

LUZERN

20 Jahre Gemeindereform
im Kanton Luzern 1997–2017

WENIGER
IST MEHR?



WENIGER IST MEHR?

20 Jahre Gemeindereform im Kanton Luzern 1997–2017

VORWORT

JÜRGEN SCHMUTZ

7

STRUKTUR- REFORMEN IM UMFELD

FRIDOLIN KURMANN

12 Der Aufbruch seit den 1990er Jahren

- 12 Auslöser
- 12 Reformmassnahmen

13 Reformen in den Nachbarstaaten der Schweiz

- 14 Deutschland
- 14 Österreich
- 15 Frankreich
- 15 Italien
- 15 Liechtenstein

16 Gemeindefusionen in ausgewählten Kantonen der Schweiz

- 17 Kanton Freiburg
- 18 Kanton Thurgau
- 19 Kanton Glarus
- 20 Kanton Tessin
- 21 Kanton Graubünden
- 22 Kanton Bern
- 23 Kanton Aargau
- 25 Fazit
- 25 Fusionstrend schweizweit

DAS LUZERNER GEMEINDEWESEN IM 19. UND 20. JAHRHUNDERT

MAX HUBER

30 Entstehung und Ausformung des Luzerner Gemein- wesens, 1798–1831

- 30 Zum Gemeindegefüge vor 1798
- 32 Helvetik (1798 – 1803)
- 35 Mediation (1803 – 1814)
- 35 Restauration (1814 – 1830)
- 37 Regeneration (1831 – 1841)

38 Entwicklung des Gemeindegewesens nach 1831

- 39 Niedergang der
Bürgergemeinde
- 39 Aufgaben und Strukturen
der Einwohnergemeinde
- 41 Änderungen im
Gemeindegefüge
- 42 Schluss

3

VON LUZERN '99 ZUR GEMEINDE- REFORM 2000+: STRUKTUR- REFORMEN IM KANTON LUZERN

MAX HUBER

46 **Vorboten zu Luzern '99**

- 47 Das Projekt «Luzerner
Gemeinden mit Zukunft»
- 48 Der Verband Luzerner
Gemeinden
- 49 Seilziehen um die Aufgaben-
zuteilung
- 50 Gemeinsame Trägerschaft,
unterschiedliche Zielvorstel-
lungen
- 51 Die KOLA fordert eine
Strukturreform

53 **Luzern '99**

- 53 Der Paukenschlag
- 54 Die Reaktionen
- 57 Gemeindefusionen:
Vorsicht und Skepsis
- 58 VLG und Regierung im Disput
- 60 Nagelprobe Sonderkredit
- 60 25 Teilprojekte in Umsetzung
- 62 Der Schlussbericht

63 **Das Teilprojekt Gemeindereform**

- 63 Stimmungslage der
Öffentlichkeit
- 64 Der Kanton organisiert sich
- 65 Kämpfe im Hintergrund
- 67 Unterschiedliche Vorstellun-
gen zur Umsetzungsstrategie

- 68 Erste Umsetzungsschritte:
Pilotprojekte und Feierabend-
gespräche
- 71 Der Zwischenbericht
- 72 Der Planungsbericht zur
Umsetzung

75 **Die Gemeindereform 2000+ und die Neuregelung des Gemeindewesens**

- 75 Ein neues Projekt
- 75 Neue Projektorganisation
- 77 Anreizdekret: die Gemeinden
fusionswillig machen
- 78 Verfassungsartikel: Gemeinde-
entwicklung als Staatsziel
- 80 Das neue Gemeindegesetz
- 81 Neue Staatsverfassung und
Gemeindereform 2000+

83 **Der Finanzausgleich**

- 83 Der alte Finanzausgleich im
Kanton Luzern
- 84 Erarbeitung des neuen
Modells
- 86 Der neue Finanzausgleich in
der politischen Diskussion
- 87 Vernehmlassung und
Nachjustierung
- 88 Einigkeit im Parlament
- 89 Unzufriedenheit in Meggen
und anderswo
- 90 Wirkungsbericht 2005: Zufrie-
denheit und Mängelrügen
- 91 Korrektur bei der Mindestaus-
stattung
- 92 Wirkungsbericht 2009:
Einheitliche Mindestaus-
stattung
- 93 Stadt-Land-Konflikt um den
Lastenausgleich
- 95 Neue Regelung für Beiträge an
Fusionen

97 **Die Aufgabenreform**

- 97 Die Mängel im alten System
- 97 Das neue Modell Aufgaben-
zuteilung Kanton-Gemeinden
- 99 Dezentrales Führungssystem
und Controlling
- 99 Das Feedback der Gemeinden:
Sorgen und Zweifel
- 101 Umsetzung: Finanzielle
Konsequenzen
- 102 Probleme im Teilprojekt
Soziales
- 103 Die Aufgabenreform wird Teil
der Finanzreform
- 104 Finanzreform 08:
Ein Mammut-Projekt
- 106 Wirkungsbericht zur
Finanzreform 08

107 **Die Strukturreform**

- 107 Kriterien für Pilotprojekte
- 109 Die erste Fusion als
Eisbrecherin
- 112 Der Paradigmenwechsel
- 115 Fusionsexpress gebremst?
- 117 Neuausrichtung der
Gemeindereform 2016/17

4

FUSIONSPROJEKTE IM KANTON LUZERN

MAX HUBER

120 Einleitung

- 120 Fusionstypen und Begleit-
ereignisse
- 124 Gliederung und Detaillie-
rungsgrad der Darstellung

127 Sempachersee Surental Michelsamt

Subregion Michelsamt

- 128 Fusion
**Beromünster
Schwarzenbach**
- 136 Fusionsprojekt
**Beromünster
Gunzwil
Neudorf**
- 139 Fusion
**Beromünster
Gunzwil**
- 143 Fusionsprojekt
**Rickenbach
Pfeffikon (2008)**
- 145 Fusionsprojekt
**Michelsamt gemeinsam
(Viererfusion)**
- 148 Fusion
**Beromünster
Neudorf**
- 151 Fusion
**Rickenbach
Pfeffikon (2011)**

Subregion Unteres Surental

- 153 Fusion
**Triengen
Kulmerau
Wilihof**

- 156 Fusion
**Triengen
Winikon**

Subregion Sursee

- 158 Fusionsprojekt
**Sursee
Geuensee
Knutwil
Mauensee**

163 Rottal Wolhusen

Subregion Wolhusen

- 164 Fusionsprojekt
**Werthenstein
Wolhusen**

169 Seetal

- 170 Fusion
**Römerswil
Herlisberg**
- 174 Fusion
**Hohenrain
Lieli**

Subregion Hitzkirch

- 177 Fusionsprojekt
Hitzkirchertal
- 187 Fusion
Hitzkirch 7
- 191 Fusionsprojekt
**Hitzkirch
Altwis**

193 Unteres Wiggertal

- 194 Fusion
**Reiden
Langnau
Richenthal**
- 199 Fusion
**Dagmersellen
Uffikon
Buchs**

205 Oberes Wiggertal Luthertal

Subregion Willisau

- 206 Fusion
**Willisau-Stadt
Willisau-Land**

Subregion Wauwilermoos

- 214 Fusion
**Ettiswil
Kottwil**
- 218 Fusionsprojekt
**Egolzwil
Wauwil**
- 229 Fusion
**Schötz
Ohmstal**

233 Luzern

- 234 Fusion
**Littau
Luzern**
- 235 Fusionsprojekt
Starke Stadtregion Luzern

255 Entlebuch

- 256 Fusionsprojekt
Vogelschau
- 260 Fusionsprojekt
Entlebuch G4

Subregion Oberes Entlebuch

- 266 Fusion
**Escholzmatt
Marbach**

271 Gebiete ohne Gemeindefusionen

- 272 Luzerner Rigigemeinden
- 272 Habsburgeramt/Meierskappel
- 273 Rontal
- 275 Grenzgebiet zum Oberaargau
- 275 Übrige Gebiete
- 276 Schlussbemerkungen
zur Interkommunalen
Zusammenarbeit

5

DER BLICK ZURÜCK: ENTWICKLUNGEN, FRAGEN, ERFAHRUNGEN

FRIDOLIN KURMANN

280 Einleitung

281 Die Entwicklung im Überblick

- 281 Das Paket «Luzern '99»
- 282 Gemeindereform 2000+:
Die Meilensteine
- 283 Gescheiterte Projekte
- 284 Wandel der Luzerner
Gemeindelandschaft
- 286 Die Luzerner Gemeindereform
im schweizerischen Umfeld

288 Politische und administrative Aspekte

- 288 Fusion versus interkommunale
Zusammenarbeit
- 288 Demokratische Beteiligung in
fusionierten Gemeinden
- 290 Bürgernähe und Effizienz der
Verwaltung
- 291 Raumplanung
- 292 Gestärkte Gemeinden

293 Die sogenannten weichen Faktoren

- 293 Der heikle Weg zur Fusion
- 294 Dörfliche Identität
- 296 Wandel im Dorf
- 298 Nachbarn

300 Zur Frage der Zufriedenheit

- 300 Stadt Luzern
- 301 Stadt Willisau
- 302 Landgemeinden

304 Wie weiter? Was bleibt?

306 Auszüge aus Interviews zur Geschichte der Gemeindereform im Kanton Luzern

- 306 Paul Huber
- 308 Kurt Meyer
Viktor Baumeler
- 311 Fritz Hüsler
- 312 Hans Peter Arnold
- 313 Emil Stöckli
- 314 Hans Luternauer
- 315 Josef Wechsler
- 316 Erna Bieri-Hunkeler

ANHANG

- 320 Abkürzungen
- 321 Bildnachweis
- 322 Verzeichnis der Karten,
Grafiken und Tabellen
- 323 Quellen- und Literatur-
verzeichnis
- 330 Personen- und Ortsregister
- 336 Impressum

Vorwort

Seit es die Gemeinden in der heutigen Form gibt, war das Verhältnis zwischen «dem Kanton» und den Gemeinden im Kanton Luzern selten frei von Spannungen. Unterschiedliche Auffassungen bestanden und bestehen insbesondere bei der Abgrenzung von Aufgaben und Kompetenzen und vor allem bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben. In Zeiten knapper Finanzen, die häufiger den Normal- als den Ausnahmefall darstellen, treten solche Spannungen vermehrt an die Oberfläche und prägen die kantonale Politik.

Das vorliegende Buch beschreibt eine spezielle Epoche im Verhältnis der Luzerner Gemeinden zum Kanton, namentlich zum Regierungsrat, nämlich die Epoche der vom Kanton aktiv geförderten Strategie der Gemeindezusammenschlüsse im Rahmen des Programms «Luzern '99» und dessen Nachfolgern bis zum mehr oder weniger offiziellen Ende dieser Strategie, das im März 2017 verkündet wurde. Zwanzig Jahre nach dem berühmten «Paukenschlag» vom 27. Januar 1997, mit dem die Luzerner Regierung den Auftakt gegeben hatte zu einem beispiellosen Programm von Struktur-, Aufgaben- und Finanzreformen, steht der Kanton Luzern in deutlich veränderter Form da: Er hat sich eine neue Verfassung gegeben, das Parlament und die Regierung verkleinert, die Ämter abgeschafft und den Finanzausgleich neu geregelt. Am meisten spürbar für die Identität vieler Menschen ist aber die Tatsache, dass der Kanton heute nur noch 83 anstelle von 107 Gemeinden aufweist. Nicht weniger als 24 Gemeinden haben als selbständige Gemeinwesen aufgehört zu existieren und sind in anderen, grösseren Gemeinwesen aufgegangen, wobei nicht überall die zuerst als Zielgrösse genannte Mindestzahl von 3000 Einwohnern für eine lebensfähige Gemeinde erreicht worden ist.

Hinter allen politischen Entwicklungen stehen Menschen – solche, die entscheiden, die voran- und auch hintertreiben, und solche, die dafür sorgen, dass die Entscheide der Politik nicht im luftleeren Raum hängenbleiben, sondern in Zusammenarbeit mit den Betroffenen umgesetzt werden. Im Fall der Gemeindereorganisationen ging es darum, dass all die unzähligen Fragen gelöst werden konnten, vom Schulhaus über den Fusionsbeitrag zum Standort der Gemeindeverwaltung und viele mehr, bis schliesslich die neuen Gemeinden ihre Aufgaben übernehmen konnten. Auf der Seite der Gemeinden bildete sich im Verlauf dieses Prozesses der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG), auf der Seite des Kantons entstand neben den Projektgremien das Amt für Gemeinden (AfG), das neben anderen Aufgaben auch die konkrete Umsetzung der Gemeindereorganisation zu leiten hatte.

Als sich die Phase der vom Kanton speziell geförderten und betreuten Gemeindezusammenschlüsse 2013 ihrem Ende näherte, zeichnete sich auch im Amt für Gemeinden ein Generationenwechsel ab. Mit der Leiterin Judith Lauber standen mehrere weitere Mitarbeitende kurz vor der Pensionierung. Die Frage stellte sich, was diese Equipe erreicht und was sie nicht erreicht hatte und wie die Entwicklung der Luzerner Gemeindelandschaft im nationalen und europäischen Umfeld zu werten sei. Mit den abtretenden Fachleuten drohte auch wertvolles Fachwissen über diesen ganzen Prozess verloren zu gehen, das unbedingt gesichert werden sollte. In dieser Situation gab Regierungsrätin Yvonne Schärli, die als Chefin des Justiz- und Sicherheitsdepartements ab 2003 bis 2015 jede einzelne Gemeindefusion mit zu verantworten hatte, im Herbst 2013 dem Staatsarchiv den Auftrag, eine Geschichte der Gemeindereorganisation zu erarbeiten. Die Darstellung sollte auf den reichen Fundus und die Erfahrung der noch aktiven Mitarbeitenden des Amtes für Gemeinden abstellen, aber ausdrücklich durch externe Autoren zumindest mitgestaltet werden, um jeglichen Verdacht auf beschönigende Selbstdarstellung von Seiten des AfG zu zerstreuen. Mit Max Huber vom Staatsarchiv als Projektleiter und Autor sowie Fridolin Kurmann als externem Autor konnte dies sichergestellt werden. In den beiden zentralen Kapiteln 3 und 4 durfte Max Huber auf weitreichende Vorarbeiten von Bernadette Kurmann vom AfG (nicht verwandt mit Fridolin Kurmann) zurückgreifen.

Die grösste Herausforderung für dieses Buch lag in der geringen bzw. fehlenden zeitlichen Distanz zu den beschriebenen Ereignissen. Während historische Darstellungen meistens über weit zurück liegende Dinge berichten, haben wir es bei der Luzerner Gemeindereform mit einer Entwicklung zu tun, die noch nicht ganz abgeschlossen und nicht überall vollständig verkraftet ist, und deren Protagonisten grösstenteils noch am Leben und teilweise sogar noch in Amt und Würden sind. Der ungewöhnliche Ansatz, eine hoch politische Geschichte nicht aus sicherer zeitlicher Distanz, sondern ganz aus der Nähe zu betrachten und zu schildern, bringt viele Chancen und Risiken mit sich, die aus diesem Buch etwas Besonderes machen: Standpunkte und Argumente der Beteiligten werden in vielen Originalzitataten aus Interviews, Medien und Projektunterlagen, aber auch aus Leserbriefen wörtlich so wiedergegeben, wie sie damals formuliert worden sind. Dies verhilft dem Buch zu einer erfrischend offenen und direkten Sprache, die man ja heute im Zeitalter der politischen Korrektheit tunlichst vermeidet, um ja keine Empfindlichkeiten zu verletzen. Die eine oder andere Person dürfte denn in diesem Buch auch konfrontiert werden mit Aussagen, die sie heute so nicht mehr machen würde, andere hingegen dürften sich in ihren Einschätzungen, die sie vor zehn oder zwanzig Jahren abgegeben haben, bestätigt fühlen. Dies gehört aber nun einmal zu den Gegebenheiten der Zeitgeschichte, ebenso wie die Tatsache, dass man überhaupt mit Zeitzeugen sprechen kann.

Zu den Besonderheiten der Zeitgeschichte gehört weiter, dass manche Quellen aufgrund von Schutzfristen oder wegen speziellen Rücksichten auf Betroffene noch nicht öffentlich zur Verfügung stehen. In dieser Hinsicht hatte die vorliegende Publikation allerdings beste Voraussetzungen: Die hauptsächlich genutzten Quellen stammen direkt von der mit der Gemeindereform befassten kantonalen Fachstelle, dem ehemaligen Amt für Gemeinden. Die Unterlagen wurden im Herbst 2015 ordentlich vom Staatsarchiv übernommen und dort als Bestand A 1666 detailliert erschlossen. Sie bestehen einerseits aus offiziellen Akten zur Gemeindereorganisation, andererseits aus Dokumentationsmaterial, in erster Linie Zeitungsausschnitten der regionalen und lokalen Presse. Für das amtliche Quellenmaterial mussten wegen der grossenteils noch laufenden Schutzfristen Ausnahmegewilligungen zur Einsichtnahme und auszugsweisen Publikation eingeholt werden. Für die bereits publizierten Presseartikel war dies nicht erforderlich, allerdings machten wir dort die unerfreuliche Erfahrung, dass in manchen Pressearchiven das gewünschte Bildmaterial bereits nach wenigen Jahren nicht mehr vorhanden oder auffindbar war.

Selbstverständlich basiert die Darstellung nicht nur auf der Sichtweise der zuständigen Behörde, sondern enthält auch Beiträge und Stellungnahmen verschiedenster Beteiligter und Zeitzeugen, die teilweise in Form von Interviews, teilweise auf dem Korrespondenzweg oder telefonisch eingeholt oder vor Ort recherchiert wurden. Unter den zahlreichen Personen, die mit Auskünften oder Hinweisen verschiedener Art zu diesem Buch beigetragen haben, seien an dieser Stelle neben den bereits im Inhaltsverzeichnis aufgeführten Interviewpartnern insbesondere die folgenden aufgeführt und verdankt: Madeleine Burri (PTT-Archiv), Khanh Hung Duong (Lustat), Hans Elmiger (Altwis), Sandra Figini (SRF), Florian Fischer (reformierte Kirche Kanton Luzern), Hansjörg Gassmann (Alt-Regierungsstatthalter), Anton Häfliger (Alt-Gemeinderat Richenthal), Josef Häfliger (Grundbuchverwalter), Beat Hensler (Alt-Departementssekretär), Paul Huber (Alt-Regierungsrat), David Koller (AfG), Bernadette Kurmann (AfG), Luzia Kurmann (Alt-Regierungsstatthalterin Willisau), Lisbeth Langenegger (Idee Seetal), Judith Lauber (AfG), Ludwig Peyer (VLG), Claudia Reis-Reis (Region Luzern West), Stefan Röllin (Alt-Stadtarchivar Sursee), Barbara Schmutz (Postarchiv), Dominik Thali (Katholische Kirchgemeinde Luzern), Jonathan Winkler (AfG), Jakob Zettel (Alt-Gemeindepräsident Luthern). Für die – meist unentgeltliche – Überlassung von Bildmaterial danken wir Heinrich Häfliger und Emil Stöckli vom Dorfmuseum Langnau-Mehlsecken, dem Künstler Edwin Grüter und dem Zeitzeugen Josef Wechsler (Willisau), der Journalistin Adelheid Aregger (Reiden), Verena Glanzmann (IBR), Franco Mantovani von der Staatskanzlei, Niklaus Wächter (Reportair), der Kirch-

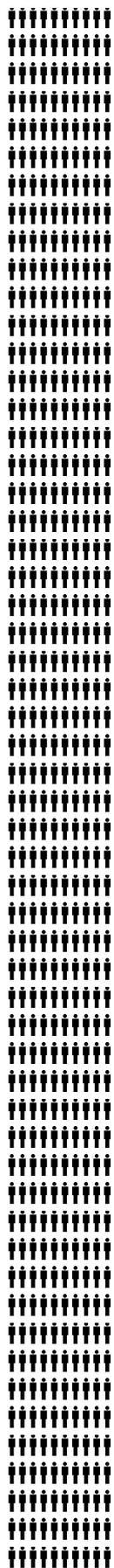
gemeinde Egolzwil-Wauwil, den Gemeinden Emmen und Meierskappel, der Luzerner Kantonalbank, den Karikaturisten Niels Kneubühler, Jals Smolinski und Jonas Brühwiler sowie den Medienarchiven von Anzeiger Michelsamt, Entlebucher Anzeiger, Luzerner Zeitung, Seetaler Bote, Surseer Woche und Willisauer Bote. Für die Vor- und Aufbereitung von Karten- und Bildmaterial danken wir Marius Menz und Jan Zeidler von der Geoinformation Kanton Luzern, Bruno Zosso von der Dienststelle rawi sowie Christina Dentler, Gregor Egloff und Markus Lischer vom Staatsarchiv. Ein spezieller Dank gebührt Julia Reichle vom Atelier cyan, Luzern, für die ideenreiche Gestaltung des Layouts und die Fertigstellung der zahlreichen Karten, Tabellen und Grafiken. Bei der Vorbereitung der Drucklegung konnten wir auf die Erfahrung von Ruedi Wietlisbach vom Lehrmittelverlag Luzern zurückgreifen. Schliesslich ist Regierungsrätin Yvonne Schärli und Regierungsrat Paul Winiker zu danken, die sich dafür eingesetzt haben, dass diese Publikation durch den Lotteriefonds finanziert werden konnte.

Wer an den Gemeindereformen und insbesondere an Verhandlungen mit Kantonsvertretern in irgendeiner Weise beteiligt war, weiss auch, dass diese nicht immer harmonisch verliefen, sondern oft auch geprägt waren von sehr unterschiedlichen Interessen und Positionen, nicht zuletzt über die Rolle und den Einfluss des VLG im ganzen Prozess. Eine realitätsnahe Darstellung der Ereignisse muss daher auch aufzeigen, wie Druck ausgeübt, Frustrationen ausgelöst, Verhandlungen blockiert, abgebrochen und gerettet und Schwerpunkte neu gesetzt wurden. Indem das Buch auch diese – oftmals unschönen, aber häufig unverzichtbaren – Mechanismen der Entscheidungsfindung thematisiert, zeigt es am Beispiel der Gemeindereform exemplarisch und detailliert auf, wie Politik gemacht wird und liefert dadurch auch einen Beitrag zur Transparenz gegenüber dem Handeln der verschiedenen staatlichen Stufen und Interessenvertreter, wobei mit den «staatlichen» Stufen die Gemeinden selbstverständlich auch gemeint sind.

Von einer geschichtlichen Darstellung erwartet man als Leserin und Leser auch immer eine Art von Bilanz. Das ist bei einer Geschichte der Luzerner Gemeindereform nicht anders – und hängt auch hier stets vom Blickwinkel ab: Aus der Sicht der Mitarbeitenden am Projekt Gemeindereform galt eine Gemeindefusion als «geglückt» oder «erfolgreich», wenn sie zustande kam, wenn der Auftrag erfüllt werden konnte. Aus der Sicht der Bevölkerung oder unter finanziellen Aspekten konnte das anders aussehen – und präsentierte sich möglicherweise unmittelbar nach der Fusion anders als nach dem Auslaufen der Kantonsbeiträge nach einigen Jahren. Unabhängig davon, wie der Nutzen von Gemeindefusionen jetzt oder später noch beurteilt werden wird, muss eine Tatsache aber festgehalten werden: Die Fusionen von Luzerner Gemeinden zu grösseren Einheiten werden nach menschlichem Ermessen kaum mehr rückgängig gemacht werden. Der Paukenschlag von 1997 hat für sie den Beginn einer neuen Epoche verkündet, und alle Beteiligten haben dabei auf ihrer Stufe Geschichte geschrieben.

Luzern, im September 2017

Jürg Schmutz, Staatsarchivar



1

STRUKTUR- REFORMEN IM UMFELD

FRIDOLIN KURMANN

Der Aufbruch seit den 1990er-Jahren

Die Gemeindereform im Kanton Luzern steht nicht isoliert da. Sie ist Teil einer schweizweiten Entwicklung, die seit den 1990er-Jahren vielerorts Bewegung in die Gemeindelandschaft gebracht hat. Im Vergleich mit zahlreichen andern Ländern Europas wiederum war die Schweiz mit ihren kommunalen Reformen spät dran.

Auslöser

Die Gründe für die Reformbewegung seit den 1990er-Jahren sind vielfältig. Nicht nur sind sie auf dem Hintergrund der allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbrüche nach 1990 zu sehen. Entwicklungen im Gemeindewesen einerseits und ein Wandel politischer Mentalitäten andererseits gehörten ebenso dazu. So fielen im Verlaufe der Jahrzehnte den Gemeinden immer mehr und vielfältigere Aufgaben zu, die Verwaltungsaufgaben wurden komplexer und erforderten zunehmend das Wissen und die Mitarbeit von Experten.¹ Andererseits sind die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an die öffentliche Hand gestiegen.

Dies brachte manche Gemeinde an die Grenzen ihrer Ressourcen, sowohl personell wie auch finanziell, letzteres nicht zuletzt als Folge der Wirtschaftskrise der frühen 1990er-Jahre. Die Bereitschaft zum Engagement in einem politischen Amt ist zurückgegangen, auch weil ihm oft die Ansprüche der Arbeitswelt im Wege stehen. Dies führte dazu, dass sich, insbesondere in kleineren Gemeinden, nicht mehr ausreichend Leute fanden, die bereit waren, politische Ämter zu übernehmen. Doch nicht immer waren es solche Defizite, welche den Anstoss zu Reformen gaben. Gelegentlich waren es auch ressourcenstarke Gemeinden, die Reformen als proaktive Strategie zur effizienteren Bewältigung ihrer Aufgaben an die Hand nahmen.²

Reformmassnahmen

Im Wesentlichen können vier Gruppen von Reformmassnahmen unterschieden werden.³

Zum einen sind es Reformen des politisch-administrativen Systems: Die Verwaltungen wurden ausgebaut, die Kompetenzen wurden vermehrt zu den Entscheidungsgremien (Exekutiven oder Kommissionen) verlagert, die Entscheidungsverfahren vereinfacht, Aufgaben an Dritte ausgelagert, die Grösse der Exekutivbe-

hörden verändert. Gelegentlich wurden auch Gemeindeparlamente eingeführt.

Des Weiteren wurden all jene Verwaltungsreformen in Gang gesetzt, die gemeinhin unter den Begriffen New Public Management (NPM) und Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) bekannt sind. Entsprechend betriebswirtschaftlicher Modelle werden dabei die Dienstleistungen einer Gemeinde als Produkte definiert und wirkungsorientiert gesteuert. Allerdings geschah deren Einführung nur zögerlich und vor allem in grösseren städtischen Gemeinden. Um 2010 gab es noch in rund 90 Prozent der Gemeinden überhaupt keine NPM-Projekte.

Von grosser Bedeutung war die dritte Gruppe, die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), meist in der klassischen Form des Gemeindeverbands. Zur Anwendung kam sie insbesondere in den Bereichen Entsorgung, Zivilschutz, Schule, medizinische Versorgung, Sozialhilfe oder Zusammenlegung von Bereichen der Verwaltung (Steuerverwaltung, Rechnungswesen, Informatik etc.). Solche Zusammenarbeit enthält zwar ein Rationalisierungspotenzial bezüglich der erbrachten Leistungen, jedoch kann sie mit Problemen im Bereich der Steuerung, der Kontrolle und der demokratischen Entscheidungsfindung behaftet sein.⁴

Die vierte und radikalste Gruppe der Reformen stellen die Gemeindefusionen dar. Solche hatten zwar bereits einmal, zwischen den 1890er- und den 1930er-Jahren, mit städtischen Eingemeindungen in Zürich, Winterthur, St. Gallen und Genf zu deutlichen Erweiterungen dieser Städte geführt. Aber erst seit Mitte der 1990er-Jahre wurden sie erneut ein Thema, und im grösseren Stile umgesetzt worden sind sie dann nach der Wende zum 21. Jahrhundert.

1 Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 75.

2 Steiner/Ladner/Reist, Kommunale Reformprojekte; Ladner et al., Gemeindemonitoring, S. 15f.

3 Ladner, Gemeindereformen, S. 5–10; Ladner et al., Gemeindemonitoring, S. 19–44.

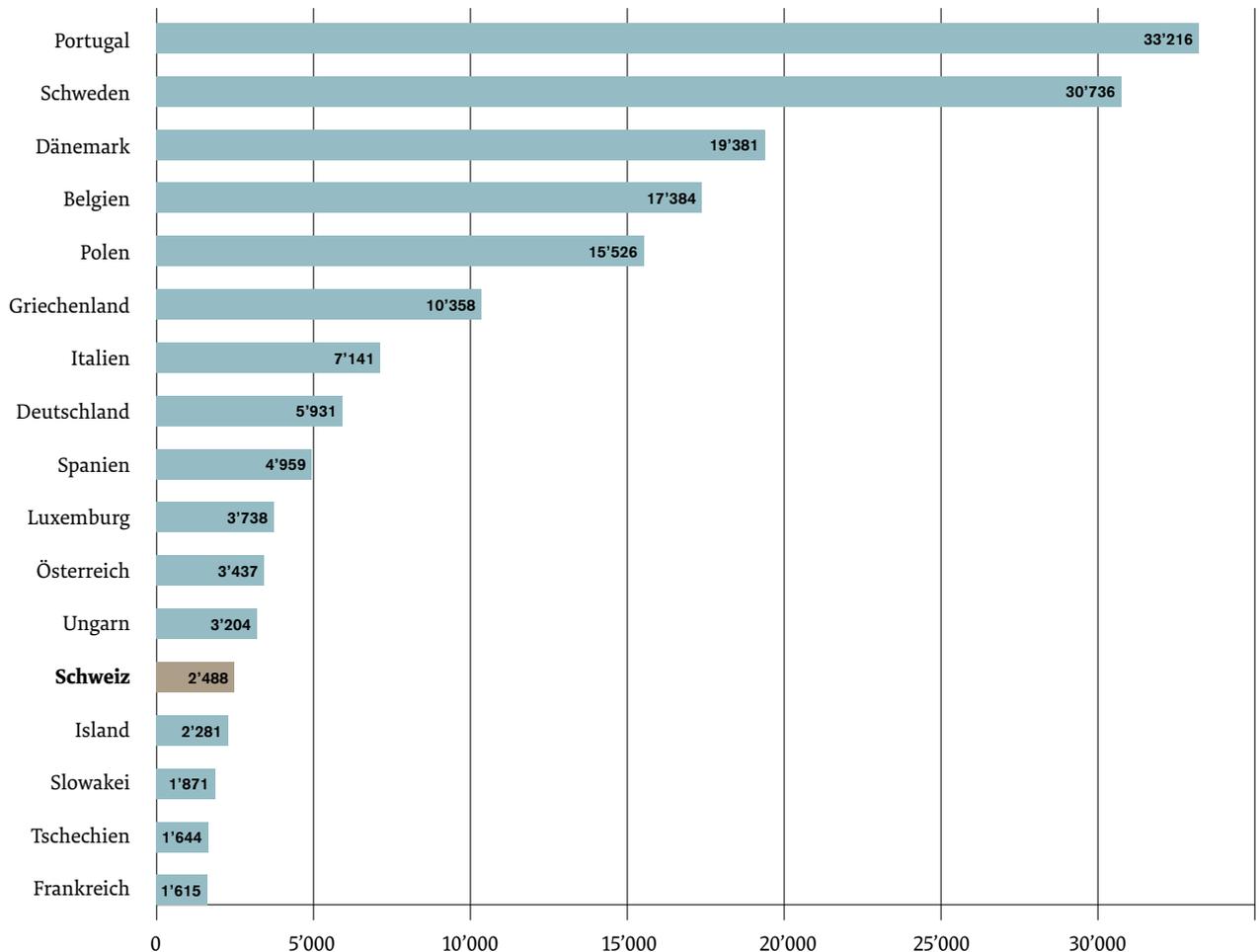
4 Ladner, Gemeindereformen, S. 9.

Reformen in den Nachbarstaaten der Schweiz

Der Reformschub der 1990er-Jahre in der Schweiz kam im internationalen Vergleich spät. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatten die meisten europäischen Staaten ihre Gemeindeflandschaft mit grossflächigen Fusionen bereinigt. In sechs von 25 europäischen Staaten (ohne die Nachfolgestaaten Jugoslawiens) reduzierte sich die Zahl der Gemeinden zwischen 1950 und 2000 um mehr als 60 Prozent, in weiteren sechs um 40 bis 60 Prozent und nochmals in sechs um 10 bis 40 Pro-

zent. In der Schweiz mit einem Minus von lediglich sieben Prozent blieb der Wandel noch weitgehend aus. Bloss in Frankreich, Luxemburg und Ungarn verschwanden noch weniger Gemeinden; Italien, Irland und Portugal verzeichneten sogar eine leichte Zunahme. Der schweizerische Mittelwert der Gemeindegrösse von 2'488 Einwohnern gehörte im Jahre 2001 zu den tiefsten in Europa; unterboten wurde er nur noch von jenen Frankreichs, Tschechiens, der Slowakei und Islands.⁵

Grafik 1.1: Durchschnittliche Gemeindegrössen 2001



⁵ Zusammenstellung in: Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 176; Fetz, Gemeindefusionen, S. 46–49.

Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland veränderte in den 1970er-Jahren ein Schub von Gemeindezusammenschlüssen die Gemeindelandschaft in grossem Stil. In Baden-Württemberg beispielsweise ging der Gemeindebestand zwischen 1968 und 1978 um 67 Prozent von 3'379 auf 1'111 Gemeinden zurück, in allen Bundesländern zusammen um 65 Prozent von 24'278 auf 8'514 Gemeinden; es verschwanden also insgesamt 15'764 Gemeinden. Als Zielgrösse für die neu zu bildenden Gemeinden wurde im Allgemeinen von einer minimalen Zahl von 8'000 Einwohnern ausgegangen.⁶

Diese Gebietsreformen, welche innert eines Jahrzehnts alle damaligen Bundesländer erfasste, fielen in eine Zeit allgemeiner Reformfreudigkeit. Sie erfolgten nicht etwa auf Druck der Bundesregierung, sondern wurden im Wesentlichen von den jeweiligen Landespolitikern und den Vertretern der grossen Städte angestossen und getragen. In einer ersten Phase geschahen die Reformen auf freiwilliger Basis, wobei von den Bundesländern versprochene Förderbeiträge auf zehn Jahre als Anreiz dienten. Allerdings war die Freiwilligkeit nicht ganz echt, denn in verschiedenen Ländern hob eine vorgängige Gesetzesänderung die erforderliche Zustimmung durch die betroffene Bevölkerung auf.

Die Bilanz der deutschen Gebietsreformen fiel am Ende des Jahrhunderts uneinheitlich und eher kritisch aus. Zwar anerkannte man den Ausbau des Dienstleistungsangebots und die Stärkung der Verwaltungskraft, stellte jedoch höhere Kosten und einen Identitätsverlust der Bevölkerung bezüglich ihrer Gemeinden fest.

In der ehemaligen DDR waren die Gemeinden sehr klein. Zur Zeit der Wiedervereinigung 1990 zählten in den neuen Bundesländern mehr als die Hälfte der Gemeinden weniger als 500 Einwohner. Nach den Erfahrungen der 1970er-Jahre im Westen ging man die Reformen hier weniger vorsichtig an. Als erstes der neuen Bundesländer verordnete Sachsen eine Gebietsreform, die besonders ab 1995 wirksam wurde und in deren Folge von den 1'626 Gemeinden des Jahres 1990 bis Ende des Jahrzehnts noch 544 bestehen blieben. Weitere der neuen Bundesländer folgten nach und nach, so dass von den 7'621 im Jahre 1991 bestehenden Gemeinden bis 2015 noch deren 2'670 oder 35 Prozent blieben. 2017 zählt Deutschland insgesamt noch 11'054 Gemeinden.⁷

Österreich

In Österreich existierten am Ende des Zweiten Weltkrieges 4'065 Gemeinden. Im Jahre 2012 waren es noch 2'357, also um 42 Prozent weniger. Die meisten kommunalen Gebietsreformen fanden, je nach Bundesland, im Zeitraum zwischen 1955 und 1973 statt. Damals wurden mit dem Ziel der Schaffung von leistungsfähigen Gemeinden vor allem Klein- und Kleinstgemeinden mit weniger als 500 oder sogar weniger als 100 Einwohnern zusammengelegt. Zu einem kleineren Teil handelte es sich um freiwillige Fusionen, die meisten wurden zwangsweise verordnet. Es gab in diesem Zeitraum jedoch auch viele Gemeindeteilungen oder Gemeindezusammenlegungen wurden wieder aufgelöst. Als Gründe dafür werden der Verlust von Identität, mangelnde Mitspracherechte und finanzielle Verluste genannt.⁸

In jüngster Zeit realisierte das Bundesland Steiermark innert der kurzen Frist von vier Jahren, zwischen 2011 und 2015, eine umfassende Gebietsreform. Bereits Ende der 1960er-Jahre war in diesem Bundesland eine erste Strukturreform umgesetzt worden, in deren Verlauf die Zahl der Gemeinden von über 1'000 auf 561 beinahe halbiert wurde. Dennoch blieb die Steiermark bei einer durchschnittlichen Gemeindegrösse von 1'747 Einwohnern (2010) das Bundesland mit der kleinräumigsten Gemeindestruktur in Österreich.

Das Ziel der neuen Strukturreform war die Schaffung von «wirtschaftlichen, leistungsfähigen und professionellen Gemeinden», welche die Grundversorgung der Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen im jeweiligen Gemeindegebiet abdecken konnten. In einer Vorschlagsphase von September 2011 bis Ende Januar 2012 konnten die betroffenen Gemeinden ihre eigenen Vorschläge einbringen, die in der Folge diskutiert und verhandelt wurden, bis schliesslich Ende Januar 2013 die endgültigen Ergebnisse vorlagen. Von den 385 betroffenen Gemeinden stimmten 306 den vorgeschlagenen Vereinigungen freiwillig zu. Für die restlichen

6 Dazu: Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 139–153.

7 Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 149f.; Wikipedia (Deutschland), Artikel: Gemeinde (Deutschland), Gebietsreform, Gemeindereform Brandenburg 2003, Gebietsreform Sachsen-Anhalt 2004/2005, Kreisreform Sachsen 2008.

8 Stefan, Reaktionen, S. 30f.; Abler, Gemeindegrössen, S. 1–3.

79 wurden sie per Gesetz verordnet. Davon rekurrerten 43 Gemeinden beim Verfassungsgerichtshof, der jedoch sämtliche Beschwerden abwies.

Die Anzahl der Gemeinden im Bundesland Steiermark ging im Zuge dieser Reform von 542 auf 287 zurück, wurde also beinahe halbiert. Insbesondere verschwanden Gemeinden mit weniger als 500 (75 von 77) und zwischen 500 und 1'000 Einwohnern (109 von 123). Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Gemeinden (ohne die Hauptstadt Graz) stieg dadurch von 1'747 auf 3'293 an.⁹

Frankreich

2017 zählt Frankreich (ohne Überseegebiete) insgesamt 25'287 Gemeinden. Damit weist es unter den mittel- und westeuropäischen Staaten mit Abstand am meisten Gemeinden auf.¹⁰

Die französischen Gemeinden sind mit durchschnittlich 1'615 Einwohnern (2001) im europäischen Vergleich klein, kleiner als jene der Schweiz mit 2'488 Einwohnern. Verschiedene Anläufe zu Gemeindegemeinschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verliefen erfolglos. Als einer der Gründe dafür wird genannt, dass die Kommune in Frankreich neben der Nation in entscheidendem Masse die Identität der Menschen prägte und dass daher die Leute in den Gemeinden wenig Interesse an Zusammenschlüssen zeigten.

Dagegen existieren in Frankreich differenzierte Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit. Die klassische Form ist jene der Gemeindeverbände mit einzelnen oder mehreren Aufgabenbereichen (z.B. Wasserversorgung, Schulen, Strassenbau, Abfallentsorgung etc.). Seit 1966 bestehen die Stadt-Umlandverbände (*Communautés urbaines*) in grossen Ballungsgebieten und Vororten, wobei das zusammenhängende Gebiet mindestens 500'000 Einwohner umfassen muss. Ziel dieser Form der Zusammenarbeit ist es, in territorial kleinteiligen urbanen Gebieten gleichwohl gemeinsame Entscheide treffen zu können. In ländlichen Gebieten sind seit 1992 Gemeindegemeinschaften (*Communautés de communes*) möglich. Neben Aufgaben, die schon bisher im Rahmen von Gemeindeverbänden erfüllt wurden, können die Gemeindegemeinschaften auch Gemeindesteuern erheben. Seit 1999 lässt das Gesetz eine weitere Zusammenarbeitsform zu, jene der Agglomerationsgemeinschaften (*Communautés d'agglomération*). Solche Gemeindef-

ten umfassen ein Gebiet von mindestens 50'000 Einwohnern, wobei die Zentrumsgemeinde mehr als 15'000 Einwohner zählen muss. Die Aufgaben sind mit jenen der Stadt-Umlandverbände vergleichbar.¹¹

Italien

Von den Nachbarländern der Schweiz wies Italien 2001 mit 7'141 Einwohnern die im Durchschnitt grössten Gemeinden auf. Die Anzahl der Gemeinden war in Italien von Anfang an relativ niedrig. Sie erreichte ihren Höchstwert von 9'195 bei der Zählung von 1921. In der ersten Dekade des Faschismus sorgten zahlreiche Dekrete dafür, dass fast 2'000 Gemeinden verschwanden. Danach stieg die Anzahl wieder sachte an. Im Jahre 2011 zählte Italien 8'092 Gemeinden, fünf Jahre später waren es noch 7'978.¹²

Ein knappes Viertel der Gemeinden zählt weniger als 1'000 Köpfe. Viele Gemeinden umfassen auch Ortsteile mit einer mehr oder weniger ausgeprägten eigenen Tradition und Identität, die sogenannten «*frazioni*». Von dieser Identität zeugen nicht zuletzt die dort anzutreffenden Vereinigungen «*Pro Loco*», die sich für die Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen und kulturellen Ressourcen dieser Ortschaften einsetzen.¹³

Liechtenstein

In Liechtenstein stieg die durchschnittliche Gemeindegrösse zwischen 2000 und 2017 von knapp 3'000 auf 3'438 Einwohner an, ohne dass es zu Fusionen kam. Das Fürstentum zählt 2017 nach wie vor elf Gemeinden.

9 Steiermark, Presseaussendung.

10 Wikipédia (français), Artikel Nombre de communes en France.

11 Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 163–171, Tabelle S. 176.

12 Wikipedia (italiano), Artikel Comune (Italia).

13 Ebd., Artikel Frazione (geografia), Pro Loco.

Gemeindefusionen in anderen Kantonen der Schweiz

Die schweizerische Gemeindefusion blieb seit der Gründung des Bundesstaates 1848 bis in die 1990er-Jahre erstaunlich konstant. In diesem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts jedoch kam eine plötzliche Bewegung ins Gefüge. Dies zeigt am eindrücklichsten die Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz. Von den 3'203 Gemeinden im Jahre 1850 bestanden 140 Jahre später immer noch 3'022, bloss 181 oder 5,7 Prozent weniger. Dann schwand im Verlauf der 1990er-Jahre und vor allem nach 2000 die Zahl der Gemeinden dramatisch, nämlich um 761 Gemeinden oder um 25,2 Prozent seit 1990.¹⁴

Seit den 1990er-Jahren und vor allem nach 2000 kam also das Instrument der Gemeindefusion, die besonders einschneidende Massnahme der Gemeindefusion, immer zahlreicher zum Zug. Die folgenden Abschnitte gehen auf die Entwicklung in sieben Kantonen näher ein, in denen im Verlauf des letzten Vierteljahrhunderts Gemeindefusionen in besonderem Masse gezielt gefördert und realisiert worden sind:

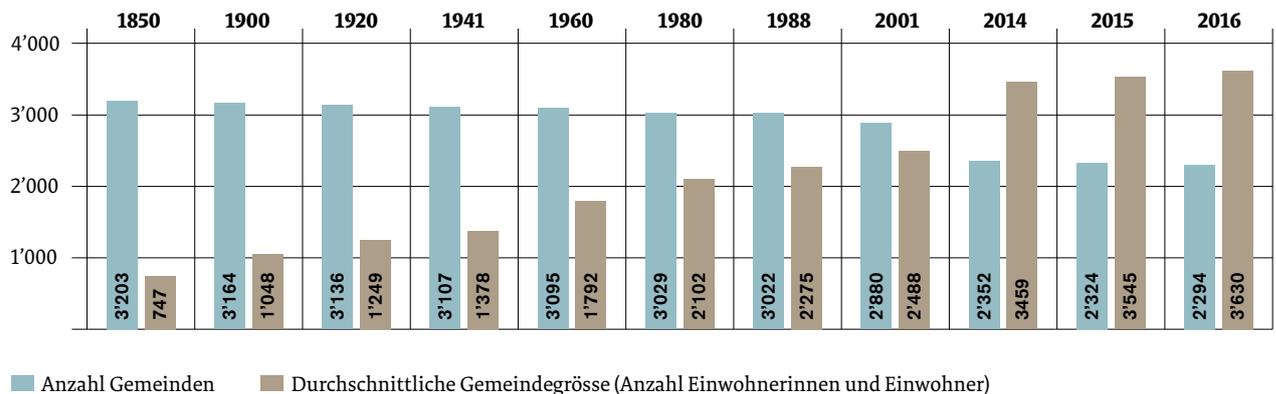
- Der **Kanton Freiburg** setzte im schweizerischen Vergleich schon sehr früh auf Gemeindefusionen zur Reform des Gemeindefusionswesens.
- Der **Kanton Thurgau** beseitigte im Verlaufe der 1990er-Jahre den überkommenen Gemeindefusionsdualismus.
- Im **Kanton Glarus** verblieben nach der Umsetzung des denkwürdigen Landgemeindefusionsbeschlusses von 2006 nur noch drei Grossgemeinden.
- Der **Kanton Tessin** beseitigte seine äusserst kleinräumigen Gemeindefusionen mit einer energischen Fusionspolitik, die auch vor Zwangsfusionen nicht Halt machte; zudem setzt der Kanton auf Zusammenschlüsse zu starken städtischen Agglomerationen.
- Im **Kanton Graubünden**, der bereits im Gemeindefusionsgesetz von 1974 die Förderung von Fusionen vorsah, wird vor allem seit Beginn des 21. Jahrhunderts die ebenfalls sehr kleinräumige Gemeindefusion bereinigt; die 2011 beschlossene Kommunal- und Regionalreform soll diesen Prozess gezielt weiterführen.

- Im benachbarten **Kanton Bern** mit seinen relativ zahlreichen Klein- und Kleinstgemeinden löste das Gemeindefusionsgesetz von 2005 eine eigentliche Fusionswelle aus, die bis in die Gegenwart anhält. Die Revision dieses Gesetzes im Jahre 2012 brachte zudem eine Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden.
- Der ebenfalls benachbarte **Kanton Aargau** setzte erst spät auf Förderungsmassnahmen für Gemeindefusionen. Ein entsprechendes Gesetz wurde 2012 in einem zweiten Anlauf beschlossen. Die Anzahl erfolgter Fusionen blieb bisher in vergleichsweise bescheidenem Rahmen.

Zum ändern finden sich in diesem Kapitel auch Angaben zum Fusionsgeschehen in der Gesamtschweiz. So reduzierte sich die Anzahl der Gemeinden zwischen 1850 und 2016 von über 3'200 auf noch knapp 2'300. In den letzten 18 Jahren (2000 – 2017) kam es schweizweit zu 283 Gemeindevereinigungen, wodurch sich die Anzahl der Gemeinden um 659 reduzierte (s. Tabelle 1.1, S. 27). Beobachtungen zum Fusionstrend in der Schweiz runden das Kapitel ab.

¹⁴ Dazu auch: Ladner et al., Gemeindefusionen, S. 45–60; Steiner/Reist, Gemeindefusionen, S. 10f.

Grafik 1.2: Anzahl und Bevölkerung der Gemeinden in der Schweiz, 1850–2016



Quellen: BFS, Gemeindeverzeichnis; Schuler et. al., Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850–2000, S. 122 f.

Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg begannen die Diskussionen um Gemeindefusionen im schweizerischen Vergleich schon sehr früh. Bereits zwischen 1967 und 1982 wurden jährlich eine bis drei Gemeinden zusammengelegt. Allerdings wies der Kanton eine ausgesprochen kleinräumige Gemeindestruktur auf. Noch 1990 zählte über ein Viertel aller Gemeinden (27%) weniger als 200 Einwohner und 40 Prozent zwischen 200 und 500 Einwohner. Insgesamt lebten nur etwa in jeder sechsten Gemeinde mehr als 1'000 Einwohner, die grosse Mehrheit von 84 Prozent war kleiner. Im Vergleich dazu: Im Kanton Luzern zählten damals bloss drei Gemeinden weniger als 200 Personen, lediglich 16 Prozent weniger als 500 Personen und 38 Prozent unter 1'000.¹⁵ Eine Neustrukturierung drängte sich auf, einerseits weil die Kleingemeinden finanziell nicht mehr in der Lage waren, ihre Aufgaben zu erfüllen. Mehr und mehr gab es aber auch Schwierigkeiten, die Behörden und Verwaltungsorgane zu bestellen.

Der Freiburger Staatsrat beauftragte 1971 die Professoren Gaudard und Peveteau von der Universität Freiburg mit einer Studie zur Neugliederung der Gemeinden. Sie empfahlen, die Zahl von damals 279 Gemeinden auf ein Drittel zu reduzieren. Auf dieser Grundlage legte der Staatsrat 1973 ein Gesetz über die Gemeindefusionen vor, welches vom Grossen Rat genehmigt, jedoch in der Volksabstimmung am 26. Mai 1974 verworfen wurde. Das Gesetz scheiterte vor allem daran, dass es die Möglichkeit von Zwangsfusionen vorsah.

In einem neuen Anlauf regelte das Gemeindegesetz von 1980 das Verfahren von Fusionen, wobei im Ausführungsreglement von 1981 die Kriterien zur Berechnung des Subventionsbeitrages festgelegt wurden: die Verschuldung der Gemeinden, die budgetmässigen Auswirkungen der Fusion und die Unterschiede bei unerlässlichen Infrastrukturen. Vom 1. Januar 1981 bis Anfang 1999 ging die Anzahl der Gemeinden von 265 auf 245 zurück.

Im Oktober 1998 formulierte der Staatsrat die Absicht, die Kadenz der Gemeindefusionen zu erhöhen, und mit dem Fusionsdekret vom 11. November 1999 gelang ein Durchbruch. Gemäss dem Dekret sollte weiterhin der Grundsatz der Freiwilligkeit gelten, jedoch wurde die finanzielle Unterstützung aufgrund eines Finanzindexes völlig neu berechnet. Der finanzielle Anreiz wurde auf 20 Millionen Franken budgetiert und bis 31. Dezember 2004 befristet. Der Erfolg dieser Massnahmen bewog den Grossen Rat, das Dekret bis 2006 zu verlängern und dafür weitere 20 Millionen Franken einzusetzen. Die Welle von Fusionen, welche durch das Dekret vom 11. November 1999 ausgelöst wurde, liess zwischen 1. Januar 2000 und 1. Januar 2006 insgesamt 77 Gemeinden verschwinden; es verblieben nun noch deren 168.

¹⁵ Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000, S. 150 ff. u. 168 ff. Zum Folgenden: Zbinden, Freiburg, bes. S. 1–8; Staat Freiburg, Gemeindefusionen, Stand 01.01.2017.

Die Möglichkeit von Gemeindefusionen wurde auch in der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 verankert. Dabei blieb es zwar beim Prinzip der Freiwilligkeit, doch sieht die Verfassung auch die Möglichkeit von Zwangsfusionen vor, «wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern». Eine im Oktober 2006 im Grossen Rat eingereichte Motion, die Gemeindefusionen weiterhin zu fördern, führte zur Ausarbeitung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindegemeinschaften (GZG), welchem das Freiburger Stimmvolk am 15. Mai 2011 zustimmte. Als finanzielle Unterstützung von Fusionen legt das Gesetz einen Grundbetrag von 200 Franken pro Einwohner der fusionierenden Gemeinden fest. Es sieht zudem einen Fusionsplan vor, welcher für jede Gemeinde einen konkreten Fusionsvorschlag enthält. Seit 1. Januar 2011 sind weitere 10 Fusionen zustande gekommen, die insgesamt 27 Gemeinden betreffen. Seit dem 1. Januar 2017 gibt es noch 136 freiburgische Gemeinden, weniger als die Hälfte des Bestandes von 1970. Weitere Fusionen, darunter auch jene der Hauptstadt Fribourg mit Marly und vier weiteren Gemeinden, sind beschlossen.¹⁶

Kanton Thurgau

Zählte der Kanton Thurgau 1988 noch 179 Gemeinden verschiedener Art, so waren es 2001 lediglich noch deren 80, also 99 weniger.¹⁷ Dieser markante Einschnitt wurde durch die Beseitigung des alten thurgauischen Gemeindedualismus möglich. Der Kanton Thurgau hatte nämlich als einziger Kanton der Schweiz die Munizipalgemeinden beibehalten, welche in der Helvetik nach dem Muster der französischen Municipalités geschaffen wurden. Sie entsprachen im Wesentlichen den Kirchgemeinden des Ancien Régimes und umfassten jeweils mehrere Ortsgemeinden, welche die alten Dorfgemeinschaften repräsentierten. Den Ortsgemeinden stand die Verleihung des Bürgerrechts zu. Im Übrigen aber waren die Kompetenzen der beiden Gemeinden verwischt und unklar zugeordnet. Es gab zudem eine Anzahl Einheitsgemeinden; dort waren Munizipal- und Ortsgemeinde deckungsgleich und wurden die kommunalen Aufgaben von einer einzigen Behörde wahrgenommen.¹⁸ Diese parallelen Gemeindeorganisationen hielten sich fast 200 Jahre. 1970 erklärte der Grosse Rat die Motion Scheuber erheblich, welche auf eine Vereinfachung der Gemeindeorganisation abzielte und insbesondere das Nebeneinander von

Munizipal- und Ortsgemeinden aufheben wollte. Diese Aufgabe erwies sich als sehr anspruchsvoll, und so dauerte es nochmals 20 Jahre, bis die Reform konkret angegangen wurde. Die neue Verfassung, welche Anfang 1990 in Kraft trat, forderte die Schaffung von politischen Gemeinden an Stelle der alten Gemeindeorganisationen. Als Ergebnis entstanden zwischen 1995 und 2000 aus den 73 Munizipal- und damals noch 144 Ortsgemeinden die 80 neuen politischen Gemeinden.

Damit war der Reformbedarf vorerst gestillt. Im Vergleich zu andern Kantonen nimmt gegenwärtig die Thurgauer Regierung bezüglich Reorganisation der Gemeindestrukturen eine passive Rolle ein. In seinen Richtlinien 2012–2016 begrüsst es der Regierungsrat zwar, wenn einzelne Gemeinden die Frage nach einer Fusion prüfen. Er sieht aber die Initiative dazu bei den Gemeinden. Auch für den Verband der Thurgauer Gemeinden (VTG) sind Fusionen derzeit kein Thema. Eine Rolle spielt dabei auch, dass die Thurgauer Gemeinden gut dastehen. Der Kanton Thurgau gehört im schweizerischen Vergleich bei den meisten Kennzahlen zu den Kantonen mit den besten Gemeindeergebnissen. Die Reorganisation der späten 1990er-Jahre hatte auch zur Folge, dass der Kanton Thurgau im schweizerischen Vergleich nur noch wenige Kleingemeinden aufweist. Lediglich 2,5 Prozent der Gemeinden zählen weniger als 500 Einwohner und 17,5 Prozent zählen weniger als 1'000; dies gegenüber 23,1 und 41,9 Prozent in der gesamten Schweiz.¹⁹ Anstoss zu einer neuen Fusionsrunde könnte die im Februar 2015 von GLP-Kantonsrat Ueli Fisch eingereichte und von Parlamentariern aus allen Parteien unterzeichnete Motion geben, welche eine stärkere Förderung von Gemeindefusionen durch den Kanton verlangt.²⁰

¹⁶ wikipedia, Artikel Gemeinden des Kantons Freiburg.

¹⁷ Statistik BFS, wiedergegeben in: Ladner et al., Gemeindefusionen, S. 46. Die Statistik zählte nur die Orts- und Einheitsgemeinden, nicht die Munizipalgemeinden.

¹⁸ Dazu und zum Folgenden: Müller, Thurgau, bes. S. 1–4.; Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000, S. 220–222; Schoop et al., Thurgau, S. 43–65; Wikipedia: Artikel Gemeinden des Kantons Thurgau (Zugriff 15.07.2016).

¹⁹ Kanton Thurgau, Richtlinien des Regierungsrates 2012–2016, S. 30 f.; Müller, Thurgau, S. 10f. u. 30–33.

²⁰ Widmer, Anlauf.

Kanton Glarus

Am 7. Mai 2006 fällte die Glarner Landsgemeinde einen denkwürdigen und folgenreichen Entscheid: Die Gemeinden des Kantons sollten zu lediglich drei Grossgemeinden zusammengeschlossen werden.²¹

Damals bestanden im Kanton insgesamt 68 Gemeinden mit unterschiedlichen Funktionen: Die 25 Ortsgemeinden (Einwohnergemeinden) galten als Gemeinden gemäss der schweizerischen Gemeindestatistik. Auf dem Territorium dieser 25 Gemeinden gab es zudem die verschiedenen funktionalen Gemeinden: 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden und 9 Tagwen (Bürgergemeinden).

Diese komplizierten, teils kleinräumigen Strukturen standen wirksamen Reformen im Weg. Solche wurden angesichts der schwierigen demografischen, wirtschaftlichen und finanziellen Situation des von Abwanderung bedrohten Kantons dringend notwendig. Fürsorgegemeinden und Schulgemeinden waren in bedenkliche finanzielle Situationen geraten. Zudem stiess das Milizsystem an seine Grenzen: Viele der kommunalen Körperschaften hatten Mühe, ihre Behördensitze zu besetzen; insbesondere im Sozialwesen stiessen die im Milizsystem tätigen Personen oft an ihre Grenzen.

Im Dezember 2003 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat eine Vorlage zur Einleitung einer umfassenden Gemeindestruktureform. Dies war der Anfang eines Prozesses, der im September 2005 schliesslich zu einer Vorlage des Regierungsrates an den Landrat und danach an die Landsgemeinde vom Mai 2006 führte. Die Vorlage enthielt folgende Massnahmen:

- Das Fürsorgewesen wird kantonalisiert.
- Die Schulgemeinden, die Fürsorgegemeinden und die Tagwen werden mit den Ortsgemeinden zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen.
- Die so entstehenden 25 Einheitsgemeinden werden durch Fusionen auf nur noch zehn reduziert.

Die Landsgemeinde lehnte die Reduktion auf zehn Einheitsgemeinden ab. Hingegen stimmte sie überraschenderweise einem zuvor eingebrachten Vorstoss zu, welcher die Reduktion auf lediglich drei Grossgemeinden verlangte.²² Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid wurde bis vor das Bundesgericht weitergezogen, von diesem schliesslich jedoch abgewiesen. Eine Unterschriften-

sammlung gegen die Gemeindestruktureform erreichte die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde – der ersten seit 155 Jahren – auf den 25. November 2007, die jedoch mit einer Zweidrittelmehrheit die Reform bestätigte. Die drei neuen Gemeinden, die sich später die Namen Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord gaben, entsprachen gebietsmässig der traditionellen regionalen Gliederung des Kantons in das Hinterland, das Mittelland und das Unterland.

Bereits im August 2006 war das Projekt «GL2001: Drei starke Gemeinden – ein wettbewerbsfähiger Kanton» gestartet worden, und innert nur vier Jahren wurde das Fusionsprojekt realisiert. Die Verantwortung für das Gesamtprojekt lag beim Regierungsrat. Für die Ebenen Kanton und Gemeinden waren zwei separate Projektleitungen zuständig, welche die jeweiligen Arbeiten koordinierten. Den Übergang von den bisherigen zu den neuen Gemeinden regelte das neue Gemeindegesetz, welches die Landsgemeinde vom 4. Mai 2008 verabschiedete: Es sah vor, dass im Juni 2009 die drei neuen Gemeinden an ausserordentlichen Gemeindeversammlungen ihre Gemeindeordnungen, Personal- und Besoldungsverordnungen, die Gemeindennamen und die Wappen bestimmten. Im September des gleichen Jahres sollte die Wahl der neuen Gemeindebehörden erfolgen. Am 30. Juni 2010 lief die Amtszeit der alten Gemeindebehörden aus und tags darauf übernahmen die neuen Behörden für ein halbes Jahr sowohl die Leitung der alten als auch die Vorbereitung für den Start der neuen Gemeinden. Auf den 1. Januar 2011 trat die neue Gemeindeorganisation definitiv in Kraft. Gleichzeitig wurden auch der neue Finanzausgleich und die Änderungen des Steuergesetzes wirksam. Der Kanton und die Gemeinden erheben seither eigenständig jene Steuern, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Bemerkenswert ist ein Eingriff des Regierungsrates in den Fusionsprozess im Januar 2009. Damals setzte er neue Weisungen zur Gemeindestruktureform in Kraft und hob gleichzeitig vorsorglich die Budgets von Orts-, Einheits- und Schulgemeinden sowie Tagwen auf. Zahlreiche Gemeinden hatten nämlich Investitionen und

21 Zum Folgenden: Kanton Glarus, Projekt GL 2011; Kronenberg, Glarus.

22 Zur Landsgemeinde 2006: Kronenberg, Glarus, S. 67–74.

Steuersenkungen geplant, welche die finanziellen Grundlagen des Reformprojektes gefährdeten. Die Gemeinden durften für das Jahr 2010 nur noch gebundene Ausgaben tätigen.²³

Die Schaffung der drei Grossgemeinden stärkte insofern die Gestaltungskraft und Autonomie der Gemeinden, als zahlreiche kommunale Aufgaben, welche wegen der Kleinheit der Gemeinden bisher vom Kanton betreut worden waren, nun wieder an die Gemeinden übergangen. Von der neuen Gemeindestruktur versprechen sich Kanton und Gemeinden die Voraussetzungen, um sich als Wohn- und Wirtschaftsstandort in der Nähe der Wirtschaftsregion Zürich stärker zur Geltung bringen zu können.

Die Hoffnungen auf eine verbesserte Finanzlage erfüllten sich allerdings vorerst nicht. Zwei Jahre nach der Fusion schrieben die drei Gemeinden rote Zahlen. Grund dafür war auf der einen Seite eine Steuersenkung, die 2010 im Vorfeld der Fusionen gemacht wurde, um mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit die Steuerbelastung auf den schweizerischen Durchschnitt zu senken. Auf der andern Seite erbrachten die Fusionen nicht jene Einsparungen, welche die Steuerausfälle kompensiert hätten.²⁴

Die Gemeindestrukturreform 2011 des Kantons Glarus war für Schweizer Verhältnisse in mehrfacher Hinsicht einzigartig. Dies gilt für die radikale Reduktion der alten Gemeindefusionen auf die drei Grossgemeinden wie auch für das Tempo, mit dem das Projekt durchgezogen wurde. Es war aber auch ein nach dem Top-down-Prinzip, also von oben nach unten durchgesetztes Fusionsprojekt. Zwar lag ihm der demokratische Entscheid der Landsgemeinde zugrunde. Doch dies war ein Entscheid auf kantonaler Ebene. Die betroffenen Gemeinden wurden dazu nicht angehört; erst bei der Ausgestaltung der drei neuen Gemeinden erhielten diese einen gewissen kommunalen Freiraum zugestanden. Die Gesamtverantwortung und oberste Leitung des Fusionsprojekts lag beim Regierungsrat. So genehmigte er etwa das Umsetzungskonzept und die Zusammensetzung der Projektgruppen und behandelte die Geschäfte, die ihm die Projektleitung Kanton unterbreitete. In dieser Funktion der Gesamtleitung schöpfte er seine rechtlichen Kompetenzen extensiv aus.²⁵ Man kann also hier von einer Zwangsfusion sprechen, die allerdings eine höhere demokratische Legitimierung aufwies, da sie nicht durch die Behörden des Kantons, sondern durch die Landsgemeinde beschlossen wurde.

Kanton Tessin

Der Kanton Tessin erlebt seit der Jahrtausendwende eine eigentliche Welle von Gemeindefusionen.²⁶ Bestanden im Jahre 2000 insgesamt 245 Tessiner Gemeinden, so waren es im April 2013 noch 135, also 110 weniger. Seit der Fusion von Bellinzona auf April 2017 sind es noch deren 115. Ein Plan der Kantonsregierung, den sie im November 2013 in die Vernehmlassung gegeben hat, sieht bis ins Jahr 2020 sogar eine Konzentration auf 23 Gemeinden vor.²⁷ Wesentlicher Anstoss für diese Fusionswelle war die sehr kleinräumige Struktur der herkömmlichen Gemeindefusionen mit zahlreichen Klein- und Kleinstgemeinden, die häufig kaum noch funktionsfähig waren und in finanziellen Engpässen steckten. Von den 245 Gemeinden des Jahres 2000 zählte beinahe die Hälfte (118) weniger als 500 Einwohner; in 38 Gemeinden lebten sogar weniger als 100 Personen.²⁸

Unter diesen Voraussetzungen betreiben Regierung (Consiglio di Stato) und Grosser Rat (Gran Consiglio) seit anderthalb Jahrzehnten eine gezielte Vorwärtsstrategie zur Schaffung grösserer Gemeinden durch Fusionen. Dabei machen die kantonalen Behörden auch vor dem Instrument der Zwangsfusion nicht halt. Letzte entscheidende Instanz bei Gemeindefusionen ist nämlich der Grosse Rat; den Abstimmungen in den betroffenen Gemeinden kommt lediglich eine konsultative Bedeutung zu.²⁹ Der jüngste Fall einer Zwangsfusion betrifft zwei Gemeinden des Onsernonetals. In einer Konsultativ-

23 Kronenberg, Glarus, S. 229f.

24 Tages-Anzeiger vom 03.09.2013.

25 Kronenberg, Glarus, S. 153, 159, 306–309. Kronenberg bezeichnet das diesbezügliche Vorgehen des Regierungsrates sogar als unzulässig, weil er durch keine verfassungsmässige oder gesetzliche Grundlage zur Leitung des Umsetzungsprojekts ermächtigt gewesen sei. Sie räumt aber ein, dass die Rechtslage zum Teil diffus war und eine pragmatische Umsetzung des Fusionsprojektes im Vordergrund stand.

26 Zum Folgenden: Mazzoleni/Pilotti/Marcacci, mutamento; Jankovsky, Tessiner Regierung.

27 Repubblica e Cantone Ticino, numero dei comuni; ders. riforma (mit Auflistung der Fusionen seit 1995); ders., piano cantonale delle aggregazioni.

28 Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000, S. 224–232.

29 Gemäss «Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni» vom 16. Dezember 2003 entscheidet im Falle eines negativen Entscheides in einzelnen Gemeinden letztlich der Grosse Rat.

abstimmung im September 2012 zur Fusion aller fünf Gemeinden des Tals sprachen sich die Gemeinden Onsernone und Vergeletto gegen dieses Vorhaben aus. Der Grosse Rat hielt jedoch an der Gesamtfusion fest. Eine Beschwerde der Gemeinde Vergeletto wurde vom Bundesgericht abgewiesen. Die Fusion ist auf den 10. April 2016 in Kraft getreten. Schon früher waren vier Gemeinden zwangsfusioniert worden: Sala Capriasca zu Capriasca (2001), Aquila zu Blenio (2006), Bignasca zu Cevio (2006) und Muggio zu Breggia (2009).³⁰

Eine weitere Besonderheit kennzeichnet zudem die jüngste Tessiner Fusionsgeschichte: Es fusionierten nicht nur kleine Gemeinden an der Peripherie, sondern es wurde gezielt auch in den Agglomerationen ein Konzentrationsprozess in Gang gesetzt.³¹ Am besten gelungen ist dies in Lugano. Hier war die städtische Agglomeration weit über die Grenzen der Kerngemeinde hinaus gewachsen. Die Erfüllung anstehender Aufgaben erforderte eine immer kompliziertere interkommunale Zusammenarbeit; zudem drückten die Zentrumslasten die Stadt besonders seit der Wirtschaftskrise der 1990er-Jahre zusehends stärker. Aufgrund dieser Entwicklungen begannen sich die Stadtbehörden seit dem Jahre 2000 verstärkt um die Fusion mit den umliegenden Gemeinden zu kümmern. So entstand schliesslich das «neue Lugano», indem die Stadt im Jahre 2004 mit acht umliegenden Gemeinden fusionierte, danach 2008 drei und 2013 sieben weitere Gemeinden in ihre Grenzen einbezog. Mit seinen knapp 64'000 Einwohnern ist Lugano in den Rang neun der grössten Städte der Schweiz aufgestiegen. Der Kanton unterstützte die letzte Fusionsphase mit einem Beitrag von 40 Millionen Franken, dies vor allem, damit der bisherige Steuerfuss auch für die fusionierte Gemeinde beibehalten werden konnte.

In seiner Planung vom November 2013 schwebt dem Tessiner Staatsrat unter dem Motto «La Città Ticino» die Schaffung von vier städtischen Grossgemeinden vor, dem Luganese mit über 90'000, dem Mendrisiotto, dem Bellinzonese und dem Locarnese mit je um die 50'000 Einwohnern. Der Weg dorthin dürfte noch weit sein. Die Gemeinde Mendrisio ging zwar seit 2004 mit neun Gemeinden Fusionen ein und zählte Ende 2014 knapp 15'000 Einwohner. Im Sopraceneri ist die Fusionsdynamik allerdings gedämpfter als im südlichen Kantonsteil. Die Fusionspläne im Locarnese wurden nach der Konsultativabstimmung im September 2011 auf Eis gelegt, als fünf von sieben betroffenen Gemeinden ein Zusammengehen

mit Locarno ablehnten. Für das Bellinzonese bestand ein Fusionsprojekt mit 17 beteiligten Gemeinden. In der Konsultativabstimmung vom 18. Oktober 2015 sprachen sich vier davon gegen eine Fusion aus. Dennoch wurde Gross-Bellinzona am 2. April 2017 Wirklichkeit, allerdings ohne die vier ablehnenden Gemeinden. Die Kantonshauptstadt fusionierte mit zwölf Gemeinden und zählt nun über 40'000 Einwohner.³²

Kanton Graubünden

Im Kanton Graubünden bestand, ähnlich wie im Tessin, bis vor wenigen Jahren eine sehr kleinräumige Gemeindestruktur mit zahlreichen Klein- und Kleinstgemeinden. Von den insgesamt 212 Gemeinden im Jahre 2000 zählten deren 36 weniger als 100 Einwohner; das war fast jede sechste Gemeinde. Zwölf Gemeinden unterschritten sogar die Bevölkerungszahl von 50 Personen. Weniger als 500 Einwohner zählten 136 Gemeinden, also beinahe zwei Drittel.³³ Für solch kleine Gemeinden wurde eine autonome und zweckmässige Erfüllung ihrer Aufgaben zusehends schwieriger. Bereits das Gemeindegesetz von 1974 hatte festgehalten: «Der Kanton fördert die Eingemeindung. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, richtet er den Gemeinden zu diesem Zwecke einen Beitrag aus.» In besonderen Fällen sah es sogar die Anordnung einer Zwangsfusion durch den Grossen Rat vor.³⁴

Bis zur Jahrtausendwende erfolgten allerdings lediglich sechs Fusionen mit insgesamt 13 beteiligten Gemeinden; es fusionierten also, mit einer Ausnahme, jeweils nur zwei Gemeinden.³⁵ Zumeist entsprangen die Fusionen einer lokalen Notsituation. Nach 2000 kam dann eine zusehends stärkere Dynamik in das Fusions-

30 Lob, Bundesgericht, S. 13f.

31 Pilotti, Lugano; Giudici, Lugano; Repubblica e Cantone Ticino, progetti di aggregazione.

32 Lob, Bellinzona; Jankovsky, Gross-Bellinzona; Wikipedia, Gemeinden des Kantons Tessin.

33 Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850 – 2000, S. 194 – 205.

34 Kanton Graubünden, Gemeindegesetz vom 28.04.1974, Art. 93 – 94.

35 Fetz, Gemeindefusionen, S. 52 – 60; Kanton Graubünden, Gemeinde- und Gebietsreform, S. 622 – 626; ders., Entwicklung der Anzahl Gemeinden.

geschehen. Bis Ende 2008 reduzierte sich die Anzahl der Gemeinden nach sieben weiteren Fusionen auf 203. Mit Ausnahme von Suraua (2002) fusionierten aber immer noch jeweils bloss zwei Gemeinden. Ab 2009 gerieten die Fusionsprozesse in grössere Dimensionen mit oft fünf oder mehr beteiligten Gemeinden. Dabei entstanden auch ganze Talgemeinden wie etwa Val Müstair (2009), Bregaglia (2010) oder Calanca (2015). Bei einigen Gemeinden fiel der Fusionsentscheid nicht aus Gründen der mangelnden Grösse oder der finanziellen Lage, sondern aufgrund strategischer und wirtschaftlicher Überlegungen; dies trifft etwa auf den Zusammenschluss der Gemeinden Churwalden, Malis und Parpan zur neuen Gemeinde Churwalden (2010) zu. Im Januar 2017 existieren nur noch 112 Bündner Gemeinden, genau 100 weniger als noch im Jahr 2000.

Zusätzliche Bewegung in die Strukturreformen brachte die Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Gemeinde- und Gebietsreform vom November 2010.³⁶ Mit der Begründung, die bestehenden zersplitterten Strukturen behinderten eine zweckmässige und bürgernahe Aufgabenerfüllung, forderte er eine zweigeteilte Strukturreform auf kommunaler und regionaler Ebene.

Mit der Gemeindereform sollte die Zahl der Gemeinden bis ins Jahr 2020 auf 50 bis 100, längerfristig unter 50 zurückgehen. Für die Reform ist ausdrücklich der Bottom-up-Ansatz vorgesehen, also eine Bewegung von unten nach oben, indem Gemeindezusammenschlüsse vor Ort eingeleitet und entschieden werden sollen. Der Kanton verstärkt dabei die finanziellen Anreize für Fusionen. Auf der andern Seite forciert er die Zusammenlegung und Auflösung bestehender Formen von interkommunaler Zusammenarbeit und verzichtet auf deren weitere Förderung.

Mit der Gebietsreform sah der Regierungsrat in seiner Botschaft vor, die bestehenden 39 Kreise, 11 Bezirke und 13 Regionalverbände zu fünf bis acht Regionen zusammenzulegen; aus politischen Überlegungen entschied er sich schliesslich für 11 Regionen, die sich im Wesentlichen an den bisherigen Bezirksgrenzen orientieren. Den Regionen sind Funktionen in der überkommunalen Aufgabenteilung sowie die erstinstanzliche Zivil- und Strafrichtbarkeit zugeordnet. Die Regionalreform sollte, im Gegensatz zur Gemeindereform, nach dem Top-down Ansatz, also von oben nach unten, verfassungsrechtlich verankert werden.

Der Grosse Rat genehmigte im Februar 2011 den Vorschlag des Regierungsrates zur Teilrevision der Verfassung, und am 23. September 2011 stimmte ihm auch das Bündner Stimmvolk mit grosser Mehrheit zu. Gegen die Anschlussgesetzgebung für die Regionalreform wurde das Referendum ergriffen. In einigen Gebieten des Kantons bestanden Befürchtungen vor einem Autonomieverlust und vor zentralistischen Bestrebungen. Zwar erhielt das Anschlussgesetz am 30. November 2014 die Zustimmung des Volkes. Doch wurde dadurch die Umsetzung des Gesamtpaketes der Verfassungsänderung verzögert und das Gesetz trat erst auf den 1. Januar 2016 in Kraft, ein Jahr später als vorgesehen.

Kanton Bern

Im Jahre 2000 zählte ein Drittel (33,75 %) der Gemeinden des Kantons Bern weniger als 500 und gut die Hälfte (54 %) weniger als 1000 Einwohner.³⁷ Im Kanton Luzern waren es damals entsprechend 15 und 36 Prozent. Im Vergleich wies der Kanton Bern also einen bedeutend höheren Anteil an Klein- und Kleinstgemeinden auf, lag damit allerdings ziemlich genau beim gesamtschweizerischen Durchschnitt.³⁸ Im gleichen Jahr legte der Regierungsrat in seinem Bericht «Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF)» seine Strategie zur Gemeindereform dar. Sein Ziel war demnach, «starke und leistungsfähige Gemeinden [anzustreben], die ihre Aufgabe eigenverantwortlich und in der gebotenen Qualität erfüllen können.» Diese Strategie zielte ausdrücklich nicht auf eine bestimmte minimale Gemeindegrösse, sondern auf «die optimale Aufgabenerfüllung in den Gemeinden». Die Reform sollte im Dialog mit den Gemeinden angegangen werden. Für eine umfassende Gebietsreform sah der Regierungsrat keinen Anlass. Er beabsichtigte denn auch keine Abgeltung der finanziellen Folgen von Fusionen.³⁹ Als fünf Jahre später dazu eine wissenschaftliche Evalua-

³⁶ Kanton Graubünden, Gemeinde- und Gebietsreform. Zum Weiteren: Verschiedene Medienmitteilungen des Amtes für Gemeinden Graubünden; Jankovsky, Bündner Gebietsreform; Schweizer Gemeinde 6/2014, S. 43.

³⁷ Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000, S. 134–147.

³⁸ Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 68.

³⁹ Kanton Bern, Strategie, 05.07.2000; ders., Gemeindereformen.

tionsstudie vorlag, beurteilte er die Situation neu. Er bekundete nun seine Absicht, den Fokus künftig vor allem auf die finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen und auf die Festlegung von klaren Mindestanforderungen den Gemeinden gegenüber zu legen. Grundsätzlich betonte er aber nach wie vor den Grundsatz der Freiwilligkeit im Bereich der Gemeindereformen.⁴⁰

Inzwischen hatte der Grosse Rat im November 2004 das Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz GFG) verabschiedet, welches auf den 1. Juni 2005 in Kraft trat. Die darin vorgesehene Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen sah neben der Begleitung der Fusionsprozesse auch finanzielle Beihilfen vor. Das Gesetz löste nun auch im Kanton Bern eine intensive Fusionstätigkeit aus. Bis 2013 kamen 19 Fusionen mit insgesamt 40 beteiligten Gemeinden zustande.⁴¹

Am 23. September 2012 stimmten die Berner Stimmberechtigten einer Revision dieses Gesetzes zu, welche eine Optimierung der Fusionsförderung zum Inhalt hatte. Unter anderem hob sie die ursprünglich vorgesehene Befristung des Gesetzes auf Mitte 2017 auf und vereinfachte das Verfahren für die Genehmigung von Gemeindezusammenschlüssen. Im gleichen Urnengang akzeptierte das Volk mit Änderungen der Verfassung und des Gemeindegesetzes eine Lockerung der Bestandegarantie der Gemeinden. Der Grosse Rat erhielt damit die Befugnis, in zwei Fällen eine Gemeindefusion anzuordnen:

- wenn eine Gemeinde auf die Dauer nicht mehr funktionsfähig ist
- oder wenn bei einer Fusion von mehreren Gemeinden die Mehrheit der Gemeinden und der Stimmberechtigten dem Zusammenschluss zugestimmt hat; damit soll verhindert werden, dass in einem solchen Fall eine einzelne Gemeinde die Fusion blockieren kann.⁴²

Die Beschlüsse traten auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Das gleiche Jahr wurde mit acht Gemeindezusammenschlüssen, die dann auf Anfang 2014 rechtskräftig wurden und an denen 25 Gemeinden beteiligt waren, zu einem Fusions-Rekordjahr. Bei der grössten dieser Fusionen schlossen sich acht Gemeinden zur neuen Gemeinde Fraubrunnen zusammen. In den Jahren 2015 und 2016 gingen nochmals sechs Fusionen mit insgesamt 16 beteiligten Gemeinden über die Bühne, und eine weitere Vereinigung von zwei Gemeinden trat auf Anfang 2017 in Kraft.⁴³

Von den 400 Gemeinden, die der Kanton Bern im Jahre 2003 noch zählte, fielen bis 2017 deren 49 weg. Mit seinen nunmehr 351 Gemeinden liegt der Kanton bezüglich der Anzahl Gemeinden schweizweit noch immer an der Spitze. Immer noch liegen vier der zehn kleinsten Gemeinden der Schweiz mit jeweils unter 50 Einwohnern im Kanton Bern. Finanziell hat der Kanton die Fusionen mit rund 20 Millionen Franken unterstützt, das ist bedeutend weniger als im Kanton Luzern.⁴⁴

Kanton Aargau

Um das Jahr 2000 zählte der Kanton Aargau 232 Gemeinden und war damit der Kanton mit der fünfgrössten Anzahl Gemeinden. Der Anteil von Klein- und Kleinstgemeinden war hier jedoch bedeutend geringer als in den Kantonen Bern, Freiburg, Graubünden oder Tessin.⁴⁵ Deshalb war hier der Druck zu Gemeindereformen noch nicht sehr stark, und es gab vorerst auch kaum Förderung durch den Kanton.

Auf den 1. Januar 2006 schuf der Kanton erstmals Rechtsgrundlagen für Unterstützungsbeiträge für Gemeindezusammenschlüsse, um die Verschuldung der beteiligten Gemeinden zu senken. Im Januar 2007 dann startete der Regierungsrat das Projekt Gemeindereform Aargau GeRAG. Er formulierte dazu 13 Leitsätze, die er am 9. März 2007 der Öffentlichkeit präsentierte. Er strebte zwar keine bestimmte Zahl von Gemeinden an, ging aber von einer deutlichen Reduktion aus. Als Hauptziel galt es, die Gemeinden bei der Optimierung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Zwar betonte er, dass eine weitgehende

40 Ladner/Fivaz/Schwarz, Schlussevaluation; Kanton Bern, Schlussevaluation, 11.05.2005.

41 Kanton Bern, Anzahl der politischen Gemeinden.

42 Kanton Bern, Gesetzessammlung, Gemeindefusionsgesetz (GFG) vom 25.11.2004 (Stand 01.01.2013); Verfassung (KV), Art. 108 und 113; Gemeindegesetz (GG), Art. 4–41, 23, 118.

43 BFS, Gemeindeverzeichnis. Angekündigte Änderungen 2016, Ausgabe 22.06.2016.

44 Kanton Bern, Gemeindereformen; Berner Zeitung vom 28.12.2015, wikipedia, Artikel Politische Gemeinde (Schweiz).

45 Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000, S. 206–214; Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 68.

Gemeindeautonomie gewährleistet sei und primär die Gemeinden für die Gemeindeentwicklung verantwortlich seien. Der Kanton soll jedoch, falls Gemeinden nicht von sich aus aktiv werden, von diesen nicht nur die Zusammenarbeit mit andern Gemeinden verlangen, sondern auch Zusammenschlüsse initiieren und finanziell unterstützen. Da die Kantonsverfassung keine Bestandesgarantie für Gemeinden enthält, hätte als ultima ratio der Grosse Rat die Kompetenz erhalten, Gemeindezusammenschlüsse anzuordnen. Des Weiteren kündigte der Regierungsrat eine Überprüfung des Finanz- und Lastenausgleichs (FLA) an, um strukturerehaltende und entwicklungshemmende Elemente daraus zu entfernen. Die angestrebte Reform hatte nicht nur die kleinen ländlichen Gemeinden im Visier, sondern auch die Agglomerationen. In Aarau und in Baden sollten zwei grosse Zentrums-gemeinden mit 50'000 und 60'000 Einwohnern und somit Städte von nationaler Ausstrahlung entstehen. Durch Gemeindezusammenschlüsse gestärkt werden sollten auch verschiedene kleinere Zentrums-gemeinden.⁴⁶

Die in den Leitsätzen formulierten Ziele fanden dann Eingang in das 1. Paket Gemeindereform des Regierungsrates, welches aber nach einem Referendum in der Volksabstimmung vom 27. September 2009 knapp abgelehnt wurde. Gescheitert war es vor allem daran, dass es die Möglichkeit einer Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Grossen Rat vorsah. Kurz darauf schnürte der Regierungsrat ein zweites Paket, das dem ersten im Wesentlichen entsprach, jedoch ohne Zwangsmöglichkeit auf nicht fusionswillige Gemeinden. Es fand im November 2011 die Zustimmung des Grossen Rates und trat, da kein Referendum dagegen ergriffen wurde, auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

Jede Gemeinde, die an einem Zusammenschluss beteiligt ist, erhält nun eine Pauschale von 400'000 Franken als Entschädigung des Aufwands für die Neuorganisation der fusionierten Gemeinde. Jenen Gemeinden, deren relative Steuerkraft unter dem kantonalen Durchschnitt liegt, wird ein nach Bevölkerungszahl gewichteter und steuerkraftabhängiger Zusammenschlussbeitrag zugesprochen. Damit sollen auch Zusammenschlüsse zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden eine Chance bekommen. Schliesslich gibt es eine Finanzausgleichsgarantie auf acht Jahre; die Ausgleichsbeiträge für die zusammengeschlossenen Gemeinden dürfen nicht tiefer ausfallen, als im Durchschnitt der drei Jahre vor dem Zusammenschluss.⁴⁷

Ein weiteres Ziel der Gemeindereform Aargau (GERAG) war die Erleichterung von Gemeindezusammenschlüssen über Bezirksgrenzen hinweg. Im Februar 2011 hiess das Volk eine Verfassungsänderung gut, wonach für eine neue Bezirkszuteilung nicht mehr eine Gesetzesänderung erforderlich ist, sondern dass der Grosse Rat eine solche per Dekret verfügen kann.

Hatten im ersten Jahrzehnt nach 2000 lediglich drei Fusionen mit jeweils zwei beteiligten Gemeinden stattgefunden, so geriet nun schon vor der definitiven Einführung der neuen Förderungsmassnahmen die Gemeindefeldlandschaft in Bewegung. Allein auf Anfang des Jahres 2010 traten sechs Fusionen mit insgesamt 15 beteiligten Gemeinden in Kraft; fünf davon gingen in der neuen Gemeinde Mettauertal auf. Die nächsten Jahre brachten weitere fünf Fusionen mit 12 beteiligten Gemeinden. Andererseits scheiterten zwischen 2006 und 2013 sieben Fusionsprojekte mit insgesamt 21 beteiligten Gemeinden in Volksabstimmungen. Die Gesamtzahl der aargauischen Gemeinden ging seit Beginn des Jahrhunderts von 232 auf 213 zurück; es verschwanden also 19 Gemeinden. Der Kanton unterstützte diese Strukturreform mit über 43 Millionen Franken. Wohl auf längere Zeit noch Zukunftsmusik bleibt allerdings die Vision der zwei grossen städtischen Zentren Aarau und Baden, wie sie einer der Leitsätze von 2007 entwarf. In Aarau gelang einzig die Eingemeindung der Vorortsgemeinde Rohr, in Baden scheiterte 2010 die Fusion mit Neuenhof.⁴⁸

46 Kanton Aargau, Gemeindereform Aargau; ders., Referat Wernli 2007; ders., Gemeindestrukturbericht 2013.

47 Kanton Aargau, Kurzbeschrieb 1. Paket GeRAG, 15.06.2009; ders., Referat Hofmann 2010; ders., Gemeindestrukturbericht 2013, S. 74f.

48 Kanton Aargau, Gemeindestrukturbericht 2013, S. 71 – 81.

Fazit

Die ersten fünf der oben beschriebenen Kantone (FR, TG, GL, TI, GR) weisen bezüglich ihrer Geschichte der Gemeindefusionen einige Gemeinsamkeiten auf:

- Alle fünf Kantone betrieben eine aktive Fusionspolitik und forcierten durch die Gesetzgebung und mit Förderungsmassnahmen den Prozess der Gemeindefusionen.
- Die Kantone wiesen ausgesprochen kleinräumige Gemeindestrukturen auf, die nach einer Bereinigung riefen. In den Kantonen Thurgau und Glarus war die Ausgangslage zudem dadurch kompliziert, dass unterschiedliche Gemeindekategorien bestanden, die sich teilweise überlagerten. In Graubünden verhielt es sich ähnlich mit den überkommunalen Institutionen von Kreisen, Bezirken und Regionalverbänden.
- Im zeitlichen Ablauf setzte, vom Kanton Thurgau abgesehen, die Dynamik der Fusionen erst nach 2000 ein und verstärkte sich so richtig vor allem gegen Ende des ersten und im Verlaufe des zweiten Jahrzehnts. Der Kanton Thurgau steht insofern einzigartig da, als er seinen Gemeindefusionismus bereits in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre bereinigte.

In den beiden Nachbarkantonen Bern und Aargau war die Gemeindefusionen nicht derart kleinteilig strukturiert wie in den oben genannten Kantonen. Im Kanton Bern zählte zu Beginn des Jahrhunderts zwar über die Hälfte der Gemeinden weniger als 1000 Einwohner, er lag damit aber ziemlich genau im schweizerischen Durchschnitt. Die durchschnittliche Gemeindegrösse lag im Aargau wie im Kanton Bern bei etwas unter 2'400 Einwohnern. Für beide Kantone drängten sich Gebietsreformen vorerst offenbar noch nicht auf, und sie gingen solche zu Beginn des ersten Jahrzehnts erst zögerlich an, der Aargau noch etwas später als Bern. Doch etwa um die Mitte des Jahrzehnts ergriffen die Regierungen beider Kantone Initiativen zu Gemeindefusionen, welche in Gesetzgebungen mündeten, die Gemeindefusionen förderten. In der Folge erlebte vor allem der Kanton Bern eine deutliche Bereinigung seiner Gemeindefusionen.

Bezüglich des Mitspracherechts der Gemeinden gibt es Unterschiede. Im Kanton Glarus wurde die Fusion

zu den drei Grossgemeinden durch die Landsgemeinde beschlossen, also auf der Ebene des Kantons, ohne dass die betroffenen Gemeinden dazu befragt wurden. Im Kanton Tessin kommt den Gemeindeabstimmungen zu Fusionsprojekten lediglich konsultative Bedeutung zu. Letztlich entscheidet das kantonale Parlament, welches schon für sechs Gemeinden eine Zwangsfusion verfügte. Die Kantone Freiburg und Bern können im äussersten Falle eine Zwangsfusion verfügen, haben jedoch von diesem Instrument noch nie Gebrauch gemacht. Der Kanton Graubünden bekennt sich in seiner Kommunalreform von 2011 ausdrücklich zum Bottom-up-Ansatz. Im Kanton Aargau hat das Volk die Möglichkeit von Zwangsfusionen abgelehnt.

An der Entwicklung im Kanton Tessin ist ausser der generell hohen Fusionsaktivität bemerkenswert, dass er nicht nur Fusionen in den peripheren Regionen fördert, sondern unter dem Motto «La città Ticino» gezielt die Bildung von vier städtischen Grossgemeinden anstrebt. Auch das Projekt Gemeindefusion Aargau setzt auf die Schaffung von zwei grossen städtischen Zentrumsgemeinden in Aarau und Baden, vorerst allerdings vergeblich.

Fusionstrend schweizweit

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts und insbesondere seit etwa 2010 werden Gemeindefusionen immer öfters und weiter verbreitet angegangen und realisiert. Zwischen 2000 und 2009 fanden in der ganzen Schweiz 136 Fusionen statt, in deren Folge 280 Gemeinden verschwanden. Bis 2016 stieg die Tendenz mit weiteren 147 Fusionen und 369 verschwundenen Gemeinden. Insgesamt sank zwischen Januar 2000 und April 2017 der Bestand als Folge von 284 Fusionen um 659 Gemeinden (s. Tabelle 1.1, S. 27). Am meisten Fusionsfreude zeigten dabei neben den oben behandelten Kantonen die Westschweizer Kantone Waadt, Wallis, Jura und Neuenburg.

Weiterhin zeigt der Trend nach oben, nicht nur was die Anzahl Projekte betrifft, sondern auch die in einzelnen Projekten involvierten Gemeinden. Allein zwischen 1. Januar 2014 und 2. April 2017 sind 58 Fusionen mit einer Reduktion um 166 Gemeinden in Kraft getreten. Davon betrafen 15 den Kanton Bern, je 12 die Kantone Graubünden und Freiburg und vier den Kanton Tessin mit jeweils 28, 46, 28 und 20 verschwunde-

nen Gemeinden. Weitere sieben Fusionen mit insgesamt 18 beteiligten Gemeinden sind durch Volksabstimmungen genehmigt worden und werden auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten. Drei Projekte aus den Kantonen Zürich und St. Gallen mit acht beteiligten Gemeinden sind beantragt und stehen noch vor der Hürde von Volksabstimmungen. Überdies befinden sich schweizweit gegenwärtig (am 23. März 2017) 24 Projekte mit 81 beteiligten Gemeinden im Stadium der Abklärung. Demgegenüber sind seit 2000 an die hundert Fusionsprojekte in 14 Kantonen gescheitert.⁴⁹

Durch Gemeindefusionen und den allgemeinen Bevölkerungszuwachs stieg die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Gemeinden in der Schweiz zwischen 1960 und 2016 um mehr als das Doppelte. 2016 liegt sie bei etwas über 3'600 (s. Grafik 1.2, S. 17). Im Kanton Luzern ist sie nochmals um rund 1'200 Personen höher. Luzern liegt damit an zehnter Stelle unter den Kantonen der Schweiz in dieser Kategorie, die von den nur je drei Gemeinden zählenden «Exoten» Baselstadt und Glarus angeführt wird. Der Medianwert lag 2016 im Kanton Luzern bei 2'600 Einwohnerinnen und Einwohnern; er wurde von der Gemeinde Nebikon eingenommen. Damit ist gesagt, dass 41 Gemeinden im Kanton Luzern eine grössere und ebenso viele eine kleinere Bevölkerungszahl aufwiesen.⁵⁰

Ein radikaler gemeindepolitischer Schritt stand zu Beginn des Jahres 2016 im Kanton Schaffhausen zur Diskussion. Am 28. Februar 2016 hatten die Stimmberechtigten darüber abzustimmen, ob und in welche Richtung der Regierungsrat mit der Vorlage zu einer Strukturreform beauftragt werden solle. Dabei standen zwei Varianten zur Wahl: die Reduktion auf wenige leistungsfähige Gemeinden oder die Aufhebung der Gemeinden überhaupt. Beide Varianten wurden abgelehnt; besonders deutlich, mit 81,6 Prozent Nein-Stimmen fiel das Verdikt gegen die zweite Variante aus. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das eine Eliminierung der Gemeindeebene als zulässig erachtet.⁵¹ Ein Kanton ohne Gemeinden wäre übrigens kein Novum gewesen. Auch die Verfassung von Appenzell Innerrhoden kennt keine Gemeinden. Das amtliche Gemeindeverzeichnis der Schweiz führt zwar sechs Gemeinden auf, staatsrechtlich handelt es sich dabei jedoch um Bezirke.⁵²

Ob und in welchem Ausmass Gemeinden fusionieren, hängt entschieden von der Gemeindepolitik der jeweiligen Kantone ab, also davon, in welchem Ausmass

se die Kantone Fusionen anstossen, fördern und unterstützen. 16 Kantone bieten für Fusionen monetäre sowie nicht-monetäre Unterstützung wie etwa Beratungsleistungen an und fördern damit die Gemeindefusionen aktiv.⁵³ Die Kantone, in welchen seit dem Jahre 2000 keine Fusionen stattgefunden haben (vgl. Tab. 1.1), sind zum grössten Teil auch jene, die keine solche Unterstützung gewähren.

Es entspricht dem hohen Wert der Gemeindeautonomie in der Schweiz, dass, im Gegensatz zu andern Ländern, Gemeindefusionen mehrheitlich nach dem Bottom-up-Prinzip geplant werden, dass also die Zusammenschlüsse durch die Gemeinden initiiert und teils selbst vollzogen werden. In bloss 15 Prozent der Fälle wurde, gemäss einer Kantonsbefragung von 2010, die Fusionsplanung durch den Kanton gesteuert, also nach dem Top-down-Ansatz. Die Mehrheit der Kantone setzt bei Fusionen auf das Prinzip der Freiwilligkeit. Zwar ist in zehn Kantonen das Instrument der Zwangsfusion zulässig, doch wurde es, von den Kantonen Glarus und Tessin abgesehen, nur in Ausnahmefällen angewendet.

49 BFS, Gemeindeverzeichnis, Mutationsmeldungen 2013, 2014, 2015, 2016, Angekündigte Änderungen 2017, Ausgabe 23.03.2017; Steiner/Reist, Gemeindefusionen; Ladner et al., Gemeindefusionen, S. 45–56; Steiner/Kaiser, Rolle der Kantone.

50 Rühli, Noch 2294 Gemeinden; LUSTAT, Wohnbevölkerung 2016.

51 Kanton Schaffhausen, Reorganisation; Schweizer Gemeinde 2015/5, S. 9; NZZ vom 29.02.2016; Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 12.12.2014.

52 Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000, S. 189; BFS, Gemeindeverzeichnis, Stand 01.07.2016.

53 Detaillierte Zusammenstellungen in: Steiner/Reist, Gemeindefusionen, S. 11, und Steiner/Kaiser, Rolle der Kantone, S. 4.

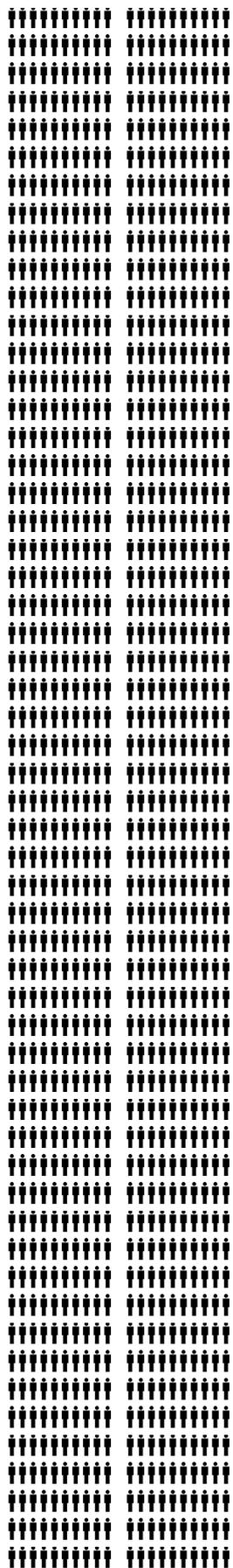
Tabelle 1.1: Gemeindefusionen und Reduktion des Gemeindebestandes in den Kantonen, 2000–2017

Kanton	01.01.2000	01.01.2000–01.04.2017		02.04.2017
	Anzahl Gemeinden	Anzahl Fusionen	Reduktion Gemeinden	Anzahl Gemeinden
ZH	171	3	3	168
BE	400	34	49	351
LU	107	16	24	83
UR	20	0	0	20
SZ	30	0	0	30
OW	7	0	0	7
NW	11	0	0	11
GL	29	5	26*	3
ZG	11	0	0	11
FR	242	57	106	136
SO	126	7	17	109
BS	3	0	0	3
BL	86	0	0	86
SH	34	5	8	26
AR	20	0	0	20
AI	6	0	0	6
SG	90	10	13	77
GR	212	35	100	112
AG	232	14	19	213
TG**	80	0	0	80
TI	245	35	130	115
VD	384	27	75	309
VS	163	21	37	126
NE	62	5	26	36
GE	45	0	0	45
JU	83	10	26	57
Total	2'899	284	659	2'240

*) Gezählt sind nur die im Amtlichen Gemeindeverzeichnis der Schweiz aufgeführten Gemeinden; berücksichtigt sind nicht nur die grossen Fusionen von 2011, sondern auch jene von 2004 und 2006.

***) Die Fusionen im Kanton Thurgau fanden vor 2000 statt.

Quellen: Schuler et al., *Bevölkerungsentwicklung 1850 – 2000*, S. 22; BFS, *Gemeindeverzeichnis*; Wikipedia, *Artikel Gemeindefusionen in der Schweiz, Politische Gemeinde (Schweiz)*.



2

DAS LUZERNER
GEMEINDEWESEN
IM 19. UND
20. JAHRHUNDERT

MAX HUBER

Entstehung und Ausformung des Luzerner Gemeindegewesens, 1798–1831

Entstanden die Gemeinden im Mittelalter oder erst in der Revolutionszeit um 1800? Je nachdem, welchem Verständnis des Begriffs «Gemeinde» man anhängt, wird die Antwort verschieden lauten. Denkt man sich die Gemeinde als Personenverband von Kirchgenossen einer Pfarrei oder von Nutzungsberechtigten einer Allmend, dann ist ihre Entstehung im Mittelalter anzusetzen. Dagegen ist die Gemeinde als Gebietskörperschaft innerhalb des staatlichen Territoriums eine Frucht der Revolution, die im Januar 1798 mit dem Untergang der alten Eidgenossenschaft auch im Kanton Luzern Einzug hielt. ¹ Im Allgemeinen steht heute diese Auffassung im Vordergrund, wie sie auch im ersten Satz des einschlägigen Artikels im Historischen Lexikon der Schweiz zum Ausdruck kommt: «Die G. (franz. commune, ital. comune) ist eine öffentl.-rechtl. Körperschaft, die über ein begrenztes Gebiet mit hoheitl. Gewalt ausgestattet ist.» ²

Zum Gemeindegefüge vor 1798

Die Stadt Luzern hatte sich im Spätmittelalter selber als kommunale Körperschaft aus übergeordneten Herrschaften gelöst und sich zwischen 1380 und 1480 ihrerseits mit finanziellen und militärischen Mitteln ein Herrschaftsgebiet verschafft, das aus einer Anzahl ungleich grosser Ämter oder Vogteien bestand. Dazu gehörten auch die beiden Städte Sursee und Sempach, die sich auf einem allerdings eng bemessenen Territorium relativ weitreichende Rechte bewahren konnten. ³

Der Stadtstaat Luzern wurde bis 1798 von einem Ratskollegium aus 36 Klein- und 64 Grossräten regiert, wobei es einigen wenigen Familien allmählich gelang, den Zugang zu diesem Machtzentrum der Republik für sich zu reservieren. Das Bindeglied zwischen den Vogteien und der Obrigkeit in der Stadt Luzern bildete der Landvogt, der ebenfalls dem Rat angehörte. Mit wenigen Ausnahmen (Wikon, Willisau seit 1653) war er in der Stadt wohnhaft und reiste nur zu speziellen Gerichtstagen in seine Vogtei. Allerdings wandte sich der Rat häufig auch direkt mit Rufen oder Mandaten, die auf der Kanzel zu verlesen waren, an die Untertanen. Es ist nun interessant, dass dabei kaum jemals «Gemeinden» angesprochen wurden. Wenn Amtspersonen besonders in die Pflicht genommen wurden, so handelte es sich meist um Geschworene. Damit waren die Mitglieder der lokalen Gerichte gemeint, die unter dem Vorsitz eines Weibels oder Untervogts Kompetenzen im Fertigungswesen (Handänderungen und Belastungen von Grundstücken) ausübten oder erstinstanzlich Konflikte aus dem landwirtschaftlichen Alltag beurteilten. ⁴

Im alten Stadtstaat Luzern waren v. a. zwei gesellschaftliche Institutionen prägend für die Ausgestaltung des Gemeindegewesens, nämlich erstens die Kirche mit ihrem sich allmählich verdichtenden Netz von Pfarreien und zweitens die aus dem mittelalterlichen Lehenswesen stammenden Twing- und Grundherrschaften. Das Netz der Pfarreien erfasste Territorium und Bevölkerung vollumfänglich und wurde «subjektiv wohl als mindestens ebenso bedeutsam empfunden wie die Einteilung in Vogteien. Die Pfarrgenössigkeit manifestierte sich im sonn- und feiertäglichen Kirchgang und besonders deutlich, an den Grenzpunkten der irdischen Existenz, im gemeinsamen Taufstein und Kirchhof». ⁵ Ebenso wie die politische Einteilung erwies sich die kirchliche Gliederung als sehr konstant: In den letzten 250 Jahren vor 1798 stieg die Anzahl der Pfarreien durch Aufteilung von Grosspfarreien nur unwesentlich von 57 auf 63. ⁶

¹ Die nachfolgenden Ausführungen basieren grösstenteils auf der Studie «Das Gefüge der Gemeinden», die der Autor 1999 im Jahrbuch der Historischen Gesellschaft Luzern publiziert hat. Den Anstoss dafür lieferte übrigens damals eben die Strukturreform, deren Auswirkungen dieser Band zum Thema hat.

² HLS, Bd. 5, S. 186–193, «Gemeinde».

³ Vgl. Glauser/Siegrist, Luzerner Pfarreien und Landvogteien, S. 10 f.

⁴ Vgl. Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 4.

⁵ Ebd.

⁶ Stärker war die Zunahme bei den Kuratkaplaneien (Bezirke mit eigener Seelsorge), deren Anzahl von 3 auf 7 stieg. Vgl. Wicki, Staat, S. 152 und 506.

Karte 2.1: Vogteien im Alten Staat Luzern (16. bis 18. Jahrhundert)



- E Ebikon
- En Entlebuch
- H Habsburg
- M Michelsamt
- R Rothenburg
- SS Seevogtei Sempach
- W Willisau
- Wk Wikon

— Landvogteigrenzen, die mit den heutigen politischen Grenzen übereinstimmen

..... Landvogteigrenzen, die als politische Grenzen verschwunden sind

— Gemeindegrenzen vor 2004 (als Orientierungshilfe)

Quelle: Glauser/Siegrist, Luzerner Pfarreien und Landvogteien, Karte 1, leicht überarbeitet und aktualisiert.

Die Pfarreien waren vor allem in dem durch Einzelhöfe und Viehwirtschaft geprägten Berggebiet ausschlaggebend für die spätere territoriale Ausformung des Gemeindewesens. Insbesondere im Entlebuch stellten sie die «wichtigsten Einheiten der räumlichen Organisation» dar.⁷ Dagegen war im nördlichen Kantonsteil, wo Feldgrasbau (kombinierte Getreide- und Viehwirtschaft) vorherrschte, diesbezüglich die Twing- oder Dorfgemeinde von grosser Bedeutung. Diese war durch gemeinsame Rechte und Pflichten bei der Nutzung der bewirtschafteten Felder (Zelgen) und besonders der Allmenden und Wälder charakterisiert. Dies bedeutet aber keineswegs, dass diese Nutzungsgemeinschaften ökonomisch homogen zusammengesetzt waren, denn neben den gemeinschaftlich genutzten Gütern gab es auch ungleich verteiltes Privateigentum an Acker- und Wiesland, und dieses erlaubte wiederum eine stärkere Nutzung des Weidelandes (Allmend) und der Wälder. Ab dem 16. Jahrhundert stieg die ländliche Bevölkerung stetig an, die dadurch bedingte Verknappung der Ressourcen führte zu einer Abschottung gegen Neuzuzüger, die sich für teures Geld einkaufen mussten oder als minderberechtigte «Hintersassen» niederliessen. Zudem stieg der Druck, Allmenden, Wald und Zelgen zu privatisieren, d. h. aufzuteilen.

Eigentliche Triebfeder bei der Ausgestaltung des Gemeindewesens war das Armutproblem.⁸ Die Obrigkeit hatte bei der Lösung wenig zu bieten, sie verpflichtete aber in ihren Almosenordnungen die Pfarreien und Twinggemeinden dazu, ihre Armen selber zu erhalten. Wo die vorhandenen Mittel wie Stiftungen, Spenden, Dorfzinsen für Bünnten (Pflanzungen auf eingezäuntem Allmendland) etc. nicht ausreichten, sollten die Ortschaften Steuern erheben. Oft schlossen sich nun kleinere Einheiten zu sogenannten Steuerbriefen zusammen. Diese konnten aus mehreren kleinen Twinggemeinden, einer Twinggemeinde mit benachbarten Einzelhöfen oder auch aus einer Verbindung von mehreren Einzelhöfen bestehen. Diese Einteilungen waren nicht in Stein gemeisselt; so bildete beispielsweise die Pfarrei Grossdietwil 1742 einen einzigen Steuerbrief, zerfiel aber 1745 in die vier Steuerbriefe Grossdietwil, Altbüron, Fischbach und Berghöfe (dieser umfasste u. a. die Weiler Eppenwil und Erpolingen).⁹

Helvetik (1798–1803)

Der 1798 nach dem Untergang der alten Eidgenossenschaft geschaffene helvetische Einheitsstaat liess den Kanton Luzern als blosser Verwaltungseinheit bestehen. Das Kantonsgebiet wurde in neun ungefähr gleich grosse Distrikte eingeteilt, die mit der herkömmlichen Vogteienlandschaft wenig gemein hatten; einzig die Vogtei Entlebuch ging fast unverändert in den Distrikt Schüpfheim über. Auf der kommunalen Ebene brachte die Helvetik 1798 erstmals eine gleichförmige Organisation, denn in der ganzen Schweiz wurden sogenannte «Agenten» eingesetzt, die der Bevölkerung die Massnahmen der Regierung plausibel zu machen und umgekehrt eine Vielzahl von Umfragen («Enqueten») über die lokalen Verhältnisse durchzuführen hatten. Für den Kanton Luzern wurden insgesamt 101 Agentschaften geschaffen, wobei man sich weitgehend an die ehemaligen Twinggemeinden anlehnte. Auf die kirchliche Raumgliederung nahm man dagegen v. a. im nördlichen Kantonsgebiet kaum Bezug, wie zwei extreme Beispiele zeigen: Der Agent von Gunzwil hatte Höfe aus acht verschiedenen Pfarreien zu betreuen, während auf dem Gebiet der grossen Kilchhöri (Pfarrei Hochdorf) nicht weniger als elf verschiedene Agenten tätig waren.¹⁰

Im Februar 1799 erliess die helvetische Republik ein Gemeindegesetz, das erstmals die Zweiteilung des Gemeindewesens mit sich brachte, nämlich in eine politische Gemeinde (Munizipalgemeinde, geleitet von der «Munizipalität») und eine Gemeinde der Anteilhaber am Gemeindegut (geleitet von der «Gemeindekammer»), zu deren Aufgaben auch die Armenfürsorge gehörte. Der territoriale Umfang der Munizipalgemeinden entsprach weitgehend den Agentschaften, und die Agenten nahmen in der Regel Einsitz in der Munizipalität.

Die Anzahl der Munizipalgemeinden im alten Kantonsgebiet (inklusive Merenschwand im Freiamt, aber ohne das kleinteilige Amt Hitzkirch) lag zuerst

7 Andreas Ineichen in der Einleitung zu SSRQ LU, 2/3, Bd. Entlebuch 1, S. LXXXVII.

8 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 8.

9 HLS, Bd. 11, S. 897 f., «Steuerbrief»; SSRQ LU, 2/2, Bd. Willisau 1, S. 819.

10 Bernet, Helvetik, S. 275–328 u. 896; Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 9; HLS, Bd. 1, S. 129, «Agent».

Tabelle 2.1: Munizipalgemeinden im Kanton Luzern 1799

Adligenswil	Escholzmatt	Malters	Sankt Urban
Alberswil	Ettiswil	inkl. Schwarzenberg	Gde. Pfaffnau
inkl. Ohmstal (teilweise)	inkl. Kottwil	Marbach	Schachen
Altbüron	Fischbach	Mauensee	Gde. Werthenstein
Altishofen	Flühli	Meggen	Schenkon
Baldegg	Geiss	Meierskappel	Schongau
Gde. Hochdorf	Gde. Menznau	Menznau	Schötz
Ballwil-Mättwil	Gettnau	Merenschwand	Schüpfheim
Beromünster	Geuensee	Nebikon	Schwarzenbach
Brunau	Greppen	Neudorf	Sempach
Gde. Malters	Grossdietwil	Neuenkirch	Sursee
Buchrain	Grosswangen	Nottwil	Triengen
Buchs	Gunzwil	Oberkirch	inkl. Kulmerau u. Wilihof
Büron	Hasle	Ottenhusen	Udligenswil
inkl. Schlierbach	Hergiswil	Gde. Hohenrain	Uffikon
Buttisholz	Hildisrieden	Pfaffnau	Ufhusen
Dagmersellen	Hochdorf	Pfeffikon	Urswil
Dierikon	Hohenrain	Rain	Gde. Hochdorf
Doppleschwand	Horw	Reiden	Vitznau
Ebersecken	Inwil	Rickenbach	Wauwil
Ebikon	Kleinwangen	Römerswil-Nunwil	Weggis
Egolzwil	Gde. Hohenrain	Roggliwil	Werthenstein
Eich	Knutwil	Romoos	Wikon
Emmen	Kriens	Root	Willisau-Land
Entlebuch	Langnau	inkl. Gisikon und Honau	Willisau-Stadt
Eppenwil	inkl. Richenthal	Rothenburg	Winikon
Gde. Grossdietwil	Littau	Rotterswil	Wolhusen
Ermensee	Luthern	Gde. Emmen	Zell
Eschenbach	Luzern	Ruswil	inkl. Ohmstal (teilweise)

Quelle: AKT 22/23C (Einteilung der Distrikte und Munizipalitäten im Kanton Luzern)

bei 98. Danach gab es noch geringfügige Änderungen, so erreichten auch Hilferdingen und Ostergau aus der Munizipalgemeinde Willisau-Land vorübergehend den Status einer eigenen Gemeinde.¹¹

Vergleicht man die Luzerner Gemeindestruktur der Helvetik mit derjenigen um 1900, so fällt auf, dass die meisten späteren Gemeinden bereits eine eigene Munizipalität stellten. Nur neun waren Teil einer umfassenderen Munizipalgemeinde. Dabei handelt es sich meist um klei-

ne Ortschaften, die noch vor 1831 oder in den 1840er-Jahren den Schritt in die kommunale Selbständigkeit wagten. Dagegen schafften es zehn Munizipalgemeinden nicht, den Status einer eigenen Gemeinde langfristig zu behalten.¹²

¹¹ Bickel, Willisau, S. 237.

