhalt durch starke Strukturen einer unserer drei Schwerpunkte.

Die regionale Entwicklung wird im Kanton Luzern unter anderem durch die Gemeindereform 2000+, den innerkantonalen Finanzausgleich, die Neue Regionalpolitik (NRP) und neu durch die regionalen Entwicklungsträger (RET) geprägt. Diese Instrumente werden nachfolgend dargestellt. Daneben setzen die Raumplanung, die dezentrale Verwaltungsorganisation und sektorale Politiken, wie zum Beispiel die Gesundheits-, die Verkehrs- oder die Bildungspolitik, Akzente in den Regionen. Als Klammer um diese Instrumente kann die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes angesehen werden.

1.2.1 Strukturreform

1.2.1.1 Ein kontinuierlicher Weg

Die Gemeindereform 2000+ (ein Folgeprojekt von Luzern '99) verfolgt das Ziel, die staatlichen Strukturen so anzupassen, dass Kanton und Gemeinden bei der zunehmenden Komplexität der Aufgaben an Leistungsfähigkeit gewinnen. Dabei entstand ein Zielstrukturplan, der eine Stärkung der regionalen Zentren vorsieht (siehe Planungsbericht B 48 über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom 21. März 2000, in: GR 2000 S. 910).

Bis heute sind im Kanton Luzern zwölf Gemeindefusionen erfolgreich vollzogen worden. Eine Gemeindefusion (Escholzmatt, Marbach) wird auf den 1. Januar 2013 umgesetzt. Die Zahl der Gemeinden hat sich von 107 auf 87 reduziert (Stand: 1.1.2011, siehe Übersicht in Tab. 1). Im Jahr 2007 haben wir mit dem oben erwähnten Planungsbericht B 172 die Entwicklungsstrategie für den gesamten Kanton akzentuiert und zum Teil neu definiert.

Tab. 1: Übersicht über die Fusionen und die Fusionsbeiträge

Fusionen	Fusionsdatum	Beitrag in Mio. Fr.
Beromünster, Schwarzenbach	1.9.2004	1,50
Triengen, Kulmerau, Wilihof	1.1.2005	2,05
Römerswil, Herlisberg	1.1.2005	1,55
Willisau-Land, Willisau-Stadt	1.1.2006	2,60
Reiden, Langnau, Richenthal	1.1.2006	5,00
Dagmersellen, Buchs, Uffikon	1.1.2006	4,40
Ettiswil, Kottwil	1.1.2006	2,80
Hohenrain, Lieli	1.1.2007	1,20
Beromünster, Gunzwil	1.1.2009	3,00
Hitzkirch, Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Retschwil, Sulz	1.1.2009	7,30
Triengen, Winikon	1.1.2009	3,00
Littau, Luzern	1.1.2010	0,00
Escholzmatt, Marbach	1.1.2013	3,20
<i>Summe Fusionsbeiträge</i>		<i>37,60</i>

1.2.1.2 Bisherige Unterstützung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern

Über die Höhe von Fusionsbeiträgen verhandeln wir nach geltendem Recht jeweils mit den Gemeinden. Wir berücksichtigen dabei deren finanzielle Lage und Zukunftsaussichten. Dabei gilt, dass die bestgestellte Gemeinde durch die Fusion nicht schlechtergestellt werden darf. Grossen Einfluss auf den Fusionsbeitrag haben Unterschiede bei den Steuerfüssen und der Verschuldung. Der Kantonsbeitrag trägt vorübergehend zum Ausgleich dieser Unterschiede bei, mittelfristig muss sich die Fusion aber

selber tragen. Der Kanton übernimmt in der Regel auch 50 Prozent der Reorganisationskosten, die den Gemeinden durch die Vereinigung entstehen. Im Ergebnis wurden bisher 37,6 Millionen Franken als Fusionsbeiträge gesprochen (siehe Tab. 1).

Zudem profitiert die fusionierte Gemeinde von der Besitzstandwahrung im jährlichen Finanzausgleich. Die Besitzstandwahrung sorgt dafür, dass die fusionierte Gemeinde während einer bestimmten Frist mindestens so viel Finanzausgleich erhält, wie die einzelnen Gemeinden als nicht fusionierte Gemeinden bekommen hätten. Bisher dauerte die Besitzstandwahrung zehn Jahre. Nach Ablauf dieser Frist wird sie jährlich um ein Fünftel gekürzt. Mit dem revidierten Finanzausgleichsgesetzes vom 7. November 2011 beschlossen hat und der auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten wird (vgl. Kantonsblatt Nr. 45/2011, S. 3038), ist eine schrittweise Reduktion der vollen Besitzstandwahrung auf sechs Jahre vorgesehen. Nachher wird einer Fusionsgemeinde nur noch für ein Jahr 50 Prozent des vollen Betrages ausbezahlt.

Weiter bietet das Amt für Gemeinden den in Fusionsvorhaben involvierten Gemeinden eine fachliche Prozessunterstützung an.

1.2.1.3 Gemeindefusionen in anderen Kantonen

– Einschätzung der Bedeutung

Nicht für alle Kantone haben Gemeindefusionen die gleich grosse Bedeutung. Gemäss einer Befragung des Beratungs- und Forschungsunternehmens Ecoplan, Altdorf und Bern, beurteilten 2010 sechzehn Kantone die Wichtigkeit von Gemeindefusionen als gross bis sehr gross, acht Kantone als weniger gross, und für zwei Kantone waren Gemeindefusionen nicht wichtig. In der Tendenz ist absehbar, dass die Bedeutung von Gemeindefusionen aus kantonaler Perspektive zugenommen hat. So haben sich in den letzten zehn Jahren so viele Gemeinden zusammengeschlossen (303) wie in den 150 Jahren zuvor (304).

– Unterstützung von Gemeindefusionen

Mittlerweile verfügt die Mehrheit der Kantone über Instrumente zur Unterstützung von Zusammenschlüssen von Gemeinden.¹ 20 Kantone unterstützen Gemeindefusionen mit Beratungsdienstleistungen. 13 Kantone stellen den Gemeinden Arbeitshilfen zur Verfügung. Diese reichen von allgemeinen Leitfäden zum Thema Gemeindereform bis zu Musterdokumenten. 16 Kantone kennen Massnahmen der finanziellen Unterstützung. Nach rund zehn Jahren Erfahrung sind nun viele Kantone daran (u.a. Freiburg und Zürich), ihr Angebot zu erweitern oder anzupassen. Positive Anreize, wie sie oben erwähnt wurden, sind die Regel. Negative Anreize, wie zum Beispiel Kürzungen von Finanzausgleichszahlungen, wenn eine Gemeinde ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, werden kaum eingesetzt, auch wenn sie gesetzlich verankert sind.

– Von Fusionen im ländlichen Raum zu Fusionen im urbanen Raum

Typisch ist, dass in verschiedenen Kantonen Gemeindefusionen zuerst bei Klein- und Kleinstgemeinden im ländlichen Raum zum Thema wurden. Diese Gemeinden stiessen in Bezug auf ihre Aufgaben und Ressourcen zuerst an ihre Grenzen. In mehreren Kantonen haben sich in diesem Prozess auch verschiedene sich überlagernde Gemeinden (Einwohnergemeinde, Bürgergemeinde, Schulgemeinde) zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen. Der Kanton Freiburg war ein klarer Vorreiter bei den Gemeindefusionen: Bereits ab 1971 wurden Fusionen von Gemeinden aktiv unterstützt. Seither verringerte sich die Freiburger Gemeindezahl von 278 auf 167. Allgemein zeigt sich, dass sich aus einfachen Zweier- oder Dreier-Zusammenschlüssen anschliessend umfangreichere Zusammenschlussprojekte, bis hin zu ganzen Talschaften, entwickelten. Hier sind die Kantone Graubünden (z.B. Val Mustair, 1600 Einwohner), Wallis (z.B. Val d'Anniviers, 2500 Einwohner) und Neuenburg (z.B. Val de Travers, 10860 Einwohner) zu erwähnen. Daneben wurden Reformprojekte in urbanen Zentren diskutiert. Als Beispiel sind die Fusionen von Rapperswil und Jona (25 800 Einwohner) im Kanton St. Gallen und die Fusionen von Lugano (58 000 Einwohner) und Mendrisio (11 560 Einwohner) im Kanton Tessin mit ihren jeweiligen Nachbargemeinden zu nennen. Vermehrt haben auch die Kantone selbst Zentrumsstrategien entwickelt und propagiert (Kanton Aargau für Aarau, Baden und Brugg, Kanton Tessin für Bellinzona und Locarno). Schliesslich ist als Besonderheit der Kanton Glarus zu erwähnen, wo die Landsgemeinde auf den 1. Januar 2011 die Bildung von drei Einheitsgemeinden, die zusammen den ganzen Kanton abdecken, beschlossen hat.

¹ Ecoplan, Präsentation «Gemeindestrukturreformen auf kantonaler Ebene» von Eliane Kraft, gehalten an der Tagung der Avenir Suisse über die «Die Neuordnung der Schweiz: Zum Stand der Gemeinde- und Kantonfusionen» vom 20. November 2010.

– Finanzielle Unterstützung

Die aufgezeigte Bandbreite möglicher Gemeindezusammenschlüsse und die Unterschiede bei den kantonalen und kommunalen Aufgaben, den Kompetenzen und der Verantwortung machen es schwierig, die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen durch die Kantone zu beurteilen und zu vergleichen. Entscheidende Auswirkungen auf Gemeindefusionen sowie die kantonale finanzielle Unterstützung hat jeweils der innerkantonale Finanzausgleich: Dieser kann Gemeinden einen Anreiz zur Fusion bieten, Fusionen hemmen oder gänzlich verhindern. Sinngemäß sind kantonale Beiträge an Fusionen häufig im Finanzausgleichssystem vorgesehen oder eng damit verbunden.

Grundsätzlich existieren zwei Arten der finanziellen Unterstützung von Gemeindefusionen, die jedoch auch in Mischformen vorkommen: die Verhandlungslösung, angewandt zum Beispiel im Kanton St. Gallen und bisher im Kanton Luzern sowie das Berechnungsmodell, angewandt zum Beispiel in den Kantonen Freiburg und Bern. Beide Typen haben Vor- und Nachteile. Berechnungsmodelle gewährleisten den Gemeinden Sicherheit und Gleichbehandlung dank feststehender Bemessungskriterien. Sie orientieren sich meist an der Bevölkerungszahl oder der Zahl der beteiligten Gemeinden und teilweise an topografischen Kriterien. Dagegen basieren Verhandlungslösungen auf Abklärungsergebnissen in Fusionsprojekten und berücksichtigen die finanzielle Lage der sich zusammenschliessenden Gemeinden und der neu zu bildenden Gemeinde.

– Eingestellte und ausbezahlt Beiträge nach Kantonen

Folgende Beiträge werden in den Kantonen für die Unterstützung von Gemeindefusionen eingestellt oder ausbezahlt: Eingestellt für Fusionsbeiträge hat der Kanton Bern jährlich 4 Millionen Franken. Im Kanton Graubünden wurden seit dem Jahr 2000 an insgesamt 17 Zusammenschlüsse 46,2 Millionen Franken an kantonalen Fördermitteln ausbezahlt. In den nächsten fünf Jahren dürften rund 50 Millionen Franken an Förderbeiträgen zusammenkommen, wobei sich die Anzahl Gemeinden von heute über 170 auf rund 130 reduzieren dürfte. Die Kosten zur Erreichung des mittelfristigen Ziels bis zum Jahr 2020 (50–100 Gemeinden) belaufen sich auf etwa 150 Millionen Franken. Im Kanton Aargau stehen die Mittel für Gemeindezusammenschlüsse im Finanzausgleichsfonds bereit. Für diesen Fonds gibt es jährlich eine Planung. Die aktuelle Planung sieht von 2010 bis 2015 rund 55 Millionen Franken Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse vor. Der Kanton St. Gallen hat seit dem Jahr 2007 90 Millionen Franken für Fusionen reserviert; 23 Millionen Franken wurden bisher ausbezahlt, 47 Millionen Franken wurden Fusionsprojekten zugesichert. Im Kanton Tessin wurden seit 1995 Gemeindefusionen mit 136 Millionen Franken unterstützt. Die Anzahl Gemeinden sank in diesem Zeitraum von 245 auf 161. Der Kanton Glarus wendete für den Ausgleich bei der Reduktion von 25 auf 3 Gemeinden 20 Millionen Franken auf. Im Kanton Freiburg wurden von 1999 bis 2010 22,6 Millionen Franken für Gemeindefusionen aufgewendet. Mit dem neuen Gesetz, das am 15. Mai 2011 von den Stimmberechtigten beschlossen wurde, werden weitere 38 Millionen Franken für Fusionen bereitgestellt. Im Kanton Schaffhausen fanden vier Gemeindefusionen statt. Der Kanton unterstützte diese mit 8,8 Millionen Franken.

1.2.1.4 Wirkung von Gemeindefusionen

Der Kanton Aargau liess die Auswirkungen von Fusionen auf die Gemeinden selbst wie auch auf die Bevölkerung fusionierter Gemeinden untersuchen.² Es sind sieben Gemeindefusionen aus fünf Kantonen untersucht worden – u.a. diejenige von Triengen-Kulmerau-Wilhof. Es wird festgehalten, dass in allen sieben Gemeinden die Fusionsprojekte eine hohe Dynamik und die Legitimation durch die Stimmberechtigten schaffte, um in verschiedensten Bereichen Optimierungen durchzuführen. Nach Aussagen der Gemeindevorvertretungen wäre diese Dynamik und Offenheit für weitreichende neue Lösungen im normalen Alltagsgeschäft einer Gemeinde sonst nur schwer zu erreichen gewesen. Die Untersuchung stellt fest, dass ein Gemeindezusammenschluss zahlreiche Chancen und günstige Rahmenbedingungen schafft, um die Professionalität der Gemeindevorwaltung zu erhöhen, um die Dienstleistungsqualität zu verbessern, um Personalkosten einzusparen oder die kommunale Nutzungsplanung zu optimieren. Die Nutzung dieser Chancen erfordert gleichzeitig entsprechende Entscheidungen und konsequente Umsetzungsschritte.³

² Effekte von Gemeindezusammenschüssen, Schlussbericht, BHP Hanser und Partner AG, Zürich, 16. August 2007.