¹² Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 10.

Karte 2.2: Ämter und Gemeindegerichte im Kanton Luzern, 1803–1814



Bemerkungen:

Werthenstein, Wolhusen Markt: Gemeindegericht Wolhusen

Schachen: Gemeindegericht Entlebuch

(Gemeindegrenzen vor 2004, geringfügige Abweichungen sind nicht berücksichtigt)

Quelle: Bossard-Borner, *Im Bann der Revolution*, S. 165

Mediation (1803–1814)

Nach dem Scheitern des helvetischen Zentralstaats erhielten die Kantone durch die von Napoleon diktierte Mediationsverfassung wieder eine – begrenzte – Autonomie. Der Kanton Luzern, der 1802 durch einen Gebietsabtausch mit dem helvetischen Kanton Baden (Amt Hitzkirch gegen Merenschwand) seinen noch heute bestehenden Umfang erhalten hatte, gliederte sich neu in fünf Ämter und 33 Gemeindegerichtskreise. Diese 33 Kreise fassten jeweils mehrere Pfarreien oder Gemeinden zu Gebilden von mindestens 2'000 Einwohnern zusammen.¹³

Die Gemeindegerichte bildeten die unterste gerichtliche Instanz, hatten aber auch zahlreiche administrative und polizeiliche Funktionen. Das Armenwesen und weitere kommunale Aufgaben wie Feuerwehr, Strassenunterhalt und insbesondere das nun obligatorische Schulwesen wurden den (Bürger-)Gemeinden¹⁴ übertragen. Diese verwalteten auch die Gemeindegüter. Eine Anteilhabergemeinde mit eigener Behörde gab es nun nicht mehr, aber es ist anzunehmen, dass die Gemeinden in zahlreichen Fällen von den Mitgliedern der bisherigen Gemeindekammern «regiert» wurden.¹⁵ In den Landgemeinden wurde die Gemeindeverwaltung von einem Vorsteher, einem Säckelmeister und einem Waisenspflieger wahrgenommen. Dort, wo das Armenwesen weiterhin in einem Steuerbrief-Verbund besorgt wurde, gab es keinen Waisenspflieger in den Gemeinden, sondern es wurde ein Waisenvogt mit zwei Gehilfen für den gesamten Steuerbrief bestellt. Es gab also unterschiedlich viele Körperschaften für das Armenwesen und für das Polizeiwesen (unter diesem Begriff wurden u. a. Feuerwehr, Strassen- und Schulwesen zusammengefasst). Auch deshalb musste beim Bezug der Gemeindesteuern, die 1808 erstmals im gesamten Kantonsgebiet auf einheitliche Art erhoben wurden, streng zwischen Armensteuern und Polizeisteuern unterschieden werden.

Die Mitglieder der Gemeinde besaßen das Gemeindebürgerrecht. Dieses bildete die Voraussetzung des Kantons- und später auch des Schweizerbürgerrechts. Es wurde dadurch begründet, dass man Anteilhaber am Armen- und Gemeindegut war oder sich in dieses eingekauft hatte. Mit dem Armen- und Gemeindegut waren allerdings nicht mehr die ausgedehnten Allmenden und Wälder der Twinggemeinden gemeint, sondern die für spezielle Zwecke (insbesondere das Sozial- und das

Schulwesen) ausgeschiedenen Grundstücke, die meist recht knapp bemessen waren. Die Allmenden und Wälder wurden gerade in den Jahren der Mediation überall weitgehend aufgeteilt und der unverteilte Rest ab 1814 den sogenannten Korporationsgemeinden zugewiesen.

Restauration (1814–1830)

Unter dem Regime der Restaurationsepoche, das im Februar 1814 in Luzern durch einen Putsch aristokratischer Kreise an die Macht gelangte, kam es zu bedeutenden Eingriffen in die Gemeindestruktur. Die 33 Gemeindegerichte wurden durch 18 grossräumigere Bezirksgerichte ersetzt, während für Schlichtungsversuche und Bagatellstreitigkeiten auf kommunaler Ebene ein Friedensrichter (resp. ein Friedensgericht) zuständig wurde. Die Anzahl der Friedensrichterkreise betrug zuerst 84 und stieg dann allmählich auf 92. Das heisst, dass weitaus die meisten Gemeinden einen eigenen Friedensrichterkreis bildeten.¹⁶ Das Amt des Friedensrichters stellte fortan für fast 200 Jahre einen kommunalen Ehrenposten dar. Im Rahmen der Gerichtsreorganisation von 2011 wurde das Amt professionalisiert und das Zuständigkeitsgebiet drastisch vergrössert, indem man es den neu geschaffenen vier Bezirksgerichtskreisen anglich (s. Karte 2.3, Seite 43).¹⁷

Die administrativen Aufgaben der Gemeindegerichte gingen an die Gemeinden über. Im Organisationsgesetz vom 8. Juni 1814 wurde die Gliederung des Kantons in die 18 Gerichtsbezirke festgeschrieben. Deren Umfang wurde in der Regel durch kleinere Einheiten umschrieben.

13 Bossard-Borner, Im Bann der Revolution, S. 163.

14 In den Quellen der Mediationszeit wird nur der Begriff «Gemeinde» verwendet. Es handelte sich um eine Bürgergemeinde, denn Einwohner ohne Bürgerrecht waren nicht stimmberechtigt; die Einwohnergemeinde wurde erst 1831 geschaffen.

15 Vgl. Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 10 f. Diese Hypothese wäre anhand lokaler Studien zu überprüfen.

16 Nur 22 von 107 Gemeinden lösten diese Aufgabe um 1900 im Verbund. Darunter befanden sich viele Gemeinden, die 100 Jahre später in einen Fusionsprozess eingebunden waren.

17 Vgl. Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2010, S. 182.

Die Einheiten, aus denen sich die Gerichtsbezirke zusammensetzten, trugen sehr unterschiedliche Bezeichnungen, es waren dies

- vier ehemalige Ämter (Hitzkirch, Entlebuch, Escholzmatt und Schüpfheim)
- vier Städte (Luzern, Sursee, Willisau und Sempach) und ein Flecken (Münster)
- 20 Gemeinden
- 17 Pfarreien
- 21 Steuerbriefe
- drei Einheiten wurden als «Steuerbrief und Pfarrei» bezeichnet.¹⁸

Diese Vielfalt zeigt, dass eine einheitliche, von oben bestimmte und durchgesetzte Ordnung des Gemeindegewesens noch nicht existierte. Weiterhin konnten sich die verschiedenen Kategorien räumlich überschneiden; so teilte sich beispielsweise die Gemeinde Nottwil im Armenwesen auf die vier Steuerbriefe Neuenkirch, Oberkirch, Buttisholz und Ruswil auf. Die Regierung drängte nun aber stark auf Vereinheitlichung. Von nachhaltiger Bedeutung war dabei die Schaffung des Amtes eines Gemeindeammanns. Dieser diente, wie in der Helvetik der Agent, als Vollziehungsbeamter der Regierung (in dieser Beziehung trat er an die Stelle des Gemeindegewerichts) und wurde auf Empfehlung der Oberamtswänner (Vorgänger der Regierungswatthalter) von der Regierung gewählt. Die Wahl ging danach schrittweise an die Stimmberechtigten der Gemeinde über: 1831 wurde der Gemeindeammann von der Regierung unter den vom Volk gewählten Mitgliedern des Gemeinderates bestimmt, und seit 1841 wurde er als normales Mitglied des Gemeinderates, wenn auch mit besonderer Aufgabenfülle, vom Volk gewählt.

Die Gemeindebehörde wurde ebenfalls durch kantonale Erlasse definiert: Sie wurde 1814 für die Landgemeinden – Luzern, Sursee, Sempach, Willisau und (Bero-) Münster hatten eine spezielle Organisation – schlicht als «Gemeindegewaltung» bezeichnet. Bedeutsam war die Bestimmung, dass dort, «wo eigenthümliches Gemeindegew-Gut vorhanden, für dessen Besorgung eine besondere Verwaltung gewählt» werden sollte.¹⁹ Das heisst, dass Bürger- und Korporationsgemeindegew wieder separate Exekutiven erhielten. 1818 wurde die Zusammensetzung der nun «Waisenamt» genannten Gemeindegewbehörde geregelt; sie hatte aus den drei Funktionären Gemeindeammann, Waisenvogt und Verwalter (der die seit 1816 vorgeschriebene Depositalkasse der Gemeindegew zu besorgen hatte) zu bestehen. Ihre Aufgaben lagen v. a. im Sozialwesen,

während das Polizeiwesen vom Gemeindegewammann allein besorgt wurde. Dazu gehörte auch die Eintreibung der Polizeisteuern, und seit 1818 war der Gemeindegewammann als Botenweibel auch für das Betreibungswesen zuständig. Als 1891 infolge des neuen schweizerischen Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes das Amt des Botenweibels abgeschafft und durch das des Betreibungsbeamten ersetzt wurde, änderte sich vorerst nicht viel; in den allermeisten Gemeinden war auch 20 Jahre später noch der Gemeindegewammann als Betreibungsbeamter tätig.

Nach dem Gemeindegewammann nahm der Waisenvogt das wichtigste kommunale Amt ein. Während der Gemeindegewammann von «oben» eingesetzt wurde, bestimmte sich der Zuständigkeitsbereich des Waisenvogts ursprünglich durch kommunale Selbstorganisation. Allerdings liess sich die Kantonsregierung 1814 ausdrücklich die Kompetenz erteilen, grosse Steuerbriefe aufzutrennen und kleinere zusammenzulegen, «mit billiger Berücksichtigung jedoch der Wünsche und Verhältnisse der betreffenden Bewohner und Gegenden».²⁰

Interessant ist, dass sich die Zuständigkeitsgebiete der beiden Beamtungen, die 1816 noch zahlreiche Diskrepanzen aufwiesen, bis 1820 weitgehend anglichen. Dadurch konsolidierte sich das Gemeindegewgefüge im Kanton Luzern ganz erheblich.²¹ Zur Vereinheitlichung trug ebenfalls bei, dass die Steuerbriefe sich seit 1818 in ihrem Aufgabengebiet nicht mehr von den gewöhnlichen Gemeinden unterschieden.

18 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 13. Die Bezeichnung «Amt» bezog sich hier nicht auf frühere Landvogteien, sondern auf kleinere Einheiten. Der Gerichtsbezirk Hitzkirch entsprach dem Teil der ehemalige Oberen Freien Ämter, der 1802 zum Kanton Luzern gelangte, und die Gerichtsbezirke im Entlebuch gingen auf die traditionelle Einteilung der Landvogtei in Oberes, Mittleres und Unteres Amt (vgl. hierzu SSRQ LU, 2/3, Bd. Entlebuch 1, S. XLVIII und LXXXV f.) zurück.

19 Kanton Luzern, Gesetzessammlung 1814–1831, Bd. 1, S. 75 f. und 190.

20 RT 10, Grossratsprotokoll Bd. 8, 1818–1819, S. 418 f.

21 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 13 f. Unterschiede gab es nach 1831 nur noch in Flühli, das vor der Loslösung von Schüpfheim 1836 zwar einen eigenen Gemeindeammann, aber keinen Waisenvogt aufwies, und in Menzberg, das sogar bis 1895 einen eigenen Gemeindeammann stellte.

Schliesslich ist noch festzuhalten, dass die Regierung der Restaurationszeit auch für den kirchlichen Bereich wichtige strukturelle und organisatorische Regelungen erliess. 1820 wurde ein Kirchenrat als eine Art Aufsichtsbehörde und ein Kirchmeier für die direkte Verwaltung des Kirchenguts in jeder Pfarrei vorgeschrieben. Damit wurde den katholischen Pfarrgenossenschaften eine einheitliche Ordnung verpasst. Den Namen Kirchengemeinden und die staatliche Anerkennung als Gebietskörperschaften erhielten sie erst 1842 durch das Organisationsgesetz der konservativen Regierung. Noch unter der Restaurationsregierung wurde 1826 die erste evangelisch-reformierte Kirchengemeinde im Kanton Luzern zugelassen.²²

Regeneration (1831–1841)

Zu den Errungenschaften der Regeneration gehörte die klare Trennung von Einwohner-, Bürger- und Korporationsgemeinde. Mit einem kühnen Rückgriff auf die Munizipalgemeinde der Helvetik sorgte die liberale Regierung der 1830er-Jahre für eine Wiedergeburt der Einwohnergemeinde. Diese wurde für das gesamte Polizeiwesen (inkl. Schulwesen) zuständig, deshalb wurde sie auch als «Polizeigemeinde» oder «politische Gemeinde» bezeichnet. Nicht nur die ortsansässigen Bürger, sondern alle Einwohner der Gemeinde waren nun stimm- und wahlberechtigt, sofern sie männlich, katholisch, vermögend und im Besitz des Kantonsbürgerrechts waren.²³

Dagegen beruhte die für das Armenwesen (und bis 1912 auch für das Vormundchaftswesen) zuständige Ortsbürgergemeinde weiterhin auf dem Heimatprinzip, d. h. sie umfasste alle Personen, die in der Gemeinde eingebürgert waren, unabhängig von ihrem Wohnort. Im Verarmungsfall mussten auch die abgewanderten Ortsbürger mit den Mitteln der Heimatgemeinde unterstützt werden. In den meisten Gemeinden reichte das vorhandene Armengut dafür nicht aus, und es mussten Steuern erhoben werden. Bei deren Festsetzung hatten auch diejenigen Liegenschaftsbesitzer mitzureden, die nicht Ortsbürger waren, da sie ebenfalls steuerpflichtig waren.

Nur in Luzern, Sursee, Willisau-Stadt und (Bero-)Münster wurde eine eigene Exekutive für die Ortsbürgergemeinde geschaffen, wobei jeweils ein Mitglied das Amt des Waisenvogts bekleidete. In den übrigen Gemeinden besorgte der von der Einwohnergemeinde gewählte,

in der Regel dreiköpfige Gemeinderat²⁴ sozusagen unter einem eigenen «Briefkopf» auch die Geschäfte der Ortsbürgergemeinde. Dabei wurde das für das Sozialwesen zuständige Mitglied als Waisenvogt bezeichnet. Weitere Funktionen waren Gemeindepräsident und Verwalter. Eines der gewählten Mitglieder, jedoch nicht der Waisenvogt, wurde mit den Aufgaben des Gemeindeamanns betraut. Erstmals wurden 1831 auch die Kompetenzen des Gemeindeschreibers geregelt. Die Funktion hatte allerdings schon vorher bestanden, und noch für längere Zeit wurde sie in zahlreichen Gemeinden von einem Mitglied des Gemeinderats wahrgenommen.

22 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 16.

23 Staatsverfassung oder Grundgesetz des Kantons Luzern v. 5.01.1831, § 51 (Gesetzessammlung 1831–1841, Bd. 1, S. 24). Damit war immer noch ein Grossteil der Bevölkerung vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Zu den Einschränkungen vgl. Tabelle 4 in Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 20, sowie Bossard-Borner, Im Bann der Revolution, S. 167 ff. und 394.

24 Zuerst gaben sich nur wenige Gemeinden eine fünfköpfige Exekutive; 1860 waren dies Willisau-Land, Grosswangen, Münster und Sursee, während Luzern einen neunköpfigen Stadtrat hatte (Staatskalender 1861). 1900 waren es elf, 1960 bereits 32 Gemeinden, darunter jeweils auch die Stadt Luzern (Staatskalender 1901 und 1961). Bestand der Gemeinderat nur aus drei Mitgliedern, musste ein Ersatzmann gewählt werden.

Entwicklung des Gemeindegewesens nach 1831

1831 hatte sich die kommunale Struktur des Luzerner Staatswesens weitgehend verfestigt. Die Organisation der verschiedenen Gemeindetypen und die Kompetenzen ihrer Organe waren festgelegt. Sie konnten Jahrzehnte, ja Jahrhunderte überdauern, auch wenn es in der Folge noch zu mannigfachen Veränderungen kam. Die augenfälligsten Änderungen betrafen einerseits das Verschwinden der Bürgergemeinde, das mit dem Aufgabewachstum der Einwohnergemeinde kontrastierte, und andererseits die Abspaltungen und Verschmelzungen von einzelnen Gemeinden.

Der Vollständigkeit halber sei hier nochmals erwähnt, dass das Luzerner Gemeindegewesen neben der Einwohner- und der Bürgergemeinde auch noch zwei weitere Typen aufwies, nämlich die Korporationsgemeinden und die Kirchgemeinden. Als der Kanton 1962 erstmals ein eigenes Gemeindegewesengesetz erliess, wurden deshalb insgesamt vier Gemeindetypen aufgeführt.²⁵ Nicht erwähnt wurden dagegen Schulgemeinden, da das Schulwesen im Kanton Luzern im Gegensatz zu anderen Kantonen im Rahmen der Einwohnergemeinde verwaltet wurde und dort zu den wichtigsten Aufgabebereichen zählte.

Die Korporationsgemeinden oder kurz Korporationen hatten sich mit dem Areal zu befassen, das bei den Privatisierungen der Gemeindegewälder und Allmenden unverteilt geblieben war. Auch wenn sich einige von ihnen mit der Zeit neue Aufgaben wie die Versorgung mit Wasser oder Strom sicherten, verloren sie parallel zum Rückgang der Landwirtschaft im Wirtschaftsleben doch an ökonomischer und gesellschaftlicher Bedeutung. 2013 standen noch fünf Prozent der Gesamtfläche des Kantons Luzern im Eigentum der insgesamt 81 Korporationen. Diese setzten sich aus 40 Personal-, 37 Real- und 4 gemischten Korporationen zusammen.²⁶ Bei der in dieser Zeit anstehenden Neuordnung dieser Materie stellte sich u. a. die Frage, ob die Korporationen überhaupt als Gemeinden anerkannt werden sollten. Die Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 legte sich diesbezüglich nicht fest und bezeichnete sie als «öffentlichrechtliche Körperschaft nach kantonalem Recht». Schliesslich wurde der Gemeindegewesensstatus der Korporationen im Gesetz ausdrücklich anerkannt, denn er sei «historisch begründet, und noch heute nehmen die Korporationen ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse wahr».²⁷

Die Kirchgemeinden wurden im Kanton Luzern bis 1969 direkt vom Staat geregelt. Neben den 85 römisch-katholischen und acht evangelisch-reformierten

Kirchgemeinden betraf dies auch die christkatholische Kirchgemeinde, die erst 1931 die staatliche Anerkennung erhalten hatte. Diese Anerkennung machte sich u. a. dadurch bezahlt, dass der Steuerbezug durch die staatliche Organisation erfolgte. 1969 wurde die staatliche Aufsicht durch eine Selbstverwaltung auf Basis einer kantonalen Kirchen- oder Synodalverfassung ersetzt. Seither bilden die im Kanton Luzern wohnhaften Angehörigen der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Konfession je eine Landeskirche, die den lokalen Kirchgemeinden übergeordnet ist.²⁸

In territorialer Hinsicht waren im 19. Jahrhundert die Grenzen von Pfarrei und Kirchgemeinde überall noch deckungsgleich. Seit dem frühen 20. Jahrhundert löste sich diese Kongruenz teilweise auf. Heute stehen den 85 katholischen Kirchgemeinden 100 Pfarreien (plus 7 fremdsprachige Missionen) gegenüber, wobei die Pfarreien sukzessive zu 26 Pastoralräumen zusammengefasst werden.²⁹ Auf reformierter Seite gibt es keine territorial definierten Pfarreien, sondern Pfarrämter und Diakonate, die von den Kirchgemeinden oder direkt von der Kantonalkirche bestellt werden. Zurzeit (2017) sind im Kanton Luzern rund 40 reformierte Pfarrerinnen und Pfarrer im Einsatz. Hundert Jahre lang hatte hier die umfangreiche Kirchgemeinde Luzern als einzige im Kanton existiert, 1926 wurde sie durch ein Dekret des Grossen Rates um 9 Kirchgemeinden auf der Landschaft ergänzt. Seit 2017 gliedert sich die reformierte Kantonalkirche wiederum in 10 Kirchgemeinden, wobei die Kirchgemeinde Luzern noch 8 Teilkirchgemeinden umfasst.³⁰

25 Kanton Luzern, Gesetzessammlung, Bd. 16, S. 273 ff.

26 Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2013, S. 1724 f. (Botschaft zum Entwurf eines neuen Gesetzes über die Korporationen). 1994 bestanden im Kanton Luzern noch 89 Korporationen. Dazu und zu den unterschiedlichen Korporationstypen vgl. Petermann, Korporationsgemeinden, S. 82–85 und 302–327.

27 Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2013, S. 170 (Gesetz über die Korporationen vom 09.12.2013, § 1); ders., Verhandlungen des Kantonsrates 2013, S. 1728.

28 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 16; Hafner, Staat und Kirche, S. 103 ff.

29 Katholische Kirche im Kanton Luzern, Landeskirche.

30 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1926, S. 77 ff.; ders., Gesetzessammlung, Bd. XI, S. 16; freundliche Auskunft von Florian Fischer vom 31. Mai 2017; Reformierte Kirche Kanton Luzern, Organisation. Zum Unterschied der beiden Verfassungen vgl. Häfliger, 25 Jahre, S. 20.

Niedergang der Bürgergemeinde

Die Geschichte der Ortsbürgergemeinde, seit dem Gemeindegesetz von 1962 nur noch Bürgergemeinde genannt, war durch einen fortschreitenden Bedeutungsverlust geprägt, der schliesslich überall zu ihrem Verschmelzen mit der Einwohnergemeinde führte. Dieser Bedeutungsverlust hatte 1831 mit der Beschränkung des Aufgabenbereichs auf das Sozialwesen seinen Anfang genommen. Entscheidend aber wurde die durch die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigte Wanderungsbewegung der Bevölkerung, die dafür sorgte, dass der Anteil der innerhalb einer Gemeinde wohnhaften Bürger sukzessive abnahm, während die in andere Luzerner oder ausserkantonale Gemeinden Abgewanderten immer zahlreicher wurden. Im Kanton Luzern waren 1850 zwar noch 59% der Bevölkerung in ihrer Wohngemeinde heimatberechtigt, doch 50 Jahre später waren dies trotz erfolgter Einbürgerungen nur noch 31%. Insbesondere in den Berggemeinden übertraf die Anzahl der abgewanderten jene der ortsansässigen Ortsbürger bei weitem.³¹

Durch die Zu- und Abwanderung wurde die Bürgergemeinde zu einer Art Sozialversicherung, wobei die Schnittmenge der Einzahlenden und der potentiell Nutzniessenden immer kleiner wurde. Bereits 1874 schlugen die Gemeinderäte des unteren Wiggertals vor, das «längst zerfallene» Institut der Bürgergemeinde sei abzuschaffen. Diese Forderung fand im Grossen Rat jedoch keine Mehrheit, auch als sie sich die Regierung selber im frühen 20. Jahrhundert zu eigen machte. Stattdessen verfiel man 1924 darauf, mit der sogenannten «Zwangseinbürgerung» für eine Blutauffrischung zu sorgen; gemäss dem bis 1995 geltenden Bürgerrechtsgesetz erhielten Kantonsbürger nach 20jährigem ununterbrochenen Wohnsitz automatisch das Bürgerrecht ihrer Wohngemeinde, auch wenn sie dieses gar nicht wollten.³²

Die Bürgergemeinde liess sich trotzdem auf Dauer nicht retten, weil sich zuerst im Vormundchaftswesen und dann auch bei der Sozialhilfe das Wohnorts- gegenüber dem Heimatprinzip durchsetzte. Damit wurde ihre Existenzberechtigung gegenüber der Einwohnergemeinde zunehmend in Frage gestellt. 1978 wurde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, ihre Bürgergemeinde aufzulösen und mit der Einwohnergemeinde zu vereinen. Diesen Schritt vollzogen zwischen 1980 und 2004 sämtliche 107 Luzerner Gemeinden. Opposition machte sich nur dort bemerkbar, wo die Bürgergemeinden über

eine eigene Organisation verfügten hatten, nämlich in den Städten Luzern, Sursee, Willisau und im Flecken Beromünster.

Aufgaben und Strukturen der Einwohnergemeinde

Während die Bürgergemeinde von der Bildfläche verschwand, intensivierten sich im Zuge des Bevölkerungswachstums und der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Modernisierung die Aufgaben der Einwohnergemeinde beträchtlich. Dies zeigte sich einerseits in einem Ausbau der traditionellen kommunalen Aufgabengebiete wie der Bau- und Feuerpolizei, des Schulwesens, des Steuerwesens, des Strassenbaus und der Sozialhilfe. Zudem musste eine Vielzahl neuer Aufgaben übernommen werden, die zuvor von anderen Stellen wahrgenommen worden waren oder überhaupt neu auftraten wie das Zivilstandswesen, das Bestattungswesen, die Gesundheitspolitik, die Wirtschaftspolizei, die Ortsplanung mit der Schaffung von Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, die Strom- und Wasserversorgung, die Kanalisation, die Kehrichtabfuhr, der Zivilschutz und Anderes.³³ Grössere Gemeinden reagierten darauf mit der Schaffung von spezialisierten Verwaltungsabteilungen oder Betrieben.

Insbesondere die neuartigen technischen Lösungen im Versorgungs- und Entsorgungswesen überforderten viele Gemeinden und zwangen sie zur Zusammenarbeit mit anderen Partnern. Im Gemeindegesetz von 1962 wurde den Kommunen erlaubt, Zweckverbände zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zu bilden. Diese Körperschaften wurden 1978 in Gemeindeverbände umbenannt und erlangten rasch eine grosse Bedeutung. Sie galten jedoch als relativ schwerfällig und mussten sich den Vorwurf einer mangelhaften demokratischen Legitimität gefallen lassen. Trotzdem wanderten weiterhin, durch Massnahmen des Bundes provoziert, wichtige kommunale

31 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 17 f.

32 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1993, S. 112 f.

33 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 21. Vgl. Gemeindeammännerverband, 50 Jahre, S. 9–11 und 68.

le Aufgaben an regional verfasste Behörden wie die Zivilstandsämter oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ab.

In den Landgemeinden blieb die Gemeindeversammlung, gelegentlich ergänzt durch Urnenabstimmungen, das Gefäss für die unmittelbare Willenskundgebung der Bevölkerung. Dagegen verfügte die Stadt Luzern seit 1831 über ein Gemeindeparlament, behielt aber bis 1915 die Gemeindeversammlung für bestimmte Aufgaben noch bei.³⁴ Zwischen 1962 und 1971 richteten dann auch die stark gewachsenen Agglomerationsgemeinden Kriens, Emmen, Littau und Horw einen Einwohnerrat ein. Das neue Gemeindegesetz von 2004 ermächtigte die Gemeinden, ihre politischen Strukturen weitgehend selbständig zu gestalten, ohne dass eine Genehmigung des Kantons mehr nötig war. In der Folge gingen einzelne Gemeinden dazu über, die Gemeindeversammlung durch das Urnenverfahren zu ersetzen. Einen gewissen Bedeutungsverlust erfuhren beide Institutionen durch den Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2003, der die Einbürgerung als einen Akt der Rechtsanwendung und nicht als einen politischen Entscheid definierte. Das Bundesgericht hiess damit eine Beschwerde von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien gut, die gegen einen ablehnenden Urnenentscheid der Gemeinde Emmen rekurriert hatten.³⁵ In der Folge riefen viele Gemeinden zur Vorbereitung solcher Geschäfte eine Bürgerrechtskommission ins Leben.

Frauen erhielten in der Schweiz bekanntlich erst 1971 das aktive und passive Wahlrecht, im Kanton Luzern fast gleichzeitig auch auf Kantons- und Gemeindeebene. Nur sehr langsam stieg der Frauenanteil in den Gemeinderäten an. 1996 wiesen noch 19 Gemeinden eine ausschliesslich männlich besetzte Exekutive auf, vier Jahre später waren es noch 14, darunter 11 der 26 kleinen Gemeinden mit nur 3köpfigem Gemeinderat. Zu einer Domäne der Frauen wurde namentlich das Amt der Sozialvorsteherin, das im Jahre 2000 in 56 der 107 Gemeinden von einer Frau geführt wurde.³⁶

Die aus den Jahren 1818 und 1831 stammende Struktur der Gemeindeexekutiven mit den drei Chargen Gemeindeammann, Waisenvogt (1963 in Armenpfleger umbenannt) und Verwalter erwies sich lange Zeit als sehr stabil. Erst 1978 wurde das Amt des Verwalters abgeschafft und dasjenige des Armenpflegers in Sozialvorsteher umbenannt. Allerdings hatte unterdessen eine wachsende Zahl von Gemeinden auf einen fünfköpfigen Gemein-

derat umgestellt und ging dazu über, die Aufgabenverteilung unter den Mitgliedern dieser Behörde durch eigene Gemeindeordnungen abweichend zu regeln. So wurde der unverhältnismässig grosse Aufgabenbereich des Gemeindeammanns (Finanz-, Bau- und Schulwesen, Polizeiliches) mancherorts eingeschränkt. Einige Gemeinden schufen eine eigene Charge Schulvorstand, die in Zusammenarbeit mit den Schulpflegern und den seit den 1990er-Jahren überall eingerichteten Schulleitungen v. a. die finanzielle Seite zu vertreten hatte. Durch das Gemeindegesetz von 2004 ermächtigt, änderten zudem einige Gemeinden das Modell ihrer Verwaltung, indem sie anstelle des Gemeindeglieds (der nebenamtlich auch als Notar tätig sein konnte) einen Geschäftsführer einstellten und den Gemeinderat weitgehend von operativen Aufgaben befreiten. Bis 2014 hatten 8 Gemeinden das CEO-Modell gewählt, 2 weitere hatten das Delegierten-Modell eingeführt.³⁷

Die beiden wichtigen Chargen des Gemeindeammanns und des Sozialvorstandes hatten sich in den Krisenjahren nach dem Ersten Weltkrieg in Vereinen organisiert. Namentlich der 1924 gegründete Gemeindeammännerverband entwickelte sich zu einer einflussreichen pressure group, die dem Kanton gegenüber die Anliegen der Gemeinden vertrat. Als dann 1996 der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) gegründet wurde, ging diese Aufgabe allmählich an diesen über. Es dauerte allerdings bis 2009, dass sich der VLG als alleiniger Ansprechpartner der Kantonsregierung etablieren konnte und sich die Verbände der Sozialvorsteher, der Gemeindeammänner und der Schulverwalter auflösten. Auf der anderen Seite machten sich bei einigen grossen Gemeinden Austrittstendenzen bemerkbar, da sie ihre Interessen vom VLG nicht zufriedenstellend gewahrt sahen. An der GV des VLG 2014 gab die Stadt Luzern auf Druck des Stadtparlaments ihren Austritt auf Ende Jahr bekannt.³⁸

34 HLS, Bd. 8, S. 142, «Luzern (Gemeinde)».

35 BGE 129 I 217; Kanton Luzern, Botschaft B 27 zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003.

36 Kanton Luzern, Staatskalender 2001, Teil C (Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltungen); Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 21.

37 Bürkler/Lötscher, Gemeindeführungsmodelle, S. 28.

38 VLG, Jahresbericht des Präsidenten 2014, S. 1.

Zum kostenintensivsten Aufgabenbereich der Kommunen entwickelte sich im 20. Jahrhundert das Schulwesen. Dabei fielen v. a. die Besoldung der Lehrkräfte und der Bau und Unterhalt der Schulanlagen ins Gewicht, obwohl hier auch der Kanton in unterschiedlichem Ausmass mitwirkte. Als Aufsichts- und Führungsorgan auf Gemeindeebene hatte sich die Schulpflege etabliert, der seit 1971 auch die Wahl der Lehrpersonen an der Volksschule zustand. In den letzten Jahren wurde diese Behörde in bisher 15 Gemeinden durch eine Bildungskommission ersetzt.³⁹

Den steigenden Anforderungen waren die Gemeinden nicht immer und überall gewachsen. Der Kanton half verschiedentlich mit Staatsbeiträgen – bereits das Strassengesetz von 1864 hatte besondere Beiträge «an ökonomisch schwache Gemeinden» vorgesehen – und durch vermehrtes Engagement im Sozial- und Schulwesen.⁴⁰ Während die Bürgergemeinden durch das kantonale Armengesetz von 1935 entlastet wurden, mussten viele Einwohnergemeinden ihre Steuern erhöhen. Die durch die grossen Unterschiede in der wirtschaftlichen und topographischen Struktur bedingte ungleiche Steuerbelastung in den verschiedenen Gemeinden wurde nun vermehrt als Problem wahrgenommen. Eine Radikallösung hätte in der «Nivellierung der Gemeindesteuern oder gar deren Aufhebung und Zuteilung der notwendigen finanziellen Mittel aus der Staatssteuer» bestanden, doch hielten auch die finanzschwachen Gemeinden dieses Ziel für unrealistisch und unvereinbar mit der Gemeindeautonomie.⁴¹

Stattdessen wurde 1945 ein Gesetz über den direkten Finanzausgleich eingeführt, das in der Folge mehrmals verbessert und ausgebaut wurde. Die finanzschwachen Gemeinden erreichten 1970 die Beschränkung auf einen Maximalsteuerfuss von 3,1 Einheiten und konnten diesen in der Folge bis auf 2,4 Einheiten senken. Nachdem 1945 nur 22 Gemeinden von den damals noch sehr niedrigen Ausgleichsbeiträgen profitiert hatten, stieg die Anzahl später deutlich über 50 und erreichte 1993 mit 65 Gemeinden im Finanzausgleich ihren Höhepunkt.⁴²

Änderungen im Gemeindegefüge

Wie die Organisation der Gemeindebehörden erwies sich auch die territoriale Gliederung von 1831 als sehr beständig. Es sind drei Phasen zu unterscheiden:

- In den durch heftige politische Auseinandersetzungen und mehrere Machtwechsel geprägten 1830er- und 40er-Jahren entstanden 6 neue Gemeinden, die sich von grösseren Gemeinwesen abspalteten.
- In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mussten 3 Gemeinden aus finanziellen Gründen ihre Selbständigkeit aufgeben und mit einer Nachbargemeinde fusionieren.
- Nach einer aussergewöhnlich langen Stabilitätsphase kam das Gemeindegefüge in den 1990er-Jahren in Bewegung, wobei dieses Mal Effizienz-Überlegungen im Vordergrund standen.

Bei den nach 1831 neu entstandenen Gemeinden handelte es sich ausnahmslos um Abspaltungen von ehemaligen Steuerbriefen.⁴³ Namentlich waren dies Flühli (1836, von Schüpfheim), Wilihof (1842, von Triengen), Kulmerau (1843, von Triengen), Schlierbach (1844, von Büron), Richenthal (1844/45, von Langnau) und Schwarzenberg (1846, von Malters, und mit dem Eigental von Luzern). Dabei spielte in den meisten Fällen der Gegensatz von Berg- und Talortschaften eine entscheidende Rolle, und in den 40er-Jahren war die neu entstandene Front zwischen liberalen und konservativen Mehrheiten ausschlaggebend. Das konservativ dominierte Kantonsparlament stand den Sezessionen positiv gegenüber, da die von den Abspaltungen betroffenen Zentrumsorte liberale Mehrheiten aufwiesen.

Nach dem Sonderbundkrieg kam es kaum mehr zu Abspaltungswünschen, und wenn doch, so hatten sie wie im Falle von Blatten, das 1874 beim Kanton eine Pe-

39 Kanton Luzern, Verzeichnis Schulen und Behörden 2015/2016.

40 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1944 (Botschaft für einen Gesetzesentwurf über den Finanzausgleich), S. 115–234, hier S. 121.

41 Gemeindeammännerverband, 50 Jahre, S. 74 f.

42 Ebd.; Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 22.

43 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 22.

tion zur Bildung einer eigenen Gemeinde einreichte, keinen Erfolg.⁴⁴ Dagegen führten finanzielle Schwierigkeiten zur Aufhebung einzelner Gemeinden. Es betraf dies zuerst Wolhusen-Markt, das 1853 mit Werthenstein vereinigt wurde. 1887, während der grossen Agrarkrise, mussten vier Gemeinden unter kantonale Vormundschaft gestellt werden. Während Mosen und Alberswil gegen Ende des Jahrhunderts wieder in die kommunale Selbständigkeit entlassen werden konnten, wurde Schachen 1889 mit Werthenstein und Richensee 1897 mit Hitzkirch vereinigt.⁴⁵

Landflucht und Verdichtung in den Zentren führten gegen Ende des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Städten zur Bildung von Agglomerationen. Unter dem Einfluss der grossen Stadtvereinigung von Zürich 1893 wurde auch in Luzern die Frage der Eingemeindung von «Vororten» diskutiert. Am weitesten gediehen diese Absichten in Kriens, doch kam es vorerst nicht zu formellen Verhandlungen. In der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre trat Luzern auf Verhandlungswünsche der Krienser nicht ein, danach war dies für Kriens lange kein Thema mehr, während umgekehrt in Luzern das Interesse an einem Zusammenschluss mit den Agglomerationsgemeinden zunahm.⁴⁶ Im Gegensatz zu fast allen anderen Schweizer Städten kam es aber in Luzern im 20. Jahrhundert zu keiner Eingemeindung, dafür setzte hier die gemeinsame Planung mit den Nachbarorten Ende der 1940er-Jahre mit dem Projekt PLUNA ausserordentlich früh ein.⁴⁷

Schluss

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die wesentlichen Züge der Luzerner Gemeindestruktur sich im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts ausbildeten und bis 1831 weitgehend festgelegt waren. Danach gab es nur noch geringfügige Änderungen bei der territorialen Gliederung. Von 1897 bis 2003 blieb diese, abgesehen von unbedeutenden Grenzregulierungen, sogar völlig unberührt. Durch das gesamte 20. Jahrhundert hindurch betrug die Anzahl der Gemeinden im Kanton Luzern konstant 107, während sie in der Schweiz im selben Zeitraum von 3'164 auf 2'896 sank. Anfang September 2004 trat die erste Gemeindefusion im Kanton Luzern in Kraft, und seit 2013 zählt dieser noch 83 Gemeinden.

Schliesslich noch eine Bemerkung zur mittleren Ebene zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Im Kanton Luzern waren dies die fünf Ämter. In den 1970er-Jahren scheiterten zwar die namentlich von liberaler Seite unternommenen Bemühungen, die Ämter oder Regionen zu Gebietskörperschaften mit eigenen Befugnissen und Organen aufzuwerten. Die Ämter blieben jedoch im Kanton Luzern bis ins beginnende 21. Jahrhundert prägend und gehörten zum geografischen Lehrstoff auf Primarschulstufe. Im administrativen Bereich nahmen die fünf Regierungsstatthalter, bis 1963 «Amtsgehilfen» genannt, eine wichtige Scharnierfunktion ein. Mit der Kantonsverfassung von 2007 verloren sowohl die Ämter als Gliederungseinheiten als auch die Regierungsstatthalter als Element einer dezentralen Verwaltung ihre rechtliche Verankerung. Während die Regierungsstatthalter nach einer Volksabstimmung im November 2013 auf Mitte 2014 abgeschafft wurden,⁴⁸ leben die Ämter in leicht veränderter Form⁴⁹ als Kantonsratswahlkreise und als Gliederungsprinzip «Bezirk» in den Publikationen des Bundesamtes für Statistik weiter (siehe Karte 2.4). Als Gerichtskreise sind die Ämter im Kanton Luzern dagegen seit 2011 nicht mehr existent (siehe Karte 2.3).⁵⁰

44 AKT 32/498.

45 Huber, Gefüge der Gemeinden, S. 22.

46 Vgl. Küttel, Eingemeindungsfrage, S. 13–29.

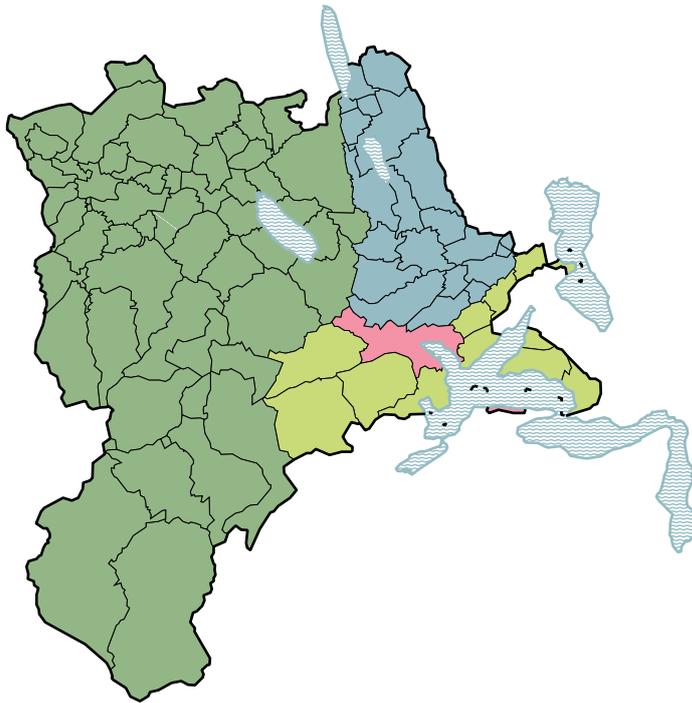
47 Ebd., S. 58–62 und 92 f.

48 NLZ vom 25. November 2013.

49 Die Stadt Luzern gehörte trotz spezieller Organisation im Gerichtsbereich in administrativer Hinsicht zum Amt Luzern, sie bildet jedoch seit Langem einen eigenen Wahlkreis, und die Gemeinde Wolhusen (früher Amt Sursee) liegt neu im Wahlkreis Entlebuch.

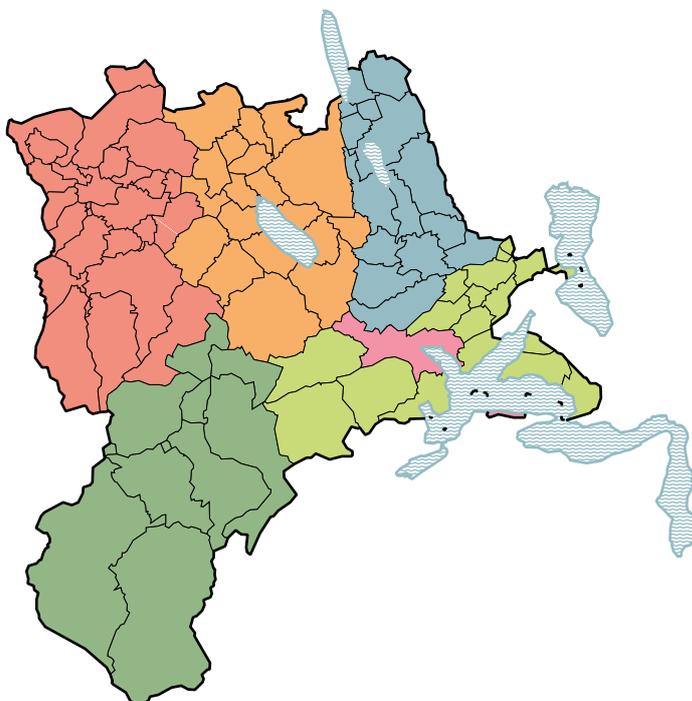
50 BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2015, S. 17. Vgl. auch: BFS, Übersichtskarte.

Karte 2.3: Erstinstanzliche Gerichte, Friedensrichter und Staatsanwaltschaften im Kanton Luzern: räumliche Gliederung ab 2011
 Karte 2.4: Wahlkreise im Kanton Luzern, ab 2008



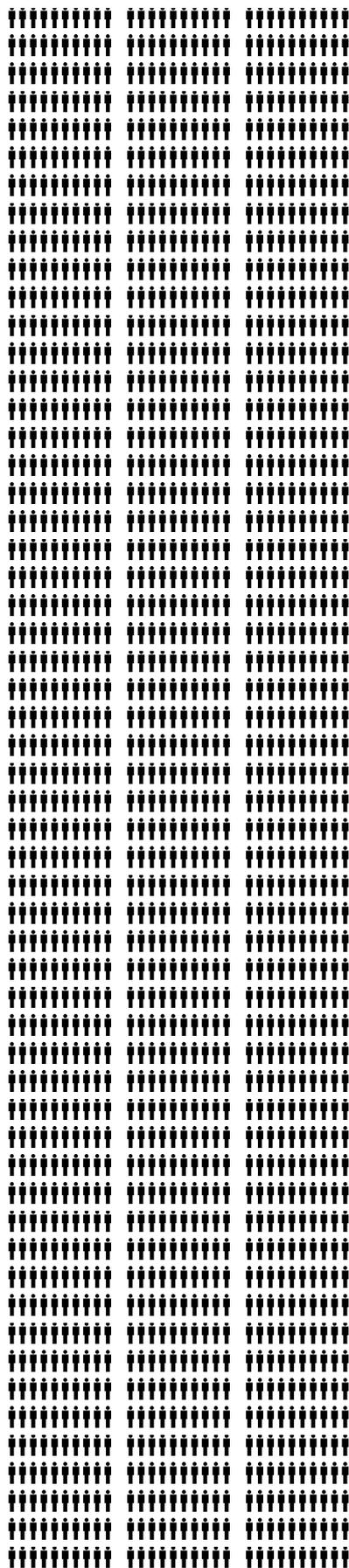
- Bezirksgericht Luzern
- Bezirksgericht Kriens
- Bezirksgericht Hochdorf
- Bezirksgericht Willisau

Quelle: Kanton Luzern, Erstinstanzliche Gerichte.
 Erstellung Karte: Staatsarchiv Luzern



- Wahlkreis Luzern-Stadt
- Wahlkreis Luzern-Land
- Wahlkreis Entlebuch
- Wahlkreis Hochdorf
- Wahlkreis Sursee
- Wahlkreis Willisau

Quelle: Kanton Luzern, Wahlkreise.
 Erstellung Karte: Julia Reichle



3

**VON LUZERN '99
ZUR GEMEINDE-
REFORM 2000+:
STRUKTUR-
REFORMEN IM
KANTON LUZERN**

MAX HUBER

unter Nutzung weitreichender Vorarbeiten
von Bernadette Kurmann

Vorboten zu Luzern '99

Eine Wirtschaftskrise und Sparpakete prägten die Ausgangslage für die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im Kanton Luzern um sich greifenden Reformen. Nach 1990 stieg die Arbeitslosigkeit in der Schweiz erstmals seit den 1930er-Jahren für längere Zeit auf über vier Prozent. ¹ Die Krise führte zu einem starken Anstieg der Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Im Kanton Luzern schloss die Staatsrechnung seit 1990 defizitär ab. Während die Steuererträge stagnierten, blieben die staatlichen Aufgaben und damit die Ausgaben auf gleichem Niveau oder nahmen wegen der Rezession sogar zu. Die Folge für den Kanton und die Gemeinden waren rote Zahlen, das heisst Ausgabenüberschüsse. ² Die Verluste der Rechnungsabschlüsse von jährlich 50 bis 100 Millionen Franken erhöhten die aus den 1970er- und 1980er-Jahren übernommenen Schulden des Kantons auf mehr als 1,3 Milliarden Franken. Die Hauptursache lag beim sehr schnell wachsenden Anteil der Staatsbeiträge an Dritte, in erster Linie an die Gemeinden. ³

Markant zugenommen hatten die Zahlungen im Finanzausgleich. Hatte dieser 1988 den Kanton noch rund 25,4 Millionen Franken gekostet, so waren es 1993 schon 74 Millionen. Die Zunahme war v. a. auf den Bedarfsausgleich zurückzuführen, mit dem die Rechnungsdefizite der berechtigten Gemeinden beglichen wurden. Die Zahl der Gemeinden im Kanton Luzern, die Mittel aus dem Finanzausgleich bezogen, war in diesen Jahren ständig gewachsen. 1993 erhoben 72 von 107 Gemeinden den Maximalsteuernfuss von damals 2,3 Einheiten; davon bezogen 61 Gemeinden einen Bedarfsausgleich. Dem Kanton drohten massive finanzielle Schwierigkeiten. Dies provozierte im Luzerner Grossen Rat mehrere Vorstösse. ⁴

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Totalrevision des Erziehungsgesetzes wurde auch die Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen zum Thema. Im Planungsbericht über die Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung vom 20. April 1993 schlug der Regierungsrat zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Kanton Luzern vor, darunter die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen, Straffung der Rechtsmittelverfahren, Stärkung des Dienstleistungscharakters, Abbau von Monopolen und Abklärung von Privatisierungen. ⁵ Weitere Grundlagen und Vorschläge lieferte 1994 der von der Hochschule St. Gallen in Zusammenarbeit mit einer Projektgruppe erstellte Bericht «Marktwirtschaftliche Erneuerung im Kanton Luzern». ⁶ Daraus entwickelte sich das Projekt der «Wirt-

kungsorientierten Verwaltung» WOV, mit dem im Kanton Luzern ein über ein Jahrzehnt dauernder Reformprozess im Sinne des «New Public Management» gestartet wurde. Dieser erfasste auch die Spitäler und Gerichte und führte zu neuartigen Instrumenten wie dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan für die mittelfristige Planung und Steuerung durch Regierung und Parlament. ⁷

Die drei vom Kanton geschnürten Sparpakete von 1992, 1993 und 1994 verschärfte die finanzielle Situation der Gemeinden. Dies verstärkte einen latenten Unmut. Bereits 1992 hatte der Gemeindeammännerverband (GAV) den Zentralismus im Kanton Luzern beklagt: «Im Quervergleich zu anderen Kantonen neigt der Kanton Luzern in seiner Gesetzgebung wesentlich stärker zu zentralen kantonalen Lösungen (z. B. Bauvorschriften für Schulen, Sportstätten, Heime, Strassen und Wege, Raumplanung, Abfallentsorgung, Umweltschutz).» Besondere Erwähnung fand das Erziehungswesen, «wo der Kanton durch Genehmigungsbestimmungen und Subventionsleistungen seine zentrale Steuerungsfunktion wahrnimmt». ⁸

-
- ¹ Vgl. hierzu die Ausführungen zur Wirtschaftslage weltweit, schweizweit und im Kanton Luzern in den Geschäftsberichten der Luzerner Kantonalbank.
 - ² A 1666/142, Volksbotschaft des Regierungsrates an die Stimmberechtigten zur Abstimmung vom 26. November 2000 betr. Änderungen der Staatsverfassung und des Finanzhaushaltsgesetzes über den Ausgleich des Finanzhaushaltes (Luzerner «Schuldenbremse»).
 - ³ A 1666/27, Referat von Regierungsrat Paul Huber an der Tagung des »Maison Latine« in Altdorf, 29. Oktober 1997.
 - ⁴ Kanton Luzern, Staatsverwaltungsbericht 1992/93, S. 66 f. u. 1994/95, S. 64 f.; A 1666/1, Schreiben des Finanzdepartements an den Gemeindeammännerverband, November 1994, S. 2.
 - ⁵ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1993, S. 612 ff.
 - ⁶ A 1666/14, Marktwirtschaftliche Erneuerung im Kanton Luzern: Ziele und Reformvorschläge, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen/Luzern, Februar 1994.
 - ⁷ Kanton Luzern, Staatsrechnung 2006, Teil A, Geschäftsbericht, S. 39–44.
 - ⁸ A 1666/2, Vorstudie zum Projekt «Luzerner Gemeinden mit Zukunft», Unterlagen für die Medienkonferenz vom 30. Oktober 1992.

Der Organisator im Freizeitlook: Paul Senn (1941–2017),
Gründer des IBR, leitete die Geschäftsstellen des Projekts
LGZ und des Gemeindeverbandes VLG bis 2005.

(Foto Barbara Weber)



Das Projekt «Luzerner Gemeinden mit Zukunft»

Die Gemeinden sorgten sich um den Verlust der Gemeindeautonomie und befürchteten, immer mehr zu blossen Ausführungs- und Finanzierungsorganen zu werden. Im Kontext der bevorstehenden Revision der Staatsverfassung sowie des Organisations- und des Erziehungsgesetzes hatte der GAV 1992 das Projekt «Luzerner Gemeinden mit Zukunft» lanciert und eine Studie zur Situation der Gemeinden in Auftrag gegeben. Verfasst wurde diese im Wesentlichen durch den Rechtsanwalt Mark Kurmann und Paul Senn, den Gründer und Leiter des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR an der HWV Luzern, der späteren Hochschule für Wirtschaft.

Die Studie kritisierte die unklare Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden durch Kompetenzverflechtungen und Doppelzuständigkeiten. Zudem orientierte sich der Kanton vor allem an den kleinen Gemeinden und normierte den Vollzug entsprechend eng. Deshalb sollte die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton und damit der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung neu definiert werden, forderten die Verfasser. Kritik übten sie aber auch an den Gemeinden, weil diese sich zu sehr auf sich selbst beschränkten und kaum Instrumente zur Zusammenarbeit entwickelt hätten. Zudem fehle es an einer gemeinsamen themenübergreifenden Interessenwahrung und an einer wirkungsvollen, institutionalisierten Zusammenarbeit mit dem Kanton.⁹

Beim Versuch, die genannten Mängel beim Kanton und den Gemeinden zu beheben, verfolgte der GAV insbesondere drei Ziele:

1. die Aufgabenteilung (inklusive Finanzen) zwischen Kanton und Gemeinden zu überdenken und neu zu definieren,
2. einen Verband der Luzerner Gemeinden zu schaffen,
3. die Leistungsqualität auf Gemeindeebene (Gemeindeentwicklung und Gemeindemanagement) auszubauen.

Als Hauptproblem wurde die fehlende Vernetzung der Gemeinden ausgemacht. Deren Verbände waren nach Fachbereichen (Gemeindeammänner, Sozialvorsteher, Gemeindeschreiber) gegliedert. Damit fehlte die Kraft zu gemeinsamen Auftritten. Mit dem Projekt «Luzerner Gemeinden mit Zukunft» (LGZ) sollten die skizzierten Hauptziele angegangen werden. Am 30. Oktober 1992 wurde das Vorhaben erstmals den Medien vorgestellt. Der offizielle Start des Projekts LGZ fand jedoch erst im Juli 1994 statt. Seitens des Regierungsrats wurde Justizdirektor Paul Huber als Kontaktperson bestimmt und Departementssekretär Beat Hensler (JD) nahm Einsitz in die Projektgruppe I «Funktion und Struktur der Gemeinden».

In der Folge wurden die wichtigsten Kreise aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ins Boot geholt: Gemeindepräsidentinnen, Gemeindeammänner, Sozialvorsteherinnen, Fachleute für Rechtsfragen, Bau, Betriebsführung und Finanzen sowie Interessenvertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Gemeinden und Verbänden. Die Projektstelle LGZ leitete Paul Senn vom IBR. Die Projektorganisation wurde vom CKW-Direktor und ehemaligen Littauer Gemeindepräsidenten Carl Mugglin präsiert. Sie bestand aus einer 20-köpfigen Projektleitung mit neunköpfigem Ausschuss und unterteilte sich in zwei Projektgruppen. Als «Organ der Projektorganisation» erschienen vom Dezember 1993 bis Juni 1996 insgesamt sieben Ausgaben des Bulletins «luzerner gemeinden mit zukunft».

⁹ Ebd.



Der Verband Luzerner Gemeinden

Oberste Priorität im Projekt LGZ hatte die Bildung eines umfassenden Gemeindeverbands. Dieser sollte einerseits den Zusammenhalt und die Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördern, andererseits als Sprachrohr gegenüber dem Kanton und der Öffentlichkeit wirken. 1994 lag ein erster Statutenentwurf von Mark Kurmann vor, die definitiven Statuten wurden Ende 1995 verabschiedet.¹⁰ Die Gründung des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) fand am 10. Juni 1996 statt. 104 der insgesamt 107 Luzerner Gemeinden traten ihm bei. Einzig drei Gemeinden – Ermensee, Gisikon und Littau – entschieden sich vorerst gegen einen Beitritt, traten aber in den nächsten Jahren ebenfalls bei.¹¹

VLG, erster Vorstand, 1996

- | | |
|--|---|
| Josef Löttscher
Marbach, Präsident VLG
Gemeindeammann | Carlo Herbst
Emmen
Gemeindepräsident |
| Hansruedi Lipp
Entlebuch
Gemeindepräsident | Franz Müller
Luzern
Finanzdirektor |
| Jeannette Schraner
Herlisberg
Sozialvorsteherin | Marie-José Ulmi
Malters
Sozialvorsteherin |
| Beatrice Grob
Reiden
Gemeindeschreiberin | Walter Schmid
Hildisrieden
Gemeindeschreiber |
| Ruth Keller-Haas
Kriens
Schulpflegepräsidentin | Hansjakob Roelli
Sursee
Schulpflegepräsident |

VLG, Präsidenten

- | | |
|----------------------------------|-------------|
| Josef Löttscher , Marbach | 1996 – 2000 |
| James Sattler , Root | 2000 – 2004 |
| Ruedi Amrein , Malters | 2005 – 2011 |
| Hans Luternauer , Reiden | 2011 – 2017 |
| Rolf Born , Emmen | 2017 – |

Die Geschäftsstelle des VLG wurde bis 2005 durch Paul Senn (IBR) geführt, seit 2005 durch Ludwig Peyer (Graf und Partner AG).

Quelle: VLG, Jahresbericht des Präsidenten; freundliche Auskunft von Ludwig Peyer vom 24. März 2017; A 1666/7.

¹⁰ Iuzerner gemeinden mit zukunft, Nr. 6, Januar 1996.
¹¹ Iuzerner gemeinden mit zukunft, Nr. 7, Juni 1996; vgl. WB vom 5. April 2001.



Den Verbandsgemeinden stand eine Stimme für jedes angebrochene Tausend Einwohnerinnen und Einwohner zur Verfügung; insgesamt ergab dies 365 Stimmen. ¹² Vertreten wurden die Gemeinden durch verschiedene Amtsträgerinnen oder Amtsträger: Mitglieder des Gemeinderates, darunter Gemeindepräsidenten, Gemeindeammänner oder Sozialvorsteherinnen, weiter auch Schulpflegepräsidentinnen oder Gemeindeschreiber. Erster Präsident wurde Josef Lötscher, Gemeindeammann und Nationalrat (CVP) aus Marbach.

Seilziehen um die Aufgabenteilung

Zwischen 1994 und 1996 bemühten sich LGZ und GAV, bei der Regierung Gehör für ihre Anliegen zu finden. Zum angekündigten dritten Sparpaket des Kantons schrieb der GAV im Juli 1994: «Nach Meinung unseres Verbandes muss die Sanierung der Staatsfinanzen nicht durch Überwälzung von finanziellen Lasten auf die Gemeinden, sondern durch echte Sparmassnahmen erfolgen. (...) Langfristig muss die Lösung in einer neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden gesucht werden. (...) Oberste Zielsetzung muss es dabei sein, dem Kanton und den Gemeinden je diejenigen Aufgaben zuzuweisen, die sie aufgrund ihrer Möglichkeiten auch erfüllen können. Für die zugewiesenen Aufgaben hat dabei das zuständige Gemeinwesen die alleinige Kompetenz und Verantwortung und muss grundsätzlich aber auch für die Finanzierung aufkommen.» ¹³

An einer Aussprache mit einer Delegation des Regierungsrates kritisierten die Vertreter des GAV, «dass das Sparpaket 1994 lediglich ein Lastenabschiebungspaket an die Adresse der Gemeinden» darstelle. Die Gemeinden seien wegen des Finanzgebarens des Kantons nicht mehr in der Lage, eine längerfristige eigenständige Finanzpolitik zu betreiben. Das Sparpaket 1994 sei ohne Gesamtkonzept, aus einer «rein sektoriellen Betrachtungsweise heraus» entstanden, bei welcher einzelne Departemente versucht hätten, sich zu Lasten der unteren Ebene zu sanieren. Die Gemeindeammänner forderten, dass die Gemeinden bei künftigen Sparpaketen des Kantons in die Entscheidungsfindung eingebunden würden, und zeigten sich überzeugt, dass im strukturellen Bereich noch ein beachtliches Sparpotenzial liege. ¹⁴

Die Motion Walter Moser vom September 1994 beschleunigte in der Folge das Zusammenfinden von Kanton und Gemeinden. Moser (CVP, Ruswil) verlangte namens der grossrätlichen Finanzkommission, es sei «innert zweier Jahre eine Botschaft für eine klare Aufgaben- und Kompetenzteilung zwischen Kanton und Gemeinden vorzulegen. Zu diesem Zweck ist die kantonale Gesetzgebung zu durchforsten und, soweit notwendig, zu revidieren entsprechend dem Grundsatz, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (inkl. Finanzierung) weitgehend in einer Hand (Kanton, Gemeinde) zu vereinigen sind. Die Kapitalflüsse des direkten und indirekten Finanzausgleichs sind offenzulegen und ein Vorschlag zur Neuregelung des Finanzausgleichs ist zu unterbreiten.» Die Motion wurde vom Parlament gegen den Willen des Finanzdirektors Heinrich Zemp, der mehr Zeit für die Umsetzung forderte, für erheblich erklärt. ¹⁵

¹² luzerner gemeinden mit zukunft, Nr. 6, Januar 1996, S. 2.

¹³ A 1666/2, Scheiben des GAV an das Finanzdepartement, Sparpaket 1994, 10. Juni 1994, S. 6.

¹⁴ A 1666/1, Protokoll der Aussprache vom 23. August 1994, S. 3.

¹⁵ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1994, S. 1115 u. 1393 f.

Gemeinsame Trägerschaft, unterschiedliche Zielvorstellungen

Bereits 1993 hatte Mark Kurmann darauf hingewiesen, dass der Einbezug des Kantons und seiner Fachleute von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des Projekts LGZ sei: «Einerseits sind wir auf das Fachwissen gewisser Chefbeamten und auf die Informationen, die sie uns erschliessen können, absolut angewiesen. Andererseits kann das Projekt nur gelingen, wenn der Kanton und die Gemeinden schlussendlich am gleichen Strick ziehen.»¹⁶ Im August 1994 ersuchte die Projektleitung Justizdirektor Paul Huber um eine direkte Einsitznahme des Regierungsrates im Projekt «Aufgabenzuordnung im Kanton Luzern». Huber willigte ein, forderte aber, dass auch gegen aussen klar werde, dass dieser Schritt «nicht auf Druck des Kantons, sondern aus Einsicht der Projektleitung in die besseren Realisierungschancen» erfolge. Denn ein gemeinsames Vorgehen sei «nicht möglich, wenn gleichzeitig aus allen Rohren gegen den Kanton geschossen wird».¹⁷

Anfangs 1995 wurde die gemeinsame Trägerschaft von Kanton und LGZ für das Projekt «Aufgabenzeuteilung im Kanton Luzern - Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung» vereinbart. Das Projektziel wurde wie folgt definiert: «Es ist eine klare Aufgaben- und Kompetenzzeuteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorzulegen. Jede öffentliche Aufgabe ist (stufengerecht) einem Rechtsträger zuzuweisen. Dieser wird mit den erforderlichen Kompetenzen (Entscheidungsfreiheit, Entscheidungsbefugnisse, Finanzen) ausgerüstet. Er trägt für die Aufgabenerfüllung die volle Verantwortung. Die Neuverteilung der Aufgaben setzt eine Neuverteilung der öffentlichen Einnahmen sowie eine Restrukturierung des direkten und indirekten Finanzausgleichs voraus.»¹⁸

Für das Projekt wurden zwei Gremien geschaffen. Die politische Steuerung oblag einem Projektrat. Dieser bestand aus den drei Regierungsräten Ueli Fässler (MPUD), Heinrich Zemp (FD), er wurde 1995 durch den neuen Finanzdirektor Kurt Meyer abgelöst) und Paul Huber (JD). Die Sachbearbeitung lag bei einer Arbeitsgruppe¹⁹ unter der Leitung des Juristen Karl Schmid. Schmid war Ende Mai 1994 als Direktionspräsident der Luzerner Kantonalbank in Pension gegangen, vor seiner Bank-Karriere war er als Departementssekretär im Finanzdepartement und erster Wirtschaftsförderer des Kantons Luzern tätig



gewesen. Von Kantonsseite nahmen die beiden Chefbeamten Markus Fuchs (FD) und Beat Hensler (JD) Einsitz, die Gemeinden stellten drei Vertreter. Es wurde ein Projektbudget von insgesamt 90'000 Franken festgelegt, das die Partner je hälftig aufbrachten.

Rasch zeigte sich, dass die beiden Partner im Projekt unterschiedliche Ziele verfolgten. Der LGZ-Seite ging es in erster Linie darum, mit der Überprüfung der Aufgaben und deren eindeutigen Zuteilung Handlungsspielraum für die Gemeinden zu erlangen. Auf Regierungsseite zeichnete sich immer deutlicher die Absicht einer Reform bei den Gemeinden ab. Der Regierungsrat war der Auffassung, «dass eine Aufgabenentflechtung nach dem Grund-

16 A 1666/6, Luzerner Gemeinden mit Zukunft: Strukturfragen (Erste Überlegungen und Arbeitshypothesen), 24. September 1993, S. 15.

17 A 1666/5, Aktennotiz über die Aussprache zwischen dem Justizdirektor und einer Delegation des Projekts LGZ, 18. August 1994.

18 A 1666/5, Beschlussprotokoll der Sitzung einer Delegation des Regierungsrats und der Projektorganisation LGZ vom 5. Januar 1995, S. 1 f.

19 Die Arbeitsgruppe wird in den Protokollen unterschiedlich genannt: «Aufgabenteilung», «Aufgabenzeuteilung», «Arbeitsgruppe Schmid» usw.

satz «wer zahlt befiehlt bzw. wer bestellt bezahlt» kaum mehr sinnvoll ist, da sehr viele öffentliche Aufgaben von den Gemeinden allein nicht mehr erfüllt werden können und somit eine neue Partnerschaft zwischen Kanton und Gemeinden bzw. unter den Gemeinden anzustreben ist. Das Hauptziel unserer Bemühungen sollte somit nicht die Aufgabenentflechtung, sondern die Schaffung neuer Partnerschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sein. Im Rahmen dieser Zielsetzung hat der Finanzausgleich die Mittel sicherzustellen, die zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich sind.»²⁰

Unter diesen Umständen kam die Arbeitsgruppe nicht in Schwung. Im Juli 1995 waren noch keine Mitglieder ernannt worden. Karl Schmid fühlte sich «im luftleeren Raum» und gab seinen Auftrag frustriert zurück, nachdem er im Alleingang die ganze Gesetzessammlung nach den darin erwähnten Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden und des Kantons durchforstet hatte.²¹ Danach aber kam Leben in das Projekt, Schmid konnte zum Bleiben animiert werden und berief im Oktober die erste Sitzung ein. Ein Jahr später konnte er dem Regierungsrat den Zwischenbericht der «Arbeitsgruppe Aufgaben Kanton-Gemeinden» abliefern und trat dann endgültig zurück. Der Bericht basierte im Wesentlichen auf Arbeiten von Mark Kurmann, der im Auftrag des Projekts LGZ das zentrale Interesse der Gemeinden noch einmal verdeutlicht hatte: Die Aufgaben seien einem einzigen Rechtsträger (Kanton, Gemeinden oder gemeinsame Trägerschaft) zuzuordnen.²² Doch dabei gab es eine fast unüberwindbare Schwierigkeit: «Die luzernischen Gemeinden sind verschieden gross; sie haben ganz unterschiedliche Bedürfnisse und personelle sowie finanzielle Ressourcen.»²³ Kurmann erwähnte erste Lösungsansätze wie bessere Zusammenarbeit der Gemeinden oder den Bezug von Leistungserbringern (Gemeindeverbände, privatrechtliche Organisationen, Leistungseinkauf, Leistungsaustausch usw.). Gemeindefusionen waren zum damaligen Zeitpunkt, wenigstens im Gremium des LGZ, noch kein Thema.

Schmid's Rücktritt war auch dadurch bedingt, dass das Projekt LGZ nach der Gründung des VLG im Juni 1996 in den neuen Verband integriert wurde, was eine Neubesetzung verschiedener Chargen zur Folge hatte. In seinem Rücktrittsschreiben wies er darauf hin, dass die Finanzierung des direkten Finanzausgleichs auf eine neue Ebene gestellt werden sollte. Diese Arbeiten sollten aber durch die direkt involvierten Departemente erbracht werden.

Eine Arbeitsgruppe mit einem Präsidenten und teilweise mit Mitgliedern ausserhalb der kantonalen Verwaltung sei dazu nicht in der Lage.²⁴ Der Regierungsrat sistierte darauf am 30. Oktober 1996 die Aktivitäten der Arbeitsgruppe, um «eine neue organisatorische und konzeptionelle Verankerung des Projekts» zu erarbeiten.²⁵

Die KOLA fordert eine Strukturreform

Bereits im Februar 1996 war aufgrund eines Postulats von Grossrätin Rosie Bitterli Mucha (GB, Luzern) die grossrätliche «Kommission Verzichtplanung» eingesetzt worden. Diese wurde im Verlauf der Beratungen in «Kommission Leistungsauftrag» (KOLA) umbenannt. Geleitet wurde die KOLA von Staatsschreiber Viktor Baumeler, vom Regierungsrat war der neue Finanzdirektor Kurt Meyer in die Kommission delegiert worden. Ihr Auftrag bestand darin, das Leistungsangebot des Kantons zu überprüfen und Massnahmen zur Entlastung des Staatshaushalts vorzuschlagen.²⁶

Im Verlauf der Arbeiten zeigte sich jedoch, «dass in den allermeisten Fällen nicht die staatliche Leistung an sich in Frage gestellt werden muss, sondern dass bereits eine Bereinigung und Straffung der Strukturen zu Effizienzsteigerungen und damit zu Einsparungen führt.»²⁷ Im November 1996 lag der Schlussbericht vor. Darin forderte die KOLA ein umfassendes Paket an Massnahmen zur strukturellen Reform des Kantons: So sollte der Grosse Rat von 170 auf 100 Mitglieder, die Departemente

20 A 1666/5, Brief von Finanzdirektor Heinrich Zemp vom 27. Januar 1995, S. 1.

21 A 1666/4, Schreiben Karl Schmid an Justizdirektor Paul Huber vom 7. Juli 1995.

22 A 1666/4, Schreiben Karl Schmid an Regierungsrat Ulrich Fässler vom 16. Oktober 1996 und Bericht «Stand der Arbeiten» vom 16. Oktober 1996.

23 A 1666/5, Aktennotiz von Mark Kurmann, 16. August 1996.

24 A 1666/4, Schreiben Karl Schmid an Regierungsrat Ulrich Fässler vom 16. Oktober 1996.

25 A 1666/4, Brief des Finanzdepartements an die Projektorganisation «Aufgaben Kanton/Gemeinden», 6. November 1996.

26 Zur KOLA vgl. A 1288/1-8.

27 A 1288/8, Schlussbericht der Kommission Leistungsauftrag, 14. November 1996.

Viktor Baumeler, Luzerner Staatsschreiber 1988–2007 und 1996 Leiter der KOLA, hier im Oktober 2001 (PX 18/1)

Kurt Meyer, kantonaler Finanzdirektor 1995–2005, hier in seinem Büro 1997 (PA 1374/1082, Foto Ruth Tischler)



von 7 auf 5 reduziert werden. Für jedes einzelne Department gab es zahlreiche Umstrukturierungsvorstellungen, so etwa die Fusion von Gerichten, Schulen und Feuerwehren, die Schliessung der (Universitären) Hochschule Luzern, die Privatisierung der Gebäudeversicherung, die Teilprivatisierung der Luzerner Kantonalbank usw.

Eine zentrale Forderung war die «Reduktion der Zahl der Gemeinden auf rund die Hälfte (durch Gemeindefusionen)». Studien und Erfahrungen aus anderen mit Luzern vergleichbaren Kantonen hätten gezeigt, dass «die kostenoptimale Grösse einer Gemeinde zwischen 3'000 und 5'000 Einwohnern» liege. Gemeinden mit einer solchen Grösse seien auch in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben effizient und ohne massive staatliche Finanzhilfen zu bewältigen. Kleinere Gemeinden seien kaum mehr finanzierbar. Diese Reduktion sei «Voraussetzung für eine durchgreifende Reform der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden». ²⁸

Der Schlussbericht der KOLA enthielt also eine ganze Menge an politischer Brisanz. Er diente schon bald als Grundlage für das Projekt Luzern '99 und die spätere Gemeindereform 2000+.

28 Ebd.

Der Paukenschlag

Basierend auf den Vorarbeiten der KOLA präsentierte der Regierungsrat am 27. Januar 1997 im Grossratsaal vor einer Delegation geladener Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern seine Vorstellung zur zukünftigen Entwicklung des Kantons Luzern. Die Veranstaltung ging als «Paukenschlag» in die Geschichte ein.

«Meine Damen und Herren, ein ungewöhnliches Vorhaben erfordert ein ungewöhnliches Vorgehen», eröffnete Frau Schultheiss Brigitte Mürner-Gilli ihre Rede.²⁹ Deshalb hätten sich heute, nebst den Grossrätinnen und Grossräten, auch Vertreterinnen und Vertreter der Gemeindebehörden eingefunden. In der Tat, unten lauschte der Grosse Rat den Ankündigungen der Regierung, oben auf der Tribüne standen dicht gedrängt Dutzende von Gemeinderätinnen und -räten. Ausserdem waren Medienschaffende aus der ganzen deutschen Schweiz erschienen. Das Ereignis fand noch am selben Montagabend Aufnahme in die Sendungen «Schweiz aktuell» und «Tagesschau» des Deutschschweizer Fernsehens sowie ins Regionaljournal Zentralschweiz.³⁰

Vor dieser ungewohnten Kulisse präsentierte der Regierungsrat das Projekt Luzern '99, das neben einer Behörden- und Verwaltungsreform auch eine Reform der Gemeindestruktur umfasste.³¹ Die Regierung habe, so Regierungsrätin Brigitte Mürner, hart um Standpunkte und Massnahmen gerungen. Letztlich sei sie weitgehend der Vorlage der KOLA gefolgt und stelle sich entschlossen dahinter. «Auf dem Paket mit der Etikette «Luzern '99» gibt es also noch zwei weitere Aufschriften – einen blauen «A-Post-Kleber» – weil das Paket in absehbarer Zeit, nämlich bis 1999, seinen Bestimmungsort erreicht haben soll, und einen roten Kleber mit der Aufschrift «Achtung: zerbrechlich/fragile!», formulierte Frau Schultheiss anschaulich.³²

Die Gemeindereform zielte auf grössere Gemeinden von 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, denn: «Diese Gemeinden sind im Gegensatz zu kleineren Kommunen in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben selbständig und effizient zu bewältigen.»³³ Kleinere Gemeinden waren angehalten, mit anderen Gemeinden zu fusionieren – vorerst auf freiwilliger Basis und durch ein Anreizsystem unterstützt. Die Anzahl der Gemeinden sollte dadurch innerhalb von zehn Jahren, also bis 2009, von 107 auf 50 bis 60 reduziert werden. Die Behördenreform sah, wie von der KOLA vorgeschlagen, eine Verklei-

nerung sowohl des Parlaments als auch der Regierung vor. Zudem formulierte der Regierungsrat die Absicht, das Obergericht und das Verwaltungsgericht zu einem einzigen Kantonsgericht mit eigener Justizverwaltung zusammenzulegen.

Die Verwaltungsreform umfasste nicht nur die Verwaltung im engeren Sinne, sondern auch die kantonalen Aktivitäten im Gesundheits- und Bildungswesen. Im Gesundheitsbereich war u. a. die Zusammenführung der kantonalen Spitäler Sursee und Wolhusen in eine organisatorische Einheit mit einer Direktion und dem Belegarztsystem vorgesehen. Der Leistungsauftrag der Höhenklinik Montana sollte überprüft werden. Mit der Nordschweiz (Bern, Solothurn, Aargau und Basel) war eine engere Zusammenarbeit anzustreben.

Im Bildungswesen sollten Organisation und Leistungen diverser Schulen, wie der Gymnasien Sursee und Beromünster, der Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentren (LBBZ) und der Lehrerseminare überdacht und konzentriert werden. Auf die von der KOLA vorgeschlagene Schliessung der Hochschule Luzern ging der Regierungsrat zwar nicht ein, verlangte aber eine stärkere Beteiligung der Kirche an den Betriebskosten der Theologischen Fakultät und eine Selbstfinanzierung der zu gründenden Rechtswissenschaftlichen Fakultät.

In der Verwaltung waren Zusammenlegungen (z.B. Tiefbauamt/Amt für öffentlichen Verkehr, Kantonale Pensionskasse/Lehrerpensionskasse, Militärverwaltung usw.) und Verkleinerungen sowie der Abbau gewisser Leistungen vorgesehen. Die 70 Zivilschutzorganisationen sollten auf maximal 50 reduziert werden usw. Des Weiteren waren Verkäufe und Privatisierungen geplant: So sollten die Gebäudeversicherung verkauft, die Luzerner Kantonalbank teilprivatisiert, staatliche Liegenschaften im Baurecht abgegeben oder veräussert werden usw.

Motiviert waren all diese Massnahmen durch die angespannte finanzielle Lage des Kantons. «Um den

29 NLZ vom 28. Januar 1997. Vgl. Sammlung der Presseberichte in A 1666/94.

30 Freundliche Auskunft von Sandra Figini, Archiv Schweizer Fernsehen, vom 14. März 2016.

31 A 1666/14, Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern, 17. Januar 1997.

32 NLZ vom 28. Januar 1997.

33 A 1666/14, Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern, Siehe auch Abbildung S. 281.



Staatshaushalt nachhaltig zu sanieren, sind Haushaltsverbesserungen von jährlich 100 Mio. Franken notwendig. Diese können mit Luzern '99 erreicht werden»³⁴, schrieb der Regierungsrat. Beim direkten Finanzausgleich würden sich rund 25 Millionen Franken einsparen lassen; beim indirekten Finanzausgleich sei mit einer jährlichen Entlastung der Kantonskasse von weiteren 50 Millionen Franken zu rechnen. Infolge eines Abbaus von 200 bis 250 Stellen rechnete der Regierungsrat mit Einsparungen von jährlich 25 bis 30 Millionen Franken. Die Verwertung von Staatsvermögen bringe zudem einmalige Erträge von 200 bis 300 Millionen Franken. Auch die Gemeindehaushalte sollten durch die Strukturreform entlastet werden. Der Regierungsrat rechnete in diesem Bereich mit jährlich 30 bis 40 Millionen Franken und einem Abbau von 150 bis 200 Stellen.

Das Teilprojekt Gemeindereform sollte innerhalb von zehn Jahren umgesetzt sein, und zwar in zwei Phasen: In der ersten Phase (bis 2004) würden die fusionswilligen Gemeinden vom Anreizsystem des Kantons profitieren. In der zweiten Phase (bis 2008) wollte der Kanton durch Kürzung von Staatsbeiträgen Druck auf die Gemeinden ausüben. Die Verkleinerung des Regierungsrates und des Grossen Rates und die Mehrzahl der vorgeschlagenen Massnahmen sollten bis 1999 realisiert sein, die Zusammenlegung von Obergericht und Verwaltungsgericht zwei Jahre später. Die Gemeinde- und die Behördenreform standen unter der Führung des Justizdepartements, alle anderen Massnahmen waren bei den zuständigen Departementen angesiedelt.

Die Reaktionen

Am 28. Januar 1997 füllte das Thema Luzern '99 die Seiten der Presse im Kanton Luzern und in der Schweiz. «Die Katze ist aus dem Sack, das Ding mit dem trockenen Titel «Massnahmenpaket zur Optimierung der staatlichen Strukturen» ist publik. Herausgekommen ist nicht ein weiteres Päckli mit Sparmassnahmen, sondern ein umfassendes Paket für eine eigentliche Erneuerung des Kantons: Das ist mutig und verdient Anerkennung», kommentierte Josef Küng im «Entlebucher Anzeiger». ³⁵ «Die spinnen...» lautete der Titel des Leitartikels von Josef J. Zihlmann im «Willisauer Boten». Zihlmann attestierte der Regierung jedoch Offenheit und Kreativität: «Diese Offenheit mag viele, die von einzelnen Vorhaben betroffen sind, erschrecken oder ermuntern, ärgern oder freuen – jedenfalls zeugt sie von Kreativität, Mut und Risikobereitschaft, wie sie einem jeden Unternehmer gut anstehen würde.» Seine Schlussfolgerung: «Das Schlimmste, was Luzern '99 passieren könnte, wäre, wenn wir an die Stirne tippen und wie Obelix mit einem «Die spinnen, die Regierungsräte» zur Tagesordnung übergehen würden.» ³⁶ Die «Basler Zeitung» titelte derweil «Palastrevolution im Kanton Luzern» und der «Tages-Anzeiger» anerkannte: «Der Kanton Luzern will mit einem schlanken Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.» Einen ähnlichen Akzent setzte Martin Merki jun. in der NZZ: «Abmagerungskur für Luzerner Kantonsstrukturen». ³⁷

Bald kehrte jedoch Ernüchterung ein: Von der Landschaft gab es Kritik an der Gemeindereform, wobei vor allem die Zahl 3'000 als Mindestgrösse auf Ablehnung stiess. «Der Vorschlag der Regierung zeigt eine mögliche Richtung auf, wir reden darüber, aber unter Druck setzen lassen wir uns nicht» ³⁸, tönnte es vom Gemeindeammann Jost Feer aus Römerswil. «Typisch Luzerner Regierung, die sagt einfach, wenn ihr nicht wollt, dann kostet es halt», meinte der Gemeindepräsident von Retschwil, Kurt Schüpfer, der sich vor allem am Tonfall störte: «Weshalb denn gleich den Drohfinger aufhalten? Das könnte man

34 Ebd., S. 9.

35 EA vom 28. Januar 1997.

36 WB vom 28. Januar 1997.

37 Basler Zeitung, NZZ und Tages-Anzeiger vom 28. Januar 1997.

38 NLZ vom 29. Januar 1997.



doch auch anders sagen.»³⁹ Jean-Paul Anderhub zog in seinem Kommentar im «Seetaler Boten» den Vergleich zu Wirtschaftsfusionen: «Grossbanken und Konzerne haben es vorexerziert: Strukturreformen im Hauruckverfahren, medienwirksam verpackt. Jetzt hat die Luzerner Regierung nachgezogen, zum Teil ähnlich rüde im Ton wie die Vorbilder.»⁴⁰

Eine Umfrage des «Willisauer Boten» zeigte, dass die Idee von Zusammenschlüssen der Gemeinden vielen Kommunalpolitikerinnen und Bürgerinnen und Bürgern Mühe bereitete. Im Amt Willisau existierten nur gerade drei Gemeinden (Willisau-Land, Reiden und Dagmersellen) mit mehr als 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Bemängelt wurden zudem das rasche Tempo und die fehlenden Grundlagen zu den Sparmassnahmen.⁴¹ Im «Entlebucher Anzeiger» bezweifelte der Doppelschwander Gemeindepräsident Josef Duss, ob sich in einem grösseren (sprich fusionierten) Apparat wesentlich

Kosten sparen liessen. Josef Felder aus Sörenberg, der Gemeindepräsident von Flüfli, befürchtete bei einer Halbierung der Zahl der Gemeinden den Verlust von Autonomie und Eigenständigkeit. Hasles Gemeindepräsidentin Irene Stocker-Scheuber stellte die Frage, wohin es führe, wenn es immer grössere Gebilde gäbe und gleichzeitig der Kontakt und die Übersicht verloren gingen.⁴² Auch weniger peripher gelegene Gemeinden hielten nicht mit Kritik zurück: Josef Schmidiger, der Gemeindepräsident von Rain, einer Gemeinde mit 1'700 Einwohnerinnen und Einwohnern, meinte in der «Heimat»: «Wir werden uns gegen die Gemeindefusion wehren.» Rain sei in der

39 Ebd.

40 SB vom 30. Januar 1997.

41 Vgl. WB vom 30. Januar 1997.

42 EA und WB vom 1. Februar 1997.

Lage, sich selber zu verwalten. Aber auch bei kleineren Gemeinden seien Fusionen fraglich: «Die Gemeinde ist die übersichtlichste und klarste Form der Demokratie.»⁴³

Stefan Ragaz fasste die allgemeine Stimmung in der «Neuen Luzerner Zeitung» (NLZ) in einem Leitartikel zusammen. Er sah im Vorhaben der Regierung die Hauptgefahr eines neuen Stadt-Land-Konflikts. «Auf der einen Seite argumentieren die grossen Gemeinden und die Fachleute in der Verwaltung mit den ‹Zeichen der Zeit› und der ‹Notwendigkeit, die Strukturen an die Bedürfnisse eines modernen Staatswesens anzupassen›. Auf der anderen Seite fühlen sich die kleinen Gemeinden überrumpelt.»⁴⁴

Auch die Parteien sahen sich durch den «Paukenschlag» herausgefordert: «Mit der Strukturreform ‹Luzern '99› ist den Grossratsparteien ein ‹Knochen› vorge-setzt worden, an dem sie noch tüchtig zu nagen haben», meinte Kantonsredaktor Hans Moos in der NLZ.⁴⁵ Artikel in verschiedenen kantonalen Medien Ende Januar zeigten, dass die Parteien die einzelnen Vorschläge unterschiedlich gewichteten. Positiv äusserten sich die bürgerlichen Parteien. Die CVP würdigte das Reformpaket als «mutigen Schritt in die Zukunft» und «wohl grössten Erneuerungsschub seit 1848» und lobte den Handlungswillen der Regierung (in der sie die Mehrheit stellte). Explizit begrüsst sie die geplante Zusammenlegung von Gemeinden. Dies sei ein «schmerzlicher, jedoch absolut notwendiger Schritt». Ein Fragezeichen setzte die CVP zur Richtgrösse von 3'000 Einwohnern für die Gemeinden.⁴⁶

Die LPL als zweitgrösste Partei wertete das Projekt Luzern '99 als «grosse Chance, den Kanton auf die aktuellen und künftigen Bedürfnisse auszurichten».⁴⁷ Ganz besonders begrüsst sie die Vorschläge im Bereich der Verwaltungsreform, auch wenn sie überzeugt war, dass viele Änderungen auf Opposition stossen würden.

Einen «Quantensprung» nannte die erst seit Kurzem im Kanton Luzern aktive SVP das Massnahmenpaket des Regierungsrates. Sie begrüsst das Projekt und zeigte sich über den Mut der Regierung erfreut, betonte aber, sie wolle sich weiterhin für eine Reduktion der Staatsausgaben stark machen.⁴⁸ Auch die damals noch existierende «Freiheitspartei» war «hoherfreut» über die angestrebte Strukturreform, von der sie sich «Effizienzsteigerung und Abbau der Bürokratie» versprach. Die Massnahmen zeigten, so die Freiheitspartei, dass «diese Reform zu einem grossen Teil der ‹rechten Politik› in unserem Kanton zuzuschreiben ist.»⁴⁹

Besorgt zeigten sich die linken Parteien und Verbände. Die SP sah sich durch Luzern '99 ins «Dilemma»⁵⁰ versetzt und formulierte in der ihr nahestehenden Tageszeitung «Luzern heute» etliche Vorbehalte gegenüber dem Reformprojekt. Sie lehnte es ab, Themen wie Gemeindefusionen oder die Reduktion der Mitglieder von Parlament und Regierung losgelöst von der Totalrevision der Staatsverfassung zu debattieren. Der geplante Stellenabbau in der Verwaltung war für sie nicht akzeptierbar.⁵¹ Vom Grünen Bündnis fehlte im Februar eine Stellungnahme in den Medien. Die Haltung der Partei wurde im März in «Luzern heute» deutlich: «Luzern '99 tritt mit dem Anspruch an, den Kanton zu reformieren. Es ist aber näher betrachtet ein Bündel von – teilweise sehr spektakulären – Einzelmassnahmen, die ziemlich isoliert da stehen, die Einbettung in die allgemeine Politik ist nicht genügend durchdacht und bedarf der Präzisierung.»⁵²

Gespalten zeigte sich der Luzerner Gewerkschaftsbund (LGB). Er habe «Verständnis für das berechtigte Anliegen der Haushaltssanierung», doch werde «die staatspolitische Dimension einem rein wirtschaftlichen Anliegen untergeordnet».⁵³ Von der Absicht des Regierungsrates, in den nächsten Jahren 400 Stellen abzubauen, war der LGB «schockiert»; die öffentliche Hand habe sich in Zeiten der Krise antizyklisch zu verhalten. Anders der Kantonale Gewerbeverband, der das Reformprojekt «in höchsten Tönen» lobte: «Das Luzerner Staatssystem werde schlanker und effizienter. Endlich werde vom antiquierten Geist des Sonderbundes und der von der Geschichte eingeholten Freischarentradition Abschied genommen. So werde staatspolitische Geschichte des

43 «Die Heimat» vom 30. Januar 1997.

44 NLZ vom 1. Februar 1997.

45 Ebd. Zur Luzerner Parteienlandschaft vgl. Furrer, Die politischen Parteien.

46 EA und WB vom 30. Januar 1997.

47 Ebd.

48 Ebd.

49 EA vom 30. Januar 1997.

50 So Hans Moos im Titel seines Artikels in der NLZ vom 1. Februar 1997.

51 Luzern heute vom 3. Februar 1997.

52 Luzern heute vom 21. März 1997.

53 WB und EA vom 30. Januar 1997.

In seiner Fasnachtsbeilage proklamierte der «Willisauer Bote» die «Freie Republik Napf» und liess bei der Schöpfung der neuen Gemeindenamen und -wappen der Phantasie freien Lauf (WB vom 6. Februar 1997)



21. Jahrhunderts geschrieben werden», fasste der «Willisauer Bote» die Stellungnahme des Gewerbeverbandes zusammen.⁵⁴

Beim Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband (LLV) stiess der Umstand, «dass nicht mehr ständig Einzelmassnahmen diskutiert werden», auf Zustimmung. Doch den vorgegebenen Zeitrahmen von 1999 bis 2008 beurteilte er als «schlicht nicht möglich». Der LLV befürchtete, dass insbesondere kleine Schulen zusammengelegt und so Lehrerstellen eingespart und Klassenbestände bis zum Maximum ausgereizt würden. Explizit lehnte er eine Schliessung der Hochschule Luzern ab und forderte stattdessen, die Zusammenarbeit zwischen dieser Institution (die zwei Jahre später zur Universität Luzern erweitert wurde) und der künftigen pädagogischen Hochschule optimal zu strukturieren.⁵⁵

Der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) monierte, dass die Strukturreform der Luzerner Regierung auf keinen Fall über die Köpfe der Gemeinden hinweg realisiert werden dürfe. Er erwarte bei der Umsetzung den Dialog mit den Gemeinden und die Möglichkeit zur Mitarbeit in der Projektorganisation. Grundsätzlich aber gab sich der VLG offen gegenüber dem Projekt, und das, obwohl es bei den Gemeinden viele Unsicherheiten ausgelöst habe.⁵⁶

Gemeindefusionen: Vorsicht und Skepsis

In den folgenden Wochen beschäftigten sich die Medien mit den unterschiedlichen Aspekten von Luzern '99. Der «Willisauer Bote» startete noch im Februar 1997 eine neunteilige Serie zum Thema. Am meisten Widerhall fand die Gemeindefusion. In einer Fasnachtsbeilage lieferte das Blatt unter dem Gesichtspunkt «Luzern nicht ganz 100: Wer mit wem heiratet oder scheidet?» eine Palette phantasievoller Kombinationen von Gemeindefusionen nach und konstatierte: «Die Luzerner Gemeindegarte musste 1896 (bei der Fusion Hitzkirch-Richensee) letztmals neu gezeichnet werden.»⁵⁸

54 WB vom 30. Januar 1997. Vgl. auch Luzerner Gewerbezeitung 3/März 1997.

55 A 1666/23, Communiqué des LLV vom 26. März 1997.

56 WB vom 8. Februar 1997.

57 WB vom 6. Februar 1997, Fasnachtsbeilage.

58 NLZ vom 13. Februar 1997.

Frau Schultheiss Brigitte Mürner-Gilli gab Interviews in fast allen Blättern des Kantons und in vielen schweizerischen Zeitungen. Im Berner «Bund» liess sie verlauten: «Das Dorfleben wird durch Gemeindefusionen nicht tangiert». ⁵⁹ Die NLZ sprach mit Neuenkirchs Gemeindeammann Martin Helfenstein, wohnhaft in Hellbühl, über seine Erfahrungen mit den drei Ortsteilen Neuenkirch, Hellbühl und Sempach-Station, und mit dem Ruswiler Gemeindepräsidenten Franz Brun. «Probleme mit den verschiedenen Ortsteilen hat es seit meinem Amtsantritt im Jahr 1983 noch nie gegeben», meinte Helfenstein. ⁶⁰ Brun erläuterte die Besonderheiten seiner Gemeinde mit neun Postkreisen, sechs Schulkreisen und acht Kirchgemeinden. Eine territoriale Änderung im Rahmen von «Luzern '99» konnte er sich trotzdem nicht vorstellen, hingegen hätte er gerne das kantonale Landwirtschaftsamt nach Ruswil geholt. ⁶¹

Die vor allem bei kleineren Gemeinden verbreitete Skepsis schien sich in einer Meldung von Stefan Calivers im «Willisauer Boten» vom 29. März zu artikulieren, in der auf den «kommenden Dienstagabend in Luthern» zur «Gründungsversammlung des Verbandes kleiner und mittlerer Gemeinden (VKMG)» eingeladen wurde. Geplant war ein Fackelzug mit Feldmusik, Höhenfeuer und Freibier und für später ein «Marsch auf Luzern». Mit ihrer Haltung, die Gemeinden nicht partnerschaftlich in der Projektorganisation mitwirken zu lassen, habe «die Regierung uns den Fehdehandschuh hingeworfen. Wir werden die Antwort nicht schuldig bleiben», drohte Jakob Zettel, der Gemeindepräsident von Luthern. ⁶² Die Aktion entpuppte sich als Aprilscherz des «Willisauer Boten», doch ein Befremden über das Vorgehen der Regierung war bei vielen Gemeindevertretern tatsächlich vorhanden. ⁶³

Die meisten Reaktionen waren durch Vorsicht und Bedächtigkeit gekennzeichnet: «Nicht die von der Regierung angestrebte Richtgrösse von 3'000 Einwohnern pro Gemeinde kann im Mittelpunkt stehen. Vielmehr müssen die Reformen jetzt Schritt für Schritt erarbeitet werden. Den Zusammenschluss von Gemeinden sehen wir erst als letzten Schritt», meinte VLG-Präsident Josef Löttscher ⁶⁴, und Grossrat Robert Zemp aus Dagmersellen betonte: «Wichtig scheint mir im Moment für alle Betroffenen, kühlen Kopf zu bewahren. Das Projekt Luzern '99 ist auch nicht das einzige Rezept, um die Kantonsfinanzen zu sanieren. Die vorgeschlagenen Massnahmen können und müssen verlesen und mit gesundem Augenmass geprüft werden.» ⁶⁵ Die verschiedenen Reaktionen resümierte

Martin Merki jun. im Titel seines Beitrags in der NZZ: «Noch wenig Interesse an Verlöbnissen: Skepsis gegenüber Gemeindefusionen im Kanton Luzern». ⁶⁶

VLG und Regierung im Disput

Damit Luzern '99 gestartet werden konnte, musste der Grosse Rat einen Projektkredit sprechen. Der Regierungsrat beantragte in seiner Botschaft vom 25. Februar einen Sonderkredit von 2,8 Millionen Franken für die konzeptuelle Vorbereitung. Die Arbeiten sollten innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen sein. ⁶⁷ Allerdings war man sich im Klaren, dass viele Fragen noch vertieft bearbeitet werden mussten: «Das Projekt wird in mehrere Einzelvorlagen münden, über die je nach Zuständigkeit Volk, Parlament oder Regierung befinden werden.» ⁶⁸

Die Inhalte entsprachen weitgehend den Vorstellungen, die der Regierungsrat beim «Paukenschlag» vorgestellt hatte. Das Parlament nahm die Botschaft an seiner Sitzung vom 11. März entgegen und bestellte für die Beratung eine Kommission von 25 Ratsmitgliedern unter dem Vorsitz von Konrad Graber.

Die definitive Projektorganisation stand damals noch nicht im Detail fest. Ziel war, sie bis zur Ratsdebatte im Mai vorzulegen. Die Verzögerung gründete in unterschiedlichen Vorstellungen von VLG und Regierungsrat. Die Regierung betrachtete Luzern '99 als kantonales Projekt, dessen Steuerung bei einem Dreierausschuss des Regierungsrates unter dem Vorsitz des Schultheissen liegen sollte. Dagegen sah der junge VLG im Projekt Luzern '99 die Chance, sein Gewicht als Vertretung der Gemeinden

⁵⁹ Der Bund vom 15. Februar 1997.

⁶⁰ NLZ vom 19. März 1997.

⁶¹ NLZ vom 5. April 1997.

⁶² WB vom 29. März 1997.

⁶³ Freundliche Auskunft von Jakob Zettel vom 17. März 2016.

⁶⁴ NLZ vom 8. März 1997.

⁶⁵ WB vom 11. März 1997.

⁶⁶ NZZ vom 13. März 1997.

⁶⁷ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1997, S. 356 ff., ders., Botschaft B 80 über einen Sonderkredit für die konzeptuelle Vorbereitung des Projekts Luzern '99, 25. Februar 1997.

⁶⁸ Ebd., S. 356.

gegenüber dem Kanton wahrzunehmen und verlangte implizit den Einbezug in die Projektsteuerung. Im Februar 1997 verschickte er ein Communiqué an die Medien, in dem er seine Einschätzung zum Inhalt von Luzern '99 und seine Vorstellungen zur Zusammenarbeit mit dem Kanton bekannt gab: «Konkret erwartet der Verband, dass die Vertretung der Gemeinden von allem Anfang an in den entsprechenden Kommissionen sowie auf allen Ebenen der Projektorganisation garantiert ist.»⁶⁹

Eine Aussprache am Nachmittag des 10. März 1997 brachte eine gewisse Annäherung. Der Regierungsrat anerkannte, dass der Kanton auf das Fachwissen der Gemeinden angewiesen und deshalb an einer Mitwirkung des VLG interessiert sei. Hingegen lehnte er die vom VLG geforderte «paritätische und gemeinsame Führung» unmissverständlich ab, weil Verantwortung und Rechenschaftspflicht für das Projekt Luzern '99 allein bei der Regierung liege.⁷⁰

Seine erste Generalversammlung am Abend desselben Tages nutzte der VLG, um seinen Interessen im Projekt Luzern '99 auch in der Öffentlichkeit Nachdruck zu verleihen. Vom Regierungsrat trat ein Dreierausschuss mit Frau Schultheiss Brigitte Mürner-Gilli, Justizdirektor Paul Huber und Finanzdirektor Kurt Meyer zur Diskussionsrunde an. Im Zentrum standen die Gemeindefusionen und die Befürchtungen des VLG: «Überrumpelt fühle man sich und unter Druck gesetzt. Zu hochgesteckt seien die Ziele der Regierung. Über Jahrzehnte gewachsene Strukturen könnten nicht einfach über Bord geworfen werden, zumal kleinere Gemeinden in der Verwaltung oft effizienter und kostengünstiger arbeiten würden als grössere.»⁷¹ Brigitte Mürner-Gilli konterte, ein gewisser Druck sei notwendig, um den klaren Willen zu bezeugen und die Ziele zu erreichen. Sie verwies auf Studien, die zeigten, dass Gemeinden in der Grösse von 3'000 bis 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern am besten arbeiten würden. Zur Aufgabenteilung meinte Kurt Meyer: «Die Kleinen können es sich nur erlauben klein zu sein, weil es die Grossen gibt.»⁷²

Die erste Sitzung der grossrätlichen Kommission zum Thema Strukturreform fand am 14. April 1997 statt. Auf diesen Termin datiert auch ein Schreiben des VLG an die Kommission, in dem er diese bat, ihr seine Sicht der Dinge direkt vorzutragen zu dürfen. Er fasste den inhaltlichen Dissens mit der Regierung zusammen: Diese strebe als Zielsetzung «leistungsfähige Luzerner Gemeinden» an, der VLG hingegen verlange prioritär die Überprüfung

bzw. Korrektur der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, woraus in der Folge der Leistungsauftrag an die Gemeinden abgeleitet werden könne. Der VLG kritisierte auch die Gemeindegrösse von 3'000 Einwohnern als «Fusionskriterium» und forderte, es seien weitere Kriterien und Instrumente (im Bereich Zusammenarbeit) aufzunehmen. Zudem war er nicht einverstanden mit der einseitigen Projektführung durch den Regierungsrat: «Echte Mitbeteiligung würde für uns heissen, bei wichtigen Entscheidungen im Teilprojekt Gemeindereform als vollwertiger Partner mitsprechen zu können.»⁷³

Von der grossrätlichen Kommission zur Stellungnahme eingeladen, reagierte der Regierungsrat rasch. Er zeigte sich zwar grundsätzlich an einer aktiven Mitarbeit des VLG interessiert. Mit Verweis auf die verfassungsmässig festgelegte regierungsrätliche Organisationshoheit bat er die Kommission jedoch, von einer Modifikation der vorgeschlagenen Projektorganisation abzusehen. Es habe sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die Interessen der unterschiedlichen Gemeinden nicht unter einen Hut gebracht werden könnten. Auch deshalb sei der Einbezug des VLG auf Ebene Projektsteuerung undenkbar. Weil die Regierung jedoch die Meinung des Verbands als Vertreter der Betroffenen anerkennen wollte, schlug sie vor, dass der VLG in der Projektleitung des Teilprojekts Gemeindereform und in den Arbeitsgruppen vertreten sein sollte. Der Regierungsrat zeigte sich ferner damit einverstanden, dass der VLG der Kommission seine Anliegen präsentiere.⁷⁴

Zwei Tage später empfing die Kommission die Delegation des VLG zur Anhörung und entschied am Ende der Sitzung: «Der Vollzug obliegt dem Regierungsrat.»⁷⁵

69 A 1666/13, Presstext VLG: Gemeinden wollen aktiv mitgestalten, Februar 1997.

70 A 1666/13, Aktennotiz über die Aussprache zwischen einer Delegation des Regierungsrates und dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) vom 10. März 1997.

71 Luzern heute vom 11. März 1997.

72 Ebd.

73 A 1666/12, Schreiben des VLG an die grossrätliche Kommission, 14. April 1997.

74 A 1666/12, Stellungnahme des Regierungsrates zum Schreiben des VLG an die grossrätliche Kommission, 22. April 1997.

75 A 1666/12, Protokoll Kommission des Grossen Rates des Kantons Luzern B 80, 2. Kommissionssitzung, 24. April 1997, S. 20.

Nagelprobe Sonderkredit

Die Debatte vom 12. und 13. Mai 1997 im Grossen Rat über den Sonderkredit für die konzeptionelle Vorbereitung des Projekts Luzern '99 (B 80) wurde zur Nagelprobe für das Reformvorhaben des Regierungsrates. Im Vorfeld war das ungewohnte Vorgehen der Regierung kritisiert worden, weil der KOLA-Bericht nicht dem ordentlichen Verfahren über eine Vernehmlassung unterzogen worden war. Der Weg sei ungewohnt und habe auch Irritationen hervorgerufen, sagte Kommissionspräsident Konrad Graber in der Eintretensdebatte. Nun bot die Beratung über den Sonderkredit die Gelegenheit zu einer Grundsatzdiskussion über Luzern '99.⁷⁶

Dabei wurden die einzelnen Vorhaben des Reformprojekts von den Parteien unterschiedlich beurteilt. Kontrovers diskutiert wurden vor allem folgende Themen:

- Staatsverfassung versus Luzern '99: Einige Stimmen forderten, die Reform sei in die (geplante) Totalrevision der Verfassung zu integrieren.
- Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden: Diese sei vordringlich vorzunehmen.
- Gemeinde- und Behördenreform: Die Reformen wurden von einer Mehrheit der Votanten grundsätzlich akzeptiert. Bei der Ausgestaltung schieden sich jedoch die Geister.
- Privatisierung von Kantonalbank und Gebäudeversicherung (GVL): Vor allem die Privatisierung der GVL wurde von den meisten Parteien und Votanten stark hinterfragt.

Gegen den Kredit sprachen sich die linken Parteien aus. Doch auch in den bürgerlichen Parteien war das Reformprojekt nicht unumstritten. Dies zeigte ein Votum des Littauer Gemeindeammanns Josef Schärli (CVP), der die Auffassung vertrat, dem Projekt Luzern '99 fehle die finanzielle Gesamtschau. Die Art und Weise, wie das Projekt angegangen worden sei, grenze an «Arroganz gegenüber den Gemeindebehörden». Das angeschlagene Tempo und der angedrohte Zwang seien der falsche Weg.⁷⁷

Der Sonderkredit war zwar heiss umstritten, wurde aber schliesslich mit 96 zu 41 Stimmen in der beantragten Höhe von 2,8 Millionen Franken gesprochen. Der Regierungsrat erhielt zudem den Auftrag, dem Grossen Rat bis spätestens Mitte 1998 einen Zwischenbericht über den Stand des Projekts zu unterbreiten.⁷⁸ Damit wurde das vom Regierungsrat initiierte Projekt Luzern '99 zum



gemeinsamen Projekt von Regierung und Parlament. Brigitte Mürner betonte dies an Pfingsten in einem Referat vor ihrer Partei, der CVP: «Der Grosse Rat hat zum Start des Reformprojektes Luzern '99 ja gesagt. Ein deutliches Ja dazu, mit der Regierung die Partnerschaft in einem ehrgeizigen Strukturprojekt einzugehen, aber ein Ja mit Auflagen und mit Direktiven. Wer sein Ja zu einer Partnerschaft an Bedingungen knüpft, hat sich mit dieser Partnerschaft und mit deren Zielen auseinandergesetzt, hat bereits Verantwortung übernommen.»⁷⁹

25 Teilprojekte in Umsetzung

Anfang Juni 1997 legte der Regierungsrat die Projektorganisation inklusive personeller Besetzung fest, einen Monat später verabschiedete er die verschiedenen Projektbeschriebe mit Zielen, Organisation und Zeitplan. Danach wurden die Arbeiten aufgenommen. In 25 Teilprojekten wurde unter der Verantwortung der zuständigen Departemente analysiert, neu konzipiert und nach Lösungen gesucht. Die Gerichtsreform, das 26. Teilprojekt,

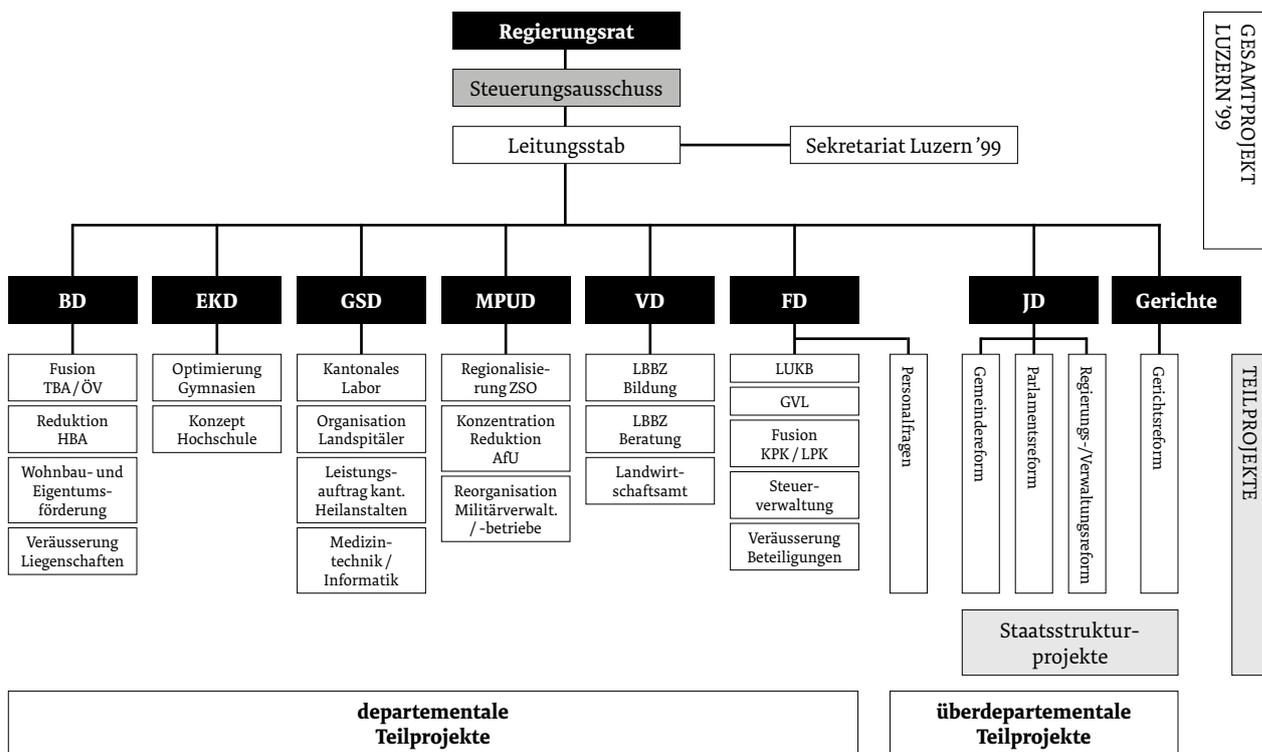
76 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1997, S. 529–540 u. 575–582.

77 Ebd., S. 536.

78 Dieser wurde dem Parlament am 18. August 1998 vorgelegt (Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 1044–1111).

79 A 1666/28, »Luzern '99 kann starten«, Referat von Frau Schultheiss Brigitte Mürner-Gilli an der CVP-Veranstaltung vom 18. Mai 1997.

Grafik 3.1: Organigramm des Gesamtprojekts Luzern '99 und der 26 Teilprojekte (Grafik Julia Reichle, nach Schlussbericht B 47 des Regierungsrates zum Projekt Luzern '99 vom 21. März 2000, Anhang 1)



stand unter der gemeinsamen Leitung des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts und wurde erst später aufgenommen.⁸⁰

Zwei Teilprojekte schlugen schon bald hohe Wellen in den Medien, weil der Regierungsrat die Aufhebung der Landwirtschaftlichen Schulen in Sursee und Willisau und der Bäuerinnenschule Willisau vorschlug.⁸¹ Die gesamte Region Willisau wehrte sich gegen dieses Vorhaben. Der Präsident des Komitees «Pro Bildungsstandort Luzerner Hinterland», Grundbuchverwalter Josef Häfliger, verurteilte die Schliessung als sachlich falsch. Stefan Calivers bezeichnete den «Fall LBBZ Willisau» im Kommentar des «Willisauer Boten» gar als symptomatisch für die aktuelle Politik im Kanton Luzern: «Entschieden wird nicht auf der Basis einer umfassenden und ganzheitlichen Analyse eines Problemkreises, sondern aufgrund kurzfristiger finanzpolitischer Überlegungen.»⁸²

Die ersten Vorlagen aus dem Projekt Luzern '99 kamen im Grossen Rat in der Märzsession 1998 zur Behandlung. Die Vorlage zur Aufhebung der landwirtschaftlichen Schulen in Sursee und Willisau stiess auf den geschlosse-

nen Widerstand der Grossratsmitglieder aus dem Luzerner Hinterland, fand aber dennoch mit 105 zu 26 Stimmen in der Schlussabstimmung breite Zustimmung.⁸³ Von grosser Bedeutung war die sogenannte Behördenreform: In seiner Botschaft vom Dezember 1997 hatte der Regierungsrat neben weiteren Änderungen (u. a. Schaffung von ständigen Kommissionen) auch die Verkleinerung des Grossen Rates von 170 auf 120 Mitglieder vorgeschlagen. Die Anzahl der Regierungsmitglieder sollte von sieben auf fünf reduziert werden.⁸⁴ In der Eintretensdebatte, die vier Stunden dauerte, wurden fünfzig Voten abgegeben.⁸⁵

⁸⁰ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 54 f.; A 1665/216, Bericht zum Teilprojekt Gerichtsreform von Luzern '99, 21. März 2000.

⁸¹ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1997, S. 1367 ff.

⁸² WB vom 7. März 1998.

⁸³ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 489.

⁸⁴ Ebd., S. 34–63.

⁸⁵ WB vom 26. März 1998; NLZ vom 25. März 1998.

Schliesslich stimmte der Grosse Rat am 24. März 1998 der Verkleinerung seiner Mitgliederzahl auf 120 mit 124 gegen 29 Stimmen deutlich zu.⁸⁶ In der Volksabstimmung vom 27. September 1998 wurde dieser Entscheid von der Luzerner Bevölkerung mit über 85 Prozent bestätigt.⁸⁷ Dagegen fand die Reduzierung der Regierung von sieben auf fünf Mitglieder im Parlament keine Mehrheit, sie wurde am 30. März 1998 mit 87 gegen 65 Stimmen abgelehnt.⁸⁸ Die Regierung arbeitete danach eine Departementsreform auf der Basis von sieben Mitgliedern aus. Diese trat 2001 in Kraft, hatte aber nur kurzfristig Bestand. Denn die Reduktion kam dann doch noch zustande, und zwar diesmal gegen den Willen der Regierung durch die knappe Annahme der von SVP-Seite eingereichten Volksinitiative «für eine effiziente Regierung und schlanke Verwaltung» im September 2002.⁸⁹

Der Schlussbericht

Im März 2000 verabschiedete der Regierungsrat den Schlussbericht zum Projekt Luzern '99 und in separaten Vorlagen einen Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform und einen Bericht über die Gerichtsreform.⁹⁰ Neun Teilprojekte konnten vollständig abgeschlossen werden, zu den Resultaten zählten die organisatorische Zusammenführung der Spitäler Sursee und Willisau, die Aufhebung der Landwirtschaftlichen Schulen Sursee und Willisau sowie die Fusion von Kantonaler Pensionskasse und Lehrerpensionskasse. Bei 13 Teilprojekten war die Planung abgeschlossen, sie befanden sich in der Umsetzungsphase.⁹¹ Zwei Projekte waren gescheitert: Die Gebäudeversicherung wurde nicht privatisiert und das kantonale Labor wurde nicht mit demjenigen der Urkantone in Brunnen zusammengeschlossen.

An einer Pressekonferenz präsentierten Schultheiss Max Pfister, Finanzdirektor Kurt Meyer und Justizdirektor Paul Huber diese Bilanz und blickten optimistisch in die Zukunft. Meyer sah dank dem Projekt Luzern '99 politische Perspektiven, «die motivieren, weiterhin kräftig am Karren zu ziehen», Huber sprach von einer Aufbruchsstimmung, und auch Pfister war von der Nachhaltigkeit des Reformprojekts überzeugt. Das angestrebte Ziel, jährlich rund 25 Millionen Franken einzusparen, könne in den kommenden Jahren erreicht werden.⁹²

In einem Kommentar nahm der NLZ-Redaktor Hans Moos die positive Stimmung der drei Regierungs-

räte auf: «Luzern '99 steht vor allem für einen Prozess. Er begann mit jenem unausgegorenen Massnahmenkatalog, der leidenschaftliche Diskussionen auszulösen vermochte. Er setzte sich fort in unüblich tief lotenden politischen Gewissenserforschungen. Und schliesslich blieb es nicht bei Papier und Phrasen: Das Projekt nahm Gestalt an. Nicht alles ist geglückt, und auf Heller und Pfennig lässt sich eine solche Reformübung ohnehin nicht abrechnen. Doch schon heute kann man von echten Gewinnen sprechen. Zu den Pluspunkten gehört sicher die Parlamentsreform mit der Verkleinerung des Grossen Rates. Aber auch der Windstoss, welcher die Universitäre Hochschule erfasste, war schöpferisch heilsam.»⁹³

Der Schlussbericht sowie die beiden separaten Berichte wurden im Sommer 2000 im Grossen Rat beraten. Vom Planungsbericht zur Gemeindereform nahm der Rat Kenntnis.⁹⁴ Den Bericht zum Teilprojekt Gerichtsreform lehnte er dagegen ab, da sich das Obergericht und das Verwaltungsgericht gegen die vom Regierungsrat beantragte Zusammenlegung ausgesprochen hatten; das Parlament entschied, die Sache sei im Rahmen der Totalrevision der Staatsverfassung zu behandeln.⁹⁵ Der Schlussbericht zum Projekt Luzern '99 wurde nach eingehender Beratung am 5. Juni 2000 genehmigt. Darin eingeschlossen war auch die Abrechnung zum Sonderkredit.⁹⁶

86 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 429 f.

87 Luzerner Kantonsblatt 1998, S. 2444 ff.

88 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 460 f.

89 Luzerner Kantonsblatt 2002, S. 2349 ff.

90 RR 831, RRB 457–459 vom 21. März 2000.

91 Diese 13 Teilprojekte waren: Veräusserung von Liegenschaften, Optimierung Gymnasialbereich, Universitäre Hochschule Luzern, Leistungsauftrag kantonale Heilanstalten, Medizintechnik/Informatik, Reorganisation Zivilschutz, Konzentration und Reduktion Amt für Umweltschutz, Landwirtschaftsamt, Luzerner Kantonalbank, Steuerverwaltung, Veräusserungen von Beteiligungen, Personalfragen, Regierungs- und Verwaltungsreform (Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 697).

92 NLZ vom 13. April 2000.

93 Ebd.

94 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 1015. Die Berichte zur Gemeindereform werden im nächsten Kapitel behandelt.

95 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 816.

96 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 695–764, darin S. 697 eine Übersicht über alle Projekte.

Das Teilprojekt Gemeindereform

Stimmungslage der Öffentlichkeit

Im Juli 1997 hatte der Regierungsrat die Projektbeschreibungen von insgesamt 26 Teilprojekten von Luzern '99 verabschiedet. In der öffentlichen Diskussion dominierte jedoch von Anfang an vor allem ein Projekt: die Gemeindereform. Sie fand das grösste Echo in den Medien, an Informationsveranstaltungen und wohl auch an Stammtischen. «Seit der Regierungsrat Ende Januar 1997 der Öffentlichkeit das Projekt Luzern '99 vorgestellt hat, ist darüber viel und heiss diskutiert worden. So muss man denn Luzern '99 eines zugutehalten: Die spektakulären Vorschläge der Regierung haben einen Prozess in Bewegung gesetzt, der in einzelnen Bereichen zwar wohl bald wieder versanden wird, in anderen jedoch einiges verändern könnte. Einiges bewirkt hat das Projekt ausgerechnet in jenem Teil, der sowohl im Volk wie auch im Grossen Rat am meisten umstritten ist: die Gemeindefusionen», hatte Josef Zihlmann schon im Mai 1997 im «Willisauer Boten» festgestellt.⁹⁷ Er spielte damit auf die beiden Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land an, die mit einer externen Abklärung ihren Gemeinsamkeiten und Unterschieden nachspürten, um «Grundlagen für weitere Entscheide» zu beschaffen.⁹⁸

Unter dem Titel «Reformpaket Luzern '99: Werthenstein und Wolhusen dienen als Wegbegleiter» wurde die Thematik Fusion auch vom neu gegründeten «Forum Wolhusen» aufgenommen. In einer Diskussion äusserten sich viele Persönlichkeiten zumeist positiv zum Thema, darunter der Regierungsrat und ehemalige Werthensteiner Gemeindepräsident Toni Schwingruber.⁹⁹

«In Sursee ist man offen für Fusionen», titelte die «Surseer Woche» im September 1997. Sowohl Stadtpräsident Remo Casserini als auch Bürgerratspräsidentin Marlis Wolf-Portmann konnten sich vorstellen, dass sich Sursee im Rahmen einer Gemeindereform mit der einen oder anderen Nachbargemeinde zusammenschliessen würde. Im Artikel wurde aber auch klar, dass das aktuell dominierende Thema in Sursee nicht eine Fusion mit einer anderen Gemeinde war, sondern die Frage der Vereinigung von Bürger- und Einwohnergemeinde.¹⁰⁰

Der Gemeindepräsident von Knutwil, Walter Bucher, sah Sparmöglichkeiten ganz woanders als bei den Gemeinden, nämlich bei der «enormen Bürokratie der kantonalen Ämter». Positiv äusserte er sich über seine Erfahrungen mit den Ortsteilen St. Erhard und Knutwil-Dorf: «Wir haben überhaupt keine Probleme mit der

sogenannten Zweiteilung.»¹⁰¹ Nottwils Gemeindepräsident Peter Aregger verhehlte im Interview vom 11. September 1997 seine Abneigung gegenüber Gemeindefusionen nicht: «Wir sind geografisch zu eigenständig».¹⁰²

Im Oktober 1997 erschien im «Tages-Anzeiger» ein Artikel des Innerschweizer Korrespondenten Beat Bühlmann, der sich mit einer Fusion im Zentrum Luzern befasste: «Die Gemeindereform Luzern '99, die kleine Gemeinden fusionieren will, klammert das strittige Thema aus. Mit parlamentarischen Vorstössen will die Linke die Regionalisierung nun aufs Tapet bringen. SP-Grossrat Martin Schällebaum, Präsident der parlamentarischen Finanzkommission, macht sich sogar für die Eingemeindung stark. «Luzern und sein Speckgürtel müssen sich vereinigen». Er möchte die neun stadtnahen Gemeinden mit zusammen 160'000 Einwohnern zusammenschliessen», schrieb Bühlmann. Er spielte damit auf die im September eingereichte Motion «über eine vertikale Gliederung von Gemeinden» an.¹⁰³

Ein paar Wochen zuvor hatte sich schon die nun nur noch wöchentlich erscheinende Zeitung «Luzern heute» mit dem Thema befasst: Die Motion befürwortete «eine Agglogemeinde» und wollte «den Nachteil, dass plötzlich rund 150'000 Personen oder knapp die Hälfte der Kantonsbevölkerung in einem einzigen Gemeinwesen leben», durch die Schaffung eigener Sachgemeinden, «etwa für die Schule, für den Verkehr, für die Unternehmungen oder für das Sozialwesen» auffangen. Jede dieser Sachgemeinden hätte der Bevölkerung ein eigenes Budget vorzulegen. «Schällebaums Motion – ein gesamtschweizerisches Novum – nimmt Tendenzen auf, die sich seit Jahren abzeichnen und in Zeiten, in denen die öffentliche Hand mit den Finanzen zu kämpfen hat, noch verstärken. Damit Gemeinwesen ihre Leistungen noch erbringen können, schliessen sie sich in einzelnen Bereichen zusammen.»¹⁰⁴

97 WB vom 24. Mai 1997.

98 Ebd.

99 NLZ vom 6. Mai 1997.

100 SW vom 18. September 1997.

101 SW vom 9. Oktober 1997.

102 SW vom 11. September 1997.

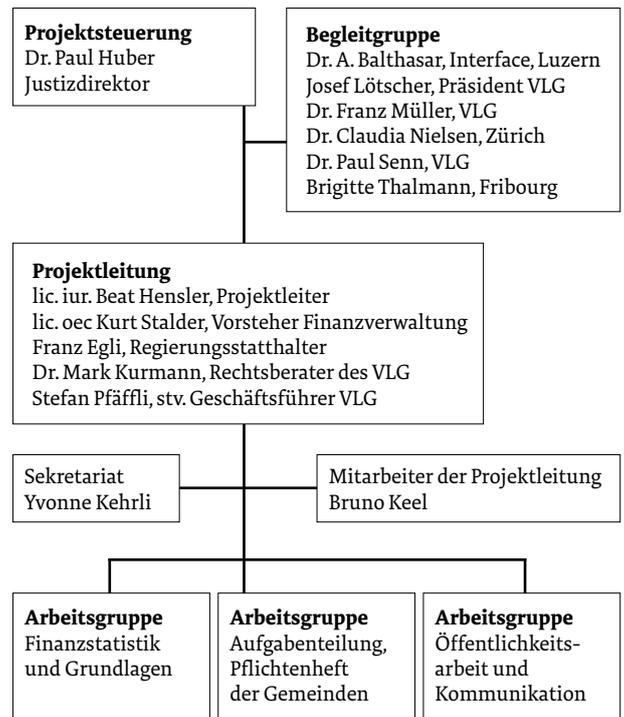
103 Tages-Anzeiger vom 20. Oktober 1997; Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1997, S. 866 f.

104 Luzern heute vom 25. September 1997.

Grafik 3.2: Organigramm des Teilprojekts Gemeindereform
(Quelle: Rechenschafts- und Planungsbericht 1998, Anhang)

dem VLG, den Regierungsstatthaltern, Kaderleuten aus den Departementen und auswärtigen Experten durchgeführt. Zu diesen gehörte auch Paul Senn vom IBR, der den Beteiligten mit einem gedruckten Mindmapping die komplexe Problemlogik aufzuzeigen versuchte.¹⁰⁷

An dieser Veranstaltung wurden auch die Projektziele überprüft und angepasst. Ein zentrales Thema war die Frage, ob die Ziele der Gemeindereform ausser durch Fusionen nicht auch mit verstärkter Zusammenarbeit zu erreichen seien. Seit dem Paukenschlag hatten die Gemeindevertreter moniert, dass zur Stärkung der Gemeinden auch bessere Zusammenarbeit anzustreben sei, und auch vom Parlament waren dazu Abklärungen gefordert worden. Auch die Zahl 3'000 Einwohner als Mindestgrösse einer Gemeinde sollte kritisch unter die Lupe genommen werden. «Damit können die Gemeindelobbyisten einen ersten Teilerfolg verbuchen. Der Verband Luzerner Gemeinden nimmt zudem in der Projektleitung Einsitz und erhält in einer sogenannten Begleitgruppe mit Vertretern aus Wissenschaft und Forschung sowie Experten aus anderen Kantonen beratende Funktion», zog die NLZ als Schlussfolgerung aus einer Orientierung durch Projektleiter Beat Hensler.¹⁰⁸



Kämpfe im Hintergrund

Die Auseinandersetzung zwischen dem Kanton und den Gemeinden – sprich VLG – lief im Hintergrund weiter. Paul Huber schilderte die Lage im Herbst 1997 an einer interkantonalen Konferenz in Schaffhausen wie folgt: «Leider ist es noch nicht gelungen, den noch jungen Verband Luzerner Gemeinden zu einem echten Partner im Projekt zu machen. Als Vertretung kleiner und grosser Gemeinden muss dieser Verband zwangsläufig in einem gewissen verständlichen Dilemma stecken. Ein Dilemma, das wir anerkennen, das es aus Sicht der Regierung aber auch mindestens in einer Anfangsphase nicht möglich macht, den Verband in die Projektsteuerung einzubeziehen. Das Problem, mehreren Herren und Absichten zugleich dienen zu müssen, birgt die Gefahr in sich, dass es zu Blockierungen kommt, die den Projektfortschritt wesentlich hemmen würden.»¹⁰⁹

Zwar wurde dem VLG die Einsitznahme in die Projektsteuerung verwehrt, die vom Justizdirektor wahrgenommen wurde. Dafür stellte er zwei Mitglieder in der fünfköpfigen Projektleitung und war auch in der Begleit-

gruppe sowie mit mindestens je einem in den wichtigen Arbeitsgruppen 1 (Finanzstatistik und Grundlagen) und 2 (Aufgabenteilung und Pflichtenheft der Gemeinden) vertreten.¹¹⁰

Schon bald zeigte sich, dass das Ringen um Positionen nun innerhalb der Projektgremien weiterging. Differenzen bestanden v. a. darin, dass der Regierungsrat nicht so rasch von einer Mindestgrösse für eine effiziente

¹⁰⁷ A 1666/48, Unterlagen zum Workshop vom 15. Oktober 1997.

¹⁰⁸ NLZ vom 29. Oktober 1997.

¹⁰⁹ A 1666/48, Zielsetzungen und Rahmenbedingungen für die Gemeindereform im Projekt Luzern '99, 21. Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen, Schaffhausen, 18. September 1997, Referat von Regierungsrat Paul Huber, S. 14.

¹¹⁰ A 1666/35, Projektbeschrieb vom 23. Oktober 1997, S. 9 ff. Bei der dritten im Organigramm aufgeführten Arbeitsgruppe (Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation) handelte es sich eigentlich um eine Stabsstelle.



Gemeinde abrücken und die Kooperation nicht als vollwertige Alternative zur Fusion akzeptieren mochte.¹¹¹

Irritationen gab es auch bei der öffentlichen Kommunikation. Im Januar 1998 kritisierte der Informationschef des Regierungsrates, Urs Hangartner, «dass im Rahmen des Gemeindereformprojekts der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) gegenüber der Öffentlichkeit immer stärker in der Rolle als (vermeintlicher) Projektträger auftritt». Der Leitungsstab des Gesamtprojekts Luzern '99 kam deshalb zur Überzeugung, dass die Projektorgane baldmöglichst an die Öffentlichkeit treten sollten, «um die Projektleitung und -steuerung wiederum ins richtige Licht zu rücken». ¹¹² Die abschlägige Antwort der Regierung überbrachte Staatschreiber Viktor Baumeler bereits an der nächsten Sitzung mit der Begründung, dass «zurzeit keine substanziellen Neuigkeiten» vermittelt werden könnten. Stattdessen werde Regierungsrat Paul Huber die Gelegenheit wahrnehmen, an der Generalversammlung des VLG ein Referat zu halten, um eine erste Zwischenbilanz zu ziehen. Hangartner bedauerte diesen Entscheid des Regierungsrates, «da damit ein Wechsel von der offensiven zur defensiven Informationspolitik erfolgt». ¹¹³

Im weiteren Verlauf des Teilprojekts Gemeindereform sollte sich immer wieder zeigen, dass sich die Projektleitung oft in zwei Lager teilte: Beat Hensler und Kurt Stalder als Angehörige des Kantonskaders auf der einen Seite, auf der anderen die VLG-Vertreter Mark Kurmann und Stefan Pfäffli. Viele Entscheide des Gremiums wurden durch Mehrheitsbeschluss gefällt, was die VLG-Sei-

te begünstigte, da sich ihr häufig auch der Regierungstatthalter und frühere Stadtschreiber von Sursee Franz Egli anschloss. ¹¹⁴

Als problematisch wurde auf Kantonsseite auch aufgefasst, dass sich die beiden VLG-Vertreter Kurmann und Pfäffli für Expertenmandate im Projekt bewarben. Paul Huber verwies das Thema an den von seinem Regierungsratskollegen Kurt Meyer präsierten Steuerungsausschuss von Luzern '99. Dieser sollte entscheiden, ob eine Erteilung dieser Mandate unter den gegebenen Umständen zu verantworten sei. Projektleiter Beat Hensler zeigte in einem Diskussionspapier zuhanden des Steuerungsausschusses die Chancen und Risiken auf: «Mit Mandaten an Mark Kurmann und Stefan Pfäffli würde indirekt der VLG stärker eingebunden, was im Sinne der Akzeptanz des Projekts wichtig ist. (...) Obwohl der VLG die Gemeindereform zur Zeit im Sinne der Projektziele unterstützt und sich intern auch sehr für die Realisierung des Projekts stark macht, besteht die Gefahr, dass sich die

¹¹¹ Vgl. A 1666/35, RRB 2507 vom 11. November 1997 und Protokoll der Projektleitungssitzung vom 13. November 1997, S. 2.

¹¹² A 1666/21, Protokoll des Leitungsstabssitzung, 8. Januar 1998, S. 2.

¹¹³ Ebd.

¹¹⁴ Vgl. A 1666/33), Protokoll der Projektleitungssitzung vom 13. Juli 1998, S. 1 ff.

Die führenden Kräfte der Gemeindereform in den ersten Jahren auf VLG-Seite:
Mark Kurmann (1949–2015), Rechtsanwalt und Notar mit Schwerpunkt öffentliches Recht, ca. 1994 (Foto aus Broschüre *luzerner gemeinden mit zukunft 1994/2*)
Stefan Pfäffli wechselte Ende 1996 vom Sekretariat des LGB zum IBR (PA 1374/1100, Foto Roberto Topatigh)



Meinung im Verband verändert. Namentlich dann, wenn die vielen kleinen Gemeinden realisieren, dass auch der VLG ihre Existenz grundsätzlich in Frage stellt, könnte der Vorstand aus verbandspolitischen Gründen seine Meinung revidieren.»¹¹⁵ Im Oktober 1998 wurde das Thema auch in der Begleitgruppe des Projekts Gemeindereform intensiv diskutiert. Das unabhängige Beratergremium kam zum Schluss: «Aufgrund der Tatsache, dass die Herren Kurmann und Pfäffli als VLG-Vertreter Mitglieder der Projektleitung und der Arbeitsgruppen sind und zusätzlich mit der Ausführung von Expertenarbeiten beauftragt werden sollen, besteht die Gefahr möglicher Interessenkonflikte.» Als heikel beurteilte die Begleitgruppe, dass die beiden ihre eigenen Arbeiten als Experten in der Projektleitung begutachten und auch genehmigen müssten.¹¹⁶

In ähnlichem Sinne hatte sich zuvor schon der Präsident des Steuerausschusses von Luzern '99 geäußert: «Bis auf Weiteres gehe ich davon aus, dass die Herren Mark Kurmann und Stefan Pfäffli als Vertreter des VLG in der Projektleitung mitarbeiten. Als Vertreter des VLG üben sie ein politisches Mandat aus», schrieb Kurt Meyer. «Sollten die genannten Herren, deren Sachkenntnisse ich nicht bestreite, auch Expertenaufträge entgegennehmen, sind diese klar zu begrenzen und die Interessen sind offenzulegen.»¹¹⁷ Dabei blieb es. Eine Woche später wurde das Thema innerhalb der Projektleitung diskutiert. Diese kam mehrheitlich zum Schluss, die Doppelfunktion sei unproblematisch und könne nötigenfalls durch Ausstand entschärft werden.¹¹⁸

Unterschiedliche Vorstellungen zur Umsetzungsstrategie

Nachdem der Regierungsrat die erste Version des Projektbeschriebs im November 1997 gutgeheissen hatte, nahmen die beiden Arbeitsgruppen ihre Arbeit auf. Die Zeit drängte, denn da der Grosse Rat für den Herbst 1998 einen Zwischenbericht zu Luzern '99 und den Teilprojekten verlangt hatte, mussten erste Resultate im Sommer vorliegen. Zum Teil tagten die Projektorgane im Zwei-Wochen-Rhythmus. Das gesamte Denken stand unter den beiden übergeordneten Projektzielen von Luzern '99: Stärkung der Gemeinden und Effizienzsteigerungen – sprich: finanzielle Einsparungen.¹¹⁹

Doch wie sollten diese Ziele unter Einbezug von 107 Gemeinden umgesetzt werden? Wie bereits ausgeführt, bestand in vielen Gemeinden anfänglich Widerstand gegenüber den Plänen des Kantons.¹²⁰ Das Suchen nach einer gemeinsamen Strategie, aber auch das Ringen um Positionen lässt sich aus vielen Protokollen der Projektgremien lesen. Die Vorstellungen der Projektverantwortlichen lagen zu Beginn relativ weit auseinander. Die Herausforderung bestand darin, die unterschiedlichen Vorstellungen, Ideen und Ansätze zu sammeln und sie in einem Umsetzungskonzept zu konkretisieren.

Dazu mussten externe Spezialisten beigezogen werden. Wer den Auftrag erhalten sollte, darüber gab es in der Projektleitung verschiedene Ansichten. Die Kantonsseite bevorzugte das Luzerner Institut für Politikstudien «Interface», während die VLG-Vertreter das ihnen nahestehende IBR im Sinne hatten. Sie kritisierten denn auch die Offerte von «Interface» zur Umsetzungsstrategie aus-

115 A 1666/18, Änderung und Ergänzung der Projektorganisation der Gemeindereform von Luzern '99, Diskussionspapier für die Mitglieder des Steuerausschusses von Luzern '99 vom 10. September 1998.

116 A 1666/33, referiert in Protokoll der Projektleitungssitzung vom 16. Oktober 1998.

117 A 1666/52, Stellungnahme zum aktuellen Projektbeschrieb von Kurt Meyer vom 8. Oktober 1998.

118 A 1666/33, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 16. Oktober 1998.

119 Rechenschafts- und Planungsbericht 1998, S. 17.

120 Ebd., S. 14.

giebig und gaben zu bedenken, «ob es nicht die Aufgabe der Projektleitung sei, selber eine Umsetzungsstrategie zu erarbeiten.»¹²¹

In dieser Situation intervenierte die Projektsteuerung: Justizdirektor Paul Huber skizzierte in einem Vier-Punkte-Programm die Arbeiten, die bis zum Zwischenbericht im Sommer 1998 zu leisten waren:

1. Es seien vertiefte Kenntnisse darüber zu gewinnen, «wie und wie teuer Leistungen erbracht werden, welche heute ganz oder teilweise in der Verantwortung der Gemeinde liegen».
2. Es sei eine «Vorstellung darüber zu entwickeln, welche Aufgaben die Gemeinde der Zukunft mit welchem Grad der Verantwortung erbringen und welche Einflussmöglichkeiten dem Kanton verbleiben sollen».
3. An Beispielen von Pilotprojekten seien diese abstrakten Erkenntnisse zu verfeinern und zu vertiefen. Ausserdem sei «das bisher nicht erkennbare positive Potenzial und das Problempotenzial von Gemeindevereinigungen» auszuloten (Raumplanung, Identifikationsfragen, Zukunftsperspektiven usw.). Gleichzeitig müsse man «andere Zusammenarbeitsformen am Beispiel der Pilotgemeinden evaluieren».
4. Eine Arbeitsgruppe Kommunikation müsse während dieser Projektphase sicherstellen, dass die «Erkenntnisse der Arbeitsgruppen laufend in geeigneter Weise an die Bevölkerung weitergegeben und mit ihr diskutiert werden.»¹²²

Dank der Bemühungen von Justizdirektor Huber und Stefan Rieder vom Büro «Interface» konnte das von «Interface» geplante Vorgehen zur Erarbeitung der Umsetzungsstrategie mit Workshops und Interviews zwar mit Abstrichen durchgeführt werden. Das Konzept stiess aber weiterhin auf die Skepsis der VLG-Vertreter in der Projektleitung. Ihnen war das Büro «Interface» zu fusionsfreudig, während sie selber auf Kooperationszenarien setzten.¹²³ Zudem verfolgten sie beharrlich ihr strategisches Ziel, die grundlegende Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Projekt Gemeindereform zu verankern. Dieses Ziel erreichten sie im Juni 1998, als Mark Kurmann den Auftrag erhielt, selber eine alternative Umsetzungsstrategie zu entwerfen. Die Projektleitung entschied darauf, ausgehend vom Papier Kurmann die beiden Papiere für den Zwischenbericht zu vereinen.¹²⁴ Die daraus resultierende Umsetzungsstrategie wurde dann als 40-Punkte-Programm im Zwischenbericht publiziert. Diesem Programm der

Projektleitung schloss sich auch der Regierungsrat «im Wesentlichen an». Die Punkte 11–18 betrafen die Bereiche Aufgabenzuteilung, Einnahmen- und Ausgabenverteilung und dezentrales kantonales Führungssystem.¹²⁵ Damit wurden zentrale Anliegen der Gemeinde-seite, die bis in die Anfänge des Projekts LGZ zurückreichten, in der Gemeindereform installiert.

Erste Umsetzungsschritte: Pilotprojekte und Feierabendgespräche

Bei der Erarbeitung der Umsetzungsstrategie hatte das Büro «Interface» den Grundsatz formuliert, diese müsse «in einem interaktiven Prozess mit allen Beteiligten gestaltet werden».¹²⁶ Etwas später wurde konkretisiert: «Ein spezielles Instrument zur Umsetzung von Massnahmen sind Pilotgemeinden. Sie können zwei Funktionen erfüllen. Erstens kann über Piloten die Funktionsweise von Massnahmen getestet, das so gesammelte Wissen aufbereitet und für weitere Vorhaben nutzbar gemacht werden. Zweitens kann von Pilotgemeinden ein «Demonstrationseffekt» ausgehen. Dazu müssten die Ergebnisse publikumswirksam aufbereitet werden.»¹²⁷ Stefan Rieder schlug die Lancierung von sechs bis acht Pilotprojekten vor, bei denen verschiedene Formen der Zusammenarbeit bis hin zu einer eventuellen Fusion getestet werden sollten, und forderte: «Pilotprojekte und Gemeinden müssen gewisse Standards erfüllen, um vom

121 A 1666/35, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 22. Dezember 1997; A 1666/46, Aktennotiz vom 21. November 1997.

122 A 1666/35, Brief von Justizdirektor Paul Huber an die Mitglieder der Projektleitung Gemeindeprojekt Luzern '99 vom 29. Dezember 1997.

123 Freundliche Auskunft von Paul Huber vom 23. Februar 2017; vgl. A 1666/34–35, Protokolle der Projektleitungssitzungen vom 8. Januar und 2. April 1998.

124 A 1666/34, Protokolle der Projektleitungssitzungen vom 10. und 25. Juni 1998; A 1666/46–48, Strategiepapiere Interface und Kurmann.

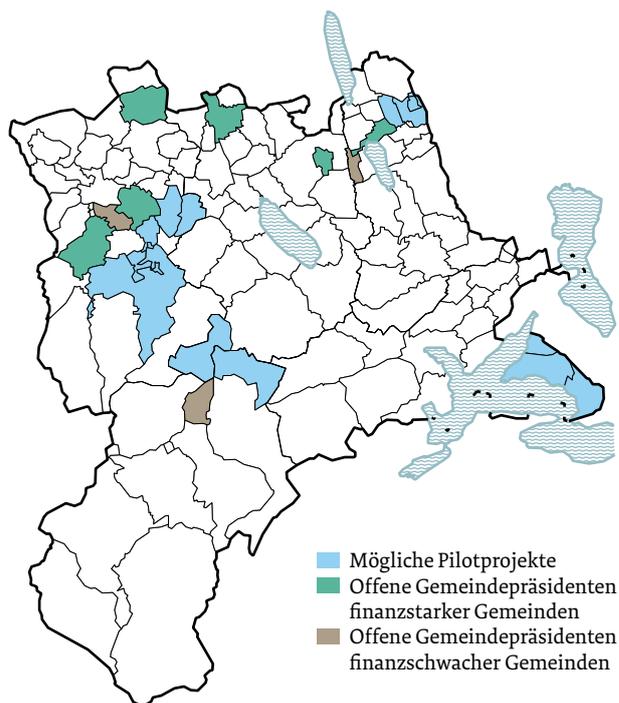
125 Rechenschafts- und Planungsbericht 1998, S. 41–54.

126 A 1666/48, Nachbearbeitung zum Workshop vom 11. März 1998, S. 10.

127 A 1666/47, Umsetzungsstrategie für das Projekt Gemeindereform im Rahmen von Luzern '99, Interface, Institut für Politikstudien, 29. Mai 1998, S. 32.

Karte 3.1: Erfahrungen aus Feierabendgesprächen

(Quelle: A 1666/68; Erstellung Karte: Julia Reichle)



Kanton unterstützt zu werden. Diese Standards unterscheiden die Pilotgemeinden von anderen Gemeinden, die ebenfalls Formen der Zusammenarbeit umsetzen.»¹²⁸

Damit Pilotprojekte lanciert werden konnten, mussten die Gemeinden dafür gewonnen werden. Darin bestand überhaupt die wichtigste Aufgabe der Projektleitung in der Frühphase des Projekts. Bereits im Januar 1998 hatte Projektleiter Beat Hensler erste Gesprächsrunden mit Gemeindepräsidenten und Gemeindepräsidentinnen organisiert, um sie über die Zielsetzungen und den Stand der Arbeiten im Teilprojekt Gemeindereform zu informieren. Gleichzeitig wollte er erfahren, was die Gemeinden vom Projekt Gemeindereform erwarteten. Aus einer Notiz über die Gespräche mit den Gemeindepräsidenten von Kulmerau, Triengen, Wilihof und Winikon ist zu erfahren, dass über die Zielsetzungen des Projekts Gemeindereform Einigkeit bestand, nicht aber über den Weg dahin. Die Gemeinden im Suralental sprachen sich für die Zusammenarbeit aus, jedoch gegen Fusionen: «Es ist dies einerseits eine Frage der Identität. Ein Kulmerauer will ein Kulmerauer bleiben, ein Wilihöfler möchte z.B. nicht Trienger werden.» In Kulmerau werde sogar demnächst eine Unterschriftensammlung gegen eine allfällige Fusion mit einer anderen Gemeinde gestartet. Weiter hiess es, «das Reformprojekt sei einseitig gegen die kleinen

Gemeinden gerichtet. Vergleiche mit der Agglomeration z. B. würden zeigen, dass in Kulmerau der Verwaltungsaufwand pro Kopf der Bevölkerung kleiner sei. Hier werde noch viel kostenbewusster und auch ehrenamtlich (Kommissionen) gearbeitet.»¹²⁹

Solche Gesprächsrunden mit dem Projektleiter in Begleitung eines Regierungsstatthalters gab es in den folgenden Monaten mit verschiedenen Gemeindegruppen, so in Sursee und Umgebung, im Michelsamt, in der Region Buttisholz-Grosswangen-Werthenstein-Wolhusen. Meist wurde die Initiative der Regierung begrüsst. Man sei sensibilisiert worden; der Gemeinderat habe Interesse an vermehrter Zusammenarbeit, berichteten die Gemeinden. Doch die Gemeindepräsidenten äusserten sich auch kritisch: gegenüber den angekündigten Einsparungen, der Grösse von 3'000 Einwohnern, der Stärkung der Gemeinden durch die Neuverteilung der Aufgaben.

Die Projektleitung analysierte die Haltung der Gemeindepräsidenten und hielt das Ergebnis kartografisch fest. Insgesamt kam man auf fünf mögliche Pilotprojekte (Seegemeinden, Hämikon-Müswangen, Wolhusen-Werthenstein, Willisau-Stadt und -Land sowie Ettiswil-Kottwil-Alberswil). Eine reformfreundige Haltung stellte man bei den Präsidenten von sechs finanzstarken und drei finanzschwachen Gemeinden fest.¹³⁰

Auch Regierungsrat Paul Huber engagierte sich an verschiedenen Veranstaltungen im ganzen Kantonsgebiet für die Gemeindereform, so etwa im März 1998 bei der CVP-Kreispartei in Dagmersellen. Im «Willisauer Boten» war zu lesen: «Im Wesentlichen, so Huber, gehe es um eine Stärkung der Gemeinden, die wieder selbständiger und handlungsfähiger werden sollten. Heute existiere vor allem bei kleinen Gemeinden eine «Scheinautonomie». Durch die Schaffung von grösseren Einheiten oder mit verstärkter Zusammenarbeit unter den Gemeinden sollten längerfristig 75 Millionen Franken pro Jahr eingespart werden können. Die Idee von Gemeindefusionen stehe zwar bei der Regierung nach wie vor im Vordergrund, andere Formen würden aber ebenso seriös geprüft, versicherte Huber.»¹³¹

128 A 1666/46, Materialien zur Umsetzungsstrategie, Interface, 10. Juli 1998, S. 30.

129 A 1666/68, Gesprächsnotiz über die Sitzung vom 26. Januar 1998

130 A 1666/68, Erfahrungen aus Feierabendgesprächen.

131 WB vom 12. März 1998.

Ein kritischer Gast an dieser Veranstaltung war Stephan Käppeli, HWV-Dozent und späterer Berater bei Gemeindefusionen. Er bezweifelte «insbesondere das von der Regierung vorgegebene Einsparungspotential von jährlich 75 Millionen Franken. Auch die Vorgabe von 3'000 Einwohnern lasse sich wissenschaftlich nicht verifizieren.» Nicht nachvollziehbar war für Käppeli ferner, warum der Kanton sich auf die kleinen Gemeinden stürze, obwohl hier die Einsparungsmöglichkeiten im Gegensatz etwa zu den grossen Agglomerationsgemeinden nicht sehr bedeutend seien. Statt schwach mit schwach zu fusionieren, müsste der Kanton Anreize für die finanzstarken Gemeinden schaffen, schwächere Kommunen aufzunehmen.¹³² Der «Willisauer Bote» beschrieb eine «lebhaft Diskussion», an der die Vertreter des Kantons keinen leichten Stand gehabt hätten: «Sie wiesen aber immer wieder darauf hin, dass das Projekt Gemeindeform noch in der Anfangsphase stecke und im Moment durch zwei Arbeitsgruppen erst die Entscheidungsgrundlagen erarbeitet würden.» Regierungsrat Huber zeigte sich laut Bericht auch selbstkritisch, indem er einräumte, dass die Regierung bei der Lancierung des Projekts Fehler gemacht habe - etwa in der Frage der Zwangsfusionen oder der Zahl von 3'000 Einwohnern.¹³³

Nach dem Erscheinen der Zwischenberichte zum Gesamtprojekt Luzern '99 und zum Teilprojekt Gemeindeform im August 1998 startete die Projektleitung eine neue Serie von Feierabendgesprächen, die teilweise bis in den Spätherbst 1999 weitergeführt wurde. Die Fragestellungen der Gesprächsrunden wurden der neuen Situation angepasst: Wie beurteilen die Gemeinden die im Zwischenbericht publizierte Umsetzungsstrategie der Projektleitung? Wie stehen sie zu Pilotprojekten?

Die Gemeindepräsidenten zeigten sich in der zweiten Runde offener für Pilotprojekte, wenn auch vor allem bezüglich der Zusammenarbeit. Der Zwischenbericht zur Gemeindeform und die darin enthaltene Umsetzungsstrategie wurden positiv gewürdigt: Die allgemeine Richtung stimme, der Fahrplan sei vernünftig, die Stärkung der Gemeinden werde glaubhaft dargelegt, hielt etwa der Regierungsstatthalter Franz Egli in seinen Notizen fest. Der Grundtenor der Gespräche wurde nun entspannter. «Das Gespräch war geprägt von Reformwillen und bemerkenswerter Offenheit. Zwar ist man sich bewusst, dass insbesondere Strukturreformen Zeit brauchen. Es war den Teilnehmern aber ebenso klar, dass Gemeinden einer Region wie Sursee ihre Aufgaben auf die

Dauer nur gemeinsam effizient und kostengerecht lösen können», so Eglis Fazit aus dem Gespräch in Schenkon. Allerdings galt dies nicht für alle Gemeinden gleichermaßen: «Die einen Gemeinden «harren der Dinge, die da kommen sollen», während andere recht aktiv sind.»¹³⁴

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der diversen Veranstaltungen kamen aus Gemeinden mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedürfnissen und brachten dementsprechend verschiedene Vorstellungen mit. Im Rontal sah man sich nicht unter Druck, weil sämtliche Gemeinden zu den steuergünstigsten des Kantons zählten. «Sie sind daher nicht in gleicher Masse zur Zusammenarbeit gezwungen wie Finanzausgleichsgemeinden auf der Landschaft.»¹³⁵ Von den Gemeinden Adligenswil und Udligenswil wurde auf das bereits bestehende Projekt «Habsburg 2000» hingewiesen, wo weitere Bereiche wie die Zusammenarbeit im Steuer- und Bauwesen angedacht waren. Bei den Gemeinden Greppen, Vitznau und Weggis war das Bedürfnis nach einer engeren Zusammenarbeit und nach einer neuen Finanzierungslösung im Schulwesen unbestritten, doch wurde gemahnt, «man solle den Wagen jetzt nicht überladen.»¹³⁶ Für die Gemeinden Buttisholz, Nottwil und Ruswil gab es bezüglich Kooperationsprojekten zurzeit keinen Handlungsbedarf: Ruswil wollte abwarten, wie sich die Sache mit Werthenstein/Wolhusen weiterentwickelte. Nottwil wusste noch nicht, ob es sich Richtung Sursee oder Buttisholz/Rottal orientieren sollte. Ähnliche Probleme hatte Büron, das sich noch unschlüssig war, ob die Intensivierung der Zusammenarbeit in Richtung Sursee oder Triengen gehen sollte.¹³⁷ Von Triengen, Kulmerau, Wilihof und Winikon war im zweiten Feierabendgespräch zu vernehmen, dass «sowohl in den Behörden als auch in der Bevölkerung nur dann eine Bereitschaft zu einer

¹³² Ebd.

¹³³ Ebd.

¹³⁴ A 1666/68, Gesprächsnotiz Gemeinden rund um Sursee, 10. November 1998.

¹³⁵ A 1666/68, Gesprächsnotiz Dierikon, Gisikon, Meierskappel, Root, 12. April 1999.

¹³⁶ A 1666/68, Gesprächsnotiz Greppen, Vitznau, Weggis, 23. November 1998.

¹³⁷ A 1666/68, Gesprächsnotiz Feierabendgespräch in Nottwil, 21. Januar 1999.

vermehrten regionalen Zusammenarbeit besteht, wenn Anreize vorhanden sind in Form von besseren Dienstleistungen und einer Optimierung im finanziellen Bereich (Spareffekt)». Dennoch stellten sich die Gemeindepräsidenten grundsätzlich positiv zu einem Pilotprojekt.¹³⁸

Der Zwischenbericht

Im August 1998 legte der Regierungsrat den versprochenen Zwischenbericht zum Teilprojekt Gemeindereform vor. Seinem Namen nach war es zugleich ein Rechenschafts- und ein Planungsbericht, der die bisher geleisteten Arbeiten und ihr Echo in der Öffentlichkeit darlegte und das weitere Vorgehen skizzierte.¹³⁹ In kursiver Schrift wurde darin auch das von der Projektleitung erarbeitete Umsetzungskonzept abgedruckt. Der Anhang brachte zwei Karten über die Schwerpunkte der interkommunalen Kooperationen im Kanton und über die bereits im Hinblick auf Pilotprojekte untersuchten Gebiete.

Von grosser Bedeutung war die Anpassung der beiden Projektziele Stärkung der Gemeinden und Effizienzsteigerungen (Einsparungen von rund 75 Millionen Franken für die Kantonskasse). Das Sparziel von 75 Millionen Franken wurde auf die gesamte öffentliche Hand (inklusive die Gemeinden) ausgedehnt. Die Effizienzsteigerungen wurden neu mit «Schaffung von grösseren Leistungserbringern» umschrieben, diese könnten «neben der Fusion auch mit anderen Massnahmen erreicht werden, sofern die gesteckten Ziele damit gleichwertig erreicht werden können». ¹⁴⁰ Der Auftrag an das Projekt Gemeindereform war somit zweiteilig: Einerseits galt es, Beweise für die Hypothese «Sparen durch vermehrte Zusammenarbeit und Fusion» zu finden, andererseits sollten Erkenntnisse gewonnen werden, welche die Forderung nach der minimalen Gemeindegrösse von 3'000 Einwohnern stützen oder widerlegen konnten.¹⁴¹

Basierend auf den Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Finanzstatistik und Grundlagen», welche die Kosten in definierten Aufgabengebieten von 47 Gemeinden in der Grösse zwischen 200 und 6'000 Einwohnern untersucht hatte, kam der Regierungsrat zur Erkenntnis: «Eine für den Kanton Luzern gültige Gemeindegrösse gibt es aus den dargelegten Gründen nicht. Die ökonomischen Überlegungen können zwar aufzeigen, dass sich die Zusammenlegung zu grösseren Einheiten finanziell lohnt, die Untersuchungsergebnisse zeigen aber, dass es

auch kleine Gemeinden gibt, die mit sehr tiefen Verwaltungskosten auskommen. Aber auch diese Aussage ist zu relativieren, weil nur die Kosten, nicht aber der Zusammenhang mit den Leistungen untersucht wurden.» Obwohl die statistischen Daten zugegebenermassen keine quantitativen Aussagen über das Sparpotential erlauben, zog der Regierungsrat dieses grundsätzlich nicht in Zweifel und kam zur Schlussfolgerung: «Der Zusammenschluss zu grösseren Einheiten soll unter diesem Aspekt grundsätzlich gefördert werden.»¹⁴²

Die Untersuchungen führten zu einer für den weiteren Verlauf des Projekts wesentlichen Erkenntnis: «Die Machbarkeit, die Zweckmässigkeit und die Grenzen der Zusammenarbeit, bis hin zur Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen und zu Gemeindefusionen, sind primär durch technische, topografische, soziale und kulturelle Gegebenheiten bestimmt, was sich auch anhand der langen Liste von Gemeindeverbänden und Gemeindeverträgen zeigen lässt. (...) Was die optimale Gemeindegrösse sein könnte, ist im Einzelnen mit den Gemeinden zu untersuchen.»

Aussagekräftigere Resultate sollten im weiteren Projektverlauf Modellrechnungen in ausgewählten Gemeindegebieten bringen. «Diese machen aber nur Sinn, wenn die Initiative von den betroffenen Gemeinden ausgeht.» Der Kanton müsse aber die Wünschbarkeit dieser Projekte und seine Unterstützungsmöglichkeiten klar kommunizieren.¹⁴³

Bei der Beratung im Grosse Rat fand der Zwischenbericht Anerkennung. In der Eintretensdebatte am 25. Januar 1999 erinnerte Kommissionspräsident Josef Wermelinger (LPL, Hitzkirch) daran, dass vor zwei Jahren die Art der Präsentation des Projekts Luzern '99 durch den Regierungsrat einige Gemeinden und deren Vertreter zuerst schockiert habe. Danach habe sie aber eine Reihe von Aktivitäten auszulösen vermocht, sodass der Dialog zwischen den Gemeinden und dem Kanton heute besser ge-

138 A 1666/68, Gesprächsnotiz Feierabendgespräch Kulmerau, Triengen, Wilihof, Winikon, 8. März 1999.

139 Rechenschafts- und Planungsbericht 1998.

140 Ebd., S. 18.

141 Ebd., S. 20.

142 Ebd., S. 20 und 23.

143 Ebd., S. 23.

führt werde als zum Zeitpunkt des Starts. Das Klima habe sich spürbar verbessert.¹⁴⁴

Kontrovers diskutiert wurde in der Detailberatung vom 2. Februar vor allem die von der Kommission beantragte Bemerkung: «Grundsätzlich soll keine Gemeinde zu einer Fusion gezwungen werden. Stattdessen sollen Anreizmodelle und andere Alternativen gefördert werden.»¹⁴⁵ Diese Bemerkung fand im Rat breite Unterstützung. Alfred Elmiger (CVP, Altwis) sagte, stellvertretend für viele Ratsmitglieder: «Die Zielsetzungen von Luzern '99 können nur zusammen mit den Gemeinden sowie den Bürgerinnen und Bürgern erreicht werden.» Dieser Weg könne nur in einer partnerschaftlichen Art und Weise angegangen werden. Es sei deshalb wichtig, dass die auf dem Papier bestehende Drohung von Zwangsfusionen gestrichen werde.¹⁴⁶

Eine andere Meinung vertrat Regierungsrat Paul Huber. Er wehrte sich für den Zwang als «ultima ratio» und betonte, das ganze Instrumentarium von Anreizen, Druck und flankierenden Massnahmen müsse ausgereizt sein, bevor über das entschieden werde, was im engsten Sinne als Zwang gelte, nämlich die gesetzliche Verankerung einer Fusionsmöglichkeit gegen den Willen einer Gemeinde. Es habe schon immer Phasen gegeben, in denen der Grosse Rat demokratisch legitimiert auf die Gemeinden Druck oder Zwang ausgeübt habe. Wer davon ausgehe, «dass der Staat lediglich ein Gesprächsforum sei, das sich am runden Tisch einige, habe eine falsche Vorstellung». Er sei überzeugt, dass erst die Möglichkeit des Grossen Rates, eine Fusion auch erzwingen zu können, in gewissen Fällen ein Gespräch wieder in Gang setzen könnte.¹⁴⁷

Am Ende der grossrätlichen Debatte wurde die Bemerkung dennoch gutgeheissen. Damit waren Zwangsmassnahmen bei Gemeindefusionen definitiv vom Tisch. Auch weitere Entscheide zogen für die Zukunft klare Leitlinien. So wurde definitiv auf die Mindestzahl von 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner als Richtgrösse einer Gemeinde verzichtet. Darüber hinaus wurden alle Gemeinden angehalten, explizit auch die grossen, sich an der Strukturreform zu beteiligen. Mit Bemerkung 10 wurde ein altes Anliegen des VLG wieder aufgenommen: «Bei der Priorisierung der folgenden Arbeiten ist die Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden gleichzeitig mit der Neuregelung der Finanzströme aufzuzeigen.»¹⁴⁸

Josef Zihlmann, Chefredaktor des «Willisauer Boten», attestierte in seinem Kommentar den Entscheiden

des Parlaments eine Signalwirkung auf den weiteren Verlauf des Projekts. «Es geht ja schliesslich nicht um Fusionen um der Fusion Willen, sondern darum, die immer knapperen finanziellen Mittel wirkungsvoller und konzentrierter einzusetzen. Der Reformweg hat nur ein Ziel: die Handlungsfähigkeit des Staats inklusive Gemeinden zu wahren und ihn als demokratischen, gerechten und sozialen Staat zu erhalten.»¹⁴⁹

Der Planungsbericht zur Umsetzung

Im März 2000 lag der «Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform» vor.¹⁵⁰ Sprache und Inhalt waren gegenüber dem Zwischenbericht konkreter und deshalb leichter nachvollziehbar. Der Regierungsrat bekundete die Absicht, «zukunftsfähige Gemeindeformen» zu schaffen, um den Behörden in Kanton und Gemeinden «grösseren politischen und finanziellen Handlungsspielraum zu verschaffen». Die Gemeinden sollten «ihre Aufgaben autonom, kompetent und kostengünstig erfüllen» können. Die staatlichen Leistungen sollten «sowohl quantitativ wie qualitativ einen hohen Standard behalten», und zwar für alle Bürgerinnen und Bürger – ohne sie finanziell stärker zu belasten. Dazu müsse auch «der Gedanke der Solidarität zwischen den Gemeinwesen gestärkt» werden. Konkret beabsichtige die Regierung, die Autonomie der Gemeinden zu stärken, damit sie «jene Aufgaben, die für ihre Identität politisch und psychologisch wichtig sind, selbständig und eigenverantwortlich erfüllen» könnten, also «dezentral» und damit «nahe an der Bevölkerung». Weiter strebe man an, die Auf- und Ausgaben kostensparend zu organisieren und «wo notwendig grössere Leistungserbringer zu schaffen».¹⁵¹

144 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1999, S. 21.

145 Ebd., S. 218.

146 Ebd., S. 219.

147 Ebd., S. 222 f.

148 Ebd., S. 224.

149 WB vom 4. Februar 1999.

150 Planungsbericht 2000.

151 Ebd., S. 1 f.

Der Bericht sprach neu von drei Teilbereichen der Gemeindereform: Strukturreform, Aufgabenreform und Finanzreform. Sie bedingten sich gegenseitig und waren voneinander abhängig.

- Die Strukturreform hatte bereits eine Vielzahl neuer kommunaler Zusammenarbeiten bewirkt; rund die Hälfte aller Gemeinden war an Pilotprojekten beteiligt. Aber Gemeindevereinigungen (die Gebietsreform) würden «direkter zur Stärkung der Gemeinden» führen und sollten deshalb mit Anreizmodellen unterstützt werden. Kurz erwähnt wurde ein Zielstrukturplan des Projektteams, der die zukünftige Entwicklung in Richtung regionaler Zentren aufzeigte. Im Anhang wurde eine als «Denkmodell» bezeichnete Landkarte abgebildet, dort wurden auch insgesamt elf Pilotprojekte kurz vorgestellt.
- Die Aufgabenreform verfolgte das Prinzip AKV, wonach Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (auch für die Finanzen) deckungsgleich in einer Hand zu liegen hatten. Zu diesem Zweck sollten die Aufgaben entflochten und entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen werden; nur für den Ausnahmefall waren Verbundaufgaben vorgesehen.
- Die Finanzreform: Da die Reform ohne Anpassung der Finanzströme nicht möglich war, wurde ein neues Finanzausgleichsmodell angekündigt. Dieses verzichtete auf die Elemente indirekter Finanzausgleich, Maximalsteuerfuss und Bedarfsausgleich, stattdessen sollte der Steuerkraftausgleich markant ausgebaut werden (Ressourcenausgleich).¹⁵²

Der Bericht wurde im Grossen Rat am Nachmittag des 3. Juli 2000 beraten.¹⁵³ Ruedi Amrein (FDP, Malters), der Präsident der vorberatenden Staatspolitischen Kommission (SPK), beantragte, den Bericht zustimmend zur Kenntnis zu nehmen. Seit dem Paukenschlag vom Januar 1997 sei viel Wasser die Bäche hinuntergeflossen und die Stimmung zwischen den Gemeinden und dem Kanton habe sich markant verbessert. Die SPK wertete die Gemeindereform als «den bedeutendsten Teil von Luzern '99». Sie war aber der Meinung, dass der Planungsbericht noch viel offen lasse, und forderte, dass bei der Schaffung der zukünftigen Strukturen «historisch Gewachsenes respektiert» werde. Zudem sei auch der Frage des Personalabbaus in den Gemeinden Beachtung zu schenken.¹⁵⁴



Für die CVP-Fraktion vertrat Cornelius Müller (Hitzkirch) die Auffassung, dass die Gemeindereform neue Rahmenbedingungen und Voraussetzungen schaffe, damit die Luzerner Gemeinden in Zukunft die Erwartungen erfüllen könnten. Deshalb seien die Reformen notwendig. Keine Gemeinde könne es sich leisten, sich dem Reformprozess zu verschliessen. Die CVP beobachte «mit Interesse die Pilotprojekte» und erwarte die verschiedenen Gesetzesvorlagen.

Die Liberale Partei resp. FDP nahm vom Planungsbericht zustimmend Kenntnis. Besonders positiv bewertete Walter Stucki (Emmen), «dass die Regierung von der fixen Zahl von 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner als Gemeindegrösse abrücke». Es sei schwierig, einzelne Gemeinden von der Richtigkeit einer engeren Zusammenarbeit oder gar von einem Zusammenschluss zu überzeugen. Die Partei begrüsse das Anreizmodell sehr. «Reiner Zwang sei nicht anzustreben, da er oft kontraproduktiv wirke.»

Auch die SVP nahm vom Planungsbericht in zustimmendem Sinne Kenntnis und würdigte den Verzicht auf die Zahl 3'000. Inzwischen habe die Regierung erkannt, «dass es die optimale Gemeindegrösse nicht gebe

¹⁵² Ebd. S. 2 f.

¹⁵³ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 1000–1015.

¹⁵⁴ Ebd., S. 1000 f.

und dass bei einer Strukturreform andere Kriterien höher zu gewichten seien», meinte Fraktionssprecher Willy Möll (Ebikon). Die SVP verlange, dass den Demokratiedefiziten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde.

Gemäss Peter Beutler (Meggen), der namens der SP vom Planungsbericht ebenfalls in zustimmendem Sinne Kenntnis nahm, hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Gebietsreform nicht das Zentrale der Gemeindereform sei. Neue Formen der Zusammenarbeit seien entstanden, und dies sei gut so. «Das Endziel, grössere und effizientere Gemeinden zu schaffen, habe bessere Chancen, wenn es nicht in «Bocksprüngen», sondern in angemessenen Schritten realisiert werde.»

Das Grüne Bündnis nahm vom Bericht Kenntnis. Ihr Fraktionschef Louis Schelbert (Luzern) gab zu Protokoll, dass sich der Charakter des Projekts zu seinem Vorteil gewandelt habe, weil nicht mehr von «Fusionszwang» und von einer erforderlichen Gemeindegrösse gesprochen werde. Für die GB-Fraktion würden jedoch «die betriebswirtschaftlichen Teile zu stark gewichtet, die staatspolitische Dimension entsprechend zu wenig». Ihr war es, ähnlich wie der SP, «wichtig, dass die Reform ohne Entlassungen verwirklicht» werde.¹⁵⁵

Nach mehreren Einzelvoten dankte Justizdirektor Paul Huber dem Rat für die fast durchwegs positive Aufnahme des Planungsberichts und forderte, diesen in zustimmendem Sinn zur Kenntnis zu nehmen. Die Regierung verstehe die vielen Sorgen, die in der Eintretensdebatte geäussert worden seien. Diese Sorgen seien zum grossen Teil Ausdruck dafür, dass das Parlament für diesen Kanton Verantwortung übernehmen wolle. Huber bat den Rat aber darum, Zurückhaltung «mit Verbots- und Verhinderungsbemerkungen» zu üben.¹⁵⁶

In der Detailberatung überwies der Rat dann aber die drei Bemerkungen der SPK und zudem einen Antrag von Pius Höltschi (CVP, Aesch), der finanzielle Unterstützung nicht nur für Fusionsprojekte, sondern auch für die verschiedensten Formen der Zusammenarbeit forderte. Regierungsrat Huber hatte sich vergebens dagegen gewehrt, weil «die Regierung eigentlich keine Beiträge mehr an Gemeinden sprechen möchte, die nun die Ergebnisse aus den Pilotstudien umsetzen wollen. Wenn beispielsweise Steuer- oder Bauämter zusammengelegt werden, geschehe dies vor allem darum, weil aufgrund solcher Zusammenlegungen entsprechende Einsparungen zu erwarten seien.» Es sei «nicht klar, weshalb der Kanton in einem solchen Fall einen neuen Investitionsstrom in

Gang setzen sollte», der «die Ersparnisse bei den Gemeinden noch zusätzlich finanzieren» würde.¹⁵⁷

Am Ende der Debatte plädierte Gody Studer (CVP, Escholzmatt) dafür, den Planungsbericht nicht zustimmend zur Kenntnis zu nehmen, weil dieser «ganz verschieden interpretiert» werde. Daher sei es «ehrlicher, den Planungsbericht lediglich zur Kenntnis zu nehmen». In der Schussabstimmung folgte der Rat Studers Antrag und nahm vom Planungsbericht mit 51 zu 42 Stimmen Kenntnis.¹⁵⁸

Es war – neben dem GB – vor allem die CVP, die sich für diese zurückhaltende Form der Entgegennahme eingesetzt hatte. Darauf angesprochen, nahm Fraktionssprecher Cornelius Müller (Hitzkirch) wie folgt Stellung: «Obwohl der Bericht als sehr positiv wahrgenommen worden ist und viel gelobt wurde, blieb der CVP zu vieles unklar. Zum anderen nehmen vor allem die Gemeindevertreterinnen und -vertreter in meiner Fraktion nicht mehr alles für bare Münze, was vom Regierungsrat kommt. Das Misstrauen ist relativ gross. Wir wollen zuerst sehen, was wir zustimmen. Es besteht die Angst, dass die Marschrichtung sonst bereits vorgegeben ist, bevor wir etwas dazu sagen konnten.»¹⁵⁹

Mit der Genehmigung des Schlussberichts von Luzern '99 endete auch das Teilprojekt Gemeindereform. Für die Umsetzung war ein neues Projekt unter neuem Namen und mit einer neuen Projektorganisation zu starten. Im Rückblick glaubte der Projektleiter Beat Hensler drei Phasen ausmachen zu können: Zuerst wurde das Projekt belächelt (Stichwort «Luzern nicht ganz 100»), danach bekämpft, zuletzt aber «wollten es viele selber erfinden haben».¹⁶⁰

¹⁵⁵ Alle Fraktionserklärungen: Ebd., S. 1001–1005.

¹⁵⁶ Ebd., S. 1007 f.

¹⁵⁷ Ebd., S. 1008–1010.

¹⁵⁸ Ebd., S. 1015.

¹⁵⁹ A 1666/156, Gemeinde-Info Luzern '99 vom 12. Juli 2000, S. 3.

¹⁶⁰ Freundliche Auskunft von Beat Hensler vom 6. Juli 2017.

Die Gemeindereform 2000+ und die Neuregelung des Gemeindewesens

Ein neues Projekt

«Im Rahmen von Luzern '99 haben wir die konzeptionellen Vorarbeiten für eine Strukturreform im Kanton Luzern geleistet. Damit wird die Gemeindereform als Teilprojekt von Luzern '99 abgeschlossen. Nach der Behandlung durch Ihren Rat wird es darum gehen, den vorliegenden Bericht umzusetzen. Dazu ist eine neue Projektorganisation nötig», hatte der Regierungsrat im Planungsbericht angekündigt. ¹⁶¹ Um eine exakte Trennung vorzunehmen, wählte er im Juni 2000 den neuen Namen aus einem Dreivorschlag des Projektteams aus; «Gemeindereform 2000+» setzte sich durch; auf der Strecke blieben «Luzärn luegt vorwärts (Lulu)» und «Luzärn goht zäme». ¹⁶²

Mit dem neuen Namen sollte zweifellos neuer Schwung in dieses Langzeitprojekt gebracht werden, das im Unterschied zu den übrigen Teilprojekten von Luzern '99 auch weit über das Jahr 2000 hinaus fortgesetzt wurde. In einem Interview mit der NLZ wurde Justizdirektor Huber gefragt, was sich denn mit dem neuen Projekt konkret ändere. Seine Antwort: «Wir werden in nächster Zeit Schlag auf Schlag Entscheidungen treffen müssen. In Gebieten, wo die Bevölkerung dank Pilotprojekten schon stark einbezogen ist, wird das keine Schwierigkeiten verursachen, in anderen Kantonsteilen ist noch mehr Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Gemeindereform 2000+ ist von Anfang an auf drei Geleisen gefahren: Finanzausgleich, Aufgabenteilung und Strukturreform. Diese sind nun auch Ausgangspunkte der Umsetzungsphase.» ¹⁶³

Damit versuchte Paul Huber, der Bevölkerung die Umsetzungsphase der Gemeindereform zu erklären. Diese hatte jedoch teilweise bereits früher eingesetzt. Der Planungsbericht und das darin enthaltene Konzept listeten zahlreiche Programmpunkte auf, darunter

- die Reformprojekte der Gemeinden in der bisherigen Art weiter zu unterstützen,
- die Zusammenarbeitsformen ausdrücklich zuzulassen und wo nötig zu regeln,
- die Strukturreform nach raumplanerischen Vorstellungen auf regionale Zentren auszurichten,
- das dezentrale Führungsmodell auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anzuwenden und in den jeweiligen Gesetzen umzusetzen,
- das Gemeinde- und Kantonscontrolling auszuarbeiten und das Gemeindegesetz entsprechend zu revidieren,

- den indirekten Finanzausgleich abzuschaffen und den direkten Finanzausgleich zu stärken und eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes zu erarbeiten.
- den Reformgedanken und die Unterstützung durch den Kanton in einer Verfassungsbestimmung zu verankern,
- die Ausführungsbestimmungen zu Gemeindevereinigungen gesetzlich zu umschreiben,
- für Gebietsreformen spezielle finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. ¹⁶⁴

Neue Projektorganisation

Laut Planungsbericht sollte die neue Projektorganisation ab Mitte 2000 aktiv werden. Die Projektsteuerung wurde im August 2000 wiederum aus drei Mitgliedern des Regierungsrates bestimmt: Zu Finanzdirektor Kurt Meyer und Justizdirektor Paul Huber stiess nun der amtierende Schultheiss und Baudirektor Max Pfister, der Brigitte Mürner ersetzte. ¹⁶⁵ Wie schon im Vorgängerprojekt erklärte der Regierungsrat damit auch die Gemeindereform 2000+ zur «Chefsache». Paul Huber, der gegenüber dem Gesamtregierungsrat und dem Parlament für das Gelingen (oder Nichtgelingen) des Projekts verantwortlich war, bestand darauf, die Projektsteuerung selber in den Händen zu haben, denn er «trug das Risiko und hätte den Kopf hinhalten müssen, während es die Vertreter des VLG wahrscheinlich «schon immer gewusst» hätten». ¹⁶⁶ Der VLG musste sich mit der paritätischen Beteiligung in den übrigen Projektorganen begnügen.

Gleichzeitig beschloss der Regierungsrat, die Erarbeitung der Projektorganisation sei möglichst rasch an die Hand zu nehmen, «damit der Schwung im Projekt nicht verloren geht». Der bereits vorliegende Entwurf sei im Rahmen eines Workshops mit breiter Beteiligung der bisherigen Projektmitarbeitenden und anschliessend auch mit dem VLG zu diskutieren. ¹⁶⁷

¹⁶¹ Planungsbericht 2000, S. 55.

¹⁶² RR 834, RRB Nr. 906 vom 20. Juni 2000.

¹⁶³ NLZ vom 4. Oktober 2000.

¹⁶⁴ Planungsbericht 2000, S. 30, 34 ff., 56.

¹⁶⁵ RR 835, RRB Nr. 1158 vom 14. August 2000.

¹⁶⁶ Freundliche Auskunft von Paul Huber vom 23. Februar 2017.

¹⁶⁷ RR 835, RRB Nr. 1157 vom 14. August 2000.

Judith Lauber, Projektleiterin Gemeindereform 2000+, im Gespräch mit dem früheren Reider Gemeindepräsidenten Robert Käch an einer Informationsveranstaltung in Wikon, Oktober 2000 (Foto Adelheid Aregger)



Die Projektorganisation war ein heikles Geschäft, denn im Teilprojekt Gemeindereform hatte Mark Kurmann die Meinung vertreten, «dass für die Umsetzungsphase des Projekts neben der Projektsteuerung eine professionelle Geschäftsstelle geschaffen werden müsste, die die heutige operativ tätige Projektleitung ablöst.» Offenbar wollte er damit das IBR ins Spiel bringen, welches auch die Geschäfte des VLG führte.¹⁶⁸ Als Geschäftsstelle bestimmte der Regierungsrat dann aber im Juni 2000 eine auf den 1. Januar 2001 neu zu schaffende kantonale Amtsstelle, der neben der Gemeindereform auch einige weitere Aufgaben des Justizdepartementes zugeordnet waren (Zivilstandswesen, Bürgerrecht, Wahlen und Abstimmungen). Als Nachfolgerin von Beat Hensler wählte er die Rechtsanwältin und Mediatorin Judith Lauber zur Projektleiterin und Vorsteherin dieses «Amtes für Gemeinden» auf den 1. September 2000. In der «Gemeinde-Info» vom Juli 2000 wurde sie der Öffentlichkeit vorgestellt als «eine Frau des Ausgleichs, eine Person, die den Konsens sucht».¹⁶⁹

Nach ihrem Arbeitsantritt wurde die neue Amtsvorsteherin auch in der NLZ porträtiert. Das Projektteam war dasselbe, ging seiner Arbeit nun aber am Sitz des neuen Amtes am Bundesplatz nach. In der Projektleitung sass Erwin Galliker aus Hochdorf anstelle von Franz Egli als Vertreter der Regierungsratthalter, und im «Strategischen Begleitkomitee» war - neben den drei Regierungsräten - der VLG neu mit ebenfalls drei Mitgliedern vertreten: James Sattler (Root), der im April Josef Lötscher als VLG-Präsident abgelöst hatte¹⁷⁰, sowie Herbert Lustenberger (Ebikon) und Roland Schnyder (Escholzmatt).¹⁷¹

Das neue Logo der Gemeindereform 2000+ (Gemeinde-Info vom November 2000)



An einer Klausur widmeten sich die Projektverantwortlichen Mitte September 2000 dem Projektbeschrieb und insbesondere der zeitlichen Staffellung der verschiedenen Aufgaben. Dabei kamen sie zur Überzeugung, dass die Finanzreform von grösster Dringlichkeit sei und der direkte Finanzausgleich als erstes umgesetzt werden sollte. In zweiter Priorität sollte die Aufgabenreform etappenweise umgesetzt werden. Begrüsst wurde ferner die Ausarbeitung einer Verfassungsbestimmung, die von der Bevölkerung an einer Volksabstimmung über die Gemeindereform zu legitimieren war.¹⁷²

Ein erster Entwurf des Projektbeschriebs lag im Oktober 2000 vor. Er enthielt auch eine Begründung für die gewählte Abfolge: «Aus Gesprächen mit Fachleuten, Gemeindevertretern und Gemeindevertreterinnen ergibt sich einhellig, dass das Finanzausgleichsgesetz vordringlich zu ändern ist. Es macht auch wenig Sinn, die konkrete Aufgabenzuteilung zu vollziehen, ohne das neue Führungsmodell, insbesondere das Controlling, einzuführen. Das heisst, die Revision des Gemeindegesetzes ist eben-

¹⁶⁸ A 1666/3, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 29. September 1999, S. 1.

¹⁶⁹ RR 834, RRB Nr. 907 vom 20. Juni 2000; A 1666/156, Gemeinde-Info Luzern '99/12.

¹⁷⁰ WB und NLZ vom 6. April 2000.

¹⁷¹ RR 840, RRB Nr. 282 vom 16. Februar 2001.

¹⁷² A 1666/110, Klausur zur Umsetzung der Gemeindereform vom 15. September 2000.

falls vor der konkreten Aufgabenumverteilung an die Hand zu nehmen.»¹⁷³ Im Februar 2001 genehmigte der Regierungsrat den Projektbeschrieb und bestätigte damit auch die vorgeschlagene Reihenfolge.¹⁷⁴

Anreizdekret: die Gemeinden fusionswillig machen

Durch das IBR hatte der Regierungsrat verschiedene Gemeindegruppen untersuchen lassen und dabei festgestellt, dass sich die Gemeinden in ihren Strukturen und Finanzhaushalten stark unterschieden. Grosse Unterschiede bestanden namentlich bezüglich Steuerfuss, Pro-Kopf-Verschuldung, Steuerkraft und Bevölkerungsstruktur, Transferzahlungen des Kantons (indirekter Finanzausgleich) und Ausbau der Infrastruktur. «Das macht eine Gebietsreform unattraktiv und erschwert deren Umsetzung», folgerte er daraus. Da «der Kanton bei Gemeindevereinigungen am meisten profitiert», sei es gerechtfertigt, dass er «die Einsparungen, die er durch Gemeindevereinigungen realisieren kann (...), mindestens befristet in die Gemeindegruppe (...) reinvestiert.» Der Regierungsrat legte sich im Planungsbericht noch auf kein bestimmtes Lösungsmodell fest, bekundete aber seine Absicht, spezielle finanzielle Mittel einzusetzen, um Gebietsreformen zu fördern.¹⁷⁵

Schon im Vorfeld zum Planungsbericht hatte sich die Projektleitung mit verschiedenen Modellen von finanziellen Anreizen für Gemeindevereinigungen auseinandergesetzt. Es wurden Lösungsansätze aus anderen Kantonen und verschiedene Rahmenbedingungen geprüft. Die Verschuldung der Gemeinden wurde schon damals als zentrales Thema gesehen. Doch noch stellte sich der Finanzverwalter Kurt Stalder gegen einen Schuldenausgleich: Man müsse stattdessen ein «neues Mittel der Steuerkraftunterschiede als Kriterium für einen Ausgleich ermitteln».¹⁷⁶ Ein anderes Modell, das zur Diskussion stand, war das «Fribourger Modell», bei dem Beiträge pro Einwohner ausbezahlt wurden. Einigkeit bestand in der Projektleitung bezüglich einer befristeten Auszahlung von finanziellen Anreizen (zwischen drei bis fünf Jahren) und auch darin, dass ein entsprechendes Gesetz möglichst rasch geschaffen werden sollte.¹⁷⁷

Im April 2000 widmeten sich die Projektleitungsmitglieder Kurt Stalder, Franz Egli und Stefan Pfäffli dem Thema Anreizstrategie erneut in einer Aussprache. Ein

flächendeckendes finanzielles Anreizsystem hielt man angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse bei allfälligen Fusionspartnern nicht für sinnvoll, zumal «auch das Geld dazu kaum vorhanden» wäre. Andererseits erwarteten fusionswillige Gemeinden eine finanzielle Mithilfe des Kantons, insbesondere, wenn sie unterschiedliche Steuerfüsse aufwiesen. Kurz: «Wenn die Gefahr besteht, dass nach der Fusion allenfalls ein höherer Steuerfuss resultiert, ist eine Fusion chancenlos.» Um dieses Problem zu beheben, sei «eine gewisse finanzielle Anreizstrategie notwendig», waren sich die Teilnehmer der Aussprache einig.¹⁷⁸

Dies bekräftigte auch Regierungsrat Paul Huber in der Projektpublikation «Info Gemeindereform 2000+», als der konkrete Antrag dann vorlag: «Es braucht ein Anreizdekret vor allem als Übergangslösung, bis der neue Finanzausgleich in Kraft tritt und die Ausgleichsmechanismen voll greifen. Der Grosse Rat hat vom ersten Tag der Gemeindereform an gefordert, dass nicht mit Druck und Zwang gearbeitet werden soll, sondern dass das Sich-Bewegen attraktiv gemacht wird». Auf die kritische Frage: «Heisst das, dass der Kanton Fusionen kauft?» antwortete Huber: «Das ist ganz sicher nicht der Fall. Wo der Wille der Gemeinden nicht vorhanden ist und auch die Überzeugung fehlt, dass die Fusion eine bessere Situation schafft, dort bringt auch ein Anreiz nichts.»¹⁷⁹

In der Botschaft vom 6. März 2001 zum Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten, so der offizielle Name des «Anreizdekrets», schlug der Regierungsrat einen Kredit von 10 Millionen Franken vor: 7,5 Millionen Franken für Fusionsprojekte und 2,5 Millionen Franken für Kooperationsprojekte. Er verwies dabei auf die Bemerkung aus der Grossratsdebatte zum Planungsbericht, in der Mittel sowohl

173 A 1666/106, Projektbeschrieb für die Umsetzung der Gemeindereform, 23. Oktober 2000.

174 RR 840, RRB Nr. 282 vom 16. Februar 2001.

175 Planungsbericht 2000, S. 28–30.

176 A 1666/37, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 20. September 1999, S. 3.

177 Ebd.

178 A 1666/108, Aktennotiz »Finanzielles Anreizsystem für Gemeindefusionen«, 25. April 2000.

179 A 1666/156, Gemeinde-Info vom Mai 2001, S. 2.

für Gemeindevereinigungen als auch für Zusammenarbeitsprojekte gefordert worden waren. Bei der Festlegung des jeweiligen Fusionsbeitrags sollten folgende Kriterien berücksichtigt werden: Steuerfüsse, Verschuldung, Reorganisationskosten, Situation im Finanzausgleich. Ziel war die zeitlich befristete Angleichung des Steuerfusses von fusionierenden Gemeinden auf das Niveau der Gemeinde mit dem tiefsten Steuerfuss. Auch «Beiträge zur Annäherung der Verschuldung der Fusionspartner oder zur Ausgleichung unterschiedlicher Infrastrukturen» sollten möglich sein.¹⁸⁰

Der Grosse Rat stimmte dem Dekret am 7. Mai 2001 mit 104 zu 1 klar zu.¹⁸¹ In der «Surseer Woche» wurden danach verschiedene Ratsmitglieder und Gemeinderäte nach ihrer Meinung gefragt. Ruth Dahinden (SP, Sursee) hielt das Dekret für einen notwendigen Impuls. Es motiviere die Gemeinden, ihre eigene Situation zu hinterfragen: «Es geht auch darum, Ressourcen und Synergien besser zu nutzen. Überdies kann durch ein Anreizsystem auch in kleinen Gemeinden die Professionalität erhöht werden.» Auch Gerhard Klein (SVP, Wauwil) war prinzipiell mit dem Anreizsystem einverstanden, denn Fusionen dürften «auf keinen Fall erzwungen werden. So etwas muss wachsen, von unten her reifen. An der Gemeindeautonomie ist nicht zu rütteln.» Als «gute Alternative zum Zwang» bezeichnete auch der Surseer Stadtpräsident Ruedi Amrein (CVP) das Anreizdekret.¹⁸²

Verfassungsartikel: Gemeindeentwicklung als Staatsziel

Im Planungsbericht hatte der Regierungsrat festgehalten, dass er «den Reformgedanken und die Unterstützung durch den Kanton in einer Verfassungsbestimmung verankern» wolle.¹⁸³ Schon im folgenden Monat war es so weit: Auf Betreiben des Justizdepartements schlug die Regierung vor, dies mit einer Teilrevision der Staatsverfassung durch den neuen § 94bis zu tun. Damit sollte die Bevölkerung die «Gelegenheit erhalten, sich dazu zu äussern, ob der Kanton die Gemeindeentwicklung im Sinn der Zielsetzungen der Gemeindereform fördern soll oder nicht». Denn bisher war die Strukturreform vor allem eine Angelegenheit der politischen Gremien von Kanton und Gemeinden gewesen.¹⁸⁴ Das Ziel lag natürlich darin, dem Anliegen eine höhere Legitimität zu verleihen, denn: «Die Förderung der Entwicklung der Ge-

meinden gehörte bisher nicht zu den verfassungsmässig verankerten Aufgaben des Staates.» Dies sei zu ändern, denn «nach einem modernen staatsrechtlichen Verständnis» sollte eine Verfassung «nicht nur die wichtigsten Grundregeln für das gesellschaftliche Zusammenleben, sondern auch Bestimmungen zu Staatszielen und -zwecken enthalten. Solche Ausführungen fehlen der luzernischen Staatsverfassung völlig.»¹⁸⁵

Der Regierungsrat sprach auch die Frage an, warum man dieses Anliegen nicht auch durch die seit Längerem vorbereitete Totalrevision der Staatsverfassung realisieren könne, und begründete das gewählte Vorgehen (Änderung resp. Einfügung eines einzigen Paragraphen) mit dem Zeitfaktor: «Ein Zuwarten hätte zur Folge, dass die laufende Reform zumindest nicht mit dem nötigen Schwung umgesetzt werden könnte.»¹⁸⁶

Der VLG war mit diesem Vorhaben nicht zufrieden, da er die Gelegenheit benutzen wollte, um die Rechtsstellung der Gemeinden besser zu verankern. An der Sitzung der Projektleitung vom 23. Mai 2000 kündigte Mark Kurmann an, dass der VLG einen Gegenvorschlag ausarbeiten wolle. Die Ziele seien nicht bestritten, wohl aber die verkürzte Abhandlung in einem einzelnen Verfassungsartikel. Die Formulierung fokussiere die Frage der Fusion. Mit dem Gegenvorschlag wolle der VLG die Stellung der Gemeinden bzw. die Beziehung des Kantons zu den Gemeinden ausführlicher umschreiben.¹⁸⁷ Am 5. Juli 2000 schickte der VLG seine achtseitige Vernehmlassungsantwort, in der er seine Nichtberücksichtigung bei der Vorbereitung beklagte und eine Totalrevision aller Paragraphen von § 87 bis 94bis vorschlug.¹⁸⁸ Projektleiter Beat Hensler zeigte sich über diese Zielsetzung irritiert: «Die Haltung des VLG zur Verfassungsrevision erstaunt

¹⁸⁰ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2001, S. 807–818.

¹⁸¹ Ebd., S. 818; Luzerner Kantonsblatt 2001, S. 1264.

¹⁸² SW vom 10. Mai 2001.

¹⁸³ Planungsbericht 2000, S. 30.

¹⁸⁴ RR 832, RRB Nr. 546 vom 11. April 2000.

¹⁸⁵ A 1666/105, Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf für eine Teilrevision der Staatsverfassung in § 94 bis vom 6. April 2000.

¹⁸⁶ Ebd.

¹⁸⁷ A 1666/108, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 23. Mai 2000, S. 2.

¹⁸⁸ A 1666/108, Vernehmlassung des VLG vom 5. Juli 2000.

vor allem deshalb, weil der «*Spiritus rector*» [Mark Kurmann] Mitglied der Projektleitung ist.»¹⁸⁹ Er befürchtete eine zeitliche Verzögerung, falls dem Begehren des VLG Rechnung getragen werde. Die Projektleitung müsse sich deshalb darüber aussprechen, ob sie am geplanten Kurs festhalten wolle oder nicht. In der Diskussion während der nächsten Sitzung, die letztmals von Beat Hensler geleitet wurde, anerkannte die VLG-Seite das Zeitproblem, während die Mitglieder andererseits zur Einsicht kamen, «dass die vorliegende Minireform rechtlich überflüssig sei und unter Umständen sogar provozierend wirken könnte». Denn der Dissens zwischen der Regierung und dem VLG könnte die Stimmung in den Gemeinden in eine für das Projekt negative Richtung bewegen. Es wurde deshalb ein Gespräch zwischen dem VLG und Justizdirektor Huber angestrebt, um eine Annäherung zu finden.¹⁹⁰

Als die Botschaft im März 2001 vorlag, zeigte sich, dass der VLG seine Anliegen weitgehend durchgebracht hatte. Viele Vorschläge aus der Vernehmlassungsantwort des VLG waren – in konzentrierter Form – in den neuen Regelungen berücksichtigt. Diese betrafen die Rechtsstellung sowie die gesellschaftliche und politische Funktion der Gemeinden und die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden (§§ 87–89).¹⁹¹

Das Geschäft wurde dem Parlament zusammen mit dem Anreizdekret vorgelegt. Vor allem aber stand gleichzeitig auch die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung auf dem Terminplan. Um dieses Ereignis publikumswirksam zu inszenieren, wurde eine Medienkonferenz veranstaltet, und der Grosse Rat tagte ausnahmsweise nicht in der Hauptstadt, sondern in Sempach. Regierungsrat Paul Huber erklärte die Ortswahl im «Willisauer Boten» folgendermassen: «Mit dem Tagungsort des Parlamentes und mit der Einladung an alle Luzerner Gemeindebehörden wollen wir einen symbolischen Rahmen setzen für diese wichtigen Projekte im Zeichen des Aufbruchs.»¹⁹²

Während der «Willisauer Bote» die von Justizdirektor Paul Huber und seinem Departementssekretär Beat Hensler durchgeführte Medienkonferenz unter dem Titel «Kanton Luzern wird modernisiert» zusammenfasste, überschrieb Daniel Zumbühl seinen in der «Sursseer Woche» und im «Anzeiger Michelsamt» publizierten Artikel mit «Fusions-Köder für die Gemeinden» und zielte damit auf das Anreizdekret, mit dem der Kanton 7,5 Millionen Franken für Fusionen und 2,5 Millionen Franken für die Gemeindezusammenarbeit zur Verfü-



gung stellte.¹⁹³ Die NLZ setzte nochmals einen anderen Akzent: Unter dem Titel «Nun muss das Volk seinen Segen geben» stellte sie die angekündigte Volksabstimmung vom 23. September 2001 ins Zentrum der Berichterstattung.¹⁹⁴

In der Debatte des Grossen Rats vom 7. Mai 2001 im Sempach befürworteten alle Parteien den Entwurf zur Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen. Am 26. Juni wurde die Vorlage in der Schlussabstimmung mit 76 zu 7 Stimmen gutgeheissen.¹⁹⁵ Vor der Volksabstimmung erläuterte der Regierungsrat die Gründe und Ziele der Vorlage wie üblich in einer Botschaft an die Bevölkerung: «Seit ein paar Jahren arbeiten die Luzerner Kantons- und Gemeindebehörden an einer Gemeindereform (ausgelöst als Teilprojekt von «Luzern '99»). Es wurden Grundlagen erarbeitet und Pilotprojekte gestartet. Nun sind zahlreiche Reformprojekte reif zur Umsetzung. Regierungsrat und Grosse Rat

¹⁸⁹ A 1666/108, Aktennotiz Beat Hensler an die Mitglieder der Projektleitung der Gemeindereform vom 20. Juli 2000.

¹⁹⁰ A 1666/108, Protokoll der Projektleitung Gemeindereform 2000+ vom 28. August 2000.

¹⁹¹ Kanton Luzern, Botschaft B 87 zum Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen, 13. März 2001.

¹⁹² WB vom 5. April 2001.

¹⁹³ SW und AM vom 5. April 2001.

¹⁹⁴ NLZ vom 5. April 2001.

¹⁹⁵ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2001, S. 800–807 u. 1017–1018.

erachten den Zeitpunkt deshalb für gekommen, in dem die Bevölkerung sich grundsätzlich zur Reform äussern soll. Die Luzernerinnen und Luzerner können deshalb am 23. September 2001 über neue Gemeindebestimmungen in der Staatsverfassung abstimmen. In den modernisierten Verfassungsbestimmungen werden u.a. erstmals die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden festgehalten: Partnerschaft, Aufgabenteilung nach Subsidiaritätsprinzip und Finanzausgleich. Ferner steht neu in der Verfassung, dass der Kanton die Zusammenarbeit unter den Gemeinden und allfällige Gebietsreformen unterstützt.»¹⁹⁶ Die Volksabstimmung ergab eine überwältigende Zustimmung von über 97 Prozent. Damit war die Gemeindeentwicklung als Staatsziel wie gewünscht von der Bevölkerung deutlich legitimiert worden. Es war absehbar, dass die neuen Bestimmungen in dieser Form nicht lange überdauern würden; ihr Inhalt wurde indessen in die Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 grösstenteils übernommen.¹⁹⁷

Das neue Gemeindegesetz

Ziel der Gemeindereform 2000+ war eine partnerschaftliche und weniger zentralisierte Staatsorganisation im Kanton Luzern. Die Gemeinden sollten mehr Selbstbestimmung und Freiraum erhalten. Der Kanton wollte seine Kontrolle einschränken und diese nur noch übergeordnet wahrnehmen. Mit der Änderung der Verfassungsbestimmungen zum Gemeindewesen war ein erster Schritt in diese Richtung getan worden. Nun sollte auch noch das Spezialgesetz angepasst werden.

Das alte Gemeindegesetz stammte aus dem Jahr 1962 und hatte in den 70er- und 80er-Jahren zahlreiche Änderungen erfahren. Es war durch «den bisher vergleichsweise zentralistischen Staatsaufbau des Kantons Luzern» geprägt und spiegelte ein Führungssystem, das «auf die Möglichkeiten der kleinsten Gemeinden ausgerichtet» war.¹⁹⁸ Es regelte die Organisation, die Zusammenarbeit und den Finanzhaushalt der Gemeinden (zu denen damals neben den Einwohner- auch die Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden zählten) sehr detailliert. Damit stand es im Widerspruch mit den Grundsätzen der revidierten Artikel der Staatsverfassung und mit den Zielsetzungen der Gemeindereform 2000+.

Für die Totalrevision des Gemeindegesetzes setzte die Projektleitung Gemeindereform 2000+ im Herbst

2001 zwei Arbeitsgruppen ein. Diese befassten sich mit den organisatorischen und den finanziellen Aspekten des Gemeindewesens und wurden von Judith Lauber und Kurt Stalder geleitet. Beide Themenbereiche flossen in den Entwurf ein, der dem Parlament im Oktober 2003 präsentiert wurde. Das neue Gemeindegesetz sollte die rechtliche Grundlage schaffen, auf der die Gemeinden ihre Aufgaben selbständig, demokratisch, effizient und wirkungsvoll wahrnehmen konnten. Es legte u. a. fest, dass jede Gemeinde ihre Rechte und Pflichten in einer Gemeindeordnung festzuhalten hatte. Diese brauchte nicht mehr durch den Regierungsrat genehmigt zu werden, doch wurde der Gemeinderat verpflichtet, die Stimmberechtigten vermehrt in die politische Planung einzubeziehen. Die Gemeinden konnten ihre Exekutive und ihre Verwaltung nun flexibler gestalten, auch bei der Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit erhielten sie mehr Freiraum.¹⁹⁹

Der Entwurf wurde vom Parlament im März und Mai 2004 ausgiebig beraten und erfuhr dabei noch einige kleinere Änderungen. Er fand im Allgemeinen eine positive Aufnahme, doch wurden von SVP-Seite Befürchtungen über höhere Kosten laut, die eventuell einige Landgemeinden zur Fusion zwingen könnten. Befürchtet wurde auch ein Demokratiedefizit, insbesondere bei den Gemeinde- und Zweckverbänden, und dass die «Gemeindeautonomie» zur «Gemeinderatsautonomie» verkommen könnte. Intensiv diskutiert wurde die Stellung der Schulpflege als Behörde, die auch durch eine beratende Bildungskommission ersetzt werden konnte. In der Schlussabstimmung wurde das neue Gemeindegesetz mit 66 gegen zwölf Stimmen angenommen.²⁰⁰ Es trat am 1. Januar 2005 in Kraft.²⁰¹

¹⁹⁶ Kanton Luzern, Volksbotschaft, Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten, 29. Juni 2001; A. Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen, B. Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung, S. 3.

¹⁹⁷ Vgl. Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2007, S. 189 und Luzerner Kantonsblatt 2007, S. 253.

¹⁹⁸ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2004, S. 403.

¹⁹⁹ Kanton Luzern, Botschaft B 27 zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 14. Oktober 2003.

²⁰⁰ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2004, S. 530, 543, 554, 633, 890 u. 1031 f.

²⁰¹ Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2004, S. 381 ff., Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004.

Damit wurde die straffe Aufsicht und Kontrolle, die der Kanton insbesondere über das Finanzgebaren der Gemeinden wahrgenommen hatte, abgebaut. Die mit dieser Aufgabe betrauten Regierungsstatthalter verloren einen Grossteil ihrer Funktionen, zehn Jahre später wurden sie nach einer Volksabstimmung gänzlich abgeschafft.²⁰² An die Stelle der Kontrolle rückte das Controlling als neues Führungsinstrument, mit dem die Gemeinden ihren Finanzhaushalt von der Planung bis zur Steuerung selber gestalten konnten. Der Kanton blieb jedoch der direkte Ansprechpartner des Bundes. Er trug nach wie vor die Gesamtverantwortung und hatte dafür zu sorgen, dass die Gemeinden die vorgegebenen finanziellen, betriebswirtschaftlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Minimalstandards erfüllten.

Neue Staatsverfassung und Gemeindereform 2000+

Schon vor der Gemeindereform hatten in den 1990er-Jahren die Arbeiten an der neuen Staatsverfassung begonnen.²⁰³ Nach dem Verzicht auf die ursprünglich vorgesehene Bestellung eines Verfassungsrates nahm das Projekt um 2001 Fahrt auf. Es wurde ein Verfahren gewählt, wie es für Teilrevisionen verfolgt wurde, zudem wurden eine Verfassungskommission unter der Leitung von Ständerat Franz Wicki (CVP, Grosswangen) und ein Projektteam eingesetzt. Im November 2005 lag die Botschaft²⁰⁴ mit dem Entwurf der Kantonsverfassung vor, und am 30. Januar 2007 stimmte der Grosse Rat dem überarbeiteten Entwurf mit 70 zu 45 Stimmen zu.

Obwohl sich im Parlament die drei Parteien SVP, SP und GB am Schluss gegen den Entwurf ausgesprochen hatten, wurde die neue Verfassung des Kantons Luzern von der Stimmbevölkerung am 17. Juni 2007 mit rund 64 Prozent gutgeheissen.²⁰⁵ Sie trat am 1. Januar 2008 in Kraft und brachte neben zahlreichen inhaltlichen Änderungen auch neue Bezeichnungen für verschiedene Behörden. So wurde aus dem Grossen Rat der Kantonsrat und aus dem Schultheiss der Regierungspräsident. In einem Anhang wurde das Kantonswappen mit seiner heraldischen Beschreibung wiedergegeben.

Die Verfassung, welche die Reformbestrebungen im Kanton Luzern bündeln sollte, wies auch einige Überschneidungen mit der Gebietsreform auf. So wurde auf die bisherige Kantonsgliederung in fünf Ämter ver-

zichtet, das Ziel einer dezentralen Struktur des Kantons jedoch beibehalten. In zahlreichen Passagen wurden die Gemeinden prominent erwähnt. § 6 hielt fest «Das Kantonsgebiet gliedert sich in Gemeinden», als weitere Gliederungselemente wurden Wahlkreise sowie «weitere Einteilungen (...) zur dezentralen Erfüllung von Gerichts- und Verwaltungsaufgaben» erwähnt. Im engeren Sinne wurde das Gemeindewesen in den Paragraphen 68–75 umschrieben.²⁰⁶ Der Begriff «Gemeinde» bezog sich nun nur noch auf die Einwohnergemeinden. § 75 betraf die Korporationen, die aber nicht mehr als Gemeinden, sondern als «öffentlich-rechtliche Körperschaften nach kantonalem Recht» bezeichnet wurden. Die inzwischen aufgehobenen Bürgergemeinden und die Kirchgemeinden wurden nicht mehr erwähnt.

§ 74 regelte die «Veränderungen in Bestand und Gebiet der Gemeinden». Umstritten war v. a. der Absatz 3: «Auf Antrag einer betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat die Vereinigung oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.»²⁰⁷

Diese Bestimmung war bereits in der parlamentarischen Beratung stark diskutiert worden, und vor der Volksabstimmung hatte sich die SVP dagegen gewehrt, weil dadurch Zwangsfusionen «müheles und sehr schnell möglich» würden.²⁰⁸ Da aufgrund der neuen Staatsverfassung auch die Bestimmungen zur Vereinigung und

²⁰² NLZ vom 25. November 2013. Für die Abschaffung optierten 62 % der Stimmenden. Immerhin 26 vorwiegend kleine Gemeinden stimmten mehrheitlich gegen die Abschaffung der Statthalter.

²⁰³ Kanton Luzern, Botschaft B 84 zum Entwurf eines Dekrets über die Einleitung der Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 13. März 2001.

²⁰⁴ Kanton Luzern, Botschaft B 123 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005.

²⁰⁵ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 259; Luzerner Kantonsblatt 2007, S. 1772 ff. Die Gewährleistung durch die eidgenössischen Räte erfolgte am 11./12. Juni 2008 (Bundesblatt 2008, S. 5789).

²⁰⁶ Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2007, S. 189 ff., Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007.

²⁰⁷ Ebd.

²⁰⁸ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 1812 u. 2001–2004, und 2007, S. 155 u. 174; NLZ vom 31. Mai 2007.



Teilung von Gemeinden im neuen Gemeindegesetz angepasst werden mussten, nutzte der SVP-nahe Verein «Gegen GrossLuzern» die Gelegenheit und ergriff das Referendum gegen diese Anpassungen. Zugleich startete der Verein vorsorglich auch die Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei Gemeindefusionen» gegen den § 74 in der Staatsverfassung.²⁰⁹

Der Abstimmungskampf wurde auf Pro- und Kontra-Seite heftig geführt, denn ein Jahr zuvor war die Luzerner Bevölkerung der SVP gefolgt, die sich gegen einen Beitrag von 20 Millionen Franken an die Fusion Lit-tau-Luzern stark gemacht hatte. Ein weiterer Sieg der SVP hätte die Fusionsstrategie der Luzerner Regierung ins Wanken gebracht. In der Abstimmung vom 8. Februar 2009 stellte sich die Bevölkerung jedoch deutlich hinter Regierungs- und Kantonsrat und bejahte die Vorlage mit

einer Zweidrittels-Mehrheit.²¹⁰ Daraufhin zog der Verein «Gegen GrossLuzern» die Initiative «zu Gunsten anderer Aktivitäten» zurück.²¹¹

²⁰⁹ NLZ vom 4. Juli 2008; Kanton Luzern, Volksbotschaften, Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten vom 25. November 2008, S. 15–23.

²¹⁰ Luzerner Kantonsblatt 2009, S. 405–409.

²¹¹ Gegen GrossLuzern, Überparteilicher Verein, Rückzug der Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei Gemeindefusionen», Meldung vom 17. März 2009.

Der Finanzausgleich

Zur Gemeindereform 2000+ gehörten drei Hauptbereiche: Finanzausgleich, Aufgabenteilung und Strukturreform. Sie werden hier der Übersichtlichkeit halber nacheinander behandelt. In Tat und Wahrheit liefen die Prozesse dazu parallel und beeinflussten sich gegenseitig. Die Bereiche Aufgabenteilung und Strukturreform lagen anfänglich in der Verantwortung der Projektleitung Gemeindereform. Im Herbst 2004 wurde die Aufgabenteilung mit den Einführungsarbeiten des Nationalen Finanzausgleichs verbunden und unter dem Namen Finanzreform 08 dem Finanzdepartement übertragen. Dieses war auch für die Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleichs zuständig, der als «Herzstück der Gemeindereform 2000+»²¹² zuerst angepackt wurde.

Der alte Finanzausgleich im Kanton Luzern

Im alten Modell des Finanzausgleichs, das im Wesentlichen auf 1945 zurückging, wurden alle Beiträge durch den Kanton finanziert. Es gab einen direkten und einen indirekten Finanzausgleich. Die Beiträge des indirekten Finanzausgleichs waren an einen Zweck gebunden und förderten bestimmte Aufgaben wie die Lehrerbildung und den öffentlichen Verkehr. Anders der direkte Finanzausgleich, der die allgemeinen Finanzierungslücken eines Gemeindehaushalts deckte. Er bestand aus drei Stufen:

Mit dem **Steuerkraftausgleich** wurden die unterschiedlichen Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden ausgeglichen. Gemeinden mit weniger Steuerkraft als 70 Prozent des kantonalen Durchschnitts erhielten den Ausgleich automatisch.

Der **Bedarfsausgleich** deckte das Vorjahresdefizit einer Gemeinde. Anspruch bestand, wenn nach dem Steuerkraftausgleich bei einem Maximalsteuerfuss die Kosten für die Aufgaben einer Gemeinde nicht gedeckt waren. Gemeinden, die Bedarfsausgleich erhielten, standen unter der Kontrolle des Regierungsstatthalters und waren verpflichtet, viele Vorgaben einzuhalten.

Sonderbeiträge waren für ausserordentliche Investitionen oder Projekte mit regionaler Bedeutung bestimmt. Es bestand kein Rechtsanspruch; für einen Sonderbeitrag mussten die Gemeinden ein Gesuch stellen.²¹³

Im Zwischenbericht zum Teilprojekt Gemeindereform vom Herbst 1998 wurde festgehalten, dass der Finanzausgleich zwar die Entwicklung strukturschwacher Gemeinden gefördert und damit seine Zielsetzungen weitgehend erreicht habe. Das alte System führe «de facto aber auch zu einer Bestandesgarantie für alle Gemeinden», was ursprünglich so gewollt war, aber heute nicht mehr den Zielen einer sparsamen und effizienten Politik entspreche. Denn insbesondere der Bedarfsausgleich habe die Reformtätigkeit der Gemeinden gelähmt: «Für die Finanzausgleichsgemeinden lohnt es sich kaum, Sparpotentiale zu realisieren, denn Einsparungen haben lediglich zur Folge, dass die Gemeinden vom Kanton weniger Finanzausgleichsmittel erhalten.»²¹⁴ Von den Nicht-Finanzausgleichsgemeinden wurde das System teilweise als verschwenderisch kritisiert, und es wurden Befürchtungen laut, der Zusammenhalt im Kanton könnte Schaden nehmen.²¹⁵

Um die Jahrtausendwende war sich die Politik im Kanton Luzern weitgehend einig: Der bisherige Finanzausgleich war unübersichtlich geworden und politisch kaum mehr steuerbar. Kaum jemand hatte die Übersicht, an wen, wie viel und wofür Gelder bezahlt wurden. Er schuf falsche Anreize, indem er die so genannte «Abhol-Mentalität» förderte, und schwächte die Autonomie der Gemeinden. Auch konnte mit ihm das Ziel, die Zahl der finanzschwachen Gemeinden im Kanton Luzern zu reduzieren, nicht erreicht werden. Die Staatsbeiträge an die Gemeinden hatten sich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt, weil die Aufgaben der öffentlichen Hand ständig zugenommen hatten. Kurz: Der Zustand war unhaltbar geworden.

²¹² Kanton Luzern, Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001, S. 5.

²¹³ A 1666/80, Der neue Finanzausgleich in Kürze: Zusammenfassung des Grundzügeberichts der Expertengruppe Finanzierung», 1. Juli 1999; Stäger, Typologie, S. 200.

²¹⁴ Rechenschafts- und Planungsbericht 1998, S. 38.

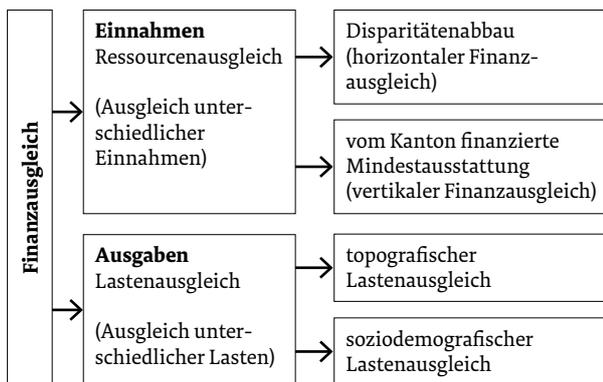
²¹⁵ Ebd.; Kanton Luzern, Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001, S. 6.



Erarbeitung des neuen Modells

Im Zusammenhang mit der Gemeindereform konkretisierte der kantonale Finanzverwalter Kurt Stalder seine Vorstellungen zu einem neuen Finanzausgleich erstmals an einer Projektleitungssitzung im Mai 1998: «In erster Linie geht es darum, Aufgaben und Einnahmen so zu verteilen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben in eigener Regie finanzieren können. Dazu müssen rationale Einnahmenverteilungssysteme geschaffen werden.»²¹⁶ Bald darauf beschloss die Projektleitung, eine eigene Expertengruppe zur Erarbeitung eines neuen Finanzausgleichssystems einzusetzen. Die Frage nach deren Leitung, Zusammensetzung und Kompetenzen führte zu einigen Diskussionen. Vor allem Kurt Stalder setzte sich gegen die Vergabe an ein externes Institut ein, denn der Finanzausgleich bilde einen «sehr markigen Teil des Finanzdepartementes».²¹⁷

Zur Debatte stand das IBR, dessen Mitarbeiter Stefan Pfäffli ebenfalls in der Projektleitung sass. Die Entscheidung fiel durch das von Finanzdirektor Kurt Meyer präsidierte Steuerungsgremium von Luzern '99. Dieses erkor Kurt Stalder zum Leiter der Expertengruppe. Das IBR konnte für Einzelaufträge beigezogen werden.²¹⁸ Weitere Mitglieder der Gruppe waren Prisca Birrer-Heimo (Grossrätin SP, Rothenburg), Peter Bucher (Gemeindeammann, Pfaffnau), Silvio Degonda (Finanzverwalter Stadt Luzern), Franz Egli (Regierungsstatthalter Amt Sursee), Gian Antonio Paravicini Bagliani (Leiter Amt für Sta-



tistik), Stefan Pfäffli (Vertreter VLG und IBR-Mitarbeiter) und Edi Wigger (Mitarbeiter des Regierungsstatthalters Amt Willisau).²¹⁹

Die Expertengruppe Finanzierung nahm im November 1998 ihre Arbeit auf und legte im Juni 1999 einen «Grundzügebericht» vor. Er trug den Titel «Neuregelung des Finanzausgleichs im Kanton Luzern» und findet sich sowohl mit dem Logo des IBR als auch mit jenem von Luzern '99 auf dem Titelblatt.²²⁰ Das darin in Grundzügen erarbeitete Modell entsprach, an die Luzerner Verhältnisse angepasst, weitgehend demjenigen des Bundes. Abgeschafft wurden der indirekte Finanzausgleich, der Maximalsteuerfuss und der Bedarfsausgleich (Defizitgarantie), die Sonderbeiträge fanden im Entwurf keine Erwähnung. Gestärkt wurde dagegen der direkte Finanzausgleich. Dieser bestand aus zwei grossen Gefässen: dem Ressourcen- und dem Strukturausgleich (später durch «Lastenausgleich» ersetzt). Die Mittel waren nun nicht mehr allein durch den Kanton (vertikaler Finanzausgleich), sondern neu auch durch finanzstarke Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) aufzubringen.

216 A 1666/34, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 26. Mai 1998, S. 2.

217 A 1666/33, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 4. September 1998.

218 A 1666/33, Aktennotiz zur Steuerungsausschuss-Sitzung vom 14. September 1998.

219 A 1666/78, Protokolle der Expertengruppe 3 (Finanzierung).

220 A 1666/80, Neuregelung des Finanzausgleichs im Kanton Luzern. Grundzügebericht der Expertengruppe Finanzierung, Juni 1999.

Das neue Finanzausgleichsmodell (seit 2003)

Der Finanzausgleich bezweckt den Abbau finanzieller Unterschiede (Disparitäten) zwischen den verschiedenen Regionen eines Gemeinwesens, insbesondere wenn sie von diesen nicht selbst verursacht oder beeinflusst werden.

Die Finanzierung erfolgt im neuen Modell durch den Kanton und die Gemeinden. Es wird von Geber- und Nehmgemeinden gesprochen, wobei es auch Gemeinden gibt, die zu beiden Kategorien gehören. Das grundsätzliche Dilemma des Finanzausgleichs besteht darin, dass es nicht Zufriedene und Unzufriedene gibt, sondern nur mehr oder weniger Unzufriedene.

Der Ressourcenausgleich zielt auf die unterschiedlichen Einnahmen (z. B. Steuereinkünfte): Finanzschwache Gemeinden erhalten Mittel zur selbständigen Verwendung bis zu einer bestimmten Mindestausstattung. Diese war bis 2008 abhängig von der Einwohnerzahl einer Gemeinde. Kleinere Gemeinden wurden bevorzugt behandelt.

Der Lastenausgleich bezieht sich auf die unterschiedlichen Belastungen. Diese werden mit vorgegebenen Kriterien (Indikatoren) ermittelt. Das Gesetz bestimmt, welche Lasten letztlich in welchem Umfang ausgeglichen werden. Dabei gibt es zwei Kategorien:

- Topografische Lasten (Kosten der Weite, z. B. gebirgiges Gelände, viele Fliessgewässer)

- Soziodemografische Lasten (Kosten der Enge, z. B. Anzahl Hochbetagte und Schulkinder, Anteil ausländische Wohnbevölkerung, Arbeitsplatz- und Bebauungsdichte).

Kernfragen beim Ressourcenausgleich:

1. Mindestausstattung: Bis zu welcher Höhe (in Prozenten des kantonalen Durchschnitts) sollen die finanzschwachen Gemeinden angehoben werden?
2. Wieviel an Mitteln bezahlt der Kanton; wieviel die finanzstarken Gemeinden?
3. In welchem Ausmass sollen finanzstarke Gemeinden abgeschöpft werden können?

Beim Lastenausgleich dreht sich die Auseinandersetzung um die Ausstattung (Dotierung) der Töpfe (Ausgleichsgefässe). Die Kontroverse findet zwischen Gemeinden in ländlichen und urbanen Regionen statt, weil vom topografische Lastenausgleich vor allem ländliche Gemeinden profitieren, vom soziodemografischen dagegen vor allem Städte und Agglomerationen.

Zudem unterhält der Kanton einen Fonds für Sonderbeiträge an Gemeinden, deren Finanzhaushalt – trotz Finanzausgleichszahlungen – aus dem Lot geraten ist. Die Höhe der Einlagen in den Fonds und die Verwendung der Mittel (Höhe der Auszahlung, Definition der Notlage) sind Gegenstand der politischen Auseinandersetzungen.

Für Fernerstehende musste der teilweise kompliziert und wenig explizit abgefasste Bericht in einer Kurzversion zusammengefasst und erläutert werden. Darin wurden die Vorteile des neuen Systems ausgebreitet:

- Die Gemeinden werden autonomer. Sie können ihre Aufgaben selbstverantwortlich wahrnehmen.
- Die Beiträge sind nicht länger an bestimmte Zwecke gebunden. Die Gemeinden entscheiden selbständig, wozu sie die Gelder verwenden.
- Die Gemeinden erhalten Anreiz, haushälterisch mit «ihrem Geld» umzugehen und die Mittel dort einzusetzen, wo sie sich den grössten Nutzen versprechen.

- Damit ist das neue System näher an den Bürgerinnen und Bürgern. Sie erhalten mehr Mitbestimmung.
- Es wird eine bessere Umverteilung erreicht.
- Das System wird steuerbar. Die Grundlagen unterliegen politischen Entscheiden.
- Einmalige Beiträge sind losgelöst von einem spezifischen Verwendungszweck. Damit wird die Transparenz erhöht.²²¹

²²¹ A 1666/79, Der neue Finanzausgleich in Kürze, Zusammenfassung von Bernadette Kurmann, 23. Juni 1999, S. 3.

Der neue Finanzausgleich in der politischen Diskussion

Um den Expertenbericht zu erklären und zu diskutieren, wurde noch im Juni 1999 ein Workshop in den Räumen der Hochschule für Wirtschaft am Bahnhof Luzern unter der Leitung der Regierungsräte Meyer und Huber veranstaltet, an dem über 40 Personen teilnahmen, vornehmlich Mitglieder von Gemeindebehörden.²²² Im September 1999 fanden in Schenkon, Sempach und Meggen drei Hearings statt, an denen das neue Modell weiteren Vertreterinnen und Vertretern von Einwohner- und Bürgergemeinden vorgestellt wurde. Das Interesse war gross; an die Hearings kamen über 200 Personen aus 95 Gemeinden plus vereinzelte Presseleute. Finanzdirektor Kurt Meyer erklärte in seinem Begrüssungswort in Schenkon das Ziel der Veranstaltung: «Nach unserer Erfahrung genügt es heute nicht mehr, dass eine hochqualifizierte Expertengruppe zusammen mit der Regierung in jahrelanger Knochenarbeit ein Modell entwickelt und dann glaubt, dieses sei innert weniger Wochen im Parlament und bei den Gemeinden mehrheitsfähig.» Deshalb wolle der Regierungsrat rechtzeitig einen Testlauf machen und die Meinung der Gemeinden hören: Liegen wir in der Tendenz richtig? Ist unser System verständlich? Ist es politisch durchsetzbar? Das Projektteam hielt die Reaktionen in einem Rückblick fest. Demnach war «die Grundstimmung in allen Veranstaltungen kritisch-zuversichtlich bis positiv-optimistisch». Die Gespräche hätten in einem engagierten, konstruktiven Klima stattgefunden, kaum jemand habe bezweifelt, dass eine Neuregelung des Finanzausgleichs notwendig sei.²²³

Verständlicherweise waren die Voten unterschiedlich, je nachdem, woher die Sprecherinnen und Sprecher stammten. Gemeindeammann Walter Birrer aus Romoos meinte: «Mit dem alten System haben wir eigentlich gut gelebt. Wir werden Probleme bekommen mit der Aufhebung des Maximalsteuerfusses.» Sorgen plagten auch den Finanzdirektor der Stadt Luzern, Franz Müller: «Wir haben grosse Zentrumslasten in der gesamten Agglomeration. Neue Aufgaben kommen auf uns zu. Der Kanton muss perspektivisch neue Einnahmen aufzeigen. Er kann nicht davon ausgehen, dass der neue Finanzausgleich ohne zusätzliche Kosten zu realisieren ist. Es wird einen Einschuss von Seiten Kanton brauchen. Eine Problemlösung, die keinen Franken kosten darf, können wir auf der Stelle abbrechen.»²²⁴

Den zukünftigen Finanzausgleich thematisierte auch die Luzerner Presse in ihren Interviews und Kommentaren. Der Chefredaktor des «Willisauer Boten», Josef J. Zihlmann, wies in seinem Kommentar darauf hin, dass die meisten Landgemeinden auf die Ausgleichszahlungen des Kantons angewiesen seien. Dem Finanzausgleich sei es zu verdanken, «dass die Gemeindesteuerfüsse nicht noch höher liegen und dass die Steuerunterschiede zwischen den reichen und den armen Gemeinden nicht mehr so krass sind wie noch vor drei Jahrzehnten.» Zum neuen Modell meinte er: «Hier packen die Experten, die das neue System ausgetüftelt haben, ein heisses Eisen an: Neu soll nicht mehr der Kanton die Unterschiede zwischen den schwachen und den starken Gemeinden ausgleichen, sondern letztere sollen die ersteren direkt finanzieren helfen, lautet der kühne Vorschlag.» Zihlmann stellte eine Frage, die vor allem die Landgemeinden beschäftigte: «Ob sie [die reichen Gemeinden] dabei mitmachen werden?» und kommentierte: «Zu hoffen ist es, auch wenn bisher ein jeder Versuch, sie beizuziehen, kläglich gescheitert ist. Die Schere zwischen den reichen und den armen Gemeinden darf sich nicht wieder öffnen.»²²⁵

In einem Interview, das die Öffentlichkeitsbeauftragte des Projekts Gemeindereform in verschiedenen Luzerner Lokalzeitungen publizieren konnte, zeigte sich Peter Bucher, Gemeindeammann von Pfaffnau und Mitglied der kantonalen Arbeitsgruppe Finanzen, ambivalent. Bucher zeigte auf, was die Gemeinden auf der Landschaft am neuen Finanzausgleich beschäftigte: «Zwar hat der jetzige Finanzausgleich einiges bewirkt in den Gemeinden, doch seit ich hier im Gemeinderat bin, hat es mich gestört, dass die Gemeinden sparen können, soviel sie wollen. Aus eigenen Mitteln bringen sie es trotzdem nicht auf einen grünen Zweig. Auch lohnt das Sparen nicht.»²²⁶ Im bestehenden System müsse eine Gemeinde um jede Kleinigkeit betteln, erklärte der Gemeindeammann aus seiner Erfahrung, und es bestünden so viele Vorschriften, dass diese zur eigentlichen Bevormundung der Gemein-

²²² A 1666/79, Workshop Finanzausgleich.