³ Bericht BHP Hanser und Partner, S. 13.

Eine ebenfalls vom Kanton Aargau initiierte Bevölkerungsbefragung durch das Forschungsinstitut GfS, Bern,⁴ gibt Antwort auf die Frage, ob die Hoffnungen und Befürchtungen nach dem Zusammenschluss bestätigt wurden. Dazu hat das GfS im Jahr 2007 über 2000 Stimmberchtigte in sieben Fusionsgemeinden (u.a. Triengen-Kulmerau-Wilhof) aus fünf Kantonen befragt. Die Befragten in allen sieben Gemeinden sind mit der Dienstleistungsqualität und mit dem Mitspracherecht grossmehrheitlich (80%) zufrieden. In allen Fusionsgemeinden würde die grosse Mehrheit derjenigen Befragten, die der Fusion zugestimmt hatten, diesen Entscheid noch einmal treffen. Das Wohlbefinden kommt zustande, weil die im Abstimmungskampf geäusserten negativen Erwartungen bisher nicht eingetroffen sind und das Eintreffen der positiven sich abzeichnet. Je länger die Fusion zurück liegt, desto zufriedener sind die Menschen. Eine Minderheit ist jeweils unzufrieden; es sind diejenigen Stimmberchtigten, die sich vor der Abstimmung gegen eine Fusion ausgesprochen haben. «Wer zu Beginn für die Gemeindezusammenlegung war, ist es mit ausgesprochen hoher Wahrscheinlichkeit auch noch aktuell.»⁵

Aus einer Studie zur Fusion von Rapperswil und Jona⁶ geht hervor, dass die Verflechtungen der zwei Gemeinden derart gross gewesen waren, dass eine verantwortungsvolle Politik im Interesse der Einwohnerschaft nur mit Blick über die Gemeindegrenze hinaus möglich war. Der entscheidende Gewinn der Vereinigung liege darin, dass die Arbeit auf der strategischen Ebene erheblich optimiert werden konnte. In allen Bereichen sei es heute möglich, Entscheide «aus einem Guss» zu fällen. Die Entscheidungsfindung im Stadtrat sei einfacher, weil es keine fremden Interessen auf demselben Siedlungsgebiet zu beachten gelte. Auch bei der Finanzierung bedürfe es keiner Überlegungen mehr zu einer fairen Verteilung der Kosten bei gemeinsamen Projekten. In vielen Bereichen habe sich gezeigt, dass manche Neuerungen nicht so einfach durchzuführen gewesen wären, wenn es nicht eine grundsätzlich positive Haltung gegeben hätte. Eine der bedeutendsten Errungenschaften des Vereinigungsprojekts sei zudem die sich daraus ergebende Aufbruchsstimmung. Es habe eine Innovationskraft ausgelöst werden können, die in vielen Bereichen des öffentlichen Gemeinwesens merkliche positive Veränderungen bewirkt habe.

Die Ergebnisse aus diesen Studien lassen sich auch auf die in unserem Kanton erfolgten Zusammenschlüsse übertragen. Die bei uns gewonnenen Erfahrungen stimmen damit überein.

Die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt, dass sich zu einem grossen Teil Gemeinden, die ressourcenschwach sind und über wenig finanziellen Spielraum verfügen, mit den jeweiligen Zentrumsgemeinden zusammenschliessen. Im Weiteren bestätigen die Daten aus der Tabelle 2, dass sich die Gewährung von Beiträgen für Gemeindefusionen positiv auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen der fusionierten Gemeinden ausgewirkt hat. Verbesserungen konnten in der Regel bei den Finanzkennzahlen, besonders auch bei den Nettoschulden pro Einwohner und beim Steueraufwand, erzielt werden. Weniger gross ist der Schuldenabbau in Reiden und Willisau. Diese Gemeinden haben in den vergangenen Jahren viel investiert. Auch ihre Verschuldung ist aber heute geringer als vor der Fusion prognostiziert.

⁴ Gemeindezusammenlegung auch nach Umsetzung breit akzeptiert, Schlussbericht zur Bevölkerungsbefragung «Nutzen Gemeindezusammenschluss» im Auftrag des Kantons Aargau, gfs.bern, Bern, 31. Juli 2007.

⁵ Schlussbericht Bevölkerungsbefragung gfs.bern, S. 44.

⁶ Wir bauten eine neue Stadt, Vereinigung Rapperswil-Jona, Bilanz nach drei Jahren, Bericht des Stadtrats, 1. März 2010.

Tab. 2: Finanzielle Kennzahlen von Gemeinden mit Sonderbeiträgen für Fusionen

Gemeinde	Steuerfuss		Selbsfinanzierungsgrad 5 Jahre		Nettoverschuldung pro Einwohner		Kapitaldienst in %	
	2003	2011	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Ø alle Luzerner Gemeinden	1,9746	1,8303	115,34	143,67	3511	2213	5,73	2,64
<i>Fusionsgemeinden</i>								
Beromünster	2,15		131,20		5423		5,86	
Schwarzenbach fusionierte Gemeinde	2,40		98,75		7061		11,10	
Römerswil	2,35		117,10		2943		6,66	
Herlisberg fusionierte Gemeinde	2,40		139,30		5911		11,78	
Triengen	2,35		261,82		3455		7,93	
Kulmerau	2,40		635,98		8464		9,71	
Wilihof fusionierte Gemeinde	2,40		450,02		3053		4,00	
Dagmersellen	1,95		173,02		2346		4,99	
Buchs	2,40		62,47		11368		17,73	
Uffikon fusionierte Gemeinde	2,40		148,06		5215		6,78	
Ettiswil	2,40		67,22		7609		13,44	
Kottwil fusionierte Gemeinde	2,40	2,15	355,84		9794		17,63	
Hohenrain	2,40		86,60	366,76	8017	3166	14,30	4,77
Lieli	2,40		138,30		3446		7,86	
Richenthal fusionierte Gemeinde	2,40	2,05	335,50		8336		14,02	
Reiden	2,10		156,99	106,48	3876	2632	8,50	3,58
Langnau	2,40		78,95		4100		8,76	
Richenthal fusionierte Gemeinde	2,40		236,61		5094		12,74	
Willisau Stadt	2,00		451,88		6220		13,04	
Willisau Land fusionierte Gemeinde	2,40	2,1	113,41	76,88	4547	5042	10,03	7,12
	2,1894	2,1	97,31	100,77	7330	7591	8,02	7,67

1.2.2 Finanzausgleich

Der Finanzausgleich besteht aus zwei Instrumenten:

- dem jährlichen Ressourcen- und Lastenausgleich und
- dem punktuell eingesetzten Instrument der Sonderbeiträge.

Der Luzerner Finanzausgleich bezweckt neben einer Stärkung der finanziellen Autonomie einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons. Der Planungsbericht B 127 über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs 2009 (Wirkungsbericht 2009) vom 1. September 2009 (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, S. 15) zeigte auf, dass der neue, auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzte Finanzausgleich wie gewünscht einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit bewirkt. Es zeigte sich auch eine Abwärtsbewegung der Steuerbelastung.

- Ressourcen- und Lastenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich wird den Gemeinden ein Grundbetrag an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln (Mindestausstattung) gewährleistet. Dadurch sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung ver-

ringert werden. Es soll damit eine Ausgleichswirkung auf der Einnahmenseite erzielt werden. Mit dem Lastenausgleich unterstützt der Kanton zusätzlich die Gemeinden, die in den Bereichen Bildung, Topografie, Soziodemografie und Infrastruktur besonderen Aufwand haben. Jährlich bringt der Kanton Luzern rund 120 Millionen Franken in den Ressourcen- und Lastenausgleich ein.

– Sonderbeiträge

In Einzelfällen können Gemeinden durch die Maschen des oben beschriebenen Ressourcen- und Lastenausgleichs fallen. Es ist wirkungsvoller, solche Einzelfälle als Einzelfälle zu behandeln, als das ganze System auf sie auszurichten. Der Kanton unterhält zu diesem Zweck einen Fonds für Sonderbeiträge, über dessen Einlagen der Kantonsrat entscheidet.

Sonderbeiträge werden vorab für Gemeinden eingesetzt, welche strukturelle Veränderungen vornehmen, die das Gesamtsystem des Kantons Luzern stärken (vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich sowie eines Dekrets über Einlagen in den Fonds für Sonderbeiträge an Gemeinden [B 184] vom 13. März 2007, in: GR 2007 S. 1386). Bisher wurden einzelnen Gemeinden Sonderbeiträge im Betrag von insgesamt 17 Millionen Franken zugesprochen (vgl. Tab. 3) sowie insgesamt 37,6 Millionen Franken an Sonderbeiträgen im Sinne von Fusionsbeiträgen an Gemeinden in finanziell schlechten Verhältnissen (vgl. Tab. 1).

Tab. 3: Übersicht über die Sonderbeiträge zur Sanierung einzelner Gemeinden

Sonderbeiträge	Regierungsratsentscheid	Beitrag in Mio. Fr.
Pfaffnau	11.5.2004	3,50
Flühli	4.3.2005	3,00
Grossdietwil	25.10.2005	3,00
Luthern	20.5.2008	3,00
Pfeffikon	10.12.2010	2,00
Menznau	22.11.2011	2,50
<i>Total</i>		<i>17,00</i>

Bei den vier Gemeinden, die bis 2008 einen Sonderbeitrag erhielten, zeigt die Entwicklung der Finanzkennzahlen eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation. Vor allem die Verschuldung pro Einwohner und als Folge davon die Kapitaldienstkosten konnten signifikant reduziert werden.

Tab. 4: Finanzielle Kennzahlen von Gemeinden mit Sonderbeiträgen

Gemeinde	Steuerfuss		Selbsfinanzierungsgrad 5 Jahre		Nettoverschuldung pro Einwohner		Kapitaldienst in %	
	2003	2011	2003	2009	2003	2009	2003	2009
Ø alle Luzerner Gemeinden	1,9746	1,8303	115,34	143,67	3 511	2213	5,73	2,64
Gemeinden mit Einzelbeitrag								
Pfaffnau	2,40	2,30	53,52	580,58*	9996	2636	14,94	4,12
Flühli	2,40	2,40	134,31	396,09*	12 797	-1231	15,51	-1,03
Grossdietwil	2,40	2,30	159,79	...	12 483	2117	17,85	5,25
Luthern	2,40	2,40	85,84	666,37	14 152	7985	13,71	7,06

*Selbsfinanzierungsgrad 1 Jahr, da Wert 5 Jahre nicht ausgewiesen

Über die Einlagen in den Fonds beschliesst Ihr Rat im Rahmen seiner Zuständigkeit. Zuletzt geschah dies mit dem Dekret vom 10. September 2007, wodurch der Fonds für Sonderbeiträge seit 2009 und bis 2014 jährlich mit 4 Millionen Franken geäufnet wird (vgl. Botschaft B 184 sowie GR 2007 S. 1598).

Berücksichtigt man neben den definitiv gesprochenen auch die bereits zugesicherten⁷ Beiträge, sind bis Ende 2014 voraussichtlich noch 0,3 Millionen Franken verfügbar. Für weitere Sonderbeiträge an Einzelgemeinden und Gemeindefusionen sind folglich ohne eine weitere Äufnung des Fonds keine verbindlichen Zusicherungen mehr möglich, da dieser ausgeschöpft ist.

⁷ Unser Rat hat folgenden Fusionsprojekten Beiträge zugesichert, falls die Fusionen zustande kommen: Ohmstal-Schötz (7 Mio. Fr.), Pfeffikon-Rickenbach (8,5 Mio. Fr.), Beromünster-Neudorf (3,1 Mio. Fr.).

1.2.3 Neue Regionalpolitik

Gemäss dem Planungsbericht B 174 unseres Rates über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 26. Januar 2007 bildet die Neue Regionalpolitik die Ergänzung zur Agglomerationspolitik und zur Förderung der Hauptentwicklungsachsen (vgl. GR 2007 S. 624). Mit diesem Instrument wird die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums zusätzlich gestärkt. In Ergänzung zur Hauptentwicklungsachse und den Zentren des Kantons sollen die eigenen Stärken und Vorzüge des ländlichen Raums insbesondere im Seetal und in der Region Luzern West (Hinterland-Entlebuch-Rottal) gefördert werden. Durch Beiträge an vielversprechende Projekte werden Unternehmertum und Innovation gefördert sowie die Wettbewerbsfähigkeit, die Wertschöpfung und die Beschäftigung in diesen Gebieten erhöht. Die NRP ist als Teil der allgemeinen Regionalpolitik des Kantons Luzern zu verstehen.