²²³ A 1666/79, Rückblick zu den Hearings zum Expertenbericht Finanzausgleich für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, 27. September 1999, S. 1.

²²⁴ Ebd., S. 4–6.

²²⁵ WB vom 1. Juli 1999.

²²⁶ NMZ vom 8. Juli 1999, EA und WB vom 10. Juli 1999.

den führten. Vom zukünftigen Finanzausgleich versprach sich Bucher einiges: «Ich denke, der Systemwechsel könnte sehr viel verbessern. Die Verantwortung der Gemeinden würde gestärkt. Sie hätten in Zukunft mehr Möglichkeiten, selbständig finanzstrategische Überlegungen anzustellen. Sparen würde sich lohnen, ohne Angst dafür bestraft zu werden. Aber ich spüre auch Angst bei den Leuten. Vielleicht ist es eine Angst vor fehlender Solidarität. Es sind vor allem zwei Faktoren, die unsicher machen: Der Wegfall des Höchststeuerfusses und die Mindestausstattung. Wenn zum Beispiel die Mindestausstattung sehr tief gehalten wird, dann können gewisse Gemeinden nicht überleben. Es besteht ja auch die Möglichkeit, den Finanzausgleich zu missbrauchen - für Zwangsfusionen zum Beispiel.» Schon mit dem gegenwärtigen Finanzausgleich hätte die Regierung die Möglichkeit, den Gemeinden die Existenzgrundlage zu entziehen, meinte Bucher, der in Gemeindefusionen «kaum Sinn» erkennen konnte: «Wer sollte denn mit wem fusionieren? Meistens kämpfen Nachbargemeinden aus einer Region mit den gleichen Problemen. Es ist ja leider nicht möglich, Flühli mit Meggen zu fusionieren.»²²⁷

Vernehmlassung und Nachjustierung

Als der Regierungsrat im Februar 2001 entschied, zuerst den Finanzausgleich vor allen anderen Projektbereichen zu behandeln, war die Erarbeitung des neuen Systems schon weit fortgeschritten. Nachdem das überarbeitete Modell im Januar an fünf weiteren Hearings mit insgesamt rund 550 Personen aus Gemeinde- und Kantonsbehörden, Verbänden und Parteien öffentlich vorgestellt und diskutiert worden war, wurde das Vernehmlassungsverfahren für die Totalrevision des Finanzausgleichs gestartet, das bis Mai dauerte.²²⁸ Im Dienste der politischen Realisierbarkeit wurden weitere Hearings in allen Kantonsteilen durchgeführt, und Mitglieder der Expertengruppe besuchten Gemeinderäte, Finanzsekretäre, Ortsparteien und Verbände. Ziel war es, hinzuhören und herauszufinden, wo die Gemeinden der Schuh drückte, und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.²²⁹

Kritisiert wurden v. a. die finanziellen Konsequenzen für die einzelnen Gemeinden. Dem neuen Modell wurde etwa vorgeworfen, dass es finanzstarke und steuerergünstige Gemeinden bevorzuge. So formulierte Redaktor

Hans R. Wüst in der «Surseer Woche»: «Die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer machen: Wer sich in die Modellrechnung des Kantons vertieft, welche die finanziellen Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs auf die Luzerner Gemeinden aufzeigt und sich dabei auf verschiedene Gemeinden im Amt Sursee konzentriert, stellt sich auf den ersten Blick unweigerlich diese Frage: Da soll doch Schenkon als finanzstarke und steuerergünstigste Gemeinde des Amtes Sursee in Zukunft unter dem Strich jährlich tatsächlich um über 380'000 Franken besser wegkommen als bisher. Derweil sollen Gemeinden wie Nottwil und Geuensee, die bereits seit Jahren mit Geldnot kämpfen, zusätzliche Löcher von weit über einer halben Million Franken jährlich stopfen müssen. Ist dieser neue Finanzausgleich, so wie er von der Regierung vorgelegt wird, tatsächlich das Gelbe vom Ei?»²³⁰ Der Redaktor der «Surseer Woche» war nicht der einzige, der Bedenken äusserte. Eine pointierte Schlussfolgerung zog die NLZ: «Der Kanton wird zur Kasse gebeten: Die Vernehmlassung zum Neuen Finanzausgleich ist abgeschlossen. Der Grundtenor in den Gemeinden lautet: mehr Geld vom Kanton.»²³¹ Auch der VLG forderte ein grösseres Engagement des Kantons: für den Schuldenabbau 20 Millionen, für die Volksschulbildung 15–20 Millionen, für den Ressourcenausgleich zwei Millionen usw.²³²

An den diversen Hearings, in denen das Finanzdepartement das neue Modell präsentierte, waren die Reaktionen ebenfalls eher kritisch. Für die Landgemeinden profitierten die Stadt Luzern und die Agglomerationsgemeinden zu stark aus dem soziodemografischen Lastenausgleich. Meggen, das gemäss neuem Modell über sechs Millionen Franken in den horizontalen Finanzausgleich zu zahlen hatte, beklagte seine abnehmende Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Kanton Schwyz. Die Entlebucher Gemeinden sahen sich zwischen Stuhl und

227 Ebd.

228 Kanton Luzern, Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001, S. 12–13.

229 A 1666/79, Berichterstattung über Besprechungen mit Gemeinden/Parteien; internes Papier, 14. Februar bis 20 April 2001; A 1565/395, Vernehmlassungsunterlagen Finanzausgleich, Bildungsdepartement.

230 SW vom 1. Februar 2001.

231 NLZ vom 17. Mai 2001.

232 Vgl. NLZ vom 22. Mai 2001.

Bank. Die mittelgrossen Gemeinden insgesamt, die keine Gelder aus dem Finanzausgleich bezogen, empfanden die Entschuldung als ungerecht: Sparsame Gemeinden würden bestraft, ausgabenexpansive belohnt. Die Sozialvorsteherinnen und -vorsteher waren besorgt wegen der Kommunalisierung der Sozialhilfe. Und alle Gemeinden waren der Meinung, dass der Kanton mehr Mittel ins System einfliessen lassen müsste.²³³

Im Oktober 2001 präsentierte das Finanzdepartement an zwei Informationsveranstaltungen im Gemeindezentrum Gersag Emmen die Botschaft mit dem überarbeiteten Entwurf. Die Punkte, die in der Vernehmlassung umstritten waren, wurden in der Botschaft aufgelistet, ebenso die berücksichtigten Anregungen.²³⁴ Der Regierungsrat hatte auf die Kritik mit verschiedenen Anpassungen reagiert: Er stockte die Gelder für den Schuldenabbau der Gemeinden um fast einen Drittel auf und machte sie sowie die Beiträge an die Volksschule von der Einwohnerzahl unabhängig. Damit war nur noch die Mindestausstattung nach Gemeindegrösse abgestuft, wobei die kleineren Gemeinden privilegiert waren. Zudem schuf er die Möglichkeit für Sonderbeiträge an Gemeinden, «die unverschuldet in eine Notlage geraten». Für die Gemeindereform von grosser Bedeutung war die Einführung der sogenannten Besitzstandswahrung. Diese garantierte den Gemeinden, dass sie durch eine Fusion für eine bestimmte Zeit keine Einbussen beim Finanzausgleich erlitten. Dadurch wurde ein weiteres Fusionshemmnis beseitigt.

Die von Peter Brunner (FDP, Rain) präsidierte vorberatende grossrätliche Kommission hiess die Botschaft grossmehrheitlich gut, schlug aber zusätzliche Änderungen vor: Sie reduzierte den Betrag für den Schuldenabbau, den der Regierungsrat zuvor massiv aufgestockt hatte, und beantragte dafür ein neues Instrument, nämlich einen Fonds für Härtefälle, der in den kommenden sechs Jahren mit insgesamt 42 Millionen Franken zu äpfen war. Bei der Abschöpfung im horizontalen Finanzausgleich begrenzte die Kommission das Maximum auf 0,4 Steuereinheiten (in der Botschaft waren es 0,5 Einheiten). Schliesslich forderte sie eine Abgeltung zentralörtlicher Leistungen für Sub- und Kleinzentren mit über 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern.²³⁵

Einigkeit im Parlament

«Die Grossratsparteien befürworteten den Systemwechsel», betitelte die NLZ ihren Bericht im Grossen Rat. Die Eintretensdebatte habe gezeigt: «Die dreijährige, harte Vorarbeit hat sich gelohnt. Alle fünf Grossratsparteien stimmen dem neuen Modell in den Grundzügen zu. Was natürlich nicht heisst, dass die Behandlung des Gesetzes zur Formsache wurde – die lange Liste von Anträgen zeugt vom Gegenteil.»²³⁶

In der Ratsdebatte erhielten die Änderungsvorschläge der Kommission ein gutes Echo, besonders der neu vorgeschlagene Sonderfonds für Härtefälle. Dieser war für gezielte Entschuldungsmassnahmen, unverschuldete finanzielle Notlagen und für «Sondermassnahmen» gedacht. Auf die Frage, wie die Entrichtung von Beiträgen aus diesem Fonds zu handhaben sei, wies Finanzdirektor Kurt Meyer darauf hin, dass damit einzelne Gemeinden nachhaltig gestärkt werden sollten: «Dieses Ziel soll jeweils mit einmaligen Beiträgen erreicht werden. Es seien also keine wiederkehrenden Beiträge vorgesehen. Keinesfalls soll über diese Sonderbeiträge das alte System des Finanzausgleichs wieder eingeführt werden.» Meyer erklärte den Begriff «unverschuldete finanzielle Notlage», eine solche sei gegeben, wenn beispielsweise «Naturereignisse eine Gemeinde so stark treffen, dass sie die Folgen nicht aus eigener Kraft tragen» könne. Die Regierung könne solche Beiträge «auch an die Bereitschaft zu Strukturveränderungen knüpfen». Denn die «Kleinheit einer Gemeinde sei für sich allein gesehen keine unverschuldete Notlage». Die Gemeinden müssten «alle sich bietenden Massnahmen ergreifen, um ihre Situation zu verbessern. Dazu gehöre auch die Prüfung einer Fusion. Unter dem Titel «Sondermassnahmen» «können zusätzliche Leistungen auch für Fusionen ausgerichtet werden», erläuterte Meyer.²³⁷

233 A 1666/79, Der neue Finanzausgleich: Zusammenfassung der fünf Hearings vom Februar und März 2001 und Medienmitteilungen zu den Info-Veranstaltungen, 18. und 25. Oktober 2001.

234 Kanton Luzern, Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 25. September 2001, S. 13–17.

235 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2002, S. 123 ff.

236 NLZ vom 22. Januar 2002.

237 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2002, S. 357–358.



In der Schlussabstimmung stimmte der Grosse Rat am 5. März 2002 dem neuen Finanzausgleichsgesetz mit überwältigender Mehrheit von 98 Ja- gegen 9 Nein-Stimmen zu. Kommissionspräsident Peter Brunner sprach von einem «echten Verständigungswerk zwischen Parteien, Stadt und Land und den Gemeindevertretern». Der Abstimmung sehe er nach diesem Resultat gelassen entgegen.²³⁸

Und tatsächlich, am 2. Juni 2002 stimmte die Bevölkerung mit 78,1 Prozent der Vorlage zu. 90 der 107 Gemeinden sagten Ja zum neuen Finanzausgleich, am klarsten Römerswil mit fast 90 Prozent. In Buchs gab es ein Unentschieden (51 Ja gegen 51 Nein). Nein sagten die neun kleinen Gemeinden im Seetal, die kleinen Gemeinden Kulmerau und Schlierbach im Surental, Gettnau, Grossdietwil und Roggliswil im Amt Willisau, Doppleschwand im Entlebuch sowie Meggen. Dort war die Ablehnung mit fast 88 Prozent am deutlichsten. Damit sei nun «ein Zeichen gesetzt», meinte der Megger Gemeindeammann Arthur Bühler: «Der Kanton muss künftig bei Finanzvorlagen mit mehr Fingerspitzengefühl vorgehen.» Finanzdirektor Kurt Meyer aber war rundweg zufrieden: Er habe zwar erwartet, dass der neue Finanzausgleich im Kanton Luzern angenommen würde, nicht aber mit einem so klaren Resultat.²³⁹

Unzufriedenheit in Meggen und anderswo

Der Widerstand in Meggen gründete darin, dass die reichste Gemeinde des Kantons gemäss dem aktuellen Vorschlag 6,5 Millionen Franken in den horizontalen Finanzausgleich bezahlen sollte. Dies entsprach dem Ertrag von 0,3 Steuereinheiten, wenn die Gemeinde den Fehlbetrag über Steuergelder einholen wollte. (Bei der Gesetzesberatung hatte sich eine Abschöpfungslimite von 0,4 Steuereinheiten durchgesetzt.) In der NLZ zeigte Beat Vogt Verständnis für diesen Entscheid, der den Meggern missfiel, denn auch mit einer Steuererhöhung «wäre Meggen immer noch die Gemeinde mit dem mit Abstand tiefsten Steuerfuss im Kanton. Andererseits hat die Gemeinde aber auch die Möglichkeit, bei den Ausgaben zu sparen (und befände sich damit in bester Gesellschaft – alle anderen Gemeinden müssen dies auch tun).»²⁴⁰

Bereits im März 2001 war in Meggen das überparteiliche «Komitee für einen tragbaren Finanzausgleich» gegründet worden, um die Interessen der Gemeinde zu wahren. An der Gemeinde-Budget-Versammlung vom 10. Dezember 2001 fand ein Antrag für einen Kredit von Fr. 200'000.– zur Begleichung von Ausgaben für Anwalts- und Gerichtskosten, für Zeitungsartikel u.a. eine 3/4-Mehrheit. Diese Summe sorgte im übrigen Kanton für einiges Aufsehen.

Ein beim Zürcher Rechtsprofessor Tomas Poledna bestelltes Gutachten kam zum Schluss, das Gesetz nehme «zu wenig Rücksicht auf die besondere Situation der Gemeinde Meggen, die unter allen Luzerner Gemeinden weitaus am meisten belastet wird». ²⁴¹ Diese Ansicht wurde vom Rechtskonsulenten des Regierungsrates nicht geteilt, der das Anliegen Meggens zur Ablehnung empfahl. In einem Leserbrief ärgerte sich Edgar Hinnen aus Meggen über eine Bestimmung im Gesetzesentwurf, die den Rechtsweg zum Verwaltungsgericht ausschloss und damit der Gewaltentrennung nicht Rechnung trage. ²⁴²

²³⁸ Ebd., S. 468–469; NLZ vom 6. März 2002.

²³⁹ NLZ vom 3. Juni 2002.

²⁴⁰ Luzerner Kantonsblatt 2002, S. 1454 ff.; NLZ vom 23. Januar 2002.

²⁴¹ PA 1257/3, Gutachten Poledna; vgl. Die Region vom 24. Januar 2002.

²⁴² NLZ vom 20. Februar 2002; vgl. NLZ vom 27. Februar 2002, Interview mit Jules Peter, Präsident des Megger Komitees.

Nachdem am 2. Juni 2002 die Luzerner Stimmbürger dem Gesetz über den Finanzausgleich zugestimmt hatten, führte das Komitee eine Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, das Gesetz sei aufzuheben. Am 7. Mai 2003 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab.²⁴³ Im Anschluss an dieses Urteil wurde das Komitee aufgelöst.

Aber auch die Landgemeinden beehrten auf. Guido Graf (CVP, Pfaffnau) machte sich mit einem Postulat für sie stark, in dem er aufzeigen konnte, dass rund zwei Dutzend Gemeinden im Amt Willisau insgesamt nicht - wie angekündigt - 4,3 Millionen Franken mehr aus dem Finanzausgleich erhalten würden, sondern dass ihnen im Gegenteil ein Minus von 4,5 Millionen Franken drohte. Das hätte für mehrere dieser Gemeinden eine Steuerfusserhöhung auf über drei Einheiten bedeutet.²⁴⁴

In seiner Antwort versprach der Regierungsrat, zusätzlich drei Millionen Franken in den topografischen Lastenausgleich zu zahlen. Damit konnte er die Landgemeinden beruhigen, doch brachte dies nun wieder die Agglomerationsgemeinden Horw, Kriens und Littau auf die Barrikaden, die dadurch für 2004 massive Einbussen oder Mehrausgaben zu gewärtigen hatten. Sie reichten Verwaltungsbeschwerden ein, die der Regierungsrat im Dezember 2003 aber abschmettete. Die Stadt Luzern hatte dagegen nach Aussage ihres Finanzdirektors «zur Not Ja gesagt», lehnte aber «eine weitere Bevorteilung der Landregionen» klar ab.²⁴⁵

Wirkungsbericht 2005: Zufriedenheit und Mängelrügen

Das neue Gesetz über den Finanzausgleich trat am 1. Januar 2003 in Kraft, ebenso die zugehörige Verordnung. Der Grosse Rat hatte bei der Beratung des Gesetzes einen Bericht über die Wirkung und die Zielerreichung des Finanzausgleichs bestellt, der alle vier Jahre fällig war. Der Regierungsrat bestimmte in der Verordnung, dass der erste Wirkungsbericht bereits auf die zweite Hälfte des Jahres 2005 vorzulegen sei.²⁴⁶ Damit wollte man sicherstellen, dass das neue System funktionierte und eventuelle Fehler frühzeitig korrigiert werden konnten.

Der erste Wirkungsbericht vom September 2005 konstatierte eine erfolgreiche Ablösung vom alten System: «Entgegen einiger Befürchtungen musste wegen des Systemwechsels mit Ausnahme von Meggen und

Pfeffikon keine Gemeinde den Steuerfuss anheben. Im Gegenteil ist eine Abwärtsbewegung der Steuerbelastung zu beobachten, insbesondere auch in Gemeinden, die im früheren Finanzausgleich den Maximalsteuerfuss erhoben hatten. Gemeinden, die durch den Systemwechsel unter Druck geraten sind, konnten im Rahmen von Fusionen oder im Einzelfall durch Sonderbeiträge entlastet werden.»²⁴⁷

Als Problem wurde die einwohnerabhängige Mindestausstattung im Ressourcenausgleich bezeichnet. Um die Akzeptanz des neuen Finanzausgleichs in den kleinen Gemeinden zu sichern, hatte man diese bei der Mindestausstattung privilegiert: Je nach Einwohnerzahl erhielten die Gemeinden zwischen 70 und 95 Prozent des kantonalen Mittels vergütet, wobei der Maximalsatz von 95 Prozent für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 500 galt.²⁴⁸ Dadurch konnte die Mindestausstattung zum Fusionshemmnis werden, denn bei einer Fusion erhöhte sich die Einwohnerzahl, und das führte zu Verlusten bei den Finanzausgleichsbeiträgen. Um dieses Problem zu neutralisieren, hatte man die sogenannte «Besitzstandwahrung» in das Gesetz eingebaut: Demnach standen Gemeinden, die bis zum 1. Januar 2009 fusionierten, während zehn Jahren die gleichen Zahlungen aus dem Finanzausgleich zu, wie wenn sie nicht fusioniert hätten. Ab dem elften Jahr wurde «die Zahlung jährlich um einen Fünftel reduziert, sodass sie ab dem 16. Jahr ganz entfällt».²⁴⁹

²⁴³ PA 1257/3, Urteil des Bundesgerichts 1P.363/2002, 7. März 2003.

²⁴⁴ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2002, S. 1894–1896 (Postulat Guido Graf und Mit. über Sofortmassnahmen im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über den Finanzausgleich vom 26. November 2002) und 2003, S. 912–913 (Antwort des Regierungsrates vom 3. Juni 2003).

²⁴⁵ NLZ vom 20. August 2003; RR 866, Regierungsratsentscheide Nrn. 1700, 1701 und 1703 vom 19. Dezember 2003.

²⁴⁶ Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2002, S. 257 (Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002, § 1) und S. 558 (Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002, § 2).

²⁴⁷ Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2005) vom 6. September 2005 (B 111), S. 2.

²⁴⁸ Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2002, S. 257–275, Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002, § 5.

²⁴⁹ Ebd., § 23 (Besitzstandwahrung bei Gemeindefusionen).

Im Wirkungsbericht wurde nun festgehalten, die abgestufte Regelung verbessere zwar die Situation der kleinen Gemeinden, sie wirke jedoch strukturerhaltend. Aber: «Unterschiedliche Bevölkerungszahlen der Gemeinden gehören nicht zu den ausgleichsberechtigten Faktoren.» Der Regierungsrat schlug deshalb vor, das Kriterium der Einwohnerzahl bei der Festlegung der Mindestausstattung längerfristig aufzuheben.²⁵⁰

An der Medienkonferenz im September zeigte sich Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig, die im Juli 2003 Paul Huber als Vorsteherin des für die Gemeindereform zuständigen Departementes abgelöst hatte, mit den Resultaten des neuen Finanzausgleichs zufrieden und lobte insbesondere die gute Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und dem VLG.²⁵¹ In der NLZ handelte Beat Vogt den Wirkungsbericht unter dem Aspekt der Steuerensenkungen ab (Titel «Ausgleich bringt tiefere Steuern») und griff heraus, dass der höchste Steuerfuss von 2,4 Einheiten nur noch von einem Drittel der Luzerner Gemeinden bezogen werden musste, während dies vor drei Jahren noch bei zwei Dritteln der Fall gewesen war. Die Spannweite der Steuerunterschiede habe sich allerdings nur unwesentlich verändert, auch wenn Meggen die Steuern um 0,055 auf 1,1 Einheiten erhöhen musste.²⁵²

Mehrere Lokalzeitungen stellten dagegen das Lösen der «Fusionsbremse» in den Mittelpunkt ihrer Berichterstattung.²⁵³ Etwas später veranschaulichte die NLZ dieses Problem am Beispiel Hitzkirchertal: «Als Makel hat man in der Verwaltung einen Mechanismus beim so genannten Ressourcenausgleich ausgemacht. Weil dieser Ausgleichstopf die Beiträge nach Gemeindegrössen abstuft, wirkt er sich fusionshemmend aus. Das Zusammengehen von elf Seetal-Gemeinden (Hitzkirch Plus) zum Beispiel ist deshalb blockiert, denn das neue Gebilde mit 7'000 Einwohnern bekäme nach geltenden Regeln rund 4,6 Millionen Franken weniger aus dem Ressourcentopf überwiesen. Der Kanton hat nun vor, die Fusionsbremse bis 2008 aus der Welt zu schaffen, indem er die Abstufung nach Grösse lockert.»²⁵⁴

Das Parlament nahm im Dezember 2005 den Wirkungsbericht zustimmend zur Kenntnis und überwies dazu acht Bemerkungen, darunter: «Die Abhängigkeit des Ressourcenausgleichs von der Gemeindegrösse soll schrittweise reduziert werden, längerfristig soll eine von der Einwohnerzahl losgelöste Variante angestrebt werden.»²⁵⁵

Korrektur bei der Mindestausstattung

Die verlangten Korrekturen präsentierte der Regierungsrat in der Botschaft vom März 2007, die in engem Zusammenhang mit der Finanzreform 08 und der Steuergesetzrevision 2008 stand.²⁵⁶ Neben zahlreichen weiteren Änderungen schlug er eine deutlich geringere Spannweite bei den Abstufungen nach Gemeindegrösse vor, die Mindestausstattung im Ressourcenausgleich lag nun zwischen 81 und 92 Prozent. Dies stelle «eine beträchtliche Reduktion des Fusionshemmnisses dar», meinte der Regierungsrat, der aber auch feststellen durfte, das neue Finanzausgleichssystem habe «die Dynamik bei den Gemeindevereinigungen unterstützt. Seit 1. Januar 2007 gibt es im Kanton Luzern noch 96 Gemeinden.» Eine für alle Gemeinden einheitliche Mindestausstattung wagte man noch nicht einzuführen, da sie «für kleinere Gemeinden eine markante zusätzliche Verschlechterung bedeuten» würde. «Dies erachten wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt als zu einschneidend und als politisch nicht umsetzbar. Eine grosse Zahl von Gemeinden würde in finanzielle Bedrängnis geraten.»²⁵⁷

Die Regierung dachte dabei zweifellos an die heftige Gegenwehr der Landgemeinden, die sich im Vorjahr bei der Vernehmlassung gezeigt hatte. Diese hatte gleichzeitig auch die komplexe Finanzreform 08 umfasst, doch zu reden gegeben hatte fast ausschliesslich der Finanzausgleich: «Die Wirkung der Umverteilung ist schlecht; es trifft vor allem die strukturschwachen Gemeinden. Man holt das Geld bei den Napfgemeinden und bringt es ins Mittelland. Das Projekt ist nicht ganz durchdacht»,

250 Kanton Luzern, Botschaften, Wirkungsbericht 2005 vom 6. September 2005 (B 111), S. 30.

251 A 1666/164, Referat von Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig, September 2005.

252 NLZ vom 29. September 2005.

253 Vgl. WB und EA vom 30. September 2005.

254 NLZ vom 24. November 2005.

255 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2005, S. 1867.

256 Kanton Luzern, 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 vom 13. März 2007.

257 Ebd., S. 2 und 10.

sagte etwa Josef Arnold, der Gemeindeammann von Schlierbach.²⁵⁸ Unter dem Titel «Das Fuder ist überladen» wehrten sich dann auch die Hinterländer Gemeinden Altbüron, Fischbach, Grossdietwil, Luthern, Pfaffnau, Roggliswil, Ufhusen und Zell in einer Medienmitteilung gegen die Pläne des Kantons.²⁵⁹

Vermittelnde Töne schlugen Personen an, die selber an den Vorlagen mitgearbeitet hatten, so etwa die Grossrätin Erna Müller-Kleeb (CVP, Rickenbach), ein Mitglied der Spezialkommission neuer Finanzausgleich. Im «Anzeiger Michelsamt» publizierte sie unter dem Titel «Eine Umwälzung von noch nie gehabter Dimension» eine umfassende Analyse der Thematik und warnte davor, das Kind mit dem Bad auszuschütten: «Die ganze Sache ist höchst anspruchsvoll und äusserst komplex. Es kommen einige Probleme auf uns zu. Wir müssen uns bewegen. So viel habe ich in der Zwischenzeit gelernt. Grosse Linien und Veränderungen können beängstigen. Sie geben zu reden und müssen besprochen werden. Wer sich in die Gesamtzusammenhänge vertieft, beurteilt manches differenzierter. Und oftmals wird am Ende nicht so heiss gegessen, wie angerichtet wurde.»²⁶⁰

Als sich dann im Juni 2007 der Grosse Rat mit den beiden Vorlagen befasste, zeigte sich, dass die Regierung gut kalkuliert hatte. Zur Revision des Finanzausgleichs wurden zwar viele Anträge eingereicht, doch kaum einer hatte Chancen, akzeptiert zu werden. Unter anderem wurde daran erinnert, dass die Umsetzung zeitlich gestaffelt verlaufe, wodurch die volle Wirkung erst ab dem Jahr 2015 zum Tragen komme und damit für die Gemeinden verkraftbarer werde. In der Schlussabstimmung wurde der Vorlage Finanzreform 08 am 10. September 2007 mit 101 zu 2 Stimmen zugestimmt, der Revision des Finanzausgleichsgesetzes mit 99 zu 10.²⁶¹

Wirkungsbericht 2009: Einheitliche Mindestausstattung

Der Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2009) erschien im September 2009. Der Bericht enthielt einiges an Brisanz, weil der Regierungsrat vorschlug, die einwohnerabhängige Mindestausstattung nun ganz aufzuheben. Alle Gemeinden sollten in Zukunft gleich behandelt werden. Finanzdirektor Marcel Schwerzmann verriet weshalb: «Die heutige Regelung wirkt struktur-



erhaltend. Die Regierung ist klar der Meinung, dass sich kleinere Gemeinden, die für sich langfristig keine eigenständige Zukunft sehen, bewegen sollen.»²⁶² Im Bericht wurde prognostiziert: «Mit der Einführung einer einheitlichen Mindestausstattung (...) werden voraussichtlich kleinere, ressourcenschwache Gemeinden an ihre finanzielle Leistungsfähigkeit stossen und strukturelle Veränderungen bis hin zu Fusionen prüfen müssen.» Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern erhielten durch die vorgeschlagene Regelung weniger Mittel aus dem Ressourcenausgleich als bisher; die Mindereinkünfte konnten dabei für eine Gemeinde zwischen 40'000 und 200'000 Franken pro Jahr betragen.²⁶³

Das wollten die kleinen Gemeinden nicht kampflos hinnehmen. «Kleingemeinden begehren auf», titelte die NLZ im November, «Die Kleinen zeigen Kampfgeist»,

258 AM vom 29. Juni 2006.

259 WB vom 15. September 2006.

260 AM vom 24. August 2006.

261 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 1390-1401, 1589 und 1596.

262 NLZ vom 14. Oktober 2009.

263 Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2009), vom 1. September 2009 (B 127), S. 30 u. 36.

hiess es im «Seetaler Boten». Dieser zitierte die Römerswiler Gemeindepräsidentin Ruth Spielhofer-Meyer: «Es darf einfach nicht sein, dass Gemeinden aufgrund der Finanzen fusionieren müssen.» Der Gemeinderat von Römerswil, das auch nach der 2005 erfolgten Fusion mit der kleinen Nachbargemeinde Herlisberg nur rund 1'500 Einwohnerinnen und Einwohner zählte, hatte dem Regierungsrat einen Brief geschickt, um gegen das Vorhaben zu protestieren. Die NLZ veröffentlichte daraus mehrere Passagen: «Die kleinen Gemeinden sollen ausgeblutet werden, das geht nicht an.» Und: Der Finanzausgleich des Kantons dürfe «nicht dazu missbraucht werden, einzelnen Gemeinden die Luft abzuschneiden». ²⁶⁴

Einen Brief an den Regierungsrat und die Fraktionspräsidenten schrieb auch der Gemeinderat von Ermensee. Darin hiess es, der neue Finanzausgleich habe sich bewährt, aber: «Mit Befremden nehmen wir zur Kenntnis, dass über den Finanzausgleich beabsichtigt wird, die Gemeindestrukturen zu verändern. Speziell die Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnern sind dem Kanton ein Dorn im Auge.» Gemeindepräsident Charles Kuhn kam im Brief auf die Schwierigkeiten zu sprechen, Bauland auszuscheiden, da man «als Kleingemeinde um jeden Quadratmeter Bauland» bei der mit der Raumplanung befassten kantonalen Dienststelle kämpfen müsse. Um die Steuerausfälle kompensieren und die Zusatzkosten finanzieren zu können, brauche Ermensee aber ein moderates Bevölkerungswachstum. «Man will die kleinen Gemeinden nicht aufkommen lassen, sondern erschwert deren Überleben.» ²⁶⁵

Bei der Debatte im Kantonsrat, wie das Parlament nun hiess, war der Wirkungsbericht jedoch weitgehend unbestritten. Wie alle anderen Parteien begrüsst die SVP die Einführung der einheitlichen Mindestausstattung, die Partei hatte jedoch eine Bemerkung für einen Zwischenschritt eingereicht, weil bei der Vereinheitlichung in einem Schritt «schätzungsweise 25 Gemeinden mit erheblichen finanziellen Problemen rechnen» müssten. Die Bemerkung wurde abgelehnt, doch eine andere, die eine Kürzung der Besitzstandphase für Fusionsgemeinden von einst über zehn Jahren auf sechs verlangte, wurde gutgeheissen. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage vom Kantonsrat in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen. ²⁶⁶

«Weniger Geld für Fusionen», titelte die NLZ am Tag nach der Kantonsratsdebatte und konstatierte: «Gemeinden, die fusionieren, sollen weniger Geld aus dem Fi-

nanzausgleich erhalten, ebenso wie kleinere Orte. Deren Widerstand verhallte gestern fast ungehört.» Redaktor Andreas Töns kommentierte: «Kleingemeinden verlieren ihre finanziellen Privilegien. Fusionsgemeinden verlieren den Vollkaskoschutz über 10 Jahre. (...) Man erkennt darin deutlich die steigenden Ansprüche an die Professionalität der Gemeinden nach dem Motto: Der Kanton trimmt sich auf Effizienz, die Kommunen sollen sich bitte schön mitbewegen.» ²⁶⁷ Der «Willisauer Bote» konfrontierte Finanzdirektor Marcel Schwerzmann in einem Interview mit der Frage, ob der Kanton kleine Gemeinden zwangsfusionieren wolle? Dessen Antwort: «Das ist nicht das Ziel der Regierung. Wir wollen keine Zwangsfusionen, sondern die Leistungsfähigkeit der Gemeinden stärken. Dank des Finanzausgleichs stehen heute die meisten Gemeinden in einer robusten Verfassung da.» ²⁶⁸

Stadt-Land-Konflikt um den Lastenausgleich

Die im Wirkungsbericht präsentierten Anregungen mündeten wiederum in eine Gesetzesrevision zum Finanzausgleich. Die Vernehmlassung dazu dauerte von Mitte November 2010 bis Ende Januar 2011. Und plötzlich stand ein neues Thema im Zentrum. Im September 2010 hatte der Kantonsrat nämlich das Pflegefinanzierungsgesetz behandelt, das eine bedeutende Mehrbelastung der Gemeinden mit sich brachte. Im Nachgang hatten zwei parlamentarische Vorstösse eine Milderung der finanziellen Auswirkungen über den Finanzausgleich gefordert. Diese Forderung wurde vom Regierungsrat in die Vernehmlassungsbotschaft aufgenommen, sie sollte mit einer Umdotierung von 3 Millionen Franken vom topographischen Lastenausgleich zum Soziallastenausgleich und mit einer zusätzlichen Beitragszahlung von 3 Millionen Franken durch den Kanton umgesetzt werden.

²⁶⁴ NLZ vom 17. November 2009; vgl. auch AM vom 19. und SB vom 26. November 2009.

²⁶⁵ SB vom 26. November 2009.

²⁶⁶ Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2010, S. 96–105.

²⁶⁷ NLZ vom 26. Januar 2010.

²⁶⁸ WB und SB vom 4. Februar 2010.

Diese Vorschläge stiessen in der Vernehmlassung nur bei den Gemeinden der Agglomeration Luzern und bei deren Interessenverband LuzernPlus auf Zustimmung. Drei Viertel der teilnehmenden Körperschaften lehnten die Umdotierung ab und forderten stattdessen eine Erhöhung des Soziallastenausgleichs aus der Kantonskasse; VLG und SVP verlangten 5 Millionen Franken vom Kanton, vier Gemeinden sowie die VLG-Regionalkonferenz Willisau Bereich Soziales und Gesundheit gar 10 Millionen Franken.²⁶⁹

In der Botschaft, die dem Kantonsrat am 17. Mai 2011 zugestellt wurde, hielt der Regierungsrat an der Umdotierung fest, reduzierte sie aber auf zwei Millionen. Den zusätzlichen Kantonsbeitrag an den Soziallastenausgleich erhöhte er von drei auf vier Millionen Franken. Die zentralörtlichen Zuschläge für Regional- und Subzentren sollten abgeschafft werden. In Bezug auf die Gemeinde-reform enthielt die Botschaft v. a. zwei wesentliche Änderungen, nämlich die einheitliche Mindestausstattung auf einer Basis von 86,4 Prozent des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials und die schrittweise Verkürzung der Besitzstanddauer bei Gemeindefusionen von zehn auf sechs Jahre mit einer Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2013.²⁷⁰ In der Kantonsratsdebatte vom September 2011 waren diese Änderungen weitgehend unbestritten. Im Zentrum der politischen Diskussion stand die Umdotierung der Töpfe im Lastenaustausch. Dabei zeigte sich ein klassischer Stadt-Land-Gegensatz.²⁷¹

«Den Schwächsten beißen die Hunde», betitelte Pius Kaufmann (CVP, Marbach) seine Kolumne im «Entlebucher Anzeiger» über die Kantonsratsdebatte. «Ziel des Finanzausgleichs ist es, die finanziellen Disparitäten innerhalb des Kantons abzubauen und die Steuerschere zu verringern. Mit der vorliegenden Botschaft werden jedoch eher die Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen profitieren. Es wird also tendenziell Umverteilung von unten nach oben beziehungsweise von der Landschaft hin zu den grösseren Agglomerationsgemeinden betrieben.»²⁷² Dagegen sprach Kantonsrat David Roth (SP, Luzern) von einem «Systemfehler», weil der Soziallastenausgleich immer noch viel stärker unterdotiert sei als der topographische.²⁷³

Im Nachgang zur Kantonsratsdebatte kam es im VLG zu einem Eklat. In einem Brief drohten die Gemeinderäte aller neun Entlebucher Gemeinden mit ihrem Austritt aus dem Verband. Grund dafür war eine Haltungsänderung der Verbandsleitung, die sich zuerst ka-

tegorisch gegen eine Umlagerung der Gelder aus dem topographischen Lastenausgleich gewehrt, jedoch kurz vor der Kantonsratssitzung dem Kompromissvorschlag der Regierung zugestimmt hatte. Dieser bestand darin, nur 2 statt 3 Millionen Franken aus dem topographischen Lastenausgleich umzulagern. Verbandspräsident Hans Luternauer und Geschäftsführer Ludwig Peyer informierten die zuständige parlamentarische Kommission, nicht aber die Gemeinden und die übrigen Parlamentarier. Die Gemeindeammänner von Schüpfheim und Marbach, Bruno Stalder und Pius Kaufmann, werteten dieses Vorgehen als Vertrauensbruch. VLG-Präsident Luternauer räumte gegenüber der NLZ eine Verbesserungsfähigkeit der Kommunikation ein und zeigte sich gesprächsbereit, warb aber auch um Verständnis für seine schwierige Position: «Wenn wir uns hier entschuldigen, müssen wir uns auch andernorts entschuldigen – die Interessen der Gemeinden sind derart unterschiedlich, dass sie schwierig unter einen Hut zu bringen sind.»²⁷⁴

Bei der Schlussberatung am 7. November 2011 folgte das Parlament der Regierung und stimmte der vorgeschlagenen Revision mit 106 zu 0 Stimmen zu.²⁷⁵ Diese trat auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Die im Wirkungsbericht vom November 2013²⁷⁶ vorgeschlagenen Änderungen (darunter die Erhöhung der einheitlichen Mindestausstattung von 86,4 auf 87 Prozent des kantonalen Mittels) wurden bis anhin nicht umgesetzt.

269 Kanton Luzern, Botschaft B 5 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich, 17. Mai 2011, S. 17.

270 Ebd., S. 2–3.

271 Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2011, S. 954–957; WB vom 16. September 2011.

272 EA vom 16. September 2011.

273 NLZ vom 13. September 2011.

274 NLZ vom 5. Oktober 2011. Die unterschiedliche Interessenlage führte etwas später auch zu einer Distanzierung der Stadt Luzern, die auf Ende 2014 aus dem VLG austrat (vgl. zentralplus, Artikel »Stadt kehrt VLG den Rücken« vom 27. März 2014). Im Sommer 2017 regte die Grünen gar an, einen eigenen Gemeindeverband für die Agglomerationsgemeinden zu gründen.

275 Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2011, S. 1141.

276 Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht über die Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2013) B 97, 26. November 2013.

Neue Regelung für Beiträge an Fusionen

Das Anreizdekret von 2001 und die im Finanzausgleichsgesetz verankerten Leistungen zur Bestandwahrung und für Sonderbeiträge hatten es dem Regierungsrat ermöglicht, Gemeindefusionen durch Kantongelder zu fördern. In der Folge wurden Beiträge an Fusionsprojekte gesprochen, an denen finanzschwache Gemeinden beteiligt waren.

Mit dem Vereinigungsprojekt Littau-Luzern und dem dadurch ausgelösten Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes kam es um die Jahreswende 2006/07 zu einem Paradigmenwechsel in der Gemeindereform 2000+. Neu sollten nicht nur finanzschwache, kleine Gemeinden auf der Landschaft fusionieren, sondern auch die Stadt Luzern und das regionale Zentrum Sursee mit ihren Nachbargemeinden.²⁷⁷ Doch um solche Projekte finanziell unterstützen zu können, musste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, denn nach der bisherigen Praxis wurden Fusionsbeiträge nur an Vorhaben mit Beteiligung von finanzschwachen Gemeinden gesprochen. Die Finanzierung sollte aus dem Ertragsüberschuss der Staatsrechnung 2006 von über 130 Millionen Franken erfolgen: «Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern» stellte der Regierungsrat im Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Millionen Franken in Aussicht, wovon 20 Millionen für die Fusion Littau-Luzern gedacht waren. Die «Vereinigung der Gemeinden der Region Sursee» sollte mit einem Beitrag in der Höhe von 14,4 Millionen Franken ermöglicht werden.²⁷⁸ Im April 2007 präsentierte der Regierungsrat eine Botschaft mit einem Dekret für einen Sonderkredit über 80 Millionen Franken, aufgeteilt auf den sogenannten «Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes» von 60 Millionen und einen Beitrag von 20 Millionen an die Fusion Littau-Luzern, der vom Grossen Rat am 20. März 2007 bereits beschlossen worden war. Beide Teile hatten allerdings hohe Hürden zu überwinden: Für den Fonds musste eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die dem obligatorischen Referendum unterstand, dem Beitrag drohte seitens der SVP das fakultative Referendum.²⁷⁹

Im Herbst 2007 war der Entwurf des Gesetzes «über die finanzielle Unterstützung von Gemeindever-

einigungen in der Agglomeration Luzern und der Region Sursee zwar grundsätzlich von Gemeinden, Parteien und Verbänden unterstützt wurden. Über die Verwendung der 80 Millionen Franken gab es jedoch unterschiedliche Vorstellungen. Eine Mehrheit wehrte sich gegen den ausschliesslichen Einsatz der Gelder für Fusionsprojekte in den wirtschaftlichen Zentren. Ein Teil dieser Mittel sollte auch für die Landschaft verwendet werden, obwohl zu diesem Zweck schon zuvor «diverse finanzielle Mittel in dreistelliger Millionenhöhe» bereitgestellt worden waren.²⁸⁰ Nach dem negativen Ausgang der Abstimmung über den Fusionsbeitrag an die Gemeindevereinigung Littau-Luzern im November 2007 wurde der Gesetzesentwurf als chancenlos beurteilt und zurückgezogen, die reservierten Mittel wurden für die Bildung von Eigenkapital verwendet.²⁸¹

Nach dem Scheitern des Projekts Kohäsionsfonds mussten andere Wege gesucht werden, um eine Förderung von Gemeindevereinigungen auch in Zentren zu erreichen. Man wählte die naheliegende Lösung einer Änderung des Gesetzes zum Finanzausgleich. Die zu diesem Zweck vorbereitete Botschaft enthielt eine weitere wesentliche Neuerung: Die Kantonsbeiträge an Gemeindevereinigungen konnten nicht länger zwischen dem Regierungsrat und den beteiligten Gemeinden frei ausgehandelt werden. Der Grund lag darin, dass die ausgehandelten Fusionsbeiträge zusehends höher ausgefallen

277 Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes, 26. Januar 2007 (B 172), S. 1–2.

278 Kanton Luzern, Botschaften, Staatsrechnung 2006 des Kantons Luzern, 3. April 2007 (B 1), S. 76.

279 Kanton Luzern, Botschaft B 2 zum Entwurf eines Dekrets über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes und über die Vorfinanzierung dieses Kredits sowie eines Fusionsbeitrages aus dem Ertragsüberschuss 2006, 3. April 2007, S. 1.

280 Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2008, S. 751–753.

281 Kanton Luzern, Botschaft B 51 zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Aufhebung des Dekrets über einen Sonderkredit für einen Kohäsionsfonds und dessen Vorfinanzierung sowie über eine Änderung des Grossratsbeschlusses über die Genehmigung der Staatsrechnung 2006, 18. März 2008.

waren, was vom Parlament nicht länger akzeptiert wurde. Stattdessen sollte für die Beiträge an Fusionen und auch an Kooperationsprojekte ein Fonds geschaffen werden, über den der Regierungsrat zwar in eigener Kompetenz verfügen konnte, der aber vom Kantonsrat alimentiert werden musste. Der Regierungsrat beantragte, dafür 40 Millionen Franken bereitzustellen.²⁸²

Im Mai und Juni 2012 wurden die Vorlagen im Kantonsrat beraten. Bei der Beratung waren die SVP und die Grünliberalen (GLP) gegen die Vorlagen. Namens der SVP sagte Armin Hartmann (Schlierbach), Beiträge würden «nur unterstützt, wenn Gemeinden saniert werden müssten». Gemeindefusionen würden grundsätzlich «als kantonales Ziel abgelehnt». Die GLP kritisierte das «Giesskannenprinzip», da von diesem auch finanzstarke Gemeinden profitieren könnten. Die Ratsmehrheit stimmte den Änderungen zu, reduzierte jedoch den Fonds von 40 auf 20 Millionen Franken.²⁸³

In der für diese Finanzvorlage obligatorischen Volksabstimmung erhielten die Änderungen im Finanzausgleichsgesetz am 25. November 2012 mit 60,5 Prozent Ja-Stimmen eine relativ deutliche Zusage. Nur 28 Prozent der Stimmberechtigten hatten sich an der Abstimmung beteiligt, obwohl die SVP einen heftigen Abstimmungskampf geführt hatte. «Das Thema Gemeindefusionen hat die Gemüter im Kanton Luzern schon stärker bewegt als am vergangenen Sonntag. Das hatte sich schon im Vorfeld der Abstimmung abgezeichnet: Es fand kaum eine öffentliche Auseinandersetzung statt, nicht einmal in den sonst vor Urnengängen so beliebten Leserbriefspalten», meinte Chefredaktor Stefan Calivers im «Willisauer Boten» und ortete das geringe Interesse vor allem im (finanz-)technischen Inhalt der Gesetzesänderung: «Es ging ja nicht – wie von den Gegnern suggeriert – um eine Vorlage zur Förderung von Gemeindefusionen, sondern um die Spielregeln beim Verteilen von Kantonsgeldern bei solchen Projekten.»²⁸⁴

Am 1. Januar 2013 traten die Gesetzesänderungen in Kraft. Im revidierten Finanzausgleichsgesetz gab es nun einen Rechtsanspruch für alle fusionswilligen Gemeinden auf einen Pro-Kopf-Beitrag. Etwas Spielraum erhielt der Regierungsrat durch zwei Ventil-Bestimmungen: Er konnte die Besonderheiten einer Fusion mit einem Zusatzbeitrag von höchstens 50 Prozent des Pro-Kopf-Beitrags berücksichtigen, und unter strengen Voraussetzungen konnte er ausnahmsweise einen über diese 50 Prozent hinausgehenden Zusatzbeitrag sprechen.



Neu war auch, dass für Kooperationsprojekte nun auch die sogenannten «regionalen Entwicklungsträger (RET)» unterstützt werden konnten. Es waren dies die vier Gemeindeverbände LuzernPlus, Sursee-Mittelland, Region Luzern West und Idee Seetal, die gemäss Richtplan 2009 «die bisherigen Regionalplanungsverbände ablösen und komplexe fachübergreifende Aufgaben übernehmen» sollten.²⁸⁵

²⁸² Kanton Luzern, Botschaft 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, 27. Januar 2012.

²⁸³ Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2012, S. 572–580; NLZ vom 20. Oktober 2012.

²⁸⁴ WB vom 27. November 2012.

²⁸⁵ Kanton Luzern, Botschaft 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, 27. Januar 2012, S. 12 f.; ders., Volksbotschaften, Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten, 18. September 2012.

Die Aufgabenreform

Die Mängel im alten System

Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden war neben Finanzausgleich und Strukturreform ein weiteres Grossprojekt im Umfeld der Gemeindereform 2000+. Im Zwischenbericht vom August 1998 gab sich die Regierung «überzeugt, dass insbesondere die Aufgabenneuverteilung und die Gebietseinteilung derart eng zusammenhängen, dass sie nur miteinander reformiert werden können.»²⁸⁶

Es handelte sich um ein eigentliches Mammutprojekt; gemäss der für den Zwischenbericht erarbeiteten Liste wiesen nicht weniger als 192 Gesetze und Verordnungen in irgendeiner Form Berührungspunkte zwischen Kanton und Gemeinden auf. Die von Beat Hensler geleitete Arbeitsgruppe Aufgabenteilung hatte nun alle Aufgaben von Kanton und Gemeinden aufzulisten und die Praxis der aktuellen Regelung aufzuzeigen. Weiter galt es, die Kriterien und Grundsätze für eine zukünftige Aufgabenteilung festzulegen und ein Pflichtenheft der Gemeinden zu definieren.

Als die Arbeitsgruppe im Oktober 1999 ihren Bericht vorlegte, hatte sie ihre Analyse der Mängel im bisherigen System abgeschlossen. Es waren hauptsächlich deren zwei: Die Gesetzgebung war vor allem auf die kleinen Gemeinden ausgerichtet und das AKV-Prinzip war nicht eingehalten. Gemäss diesem Prinzip sollten eine Aufgabe (A), die Verantwortung (V) dafür und die Kostenfolgen (K) in einer einzigen Hand liegen, nämlich entweder beim Kanton oder den Gemeinden. Die Nichtbeachtung des Grundsatzes führe zu falschen Anreizen, stellte die Arbeitsgruppe fest: «Wer über die Durchführung von Aufgaben entscheidet, ohne dafür bezahlen zu müssen, unterscheidet das Notwendige weniger vom Wünschbaren.»²⁸⁷ Die Orientierung an den kleinen Gemeinden entspreche dem zentralistischen Führungssystem im Kanton Luzern. Anforderungsreiche Aufgaben würden zentral erledigt und vieles sehr eingehend geregelt. Der Gestaltungsraum für die Gemeinden sei klein: «Die mittleren und grösseren Gemeinden können somit keine auf sie zugeschnittenen, kostensparenden Lösungen finden.» Dieses Führungssystem und der Finanzausgleich «enthalten keine Mechanismen, die eine Leistungssteigerung für die Gemeinden attraktiv machen würden.»²⁸⁸ Der Bericht kam zum Schluss, das bisherige System sei ökonomisch uninteressant, lähme die Eigeninitiative und begrenze die Autonomie der Gemeinden.²⁸⁹

Das neue Modell Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden

An das Projekt Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden bestanden hohe Erwartungen. Das zeigte sich an der Medienkonferenz vom Oktober 1999, an der die Resultate der Arbeitsgruppe vorgestellt wurden. Laut Medienmitteilung sollte die Aufgabenreform Klarheit schaffen und Kosten senken: «Der Grundsatz ‹wer zahlt, befiehlt› und die Konzentration des Know-hows entweder auf Kantons- oder Gemeindeebene werden zu wesentlichen Kosteneinsparungen führen.» Die Fachleute der Arbeitsgruppe versprachen sich vom neuen Modell Effizienzsteigerungen und eine Verbesserung des politischen Klimas. Einmal mehr wurde darauf hingewiesen, dass mit der Luzerner Gemeindereform die Forderung nach grösseren Gemeindeeinheiten einherging. «Kurz: Das neue Führungsmodell wird die Gemeinden zwar stärken, aber auch mehr fordern als bisher. Denn ausgegangen wird von einer Leistungsfähigkeit auf mittlerem Niveau. Die Gemeinden müssen dafür sorgen, dass sie diesen Stand erreichen.»²⁹⁰

Der Begriff «mittleres Leistungsniveau» war bereits im Zwischenbericht verwendet worden: «Die neue Aufgabenteilung orientiert sich nicht am untersten, sondern an einem markant höheren (mittleren) Leistungsniveau der untersten Führungsstufe (Gemeinden, Gemeindesystem). Die konkrete Umschreibung des ‹mittleren Leistungsniveaus› ist zurzeit noch offen. Sie ergibt sich aus der Summe der den Gemeinden zuzuteilenden Aufgaben.»²⁹¹ Auf eine genaue Definition wurde auch später verzichtet; stattdessen wurden Begriffe wie «optimale Leistungsfähigkeit» verwendet.²⁹² Im Allge-

286 Rechenschafts- und Planungsbericht 1998, S. 10, 24–30 und Anhang 2.

287 A 1666/41, Bericht der Arbeitsgruppe Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden vom 15. Oktober 1999, Führungssystem (Kurzfassung), S. 1.

288 Ebd.

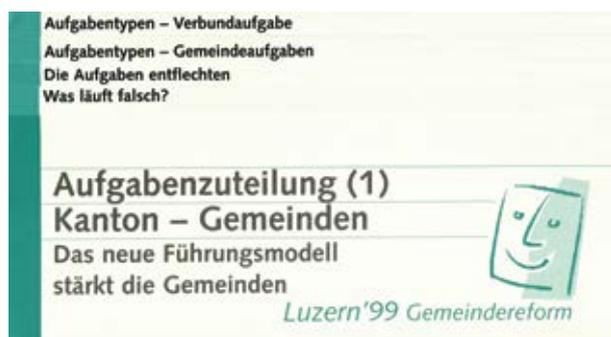
289 A 1666/40, Medienmitteilung («Pressebericht») vom 20. Oktober 1999, S. 6.

290 Ebd., S. 1 und 4.

291 Rechenschafts- und Planungsbericht 1998, S. 44.

292 Vgl. Kanton Luzern, Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kt. Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 13. März 2007, S. 25.

Ein Faltblatt erläuterte das neue Führungsmodell, die Aufgabenzuteilung und die verschiedenen Aufgabentypen (Oktober 1999, A 1666/99)



meinen war damit anscheinend eine mindestens durchschnittliche Grösse und Finanzkraft gemeint.

Das von der Arbeitsgruppe präsentierte neue Modell lehnte sich an das System an, das fast gleichzeitig auf Bundesebene entwickelt wurde. 1996 hatte der Bund einen Bericht über die Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) in die Vernehmlassung gegeben.²⁹³ Die Abkürzung NFA wurde später auch auf «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» bezogen, denn auch auf dieser Ebene ging es um die Entflechtung von Aufgaben. Beim Bund wurde zwischen Bundesaufgaben, Kantonsaufgaben und den von beiden Seiten zu leistenden Verbundaufgaben unterschieden. Ziel der umfassenden Reform auf eidgenössischer Ebene war die Verbesserung der Transparenz, die Ausschaltung von Doppelspurigkeiten (Reduzierung der Verbundaufgaben) und letztlich der effizientere Einsatz der verfügbaren Mittel.²⁹⁴

Im neuen kantonalen Modell wurden die zu erbringenden Leistungen eingeteilt in Kantonsaufgaben, Gemeindeaufgaben und Verbundaufgaben. Dabei sollten möglichst viele Aufgaben eindeutig dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesen, die von beiden Ebenen zu leistenden Verbundaufgaben dagegen reduziert werden. Die verschiedenen Aufgabentypen wurden in einem Faltblatt erläutert und mit Beispielen veranschaulicht.²⁹⁵

Gemeindeaufgaben: Die *fakultativen Gemeindeaufgaben* können die Gemeinden freiwillig erfüllen; der Kanton hat kein Interesse an deren Steuerung (z.B. Gemeindepolizei, Musikschule, Schwimmbad, Museum).

Die *obligatorischen Gemeindeaufgaben* schreibt der Kanton den Gemeinden zwingend vor, verzichtet aber auf eine detaillierte gesetzliche Regelung. Es werden drei Typen un-

Schon 1998 waren die Grundsätze der Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden in einem Arbeitspapier festgehalten worden. (A 1666/59)



terschieden: Beim Typus A bestimmt der Kanton die Ziele oder Grundsätze einer Aufgabe (finale Rechtsetzung); Beispiele: Feuerwehr, Schulverwaltung, Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern. Beim Typus B sind die Gemeinden befugt, eigene Reglemente zu erlassen, tun sie das nicht, gilt das kantonale Recht (dispositive Rechtsetzung); Beispiel: Besoldung des Gemeindepersonals. Beim Typus C handelt es sich um Aufgaben des Bundes, die der Kanton an die Gemeinden weiterleitet, ohne sie näher zu definieren; Beispiele: Schiesswesen, Teile des Zivilschutzes, Zivilstandswesen.

Verbundaufgaben: Diese Aufgaben werden von Kanton und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen. Beide tragen jenen Kostenanteil, der bei ihnen anfällt. Es gibt zwei Typen: Bei der *Mitgestaltungsaufgabe* regelt der Kanton den Inhalt einer Aufgabe, die Gemeinden den Vollzug; Beispiele: Gemeindestrassen, Energiesparmassnahmen. Bei der *Vollzugsaufgabe* regelt der Kanton die Aufgabe abschliessend und bestimmt auch Teile des Vollzugs, die Gemeinden regeln die verbleibenden Teile des Vollzugs; Beispiele: Abstimmungen, Rechnungswesen, Gestaltungspläne, Baubewilligungen.

Kantonsaufgaben: Der gesamte Aufgabenbereich liegt beim Kanton. Es sind Aufgaben, die eine zentrale Führung oder einen einheitlichen Vollzug erfordern, hohe fachliche Anforderungen stellen oder im Zusammenhang mit einem überregionalen Netz stehen. Die Besorgung der

²⁹³ HLS, Bd. 4, S. 515 f., «Finanzausgleich».

²⁹⁴ EFD, Neugestaltung.

²⁹⁵ A 1666/99, Faltblatt Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden (Oktober 1999).

Kantonsaufgabe kann zentral oder dezentral erfolgen; Beispiele: Handelsregister, Berufsschulen (zuvor eine kommunale Aufgabe), erstinstanzliche Gerichte (Amtsgerichte, seit 2011 Bezirksgerichte), Kantonsstrassen, öffentlicher Regionalverkehr.

Dezentrales Führungssystem und Controlling

Erstmals wurde an der Medienorientierung im Zusammenhang mit der Aufgabenzuteilung auch vom so genannten normativen oder dezentralen Führungssystem gesprochen. Mark Kurmann, Mitglied der Projektleitung und der Arbeitsgruppe Aufgabenzuteilung, erklärte dazu, das eigentlich Revolutionäre sei nicht die Aufgabenzuteilung, sondern es seien die Aufgaben- oder Normierungstypen. Damit waren die verschiedenen Kategorien der Gemeinde- und Verbundaufgaben gemeint, also die fakultative und obligatorische Gemeindeaufgabe sowie die Mitgestaltungs- und Vollzugsaufgabe. Die Ausdifferenzierung dieser Kategorien war im Wesentlichen durch Kurmann selber erarbeitet worden.²⁹⁶

Die Normierungstypen waren «abgestuft nach dem Gestaltungsfreiraum der Gemeinden».²⁹⁷ Sie stellen die Gemeinden vor eine ganz neue Führungssituation, meinte Kurmann: «Das dezentrale Führungsmodell wird realisiert, indem möglichst viele Aufgaben als Gemeindeaufgabe oder Mitgestaltungsaufgabe ausgestaltet werden. In der Regel wird den Gemeinden die Aufgabe vorgegeben. Wie sie diese lösen, entscheiden sie selber.»²⁹⁸

Den zweiten Pfeiler des neuen Führungsmodells bildete das aus der Wirtschaft stammende und als Element des WOV-Projekts bekannte Controlling. Im alten System hatte der Kanton eine Kontrolle über die Gemeinden ausgeübt. In seinem Auftrag kontrollierten die Regierungsstatthalter Einzelentscheide und genehmigten Reglemente, führten Vorprüfungen durch und prüften Abrechnungen. Insbesondere die Finanzausgleichsgemeinden hatten eine Totalkontrolle ihrer Finanzen zu gewärtigen. Diese intensive, zumeist nachträgliche Kontrolle fiel nun weg.

Demgegenüber sollte das neue Controlling-System den gesamten Führungskreislauf umfassen: «Controlling ist ein ständiger Prozess des Steuerns, eine Methode, um gesteckte Ziele zu erreichen. Es vergleicht den

Ist- mit dem Soll-Zustand und schlägt bei Zielabweichungen Massnahmen zur Korrektur vor. Controlling gehört untrennbar zum Führungsauftrag und ist ein ständiger Prozess. Er beginnt bei der Zielsetzung, führt über Planung, Entscheidung bis hin zur Kontrolle», wurde in einer Spezialnummer der «Gemeinde-Info» zu diesem Thema festgehalten. In derselben Nummer versuchte Bruno Keel das Controlling als Temperaturregler einer Heizung zu veranschaulichen.²⁹⁹

Für ihr Controlling trugen die Gemeinden die Hauptverantwortung. Gemäss dem Bericht der Arbeitsgruppe schrieb der Kanton den Gemeinden zwar ein Controlling vor und definierte dessen Instrumente, doch war das Controlling des Kantons über die Gemeinden in erster Linie strategisch ausgerichtet. Der Regierungsstatthalter stellte den Gemeinden sein Wissen und seine Erfahrung zur Verfügung und war für den Informationstransfer zuständig. Nur bei ungenügender Leistung einer Gemeinde führte der Kanton detaillierte Kontrollen durch und konnte nötigenfalls Sanktionen ergreifen.³⁰⁰

Das Feedback der Gemeinden: Sorgen und Zweifel

«Die Gemeinden stärken – und sparen», titelte die NLZ einen Tag nach der Medienkonferenz im Oktober 1999. Im Kommentar kam Dominik Thali auf den erneuten «Druck auf die kleinen Gemeinden» zu sprechen: «Der Kanton und die Gemeinden wollen die öffentlichen Aufgaben neu verteilen. Und damit vor allem eines: sparen. Sie straffen also die Abläufe, machen die Ausführenden verantwortlich und halten sich beim Bezahlen an die Verursacher. Das macht Sinn: So weit wird Einigkeit herzustellen sein. Was indessen das zweite Ziel der Reform betrifft, die Stärkung der Gemeinden, wohl weniger.

²⁹⁶ A 1666/59, Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden, Führungssystem, M. K., 7. Oktober 1999.

²⁹⁷ Ebd., S. 18.

²⁹⁸ A 1666/40, Medienmitteilung («Pressebericht») vom 20. Oktober 1999, S. 5.

²⁹⁹ A 1666/156, Gemeinde-Info zum Thema Controlling vom August 2000, S. 2 u. 8; A 1666/59, Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden, Führungssystem, M. K., 7. Oktober 1999, S. 19 f.

³⁰⁰ Ebd., S. 3–4; A 1666/59, Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden, Führungssystem, M. K., 7. Oktober 1999, S. 20–23.

Hier driften die Interessen weit auseinander: Die grossen brennen darauf, eigene Verwaltungslösungen ohne Einspruch aus Luzern umzusetzen, die kleinen hingegen werden das Nachsehen haben. Denn wer nicht einmal einen Gemeindeschreiber voll auszulasten vermag, kann mit mehr Gestaltungsfreiraum wenig anfangen. Jedenfalls nicht allein. Will heissen: Kleine Gemeinden geraten durch die neue Aufgabenverteilung unter Druck, sich mit andern zusammenzuschliessen.»³⁰¹

Stefan Calivers würdigte im «Willisauer Boten» die Arbeit der Expertengruppe als «eine Diskussionsgrundlage, hinter der ein enormes Mass an Arbeit steckt». In der Folge kam auch er auf den Kern der Sache zu sprechen: «Profitieren sollen letztlich beide, der Kanton und die Gemeinden - auch die in unserer Region deutlich überwiegenden Finanzausgleichsgemeinden. Sie werden im neuen Führungssystem mit dem ebenfalls revidierten Finanzausgleich über wesentlich mehr Gestaltungsfreiraum verfügen, müssen auf der anderen Seite aber auch mehr Verantwortung übernehmen. Und viele von ihnen werden unter Druck geraten: Weil sich das künftige Führungsmodell nicht mehr an kleinen Gemeinden orientiert, sondern von einer Leistungsfähigkeit auf mittlerem Niveau ausgeht, sind verstärkte überkommunale Zusammenarbeit oder sogar Fusionen ein Muss.»³⁰²

An sechs Hearings im Herbst 1999 in Schenkon, Sempach, Schüpfheim, Reussbühl, Ballwil und Dagmersellen erhielten die Gemeindebehörden Gelegenheit, die Pläne der Regierung aus erster Hand zu erfahren und zu diskutieren. Es beteiligten sich insgesamt über 300 Gemeinderätinnen und -räte aus 102 der 107 Luzerner Gemeinden. Die Gespräche verliefen mehrheitlich engagiert und konstruktiv, teils auch kritisch-distanziert. In einem internen Papier wurde die Grundstimmung an den Hearings als «positiv-zustimmend bis kritisch-besorgt» umschrieben,³⁰³ und Projektleiter Beat Hensler kam zu folgendem Fazit: «Das System wurde nie grundsätzlich in Frage gestellt, es wurden aber auch keine neuen Ideen geliefert.»³⁰⁴

Zwar äusserten die finanzschwächeren Gemeinden «durchwegs Besorgnis darüber, dass sie unter Druck geraten könnten». Doch der Handlungsbedarf war unbestritten. Besonders die fehlende Autonomie der Gemeinden und die vielen bestehenden Doppelspurigkeiten wurden als belastend erfahren. Allseits akzeptiert war die Neuzuteilung der Aufgaben, doch die Umsetzungsvorschläge wurden kritisch hinterfragt. Einige Gemeinde-

rätinnen und -räte freuten sich auf die neue Herausforderung, andere befürchteten den Druck, und viele sahen keine grossen Veränderungen auf sich zukommen.³⁰⁵

Am Hearing in Sempach wurde die klare Zuteilung der Aufgaben begrüsst. Als positiv gewertet wurde auch, «dass beim dezentralen Führungsmodell den Gemeinden mehr Aufgaben zufallen, sie dadurch mehr Kompetenz erhalten und gestärkt werden».³⁰⁶ Zu diskutieren gab jedoch das Controlling, das in Zukunft in erster Linie von den Gemeinden wahrgenommen werden sollte. Josef Kurmann, der Gemeindepräsident von Grosswangen, machte sich Sorgen darüber, ob alle Behördenmitglieder in der Lage sein würden, das dafür notwendige Niveau an Professionalität zu erbringen.³⁰⁷ Am Hearing in Reussbühl befürchtete Ruedi Amrein, Gemeindepräsident von Malters, dass die Finanzen zum Knackpunkt werden könnten: «Die Frage der Kostenverteilung ist entscheidend. Die Gemeinden verkraften keine weiteren Belastungen mehr.»³⁰⁸ Karl Hodel aus Gisikon fand den Ansatz des Modells als Ganzes zwar stimmig, bemängelte jedoch, «dass mit dem neuen Finanzausgleich die Gemeinden mehr zu bezahlen hätten als der Kanton». Hans-Peter Stocker aus Malters verwies auf die Praxis der Sparpakete und hegte «unmissverständliche Zweifel an der Kostenneutralität des neuen Modells».³⁰⁹

Da keine förmliche Vernehmlassung geplant war, wurden die Gemeinden Ende November 1999 zu einer Feedbackrunde eingeladen. Von den 107 Gemeinden antworteten 46. Im Fragebogen wurde nach dem allgemeinen Eindruck und nach der Akzeptanz des AKV-Prinzips, des dezentralen Führungssystems, des Controllings und der konkreten Vorschläge für die neue Aufgabenteilung gefragt. Die Umfrage ergab ein positives Resultat, 27 Gemeinden sahen das Projekt grundsätzlich auf dem

301 NLZ vom 21. Oktober 1999.

302 WB vom 21. Oktober 1999.

303 A 1666/40, Rückblick zu den Hearings zur neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, 30. November 1999, S. 2.

304 A 1666/36, Projektleitungssitzung, 7. Dezember 1999, S. 3.

305 Ebd.

306 WB vom 30. Oktober 1999.

307 Ebd.

308 NLZ vom 19. November 1999.

309 EA vom 20. November 1999.

richtigen Weg, 18 Gemeinden mindestens teilweise. Am meisten Skepsis bestand gegenüber den konkreten Vorschlägen; diese wurden von 14 Gemeinden für «grundsätzlich richtig» gehalten, während 26 Gemeinden «trifft teilweise zu» angekreuzt hatten. Auch an den vielen Bemerkungen zeigte sich, dass bezüglich des Modells noch viele Fragen und Ängste existierten: «Kleine Gemeinden dürfen nicht überfordert werden»; «keine Sparmassnahme zugunsten des Kantons»; «die Gemeinden sind zum «mittleren Leistungsniveau» noch anzuhören»; «die Konsequenzen sind noch nicht absehbar»; «eine allfällige finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden muss ausgeglichen werden»; usw.³¹⁰

Umsetzung: Finanzielle Konsequenzen

Leicht ergänzt mit den Rückmeldungen aus den Gemeinden, bildete der Bericht der Arbeitsgruppe Aufgabenreform einen wesentlichen Bestandteil des Planungsberichts über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom März 2000.³¹¹ Als der Grosse Rat den Planungsbericht im Juli 2000 beriet, stand die Strukturreform mit den finanziellen Anreizen für Fusionsgemeinden im Zentrum, die Aufgabenzuteilung und das neue Führungssystem fanden weniger Aufmerksamkeit. Einzig die finanzielle Mehrbelastung des Kantons fand in diesem Zusammenhang Beachtung: Zwischen dem Regierungsrat und der Staatspolitischen Kommission (SPK) kam es zu Differenzen bezüglich der Frage, wie diese auszugleichen sei. In der Detailberatung folgte der Grosse Rat der SPK und überwies bezüglich Aufgabenzuteilung schliesslich drei Bemerkungen:

1. Eine Mehrbelastung aus der Aufgabenzuteilung soll vorzugsweise über die Sozialversicherungsbeiträge und nicht primär über die Volksschulbildungsbeiträge ausgeglichen werden.
2. Ein Rückzug respektive ein Abbau von Verbundaufgaben muss fallweise überprüft werden.
3. Für die Volksschule gibt es verbindliche kantonale Standards. Die Besoldung der Lehrpersonen ist kantonal geregelt.³¹²

Für die Umsetzung des Projekts Aufgabenzuteilung gab es eine wichtige Vorgabe: die Haushaltsneutralität für beide Seiten. Eine Lastenverschiebung auf den Kanton oder die Gesamtheit der Gemeinden war zu ver-

hindern. Doch bereits im Planungsbericht wurde darauf hingewiesen, dass die Realisierung der Vorschläge zur Aufgabenreform zu einer Mehrbelastung des Kantons von über 11 Millionen Franken führen werde.³¹³ Zusätzliche Kosten brachte auch das neue Finanzausgleichsgesetz, indem der Kanton höhere Beiträge an die Volksschule zahlte und zudem für sechs Jahre einen Beitrag an den Schuldenabbau der Gemeinden leistete.³¹⁴

Zur finanziellen Kompensation der Lastenverschiebungen waren verschiedene Lösungen diskutiert und wieder verworfen worden: Erhöhung der Kantonssteuern bei gleichzeitiger Senkung der Gemeindesteuern, Kantonalisierung der Sondersteuern, veränderte Beiträge an die Sozialversicherung oder an die Volksschule. Wie der Ausgleich letztlich zu gestalten war, war zu Beginn des Umsetzungsprozesses der Aufgabenzuteilung noch nicht klar. Eine definitive Regelung zum Ausgleich einer Mehrbelastung wurde für die erste Revision des neuen Finanzausgleichs ins Auge gefasst.³¹⁵

Die grösste Herausforderung war die zeitliche Koordination der Projekte Finanzausgleich und Aufgabenzuteilung. Zum Dreh- und Angelpunkt wurde der neue Finanzausgleich des Bundes (NFA). Dieser stand 2004 zur Volksabstimmung an und sollte auf Jahresbeginn 2008 in Kraft treten, womit seine Auswirkungen für den Kanton bis 2009 voll zum Tragen kommen würden.³¹⁶ Um das Ziel der Haushaltsneutralität zu erreichen, mussten auf diesen Zeitpunkt alle Bereiche der Aufgabenzuteilung mit finanziellen Auswirkungen umgesetzt sein.

310 A 1666/39, Neues Führungssystem und neue Aufgabenzuteilung: Auswertung der Gemeindeumfrage, Januar 2000.

311 Planungsbericht 2000, S. 34–47.

312 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 1008.

313 Planungsbericht 2000, Anhang 2.

314 Kanton Luzern, Botschaft B 108 über die Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich, 25. September 2001, S. 17.

315 A 1666/119, Übereinkunft des Strategischen Begleitkomitees zu einem Konzept für eine finanziell ausgeglichene Aufgabenzuteilung Kanton - Gemeinden, ergänzte Fassung vom 8. Januar 2003, S. 1.

316 Der NFA (Neuer Finanzausgleich resp. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen) wurde am 28. November 2004 von der Schweizer Stimmbürgerbevölkerung mit 64,4 % Ja-Stimmen angenommen. Der Kanton Luzern stimmte mit fast 75 % zu (Luzerner Kantonsblatt 2004, S. 3052).

Probleme im Teilprojekt Soziales

Die Aufgabenzuteilung war bis Ende 2004 als Teilgebiet der Gemeindereform organisiert. Ihrerseits war sie in fachliche Teilprojekte aufgliedert, die vom jeweils zuständigen Departement geleitet wurden und ab Ende 2000 sukzessive ihre Arbeit aufnahmen. In diesen Teilprojekten arbeiteten Fachleute aus dem jeweiligen Interessengebiet in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wo sie ihre Sicht der Dinge einbrachten.

«Als erstes grösseres Aufgabenpaket wollen wir den Bereich «Soziales» in Angriff nehmen», hatte die Regierung im Planungsbericht verlauten lassen.³¹⁷ Es sollte sich schon bald zeigen, dass die Entflechtung der Aufgaben gerade in diesem Bereich besonders komplex und politisch brisant war. Im Teilprojekt «Soziales und gesellschaftliche Integration» (das später zumeist nur als «Projekt Soziales» bezeichnet wurde) waren in den drei Arbeitsgruppen «Sozialversicherungen», «Heimwesen» und «Fürsorge» – später kamen noch die Fachbereiche «Massnahmen gemäss ZGB» und «Soziale Integration» hinzu – über dreissig Personen aus dem Kanton, den Gemeinden, aus Verbänden und Vereinen tätig.³¹⁸

Im Januar 2003 konstatierte die Projektleitung der Gemeindereform 2000+, die Berichte der Fachgruppen seien zwar «sehr informativ und fundiert», doch wichen die Schlussfolgerungen «in einigen Punkten erheblich von den Grundideen der Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden gemäss Gemeindereform 2000+» ab.³¹⁹

Diese gingen nämlich darauf aus, die Gemeinden zu stärken und ihnen Verantwortung zu übergeben, während die Fachleute aus dem Sozialbereich durch die Kommunalisierung einen Leistungsabbau befürchteten. Oder wie es Mark Kurmann ausdrückte: «Das AKV-Prinzip führt zu massgeschneiderten Lösungen und gesamthaft zu einem vernünftigen Aufgabenpaket für die Gemeinden. In den Arbeitsgruppen besteht hingegen ein Misstrauen gegenüber den Gemeinden, das AKV-Prinzip wird im Bereich Soziales mit Sozialabbau gleichgesetzt.»³²⁰

Die Projektleitung unter Führung von Judith Lauber konnte nicht zulassen, dass politische Entscheidungen in den Fach- oder Arbeitsgruppen vorweggenommen wurden, und brachte eine grundsätzliche Diskussion im Strategischen Begleitkomitee in Gang. Das aus je drei Regierungs- und VLG-Vertretern zusammengesetzte Gremium kam zum Schluss: «Wenn die Aufgaben an den Kanton abdelegiert werden, verlieren die Gemeinden an

Teilprojekte Aufgabenreform (Stand ab Dezember 2004)

Bezeichnung	Dep.	Projektleiter
Soziales und gesellschaftliche Integration	GSD	Daniel Wicki
Wasserbau, Natur, Wald und Landwirtschaft	BUWD	Thomas Buchmann
Vekehr und Nationalstrassen	BUWD	Thomas Buchmann
Kultur	BKD	Daniel Huber
Finanzen und Steuern	FD	Monique Müller
Wirtschaft	BUWD	Thomas Buchmann
Gesundheit	GSD	Daniel Wicki
Bildung und Sport	BKD	Arthur Wolfisberg
Justiz	JSD	Peter Wiprächtiger
Sicherheit	JSD	Peter Wiprächtiger
Anpassung Querschnittsgesetze	FD	Kurt Stalder

Quelle: Kanton Luzern, Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 13. März 2007, S. 30 f.

³¹⁷ Planungsbericht 2000, S. 56.

³¹⁸ A 1666/135, Kantonales Sozialamt, Projektskizze Luzern 2000+, Umsetzungsbereich Soziales, 15. November 2000, S. 9; A 1666/156, Gemeinde-Info vom Oktober 2003, S. 4.

³¹⁹ A 1666/119, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 15. Januar 2003, S. 2.

³²⁰ A 1666/119, Protokoll Nr. 7 der Sitzung des Strategischen Begleitkomitees vom 30. Januar 2003, S. 2.

Bedeutung.» Weiter entschied das Komitee, es sei das Instrument Öffentlichkeitsarbeit einzuspannen, um die Aufgabenteilung als Ganzes zu diskutieren und den Arbeitsgruppen die Projektlogik der Gemeindereform besser zu vermitteln.³²¹

Diese Aufgabe wurde in der «Gemeinde-Info» vom Juni 2003 erledigt. Der scheidende Regierungsrat Paul Huber und das Projektleitungsmitglied Mark Kurmann erklärten auf sechs Seiten den Sinn und Zweck der Aufgabenteilung und des Führungsmodells. Paul Huber versuchte die Gemeinden zu überzeugen: «Die Freiheiten, die mit der Aufgabenreform von den Gemeinden zurückerobert werden können, die müssen jetzt auch gewollt sein. Von den Gemeinden erwarte ich einen grossen Schritt. Dieser führt weg vom gefahrlosen Lästern über den Kanton, dass er sich in alles einmische, und führt hin zu einer Haltung, die besagt: Gut, wir übernehmen vermehrt Verantwortung und gestalten unseren Bereich so, dass Bürgerinnen und Bürger nicht darunter leiden und keinen Leistungsabbau hinnehmen müssen.»³²²

In der Zwischenzeit waren die Befürchtungen aus dem «Sozialkuchen» nämlich auch im Grossen Rat zum Ausdruck gebracht worden. In der Januarsession zeigte sich Gaby Müller (GB, Luzern) in einem von allen 7 Mitgliedern des Grünen Bündnisses unterzeichneten Postulat besorgt, dass die Sozialausgaben in Richtung Kommunalisierung liefen: «Die GB-Fraktion beobachtet diese Entwicklung kritisch. Wir sind der Meinung, dass eine qualitativ gute und flächendeckende Sozialpolitik eine partnerschaftliche Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden bleiben soll.» Müller forderte den Kanton dazu auf, für verbindliche Standards in der Sozialpolitik und Beschwerdemöglichkeiten gegen Entscheide der kommunalen Behörden zu sorgen.³²³ Der Grosse Rat erklärte das Postulat erheblich und der Regierungsrat versprach im Mai 2003, das Anliegen des Postulats näher prüfen zu lassen. Am Grundsatz «Sozialwesen als Gemeindeaufgabe» wurde aber nicht mehr gerüttelt.³²⁴

Im Spätsommer 2003 lag ein Entwurf aus dem Projekt Soziales unter dem Titel «Werkstattbericht» vor und wurde in einem «Echoraum» mit Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kanton und rund zwei Dutzend Institutionen aus dem Sozialbereich diskutiert. «Es gab viel Konsens, doch noch nicht in die Diskussion einbezogen waren die Finanzen», so das Fazit in der «Gemeinde-Info». Im Editorial würdigte Projektleiterin Judith Lauber den Werkstattbericht höflich: «Damit liegen die

Vorstellungen der Fachleute auf dem Tisch.» Sie machte aber auch klar, dass weitere Schritte folgen müssten: «Es sind nun die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden aufzuzeigen.» Auch im Interview mit dem Luzerner Sozialdirektor Ruedi Meier kamen die Schwierigkeiten im Projekt zum Ausdruck. Die grösste Differenz bestehe darin, dass «die fünf Untergruppen mehr zu Verbundaufgaben tendieren». Dagegen sehe die Projektleitung diesen Aufgabenbereich als Gemeindeaufgabe. Meier gab zu, dass auch er befürchte, «wenn die fördernde Sozialhilfe alleine im Verantwortungsbereich der Gemeinden liegt, dass dann die Finanzierung bedroht ist».³²⁵

Eine als «vorläufig» bezeichnete Schlussversion des Werkstattberichts wurde im März 2004 vom Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) verabschiedet. Der Bericht enthielt Ergebnisse zur Aufgabenteilung in den Teilbereichen Sozialversicherungen, ZGB-Massnahmen, Sozialhilfe inkl. Sozialer Wohnungsbau sowie Heimwesen. Bereits früher erschienen war der separate Teilbericht zum Bereich Gesellschaftliche Integration.³²⁶ In der Folge wurde das Projekt Soziales vom GSD im Rahmen der Finanzreform 08 weitergeführt.³²⁷

Die Aufgabenreform wird Teil der Finanzreform

An seiner Klausur vom 5. Dezember 2003 äusserte der Regierungsrat seine Enttäuschung «über die vorläufigen Ergebnisse aus den Projekten der Aufgabenteilung. Anstelle einer grösseren Selbständigkeit und Verantwortung der Gemeinden wird eher eine Kantonalisierung der Aufgaben sichtbar.» Ein Steuerfussabtausch zur Kompensation der finanziellen Haushaltsneutralität bei der

321 Ebd.

322 A 1666/156, Gemeinde-Info vom Juni 2003, S. 1.

323 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2003, S. 291.

324 Ebd., S. 921 f., Antwort des Regierungsrates auf das Postulat Nr. 827 vom 6. Mai 2003.

325 A 1666/156, Gemeinde-Info vom Oktober 2003, S. 1 u. 4.

326 A 1666/138, Werkstattbericht und Begleitschreiben Daniel Wiccki; A 1616/390, Schlussbericht «Gesellschaftliche Integration», Oktober 2003.

327 Vgl. A 1616/120–122 u. 388–402.

Aufgabenzuteilung wurde von der Regierung definitiv abgelehnt: «Ein solcher habe finanzpolitische Implikationen, die steuerliche Verantwortung bei den Gemeinden würde dadurch abnehmen. Zudem wirke ein solcher Austausch bei den Gemeinden unterschiedlich.»³²⁸

In der Klausur stellte der Regierungsrat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) und die Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden in einen Zusammenhang. Er verwies auf die bevorstehende Abstimmung über die NFA und die geplante Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2007 oder 2008. Im Projekt des Bundes würden rund zwanzig Gesetze überarbeitet, diese hätten direkten Einfluss auf die Aufgabenreform Kanton-Gemeinden und deren finanziellen Auswirkungen: «Dazu braucht es eine übergeordnete Projektorganisation unter der Leitung von Kurt Stalder, evtl. unter Miteinbezug der Projektleitung Gemeindereform 2000+.»³²⁹

Die Intervention des Regierungsrates verstärkte die Unsicherheit bei der Projektleitung Gemeindereform 2000+, zu der ja auch Kurt Stalder gehörte. Um abzuklären, wie und unter welcher Führung die Aufgabenreform fortgesetzt werden sollte, traf sich die Projektleitung im Mai und erneut im Juli 2004 zu Klausuren. Dabei klärte die Projektleitung ihre eigene Rolle beim Grossprojekt Aufgabenzuteilung. Judith Lauber nahm sie «als ein Gremium wahr, das Vertrauen schafft, aber ihre Rolle sei unklar und suchend. Zudem stelle sie Reaktion anstelle von Aktion fest. Die Projektleitung mache Kurzeinsätze und schaffe zu wenig Kontinuität.» Die Mitglieder orteten Defizite bei der Wahrnehmung und Durchsetzung. Mark Kurmann zog folgendes Fazit: «Führung ohne Macht; Koordination ohne Kompetenzen».³³⁰

Zum Zeitpunkt dieser Klausur lag im Finanzdepartement ein neuer Projektbeschrieb vor: «Projekt Finanzreform 08: Umsetzung von NFA, Aufgabenreform Kanton-Gemeinden sowie weitere Finanzvorlagen». Das Papier war von Kurt Stalder verfasst worden und sah eine Projektleitung durch das Finanzdepartement vor. Die Projektleitung Gemeindereform ging im August jedoch immer noch davon aus, dass die beiden Projekte Finanzreform 08 und Aufgabenzuteilung parallel geführt würden und zu koordinieren seien.³³¹ In seiner Klausur anfangs Dezember entschied der Regierungsrat aber anders: Die Umsetzung des NFA und das Projekt Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden wurden in ein einziges Projekt, in die Finanzreform 08, integriert und unter die Gesamtleitung

des Finanzdepartements gestellt. Der VLG hatte sich mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt.³³²

Damit hatte die Projektleitung Gemeindereform 2000+ eine wichtige Aufgabe eingebüsst. Im Januar 2005 traf sie sich noch einmal. Eine formelle Sistierung oder Auflösung wurde vertagt. Da es aber nicht in ihrem Sinne sei, «ein Gremium ohne Funktion aufrecht zu erhalten», wurde beschlossen, die Gesuche für Projektbeiträge der verbleibenden Strukturreform künftig via E-Mail zu beurteilen.³³³ Diese Funktion verlor in der Folge ihren Projektcharakter und wurde allmählich zu einer ständigen Aufgabe der damit befassten Mitarbeitenden im Amt für Gemeinden.

Finanzreform 08: Ein Mammutprojekt

Die Hauptziele des Projekts Finanzreform 08 waren die Umsetzung der NFA im Kanton Luzern, die Zuordnung, Entflechtung und Normierung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden auf den 1. Januar 2008 und die Sicherstellung der Haushaltsneutralität zwischen Kanton und Gemeinden.³³⁴ Unter der Gesamtleitung des Finanzdepartements wurden nach dem Start des Projekts im Mai 2005 während gut zwei Jahren an die 350 Aufgaben im Detail analysiert, als Kantons-, Gemeinde- oder Verbundaufgaben definiert und deren Finanzierung geregelt. Jede Ebene (Kanton oder Gemeinden) sollte diejenigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten erhalten, für die sie am besten geeignet war. Doppelspurigkeiten und komplizierte Verfahren waren zu vermeiden.³³⁵

328 A 1666/122, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 19. Januar 2004, S. 2; vgl. A 1666/125, Bericht von Judith Lauber an die Projektsteuerung vom 29. Januar 2004.

329 Ebd.

330 A 1666/122, Protokoll der Klausur der Projektleitung vom 6. Juli 2004.

331 A 1666/122, Protokoll der Projektleitungssitzung, 9. August 2004.

332 RR 876, RRB Nr. 1363 vom 3. Dezember 2004 u. RRB Nr. 1473 vom 7. Dezember 2004.

333 A 1666/121, Protokoll der Projektleitungssitzung vom 4. Januar 2005.

334 Ebd.

Gleichzeitig wurde auch die finanzielle Zuständigkeit geklärt. Es wurden Finanzströme von mehreren hundert Millionen Franken neu geregelt. Dabei ging es hauptsächlich darum, die Neuerungen der NFA in gerechter und sachlich richtiger Art und Weise auf alle Betroffenen zu verteilen.³³⁶ Das Projekt Finanzreform 08 war in zehn Teilbereiche – plus Teilprojekt Querschnittprojekte – aufgeteilt. Für jeden Teilbereich wurde eine Globalbilanz erstellt, hinzu kam eine Globalbilanz über alle Teilbereiche. So wurden die Auswirkungen aller Massnahmen für jede einzelne Gemeinde, für die fünf Ämter, für den Kanton und die Gesamtheit aller Gemeinden im Detail aufgezeigt.

Die Vernehmlassung erfolgte vom 9. Juni bis 15. September 2006. 129 Antworten gingen ein. Die Mehrheit stimmte der Stossrichtung der Finanzreform 08 zu. Einige kleinere Gemeinden wiesen allerdings darauf hin, dass die anstehenden Projekte – neben der Finanzreform 08 waren gleichzeitig auch eine bedeutende Revision des Steuergesetzes und eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Gange – grosse finanzielle Veränderungen mit sich bringen würden, «die von den Gemeinden fast nicht aufgefangen werden könnten und sie deshalb vor grosse Probleme stellen würden.»³³⁷

In der «Gemeinde-Info» vom Juni 2006 wurde das Projekt Finanzreform 08 thematisiert und konstatiert, dass letztlich viele der Aufgaben kantonalisiert wurden. Finanzdirektor Daniel Bühlmann meinte dazu: «Die Finanzreform 08 besteht aus sehr vielen Teilprojekten, in denen die Gemeinden paritätisch vertreten waren. Wenn wir alles übernommen hätten, was die Gemeinden dem Kanton übertragen wollten, dann wäre für sie in der Tat nicht viel übrig geblieben. Die Forderungen nach mehr Autonomie und das Verhalten, wenn es darum geht, auch die Konsequenzen zu tragen (wer befiehlt, der zahlt), waren nicht immer kongruent. Der Kanton musste sich nicht zuletzt aus finanziellen Gründen gegen eine noch stärkere Aufgabenübertragung an den Kanton wehren.»³³⁸ Bühlmann, der vor seinem Amtsantritt als kantonalen Finanzdirektor im Emmer Gemeinderat für das Schulwesen zuständig gewesen war, betonte aber andererseits, dass es bei der Volksschulbildung «die markanteste Abweichung vom AKV-Prinzip» gebe, und dort korrespondiere «der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht mit den 78 Prozent der Kosten, die sie tragen».

Laut Prognosen sollte sich die NFA auf den Kanton Luzern positiv auswirken, man rechnete mit einem Plus

von 38 Millionen Franken pro Jahr.³³⁹ Der Regierungsrat wollte diese Mittel ursprünglich zur Steuerentlastung verwenden, um die Steuerunterschiede zu den Nachbarkantonen auszugleichen und sich im Steuerwettbewerb der Kantone konkurrenzfähiger zu machen. Der VLG wies darauf hin, dass die finanziellen Belastungen der Gemeinden durch die Steuergesetzrevision 2008 hoch seien und setzte sich erfolgreich für Entlastungsmassnahmen zugunsten der Gemeinden ein. Nicht zuletzt aus diesem Grund genoss der Mantelerlass zur Finanzreform 08 im Juni 2007 bei der Beratung im Grossen Rat starke Unterstützung. Finanzdirektor Daniel Bühlmann setzte sich für «das grösste Reformprojekt in der Geschichte des Kantons Luzern» ein und wies darauf hin, dass alle Ämter und bis auf zwölf Ausnahmen auch alle Gemeinden davon profitierten.³⁴⁰

Die Vorlage stiess auf wenig Opposition, doch vor der Schlussabstimmung, die auf den 10. September fiel, gab Odilo Abgottspon namens der SP-Fraktion eine Protokollerklärung ab. Die Fraktion mache «ein nicht geringes Fragezeichen» zur «Entwicklung der Luzerner Gemeinden zu immer eigenständigeren Gebilden», die durch die Reformen der letzten Jahre zustande gekommen sei. In vielen Bereichen, beispielsweise im Natur- und Landschaftsschutz, sei die eigenständige Umsetzung von übergeordneten Vorgaben unsinnig. Der Kanton werde mehr in die Aufsicht investieren müssen. Demgegenüber wünsche sich die SP, dass der Kanton mehr Aufgaben

³³⁵ Amt für Statistik, Jahrbuch 2008, S. 11; Kanton Luzern, Volksbotschaften, Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten: Gesetz über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 25. September 2007, S. 4.

³³⁶ Kanton Luzern, Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 13. März 2007, S. 2.

³³⁷ Ebd. S. 35.

³³⁸ A 1666/178, Gemeinde-Info Juni 2006, S. 1 – 3.

³³⁹ Kanton Luzern, Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 13. März

³⁴⁰ Amt für Statistik, Jahrbuch 2008, S. 11; Kanton Luzern, Volksbotschaften, Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten: Gesetz über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 25. September 2007, S. 4. 2007, S. 130.

zentral regle, «auch aus Fairnessgründen den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber, die nun in verschiedenen Gemeinden immer deutlicher unterschiedlichen Regelungen und Ordnungen gegenüberstehen würden». Trotz dieser grundsätzlichen Kritik an der Gemeindepolitik wurde die Finanzreform 08 mit 101 zu 2 Stimmen deutlich angenommen.³⁴¹

In der Volksabstimmung vom 25. November 2007 fand die Vorlage mit über 76 Prozent ebenfalls Zustimmung. Das klare Resultat war zustande gekommen, weil alle Kontrahenten, insbesondere der VLG, in den Erarbeitungsprozess einbezogen worden waren.³⁴² Die Reform trat wie geplant am 1. Januar 2008 in Kraft.

Wirkungsbericht zur Finanzreform 08

Im Juni 2012 wurde der vom Parlament verlangte Wirkungsbericht zur Finanzreform 08 vorgestellt.³⁴³ Gemäss diesem Bericht hatte die Finanzreform «ihre quantitativen und qualitativen Ziele erreicht.» Es sei gelungen, ein Volumen von 950 Millionen Franken haushaltsneutral zu entflechten, sodass weder den Luzerner Gemeinden noch dem Kanton massgebliche Mehrbelastungen entstanden seien. An der Medienkonferenz würdigte Regierungspräsidentin Yvonne Schärli-Gerig die Finanzreform als «Grundlage für starke Gemeinden, die ihre Aufgaben auch in Zukunft selbständig und eigenverantwortlich lösen können, für einen starken, zuverlässigen und berechenbaren Kanton».³⁴⁴

Der VLG trat an einer gesonderten Konferenz vor die Medien, weil er «seine Botschaften besser kommunizieren kann, wenn er alleine auftritt». Der getrennte Auftritt sei aber «nicht Ausfluss eines Zerwürfnisses zwischen VLG und Regierungsrat», hielt der Verband fest, der die kantonale Sichtweise unterstützte, was die Vergangenheit betraf. So hätten die damaligen Ziele weitgehend erreicht werden können. Für die Zukunft aber malte er ein eher düsteres Bild: «Während der Regierungsrat davon ausgeht, dass inskünftig keine einseitigen Kostenentwicklungen zu erwarten sind, ist der VLG überzeugt, dass sich die Ausgabenschere zu Lasten der Gemeinden öffnet, wenn nicht Gegensteuer gegeben wird.»³⁴⁵

Der VLG war überzeugt, dass sich vorab aufgrund neuer Gemeindeaufgaben die Ausgaben eher zu Lasten der Gemeinden entwickeln würden und verwies auf das



neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR), die Pflegefinanzierung und die Entwicklungen im Bildungsbereich, die alle die Gemeindebudgets massiv belasten würden. Er verlangte die Evaluation der Pflegefinanzierung und die Prüfung einer Plafonierung der Restkosten, ferner einen Kostenteiler von 50 zu 50 bei der Volksschule. Zum Dritten ersuchte der Verband den Kanton, sich an den Einführungskosten des neuen KESR zu beteiligen.³⁴⁶ Der Regierungsrat versprach seinerseits die Klärung einzelner Divergenzen und bekräftigte: «Die gute Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist ein politischer Dauerauftrag.»³⁴⁷

341 Kanton Luzern, Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 13. März 2007, S. 2.

342 Ebd. S. 35.

343 A 1666/178, Gemeinde-Info Juni 2006, S. 1–3.

344 Kanton Luzern, Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08), 13. März 2007, S. 130.

345 VLG, Newsletter Nr. 4/12 vom 29. Juni 2012.

346 Ebd.

347 Kanton Luzern, Medienmitteilung vom 20. Juni 2012.

Die Strukturreform

Neben den wichtigen Bereichen Finanzreform (Finanzausgleich) und Aufgabenzuteilung bildete die Strukturreform weiterhin das zentrale Anliegen des Projekts Gemeindereform 2000+. Ihr Ziel blieb die Schaffung grösserer Gemeindeeinheiten mittels Fusionen, die sogenannte Gebietsreform. Als Vorstufe oder Alternative wurde auch die intensiviertere Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden unterstützt. Seit 1998 wurden Fusionsabsichten und Zusammenarbeitsvorhaben näher untersucht und sogenannte Pilotprojekte gefördert. Im Planungsbericht vom März 2000 konnte vermeldet werden, dass sich seither fast die Hälfte der Gemeinden an insgesamt zwölf Pilotprojekten beteiligt hatten.³⁴⁸

Im Anhang des Planungsberichts wurden elf Pilotprojekte näher beschrieben (s. Tabelle 3.1).³⁴⁹ In ihrer Art und Zielsetzung waren sie recht unterschiedlich. Die meisten klärten das Zusammenarbeitspotenzial ab, einige davon untersuchten dazu auch als Alternative die Vor- und Nachteile einer Fusion. Wieder andere Gemeinden prüften eine Verwaltungs- oder eine Schulgemeinschaft oder ein neues Modell zur Berechnung der Kosten für Gemeinden. Zwei Projekte (Sursee und Beromünster) hatten ausgesprochen die Stärkung der Region zum Ziel, wobei Beromünster stolz auf den «Pioniercharakter» des dort gegründeten Regionalrates hinwies. Einige dieser Projekte liefen ins Leere und wurden bald eingestellt. Andere wurden teils in veränderter Form weitergeführt, oder sie entwickelten sich zu konkreten Fusionsprojekten – oft in veränderten Gemeinde-Konstellationen.

Kriterien für Pilotprojekte

Ab 2001 häuften sich die Eingaben für Pilotprojekte und bestimmten die Sitzungen der Projektleitung Gemeindereform, in denen zuvor die Themen Projektorganisation, Finanzausgleich und Aufgabenzuteilung dominiert hatten. Zu Beginn wurden die Unterstützungsbegehren grosszügig behandelt. Später suchte die Projektleitung nach Kriterien, die den Zielsetzungen des Projekts Gemeindereform 2000+ entsprachen. «Finanziell unterstützt werden Projekte mit sehr hohem Innovationsgehalt, die die Entwicklung von Modelllösungen ermöglichen», meinte Mark Kurmann im Dezember 2001. Kurmann war der Auffassung, dass die Pilotprojekte im Moment zu früh einträfen. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenreform würden

Mechanismen ausgelöst, mit denen sich die Ziele der Gemeindereform grösstenteils ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung erreichen liessen. Die Mehrheit in der Projektleitung war jedoch der Überzeugung, dass die Aufgabenzuteilung und der neue Finanzausgleich nur greifen würden, wenn parallel dazu Strukturbereinigungen stattfänden. Um diesen Prozess voranzutreiben, wollte sie Pilotprojekte «in einem sinnvollen Rahmen» unterstützen.³⁵⁰

Nach einem längeren internen Prozess lag im Oktober 2001 ein Papier vor, das «Kriterien und Rahmenbedingungen für die Unterstützung von Gemeindezusammenarbeitsprojekten» enthielt. Demnach hatten Projektaktivitäten insbesondere die Zusammenarbeit, die gemeinsame Identität oder den Zusammenschluss einer Gemeindegruppe zu fördern. Das Projekt sollte Signalwirkung entfalten und eine Zielsetzung und Strategie enthalten, und es war wichtig, dass die Gemeindebehörden das Projekt trugen. Explizit als nicht unterstützungswürdig wurden «Zusammenarbeitsformen, die bereits mehrfach praktiziert werden» genannt. Finanziell unterstützt werden sollten nur Vorhaben, «die im Sinn der Gemeindereform 2000+ wirksam sind».³⁵¹

Klarheit in die Beurteilung von Pilotprojekten brachte die Verordnung über die finanzielle Unterstützung der Zusammenarbeit von Gemeinden vom 28. Juni 2002. Sie gab Auskunft über beitragsberechtigte Projekte, Bemessung der Beiträge, anrechenbare Kosten und Kriterien für die Berechnung der Beitragshöhe. Auch die Abwicklung der Gesuche wurde beschrieben: Diese waren beim Amt für Gemeinden einzureichen und wurden von der Projektleitung beurteilt, der abschliessende Entscheid lag beim Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement JGKD.³⁵² Die Verordnung wurde bereits im September durch

³⁴⁸ Planungsbericht 2000, S. 2.

³⁴⁹ Ebd., S. 88–100. Beim elften Projekt (Studie zum Zusammenschluss von Willisau-Stadt und -Land) wurde angemerkt, dass es sich nicht um ein Pilotprojekt der Gemeindereform handle, da die beiden Gemeinden das Projekt aus eigenem Antrieb und ohne Unterstützung durch die kantonalen Projektorgane initiiert hatten.

³⁵⁰ A 1666/106, Protokoll der Projektleitungssitzung, 19. Dezember 2000, S. 2.

³⁵¹ A 1666/117, Kriterien und Rahmenbedingungen für die Unterstützung von Gemeindezusammenarbeitsprojekten vom 12. Oktober 2001, S. 2.

³⁵² Kanton Luzern, Gesetzessammlung 2002, S. 181–183.

Tabelle 3.1: Pilotprojekte im Kanton Luzern, Frühjahr 2000

<i>Name</i>	<i>Projektziele</i>
Projektstudie «Zukunft der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen»	Abklärung der künftigen Ausrichtung und der Entwicklungsperspektiven (Sparpotenziale und nicht-monetäre Auswirkungen einer noch engeren Zusammenarbeit oder einer Fusion)
Projekt «Sempachersee» [Eich, Hildisrieden, Sempach]	Entwicklung einer harmonisierten Kostenrechnung für Gemeinden als aussagekräftiges Führungsinstrument für Verwaltung und Behörden
Planungsstudie Alberswil-Ettiswil-Kottwil	Prüfung möglicher Zusammenarbeitsvarianten, Aufzeigen der Vor- und Nachteile einer Fusion
Projekt «zäme wiitercho»	Angebot von Hitzkirch an 12 weitere Gemeinden zur verstärkten Zusammenarbeit im Hitzkirchertal mit dem Ziel, die Region zu stärken und attraktiver zu machen (Steigerung der Standortattraktivität, der regionalen Identität und des politischen Gewichts, Stabilisierung der finanziellen Belastung)
Projekt «Zusammenarbeit unteres Surental» [Büron, Kulmerau, Schlierbach, Triengen, Wilihof, Winikon]	Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit
Kooperationsprojekt Herlisberg, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Römerswil	Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit
Projekt «Region Sursee 2000+» [Sursee, Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkirch, Schenkön]	Aufzeigen des Zusammenarbeitspotenzials der Region Sursee, Analyse des Entwicklungspotentials einer möglichen Verwaltungsgemeinschaft, Stärkung der Region als Kompetenzzentrum und der Autonomie
Regionalrat Beromünster und Umgebung	Stärkung der Gemeinden und der Region Michelsamt durch noch engere Zusammenarbeit, Abklärung verschiedener Fusionsvarianten
Zusammenarbeit unter den Gemeinden Langnau, Reiden, Richenthal und Wikon	Aufzeigen des Zusammenarbeitspotenzials, Analyse des Entwicklungspotentials der Region durch verstärkte Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit oder durch Fusion
Schuloptimierungen und Finanzierungslösungen für die Seegemeinden [Greppen, Vitznau, Weggis]	Verbesserung der Zusammenarbeit und der Auslastung der Infrastrukturanlagen im Schulbereich, Erhöhung der finanziellen Abgeltung durch den Kanton
Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses der Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land	Prüfung von Einsparmöglichkeiten bei einem Zusammenschluss und alternativ von Zusammenarbeitsformen

Quelle: Planungsbericht des Regierungsrates über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform, 21. März 2000 (B 48), S. 88–100.

einen neuen Erlass ersetzt, der nun auch die Förderung von Gemeindefusionen regelte: die Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2002.³⁵³

Unter den von Gemeindegeseite eingereichten Begehren waren unter anderem Beitragsgesuche «an die Kosten für die Einrichtung des Steueramtes Knutwil-Mauensee», für ein Projekt «Musikschule Rontal», für zwei Bevölkerungsbefragungen in den Projekten «Zäme go? Wolhusen/Werthenstein» und «Alberswil-Ettiswil-Kottwil», für eine «Studie im Projekt Kooperatives Hinterland» und ein Gesuch um Unterstützung eines Fusionsprojekts der Gemeinden Schwarzenbach und Beromünster.³⁵⁴ Nicht alle Projekte wurden unterstützt. Für die Beurteilung der Pilotprojekte spielte auch der Zielstrukturplan aus dem Planungsbericht vom März 2000 eine wichtige Rolle. Dieser war im Vorjahr vom kantonalen Raumplanungsamt und den Regionalplanungsverbänden³⁵⁵ entwickelt worden und bildete lokale Zusammenarbeitsräume sowie die bestehenden und allenfalls noch zu stärkenden Zentren und Subzentren ab.³⁵⁶ In der Folge unterstützte der Kanton Gemeindevereinigungen vorwiegend auf der Basis dieses Denkmodells.

Die erste Fusion als Eisbrecherin

Seit 1998 versuchte der Kanton Luzern, Gemeinden für Fusionen zu motivieren. Doch bis die ersten Gemeinden bereit waren, eine Fusion zu prüfen, brauchte es viel Geduld. Im Projektteam Gemeindefusion wurde es deshalb als eine Art Befreiungsschlag empfunden, als die Gemeinde Schwarzenbach im April 2001 einen offiziellen Antrag zur Fusion an Beromünster stellte. «Ich hätte nie gedacht, dass es so schnell gehen würde. Aber es bleibt uns nichts anderes übrig, wenn wir ein attraktives Wohngebiet bleiben wollen», erklärte der Schwarzenbacher Gemeindepräsident Hans Galliker gegenüber der NLZ.³⁵⁷ Durch den Wegfall des Maximalsteuerfusses von 2,4 Einheiten im neuen Finanzausgleich drohte der Schwarzenbacher Steuerfuss auf mindestens 3 Einheiten zu steigen, während bei einer Fusion der in Beromünster geltende Ansatz von 2,2 Einheiten garantiert wurde. Die Stimmberechtigten von Beromünster und Schwarzenbach stimmten im Dezember 2002 an zwei Gemeindeversammlungen der Vereinigung ihrer beiden Gemeinden zu, die auf den 1. September 2004 umgesetzt wurde.

Waren die Pilotprojekte «anfänglich noch eher im Theoretischen oder Rechnerischen verhaftet, sind sie in der Zwischenzeit konkretisiert worden», sagte Projektleiterin Judith Lauber in der «Gemeinde-Info» vom März 2002. Die Fusionsabklärungen zwischen Beromünster und Schwarzenbach hätten es ermöglicht, «dass wir uns mit sehr konkreten Fragen auseinandersetzen können: Welche Elemente hat ein Fusionsvertrag? Wie findet der kleinere Teil der Bevölkerung in der neuen Gemeinde Berücksichtigung? Wie ist das Bürgerrecht in der neuen Gemeinde geregelt? Welche Massnahmen sind bei einer Namensänderung zu treffen?»³⁵⁸

Und noch etwas stellte Judith Lauber fest: Dass nämlich der Begriff «Fusion» im Gegensatz zu früher kaum noch Emotionen zu wecken vermöge. Die Gründe dafür: «Da fehlen einerseits einigen Gemeinden die finanziellen Ressourcen, um in Zukunft problemlos über die Runden zu kommen.» Die personelle Seite nannte sie als einen weiteren Faktor für diese Kehrtwende, zudem würden die Aufgaben einer Gemeindebehörde immer schwieriger und anforderungsreicher. «Die Verantwortlichen in den Gemeinden merken zusehends, dass sich viele Probleme nicht mehr länger innerhalb der eigenen Grenzen lösen lassen.»³⁵⁹

³⁵³ Ebd., S. 277–281.

³⁵⁴ A 1666/115–117, Gesuch der Gemeinde Knutwil vom 19. November 2001, Gesuch der Gemeinde Ebikon vom 30. November 2001, Gesuch der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen vom 27. Februar 2002, Gesuch des Regierungsstatthalters des Amtes Sursee im Auftrag von Schwarzenbach und Beromünster vom 21. November 2001 und weitere.

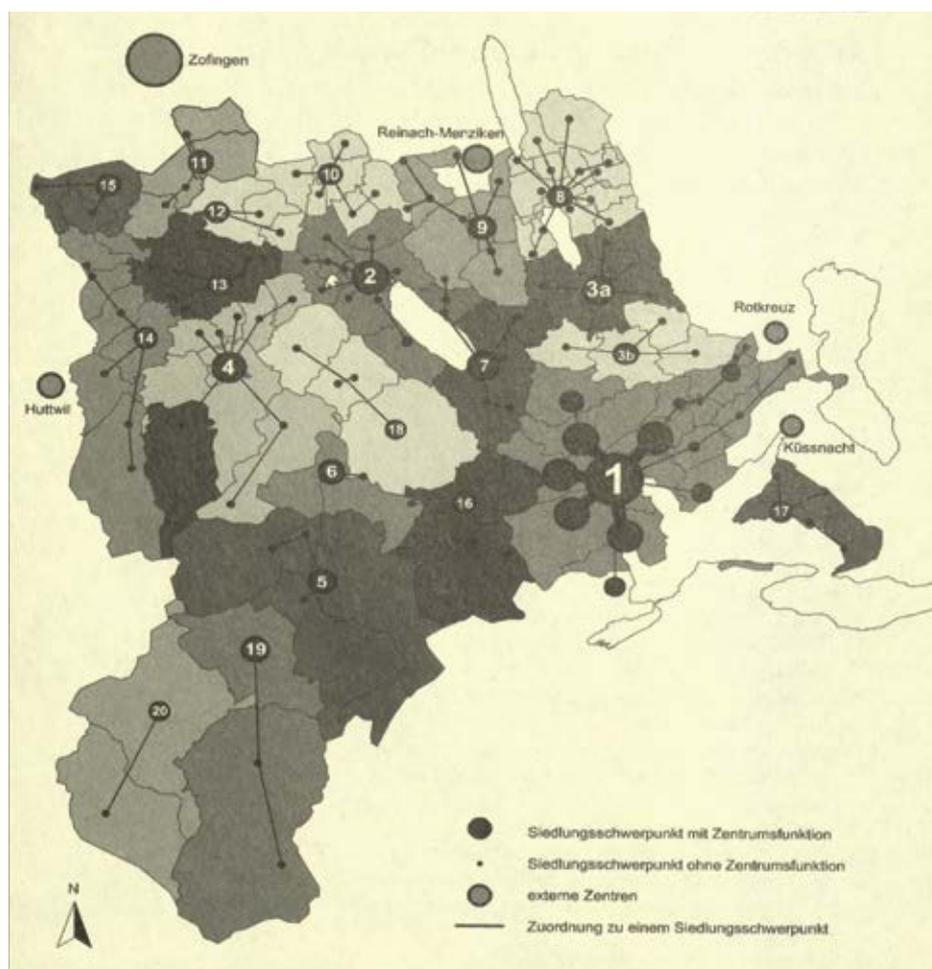
³⁵⁵ In einer Aktennotiz an Justizdirektor Paul Huber beschrieb Projektleiter Beat Hensler diese Zusammenarbeit mit den Regionalplanungsverbänden: «Am 10. Juni 1999 präsentieren wir die Karte (des Raumplanungsamts) den Delegationen der sechs Regionalplanungsverbände (je Präsident und Sekretär). Gleichzeitig bitten wir die Verbände, die Karte (selbstverständlich samt Kommentar) in ihren Verbänden zu diskutieren und bis Ende Jahr dazu einen Bericht zu erstellen.» (A 1666/63, Aktennotiz vom 30. April 1999).

³⁵⁶ Die Kriterien für die Zentrums-Bildung waren: gewachsene Zusammenarbeitsstrukturen, regionale Entwicklungsschwerpunkte, funktionale Gliederung der Regionen, lokale Präferenzen, laufende Zusammenarbeitsaktivitäten, finanzielle Aspekte (z.B. Steuerkraft, Gemeindegrosse).

³⁵⁷ NLZ vom 5. Mai 2001.

³⁵⁸ A 1666/156, Gemeinde-Info, März 2002, S. 5.

³⁵⁹ Ebd., S. 6.