Für NRP-Projekte standen in der Programmperiode 2008–2011 im Kanton Luzern jährlich rund 2,5 Millionen Franken an Bundesgeldern zur Verfügung. Hinzu kommen jährlich rund 3 Millionen Franken vom Kanton Luzern. Damit erfüllt der Kanton Luzern die Vorschrift des Bundes, wonach die Kantone einen NRP-Betrag in gleicher Höhe wie derjenige des Bundes beizusteuern haben. Für Projekte und Initiativen im Wirkungsbereich des Kantons Luzern waren demnach insgesamt rund 5,5 Millionen Franken pro Jahr einsetzbar. Während einer Programmperiode von vier Jahren standen für NRP-Projekte im Kanton Luzern somit 22 Millionen Franken zur Verfügung. Die Erfahrung aus den letzten Jahren zeigt, dass diese Mittel ausreichen, um unterstützungswürdige Projekte gemäss den festgelegten Kriterien fördern zu können. Im Rahmen des ersten NRP-Umsetzungsprogramms wurden von 2008 bis Ende 2011 bislang A-fonds-perdu-Mittel in der Höhe von knapp 12 Millionen sowie Darlehen in der Höhe von 5,8 Millionen Franken zugesichert. Die Programmverhandlungen mit dem Bund für die folgende Programmperiode sind noch nicht abgeschlossen. Voraussichtlich stehen dem Kanton Luzern jährlich rund 3,2 Millionen Franken an Bundesgeldern zur Verfügung. Davon sind 1,5 Millionen Franken für Darlehen reserviert. Im Sinn des Äquivalenzprinzips hat der Kanton eine gleichwertige Leistung zu erbringen. Die definitive Höhe der kantonalen Mittel steht heute noch nicht fest.

Der Kanton Luzern unterstützt im Rahmen der NRP Projekte mit folgenden drei Ausrichtungen:

- Ausrichtung 1a: Unterstützung der regionalen Entwicklungsträger bei der Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien,
- Ausrichtung 1b: interregionale Kooperationen im Kanton Luzern,
- Ausrichtung 2: Umsetzung der kantonalen Wirtschaftsstrategien,
- Ausrichtung 3: internationale Kooperationen.

Im Folgenden seien einige Projekte beispielhaft aufgeführt:

- *Tropenhaus Wolhusen*

Mit der Eröffnung des Tropenhauses im März 2010 in Wolhusen wurde in dieser Region ein naturnahes Freizeit- und attraktives Indoor-Angebot geschaffen. Durch die jährlich 55 000 erwarteten Besucherinnen und Besucher, das integrierte Tropenrestaurant sowie den Tropenmarkt wird die Wertschöpfung in der Region gesteigert. Mit dem Projekt wurden rund 20 neue Arbeitsplätze geschaffen.

- *Pilotprojekt Gemeindeentwicklung am Beispiel der Gemeinde Luthern*

Die Gemeinde Luthern, welche durch eine besondere Randlage (zentrale Lage in der Schweiz, jedoch am Rande des Kanton Luzerns) geprägt ist, wird durch Gemeindeentwicklungsmassnahmen gefördert, um die Abwanderung zu bremsen und die Wertschöpfung in der Gemeinde zu erhöhen. Dazu wurde eine Stelle Gemeindeentwicklung geschaffen, welche vielfältige Massnahmen erarbeitet. Das Projekt wird im Rahmen eines Public-private-Partnership-Ansatzes finanziert, an dem sich somit auch Private beteiligen. Erste erfolgreiche Massnahmen (u.a. neue Schneeschuh-Trails, Planung eines Sporthotels) wurden umgesetzt.

- *Wirtschaftliche Stärkung des Regionalzentrums Hochdorf*

Hochdorf ist das wirtschaftliche Zentrum der Region Seetal. Der Ort verfügt über ein unterdurchschnittliches Versorgungsangebot, insbesondere fehlen Einkaufsmöglichkeiten, sodass Hochdorf seine Zentrumsfunktion für das Seetal nicht optimal erfüllen kann. Mit dem NRP-Projekt soll die Attraktivität des Versorgungsangebotes im Regionalzentrum Hochdorf durch neue Einkaufsmöglichkeiten gesteigert werden. Hierzu wird ein Umsetzungsplan inklusive Investorenmappe erstellt. Ziel ist es, zwei bis vier neue Geschäfte (Detail- und Fachhandel) anzusiedeln.

- *Economic Food Machine*

Ein Unternehmensnetzwerk im Luzerner Hinterland (Hinterland International AG), bestehend aus mehreren Zulieferfirmen im Bereich Maschinenbau und Konstruktion, entwickelte einen neuartigen Stelzentraktor (OHARD) für Monokulturen (vor allem für Weinbau). Ziel ist es, jährlich mittelfristig 50 dieser Traktoren zu produzieren und europaweit abzusetzen. Dadurch sollen in den beteiligten Unternehmen dauerhaft ungefähr 30 bis 40 Arbeitsplätze entstehen.

Neben der Neuen Regionalpolitik ist für die Luzerner Landschaft weiter ein Instrument bedeutsam, das speziell die Landwirtschaft unterstützt: das landwirtschaftliche Kreditwesen. Mit kantonalen Beiträgen für landwirtschaftliche Hochbauten und Gemeinschaftsprojekte in der voralpinen Hügelzone und im Berggebiet können unter anderem einzelbetriebliche Massnahmen wie der Kauf, der Neubau, der Umbau oder die Sanierung von Ökonomie- und Alpgebäuden getroffen werden.

1.2.4 Regionale Entwicklungsträger

Im neuen kantonalen Richtplan 2009 werden vier regionale Entwicklungsträger (RET)⁸ definiert, welche die bisherigen Regionalplanungsverbände ablösen und komplexe fachübergreifende Aufgaben übernehmen sollen. Durch die Stärkung der regionalen Aufgabenerfüllung werden zukunftsfähige Strukturen geschaffen. Angesichts zunehmender räumlicher Verflechtungen und grenzüberschreitender Fragestellungen nimmt der Bedarf an horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit zu. Ziel ist es, eine effizientere Abwicklung von Aufgaben zur räumlichen Entwicklung zu fördern und die gemeindeübergreifende Abstimmung und Koordination zu verbessern. Dadurch sollen die Standortattraktivität, die Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung der Gemeinden und der Regionen und damit des gesamten Kantons gesteigert werden. Die kantonale Mitfinanzierung von Projekten und Konzepten beträgt jährlich insgesamt 400 000 Franken. In erster Linie finanzieren sich die regionalen Entwicklungsträger über Mitgliederbeiträge der Gemeinden.

Die durch den Kanton mitfinanzierten Projekte und Konzepte dürfen den Zielsetzungen des Richtplans und somit auch den übergeordneten Zielen der Raumplanung nicht widersprechen. Zudem müssen sie einen starken Bezug zum raumstrategischen Grundsatz einer vielseitigen, räumlich konzentrierten Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung mit hoher Nutzungsdichte in intakten Landschaften gemäss der Raumentwicklungsstrategie des kantonalen Richtplans (Koordinationsaufgabe R1–3) haben.

Für die Bewertung und Gewichtung der konkreten Projekt- und Konzeptanträge wurden insbesondere folgende Indikatoren verwendet:

- Stärkung der Entwicklungsachsen oder Stärkung der Regional- und Subzentren,
- Stärkung der Positionierung und Profilierung der Regionen,
- Förderung der regionalen Qualitäten und Potenziale,
- Steigerung der Standortattraktivität,
- Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung,
- erwartete Investitionen (Multiplikationseffekte).

Diese Beurteilungskriterien sind nicht abschliessend. Weitere Kriterien wie «Innovationsgehalt» oder «Pilotprojekt-Charakter» sollen ebenso berücksichtigt werden wie die Frage nach der regionalen oder überregionalen Wirkung oder die Auswirkungen solcher Projekte und Konzepte. Zu beachten ist bei allen eingereichten Projekt-Mitfinanzierungsanträgen, dass sich der Kanton nicht mittels Globalbeiträgen an der Erarbeitung oder Umsetzung der regionalen Aufgabenprogramme beteiligt, sondern dass er nur an konkrete Projekte oder Konzepte im Sinn der dargelegten Indikatoren anteilmässig Beiträge ausrichtet.

Im Folgenden seien einige Projekte beispielhaft aufgeführt, die mit den jährlich zur Verfügung stehenden Mitteln von 400 000 Franken unterstützt werden:

- *RET Idee Seetal: Programmleitung für das Regionalentwicklungsprogramm Wohnen Seetal*

Das Regionalentwicklungsprogramm Wohnen Seetal ist eine konkrete Umsetzung des behördenverbindlich verankerten Regionalentwicklungsplanes Seetal (REP Seetal) und zielt darauf ab, dass sich Bevölkerung, Politik und Wirtschaft mit Fragen der Wohn- und Wohnstandortqualität auseinandersetzen und so aktiv zu einer Weiterentwicklung und Steigerung der Lebensqualität beitragen. Durch das Programm sollen neue Ansätze bezüglich Wohnformen initiiert werden. Dabei sollen die Projektziele durch Nutzenanalysen zur sogenannten «residenziellen Ökonomie», die Durchführung eines jährlichen Wohnsymposiums sowie durch die darauf aufbauenden Umsetzungsschritte der Projektleitung erreicht werden.

⁸ RET Luzern Plus, RET Sursee-Mittelland, RET Region Luzern West (entspricht dem NRP-Träger), RET Idee Seetal (entspricht dem NRP-Träger).

- *RET Luzern Plus: Gebietsmanager Luzern Nord*
Durch das Gebietsmanagement Luzern Nord sollen die Inhalte des Masterplans Luzern Nord in Richtung konkreter Projekte ergebnisorientiert umgesetzt werden. Dabei nimmt insbesondere die Vernetzung von Investoren, Grundeigentümern, Realisierungsträgern sowie den Gemeinden eine entscheidende Rolle ein. Ziel war es, das Gebietsmanagement auf den 1. Mai 2011 zu installieren.
- *RET Region Luzern West: Entwicklung der Zentren in der Region Luzern West (Willisau, Schüpfheim, Wolhusen) – Leitprojekt Willisau*
Durch das Projekt sollen Investitionstätigkeiten ausgelöst und langfristig dynamisiert werden, welche auf die spezifischen Entwicklungsziele der Zentren in der Region Luzern West abgestimmt sind. Das Projekt zielt auf die Erreichung höherer Zentralitätsgrade in den betrachteten Perimetern der Zentren ab. Durch die bedürfnisgerechte Ergänzung der Wohn- und Wirtschaftsnutzungen im betrachteten Perimeter sollen die Zentrumsfunktionen und die Standortattraktivität der betrachteten Zentren in der Region Luzern West gestärkt werden. Dabei hat die Zentrumsentwicklung Willisau Pilotfunktion für weitere Zentrumsentwicklungen.

1.3 Gesetzesentwürfe und Vorstösse zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes

1.3.1 Erste Ideen zu einem Kohäsionsfonds in der Staatsrechnung 2006

Die Staatsrechnung 2006 hat mit einem Ertragsüberschuss von 132,2 Millionen Franken abgeschlossen. Unser Rat hat Ihrem Rat mit Botschaft B 2 vom 3. April 2007 vorgeschlagen, 80 Millionen Franken aus dem Ertragsüberschuss 2006 zweckgebunden für die Äufnung eines Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes einzusetzen.⁹ Die Botschaft beinhaltete den Entwurf eines Dekrets über einen entsprechenden Sonderkredit, der unter dem Vorbehalt stand, dass die gesetzliche Grundlage für diesen Fonds geschaffen würde und das Dekret zusammen mit der geplanten gesetzlichen Grundlage der Volksabstimmung unterliegt (vgl. GR 2007 S. 1107). Ihr Rat hat diesem Dekret am 18. Juni 2007 mit 83 gegen 18 Stimmen zugestimmt (GR 2007 S. 1150). Die Schaffung eines Kohäsionsfonds entsprach dem Anliegen der Motion M 853 vom 29. Januar 2007 von Guido Graf. In dieser Motion wurde verlangt, dass «eine gesetzliche Grundlage zu schaffen sei für die Ausrichtung von Entwicklungsbeiträgen (mindestens 100 Millionen Franken) zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), zur Stärkung der Zentren Luzern, Sursee und weiterer Regionalzentren sowie zur Unterstützung von <potenzialarmen Gemeinden>». Zudem sollte der Kohäsionsfonds die Strategie der Gemeindeentwicklung des Kantons Luzern unterstützen, die im Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007 beschrieben ist.

1.3.2 Erster Gesetzesentwurf zur weiteren Umsetzung

Im Herbst 2007 haben wir den Gesetzesentwurf über die Unterstützung von Gemeindevereinigungen der Agglomeration Luzern und der Region Sursee in die Vernehmlassung geschickt. Mit diesem Gesetzesentwurf sollte die gemäss der Botschaft B 2 vom 3. April 2007 geforderte gesetzliche Grundlage für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes geschaffen werden. In der Vernehmlassung wurde stark kritisiert, dass dieses neue Gesetz nur für Fusionen in städtischen Gebieten gelten sollte. Als sich dann am 25. November 2007 die Luzerner Stimmbevölkerung gegen den kantonalen Beitrag von 20 Millionen Franken an die Gemeindefusion Littau-Luzern aussprach, wurden die laufenden Gesetzgebungsarbeiten abgebrochen, und eine neue Lagebeurteilung wurde vorgenommen. Damit war es nicht mehr möglich, die Gesetzesgrundlage für den Kohäsionsfonds gemeinsam mit dem Dekret in der gesetzlich vorgegebenen Jah-

⁹ Die 80 Millionen Franken setzten sich zusammen aus 60 Millionen Franken und den 20 Millionen Franken, die ursprünglich für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau und Luzern vorgesehen waren (Kantonsratsbeschluss vom 20. März 2007). In der Botschaft B 2 vom 3. April 2007 war vorgesehen, dass diese 20 Millionen Franken auch für die Äufnung des Kohäsionsfonds verwendet werden sollen, falls dieser Betrag nicht in Anspruch genommen würde. Der Beitrag an die Fusion Littau-Luzern wurde in der kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 2007 abgelehnt.

resfrist dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Unser Rat beantragte Ihrem Rat mit Botschaft B 51 vom 18. März 2008 daher die Aufhebung des Dekrets über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds. Ferner beantragten wir mit einer Änderung des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006, dass die Mittel aus dem Ertragsüberschuss bis Ende 2010 reserviert bleiben. Sollte bis dahin kein Dekret über die Mittelverwendung verabschiedet worden sein, solle der Ertragsüberschuss für die Bildung von Eigenkapital verwendet werden. Ihr Rat hat dieser Vorlage am 16. Juni 2008 zugestimmt (vgl. KR 2008 S. 890). So gewann man Zeit für die Erarbeitung eines neuen Finanzierungsmodus.

1.3.3 Zweiter Gesetzesentwurf zur weiteren Umsetzung

Im Frühjahr 2010 schickte unser Rat eine neue Vorlage zur Unterstützung von Fusionen und interkommunaler Zusammenarbeit in die Vernehmlassung. Die Vernehmlassungsantworten bestätigten in der grossen Mehrheit, dass die von Parlament und Regierung getragene Strategie der Gemeindereform weiterzuverfolgen ist. Hingegen zeigte sich, dass die vorgeschlagenen Berechnungen für Fusionsbeiträge aus dem Fonds für Sonderbeiträge nicht mehrheitsfähig sind. Allgemein wurde bemängelt, dass die Höhe des Beitrags nicht im Voraus bestimmt werden kann, sondern fallweise, gestützt auf vorgeschlagene Kriterien, verhandelt werden muss. Die finanzielle Unterstützung von Zusammenarbeitsprojekten unter Gemeinden wurde im Rahmen der Vernehmlassung befürwortet. Vorbehalte gab es jedoch bei den Kriterien der Geldvergabe, die verbindlicher zu formulieren seien. Wir beschlossen, eine neue Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten, sofern Ihr Rat einer Verlängerung der Mittelreservation zustimmen würde. Ihr Rat beschloss am 25. September 2010 die Verlängerung der Mittelreservation (vgl. Botschaft B 161 zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Verlängerung der Mittelreservation aus dem Ertragsüberschuss der Staatsrechnung 2006 bis 2012 vom 1. Juni 2010, in: KR 2010 S. 1819). Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Gemeinde- und Kantonsvertretern, begann darauf mit der Ausarbeitung der vorliegenden Botschaft.

1.3.4 Vorstösse

Im Kantonsrat wurden diverse Vorstösse zum Thema «Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes» respektive zum «Kohäsionsfonds» und zu «Beiträgen an Gemeindefusionen» eingereicht:

- M 853 vom 29. Januar 2007 von Guido Graf über die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Sicherung und Förderung des Zusammenhalts des Kantons Luzern (Kohäsion),
- A 93 vom 3. Dezember 2007 von Walter Häcki über die Abstimmung zur Fusion Littau-Luzern,
- A 124 vom 21. Januar 2008 von Armin Hartmann über die Zukunft und die Rechtsgrundlage des Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes,
- M 132 vom 21. Januar 2008 von Guido Graf über die Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern,
- A 133 vom 21. Januar 2008 von Guido Graf über den Stand der Arbeiten am sogenannten Kohäsionsfonds,
- M 140 vom 21. Januar 2008 von Felicitas Zopfi über einen Fonds für zukünftige Gemeindefusionen,
- M 159 vom 4. März 2008 von Albert Vitali über die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an Gemeindefusionen im ganzen Kanton,
- P 281 vom 9. September 2008 von Hilmar Gernet über den Zusammenhalt im Kanton Luzern,
- M 681 vom 11. Mai 2010 von Pius Zängerle über ein Fusionsgesetz für den ganzen Kanton Luzern.

Wir machten in den Antworten auf diese Vorstösse folgende Zusagen:

- Es soll eine gesetzliche Grundlage zur finanziellen Unterstützung von Fusionen unabhängig von ihrem geografischen Perimeter und der finanziellen Lage der Gemeinden geschaffen werden.¹⁰

¹⁰ Antworten auf die M 140 vom 21.1.2008 (Zopfi), die A 133 vom 21.1.2008 (Graf), die M 132 vom 21.1.2008 (Graf), die M 159 vom 4.3.2008 (Vitali).

- Die Kriterien für die finanzielle Unterstützung von Fusionen können bei Fusionen sanierungsbedürftiger Gemeinden und bei strategischen Fusionen unterschiedlich gewichtet werden, sodass finanzschwache und potenzialarme Gemeinden im Verhältnis mehr finanzielle Mittel erhalten.¹¹
- Bei der Unterstützung von Fusionen soll am bisherigen Kriterium der Zentrumsorientiertheit festgehalten werden.¹²
- Die finanziellen Mittel für Fusionen in der Agglomeration und in der Landschaft sollen in einem Topf zusammengefasst werden. Dazu gehören zum einen die Mittel aus dem Fonds für Sonderbeiträge gemäss Finanzausgleich und zum anderen der Anteil aus dem Ertragsüberschuss 2006. Dazu soll ein Fonds für Fusionen gebildet werden.¹³

1.4 Fazit

Der Überblick über die einschlägigen Instrumente und parlamentarischen Bestrebungen sowie der Rückblick auf die letzten Jahre zeigt, dass der Gedanke der «Kohäsion» zwischen der Luzerner Landschaft, den Städten und den Agglomerationen beziehungsweise zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden im Kanton Luzern bereits auf vielfältige Weise in der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes zum Ausdruck kommt. Alle diese Instrumente tragen zu einem starken Zusammenhalt des Kantons Luzern bei. Untersuchungen und Erfahrungen zeigen, dass die vorhandenen Instrumente für eine erfolgreiche Gemeindeentwicklung im Sinn der Kohäsion taugen. Unser Rat will den eingeschlagenen Weg weiterverfolgen, indem die bestehenden Instrumente optimiert und gestärkt werden. Der Finanzausgleich wirkt erfolgreich, und die Neue Regionalpolitik ist zurzeit mit genügend Mitteln ausgestattet. Die Arbeiten der regionalen Entwicklungsträger sind angelaufen, wenn die Prozesse sich auch noch einspielen müssen. Was sich jedoch abzeichnet, ist ein Mittelbedarf zur Unterstützung von Strukturreformen sowohl in ländlichen als auch in städtischen Regionen. Dazu fehlt auch die notwendige gesetzliche Grundlage. Die heutigen Rechtsgrundlagen erlauben eine Unterstützung von Gemeindefusionen nur, wenn mit der Fusion die Sanierung einer Gemeinde in finanziellen Schwierigkeiten angestrebt wird. Zahlreiche Vorstösse aus Ihrem Rat fordern deshalb eine erweiterte gesetzliche Grundlage und entsprechende finanzielle Mittel. Zudem verlangt Ihr Rat in Vorstössen, dass auch kommunale Zusammenarbeitsprojekte zusätzliche Unterstützung erhalten sollen. Die Vernehmlassung vom Frühjahr 2010 zeigte, dass diese Stossrichtung mehrheitsfähig ist.

Die folgende tabellarische Übersicht stellt die Instrumente nochmals zusammenfassend dar und zeigt auf, wie viele Mittel für Kohäsionsanliegen bereits heute zur Verfügung stehen. Die Aufzählung ist nicht vollständig. Wie erwähnt setzen auch die Raumplanung und sektorale Politiken, wie zum Beispiel die Gesundheits-, Verkehrs- oder Bildungspolitik, Akzente in den Regionen.

¹¹ Antwort auf M 132 vom 21.1.2008 (Graf).

¹² Antwort auf M 159 vom 4.3.2008 (Vitali).

¹³ Antworten auf M 140 vom 21.1.2008 (Zopfi) und die A 133 vom 21.1.2008 (Graf), die M 132 vom 21.1.2008 (Graf), die M 159 vom 4.3.2008 (Vitali), die M 681 vom 11.5.2010 (Zängerle).

Tab. 5: Instrumente der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes:

Instrument	Fördergebiet	Fördergegenstand	Fördermittel Kanton
Struktur-reform	ganzer Kanton	Gemeindestrukturen, Fusionsbeiträge jedoch nur bei Gemeinden in einer finanziellen Notlage möglich	keine regelmässigen jährlichen Beiträge 2004–2010: 26,9 Mio. Fr. (Ø 7 Jahre: 3,8 Mio. Fr./Jahr)
jährlicher Finanz-ausgleich	ganzer Kanton	Gemeinden mit tiefen Ressourcen und hohen exogenen Lasten, Ausgleich von Ressourcen und Lasten	jährlich zirka 120 Mio. Franken (+ jährlich zirka 24 Mio. Fr. kommunale Gelder aus dem «horizontalen Finanzausgleich»)
Sonder-beiträge an Einzel-gemeinden	ganzer Kanton	Gemeinden in einer finanziellen Notlage, für die eine Fusion kein gangbarer Weg ist; zweckgebundener finanzieller Beitrag (Sanierung)	keine regelmässigen jährlichen Beiträge 2004–2011: 17 Mio. Fr. (Ø 8 Jahre: 2 Mio. Fr./Jahr)
Neue Regional-politik	Regionen Entlebuch, Willisau und Seetal	Projekte zur Steigerung der Wertschöpfung in den Regionen	Programmperiode 2008–2011: jährlich 3 Mio. Fr. (+ jährlich 2,5 Mio. Fr. Bundesgelder)
Regionale Entwicklungs-träger	ganzer Kanton	Projekte zur Lösung gemeinde- und fach-übergreifender Aufgaben	jährlich 400 000 Fr.

2 Die Hauptpunkte der Revision

2.1 Beiträge an Gemeindefusionen

Anfang 2010 schickte unser Rat einen Vorschlag zur finanziellen Unterstützung von Gemeindefusionen in die Vernehmlassung (zweiter Gesetzesentwurf, vgl. Kap. 1.3.3). Wir schlugen vor, den Verwendungszweck des Fonds für Sonderbeiträge im Gesetz über den Finanzausgleich zu erweitern, sodass mit Mitteln aus diesem Fonds Fusionen auf der Landschaft und in der städtischen Agglomeration unterstützt werden können. An diesem Vorschlag wurde kritisiert, dass die Höhe des kantonalen Beitrags mit den vorgeschlagenen Kriterien nicht zum Voraus bestimmt werden könne, weder vom Stimmvolk noch von den Fusionskandidaten. Parteien, Verbände und Gemeinden schlugen als Lösung ein Modell mit Pro-Kopf-Beiträgen vor, auf die ein Rechtsanspruch bestände, sodass sowohl das Stimmvolk als auch die Fusionsgemeinden die finanziellen Konsequenzen der Vorlage und von Fusionen besser beurteilen könnten. Insgesamt sei es aber wichtig, dass die Regelung der Fusionsbeiträge einen Spielraum offen lasse, um jeden Fall einzeln beurteilen zu können nach dem Grundsatz «Gleiches ist gleich und Ungleicher ungleich zu behandeln». Unter diesen Vorzeichen wurde ein neues Finanzierungsmodell erarbeitet. Der Fusionsbeitrag soll neu aus zwei Komponenten bestehen, die den gestellten Forderungen Rechnung tragen: einem Pro-Kopf-Beitrag, der sich aus der Bevölkerungszahl errechnen lässt, und einem Zusatzbeitrag, der nach bestimmten Kriterien bemessen wird. Diese Kriterien berücksichtigen die strategische Relevanz des Vorhabens auch in Bezug auf die Nachhaltigkeit und die finanziellen Kennzahlen der beteiligten Gemeinden. Beibehalten wird der Vorschlag, dass die Fusionsbeiträge aus einem Fonds bezahlt werden, den der Kantonsrat nach Bedarf äufnet. Ausgangspunkt dafür soll weiterhin der bestehende Sonderbeitragsfonds sein, dessen Rechtsgrundlagen sich im Finanzausgleichsgesetz befinden. Diese Rechtsgrundlagen werden so umgestaltet, dass dieser Fonds neu für sämtliche besonderen Beiträge aus dem Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung steht, nämlich für die bisherigen Sonderbeiträge an Einzelgemeinden, für die künftigen Beiträge an Gemeindefusionen sowie für die künftigen Beiträge an die Zusammenarbeit von Gemeinden (s. Kap. 2.2).

Neben den Fusionsbeiträgen soll die fusionierte Gemeinde weiterhin von der Besitzstandswahrung im Finanzausgleich profitieren, die dafür sorgt, dass die neue Ge-

meinde während einer befristeten Zeit mindestens so viel Finanzausgleich erhält, wie die einzelnen Gemeinden als nicht fusionierte Gemeinden bekommen hätten. Bisher dauert die Besitzstandswahrung zehn Jahre. Nach Ablauf dieser Frist wird sie jährlich um ein Fünftel gekürzt. Mit dem revidierten Finanzausgleichsgesetz vom 7. November 2011 beschlossen hat und der auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten wird, ist eine schrittweise Reduktion der vollen Besitzstandswahrung auf sechs Jahre vorgesehen. Anschliessend werden Fusionsgemeinden noch für ein Jahr 50 Prozent des vollen Betrages ausbezahlt. Schliesslich bietet das Amt für Gemeinden den Gemeinden bei Fusionsvorhaben zusätzlich zu den finanziellen Beiträgen weiterhin eine fachliche Prozessunterstützung an.

2.1.1 Pro-Kopf-Beitrag

Mit Inkrafttreten der Fusion soll die neue Gemeinde neu einen Anspruch auf einen Pro-Kopf-Beitrag erhalten. Dieser errechnet sich aus der mittleren Wohnbevölkerung der kleineren Gemeinde oder aller kleineren Gemeinden in einem Fusionsprojekt. So kann für jedes Fusionsvorhaben ausgerechnet werden, in welcher Höhe es mit Mitteln des Kantons mindestens unterstützt würde. Der Pro-Kopf-Beitrag ist degressiv ausgestaltet. Damit wird den Fixkosten Rechnung getragen, die bei jeder Gemeindefusion unabhängig von der Grösse der Gemeinden anfallen (z.B. Aufwendungen für das Verfassen einer neuen Gemeindeordnung). Die Ausgestaltung der Pro-Kopf-Beiträge ist aus Tabelle 6 ersichtlich.