1. Luzern
2. Sursee
- 3a. Hochdorf
- 3b. Eschenbach
4. Willisau
5. Entlebuch
6. Wollhusen
7. Sempach
8. Hitzkirch
9. Beromünster
10. Triengen
11. Reiden
12. Dagmersellen
13. Schötz
14. Zell
15. Pfaffnau
16. Malters
17. Weggis
18. Ruswil
19. Schüpfheim
20. Escholzmatt

Einer dieser Verantwortlichen war Otto Lang, Gemeindeammann von Retschwil. Er schilderte in der Lokalzeitung «Seetaler Bote» die Beweggründe für eine Fusionsabklärung wie folgt: «Kleine Gemeinden wie Retschwil mit 200 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Fläche von 260 Hektaren haben eine sehr grosse Infrastruktur für nur ganz wenig Leute zu unterhalten: Strassen, Kanalisation und Wasserleitungen. Das können kleine Gemeinden längerfristig nicht mehr finanzieren. Es sind Millionen an Kosten aufgelaufen und kaum etwas kommt zurück. Jede noch so kleine Gemeinde hat einen eigenen Gemeinderat und eine eigene Verwaltung, das können wir uns heute nicht mehr leisten.»³⁶⁰ Es war in erster Linie das im Januar 2003 in Kraft getretene neue System im Finanzausgleich, das die kleinen Gemeinden

in Bewegung gebracht hatte, wie das Beispiel von Schwarzenbach zeigt. Dazu die Erklärung von Erwin Studer, Gemeinderat von Römerswil: Früher hätten sich die kleinen Gemeinden «ihre Investitionen vom Kanton durch den Finanzausgleich bezahlen lassen. Nur so konnten die Kleinen überleben. Das System hat geändert und das bedingt ein ganz neues Denken. Hier müssen die Einwohnerinnen und Einwohner mitgehen und die Realität zur Kenntnis nehmen. Es werden sich noch viele Gemeinden mit anderen zusammenschliessen und dadurch an Stärke gewinnen.»³⁶¹

³⁶⁰ SB vom 5. Juni 2003.

³⁶¹ Ebd.

Mit der ersten Gemeindevereinigung war das Eis gebrochen. Bis November 2005 fanden sieben weitere Fusionen die Zustimmung der Stimmbevölkerung (siehe Tabelle 4.2, S. 123). Damit verringerte sich bis zum 1. Januar 2007 die Zahl der Gemeinden im Kanton Luzern von einst 107 auf 96. Daneben gab es auch ein paar wenige Fusionsprojekte, die mindestens vorderhand nicht zum Durchbruch gelangten. An den Fusionen beteiligt waren vor allem kleine, finanzschwache Gemeinden, die sich aus Gründen der Existenzsicherung an eine grössere anschlossen. Anders lagen die Verhältnisse bei der im Jahr 2006 vollzogenen Fusion zwischen den beiden Willisau: «Sowohl Willisau-Stadt als auch Willisau-Land waren finanziell überlebensfähig. Die politisch Verantwortlichen und die Bevölkerung realisierten, dass sie aufgrund ihrer engen Verflechtungen die Aufgaben künftig mit Vorteil gemeinsam erfüllen.»³⁶²

Der Impuls für die Aufnahme von Fusionsgesprächen kam in der Regel von einer Gemeinde, die sich meist aus finanziellen Schwierigkeiten an eine oder mehrere Nachbargemeinden wandte. In vereinzelt Fällen konnten auch mangelnde Wachstumschancen innerhalb des angestammten Territoriums zu einer entsprechenden Avance führen. Die kantonalen Instanzen – das Projektteam der Gemeindereform und die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter des betreffenden Gebiets – wurden meist schon zu Beginn um Unterstützung angefragt. Bei einigen, v. a. kleineren Projekten waren sie nicht nur beratend, sondern auch organisatorisch tätig.

In der Regel aber wurde die Projektarbeit durch die Behörden der betreffenden Gemeinden vorangetrieben und vor Ort unter einem haupt- oder nebenamtlich tätigen Projektleiter geleistet. Je nach Komplexität wurden von den Gemeinden für Abklärungen oder die Begleitung in Fusionsprozessen auch spezialisierte externe Berater engagiert, wobei neben wissenschaftlichen Instituten auch Firmen aus der Treuhandbranche zum Zug kamen, die diese Tätigkeit als neues Geschäftsfeld entdeckt hatten.

In organisatorischer Hinsicht gab es viele Formen und Wege. Machbarkeits- und Grundlagenstudien sollten die verschiedenen Optionen aufdecken, und in den ersten Jahren kam das sogenannte Ein-Text-Verfahren zum Zuge, mit dem die verschiedenen Vorstellungen allmählich zur Deckung gebracht werden sollten. Ähnliche Ziele verfolgten sogenannte Hearings, Echoräume und Workshops. Mit jedem zusätzlichen Projekt konnte das Projektteam

Das Team Gemeindereform

Die Gemeindereform war eine der Kernaufgaben des Amtes für Gemeinden (AfG). Das AfG wurde 2001 als Dienststelle geschaffen und Ende 2016 als Abteilung dem Sekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) angeschlossen. Das Team Gemeindereform gehört seither den Stabsdiensten des JSD an.

Das Team wurde bis zu ihrer Pensionierung im Sommer 2016 von *Judith Lauber*, der Leiterin des AfG, geführt. Ihr zur Seite standen verschiedene Personen als wissenschaftliche Mitarbeiter. Zuerst *Bruno Keel* (Dipl. Betriebspsychologe IAP & Ing. HTL), der die ersten Jahre der Luzerner Gemeindereform als Projektcoach fachlich und persönlich massgeblich mitgeprägt hat und diese Funktion bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2009 ausübte. Ab 2006 wurde er unterstützt von *Dominik Durrer* (lic. phil., Germanist und Politologe). 2009 stiess *Verena Gysin* (Betriebsökonomin FH, CAS Mediation) zum Team. Nach Gysins Ausstieg und Dominik Durrers Wechsel in den Stab des JSD (als stellvertretender Departementsekretär) im Jahr 2013 übernahm *Jonathan Winkler* (lic. rer. soc., Politologe) den vakanten Posten als Projektcoach. Als Kommunikationsbeauftragte wirkte von 2001 bis 2014 die Journalistin *Bernadette Kurmann* (lic. phil., Romanistin), danach *David Koller* (Betriebsökonom FH & Historiker M.A.), er arbeitete zuvor ebenfalls im Journalismus.

Die für die Gemeindereform eingesetzten Pensen variierten. Zu Spitzenzeiten betrug sie mehr als 200 Stellenprozent. Im Juni 2017 teilten sich *Jonathan Winkler* und *David Koller* gemeinsam 100 Prozent.

³⁶² Amt für Statistik, Jahrbuch 2008, S. 12.

Erfahrungen bezüglich Organisation und Abwicklung sammeln und das Projektdesign entsprechend optimieren. Obwohl dadurch eine gewisse Gleichförmigkeit die Abläufe prägte, unterschieden sich die Projekte teilweise beträchtlich voneinander. Schliesslich war jedes Projekt trotz ähnlicher Abläufe einzigartig, weil sich die beteiligten Gemeinden mit ihrer Bevölkerung, ihrer Geschichte und ihren Traditionen des nachbarschaftlichen Zusammenlebens voneinander unterschieden.

Von Beginn an tauchten in den Fusionsprojekten Probleme und Unsicherheiten auf, die zu Lösungsversuchen führten, welche wiederum auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen zurückwirkten. So gab es beispielsweise im Herbst 2000 beim Fusionsprojekt Reiden-Langnau-Richenthal die Befürchtung, dass die Kantonsstrasse von Reiden nach Richenthal künftig nur noch als Gemeindestrasse eingereiht werden könnte, weil sie gänzlich innerhalb der fusionierten Gemeinde läge. Der Regierungsrat orakelte in seiner Antwort auf die Interpellation der Richenthaler Grossrätin Marianne Kneubühler (CVP), «dass sich eine Änderung des Kantonsstrassennetzes nach dem geltenden Strassengesetz nicht aufdrängen wird», da durch Gemeindefusionen «in zahlreichen neuen Gemeinden mehrere gleich bedeutende Ortsteile entstehen» dürften. Die Interpellantin zeigte sich zwar zufrieden, doch bestanden weiterhin und auch anderswo Unsicherheiten, so dass Baudirektor Max Pfister im Juni 2003 ein Kreisschreiben an sämtliche Gemeinden des Kantons richtete und diesen zusicherte, «dass das heutige Kantonsstrassennetz wegen Gemeindereformen und Fusionen nicht verkleinert wird». ³⁶³

Der Paradigmenwechsel

Wie die Fusion zwischen den beiden Willisau war auch diejenige zwischen Littau und Luzern strategisch motiviert. Nach längerer Vorbereitungszeit hatten der Luzerner Stadtrat und der Littauer Gemeinderat im Juni 2006 beim Regierungsrat ihre Gesuche um einen Fusionsbeitrag eingereicht. ³⁶⁴ Doch hier bestand ein Problem: Kantonsbeiträge wurden in der Vergangenheit einzig an Fusionen mit der Beteiligung einer meist kleinen, ressourcenschwachen Gemeinde auf der Landschaft entrichtet. Die Möglichkeit, einen Beitrag an finanziell gesunde Gemeinden zu leisten, existierte im Gesetz nicht. Dies führte im Kantonsparlament zu mehreren Vorstös-

sen, in denen ausgewogene Entwicklungschancen sowohl für die Landschaft wie für die Stadt und die Agglomeration gefordert wurden. Sie waren der Auslöser für den umfangreichen Planungsbericht über den gesamten Kanton, der auf statistischen Daten, einschlägigen Publikationen von Bund und Kanton sowie einer eigens bei der Firma Ernst Basler + Partner in Auftrag gegebenen Grundlagenstudie zu einer starken Stadtregion Luzern aufbaute. ³⁶⁵

Der Bericht über die «Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes» wurde der Öffentlichkeit im Januar 2007 von Justizdirektorin Yvonne Schärli-Gerig vorgestellt. Gleichzeitig präsentierte Finanzdirektor Daniel Bühlmann den Planungsbericht über die «Neue Regionalpolitik» (NRP), mit der vor allem die Berggebiete, die ländlichen Räume und Grenzgebiete mit Bundesgeldern gefördert werden sollten. ³⁶⁶

Der Bericht führte zu einem eigentlichen Paradigmenwechsel bei der Strukturreform im Kanton Luzern. Zwar sollten kleinere Gemeinden auf der Landschaft im Falle einer Fusion weiterhin mit einem Kantonsbeitrag unterstützt werden. Ins politische Blickfeld rückten nun jedoch die Agglomeration Luzern und die Region Sursee. Diese lagen auf der sogenannten Y-Achse, auf der die künftige Entwicklung konzentriert erfolgen sollte. In den kommenden Jahren sollten auch Fusionen in den beiden Zentren Luzern und Sursee mit finanziellen Mitteln unterstützt werden: Luzern, das gemäss dem Legislaturprogramm 2003-2007 zu einer Stadt von über 100'000 Einwohnern heranwachsen sollte, mit 147 Millionen Franken, Sursee mit rund 14 Millionen Franken. Dazu sollte ein entsprechendes Dekret geschaffen werden.

«Luzern plant eine Revolution», titelte die NLZ am 31. Januar 2007. «Mit den gestern vorgestellten Planungsberichten macht der Luzerner Regierungsrat deutlich, dass er klare Vorstellungen davon hat, wie er den Kanton

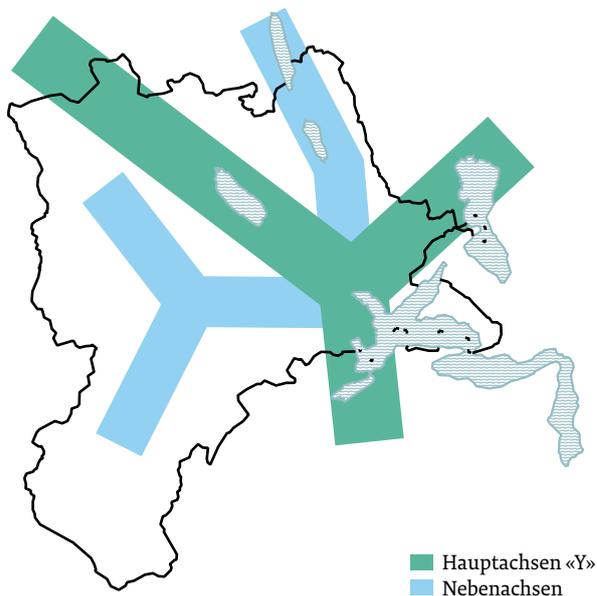
³⁶³ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2001, S. 818–821; A 1666/339, Auswirkungen von Gemeindefusionen auf das Kantonsstrassennetz, Kreisschreiben Bau- und Verkehrsdepartement vom 17. Juni 2003.

³⁶⁴ A 1666/388, Gesuche des Stadtrats von Luzern und des Gemeinderates von Littau an den Regierungsrat, 7. und 8. Juni 2006.

³⁶⁵ Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes, 26. Januar 2007 (B 172), S. 6 f.

³⁶⁶ Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik NRP, 26. Januar 2007 (B 174).

Karte 3.3: Die Y-Achse entlang der Autobahnen wurde 1998 als Hauptachse der Entwicklung bezeichnet (Quelle: Kanton Luzern, Richtplan 1998, Text, S. 20)



Luzern für die Zukunft fit trimmen will». Nämlich mit zwei Massnahmen: Einerseits wolle man sich neu Richtung «boomendes Flachland / Wirtschaftsraum Aargau/Zürich» orientieren, andererseits sollten «die Stadt Luzern und das Landstädtchen Sursee durch Fusionen zu starken Motoren für den ganzen Kanton werden.»³⁶⁷

In diesen Tagen und Wochen herrschte Hektik in den Agglomerationsgemeinden: Die CVP von Horw wehrte sich vorsorglich «gegen einen Schulterchluss ihrer Gemeinde mit der Stadt Luzern, bevor das Thema überhaupt auf der Traktandenliste steht». ³⁶⁸ In Malers sah sich Gemeindepräsident Ruedi Amrein in einer ganz neuen Situation: Seine Gemeinde würde «von der Stadtregion Luzern und dem Gemeindeverband der Regionen Hinterland Entlebuch Rottal (RegioHER) eingeklemmt - beides Gebiete, die vom Kanton mit Millionenbeiträgen eingedeckt werden». Amrein sah sich mit der Grundsatfrage konfrontiert, was mit den Gemeinden am Rand der Stadtregion geschehen solle. ³⁶⁹ In Rothenburg, das in einer ähnlichen Position war, wollte der Gemeinderat die Form der Zusammenarbeit mit den benachbarten Gemeinden neu überdenken und schloss auch eine Fusion mit der Stadtregion Luzern nicht aus: Diese werde «ebenfalls ins Auge gefasst, ist aber nur eine von mehreren Möglichkeiten». ³⁷⁰

Rosa Rumi aus Alberswil, die Regierungsratskandidatin der Grünen, sagte in einem Interview: «Das

Land ist auf ein starkes Zentrum angewiesen. Mit einer Stärkung der Stadt wird es nicht abgehängt – sofern der Kanton auch Geld und Grips in die Entwicklung der Landschaft steckt, etwa für Gemeinden, die finanziell nicht mehr über die Runden kommen.»³⁷¹ Auch der Wirtschaftsexponent Bernard Kobler, CEO der Luzerner Kantonalbank, liess sich zum Thema verlauten: «Die Studie zeigt, dass attraktive Zentren für den Kanton wichtig sind. Der ganze Kanton Luzern muss sich im Städtenetz der Nordschweiz günstig positionieren können. Luzern muss zu einem starken Zentrum heranwachsen und sich deshalb mit weiteren Nachbargemeinden zusammenschliessen.»³⁷²

Der Grosse Rat hatte in der März-Session 2007 im Rahmen der Gemeindereform 2000+ über drei Geschäfte zu beraten: Neben den beiden Planungsberichten B 172 und B 174 stand auch das Dekret über die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern (B 173) zur Debatte. ³⁷³ Der Regierungsrat hatte beantragt, an die Fusion Littau-Luzern 20 Millionen Franken zu bezahlen. ³⁷⁴ Die drei Vorlagen waren von der Staatspolitischen Kommission (SPK) vorberaten worden. SPK-Präsident Walter Häcki (SVP) bedauerte in seinem Eintretensvotum jedoch die «Hektik», mit der «dieses Jahrhundertgeschäft durch die SPK geschleust worden sei». Aus Zeitmangel habe die Kommission «keine Alternativen zur nötigen Stärkung des Kantons und der Agglomerationen prüfen können. Dies sei schade, weil die Frage der optimalen Gemeindegrösse von der Wissenschaft sehr kontrovers betrachtet werde. Ebenso kontrovers sei auch die Meinung darüber, ob Fusionen tatsächlich die Lösung seien.»³⁷⁵

³⁶⁷ NLZ vom 31. Januar 2007.

³⁶⁸ NLZ vom 12. Januar 2007.

³⁶⁹ NLZ vom 14. Februar 2007.

³⁷⁰ Die Region vom 8. Februar 2007.

³⁷¹ NLZ vom 17. Februar 2007.

³⁷² Luzerner Woche vom 27. Februar 2007.

³⁷³ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 546–617 (B 172), 617–624 (B 173), 624–666 (B 174), 666–685 (Beratung 19. März), 686–711 (Beratung und parlamentarische Vorstösse zum Thema, 20. März vormittags), 712–719 (Beratung 20. März nachmittags und Schlussabstimmungen).

³⁷⁴ Kanton Luzern, Botschaft über den Entwurf eines Dekrets für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern, 26. Januar 2007 (B 173), S. 9.

³⁷⁵ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 666 f.

Vier Parteien (CVP, FDP, SP und GB) stimmten den drei Vorlagen zu, nur die SVP scherte aus, wie sich schon im kritischen Eröffnungsreferat Häckis abzeichnete. Namens der CVP attestierte Erna Müller-Kleeb (Rickenbach) den beiden Planungsberichten B 172 und B 174, sie «liessen die Entschlossenheit der Politik der letzten Jahre erkennen». Der Kanton befinde sich in einem Prozess der Erstarbung, weshalb der eingeschlagene Weg weitergegangen werden müsse. Die CVP-Fraktion sei überzeugt, dass die Stossrichtung stimme.³⁷⁶

Josef Langenegger (FDP, Malters) bedankte sich bei der Regierung, «dass sie mit den vorliegenden Planungsberichten die Strategie des Kantons Luzern innert kurzer Zeit umfassend dargestellt habe. Damit habe sie ermöglicht, die sehr bedeutenden Schritte ganzheitlich zu diskutieren. Die Wirtschaft des Kantons Luzern liege bei der Wertschöpfung unter dem schweizerischen Schnitt. Auch die Wirtschaft der Stadt Luzern verfüge zurzeit über eine eher schwache Dynamik und entwickle sich unterdurchschnittlich. Eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung übersteige die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Aus Sicht der FDP-Fraktion könne deshalb nur eine vereinigte Stadtregion das Wachstum nachhaltig sicherstellen.»³⁷⁷

Voller Begeisterung äusserte sich Odilo Abgottspon (SP, Luzern): Aus Sicht der SP habe die Regierung mit diesen drei Vorlagen am Ende der Legislatur «einen Höhepunkt regierungsrätlicher Arbeit vorgelegt. Die beiden Planungsberichte würden die Zukunft des Kantons Luzern entwerfen und eine grundlegende Strukturreform einleiten. Leider sei der Kanton Luzern nicht homogen. Es klaffe ein deutlicher Graben zwischen städtisch orientierten Gebieten und ländlichen Regionen. Die dadurch bestehende Unsicherheit und die unausgesprochenen Ängste müssten von der Politik direkt angegangen werden. Mit den drei Vorlagen gelinge dies der Regierung erstaunlich gut.»³⁷⁸

Im Namen der Grünen begrüsst Patrick Graf (Kriens) insbesondere den Planungsbericht B 174, da sich seine Partei seit langem für eine umfassende Regionalpolitik einsetze. Die darin beantragten Gelder seien eine sinnvolle und notwendige Investition in den ländlichen Raum. Es sei aber richtig, dass auch die Agglomerationsgemeinden Fusionsbeiträge erhielten, zumal deren Beitrag pro Einwohner deutlich geringer sei als bei den bisherigen Fusionen. Denn «auch in Zukunft werde deutlich mehr Geld in die Landgemeinden als in die Agglomeration

fließen, sei dies über Beiträge der NRP, Landwirtschaftsbeiträge oder über den Finanzausgleich». Die Grüne Fraktion war auch für Zustimmung zum Dekret, vertrat aber die Meinung, dass dieses dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei.³⁷⁹

Einzig die SVP nahm den Bericht B 172 ablehnend zur Kenntnis. Fredy Zwimpfer (Oberkirch) war als Fraktionssprecher der Meinung, dass dieser «einzig auf Fusionen ausgerichtet» sei und keine anderen Zusammenarbeitsformen zulasse. «Die SVP sehe das Heil nicht nur in Fusionen. Vor allem befürchte sie die zunehmende Anonymität, die Grossstädte ausstrahlen. Bis heute gebe es keinen Beweis, dass Grossfusionen für die Bevölkerung finanzielle Vorteile brächten.» Der Bericht B 174 wiederum gleiche eher einer «Zückerlipolitik», um die ländlichen Regionen für die «Agglomeration» zu gewinnen.³⁸⁰ Für eine Ablehnung des Dekrets B 173 warb namens der SVP Ruedi Stöckli (Meierskappel). Man war nicht bereit, 20 Millionen Franken auszugeben, damit Littau die tieferen Steuern von Luzern übernehmen konnte. Für die SVP-Fraktion mache «eine Fusion nur dann Sinn, wenn sie sich selbst finanziere.»³⁸¹

Am Ende der langen Debatte wurden die beiden Planungsberichte grossmehrheitlich im zustimmenden Sinn zur Kenntnis genommen. Über das Dekret 173 wurde namentlich abgestimmt; es wurde mit 88 gegen 23 Stimmen angenommen.³⁸² Dem obligatorischen Referendum wurde es nicht unterstellt, doch kamen die Unterschriften für das von der SVP ergriffene Referendum schnell zusammen. In der kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 2007 lehnte die Bevölkerung den Kredit für die Gemeindevereinigung von Littau und Luzern mit fast 60 Prozent Nein-Stimmen ab. Nur die beiden betroffenen Gemeinden sagten Ja, die Landschaft verweigerte dem «Hochzeitsgeschenk» durchs Band die Zustimmung.³⁸³

³⁷⁶ Ebd., S. 673.

³⁷⁷ Ebd., S. 675.

³⁷⁸ Ebd., S. 679.

³⁷⁹ Ebd., S. 681 f.

³⁸⁰ Ebd., S. 676 f.

³⁸¹ Ebd., S. 678 f.

³⁸² Ebd., S. 716–719.

³⁸³ Luzerner Kantonsblatt 2007, Nr. 48, S. 3339–3343. Vgl. dazu die Karikatur von Jals im Kapitel 4, S. 243.

Fusionsexpress gebremst?

Auch wenn die Verweigerung des Fusionsbeitrags in der Stadt als arger Stimmungsdämpfer wirkte, gingen die Bemühungen um mögliche Fusionspartner in Luzern wie auch in Sursee vorerst ungebremst weiter. Für ein mindestens vorläufiges Ende sorgten dann die Absagen der Agglomerationsgemeinden zum Projekt Starke Stadtregion Luzern im November 2011 (Kriens, Ebikon und Adligenswil) und im März 2012 (Emmen). Nicht besser erging es im Januar 2012 den Vereinigungsbestrebungen von Sursee mit Geuensee, Knutwil und Mauensee, da die Fusion von den Gemeindebehörden als chancenlos beurteilt wurde. Damit verkamen die beiden vom Kanton geförderten «Prestigeprojekte» in der Sichtweise des NLZ-Redaktors Christian Bertschi zu «Papiertigern». ³⁸⁴

Auch in den Landgemeinden verloren die Fusionsprozesse an Dynamik. Zwar kamen zwischen 2007 und 2012 weitere acht Gemeindevereinigungen zustande, womit sich die Zahl der Luzerner Gemeinden auf den 1. Januar 2013 auf 83 reduzierte. Aber mindestens gleich viele Fusionsprojekte wurden abgebrochen oder von der Stimmbevölkerung abgelehnt.

Die Fusionen kamen den Kanton zudem fortlaufend teurer zu stehen. Insgesamt bezahlte der Kanton an die 16 Fusionen 58,8 Millionen Franken, wobei die Leistungen durch die Garantie des Besitzstandes im Finanzausgleich und die umfangreichen Unterstützungen organisatorischer Art nicht mit berücksichtigt sind. ³⁸⁵ Die Kantonsbeiträge stiegen von durchschnittlich 2,6 Millionen in den Jahren 2004–2007 auf 4,7 Millionen in den Jahren 2009–2013 an. Noch drastischer wirkt die Zunahme, wenn man sie pro Kopf der Bevölkerung in den Fusionsgemeinden berechnet: Die zuletzt verwirklichten Fusionen Schötz-Ohmstal und Rickenbach-Pfeffikon schlugen mit Pro-Kopf-Beiträgen von über 1'800 resp. 2'700 Franken zu Buche. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in die Fusionsbeiträge zunehmend auch Zahlungen an Infrastrukturprojekte der Gemeinden verpackt wurden, die früher oder später wohl in ähnlicher Form beim Kanton fällig geworden wären. Allerdings profitierten nicht nur fusionierende Gemeinden von der Kantonskasse: Zwischen 2004 und 2012 erhielten sieben Gemeinden in finanziellen Notlagen Sonderbeiträge von insgesamt 19,5 Millionen Franken aus dem dafür vorgesehenen Fonds. ³⁸⁶

Gedämpft wurden die finanziellen Anreize für Gemeindevereinigungen durch die auf Januar 2013 ein-

getretenen Änderungen im Finanzausgleichsgesetz, u. a. wurde die Dauer der Besitzstandsgarantie sukzessive von zehn auf sechs Jahre gesenkt. Seither kam es zu keiner Fusion mehr im Kanton. Dagegen blieb die Unterstützung von Gemeinden aus dem Sonderfonds weiterhin nachgefragt, zu den bereits im Wirkungsbericht genannten Gesuchen aus Menznau und Wolhusen kamen Begehren von Hasle und Altwis hinzu. Ebenfalls weiterhin Unterstützung fanden Kooperationsprojekte «im Interesse mehrerer Gemeinden und zur Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit». ³⁸⁷

Justizdirektorin Yvonne Schärli-Gerig (SP), die die Steuerung des Projekts Gemeindereform Anfang Juli 2003 von ihrem Parteikollegen Paul Huber übernommen hatte, erlebte das Inkrafttreten von 16 Gemeindevereinigungen und konnte an allen Fusionsfeiern teilnehmen. Eine der letzten war der Silvesterapero am 31. Dezember 2012 in Marbach, als sie mit dem abtretenden Escholzmatter Gemeindepräsidenten Gody Studer auf die Fusion von Escholzmatt und Marbach anstossen konnte. Studer, ein erklärter Gegner der starken Stadtregion Luzern, hatte für «seine» Fusion auf die organisatorische (nicht aber die finanzielle) Unterstützung durch den Kanton weitgehend verzichtet.

Mit dem Rücktritt von Yvonne Schärli auf Ende Juni 2015 trat auch die Gemeindereform in eine neue Ära. In der öffentlichen Wahrnehmung war sie zu diesem Zeitpunkt wenig präsent. Aus der gescheiterten «Starke Stadtregion» war kein Folgeprojekt hervor gegangen und das Fusionsprojekt Altwis-Hitzkirch war 2014 vom Gemeinderat Hitzkirch abgebrochen worden. «Gemeindereform liegt auf Eis», titelte die «Neue Luzerner Zeitung» im Juli 2015. Als dann im Herbst 2015 das einzige noch laufende Fusionsprojekt, Wauwil-Egolzwil, trotz der Bemühungen des neuen Justizdirektors Paul Winiker (SVP) auf Betreiben einflussreicher Kreise in Wauwil abgeblockt wurde, schien der Stillstand komplett.

Hinter den Kulissen jedoch waren Arbeiten im Gange. Nach Bekanntgabe ihres Rücktritts gab Yvonne

³⁸⁴ NLZ vom 24. Januar 2012. Zu den einzelnen Projekten s. Kap. 4.

³⁸⁵ Kanton Luzern, Botschaften, Planungsbericht über die Wirkungen und Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2013), 26. November 2013 (B 97), S. 32.

³⁸⁶ Ebd., S. 31.

³⁸⁷ Kanton Luzern, Geschäftsbericht 2015, S. 13.

Tabelle 3.2: Kantonsbeiträge an Gemeindefusionen 2004 – 2013

<i>Gemeindevereinigungen</i>	<i>Umsetzung</i>	<i>Kantonsbeitrag absolut (in Mio. Fr.)</i>	<i>Kantonsbeitrag pro Kopf (in Fr.)</i>
Beromünster - Schwarzenbach	1.9.2004	1,5	591
Römerswil - Herlisberg	1.1.2005	1,55	1'029
Triengen - Kulmerau - Wilihof	1.1.2005	2,05	598
Willisau-Stadt - Willisau-Land	1.1.2006	2,6	364
Reiden - Langnau - Richenthal	1.1.2006	5,0	844
Ettiswil - Kottwil	1.1.2006	2,8	1'276
Dagmersellen - Uffikon - Buchs	1.1.2006	4,4	1'006
Hohenrain - Lieli	1.1.2007	1,2	513
Beromünster - Gunzwil	1.1.2009	3,0	683
Hitzkirch - Gelfingen - Hämikon - Mosen - Müswangen - Retschwil - Sulz	1.1.2009	7,3	1'604
Triengen - Winikon	1.1.2009	3,0	695
Luzern - Littau *	1.1.2010	0	[270]
Escholzmatt - Marbach	1.1.2013	5,8 ¹	1'335
Beromünster - Neudorf	1.1.2013	3,1	514
Pfeffikon - Rickenbach	1.1.2013	8,5	2'777
Schötz - Ohmstal	1.1.2013	7,0 ²	1'812
Total		58,8	

* Der Kanton hatte einen Beitrag von 20 Mio. Franken gesprochen, was einem Pro-Kopf-Beitrag von Fr. 270.- entsprochen hätte; die Stimmbevölkerung lehnte den Beitrag ab.

- 1 Inkl. Beitrag an Radweg Marbach-Wiggen (im Wirkungsbericht wurden nur 3,2 Millionen Franken aufgeführt)
- 2 Inkl. Beitrag an Sanierung der Gettnauerstrasse.

Quellen: Wirkungsbericht 2013, S. 32 (http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b_097.pdf); NLZ vom 9. November 2007.

Schärli im Sommer 2014 im Hinblick auf den Führungswechsel dem Amt für Gemeinden den Auftrag, den Stand der Gemeindefusion aufzuarbeiten und allfällige Strategieänderungen vorzubereiten. Die Abklärungen sollten sowohl eine Zwischenbilanz ziehen als auch nach vorne schauen. Der entsprechende Bericht wurde im Mai 2015 dem Regierungsrat vorgelegt und kam zum Schluss, dass die Fusionen mehrheitlich positiv bewertet würden und der Strukturwandel dazu geführt habe, dass die kantonale Politik vermehrt auf Gemeinden mit «mittlerem Leistungsniveau» ausgerichtet werden könne.³⁸⁸

Im Juni 2015 beauftragte der Regierungsrat das JSD, ein Konzept für die Anpassung der Gemeindefusion zu erarbeiten. Gewünscht war eine Auslegeordnung, unter Kenntnisnahme von Modellen in anderen Kantonen. Zudem sollte das Instrumentarium zur Unterstützung von Fusionen und Kooperationen geprüft und der Bedarf

³⁸⁸ A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform im Kanton Luzern? Bericht des Amtes für Gemeinden an den Regierungsrat vom 29. Mai 2015; NLZ vom 10. Juli 2015.

an gesetzlichen Anpassungen eruiert werden. Im September legte das Amt für Gemeinden ein Grobkonzept vor, und im November informierte der Regierungsrat den VLG im Rahmen des halbjährlich stattfindenden Gesprächforums über die laufenden Arbeiten.

Seine Absicht, die Gemeindereform neu zu lancieren, hielt der Regierungsrat auch im Legislaturprogramm 2015–2019 fest: «Die seit dem Projekt Luzern '99 anhaltende umfassende Reform des Staatswesens wird somit in den nächsten Jahren auf mehreren Ebenen weitergeführt. Wir haben beschlossen, das Projekt Gemeindereform erneut und zielgerichtet anzugehen sowie die Instrumente wo nötig anzupassen. Im Fokus stehen Zusammenschlüsse von Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit zur Vereinfachung der Organisationsstrukturen. Das Ziel ist ein Kanton mit starken Gemeinden und festem Zusammenhalt.»³⁸⁹ Dies führte zu einer Reaktion im Kantonsrat: Bei der Behandlung des Legislaturprogramms wurde auf Antrag der vorbereitenden Planungs- und Finanzkommission am 30. November 2015 eine Bemerkung gutgeheissen, wonach der Kanton Fusionen nicht strategisch forcieren solle.³⁹⁰

Neuaustrichtung der Gemeindereform 2016/17

Diese Bemerkung und die damit verbundene politische Willensäusserung des Kantonsrates flossen in das Konzept für die Anpassung der Gemeindereform ein, welches im April 2016 dem Regierungsrat zur Aussprache vorgelegt wurde. Die Leitlinien für die Neuaustrichtung der Gemeindereform wurden in einem Regierungsratsbeschluss vom 8. Juli 2016 festgehalten.³⁹¹ Organisatorische und personelle Änderungen sorgten dann dafür, dass die Information erst zu Beginn des Jahres 2017 erfolgte. Anfang Februar 2017 wurde die Staatspolitische Kommission des Kantonsrats informiert, anschliessend der VLG und danach die Öffentlichkeit.

In der Medienmitteilung hält der Regierungsrat fest, dass die bisherigen Fusionen sich bewährt hätten. Es bestehe aber weiterhin Bedarf nach der Fortführung der Reform. «Oberstes Ziel ist ein Kanton mit eigenverantwortlichen Gemeinden, welche die an sie gestellten Aufgaben selbständig erfüllen».³⁹² Die Neujustierung der Strategie setzt auf zwei Grundpfeiler. Wie bisher werden Zusammenschlüsse, die «von unten» entstehen – also von

Gemeinderäten, Parteien oder Bürgerkomitees initiiert werden – auf Anfrage fachlich und finanziell unterstützt. Neu ist der risikobasierte Ansatz: Geraten Gemeinden in finanzielle oder organisatorische Schwierigkeiten und ist ihre Handlungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet, sucht der Kanton gemeinsam mit ihnen nach Lösungen. Die Luzerner Gemeindereform baut somit fortan auf einen punktuellen Ansatz: Gehandelt wird dort, wo tatsächlich Bedarf besteht. Strategische Fusionen werden nicht mehr aktiv gefördert. Auch das systematische Vorantreiben von Zusammenschlüssen von Zentren mit umliegenden Gemeinden ist kein erklärtes Ziel mehr. Entstehen solche Projekte von sich aus, kann sie der Kanton aber weiterhin unterstützen. Zudem werden Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit im bisherigen Rahmen finanziell unterstützt.³⁹³

In der «Luzerner Zeitung» betonte Kantonsredaktor Lukas Nussbaumer in seiner Analyse insbesondere den Verzicht auf strategische Fusionen und kommentierte die Neuaustrichtung wie folgt: «Gehandelt wird ab sofort da, wo es brennt. Und nicht dort, wo sich Fusions-turbos am Bürotisch Zusammenschlüsse ausgeheckt haben.»³⁹⁴

Zum Zeitpunkt der Medieninformation über die Neuaustrichtung befanden sich keine Gemeinden in einem Fusionsprozess. Einzelne Gemeindebehörden dachten aber über ein Zusammengehen mit einer Nachbargemeinde nach, so etwa in Altwis, Dierikon, Gettnau und Ebersecken.³⁹⁵

389 Kanton Luzern, Legislaturprogramm 2015–2019, S. 7.

390 NLZ vom 1. Dezember 2015.

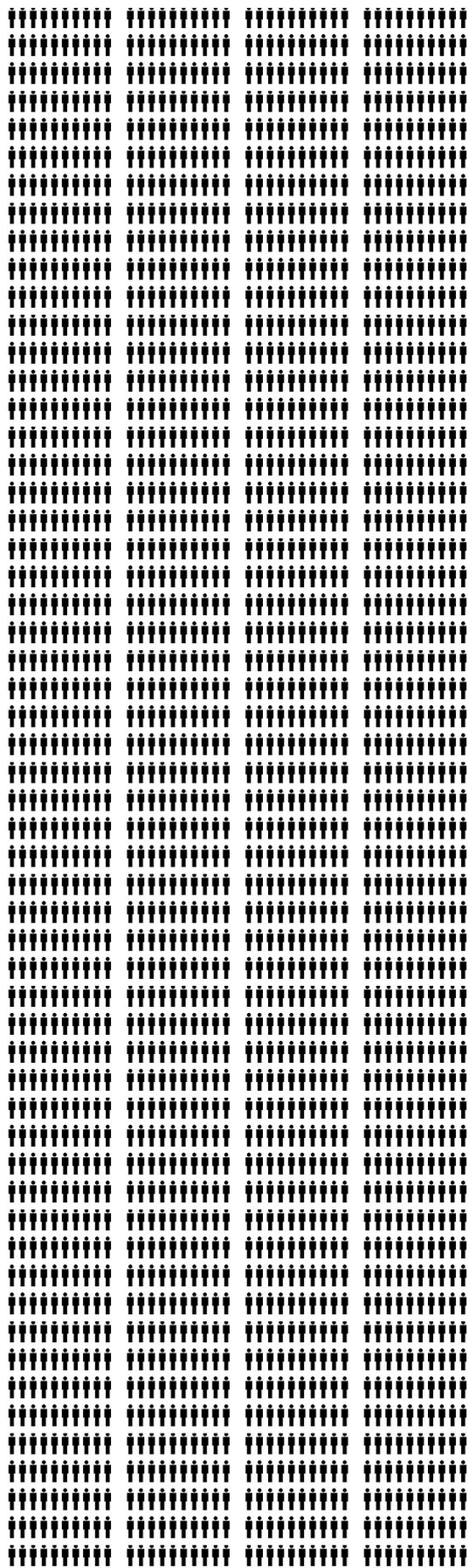
391 Freundliche Mitteilung von Jonathan Winkler, Gemeindereform JSD, vom 12. Mai 2017.

392 Kanton Luzern, Medienmitteilung vom 6. März 2017.

393 Ebd.

394 LZ vom 8. März 2017.

395 LZ vom 2. Dezember 2016, 7. März und 17. Mai 2017. Der Gemeinderat von Ebersecken hatte im Dezember 2016 an einem gemeindeinternen Workshop die prekäre Finanzlage und die schwierigen Zukunftsaussichten der Gemeinde diskutiert und durch eine Konsultativabstimmung den Auftrag erhalten, mit der Nachbargemeinde Altishofen Fusionsgespräche aufzunehmen. Wie die beiden Gemeinden Anfang April bekanntgaben, sollen diese Gespräche und Abklärungen im Verlauf des Jahres 2017 in Angriff genommen werden (Kanton Luzern, Gemeindereform, Medienmitteilung der Gemeinderäte Altishofen und Ebersecken vom 10. April 2017).



4

DIE FUSIONS- PROJEKTE IM KANTON LUZERN

MAX HUBER

unter Nutzung weitreichender Vorarbeiten
von Bernadette Kurmann

Einleitung

Von 2002 bis 2013 wurden im Kanton Luzern insgesamt 16 Gemeindevereinigungen vorbereitet und umgesetzt. Daran beteiligt waren 37 Gemeinden. Ungefähr ein Dutzend Fusionsvorhaben wurden noch während der Abklärung abgebrochen oder an der Urne abgelehnt. Davon kamen jedoch vier, meist in verkleinerter Form, etwas später doch noch zustande.

Die Gemeindefusionen spielten sich in einem Zeitraum ab, in dem auch in anderen, teilweise verwandten Bereichen Konzentrationsprozesse dominierten:

- Die administrativen und gerichtlichen Zuständigkeitsräume wurden, zum Teil in mehreren Schüben, zusammengelegt. Insbesondere die Kreise von Friedensrichtern und Betreibungsbeamten, die sich früher in vielen Fällen mit dem Gebiet einer Gemeinde gedeckt hatten, wurden in diesen Jahren wesentlich vergrössert.¹ Die Vereinigungen der Betreibungskreise kamen auf Wunsch der betreffenden Gemeinden zustande und waren teilweise durch Gemeindefusionen begleitet. Dagegen wurde die Angleichung der Friedensrichterkreise an die Gebiete der Bezirksgerichte (2011; vgl. Karte 2.3, S. 43) durch den Kanton betrieben.
- Im Ordnungsgefüge der katholischen Kirche kam es als Folge des Priestermangels zu vermehrter Zusammenarbeit über die Pfarreigrenzen hinweg. Seitens des Bistums wurde die Schaffung von Pastoralräumen auch im Kanton Luzern vorangetrieben (vgl. Karte 5.2, S. 297). Der erste dieser Seelsorgebezirke kam 2009 mit den acht Pfarreien der Stadt Luzern zustande.
- Die wirtschaftlich motivierten Aufhebungen von Post- oder Bankfilialen oder Schliessungen von Dorfbeizen und -läden hatten zwar nicht direkt mit der Gemeindefusion zu tun, beeinflussten die Stimmungslage der Bevölkerung aber trotzdem, sei es nun in fusionsfreundliche wie auch -feindliche Richtung. Besonders der Verlust der eigenen Poststelle – zwischen Januar 2000 und Mai 2016 hob die Post über 80 Filialen auf der Luzerner Landschaft auf,² wobei etwas mehr als die Hälfte in Post-Agenturen umgewandelt wurden (s. Tabelle 4.1) – war von symbolischer Bedeutung und kränkte das dörfliche Selbstwertgefühl.
- Näher verwandt mit der Gebietsreform waren Kooperationsprojekte wie die vermehrte Zusammenarbeit

oder gar die Zusammenlegung von Feuerwehren oder Musikschulen benachbarter Gemeinden, diese standen teilweise in direktem Zusammenhang mit einer Gemeindefusion oder waren darin inbegriffen.

Fusionstypen und Begleitereignisse

Die zustande gekommenen wie auch die gescheiterten Fusionsprojekte werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt. Einige allgemeine Bemerkungen zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden der einzelnen Projekte seien aber schon hier angeführt.

An den weitaus meisten Zusammenschlüssen, nämlich zwölf, waren jeweils zwei Gemeinden beteiligt. Daneben gab es auch drei Dreierfusionen, die alle um 2005 zustandekamen. In einigen Fällen war zu Beginn noch eine weitere Gemeinde beteiligt, die sich dann im Laufe des Prozesses zurückzog. Die einzige tatsächlich umgesetzte Grossfusion betraf sieben Gemeinden im Seetal («Hitzkirch 7»). Fünf Grossfusionen mit Beteiligung von vier, fünf oder gar elf Gemeinden scheiterten dagegen deutlich, darunter die sogenannten strategischen Fusionen von Luzern mit vier Agglomerationsgemeinden und von Sursee mit drei Nachbargemeinden.

Die meisten Projekte waren zentrumsorientiert, d. h. sie erfolgten im Sinne des Zielstrukturplans (s. Karte 3.2, S. 110) unter Beteiligung eines Zentrums (Fusion Luzern-Littau) oder Subzentrums (Fusionen mit Beteili-

-
- ¹ Vgl. Kanton Luzern, Gesetzessammlung 1992–2016, passim (Vereinigungen von Betreibungskreisen, vgl. auch SRL 292a–298e) und 2010, S. 435 f. (vier Friedensrichterkreise).
 - ² Gebert/Vogt, Poststellenchronik. Im Januar 2017 betrug die Anzahl der Poststellen im Kanton Luzern noch 51. Davon waren 34 gemäss Meldungen der Gewerkschaft Syndicom von der Aufhebung resp. Umwandlung in Postagenturen bedroht, bei 4 war der Schliessungsprozess bereits im Gange. Ausserhalb der Agglomeration Luzern wären nur noch 4 selbständige Poststellen vorgesehen (LZ vom 20. Januar 2017, online, «Diesen 74 Poststellen in der Zentralschweiz droht das Aus».)

Tabelle 4.1: Aufhebung von Poststellen im Kanton Luzern, 2000–2016

6287 Aesch LU	04.09.2014	6028 Herlisberg	30.06.2000	6027 Römerswil LU	15.07.2009
6248 Alberswil	01.12.2001	6024 Hildisrieden	13.02.2016	6113 Romoos	25.10.2008
6246 Altshofen	28.06.2013	6154 Hofstatt	01.07.2001	6212 St. Erhard	24.01.2009
6147 Altbüron	04.11.2016	6276 Hohenrain	30.12.2011	4915 St. Urban	21.08.2009
6286 Altwis	27.06.2003	6152 Hüswil	01.09.2002	6105 Schachen LU	30.09.2004
6283 Baldegg	01.10.2001	6277 Kleinwangen	31.12.2005	6231 Schlierbach	30.04.2003
6167 Bramboden	01.12.2001	6213 Knutwil	01.04.2002	6288 Schongau	05.02.2009
6211 Buchs LU	31.03.2000	6217 Kottwil	31.12.2003	6103 Schwarzenberg LU	28.03.2009
6126 Daiwil	31.03.2000	6234 Kulmerau	28.06.2003	6203 Sempach Station	29.03.2014
6036 Dierikon	31.08.2012	6262 Langnau bei Reiden	18.06.2011	6174 Sörenberg	12.04.2013
6112 Doppleschwand	25.10.2008	6156 Luthern	28.06.2014	6044 Udligenswil	13.02.2014
6245 Ebersecken	01.10.2002	6196 Marbach LU	31.10.2014	6253 Uffikon	10.10.2009
6163 Ebnet	30.11.2002	6216 Mauensee	01.04.2002	6153 Ufhusen	22.09.2010
6243 Egolzwil	01.11.2001	6344 Meierskappel	19.08.2015	6354 Vitznau	19.03.2016
6205 Eich	13.03.2013	6125 Menzberg	29.01.2010	6242 Wauwil	03.07.2014
6013 Eigenthal	01.02.2000	6295 Mosen	28.02.2003	6106 Werthenstein	31.12.2004
6032 Emmen	31.08.2013	6289 Müswangen	30.09.2003	6192 Wigger	01.03.2002
6020 Emmenbrücke 3 Emmen-Center	02.08.2001	6025 Neudorf	17.03.2012	4806 Wikon	31.10.2008
6294 Ermensee	10.09.2010	6207 Nottwil	19.02.2016	6236 Wilihof	01.09.2002
6218 Ettiswil	20.05.2016	6207 Nottwil Paraplegikerzentrum	29.12.2008	6235 Winikon	17.01.2009
6145 Fischbach LU	30.09.2000	6012 Obernau	08.02.2014	6000 Luzern 5 Löwengraben	01.09.2012
6123 Geiss	01.10.2002	6143 Ohmstal	01.11.2001	6000 Luzern 9 Maihof	31.10.2003
6284 Gelfingen	30.04.2014	6035 Perlen	30.09.2008	6000 Luzern 10 Wesemlin	01.01.2004
6142 Gettnau	14.01.2014	6264 Pfaffnau	06.11.2014	6000 Luzern 11 Kreuzstutz	30.04.2005
6038 Gisikon	30.06.2004	5735 Pfeffikon LU	25.06.2004	6000 Luzern 12 Tribtschen	28.01.2005
6146 Grossdietwil	19.06.2009	6285 Retschwil	01.02.2000	6000 Luzern 13 Hubelmatt	30.10.2004
6222 Gunzwil	20.03.2008	6026 Rain	11.01.2013	6000 Luzern 16 Kantonsspital	29.02.2008
6166 Hasle LU	22.03.2014	6015 Reussbühl 2 Dorf	30.06.2000		
6016 Hellbühl	31.10.2008	6263 Richenthal	16.07.2011		
6133 Hergiswil bei Willisau	05.05.2012	6356 Rigi Kaltbad	12.12.2008		
		6265 Roggliswil	26.11.2011		

Quelle: Gebert/Vogt, Poststellenchronik; Auskünfte von Barbara Schmutz, Post-Archiv, Köniz, vom 31.10.2016 und Madeleine Burri, PTT-Archiv, Köniz, vom 4.11.2016.

Symbolische Rahmenhandlung: Am Vortag zum Fusionsfest vom 1. September 2004 stellten rund 400 Schulkinder mit einer vier Kilometer langen Kordel eine Verbindung von Beromünster nach Schwarzenbach her (AM vom 9. September 2004)



gung von Beromünster, Triengen, Dagmersellen, Reiden, Willisau, Hitzkirch, Escholzmatt und Schötz) mit benachbarten kleineren Gemeinden. Vier Zweierfusionen (Herlisberg-Römerswil, Lieli-Hohenrain, Kottwil-Ettiswil und Pfeffikon-Rickenbach) umfassten keine Gemeinde mit Zentrumscharakter, aber auch dort suchte jeweils eine Kleingemeinde Anschluss bei einer wesentlich grösseren Nachbargemeinde.³

Mit teils sehr phantasievollen Mitteln versuchten die Verantwortlichen, die Bevölkerung zu informieren und für das Vorhaben zu gewinnen. Neben Fusionszeitungen, Inserateaktionen und Podiumsdiskussionen gab es dazu in zahlreichen Gemeinden auch eher unkonventionelle Veranstaltungen wie Grenzwanderungen, Marktstände, Volksfeste und Popkonzerte für die Jugend. Nicht unbedingt gleich vielfältig waren dann die Feierlichkeiten nach den Abstimmungen und beim Inkrafttreten

der zustandegekommenen Gemeindefusionen: Meist umrahmten Konzerte der teilweise bereits fusionierten Musikgesellschaften unter grosszügigem Einsatz der Vereins- und Gemeindefahrten sowie launige Festreden die feierliche Unterzeichnung der Vereinigungsverträge durch die Gemeindebehörden, bevor man beim allseits erwarteten Apéro auf die Gemeindevereinigung anstossen konnte. Auch der Vergleich mit dem Hochzeitspaar fehlte sozusagen bei keiner (Zweier-)Fusion. Eher aussergewöhnlich war demgegenüber der Einsatz der Schuljugend für eine Kordelkette zwischen Beromünster und Schwarzenbach am Tag der Vereinigung.

3 A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform im Kanton Luzern? Bericht des Amtes für Gemeinden an den Regierungsrat vom 29. Mai 2015, S. 7 f.

Tabelle 4.2: Chronologie der Fusionsprojekte

Fusionsprojekt	Start	Abstimmung / Abbruch	In Kraft
Beromünster-Schwarzenbach	Dezember 2001	9.12.2002	1.9.2004
Werthenstein-Wolhusen (Malters)	Mai 2000 (Start Ein-Text-Verfahren)	8.7.2003 (Abbruch)	
Triengen-Kulmerau-Wilihof	September 2002	22.9.2003	1.1.2005
Römerswil-Herlisberg	Dezember 2002	30.11.2003	1.1.2005
Willisau-Stadt-Willisau-Land	Juli 2001 (Start Ein-Text-Verfahren)	25.1.2004	1.1.2006
Langnau-Reiden-Richenthal	Juni 2002 (Start Ein-Text-Verfahren)	25.1.2004	1.1.2006
Dagmersellen-Uffikon-Buchs	Oktober 2003	28.11.2004	1.1.2006
Ettiswil-Kottwil	Dezember 2003	28.11.2004	1.1.2006
Beromünster-Gunzwil-Neudorf	Juni 2002	28.11.2004 (Ablehnung)	
Hohenrain-Lieli	Juni 2003	27.11.2005	1.1.2007
Hitzkirchertal Aesch-Altwis-Ermensee-Gelfingen-Hämikon-Hitzkirch-Mosen-Müswangen-Retschwil-Schongau-Sulz	Januar 2004	21.5.2006 (Ablehnung)	
Egolzwil-Wauwil	August 2005	26.11.2006 (Ablehnung)	
Beromünster-Gunzwil	Februar 2005	17.6.2007	1.1.2009
Littau-Luzern	September 2002 (Einreichung Motion)	17.6.2007	1.1.2010
Hitzkirch 7 Gelfingen-Hämikon-Hitzkirch-Mosen-Müswangen-Retschwil-Sulz	Februar 2007 (Abstimmung in Hitzkirch)	25.11.2007	11.2009
Triengen-Winikon	Oktober 2006	24.2.2008	1.1.2009
Entlebuch G4 Entlebuch-Flühli-Hasle-Schüpfheim	Oktober 2008	13.6.2008 (Ablehnung)	
Rickenbach-Pfeffikon (2008)	Februar 2008	16.10.2008 (Sistierung)	
Michelsamt gemeinsam (Vierfusion) Beromünster-Neudorf-Pfeffikon-Rickenbach	Juli 2010	15.6.2011 (Abbruch)	
Starke Stadtregion Luzern Luzern-Adligenswil-Ebikon-Emmen-Kriens(-Horw)	Dezember 2008	27.11.2011 / 11.3.2012 (Ablehnung Fortsetzung)	
Escholzmatt-Marbach	Juli 2010	27.11.2011	1.1.2013
Sursee-Geuensee-Knutwil-Mauensee	November 2010	19.1.2012 (Abbruch)	
Schötz-Ohmstal	Februar 2011	11.3.2012	1.1.2013
Beromünster-Neudorf	November 2011 (Informationsveranstaltung)	11.3.2012	1.1.2013
Rickenbach-Pfeffikon (2011)	November 2011 (Informationsveranstaltung)	11.3.2012	1.1.2013
Hitzkirch-Altwis	August 2013	10.8.2014 (Abbruch)	
Wauwil-Egolzwil	August 2014	12.8.2015 (Abbruch)	

Die Reihenfolge bemisst sich nach dem Datum der Abstimmung resp. des Abbruchs. Start: Unterzeichnung des Vorvertrags, wenn nicht anders vermerkt.



Gliederung und Detaillierungsgrad der Darstellung

In welcher Reihenfolge sollen nun die verschiedenen Fusionsprojekte präsentiert werden? Eine streng chronologische Gliederung empfiehlt sich nicht, denn der eigentliche Start eines Projekts ist häufig gar nicht so eindeutig auszumachen, und viele Projekte liefen parallel in einem relativ knapp bemessenen Zeitraum. Zudem führten verschiedene Projekte nicht in einem einzigen Anlauf zur angestrebten Fusion, sondern es brauchte mehrere Versuche. Diese werden mit Vorteil gleich nacheinander dargestellt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde eine Darstellungsweise gewählt, die den in den 60er-Jahren konzipierten Planungsregionen folgt.⁴ Diese wurden in jüngster Zeit durch die vier «regionalen Entwicklungsträger» (RET) abgelöst. In dem hier interessierenden Zeitraum (1995–2015) wiesen sie aber grösstenteils immer noch dieselbe Struktur auf wie zur Zeit ihrer Entstehung: acht Regionen, von denen sechs in Subregionen gegliedert waren.⁵ Innerhalb dieser Regionen und Subregionen folgt die Beschreibung grundsätzlich der Chronologie (s. Tabelle 4.2, S. 123).

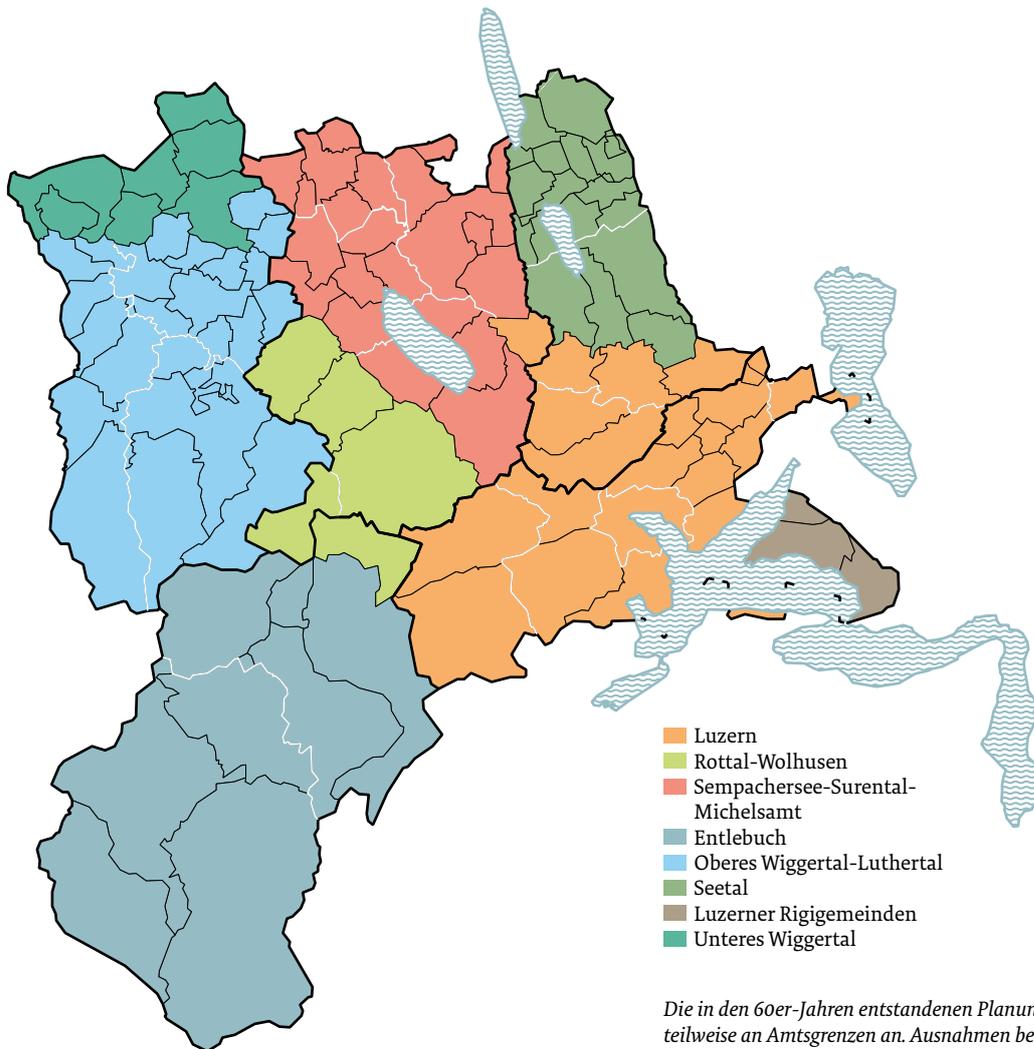
Die Planungsregionen fanden auch bei der Umsetzung des Projekts Gemeindereform Verwendung. Sie wurden im Zielstrukturplan verwendet, zusammen mit den kleinräumigeren Zielstrukturgebieten. Dabei wurde betont, dass es sich um ein «Denkmodell» und nicht um eine «Landkarte der künftigen Gemeinden im Kanton» handle.

Auch bei der folgenden Präsentation ist zu beachten, dass die Regionen bloss als Gliederungselement dienen. (Es soll damit nicht etwa der Eindruck erweckt werden, der Kanton habe die Fusionen planmässig in einer Region nach der anderen vorangetrieben, denn tatsächlich reagierte er eher auf Impulse, die aus den interessierten Gemeinden kamen.) Die Regionen waren damals acht sehr ungleich grosse und bevölkerungsreiche Gebiete, die zwischen 22 und drei Gemeinden umfassten: Luzern (22 Gemeinden), Seetal (17), Sempachersee-Surenthal-Michelsamt (22), Unteres Wiggertal (7), Oberes Wiggertal-Luthertal (23), Rottal-Wolhusen (5), Entlebuch (8), Luzerner Rigigemeinden (3). Eine einzige Fusion (Dagersellen-Uffikon-Buchs) setzte sich über die damals skizzierten Regionengrenzen hinweg, ein weiteres so geartetes Vorhaben, die Vereinigung des Werthensteiner Ortsteils Schachen mit Malters beim Projekt Wolhusen-Werthenstein, kam nicht zustande.

4 Zur Entstehung der Regionalplanung im Kanton Luzern vgl. den Bericht des Regierungsrates über den Stand der Regionalplanung im Kanton Luzern vom 28. Januar 1972 (A 749/75) und die Arbeit von Robert Schmid: Das Problem der Regionalisierung im Kanton Luzern, Januar 1973 (A 749/57).

5 Die Karte der Regionen war z. B. in der vom Amt für Statistik (seit 2008 Lustat) herausgegebenen Reihe «Kanton Luzern in Zahlen» der Jahre 1994–2010 als Ausfaltblatt enthalten. Auch im Jahrbuch von Lustat wurden die Regionen in den Gemeindeprofilen verwendet, bis sie 2011 durch insgesamt 9 «Analyseregionen» ersetzt wurden. Seit 2014 werden auch die RET bei den Regionsprofilen präsentiert.

Karte 4.1: Planungsregionen im Kanton Luzern, mit Grenzen der Ämter (schwarz) und der Subregionen (weiss), ca. 1980–2010



- Luzern
- Rottal-Wolhusen
- Sempachersee-Surental-Michelsamt
- Entlebuch
- Oberes Wiggertal-Luthertal
- Seetal
- Luzerner Rigigemeinden
- Unteres Wiggertal

Die in den 60er-Jahren entstandenen Planungsregionen lehnten sich teilweise an Amtsgrenzen an. Ausnahmen betrafen die Region Luzern, die weit ins Amt Hochdorf hinein griff und auch noch Hildisrieden aus dem Amt Sursee umfasste, sowie Werthenstein aus dem Amt Entlebuch, das der Region Rottal-Wolhusen zugeteilt wurde.

Aus Platzgründen können nicht alle Fusionsprojekte gleich detailliert dargestellt werden. Besonders ausführlich beschrieben werden die erste Gemeindevereinigung im Kanton Luzern seit über 100 Jahren (Beromünster-Schwarzenbach), das für Aussenstehende schwer verständliche Scheitern der Fusion der eine zusammenhängende Siedlung bildenden Gemeinden Egolzwil und Wauwil oder Grossprojekte mit mehreren Gemeinden, etwa im Hitzkircheramt oder in der Stadtregion Luzern. Resümiert werden das Vorgehen und die Argumente der Befürworterinnen und Promotoren, aber auch der Gegnerinnen und Bremser, wo es solche gab. Ziel

ist es, das Fusionsgeschehen im Kanton Luzern in seinen Facetten auszuleuchten und einen Eindruck von der Vielfalt der Projekte zu vermitteln: grosse und kleine, auf der Landschaft und in urbanen Regionen situierte Projekte, realisierte und abgebrochene oder an der Urne schliesslich abgelehnte Vorhaben. Grafiken mit Angaben zur Bevölkerungszahl und Fläche⁶ sollen die einzelnen Projekte veranschaulichen.

6 Quelle: Lustat, Jahrbuch Kanton Luzern

4.1

SEMPACHERSEE SURENTAL MICHELSAMT

Die Planungsregion Sempachersee-Surental-Michelsamt umfasste den grössten Teil des Amtes Sursee. Das Amt Sursee hatte keinen Vorläufer im alten Staat Luzern, sondern war erst im frühen 19. Jahrhundert entstanden, indem das Gebiet mehrerer Herrschaften ganz oder teilweise zusammengefasst wurde. Es waren dies der grösste Teil des historischen Michelsamtes ¹ (ohne die im Seetal gelegenen Ortschaften Schongau und Ermensee), die kleinen Vogteien Knutwil und Büron-Triengen, Teile der grossen Landvogteien Ruswil und Rothenburg sowie die beiden kleinen Städte Sempach und Sursee.

Die komplexe Zusammensetzung der Region spiegelte sich in ihrem komplizierten Namen. Sie unterteilte sich in vier Subregionen: Sempachersee, Sursee, Unteres Surental und Michelsamt. Nicht zur Region gehörten die Gemeinden des Rottals und die Gemeinde Wolhusen im Südwesten des Amtes Sursee – diese bildeten eine eigene Planungsregion – sowie die Gemeinde Hildisrieden, die bereits zur Region Luzern gezählt wurde. Heute wird das Gebiet grösstenteils ² durch den RET Region Sursee-Mittelland abgedeckt.

-
- ¹ Das Michelsamt war der Herrschaftsbereich des Propstes des Stiftes Beromünster, das den heiligen Michael zum Patron hatte. Im 15. Jahrhundert wurde es in ähnlichem Umfang zu einer luzernischen Landvogtei; vgl. HLS, Bd. 8, S. 565 f., «Michelsamt».
 - ² Ohne die Gemeinden Rickenbach (gehört zu keinem luzernischen RET) sowie Ruswil und Wolhusen (RET Region Luzern West), dafür mit der Gemeinde Wauwil.

Beromünster Schwarzenbach



Gemeinden		Einwohnerzahl 2001	Fläche km ²
Beromünster		2'309	2,9
Schwarzenbach		238	3,3
Total		2'547	6,2

Die Vorgeschichte

Im Mai 1992 wurde die Zugstrecke von Beinwil am See nach Beromünster eingestellt und durch einen Postautokurs ersetzt. Diese bediente nun auch die kleine Gemeinde Schwarzenbach, die vorher über keine Anbindung an den öffentlichen Verkehr verfügte.³ Ende 1992 wurde die Post in Schwarzenbach aufgehoben, die Postzustellung erfolgte seither von Beromünster aus. Auf den 1. Januar 1999 übernahm die Gemeindekanzlei Beromünster die Verwaltung und das Steuerwesen von Schwarzenbach. Diese Ereignisse dürften dazu beigetragen haben, dass die Gemeinde Schwarzenbach im November 1999 zusammen mit vier weiteren Michelsämter Gemeinden den «Regionalrat Beromünster und Umgebung» gründete.

Dann kam das Jahr 2001, und die Ereignisse überstürzten sich: Im Januar präsentierte der Kanton den neuen Finanzausgleich. Der Gemeinderat von Schwarzenbach kam zum Schluss, dass die Gemeinde mit dem neuen Modell unter massiven finanziellen Druck geraten würde. Im Mai 2001 fragte der Gemeinderat von Schwarzenbach in Beromünster wegen Fusionsverhandlungen an. Im Dezember 2002 sagte die Bevölkerung an beiden Gemeindeversammlungen Ja zu einer Fusion, und auf den 1. September 2004 trat diese in Kraft. Doch alles der Reihe nach.

Nach dem Paukenschlag von 1997 hatten die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter von Luzern'99 auch das Michelsamt besucht und die Gemeinden dazu motiviert, eine Pilotregion zu werden. Fünf der Gemeinden sahen darin eine Chance. Sie wollten dem Michelsamt ein neues Profil geben und bildeten im November 1999 den «Regionalrat Beromünster und Umgebung». Dessen Ziele waren die Koordination nach innen, die gemeinsame Entwicklungsplanung und Interessenvertretung sowie das Standortmarketing unter dem Begriff «5-Ster-

ne-Region». Die ebenfalls zum Michelsamt zählende Gemeinde Pfeffikon trat dem Regionalrat erst 2002 bei.

Im Juli 2001 startete der Regionalrat eine Umfrage in allen fünf Gemeinden.⁴ Die Kernfrage lautete, was die Bevölkerung von einer grossen Fusion im Michelsamt halte.⁵ Mit Ausnahme von Rickenbach, wo eine Fusion mit 54 Prozent abgelehnt wurde, waren die Antworten positiv. Die Idee einer Grossfusion im Michelsamt war damit in die Köpfe der Bevölkerung und der Gemeinderäte gesetzt. Einige blieben skeptisch. Für Margrit Frank, Gemeinderätin von Rickenbach, bot die Fusion zum aktuellen Zeitpunkt noch kaum eine Perspektive: «Wir müssen das Umfrageresultat respektieren und können nicht sofort auf den Fusionszug aufspringen. Wir werden uns aber sicher alle Positionen offen halten».⁶

3 Galliker Hans, Schwarzenbach einst und heute, in: AM vom 26. August 2004.

4 A 1666/210, Protokoll Regionalrat Beromünster und Umgebung v. 21. 01. 2002. Anders Lehmann/Rieder/Pfäffli, Zusammenarbeit in Agglomerationen, S. 58.

5 SW, AM und NLZ vom 26. Juli 2001.

6 SW vom 15. November 2001.

Schwarzenbach macht den ersten Schritt

Die Anfrage von Schwarzenbach bei der Gemeinde Beromünster um Fusionsverhandlungen stand quer zur Vorstellung eines vereinigten Michelsamts. Zumal die beiden Gemeinden nicht einmal über eine gemeinsame Grenze verfügten. Doch der neue Finanzausgleich veränderte die finanzielle Situation von Schwarzenbach radikal und zeigte unmissverständlich, dass die Existenz der Gemeinde bedroht war. ⁷ Schwarzenbach würde im neuen Finanzausgleich 107'000 Franken weniger bekommen. Das hiess, entweder Einsparungen in der Höhe von rund 100'000 Franken zu erzielen oder den Steuerfuss um sieben Zehntel, von 2,4 auf 3,1 Einheiten, anzuheben. ⁸ Beide Optionen beurteilte der Gemeinderat als unrealistisch. «Wenn wir die Steuern um rund einen Drittel anheben müssen, ist Schwarzenbach kein attraktiver Wohnort mehr. Wer nicht gebunden ist, wird wegziehen und für die andern ist der Zustand nicht haltbar. Wir mussten im Gemeinderat nicht lange diskutieren. Die Not hat uns veranlasst, erste Vorgespräche mit Beromünster zu führen», sagte Schwarzenbachs Gemeindepräsident Hans Galliker im «Anzeiger Michelsamt». ⁹ Der Gemeinderat wurde aktiv und fand die Lösung in der Fusion mit Beromünster. Aus finanzpolitischen Überlegungen musste der Fusionsentscheid vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Finanzausgleichs auf den 1. Januar 2003 gefällt sein.

Die Gemeindeversammlung vom 24. April 2001 hatte Galliker, aufgewachsen in Schwarzenbach und Gemeindepräsident seit elf Jahren, mit den Worten eröffnet: «Dieses Traktandum zu eröffnen, fällt mir besonders schwer. (...) Aber wir müssen uns über die Fusion Gedanken machen.» Nach dem Referat von Bruno Keel, dem vom Kanton gestellten Projektcoach, ging die Diskussion los. «Harte und kritische Fragen wurden gestellt und nach einem Dutzend Voten stand jemand auf und meinte: Die Fusion ist der richtige Weg. Wir geben dem Gemeinderat den Auftrag, mit Beromünster ins Gespräch zu treten.» ¹⁰

Vor allem drei Gründe wurden für die Fusion geltend gemacht:

- Zum einen die fehlenden Gelder aus dem Finanzausgleich und die drohende Anhebung des Schwarzenbacher Steuerfusses ins fast Unerträgliche.

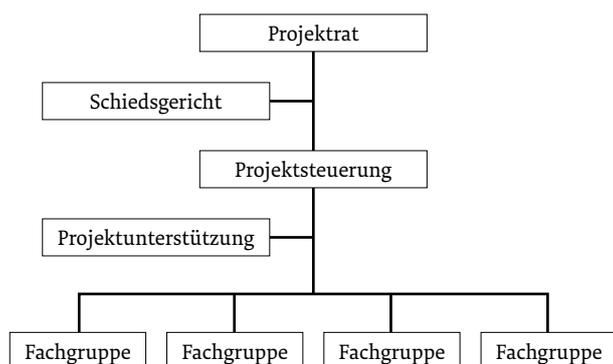
- Zudem erwies sich die Führung der Schwarzenbacher Verwaltung in Beromünster als aufwändig. Beromünster wünschte sich eine stärkere Einbindung der Gemeinde, und die Integration war gleichbedeutend mit einer Fusion. «Es ist die getrennte Führung aller Bücher, Register und Korrespondenz, die den Mehraufwand verursacht.» ¹¹
- Der neue Finanzausgleich gab den Gemeinden zwar ihre Finanzhoheit zurück; sie konnten selbständig über ihren Finanzhaushalt entscheiden. Gleichzeitig aber waren sie aufgefordert, kostengünstig, professionell und finanziell unabhängig zu haushalten. Das erforderte die Konzentration der Kräfte. ¹²

Die Bürgerinnen und Bürger von Beromünster beantworteten die Anfrage aus Schwarzenbach an der Gemeindeversammlung vom 7. Mai 2001 positiv. «Es ist unser Ziel, die Ersten zu sein», sagte Beromünsters Gemeindepräsident André Zihlmann in der «Surseer Woche». Gemäss dem im aargauischen Menziken erscheinenden «Wynentaler Blatt» nannte er als Gründe für den Fusionsentscheid: «Post, Feuerwehr, Schulleitung und das Steueramt - öffentliche Bereiche, in denen das Zusammengehen der beiden Luzerner Gemeinden bereits seit längerer Zeit mit Erfolg praktiziert wurde.» ¹³

-
- 7 Die Gemeinde hatte im alten Finanzausgleich 350'000 Franken vom Kanton erhalten, etwa so viel wie Schwarzenbach aus eigener Kraft erwirtschaften konnte.
 - 8 Vgl. SW vom 10. Mai 2001. Die Gemeindebehörden von Beromünster waren sich bewusst, dass durch die Fusion mit Schwarzenbach mit einem Mehraufwand von ca. 200'000 Franken jährlich gerechnet werden musste, was einer Zehnteleinheit der Gemeindesteuer entsprach (A 1666/221, Papier des Regierungstatthalters Alois Widmer, 8. Oktober 2002).
 - 9 AM vom 10. Mai 2001.
 - 10 A 1666/156, Gemeinde-Info vom Juni 2002, S. 2.
 - 11 A 1666/219, »Schwarzenbach wie weiter?«, Manuskript für den Vortrag an der Gemeindeversammlung vom 24. April 2001, Bruno Keel, Version vom 27. August 2001.
 - 12 Ebd.
 - 13 SW vom 10. Mai 2001; Wynentaler Blatt vom 11. Mai 2001.

Das erste Fusionsprojekt im Kanton Luzern

Das Fusionsprojekt Beromünster-Schwarzenbach startete am 30. August 2001 mit der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe, die von den beiden Gemeinderatsgremien eingesetzt worden war. Ihre Aufgabe bestand in der Installation des Fusionsprojekts - das erste im Kanton Luzern, ein Projekt mit Pioniercharakter. «Neben dem eigentlichen Verhandlungsgegenstand Fusion (...) wird an Rahmenbedingungen und Verfahren gearbeitet werden müssen, mit denen teilweise Neuland betreten wird. Diesem Umstand ist bei der Projektorganisation Rechnung zu tragen», hielt Bruno Keel fest.¹⁴ Zuerst wurde der Fusions-Vorvertrag erarbeitet. Er enthielt die Projektorganisation, die Aufgaben und Pflichten der Projektgremien, Abmachungen, die während der Abklärungsphase bis zum Inkrafttreten der Fusion Geltung haben sollten.¹⁵



Die Zusammensetzung des Projektrats war anfänglich als Gremium der vereinigten Gemeinderätinnen und Gemeinderäte gedacht. An der zweiten Sitzung der Projektsteuerung kam von Schwarzenbacher Seite der Wunsch, es seien zusätzliche Vertreter aus Vereinen in den Projektrat aufzunehmen. Damit wurde dieser zu einem breit zusammengesetzten Gremium der beiden Gemeinden mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Gesellschaft: aus Mitgliedern der Projektsteuerung, den Vorsitzenden der Fachgruppen, allen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, Vertretungen der Verwaltung, einem Steuerkassier, der Korporations-, Bürger- und Kir-

chenräte, dem Schulpflegepräsidenten und Vertretungen der Parteien. Der Projektrat wurde damit zum «Gewissen des Volkes». ¹⁶ Die Mitglieder wurden über den Projektprozess informiert. Ihre Aufgabe bestand darin, die einzelnen Schritte auf dem Weg zur Fusion zu überprüfen, mitzuentcheiden und den Fusionsvertrag schliesslich zu verabschieden.

Das Schiedsgericht sollte bei Streitigkeiten zum Einsatz kommen. Diese Funktion wurde vom Regierungsstatthalter des Amtes Sursee, Alois Widmer, wahrgenommen.

Bei der Projektsteuerung lag die strategische und operative Führung des Projekts. Sie setzte sich aus drei Gemeinderäten der beiden Gemeinden, den beiden Gemeindeforschern und einigen Vertretungen des Kantons zusammen. Sie organisierte und koordinierte das Projekt und stellte den Erfolg bezüglich Zeit, Kosten und Qualität sicher. Projektleiter war André Zihlmann, Gemeindepräsident von Beromünster.

Projektunterstützung leisteten vor allem Fachleute des Kantons.

Die Fachgruppen wurden von der Projektsteuerung bestimmt. Sie erarbeiteten Lösungsvorschläge für den Fusionsvertrag in den Bereichen Namen und Symbole, Legislative-Exekutive, Gemeindeverwaltung, öffentliche Sicherheit, Freizeit und Kultur, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Termine und Reorganisation. ¹⁷

Die Fusionsabklärung

Bereits am 5. Dezember 2001 wurde der Fusions-Vorvertrag der Öffentlichkeit vorgestellt. «Schwarzenbach ist eine attraktive Braut», titelte die «Surseer Woche» anderntags. Im Bild die beiden Gemeindepräsi-

¹⁴ A 1666/219, Fusion der Gemeinden Beromünster - Schwarzenbach. Zum Verhandlungsstart vom 30. August 2001, Bruno Keel, Version vom 27. August 2001, S. 1.

¹⁵ A 1666/219, Fusions-Vorvertrag für Beromünster-Schwarzenbach vom 31. Oktober 2001, S. 2.

¹⁶ Ebd., S. 5.

¹⁷ A 1666/219, Protokoll der Projektsteuerung, 31. Oktober 2001, S. 2 und 3.

dentem André Zihlmann, Beromünster, und Hans Galliker, Schwarzenbach, die sich lachend die Hände reichten. Im Zeitungsbericht wird auf die Gemeinsamkeiten der zwei Gemeinden hingewiesen: Gemeindeverwaltung, Betriebsamt, Friedensrichter, Schulleitung. «Bei so viel Gemeinsamkeiten und der Tatsache, dass offenbar auch die Chemie zwischen den beiden Behörden stimmt, ist gut vorwärts zu kommen», folgerte die «Surseer Woche». angekündigt wurde der Fusionsvorvertrag auf Sommer und die Abstimmung auf Herbst 2002. Als Termin des Inkrafttretens der Fusion wurde der 1. September 2004 in Aussicht gestellt.¹⁸

Die Fusion Beromünster-Schwarzenbach hatte Pilotcharakter im Kanton Luzern. Auf diesem Vorhaben lastete ein gewisser Erwartungsdruck. In den Protokollen zur Erarbeitung des Fusionsvertrages kommt zum Ausdruck, dass sich die beiden Gemeindepräsidenten dieser schwierigen Ausgangslage bewusst waren. Es wurde viel unternommen, damit das erste Projekt im Kanton zum Erfolg gebracht werden konnte. Die Fusion hatte vier grosse Herausforderungen:

- Die erste Fusion war während einer relativ kurzen Zeitspanne organisatorisch in den Griff zu bekommen.
- Die kleinere und schwächere Gemeinde Schwarzenbach wollte als Verhandlungspartnerin auf Augenhöhe wahrgenommen werden.
- Eine Fusion ohne den Erhalt der Schule in Schwarzenbach war nicht denkbar.
- Der Gemeinde Beromünster sollten durch die Fusion keine finanziellen Nachteile entstehen.

Diese Herausforderungen wurden von der Projektsteuerung im Projektverlauf stets im Auge behalten: Die Herausforderung, nämlich die «Erarbeitung eines erstmaligen Projekts unter Zeitdruck», konnte dank der reibungslosen Zusammenarbeit der beiden Gemeindepräsidenten und des Einbezugs von Fachpersonen des Kantons gut gemeistert werden. Diese Zusammenarbeit war die Voraussetzung dafür, dass auf Unerwartetes eingegangen werden konnte und innert kürzester Zeit Lösungen gefunden wurden.

Stimmige Chemie zwischen den Partnern

Die Herausforderung «Begegnung der beiden Gemeinden auf Augenhöhe» wurde von den Projektverantwortlichen mit Bravour gelöst. Die Basis dazu bildete die «gute Chemie» zwischen den beiden Gemeindepräsidenten. Sie hatten die Öffentlichkeitsarbeit gezielt auf diese Herausforderung ausgerichtet. André Zihlmann wurde nicht müde, die langjährigen Berührungspunkte der beiden Gemeinden zu betonen: «Die Zusammenarbeit zwischen Beromünster und Schwarzenbach hat sich seit langem bewährt: Seit 1999 wird die Gemeindekanzlei von Schwarzenbach in Beromünster geführt, der Friedensrichter ist für beide Gemeinden zuständig, Betriebsamt und Feuerwehr werden ab dem neuen Jahr zusammengelegt. Bei dieser Zusammenarbeit wurden durchwegs positive Erfahrungen gemacht, der Grundstein für die zukünftige fusionierte Gemeinde Beromünster-Schwarzenbach wurde schon lange gelegt.»¹⁹ Hans Galliker hatte seinerseits das Licht von Schwarzenbach nie unter den Scheffel gestellt und von Anfang an betont: «Schwarzenbach ist eine attraktive Braut. Sie bringt Beromünster Bauland und eine gut erhaltene Gemeindeinfrastruktur mit in die Ehe.»²⁰ Als Galliker auf Ende Juni 2002 vom Amt des Gemeindepräsidenten krankheitshalber zurücktrat, wurde sein Amt von Theres Hüsler-Wey übernommen, die es dann bis zur Fusion ausübte.²¹

Ein erstes wichtiges Zeichen für die Begegnung auf Augenhöhe war das Eintreten auf das Anliegen aus Schwarzenbach beim Projektstart, den Projekttrat mit engagierten Persönlichkeiten aus den Gemeinden zu erweitern. Das weckte in Schwarzenbach Vertrauen. Die Anliegen der Bevölkerungen erhielten damit einen kurzen Weg in die Projektsteuerung. Sie kamen im Projektverlauf frühzeitig zur Sprache, und es konnten dafür rasch Lösungen gefunden werden. In der Öffentlichkeitsarbeit wurde dem 30-köpfigen Projekttrat ein Gesicht gegeben:

18 SW vom 6. Dezember 2001.

19 A 1666/221, Medienmitteilung, 6. Dezember 2002, Fakts & Figures.

20 AM vom 6. Dezember 2001.

21 AM vom 26./27. Juni 2002.



«Ich bin im Projektrat dabei, weil ich die Sache gut finde und es wichtig ist, dass jemand vor die Leute hinsteht und mit ihnen diskutiert», umschreibt Dieter Bolliger, Projektratsmitglied und Landwirt aus Schwarzenbach, seine Mitarbeit. Für Othmar Ulmi, Zweigstellenleiter der Kantonalbank und Präsident der Rechnungsprüfungskommission aus Beromünster, war es wichtig, «dass der finanzielle Bereich von allem Anfang an seriös abgeklärt wird. Wir möchten mit Fakten aufwarten und die Bevölkerung umfänglich informieren.»²²

Projektleiter André Zihlmann wollte eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit. Die Bevölkerung sollte kontinuierlich über die Lokalmedien, an den Gemeindeversammlungen und Orientierungsveranstaltungen über den Abklärungsverlauf informiert werden. Noch vor der Abstimmung im Dezember sollte die Möglichkeit für Kontakte zwischen der Bevölkerung der beiden Gemeinden geschaffen werden. So wurde der Bettag 2002 von der Projektsteuerung zu einem Begegnungstag genutzt. Motto: «Nach der Verlobung kommt die Hochzeit». «Ich bin überrascht von der Herzlichkeit, mit der uns die Schwarzenbacher begegnet sind und wie offen man mit ihnen diskutieren konnte. Ich habe den Wunsch, dass der Dialog nicht abbricht und man die Meinungen auch nach der Fusion gegenseitig akzeptiert», meinte Heidi Herzog, Familienfrau aus Beromünster, im «Anzeiger Michelsamt».²³

Bei vielen organisatorischen und rechtlichen Fragen war eine Gleichbehandlung allerdings gar nicht möglich. Organisatorisch war die kleine Gemeinde Schwarzenbach als Ortsteil ins grosse Beromünster zu

integrieren.²⁴ Das bedeutete, dass nach der Fusion Name, Wappen und Rechtsordnung von Beromünster bestehen blieben und die Schwarzenbacher das Bürgerrecht von Beromünster übernehmen mussten. Selbst dem verständlichen Wunsch der Schwarzenbacher nach einer Vertretung im Gemeinderat nach der Fusion konnte nicht entsprochen werden. Auch wenn im Gemeinderat Beromünster dafür Offenheit bestand, musste aus rechtlichen Überlegungen auf eine entsprechende Lösung im Vertrag verzichtet werden. «Die beiden Gemeinden wollen scheinbar nicht die Juristen entscheiden lassen, sondern gemeinsam ein Argumentenpapier für eine Lösung ohne

Sitzgarantie

Eine Sitzgarantie wurde erst durch das neue Gemeindegesetz, das 2005 in Kraft trat, möglich. Rechtlich verankert wurde sie in § 64a: «Die Gemeinden können vorsehen, dass beteiligten Gemeinden bei der Wahl der neuen Gemeindeorgane für die erste Amtsdauer nach der Vereinigung oder Teilung ein oder mehrere Sitze garantiert werden.» Bei der Fusion Beromünster-Gunzwil wurde die Sitzgarantie erstmals angewandt. Die Kantonsregierung plädierte dafür, «Sitzgarantien mit Zurückhaltung einzuführen, da sie dem Grundgedanken einer Gemeindevereinigung zuwiderlaufen» und «den verfassungsmässig garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit» tangierten. Eine auf eine Amtsperiode beschränkte Sitzgarantie könne jedoch «im Interesse der bevölkerungsschwächeren Gemeinde ausnahmsweise zugelassen werden».

Quelle: Botschaft über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Gunzwil B 21, 21. August 2007, S. 8.

²² AM vom 27. Dezember 2001.

²³ AM vom 10. September 2002.

²⁴ A 1666/225, Einladung zur Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2002, Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Beromünster und der Einwohnergemeinde Schwarzenbach, Art. 6, S. 16.

garantierten Sitz für Schwarzenbach erarbeiten», steht in einer internen Mail.²⁵ Die beiden Gemeinderäte entschieden schliesslich, dass die Ortsparteien anlässlich der Gemeinderatswahlen eine Lösung finden sollten.²⁶

Prüfstein Schule Schwarzenbach

Der Fortbestand von Kindergarten und Schule war für den Ortsteil Schwarzenbach von zentraler Bedeutung. Eine gute Lösung in der Schulfrage war somit entscheidend für den Fusionserfolg. Die Abklärung der Fachgruppe Schule zeigte jedoch hohe Kosten beim Kindergarten auf; ein Kindergartenkind schlug 2002 in Schwarzenbach mit 9'009 Franken zu Buche, in Beromünster bloss mit 4'363 Franken. Verursacht wurden die höheren Kosten durch eine tiefe Kinderzahl. Zudem war auch die Schülerzahl in den Primarklassen rückläufig.²⁷

Um die Schule in Schwarzenbach zu erhalten, startete der Gemeinderat von Schwarzenbach noch während der Abklärungsphase das Projekt Tagesschule. Die Idee: Mit auswärtigen Kindern die Klassenbestände in Schwarzenbach zu optimieren.²⁸ Damit wäre die Möglichkeit gegeben, Kindergarten und Schule in Schwarzenbach zu halten. Der Gemeinderat von Beromünster zeigte sich kulant und war bereit, die Verpflichtungen Schwarzenbachs bezüglich der Tagesschule nach der Fusion zu übernehmen. «Die Schule aufheben hiesse, in Schwarzenbach einen Lebensnerv treffen. Das kann nicht unsere Absicht sein. Im Gegenteil, wir möchten die Entwicklung dort fördern, zusammen einen tieferen Steuersatz erlangen. Wir unterstützen die Idee der Tagesschule zu hundert Prozent», lautete die klare Aussage von Gemeindepräsident André Zihlmann.²⁹

Unterstützung durch den Kanton

Dass die Gemeinde Beromünster bei der Fusion mit dem finanzschwachen Schwarzenbach keine finanziellen Nachteile in Kauf nehmen musste, dafür hatte der Grosse Rat bereits im Mai 2001 mit der Annahme des Anreizdekrets gesorgt (siehe S. 78). Die fusionierte Gemeinde hatte Anspruch auf einen finanziellen Beitrag des Kantons und auf die Besitzstandgarantie im Finanzausgleich, die dafür sorgte, dass fusionierte Gemeinden zehn Jahre lang nicht schlechter fuhren als im Alleingang.

Im Fall der Fusion Beromünster-Schwarzenbach sicherte der Regierungsrat am 22. Oktober 2002 einen Kantonsbeitrag von insgesamt 1,5 Millionen Franken zu, der 2005 ausbezahlt werden sollte. Der Betrag setzte sich zusammen aus rund 900'000 Franken, womit der aus der Senkung des Steuerfusses von Schwarzenbach auf das Niveau von Beromünster resultierende Minderertrag während vier Jahren beglichen werden konnte, und rund 600'000 Franken für den Ausgleich der unterschiedlichen Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden sowie die Reorganisationskosten.³⁰ André Zihlmann, der Gemeindepräsident von Beromünster, zeigte sich zufrieden: Damit ermögliche der Kanton den Gemeinden «einen guten Start in die gemeinsame Zukunft».³¹

Der errechnete Synergiegewinn betrug ca. 53'000 Franken. Dass der Betrag nicht höher ausfiel, lag daran, dass die Verwaltung schon zuvor von Beromünster aus besorgt wurde. André Zihlmann hatte wiederholt betont, dass für Beromünster nicht die Finanzen Antriebsfeder für die Fusion waren. Für Zihlmann war die Vereinigung vielmehr ein Akt der Solidarität, bei dem der Flecken Beromünster - dank der grosszügigen Unterstützung durch den Kanton - keinen Nachteil erleide. Dennoch war er überzeugt, dass die Fusion Vorteile bringe: Beromünster gewinne raumplanerisch neue Möglichkeiten und mehr Gewicht als subregionales Zentrum.³²

25 A 1666/226, Mail vom 9. September 2002 von Regierungsratshalter Alois Widmer an die Rechtsberaterin des Amtes für Gemeinden.

26 Die Gemeinderatswahl vom 28. März 2004 fand ohne Beteiligung von Schwarzenbach statt. Die Ortsparteien hatten intensiv nach einem Schwarzenbacher Kandidaten gesucht, doch es liess sich keine Person finden, die das Amt übernehmen wollte (NLZ vom 25. Februar 2004).

27 A 1666/220, Bericht der Schule vom 7. Januar 2002.

28 Ebd., Konzept Tagesschule Schwarzenbach der Schulleitung Beromünster.

29 AM vom 28. Februar 2002, Interview mit André Zihlmann.

30 A 1666/225, Einladung zur Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2002, Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Beromünster und der Einwohnergemeinde Schwarzenbach, S. 13.

31 NLZ vom 9. November 2002.

32 AM vom 27. Juni 2002.

Die Wappen von Beromünster («In Rot gelber Schrägbalken») und Schwarzenbach («In Weiss schwarzer Schrägfluss, belegt mit drei pfahlweis gestellten weissen Fischen»);

Quelle: Galliker, Gemeindewappen.



Zwei Abstimmungen ohne Gegenstimme

Mit dem Begegnungstag der beiden Gemeinden im Herbst 2002 wurde die entscheidende Phase eingeläutet. «Wir konnten viele schöne Kontakte knüpfen», betitelte die Lokalzeitung ihren Artikel über das Ereignis.³³ Von einem «Abstimmungskampf» war auch in den kommenden Wochen nichts zu spüren. Die Parteien konnten für die Fusion gewonnen werden, selbst die SVP Schwarzenbach sprach sich schliesslich für die Fusion aus. Sie habe ihr Gedankengut im Projektrat einbringen können, begründete sie ihre Unterstützung.³⁴

Am 9. Dezember 2002 war es so weit. 75 Personen oder rund 50 Prozent der Stimmberechtigten waren an der Gemeindeversammlung in Schwarzenbach anwesend. Zur Eröffnung spielte die Blasmusik. Zum Traktandum Gemeindefusion sagte die neue Gemeindepräsidentin Theres Hüsler-Wey, die politische Eigenständigkeit werde zugunsten einer gewinnbringenden Partnerschaft aufgegeben. Nebst diversen Fragen stand auch eine Frage mit Symbolkraft im Zentrum: Als ob er die Existenz von Schwarzenbach in irgendeiner Form retten wollte, fragte ein Einwohner: «Ist es möglich, die Fische des Schwarzenbacher Wappens ins Wappen von Beromünster zu übertragen?» Der Wunsch konnte nicht erfüllt werden. Danach wurde abgestimmt. Die Fusion wurde einstimmig angenommen.³⁵

Zur gleichen Stunde wie in Schwarzenbach erschienen in Beromünster 225 Stimmberechtigte zur Gemeindeversammlung in der Mehrzweckhalle. André Zihlmann begrüsst alle mit Handschlag. Nach einem Ständchen der Musikgesellschaft berichtete er noch einmal über den Verlauf der Fusionsabklärungen: «Es ist eine Vernunfttete ohne Gewinner und Verlierer.» Die Entscheidungshürde für die Schwarzenbacher liege weit höher als diejenige von Beromünster. Sie müssten ihre politische Eigenständigkeit aufgeben. Vor der Abstimmung

Das Ja zur Vereinigung mit Schwarzenbach: Gemeindeversammlung in Beromünster am 9. Dezember 2002 (AM vom 12. Dezember 2002)

Unterzeichnung des Fusionsvertrags, 9. Dezember 2002 (AM vom 12. Dezember 2002)



ermunterte er die Anwesenden: «Wir wollen Schwarzenbach Solidarität entgegenbringen und als künftigem Gemeindeteil von Beromünster die nötige Aufmerksamkeit schenken.» Dann kam es zur Abstimmung. Auch in Beromünster gingen alle Hände hoch – zur Freude des Gemeindepräsidenten, der diese Geste quittierte: «Ihr seid Schätze – ich bin stolz, ein Möischerter zu sein!»³⁶

Zur Feier des Tages gesellte sich anschliessend ein Grossteil der Schwarzenbacher Bevölkerung zu den Leuten aus «Möischerter». Therese Hüsler-Wey verkündete

33 AM vom 19. September 2002.

34 AM vom 10. Oktober 2002.

35 AM und SW vom 12. Dezember 2002.

36 Ebd.



das einstimmige Resultat in Schwarzenbach und meinte: «Wir Schwarzenbacher sind gewillt, gute Möischterer zu werden.» Justizdirektor Paul Huber überbrachte die Glückwünsche der Luzerner Regierung. Er nutzte die Gelegenheit, noch einmal die kantonalen Positionen darzulegen, wohin sich Kanton und Gemeinden bewegen sollten. Als Geschenk überbrachte er eine Marschkomposition, die – wie er hoffe – ins »Repertoire der Musigen« übernommen werde. Die beiden Musikgesellschaften von Schwarzenbach und Beromünster spielten in grosser Harmonie ein letztes Stück. Danach wurde der Fusionsvertrag von den beiden Gemeinderatsgremien unterschrieben und es wurde gefeiert bis in die Nacht hinein.³⁷

Positive Aufnahme in den Medien

In der NLZ schrieb Kantonsredaktor Guido Felder unter dem Titel «Die Schwarzenbacher Fische ernst genommen», den Behörden sei es gelungen, ihre Bürger davon zu überzeugen, dass in diesem Fall eine Fusion Sinn mache und unter dem Strich beiden Partnern Vorteile bringe. In seinem Leitartikel zog er eine fast prophetische Schlussfolgerung: «Eine Fusion macht nur Sinn, wenn sich die Partner gut verstehen, ergänzen und nach dem Zusammenschluss als starke Einheit gegen aussen auftreten können. Voraussetzung für einen Zusammenschluss ist zudem, dass eine neue Gemeinde ihren Bürgern weiterhin Verankerung, man darf ruhig auch von «Heimat» sprechen, bieten kann.»³⁸



Regierungsrat Paul Huber fügte der Prophetie in einem Interview eine Hoffnung hinzu: «Es hat sich gelohnt, sich für diese Idee einzusetzen, obwohl sie am Anfang sehr umstritten war. Diese Fusion bedeutet für mich auch eine Hoffnung, dass der eingeleitete Prozess im Kanton weitergeht – im Interesse der Gemeinden und eines starken Kantons.»³⁹

Die Lokalzeitungen standen der Gemeindevereinigung von Anfang an wohlwollend gegenüber und begleiteten die umrahmenden Festlichkeiten mit ausgiebiger Berichterstattung in Text und Bild. Nach den beiden Gemeindeversammlungen brachte der «Anzeiger Michelsamt» eine Doppelseite mit vielen farbigen Bildern und einer ausführlichen Schilderung des Geschehens. Auch die «Surseer Woche» und die NLZ berichteten regelmässig über die Fusionsbestrebungen im Michelsamt. Ein weiteres gross dargestelltes Ereignis bildete die Fusionsfeier Beromünster/Schwarzenbach vom 1. September 2004, wobei das Sprachbild von der «Hochzeit» nochmals breite Verwendung fand: «Die Hochzeit ist gelungen», «Schwarzenbacher Dorfplatz wurde zur malerischen Hochzeitskulisse» etc.⁴⁰

37 Ebd.

38 NLZ vom 11. Dezember 2002.

39 SW vom 12. Dezember 2002.

40 NLZ vom 2. September 2004; AM vom 9. September 2004.

Beromünster Gunzwil Neudorf



Gemeinden		Einwohnerzahl 2002	Fläche km ²
Beromünster / Schwarzenbach	 	2'312 239	2,9 3,3
Gunzwil		1'858	23,2
Neudorf		1'045	12,8
Total		5'454	42,2

Die Vorgeschichte

Nach dem einstimmigen Ja zur Fusion Beromünster-Schwarzenbach traten die Fusionsabsichten von Beromünster, Gunzwil und Neudorf wieder in den Vordergrund. Die Bevölkerung von Gunzwil hatte sich bei der Umfrage im Jahr 2001 klar für eine Fusion mit Beromünster ausgesprochen. Neudorf verhielt sich mit gut 50 Prozent etwas kritischer. 2002 war Hans-Peter Arnold nicht nur Gemeindeammann von Neudorf, sondern auch Präsident des Regionalrates Michelsamt. Für sein Präsidialjahr hatte er die Fusion Michelsamt zum Hauptziel erklärt: «Soll die Zukunft im Michelsamt eine Chance haben, dann in der Form einer Gemeinde Michelsamt.»⁴¹ «Die Gemeinde Michelsamt existiert erst in den Köpfen. Sie nimmt aber immer mehr Gestalt an, jetzt auch dank Neudorf und Gunzwil», kommentierte Manuela Specker im März in der NLZ, nachdem die beiden Gemeinden mit Beromünster die Bildung einer entsprechenden Projektorganisation gefordert hatten.⁴²

Der Start der Fusionsabklärungen verzögerte sich dann allerdings bis Februar 2003. Im Juni war die Projektorganisation gebildet. Im Oktober wurde die Bevölkerung über das Fusionsvorhaben erstmals informiert unter dem Motto: «Visionen entwickeln, Chancen wahrnehmen und verwirklichen». Ein Teilnehmer wandte ein, «dass alles etwas schnell gehe und es deshalb vielleicht besser wäre, vor der Fusion vermehrte Zusammenarbeit zu üben». Die Verantwortlichen verwiesen auf die bestehende enge Zusammenarbeit. «Nicht zuletzt um Kräfte (und Geld) zu sparen, sei der Gedanke einer Vereinigung entstanden.»⁴³

Im Februar 2004 lag der Machbarkeitsbericht vor. Er wies ein Sparpotenzial von einer halben Million Franken pro Jahr aus. «Ein Zusammenschluss der Gemeinden

ist machbar und vernünftig», lautete das Fazit.⁴⁴ Im September 2004 fanden die Verhandlungen mit dem Kanton statt, die in einen Fusionsbeitrag von insgesamt 3 Millionen Franken (Pro-Kopf-Verschuldung, Anpassung des Steuerfusses auf das Niveau von Beromünster und Reorganisationskosten) mündeten. Hingewiesen wurde auch auf den garantierten Besitzstand aus dem Finanzausgleich, der sich für die nächsten 15 Jahre auf total 20 Millionen Franken belief.⁴⁵ «Wir fusionieren aber nicht dieses Geldes wegen, sondern um uns selbständig entwickeln zu können. Wenn jetzt nichts geht, können wir aus dem Michelsamt gleich ein Indianerreservat machen», konstatierte der Gunzwiler Gemeindepräsident Klaus Lampart gegenüber der NLZ.

Es waren auch kritische Stimmen, vor allem aus Neudorf, zu vernehmen. »Man will hier im Schnellzugstempo etwas über den Haufen werfen, was über Jahre gewachsen ist. Dies, obwohl alle drei Gemeinden aus finanzieller Sicht sehr gut eigenständig bleiben können«, meinte etwa der ehemalige CVP-Grossrat Fritz Hüsler.⁴⁶

41 AM vom 10. Januar 2002.

42 NLZ vom 13. März 2002.

43 AM vom 9. Oktober 2003.

44 AM vom 12. Februar 2004.

45 A 1666/231, Gemeindegemeinschaftsabschluss Beromünster, Gunzwil, Neudorf: Vernehmlassung, S. 19.

46 NLZ vom 30. September 2004.



Kritische Stimmen in Neudorf

Die Ortsparteien der drei Gemeinden luden zu Informationsveranstaltungen ein. In Neudorf, wo sich eine Gegnerschaft geoutet hatte, sassen je drei Befürworter und drei Gegner auf dem Podium. Während die Pro-Seite vor allem auf die Stärkung der Region Michelsamt verwies, stellte sich die Gegenseite auf den Standpunkt, «selbständig bleiben und sich trotzdem bewegen». Kurt Rubeli war der Meinung, dass die Fusion einer Übernahme gleichkomme, weil Neudorf als kleinster Fusionspartner weniger Möglichkeiten habe, die gemeindeeigenen Perspektiven umzusetzen. Fritz Hüsler befürchtete, «dass sich bei einer Fusion die Strukturen verschlechtern werden und Neudorf mehr verlieren als gewinnen werde.»⁴⁷

Auch im Informationsblatt «nüderefer neugkeiten» kamen Vertreter von Pro und Kontra zu Wort. Auf der Pro-Seite schrieb Urs Lang: «Jeder Zusammenschluss und jede Zusammenarbeit hat ihre Vor- und Nachteile. Mit der Fusion werden wir Neudorfer einen Teil unserer Eigenständigkeit verlieren. Wenn diese Fusion aber langfristig zum Erfolg führen soll, ist es zwingend nötig, dass alle Parteien sich den Interessen der neuen, fusionierten Gemeinde unterordnen. Mit der nötigen Toleranz und dem Willen, sich weiter zu entwickeln, sollte dieses Projekt erfolgreich zum Abschluss gebracht werden können». Für ein Nein rief Beat Stocker auf: «Wir eilen in einem wirklich horrenden Tempo, in Bezug auf das Vorgehen, einer Fusionsabstimmung entgegen. Über Jahrzehnte hinweg und durch viele Generationen hat sich unsere Gemeinde

entwickelt – und sie hat weiterhin Potenzial, dies ist in allen Lagern unbestritten. Es scheint mir aber gefährlich, damit Gewachsenes in einer Hauruckübung so schnell über Bord zu werfen.»⁴⁸

Abstimmung an der Urne

Am 30. September beschlossen die beteiligten Gemeinden zeitgleich an drei Gemeindeversammlungen, dass die Abstimmung am 28. November 2004 an der Urne stattfinden sollte. In Gunzwil und Neudorf erfolgte dieser Entscheid einstimmig, in Beromünster gab es eine einzige Gegenstimme.⁴⁹

In einem Leserbrief äusserte Robi Stocker (Meirisli, Gunzwil) anfangs November Bedenken: «Wäre es nicht sinnvoller, sich auf seine eigenen Stärken zu besinnen, statt den Grossen nachzueifern? Ist nicht die Gefahr gross, dass mit der Grösse der Gemeinde die Grösse der Projekte wächst, denn wir müssen ja mit den Grossen mithalten?»⁵⁰ Ansonsten waren öffentliche Kundgebungen Mangelware. «Es herrscht eine fast unheimliche Ruhe», hielt Gemeindepräsident André Zihlmann (Bero-

47 AM vom 23. September 2004.

48 A 1666/234, nüderefer neugkeiten. Information aus der Gemeinde Neudorf, Nr. 5, Oktober 2004.

49 SW vom 7. Oktober 2004.

50 AM vom 4. November 2004.



münster) eine Woche vor der Abstimmung beim Lokaltermin für die NLZ mit seinen Kollegen Klaus Lampart (Gunzwil) und Beat Ineichen (Neudorf) fest, und Redaktor Hans R. Wüst konstatierte: «Eine organisierte Opposition ist nirgends auszumachen. Im Vorfeld der Abstimmung wurde wohl diskutiert, Leserbriefschlachten oder öffentliche Gehässigkeiten und Emotionsausbrüche gab es aber nicht». ⁵¹ «Emotionale Gründe gegen eine Fusion» glaubte Beat Ineichen allerdings in Neudorf wahrgenommen zu haben, doch sei es «sinnlos, gegen Emotionen anzukämpfen.» ⁵²

Dann kam der Abstimmungstag und mit ihm ein böses Erwachen für die Fusionsfreunde: Die Neudorfer Bevölkerung lehnte die Vereinigung mit einer Mehrheit von bloss zehn Stimmen (265 zu 255) hauchdünn ab, während Gunzwil knapp zustimmte und das seit kurzem mit Schwarzenbach vereinigte Beromünster deutlich Ja sagte.

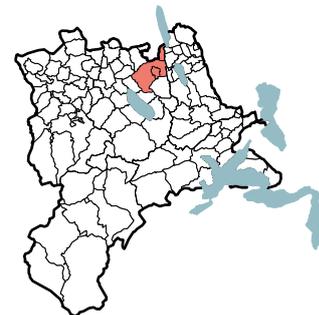
«Das Nein im Michelsamt ist zweifellos ein Dämpfer im bisher reibungslos verlaufenen Gemeindereformprozess. Es zeigt insbesondere, dass Fusionen ohne finanzielle Not einen schweren Stand haben», resümierte Hans R. Wüst in der NLZ. Unter dem Titel «Fusionsexpress ist gebremst» stellte Wüst das Michelsämter Ergebnis den Resultaten im Amt Willisau gegenüber, denn am gleichen Abstimmungssonntag hatten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Dagmersellen, Uffikon und Buchs sowie von Ettiswil und Kottwil den dortigen Gemeindevereinigungen zugestimmt. ⁵³

51 NLZ vom 22. November 2004.

52 SW vom 18. November 2004, AM vom 25. November 2004,

53 NLZ vom 29. November 2004.

Beromünster Gunzwil



Gemeinden		Einwohnerzahl 2005	Fläche km ²
Beromünster inkl. Schwarzenbach	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■	2'538	6,2
Gunzwil	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	1'880	23,2
Total		4'418	29,4

Der Neustart

Mit dem Nein von Neudorf im November 2004 wurde die Fusionsbewegung im Michelsamt zwar abgremst, kam aber nicht zu einem Stillstand. Im März 2005 schon schrieben die Gemeindepräsidenten von Beromünster und Gunzwil an den Regierungsrat: «Die Gemeinderäte der zustimmenden Gemeinden Beromünster und Gunzwil haben sich am 24. Februar 2005 zu einer gemeinsamen Besprechung getroffen. Dabei haben beide Räte einstimmig beschlossen, umgehend einen Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Beromünster und Gunzwil voranzutreiben. Damit wollen die beiden Gemeinderäte dem Volkswillen Rechnung tragen, nachdem sich die Stimmberechtigten ihrer Gemeinden an der Urnenabstimmung vom 28. November 2004 für einen Zusammenschluss ausgesprochen haben. Die Gemeinderäte Beromünster und Gunzwil sind nach wie vor überzeugt, dass ein Zusammenschluss der richtige Weg für die Zukunft ist.»⁵⁴

Keine Freude an diesem speditiven Vorgehen hatte der Gemeinderat von Neudorf. Er bat Beromünster und Gunzwil, auf diesen Entscheid zurückzukommen und einen zweiten Anlauf mit drei Gemeinden ins Auge zu fassen: «Im Interesse der Region und um unser gemeinsam gestecktes Ziel in einem zweiten Versuch erreichen zu können, betrachten wir es als absolut zwingend, sowohl in Neudorf wie auch in Gunzwil die Basis einzubinden und nicht zu forschen und voreilig vorzugehen.»⁵⁵

In der NLZ zeigte Redaktor Hans R. Wüst zwar Verständnis für die schwierige Situation von Neudorf, riet der Gemeinde aber abzuwarten, «bis Beromünster und Gunzwil über eine Zweierfusion entschieden haben. Bis dahin ist genügend Zeit, die Kritiker einzubinden und mögliche andere Lösungen zu finden. Wenn sich in ein

bis zwei Jahren herausstellt, dass eine Fusion nach wie vor die richtige Lösung ist, ist es nicht zu spät.»⁵⁶ Genau so sollte es kommen, denn Beromünster und Gunzwil gingen auf die Intervention der Neudorfer nicht ein. Im Mai sprach sich an der Gemeindeversammlung von Gunzwil in einer Konsultativabstimmung eine grosse Mehrheit für die Weiterführung der Fusionsverhandlungen mit Beromünster aus.⁵⁷

Im Herbst 2006 nahm die Projektorganisation unter der Leitung von André Zihlmann, der als Gemeindepräsident von Beromünster durch Ignaz Suter abgelöst worden war, ihre Arbeit auf.⁵⁸ Nach der Zusicherung der Projektunterstützung durch den Kanton liefen die Abklärungsarbeiten auf Hochtouren. Ab Januar 2007 wurden die Anstrengungen bei der Kommunikation intensiver. Gestartet wurde mit einem «Echoraum für die Bevölkerung», wo Befürchtungen und Ängste, Kritik und Anregungen eingebracht werden konnten. Umstritten waren vor allem der Standort der Gemeindeverwaltung, eine Quotenregelung im Gemeinderat und natürlich die Vor- und Nachteile einer Fusion. In den Medien meldeten sich Identifikationsfiguren aus den Gemeinden zu Wort, auch wurde in der Lokalzeitung eine Rubrik mit Behördemitgliedern gestartet, die ihre Haltung zur Fusion vertraten.

⁵⁴ A 1666/236, Brief der Gemeinderäte Beromünster und Gunzwil an den Regierungsrat des Kantons Luzern vom 10. März 2005.

⁵⁵ A 1666/236, Brief des Gemeinderats Neudorf an den Gemeinderat Beromünster vom 15. April 2005.

⁵⁶ NLZ vom 19. März 2005.

⁵⁷ AM vom 26. Mai 2005.

⁵⁸ NLZ vom 3. Oktober 2006.

Strittig: Quotenregelung und Standort Gemeindeverwaltung

Kernpunkte der Fusion Beromünster-Gunzwil waren der Standort der Gemeindeverwaltung, die Quotenregelung für den Gemeinderat und natürlich die Finanzen. Beromünster als Name war wegen der kulturellen Ausstrahlung bis ins Ausland gegeben. Eine zentrale Lösung für die Gemeindeverwaltung in Beromünster war kundenfreundlich, rationell und wirtschaftlich. Gegen diese Ausrichtung nach Beromünster wehrte sich unter anderem der pensionierte Lehrer Otto Furrer aus Gunzwil: «Ich habe den Eindruck, dass unser Gemeinderat allzu rasch auf die Anliegen von Beromünster eingestiegen ist», liess er sich in der NLZ zitieren.⁵⁹

Um der Beromünster-Lastigkeit entgegenzuwirken, entschied sich die Projektsteuerung, mindestens bei der Quotenregelung im Gemeinderat einen Ausgleich zu schaffen. Je zwei Gemeinderäte sollten aus Beromünster und Gunzwil stammen, der fünfte würde derjenige mit den meisten Stimmen sein. Eine solche Quotenregelung war ein Novum im Kanton Luzern. Sie war nur für die erste Amtsperiode nach einer Fusion möglich (siehe Textkaste S. 132).

Die Finanzen sprachen für sich: Es wurde ein Einsparpotenzial von 360'000 Franken pro Jahr errechnet. Aus dem Besitzstand würde in den kommenden 12,5 Jahren insgesamt ein Plus von mehr als 10 Millionen Franken resultieren, und der Kanton wollte einen Fusionsbeitrag von 3 Millionen Franken sprechen. Der Steuerfuss von Beromünster konnte dank der Fusion bei 2,05 Einheiten gehalten werden. Gunzwil profitierte von einem um 0,4 Einheiten tieferen Steuerfuss, während der finanzielle Vorteil von Beromünster bei der tieferen Pro-Kopf-Verschuldung von Gunzwil lag. Weitere Vorteile für Beromünster lagen im Sitz der Verwaltung und in einem erheblichen territorialen Zuwachs, der auch die «Landverbindung» mit dem Ortsteil Schwarzenbach herstellte.

Widerstand in Gunzwil

Bei der Vernehmlassung waren zwei Drittel der Antworten aus beiden Gemeinden positiv.⁶⁰ Doch es gab auch Widerstand gegen das Projekt, insbesondere in Gunzwil. Dieser äusserte sich in den Wochen vor dem Abstimmungstermin auch in den Leserbriefspalten. Be-



sonders fleissig war Otto Furrer, der sich im «Anzeiger Michelsamt» allwöchentlich zu Wort meldete. Auch in der «Surseer Woche» äusserte er seine Bedenken: «Unsere Gemeinde wird durch diese Fusion aufgehoben, das finde ich nicht richtig.» Beromünster wolle wachsen und sich ausdehnen, Gunzwil hingegen sei für den Erhalt der Landschaft besorgt. Auch war er der Meinung, dass die Bevölkerung von Gunzwil bei der ersten Abstimmung nur

⁵⁹ NLZ vom 13. März 2007.

⁶⁰ A 1666/242, Vernehmlassung Gemeindevereinigung Beromünster-Gunzwil 2007.

FUSION

Für einen verantwortungsvollen Entscheid...
für unsere Zukunft...

JA

→ ... habe ich mich informiert!

VEREINIGUNG

→ ... habe ich mir eine Meinung gebildet!

Beromünster-Gunzwil

→ ... gehe ich an die Urne!

JA am 17. Juni 2007

Fusion Gunzwil - Beromünster
Nein! Was spricht gegen eine Fusion mit Beromünster?

Das Gemeindehaus Gunzwil
wird nach der Fusion leer stehen, weil die ganze Gemeindefürsorge in Beromünster konzentriert sein wird. Einbausch der neuen Anforderungen genügen zu können, müsste das Gemeindehaus Beromünster für 200' bis 300' (Mindestens 100000-) erweitert werden. (mit Baugeschlechts).

Macht das Sinn?
Nicht sehr schön. Wer geschieht mit dem Gemeindehaus Gunzwil nach der Fusion?

Hat das Gemeindegewapp von Gunzwil schon bald ausgedient?
Mit der Fusion müssten wir Gunzwiler nicht nur unsere Aufgaben, sondern auch unsere Eigenheit, das heisst: Gunzwil, schon gelassen. Wollen wir das?
Wird Beromünster auch die Bedürfnisse von Gunzwil respektieren und in seinen Entscheidungen berücksichtigen? Sollten wir nicht schon genug Angst erntend?

Wie die Gunzwiler Bevölkerung wie steht von Beromünster aus regiert werden?

Was geschieht mit dem Lockgeld vom Kanton?
Beromünster hat Schulden und wird mit einem Drittel des Gebiets der Gönzler Köpfe Adressantenstellen im Kanton Schweiz spenden wollen.

Was macht für die Bevölkerung von Gunzwil dieses Ding?

Wird das Gemeindegebiet Gunzwil missbraucht?
Gunzwil hat in den vergangenen Jahren viele Bauvorhaben für die schone Landschaft bewahrt und diese Sorge getragen, nicht nur noch weitere zu erlauben. Oder lassen Gönzler städtig möglichen Profiten. Sollen wir Beromünster weichen?
Was fragt, wenn Beromünster jährlich 200000' hat?

Wird die Umwohnungszone von Beromünster nur noch auf Gunzwiler Boden getauft, um den historischen Ruf zu und wie (Schlüssel) Gunzwil zu schenken? Wie hat diese noch, hat die kleinen, kleinen, kleinen in betroffenen Gebiet?

Wenn eine selbständige und selbstbewusste Gemeinde Gunzwil am Boden liegt, lohnt diese Fusion ab. Das Komitee - Bitte zur Fusion - führt das dazu und noch mehr anderen Gemeinden, am 17. Juni 2007, entscheidet ein Nein in der Urne zu legen. Jetzt abmachen, nachher ist es zu spät!

wegen Neudorf ja gesagt habe: «Damals hatte man einen Verbündeten, jetzt wäre Gunzwil auf sich alleine gestellt und Beromünster ist nach einer Fusion, dank der grösseren Anzahl Stimmberechtigter, am längeren Hebel.»⁶¹ Robi Stocker befürchtete, «dass die Region Michelsamt mit dieser «Mini-Fusion» geteilt wird und somit als Region geschwächt.»⁶² In der NLZ doppelte Otto Furrer nach und fragte: «Leben wir eigentlich noch im Zeitalter der Vögte?» Er störte sich an der Aufwertung von Beromünster durch die Fusion: Beromünster hätte alle Trümpfe in der Hand, denn «selbstverständlich würden alle Gemeindedienste im «Zentrum» konzentriert, das Gunzwiler Gemeindehaus würde in Wohnungen umgebaut, und für die Gunzwiler Bevölkerung blieben einige Brosamen, wie «Gunzwil bleibt doch eure Heimat.»⁶³ Im Mai fragte Furrer nochmals kritisch: «Haben wir Gunzbeher eine solche Fusion nötig?», und: «Werden unsere Bedenken überhaupt wahrgenommen?»⁶⁴

Auch Pro-Seite aktiv

Auf der Seite der Befürworter äusserten sich vor allem Mitglieder der Gemeindebehörden. In einer von Bernadette Kurmann betreuten Serie im «Anzeiger Michelsamt» wurden «Meinungen aus der Bevölkerung» publiziert. Familie Bucher aus Gunzwil hatte «Zwei Herzen in einer Brust»: Die Eltern waren für die Fusion, die Kinder dagegen.⁶⁵ Eveline und Peter Willimann-Krummenacher wohnten mit ihren vier Kindern auf «Gunzbeher Boden», fühlten sich aber Beromünster zugehörig. Sie

61 SW vom 1. März 2007. Vgl. auch AM vom 24. Mai 2007.

62 SW vom 1. März 2007.

63 NLZ vom 12. April 2007.

64 AM vom 10. Mai 2007.

65 AM vom 19. April 2007.



waren für die Fusion und meinten: «Die Zukunft gehört den Jungen.»⁶⁶ Auch der 86-jährige ehemalige Propst Josef Schärli aus dem Stift Beromünster meldete sich zu Wort. Er zeigte auf, was für ihn Heimat bedeutet, wie sehr die beiden Gemeinden eine gemeinsame Geschichte hätten, wie verbunden sie seien über Vereine, Parteien und soziale Strukturen, aber auch wie schwierig ein Entscheid zwischen Kopf und Hand zu fällen sei: «Denken Sie dabei: Wir wollen den kommenden Generationen die Werte der Vergangenheit weitergeben, dabei aber den Weg zur Entwicklung möglichst ohne Hindernisse offen halten.»⁶⁷

Im Mai und April präsentierten beide Gemeinden einen erfreulichen Rechnungsabschluss für 2006. Die Behörden erhofften sich davon einen positiven Effekt für das Fusionsprojekt. Tatsächlich stimmten am Abstimmungssonntag in Beromünster über 74 Prozent der Fusion zu, in Gunzwil waren es nach einer lebhaften Auseinandersetzung knapp 57 Prozent.⁶⁸ Es war der 17. Juni

2007. Am gleichen Tag stimmten auch Littau und Luzern der Fusion zu. Die Fusion im Michelsamt wurde auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Der Zusammenschluss wurde mit einem Gottesdienst in der Pfarrkirche St. Stephan feierlich umrahmt. Die Lokalzeitung des Michelsamts feierte die Vereinigung mit Gunzwil mit der Schlagzeile «Beromünster rückt zu den grössten Gemeinden im Amt Sursee auf», ungeachtet der Tatsache, dass die Ämter seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung offiziell gar nicht mehr existierten.⁶⁹

66 AM vom 3. Mai 2007.

67 AM vom 29. März 2007.

68 NLZ vom 18. Juni 2007.

69 AM vom 31. Dezember 2008.

Rickenbach Pfeffikon (2008)



Gemeinden		Einwohnerzahl 2008	Fläche km ²
Pfeffikon		720	2,5
Rickenbach		2'218	9,4
Total		2'938	11,8

Die Vorgeschichte

Die zu drei Vierteln von Aargauer Gebiet umgebene Gemeinde Pfeffikon am Nordrand des Kantons Luzern war als Wohnort von Kaspar Villiger bekannt geworden.⁷⁰ Als der freisinnige Nationalrat und Tabakfabrikant 1989 in den Bundesrat gewählt wurde, «verliess er seine Villa mit Ausblick auf ganz Pfeffikon und zog nach Bern», schrieb Rafaela Roth im Januar 2012 in einer Reportage in der Lokalzeitung, und fuhr fort: «Wenn die Pfeffiker sich Kaspar Villiger zurückwünschen, dann nicht nur, weil sie ihn persönlich, sondern auch weil sie seine Steuern vermissen.»⁷¹ Der Alltag der Menschen und die kommunale Zusammenarbeit (Feuerwehr, Abwasser, Kehrichtentsorgung, Regionalplanung) war in Pfeffikon ganz auf den Aargau und die aargauischen Nachbargemeinden Burg, Reinach und Menziken ausgerichtet.⁷² «Nur eine Waldstrasse verbindet Pfeffikon mit dem Kanton Luzern. Auf dieser herrscht Fahrverbot», bemerkte Rafaela Roth, meinte aber auch: «Bei aller Gemeinsamkeit trennt Pfeffikon doch vieles von den umliegenden Aargauer Gemeinden. Der traditionell katholische Kanton Luzern trifft hier auf den reformierten Kanton Aargau, die traditionellen CVPLer auf die Liberalen, die Kantonsstolzen auf die Individualisten und Lebkuchen auf Rüblitorte».⁷³

Nicht zuletzt geringere Steuereinnahmen zwangen Pfeffikon um die Jahrtausendwende, sich strategisch neu auszurichten. 2002 schloss sich die Gemeinde dem Regionalrat Beromünster und Umgebung an. 2004 wurde das Friedensrichteramt demjenigen von Rickenbach angeschlossen. Den Fusionsplänen im Michelsamt stand man zuerst aber eher skeptisch gegenüber, stattdessen favorisierte man eine Fusion mit den drei erwähnten Aargauer Gemeinden, insbesondere mit Reinach. Eine Bevölkerungsbefragung ergab, dass 50 % sich für eine Ausrichtung nach dem Aargau aussprachen, während

35 % für den Kanton Luzern optierten und 15 % dazu keine Meinung äusserten. Der Luzerner Regierungsrat sprach sich zwar im Legislaturprogramm 2003–2007 für eine «starke Zusammenarbeit mit den umliegenden Kantonen» aus, lehnte aber «isolierte Zusammenschlüsse von Luzerner Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone» ab.⁷⁴ Nachdem die «Bildung einer starken Metropole im oberen Wynental» wegen der Finanzen resp. der «derzeitigen aargauischen Gesetzgebung» im April 2007 eingestellt wurde, blieb noch die Möglichkeit einer Fusion mit Reinach, was einen Kantonswechsel und unabsehbare Verhandlungen auf Regierungsebene nach sich gezogen hätte.⁷⁵ Der Luzerner Regierungsrat, der sich im Falle der zum Kanton Zug tendierenden Gemeinde Meierskappel strikte gegen eine Abwanderung von Gemeinden gewehrt hatte⁷⁶, zeigte sich hier konzilient, denn Pfeffikon bilde, so Justizdirektorin Yvonne Schärli, «eine Siedlungseinheit mit Reinach - anders als Meierskappel mit Risch - und sei ganz auf Reinach als Zentrum ausgerichtet».⁷⁷

70 HLS, Bd. 12, S. 897, «Villiger Kaspar».

71 AM vom 19. Januar 2012.

72 A 1666/475, Bericht zum Workshop Gemeinderat Pfeffikon vom 2. Februar 2006.

73 AM vom 19. Januar 2012.

74 A 1666/468, Aussprachepapier an den Regierungsrat «Pfeffikon wie weiter?» [2006], S. 3 u. 6.

75 A 1666/469, Bericht des Gemeinderates zur Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner von Pfeffikon vom 17. Juni 2007, S. 6f.; NLZ vom 4. April 2007.

76 Vgl. A 1666/453 – 455, Fusionsprojekt Meierskappel zu Risch 2000–2005.

77 NLZ vom 1. Juni 2007, Artikel «Pfeffikon AG statt Pfeffikon LU?».



Zum Glück für die Regierung musste sie ihre Grosszügigkeit nicht beweisen, ⁷⁸ denn die Bevölkerungsbefragung ergab am 17. Juni folgendes Resultat: Von den 308 eingegangenen, gültigen Fragebogen optierten 165 für die Fusion mit dem luzernischen Rickenbach und 143 für die Fusion mit Reinach. 126 sprachen sich für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Rickenbach aus, und nur 87 für die Beibehaltung der Eigenständigkeit. ⁷⁹

Speditive Abklärungen

Nachdem auch die Rickenbacher Bevölkerung an einer Volksdiskussion der Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit Pfeffikon zugestimmt hatte, ⁸⁰ ging es rasch. Im März 2008 war die Projektorganisation unter der Leitung des Rickenbacher Gemeindepräsidenten Roland Häfeli eingesetzt, sie umfasste sechs Fachgruppen. Im April erschien die erste Ausgabe einer Fusionszeitung. Der Abstimmungstermin wurde auf den 8. Februar 2009 festgelegt, der Fusionstermin war auf den 1. Januar 2010 geplant. ⁸¹ Ende Juni lagen die Berichte von drei Fachgruppen vor. Die neue Verwaltung sollte in Rickenbach stationiert sein und beide Schulen erhalten bleiben. Kurzfristig wurden Einsparungen von 25'000 Franken jährlich errechnet, später an die 100'000 Franken. Nicht realisieren liess sich eine Buslinie zwischen den beiden Dörfern. ⁸²

Den Projektverantwortlichen war es ein Anliegen, dass sich die Leute aus den beiden – relativ weit auseinanderliegenden – Dörfern vor der Fusion kennenlernten. Von der Fachgruppe Begegnung wurden diverse Anlässe organisiert: eine gemeinsame 1. August-Feier eine Fusionsdiskussion mit beiden Gemeinden und eine Dorfbegehung in Rickenbach. ⁸³

Die Notbremse

Die Überraschung kam aus heiterem Himmel: Am 16. Oktober, knapp vier Monate vor der geplanten Abstimmung, titelte der «Anzeiger Michelsamt»: «Fusionsprojekt Pfeffikon-Rickenbach wird sistiert», «Fusion scheitert an den Finanzen» lautete der Titel in der «Surseer Woche», «Gemeinden ziehen Notbremse» in der NLZ. ⁸⁴ Was war geschehen? Der neu gewählte Gemeinderat von Rickenbach hatte sich mit der Finanzplanung beschäftigt und dabei festgestellt, dass die Rechnungsabschlüsse der kommenden Jahre deutlich schlechtere Zahlen ausweisen würden als bisher angenommen. Und der Kanton, der einen Beitrag in der Höhe von 5,4 Mio. Franken in Aussicht gestellt hatte – im Verhältnis zur Bevölkerung der höchste bisher gesprochene Fusionsbeitrag – wollte dem Gesuch in der Höhe von nunmehr 7,5 Mio. Franken nicht entsprechen. Das veränderte auch die Fusionsberechnungen: «Die Gemeinderäte haben deshalb einvernehmlich beschlossen, das Fusionsprojekt vorerst nicht weiter zu verfolgen. Eine Zustimmung der Bevölkerung zu einer Fusion unter den geänderten Vorzeichen darf nicht erwartet werden», schrieben die Gemeinderäte von Pfeffikon und Rickenbach in einem gemeinsamen Communiqué. ⁸⁵ Ende 2008 stimmten die Rickenbacher an der Gemeindeversammlung einer Steuererhöhung und einer Aufnahme von Fremdkapital zu, während sich Pfeffikon um einen ausserordentlichen Kantonsbeitrag bemühte und erneut nach möglichen Fusionspartnern Ausschau halten musste. ⁸⁶

⁷⁸ An seiner Sitzung vom 4. Dezember 2007 sprach sich der Grosse Rat mit 50 zu 46 Stimmen für das Postulat Fredy Zwimpfer (SVP, Oberkirch) aus. Darin wurde gefordert, den Satz «Isolierte Zusammenschlüsse von Luzerner Gemeinden mit Gemeinden anderer Kantone lehnen wir ab» auch im neuen Legislaturprogramm 2007-2011 unverändert beizubehalten (Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 2181–2185).

⁷⁹ A 1666/469, Auswertung der Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Pfeffikon vom 17. Juni 2007.

⁸⁰ AM vom 31. Januar 2008.

⁸¹ AM vom 27. März 2008.

⁸² NLZ vom 1. Juli 2008, AM vom 3. und 17. Juli 2008; Wynentaler Blatt vom 4. Juli 2008.

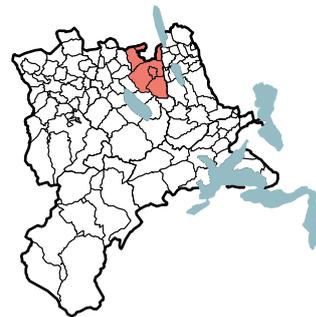
⁸³ AM vom 7. und 28. August und vom 16. Oktober 2008.

⁸⁴ AM, SW und NLZ vom 16. Oktober 2008.

⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ AM vom 18. Dezember 2008 und vom 10. Dezember

Michelsamt gemeinsam (Viererfusion)



Gemeinden		Einwohnerzahl 2010	Fläche km ²
Beromünster inkl. Schwarzenbach u. Gunzwil	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	4'665	29,4
Neudorf	■■■■■■■■■■ ■■	1'196	12,8
Pfeffikon	■■■■■■■■	738	2,5
Rickenbach	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■	2'293	9,4
Total		8'892	54,1

Die Vorgeschichte

Seit den Anfängen der Gemeindereform 2000+ hatte der Regierungsrat die Vision «Eine einzige Gemeinde für das Michelsamt». Zu Jahresbeginn 2010 hielt er den Zeitpunkt für gegeben, diese Idee neu zu lancieren, und traf sich mit einer Delegation der Gemeinden Beromünster, Neudorf, Pfeffikon und Rickenbach zu einem informellen Gespräch im Landgasthof «Löwen» in Neudorf.⁸⁷ Die Regierung ermunterte die vier Gemeinden, ein gemeinsames Projekt zu prüfen und stellte ihnen die Unterstützung des Kantons in Aussicht. Sie verwies auf die Nachbarregion Seetal, die sich in Richtung Zürich orientiere und gestärkt sei durch eine Fusion im Hitzkirchertal. Auch in Sursee, das an der wichtigsten Verkehrsachse im Kanton liege, seien Aktivitäten in Richtung Strukturereinigung im Gang. In dieser Situation sehe man «ein Michelsamt» für die Region und den Kanton als grosse Chance.⁸⁸

Start vorerst mit drei Gemeinden

Besonders gefragt waren bei diesem Projekt die zentral gelegenen Gemeinden Beromünster und Rickenbach. Auf die kritische Frage der NLZ, ob in Beromünster, das «kantonsweit am meisten Fusionserfahrung» aufwies, nicht «bald ein Burn-out» drohe, meinte der neue Gemeindepräsident Charly Freitag: «Wir sehen das Michelsamt als Ganzes. Auf lange Sicht können wir uns eine einzige Gemeinde vorstellen. Deshalb sind wir bereit, weitere Fusionsgespräche zu führen, wenn das

gewünscht wird». ⁸⁹ Rickenbach zeigte sich dagegen zurückhaltend und wollte zuerst die Bevölkerung befragen. Positiv reagierten die auf einen Fusionspartner angewiesenen Gemeinden Neudorf und Pfeffikon auf die Avance der Regierung. Sie beschlossen, einen Fusions-Vorvertrag zu erarbeiten, und bei einem allfälligen Ja der Bevölkerung von Rickenbach diese Gemeinde zu einem späteren Zeitpunkt ins Fusionsprojekt zu integrieren. Anfangs Juli 2010 wurde der Fusions-Vorvertrag von Beromünster, Neudorf und Pfeffikon unterzeichnet. Als Gegner schrieb der in Beromünster wohnhafte SVP-Jungpolitiker Anian Liebrand im fusionskritischen «Fusions-Blog»: «Der Kanton Luzern will weitere Gemeindefusionen im Michelsamt durchdrücken. Dazu ködert er die Gemeinden mit viel Geld – und scheint willige Vollstrecker in deren Behörden gefunden zu haben.» ⁹⁰

⁸⁷ A 1666/246, Einladung zum Treffen des Regierungsrates mit den Gemeinden des Michelsamtes vom 1. Februar 2010.

⁸⁸ AM vom 25. Februar 2010.

⁸⁹ NLZ vom 17. Dezember 2009.

⁹⁰ A 1666/246, Fusions-Vorvertrag der Gemeinden Beromünster, Neudorf und Pfeffikon vom 1. Juli 2010; A 1666/249, Fusions-Blog vom 7. Juli 2010; fusions-blog.ch/blog1.php.



Rickenbach schliesst sich an

Anfang November stimmte die Bevölkerung von Rickenbach mit einer Zweidrittelmehrheit den Fusionsabklärungen zu.⁹¹ Am 16. November 2010 wurde das Fusionsprojekt «Michelsamt gemeinsam» mit einem Treffen der vereinigten Gemeinderäte aller vier Gemeinden in Neudorf offiziell gestartet. «Wir sind hier, weil uns das Michelsamt gefällt und weil wir uns dafür einsetzen möchten, dass die ideale Wohnsituation, die intakte Umwelt, unsere Dienstleistungen und Infrastrukturen auch in Zukunft in einem optimalen Zustand erhalten bleiben», sagte der Gemeindepräsident Martin Schlegel bei der Begrüssung.⁹² In der Folge wurden Abklärungen in zwölf Fachgruppen getätigt. Die Fachgruppe «Bildung/Schulhäuser» diskutierte die ersten Ergebnisse mit den Schulpflegern der vier Gemeinden, die Fachgruppe «Vereine, Jugendarbeit und Kultur» mit sechzig Vereinsvertretungen.⁹³

Im Kontakt mit der Bevölkerung

Alle Fachgruppenberichte wurden am 16. April 2011 beim sogenannten «Marktplatz» in der Lindenhalle Gunzwil der Bevölkerung vorgestellt. «Wir möchten die Fragen der Bevölkerung beantworten und Rückmeldungen entgegennehmen», sagte Charly Freitag, Vorsitzender des Projektsteuerungsausschusses, im «Anzeiger Michelsamt». ⁹⁴ Die Bevölkerung kam in Scharen zum Meinungsaustausch. Trudi Kretz aus Pfeffikon wollte verstehen, was auf sie zukomme: «Es bleibt viel bestehen: die Vereine, der Güsel, das Wasser und der Wald; weg gehen die Verwaltung und die Steuern. Damit kann ich leben.» Alois Galliker aus Gunzwil war schon bei der Fusion von Gunzwil mit Beromünster dabei: «Man spürt als «Gunz-

91 AM vom 11. November 2010.

92 AM und SW vom 25. November 2010.

93 AM vom 24. Februar und vom 3. März 2011.

94 AM vom 31. März 2011.



beler» kaum etwas, dass wir jetzt zu Beromünster gehören. Ich war schon immer der Meinung, wenn eine Fusion, dann über das ganze Michelsamt.» Bernadette und Philipp Küng aus Rickenbach meinten: «Grundsätzlich finden wir die Idee ein Michelsamt richtig. Es ist sicherlich das Zukunftsmodell, dennoch sind wir von der Gefühlslage her noch nicht so weit. Nein, nicht weil im Alltag sich viel verändern würde. Aber von Beromünster haben wir bis heute noch nicht viel Interesse gespürt.»⁹⁵

Abbruch aus finanziellen Gründen

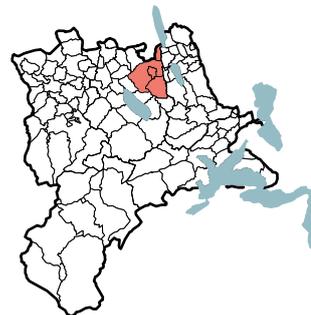
Im Hintergrund der Abklärung liefen Verhandlungen mit dem Kanton über den Kantonsbeitrag. Doch die Partner wurden nicht einig und Beromünster entschied sich im Juni gegen eine Fortsetzung des Fusionsprojekts, während Neudorf, Pfeffikon und Rickenbach gerne weitergemacht hätten. «Rein sachlich gesehen – also ohne jede Emotionen – gibt es keine Gründe, die gegen eine Fusion sprechen», sagte Projektleiterin Yvonne Hunkeler von der BDO Visura am Informationsanlass.⁹⁶ Gescheitert war das Fusionsprojekt «Michelsamt gemeinsam» am Geld. «Die vier Gemeinden hatten vom Kanton Luzern ursprünglich 21 Millionen an Kantonsbeiträgen verlangt, eine weitere Forderung bestand aus einer jährlichen Ausgleichs-/Entlastungszahlung von 1,5 Millionen Franken.» Darauf wollte der Kanton nicht eintreten. Er wäre bereit gewesen, insgesamt 18 Millionen Franken zu bezahlen.⁹⁷ Mit dem Rückzug der Gemeinde Beromünster war die Vision «Michelsamt gemeinsam» geplatzt.

⁹⁵ Alle Zitate: AM vom 21. April 2011.

⁹⁶ NLZ vom 15. Juni 2011.

⁹⁷ Ebd.

Beromünster Neudorf



Gemeinden		Einwohnerzahl 2011	Fläche km²
Beromünster inkl. Schwarzenbach u. Gunzwil	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	4'748	29,4
Neudorf	■■■■■■■■■■ ■■	1'215	12,8
Total		5'963	42,2

Die Vorgeschichte

Im Sommer 2007 hatten Beromünster und Gunzwil dem Zusammenschluss zugestimmt. Ein halbes Jahr später bildete sich in Neudorf ein Initiativkomitee, das den Gemeinderat zu Abklärungen mit Beromünster über Fusion oder verstärkte Zusammenarbeit verpflichten wollte.⁹⁸ Fast postwendend meldeten sich die Fusionsgegner zurück und brachten eine Alternative zur Diskussion: eine Fusion mit Hildisrieden. Mit seinen tiefen Steuern passe Hildisrieden wesentlich besser zu Neudorf, meinte das Aktionskomitee rund um Beat Stocker und empfahl, die Initiative bachab zu schicken. Gemeindepräsident Martin Schlegel konterte, mit Hildisrieden gebe es zurzeit nur bei der Wasserversorgung und bei Freizeitaktivitäten Berührungspunkte. «Schulen, Feuerwehr, Spitex, Jugendarbeit, Altersheim, Ortsmarketing, Abwasserreinigung - fast alles ist nach Beromünster ausgerichtet.»⁹⁹

Die Initiative «Zukunft Neudorf» hatte in der Folge grossen Erfolg, wurde sie doch von mehr als der Hälfte aller Stimmberechtigten unterschrieben.¹⁰⁰ Der Gemeinderat beschloss, die Initiative zur Abstimmung zu bringen, stellte ihr jedoch einen Gegenvorschlag entgegen. Dieser beschränkte sich ausschliesslich auf die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit Beromünster und sah keine weiteren Zusammenarbeitsformen vor. In der Abstimmung am 30. November 2009 wurde die Gemeindeinitiative zwar mit 292 Ja zu 197 Nein angenommen, unterlag aber in der Stichfrage dem Gegenvorschlag, obwohl dieser mit 276 Ja zu 213 Nein weniger Zustimmung erfahren hatte. Die Stimmbeteiligung betrug 65 Prozent. «Das Abstimmungsergebnis hat mich sehr gefreut. Die Arbeit des Gemeinderats und insbesondere des Initiativkomitees hat sich für Neudorf sehr gelohnt. Der Bürger hat sich nun klar geäussert. Die Mehrheit hat erkannt, dass Lösungen gefragt sind», meinte Martin Schlegel.¹⁰¹

Zurück zur Zweierfusion

Im Januar 2010 wurde das Projekt Beromünster-Neudorf zwischenzeitlich, wie oben geschildert, durch die Vision eines gemeinsamen Michelsamtes (Viererfusion) verdrängt. Nachdem diese Vision Mitte 2011 geplatzt war, wurde die Zweierfusion wieder aktuell. Es wurde eine Projektorganisation gebildet, wobei die Römerswilerin Luzia Duss Feer als Projektleiterin agierte, während die Projektsteuerung den Präsidenten und Gemeindeammännern beider Gemeinden oblag. Im November 2011 stellten diese den Entwurf der fusionierten Gemeinde an einer gemeinsamen Informationsveranstaltung vor. Dass der Name «Beromünster» lautete und die Verwaltung im Zentrum angesiedelt sein sollte, überraschte wohl niemanden. Für die Zusammensetzung des Gemeinderats war eine Quotenregelung vorgesehen: «Das heisst, dass während der ersten vier Jahre beide Gemeinden einen Gemeinderat/eine Gemeinderätin auf sicher stellen können.»¹⁰² Bei der Schule kam es zu keinen wesentlichen Veränderungen. Auch für die Schulpflege der beiden Gemeinden war eine Sitzgarantie für vier Jahre vorgesehen.

In der Fragerunde äusserten sich Kritiker wie Befürworter. Eine Person sprach ihr Misstrauen aus gegenüber der «Obrigkeit von Beromünster»: «Wir gehen

⁹⁸ SW vom 14. Februar 2008.

⁹⁹ NLZ vom 13. November 2009.

¹⁰⁰ NLZ vom 19. November 2009.

¹⁰¹ AM vom 3. Dezember 2009.

¹⁰² AM vom 1. Dezember 2011.

Sachen ein, die man heute gar nicht beurteilen kann. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir in Neudorf nach der Fusion nichts mehr haben. Wir gehen für alles und jedes nach Beromünster.» Der Berichterstatter des «Anzeiger Michelsamt» konstatierte zusammenfassend: «Ansonsten dominierten auch aus dem Plenum die Stimmen ‹pro Fusion›. Nicht, dass man sich völlig unkritisch oder gar euphorisch gab. Die Stimmung war eher von Pragmatismus und Realismus geprägt.»¹⁰³

Ein Mann sagte scherzend: «Man kann auch nicht ein bisschen heiraten. (...) Bei dieser Vorlage habe ich ein besseres Gefühl als bei der Viererfusion. Der Zusammenschluss wirkt überschaubar, ich glaube wir sollten es wagen.» Und ein anderer Teilnehmer stellte die Frage in den Raum: «Welche Ängste existierten nicht vor der letzten Fusion? Sie sind nicht eingetreten: Gonzbu ist immer noch Gonzbu und Nüderf wird immer Nüderf bleiben. Wir sollten uns nicht fragen, was bringt mir die Fusion, sondern was bedeutet es mir, mit Neudorf oder umgekehrt eben mit Beromünster zusammen zu gehen? Mir zumindest sind Neudorf und die Neudorfer sehr sympathisch. Wir gehören doch zusammen. Deshalb: ‹Packen wir die Chance›.»¹⁰⁴

Befürwortende und mahnende Stimmen

Im November setzte der Regierungsrat die Kantonsbeiträge für die beiden Fusionen Beromünster-Neudorf und Rickenbach-Pfeffikon fest. Für die Vereinigung von Beromünster und Neudorf bewilligte er einen Beitrag in der Höhe von 3,1 Millionen Franken.¹⁰⁵ Im Dezember schickten die Projektverantwortlichen den Fusionsvertrag in die Vernehmlassung. In Leserbriefen meldeten sich zuerst die Gegner zur Wort. So schrieben Daniela und Josef Peter aus Neudorf: »Es ist leider zu befürchten, dass mit der Aufgabe der eigenen Verwaltung und der Selbständigkeit auch die weiteren Infrastrukturen (wie beispielsweise die Dorfläden) zusätzlich unter Druck geraten. Die Attraktivität des Dorfes reduziert sich, die Gefahr einer Entsolidarisierung der Bevölkerung und einer verstärkten Anonymität erhöht sich. Diese Gefahren vermögen kurzfristige finanzielle Vorteile nicht aufzufangen.«¹⁰⁶ Mitte Januar 2012 zeigten zwanzig Rückmeldungen auf die Vernehmlassung jedoch ein grundsätzlich positives Resultat.¹⁰⁷

«Bitte, gehen Sie abstimmen!» riefen im Februar 2012 die beiden Gemeindepräsidenten ihre Bürgerinnen und Bürger auf. Gewerbetreibende, Behördemitglieder, Jung und Alt aus Beromünster meldeten sich noch einmal im «Anzeiger Michelsamt»: «Die Fusion ist eine grosse Chance und Bereicherung sowohl für unsere Bevölkerung, aber auch für das Gewerbe, das an einem grösseren Markt gleichberechtigt teilnehmen kann», sagte Paul Kaufmann, Inhaber der Kaufmann Maschinen Metallbau AG. «Warum sollten Läden unter Druck geraten durch eine Fusion?» fragte der Präsident des Gewerbevereins Beromünster und Umgebung, Adriano Polesel. Er gab die Antwort gleich selber: «Das Lädelerben ist nicht ein Problem der Gemeindegrösse, sondern des Einkaufsverhaltens der Bevölkerung. Mit diesem Problem kämpfen alle Gemeinden, nur wegen einer Fusion schliesst kein Geschäft.» Die ehemalige Gemeindepräsidentin von Schwarzenbach, Therese Hüsler-Wey, meinte: «Ich finde die Fusion mit Neudorf ein Muss. Wir sollten mehr regionalpolitisch als finanzpolitisch denken. Aus dieser Sicht wäre für mich die Viererfusion das Optimum gewesen.»

Die Schülerin Mirjam Müller aus Gunzwil berichtete: «Ich erlebe Neudorf stark auf Beromünster ausgerichtet. Viele gehen in Beromünster zur Schule, und sie pflegen dort ihr soziales Umfeld: Bekannte, Freunde, Vereinsleben. Unsere Firm-Vorbereitung war mit Neudorf zusammen. Dabei machten wir Jugendlichen gemeinsame Ausflüge, und wir sind uns dabei näher gekommen.» Der Rentner Hanspeter Egger aus Neudorf meinte: «Mit keiner Gemeinde sind wir so sehr verbunden wie mit Beromünster. Dorthin gehen wir einkaufen, dort ist unser Hausarzt, die Apotheke, die Tankstelle, die Bank.... Beromünster ist nicht nur unsere Nachbargemeinde, sondern auch in weiten Teilen unser Lebensmittelpunkt.»¹⁰⁸

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ Ebd.

¹⁰⁵ RR 959, RRB Nr. 1197 und 1198 vom 15. November 2011; A 1666/255, Medienmitteilung vom 17. November 2012; AM vom 17. November 2012.

¹⁰⁶ AM und NLZ vom 19. Januar 2012.

¹⁰⁷ A 1666/255, Vernehmlassungsverfahren; AM vom 19. Januar 2012.

¹⁰⁸ Alle Zitate: AM vom 9. Februar 2012.



Auf der Leserbriefseite eine Woche später meldete sich ein besorgter Kritiker zu Wort, Norbert Estermann aus Beromünster. Er gab zwar keine direkte Abstimmungsempfehlung ab, mahnte aber zur Zurückhaltung: «Schockiert haben mich gewisse Pressemitteilungen und Aussagen aus Leserbriefen. Da kann man Aussagen nachlesen wie: «Es gibt kein sachliches Argument gegen diese Fusion», oder «Kein einziges Argument kommt vom Denkapparat oder kann dem ausgeglichen aktiven Handeln zugeschrieben werden». Meiner Meinung nach sind wir immer noch in einer direkten Demokratie zu Hause, und somit dürfen sich sämtliche mündigen Stimmbürger ihre eigene legitime Meinung bilden. Alles andere grenzt an eine Diktatur.»¹⁰⁹

«Beromünsters dritte Heirat»

Am 11. März 2012 wurde über die beiden Fusionsprojekte im Michelsamt abgestimmt. Neben der Vereinigung von Rickenbach und Pfeffikon kam auch diejenige von Beromünster und Neudorf zustande, und die NLZ titelte tags darauf: «Beromünsters dritte Heirat». 61 Prozent der Stimmberechtigten in Beromünster und gar 69 Prozent in Neudorf hatten sich für die Fusion ausgesprochen.¹¹⁰ Die Vereinigung trat auf den 1. Januar 2013 in Kraft, gleichzeitig mit drei weiteren Fusionen (Rickenbach-Pfeffikon, Schötz-Ohmstal und Escholzmatt-Marbach).

¹⁰⁹ AM vom 16. Februar 2012.

¹¹⁰ NLZ vom 12. März 2012.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2011	Fläche km ²
Pfeffikon		739	2,5
Rickenbach		2'322	9,4
Total		3'061	11,8

Die Vorgeschichte

Im Dezember 2010 hatte der Regierungsstatthalter in seinem Kontrollbericht zum Voranschlag 2011 der Gemeinde Pfeffikon festgehalten, dass die Voranschläge über mehrere Jahre keine ausgeglichenen Rechnungsabschlüsse ergeben würden. «Die Mindestanforderung für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts wird nicht erfüllt. Aufgrund des konkreten Fusionsprojektes mit Beromünster und Neudorf verzichten wir im Moment auf den Erlass von konkreten Weisungen. Wird die Fusion abgelehnt, werden wir konkrete Weisungen erlassen, die vom Gemeinderat Pfeffikon umzusetzen sind», zitierte die Lokalzeitung aus dem Kontrollbericht. ¹¹¹ Hinzu kam, dass Pfeffikon beim Kanton für einen Sonderbeitrag nachgefragt hatte. Der Kanton war bereit, einen Beitrag von 2 Millionen Franken zu sprechen unter der Voraussetzung, dass die Gemeinde den Steuerfuss um 0,15 auf 2,4 Einheiten erhöhen würde. Diese Erhöhung des Steuerfusses wurde an der Gemeindeversammlung von den Stimmberechtigten mit nur vier Gegenstimmen beschlossen. ¹¹²

Die Zahlung eines Sonderbeitrags an die Gemeinde Pfeffikon löste im Kanton Luzern nicht nur Wohlwollen aus: «Mit den 2 Millionen auf 730 Einwohner würde die Pro-Kopf-Verschuldung um 2'740 Franken auf unter 1'000 Franken sinken, davon können viele Gemeinden im Entlebuch und Hinterland nur träumen. Es ist mir bewusst, dass Pfeffikon schlechte Finanzaussichten hat und mit der reduzierten Mindestausstattung dazu noch weniger Finanzausgleichsgelder erhalten würde ab 2013. Aber das Ganze sieht meiner Meinung nach viel eher nach einem Fusionsköder aus», schrieb Stefan Roos aus Menzberg in der NLZ. ¹¹³ Auch für Rickenbach hatte sich an der Gemeindeversammlung vom Dezember 2010 eine schwierige Finanzlage gezeigt. «Der Schuldenberg der Gemeinde

Rickenbach führte bereits in der Vergangenheit zu einem äusserst restriktiven Umgang mit neuen Projekten, ein Umstand, welcher auch für das nächste Jahr Gültigkeit hat», konstatierte die Lokalzeitung. ¹¹⁴ Dann erfolgte im Juni 2011 der Abbruch des Fusionsprojekts «Michelsamt gemeinsam» durch die Gemeinde Beromünster. Pfeffikon und Rickenbach waren gefordert, neue Lösungen für ihre Zukunft zu suchen.

Die kleine Fusion im Michelsamt

««Kleine Fusion im Michelsamt?»», fragte die NLZ im November 2011. «Ein knappes halbes Jahr nachdem eine Viererfusion im Michelsamt platzte, denken Rickenbach und Pfeffikon wieder über eine gemeinsame Zukunft nach. Erste Gespräche fanden bereits statt, erste Vorabklärungen beim Regierungsrat ebenfalls. Für nächste Woche hat man nun kurzfristig eine Informationsveranstaltung angesagt.» ¹¹⁵ Im Michelsamt sollte es nach der misslungenen Vierer-Fusion zwei kleinere Fusionen geben: eine zwischen Beromünster und Neudorf und eine zwischen Rickenbach und Pfeffikon. Am 15. November bewilligte der Regierungsrat die Fusionsbeiträge für beide Projekte. An zwei Veranstaltungen wurden die Einwohnerinnen und Einwohner darüber informiert. Nicht weniger als 8,5 Millionen Franken, mehr als an jede andere Fusion bisher, würde der Kanton an die Vereinigung von Pfeffi-

¹¹¹ AM vom 9. Dezember 2010.

¹¹² AM vom 16. Dezember 2010.

¹¹³ NLZ vom 17. Dezember 2010.

¹¹⁴ AM vom 23. Dezember 2010.

¹¹⁵ NLZ vom 11. November 2011.



kon und Rickenbach bezahlen. Der Beitrag deckte neben den Reorganisationskosten und der Entschuldung der beiden Gemeinden auch die Sanierung des Abwasserproblems in Pfeffikon ab. «Die beiden Gemeinderäte gaben sich zuversichtlich, dass mit diesem hohen Kantonsbeitrag eine Grundvoraussetzung für einen gemeinsamen Weg in die Zukunft erfüllt ist», berichtete der «Anzeiger Michelsamt». ¹¹⁶

Ehrgeiziger Terminplan

Die Fusion sollte in Windeseile verwirklicht werden. Eine nächste Informationsveranstaltung wurde bereits in zwei Monaten angesetzt, an der ein Entwurf des Fusionsvertrags vorliegen sollte. Die Volksabstimmung wurde auf den 11. März 2012 angesagt, an dem auch über die Fusion von Beromünster und Neudorf abgestimmt wurde. «Aufgrund der fundierten Abklärungen aus dem nicht realisierten Projekt «Michelsamt gemeinsam» sowie der Höhe des offerierten Kantonsbeitrags ist eine Umsetzung in der kurzen Zeit ohne Qualitätseinbussen möglich», begründete Gemeindeammann Toni Estermann das rasche Vorgehen. ¹¹⁷ Die NLZ verriet mehr über die Hintergründe des ehrgeizigen Zeitplans: «Die beiden Fusionsprojekte sollen schon auf Anfang 2013 umgesetzt werden. Das hat in erster Linie finanzielle Gründe. Denn ab 2013 gelten voraussichtlich andere Berechnungsgrundlagen für die Fusionsbeiträge, ebenso soll die Dau-

er der Besitzstandswahrung ab diesem Datum verkürzt werden. Im Fall von Pfeffikon und Rickenbach würde der fixe Beitrag nur noch zwischen 1,5 und 2,2 Millionen Franken betragen.» ¹¹⁸

Die Finanzen im Fokus

Mitte Januar wurde der Fusionsvertrag an einer gemeinsamen Veranstaltung in Rickenbach vorgestellt. Ziel der Abklärungen in acht Fachgruppen war, «alle relevanten Bereiche zu analysieren und eine Lösung zu präsentieren, die für alle passt», sagte der Gemeindepräsident von Rickenbach, Roland Häfeli. Sein Kollege aus Pfeffikon, Christian Merz, verwies noch einmal auf das aktuelle Finanzausgleichsgesetz, von dem diese Fusion profitiere: «Mit 8,5 Millionen Franken und dem bereits erhaltenen Sonderbeitrag von 2,0 Millionen Franken an Pfeffikon sei der Fusionsbeitrag des Kantons seit den letzten Abklärungen gesamthaft verdoppelt worden». Joe Eugster, Gemeinderat von Pfeffikon und Projektleiter, doppelte nach: «Ab 2015 könne die fusionierte Gemeinde positive Rechnungsergebnisse zeigen und auch beibehalten, dies bei einem Steuerfuss von 2,25 Einheiten.» ¹¹⁹

Wen wundert es, dass es bei der Abstimmung vom 11. März 2012 zu einem kräftigen Ja kam, und zwar in beiden Gemeinden: In Rickenbach bejahten 88 Prozent der Bevölkerung die Fusion, in Pfeffikon 80,9 Prozent. Die Gemeindepräsidenten der beiden Gemeinden freuten sich über das eindeutige Resultat. «Damit aus zwei Kränkeln ein Gesunder entsteht, braucht es nur die richtige Medizin», sagte Joe Eugster an der (ersten) Fusionsfeier in Anspielung auf den hohen Kantonsbeitrag. ¹²⁰

Nach den Sommerferien wurde dann das eigentliche Fusionsfest in Pfeffikon gefeiert, an dem die drei Musikvereine von Rickenbach und Pfeffikon u. a. den eigens komponierten Fusionsmarsch zum Besten gaben. Die Fusion wurde auf den 1. Januar 2013 umgesetzt.

¹¹⁶ AM vom 17. November 2011.

¹¹⁷ AM vom 24. November 2011.

¹¹⁸ NLZ vom 18. November 2011.

¹¹⁹ AM vom 19. Januar 2012.

¹²⁰ AM vom 15. März 2012.

Fusion

Subregion
Unteres Surental

Triengen Kulmerau Wilihof



Gemeinden		Einwohnerzahl 2002	Fläche km ²
Triengen		2'938	8,5
Kulmerau		224	3,6
Wilihof		247	2,4
Total		3'409	14,5

Die Vorgeschichte

Bis in die Vierzigerjahre des 19. Jahrhunderts hatten Kulmerau und Wilihof zur Gemeinde Triengen gehört. Allerdings hatten sich in den Ortschaften Kulmerau und Wellnau schon 1831 Abspaltungsbewegungen bemerkbar gemacht. Unter der liberalen Regierung der 1830er-Jahre blieben diese erfolglos. Nach dem Machtwechsel von 1841 verbesserten sich die Chancen auf eine Abtrennung vom liberal dominierten Triengen.¹²¹ Kulmerau machte 1841 in einer Eingabe an den Grossen Rat geltend, dass es «eine starke halbe Stunde, ja beinahe dreiviertel Stunde von der Ortschaft Triengen, dem Hauptorte der Gemeinde, entfernt» sei, die Strasse von Kulmerau nach Triengen sich in einem äusserst schlechten Zustand befinde und auch «die polizeilichen Anstalten für Kulmerau gänzlich vernachlässigt» seien.¹²²

Während Wellnau, das wie Kulmerau über eine eigene Korporationsgemeinde verfügte, sich nach einigem Hin und Her für ein Verbleiben bei Triengen aussprach, beehrten nun auch die links der Sure gelegenen Ortsteile die politische Eigenständigkeit. In ihrer Eingabe machten die Bürger von Wilihof geltend, dass man durch die Sure über natürliche Grenzen zu Triengen und über ein eigenes Schulhaus verfüge. In den Bürger- und Wahlversammlungen würden sie jeweils überstimmt durch die Bürger in und um das Dorf Triengen, mit denen sie «in jeder Hinsicht, ja sogar im Geiste, nicht übereinstimmen». Zudem «zählen wir über 300 Seelen und über 65 stimmbfähige Bürger, die wie Sie durch unsere anderseitige Unterschrift sehen werden, ohne Ausnahme gleichem Wunsch huldigen». ¹²³ Der Luzerner Grosse Rat ging im September 1842 auf das Anliegen ein und anerkannte die Ortsteile unter dem Namen «Wilihof» als eigene politische Gemeinde. Im April 1843 wurde auch Kulmerau dieser Status zuerkannt.

Noch beim Paukenschlag von Luzern '99 zeigte sich Josef Kaufmann, der Gemeindepräsident von Wilihof, selbstsicher: «Wir hier in Wilihof halten unsere Eigenständigkeit jedenfalls sehr hoch und deshalb glaube ich nicht, dass das Vorhaben breite Zustimmung haben wird.»¹²⁴ Auch in Kulmerau tönte es ähnlich. «Das ist doch Blödsinn! Da können Sie im Dorf fragen, wen Sie wollen!» Kurz und bündig kommentiert Theo Bühlmann Senior aus Kulmerau die Abmagerungskur, die die Luzerner Regierung den Gemeinden verpassen will», schrieb Volkhard Scheunpflug, als er die kleine Gemeinde 1998 im «Brückenbauer» porträtierte.¹²⁵

In einem von der Projektleitung Gemeindereform durchgeführten «Feierabendgespräch» kamen die vier Gemeinden Triengen, Kulmerau, Wilihof und Winikon im Frühjahr 1999 überein, das Zusammenarbeitspotential in der Region Surental zu untersuchen und dafür auch die Gemeinden Büron und Schlierbach einzuladen. Diese willigten ein, bei dem Pilotprojekt mitzumachen. Als Projektleiter wurde der Gemeindepräsident von Triengen bestimmt, den Auftrag für die externe Begleitung erhielt das IBR. Dieses legte im Oktober 2000 den Schlussbericht vor. Er empfahl eine Gesamtfusion, da diese das grösste

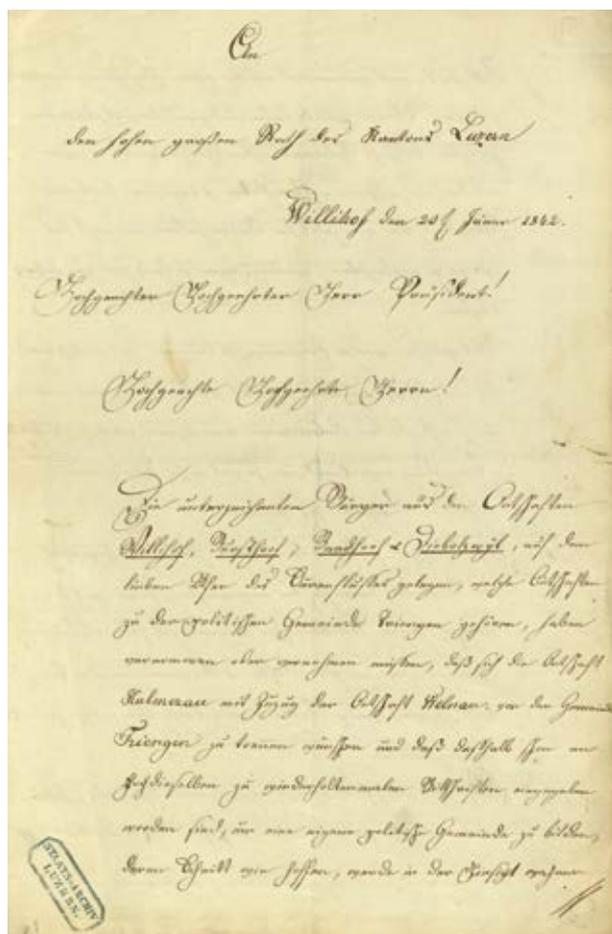
¹²¹ Der parteipolitische Gegensatz spielte eine bedeutende Rolle, auch wenn er in den Begründungen nicht allzu explizit erwähnt wurde. Noch ein Jahrhundert später waren Kulmerau und Wilihof konservativ dominiert, während Triengen zu den wenigen liberalen Gemeinden im Kanton zählte (vgl. Furrer, Die politischen Parteien, S. 241).

¹²² AKT 212/104A; vgl. 150 Jahre Kulmerau, S. 26–35.

¹²³ AKT 212/104A; vgl. 150 Jahre Wilihof, S. 4–6.

¹²⁴ SW vom 24. Juli 1997.

¹²⁵ Brückenbauer vom 8. April 1998.



Sparpotential erreiche.¹²⁶ In der Folge entschieden sich Büron, Schlierbach und Winikon dann aber für die Eigenständigkeit, da «kein dringender Handlungsbedarf» bestehe.¹²⁷

Fusionsauslöser Finanzausgleich

Anders präsentierte sich die Lage für Wilihof und Kulmerau. Sie gerieten durch den neuen Finanzausgleich an ihre finanziellen Grenzen. Wilihof versuchte, sich zu wehren, indem die Gemeinde ihr Steueramt nach Ohmstal auslagerte, um Kosten zu sparen.¹²⁸ Doch die Zeichen der Zeit zeigten klar in eine andere Richtung. Beispielhaft dafür war die Entscheidung der schweizerischen Post zur Aufhebung der Poststellen in Schlierbach, Kott-

wil, Kulmerau und Wilihof in den Jahren 2002/03, nachdem zuvor schon Egolzwil, Knutwil und Mauensee ihre Dorfpost verloren hatten.¹²⁹

Im September 2002 gaben die Gemeindepräsidenten Josef Kaufmann (Wilihof), Georg Dubach (Triengen) und Josef Brunner (Kulmerau) bekannt, dass die drei Gemeinden eine Fusion auf den 1. September 2004 planten und einen Projektrat gebildet hatten. Unter dem Titel «Nach 160 Jahren wieder vereint» schilderte Guido Felder in der NLZ die enge Zusammenarbeit der drei Dörfer, die sich gemäss Aussage von Josef Kaufmann «dank der Mobilität viel näher gerückt» seien.¹³⁰ Dario Pelosi von der «Surseer Woche» war sich sicher, dass diese Fusion nicht ganz aus freien Stücken erfolgte: «Mit dem neuen Finanzausgleich würden in den beiden kleinen Gemeinden massive Steuererhöhungen ins Haus stehen. Im Gegensatz zur Heirat von natürlichen Personen können aber bei derartigen Verbindungen von Gemeinden Steuern gespart werden.»¹³¹ Die drei Gemeindepräsidenten machten an der Pressekonferenz das Beste aus der Situation und argumentierten: «Während Wilihof und Kulmerau durch eine Fusion von einer Steuererhöhung verschont blieben, würde Triengen als Zentrum gestärkt werden.»¹³²

Ein halbes Jahr später waren die Aussagen der Gemeindeverantwortlichen schon differenzierter: «Bei uns hat sich bestätigt, was wir schon wussten: Wir sind finanziell an der Grenze angelangt, uns bleibt keine andere Wahl, als die Fusion zu wagen», sagte Josef Brunner und entwarf ein Szenario der Gemeinde Kulmerau mit einem Steuerfuss von 3,5 Einheiten: «Die Leute würden Kulmerau verlassen und der Steuerfuss steigt noch einmal an. Ohne Fusion sind wir chancenlos.»¹³³

126 A 1666/499, Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden Büron, Kulmerau, Schlierbach, Triengen, Wilihof, Winikon. Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Oktober 2000; SW vom 1. November 2000.

127 NLZ vom 26. September 2002.

128 WB vom 1. April 2000; Auskunft von Luzia Kurmann, damalige Gemeindeführerin von Ohmstal, vom Oktober 2016. Im Surental hatte Wilihof keine geeignete Partnergemeinde gefunden.

129 WB vom 1. April 2000; SW vom 11. Juli 2002.

130 NLZ vom 26. September 2002.

131 SW vom 26. September 2002.

132 SW und AM vom 26. September 2002.

133 SW vom 8. Mai 2003.



Voraussetzungen für das Gelingen

Damit diese Fusion gelingen konnte, mussten wie bei anderen derartigen Vorhaben zwei wesentliche Voraussetzungen erfüllt sein: Triengen durfte durch die Fusion der beiden finanzschwachen Gemeinden nicht schlechter fahren als vor der Fusion, und die Schulen von Kulmerau und Wilihof mussten erhalten bleiben. Die drei Gemeindepräsidenten, waren sich einig: «Der Kanton muss die Fusion mitfinanzieren.»¹³⁴ An der Informationsveranstaltung vom 23. Juni 2003 konnten die offenen Fragen zur Zufriedenheit der Bevölkerung beantwortet werden. Die Abklärungen hatten ergeben, dass der Kanton die Fusion mit 2,05 Millionen Franken unterstützen würde. Die Aussenschulen sollten so lange wie möglich erhalten bleiben. Klar war, dass es künftig nur noch eine Schulpflege geben würde, in der zwingend alle Ortsteile vertreten sein sollten. Die Fusionsabstimmung wurde auf den 22. September 2003 angesetzt.

Ruhige Abstimmung, klares Resultat

«Man hört nichts Negatives. Ich nehme daher an, dass der Fusion zugestimmt wird», sagte Josef Brunner aus Kulmerau vier Tage vor dem Abstimmungstermin.¹³⁵ Georg Dubach bestätigte die fehlende Opposition und schrieb dies der «stets offenen und detaillierten Informa-

tionspolitik» zu. Am 22. September war an den drei Gemeindeversammlungen nach dreissig Minuten alles klar: Alle drei Gemeinden stimmten der Fusion in einer offenen Abstimmung zu. Fünf Gegenstimmen und eine Enthaltung waren es in Wilihof, eine Gegenstimme und eine Enthaltung in Kulmerau. In Triengen war der Aufmarsch gross, zusätzliche Stühle mussten herbei geschafft werden. Am Schluss gab es keine Gegenstimmen und nur zwei Enthaltungen. «Herzlichen Dank für Ihr Vertrauen, ich bin glücklich», sagte Gemeindepräsident Georg Dubach.¹³⁶ Am anschliessenden Fusionsfest in Triengen erinnerte die neugewählte Regierungsrätin Yvonne Schärli in ihrem Grusswort daran, dass Kulmerau und Wilihof im 19. Jahrhundert mit Vehemenz eine Loslösung von Triengen durchgesetzt hatten, weil sie sich vernachlässigt gefühlt hatten. «Eine Vernachlässigung wird es in Zukunft nicht geben», versprach Georg Dubach.¹³⁷ Umgesetzt wurde die Fusion nicht wie ursprünglich geplant auf den 1. September 2004, sondern auf den 1. Januar 2005.

¹³⁴ Ebd.

¹³⁵ NLZ vom 18. September 2003.

¹³⁶ NLZ vom 23. September 2003.

¹³⁷ Ebd.; AM vom 25. September 2003.

Triengen Winikon



Gemeinden		Einwohnerzahl 2007	Fläche km ²
Triengen inkl. Wilihof und Kulmerau	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	3'551	14,5
Winikon	■■■■■■■	744	7,6
Total		4'295	22,1

Die Vorgeschichte

Wie bereits dargelegt, hatte die Studie des IBR im Oktober 2000 eine Gesamtfusion aller sechs Gemeinden des Unteren Surentals empfohlen. In Winikon fand diese Option keine Mehrheit, es zeigte sich eine recht starke Opposition gegen die Fusionspläne. Als einer der Köpfe dieser Gruppe präsentierte sich der ehemalige CVP-Grossrat und Lokalhistoriker (Präsident des Historischen Vereins Winikon) Hanspeter Fischer. «Aus Winikon kann eine Steuer-Oase gemacht werden», meinten die Verfechter der Eigenständigkeit und verwiesen auf das brachliegende «Einfamilien- bzw. Landhauszonen-Land». ¹³⁸

Winikon bittet um Fusionsverhandlungen

Vier Jahre später hatte sich die Lage im unteren Surental stark verändert. Triengen hatte unterdessen mit Kulmerau und Wilihof fusioniert. Der neuen Gemeinde schien es finanziell ausgezeichnet zu gehen, sie hatte nicht zuletzt wegen des Kantonsbeitrags Schulden abbauen und ihren Steuerfuss auf 1,85 Einheiten senken können. In Winikon dagegen, das zuerst vom neuen Finanzausgleich zu profitieren glaubte, verdüsterte sich die finanzielle Situation. Der neu zusammengesetzte Gemeinderat beschloss, «mittels einer Informationsveranstaltung in der Einwohnerschaft den Puls zu fühlen» und beurteilte danach die Lage neu. Er kam zum Schluss, dass «für die Zukunft der Gemeinde Winikon eine Fusion mit der Gemeinde Triengen die beste Lösung ist» und bat deshalb den Gemeinderat von Triengen um Fusionsverhandlungen. Dies gab er im Oktober 2006 in einem gemeinsamen Communiqué bekannt. ¹³⁹

Selbstverständlich stiess die Avance des Gemeinderates in den auf Eigenständigkeit ausgerichteten Kreisen Winikons nicht auf Begeisterung. Aber den Meinungsumschwung in Bevölkerung und Behörden konnten sie nicht mehr aufhalten. Zurückhaltend gab sich zuerst der Gemeinderat von Triengen, das noch die Fusionen mit Kulmerau und Wilihof zu verdauen hatte: «Es fehlt uns zudem ein bisschen das Herzblut in der Sache», gab Gemeindepräsident Georg Dubach gegenüber der «Surseer Woche» zu. ¹⁴⁰

Im Juni 2007 legte die mit den Abklärungen beauftragte Arbeitsgruppe die mit Hilfe des Regierungstatthalters erstellte Finanzstudie vor. Zwar bestanden noch einige Unsicherheiten, doch schien es ausgemacht, dass eine Fusion nach 2009 wegen der Änderungen des Gesetzes zum Finanzausgleich die beiden Gemeinden wesentlich teurer zu stehen käme. Deshalb drängten beide Gemeinderäte auf eine rasche Fusion. Dieser Absicht schloss sich an den beiden Orientierungsversammlungen auch die Bevölkerung mehrheitlich an. Kurz danach wurde im Schützenhaus Winikon der Kick-Off vollzogen und die Projektgruppen (sechsköpfige Projektsteuerung plus sechs Fachgruppen) eingesetzt. ¹⁴¹

¹³⁸ SW vom 28. November 2002.

¹³⁹ SW vom 19. Oktober 2006; A 1666/532, JSD, Aussprachepapier an den Regierungsrat für die Sitzung vom 16. Oktober 2007.

¹⁴⁰ SW vom 19. Oktober 2006. Vgl. SW vom 14. Februar 2008.

¹⁴¹ SW vom 7. Juni und 5. Juli 2007; NLZ vom 27. August 2007.

Ringens um den Kantonsbeitrag

Die Abstimmung wurde auf den 24. Februar 2008 festgesetzt, denn die Fusion sollte spätestens am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Im September 2007 reichten die beiden Gemeinderäte ihr Gesuch für den Kantonsbeitrag ein. Es belief sich auf etwas über 3,6 Millionen, wobei auch ein Antrag auf den beschleunigten Ausbau der Kantonsstrassen zwischen Triengen, Winikon und Wilihof gestellt wurde. Das Gesuch führte zu ausgiebigen Verhandlungen auch innerhalb der kantonalen Behörden – das Finanzdepartement stellte sich auf den Standpunkt, dass eine «Kaskadenfusion» nicht noch honoriert werden sollte, d. h. dass die Unterstützung nicht höher ausfallen dürfte, als wenn Winikon schon bei der ersten Trienger Fusion mitgemacht hätte. Da aber unbestritten war, dass der Kanton ein hohes Interesse an dieser Fusion hatte und eine spätere Lösung den Kanton teurer zu stehen käme, zeigte sich der Regierungsrat generös. Allerdings erst im zweiten Anlauf: Nach einem Wiedererwägungsgesuch war er bereit, einen Fusionsbeitrag von 3 Millionen Franken zu leisten. Er begründete sein Entgegenkommen unter anderem damit, dass diese Folgefusion «im Kanton ein positives Zeichen für die Gesamtreform» setze.¹⁴²

Auf und Ab beim Steuerfuss

Kurz vor der Abstimmung meldeten sich auch in Triengen ablehnende Stimmen. Für Unmut sorgte hier insbesondere, dass die Winikoner für 2008 noch eine Senkung ihres Steuerfusses beschlossen hatten. Georg Dubach relativierte diesen Vorwurf mit der Aussage, dass Kulmerau und Wilihof bei ihrer Fusion mit Triengen dasselbe getan hatten.¹⁴³

Dennoch fand die Gemeindevereinigung an der Urne eine klare, wenn auch nicht überwältigende Zustimmung: In Triengen sagten am 24. Februar 2008 rund 55 %, in Winikon 65 % der Abstimmenden Ja. Regierungsrätin Yvonne Schärli rühmte an der anschliessenden Fusionsfeier Triengen als «lebendiges Beispiel für eine geglückte Fusion», gab aber auch bekannt, dass der Trienger Gemeinderat kein «Fusionsturbo» sei, sondern wirklich «äusserst, äusserst zäh» verhandelt habe.¹⁴⁴

Die Fusion wurde wie geplant auf den 1. Januar 2009 umgesetzt. In der Folge erlebte die fusionierte Gemeinde eine markante Änderung ihrer Steuerbelastung:



Nachdem man den Steuerfuss für 2009 und 2010 durch Steuerrabatte auf 1,6 resp. 1,65 Einheiten festgelegt hatte, musste man diesen in den Folgejahren bis 2013 auf schliesslich 2,4 Einheiten erhöhen. Im Gespräch mit der NLZ machte Finanzvorsteher Josef Fischer dafür vor allem die Halbierung der Unternehmenssteuern durch das neue Steuergesetz sowie die zusätzlichen Ausgaben für die Pflegefinanzierung und das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht verantwortlich.¹⁴⁵ Die Fusionen waren diesbezüglich kein Thema mehr.

¹⁴² A 1666/532, Gesuch vom 12. September 2007, RRB Nr. 1385 vom 13. November 2007; SW vom 14. Februar 2008.

¹⁴³ SW vom 31. Januar 2008.

¹⁴⁴ NLZ vom 25. Februar und SW vom 28. Februar 2008.

¹⁴⁵ NLZ und SW vom 29. November 2012.

**Sursee
Geuensee
Knutwil
Mauensee**



Gemeinden		Einwohnerzahl 2010	Fläche km ²
Sursee	■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■■■■■	8'941	5,9
Geuensee	■■■■■■■■ ■■■■■■■■ ■■■■	2'406	6,4
Knutwil	■■■■■■■■ ■■■■■■■■	1'974	9,8
Mauensee	■■■■■■■■ ■■	1'153	7,2
Total		14'474	29,3

Die Vorgeschichte

Die Stadt Sursee hatte vor 1798 innerhalb des Luzerner Herrschaftsgebiets eine sehr weitgehende Souveränität genossen. Allerdings spielte sich diese in engen räumlichen Grenzen ab, die Stadt verfügte nie über ein grosses Territorium. Dagegen reichte das Gebiet der Pfarrei Sursee weit über die Stadtgrenzen hinaus. Im frühen 19. Jahrhundert wurde das Gemeindegebiet gegen den Widerstand der Stadtbehörden auf gut 6 Quadratkilometer festgelegt. Diese Fläche wurde zunehmend mit Wohn- und Industriebauten belegt, zudem entstanden in Sursee zahlreiche Institutionen mit regionaler Zentrumsfunktion: Sekundarschule, Kantonsschule, Berufsschulen, Theater, Zeughaus, Spital, Alters- und Pflegeheime etc.¹⁴⁵ Dies alles führte zu zahlreichen Kontakten und Absprachen mit den umliegenden Gemeinden.

Im Januar 2007 formulierte der Regierungsrat im Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes eine Strategie, in der er die Region Sursee als zweites Zentrum im Kanton Luzern definierte und den Gemeinden der Umgebung empfahl, sich mit der Stadt Sursee zu vereinigen (s. Kapitel 3, S. 112). Damals arbeiteten die acht Gemeinden Sursee, Geuensee, Schenkon, Oberkirch, Mauensee, Knutwil, Nottwil und Buttisholz in der Regionalkonferenz «Region Sursee – Stadt, Land, See» zusammen. Die Konferenz gab im September 2007 eine Studie beim Institut für Betriebs- und Regionalökonomie in Auftrag, um die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken diverser Vereinigungsvarianten zu untersuchen. Das IBR kam zum Schluss, dass die ersten sechs Gemeinden eine «Problemlösungsgemeinschaft» darstellten, während Buttisholz und Nott-

wil eine wesentlich geringere funktionale Verflechtung aufwiesen und deshalb nicht in den Fusionsperimeter einzubeziehen seien. In einer weiteren Studie wurde empfohlen, in einem ersten Schritt seien die Gemeinden Mauensee, Oberkirch und Sursee zu vereinigen, danach sollten Geuensee und Knutwil dazustossen. Schenkon wurde wegen seines tiefen Steuerfusses ausgeschlossen, weil die Kostenfolgen für die Fusion nicht tragbar gewesen wären.¹⁴⁶

Es folgten intensive Diskussionen in den Gemeinden. In einem Interview der «Surseer Woche» erläuterte Kantonsrat Fredy Zwimpfer aus Oberkirch seine Skepsis gegen ein «Gross-Sursee»; er befürchtete einen «Verlust an Bürgernähe», unter anderem weil die Gemeindeversammlungen durch ein Parlament ersetzt würden. «Bei den lokalen Behörden ist die Stossrichtung der Studie bisher einzig beim Surseer Stadtrat unbestritten. Bei allen anderen Gemeindebehörden ist für Fusionen, wie sie auch vom Regierungsrat angeregt und unterstützt werden, keine Begeisterung spürbar», analysierte Redaktor Hans R. Wüst die Situation in der Region Sursee in der NLZ.¹⁴⁷ Die Auseinandersetzung über den Beitritt ins Projekt führte in Oberkirch zu einer Bevölkerungsumfrage und zu einer

145 Glauser/Siegrist, Luzerner Pfarreien und Landvogteien, S. 174f.; HLS, Bd. 12, S. 141–143, «Sursee (Gemeinde)».
 146 A 1666/501, Grundlagen in Bezug auf die strategische Ausrichtung der Region Sursee STADT LAND SEE, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern für Wirtschaft, Stephan Käppeli et al., Luzern, 3. Januar 2008, S. 56; SW vom 23. Oktober 2008.
 147 SW vom 13. November 2008; NLZ vom 7. Februar 2009.



Urnenabstimmung über weitere Fusionsabklärungen.¹⁴⁸ Nach einem Nein der Bevölkerung im November 2009 zog sich Oberkirch zurück.

Start der Abklärungen

Die Gemeinden Geuensee, Knutwil, Mauensee und Sursee stimmten ein Jahr später einem Fusions-Vorvertrag zu, der Abklärungen zu den vier Gemeinden vorsah. «Nur mit den Ergebnissen der Abklärung können wir kompetent entscheiden», hatte André Mettler, der Gemeindepräsident von Mauensee, für das Abklärungsprojekt geworben. Ruedi Amrein, der Stadtpräsident von Sursee, meinte: »Die Region Sursee hat ein Interesse daran, etwas zu verändern.« Auch Franco Cozzio, Gemeindepräsident von Geuensee, stellte einen grundsätzlichen

Handlungsbedarf fest: »Die Strukturfrage steht seit über zehn Jahren im Raum Sursee zur Diskussion.«¹⁴⁹

Im Dezember 2010 nahmen die Fachgruppen ihre Arbeit auf. Vorsitzender der Projektsteuerung wurde Rainer Bachofner, der Gemeindepräsident von Knutwil. Er erklärte das Vorhaben: man wolle die Machbarkeit einer Fusion der vier Gemeinden prüfen. Dazu brauche es Grundlagen aus allen Bereichen einer Gemeinde: Verwaltung, Behördenorganisation, Finanzen, Raumplanung, Soziales, Bildung, Vereine, Kultur. Als externe Projektleitung wurde die BDO AG beigezogen.

¹⁴⁸ A 1666/503, Botschaft des Gemeinderates zur Urnenabstimmung vom 29. November 2009 über weitere Fusionsabklärungen.

¹⁴⁹ Alle Zitate: SW vom 4. November 2010.



Diskussion mit der Bevölkerung

Die Zwischenberichte der Fachgruppen lagen im Mai 2011 vor. Sie boten eine erste Auslegeordnung und ermöglichten erstmals die öffentliche Diskussion. Demnach hätte es nach einer Fusion eine zentrale Stadtverwaltung in Sursee gegeben. Als Exekutive wurde ein fünfköpfiger Gemeinderat vorgeschlagen, wobei die Fachgruppe «Behörden, demokratische Rechte» eine Sitzgarantie der Ortsteile während der ersten Amtsperiode forderte. Die Gemeindeversammlung sollte bestehen bleiben. Die Standorte der Primar- und Sekundarschulen würden erhalten bleiben, doch sollten sie durch ein zentrales Rektorat geführt werden. Als Name der neuen Gemeinde wurde «Sursee» vorgeschlagen, das Wappen sollte unter Mitwirkung der Bevölkerung bestimmt werden.¹⁵⁰

Die Bevölkerung, Vereine und Parteien hatten die Möglichkeit, sich zum Zwischenbericht schriftlich einzubringen. Sie konnten dazu auch die Gefässe vom Marktplatz (öffentliche Präsentation der Ergebnisse) oder die Website benutzen. Die Rückmeldungen aus diesem breiten Mitwirkungsverfahren waren insgesamt positiv und enthielten konstruktive Vorschläge. Es bestand Konsens in vielen Bereichen; z. B. fanden die zentrale Verwaltung in Sursee und die Beibehaltung der Schulstandorte breite Unterstützung. Einzelne Themen des Zwischenberichts wurden jedoch unterschiedlich beurteilt: Unklar blieb etwa die Frage, wie der Stadtrat der künftigen Gemeinde zu wählen sei. Sollte es eine Sitzgarantie für die kleineren

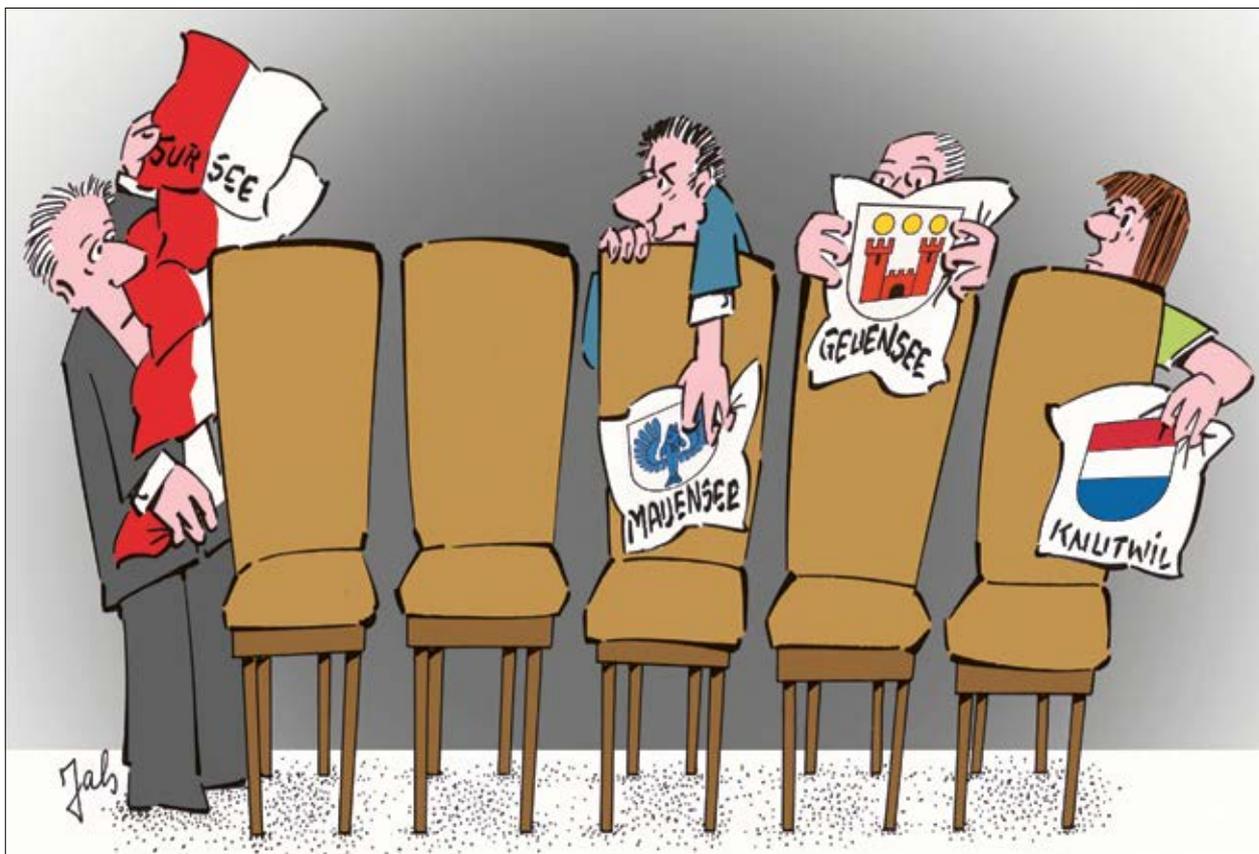
Gemeinden geben? In welcher Form: Für jede Gemeinde mindestens einen Sitz oder nach einem Schlüssel der Einwohnerzahl? Müsste deswegen die Zahl der Gemeinderäte auf 7 Mitglieder erhöht werden?¹⁵¹

Im September wurde die ursprünglich auf Ende 2012 vorgesehene Abstimmung auf den 11. März 2012 vorverlegt. Die Eile war durch eine Gesetzesänderung im Finanzausgleich begründet, indem nur bei einer Fusion bis 2013 noch Zahlungen aus dem Besitzstand anfielen, was insgesamt rund 12,5 Millionen Franken ausmachte. Theres Bühlmann mahnte in der NLZ, Mehrfachfusionen hätten bisher im Kanton einen schweren Stand gehabt, eine Grossfusion wie diese verlange Augenmass und Fingerspitzengefühl. Bei der Information der Bevölkerung sei auch darauf hinzuweisen, dass je nach Ausgang der Abstimmung auch eine Fusion Sursees mit einer oder zwei Gemeinden möglich wäre.¹⁵² Im November 2011 wurde der mit dem Kanton ausgehandelte Fusionsbeitrag bekannt gegeben: 9,25 Millionen Franken. Andreas Hofer von den Grünen schrieb in der »Tribüne« der «Surseer

¹⁵⁰ A 1666/516, Abklärung Fusion Geuensee Knutwil Mauensee Sursee, Zwischenbericht (Entwurf vom 12. Mai 2011) und Medienmitteilung vom 25. Mai 2011; SW und NLZ vom 26. Mai 2011.

¹⁵¹ SW vom 14. Juli 2011.

¹⁵² SW vom 22. September 2011 und NLZ vom 24. September 2011.



Woche»: »Aus Sicht von Sursee ist die Motivation für eine Fusion mit den Nachbargemeinden klar. Sursee ist gebaut und quantitatives Wachstum kaum mehr möglich. Welches ist aber die Motivation der Nachbargemeinden? Welchen Nutzen haben diese von einer Fusion? Grösse ist nicht gleich Qualität. Es gilt festzuhalten, dass alle vier Gemeinden auf einem soliden finanziellen wie auch gesellschaftlichen Fundament stehen. Eine Fusion drängt sich deshalb nicht auf – und schon gar nicht in einem solchen Tempo, wie es nun die Gemeinderäte der vier Gemeinden vorgeben. (...) Dieses Tempo geht auf Kosten eines fundierten Meinungsbildungsprozesses in der Bevölkerung.» Neben den Grünen lehnte auch die SVP das Fusionsprojekt grundsätzlich ab, eine «engere Zusammenarbeit» konnte sich Eveline Dahinden von der SVP Geuensee jedoch vorstellen.¹⁵³

Vor Weihnachten lag der Schlussbericht vor – die Sitzgarantie war nach wie vor umstritten. In der Vernehmlassung hatte diese v. a. in Geuensee und Knutwil, etwas weniger deutlich auch in Mauensee eine starke Mehrheit gefunden. Die Projektsteuerung wies darauf hin, dass das kantonale Recht eine Sitzgarantie nur für die erste Legislatur nach einer Fusion zulasse. Es könne nicht in Betracht gezogen werden, einzelnen Ortsteilen mehr als vier Jahre einen Sitz in der Exekutive zu gewähren.¹⁵⁴

¹⁵³ SW vom 10. November 2011 und NLZ vom 10. Januar 2012.

¹⁵⁴ SW vom 12. Januar 2012.

Abrupter Abbruch des Projekts

Auf Januar 2012 wurde der Fusionsvertrag erwartet. Doch der Elan war gebrochen. Rainer Bachofner und Ruedi Amrein wiesen zwar nochmals auf die Wünschbarkeit der Fusion insbesondere aus raumplanerischen Gründen hin. Auch Oberkirch und Schenkon müssten eigentlich dazu gehören, meinte Amrein, jedoch: «beide haben eine Fusion aus finanziellen Gründen halt schlicht nicht nötig». Doch auch für die verbliebenen vier Gemeinden sei der Zusammenschluss nicht überlebenswichtig. «Das geplante Zusammengehen zwischen Geuensee, Knutwil, Mauensee und Sursee steht auf Messers Schneide. Fällt gar die Abstimmung vom 11. März aus?», fragte die NLZ und verwies auf die schwierige Ausgangslage für die Sitzung der vereinigten Gemeinderäte vom 19. Januar.¹⁵⁵ Auch die «Surseer Woche» warnte: «Ein Abbruch wäre möglich.» Im Kommentar verlangte Redaktor Thomas Stillhart aber, dass die Abstimmung «zwingend stattfinden» müsse, denn «das Volk – nicht Gemeinderäte oder Stadträte – soll jetzt entscheiden. (...) Demokraten können nur dieses Vorgehen billigen. Wenn das Volk dann ein Nein in die Urne legt, was sich bereits an den vier Runden Tischen im Spätherbst abgezeichnet hat, ist zumindest eine Sache sicher: Das Thema Fusion hat sich mindestens für die nächsten zehn Jahre erledigt.»¹⁵⁶ Doch es kam anders: Am 19. Januar entschieden die vier Gemeindebehörden, den Fusionsvertrag nicht zu unterzeichnen und verkündeten den Ausstieg aus dem Projekt.¹⁵⁷

Zum Stolperstein war die Sitzgarantie geworden: Für die Gemeinden Geuensee, Knutwil und Mauensee war sie die Voraussetzung für die Zustimmung zum Fusionsvertrag. Der Stadtrat Sursee jedoch konnte sie auf keinen Fall akzeptieren. In seinem Verständnis tangierte die Sitzgarantie den verfassungsmässig garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Insgesamt hatte der Fusionsvertrag den vier Gemeinden zu viele Kompromisse abgefordert.

Lukas Nussbaumer, Redaktor der NLZ, befasste sich in seinem Kommentar mit der staatspolitischen Bedeutung des gescheiterten Projekts: «Sogenannt strategische Fusionen sind im Kanton Luzern derzeit unrealistisch. Fusionsturbos weisen zwar immer wieder darauf hin, dass strategische Zusammenschlüsse sehr wohl möglich seien: Das Beispiel Luzern-Littau beweise dies. Sie blenden dabei aus, dass damals finanzielle Gründe eine wichtige Rolle gespielt haben. Jetzt gilt es, der Realität

ins Gesicht zu schauen – und die lautet: Fusionen lassen sich nicht vom Bürotisch aus planen. Sie müssen wachsen. Jahrelang, vielleicht jahrzehntelang.»¹⁵⁸ Thomas Stillhart äusserte in der «Surseer Woche» noch einmal seine Enttäuschung über den Verzicht auf die Abstimmung. Den Trost über die gescheiterte Fusion hatte er aber schon vor dem Entscheid formuliert: «Für die Katze» sei die «fundierte und teure Abklärung» nicht gewesen: «Die unzähligen Sitzungen zwischen den Gemeinderäten und Verwaltungsangestellten ebneten den Boden für ein noch intensivere Zusammenarbeit unter den Gemeinden rund um Sursee. Wer sich kennt, kann besser aufeinander zugehen und heiklere Fragen freundschaftlich ausdiskutieren.»¹⁵⁹

Dies betonte auch Rainer Bachofner, der Präsident der Projektsteuerung, als sich die Beteiligten im April nochmals zu einer Sitzung trafen, um das Geschehene zu analysieren. Obwohl man streckenweise «Offenheit, Geradlinigkeit und gegenseitiges Vertrauen» vermisst habe, könne man sich «weiterhin in die Augen schauen». Als Gründe für das Scheitern wurden v. a. der hohe Zeitdruck und die ungenügende Einbeziehung der Bevölkerung ausgemacht. Eine Fusion dieser Tragweite könne halt nicht bloss auf Empfehlung des Kantons in Angriff genommen werden, sondern hätte «von den Gemeinden selber initialisiert» werden müssen.¹⁶⁰

¹⁵⁵ NLZ vom 9. Januar 2012.

¹⁵⁶ SW vom 12. Januar 2012.

¹⁵⁷ NLZ vom 21. Januar und SW vom 26. Januar 2012.

¹⁵⁸ NLZ vom 21. Januar 2012.

¹⁵⁹ SW vom 26. und 12. Januar 2012.

¹⁶⁰ NLZ vom 12. April 2012.

4.2

ROTTAL WOLHUSEN

Die Planungsregion Rottal-Wolhusen umfasste den südlichen Teil des Amtes Sursee plus die zum Amt Entlebuch zählende Gemeinde Werthenstein. Ein eigentliches Zentrum besass die Region nicht, in der fünf eher grossflächige und bevölkerungsreiche Gemeinden zusammengefasst waren. Zusammen mit den Regionen Entlebuch und Hinterland bildete sie die RegioHER (gegründet 1975 als Entwicklungsgenossenschaft Luzerner Berggebiet).¹

Unterteilt war das Gebiet in die zwei Subregionen Rottal (Gemeinden Ruswil, Buttisholz und Grosswangen) und Wolhusen (Gemeinden Wolhusen und Werthenstein). In der Subregion Rottal gab es keine Fusionsbestrebungen. Anders präsentierte sich die Lage in der Subregion Wolhusen, in der beide Gemeinden auf mannigfache Weise ineinander verflochten waren.

¹ 2009 wurde die RegioHER in Region Luzern West umbenannt, die sich als einer der vier regionalen Entwicklungsträger (RET) im Kanton Luzern versteht. Die Gemeinden Buttisholz und Grosswangen wechselten daraufhin zur Region Sursee-Mittelland, während Ruswil, Wolhusen und Werthenstein bei der Region Luzern West verblieben. Vgl. Region Luzern West, Geschichte.

Werthenstein Wolhusen



Gemeinden		Einwohnerzahl 2000	Fläche km ²
Wolhusen	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	4'004	14,3
Werthenstein		1'924	15,7
- ohne Schachen	■■■■■■■■■■	~ 1'000	~ 8,9
- Ortsteil Schachen	■■■■■■■■■■	~ 1'000	~ 6,8
Total (Wolhusen und Werthenstein ohne Schachen)		~ 5'000	~ 23,2

Die Vorgeschichte

1989 feierte die Gemeinde Werthenstein ihr 100-Jahr-Jubiläum im bestehenden Umfang und gab zu diesem Anlass eine Ortsgeschichte heraus.² Kaum eine andere Luzerner Gemeinde hatte eine bewegtere und kompliziertere Gliederung aufzuweisen. 1853 hatte die finanziell erschöpfte Gemeinde Wolhusen-Markt Aufnahme gefunden, 1889 die ebenfalls verarmte Gemeinde Schachen. Damit verfügte Werthenstein zwar über weitgehend natürliche Grenzen entlang der Kleinen Emme und dem Rümli. Doch die drei Siedlungskerne (Wolhusen mit Wolhusen-Markt, Werthenstein-Dorf und Schachen/Ennigen) lagen jeweils beidseits dieser Flüsse und deshalb nur je zur Hälfte auf Werthensteiner Gemeindegebiet. Die andere Hälfte gehörte zu den Nachbargemeinden Wolhusen, Ruswil und Malter. Kirchlich war das Gebiet auf die drei Kirchgemeinden Wolhusen, Werthenstein und Malter aufgeteilt.³

Die enge Verflechtung mit Wolhusen insbesondere im westlichen Gemeindegebiet von Werthenstein verstärkte sich im Juli 1998 noch, als Werthenstein und Wolhusen ihre Steuerämter zusammenlegten. Im November 1998 erteilten die beiden Gemeinderäte auf Drängen und unter Mithilfe des Kantons dem Institut für Betriebs- und Regionalökonomie den Auftrag, die «Auswirkungen einer verstärkten Zusammenarbeit und einer Fusion» zu prüfen.⁴ Rund ein Jahr später legte das IBR die Studie «Zukunft der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen» vor. Dieses bestätigte die komplexen geografischen und gesellschaftlichen Verflechtungen der beiden Gemeinden. «Die Gemeinde Werthenstein besteht aus den drei Ortsteilen Werthenstein-Oberdorf, Wolhusen-Markt und

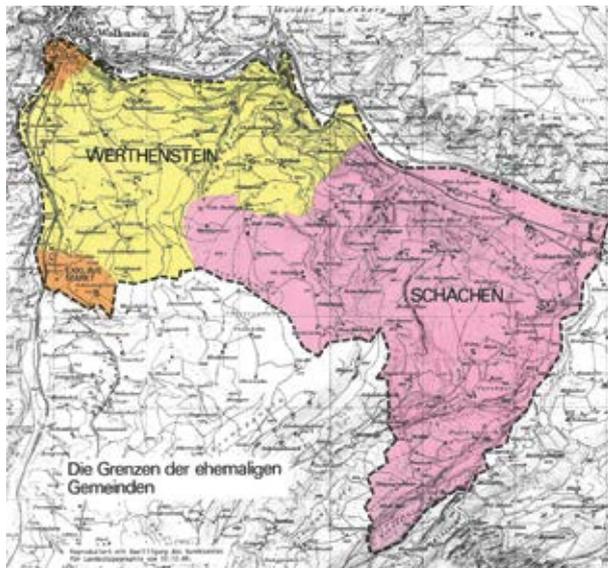
Schachen. Werthenstein-Oberdorf ist stark mit Werthenstein-Unterdorf (Gemeinde Ruswil) verbunden. Ähnlich stark ist Wolhusen-Markt mit Wolhusen vernetzt, während sich der Ortsteil Schachen eher nach Malter orientiert», wurde die Ausgangslage zusammengefasst.⁵

«Die Studie empfiehlt die Fusion», titelten sowohl der «Entlebucher Anzeiger» als auch die NLZ, als die Studie im Oktober dem Publikum vorgestellt wurde.⁶ Die Studie sagte voraus, dass die Fusion zu jährlichen Einsparungen von 400'000 Franken führen würde. Der Steuerersatz bliebe bei 2,4 Einheiten, doch dürfte längerfristig der Sprung aus dem Finanzausgleich gelingen. Da sich die beiden Gemeinden in verschiedenen Ämtern befanden, wurde ein Amtswechsel von Wolhusen ins Amt Entlebuch empfohlen. Dies war deshalb von Bedeutung, weil die Ämter zugleich Wahlkreise waren; für das Entlebuch hätte dies zwei zusätzliche Grossratsitze bedeutet.⁷

An der Medienkonferenz kam auch zum Ausdruck, dass gemäss einer Meinungsumfrage Wolhusen einer Fusion «eher positiv, Werthenstein eher ablehnend» gegen-

2 Schwingruber ... et al, Werthenstein.
 3 Ebd.; s. auch HLS, Bd. 10, S. 838, «Schachen», Bd. 13, S. 416 f., «Werthenstein», S. 578 f., «Wolhusen (Gemeinde)», und S. 579 f., «Wolhusen-Markt».
 4 A 1666/554, Schreiben Justizdepartement «HWV-Studie» vom 11. September 1998.
 5 A 1666/555, IBR, Zukunft der Gemeinde Werthenstein und Wolhusen: Auswirkungen einer verstärkten Zusammenarbeit und einer Fusion, September 1999, S. 1.
 6 NLZ vom 27. Oktober 1999; EA vom 28. Oktober 1999.
 7 Ebd. Der Wahlkreiswechsel erfolgte dann mit der neuen Kantonsverfassung 2008.

Karte 4.2: Territorium der drei ehemaligen Gemeinden Wolhusen-Markt, Werthenstein und Schachen. Für die Fusion mit Wolhusen wäre auch der westliche Teil der ehemaligen Gemeinde Schachen vorgesehen gewesen. (Karte aus: Schwingruber et al., Werthenstein, S. 9)



überstehe.⁸ Während der Gemeinderat von Werthenstein der Fusion einiges abgewinnen konnte, sprach sich die Bevölkerung v. a. im Ortsteil Schachen deutlich dagegen aus, da sie mehrheitlich nach Malters ausgerichtet war. Durch eine Fusion mit Wolhusen würde dieser Ortsteil vorab in raumplanerischer Hinsicht an Bedeutung verlieren, seine Weiterentwicklung wäre in Frage gestellt, meinte die aus Schachen stammende Werthensteiner Gemeindepräsidentin Bernadette Waltenspül in einer Podiumsdiskussion. Stephan Käppeli, einer der Autoren der Studie, gab daraufhin zu bedenken, dass dies auch bei einer Fusion Schachens mit Malters der Fall sein könnte.⁹ «Zwei Herzen in der Brust» spürte der aus Wolhusen-Markt stammende Gemeinderat Werner Imbach, wenn er an die Situation Schachens dachte, aber auch Bernadette Waltenspül meinte zur Lokalzeitung «Die Region»: «Als Gemeinderätin betrachte ich die Studie natürlich aus einer anderen Perspektive als als Schachnerin.»¹⁰

Ein-Text-Verfahren

Bereits im Januar 2000 schlug das IBR für den Meinungsbildungsprozess über die Fusion das sogenannte Ein-Text-Verfahren vor, das den Forderungen nach Fairness und Kompetenz gut entspreche.¹¹ Im Mai wurde dieser Prozess unter dem Projektnamen «Zäme go?» gestar-

Ein-Text-Verfahren

Die Methode des Ein-Text-Verfahrens stammt aus der diplomatischen Praxis und war u. a. bei den Friedensverhandlungen zwischen Israel und Ägypten von Camp David eingesetzt worden. Dabei wird zuerst durch einen neutralen Vermittler oder eine Moderatorin eine mögliche Lösung in einem provisorischen Text skizziert. Dieser wird den Interessengruppen zur Kritik überlassen. Diese können ihre Anliegen und Bedürfnisse einbringen, wodurch der Text laufend verändert wird, bis alle Mitwirkenden mit ihm «leben» können.

Im Rahmen der Gemeindereform diskutieren Personen aus den betreffenden Gemeinden das Thema Fusion. Der daraus resultierende Text wird den Behörden vorgelegt. Diese entscheiden, inwieweit die Inhalte des Textes als Fusionsvorlage zur Abstimmung gebracht werden.

Quelle: Gemeinde-Info November 2000; WB vom 5. Mai 2001

tet.¹² Rund ein Jahr dauerten die Gespräche, an denen sich 56 Personen aus Werthenstein und Wolhusen beteiligten. Dabei war insbesondere der Ortsteil Schachen «immer wieder Gegenstand von Fragen und Auseinandersetzungen. Die Grundfragen, ob Werthenstein mit Schachen zu Wolhusen stossen, Schachen mit Malters heiraten oder ob gar alles beim Alten bleiben soll, gaben Anlass zu Diskussionen», resümierte die «Region».¹³ Das Problem konnte letztlich aber nicht gelöst werden. An der Schlussitzung zeigte sich, «dass grundsätzlich alle Varianten möglich sind».¹⁴

⁸ NLZ vom 27. Oktober 1999.

⁹ Die Region vom 28. Oktober 1999 und NLZ vom 12. Januar 2000.

¹⁰ Ebd.; Die Region vom 11. November 1999.

¹¹ A 1666/556, IBR, Der Meinungsbildungsprozess über eine Fusion der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen, Version 1.1 vom 10. Januar 2000.

¹² Anzeiger vom Rottal vom 11. Mai 2000.

¹³ Die Region vom 14. Juni 2001.

¹⁴ Ebd.



Warum war diese Entscheidung so schwierig? «Es gibt für beide Varianten gute Gründe», wusste Christoph Hauser vom IBR zu berichten. Bei Variante 1 (Fusion Wolhusen-Werthenstein) könnte die bestehende Gemeinde Werthenstein zusammenbleiben. Das sei organisatorisch, aber auch emotional einfacher. Bei Variante 2 (Angliederung von Werthenstein ohne Schachen an Wolhusen und von Schachen an Malters) werde dem Willen Schachens, das nach Malters tendiere, vielleicht eher Rechnung getragen.¹⁵ Die dritte Möglichkeit, nämlich dass alles beim Alten bliebe, war im Ein-Text-Verfahren nicht näher skizziert worden. Das IBR hielt jedoch abschliessend fest, die «Chance, das erste Fusionsprojekt zu sein, sollte wahrgenommen werden», auch wenn man damit mehr Unsicherheiten gegenüberstehe, da später «nicht mehr mit der gleichen ideellen und finanziellen Unterstützung des Kantons zu rechnen» sein werde.¹⁶

Die Telefonbefragung

Nach dieser Patt-Situation entschieden sich die Gemeinderäte im Sommer 2002, eine telefonische Befragung durch das Institut für Politikstudien Interface bei der Bevölkerung zu starten. Sie sollte die Richtung aufzeigen, über welche Fusionsvariante allenfalls eine Volksabstimmung stattfinden sollte. Geplant war, Malters und Ruswil zu einem späteren Zeitpunkt einzubeziehen. Doch diese Rechnung wurde ohne Malters gemacht. Der dortige Gemeinderat hatte grundsätzlich eine positive Haltung zu einer Fusion mit Schachen und wollte sich auch

an der Umfrage beteiligen. Noch vor dem Start äusserten sich Bürgerinnen und Bürger aus den drei Gemeinden in Zeitungsaussagen zu ihrer bevorzugten Variante. Paula Oberson, Musiklehrerin aus Wolhusen, entschied sich für Variante 2 (Schachen zu Malters), weil sie im Ein-Text-Verfahren mitbekommen hatte, dass die Schachnerinnen und Schachner den Schritt nach Wolhusen nicht tun möchten. Auch Staatsanwalt Ruedi Isenschmid (Malters) warb für diese Lösung. Landwirt und alt Grossrat Sepp Burri aus Schachen fand, dass alles beim Alten bleiben sollte. Der Raumplaner Peter Kurmann aus Wolhusen war für Variante 1, weil für ihn Werthenstein als Ganzes mit Wolhusen fusionieren sollte.¹⁷

Dann wurden der Bevölkerung per Regionalzeitungen die wichtigsten Fakten zur Fusion mitgeteilt. Willi Bucher, Gemeindepräsident von Wolhusen, vertrat noch einmal seine Überzeugung: «Wir sollten den Schritt wagen», und Bernadette Waltenspül bekräftigte, dass der Gemeinderat nicht alleine entscheiden wolle.¹⁸ Auch Anton Schwingruber, Regierungsrat und Werthensteiner, meldete sich zu Wort: «Wenn ich mir vorstelle, dass sich in den 150 Jahren die gesamte gesellschaftliche, kulturelle und politische Welt verändert hat, so muss man doch auch die Strukturen der Gemeinden hinterfragen.»

¹⁵ EA vom 16. Mai 2002.

¹⁶ A 1666/556, Rückmeldung IBR zum Abschluss des Eintext-Verfahrens, 27. Juni 2001.

¹⁷ EA vom 25. Mai 2002.

¹⁸ Die Region vom 30. Mai 2002.

Gemeindepräsidentin Bernadette Waltenspül (Werthenstein) im Gespräch mit den beiden Gemeindepräsidenten Ruedi Amrein (Malters) und Willi Bucher (Wolhusen) im Kloster Werthenstein (NLZ vom 1. Oktober 2002, Foto Alexandra Wey)



Werthenstein sei «die wohl komplizierteste Gemeinde im Kanton. Es ist nur logisch, dass gerade sie eine der ersten ist, die diese Strukturen überdenkt.» Schwingruber fand es «nicht sinnvoll, Schachen gegen Wolhusen auszurichten. Man sollte mit dem Lauf des Wassers gehen. Doch das ist Sache der Schachner. Sie müssen sagen, wie sie das sehen.»¹⁹ Das Resultat der Umfrage ergab schliesslich eine Mehrheit für Variante 2 und damit für die Aufteilung Werthensteins. 60 bis 80 Prozent sprachen sich in Wolhusen und Malters für diese Lösung aus; eine knappe Mehrheit in Werthenstein.²⁰

Start der Fusionsabklärungen

Nach rund dreijähriger Vorbereitungszeit beschlossen die beteiligten Gemeinderäte an ihrer Klausurtagung, Variante 2 zur Abstimmung zu bringen. «Nach einer so langen Projektphase ist es nun an der Zeit, die Bevölkerung einzubeziehen», sagte Bernadette Waltenspül vor den Medien.²¹ Die Abklärungen sollten zügig erfolgen; die Vorlage sollte bis 2004 abstimmungsreif sein. Den Volksentscheid abwarten wollte die Gemeinde Ruswil, die dann allenfalls ihren Ortsteil Werthenstein-Unterdorf an die fusionierte Gemeinde abtreten würde.²²

Es wurde eine Projektorganisation mit Projekt- und Steuerungsgruppe aufgebaut. Drei Fachgruppen (Recht, Reorganisation und Finanzen) erarbeiteten in ihren Bereichen die Grundlagen für je einen Fusionsvertrag für Werthenstein mit Wolhusen und Schachen mit Malters. In der Zwischenzeit bewilligte die Werthensteiner

Stimmbevölkerung den Bau eines neuen Schulhauses im Ortsteil Schachen in der Höhe von 6 Millionen Franken. Bernadette Waltenspül beruhigte: «Die Investition wird bei einer allfälligen Fusion abgegolten.»²³

Erste Resultate, erste Schwierigkeiten

In Wolhusen begannen sich FDP-Kreise zu fragen, ob eine Fusion mit Werthenstein ohne Schachen überhaupt sinnvoll sei. Denn Schachen sei der einzige Ortsteil mit Landreserven.²⁴ Derweil beschrieb die Werthensteiner Gemeindepräsidentin die finanzielle Situation ihrer Gemeinde: «Wir haben vor kurzem den Finanzplan 2003 bis 2009 erstellt, der alles andere als rosig aussieht. (...) Man muss es realistisch sehen und sich bewusst sein, dass sich in den einzelnen Kreisen Wolhusen-Markt, Werthenstein-Oberdorf und Schachen sicher am Dorfbild, am Dorfcharakter sowie am kulturellen Leben nichts verändern wird. Steuern müssen in allen Gemeinden bezahlt werden, nur ist es mit einer Fusion eher möglich, diese zu senken.»²⁵

Im Frühjahr 2003 wurde mit Hochdruck am «Vertrag über die Teilung der Einwohnergemeinde Werthenstein und deren Vereinigung mit den Einwohnergemeinden Wolhusen und Malters» gearbeitet. Auch über den Grenzverlauf zwischen den fusionierten Gemeinden Wolhusen und Malters wurde debattiert. Die vorgesehene Grenze führte entlang des Mülibachs und durch den Schofgraben bis zur Langnauerbrücke.²⁶ An Informationsveranstaltungen in Werthenstein und Malters wurde bekannt gegeben, dass alle Werthensteiner Bürgerinnen und Bürger (auch die Schachner) mit der Fusion automatisch das Bürgerrecht von Wolhusen erhalten würden. Wer von ihnen Malterser werden wolle, müsse dort ein Gesuch

¹⁹ Ebd.

²⁰ WB und EA vom 27. August 2002; Die Region vom 29. August 2002.

²¹ NLZ vom 1. Oktober 2002.

²² Ebd.

²³ NLZ vom 21. November 2002.

²⁴ EA vom 25. Januar 2003.

²⁵ Die Region vom 30. Januar 2003.

²⁶ Die Region vom 3. April und 15. Mai 2003.



stellen. Dies verstärkte die skeptische Grundstimmung der Versammelten. Eine Teilnehmerin empörte sich: «Ich las in der Zeitung, dass wir Schachner, um Malterser zu werden, wie Asylbewerber ein Gesuch stellen müssen.» Ein Votant zeigte sich besorgt wegen der Pro-Kopf-Verschuldung. Diese liege in Werthenstein bei 12'000 Franken, in Malters bei 3'900 Franken. Ruedi Amrein, Gemeindepräsident von Malters, verwies auf den Kanton, der die Differenz zu bereinigen habe: «Die Fusion kommt nur zustande, wenn alle Beteiligten Nutzen daraus ziehen.»²⁷

Abbruch der Verhandlungen

Es standen die Verhandlungen mit dem Kanton an. Doch diese liefen nicht wie erwartet. Die Gemeinden hatten 12,7 Millionen Franken verlangt, davon 9,5 Millionen Franken – wegen der unterschiedlich hohen Pro-Kopf-Verschuldung – allein für die Fusion von Schachen mit Malters. Dies erwies sich als unrealisierbar, denn 12,7 Millionen entsprachen fast genau dem Betrag, den der Kanton unterdessen für insgesamt fünf Fusionen zugesichert hatte. Die Forderung war zu hoch, das Projekt scheiterte. Im Juli 2003 schrieb die NLZ: «Die Gemeinde Werthenstein wird nicht aufgeteilt. Dem Kanton ist das Fusionsprojekt um Malters, Werthenstein und Wolhusen zu teuer.»²⁸

Die Gemeinderäte von Werthenstein, Wolhusen und Malters bedauerten das Scheitern der Fusion: «Wir haben die Fusion als Chance gesehen, das fester zu knüpfen, was bereits funktioniert; die Zusammenarbeit mit

Schachen», sagte Ruedi Amrein. Bernadette Waltenspül war sehr enttäuscht und verwies auf die schlechte Finanzsituation ihrer Gemeinde: «Bei einem Alleingang müssen demnächst die Steuern erhöht werden.»²⁹ Redaktor Beat Vogt äusserte in seinem Kommentar in der NLZ Verständnis für den Abbruch der Verhandlungen: «Dass der Zusammenschluss von Malters und Schachen mit Kosten von 9,5 Millionen Franken nun den finanziellen Rahmen sprengt, kann zwar bedauert, darf aber nicht einfach ignoriert werden. «Fusionieren, koste es was es wolle», wäre der falsche Ansatz. Deshalb war es nichts als richtig, dass der Kanton die Notbremse gezogen hat.» Vogt warb jedoch für eine Weiterführung der Gebietsreform: «Das Wissen, dass Fusionen auch tatsächlich gestoppt werden, wenn sie den Rahmen sprengen, erhöht nur das Vertrauen in den Prozess» und wies darauf hin, «dass mit den Steuergebern sorgfältig umgegangen wird».³⁰

Die Kantonsbehörden gingen bei ihrer Entscheidung davon aus, dass die Variante 1 (Fusion von ganz Werthenstein mit Wolhusen) vielleicht später doch noch zum Zuge kommen könnte. Diesen Vorstellungen erteilte der Werthensteiner Gemeinderat postwendend eine Absage: «In den nächsten Jahren werden keine weiteren Fusionsverhandlungen mit Nachbargemeinden geführt.» Wolhusens Gemeindepräsident Willi Bucher zeigte sich sehr enttäuscht über diesen Entscheid, während Judith Lauber vom Amt für Gemeinden den Entscheid respektierte, da Fusionen «grundsätzlich freiwillig» seien.³¹

In den folgenden Jahren wurde die Variante 1 nicht mehr aufgegriffen. Bei den weiteren Fusionsprojekten im Kanton Luzern war die Aufteilung einer Gemeinde fortan kein Thema mehr. Kleinere Grenzvereinbarungen und gelegentliche Umteilungen von Weilern und Gehöften (wie die Überführung eines Teils des Weilers Tann von der Gemeinde Beromünster in das Gemeindegebiet von Schenkon per 1. Januar 2015) finden hingegen weiterhin statt und sind auch in Zukunft möglich.

27 Die Region und EA vom 15. Mai 2003. Gemäss offiziellen Quellen lag die Pro-Kopf-Verschuldung bei 9'875 resp. 4'482 Franken (A 1666/562, Aktennotiz Bruno Keel vom 11. April 2003). In der NLZ wurden ebenfalls andere Zahlen angegeben: 5'700 resp. 3'500 Franken (NLZ vom 8. Juli 2003).

28 NLZ vom 8. Juli 2003.

29 NLZ und NZZ vom 8. Juli 2003; Die Region vom 10. Juli 2003.

30 NLZ vom 8. Juli 2003.

31 NLZ vom 10. Juli 2003.

4.3

SEETAL

Das Luzerner Seetal bildet eine Planungsregion, die sich geographisch und kulturell klar definieren lässt. Heute tritt sie unter dem Begriff «Regionaler Entwicklungsträger Idee Seetal» auf.¹ Gleichwohl reicht diese Geschlossenheit nicht vor 1800 zurück, denn die nördliche oder untere Hälfte, später Subregion Hitzkirch genannt, ist grösstenteils erst 1803 durch einen Landabtausch mit dem neuen Kanton Aargau zum Kanton Luzern gelangt. Dieses sogenannte Hitzkircheramt war ausserordentlich kleinräumig gegliedert, es umfasste zunächst zwölf kleine Gemeinden, die zudem teilweise noch Exklaven aufwiesen.² Keine von ihnen erreichte eine Fläche von 6 Quadratkilometern. Die kleinste, Richensee, schloss sich 1897 aus finanziellen Gründen an Hitzkirch an, nachdem verschiedene andere Modelle verworfen worden waren.³ Neben dem alten Hitzkircheramt zählten auch die beiden Gemeinden Schongau und Ermensee zur Subregion Hitzkirch. Diese hatten bis 1798 zum luzernischen Michelsamt gehört.

Der obere Teil des Seetals, in der Regionalplanung als Subregion Hochdorf bezeichnet, hatte im alten Staat Luzern der Landvogtei Rothenburg angehört. Er gliederte sich in die vier relativ grossen Gemeinden Römerswil, Hochdorf, Hohenrain und Ballwil. Nicht zur Planungsregion Seetal gehörte der südliche Teil des Amtes Hochdorf (Gemeinden Rain, Eschenbach, Inwil, Rothenburg und Emmen), der bereits zur Region Luzern zählte. Die Gemeinde Eschenbach schloss sich jedoch 2006 dem Gemeindeverband Regionalplanung Seetal an.

Naturgemäss war der Fusionsdruck in der kleinräumigen Subregion Hitzkirch wesentlich grösser. Die ersten Fusionen im Seetal erfolgten dann jedoch unter Beteiligung von Gemeinden aus beiden Subregionen. Es waren die kleinen Gemeinden Herlisberg und Lieli aus der Subregion Hitzkirch, die sich bei der Partnersuche südwärts orientierten und um die Jahrtausendwende eine engere Zusammenarbeit mit den Gemeinden Hochdorf, Hohenrain und Römerswil prüften.

1 Idee Seetal, Aufgabe und Werdegang. Die Idee Seetal entstand 2003 als Verschmelzung des Vereins Wirtschaftsförderung mit der Regionalplanung. Ihre Rechtsform war zuerst privatwirtschaftlich (GmbH, seit 2007 AG), seit 2015 ist sie wie die anderen RET ein Gemeindeverband.

2 AKT 22/23 C.1; Huber, Gefüge, S. 10; Häfliger, Richensee, S. 70 f.

3 Häfliger, Richensee, S. 80 ff. Abgelehnt wurden unter anderem die vom kantonalen Gemeindedepartement vorgeschlagene Variante von 3 Grossgemeinden im Hitzkircheramt, die Vereinigung Richensees mit Ermensee oder die Aufteilung auf 3 Nachbargemeinden.

Römerswil Herlisberg



Gemeinden		Einwohnerzahl 2002	Fläche km ²
Römerswil	■■■■■■■■■■ ■■■	1'269	14,0
Herlisberg	■■	229	2,7
Total		1'498	16,7

Die Vorgeschichte

Das Kooperationsprojekt der Gemeinden Herlisberg, Hochdorf, Hohenrain, Lieli und Römerswil wurde vom Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) begleitet. Im Oktober 2000 lag die vom Kanton finanzierte Studie vor. Das IBR schlug eine Zusammenarbeit aller fünf Gemeinden in den Bereichen Zivilstandswesen, Rechnungsführung/Steueramt und Bauwesen vor sowie mittelfristig zwei Gemeindefusionen am Hang des Erlösen (Herlisberg mit Römerswil) und des Lindenbergs (Lieli mit Hohenrain).⁴

Ein halbes Jahr nach der Präsentation der IBR-Studie beschrieb Dominik Thali, der Redaktionsleiter des «Seetaler Boten», die Situation der kleinen Seetaler Gemeinden vor der ab 2003 greifenden Revision des Finanzausgleichs wie folgt: «Den «Kleinen» geht's ans Lebendige. Sie müssen sich vorsehen, wollen sie nicht in ein paar Jahren unfreiwillig einem Nachbarn einverleibt werden. Nun hat dieser (vorerst noch sanfte) Druck aus Luzern indessen auch sein Gutes. In mancher Gemeinde – den kleinen vorab – löst er eine Diskussion über die eigene Zukunft aus, wie dies bis jetzt noch nie der Fall war.»⁵

Der Gemeinderat von Herlisberg reagierte auf diese Situation mit einer Bevölkerungsumfrage: «Soll Herlisberg mit einer Nachbargemeinde fusionieren? Wenn ja, mit welcher, wenn nein, wäre der Gemeinde die Selbstständigkeit ein höherer Steuerfuss wert?»⁶ Dass Herlisbergs geografische und soziale Lage nicht ganz einfach war, hatte die Lokalzeitung schon im Vorjahr festgestellt: «Herlisberg ist heute schon weit vernetzt. So gehen zum Beispiel die Kinder in die Primarschule nach Retschwil, jedoch in die Oberstufe nach Beromünster. Die Reformierten besuchen in Hochdorf die Kirche, während die Katholiken zu Römerswil gehören. Wer in die Musikschule geht, wird entweder in Beromünster, Hitzkirch oder Römerswil unterrichtet, und wenn es brennt, hilft die Feu-

erwehr Römerswil.»⁷ Im Juni 2001 wurden die Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage ausgewertet. Über 80 Prozent der Herlisberger Bevölkerung ab 16 Jahren hatten an der Umfrage teilgenommen und sich dabei deutlich für eine Fusion ausgesprochen: «Je 42 Prozent sind für Römerswil und Beromünster, nur 11 Prozent dagegen streben Richtung Hitzkirchertal, 1 Prozent Richtung Hochdorf.»⁸ Offensichtlich suchten die Herlisberger das Zusammengehen mit einer Zentrumsgemeinde; eine Fusion mit der kleinen Nachbargemeinde Retschwil, die mit ähnlichen Problemen kämpfte, war keine Option.