Tab. 6: Pro-Kopf-Beiträge in Franken

von ... Einwohnern	bis zu ... Einwohnern	Pro-Kopf-Beitrag
1	-300	3000.-
301	-1 000	1200.-
1 001	-2 000	1000.-
2 001	-5 000	800.-
5 001	-10 000	600.-
ab 10 001		100.-

Die Beiträge wurden so gewählt, dass einerseits die kleinsten Gemeinden mit einem Beitrag von knapp einer Million Franken rechnen können und dass andererseits mittelfristig mögliche Fusionen für den Kanton finanziell tragbar sind. Bei aufeinanderfolgenden Zusammenschlüssen wird die Wohnbevölkerung, für die bei einem früheren Zusammenschluss bereits Pro-Kopf-Beiträge ausgerichtet wurden, bei der Berechnung des neuen Pro-Kopf-Beitrages nicht berücksichtigt. Damit wird sichergestellt, dass sich aus einer stufenweisen Fusion (Kaskadenfusion) keine Vorteile ergeben gegenüber einer Fusion, bei der alle Gemeinden auf einmal fusionieren.

Zur Erläuterung der Berechnungsweise dient das folgende Rechenbeispiel:

Tab. 7: Rechenbeispiel für die Berechnungsweise von Pro-Kopf-Beiträgen

1. Fusion					
Gemeinde A	6000 Einwohner:				grösste Gemeinde
Gemeinde B	3000 Einwohner:	300	x	3000	Franken
	+ 700	x	1200	Franken	
	+ 1000	x	1000	Franken	
	+ 1000	x	800	Franken	
			= 3 540 000	Franken	
Gemeinde C	1000 Einwohner:	300	x	3000	Franken
	+ 700	x	1200	Franken	
			= 1 740 000	Franken	
Pro-Kopf-Beitrag für Fusion ABC:				3 540 000	Franken
				+ 1 740 000	Franken
				= 5 280 000	Franken

2. Fusion

Gemeinde ABC	10 000 Einwohner, für Berechnung massgebend:	300 + 700 + 1000 6000 Einwohner (A): + 3000 + 1000	x x x x x	3000 Franken 1200 Franken 1000 Franken 800 Franken 600 Franken = 5740 000 Franken
Gemeinde D	12 000 Einwohner:			grösste Gemeinde
Pro-Kopf-Beitrag für Fusion ABCD:				5740 000 Franken

2.1.2 Zusatzbeitrag

Unser Rat soll darüber hinaus die Kompetenz erhalten, den Pro-Kopf-Beitrag im Rahmen der verfügbaren Mittel mit einem Zusatzbeitrag zu ergänzen, wobei dieser maximal 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrages betragen darf. Bei der Bemessung des Zusatzbeitrags sind gemäss unserem Vorschlag folgende Kriterien angemessen zu berücksichtigen:

- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- Schulden- und Lastensituation der beteiligten Gemeinden, insbesondere auch bereits ausgerichtete Sonderbeiträge,
- Finanzkraft der fusionierten Gemeinde,
- Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden,
- direkte Folgekosten der Fusion.

Dank der Begrenzung des Zusatzbeitrags auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags können die Gemeinden im Voraus den grösstmöglichen Beitrag einberechnen. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass der Pro-Kopf-Beitrag im Verhältnis zum Zusatzbeitrag den Hauptbeitrag darstellt und damit eine Gleichbehandlung der Fusionsprojekte gewährleistet bleibt.

2.1.3 Ausnahmeregelung bei Fusionen mit Gemeinden in finanziellen Notlagen

In besonderen Fällen, nämlich wenn eine Fusion mit einer Gemeinde in einer finanziellen Notlage geplant ist, kann durch die Begrenzung des Zusatzbeitrages ein nicht angemessener Fusionsbeitrag resultieren. In diesen Fällen soll es unserem Rat möglich sein, einen Zusatzbeitrag zu sprechen, der über der Begrenzung von 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags liegt. Ein solcher Ausnahmefall ist nur gegeben, wenn bei einem Fusionsvorhaben die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

1. Eine der an der Fusion beteiligten Gemeinden befindet sich in einer derartigen finanziellen Notlage, dass ihr sonst ein Sonderbeitrag gemäss § 13 FAG zugesprochen werden würde.
2. Einzig die Fusion mit einer anderen Gemeinde trägt zu einer auf Dauer wirksamen und nachhaltigen Sanierung dieser Gemeinde bei.

Rückmeldungen aus der Vernehmlassung haben uns dazu bewogen, diese Regelung in die Vorlage aufzunehmen. Es gibt Beispiele aus der Vergangenheit, die zeigen, dass das System mit Pro-Kopf- und Zusatzbeitrag zwar für die meisten Fälle passt, aber in einigen wenigen Ausnahmefällen nicht zweckmäßig ist. Zahlreiche Versuche, die Pro-Kopf- und die Zusatzbeiträge so anzupassen, dass auch diese Fälle abgedeckt sind, scheiterten an dem Anspruch, ein einfaches System zu schaffen, das alle Fälle adäquat berücksichtigt. Aus diesem Grund sehen wir nun diese Ausnahmeregelung vor. Wir betonen aber, dass diese Regelung restriktiv, analog zur bisherigen Sonderbeitragspraxis, angewendet werden soll. Unser bisheriger Umgang mit Sonderbeiträgen zeigt, dass diese zurückhaltend gewährt wurden. Eine dauerhafte Erhöhung der Systemgrenze für Pro-Kopf- und Zusatzbeitrag gilt es zu vermeiden.

2.1.4 Verfahren und Auszahlungsmodus

Die Gesuche um Ausrichtung des Pro-Kopf-Beitrages und um Zusprechung des Zusatzbeitrages sind von den beteiligten Gemeinden gemeinsam und gleichzeitig beim Justiz- und Sicherheitsdepartement einzureichen. Im Verordnungsrecht wird vorgesehen, dass das Justiz- und Sicherheitsdepartement unter Mitwirkung des Finanzdeparte-

mentes und der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters die Gesuche prüft und sie dem Regierungsrat zum Entscheid unterbreitet.

Beiträge an Fusionen sollen über vier Jahre verteilt ausbezahlt werden können, um im Fall eines grossen Fusionsbeitrages die Belastung in der Geldflussrechnung des Kantons im einzelnen Jahr zu mindern. Die Belastung der Erfolgsrechnung kann nicht gestaffelt werden.

2.1.5 Würdigung

Das vorgeschlagene Modell für die Ausgestaltung der Beiträge an Gemeindefusionen erfüllt die Forderungen aus der Vernehmlassung im Frühjahr 2010. Zum einen wird für Gemeinden im Fusionsprozess Rechtssicherheit hinsichtlich des Pro-Kopf-Beitrags geschaffen. Zum andern können mit dem Zusatzbeitrag die Besonderheiten der einzelnen Fusion berücksichtigt werden. Weil die Begrenzung des vorgeschlagenen Zusatzbeitrages in einzelnen Fällen zu einem nicht angemessenen Fusionsbeitrag führen würde, haben wir zudem beschlossen für diese Fälle eine Ausnahmeregelung vorzusehen.

Mit dem Rechtsanspruch auf den Pro-Kopf-Beitrag und der Kompetenzdelegation an unseren Rat für den Zusatzbeitrag wird sichergestellt, dass kleine Fusionen gegenüber grossen Fusionen nicht bevorzugt behandelt werden. Ohne diese Regelung müssten grössere Zusatzbeiträge von Ihrem Rat oder sogar vom Volk bewilligt werden, wogegen kleinere Zusatzbeiträge (unter 3 Mio. Fr.) in der Kompetenz unseres Rates liegen.

In der Antwort auf die Motion M 681 vom 11. Mai 2010 von Pius Zängerle über ein Fusionsgesetz für den ganzen Kanton Luzern sprach sich unser Rat gegen eine gebundene Ausgabe im Zusammenhang mit Gemeindefusionen aus. Nach Prüfung verschiedener Modelle sind wir nun aber zum Schluss gekommen, dass die in der Vernehmlassung geforderte Berechenbarkeit der Unterstützung von Fusionen nur mit einem Rechtsanspruch erfüllt werden kann. Mit dem Rechtsanspruch geht der Kanton eine starke Verpflichtung ein, die aber im Sinne seiner strategischen Ziele ist. Zwar führt der Rechtsanspruch dazu, dass auch Gemeinden, die finanziell gut dastehen und deren Fusion aus strategischer Sicht nicht nötig ist, bei einer Fusion einen Anspruch auf Pro-Kopf-Beiträge haben. Das Zustandekommen solcher Fusionsprojekte erachten wir allerdings als unwahrscheinlich.

Im Rahmen des alle vier Jahre zu erstellenden Wirkungsberichtes zum Finanzausgleich wird auch die Wirkung der Fusionsbeiträge evaluiert, und es werden darin allenfalls Änderungsvorschläge gemacht. Der Wirkungsbericht wird Ihrem Rat formell als Planungsbericht zur Kenntnisnahme vorgelegt. Gestützt auf den Wirkungsbericht können jeweils Verbesserungsmassnahmen ergriffen werden, welche von der Anpassung bis hin zur Abschaffung der Beiträge reichen können.

2.2 Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden

Die Zusammenarbeit von Gemeinden ist ein weiteres wichtiges Element der Gemeindeentwicklung. Dies zeigte sich auch in den Vernehmlassungsantworten vom Frühjahr 2010. Durch kommunale Zusammenarbeit können Luzerner Gemeinden ihren Handlungsspielraum vergrössern und so ihre Chancen für eine finanziell gesicherte Zukunft selber nutzen. Unter anderem in Gemeindeverbänden wird diesem Grundsatz bereits heute aktiv nachgelebt. Die Neue Regionalpolitik und die regionalen Entwicklungsträger haben als Handlungsschwerpunkt der Gemeindezusammenarbeit vornehmlich die Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und raumplanerischen Belangen. Beide Bereiche werden mit kantonalen Mitteln unterstützt. Doch auch die kommunale Zusammenarbeit im organisatorischen Bereich ist wichtig. Es soll deshalb eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit Organisationsprojekte zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit während der Initialisierungsphase von kantonaler Seite finanziell unterstützt werden können. Beitragsberechtigt sind Projekte, die im Interesse mehrerer Gemeinden und im Gesamtinteresse des Kantons liegen. Die zu erfüllenden Kriterien entstammen dabei weitgehend dem Kriterienkatalog für die Bemessung der Beiträge zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden aus der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2001 (SRL Nr. 154, vgl. § 11). Die Gemeinden müssen sich mindestens zu 50 Prozent an den Projektkosten beteiligen, und das Projekt muss nachhaltige Erfolgssichten aufweisen.

2.2.1 Verfahren

Gesuche um Beiträge an Projekte sollen neben den Gemeinden auch von regionalen Entwicklungsträgern eingereicht werden können. Im Verordnungsrecht wird vorgesehen, dass die Gesuche beim Justiz- und Sicherheitsdepartement einzureichen sind. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement prüft unter Mitwirkung des Finanzdepartementes und des Regierungsstatthalters oder der Regierungsstatthalterin die Gesuche. Bei der Prüfung der Gesuche ist der Verband Luzerner Gemeinden anzuhören. Die Gesuche werden unserem Rat zum Entscheid unterbreitet. So bringen wir zum Ausdruck, dass Zusammenarbeitsprojekten von Gemeinden dieselbe Bedeutung kommt wie Fusions- und NRP-Projekten.

Bei der Bemessung der Beiträge sind folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Innovationsgehalt des Projekts,
- Anzahl der beteiligten Gemeinden und deren Bevölkerungszahl,
- Übertragbarkeit der erarbeiteten Resultate auf andere Gemeinden,
- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- Finanzkraft der Gemeinden,
- raumplanerischer Nutzen,
- demokratische Mitwirkung,
- Erfolgssichten des Projekts.

Im Verordnungsrecht wird vorgesehen, die anrechenbaren Kosten auf den effektiven Zusatzaufwand zu begrenzen, der einmalig während der Initialisierungsphase entsteht. Nicht anrechenbar sollen insbesondere Betriebskosten sein.

2.2.2 Würdigung

Das in der Vernehmlassung 2010 geäusserte Bedürfnis nach verbindlicheren Kriterien für Projekte, welche mit solchen Beiträgen unterstützt werden können, wurde in die Projektorganisation aufgenommen und eingehend geprüft. Es geht bei den gesuchten Projekten immer ein Stück weit um Innovation, weshalb es schwierig ist, genauere Projektkriterien zu definieren. Wir beschränken uns deshalb auf Kriterien, welche die Zielsetzungen für Kanton und Gemeinden beschreiben. Diese Kriterien haben sich zudem im Rahmen der Umsetzung der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2001 bereits bewährt. Diese Verordnung regelte die Verwendung der 10 Millionen Franken, welche der Kantonsrat mit dem Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 7. Mai 2001 befristet bis 2008 zur Verfügung gestellt hatte. Diese erfolgreiche Praxis soll weitergeführt werden.

Auf der Grundlage der genannten Verordnung wurde zum Beispiel die Realisierung des Verwaltungszentrums Hitzkirch unterstützt. Es ging dabei um die Zusammenlegung von fünf Gemeindeverwaltungen an einem Standort. Das Projekt PASL (Projekt Agglomeration und Stadt Luzern) wurde auf derselben Rechtsgrundlage mit kantonalen Mitteln unterstützt. Hauptziele des Projekts waren die Verbesserung der Zusammenarbeit, die Nutzung vorhandener Synergienmöglichkeiten sowie die Positionierung der Region Luzern im wirtschaftlichen und politischen Standortwettbewerb. Als aktuelles Beispiel kann das Kooperationsprojekt der elf Gemeinden der Region Willisau genannt werden. Dieses bezweckt eine Stärkung der Region in verschiedenen Politikfeldern, optimiert die Leistungserbringung und dient der Vereinfachung der Strukturen.