Ausrichtung nach Römerswil

Obwohl sich Herlisberg auch bei den mit eigenen Fusionsprojekten beschäftigten Gemeinden Beromünster und Hitzkirch umsaß, zeigte sich rasch, dass die Chancen mit Römerswil am besten standen. Im November 2002 kam die Nachricht: «Römerswil und Herlisberg prüfen die Fusion. Zwischen den beiden Gemeinden gibt es schon viele Gemeinsamkeiten. Wenn sie sich in den Verhandlungen einig werden, dann wird die Bevölkerung Ende 2003 über den Fusionsvertrag abstimmen. Auf den 1. Januar 2005 soll die Fusion vollzogen sein.»⁹ Der

4 A 1666/385, Verstärkte Kooperation der Gemeinden Herlisberg, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Römerswil. Studie des IBR (S. Käppeli, J. Inderbitzin), September 2000; vgl. NLZ vom 28. Oktober 2000 und SB vom 3. November 2000.

5 SB vom 3. Mai 2001. Zur Fusion Herlisberg-Römerswil vgl. auch die Unterlagen des Regierungsstatthalters Amt Hochdorf im Staatsarchiv Luzern: A 1552/680-682.

6 Ebd.

7 SB vom 16. März 2000.

8 SB vom 21. Juni 2001.

9 AM vom 7. November 2002.



Gemeindepräsident von Römerswil, Jost Feer, vertrat die Meinung, dass die kleinräumige Struktur, wie sie noch in einigen Regionen des Kantons vorherrsche, in Zukunft ausgedient habe. «Als grösseres Gebilde werden wir stärker. Es stehen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, und damit steht die neue Gemeinde vermehrt auf eigenen Füissen.»¹⁰

Schwierigkeit Schule

Eine Schwierigkeit des Projekts bildete die Schule. Sowohl in Retschwil wie in Römerswil bestanden gut funktionierende Schulen, die von der jeweiligen Bevölkerung getragen wurden. Durch alte bewährte Traditionen war Herlisberg mit der Schule Retschwil stark verbunden. Die Schulpflege bestand aus je zwei Mitgliedern der beiden Gemeinden. Dabei war es jedoch nicht immer nur

harmonisch zugegangen: Erst nach jahrelangen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Gemeinden über den Standort hatte 1906 das weithin sichtbare Schulhaus in der Nähe der Gemeindegrenze gebaut werden können.¹¹ Das Gebäude von lokaler Bedeutung wurde 1994 ausgemustert, als die Trägergemeinde Retschwil ein neues Schulhaus erstellte.

Auch wenn die Kinder von Herlisberg schon länger den Kindergarten in Römerswil besuchten, fühlte man sich in Herlisberg moralisch für den Fortbestand der Schule Retschwil verpflichtet. Nach intensiven Abklärungen aller Varianten kam die Fachgruppe Schule jedoch zu folgendem Schluss: Nach der Fusion sollten alle Schülerinnen in Römerswil unterrichtet werden, obwohl in

¹⁰ Ebd.

¹¹ AKT 411/2353; vgl. Seetaler Brattig 34 (2012), S. 36–38.

Römerswil in neuen Schulraum investiert werden musste.¹² Die Oberstufenschüler würden wie bisher in Beromünster die Schule besuchen.

Die Fachgruppe Finanzen empfahl die Fusion ebenfalls klar, unter der Voraussetzung eines Entschuldigungsbeitrags, der mit dem Kanton zu verhandeln war. Für einen Alleingang Herlisbergs sahen die Finanzpläne schlecht aus. Die fusionierte Gemeinde könnte dagegen ab 2005 den Steuerfuss von 2,35 Einheiten in Römerswil und 2,4 Einheiten in Herlisberg auf 2,2 Einheiten für alle senken. Dies vor allem aufgrund der Einsparungen bei der Verwaltung und bei der Schule.¹³

Offenheit, Bedauern und Kritik

Die Bevölkerung in den beiden Gemeinden reagierte grösstenteils mit Offenheit, zeigte aber auch Bedauern. «Es wird wohl keine andere Lösung geben als diese Fusion. Am Anfang war ich gar nicht begeistert, doch die Entwicklung zeigt uns, dass wir uns die kleine Gemeinde nicht mehr leisten können», sagte Landwirt Josef Stöckli aus Herlisberg. Die Römerswilerin Bertha Moser zeigte sich offen: «Ich bin überzeugt, dass die Römerswiler die Herlisberger gerne aufnehmen würden. Wir haben schon heute einen guten Zusammenhalt, die Fusion könnte das noch unterstützen. Im Alltag würde sich nicht viel ändern. Ich finde die Idee des Zusammengehens richtig. Sparen müssen wir in beiden Gemeinden, wir können das genauso gut zusammen tun.» Bedauert wurde die Fusion von Annelis Wicki aus Herlisberg: «Mich macht diese Fusion als Mutter traurig. Meine Familie hat Herlisberg als Wohnort ausgewählt, um unserem Kind ein intaktes, überschaubares Umfeld zu bieten, wo ein Leben mit der Natur noch möglich ist. Jetzt wollen sie die Schulen zusammenlegen, danach werden unsere Kinder mit dem Bus nach Römerswil geführt. Dass den Kindern diese eigene Welt des Schulweges genommen wird, ist für mich eine Katastrophe.» Irene Feer aus Römerswil sagte, unter welchen Bedingungen sie eine Fusion ablehnen würde: «Womit ich Mühe hätte, wäre, wenn die Steuerbelastung höher als heute ausfallen würde. Wir bezahlen schon heute relativ viel. Obwohl ich die Fusion für richtig erachte, würde ich die Fusion ablehnen, wenn wir noch mehr zu bezahlen hätten.»¹⁴

Im Juli folgte die Mitteilung, dass der Kanton die Fusion mit 1,55 Millionen Franken unterstützte. Im Sep-



tember 2003 genehmigten die Gemeinderäte beider Gemeinden den Fusionsvertrag, die Abstimmung war auf den 30. November angesagt. Doch je näher die Abstimmung rückte, desto kritischer wurden die Stimmen. In einem Leserbrief äusserte Hanspeter Baumann aus dem Römerswiler Ortsteil Huwil Zweifel an den publizierten Zahlen und meinte: «Der alles überwiegende, ehrlich eingestandene Grund zur Fusion liegt für Herlisberg beim Geldbeutel: Es wird weniger Steuern bezahlen müssen, weil die Steuerzahler von Römerswil für Herlisberg bezahlen».¹⁵ Und Ruedi P. Freyenmuth, Seemattli-Nunwil, Römerswil, stellte die Frage, warum alles so schnell gehen müsse und ob nicht vorschnell dem Kanton entsprochen werde: «Ich frage mich nach dem Studium der Schlussberichte der Fachgruppen, was wir eigentlich wollen: Die Vorgaben des Regierungsrates gehorsamst und subito ausführen, egal was sie kosten?»¹⁶

Die Gemeinden begegnen sich

Derweil hatte der Römerswiler Beat Wiederkehr im Auftrag der Arbeitsgruppe Begegnung einen Film mit dem Titel «Begegnung» gedreht. Zur Premiere im Dorfschulhaus Römerswil waren über 300 Personen erschienen. «Mit dem Film wollen wir Vertrauen schaffen für eine gemeinsame tragfähige Zukunft», sagte Pfarreileiter

¹² A 1066/482, Schlussbericht der Fachgruppe Schule vom 30. April 2003; vgl. SB vom 5. Juni 2003..

¹³ A 1066/482, Schlussbericht der Fachgruppe Finanzen vom 10. April 2003..

¹⁴ Alle Zitate aus: AM vom 8. Mai und SB vom 15. Mai 2003.

¹⁵ SB vom 9. Oktober 2003.

¹⁶ Ebd.

Die Bevölkerung von Herlisberg wurde mit dem Bus zur Fusionsfeier nach der Abstimmung abgeholt (AM vom 4. Dezember 2003, Foto Michelsämter)



Thomas Villiger, Mitglied der Arbeitsgruppe Begegnung.¹⁷ Der Film zeigte diverse Orte, Möglichkeiten und Arten der Begegnung: Schule, Chilbi, Vereine, Begegnungen mit Alteingesessenen, Künstlern usw.

An der Orientierungsversammlung vom 10. November in der Mehrzweckhalle Römerswil erfuhren die Herlisbergerinnen und Römerswiler, welche Gründe für eine Fusion sprachen. «Gibt es auch Negatives?», lautete die erste Frage aus der Zuhörerschaft: «Ja», sagte Toni Eggstein, Gemeindepräsident von Herlisberg: «Die Herlisberger müssen die Schule aufgeben, sind nicht mehr Bürger von Herlisberg, das Gemeindewappen wandert ins Archiv.»¹⁸

Gehässiger Abstimmungskampf

Das »Komitee besorgter Bürger« schrieb einen Leserbrief mit dem Titel «Römerswil-Herlisberg ohne Visionen und Mut» und fügte hinzu: «Die Gemeindeoberen wollen – auf Teufel komm raus – die Fusion sofort durchboxen. Als 'freie Unternehmer' wie es im Projekt Luzern 2000+ steht, wären sie aber verpflichtet, die besten Optionen für die Römerswiler und Herlisberger zu verfolgen.»¹⁹ Während die Redaktionen der Lokalzeitungen dem Fusionsprojekt positiv gegenüberstanden, wurde der Tonfall in den Leserbriefspalten zusehends schriller. Behauptungen wurden aufgestellt, denen in der nächsten Ausgabe widersprochen wurde. Als dann auch noch Flugblätter in den tiefer gelegenen Ortsteilen von Römerswil kursierten, fühlte sich auch der Gemeinderat Römerswil

Die Gemeindepräsidenten Jost Feer (Römerswil, links) und Toni Eggstein (Herlisberg) bei der Unterzeichnung des Fusionsvertrags (AM vom 4. Dezember 2003, Foto Michelsämter)



zu einer öffentlichen Stellungnahme aufgefordert: «Der Abstimmungskampf wird jetzt zunehmend hinterhältiger, diffamierender und bewusst oder unbewusst mit gezielten Verdrehungen und Lügen geführt. Wir bedauern diese Entwicklung sehr. Wir verneinen keineswegs die demokratische Mitbestimmung, sie soll aber fair sein.»²⁰

Die Gegner reagierten mit einem weiteren Schreiben an die Lokalpresse. Während der «Seetaler Bote» dieses abdruckte, entschied sich der «Anzeiger Michelsamt» anders: «Wir sind der Meinung, dass dies unnütz verschossene Munition ist. Die Schlacht ist geschlagen und das Stimmvolk von Römerswil hat am letzten Wochenende einen klaren Entscheid gefällt, der auch von den Gegnern zu respektieren ist.» Tatsächlich hatten am 30. November 2003 Römerswil mit 64 und Herlisberg mit 81 Prozent der Fusion deutlich zugestimmt. Es war die erste Fusionsabstimmung an der Urne, die vorherigen (Beromünster/Schwarzenbach und Triengen/Kulmerau/Wilihof) waren an Gemeindeversammlungen beschlossen worden. Mit einem Glas Seetaler »Kaiserspaner« wurde auf das Abstimmungsergebnis angestossen.²¹ Die Umsetzung der Fusion erfolgte auf den 1. Januar 2005.

17 AM und SB vom 23. Oktober 2003.

18 SB vom 13. November 2003.

19 AM vom 13. November 2003.

20 AM vom 27. November 2003.

21 NLZ vom 1. Dezember, AM und SB vom 4. Dezember 2003.

Hohenrain Lieli



Gemeinden		Einwohnerzahl 2003	Fläche km ²
Hohenrain		2'120	19,7
Lieli		203	3,7
Total		2'323	23,4

Die Vorgeschichte

Knapp 200 Einwohnerinnen und Einwohner zählte Lieli 1997, zum Zeitpunkt des Paukenschlags von Luzern '99. Wie alle kleinen Gemeinden im Kanton Luzern tat sich auch Lieli schwer mit dem Gedanken an eine Fusion. Vielleicht gerade deshalb reagierte der Gemeinderat postwendend und startete das Projekt »Lieli 2000 plus«. Den Ausschlag gaben Fragen rund um den Schulstandort sowie die Auswirkungen von Luzern '99 auf die Gemeinde.²²

Lieli hatte es nicht einfach mit seiner Ausrichtung, arbeitete die Gemeinde doch schon lange mit anderen Gemeinden und in unterschiedlichen Richtungen zusammen. Mit Sulz und Gelfingen bildete sie einen gemeinsamen Schulkreis, ansonsten war sie nach Hohenrain und Hochdorf ausgerichtet. Zudem lag eine konkrete Anfrage aus Hitzkirch vor, beim Projekt »Zäme wüitercho« mitzumachen, mit dem Hitzkirch die Zusammenarbeit im unteren Hitzkirchertal koordinieren und zentralisieren wollte.

Um hier eine Antwort zu finden, startete der Gemeinderat eine Umfrage bei der Bevölkerung. Sie ergab im April 2000 eine klare Bereitschaft zur verstärkten Zusammenarbeit - vor allem bei der Verwaltungsgemeinschaft in Hitzkirch. Auch die Aufrechterhaltung des Schulkreises Lieli-Sulz-Gelfingen wurde für wichtig befunden. Mit Blick auf Luzern '99 konnten sich knapp 50 Prozent eine Fusion in den nächsten fünf bis zehn Jahren vorstellen.²³

Ein Jahr später hiess es: »Lieli kann eigenständig bleiben«. ²⁴ Dies, obwohl die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs beträchtliche Mindereinnahmen anzeigten: »Da haben wir, bei allem Goodwill, das Gefühl, dass an diesem System etwas nicht stimmen kann«, ärgerte sich Gemeindeammann Thomas Oehen. Dennoch blieb er optimistisch: »Lieli kann wahrscheinlich ohne Steuererhöhung finanziell eigenständig überleben.« Grund

für diese Aussage waren die sinkenden Schülerzahlen, die geringere Bildungskosten wahrscheinlich machten. Allerdings stelle sich die Frage, ob die Eigenständigkeit auch wirklich sinnvoll sei.²⁵

Fusion mit Hohenrain?

Ein Jahr später war wieder alles ganz anders. Nach einer erneuten Umfrage im Sommer 2002 zeichnete sich in Lieli ein Zusammengehen mit der Nachbargemeinde Hohenrain ab. Nicht weniger als 82 der 143 Antworten sprachen sich für Fusionsgespräche mit Hohenrain aus, für Hochdorf optierten 24, für Hitzkirch bloss 16. ²⁶ Im Juni 2003 unterzeichneten beide Gemeinderäte eine Absichtserklärung zur Fusion. ²⁷ »Die beiden Gemeinden gehören doch zusammen«, waren die Gemeindepräsidentin von Lieli, Luzia Oehen, und der Gemeindepräsident von Hohenrain, Gerhard Steiner, überzeugt. »Eigentlich haben wir immer schon eher nach Honeri tendiert«, erklärte Luzia Oehen und verwies auf die gemeinsame Kirchgemeinde, die Vereine, das ähnlich gelagerte kulturelle Interesse - man passe auch von der Mentalität her sehr gut zusammen. In Hohenrain war der Lieler Gemeinderat mit seiner Anfrage auf offene Türen gestossen: »Im Gemeinderat mussten wir nicht lange diskutieren. (...) Von allem

²² A 1666/341, »Luzern '99« und »Projekt LIELI 2000 plus«, Fragenkatalog, 21. April 1997.

²³ SB vom 13. April 2000.

²⁴ SB vom 3. Mai 2001.

²⁵ Ebd.

²⁶ A 1552/683, Mit Lieli in die Zukunft, Auswertung der Bevölkerungsumfrage, undatiert.

²⁷ SB vom 3. Juli 2003.



Anfang an bestand viel Sympathie für diese Idee», verriet Gerhard Steiner.²⁸

Schon im November 2003 waren die Fachgruppen eingesetzt, bis Mitte 2004 sollte der Schlussbericht vorliegen. Die Urnenabstimmung war auf Herbst 2005 angesagt. Franz Röllli, Sozialvorsteher von Lieli und Fachgruppenleiter Raumplanung, verglich die Situation seiner Gemeinde mit jener von Kleinbauern: «Auch diese müssen sich bewegen, anpassen und neu organisieren. Längst können sie nicht mehr alles selber machen und müssen sich mit anderen zusammenschliessen. Auch die Gemeinden müssen lernen, in grösseren Einheiten zu denken.»²⁹ Nachdem im Lieler Gemeinderat der Entscheid für die Fusion gefällt war, folgte auch die Bevölkerung den Fusionsplänen. Lieli hatte Vertrauen in das »geschickte Agieren« des Gemeinderats Hohenrain in der Vergangenheit. »Wir erwarten, dass wir uns auch in der neuen Gemeinde entwickeln und aktiv in der Gemeinde beteiligen können«, betonte Thomas Oehen. Der Schulverbund mit Sulz und Gelfingen wurde noch vor der Fusionsabstimmung aufgelöst, die Lieler Primarschulkinder gingen ab August 2005 in den Hohenrainer Ortsteil Kleinwangen zur Schule.³⁰

In Hohenrain musste die Bevölkerung noch überzeugt werden. Gemeindeammann Hans Waltherth verwies auf die lange Tradition seiner Gemeinde im Umgang mit grossen Ortsteilen wie Kleinwangen und Ottenhusen. In Hohenrain habe sich im Verlaufe der Zeit eine eigentliche Kultur des Miteinanders entwickelt. Aus diesem Grund sei die Gemeinde auf das Zusammengehen mit einer weiteren Gemeinde gut vorbereitet.³¹

Erste Resultate aus den Fachgruppen

Die Berichte der Fachgruppen lagen im November 2004 vor. Probleme ergaben sich kaum. Allerdings erwies sich die zukünftige Finanzlage von Lieli als sehr prekär. Darauf hatte Thomas Oehen schon früher hingewiesen: Da Lieli in der Vergangenheit viel in seine Infrastruktur (Strassen und Kanalisation) investiert hatte, war die Gemeinde hoch verschuldet.³² Bis 2010 würden die Defizite gegen 850'000 Franken und die Nettoverschuldung von aktuell 8'300 auf über 9'200 Franken pro Einwohner ansteigen. Der Grund dafür lag im neuen Finanzausgleich, von dem Lieli in Zukunft massiv weniger würde profitieren können. Hohenrain auf der anderen Seite war Profiteur, diese Gemeinde würde die Steuern um 0,2 auf 2,0 Einheiten senken können. Ziel musste es sein, dass Hohenrain durch die Fusion finanziell nicht schlechter fuhr. Um das zu erreichen, hatte die Fachgruppe Finanzen einen Kantonsbeitrag von 1,27 Millionen Franken berechnet.³³ Mit einem Beitrag von 1,2 Millionen Franken entsprach der Kanton nach intensiven Abklärungen diesen Forderungen im April 2005 weitgehend.³⁴

Um zu zeigen, dass die Lieler gewillt waren, »gute Hohenrainer« zu werden, luden sie während der Sommerferien ihre Nachbargemeinde zu einem sonntäglichen Brunch ein. »An die 100 Honerer, Kleinwanger,

28 SB vom 9. Oktober 2003.

29 SB vom 27. November 2003.

30 SB vom 27. Mai 2004.

31 Ebd.

32 Ebd.

33 SB vom 4. November 2004.

34 A 1666/339, RRB Nr. 442 vom 26. April 2005 und Unterlagen zum Fusionsbeitrag.

Regierungsrätin Yvonne Schärli freut sich mit Gemeindepräsidentin Luzia Oehen (Lieli) und Gemeindepräsident Gerhard Steiner (Hohenrain) über die gewonnene Abstimmung (SB vom 1. Dezember 2005)



Titelbild aus dem Bericht an die Stimmberechtigten (A 1552/683)



Ottenhuser und Lieler zeigten Interesse und schätzten die vorbildliche Bewirtung.»³⁵ Der Anlass zeigte Wirkung. Lucia Wyss aus Kleinwangen war beeindruckt: «Es ist an der Zeit, dass wir uns mit Lieli zusammenschliessen.» Auf die Frage, wie er denn die Stimmung zur Fusion in Hohenrain einschätze, zeigte sich Gemeindepräsident Gerhard Steiner zurückhaltend: Es sei ziemlich ruhig. Kämpferisch zeigte sich Lielis Gemeindeammann Thomas Oehen: «Hohenrain und Lieli sollen sich heute näher kommen und uns in der geplanten Fusion ein paar Schritte weiterbringen.»³⁶

Gegner kaum wahrnehmbar

Am 21. Oktober 2005, einen Monat vor der Abstimmung, luden die Gemeindebehörden zu einer Info-Veranstaltung in der Mehrzweckhalle Kleinwangen ein. Eigentlich war ein Podium mit Befürwortern und Gegnern geplant, doch Gegner liessen sich in beiden Gemeinden keine finden. Einzig zwei Personen stellten sich als «kritische Begleiter» dieser Aufgabe: Josef Heer aus Lieli und Thomas Emmenegger, der Präsident des Gewerbevereins Ballwil-Hohenrain. Die Bewohner seien ungenügend informiert worden, lautete eine formulierte Kritik. Eine andere kam aus Lieli, die des Identitätsverlusts. Das konnte Gemeindepräsidentin Luzia Oehen persönlich nachvollziehen: »Auch bei mir waren zu Beginn viele Emotionen im Spiel«, sagte sie. Heute aber stehe sie voll hinter dem Zusammenschluss. «Was macht Lieli bei einem Nein?»

war eine weitere Frage aus dem Plenum. »Dann müssen wir einen neuen Sponsor finden«, meinte Josef Heer scherzend. Bei einem Ja würde Lieli zu einem weiteren Ortsteil Hohenrains. An diesem Abend war es keine Frage, dass die fusionierte Gemeinde den neuen Ortsteil gleichberechtigt behandeln würde.³⁷

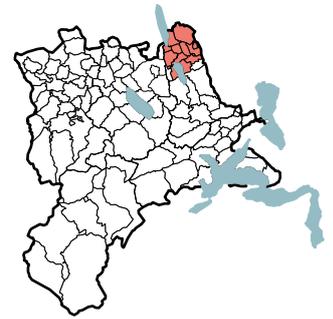
Einen Monat später war die Abstimmung. Mit einer gemeinsamen Botschaft wandten sich die beiden Gemeinderäte an die Stimmberechtigten. Am 27. November stimmten diese mit 83 Prozent in Hohenrain und 93 Prozent in Lieli der Fusion zu.³⁸ Die Vereinigung wurde auf den 1. Januar 2007 umgesetzt.

35 SB vom 7. Juli 2005.

36 Ebd.

37 SB vom 27. Oktober 2005.

38 NLZ vom 28. November 2005 und SB vom 1. Dezember 2005.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2004	Fläche km ²
Aesch	■■■■■■■■	934	4,7
Altwis	■■■	338	2,9
Ermensee	■■■■■■■■	775	5,7
Gelfingen	■■■■■■■■	762	3,9
Hämikon	■■■	449	4,6
Hitzkirch	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■ ■■	2'214	3,7
Mosen	■■■	273	1,6
Müswangen	■■■■	467	4,5
Retschwil	■■	181	2,6
Schongau	■■■■■■■■	804	12,5
Sulz	■■	184	3,9
Total		7'381	50,6

Die Vorgeschichte

Das Fusionsprojekt Hitzkirchertal hatte seine Wurzeln im Projekt «Zäme wiitercho». Dieses wurde im Oktober 1999 vom Gemeinderat Hitzkirch der Öffentlichkeit vorgestellt. Dabei meinte Gemeindepräsident Bruno Richli: «Wir wollten nicht reagieren, sondern agieren, eigene Ideen einbringen und unsere Vorstellungen über die Gemeindegrenzen hinaustragen, denn es bestehen viele gleich gelagerte Interessen, und gemeinsam können wir gegenüber Verbänden und dem Kanton stärker auftreten». ³⁹ Die Federführung des Projekts lag beim Gemeinderat Hitzkirch, der die anderen zwölf Gemeinden des Hitzkirchertals zur verstärkten Zusammenarbeit im Sinne von Luzern '99 eingeladen hatte. Angestrebt wurde ein Dienstleistungszentrum, das die «allgemeinen Leistungen einer Verwaltung, wie Einwohnerkontrolle, das Ausstellen von Ausweisen und einen Auskunftsdienst» für alle dreizehn Gemeinden zentral erbringen sollte. ⁴⁰ Die Zusammenarbeit sollte danach auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden. Erste Kontakte zu den Gemeinden und zur Projektleitung der Gemeindereform waren geknüpft, und das Luzerner Institut für Politikstudien

Interface hatte ein Konzept für eine schrittweise Realisierung von Teilprojekten in verschiedenen Gemeindeaufgaben erarbeitet.

In der Einladung zur Orientierungsveranstaltung rechtfertigte der Hitzkircher Gemeinderat gegenüber der Bevölkerung sein Vorhaben: «Wenn Hitzkirch und das Hitzkirchertal politisch und wirtschaftlich ihren Platz behaupten wollen, braucht es Anstrengungen aller. Hitzkirch macht einen ersten Schritt.» ⁴¹ Gemäss einer späteren Aussage des Hämiker Gemeindepräsidenten Niklaus Koch erfolgte dieser Schritt aber nicht aus ureigenem Interesse, sondern eher aus Solidarität: «Nach den Feierabend-Gesprächen mit sämtlichen Gemeindepräsidenten wurde Hitzkirch geradezu gedrängt, die Initiative zu ergreifen. (...) Was in einem Leserbrief stand, Hitzkirch wolle die Kleinen fressen, das stimmt so einfach nicht.» ⁴²

³⁹ NLZ vom 28. Oktober 1999.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ A 1666/352, Einladung zur Orientierungsversammlung auf Montag, 25. Oktober 1999.

⁴² SB vom 11. Mai 2000.

Umfrage in den zwölf Gemeinden

Der Hitzkircher Gemeinderat wollte präzisere Erkenntnisse darüber erhalten, wie die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden über eine verstärkte Zusammenarbeit mit Hitzkirch dachte. Eine Befragung im Dezember 1999 in allen Gemeinden der Subregion sollte Auskunft geben.⁴³ Auf Anhieb sprachen sich acht Gemeinden für eine Teilnahme an einem Zusammenarbeitsprojekt aus: Neben Hitzkirch waren dies Sulz, Hämikon, Müswangen, Mosen, Retschwil, Ermensee und Gelfingen. Weniger Begeisterung zeigten die Gemeinden Herlisberg, Lieli, Aesch und Schongau, und die Gemeinde Altwis hatte sich an der Umfrage gar nicht erst beteiligt.⁴⁴

In einem Interview in der Lokalzeitung sagte der neue Gemeindepräsident von Aesch, Pius Höltschi, dass die Aescherinnen und Aescher die verstärkte Zusammenarbeit ablehnten, weil sie in diesem Schritt die Vorwegnahme einer Fusion befürchteten: «Einzelne kleine Gemeinden wie Hämikon, Lieli, Sulz verlieren an Gewicht. Vor allem bei Fusionen sehe ich ein Demokratie-Defizit. Denn der Gemeinderat wird dann merklich reduziert, verloren gehen direkte Ansprechpartner. Die Politik ist dann für die Leute nicht mehr so interessant, mittelfristig ist ein politischer Verlust zu erwarten.»⁴⁵ Die Nähe zum Aargau hielt Höltschi nicht für ausschlaggebend, dagegen die Distanz zu Hitzkirch. Wenn schon, meinte er, wäre Aesch eher für eine engere Zusammenarbeit mit Schongau und Altwis zu haben.

Das Verwaltungszentrum

Eine andere Haltung vertrat der Gemeindepräsident von Sulz, Josef Elmiger: «Für die Kleinen wird's schwierig. Das hat Sulz begriffen», lautete der Titel zu seinem Interview. Er verwies auf steigende Anforderungen durch vermehrte Professionalisierung: «Jeder Entscheid trifft die kleinen Gemeinden genau gleich wie eine Gemeinde in der Grösse von Emmen. Wir erhalten die gleichen Papiere wie sie und von uns wird das gleiche Know-how verlangt. Zudem ist es nicht einfach, Leute zu finden für eine kleine Verwaltung. Ein Teilpensum ist nicht unbedingt attraktiv und wie gesagt, die Anforderungen steigen.»⁴⁶

Ab Ende 2000 wurde an der konkreten Umsetzung der Verwaltungsgemeinschaft gearbeitet. Im September

2001 unterzeichneten schliesslich fünf Gemeinden den Vertrag: Hitzkirch als Standortgemeinde sowie Hämikon, Müswangen, Retschwil und Sulz. Im Januar 2002 nahm das Verwaltungszentrum «Hitzkirchplus» seinen Betrieb auf. Die kleinen Aussengemeinden blieben autonom, aber ihre Behörden zogen in Büros im ersten Stock des Gemeindehauses Hitzkirch.⁴⁷

Start des Fusionsprojekts

Beim Projekt Verwaltungszentrum wurde der Begriff «Fusion» tunlichst vermieden. Doch schon bald nach dem Start von «Hitzkirchplus» wurde im Seetal ernsthaft über eine Fusion mit mehreren Gemeinden nachgedacht. Cornelius Müller, der Gemeindeammann von Hitzkirch und Leiter des Fusionsprojekts, erläuterte die Gründe im Januar 2004 und gab zu, dass das Verwaltungszentrum noch keine optimale Lösung sei: «Der Aufwand einer Verwaltung für fünf Gemeinden ist relativ gross. Wir führen alles mal fünf. Buchhaltungen, Steuerabschlüsse usw. Für die Baugesuche arbeiten wir mit fünf Bau- und Zonenreglementen und für fast jedes Geschäft braucht es fünf kommunale Erlasse.»⁴⁸

Anfänglich stand eine Vereinigung der fünf Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft im Vordergrund. Der Gemeinderat von Hitzkirch nahm jedoch auch mit Gelfingen und Ermensee Fusionsgespräche auf und lud Altwis und Mosen ein, sich die Beteiligung an einem Fusionsprojekt zu überlegen.⁴⁹ Zuvor waren von mehreren Nachbargemeinden Anfragen bezüglich einer Fusion eingetroffen.⁵⁰ Ein wesentlicher Grund dafür war der Fi-

43 A 1666/353, Bevölkerungsbefragung in den Gemeinden des Hitzkirchertals: Einschätzungen von Formen der zukünftigen Zusammenarbeit in der Region, Dr. S. Rieder und O. Bieri, Luzern, 31. Januar 2000.

44 NLZ vom 23. Februar 2000, SB vom 24. Februar 2000, AM vom 2. März 2000.

45 SB vom 11. Mai 2000.

46 SB vom 23. November 2000.

47 SB vom 8. November 2001; A 1666/355, Publikation Verwaltungszentrum Hitzkirchplus [Januar 2002].

48 SB vom 15. Januar 2004.

49 NLZ vom 16. Januar 2003.

50 A 1666/363, Communiqué des Gemeinderates Hitzkirch vom Januar 2003.

nanzausgleich, der auf den 1. Januar 2003 in Kraft treten sollte und vor allem auf kleinere Gemeinden negative finanzielle Auswirkungen haben würde. «Der neue Finanzausgleich bringt Gelfingen an den Rand des Ruins», hatte René Regenass schon im Dezember 2001 in der Zürcher «Wochenzeitung» geschrieben, die damals einen speziellen Luzerner Regionalteil unterhielt. Gelfingen wurde als Paradebeispiel für den alten Finanzausgleich dargestellt, der die Eigenverantwortung der Kommunen unterhöhle und sie im Extremfall in Schulden und Abhängigkeit getrieben habe: «Gelfingen hat innert zwölf Jahren zehn Millionen Franken vom Kanton erhalten und mittlerweile zehn Millionen Schulden – dafür aber auch eine Mehrzweckhalle, grossspuriges Markenzeichen vieler Luzerner Gemeinden». ⁵¹ «Das Problem heisst eigentlich nicht Gelfingen, sondern «kleine Gemeinde», sagte dazu der kantonale Projektbegleiter Bruno Keel: «Der neue Finanzausgleich bringt kleinen Gemeinden nicht so viel Geld, dass sie alles selbständig machen können. Die Fixkosten für Gemeinderat, Gemeindeverwaltung oder für eine Schulleitung sind zu hoch. Die Frage heisst, auf wie viele BürgerInnen kann ich diese Kosten verteilen?» ⁵²

Im Juni 2003 waren es sieben Gemeinden, die sich zu ersten Gesprächen über eine Grossgemeinde Hitzkirchertal trafen: Neben den fünf Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Hitzkirch waren dies Ermensee und Gelfingen. Die nördlicher gelegenen Gemeinden Aesch, Altwis, Mosen und Schongau wollten zwar verhandeln, aber nicht unter dem Titel Fusion. Dieses Interesse war dem Gemeinderat Hitzkirch zu wenig verbindlich: «Wir brauchen Partner, die von Anfang an voll dabei und zu ganz ernsthaften Fusionsgesprächen bereit sind», so der Hitzkircher Gemeindepräsident Bruno Richli. ⁵³ Tatsächlich verhandelten die vier Gemeinden miteinander, um eine eigene, zweite Fusion im Hitzkirchertal zu prüfen. Dann sprang Schongau ab, und im letzten Moment stellten die zurückgebliebenen Gemeinden einen Antrag um Aufnahme ins Hitzkirch-Projekt. «Zehn statt sieben Gemeinden: Das Fusionsprojekt um Hitzkirch ist kräftig gewachsen. Die Signale des Kantons zu diesem Grossprojekt sind positiv – trotz hohen Kosten», schrieb die NLZ im Dezember 2003 unter dem Titel «Eine Grossfusion bahnt sich an». ⁵⁴ Damit aber nicht genug: Über den Jahreswechsel entschied sich auch der Gemeinderat von Schongau dafür, bei den Fusionsabklärungen nicht abseits zu stehen und bewarb sich ebenfalls für die Aufnahme ins Projekt, gerade rechtzeitig für die Unterzeichnung

des Fusions-Vorvertrages am 8. Januar 2004. «Die grosse Hochzeit ist verkündet», feierte der «Seetaler Bote» das Ereignis. ⁵⁵ Die Fusionsabstimmung in allen beteiligten Gemeinden wurde auf den Herbst 2005 geplant.

Ein Riesenprojekt

Das Projekt startete unter dem Namen Hitzkirchertal, und es war in jeder Hinsicht ein riesiges Vorhaben: Elf Gemeindepräsidenten waren beteiligt, allein der Projektrat umfasste 78 Mitglieder, insgesamt engagierten sich rund 120 Personen in neun Teilprojekten. Mit der Fusion würde Hitzkirch eine fünfmal grössere Fläche und eine mehr als dreimal höhere Einwohnerzahl erreichen und somit gegenüber dem Amtshauptort Hochdorf an Gewicht gewinnen. ⁵⁶ Die Projektkosten beliefen sich auf rund 370'000 Franken, 80 Prozent davon übernahm der Kanton. Schon beim Projektstart war von einem Fusionsbeitrag in der Höhe von 15 Millionen Franken die Rede. ⁵⁷

So gross wie das Projekt waren auch die Herausforderungen, in erster Linie die finanziellen. «Die Finanzen sind nicht das Mass aller Dinge. Starke Regionen ergeben auch einen starken Kanton», hatte Gemeindepräsident Bruno Richli in der Frühphase des Fusionsvorhabens optimistisch verkündet. ⁵⁸ Anderthalb Jahre später stand in der Zeitung: «Die Fusion birgt Knacknüsse». ⁵⁹ Ein erster Knackpunkt bestand in den rückläufigen Schülerzahlen. Es war voraussehbar, dass einzelne Schulstandorte aufgegeben werden müssten. ⁶⁰ Ein weiteres Hindernis waren die Finanzen: Der Kantonsbeitrag von 15 Millionen Franken war nötig, um die Verschuldung und den Steuerfuss aller beteiligten Gemeinden auf das Niveau von Hitzkirch zu senken. Doch Roy Simmonds, Gemeinderat von Altwis

51 WOZ. Die Wochenzeitung vom 13. Dezember 2001.

52 Ebd.

53 SB vom 13. Juni 2003.

54 NLZ vom 13. Dezember 2003.

55 SB vom 8. Januar 2004.

56 NLZ vom 16. Februar 2004.

57 SB vom 8. Januar 2004.

58 NLZ vom 18. Januar 2003.

59 NLZ vom 1. Juni 2004.

60 Ebd., SB vom 24. Juni 2004.



und stellvertretender Leiter des Fusionsprojekts, zeigte sich optimistisch: «Der Kanton ist sehr daran interessiert, dass unser Projekt umgesetzt werden kann. Die Signale für einen entsprechenden Beitrag sind positiv». ⁶¹

Knackpunkt Finanzausgleich

Roy Simmonds sah die Sache wohl zu optimistisch, denn die Ausgangslage erwies sich als schwierig: 2002 hatte Hitzkirch einen Steuerfuss von 2,05 Einheiten, die Nachbargemeinden bezogen allesamt Zahlungen aus dem Finanzausgleich und hatten deshalb den damals noch geltenden Maximalsteuerfuss von 2,4 Einheiten. ⁶² Darin lag die grösste Hürde. Zwar wurden die Fusionsgemeinden beim Finanzausgleich im Besitzstand so behandelt, wie wenn sie nicht fusioniert hätten. Damit waren ihnen die Einkünfte aus dem Finanzausgleich während zehn Jahren (danach während fünf Jahren um jährlich 20 Prozent abnehmend) gesichert. Für die Fusionsgemeinde Hitzkirch zeichnete sich jedoch eine prekäre Situation ab: Bei Beteiligung von zehn ausgleichsberechtigten Gemeinden war der Ausfall nach Ablauf der Besitzstandphase entsprechend hoch und nicht zu kompensieren.

Hinter den Kulissen des Projekts wurde intensiv gerechnet. Gleich nach dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Januar 2003 schrieb der Gemeinderat Hitzkirch an die Gemeinderäte der damals noch sieben potenziellen Fusionsgemeinden: «Sie kennen die vom Kanton vorgenommenen Berechnungen auf der Basis der Rechnungsjahre 1998, 1999 und 2000. Der Zusammenzug

dieser Zahlen zeigt aus der Sicht des finanziellen Aspekts ein düsteres Bild. Der neue Finanzausgleich ist für das Hitzkirchertal alles andere als fusionsfördernd.» ⁶³ Am gleichen Tag schrieb Alois Heer, Treuhänder aus Hitzkirch, einen Brief an den Gemeinderat. Er hatte ebenfalls Berechnungen angestellt und kam zu folgendem Schluss: «Mit den heute bekannten Voraussetzungen müsste die fusionierte Gemeinde nach meinen Berechnungen den Gemeinde-Steuerfuss auf rund 2,65 Steuereinheiten anheben. Wenn ich mögliche Einsparungen und allfällige Verschlechterungen (...) berücksichtige, ergibt sich bei der Berechnung einer optimistischen wie einer pessimistischen Variante, dass im besten Fall der Steuerfuss auf 2,5 Einheiten, im schlechtesten Fall aber bis auf 3,0 oder mehr Einheiten, erhöht werden müsste. Der jetzige Steuerfuss der Gemeinde Hitzkirch von 2,05 Einheiten müsste also in einer Bandbreite von 25 bis 50 Prozent nach oben angepasst werden.» ⁶⁴

Grosse Schwierigkeiten

Der Kanton zeigte grosses Interesse an der Fusion im Hitzkirchertal, doch der Finanzausgleich enthielt eine schier unüberwindbare Schwierigkeit. Hitzkirch wollte aus verständlichen Gründen das Fusionsprojekt nicht ohne verbindliche Zusagen der Regierung angehen. In Luzern war man sich der schwierigen Lage bewusst. Im Februar erkundigte sich der Projektbetreuer Bruno Keel sogar informell in Bern, ob für diesen «Zusammenschluss einer ganzen Talschaft» vielleicht Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden könnten. ⁶⁵

Im April 2004 warnte Regierungsstatthalter Erwin Galliker die involvierten Departemente: «Es ist zu befürchten, dass dereinst jährlich rund 4,75 Millionen Franken weniger an Finanzausgleichsleistungen ins un-

⁶¹ NLZ vom 1. Juni 2004.

⁶² A 1675/791, Steuereinheiten 2002.

⁶³ A 1666/358, Brief des Gemeinderates Hitzkirch an die Gemeinderäte des unteren Seetals vom 13. Januar 2003, S. 2.

⁶⁴ A 1666/356, Brief von Alois Heer an den Gemeinderat Hitzkirch, 13. Januar 2003.

⁶⁵ A 1666/358, Schreiben von Bruno Keel, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, an Georg Tobler, Bundesamt für Raumentwicklung, 20. Februar 2004.

tere Hitzkirchertal fliessen werden. Damit können die Projektziele (Steuerfuss 2,00 Einheiten und Abschreibungen von 8 Prozent) mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr eingehalten werden und der erfolgreiche Abschluss des Fusionsprojektes ist dadurch ernsthaft gefährdet.»⁶⁶

Die grosse Differenz ergab sich im Wesentlichen durch die Mindestausstattung im Ressourcenausgleich, die zum damaligen Zeitpunkt für die elf Gemeinden je nach Grösse bei 91,2 bis 95 Prozent des Luzerner Durchschnitts lag. Nach dem Auslaufen des Besitzstandes würde sich dereinst die Mindestausstattung – bedingt durch die grössere Einwohnerzahl – massiv reduzieren, die fusionierte Gemeinde erhielte dann rund 3,6 Millionen Franken weniger aus dem Ressourcenausgleich. Der Regierungstatthalter kam zum Schluss: «Damit das angestrebte Ziel von starken und selbständigen Gemeinden im Kanton Luzern realisiert werden kann, bedarf es unseres Erachtens einer schnellen Korrektur in der Berechnung des Finanzausgleichs. Es ist nach Lösungen zu suchen, welche die überdurchschnittlich hohen Kosten von Gemeinden mit mehreren Dorfschaften gebührend berücksichtigen. Nach unseren Überlegungen muss die Korrektur in erster Linie beim Ressourcenausgleich erfolgen. Anpassungen beim Lastenausgleich (Kosten der Weite) sind ebenfalls zu prüfen.»⁶⁷

Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig versuchte, die Projektleitung zu beruhigen, indem sie signalisierte, dass der Kanton die unhaltbare Situation im Fusionsprojekt Hitzkirchertal erkannt habe. Sie versprach Unterstützung: «Aufgrund der heutigen Modellrechnungen wird die fusionierte Gemeinde dereinst gemäss Besitzstand 2017 22 Prozent ihrer heutigen Einnahmen verlieren (ordentliche Steuern plus Finanzausgleich). Das ist zu viel, auch im Vergleich mit anderen fusionierenden Gemeinden ähnlicher Einwohnerzahl.»⁶⁸

Verschiebung des Projekts

Rund ein Jahr später hatte der Kanton noch immer keine Lösung gefunden. Im April 2005 stellte Projektleiter Cornelius Müller einen Antrag um einen Fusionsbeitrag in der Höhe von insgesamt 18,765 Millionen Franken (Schuldenausgleich und Rückstellungen für die Zeit nach dem Auslaufen des Besitzstandes 15 Millionen, Fusionskosten 3,765 Millionen). Er betonte darin das Interesse des Kantons: «Wir alle müssen uns die Frage stellen: Wenn die

Fusion im Hitzkirchertal nicht möglich gemacht wird, in welcher Region des Kantons macht sie dann Sinn?» Doch bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs sei das Projekt nur mit einer guten Finanzierung durch den Kanton zu verwirklichen. «Aus rein finanzieller Optik bedeutet dies, dass wir mit unserem Fusionsprojekt nur dann eine Chance haben, wenn der Regierungsrat mit dem ersten Wirkungsbericht beantragt, dass das Finanzausgleichsgesetz in dem Sinne angepasst wird, dass die Einwohnerabhängigkeit bei der Berechnung der Beiträge an die Gemeinden gestrichen wird.»⁶⁹

In einer Aktennotiz an den Regierungsrat empfahl das Justiz- und Sicherheitsdepartement, die Verhandlungen zu verschieben, bis der Wirkungsbericht vorliege, und erklärte die Sachlage wie folgt: «Das Hauptproblem der Fusion im Hitzkirchertal ist die Einwohnerzahlabhängigkeit des Ressourcenausgleichs. Sie beginnt 10 Jahre nach der Fusion zu wirken und kommt 15 Jahre nach der Fusion voll zum Tragen. Dieses Problem haben alle fusionierenden Gemeinden, das Hitzkirchertal aber in besonderem Ausmass. Ihm gehen basierend auf heutige Berechnungen 22 Prozent der Einnahmen verloren (...), das sind ca. 4,5 Millionen Franken oder 6 Steuerzehntel der fusionierten Gemeinde. Es ist verständlich, dass dieser Sachverhalt zu Unbehagen führt.»⁷⁰

Der Regierungsrat trat in seiner Sitzung vom 24. Mai 2005 auf das Gesuch nicht ein, hauptsächlich weil er die jährlichen Rückstellungen von 1 Million Franken nicht für gerechtfertigt hielt, und beauftragte Justizdirektorin Yvonne Schärli mit dem Antwortschreiben.⁷¹

66 A 1666/356, Schreiben des Regierungstatthalters des Amtes Hochdorf, Erwin Galliker, an das Finanz- und an das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, 15. April 2004, S. 1.

67 Ebd., S. 2. Der Zwischenbericht im Projekt Hitzkirchertal kam im Mai 2004 noch einmal zu anderen Zahlen: Demnach hätte das fusionierte Hitzkirch mit einem Ausfall von insgesamt 9 Millionen Franken zu rechnen gehabt (Steuerausfälle 1,8 Mio., Verlust aus Finanzausgleich 4,5 Mio., Wegfall Ausgleich Mittelverlust 1,5 Mio., Wegfall Entschuldung 1 Mio. Franken).

68 A 1666/356, Brief von Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig an die Projektleitung Fusionsprojekt Hitzkirchertal, 6. Juli 2004.

69 A 1666/356, Brief des Projektleiters Fusionsprojekt Hitzkirchertal, Cornelius Müller, an Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig vom 19. April 2005.

70 Ebd., Aktennotiz an den Regierungsrat, Fusion Hitzkirchertal, vom 18. Mai 2005.

71 RR 881, RRB 570 vom 24. Mai 2005.

Diese orientierte die Gemeinderäte über die Verzögerung: «Nach einer ersten Prüfung Ihres Gesuchs kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Basis für eine sofortige Behandlung in der vorliegenden Form für beide Seiten ungünstig ist.» Es gelte nun, den Wirkungsbericht über den Finanzausgleich mit den Ausführungen zur Beseitigung der Fusionshemmnisse abzuwarten.⁷²

Damit war klar, dass sich die Arbeiten im Fusionsprojekt Hitzkirchertal um Monate verzögern würden. «Uns ist wichtig, dass nun deswegen bei der Bevölkerung im Hitzkirchertal keine Verunsicherung aufkommt», beruhigte Regierungsrätin Schärli, und betonte: «Hitzkirch ist das wichtigste Fusionsprojekt im Kanton.»⁷³ In seinem Kommentar im «Seetaler Boten» konnte Dominik Thali der Verschiebung Gutes abgewinnen: «Dem Fusionsprojekt kanns nur nützen, dass der Abstimmungstermin um mindestens ein halbes Jahr verschoben worden ist. Einerseits, weil man bis dahin finanziell klarer sehen sollte, andererseits, weil sich zunehmend abzeichnet, dass die Projektverantwortlichen der Bevölkerung die Informationen und Argumente auf dem Silbertablett servieren müssen. Das braucht viel Zeit und gute Ideen. Die Bereitschaft, sich selbst mit der – zugegeben sehr anspruchsvollen – Materie auseinanderzusetzen, ist gering.»⁷⁴

Kritik in den Gemeinden

Hinweise auf zunehmende Verunsicherungen in der Bevölkerung hatte es schon Ende März 2005 gegeben, als sich die beiden Gemeinden Aesch und Schongau verabschieden wollten. Die Gemeindebehörden begründeten dies damit, dass sie sich vermehrt nach dem Kanton Aargau auszurichten gedächten. Sie erhofften sich von einem Zusammenschluss mit Fahrwangen und Meisterschwanden eine Angleichung an deren tieferen Steuerfuss.⁷⁵ Das Vorhaben verlief schliesslich im Sand, unter anderem deshalb, weil der Grosse Rat das Postulat von Fredy Zwimpfer (SVP, Oberkirch) am 4. Dezember 2007 für erheblich erklärte. Dieses verlangte, dass keine Fusion über die Kantongsgrenzen hinweg möglich sein sollte.

An Gemeindeversammlungen und Informationsveranstaltungen wurden die Stimmen zusehends kritischer.⁷⁶ Einzelne Mitglieder aus der Arbeitsgruppe Finanzen forderten sogar öffentlich den Übungsabbruch, so der Hitzkircher Treuhänder Alois Heer, der meinte, dass die relevanten Parameter (Teuerung, Wachstum, Zinsni-

veau) zurechtgebogen worden seien, um ein optimistischeres Finanzbild zu vermitteln. Dieses sei «zu stark rosa gefärbt».⁷⁷ Schützenhilfe erhielt Heer von Werner Bütler, Leiter Rechnungswesen bei der Zuger Kantonalbank und ebenfalls Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzen: «Aus rein finanzieller Optik kann diese Fusion nicht durchgeführt werden.»⁷⁸

Die Projektleitung versuchte, die Bevölkerung verstärkt in die Diskussion einzubinden. Zahlreiche Einwohnerinnen und Einwohner in den Gemeinden wurden zu ihrer Haltung zur Fusion mit elf Gemeinden befragt. Sowohl Befürworter wie Kritikerinnen meldeten sich in einer Zeitungsserie im «Seetaler Boten» zu Wort. Für Hans Elmiger aus Ermensee waren elf Gemeinden zu viel; ein Kompromiss wäre für ihn ein «Hitzkirch 7». Josef Bosart aus Hämikon war bereit, die Eigenständigkeit seines Dorfes aufzugeben zugunsten von etwas Grosse, das in Zukunft Bestand halten würde, obwohl zuzugeben sei, dass auch das Neue ein Risiko berge: »Man weiss nie genau, was dabei herauskommt.«⁷⁹

Unterstützung aus Luzern

Im Januar 2006 beschloss der Regierungsrat, die Fusion im Hitzkirchertal mit einem Beitrag von 12 Millionen Franken aus dem Fonds für Sonderbeiträge zu unterstützen. Darin inbegriffen waren 4 Millionen für die Entsorgung des Abwassers, da die Unterschiede bei diesen Kosten zwischen den einzelnen Gemeinden sehr hoch waren. Die Regierung wollte sicherstellen, dass Hitzkirch durch die Vereinigung mit den andern zehn Gemeinden keine zusätzlichen Lasten zu übernehmen hatte. Von

72 A 1666/356, Brief von Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig an die Gemeinderäte des Fusionsprojekts Hitzkirchertal, 7. Juni 2005.

73 NLZ vom 14. Juni 2005.

74 SB vom 16. Juni 2005.

75 SB vom 31. März 2005.

76 Vgl. SB vom 28. April 2005, Berichte aus den Gemeinden Schongau und Sulz.

77 NLZ vom 21. April 2005.

78 Ebd.

79 SB vom 4. und 18. August sowie vom 1. und 29. September 2005.



Vorsicht zeugte ein weiterer Passus im Regierungsratsbeschluss: Da gemäss Fusionsvertrag eine Fusion auch zustandekam, wenn mindestens acht Gemeinden mit insgesamt mindestens 6000 Einwohnern zustimmten, wurde den fusionierenden Gemeinden ein entsprechend reduzierter Beitrag zugesichert.⁸⁰

Die Projektverantwortlichen zeigten sich in der NLZ zufrieden mit diesen Aussichten. Damit stimmten nun die finanziellen Voraussetzungen. Differenzierter äusserte sich Redaktor Hans R. Wüst in seinem Kommentar unter dem Titel «Alles hängt an Hitzkirch»: «Eine Mehrheit der beteiligten Gemeinden wird diese Chance packen und die Fusion gutheissen. Aber tut es auch Hitzkirch?» Wüst wies darauf hin, dass die Fusion dem Zentrum Hitzkirch finanziell wenig bringe. Alles hänge davon ab, wie stark dessen Bevölkerung den Planungsspielraum und die Zukunftsaussichten gewichte.⁸¹

Vernehmlassung ohne Aussagekraft

Die aufwendig gestaltete Vernehmlassungsbotschaft wurde im Februar 2006 verschickt. Die Projektverantwortlichen betonten darin die wachsenden Anforderungen an die Gemeinden und verwiesen auf die Schwierigkeit, Personal für die politischen Ämter zu finden. Sie lobten die Einheit des Hitzkirchertals und die guten Erfahrungen bei der Zusammenarbeit: Diese habe «sich bewährt, stösst heute aber an ihre Grenzen. Neue Lösungen sind gefragt.» Sie hätten «diese Fusion nach bestem Wissen und Gewissen geprüft» und seien dabei «zur Überzeugung gelangt, dass sie sich für uns alle lohnt. Sie ist die beste Antwort auf die Veränderungen der Zeit. Wir wünschen uns eine neue Gemeinde, die sich den Herausforderungen aktiv stellt.»⁸²

Der Botschaft war auch zu entnehmen, dass der Name der neuen Gemeinde «Hitzkirch» sein sollte. «Nach sorgfältigem Abwägen und unter Einbezug externer Experten der Universität Bern» hatte sich dieser Name gegen die andern beiden Varianten «Hitzkirchertal» und «Heidegg» durchgesetzt.⁸³ Bezüglich der Schule war zu erfahren, dass die Schliessung von Schulstandorten primär aufgrund rückläufiger Schülerzahlen erfolgen müsse, und nicht wegen der Gemeindereform. Gleichzeitig bringe der Bereich Bildung die Hälfte der errechneten Einsparungen im Fusionsprojekt: wegen optimaler Klassengrössen, besserer Nutzung der Infrastrukturen, Reduktion der Schulverwaltung.⁸⁴ Unter der Rubrik «Finanzen und Steuern» wurde auf den Kantonsbeitrag von 12 Millionen Franken hingewiesen. Dieser diene «zur Stabilisierung der finanziellen Verhältnisse bei einem Steuerfuss von 2,0 Einheiten».⁸⁵

⁸⁰ RR 889, RRB Nr. 90 vom 24. Januar 2006; vgl. auch NLZ vom 18. und 20. Januar 2006.

⁸¹ NLZ vom 18. Januar 2006.

⁸² A 1666/362, Fusionsprojekt Hitzkirchertal, Vernehmlassung bis 10. März 2006, Botschaft, S. 4.

⁸³ Ebd., S. 8.

⁸⁴ Ebd., S. 7 und 13. Laut Fusionsvertrag waren Primarschulen oder Kindergärten in sechs Ortsteilen vorgesehen, nicht erwähnt wurden die kleinen Ortschaften Altwis, Mosen, Sulz und Retschwil.

⁸⁵ Ebd., S. 10.



Das Ergebnis der Vernehmlassung war ernüchternd: Neben den Parteien äusserten sich nur 35 Privatpersonen zum Entwurf des Fusionsvertrages. Interessanterweise gab es kaum Reaktionen zu den Finanzen. Dagegen stiess der Vorschlag, in der fusionierten Gemeinde wegen der besseren Vertretung der Ortsteile sieben statt fünf Gemeinderäte zu wählen, auf Kritik, und auch die zur Diskussion gestellte Einführung eines Einwohnerrats fand keinen Anklang. Projektleiter Cornelius Müller hielt fest, er könne keinen Trend aus den Antworten herauslesen, doch hätten sich nur wenige eindeutig gegen die Fusion geäussert.⁸⁶

Die Stellungnahme der CVP Hitzkirch gab zu erkennen, dass sich die Partei in einem Dilemma befand: Sowohl der Projektleiter als auch der Präsident des Projektausschusses gehörten der CVP an, andererseits war dies auch bei den prononcierten Gegnern um Alois Heer der Fall. «Beide Seiten verbreiten dabei sich widersprechende Angaben, welche wir nur schwer gewichten können, gehören doch unseres Erachtens die Exponenten beider Seiten zu den profunden Kennern der Materie und seriösen Bearbeitern der Gemeindefinanzen», schrieb Hitzkirchs CVP-Präsident Serge Karrer in der Vernehmlassung. Er räumte zwar Sachzwänge für das kritisierte Informationsverhalten ein, doch habe dieses den Eindruck erweckt, «dass das Ergebnis zum Vornherein feststand und vorliegend nicht geprüft wurde, ob eine Fusion Sinn macht, sondern dass vielmehr nur geprüft wurde, wie eine Fusion erfolgen könnte».⁸⁷

Abstimmungskampf und Landsgemeinde

Die Abstimmung wurde auf den 21. Mai 2006 angesetzt. Die Fusionsbotschaft war geringfügig angepasst worden. Es waren nun nur noch fünf Gemeinderatsmitglieder vorgesehen, und die Idee eines Einwohnerrates wurde nicht weiter verfolgt. Die Abstimmungsbotschaft enthielt klare Regeln für das Zustandekommen der Fusion: Mindestens acht Gemeinden mit insgesamt 6'000 Einwohnern mussten der Fusion zustimmen.⁸⁸ Um diese Bevölkerungszahl zu erreichen, musste die Gemeinde Hitzkirch die Fusion zwingend annehmen.

Der Abstimmungskampf erwies sich als äusserst heftig. Bald hatten sich Pro- und Gegenkomitees gebildet, die in den kommenden Wochen die Lokalzeitung «Seetaler Bote» mit Leserbriefen und Inseraten besetzten. Die vor allem in der Gegend um Luzern beheimatete Gruppierung «Chance 21» verschickte einen durch «25 besorgte Bürgerinnen und Bürger» unterzeichneten offenen Brief an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der elf Fusionsgemeinden: «Stimmen Sie Nein zur Grossfusion... damit nicht ein weiteres Stück Schweiz stirbt.»

⁸⁶ SB vom 16. März 2006.

⁸⁷ A 1666/362, Vernehmlassung der CVP Hitzkirch zum Fusionsprojekt Hitzkirchertal vom 10. März 2006, S. 1–2.

⁸⁸ Ebd., Abstimmungsbotschaft Fusionsprojekt Hitzkirchertal, S. 4 und 11.



Vorstandsmitglied Peter Mattmann rechtfertigte die Aktion mit der Bedeutung dieser Abstimmung: «Bei einem Ja wäre der Fusionsexpress in anderen Gebieten des Kantons kaum mehr zu bremsen.»⁸⁹ Bei den Einheimischen kam diese Einmischung von aussen nicht gut an.⁹⁰ Das gewichtigste Argument auf der Gegenseite lautete, die Fusion führe Hitzkirch in die Steuerhölle. Die NLZ liess den Finanzverwalter des Kantons, Kurt Stalder, zu Worte kommen. Er war der Meinung, dass es unseriös sei, die Finanzen einer Gemeinde auf über 15 Jahre hinaus berechnen zu wollen und versicherte, dass die Annahmen, auf denen der Finanzplan der Fusion basiere, «korrekt und sicher nicht überoptimistisch» seien.⁹¹

Auf den letzten Aprilsonntag hatten die Gemeindebehörden zu einer «Landsgemeinde» des Hitzkircher-

tales in Ermensee aufgerufen. Diese wurde am Nachmittag mit einem Volksfest fortgesetzt. An der Veranstaltung war die Stimmung gemäss der Berichterstattung in der Lokalzeitung deutlich für die Fusion, die Kritiker hielten sich im Hintergrund.⁹²

⁸⁹ NLZ vom 2. Mai 2006.

⁹⁰ NLZ vom 3. Mai 2006, Leserbriefe unter dem Titel «Wir können selbständig abwägen!», und SB vom 4. Mai 2006.

⁹¹ NLZ vom 11. Mai 2006.

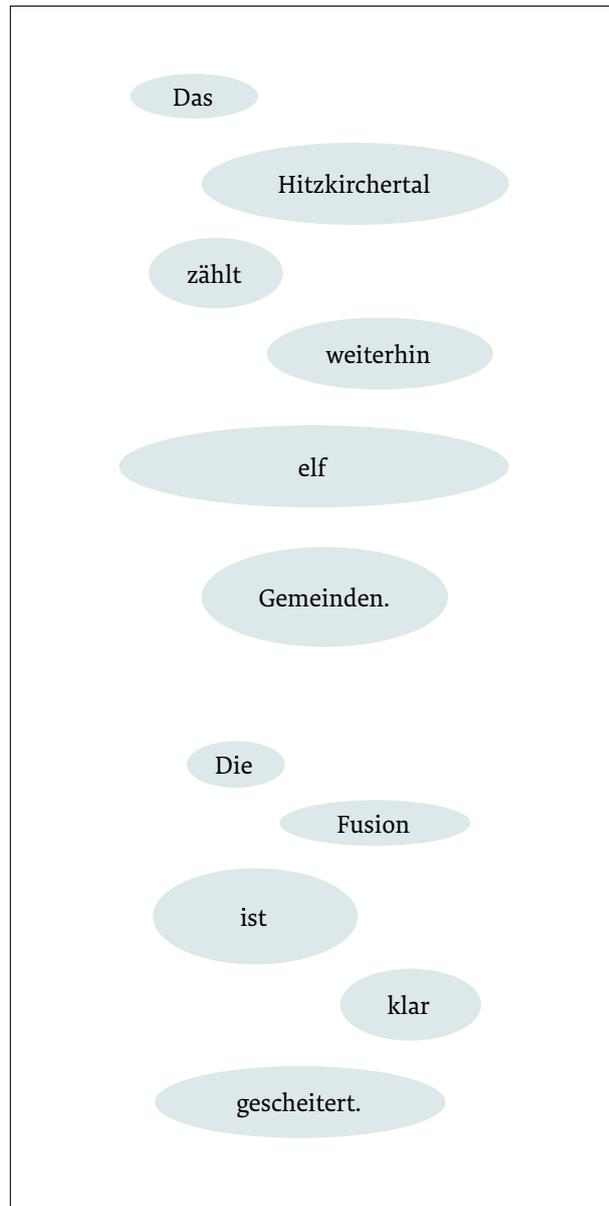
⁹² SB vom 4. Mai 2006.

Absturz an der Urne

Umso enttäuschender war dann für die Befürworter das Resultat am Abstimmungssonntag. Am 21. Mai 2006 sagten zwar sechs Gemeinden Ja zu einem Zusammenschluss, doch Aesch, Altwis, Ermensee, Schongau und die grösste Gemeinde, Hitzkirch, sagten Nein. Sehr enttäuscht zeigte sich Bruno Richli, Gemeindepräsident von Hitzkirch und Präsident des Projektausschusses: «Wir haben eine grosse Chance verpasst, im Jahr 2008 mit einer moderneren, grösseren Gemeinde zu starten. Die finanziellen Voraussetzungen waren günstig.»⁹³

Freuen konnten sich die Gegner. Sie sahen die Gründe «in der Angst vor negativen Konsequenzen der Fusion und in der Unsicherheit, wie sie sich längerfristig auswirkt». Kritisiert wurde noch einmal das angeschlagene Tempo und die Grösse des Projekts: «Das Fuder war überladen»; aber prinzipiell war man nicht gegen Veränderungen: «auch wir vom ablehnenden Komitee wollen eine Fusion, keine Frage.»⁹⁴ «Welche Fusion kanns denn sein?» fragte die NLZ-Redaktorin Karin Winistörfer und wusste auch keinen Rat: «Die übrig bleibenden Ja-stimmenden Dörfer haben alle weniger als 800 Einwohner. Am ehesten wäre der grösste Ort, Gelfingen, als Zentrum geeignet – doch die Rolle von Hitzkirch kann das dreimal kleinere Dorf nicht übernehmen.»⁹⁵

Genau diese Fragen beschäftigten auch die Gemeindeverantwortlichen. Die finanziell schwierige Situation der Gemeinden war mit dem Scheitern des Fusionsprojekts Hitzkirchertal nicht behoben. Vor allem die sechs Gemeinderäte, deren Bevölkerung einer Fusion zugestimmt hatte, waren gezwungen, eine neue Lösung zu finden. Sollten die sechs Gemeinden eine kleine Fusion neben dem Zentrum Hitzkirch anstreben? Der Gedanke begeisterte wenig, denn Hitzkirch war unbestrittenes Zentrum des Hitzkirchertals. Daneben ein zweites Zentrum mit ähnlicher Einwohnerzahl zu bilden, schien den Verantwortlichen keine Option.



93 NLZ vom 22. Mai 2006.

94 Ebd.; SB vom 24. Mai 2006.

95 NLZ vom 22. Mai 2006.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2007	Fläche km ²
Gelfingen	■■■■■■■■	774	3,9
Hämikon	■■■■■	477	4,4
Hitzkirch	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■	2'234	3,7
Mosen	■■■	276	1,6
Müswangen	■■■■■	443	4,5
Retschwil	■■■	172	2,6
Sulz	■■■	179	3,9
Total		4'555	24,6

Die Vorgeschichte

Warum war das Fusionsprojekt Hitzkirchertal gescheitert? Um diese Frage zu beantworten, wurde im Sommer 2006 eine telefonische Befragung mit rund 800 Interviews durchgeführt. Ausschlaggebend für das Nein waren demnach die Projektgrösse (von 85 Prozent der Befragten genannt), der Verlust an Demokratie (ca. 70 Prozent), die Finanzen allgemein (67 Prozent) oder der Steuerfuss von 2,0 Einheiten (65 Prozent). Bemerkenswert: Die Bevölkerung von Hitzkirch antwortete auf die Frage, ob sie «in naher Zukunft einer verkleinerten Fusion mit den Ja-stimmenden Gemeinden zustimmen könnte», zu rund 70 Prozent mit «ganz sicher» oder «eher Ja». ⁹⁶

Im Oktober 2006 wurde der Abschlussbericht zum Fusionsprojekt Hitzkirchertal an einer Medienkonferenz präsentiert. «50 Millionen in den Sand gesetzt», kommentierte der «Seetaler Bote», und meinte damit die wegen der Ablehnung entchwundenen Gelder: Kantonsbeitrag von 12 Millionen Franken, Fusionssynergien von jährlich 1,8 Millionen Franken und 1,36 Millionen Franken Bestandgarantie aus dem Finanzausgleich für 12,5 Jahre. ⁹⁷ An der gleichen Medienkonferenz wurde die Möglichkeit einer Vereinigung von Hitzkirch mit den sechs Gemeinden, die die Fusion befürwortet hatten, erwähnt. «Ob dieses kleinere Fusionsprojekt überhaupt weiterverfolgt wird, steht noch in den Sternen. Darüber hat das Hitzkircher Stimmvolk zu entscheiden», kommentierte der «Seetaler Bote». ⁹⁸ Alois Heer und die IG Hitzkirchinfo ge-

hörten auch dieses Mal zu den Skeptikern: Zuerst müssten die Interessen von Hitzkirch langfristig analysiert werden, erst dann könnten entsprechende Partner für ein neues Projekt gesucht werden. ⁹⁹

Start eines zweiten Projekts

Am 4. Februar 2007 stimmten die Hitzkircherinnen und Hitzkircher mit gut 57 Prozent der Prüfung einer Fusion mit den sechs weiteren Gemeinden zu. «Die Zustimmung beweist, dass die Hitzkircher aufgeschlossene Menschen mit einer zukunftsorientierten Einstellung sind», schloss Gemeindepräsident Bruno Richli aus dem Resultat, wies aber vorsichtig darauf hin, dass dieses noch nichts darüber aussage, ob der Siebnerfusion dereinst zugestimmt werde. ¹⁰⁰

«Uns ist es ein Anliegen, diesmal auch die kritischen Stimmen frühzeitig einzubinden», sagte Pius Jans, Gemeindepräsident von Gelfingen. ¹⁰¹ Jans war zusam-

⁹⁶ SB vom 21. September 2006.

⁹⁷ SB vom 26. Oktober 2006. In der NLZ lautete der Titel «50 Millionen gehen flöten» (NLZ vom 25. Oktober 2006).

⁹⁸ SB vom 26. Oktober 2006.

⁹⁹ NLZ vom 30. Januar 2007.

¹⁰⁰ SB vom 5. Februar 2007.

¹⁰¹ NLZ vom 7. Mai 2007.



men mit seinen Kollegen aus den übrigen sechs Gemeinden Mitglied der Projektsteuerung. Diese wurde von Josef Elmiger aus Sulz präsiert. Der Projektleiter sollte diesmal mehr im Hintergrund wirken, während die «Aussenministerrolle» der Projektsteuerung vorbehalten blieb. Als weitere Lehren aus dem ersten Fusionsprojekt hielten die Projektverantwortlichen fest, dass «der ständige Dialog mit der Bevölkerung nötig ist» und «die Kommunikation bürgernaher erfolgen muss». Die Bevölkerung wurde zu einer Machbarkeitsdebatte eingeladen. Rund 130 Personen kamen: Sie «diskutierten über <Hitzkirch 7>, Ängste, Sorgen, Hoffnungen, Wünsche und konkrete Vorstellungen, wie das Hitzkirchertal künftig aussehen soll». Gleichzeitig bekamen die Projektverantwortlichen zu spüren, wo der Schuh drückte. «Ein wichtiges Kriterium bleiben die Finanzen», zog Bruno Richli sein Fazit. «Hier muss es uns gelingen, transparent und glaubwürdig aufzuzeigen, welche Auswirkungen eine Fusion hat.»¹⁰²

Umkämpfter Kantonsbeitrag

In der Tat blieben die Finanzen auch im Projekt Hitzkirch 7 das meistdiskutierte Thema. Am 9. Mai 2007 stellten die Projektverantwortlichen beim Kanton einen Antrag um einen Fusionsbeitrag in der Höhe von 11 Millionen Franken. Dieser beinhaltete u.a. eine Steuerfussenkung auf 1,9 Einheiten für die neue Gemeinde. Aktuell bezog Hitzkirch 2,0 Einheiten, die anderen Gemeinden lagen noch höher. Doch der Regierungsrat hatte es stets abgelehnt, Steuerfussenkungen via Kantonsbeitrag zu

finanzieren. Wie immer, wenn es um die Festlegung der Höhe eines Fusionsbeitrags ging, kam es auf Seiten des Kantons zu Diskussionen zwischen dem Finanzdepartement, das die Kantonsfinanzen im Auge behielt, und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, das die Gemeindeform umzusetzen hatte. Der Regierungsrat legte den Kantonsbeitrag schliesslich auf 7,3 Millionen Franken fest.¹⁰³

Im Juli 2007 startete die Vernehmlassung. Bruno Richli gab sein letztes Interview als Gemeindepräsident von Hitzkirch. Noch einmal setzte er sich für das Projekt Hitzkirch 7 ein und betonte, dass Hitzkirch seine Zentrumsfunktion wegen der geringen Grösse zu wenig wahrnehmen könne: «Ein Projekt wie eine Mehrzweckhalle könnte Hitzkirch alleine nicht realisieren - dazu braucht es ein grösseres Gebilde. Ich hätte auch nichts dagegen, wenn sich in Zukunft die übrigen Zentrumslasten auf mehr Köpfe verteilen liessen.»¹⁰⁴ Das Resultat der Vernehmlassung fiel für die Verantwortlichen erfreulich aus: «Alle Fragen wurden grossmehrheitlich im Sinne des Vorschlages der Projektsteuerung beantwortet.»¹⁰⁵

Kontroverse um Finanzen

Klar war, dass die Kritiker aus dem Projekt Hitzkirchertal in den zwei Jahren nicht vom Erdboden verschwunden waren. Wie ihnen dieses Mal begegnen? Die Idee: die Erstellung einer neutralen Expertise zur Finanzsituation des vereinigten Hitzkirch 7.¹⁰⁶ An der Veranstaltung «Hitzkirch 7 und die Finanzen» im Oktober 2007 traten neben dem Verfasser der Expertise, Christoph Lengwiler von der Hochschule für Wirtschaft Luzern, auch der neue Gemeindepräsident Serge Karrer und der Fusionskritiker Alois Heer auf. Karrer gab sich vorsichtig, für ihn war eine Prognose zur Entwicklung der Finanzen so schwierig wie eine Wettervorhersage für das Jahr 2013.

¹⁰² SB vom 10. Mai 2007.

¹⁰³ A 1666/371, Aussprachepapier an den Regierungsrat; A 1552/718, Unterlagen Regierungsstathalteramt Hochdorf, Fusion «Hitzkirch 7».

¹⁰⁴ SB vom 3. August 2007.

¹⁰⁵ SB vom 20. September 2007.

¹⁰⁶ A 1666/371, Kurzgutachten zur Finanzplanung Hitzkirch 7 von Prof. Dr. Christoph Lengwiler, Leiter IFZ Institut für Finanzdienstleistungen Zug der Hochschule für Wirtschaft HSW Luzern vom 7. Oktober 2007.



Lengwiler betonte, dass die Arbeit der Fachgruppe Finanzen inhaltlich korrekt und die erstellten Finanzpläne vorsichtig und nachvollziehbar seien. Bei deren Interpretation gebe es «eine optimistische oder pessimistische Sicht der Dinge». Als Pessimist wollte sich Alois Heer nicht verstanden wissen, vielmehr als «Suchender der Wahrheit». Er beurteilte die Arbeit der Fachgruppe als oberflächlich. Diese enthalte irreführende Aussagen: «In Hitzkirch haben wir eine Entwicklung gegen den Trend. Während andere Gemeinden gute Ergebnisse zeigen, erfährt Hitzkirch eine Stagnation. Wir haben eine starke Strukturchwäche.» Deshalb vertrat er die Meinung, dass der Kanton stärker in die Pflicht genommen werden sollte.¹⁰⁷

Mit einem grossen Interview im «Seetaler Boten» Anfang November mit den Fusionsgegnern Alois Heer und Beat Müller startete der Abstimmungskampf. «Hitzkirch 7 ist eben nicht die beste Lösung», so der Titel des Interviews. «Im vorliegenden Projekt ist klar, dass die sechs kleinen Gemeinden fusionieren müssen. Hitzkirch muss dies heute nicht», und deshalb sei das Projekt für Hitzkirch eben nicht die beste Lösung, meinte Müller. Heer behauptete, dass der grösste Profiteur der Kanton sei: «Alle Risiken, wenn sechs schwache Gemeinden ins Boot geholt werden, trägt Hitzkirch. Der Kantonsbeitrag wird einmalig gesprochen, die Besitzstandwahrung ist zeitlich limitiert und wir könnten nach einem Ja am 25. November nie mehr eine Forderung stellen. Ich bin der Meinung, dass die Fusion ein Jahrhundert-Entscheid ist, der eine längerfristige Perspektive benötigt. Und diese Perspektive fehlt.»¹⁰⁸

Zeichen des Aufbruchs

An einem von der Lokalzeitung veranstalteten Podium schienen die Positionen bezogen. Rund 200 Personen waren erschienen; am Ende stand fest: «Ein klares Heimspiel für die Befürworter».¹⁰⁹

Diese Einschätzung bewahrheitete sich an der Fusionsabstimmung vom 25. November 2007. Die sieben Gemeinden Gelfingen (71 Prozent), Hämikon (85 Prozent), Hitzkirch (61 Prozent), Mosen (85 Prozent), Müswangen (63 Prozent), Retschwil (81 Prozent) und Sulz (68 Prozent) stimmten der Fusion klar zu. Dies bei einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von über 67 Prozent. An der Abstimmungsfeier in der Mehrzweckhalle von Gelfingen gratulierte Regierungsrätin Schärli zum Resultat, und die Gemeindebehörden unterzeichneten den Vertrag über die Gemeindevereinigung.¹¹⁰

Redaktor Hans R. Wüst kommentierte in der NLZ das Grossereignis. Die Argumentation der Gegner, Hitzkirch lade sich bei einem Zusammenschluss mit so vielen finanzschwachen Gemeinden eine zu grosse Hypothek auf, habe nicht mehr verfangen. Den Projektverantwortlichen sei es gelungen, finanzpolitische Schwarzmalereien

¹⁰⁷ SB vom 25. Oktober 2007.

¹⁰⁸ SB vom 1. November 2007.

¹⁰⁹ SB vom 8. November 2007.

¹¹⁰ NLZ vom 26. November 2007, SB vom 29. November 2007.



für die neue Gemeinde Hitzkirch zu zerstreuen. «Das Ja der Hitzkircher Bevölkerung darf einerseits als verträglicher Akt der Solidarität gegenüber finanzschwachen Nachbarn gewertet werden. Insgesamt ist die Zustimmung aber in erster Linie ein Zeichen des Mutes und des Aufbruchs. Das Hitzkirchertal hat Strukturprobleme, die dringend gelöst werden müssen. Die neue Gemeinde ist die Basis dafür.» ¹¹¹

Für die Umsetzung des Fusionsvertrags wurde die Projektorganisation erweitert und eine Geschäftsleitung eingesetzt. Zu deren Aufgaben gehörte auch die Erarbeitung einer neuen Gemeindeordnung. Dies trat am 1. Januar 2009 in Kraft. ¹¹²

¹¹¹ NLZ vom 26. November 2007.

¹¹² SB vom 20. Dezember 2007.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2013	Fläche km ²
Altwis	■■■■	406	2,9
Hitzkirch	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	4'942	24,6
Total		5'348	27,5

Die Vorgeschichte

Altwis hatte sich beim Projekt Hitzkirchertal beteiligt, lehnte die Grossfusion der elf Gemeinden bei der Abstimmung im Mai 2006 jedoch ab. An einer Teilnahme am Projekt Hitzkirch 7 war Altwis nicht interessiert. Zu jenem Zeitpunkt war die finanzielle Lage der Gemeinde, die sich auf einen soliden Steuerzahler abstützen konnte, sehr komfortabel. In den Jahren nach 2004 hatte sie einen Steuerfuss von 2,00 oder 1,95 Einheiten. Um 2010 verüsterte sich die finanzielle Situation der Gemeinde aus mehreren Gründen. Sorgen verursachte insbesondere der Umstand, dass die Schulkinder von Mosen seit der Fusion von Hitzkirch 7 nicht mehr nach Altwis, sondern nach Hitzkirch zur Schule gingen. Unter dem Titel «Altwis wie weiter?» wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt und die interessierte Bevölkerung wurde zu einer «Entwicklungskonferenz» eingeladen, um die Optionen für verbesserte Zusammenarbeit oder Fusion mit einer Partnergemeinde zu prüfen.¹¹³

Gesuch um Fusionsabklärungen

Im Oktober 2012 war die finanzielle Lage von Altwis derart prekär, dass der Gemeinderat beim Kanton ein Gesuch für einen Sonderbeitrag von rund 69'000 Franken einreichte. Um die Bedingungen für einen Zuspruch überhaupt zu erfüllen, hatte Altwis im Vorfeld den Steuerfuss von 1,95 auf 2,4 Einheiten angehoben, zudem wurde die Verwaltung mit Ermensee zusammengelegt und im Schulbereich die Zusammenlegung von Klassen erwogen.¹¹⁴ Im Wissen darum, dass Fusionsabklärungen ein weiteres Kriterium für einen Sonderbeitrag des Kantons bildeten, hatte Altwis – gleichzeitig mit dem Gesuch an den Kanton – bei der Nachbargemeinde Hitzkirch um Fu-

sionsverhandlungen nachgesucht. Auch Ermensee wurde als Partnergemeinde für eine Fusion erwogen. Der Kanton schlug deshalb vor, das Sonderbeitragsgesuch vorerst zu sistieren.

In Ermensee zeigte man sich abwartend. Gemeindepäsident Reto Spörri forderte: «Altwis muss uns ein Konzept mit den finanziellen Konsequenzen vorlegen. (...) Wenn wir einen Nutzen sehen, können wir uns eine Fusion vorstellen».¹¹⁵ Auch der Gemeinderat von Hitzkirch reagierte zurückhaltend auf die Anfrage aus Altwis. Die Gemeinde war mit den Auswirkungen der Vereinigung Hitzkirch 7 noch immer stark beschäftigt. Dennoch wurde im Sommer 2013 der Vertrag für Fusionsabklärungen unterzeichnet.¹¹⁶ Die Hitzkircher machten klar, dass Altwis als weiterer Ortsteil willkommen war, sich jedoch umfassend in die bestehende Organisation von Hitzkirch einfügen hatte. Im Schulbereich hätte das die Aufgabe der Schule Altwis erfordert. Im April 2014 lag der Entwurf zur Vernehmlassung vor.

Uneins wegen des Kantonsbeitrags

Was noch fehlte, war der Kantonsbeitrag. Seit 2013 durften die Kantonsbeiträge an Gemeindevereinigungen nicht länger zwischen dem Regierungsrat und den beteiligten Gemeinden ausgehandelt werden. Im geänderten

¹¹³ A 1666/346, Aktennotiz zur Sitzung «Altwis wie weiter?» vom 24. April 2012.

¹¹⁴ A 1666/345, Unterstützungsgesuch der Gemeinde Altwis vom 24. Oktober 2012; NLZ vom 4. Oktober 2012.

¹¹⁵ NLZ vom 15. November 2012.

¹¹⁶ A 1666/343, Vertrag über Fusionsabklärungen der Gemeinden Altwis und Hitzkirch, 27. Juni / 7. August 2013.



Gesetz über den Finanzausgleich wurden die Fusionsbeiträge verbindlich geregelt; sie basierten nun hauptsächlich auf einem Pro-Kopf-Beitrag (s. Kapitel 3, S. 96). Der Beitrag an die Fusion Hitzkirch-Altwis hätte demnach 2,4 Millionen Franken betragen. Eine Summe dieser Größenordnung entsprach bei weitem nicht den Vorstellungen des Gemeinderats von Hitzkirch; dieser hatte rund 10 Millionen Franken gefordert. Ein Übereinkommen war aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Deshalb entschied sich der Gemeinderat Hitzkirch im August 2014 für den Abbruch der Verhandlungen. Enttäuscht zählte der Altwiser Gemeindepräsident Hans Elmiger die verbliebenen Möglichkeiten auf: «Wir haben nun die Option, mit Sonderbeiträgen selbstständig zu bleiben, eine Zwangsfusion zu beantragen oder mit anderen Gemeinden zu fusionieren.»¹¹⁸

Im September 2014 wurden die Verhandlungen zwischen der Gemeinde Altwis und dem Kanton über

einen Sonderbeitrag wieder aufgenommen. Der Regierungsrat bewilligte einen Beitrag von total 790'000 Franken für die nächsten drei Jahre unter der Bedingung, dass Altwis den Steuerfuss auf 2,6 Einheiten an hob.¹¹⁹ Diese Auflage akzeptierte die Gemeinde mit grösstem Widerwillen; mit 30 Ja gegenüber 29 Nein folgte sie an der Gemeindeversammlung im November 2014 ihrem Gemeindepräsidenten, dem dadurch, wenigstens fürs Erste, «ein Stein vom Herzen» fiel. Altwis war damit die erste Gemeinde im Kanton mit einem so hohen Steuersatz. Dass der Sonderbeitrag die finanziellen Probleme längerfristig nicht lösen würde, war aber allen klar. «In drei Jahren diskutieren wir erneut darüber», lautete ein Votum an der Gemeindeversammlung.¹²⁰

118 NLZ vom 20. August 2014, SB vom 21. August 2014.

119 RR 993, RRB Nr. 975 vom 16. September 2014.

120 NLZ vom 28. November 2014.

4.4

UNTERES WIGGERTAL

Das in der Planungsregion Unteres Wiggertal erfasste Gebiet bildete seit dem Mittelalter einen Teil des Amtes Willisau, richtete sich aber im 20. Jahrhundert wirtschaftlich immer stärker auf das aargauische Städtchen Zofingen aus. Bereits 1963 hatte sich an diesem bedeutenden Industriestandort eine überkantonale Regionalplanungsgruppe gebildet, der neben zwölf aargauischen auch sieben luzernische Gemeinden angehörten.¹

Ein eigenes Zentrum besass der Luzerner Teil dieser Region nicht, doch wirkten die beiden grossen Gemeinden Reiden und Dagmersellen als Subzentren. Die beiden in der nordwestlichen «Kantonsecke» gelegenen Gemeinden Pfaffnau (mit St. Urban) und Roggliswil, die geografisch gar nicht zum Wiggertal gehören, orientierten sich eher auf das bernisch-oberaargauische Zentrum Langenthal hin.

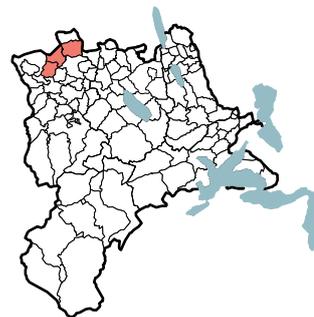
Auch der Grenze zur südlich anschliessenden Region Oberes Wiggertal-Luthertal, dem eigentlichen «Hinterland», haftete etwas Willkürliches an. Die Zusammenarbeits- und Fusionsprojekte gingen teilweise über diese Regionsgrenze hinweg. So bezog das Projekt PRAG im Nordwesten neben Pfaffnau und Roggliswil auch die beiden Gemeinden Grossdietwil und Altbüron mit ein. Die beiden im Hürntal gelegenen Gemeinden Uffikon und Buchs wiederum waren Teil der RegioHER (Hinterland-Entlebuch-Rottal) und wurden offiziell der Subregion Wauwilermoos in der Planungsregion Oberes Wiggertal-Luthertal zugezählt. Und dies, obwohl sie der Santenberg topografisch klar vom Wauwilermoos trennt. Sie selber ordneten sich dem Subzentrum Dagmersellen zu, was auch im Zielstrukturplan² zum Ausdruck kam. Tatsächlich sollte es dann auch in dieser Zusammensetzung zur Gemeindevereinigung kommen.

Die fusionierte Gemeinde Dagmersellen gehört heute zum regionalen Entwicklungsträger (RET) Region Luzern West, während die Gemeinden Reiden, Wikon, Pfaffnau und Roggliswil keinem luzernischen RET angehören.

¹ A 749/57, Das Problem der Regionalisierung im Kanton Luzern, Diplomarbeit von Robert Schmid, Bern 1973, S. 40 u. 91ff.

² Planungsbericht 2000, S. 66. Siehe Karte 3.2, S. 110).

Reiden Langnau Richenthal



Gemeinden		Einwohnerzahl 2002	Fläche km ²
Reiden		4'005	11,2
Langnau		1'213	8,6
Richenthal		669	7,2
Total		5'878	27.0

Die Vorgeschichte

Im September 1999 traten die Gemeinderäte der vier nördlichsten Wiggertaler Gemeinden Langnau, Reiden, Richenthal und Wikon vor die Medien. Sie hatten ein intensiveres Zusammengehen beschlossen und beim Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Vor- und Nachteile einer verstärkten Zusammenarbeit bis hin zu einer Fusion untersucht werden sollten. «Wir wollen nicht warten, bis wir vom Regierungsrat des Kantons Luzern in dieser Sache verfügt werden», begründete Felix Büchler, Gemeindepräsident von Langnau, das Vorgehen an der Medienkonferenz. Vorsichtig wurde vor allem von der Prüfung einer verstärkten Zusammenarbeit und der Förderung des regionalen Standorts gesprochen und betont, dass dies «keinesfalls bereits eine vorweggenommene Fusion bedeute». ³

Mit der Fusion die Region stärken

Ein Jahr später titelte die NLZ: «Eine Fusion soll die ganze Region stärken». ⁴ Die IBR-Studie empfahl klar die Fusion unter der Voraussetzung, dass sich der Kanton an den Kosten beteilige. Mit dem Zusammengehen der vier Gemeinden könnten zwar Kosten gespart werden, rund 640'000 Franken pro Jahr. Mehr noch, nämlich rund 1 Million Franken, spare aber der Kanton. Davon wollten auch die Gemeinden profitieren. Denn die ersten Ergebnisse machten klar, dass Reiden – wegen der höheren Steuerfüsse und der grösseren Verschuldung von Langnau und Richenthal – die grosse Verliererin der Fusion sein würde. Die IBR-Fachleute rund um Stephan Käppeli betonten

zwar, dass die Fusion nicht primär eine Finanzvorlage sei; das Hauptargument sei die Stärkung der Region. Es gelte, eine sogenannte «Problemlösungsgemeinschaft» zu bilden. «Durch ein Zusammengehen könne man schlagkräftiger gegen das ausserkantonale Zentrum Zofingen antreten und sei auch innerhalb des Kantons Luzern ein Partner mit mehr Gewicht.» ⁵

Interviews mit rund drei Dutzend Personen hatten bestätigt, dass die Bevölkerung in allen Gemeinden mehrheitlich davon ausging, «dass die neue Gemeinde attraktiver und konkurrenzfähiger gegenüber den umliegenden Gemeinden würde». ⁶ Auch weitere Veränderungen wurden für wahrscheinlich gehalten, etwa bei der Parteienstärke. Die damalige FDP-Mehrheit in Reiden könnte sich in eine Mehrheit der CVP verwandeln, wurde erhofft oder befürchtet. Allerdings war den Befragten klar, dass die Parteienlandschaft sich durch das Auftreten der SVP ohnehin verändert hatte, der Gegensatz Konservativ-Liberal hatte an Bedeutung verloren. Für die kleineren Gemeinden war vor allem die Dominanz des Zentrumsortes ein Problem: Der Ortsteil Reiden hätte nach der Fusion ein Stimmengewicht von 55 Prozent. ⁷

3 WB vom 16. September 1999.
 4 NLZ vom 24. Oktober 2000.
 5 Ebd., WB vom 24. Oktober 2000.
 6 A 1666/461, Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden Langnau, Reiden, Richenthal, Wikon. Studie des IBR (S. Käppeli, J. Inderbitzin, G. Dumont), September 2000, S. 7.
 7 Ebd. S. 7–8.

Bereit für Fusionsabklärungen: Die vier Gemeindepräsidenten Hans Luternauer (Reiden), Felix Büchler (Langnau), Fritz Pfenniger (Wikon) und Bernhard Achermann (Richenthal) stellen sich der Fotografin (*Zofinger Tagblatt vom 24. Oktober 2000, Foto Adelheid Aregger*)



Jürg Inderbitzin (links) und Stephan Käppeli vom IBR bei der Vorstellung ihrer Studie im Gemeindehaus Langnau (*Zofinger Tagblatt vom 24. Oktober 2000, Foto Adelheid Aregger*)



Die Gemeinden waren bezüglich der Ergebnisse der Studie gespalten: Richenthal und Wikon standen gemäss Aussage ihrer Gemeindepräsidenten einer Fusion eher ablehnend gegenüber, während ihre Kollegen aus Reiden und Langnau sich eine Fusion gut vorstellen konnten.⁸

Offenheit bei der Bevölkerung

Am 23. Oktober 2000 wurde die Studie an einer Orientierungsversammlung in Wikon der Bevölkerung vorgestellt. Diese zeigte sich mehrheitlich recht offen für eine Fusion. Noch unentschieden war der Reider Rudolf Reimann: «Ein Vorteil wäre, dass man den bürokratischen Ablauf rationalisieren könnte.» (...) Der Nachteil wäre, dass man in Reiden bestimmt mehr Steuern bezahlen müsste.» Margrit Ruckstuhl aus Richenthal war der Meinung: «Für die Zukunft können die kleinen Gemeinden nicht mehr bestehen, weil die Kosten allgemein zu hoch werden.» René Bachmann aus dem Langnauer Ortsteil Mehlsecken zeigte sich skeptisch: «Ich sehe schwarz, dass das Ganze nicht realisierbar ist. In den vier Gemeinden herrscht doch eine Art von Kantönligeist, der dies nie zulassen würde.» Daniel Keist aus Langnau hatte eine andere Idee, nämlich eine Fusion nur zwischen Langnau und Richenthal: «Reiden ist für uns doch schon viel zu weit weg. Auch politisch gesehen ist Reiden ganz anders gelagert als Langnau.»⁹

Interpellation: Fragen nach Luzern

Im Zusammenhang mit der erforderlichen «Überzeugungsarbeit in der Öffentlichkeit» forderten die Grossräte und Gemeindepräsidenten Hans Luternauer (FDP, Reiden) und Bernhard Achermann (SVP, Richenthal) in einer von Marianne Kneubühler (CVP, Richenthal) eingereichten Interpellation Lösungen oder zumindest klare Aussagen von der Regierung. Der Regierungsrat sollte diverse Fragen in Zusammenhang mit Fusionen klären, z. B.: Könnte er sich vorstellen, die Einsparungen beim Kanton einzusetzen? Könnte er sich vorstellen, Steuerfussenkungen für eine «neue Gemeinde» zu finanzieren? Hat er «andere akzeptable Vorschläge für fusionswillige Regionen?» Eine weitere Frage galt der Kantonsstrasse von Reiden nach Richenthal, die im Falle einer Fusion nicht mehr verschiedene Gemeinden verbinden würde und deshalb Gefahr lief, nur mehr als Gemeindestrasse zu gelten: «Bleiben Kantonsstrassen auch innerhalb fusionierter Gemeinden Kantonsstrassen?»¹⁰

⁸ WB und NMZ vom 24. Oktober 2000.

⁹ Alle Zitate: NMZ vom 27. Oktober 2000.

¹⁰ A 1666/467, Interpellation über offene Fragen betreffend das Projekt Gemeindereform 2000+, eröffnet am 21. November 2000, Nr. 250.

Die Antwort zeigte auf, dass dem Regierungsrat die finanziellen Schwierigkeiten rund um eine Fusion nicht entgangen waren: «Wir haben dem Grossen Rat eine Botschaft zu einem Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten unterbreitet. Damit sollen zur Förderung von Gemeindefusionen bis Ende 2008 7,5 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel sind insbesondere zur Annäherung der Verschuldung von fusionierenden Gemeinden und der Steuerfüsse vorgesehen. Zusätzliche Mittel für die Senkung des Steuerfusses der neuen Gemeinde unter den Satz der vor der Fusion steuergünstigsten Gemeinde haben wir nicht vorgesehen.»¹¹ Zu den Kantonsstrassen äusserte man sich vorsichtig, dieses Thema wurde später durch einen Rundbrief von Baudirektor Max Pfister im Sinne der Gemeinden gelöst.¹²

Rückzug von Wikon

Im November 2001 zog sich Wikon aus dem Fusionsprojekt zurück. Bei einer Umfrage hatte sich die Bevölkerung hinter den Entscheid des Gemeinderats gestellt, «sich vorerst nicht am Fusionsprojekt von Reiden, Langnau und Richenthal zu beteiligen». Als nördlichste Gemeinde des Kantons war Wikon am stärksten Zofingen zugewandt, allerdings hatte auch die (hypothetische) Frage nach einer Fusion mit Zofingen eine deutliche Abfuhr erlitten.¹³

Die verbleibenden Gemeinden liessen sich dadurch nicht bremsen, im Gegenteil: Am 12. März 2002 wurde im Kurhaus Richenthal über den geplanten Zusammenschluss der Feuerwehren von Reiden, Langnau und Richenthal informiert, und drei Tage später verkündete die NLZ: «Fusion wird voll Elan angestrebt», so der Titel von Karin Winistörfers Beitrag. «Reiden, Langnau und Richenthal wollen fusionieren. Nach dem Willen der Gemeindepräsidenten sogar schon im Herbst 2003 – ein sehr ehrgeiziger Zeitplan.»¹⁴ Die Gemeindepräsidenten sprachen von Vorteilen und verwiesen auf eine mögliche Steuerreduktion für die kleineren Gemeinden, nannten die ruhigen Wohnlagen und das attraktive Wirtschaftsgebiet, die ausgebaut werden könnten. Sie sprachen aber auch von Nachteilen, so befürchtete der Richenthaler Bernhard Achermann, «dass sich die ganze Verwaltung, die Post und die Bank aus unserem Dorf zurückziehen». Eines aber war klar: «Reiden würde einer Fusion nur zu-

stimmen, wenn der Steuerfuss auf dem jetzigen Niveau bleibt», meinte Hans Luternauer.¹⁵ Er richtete damit einen Appell an die Kantonsregierung, die Anpassung der Steuern mitzufinanzieren.

Ein-Text-Verfahren: Die Bevölkerung einbeziehen

«Ohne Mitwirkung der Bevölkerung geht rein gar nichts», sagte im April 2002 Projektleiter Stephan Käppeli vom IBR gegenüber dem «Willisauer Boten». ¹⁶ Damit begründete er das sogenannte Ein-Text-Verfahren, mit dem – wie bereits schon in Wolhusen und Willisau – die Bevölkerung zur Mitwirkung im Fusionsprojekt gewonnen werden sollte. Das Mitwirkungsprojekt «metenand witer» startete im Juni 2002 mit Gruppengesprächen; es sollte «Vorstellungen und Wünsche» der Bevölkerung klären. Einzelne Projekt-Mitglieder äusserten sich zu ihren Vorstellungen: «Ich möchte mitdiskutieren, mitgestalten können und bei den Leuten sein, die entscheiden», sagte Hans-Rudolf Beck, ehemaliger Gemeindepräsident von Langnau. Hildegard Meyer, Geschäftsfrau aus Reiden, war «nicht der Meinung, dass gross immer besser ist. Ich denke jedoch, dass die Gemeinden in Zukunft eine gewisse Grösse haben sollten.» Marianne Schärli-Purtschert, Berufsschullehrerin aus Richenthal, bedauerte das Ausscheiden von Wikon und gratulierte den drei Gemeinderäten, dass sie den Fusionsweg eingeschlagen hatten: «Wir wohnen hier in der Nähe der Kantonsgrenze und ausser Reiden sind die beteiligten Gemeinden finanziell schlecht gestellt.»¹⁷

In einer Zeitungsserie befragte die Lokaljournalistin Monika Fischer weitere Einwohnerinnen und Einwohner der drei Gemeinden zu ihren Meinungen. Unter

11 Verhandlungen des Grossen Rates 2001, S. 818–821.

12 A 1666/339, Auswirkungen von Gemeindefusionen auf das Kantonsstrassennetz, Kreisschreiben Bau- und Verkehrsdepartement vom 17. Juni 2003. S. auch Kapitel 3, S. 112.

13 NMZ vom 15. November 2001.

14 NLZ vom 15. März 2002.

15 Ebd.

16 WB vom 9. April 2002.

17 Alle Zitate: WB vom 13. Juni 2002.

Teilnehmende an einem Gruppengespräch des Projekts «metenand witer» im Sommer 2002 in Langnau (Foto Gemeindereform)



Emil Stöckli (FDP) und Heinrich Häfliger (CVP) gehörten zu den führenden Fusionsgegnern in Langnau. 2005 gründeten sie das Dorfmuseum Langnau-Mehlsecken im ehemaligen Schulhaus des Langnauer Ortsteils Mehlsecken.



ihnen war Alois Achermann aus Richenthal, der einen Verlust an Heimat und Demokratie befürchtete und Ängste «vor einer möglichen Dominanz der einwohnerstärksten Gemeinde Reiden» nach dem Motto «Die Grossen fressen die Kleinen» formulierte.¹⁸

Positive Vernehmlassung – mit Fragen

Im August 2003 wurde der Entwurf für den Fusionsvertrag der Bevölkerung vorgestellt. Demnach wurde die Gemeindeverwaltung mit 14 Vollzeitstellen in Reiden konzentriert, die Reduktion von 120 Stellenprozenten konnte durch anstehende Pensionierungen gelöst werden. Der Name der neuen Gemeinde sollte «Reiden» lauten, die Bürgerinnen und Bürger von Langnau und Richenthal würden das Reider Bürgerrecht annehmen. Die Schulen würden in allen Gemeinden erhalten bleiben.¹⁹ Geplant war, den Steuerfuss bei der Fusion auf 2,0 Einheiten festzulegen, was für Reiden eine Senkung von 0,1, für die andern beiden Gemeinden um 0,4 Einheiten bedeutete. Der Kanton hatte einen stattlichen Fusionsbeitrag von 5 Millionen Franken zugesichert, und wegen des garantierten Besitzstandes würden aus dem Finanzausgleich für 12,5 Jahre der fusionierten Gemeinde jährlich 1,8 Millionen Franken zufließen.²⁰

Mit der Präsentation des Fusionsvertrags startete die Vernehmlassung. Deren Ergebnis wurde im Oktober

2003 eröffnet. 185 Einzelpersonen waren für den Zusammenschluss, 44 dagegen. Sämtliche Parteien und viele Vereine hatten sich ebenfalls für die Fusion ausgesprochen. Doch Emil Stöckli, Lehrer und Lokaljournalist aus Langnau, stellte in einem Leserbrief viele Fragen zum publizierten Ergebnis: «Wie kann publiziert werden, dass sich Parteien für eine Fusion aussprechen, wenn (zumindest in Langnau) keine Parteiversammlung mit entsprechenden Traktanden stattgefunden hat? (...) Trägt die Art der Kommunikation zu jener Vertrauensbasis bei, welche das Fundament zum bevorstehenden «Jahrhundert-Entscheid» bilden sollte?»²¹ Der ehemalige Langnauer Gemeindeammann Heinrich Häfliger-Marfurt warnte vor einer «Übernahme von Langnau und Richenthal durch Reiden», wodurch «viel direkte Mitsprache vor Ort und partnerschaftliches, bürgernahes Mittragen» verloren gehe.²²

18 Mittelland-Zeitung vom 27. Juli 2002 und WB vom 30. Juli 2002.

19 WB und NLZ vom 30. August 2003.

20 Ebd.

21 Mittelland-Zeitung vom 11. November und WB vom 13. November 2003.

22 WB vom 13. November 2003.

Pro- und Kontrakomitees

Im November formierte sich ein Pro-Komitee, das unter anderem mit einer Internetplattform für die Fusion warb. Derweil meldete sich die Interessengemeinschaft «Pro Langnau»: «Wir sollten uns dagegen verhalten, zu Vasallen einer Grossgemeinde Reiden degradiert zu werden!» schrieb Max A. Bürli, Kaufmann in Langnau.²³ Eine Veranstaltung der Kritiker am 1. Dezember bewirkte einen Grossaufmarsch; an die 150 Personen besuchten den Anlass im Singsaal des Schulhauses Langnau. Das Komitee «Pro Langnau» wollte nicht aufgeben, was sich bewährt hatte: «Das gut funktionierende Gemeinwesen, die eigene Behörde, die direkte Mitbestimmung, die eigene Schule mit eigener Schulpflege, die Post, die Wasserversorgung, die Vereine oder die Dienstleistungen vor Ort.»²⁴ In Reiden wurde ein Komitee «Vorsicht Fusion» ins Leben gerufen. Kurz vor Weihnachten titelte die NLZ «In Langnau wird's knapp». Zur Fusion gebe es sowohl positive Signale wie auch kritische Stimmen in allen drei Gemeinden. Am grössten war die Opposition in Langnau. Dort waren in kurzer Zeit 150 Unterschriften gegen die Fusion gesammelt worden.²⁵

Heftiger Abstimmungskampf

Die Urnenabstimmung war auf den 25. Januar angesetzt, der Abstimmungskampf trat in seine letzte Runde. Bei der Präsentation der Abstimmungsbotschaft versicherten die Gemeindepräsidenten der drei Orte noch einmal: «Der gemeinsame Weg in die Zukunft ist der richtige» und wiesen auf eine letzte Orientierungsversammlung im neuen Jahr hin.²⁶ Rund 430 Bürgerinnen und Bürger aus allen drei Gemeinden kamen am 5. Januar an diese Veranstaltung nach Reiden. Dabei wurde die «Fusion kontrovers, aber fair diskutiert». «Während 45 Minuten wurden aus dem «Sonnen»-Saal viele befürwortende und kritische Stimmen laut – je nach Originalität, Plausibilität und Qualität mehr oder weniger beklatscht. «Wir sind jetzt schon lange verlobt, jetzt dürfen wir heiraten», stellte Josef Häfliger (Reiden) fest und rechnete vor, dass der Kanton Luzern jedem Einwohner der künftigen Gemeinde eine Mitgift von 5'200 Franken schenke», berichtete die Zofinger Ausgabe der «Mittelland Zeitung».²⁷

Auf den Leserbriefseiten kreuzten Befürworter und Gegner die Klängen.²⁸ Der «Willisauer Bote» brachte



Argumente der Ja- und Nein-Komitees: «Die Fusion ist das absolut Richtige für die Zukunft unserer Region» und «Selbstständigkeit nicht aufgeben – keine finanziellen Vorteile» lauteten die Titel.²⁹

Der Abstimmungssonntag brachte Klarheit: Reiden stimmte mit 54,6 Prozent zu, Langnau mit 59,9 und Richenthal gar mit 68,9 Prozent. «Wir sind heute alle Gewinner», titelte die NLZ und zitierte damit den Langnauer Gemeindepräsidenten Felix Büchler. Sein Reider Amtskollege Hans Luternauer betonte: «Auch nach dem Urnengang müssen sich Befürworter und Gegner der Fusion noch in die Augen blicken können.»³⁰ Im Rahmen des Fusionsfestes, an dem auch die erleichterte Regierungsrätin Yvonne Schärli eine Ansprache hielt, wurde der Fusionsvertrag von den Gemeindebehörden unterzeichnet. Die Fusion wurde auf den 1. Januar 2006 vollzogen.

23 WB vom 13. und 29. November 2003.

24 WB vom 4. Dezember 2003.

25 WB vom 12. Dezember 2003.

26 WB vom 13. Dezember 2003.

27 Mittelland-Zeitung vom 7. Januar 2004. Vgl. auch NLZ vom 7. Januar und WB vom 8. Januar 2004.

28 Vgl. etwa Oberwiggertaler vom 8. Januar 2004.

29 WB vom 17. Januar 2004.

30 NLZ vom 26. Januar 2004.

Dagmersellen Uffikon Buchs



Gemeinden		Einwohnerzahl 2004	Fläche km ²
Dagmersellen		3'286	14,0
Uffikon		680	5,2
Buchs		386	4,7
Total		4'352	23,9

Die Vorgeschichte

Geografisch stellen die im Hürntal gelegenen Gemeinden Buchs, Uffikon und Dagmersellen seit jeher eine Einheit dar. Schon 1803 bis 1814 bildeten sie zusammen ein Gemeindegereicht. Besonders zwischen Uffikon und Buchs bestanden enge Beziehungen. Seit 1807 waren sie in einer Pfarrei vereinigt. Seit 1975 führten sie einen gemeinsamen Kindergarten und seit Ende der 80er-Jahre eine Verwaltungsgemeinschaft im Gemeindehaus Uffikon. Im Sommer 2001 wurde auch die Primarschule administrativ zusammengelegt. In beiden Schulhäusern wurde weiterhin unterrichtet, doch wurde die Klassenstruktur optimiert, die Schülerinnen und Schüler wurden per Bus transportiert.³¹ In Dagmersellen war seit dem 19. Jahrhundert die Oberstufe zentralisiert, seit 1999 auch die Feuerwehr.

1997 hatte sich der Buchser Gemeindepräsident Josef Wanner «nicht enthusiastisch» gezeigt über die Pläne der Regierung, kleine Gemeinden zum Zusammenschluss zu bewegen.³² Als der Kanton dann den neuen Finanzausgleich präsentierte, realisierten die Gemeindebehörden, dass sich die Finanzlage von Buchs in Zukunft prekär entwickeln würde und die Existenz der Gemeinde gefährdet war. Im Dezember 2002 gab es erste Kontakte zwischen den drei Gemeinderäten zum Thema Zukunft der Hürntalgemeinden. Im Frühjahr 2003 luden die beiden Gemeinden Uffikon und Buchs die mit der Gemeindefusion befassten Kantonsstellen zu einem ersten Gespräch in dieser Sache ein.³³ Kurz darauf folgte die Anfrage um eine Fusionsabklärung beim Gemeinderat Dagmersellen.

Vorarbeiten und Start

Im Juni 2003 informierten die Gemeindepräsidenten die Öffentlichkeit über ihre Fusionsabsichten.³⁴ «Wir wollen den richtigen Weg für eine gesicherte Zukunft finden», sagte der Uffiker Gemeindepräsident Hans Fellmann. Er vermutete, dass die «Steuerfuss-Schere sich unter den drei Hürntaler Gemeinden in den nächsten Jahren noch weiter öffnen werde». Die Anforderungen von Seiten des Kantons würden steigen, so dass eine professionelle Führung von Kleingemeinden genauso wie die Rekrutierung qualifizierter Personen für Gremien und Kommissionen zunehmend schwieriger würden.³⁵ «Drei Dörfer planen eine gemeinsame Zukunft», lautete die Bildlegende zum Foto, auf dem sich die drei Gemeindepräsidenten zum Projektstart zuprosteten.

Wieso die Steueroase Dagmersellen überhaupt Fusionsgespräche führe, wollte der «Willisauer Bote» von Gemeindepräsident Alois Renggli wissen. Die Antwort: «Die Dagmerseller Behörde ist sich der Verantwortung für die Entwicklung der Region Hürntal bewusst.» Zudem seien Buchs und Uffikon gesunde Gemeinden, die in der Vergangenheit mit ihren Mitteln haushälterisch umge-

31 Zemp-Zamboni/Hafner, Uffikon, S. 96 f.; NLZ vom 5. Juli und WB vom 7. Juli 2001.

32 Regionaljournal Zentralschweiz vom 11. März 1997 (Auskunft von Sandra Figini, Archiv Schweizer Fernsehen, vom 14. März 2016).

33 A 1666/260, Fragen zur gemeinsamen Sitzung Gemeinderat Uffikon/Buchs mit Regierungstatthalterin Luzia Kurmann und Bruno Keel, Amt für Gemeinden, J. Wanner, 7. April 2003.