Im Rahmen des alle vier Jahre zu erstellenden Wirkungsberichtes zum Finanzausgleich wird auch die Wirkung der Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden evaluiert, und es werden darin allenfalls Änderungsvorschläge gemacht. Der Wirkungsbericht wird Ihrem Rat formell als Planungsbericht zur Kenntnisnahme vorgelegt. Gestützt auf den Wirkungsbericht können jeweils Verbesserungsmassnahmen ergriffen werden, welche von der Anpassung bis hin zur Abschaffung der Beiträge reichen können.

2.3 Finanzierung

Welche Fusionsbeiträge aufgrund des vorgeschlagenen Berechnungsmodells künftig möglich sind, kann im Anhang nachgeschlagen werden. Die Höhe der tatsächlich zur Auszahlung kommenden Beiträge kann von Jahr zu Jahr stark variieren, abhängig vom Fortschritt der konkreten Fusionsvorhaben. Es muss im jährlichen Prozess der Mehrjahresplanung (Aufgaben- und Finanzplan, AFP) jeweils analysiert werden, mit

welchen Beiträgen gerechnet werden kann. Die zu erwartenden Beiträge sind in Vorschlag und AFP einzustellen und unterliegen somit der finanzpolitischen Steuerung (Schuldenbremse).

Die Beiträge an Gemeindefusionen und für die Zusammenarbeit von Gemeinden sollen über einen Fonds finanziert werden. Dazu wird mit dem vorliegenden Änderungsentwurf der im Finanzausgleichsgesetz bereits bestehende Fonds für Sonderbeiträge dahingehend erweitert, dass er sämtliche besonderen Beiträge aus diesem Gesetz umfasst.

Seit 2009 und bis 2014 wird der bestehende Fonds gemäss dem Dekret vom 13. März 2007 jährlich mit 4 Millionen Franken geäufnet (s. Botschaft B 184 zu den Entwürfen einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich sowie eines Dekrets über Einlagen in den Fonds für Sonderbeiträge an Gemeinden). Zuzüglich der bestehenden Einlagen und abzüglich der bereits bezahlten und zugesicherten Fusions- und Sonderbeiträge ergibt sich daraus ein Saldo des Fonds für Ende 2014 von voraussichtlich 0,3 Millionen Franken.

Für die Finanzierung der neuen Beiträge soll dieser Fonds vorerst mit weiteren 40 Millionen Franken geäufnet werden. Diese 40 Millionen Franken entsprechen der Hälfte des Betrags, den Ihr Rat im Zusammenhang mit dem Ertragsüberschuss in der Staatsrechnung 2006 für einen Kohäsionsfonds reserviert hat. Nachdem sich drei Gemeinden aus dem Projekt Starke Stadtregion Luzern zurückgezogen haben und das Projekt in der Region Sursee nicht weiterverfolgt wird, werden vorerst weniger finanzielle Mittel als ursprünglich angenommen für die Strukturreform im Kanton Luzern benötigt. Wir erachten es nicht als sinnvoll, zu viele Mittel in einem Fonds zu binden. Deshalb schlagen wir vor, den Fonds mit weniger Mitteln als ursprünglich vorgesehen zu äufen. Weitere Äufnungen des Fonds können Sie nach Bedarf im Rahmen Ihrer Finanzkompetenz beschliessen.

2.4 Rechtlches

Am 1. Januar 2011 ist das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) in Kraft getreten. Es löste das Finanzaushaltsgesetz vom 13. September 1977 (FHG) ab. Mit dem FLG traten neue Rechnungslegungsvorschriften in Kraft, welche auf dem HRM 2 (Rechnungslegungsmodell der öffentlichen Haushalte) und den IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) basieren.

§ 18 Absatz 3 FHG bestimmte, dass Ertragsüberschüsse der Staatsrechnung zur Abtragung des Bilanzfehlbetrages zu verwenden seien. Sei kein solcher vorhanden, sei Verwaltungsvermögen zusätzlich abzuschreiben oder frei verfügbares Eigenkapital zu bilden. Für eine anderweitige Verwendung von Ertragsüberschüssen galten singgemäß die Vorschriften über den Sonderkredit. Mit den Beschlüssen vom 16. Juni 2008 beziehungsweise 25. September 2010 (s. Kap. 1.3.2 und 3) über eine Mittelreservation aus dem Ertragsüberschuss 2006 für einen Kohäsionsfonds ermöglichte Ihr Rat eine anderweitige Verwendung des Ertragsüberschusses 2006 bis Ende 2010. Nach den bisherigen Rechnungslegungsvorschriften bewirkte dies, dass in der Bestandesrechnung (Bilanz) im Eigenkapital 80 Millionen Franken als Mittelreservation für einen Kohäsionsfonds ausgewiesen wurden (im Sinn von zweckgebundenem Eigenkapital). Gemäss den neuen Rechnungslegungsvorschriften des FLG sind Mittelreservationen nicht mehr zulässig. Bei der Neubewertung der Bilanz nach FLG (Restatement) wurde diese Mittelreservation daher aufgelöst und innerhalb des Eigenkapitals dem Bilanzüberschuss zugeordnet (vgl. Bericht über die Anpassung der Bilanz des Kantons per 1. Januar 2011, in: Botschaft B 21 vom 25. Oktober 2011). Mit der Bildung des Fonds für besondere Beiträge an Gemeinden und der Äufnung dieses Fonds mit den vormals reservierten Mitteln entsprechenden Betrag werden diese Mittel wieder im Eigenkapital zweckgebunden.

Gemäss § 23 der Kantonsverfassung unterliegen Beschlüsse des Kantonsrates, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken bewilligt werden, dem obligatorischen Referendum.

3 Vernehmlassungsverfahren

Im Vernehmlassungsverfahren im Frühling 2011 gingen fast 90 Stellungnahmen von Parteien, Gemeinden, Verbänden, Organisationen und aus der Kantonsverwaltung ein.

Die Rückmeldungen bestätigten erneut die von Parlament und Regierung getragene Strategie bei Fusionen und in der kommunalen Zusammenarbeit. Mit Ausnahme der SVP begrüssten alle Parteien sowie die meisten Gemeinden, Organisationen und Verbände, dass der Kanton finanzielle Anreize für Fusionen in den ländlichen und den städtischen Regionen schafft. Eine grosse Mehrheit befürwortet, dass Fusionsbeiträge als Barbeiträge gesprochen werden und nicht in der Form der Übernahme von kommunalen Leistungen, was in der Vernehmlassungsvorlage als Variante unterbreitet wurde. Diese Variante wurde deshalb nicht weiterverfolgt. Ausser der SVP und den Grünliberalen befürworteten alle Parteien das Pro-Kopf-Modell mit Zusatzbeitrag. Die SVP lehnte eine Unterstützung von Gemeindefusionen grundsätzlich ab. Die Grünliberalen wollten auf den Zusatzbeitrag verzichten. Gemeinden, die sich negativ zum Modell äusserten, lehnten dieses nicht grundsätzlich ab, waren jedoch nicht einverstanden mit der Höhe der Pro-Kopf-Beiträge oder mit dem Verhältnis zum Zusatzbeitrag. Tendenziell wird von den Gemeinden ein höherer Pro-Kopf-Beitrag gefordert und ein grösserer Handlungsspielraum. Wir sind der Meinung, dass die Höhe der vorgeschlagenen Pro-Kopf-Beiträge und die Begrenzung des Zusatzbeitrages auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags für die meisten Fusionsvorhaben angemessen ist. Wir erkannten aber auch, dass es Ausnahmefälle gibt, in denen aus dieser Begrenzung ein ungenügender Fusionsbeitrag resultieren würde, namentlich bei Fusionen mit einer Gemeinde in einer finanziellen Notlage. Zahlreiche Versuche, die Pro-Kopf- und die Zusatzbeiträge so anzupassen, dass auch diese Fälle abgedeckt sind, scheiterten. Um den Rückmeldungen aus der Vernehmlassung gerecht zu werden, sehen wir deshalb eine Ausnahmeregelung vor, wonach in besonderen Fällen (s. Kap. 2.1.3) die Begrenzung des Zusatzbeitrags auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags aufgehoben ist.

Ausser der SVP und den Grünliberalen befürworteten alle Parteien, dass die Zusammenarbeit von Gemeinden in Organisationsprojekten finanziell unterstützt werden kann. Auch die grosse Mehrheit der Gemeinden signalisierte Zustimmung. In den ablehnenden Voten wurde argumentiert, die Zusammenarbeit müsse sich von selbst lohnen und sollte nicht auf zusätzliche Mittel angewiesen sein, oder solche Projekte sollten über Gelder aus den regionalen Entwicklungsträgern oder dem Finanzausgleich finanziert werden. Weiter wird die Zusammenarbeit von Gemeinden als Gemeindeaufgabe betrachtet, an der sich der Kanton nicht zu beteiligen habe. Vielen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern ist auch unklar, welche Projekte gefördert werden können. Diesem Anliegen sind wir in dieser Botschaft nachgekommen mit der beispielhaften Aufzählung von verschiedenen Projekten, die in der Vergangenheit unterstützt wurden (vgl. Kap. 2.2.2). Ein regionaler Entwicklungsträger beantragte, dass auch die Anzahl betroffener Personen als Beurteilungskriterium von Zusammenarbeitsprojekten beigezogen werden solle. Diesen Vorschlag haben wir berücksichtigt.

Ausser der SVP und der CVP sind alle Parteien und die Mehrheit der Gemeinden, Verbände und Organisationen mit der Äufnung des Fonds für Sonderbeiträge mit 80 Millionen Franken einverstanden. Die SVP ist grundsätzlich der Meinung, dass sich der Kanton einen Rechtsanspruch auf Fusionsbeiträge und die Unterstützung der kommunalen Zusammenarbeit nicht leisten könne. Die CVP erachtete die Äufnung eines Fonds als finanzrechtlich unnötig. Nach sorgfältiger Abwägung halten wir an der Fondslösung fest. Mit einem Fonds haben wir die Kompetenz, über die im Fonds geäufneten Beiträge zu verfügen und Beiträge verbindlich zuzusichern, ohne dass schon ein entsprechender Budgetkredit vorliegt. Die gemachten Zusicherungen sind dann im Voranschlag und im AFP einzustellen, ohne dass Ihr Rat die Genehmigung verweigern kann («budgetmässige Gebundenheit»). Dies dient der Rechtssicherheit der an den Fusionsprojekten beteiligten Gemeinden. Gleichzeitig beschränkt der Fonds die Ausgabenkompetenzdelegation an unseren Rat. So können wir Zusatzbeiträge und Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden nur im Rahmen der im Fonds verfügbaren Mittel zusprechen. Eine Kompetenzdelegation ohne Fonds würde diese Beschränkung nicht enthalten. Nicht zuletzt hat die Existenz eines Fonds auch eine grosse politische Aussagekraft im Sinn einer Absichtserklärung. Nachdem sich drei Gemeinden aus dem Projekt Starke Stadtregion Luzern zurückgezogen haben und das Projekt in der Region Sursee nicht weiterverfolgt wird, werden jedoch vorerst weniger finanzielle Mittel als ursprünglich angenommen für die Strukturreform im Kanton Luzern benötigt. Wir erachten es nicht als sinnvoll, zu viele Mittel in einem Fonds zu binden. Deshalb schlagen wir vor, den Fonds mit weniger Mitteln als ursprünglich vorgesehen zu äufnen: Der Fonds soll mit 40 anstatt mit 80 Millionen Franken geäufnet werden. Weitere Äufnungen des Fonds kann Ihr Rat nach Bedarf im Rahmen Ihrer Finanzkompetenz beschliessen.

4 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

§ 2 Absatz 1

Die neuen Beiträge an Gemeindefusionen und für die Zusammenarbeit von Gemeinden bilden neben den bereits bestehenden Sonderbeiträgen an Einzelgemeinden die «besonderen Beiträge» (Unterabs. c) im Gegensatz zu den jährlich wiederkehrenden Finanzausgleichsleistungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs (Unterabs. a und b).

Zwischentitel vor § 12

Im bisherigen Teil IV über die Sonderbeiträge sollen neu alle besonderen Beiträge geregelt werden. Entsprechend ist der Titel dieses Teils anzupassen.

Zwischentitel vor den §§ 12, 13, 13a und 13e

Zur besseren Gliederung dieses Gesetzteils sollen Abschnitte mit Zwischentiteln eingefügt werden. Der erste Abschnitt enthält dabei die gemeinsamen Bestimmungen für alle Beitragsarten, danach werden in den einzelnen Abschnitten die verschiedenen Beiträge geregelt.

§ 12 Beitragsarten und Verfahren (neu)

In Absatz 1 wird definiert, welche Beitragsarten die besonderen Beiträge umfassen. Es soll dabei klar unterschieden werden zwischen Sonderbeiträgen, die an eine einzelne Gemeinde gehen, und Beiträgen an Gemeindefusionen sowie Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden, die an eine oder mehrere Gemeinden oder an einen regionalen Entwicklungsträger gehen. Die bereits bestehenden Sonderbeiträge sollen damit wieder klar eingegrenzt werden auf ihren ursprünglichen Zweck, die nachhaltige und auf Dauer wirksame Stärkung einer Gemeinde durch einen einmaligen Beitrag. Trotzdem ist es nach wie vor möglich, Sonderbeiträge mit der Auflage und Bedingung zu verbinden, dass die Gemeinde erst ab einem bestimmten Steuerfuss einen Beitrag erhält und Fusionsabklärungen zu treffen hat.

Absatz 2 enthält die Delegationsnorm zur Regelung des Verfahrens der Beitragszusprechung auf Verordnungsstufe.

§ 12a Fonds (neu)

Der bisherige § 12 wird in geänderter Form zu § 12a. Der bestehende Fonds für Sonderbeiträge soll neu alle besonderen Beiträge umfassen. Gemäss Absatz 3 soll wie bisher unser Rat über den Fonds verfügen. Im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts über die Entnahme von Mitteln aus einem Fonds ist der Klarheit halber die bisherige Formulierung der Kompetenzdelegation an den Regierungsrat insofern zu verdeutlichen, als festgehalten wird, dass der Regierungsrat «in eigener abschliessender Kompetenz» über den Fonds verfügt (vgl. dazu Urteil 1C_493/2009 des Bundesgerichts vom 3. März 2010).

Die neuen §§ 13a bis 13d regeln die Ausgestaltung der Beiträge an Gemeindefusionen. Beachten Sie dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.1.

§ 13a Zweck (neu)

In dieser Bestimmung wird festgehalten, was mit den kantonalen Fusionsbeiträgen erreicht werden soll. Die Fusionsbeiträge dienen insbesondere der Angleichung der Steuerfusse der beteiligten Gemeinden und der Mitfinanzierung fusionsbedingter Mehrkosten. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um einen Programmartikel, der nicht direkt der Beitragsbemessung dient.

§ 13b Form und Auszahlung (neu)

Der Fusionsbeitrag besteht aus einem Pro-Kopf-Beitrag und einem Zusatzbeitrag. Die Bemessung der beiden Beiträge wird in den §§ 13c und 13d festgelegt. Auf den Pro-Kopf-Beitrag besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch. Der Zusatzbeitrag liegt dagegen im Ermessen unseres Rates (Abs. 1).

Die Beiträge sollen über maximal vier Jahre ausbezahlt werden können, um im Falle eines relativ grossen Fusionsbeitrages die Belastung in der Geldflussrechnung des Kantons im einzelnen Jahr zu mindern (Abs. 2).

Damit der gesamte Fusionsbeitrag festgestellt werden kann, müssen die Gesuche um beide Beiträge von den beteiligten Gemeinden gemeinsam und gleichzeitig gestellt werden (Abs. 3).

§ 13c Pro-Kopf-Beitrag (neu)

Der Anspruch auf den Pro-Kopf-Beitrag steht der neuen fusionierten Gemeinde zu und entsteht mit dem Inkrafttreten der Fusion. Massgebend für die Berechnung ist die mittlere Wohnbevölkerung der kleineren Gemeinde beziehungsweise aller betei-

ligen Gemeinden mit Ausnahme der grössten im zweiten Jahr vor dem Zusammenschluss.

Absatz 2 enthält die konkrete degressive Ausgestaltung der Pro-Kopf-Beiträge.

Die Regelung in Absatz 3 soll sicherstellen, dass sich aus einer stufenweisen Fusion (Kaskadenfusion) keine Vorteile ergeben gegenüber einer Fusion, bei der mehrere Gemeinden auf einmal fusionieren (vgl. Beispiel im Kap. 2.1.1).

§ 13d Zusatzbeitrag (neu)

Die Bemessungskriterien für den Zusatzbeitrag entsprechen weitgehend denjenigen gemäss § 5 der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten (SRL Nr. 154; vgl. Kap. 2.2). Diese regelte die Verwendung der 10 Millionen Franken, welche der Kantonsrat mit dem Dekret vom 7. Mai 2001 über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten befristet bis 2008 zur Verfügung gestellt hatte. Diese Kriterien haben sich bewährt. Beim Kriterium der Schulden- und Lastensituation sollen explizit auch frühere Sonderbeiträge an eine Gemeinde Berücksichtigung finden.

Der Zusatzbeitrag wird auf 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrages begrenzt. So können die Gemeinden den grösstmöglichen Beitrag berechnen und der Pro-Kopf-Beitrag bleibt im Verhältnis zum Zusatzbeitrag in jedem Fall der Hauptbeitrag.

Im Einzelfall kann aus der Begrenzung des Zusatzbeitrages ein nicht angemessener Fusionsbeitrag resultieren. In solchen Fällen soll es unserem Rat möglich sein, einen Zusatzbeitrag zu sprechen, der höher ist als 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags. Ein solcher Ausnahmefall ist nur gegeben, wenn eine der an der Fusion beteiligten Gemeinden sich in einer finanziellen Notlage gemäss der Definition von § 13 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes befindet, sodass einzig die Fusion mit einer anderen Gemeinde zu einer auf Dauer wirksamen und nachhaltigen Sanierung dieser Gemeinde führt.

Die neuen §§ 13e und 13f regeln die Ausgestaltung der Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden. Beachten Sie dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.2.

§ 13e Beitragsberechtigte Projekte

Die Umschreibung der beitragsberechtigten Projekte ist an § 72 Absatz 2 der Kantonsverfassung angelehnt. Die Unterstützung der Zusammenarbeit der Gemeinden ist verfassungsrechtlich verankert und geboten. So bestimmt der erwähnte Verfassungsartikel Folgendes: «Der Kanton fördert die Gemeinden mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu steigern. Er unterstützt insbesondere die Zusammenarbeit der Gemeinden und kann Gebietsreformen fördern.»

Absatz 2 verdeutlicht, dass die Unterstützung von Zusammenarbeitsprojekten für die Initialisierungsphase (Planung und Umsetzung) vorgesehen ist und dass diese sowohl Gemeinden als auch regionalen Entwicklungsträgern zukommen kann.

§ 13f Bemessung der Beiträge

Die Kriterien für die Bemessung der Beiträge entsprechen weitgehend denjenigen in § 11 der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten. Diese haben sich bewährt.

Die beteiligten Gemeinden müssen mindestens die Hälfte der Projektkosten selber tragen. Die anrechenbaren Kosten sind auf den effektiven Zusatzaufwand begrenzt. Sie sollen in der Verordnung genauer umschrieben werden. Dabei ist vorgesehen die Bestimmungen von § 10 der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten zu übernehmen.

Zwischentitel vor den §§ 16 und 18

Mit der Aufnahme der neuen Beiträge neben den bisherigen Sonderbeiträgen und den entsprechenden neuen Regelungen in Teil IV des Gesetzes muss zur Wahrung der Gesetzesstruktur und der Lesbarkeit des Gesetzes der bisherige Teil VI aufgeteilt werden. Der Teil VI soll neu die Festsetzung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen beinhalten. Die Rechtsmittelbestimmung wird in einem zusätzlichen Teil VII untergebracht, und zwar differenziert für die jährlichen Finanzausgleichsbeiträge (§ 18 Abs. 1) und die besonderen Beiträge (neuer Abs. 2 von § 18). Entsprechend sind die Zwischentitel anzupassen beziehungsweise neu zu setzen.

§ 18 Absatz 2 (neu)

Im neuen Absatz 2 findet sich die Rechtsmittelregelung für die besonderen Beiträge. Sonderbeiträge, Zusatzbeiträge und Beiträge an Zusammenarbeitsprojekte stellen actes de gouvernements dar. Für solche überwiegend politischen Entscheide über die Zusprechung dieser Beiträge verlangt die verfassungsrechtliche Rechtsmittelgarantie kein ordentliches Rechtsmittel an eine gerichtliche Instanz. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher auszuschliessen. Dagegen stellt der Pro-Kopf-Beitrag keinen

acte de gouvernement dar, denn die konkrete Beitragszusprechung beruht auf einer Berechnung und ist nicht politisch. Damit muss grundsätzlich aufgrund der Rechtsmittelgarantie eine Anfechtungsmöglichkeit bei einer gerichtlichen Instanz gegeben sein. Dies ist gestützt auf § 148 Unterabsatz b VRG mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Durch Gemeindevereinigungen werden Gemeinden nachhaltig gestärkt. Der Wirkungsbericht 2009 über den Finanzausgleich zeigte dies am Beispiel von 19 Gemeinden, die sich mit finanziell bessergestellten Gemeinden zusammengeschlossen haben. Diese Gemeinden haben ihre Steuerfüsse zwischen 0,1 und 0,5 Steuereinheiten gesenkt. Die Zentrumsgemeinden selber weisen ebenfalls eine positive Entwicklung auf. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 1.2.1.4 verwiesen.

Die Investitionen in starke kommunale Strukturen kosten Geld. Es ist schwierig abzuschätzen, wann welche Fusions- und Zusammenarbeitsprojekte realisiert werden. Mit der Möglichkeit einer Staffelung der Beiträge wollen wir erreichen, dass jährlich nicht mehr als zehn Millionen Franken aus dem Fonds für Sonderbeiträge entnommen werden.

5.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Gemeindevereinigungen und kommunale Zusammenarbeit ermöglichen eine Raumplanung über einen grösseren Perimeter. Die meisten der heutigen Gemeinden sind vor rund 200 Jahren entstanden. Damals arbeitete und wohnte man am selben Ort: in der Gemeinde. Heute sind wir mobil, unser persönlicher Lebensraum erstreckt sich längst über die Gemeindegrenzen hinaus. Strukturreformen bringen die politischen Strukturen besser in Einklang mit dem Lebensraum der Menschen. Das ermöglicht eine verstärkte politische Mitbestimmung und richtet den Staat besser auf die Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft aus.

Dank Fusionen und neuer Zusammenarbeitsformen können die spezifischen Stärken der Regionen besser genutzt werden. Die neu gewonnene Innovationskraft schafft ein attraktives Umfeld, das zu Ansiedelungen führt und einheimische wie auswärtige Investoren anzieht. Zu weiteren Auswirkungen von Fusionen siehe Kapitel 1.2.1.4.

In der Vernehmlassung vom Frühjahr 2010 wurde angeregt, Fusionsbeiträge mit einer Nachhaltigkeitsbeurteilung zu verbinden. Dies wurde im Lauf der Projektarbeiten geprüft. Es zeigte sich jedoch, dass die direkte Verknüpfung einer Nachhaltigkeitsbeurteilung mit dem Pro-Kopf-Beitrag nicht sinnvoll ist. Denn eine Nachhaltigkeitsbeurteilung ergibt keine eindeutigen Resultate, die direkt in einen Geldbetrag umgemünzt werden könnten. Für die Nachhaltigkeitsbeurteilung einer Gemeindefusion braucht es Auskünfte und Einschätzungen der Gemeinden. Falls diese Beurteilung einen direkten Einfluss auf den Fusionsbeitrag hätte, wären die Antworten der Gemeinden wohl zu positiv gefärbt und die Beurteilung somit verzerrt. Nachhaltigkeitskriterien spielen bei den Zusatzbeiträgen aber durchaus eine wichtige Rolle. Der Gedanke der Nachhaltigkeit soll zudem im Beratungsprozess bei Projekten der Gemeindereform vermehrt einfließen.

5.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Strukturveränderungen erhöhen die Selbständigkeit der Luzerner Gemeinden insgesamt. Sie erhalten mehr Handlungsspielraum. Mit schlanken Strukturen und Organisationen sind die Gemeinden für künftige Herausforderungen besser gerüstet und können im Kantonsgesfüge eine prägende Rolle spielen. Das hat Auswirkungen auf den Kanton: Mit starken Gemeinden kann er sich im Wettbewerb mit anderen Standorten besser behaupten.

5.4 Auswirkungen auf das Personal

Die Beurteilung von Projektanträgen zu kommunalen Zusammenarbeitsprojekten und die Prüfung von Gesuchen für Fusionsbeiträge werden Personalressourcen binden. Durch eine neue Priorisierung der Aufgaben sollen diese mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden.

6 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Entwürfen einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich und eines Dekrets über die Äufnung des Fonds für die besonderen Beiträge an Gemeinden zuzustimmen.

Luzern, 27. Januar 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig
Die stv. Staatsschreiberin: Edith Mertens Senn

Nr. 610

Gesetz über den Finanzausgleich

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. Januar 2012,
beschliesst:

I.

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

§ 2 Absatz 1

¹ Der Finanzausgleich umfasst

- a. den jährlichen Ressourcenausgleich,
- b. den jährlichen Lastenausgleich durch den Kanton, bestehend aus dem topografischen Lastenausgleich und dem soziodemografischen Lastenausgleich,
- c. die besonderen Beiträge.

Zwischentitel vor § 12

IV. Besondere Beiträge

1. Gemeinsame Bestimmungen (neu)

§ 12 Beitragsarten und Verfahren (neu)

¹ Die besonderen Beiträge nach diesem Gesetz umfassen

- a. Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden,
- b. Beiträge an Gemeindefusionen, bestehend aus einem Pro-Kopf-Beitrag und einem Zusatzbeitrag,
- c. Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden.

² Der Regierungsrat regelt das Verfahren über die Beitragszusprechung, soweit dieses Gesetz keine Bestimmungen enthält.

§ 12a (neu)

Fonds

¹ Der Kanton unterhält für die besonderen Beiträge an Gemeinden einen Fonds.

² Über Einlagen in den Fonds beschliesst der Kantonsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit.

³ Der Regierungsrat verfügt in eigener abschliessender Kompetenz über den Fonds.

Zwischentitel vor § 13 (neu)

2. Sonderbeiträge an einzelne Gemeinden

§ 13 Sachüberschrift

wird aufgehoben.

Zwischentitel vor § 13a (neu)

3. Beiträge an Gemeindefusionen

§ 13a *(neu)*

Zweck

Mit Beiträgen an Gemeindefusionen sollen die finanziellen Unterschiede zwischen den an der Fusion beteiligten Gemeinden ausgeglichen sowie fusionsbedingte Mehrkosten mitfinanziert werden. Insbesondere dienen die Beiträge der Angleichung der Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden.

§ 13b *(neu)*

Form und Auszahlung

¹ Der Kanton entrichtet die Beiträge an Gemeindefusionen in der Form von Pro-Kopf-Beiträgen. Der Regierungsrat kann der fusionierten Gemeinde darüber hinaus im Rahmen der verfügbaren Mittel einen Zusatzbeitrag zusprechen.

² Die Beiträge können einmalig oder verteilt über maximal vier Jahre ausbezahlt werden.

³ Die Gesuche um Ausrichtung des Pro-Kopf-Beitrags und um Zusprechung eines Zusatzbeitrags sind von den beteiligten Gemeinden gemeinsam und gleichzeitig zu stellen.

§ 13c *(neu)*

Pro-Kopf-Beitrag

¹ Mit Inkrafttreten der Fusion hat die neue Gemeinde Anspruch auf einen Pro-Kopf-Beitrag. Massgebend ist dabei die mittlere Wohnbevölkerung der kleineren Gemeinde beziehungsweise aller beteiligten Gemeinden mit Ausnahme der grössten im zweiten Jahr vor dem Zusammenschluss.

² Der Beitrag beträgt pro Kopf und Gemeinde
 für die ersten 300 Einwohner 3000 Franken
 für die nächsten 700 Einwohner 1200 Franken
 für die nächsten 1000 Einwohner 1000 Franken
 für die nächsten 3000 Einwohner 800 Franken
 für die nächsten 5000 Einwohner 600 Franken
 ab dem 10001. Einwohner 100 Franken

³ Bei aufeinanderfolgenden Zusammenschlüssen wird die Wohnbevölkerung, für die bei einem früheren Zusammenschluss bereits Pro-Kopf-Beiträge ausgerichtet wurden, bei der Berechnung des neuen Pro-Kopf-Beitrags nicht berücksichtigt.

§ 13d *(neu)*

Zusatzbeitrag

¹ Bei der Bemessung des Zusatzbeitrags sind insbesondere folgende Kriterien angemessnen zu berücksichtigen:

- a. Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- b. Schulden- und Lastensituation der beteiligten Gemeinden, insbesondere auch bereits ausgerichtete Sonderbeiträge,
- c. Finanzkraft der fusionierten Gemeinde,
- d. Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden,
- e. direkte Folgekosten der Fusion.

² Der Zusatzbeitrag beträgt höchstens die Hälfte des massgebenden Pro-Kopf-Beitrags. Ein Rechtsanspruch besteht nicht.

³ Erschwert die Begrenzung des Zusatzbeitrags gemäss Absatz 2 eine Fusion unverhältnismässig, weil sich eine der beteiligten Gemeinden in einer finanziellen Notlage gemäss § 13 Absatz 2 dieses Gesetzes befindet und nur durch eine Fusion wirksam und nachhaltig saniert werden kann, so kann der Regierungsrat den Zusatzbeitrag angemessen erhöhen.

Zwischentitel vor § 13e (neu)

4. Beiträge für die Zusammenarbeit von Gemeinden

§ 13e (neu)

Beitragsberechtigte Projekte

¹ Der Kanton fördert Projekte, die im Interesse mehrerer Gemeinden liegen und der Zusammenarbeit von Gemeinden dienen.

² Der Regierungsrat kann zu diesem Zweck Gemeinden oder regionalen Entwicklungsträgern im Rahmen der verfügbaren Mittel insbesondere für die Planung und Umsetzung von Organisationsprojekten zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit Beiträge zusprechen.

§ 13f (neu)

Bemessung der Beiträge

¹ Bei der Bemessung der Beiträge sind folgende Kriterien angemessen zu berücksichtigen:

- a. Innovationsgehalt des Projekts,
- b. Anzahl der beteiligten Gemeinden und deren Bevölkerungsgrösse,
- c. Übertragbarkeit der erarbeiteten Resultate auf andere Gemeinden,
- d. Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- e. Finanzkraft der Gemeinden,
- f. raumplanerischer Nutzen,
- g. demokratische Mitwirkung,
- h. Erfolgssaussichten des Projekts.

² Es werden maximal 50 Prozent der anrechenbaren Projektkosten vergütet. Der Regierungsrat bestimmt die anrechenbaren Projektkosten.

Zwischentitel vor § 16

VI. Festsetzung der jährlichen Finanzausgleichsleistungen

Zwischentitel vor § 18 (neu)

VII. Rechtsmittel

§ 18 Absatz 2 (neu)

² Gegen Entscheide des Regierungsrates über die Zusprechung von Sonderbeiträgen, Zusatzbeiträgen und Beiträgen für die Zusammenarbeit von Gemeinden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen.

II.

Die Änderung tritt unter Vorbehalt der Bewilligung des Sonderkredits zur Aufnung des Fonds für besondere Beiträge am 1. Januar 2013 in Kraft. Sie unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

**Dekret
über einen Sonderkredit zur Äufnung des Fonds
für die besonderen Beiträge an Gemeinden
gemäss Gesetz über den Finanzausgleich**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. Januar 2012,
beschliesst:*

I.

1. Für die Äufnung des Fonds für die besonderen Beiträge an Gemeinden gemäss Gesetz über den Finanzausgleich wird ein Sonderkredit von 40 Millionen Franken bewilligt.
2. Der Kredit steht unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens der entsprechenden Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom .

II.

Das Dekret unterliegt zusammen mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

1. Fusionsbeiträge für realisierte und mögliche Projekte

Fusionsprojekte				Beitragstabelle	
Fusionsprojekt	Mittlere Wohnbevölkerung	Fusionsbeitrag in Franken	max. Zusatzbeitrag von 50%	Fusionsbeitrag + *tatsächlich vom RR gesprochener Beitrag	Einwohner von ... bis...
Gemeindefusionen					
Ettiswil	2'202	1030'800	515'400	1'546'200	2800'000 0- 300
Hohenrain	2'362	633'000	316'500	949'500	1'200'000 301- 1'000
Beromünster-Gunzwil	4'436	2'626'000	1'313'000	3'939'000	1'200'000 1'001- 2'000
Willisau	7'136	4'373'600	2'186'800	6'560'400	2'001- 5'000 100000
Hitzkirch	4'602	5'564'400	2'782'200	8'346'600	5'001- 7'300'000 600
Reiden	5'915	3'332'000	1'666'6000	4'998'000	10001- 5'000'000 100
Triengen-Winikon	4'323	14'377'600	7'187'800	21'564'00	3'000'000
Römerswil	1'506	687'000	343'500	10'305'00	1'550'000
Dagmersellen	4'410	2'372'400	1'186'200	3'558'600	4'400'000
Luzern-Littau	16'808	8'820'800	4'410'400	13'231'200	(20'000'000)
Entlebuch G4	10'737	8'889'200	4'444'600	13'333'800	(12'000'000)
Escholzmatt - Marbach	4'345	19'333'000	96'6500	2'899'500	3'200'000
mögliche Projekte					
Seegemeinden	6'469	3'750'600	1'875'300	5'625'900	für die ersten 300:
Wolhusen	6'077	2'639'000	1'319'500	3'958'500	für die nächsten 700:
Luzern-Emmen	104'684	9'924'000	4'962'000	14'886'000	für die nächsten 11000:
Pfeffikon-Rickenbach	2'962	1'407'600	703'800	2'111'400	für die nächsten 1242:
Neudorf-Beromünster	1'146	1'886'000	943'000	2'829'000	Total Beitrag: 3'733'600
Schötz-Ohmstal	3'725	924'000	462'000	1'386'000	7'000'000
Sursee	14'057	7'393'600	3'696'800	11'090'400	(9'250'000)
Altishöfen-Ebers.	1'855	1'040'400	520'200	1'560'600	
PRAG	4'536	4'498'800	2'249'400	6'748'200	
Zell-Fischb-Ufh.	3'490	2'953'200	1'476'600	4'429'800	

*Beiträge in Klammern kamen nicht zur Ausszahlung

2. Möglicher Pro-Kopf-Beitrag pro Gemeinde

Gemeinde	Mittlere Wohnbevölkerung 2009 (* Jahr vor Fusion)	Fusionsprojekt	Zentrum	Pro-Kopf-Beitrag
Adligenswil	5'479			5'427'400
Aesch	963			1'695'600
Alberswil	573			1'227'600
Altbüron	923	PRAG		1'647'600
Altishofen	1'438	Altishofen-Ebers.	x	-
Altwis	379			994'800
Ballwil	2'479			3'123'200
Beromünster*	2'550	Beromünster-Gunzwil	x	-
Buchrain	5'686			5'551'600
Buchs*	392	Dagmersellen		1'010'400
Büron	2'149			2'859'200
Buttisholz	2'990			3'532'000
Dagmersellen*	3'333	Dagmersellen	x	-
Dierikon	1'415			2'155'000
Doppleschwand	707			1'388'400
Ebersecken	417	Altishofen-Ebers.		1'040'400
Ebikon	11'846			8'324'600
Egolzwil	1'287			2'027'000
Eich	1'627			2'367'000
Emmen	27'840	Luzern-Emmen		9'924'000
Entlebuch	3'319	Entlebuch G4		3'795'200
Ermensee	828			1'533'600
Eschenbach	3'429			3'883'200
Escholzmatt	3'152	Escholzmatt - Marbach	x	-
Ettiswil*	1'793	Ettiswil	x	-
Fischbach	707	Zell-Fischb-Ufh.		1'388'400
Flühli	1'910	Entlebuch G4		2'650'000
Gelfingen*	770	Hitzkirch		1'464'000
Gettnau	1'011			1'751'000
Geuensee	2'347	Sursee		3'017'600
Gisikon	1'073			1'813'000
Greppen	953	Seegemeinden		1'683'600
Grossdietwil	834	PRAG		1'540'800
Grosswangen	2'917			3'473'600
Gunzwil*	1'886	Beromünster-Gunzwil		2'626'000
Hämikon*	477	Hitzkirch		1'112'400
Hasle	1'704	Entlebuch G4		2'444'000
Hergiswil	1'818			2'558'000
Herlisberg*	229	Römerswil		687'000
Hildisrieden	1'845			2'585'000
Hitzkirch*	2'272	Hitzkirch	x	-
Hochdorf	8'453			7'211'800
Hohenrain*	2'151	Hohenrain	x	-
Honau	348			957'600
Horw	13'099			8'449'900
Inwil	2'144			2'855'200

Gemeinde	Mittlere Wohnbevölkerung 2009 (* Jahr vor Fusion)	Fusionsprojekt	Zentrum	Pro-Kopf-Beitrag
Knutwil	1'751	Sursee		2'491'000
Kottwil*	409	Ettiswil		1'030'800
Kriens	26'138			9'753'800
Langnau*	1'200	Reiden		1'940'000
Lieli*	211	Hohenrain		633'000
Littau	16'808	Luzern-Littau		8'820'800
Luthern	1'378			2'118'000
Luzern/Littau	76'844	Luzern-Emmen	x	-
Malters	6'488			6'032'800
Marbach	1'193	Escholzmatt - Marbach		1'933'000
Mauensee	1'145	Sursee		1'885'000
Meggen	6'447			6'008'200
Meierskappel	1'230			1'970'000
Menznau	2'819			3'395'200
Mosen*	283	Hitzkirch		849'000
Müswangen*	445	Hitzkirch		1'074'000
Nebikon	2'284			2'967'200
Neudorf	1'146	Neudorf-Beromünster		1'886'000
Neuenkirch	5'971			5'722'600
Nottwil	3'282			3'765'600
Oberkirch	3'503			3'942'400
Ohmstal	320	Schötz-Ohmstal		924'000
Pfaffnau	2'137	PRAG	x	-
Pfeffikon	723	Pfeffikon-Rickenbach		1'407'600
Rain	2'325			3'000'000
Reiden*	4'005	Reiden	x	-
Retschwil*	172	Hitzkirch		516'000
Richenthal*	710	Reiden		1'392'000
Rickenbach	2'239	Pfeffikon-Rickenbach	x	-
Roggwil	642	PRAG		1'310'400
Römerswil*	1'277	Römerswil	x	-
Romoos	715			1'398'000
Root	4'305			4'584'000
Rothenburg	7'148			6'428'800
Ruswil	6'539			6'063'400
Schenkon	2'517			3'153'600
Schlierbach	663			1'335'600
Schongau	853			1'563'600
Schötz	3'405	Schötz-Ohmstal	x	-
Schüpfbheim	3'804	Entlebuch G4	x	-
Schwarzenberg	1'646			2'386'000
Sempach	3'908			4'266'400
Sulz*	183	Hitzkirch		549'000
Sursee	8'814	Sursee	x	-
Triengen*	3'575	Triengen-Winikon	x	-
Udligenswil	2'143			2'854'400
Uffikon*	685	Dagmersellen		1'362'000

Gemeinde	Mittlere Wohn-bevölkerung 2009 (* Jahr vor Fusion)	Fusionsprojekt	Zentrum	Pro-Kopf-Beitrag
Ufhusen	854	Zell-Fischb-Ufh.		1'564'800
Vitznau	1'327	Seegemeinden		2'067'000
Wauwil	1'705			2'445'000
Weggis	4'189	Seegemeinden	x	-
Werthenstein	1'899	Wolhusen		2'639'000
Wikon	1'357			2'097'000
Willisau Land*	4'042	Willisau		4'373'600
Willisau Stadt*	3'094	Willisau	x	-
Winikon*	748	Triengen-Winikon		1'437'600
Wolhusen	4'178	Wolhusen	x	-
Zell	1'929	Zell-Fischb-Ufh.	x	-



neutral
Drucksache
No. 01-10902282 - www.myclimate.org
© myclimate - The Climate Protection Partnership