34 WB vom 14. Juni 2003.

35 Ebd.

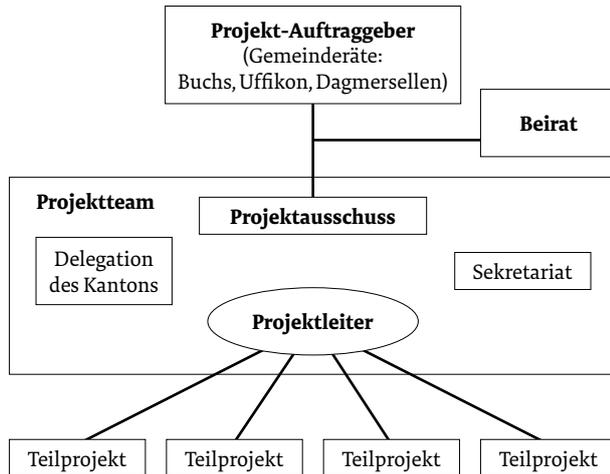
Grafik 4.2: Organigramm des Fusionsprojekts Dagmersellen-Uffikon-Buchs

gangen seien. Eine allfällige Fusion der drei Gemeinden könne bezüglich Baulandreserven und Raumplanung neue Perspektiven eröffnen.³⁶

Im Oktober 2003 startete das Projekt mit der Unterzeichnung des Fusions-Vorvertrags. An der Dagmerseller Gemeindeversammlung vom Dezember 2003 informierte Gemeindepräsident Alois Renggli über die geplante Gemeindevereinigung, die im November 2004 zur Abstimmung kommen sollte. Renggli verteidigte das angeschlagene Tempo: «Wenn es uns nicht gelingt, der Bevölkerung innerhalb eines Jahres den Sinn einer Vereinigung klar zu machen, haben wir etwas falsch gemacht.»³⁷ Im grossen Interview in der Lokalzeitung mit den drei Gemeindepräsidenten betonte Alois Renggli, eine Fusion dürfe «zu keinen finanziellen Nachteilen oder zu einer Steuererhöhung führen.» Auf den Finanzausgleich und seine Folgen angesprochen, verriet Josef Wanner: «In Buchs haben wir ein Defizit von 130'000 Franken budgetiert. Um die Rechnung auszugleichen, müssten wir im nächsten Jahr unsere Steuern bis zu fünf Zehnteln erhöhen.» Für die Zukunft prophezeite er keine Besserung: «Der Gemeinderat arbeitet insgesamt mit 45 Stellen-Prozenten. Mit der Zunahme der Aufgaben müsste das Pensum erhöht werden (...) und das bedeutet zusätzliche Ausgaben.» Uffikon stand etwas besser da, es seien aber «keine grossen Sprünge möglich», meinte Hans Fellmann. «Die Perspektive, den Steuerfuss auf Jahre hinaus nicht senken zu können, ist nicht befriedigend.» Josef Wanner versprach sich viel von der Fusion: «Wir haben die Chance, jene Energie, die wir heute im Kampf um Steuern, Steuererhöhungen und Absprachen unter den Gemeinden verbrauchen, in Zukunft produktiver einzusetzen. Die Bautätigkeit wird sich entwickeln, es gibt Bauzonen, aus denen etwas entstehen kann. Wenn wir stärker werden wollen, dann ist qualitatives Wachstum wichtig.»³⁸

Die Bevölkerung von Anfang an dabei

Die Projektorganisation bestand aus einem strategischen Gremium, dem «Projektauftraggeber» (die drei Gemeinderäte), und zwei operativen Organen, dem Projektausschuss und dem Projektteam. Diese waren zuständig für die Erarbeitung des Fusionsvertrags und wurden von Alois Renggli geleitet. Dazu gab es wie in anderen Projekten einen Beirat, der die Anliegen der Bevöl-



kerung ins Projekt einbringen, dieses kritisch begleiten, aber auch breit abstützen sollte. Alle Interessierten konnten mitmachen. Es meldeten sich engagierte Personen aus allen drei Dörfern. «Mich interessiert diese Aufgabe, weil ich wissen möchte, was mit den Jugendlichen geschieht. Positiv überrascht bin ich, dass sich Jugendliche selber spontan gemeldet haben und nun auch im Beirat vertreten sind und ihre Interessen wahrnehmen», sagte Helen Fellmann-Elmiger, Mutter und Krankenpflegerin aus Dagmersellen. Sandra Felber-Leu war bereits Mitglied der Rechnungskommission Buchs und engagierte sich aus zwei Gründen im Beirat: «Zum einen, weil die drei Gemeinden schon viele Gemeinsamkeiten haben. (...) Kulturell und gesellschaftlich sind wir eigentlich schon eine Einheit; die Bevölkerung in den drei Gemeinden kennt sich gegenseitig und mag sich auch.» Zum anderen seien die kleinen Gemeinden «nicht mehr in der Lage, die vielen Aufgaben wahrzunehmen. Auf der Verwaltung steigen die Ansprüche ständig, der Sozialbereich kann mit Kleinstpensen kaum mehr bewältigt werden.» Für Werner Riechsteiner, Maschinenkonstrukteur aus Dagmersellen, war es wichtig, «dass auch für Dagmersellen ein positiver Aspekt herauschaut.»³⁹

³⁶ Ebd.

³⁷ WB vom 13. Dezember 2003.

³⁸ Alle Aussagen: WB vom 16. Dezember 2003.

³⁹ Alle Aussagen: WB vom 5. Februar 2004.

Kampf um den Fusionsbeitrag

Beim Steuerfuss und bei der Verschuldung unterschieden sich die beiden kleineren Gemeinden stark von Dagmersellen. Der Steuerfuss von Dagmersellen lag 2003 bei 1,95 Einheiten und wurde für 2004 noch um eine Zehntelseinheit gesenkt, während die beiden anderen Gemeinden 2,4 Einheiten bezogen, was dem Maximalsteuerfuss im alten Finanzausgleichssystem entsprach. Die Ausfälle durch die Angleichung an die Dagmerseller Verhältnisse sollte der Kanton berappen, sofern sie nicht durch die Einsparungen der Fusion aufgefangen werden konnten. Ende 2003 hatten die drei Gemeinderäte ausgerechnet, dass der Fusionsbeitrag hoch ausfallen müsse. Allein der Steuerausfall durch Angleichung an den niedrigeren Steuerfuss wurde mit rund 1,5 Millionen Franken berechnet, der Schuldenabbau mit weiteren 4,5 Millionen Franken. Die Gemeinderäte des Hürntals wollten von der Regierung zum Voraus erfahren, ob sie bereit sei, so tief in die Tasche zu greifen.⁴⁰ Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig orakelte in ihrem Antwortschreiben: «Eine Vereinigung Ihrer drei Gemeinden wird vom Regierungsrat begrüsst. Als Beitrag zur Gemeindereform halten wir die Vereinigung für sinnvoll und wichtig. Nach Ihrem Schreiben scheint eine Vereinigung der Gemeinden Buchs, Dagmersellen und Uffikon ein kostspieliges Vorhaben zu werden.» Für die weiteren Verhandlungen verlangte sie ein förmliches Gesuch und setzte die Termine fest.⁴¹

Im April 2004 waren die Abklärungen abgeschlossen. «Diese Fusion ist sinnvoll. Das ist die klare Erkenntnis aus der Machbarkeitsstudie», verkündete Alois Renggli gegenüber den Medien. Gleichzeitig spielte er den Ball dem Kanton zu: «Jetzt ist der Kanton gefordert, indem er die Entschuldung der beiden Nachbargemeinden auf das Niveau von Dagmersellen bringt. Wenn das gelingt, dann denke ich, dass diesem Zusammenschluss kaum noch etwas im Wege steht.»⁴² «Fusion wie aus dem Bilderbuch» titelte die NLZ: «Dagmersellen, Uffikon und Buchs stimmen im November über die Fusion ab. Diese bringt allen Vorteile - sofern der Kanton die erwarteten Beiträge spricht.» Alois Renggli formulierte in den Medien seine Erwartungen an den Kanton unmissverständlich: «Sollten wir diese Beiträge nicht erhalten, werden sich die Gemeinderäte ernsthaft überlegen müssen, ob die Vorlage dem Volk vorgelegt werden soll. Denn dieses könnte der Fusion aus finanziellen Gründen kaum zustimmen.»⁴³ Damit meinte der gewiefte Taktiker seine gut situierte

Wohngemeinde Dagmersellen. In einem Brief an den Regierungsrat wurden die drei Gemeinden deutlicher: «Nur mit den Argumenten der Solidarität gegenüber Uffikon und Buchs und dem Verständnis gegenüber Sparmassnahmen des Kantons können die Stimmberechtigten von Dagmersellen nicht überzeugt werden.»⁴⁴

Erfolgreiche Verhandlungen mit dem Kanton

Die Gemeinden hatten ursprünglich gut 5 Millionen Franken (inklusive 0,2 Millionen Reorganisationskosten) beantragt. Der Vorschlag des Amtes für Gemeinden an den Regierungsrat für einen Kantonsbeitrag an die Fusion Dagmersellen-Uffikon-Buchs lautete auf total 4,6 Millionen Franken und enthielt den Hinweis: «Dabei muss man wissen, dass sich insbesondere die finanzielle Situation der Gemeinde Buchs in den nächsten Jahren ohne Fusion dramatisch verschlechtern wird. Die Gemeinde wird früher oder später Sonderbeiträge beim Kanton (Schätzung: 1,5 bis 2 Millionen Franken) beantragen müssen.» Nach nochmaliger Rücksprache mit den Gemeinden wurde der Beitrag vom Regierungsrat auf 4,4 Millionen Franken festgesetzt.⁴⁵

«Es waren harte Verhandlungen, doch am Schluss darf sich das Resultat zeigen lassen», meinte Dagmersellens Gemeindepräsident Alois Renggli, als die Höhe des Beitrags bekannt wurde. Nicht weniger als drei Verhandlungssitzungen mit dem Regierungsrat seien nötig gewesen. Er habe aber durchsetzen wollen, dass «die vereinigte Gemeinde finanziell nicht schlechter fährt als Dagmersellen im Alleingang». Mit 4,4 Millionen Franken sei das Ziel erreicht worden.⁴⁶

40 A 1666/260, Dagmersellen-Uffikon-Buchs, Brief an den Regierungsrat des Kantons Luzern vom 1. Dezember 2003.

41 Ebd., Schreiben Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern vom 27. Januar 2004.

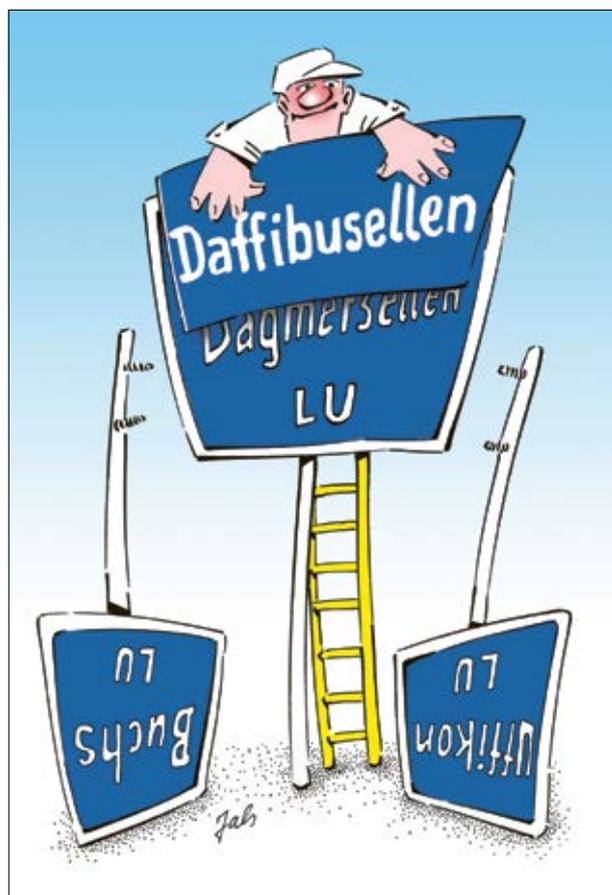
42 Alle Aussagen: WB vom 20. April 2004.

43 NLZ vom 21. April 2004.

44 A 1666/260, Dagmersellen-Uffikon-Buchs, Brief an den Regierungsrat des Kantons Luzern vom 27. Mai 2004.

45 A 1666/260, Aussprachepapier für den Regierungsrat vom 18. Mai 2004, S. 3; RRB 805 vom 29. Juni 2004.

46 WB vom 25. Juni 2004.



Zusammen mit dem Kantonsbeitrag kommunizierten die Präsidenten weitere geplante Fakten aus dem Fusionsvertrag: Entgegen einer Karikatur in der NLZ war der Name «Dagmersellen» für die neue Gemeinde rasch gefunden. Ebenso war klar, dass die Gemeindeverwaltung ihren Sitz in Dagmersellen haben würde. Wichtig für die kleineren Gemeinden war die Beibehaltung der Schulstandorte.⁴⁷

Von der Bevölkerung unterstützt

Im Beirat, dem «Gewissen des Volkes», wurden der Kantonsbeitrag und der Fusionsvertrag gut aufgenommen. Rund 70 Personen aus allen drei Gemeinden kamen zur Informationsveranstaltung im Juni 2004. Die Finanzfachleute beurteilten das Verhandlungsergebnis als

Erfolg. Diversen Voten war zu entnehmen, dass das Geld bei dieser Vereinigung zwar eine wichtige Rolle spiele, dass es daneben aber auch andere Werte gebe: Solidarität, Gemeinsamkeiten und die Verbundenheit miteinander. Ein Votant gab zu bedenken: «Was wir vorhaben, ist ein Jahrhundertwerk, in ein paar Jahren spricht niemand mehr von ein paar tausend Franken mehr oder weniger.»⁴⁸ An der letzten Sitzung des Beirats im September 2004 wurden noch einmal Fragen beantwortet: Nein, bei den Postadressen komme es durch die Fusion zu keinen Veränderungen. Die Wappen von Uffikon und Buchs würden als Wappen der Dörfer erhalten bleiben. Bezüglich der 1.-August-Feier bleibe alles beim Alten; die Ortsteile könnten zusammen feiern oder auch getrennt...⁴⁹

Das Ergebnis der Vernehmlassung liess die Verantwortlichen hoffen. Aus den drei Gemeinden kamen zwar nur gerade 50 Fragebogen zurück, doch 43 Absenderinnen und Absender sprachen sich für die Vereinigung aus.⁵⁰ Vereinzelt gab es auch kritische Stimmen. In Dagmersellen bezogen sich diese auf die finanzielle Entwicklung. In Buchs und Uffikon war der Verlust der Eigenständigkeit die grosse Sorge, mit der bangen Frage: Wie wird der Einfluss der kleinen Gemeinden im fusionierten Gebilde sein? «Diese kritischen Stimmen waren vor allem im Beirat zu hören. Wir konnten sie mit der seriösen Detailarbeit überzeugen. Heute sagen sie: Wer alles berücksichtigt, stimmt dieser Vereinigung zu», so die Einschätzung der Lage durch Josef Wanner.⁵¹

Endspurt und Abstimmung

Entsprechend ruhig verlief der Abstimmungskampf: Die Gemeindepräsidenten sprachen am Podium der Frauengemeinschaften, die Sozialvorsteher nahmen Stellung zur Entwicklung in ihrem Fachbereich. Die Parteien stellten sich hinter das Fusionsprojekt.⁵² Im No-

47 Ebd.

48 Ebd.

49 WB vom 17. September 2004; vgl. A 1666/263, Medienmitteilung September 2004.

50 WB vom 17. September 2004.

51 SW vom 4. November 2004.

52 WB vom 24. September, 1. Oktober, 22. Oktober und 29. Oktober 2004.



vember stand der abtretende Dagmerseller FDP-Grossrat Ruedy Scheidegger im «Willisauer Bote» Red und Antwort. Zur geplanten Vereinigung im Hürntal äusserte er sich nicht, lobte aber das Projekt Luzern '99 und bezeichnete «Grossfusionen wie die Zusammenführung des ganzen Entlebuch zu einer einzigen Gemeinde» als «Hirngespinnste». ⁵³ Noch einmal gaben die Gemeindepräsidenten Auskunft auf viele Fragen und formulierten ihre Argumente für die Fusion. Einen Monat vor der Abstimmung verkündete der Dagmerseller Gemeinderat der Bevölkerung eine frohe Botschaft: eine erneute Steuerfussenkung auf 1,8 Einheiten für das nächste Jahr. ⁵⁴

Am 28. November 2004 war Abstimmungssonntag: «Als ich die ersten 20 Couverts geöffnet hatte, und alle ein Ja enthielten, war ich erleichtert», sagte der Buchser Gemeindepräsident Josef Wanner. Genau umgekehrt erging es seinem Uffiker Kollegen Hans Fellmann, dem zuerst Nein-Stimmen in die Hände gerieten: «Da bin ich erschrocken.» Keine Zweifel hatte Alois Renggli: «Wir haben ein Jahr für diese Abstimmung gekämpft. Wir haben hart verhandelt, viele kritische Fragen im Voraus geklärt und gut informiert.» ⁵⁵

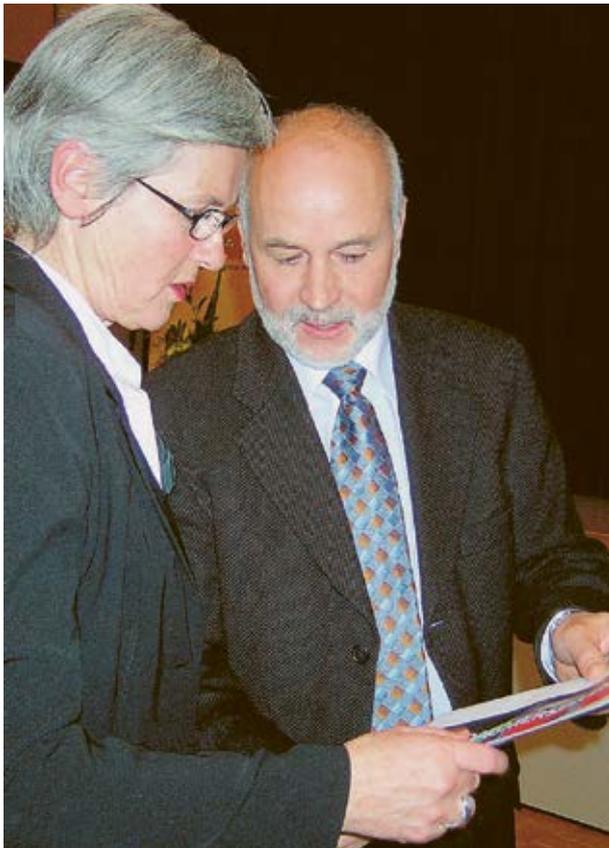
Er sollte Recht behalten: Mit überwältigender Zustimmung sagten alle drei Gemeinden Ja zur gemeinsamen Zukunft: Dagmersellen mit 78,5 Prozent, Uffikon mit 85,5 Prozent und Buchs gar mit 92,5 Prozent. Mit Pauken, Trompeten und Ansprachen wurde gefeiert und zwischendurch der Fusionsvertrag unterzeichnet. «Ich bin stolz, ein Dagmerseller zu sein», sagte Ruedy Scheidegger. Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig hatte bei den Fusionsverhandlungen zwischen Dagmersellen, Buchs und Uffikon drei Dinge gelernt: Sie wisse nun, wo das Hürntal liege und habe gemerkt, wie schnell ein Projekt realisiert werden könne, wenn alle am gleichen Strick ziehen. Drittens habe das Hürntal mit diesem Resultat gezeigt, dass Solidarität nicht nur ein Schlagwort sei: «Der Kanton hat zwei Gemeinden weniger, aber eine starke Gemeinde mehr.» ⁵⁶

⁵³ WB vom 19. November 2004.

⁵⁴ WB vom 4 und 19. November 2004.

⁵⁵ NLZ vom 29. November 2004, WB vom 30. November 2004.

⁵⁶ Ebd.



In Kraft trat die Gemeindevereinigung auf den 1. Januar 2006, gleichzeitig mit drei weiteren im Amt Willisau (Reiden, Ettiswil und Willisau). Auch dieses Ereignis wurde gefeiert, mit einem Neujahrsapero, an dem auch Regierungsrätin Yvonne Schärli teilnahm. Acht Monate später zog Alois Renggli als Präsident der neuen Gemeinde eine positive Bilanz: «Wir spüren, dass sich die Bewohner der Dörfer wohl fühlen und dass die erlittenen Nachteile sehr klein und akzeptiert sind.» Es habe sich ausbezahlt, dass man «nie von einer Fusion, sondern immer von einer Vereinigung gesprochen» habe, meinte Renggli, denn der Begriff «Fusion» sei von den Vorgängen in der Wirtschaft eher negativ belastet.⁵⁷

57 A 1666/263, Schweizer Gemeinde 10/2006, S. 40.

4.5

OBERES WIGGERTAL LUTHERTAL

Die Planungsregion Oberes Wiggertal-Luthertal umfasste den grössten Teil des ehemaligen Amtes Willisau (ohne den nördlichen und nordwestlichen Teil, der zur Planungsregion Unteres Wiggertal zählte) mit der Kleinstadt Willisau als historischem Zentrum.¹ Dieses Gebiet entspricht dem meist kulturell definierten Luzerner oder Willisauer «Hinterland». Zusammen mit dem Entlebuch und dem Rottal bildete das Hinterland die sogenannte RegioHER (Hinterland-Entlebuch-Rottal), die sich für die Entwicklung des Luzerner Berggebiets einsetzte. Diese «pressure group» mit eigener Geschäftsstelle wurde 1975 als Entwicklungsgenossenschaft Luzerner Berggebiet gegründet und erhielt 1992 den Namen RegioHER. Auf das Jahr 2009 wurde sie in Region Luzern West umbenannt, gleichzeitig traten die drei Gemeinden Buttisholz, Grosswangen und Wauwil zur Region Sursee-Mittelland über.²

Aufgeteilt war die Planungsregion in die drei Subregionen Willisau, Wauwilermoos und Zell. Die Subregion Zell bestand aus sechs Gemeinden im Grenzgebiet zum Kanton Bern, die kleinteilige Subregion Wauwilermoos aus 12 Gemeinden von meist geringer Fläche, während die Subregion Willisau die drei grossen Napfgemeinden Hergiswil, Willisau-Land und Menznau sowie die beiden enger bemessenen Gemeinden Willisau-Stadt und Gettnau umfasste.

¹ Vgl. dazu die Gemeindeporträts der Regionalplanung Oberes Wiggertal-Luthertal in: *Deine Region im Schritt der Zeit* [1973].
² Region Luzern West, *Geschichte*; freundliche Auskunft von Frau Reis, Region Luzern West, vom 6. Juni 2017.

Willisau Stadt Willisau Land



Gemeinden		Einwohnerzahl 2001	Fläche km ²
Willisau-Stadt	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	3'028	3,4
Willisau-Land	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■	4'103	37,7
Total		7'131	41,2

Die Vorgeschichte

«Willisau ist Jazzliebhabern und Schleckmäulern ein Begriff. Dass es jedoch zwei Gemeinden mit dem Namen Willisau gibt, wissen die wenigsten. Willisau-Land umschlingt Willisau-Stadt fast so innig wie ein Willisauer Ringli. Die Umarmung ist allerdings nur eine räumliche, politisch lassen die beiden Gemeinden lieber die Finger voneinander. Willisau-Stadt ist eine liberale Gemeinde, Willisau-Dorf (gemeint: Willisau-Land) hingegen wird von den Katholisch-Konservativen dominiert», schrieb Josefa Haas 1997 in der Zeitschrift «Cash» anschaulich über die beiden Willisauer Gemeinden.³

Das Gebiet beider Gemeinden war seit jeher in der Pfarrei Willisau vereinigt. Bereits im Spätmittelalter stellte jedoch die Stadt einen von der übrigen Pfarrei getrennten militärischen Aushebungs- und Steuerbezirk dar. Aus dem übrigen Pfarreibereich entwickelte sich im 18. Jahrhundert ein eigener Steuerbrief für die Verwaltung des Armenwesens.⁴ Im Verlauf des 19. Jahrhunderts kam es zu verschiedenen Grenzbereinigungen zwischen den zwei sich verfestigenden Gemeinwesen. Der Gegensatz zwischen Bauern und kleinstädtischen Handwerkern wurde in dieser Zeit durch die weltanschauliche Trennung in Liberale und Konservative verstärkt. Dieser Gegensatz war auch gegen Ende des 20. Jahrhunderts noch spürbar. Josef J. Zihlmann, der Chefredaktor des «Willisauer Boten», bezeichnete den Zustand der geteilten Gemeinden als «Anachronismus»,⁵ und in der Wochenzeitung «Luzern heute» schrieb René Regenass: «Bisher verhinderten in erster Linie parteipolitisches Kalkül und für Aussenstehende kaum mehr nachvollziehbare Rivalitäten den längst fälligen Zusammenschluss der beiden Gemeinwesen, deren Grenzen mitten durch den Hinterländer Hauptort führen». Regenass zeichnete die politische Situation wie folgt: «Willisau-Stadt wird von den Liberalen regiert;

die Partei erreichte bei den letzten kantonalen Wahlen einen Stimmenanteil von 51,4 Prozent (CVP 33,5 Prozent). In Willisau-Land hingegen dominiert mit einem Anteil von 67,5 Prozent die CVP (LPL 16,2 Prozent). Hinter diesen Zahlen liegt die ganze Krux des Willisauer Trauerspiels: Bei einem Zusammenschluss verlören die Liberalen ihre Macht; die Mehrheit in Willisau gehörte dann der CVP.»⁶

Vor- und Nachteile einer Fusion klären

Noch bevor Pilotprojekte im Rahmen der Gemeindereform aktuell waren, hatten der Stadtrat und der Bürgerrat von Willisau-Stadt und der Gemeinderat von Willisau-Land das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR mit einer Studie beauftragt, in der die Vor- und Nachteile einer Fusion abgeklärt werden sollten. Die von Stephan Käppeli und Georges Dumont verfasste Studie wurde am 22. Juni 1998 der Öffentlichkeit vorgestellt und lieferte u. a. folgende Erkenntnisse:

- In die Fusion müsste die Bürgergemeinde der Stadt Willisau einbezogen werden.
- Der Hauptvorteil einer Fusion der drei Gemeinden wären die besseren langfristigen Wachstums- und Entwicklungsperspektiven; weniger die positiven finanziellen Auswirkungen.

³ Cash vom 25. Juli 1997.
⁴ Bickel, Willisau, S. 233 ff.
⁵ Cash vom 25. Juli 1997.
⁶ Luzern heute vom 7. Mai 1998.

- Das Einsparpotenzial bei einer Fusion würde schätzungsweise rund 550'000 Franken jährlich betragen, die Einsparungen der Schulen nicht eingerechnet. Auch ohne Fusion wären Einsparungen von ca. 100'000 bis 200'000 Franken durch verstärkte Zusammenarbeit denkbar.
- Die bestehende Parteistimmenmehrheit von 51,4 Prozent in der liberalen Stadt Willisau würde durch eine CVP-Mehrheit in der fusionierten Gemeinde abgelöst.
- Da der Kanton von einer Fusion profitiere, sollte er die Angleichung der Nettoschuld übernehmen, damit die Bürger der weniger verschuldeten Stadtgemeinde nicht benachteiligt würden.⁷

Verhaltens bis ablehnende Reaktionen

Die Reaktionen auf die Ergebnisse der Studie waren verhalten bis ablehnend. Der Stadtrat meinte: «Ein Zusammenschluss aus finanziellen Überlegungen, wie dies das Projekt Luzern '99 des Regierungsrates vorsieht, ist für den Stadtrat nicht zwingend. Weitere Einsparungen können grösstenteils auch mit einer noch engeren Zusammenarbeit erreicht werden. Solange die finanziellen Nachteile für die Stadtgemeinde und die Einwohnerinnen und Einwohner so gravierend ausfallen, kann es der Stadtrat nicht verantworten, einen Zusammenschluss anzugehen.»⁸ Ablehnend zeigte sich auch der Bürgerrat von Willisau-Stadt: «Kurz- oder mittelfristig sieht der Bürgerrat für einen Zusammenschluss keinen Handlungsbedarf. So oder so kann eine Gemeindefusion nicht nur aus finanzieller Sicht vollzogen werden. Wie überall in der heutigen Zeit trifft eine Fusion den Menschen und das soziale Umfeld. Das Sparpotenzial laut IBR-Studie ist ohnehin zu gering. Die Fusionskosten aber würden zulasten der Steuerzahler von Willisau-Stadt Millionen verschlingen.»⁹

Der Gemeinderat von Willisau-Land zeigte sich offen und differenziert. Er betonte die zwei Gründe für die Erarbeitung der Studie: «Die Gemeinden bilden eine geographische Einheit, und sie sind kulturell eng miteinander verflochten». Er zog die Schlussfolgerung: «Durch die vorliegende Studie werden die verschiedenen Fragen offen gelegt und stehen den Betroffenen als Diskussions-

grundlage zur Verfügung. Allein dies bedeutet schon die Hälfte der Strecke auf dem Weg zu guten Lösungen. Wir halten uns für die zweite Hälfte des Weges offen.»¹⁰

Dass es auch in Willisau-Stadt Personen gab, die der Frage der Fusion offen gegenüber standen, zeigte etwas später ein Artikel in der NLZ: «Vorläufiges Ziel der LPL ist ein Ja zu einem «Konkubinats - spätere Heirat möglich» - während die CVP wahrscheinlich eine Initiative zur Zusammenlegung starten wird». Nach einem gemeinsamen Treffen meldeten die beiden grossen Parteien von Willisau-Stadt, dass das Verbindende der drei Gemeinwesen betont werden und die Parteipolitik in dieser Frage in den Hintergrund treten müsse.¹¹ Schon an der Informationsveranstaltung über die IBR-Studie war deutlich geworden, dass die Willisauerinnen und Willisauer nicht gewillt waren, die Behörden in der Frage des Zusammengehens alleine entscheiden zu lassen: «Wie ein roter Faden zog sich das Anliegen durch die Diskussion, dass nicht die Behörden, sondern die Bürgerinnen und Bürger über die Form und das Tempo des Zusammengehens der Willisauer Gemeinden entscheiden müssten.»¹²

Zuerst Fusion von Bürger- und Einwohnergemeinde

In den folgenden Monaten setzte sich in Willisau die Erkenntnis durch, dass als erstes die Bürger- und die Einwohnergemeinde der Stadt Willisau zu vereinigen seien. Im Juli 1999 kam die Initiative «Ein Städtli – eine Gemeinde» zustande, die die Zusammenlegung der beiden städtischen Gemeinwesen forderte. Seit 1980 waren solche Vereinigungen in den meisten Gemeinden des Kantons vollzogen worden, so 1994 auch in Willisau-Land.

7 A 1666/543, Medien-Text für die Medienkonferenz Präsentation der Studie Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses der Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land, 22. Juni 1998.

8 A 1666/536, Statement des Stadtrates Willisau zum Bericht IBR, 22. Juni 1998.

9 Ebd., Stellungnahme des Bürgerrates Willisau-Stadt zur IBR-Studie, 22. Juni 1998.

10 Ebd., Stellungnahme des Gemeinderates Willisau-Land, Medienkonferenz vom 22. Juni 1998.

11 NLZ vom 22. September 1998.

12 WB vom 27. Juni 1998.

In Willisau-Stadt war die Lage zwar etwas anders, da hier die Bürgergemeinde über eine eigenständige Behörde (Bürgerrat) und Verwaltung verfügte. Eine vom Bürgerrat eingesetzte Arbeitsgruppe sprach sich jedoch ebenfalls für den Zusammenschluss aus, da sie sich davon «eine ganzheitlichere Politik für Willisau» versprach: «Wenn die Kompetenzen für das Sozialwesen ebenfalls beim Stadtrat lägen, könnte dieser aus einer Gesamtschau heraus politische Prioritäten setzen.»¹³ In seinem Kommentar im «Willisauer Boten» sah Stefan Calivers in diesem Zusammenschluss noch mehr: «Das Zusammenwachsen der Willisauer Gemeinwesen kann sich nur im Prozess vollziehen. Dieser Prozess ist eingeleitet, er lässt sich nicht mehr aufhalten.»¹⁴ Tatsächlich ging es nun sehr rasch: Im Januar 2000 sagten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Willisau-Stadt deutlich Ja zur Fusion von Bürger- und Einwohnergemeinde. Sämtliche Parteien, ein Initiativkomitee und der Bürgerrat hatten die Ja-Parole herausgegeben. Der Zusammenschluss wurde auf den 1. September 2000 vollzogen.¹⁵

Im November 2000 wurden die beiden Steuerämter von Willisau-Stadt und Willisau-Land vereinigt, und auch die Nachbargemeinde Hergiswil schloss sich dem regionalen Steueramt an. Im gleichen Monat präsentierten die Schulpflegepräsidentin von Willisau-Land und der Schulpflegepräsident von Willisau-Stadt einen Bericht mit der Empfehlung zur Zusammenlegung der beiden Volksschulen.¹⁶ Kurze Zeit später dann der Rückzieher: «Wegen der grossen Opposition in Willisau-Stadt erachten die Räte den Zusammenschluss zum heutigen Zeitpunkt als «politisch» nicht durchführbar», schrieb Stefan Calivers im «Willisauer Boten» und bedauerte, «dass die Bevölkerung wenig oder gar nicht in die Entscheidungsprozesse integriert» werde. «Die Parteipolitik hat über die Sachpolitik gesiegt».¹⁷

Ein-Text-Verfahren: Die Bevölkerung denkt mit

Im Frühjahr 2001 erhielt das IBR den Auftrag, ein «Verfahren zu entwickeln, das die Bevölkerung an der Diskussion – und nicht erst beim Entscheiden – beteiligt». ¹⁸ Das Vorhaben unter dem Namen «EINWillisau?» wurde vom Kanton Luzern als Pilotprojekt im Rahmen der Gemeindereform finanziert. Via Regionalzeitung wurden Personen aus den beiden Willisau gesucht: «Wie

entwickeln sich die Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land? Ist ein Zusammenschluss sinnvoll? Wie würde eine fusionierte Gemeinde strukturiert sein? Diese Antworten suchen nicht nur die Behörden, sondern auch die Einwohner. Sie sollen zu diesem Thema mitdenken und mitreden.»¹⁹

Zur selben Zeit lud die FDP Willisau-Stadt die Bürgerinnen und Bürger beider Gemeinden zur Parteiversammlung ein. Die Partei hatte realisiert, dass sie mit ihrem Vorgehen in Sachen Gemeinde- und Schulfusion einen zu bevölkerungsfernen Kurs gefahren war. An der Versammlung regte sie nun ebenfalls an, den Zusammenschluss zu diskutieren. Robert Küng, seit einem Jahr Stadtpräsident von Willisau, informierte, dass sich die Behörden für das Ein-Text-Verfahren entschieden hatten.²⁰ Dieses Verfahren, das auch beim Fusionsvorhaben Wolhusen-Werthenstein zum Zuge gekommen war (s. S. 165), wurde anschliessend von Stephan Käppeli vom IBR näher vorgestellt.

Im Juli 2001 wurden fünf Interessengruppen gebildet. Deren Mitglieder korrigierten und ergänzten nun rund ein Jahr lang den vorgegebenen Text, «bis er für alle annehmbar war». Am 1. Juli 2002 tagten die Interessengruppen zum letzten Mal. Einer der zentralen Punkte in der Diskussion war die Vertretung nicht-städtischer Gemeindeteile (Daiwil, Käppelimmatt, Rohrmatt, Schülen) im zukünftigen Stadtrat. Dieser Antrag wurde in der Abstimmung abgelehnt, und zwar von den Personen aus Willisau-Land und Willisau-Stadt. Der ausgehandelte Text wurde den Stadt- und Gemeindebehörden übergeben und war als Grundlage für den Fusionsvertrag vorgesehen. Vorgeschlagen wurde, die Fusion weiterzuverfolgen, das Abstimmungsdatum auf das Frühjahr 2004 zu legen und die Fusion auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten zu lassen. «Das war aktive, gelebte Demokratie, ein Lern-

13 WB vom 9. September 1999.

14 Ebd.

15 NLZ vom 31. Januar 2000; Kantonsblatt 2000, S. 2298.

16 WB vom 28. Oktober 2000; NLZ vom 11. November 2000.

17 WB vom 17. Februar 2001.

18 WB vom 7. April 2001.

19 WB vom 24. April 2001.

20 WB vom 5. Mai 2001.

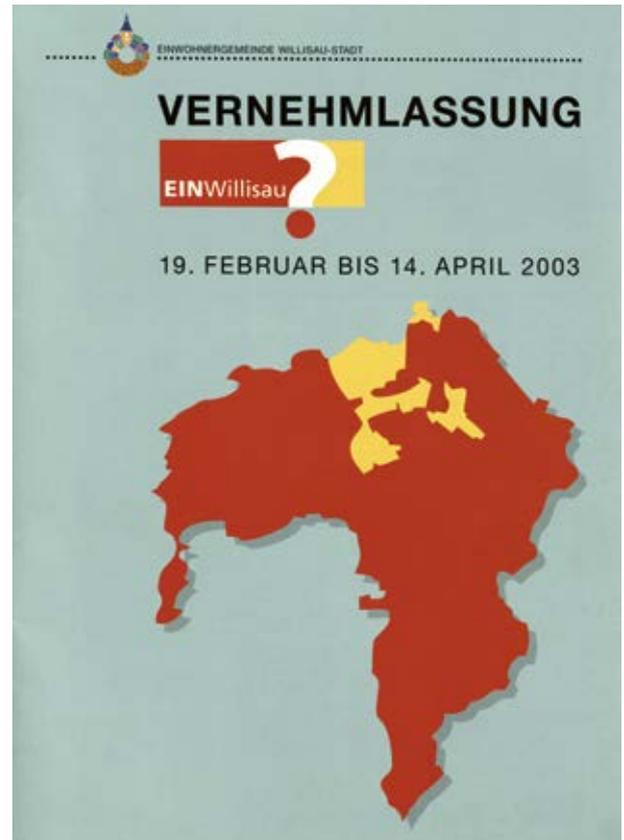
und Übungsfeld, um den Konsens zu erarbeiten. Diese Arbeit in Willisau ist exemplarisch, sie hätte es verdient, über das engere Projekt hinaus zu wirken», würdigte Markus Ineichen vom IBR zum Schluss das Verfahren.²¹

Start von EINWillisau

Im November 2002 verkündeten die beiden Gemeindepräsidenten Robert Küng (Willisau-Stadt) und René Fessler (Willisau-Land) in einem Zeitungsinterview den Start des Fusionsprojekts. Der Projektname lautete zuerst weiterhin «EINWillisau?». In der Folge wurde das Fragezeichen immer öfter weggelassen, und so hiess das Projekt schliesslich »EINWillisau«. Drei Arbeitsgruppen zur Abklärung der Fusion waren eingesetzt worden; geplant war die Umsetzung nun definitiv auf den 1. Januar 2006. Die Arbeitsgruppen hatten den Auftrag, bis in einem Jahr die Grundlagen für die Fusion zu erarbeiten. «Wie kann ein Vertrag aussehen, was kostet die Reorganisation? Wie sehen die Finanzen der fusionierten Gemeinde aus?»²²

Auf die Frage, welche Vorteile die beiden Gemeindepräsidenten in der Fusion sähen, meinte René Fessler: «Das gesellschaftliche Leben in Willisau-Stadt und Willisau-Land läuft weitestgehend miteinander. Die wirtschaftliche Verknüpfung ist sehr stark. Will Willisau seine Funktion als Zentrum wahrnehmen, dann ist das nur als Einheit möglich. Hier braucht es vereinte Kräfte. Wir von Behördenseite erwarten von einem einheitlichen Auftritt einiges.» Und Robert Küng: «Die Fusion stärkt Willisau als regionales Zentrum. Die wirtschaftliche Positionierung ist besser möglich, als wenn Strategien an Grenzen gebremst werden.»²³ Auf die Nachteile angesprochen, meinte Fessler: «Ich möchte nicht von Nachteilen reden, eher von Herausforderungen. Ein Miteinander, wie es eine Fusion darstellt, beginnt im Kopf der Menschen. Es ist eine Herausforderung für alle, sich mit einer Fusion auseinanderzusetzen und sich allmählich damit zu identifizieren.»²⁴

Herausforderungen bestanden tatsächlich: Der FDP Willisau-Stadt drohte durch das Zusammengehen mit Willisau-Land ein politischer Machtverlust. Zudem bestanden zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bei den Finanzen: Willisau-Land war hoch verschuldet und Willisau-Stadt drohte durch eine Fusion die Erhöhung des Steuerfusses.



Diesen Unterschieden stellten die beiden Gemeindepräsidenten ihre persönliche Überzeugung von den Vorteilen der Fusion gegenüber. Ihr Credo war: Es besteht eine starke geografische und gesellschaftliche Verbundenheit zwischen den Gemeinden; die Entwicklung und Prosperität kann nur mit vereinten Kräften vorangetrieben werden; die Stärkung des Zentrums im Hinterland kann nur durch ein Zusammengehen der zwei Gemeinden stattfinden. Während des gesamten Prozesses bis zur Abstimmung im Januar 2004 betonten sie diese Botschaften immer wieder, an Gemeindeversammlungen, an 1.-August-Feiern, in informellen Gesprächen und

²¹ WB vom 6. Juli 2002.

²² WB vom 23. November 2002, Mittelland-Zeitung vom 22. November 2002.

²³ Ebd.

²⁴ Ebd.

bei Auftritten im Jubiläumsjahr 2003, mit dem die beiden Gemeinwesen «700 Jahre Stadt und Landschaft Willisau» feierten. «Das Gemeinsame und das Einigende betonen», betitelt der «Willisauer Bote» den Auftakt zum Jubiläumsjahr, den die beiden Gemeindepräsidenten gemeinsam begingen.²⁵

Ebenso argumentierten die Behörden beim Start zur Vernehmlassung: «Eine fein abgestimmte Zusammenarbeit absorbiert erhebliche Kräfte, die kreativer und zielgerichteter eingesetzt werden könnten. Die beiden Willisau sind so eng verwachsen, dass nur noch wenige Entscheide ohne Konsequenzen für den anderen selbständig gefällt werden können. Der Abgleichaufwand ist gross. Betrachtet man anstehende Zukunftsprojekte, so sind wir aufeinander angewiesen wie kaum zuvor. Grosse Projekte von regionaler Bedeutung kann eine Gemeinde selber gar nicht mehr vornehmen.»²⁶

Grosse Unterschiede bei den Finanzen

Doch auch die finanziellen Unterschiede traten in der Vernehmlassungsbotschaft zu Tage. In Willisau-Land lag der Steuerfuss bei 2,4 Einheiten. Gemäss Finanzplan 2004–2009 wurde ein kumuliertes Defizit von über 3 Millionen Franken errechnet. Willisau-Stadt verfügte vor der Fusion über einen Steuerfuss von 2,0 Einheiten. Der Finanzplan 2004–2009 zeigte jedoch auf, dass aufgrund hoher Investitionen dieser Steuerfuss ab 2007 nicht gesichert war. Das kumulierte Defizit betrug in Willisau-Stadt rund 1,1 Millionen Franken.

Der Finanzplan 2006–2009 von «EINWillisau?» wies unter Berücksichtigung eines Kantonsbeitrags von 2,6 Millionen Franken Defizite zwischen 0 und 309'000 Franken aus. Angenommen wurde ein gemeinsamer Steuerfuss von 2,2 Einheiten. Für Willisau-Stadt bedeutete dies eine Erhöhung um zwei Zehntelseinheiten.²⁷

Erwartet wurde, dass ein gewichtiger Kantonsbeitrag die schwierige finanzielle Ausgangslage zu entschärfen vermöchte. Die Gemeinden hatten mit einem Beitrag in der Höhe von 3,2 Millionen Franken gerechnet, doch das erste Angebot des Kantons lag nahezu eine Million unter diesem Betrag.²⁸ «Für uns sind die Verhandlungen im Gegensatz zu Ihrer Meinung nicht abgeschlossen. Die vorgeschlagene finanzielle Beteiligung des Kantons entspricht ganz und gar nicht unseren Vorstellungen»,

schrrieben die beiden Räte von Willisau daraufhin an den Regierungsrat. Sie forderten eine zweite Verhandlungsrunde und warnten: «Nach unserer heutigen Beurteilung wird unter diesen Voraussetzungen die Fusion Schiffbruch erleiden.»²⁹ In der Folge wurde der Kantonsbeitrag an das Projekt «EINWillisau?» auf 2,6 Millionen Franken erhöht. Dazu kamen die Beiträge für die Besitzstandswahrung im Finanzausgleich, die auf den Zeitpunkt der Vereinigung berechnet wurden.³⁰

Steuererhöhung für Willisau-Stadt?

Ausser bei den Finanzen enthielt der Vernehmlassungstext keine einschneidenden Massnahmen. Das Angebot in Schule und Altersbetreuung, und auch die Beiträge an die Vereine sollten unverändert übernommen werden. Der Stadtrat sollte weiterhin aus fünf Mitgliedern bestehen. Er war jedoch – wie die Mitglieder der Schulpflege und Kommissionen – neu zu wählen, weil die Fusion mitten in der Amtsperiode stattfand. Entlassungen in der Verwaltung waren nicht vorgesehen, hingegen wurde als neuer Standort der Verwaltung das bisherige Gemeindehaus Willisau-Land festgelegt. Die Fusionsabstimmung war auf Januar 2004, der Zusammenschluss auf 1. Januar 2006 terminiert.

Die Vernehmlassung startete am 20. Februar 2003 und dauerte bis zum 14. April. «Abstimmungen werden in den meisten Fällen übers Portemonnaie entschieden.

²⁵ WB vom 4. Januar 2003. Anlass der Feierlichkeiten war die Verleihung eines Markt- und Befestigungsprivilegs durch die Habsburger, mit dem Willisau 1302/03 zur Stadt erhoben wurde (HLS, Bd. 13, S. 491, „Willisau Stadt«).

²⁶ A 1666/539, Vernehmlassung «EINWillisau?» vom 19. Februar bis 14. April 2003, S. 2.

²⁷ Ebd., S. 21. Tatsächlich lag dann der Steuerfuss der vereinigten Gemeinde Willisau in den Jahren ab 2006 bei 2,1 Einheiten und verharrte auf diesem Niveau bis 2013 (LUSTAT, Jahrbuch Kanton Luzern).

²⁸ A 1666/538, Aktennotiz von Luzia Kurmann, Regierungsratshalterin Amt Willisau, zur Sitzung vom 19. Dezember 2002.

²⁹ Ebd., Brief des Stadtrates Willisau-Stadt und des Gemeinderates Willisau-Land an Regierungsrat Paul Huber, 10. Januar 2003, S. 2.

³⁰ Kanton Luzern, Botschaft B 64 zum Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Willisau-Land und Willisau-Stadt, 28. September 2004; vgl. A 1666/539, Aktennotizen Bruno Keel vom 8. und 30. August 2003.

Die Installation von Edwin Grüter machte den streckenweise absurd wirkenden Grenzverlauf zwischen den beiden Willisauer Gemeinden augenfällig.



So dürften die finanziellen Auswirkungen der Fusion wohl in den Mittelpunkt der Diskussion rücken», schrieb Stefan Calivers im Leitartikel des «Willisauer Boten» und machte gleichzeitig eine erste Einschätzung zum Vernehmlassungsergebnis: «Die im Finanzplan aus heutiger Sicht vorgesehene «Einmüttung» des Steuerfusses auf 2,2 Einheiten für die Jahre 2006 bis 2009 dürfte vorab in Willisau-Stadt auf Opposition stossen, weil hier gegenwärtig nur 2,0 Einheiten erhoben werden, in Willisau-Land hingegen 2,4 Einheiten. Ein gewichtiges Argument gegen eine Vereinigung, zweifelsohne. Ein Argument aber auch, das vielen grundsätzlichen Fusionsgegnern sehr gelegen kommt.»³¹

700 Jahre Willisau

Wohl nicht ganz zufällig fand eine Aktion des Jubiläumsjahres mitten in der Vernehmlassungsphase statt: «Grenzerfahrungen» hiess die künstlerische Installation von Edwin Grüter. «Die Grenze zwischen den beiden Gemeinden ist in Willisau allgegenwärtig, nicht nur in öffentlichen, administrativen und politischen Belangen, sondern vor allem auch in den Köpfen (zwar zum Glück nicht in allen, aber in vielen). Und dennoch wissen nur wenige Willisauerinnen und Willisauer, wo sie konkret verläuft», schrieb Josef J. Zihlmann im «Willisauer Boten». ³² Die Installation machte sichtbar, dass die Grenze nicht nur entlang von Bachläufen und Wegen, sondern auch mitten durch Wohnquartiere ging. Das Ergebnis der Vernehmlassung hätte kaum eindeutiger ausfallen können: 80 Prozent der Antworten enthielten ein Ja zur Fu-

sion, 18 Prozent lehnten sie ab. Auch in der Stadt Willisau überwogen die Ja-Stimmen mit rund 70 Prozent. Auch die Parteien unterstützten die Fusion, einzig die FDP von Willisau-Stadt reichte keine Antwort ein, weil sie sich noch nicht festlegen wollte. Sie entschied, die Parole erst beim Vorliegen der definitiven Botschaft zu fassen. ³³

Der Abstimmungskampf: heftig und kreativ

Das restliche Jahr 2003 wurde in den beiden Willisauer Gemeinden von den Jubiläumsveranstaltungen und dem Abstimmungskampf geprägt. Das Jubiläumsjahr feierten die Willisauerinnen und Willisauer lustvoll und kreativ: «Die Willisauer Verlobung am Geburtstag», lautete der Titel in der Lokalzeitung zum offiziellen Tag der 700-Jahr-Feier im September. ³⁴ Die geplante Vereinigung war «das dominante Thema» nicht nur an diesem Tag, sondern sie war und blieb es auch in Leserbriefen und Zeitungsartikeln. «Wann legt die FDP Willisau-Stadt ihre Karten auf den Tisch?» fragten Ende September Exponenten der SP Region Willisau. Sie störten sich daran, dass die FDP immer noch keine klare Position zur Fusion eingenommen hatte: «Dieses Verhalten befremdet und vermag nicht zu befriedigen.» ³⁵ Die Leserbriefe wurden zahlreicher, und nach den Befürwortern vereinigten sich auch die Gegner der Fusion in einem Komitee. «Nachdem über die Fusionsfrage lange Zeit eher unverbindlich oder gar hinter vorgehaltener Hand diskutiert wurde, beginnt sich seit einigen Wochen eine öffentliche Auseinandersetzung zu entwickeln», konstatierte Stefan Calivers im Oktober. ³⁶

Die CVP von Willisau-Stadt fasste die Ja-Parole für die Abstimmung. Ihrer Meinung nach kam die Fusion «eher zu spät als zu früh». ³⁷ In der Festhalle fand eine Orientierungsversammlung statt, an der zahlreiche

31 WB vom 20. Februar 2003.

32 WB vom 8. März 2003.

33 WB vom 22. Mai 2003.

34 WB vom 9. September 2003.

35 WB vom 30. September 2003.

36 WB vom 11. Oktober 2003, NLZ vom 15. Oktober 2003.

37 WB vom 20. Oktober 2003.



Bürgerinnen und Bürger teilnahmen, während sich die Gegnerschaft nicht zeigte.³⁸ Am 3. November 2004 lehnte die FDP Willisau-Stadt die Fusion mit einer Zweidrittelsmehrheit ab. Als Grund wurde «das allzu forsche Fusionstempo» angeführt.³⁹ Der Entscheid stiess auf wenig Verständnis bei den anderen Parteien. Eine Ausnahme war der Präsident der Schwesterpartei von Willisau-Land, Franz Zanger: «Bei der älteren Generation hat wohl den Ausschlag gegeben, dass die FDP in der Stadt die Mehrheitspartei ist und diese Mehrheit zu verlieren droht. Da ist es doch nachvollziehbar, dass sie sich wehrt.»⁴⁰

Die NLZ brachte ein Interview mit Josef Wechsler, dem Gründer des «Komitees gegen eine überstürzte Fusion von Willisau-Stadt und -Land». Wechsler bemängelte den präsentierten Finanzplan. Dieser stelle keine verlässliche Grundlage dar. Ob der Steuerfuss bei 2,0 oder 2,2 Einheiten liege, sei nicht entscheidend. Die wesentlichen Fragen seien: «Bleibt der Steuerfuss dort stehen? Kann noch investiert werden? Was kostet diese Fusion wirklich?» Auch stellte er in Frage, ob das Ein-Text-Verfahren tatsächlich ein demokratischer Vorgang gewesen sei: «Eine breite öffentliche Diskussion kam nie zu Stande. So darf das nicht laufen.»⁴¹

Ende November lud der «Willisauer Bote» zum Podium in den Saal des Hotels «Mohren» ein. Noch einmal wurden die Pro- und Kontra-Argumente ausgetauscht.

«Diese überstürzte Fusion macht uns nicht stärker, sie schwächt», war Josef Wechsler überzeugt. Auf der anderen Seite plädierte Grundbuchverwalter Josef Häfliger: «Wir sitzen alle im gleichen Boot. Willisau braucht einen Kapitän, eine Behörde.»⁴² Noch bis kurz vor Weihnachten war die Lokalzeitung voll von Leserbriefen, Inseraten und Namenslisten, auf denen sich die Befürworterinnen und Befürworter für oder gegen eine Fusion einsetzten. Danach wurde es stiller.

Nach Neujahr wurde der Abstimmungskampf umso heftiger fortgeführt. Waren seit November in loser Folge in jeder Ausgabe des «Willisauer Boten» Inserate mit Befürworterinnen und Befürwortern und ihren persönlichen Statements erschienen, wurden diese nun häufiger: «Ein kleiner Schritt für Willisauer, ein grosser Schritt für Willisau», «Ich liebe Willisau – grenzenlos – Grenzen los!», «Wir alle sind Willisauer. Grenzen wir uns EIN, nicht aus», «Mein Willisau - EINWillisau!», «Lasst die Vernunft walten: EinWillisau».⁴³ Die Inserate häuften sich; in jeder Ausgabe setzten sich Frauen und Männer in Wort und Bild für die Vereinigung ein. Das Pro-Komitee schaltete erste kleinere Inserate mit Porträtfotos und Namen ihrer Mitglieder. Im November war die Zahl der Mitglieder noch überschaubar, im Januar 2004 wurde die Liste zusehends länger. Es war offensichtlich: Das Komitee «EinWillisau» vermochte immer mehr Leute zu überzeugen und zu begeistern. Dagegen wirkte der Auftritt des gegnerischen Komitees fast schon spröde und langweilig: «Keine Steuererhöhungen – deshalb NEIN zur Fusion», «Partnerschaft stärken – Eigenständigkeit bewahren», «Der Erfolg ist entscheidend – nicht die Grösse».⁴⁴

Für rote Köpfe hatte insbesondere ein Inserat gesorgt, in dem Niklaus «Knox» Troxler, der bekannte Grafiker und Gründer des Willisauer Jazzfestivals, die Argumente der Gegner (nicht aber diese selber) als «hohl» bezeichnete. Dies sorgte für eine neue Welle von empör-

38 NLZ vom 24. Oktober 2003, WB vom 25. Oktober 2003.

39 NLZ vom 5. November 2003, WB vom 6. November 2003.

40 NLZ vom 5. November 2003.

41 NLZ vom 13. November 2003.

42 WB vom 22. und 27. November 2003.

43 WB vom 18. November, 6. Dezember, 20. Dezember, 30. Dezember 2003 und vom 15. Januar 2004.

44 Inserat des Komitees «Nein zur überstürzten Gemeindefusion» Willisau (WB vom 6. Januar 2004).

Josef Wechsler gehörte zu den Wortführern der Fusionsgegner in Willisau



ten Leserbriefen. Knox Troxler schilderte einige Beispiele von Überreaktionen. Seiner Meinung nach war das Klima im Städtchen nicht «vergiftet», doch merke man, dass viele Emotionen im Spiel seien. Auch Stadtpräsident Robert Küng meinte: «Emotionen gehören bei einem so wichtigen Entscheid halt dazu», doch habe er den Abstimmungskampf zumeist als «sachlich und kultiviert» empfunden. Die Fusionsbefürworter zeigten sich zuversichtlich, dass keine «Gräben oder Narben» zurückbleiben würden.⁴⁵

Erfolgreiche Fusionsabstimmung und überraschende Wahlen

Die Abstimmung vom 25. Januar 2004 lieferte ein überaus deutliches Ergebnis: Willisau-Stadt stimmte mit 70,5 Prozent, Willisau-Land mit 86,5 Prozent zu. «80 Prozent wollen ein Willisau», fasste der «Willisauer Bote» im Titel zusammen.⁴⁶ «Gut 200 Jahre nach der Trennung schliessen sich Willisau-Stadt und Willisau-Land wieder zusammen: Der Entscheid fiel überraschend klar und brachte ausgelassene Stimmung ins Städtli», schrieb die NLZ.⁴⁷ Das Fusionsfest fand an einem Freitagabend Mitte Februar statt. Nach einem Umzug durch die Altstadt mit über fünfzig Vereinen und vielen Ehrengästen wurde der Fusionsvertrag unterzeichnet.⁴⁸

Sie schaffte das Unerwartete: Die SP-Vertreterin Brigitte Troxler am Tag ihrer Wahl in den Stadtrat des vereinigten Willisau (WB vom 5. Juli 2005).



In den Stadtrat von Willisau wurden im Juli 2005 vier bisherige Gemeinderäte – je zwei aus Willisau-Stadt und Willisau-Land – und mit Brigitte Troxler erstmals eine Vertreterin der SP gewählt.⁴⁹ Als Siegerin der ersten Willisauer-Wahlen ging ausgerechnet die FDP hervor: «Die FDP hat nach der Fusionsabstimmung ihre Hausaufgaben gemacht und die Parteileitung komplett erneuert. Die Fusionsbefürworter haben das Ruder übernommen und für eine Aufbruchstimmung gesorgt. (...) Just der CVP, als der eigentlichen Siegerin der Fusionsabstimmung, ist es nicht gelungen, diesen Schwung mitzunehmen (...) Man vertraute auf die rechnerische Mehrheit und verfiel nach dem Fusionsentscheid schon fast in Lethargie», erklärte Stefan Calivers im «Willisauer Bote» den überraschenden Wahlausgang.⁵⁰ Die Zusammensetzung sei zum Guten für Willisau, meinte Calivers: «Sie entspricht dem Wunsch der Stimmenden nach einem «Aufbruch». Dass keine politische Kraft über die absolute Mehrheit verfügt, dürfte das Zusammenwachsen der beiden Gemeinden erleichtern – zum Wohl der Sache.»⁵¹ Die Fusion trat am 1. Januar 2006 in Kraft.

45 NLZ vom 12. Januar 2004.

46 WB vom 27. Januar 2004.

47 NLZ vom 26. Januar 2004.

48 NLZ vom 14. Februar 2004, WB vom 17. Februar 2004.

49 Die fünf Stadträte waren: Robert Küng (FDP, ehemals Stadt), Wendelin Hodel (CVP, ehemals Stadt), Hedwig Bürgisser (FDP, ehemals Land), Brigitte Troxler (SP) und Edwin Heller (CVP, ehemals Land). Nicht wiedergewählt wurde Bernhard Aregger (CVP, ehemals Stadt).

50 WB vom 5. Juli 2005.

51 Ebd.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2003	Fläche km ²
Ettiswil	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■	1'782	6,4
Kottwil	■■■■	408	6,1
Total		2'190	12,5

Vorgeschichte

Mit der Schlagzeile «Drei Gemeinden suchen die Offensive» kündigte die NLZ im Juli 1998 das Pilotprojekt von Ettiswil, Alberswil und Kottwil an, mit dem die drei Gemeinden auf das Reformpaket Luzern '99 reagierten. Sie wollten nicht zuwarten, «bis der Kanton verfügt, sondern selber die eigenen Chancen abwägen, ohne Tabus Zusammenarbeitsvarianten prüfen und deren Auswirkungen berechnen», sagte der Ettiswiler Gemeindepräsident Franz Wüest an der Vorstellung des Projekts im Schloss Wyher.⁵² Die Gemeinderäte hatten bei der Visura Treuhand-Gesellschaft eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Vor- und Nachteile verschiedener Szenarien geprüft werden sollten: «Dem Modetrend folgend solle vorerst «konkubiniert» werden, «prüfen, was zusammenpasst, und erst dann heiraten», so Franz-Joseph Bossart von der Visura.⁵³

Die Pilotstudie wurde im November 1999 vorgestellt. Karl Kaufmann, der Nachfolger des in der Zwischenzeit verstorbenen Franz-Joseph Bossart, zeigte auf, dass ein vollständiger Zusammenschluss die erhofften Einsparungen und Verbesserungen nicht bringen würde. «Eine Fusion kann, vom finanziellen Standpunkt aus betrachtet, derzeit nicht die Lösung sein.»⁵⁴ Zudem stand zum damaligen Zeitpunkt auch nicht fest, wie der Kanton den Gemeinden bei einem Zusammenschluss entgegenkommen würde. Der Schlussbericht wollte eine Fusion zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausschliessen, empfahl aber vor allem «das verstärkte Miteinander». Der Wille dafür sei vorhanden, das Potential aber eher gering, weil schon zahlreiche Kooperationen (Zivilschutz, Feuerwehr, Schul-Oberstufe, Musikschule, Spitex) bestünden und gut funktionierten.⁵⁵

Zwei Jahre später wurde das Thema Zusammenarbeit oder Fusion erneut aufgegriffen. Eine Bevölkerungsbefragung wurde erwogen, dann aber nicht durchgeführt. Stattdessen wurde im Mai 2002 ein gemeinsamer Workshop der Gemeindebehörden unter dem Motto: «Heute 3 Dörfer – morgen...?» durchgeführt. Dieser wurde von René Kaufmann (Truvag Treuhand AG) moderiert und beinhaltete auch Inputs der kantonalen Stellen (Bruno Keel vom Amt für Gemeinden und Regierungstatthalterin Luzia Kurmann).⁵⁶

Doch die Behörden der drei Gemeinden unterschieden sich in ihren Vorstellungen deutlich: Ettiswil wollte ein Fusionsprojekt starten, für Kottwil war die Fusion vorstellbar, für Alberswil eher nicht. Blockierend wirkte nach eigener Einschätzung die «Ungewissheit über die regionale Ausrichtung», da Alberswil eher Richtung Willisau orientiert war und eine spätere Entwicklung von Ettiswil Richtung Grosswangen befürchtete.⁵⁷ Im Mai 2003 stieg Alberswil aus dem Projekt aus. «Eine Fusion ist für unser Dorf zurzeit kein Thema mehr», verriet Gemeindepräsidentin Beatrice Limacher dem «Willisauer Boten». Denn eine Fusion bringe Alberswil kaum finanzielle Einsparungen, und «weshalb sollten wir unsere Eigenständigkeit und unsere überblickbaren Strukturen aufgeben, wenn wir dabei wenig bis gar nichts profitieren?»⁵⁸ Der Entscheid basierte nicht auf einer Bevölkerungsbefragung, sondern auf den Abklärungen einer siebenköpfigen Arbeitsgruppe.

52 NLZ und WB vom 18. Juli 1998.

53 NLZ vom 18. Juli 1998.

54 NLZ vom 26. November 1999.

55 WB vom 25. November 1999.

56 A 1666/321, Workshop der Gemeinderäte vom 14. Mai 2002.

57 Ebd., Positionspapier vom Juli 2002 der Gemeinderäte Alberswil-Ettiswil-Kottwil, S. 2; WB vom 5. Oktober 2002.

58 WB vom 24. Mai 2003; vgl. auch NLZ vom 15. April 2004.

Fusionsabklärungen zu zweit

Im Oktober 2003 lancierten die Gemeinderäte von Ettiswil und Kottwil das Projekt einer Zweierfusion. «Die beiden Gemeinden haben viele Gemeinsamkeiten und sind schon heute stark miteinander vernetzt», begründeten die Gemeindepräsidenten Franz Künzli aus Ettiswil und Hans Hodel aus Kottwil den Schritt in einem Communiqué.⁵⁹ In einem von Bernadette Kurmann geführten Interview im «Willisauer Boten» wurden sie konkreter: «Die Gemeinden erhalten sehr viel mehr Selbstständigkeit und damit haben sie auch mehr Verantwortung zu tragen. Der Finanzdruck, der dadurch auf die Gemeinden zukommt, ist sehr gross», sagte Hans Hodel. Und Franz Künzli: «Mehr Verantwortung weckt auch die Erwartung nach noch mehr Professionalität. Dort sehe ich gewisse Schwierigkeiten bei kleinen Gemeinden. Die neuen Anforderungen können wir eigentlich nur noch in grösseren Einheiten lösen.»⁶⁰

Über die Organisation des von ihnen geleiteten Projekts informierten die Gemeinderäte an den Gemeindeversammlungen im Dezember. Ein 30köpfiger Projektirat sollte das «Gewissen des Volkes» bilden. Für die Teilnahme konnten sich alle interessierten Personen aus den beiden Gemeinden anmelden.⁶¹

Speditives Vorgehen

Der Zeitplan war ehrgeizig, die Abstimmung war auf November 2004 angesagt, ein speditives Vorgehen war nötig. Bereits im April 2004 präsentierte der Projektirat die ersten Ergebnisse. Als Gemeindename wurde «Ettiswil» vorgeschlagen, in Ettiswil war auch der Standort der neuen Verwaltung. Im Gegenzug sollten beide Gemeinden ihre Schulstandorte behalten können, auch wurde eine ausgewogene Vertretung in den Behörden angestrebt. Vorteile gab es vor allem bei den Finanzen, wo Einsparungen bei Schule und Verwaltung ausgemacht wurden.

Damit Ettiswil durch die Fusion keine finanzielle Verschlechterung erfahren würde, wurde an den Kanton appelliert. Die beiden Gemeinden ersuchten um einen Beitrag von knapp vier Millionen Franken. Hans Hodel beschrieb die Situation der Gemeinde Kottwil wie folgt: «Ohne Fusion würden wir für den Kanton möglicherweise zum Sanierungsfall.»⁶² Denn das hiesse, die Steuern um bis zu sieben Zehnteinheiten zu erhöhen und damit,



war er überzeugt, wäre die Abwanderung programmiert. Mit der Fusion aber könne Kottwils Zukunft gesichert werden. Die Vorteile für Ettiswil sah Franz Künzli vor allem in der Grösse, die mehr Autonomie in der Verwaltung oder bei der Schule ermögliche: «Für den Fortbestand der Oberstufenschule brauchen wir die Schülerinnen und Schüler von Kottwil dringend.»⁶³

Grosse Harmonie in der Bevölkerung

«Die Fusion von Ettiswil und Kottwil ist auf guten Wegen», schrieb NLZ-Redaktor Guido Felder im Juli. Nur bei der «Wappenfrage» rege sich Widerstand. Tatsächlich warb im unterdessen auf 43 Mitglieder angewachsenen Projektirat der Rentner Isidor Schilliger dafür, das Kott-

59 WB vom 14. Oktober 2003 und vom 20. Dezember 2003; AM vom 8. Januar 2004.

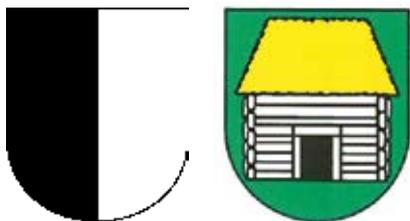
60 WB vom 22. Januar 2004.

61 WB vom 20. Dezember 2003; AM vom 8. Januar 2004.

62 WB vom 4. Mai 2004, SW vom 6. Mai 2004, NLZ vom 11. Mai 2004.

63 WB vom 14. Mai 2004; A 1666/323, RRB vom 24. August 2004.

Wappen der Gemeinde Ettiswil (Gespalten von Schwarz und Weiss) und der ehemaligen Gemeinde Kottwil (In Grün weisse Hütte mit gelbem Dach). Quelle: Galliker, Gemeindewappen



Diskussion von Befürwortern und Gegnern der Gemeindefusion Ettiswil-Kottwil auf der Redaktion des «Willisauer Boten» (WB vom 22. Oktober 2004)



wiler Wappen mit der Moosscheune in das Ettiswiler Wappen einzufügen. Schilliger war über 40 Jahre lang Gemeindeschreiber von Kottwil gewesen. Er drang mit seinem Anliegen nicht durch, aus heraldischen Gründen sollte das Wappen nicht verändert werden. Laut Hans Hodel war jedoch geplant, dass «die Kottwiler Scheune auf dem Briefkopf der neuen Gemeinde steht und auch auf Fahnen in beiden Ortsteilen flattern wird». ⁶⁴

«Kottwil «muss», Ettiswil soll», überschrieb der «Willisauer Bote» seinen Bericht über den Orientierungsabend zur geplanten Gemeindevereinigung im September 2004. ⁶⁵ Die finanziellen Aussichten waren gut, die laufende Rechnung der fusionierten Gemeinde zeigte ab 2006 Verbesserungen von 420'000 Franken auf, und für 2008 rechnete man mit einer Steuersenkung um eine Zehntelseinheit. Der Kanton unterstützte die Fusion mit 2,8 Millionen Franken, womit neben den Reorganisationskosten und dem Schuldenausgleich auch die unterschiedlichen ARA-Kosten ausgeglichen wurden. Zudem erhielt die neue Gemeinde durch die Besitzstandswahrung den vollen Finanzausgleich der Gemeinde Kottwil für zehn Jahre zugesichert, was ihr jährlich rund 700'000 Franken garantierte. ⁶⁶

Auf dem Podium war man sich einig: Die angestrebte Fusion bringe fast nur Vorteile. Das provozierte bei einigen Anwesenden Misstrauen und Fragen bezüglich der Zusammensetzung des Podiums. Franz Künzli stand Red und Antwort: «Wir haben uns bemüht, Menschen mit unterschiedlicher Gesinnung auf die Bühne zu bringen. Aber eine Umfrage im Projektrat zeigt, dass die Mehrheit für eine Fusion ist.» ⁶⁷ Dort hatte sich nur eines von 43 Mitgliedern negativ zur Fusion geäußert. Wen

wundert es, dass auch die unter den Ortsparteien, beim Kirchenrat Ettiswil und beim Gewerbeverein Ettiswil-Alberswil-Kottwil durchgeführte Vernehmlassung positiv ausfiel. ⁶⁸

Konstruktive Kritiker

Dennoch gab es sie, die Gegner der Fusion, vor allem in Ettiswil. Sie aber wollten keinen Schlagabtausch auf den Leserbriefseiten, sondern suchten das sachliche Gespräch und luden zur Auseinandersetzung unter der Leitung des Redaktors Norbert Bossart vom «Willisauer Boten». Der Fusionsgegner Konrad Meyer meinte: «Mein Hauptargument gegen den Zusammenschluss: Bei einer Vereinigung geht die Rechnung nur solange auf, wie die Ausgleichszahlungen des Kantons fließen. Dies verschweigt der Gemeinderat. Die Behörde hat einseitig und unvollständig informiert.» Diesen Vorwurf wies Franz Künzli zurück. Man habe versucht, offen und transparent zu kommunizieren. Nach der Sichtung aller Grundlagen sei man zur Überzeugung gelangt, dass die Vorteile der Fusion überwiegen. Konrad Meyer sah eine bessere Lösung: «Weit besser wäre eine Zusammenlegung der

⁶⁴ NLZ vom 13. Juli 2004.

⁶⁵ WB vom 7. September 2004.

⁶⁶ A 1666/323, Schreiben Judith Lauber, Amt für Gemeinden, an Gemeinderäte Ettiswil und Kottwil vom 30. Juni 2004.

⁶⁷ WB vom 7. September 2004.

⁶⁸ WB vom 12. Oktober 2004.



Gemeindeverwaltungen und Gemeindewerke. Damit wären die möglichen Synergien einer Fusion weitgehend ausgeschöpft.»⁶⁹ Ernst Meier war mit dem finanziellen Angebot des Kantons nicht zufrieden: «Die missliche Lage von Kottwil hat sich der Kanton mit seinem einstigen Finanzausgleichssystem weitgehend selbst eingebrockt. Jetzt soll er die Suppe selber auslöffeln. Und ich erinnere: Auch bei einem Alleingang kann Ettiswil laut Finanzplan die Steuern 2009 erneut um einen Zehntel senken.»⁷⁰

Erfolgreicher Endspurt

Die Abstimmung an der Urne war auf den 28. November angesagt. Ende Oktober meldeten sich die beiden Gemeindepräsidenten noch einmal im «Willisauer Boten»: «Wir müssen unsere Kräfte bündeln.» Anton Birrer, der neue Gemeindepräsident von Kottwil, wies nicht ohne Stolz auf die gute Infrastruktur seiner Gemeinde hin: «Wir gehen nicht mit leeren Händen in diese Fusion.» Zudem werde Kottwil zu zwei Dritteln entschuldet,

doppelte Franz Künzli nach. Mit den 2,8 Millionen Franken vom Kanton könne «Positives für die neue Gemeinde» ausgelöst werden.⁷¹

Diese Argumentation überzeugte die Stimmbürgerinnen und -bürger. Am 28. November 2004 nahmen sie die Fusion von Ettiswil und Kottwil deutlich an: In Ettiswil mit 74 Prozent, in Kottwil mit 83 Prozent. An der Feier wurden die Gegner nochmals zur Mitarbeit und Diskussion eingeladen und allen Einwohnerinnen und Einwohnern für den fairen Umgang gedankt. Die Vorteile überwogen, meinte Anton Birrer, doch «auch in meinem Innern schmerzt es, wenn ich daran denke, dass wir das Wappen oder das Bürgerrecht verlieren.»⁷² Die Fusion wurde auf den 1. Januar 2006 vollzogen.

69 WB vom 22. Oktober 2004.

70 Ebd.

71 WB vom 29. Oktober 2004.

72 WB vom 30. November 2004.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2004	Fläche km ²
Egolzwil	■■■■■■■■■■ ■■■	1'268	4,2
Wauwil	■■■■■■■■■■ ■■■■■■	1'598	3,0
Total		2'866	7,2

Die Vorgeschichte

Die beiden Dörfer Egolzwil und Wauwil liegen parallel am Südhang des Santenbergs, mit Blick auf die weite Ebene des Wauwilermooses. Kirchlich gehörten sie seit alters wie weitere benachbarte Dörfer zur Grosspfarrei Altishofen. Nachdem sich Schötz 1865 von dieser Pfarrei gelöst hatte, hätte es gerne auch Egolzwil und Wauwil in seiner Pfarrei gehabt. Gegen dieses Ansinnen protestierte der Gemeinderat von Wauwil: «Wauwil wird nie und nimmer sich Schötz anschliessen. Wauwil möchte solange bei der Pfarrei Altishofen bleiben, bis es mit oder ohne Egolzwil eine eigene Pfarrei zu gründen im Stande ist.»⁷³

1882 war es dann soweit. Die beiden Dörfer Egolzwil und Wauwil wurden aus der Pfarrei Altishofen ausgegliedert und zu einer eigenen Pfarrei erhoben. Gleichzeitig entstand die gemeinsame katholische Kirchgemeinde.⁷⁴ Das grosse Ziel war nicht ganz ohne Reibungen erreicht worden. Zu reden hatte insbesondere der Standort von Kirche und Pfarrhaus gegeben. 1878 wurde der Standort der künftigen Kirche bestimmt: auf dem Gemeindegebiet von Egolzwil, aber nahe an der Grenze zu Wauwil. Egolzwil, das damals mehr Einwohner und Steuerkraft hatte, konnte damit seinen Wunsch durchbringen, übernahm dafür aber einen grösseren Anteil an den Kosten. Die Kirche wurde dann 1895/96 gebaut.⁷⁵

In der Folge wuchsen die beiden Dörfer immer stärker zusammen und wurden von aussen als ungetrenntes Siedlungsgebiet wahrgenommen. Innerhalb dieser Siedlung aber bestand eine Rivalität, die auch durch die unterschiedliche Entwicklung bei Bevölkerungswachstum und Industrie genährt wurde. Schon um 1900 hatte Wauwil, das seit der Eröffnung der Bahnlinie 1856 über einen Bahnhof verfügte, Egolzwil bei der Einwohnerzahl überholt.⁷⁶ Auch um die Wende ins 21. Jahrhundert war Wauwil eindeutig der grössere Partner, ohne aber ein wirkliches Zentrum darzustellen.

Die beiden Gemeinden waren zu dieser Zeit nicht nur durch die römisch-katholische Kirchgemeinde, den Gewerbeverein und weitere Vereine stark miteinander vernetzt. Sie bildeten seit jeher einen Friedensrichter-kreis, hatten seit 1999 auch eine gemeinsame Feuerwehr und arbeiteten in den Bereichen Schule und Spitex zusammen. Im März 2000 diskutierten die Gemeinderäte von Wauwil und Egolzwil an einem Workshop mit zwei Vertretern des Projekts Luzern '99 über eine engere Zusammenarbeit. Eine Vorstudie wurde erstellt, zeigte jedoch Hürden auf. Bei einer Bevölkerungsbefragung im Oktober 2000 konnten sich 73 Prozent der Teilnehmenden aus Wauwil eine Fusion mit Egolzwil vorstellen, in Egolzwil hingegen herrschte Skepsis, weil Wauwil deutlich stärker verschuldet war.⁷⁷

Der Egolzwiler Gemeindepräsident Alois Hodel teilte die Skepsis gegenüber der vom Wauwiler Gemeinderat propagierten «Gemeinde Santenberg», sagte aber «persönlich nicht um jeden Preis Nein». Sorgen bereitete ihm «ein Trend zur Verschiebung der Infrastruktur nach Wauwil», denn die Post hatte entschieden, nur noch einen Standort am Santenberg zu unterhalten, und dieser befand sich auf Wauwiler Boden. Zudem schloss im März 2001 auch der Kasiladen als einziges Lebensmittelgeschäft im Dorfkern von Egolzwil. Hodel stellte deshalb die Frage, «wo eine allfällige «Gemeinde Santenberg» ihre neue Verwaltung haben würde».⁷⁸

73 Staffelbach, Pfarrei, S. 34.

74 Ebd., S. 70–86.

75 Ebd., S. 41–48 und 106–116.

76 Vgl. HLS, Bd. 4, S. 89 f., „Egolzwil«, Bd. 13, S. 294 f., «Wauwil».

77 WB vom 28. März 2000, vom 20. April 2000 und vom 25. Januar 2001.

78 NLZ vom 14. März 2001. Vgl. auch WB vom 17. Februar, 1. März und 12. April 2001 und SW vom 8. März 2001.

Die Frage war berechtigt, denn zu dieser Zeit plante Wauwil ein neues Dorfzentrum. Dieses sollte in der Nähe des Gasthauses St. Wendelin, also relativ weit von der Gemeindegrenze zu Egolzwil entfernt, zu stehen kommen und neben der Gemeindekanzlei auch eine Bank, den Dorfladen und «als Wunschpartner die Post» beherbergen.

Als bald darauf auch noch die Raiffeisenbank die Schliessung ihrer Filiale in Egolzwil ankündigte, brodelte es in der Gemeinde. «Verschwörung gegen Egolzwil», lautete der Titel in der NLZ zum Bericht über ein Podiumsgespräch. Über 300 Personen waren auf Einladung der Ortsparteien in die Egolzwiler Turnhalle gekommen, um Dampf abzulassen. «Wir sind bereit für Veränderungen, aber lassen uns nicht fremdbestimmen», sagte ein kämpferischer Gemeindepräsident Alois Hodel.⁷⁹

Grosse strukturelle Veränderungen

«Jetzt wird die Vereinigung geprüft», titelte im Spätsommer 2005 der «Willisauer Bote». Den Ausschlag für die Fusionsabklärungen hatte eine Finanzanalyse gegeben, die besagte, dass beide Gemeinden genügend stark seien, um eigenständig zu bleiben. Eine Vereinigung würde jedoch «die finanzielle Kraft beider Gemeinden stärken und zu wertvollen Synergien führen».⁸⁰ Deshalb hatten die beiden Gemeinderäte entschieden, ein entsprechendes Abklärungsprojekt zu starten.

Die Informationsveranstaltung zum Projektstart warf in Wauwil keine hohen Wellen – in Egolzwil hingegen schon: «Während der Ausführungen des Präsidenten ging verschiedentlich ein Raunen durch die Menge. Wohl ein Hinweis dafür, dass die Vereinigung in Egolzwil höhere Wellen werfen wird als beim Nachbarn Wauwil.» Die Egolzwilerinnen und Egolzwiler beschäftigte, dass sie nichts mehr hätten: keine Post, keine Bank, keinen Bahnhof. Darauf reagierte Projektleiter Vitus Iseli gelassen: «Was die Wauwiler heute haben, kann morgen uns allen gehören.»⁸¹ Iseli war seit 2004 Gemeindepräsident von Egolzwil, nachdem Alois Hodel im Sommer 2003 nach 25 Jahren im Gemeinderat auf eine weitere Kandidatur verzichtet hatte.⁸² Egolzwil sei nicht stark verschuldet, habe aber Probleme mit der Laufenden Rechnung, in Wauwil sei die Situation gerade umgekehrt, meinte Iseli. Damit würden sich die beiden Gemeinden ideal ergänzen: «Wenn wir unsere Schwächen und Stärken zusammentun



und vom Kanton Geld einfliesst, dann haben wir doch ein ideales Ganzes.» Auch sein Wauwiler Amtskollege René Kaufmann wandte sich gegen einen Wettbewerb zwischen den beiden Gemeinden. Kaufmann, der zuvor als Truvag-Mitarbeiter bei der Fusion von Ettiswil und Kottwil mitgewirkt hatte, warb dafür, die dank Südhanglage und Weitblick in die Alpen «hervorragende Ausgangslage» am Santenberg mit vereinten Kräften zu nutzen.⁸³

Der Projektrat, Stimme des Volkes

Im Projekt arbeiteten neben der Projektleitung vier Fachgruppen in den Bereichen Finanzen, Schule, Behörden/Verwaltung und Recht. Zudem wurde ein Projektrat eingesetzt, der die Stimme des Volkes vertrat. Ausgewählt wurden rund 60 Personen: Jung und Alt, Männer und Frauen, Personen aus Vereinen, Parteien und Institutionen. «Ich habe mich selber gemeldet, weil ich möchte, dass sich auch junge Menschen an der Zukunftsgestaltung der Gemeinde beteiligen», sagte der Student Andreas Kneubühler aus Wauwil. Auch Peter Zihlmann aus Egolzwil hatte sich selber gemeldet. Er hatte festge-

79 NLZ vom 6. Mai 1999 und vom 16. Juli 2001.

80 WB vom 2. September 2005.

81 WB vom 27. September 2005.

82 WB vom 19. Juli 2003.

83 SW vom 3. November und WB vom 4. November 2005.



stellt, dass sich in seiner Gemeinde kaum jemand für den Projektrat interessierte: «Ich möchte rechtzeitig Voten in den Projektrat hineinbringen, aber auch Informationen nach aussen tragen.» Er positionierte sich auf der neutralen, eher kritischen Seite. Babette Kaufmann-Hartmann aus Wauwil sass als Vertreterin der Senioren im Projektrat: «Grundsätzlich bin ich offen dafür, sehe aber auch, dass der Prozess schwierig werden könnte. Es werden Emotionen geweckt, die gegeneinander ausgespielt werden könnten», fürchtete sie. Astrid Kristan aus Egolzwil stand der Vereinigung kritisch gegenüber: «Für mich ist es fraglich, ob sich die Vereinigung am Ende finanziell lohnt.» Auch die Feuerwehren seien zusammengeschlossen worden, günstiger sei die neue deswegen nicht geworden.⁸⁴

Im Januar 2006 liess sich der Projektrat über erste Resultate informieren. Die Fachgruppe Schule war zum Schluss gekommen, dass die schulischen Angebote bestehen bleiben sollten. Sie schlug eine Vereinigung der Schule vor, auch wenn es zu keiner politischen Vereinigung käme. Gemeindepräsident René Kaufmann, der Leiter der Fachgruppe Behörden/Verwaltung, sprach von Einsparungen beim Gemeinderat und der Verwaltung. Der Gemeinderat würde auch in Zukunft fünf Mitglieder aufweisen. Die Fachgruppe schlug als Standort der Verwaltung das Gemeindezentrum Wauwil vor. Dort war genügend Kapazität vorhanden, um die gesamte Verwaltung zu beherbergen. Ein Wauwiler Vertreter wurde von Mitleid ergriffen. Er fragte, «ob die Egolzwiler nicht das Gefühl bekämen, nun auch noch die letzte Institution nach Wauwil abgeben zu müssen.»⁸⁵

Der Name als Politikum

Die zweite Projektratssitzung war dem Namen der fusionierten Gemeinde gewidmet. Die Bezeichnungen «Santenberg» oder «Wauwilermoos» wurden von der Fachgruppe bald schon fallen gelassen. Sie seien der Profilierung der neuen Gemeinde nicht förderlich. Erste Priorität gab die Fachgruppe dem Namen «Wauwil», gefolgt von den Doppelnamen «Wauwil-Egolzwil» und «Egolzwil-Wauwil». Im Projektrat wurde ausführlich diskutiert. Danach war klar: «Der Einheitsname Wauwil wird von der Gesamtbevölkerung der beiden Gemeinden nicht getragen.»⁸⁶ Wollte die Abstimmung gewonnen werden, dann war nur ein Doppelname denkbar. Aber welcher? Die Projektleitung entschied sich für «Egolzwil-Wauwil» und schlug den Gemeinderäten diesen Namen vor.

Der Fusionsvertrag nahm Gestalt an, der Kanton sicherte einen Fusionsbeitrag in der Höhe von 2,1 Millionen Franken zu. Damit konnte der aktuelle Steuerfuss gehalten werden. Der Finanzplan für die vereinigte Gemeinde zeigte positive Rechnungsabschlüsse und eine Abnahme der Verschuldung.⁸⁷ Doch immer noch gab es Diskussionen über den Namen. Die Vernehmlassung sollte es richten. Sie brachte an den Tag, dass sich in Wauwil eine Mehrheit mit dem Namen «Egolzwil-Wauwil» einverstanden erklärte. In Egolzwil war die Skepsis grösser. Zwar stellte sich eine Mehrheit positiv oder neutral zur Fusion, doch gaben 55 Prozent an, sie könnten der Vereinigung unter einem anderen Namen nicht zustimmen.⁸⁸

Abstimmungskampf

Die Abstimmung wurde auf den 26. November 2006 angesetzt. Die Gemeindepräsidenten standen in den Medien noch einmal Red und Antwort und zeigten sich optimistisch. Die Bevölkerung habe verstanden, dass die Vereinigung für beide Gemeinden eine grosse Chance darstelle, war Vitus Iseli überzeugt. Er verwies auf die

84 Alle Zitate: SW vom 22. Dezember 2005. Vgl. auch WB vom 4. Januar 2006.

85 WB vom 20. Januar 2006.

86 WB vom 24. März 2006.

87 WB vom 30. Juni 2006.

88 WB vom 3. Oktober 2006.

Finanzen und sprach von Einsparungen von jährlich mindestens 320'000 Franken. Nicht zu vergessen die Unterstützung durch den Kanton: «2,1 Millionen Franken werden auf den Fusionsbeginn ausbezahlt; dazu kommt der Besitzstand aus dem Finanzausgleich von rund 4 Millionen Franken in zehn Jahren.» René Kaufmann betonte die Möglichkeit, durch die Fusion «eine überregionale Ausstrahlung zu erzielen», die «auch Leute ausserhalb der Region an den Santenberg holen» würde.⁸⁹

«Stimmung gegenüber Fusion ist positiv», betitelte auch die NLZ ihren Bericht über eine von rund 100 Personen aus beiden Gemeinden besuchte Informationsveranstaltung in Egolzwil. Anzeichen von Opposition gebe es bisher in keiner der beiden Gemeinden, meinte Hans R. Wüst.⁹⁰ Ende Oktober luden die beiden Gemeindepräsidenten die Kantonsvertreter zu einer öffentlichen Veranstaltung im Anschluss an die Volksabstimmung ein und zeigten sich «zuversichtlich, dass dieses Projekt die Hürde der Volksabstimmung schaffen wird». ⁹¹ Doch dann erfolgte der Auftritt der Gegner.

Anfangs November meldete sich in Egolzwil ein gegnerisches Komitee mit einem Flugblatt. Komitee-Mitglied Yves Schär begründete die Aktion wie folgt: «Egolzwil hat gesunde finanzielle Verhältnisse, grosse gemeindeeigene Baulandreserven an exzellenter Lage und eine gesicherte Wasserversorgung.» Im Flugblatt widersprach das Komitee den Gemeindeverantwortlichen und verwies auf die Nettoverschuldung von Egolzwil und Wauwil, die mit 3,26 Millionen Franken bzw. 11,8 Millionen sehr unterschiedlich sei. Deshalb bringe diese Fusion Egolzwil keine Vorteile, war Schär überzeugt. Gefordert wurde die Prüfung von Alternativen, sogar eine Grossfusion mit Nebikon, Schötz, Altishofen und weiteren Gemeinden wurde ins Spiel gebracht.⁹²

Der «Willisauer Bote» organisierte ein Streitgespräch zwischen Gegnern und Befürwortern. Diese zeigten sich überzeugt, dass sich die Fusion auszahle. Sie führten die Synergien und den Kantonsbeitrag ins Feld, begründeten Wauwils Schulden mit dem Gegenwert auf der Aktivseite: Zentrum Linde, ein gut ausgebautes Oberstufenzentrum, eine Sportanlage etc. Die Gegner blieben bei ihrer Meinung, es profitiere nur Wauwil, Egolzwil sei die Verliererin. Kein Thema im Streitgespräch war der unterschiedliche Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in den beiden Gemeinden, der in Egolzwil 7,5 und in Wauwil 29,9 Prozent betrug. Dieses Thema wurde offenbar nur «hinter vorgehaltener Hand» diskutiert.⁹³

Abstimmung mit negativem Ausgang

Zwei Tage vor der Abstimmung schrieb Hans R. Wüst in der NLZ: «In Wauwil scheint alles klar. Doch in Egolzwil wird ein Entscheid auf Messers Schneide erwartet.»⁹⁴ Mit dieser Einschätzung lag er nicht falsch. Am Sonntag, 26. November 2006, stimmten 85 Prozent der Wauwilerinnen und Wauwiler der Fusion zu, in Egolzwil waren 54 Prozent dagegen.⁹⁵ Damit war die Fusion gescheitert, obwohl insgesamt deutlich mehr Personen für ein Ja gestimmt hatten. Die beiden Gemeindepräsidenten, die sich nun wieder auf den Alleingang einstellen mussten, sprachen von einer verpassten Chance. «Es war in erster Linie ein emotionaler und nicht ein rationaler Entscheid», gab ein Mitglied des erfolgreichen Gegnerkomitees zu.⁹⁶ Von einem emotionalen Entscheid («Bauch obsiegte gegen Verstand») sprach auch Hans R. Wüst in seiner Analyse in der NLZ: «So richtig tödlich aber waren wohl Emotionen, die gar nie richtig an die Oberfläche kamen. Die Egolzwiler Bevölkerung musste in den vergangenen Jahren mehrere herbe Verluste einstecken. Die Post ging zu, die einzige Bank ebenfalls, und auch der Chäsi- und ein Dorfladen verschwanden. Das bevölkerungsmässig grössere Wauwil blieb von solchen Rückschlägen weitgehend verschont, war mitunter sogar Profiteur der Egolzwiler Geschäftsschliessungen. Solche Entwicklungen sind ein Nährboden für Neid und personelle Animositäten. Letztere sind zwischen den beiden Gemeinden an wichtigen Schnittstellen mit Sicherheit vorhanden, auch wenn niemand offen darüber spricht.»⁹⁷

89 WB vom 13. Oktober 2006.

90 NLZ vom 21. Oktober 2006.

91 A 1666/267, Einladung zur Bekanntgabe der Abstimmungsergebnisse am 26.11.2006, vom 30. Oktober 2006.

92 WB vom 3. November 2006, SW vom 9. November 2006.

93 WB vom 14. November 2006, vgl. SW vom 9. November 2006.

94 NLZ vom 24. November 2006.

95 NLZ vom 27. November 2006, WB vom 28. November 2006.

96 WB vom 28. November 2006.

97 NLZ vom 28. November 2006.



Neue Ausrichtungen

«Gemeindefusionen können auch nach mehreren Anläufen zustande kommen», sagte die enttäuschte Justizdirektorin Yvonne Schärli an der geplatzten Fusionsfeier vor dem Gemeindezentrum Egolzwil.⁹⁸ Allerdings veränderten sich nun die Konstellationen. Schon am Jahresende 2006 gab der Egolzwiler Gemeindepräsident Vitus Iseli seinen Rücktritt bekannt. Im Sommer 2010 tat es ihm sein Wauwiler Kollege René Kaufmann gleich, der den Chefposten bei der Truvag Treuhand AG in Sursee übernahm.⁹⁹ Während in Egolzwil die Bestellung der Gemeindeexekutive einige Mühe verursachte, weil es keine klare Haltung zur künftigen Ausrichtung gab, verfolgte Wauwil einen offensiven Kurs ohne Rücksicht auf die Nachbargemeinde, es orientierte sich nun Richtung Sursee und trat Ende 2008 dem Gemeindeverband Region Sursee-Mittelland bei. Der Pfahlbauerlernpfad brachte der Gemeinde 2009 das Unicef-Label für Kinderfreundlichkeit ein, und 2011 erhielt sie das Label Energiestadt für energiesparende Massnahmen. Zudem wurde auf dem Areal der ehemaligen Glasfabrik eine Überbauung mit bis zu 300 Wohnungen geplant.¹⁰⁰

Wauwil zeigte sich deshalb nicht besonders interessiert, als in Egolzwil die Idee einer grösseren Fusion mit Einbezug der Nachbargemeinden Nebikon und Schötz aufgegriffen wurde. Urs Hodel, der Gemeindepräsident von Egolzwil, hatte die Initiative ergriffen und ein Feierabendgespräch mehrerer Gemeinderäte aus dem mittleren Wiggertal zustande gebracht. Daraus entwickelte sich ein Projekt einer Viererfusion unter Einbezug der Gemeinde Ohmstal. Darüber hinaus sollten auch Altishofen, Ebersecken und eben Wauwil zum Mitmachen eingeladen werden.¹⁰¹ Diese äusserten jedoch kein Interesse an einer Grossfusion, und im Oktober 2010 zeigte eine vom Kanton erarbeitete Studie, dass sich die Viererfusion von Egolzwil, Nebikon, Ohmstal und Schötz (Projekt ENOS) finanziell nicht lohnen würde.¹⁰² Daraufhin wandte sich Egolzwil, wenn auch widerstrebend, wieder seinem na-

98 WB vom 28. November 2006.

99 WB vom 5. Januar 2007 und vom 20. August 2010.

100 WB vom 26. November 2009 und vom 12. Januar 2010.

101 WB vom 22. Dezember 2009 und vom 23. April 2010.

102 WB vom 30. April 2010, WB und NLZ vom 12. Oktober 2010.

türlichen Partner am Santenberg zu. Dieser hatte sich in der Zwischenzeit allerdings noch stärker auf das regionale Zentrum Sursee hin ausgerichtet.

Start zum zweiten Versuch

Im Sommer 2012 liefen Abklärungen für eine Fusion der Primarschulen zwischen den beiden Gemeinden. Unter Vermittlung der Regierungsstatthalterin kamen auch Gespräche über eine Gemeindefusion allmählich in Gang. Im Herbst 2013 war es so weit: Die beiden Gemeinderäte entschlossen sich, das Thema Fusion neu anzugehen.¹⁰³ Im Januar 2014 wurde eine Bevölkerungsbefragung durchgeführt: «Unterstützen Sie die Absicht der Gemeinderäte, das Thema Fusion in einem neuen Projekt wieder aufzunehmen?», lautete die zentrale Frage. Das Resultat war eindeutig und verblüffend: In beiden Gemeinden beantworteten 84 Prozent der Stimmberechtigten die Frage mit Ja, rund 70 Prozent waren der Meinung, dass ein entsprechendes Projekt noch in gleichen Jahr gestartet werden sollte.¹⁰⁴ Für dieses Resultat hatte nicht zuletzt das Schulprojekt «Gemeinsame Schule Egolzwil und Wauwil» den Boden geebnet.

Der offizielle Projektstart erfolgte am 12. August 2014. Das erwähnte Schulprojekt wurde ins Fusionsprojekt integriert. Geleitet wurde dieses von Peter Mendler (Inova Management AG), der schon die Fusion von Luzern und Littau professionell begleitet hatte. Anfang November 2014 informierten die beiden Gemeinderäte über den Stand der Abklärungen. Das Interesse war gross, gegen 250 Personen kamen an die Informationsveranstaltung im Wauwiler Gemeindezentrum Linde. Der neue Wauwiler Gemeindepräsident Jakob Lütolf präsentierte als Vorsitzender der Projektsteuerung «die Vision einer fusionierten Gemeinde. Demnach will man – ausgerichtet auf das Zentrum Sursee – die gemeinsamen Stärken durch den Zusammenschluss ausbauen, Mehrwerte schaffen. «Zwei starke Dörfer: Eins und eins gibt drei», so Lütolf.», berichtete die regionale Presse.¹⁰⁵

In der Diskussionsrunde wurde u. a. nach dem Gemeindefusionen gefragt. Dieser stand noch nicht fest. Eine weitere Frage betraf «die Gegner von damals, wo stehen sie heute?». Gegner seien meistens nicht öffentlich, sagte Urs Hodel, der Gemeindepräsident von Egolzwil. Die Gemeinden hätten sich seit 2006 wieder angenähert, Beweis dafür seien «die vielen gemeindeübergreifend aktiven



Vereine». Jakob Lütolf gab zu, dass das Nein der Gemeinde Egolzwil von 2006 noch nicht bei allen Wauwilern verdaut sei. Es gelte nun, die Bürgerinnen und Bürger zu informieren und sie von der guten Sache zu überzeugen.¹⁰⁶

Skizze der neuen Gemeinde

In fünf Arbeitsgruppen wurde am Projekt gearbeitet. Die Bevölkerung hatte die Möglichkeit, sich in mehreren als «Echoraum» bezeichneten Diskussionsforen einzubringen. «Jetzt steht der Gemeindefusionenname fest», titelte der «Willisauer Bote» im Februar 2015. Im «Echoraum» vom 5. Februar 2015 war der Doppelname «Wauwil-Egolzwil» präsentiert worden. Ein Wauwiler war enttäuscht, er hätte erwartet, «dass die Egolzwiler nach dem damaligen Nein zurückgestanden wären und auf einen Doppelnamen verzichtet hätten». Jakob Lütolf erwiderte: «Die Bevölkerungen beider Ortsteile finden sich in diesem Gemeindefusionenamen wieder, er spiegelt das partnerschaftliche Zusammengehen, und die grössere Gemeinde mit dem höheren Bekanntheitsgrad wird als erste genannt.»¹⁰⁷

¹⁰³ A 1666/277, Aktennotizen vom 21. August und 8. November 2012; WB vom 13. Dezember 2013.

¹⁰⁴ WB vom 28. März 2014.

¹⁰⁵ Zofinger Tagblatt vom 5. November 2014; WB vom 7. November 2014.

¹⁰⁶ Ebd., NLZ vom 6. November 2014.

¹⁰⁷ WB vom 10. Februar 2015.

Gegenüber den rund 300 Anwesenden wurde in einem weiteren «Echoraum» das neue Gemeinwesen skizziert. Die Projektsteuerung stellte ab 2017 einen Steuerfuss von 2,0 Einheiten in Aussicht (aktuell bezog Wauwil 2,15 und Egolzwil 2,1 Einheiten); die Einsparungen beliefen sich auf rund 500'000 Franken pro Jahr. Vom Kanton wurde ein Beitrag in der Höhe von mindestens 2,067 Millionen Franken erwartet, der mit Verhandlungsgeschick noch erhöht werden könne. «Wir werden uns auf jeden Fall für diesen Zusatzbeitrag einsetzen», sagte Finanzchefin Annelies Gassmann-Wechsler. Die Fusionsabstimmung wurde auf den 29. November 2015 angesetzt. Im Publikum sass der ehemalige Gemeindepräsident von Wauwil, René Kaufmann (CVP); er warnte vor einem zu raschen Prozess: «Wir müssen aufpassen, nicht die gleichen Fehler wie vor neun Jahren zu machen. Damals ging etwas kaputt, und wir haben uns inzwischen wieder angenähert.»¹⁰⁸

Kritische Fragen aus Wauwil

Es folgten zwei getrennte Informationsveranstaltungen, am 30. März in Wauwil und am 1. April in Egolzwil. Beide waren sehr gut besucht. Besonders in Wauwil wurden kritische Fragen zur zukünftigen Strategie, zur Finanz- und Steuerpolitik und zum Namen der fusionierten Gemeinde gestellt. René Kaufmann ergriff noch vor den als «World Café» vorgesehenen Gruppeninformationen das Wort und verteilte eine umfassende Präsentation «Weitere Fakten als Diskussionsbeitrag für den Infoanlass vom 30. März 2015». Sein Votum zielte darauf ab, dass Egolzwil in der Vergangenheit mit seiner Steuer- und Investitionspolitik eine falsche Strategie gewählt habe, und dass Wauwil im Alleingang die Steuern tiefer senken könne als in der fusionierten Gemeinde. Daraufhin entstand eine rege Diskussion, in deren Verlauf der Gemeinderat zunehmend defensiver agieren musste. Die geplanten Gruppenarbeiten fanden nicht mehr statt.¹⁰⁹

Zu dieser Zeit lag das Gesuch um einen Fusionsbeitrag bereits beim Kanton Luzern. «Eine Fusion liegt nahe, vollzieht sie doch auf politischer Ebene, was im Alltag schon seit einiger Zeit gelebte Praxis darstellt», schrieben die Gemeinderäte.¹¹⁰ Diese Annahme sollte sich als zu optimistisch erweisen, denn in Wauwil formierte sich eine schwer fassbare Opposition um den ehemaligen Gemeindepräsidenten René Kaufmann. Unter der Bezeich-

nung «IG Weiterführung Erfolgsmodell am Santenberg» sollte diese im November mit einem ersten Infoblatt an die Öffentlichkeit treten.¹¹¹ Sie wurde aber schon vorher zu einem bestimmenden Machtfaktor in Wauwil und war treibende Kraft für die weitere Entwicklung, die in der Öffentlichkeit mit Überraschung und Unverständnis aufgenommen wurde.

Verschiebung des Abstimmungs-termins

Im Juli 2015 meldete der Regierungsrat, dass er die Fusion von Wauwil und Egolzwil mit einem Beitrag in der Höhe von 2,75 Millionen unterstütze: 2,06 Millionen Franken als Pro-Kopfbeitrag und 685'000 Franken als Zusatzbeitrag. Ein Erfolg für die Gemeinderäte, die sich für den Zusatzbeitrag stark gemacht hatten und damit an ihr Ziel gelangt waren. Der Regierungsrat begründete den für zwei finanziell gesunde Gemeinden relativ hohen Betrag damit, dass die Fusion angesichts der gesellschaftlichen und geografischen Verflechtung «aus kantonaler Sicht sinnvoll und förderungswürdig» sei.¹¹²

Gleichzeitig wurde bekannt, dass die Gemeinderäte von Wauwil und Egolzwil den Abstimmungstermin vom November 2015 auf den Frühling 2016 verschoben hatten. «Es sind noch Fragen aufgetaucht, die wir unbedingt vorher noch klären wollen», sagten die beiden Gemeindepräsidenten Hodel und Lütolf und führten «Unklarheiten zur strategischen Ausrichtung, den Gemeindefinanzen und den geplanten Investitionen» an. Auf Nachfrage des Journalisten wurde eingeräumt, dass es in Wauwil auch Opposition gegen den Doppelnamen

¹⁰⁸ Eine Gemeinde. Fusionsprojekt, Medienbericht zum 2. Echo-
raum der Projektsteuerung.

¹⁰⁹ JSD, Abteilung Gemeindereform, Fusionsprojekt Gemeinde
Wauwil und Gemeinde Egolzwil: Weitere Fakten als Diskussi-
onsbeitrag für den Infoanlass vom 30. März, verteilt durch René
Kaufmann, ehemaliger Gemeindepräsident (CVP) von Wauwil,
Egolzwil-Wauwil (2014); Memo Jonathan Winkler.

¹¹⁰ JSD, Abteilung Gemeindereform, Gesuch an den Kanton Luzern
für einen Beitrag an die Fusion der Gemeinden Wauwil und
Egolzwil, 25. März 2015, S. 3.

¹¹¹ Erfolgsmodell Wauwil, Informationsblatt 01 vom
November 2015.

¹¹² Kanton Luzern, Medienmitteilung vom 7. Juli 2015.

«Wauwil-Egolzwil» gab. In die Namensdiskussion werde sich der Kanton nicht einmischen, sagte die dazu befragte Judith Lauber vom Amt für Gemeinden.¹¹³

Name als Stein des Anstosses – oder als Vorwand?

Kurz darauf nahm die NLZ das Thema erneut auf. «Namen heizen die Debatte auf», hiess der Titel des Artikels. Darin kam René Kaufmann zu Wort, der sich für den Namen «Wauwil» stark machte und meinte: «Eine Gemeinde mit einem Doppelnamen zu vermarkten, ist viel anspruchsvoller. Bei einer Fusion sollten beide Partner bereit sein, eine erfolgreiche Strategie weiterzuführen und die Stärken auszubauen. Kompromisse bringen mittelfristig niemanden etwas.»¹¹⁴ Wenig Verständnis für diese Haltung hatten nicht nur die Egolzwiler und Egolzwilerinnen, sondern auch die Wauwiler Ortsparteien. CVP-Präsident René Schönauer vertrat die Meinung, dass Fusionsbedingungen nicht von einer Seite diktiert werden dürften. «Eine Fusion ist nicht der richtige Zeitpunkt für die Taktik: Mir nach, marsch!» Es sei eine kooperative Linie gefragt. Ähnlich äusserten sich die FDP und SVP Wauwil. «Es kann nicht sein, dass nur eine Gemeinde im neuen Namen vertreten ist.» Urs Hodel warnte: «Würde die neue Gemeinde Wauwil heissen, könnte die Stimmung in Egolzwil auf die andere Seite kippen. Dann würde sich unsere Bevölkerung nicht mehr ernst genommen fühlen.»¹¹⁵

Wauwil steigt aus

Nach den Sommerferien dann der Eklat: Der Gemeinderat von Wauwil informierte die Egolzwiler Kollegen an der Projektsteuerungssitzung vom 12. August 2015 über seinen Austritt aus dem Projekt. An der auf den 24. August einberufenen Krisensitzung mit regierungsrätlicher Beteiligung beharrte der Wauwiler Gemeinderat auf seinem Entscheid, worauf der Egolzwiler Gemeinderat in einem öffentlichen Brief sein Bedauern über den einseitigen Abbruch des Fusionsprojekts aussprach. Er hätte es vorgezogen, das Projekt im Frühjahr 2016 der Bevölkerung für einen demokratischen Entscheid zu unterbreiten. «Trotz der aktuellen Situation steht der Gemeinderat Egolzwil nach wie vor geschlossen für die Vision einer

Santenberg-Gemeinde ein und ist offen, neue Gespräche zu führen.»¹¹⁶

Der Gemeinderat Wauwil antwortete postwendend: «Die vorliegende Kommunikation des Gemeinderates Wauwil zur Fusionsprüfung ist abschliessend und es werden vom Gemeinderat Wauwil im Interesse der Sache und im Hinblick auf eine spätere erneute Aufnahme der Fusionsgespräche keine weiteren Auskünfte erteilt.»¹¹⁷ Die Federführung hatte in der Zwischenzeit Vizepräsidentin Annelies Gassmann-Wechsler (CVP) übernommen, weil der Gemeinderat dem Gemeindepräsidenten Jakob Lütolf das Fusionsdossier entzogen hatte.

Unverständnis auf allen Seiten

Die knappe Mitteilung ohne weitere Begründung hinterliess bei den Parteien und der Bevölkerung Unverständnis. Dass die wahren Gründe im Dunkeln blieben, mache die Situation für Egolzwil schwierig, sagte Inge Lichtsteiner, Präsidentin ad interim der CVP Egolzwil und Kantonsrätin. Sie war der Meinung, «dass der Wauwiler Gemeinderat den Volkswillen ignoriere». Im Januar 2014 hätten sich immerhin 84 Prozent der Bevölkerung für ein neues Projekt ausgesprochen. In seinem Kommentar kritisierte Ernesto Piazza, Landreporter im Ressort Kanton der NLZ, das Wauwiler Vorgehen: «Vertreter der Ortsparteien wie die «normalen» Bürger können bloss rätseln, was zum Abbruch geführt hat. Das sorgt für Unverständnis, ist undemokratisch.»¹¹⁸ Der Redaktor des «Willisauer Boten», Norbert Bossart, sah dies ähnlich: «Der Wauwiler Gemeinderat lässt die Hochzeit platzen, weil «in wichtigen Punkten der erwartete Grad der Übereinstimmung» nicht erreicht worden sei. Konkrete Fakten, die gegen eine Fusion sprechen, gibt er selbst auf Nachfrage keine bekannt. Die dürftige, 18 Zeilen kurze Medienmitteilung des Wauwiler Rates zum Aus des Fusionsprojekts ist Nährboden

113 NLZ vom 7. Juli 2015.

114 NLZ vom 22. Juli 2015.

115 Ebd.

116 Gemeinde Egolzwil, Fusionsprojekt, Offener Brief des Gemeinderats Egolzwil an den Gemeinderat Wauwil vom 24. August 2015.

117 Gemeinde Egolzwil, Fusionsprojekt, Medienmitteilung des Gemeinderats Wauwil vom 25. August 2015.

118 NLZ vom 27. August 2015.

für wilde Spekulationen. Solche sind Zunder für weitere Gerüchte, Schlammschlachten und Grabenkämpfe am Santenberg. Der Schulterchluss rückt in weite Ferne.»¹¹⁹

In einem Leserbrief drohte der ehemalige Regierungsstatthalter Hansjörg Gassmann (Ehemann der früheren Gemeindepräsidentin Vreni Gassmann-Koller) aus Wauwil mit einer staatsrechtlichen Aufsichtsbeschwerde. Er sprach von einem «Schattenkabinett», das den Wauwiler Gemeinderat dirigiere und den vom Volk gewählten Gemeindepräsidenten Jakob Lütolf vom Recht der Meinungsäusserung ausschliesse. Überrascht von den Geschehnissen in Egolzwil und Wauwil war auch der neue Chef des Justiz- und Sicherheitsdepartements, Regierungsrat Paul Winiker: «Wir nehmen den einseitigen Entscheid des Gemeinderates Wauwil zur Kenntnis, betrachten ihn aber auch als verpasste Chance.»¹²⁰

Mit dem Zusammenschluss müsse es weitergehen, sagte der Wauwiler SVP-Präsident Gerhard Klein: «Der Volkswille, der aus der Umfrage in beiden Gemeinden deutlich geäussert wurde, muss umgesetzt werden.» Inge Lichtsteiner bereitete eine Petition vor, die unter anderem die Weiterführung der Projekte Gemeinde- und Schulfusion mit Abstimmung im Frühjahr 2016, einen Konsens zum Doppelnamen Wauwil-Egolzwil und eine transparente Information forderte. Das Ehepaar Vreni und Hansjörg Gassmann-Koller ging noch einen Schritt weiter, indem es seine Drohung wahr machte und eine Aufsichtsbeschwerde beim kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartement einreichte.¹²¹

Time-out statt Abbruch?

Unter diesem Druck lieferte der Gemeinderat Wauwil drei Tage später in einer zweiseitigen Stellungnahme seine Gründe für den Abbruch nach: «Fakt 1: Kollegialitätsprinzip verletzt und definierte Spielregeln nicht eingehalten. Fakt 2: Voraussetzungen für die erfolgreiche Führung der fusionierten Gemeinde nicht gegeben.» Es folgte eine lange Liste von Verfehlungen, Unterlassungen, falschen Reaktionen auf Seite der Gemeinde Egolzwil. Der Gemeinderat Wauwil schloss mit dem Fazit: «Ein Zusammengehen und Zusammenarbeiten kann so nicht funktionieren!» Er liess in der Stellungnahme jedoch die Türe einen Spalt offen, indem er den definitiven Abbruch nun in «Time-out» umformulierte: «In Kenntnis all dieser Detailinformationen musste der Gemeinderat Wauwil



das Time-out beschliessen.»¹²² In der Medienmitteilung vom gleichen Tag äusserte sich der Gemeinderat Egolzwil erfreut darüber, dass der Gemeinderat Wauwil «nicht mehr von einem Abbruch des Fusionsprozesses, sondern (nur) von einem «Time-out» spricht».¹²³ Auch der «Willisauer Bote» schrieb von einer Wortwahl, die in Egolzwil Hoffnungen wecke.

Mitte September 2015 dann der Rückschlag. «Wauwiler Parteien krebzen zurück», titelte die NLZ.¹²⁴ Die Wauwiler Ortsparteipräsidenten wollten nicht mehr zu den Erstunterzeichnern der gemeinsam angedachten Petition gehören. Beni Wirz (FDP), René Schönauer (CVP) und Gerhard Klein (SVP) zeigten nun für den Entscheid des Gemeinderates «ein gewisses Verständnis». Sie wollten zuerst mit dem Gemeinderat Wauwil persönlich sprechen und dessen Argumente anhören. «Prinzipiell ist die Fusion gut. Es muss aber eine Win-Win-Situation sein», übermittelte Gerhard Klein.¹²⁵ Die Initiatorin der Petition, Inge Lichtsteiner, war enttäuscht und zog diese einstweilen zurück.

¹¹⁹ WB vom 28. August 2015.

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Ebd.; NLZ vom 29. August 2015.

¹²² Gemeinde Egolzwil, Fusionsprojekt, Timeout bei der Fusionsprüfung ist notwendig, Stellungnahme des Gemeinderates Wauwil vom 31. August 2015.

¹²³ Gemeinde Egolzwil, Fusionsprojekt, Medienmitteilung des Gemeinderates Egolzwil vom 31. August 2015.

¹²⁴ NLZ vom 15. September 2015.

¹²⁵ WB vom 11. September 2015.

Doch der eigentliche Grund für die Kehrtwendung war die Reaktion des Justiz- und Sicherheitsdepartementes auf die Beschwerde des Ehepaars Gassmann. Diesem wurde mitgeteilt, dass der Kanton sich nicht in die Gemeindeautonomie einmischen wolle und auch nicht dürfe. Auch Hansjörg Gassmann war enttäuscht: «Bis anhin ging ich davon aus, was sachlich richtig ist, sei auch politisch richtig.» Die Antwort aus Luzern aber zeige, dass Politik nicht sachlich sein müsse. Er habe bis heute noch keinen einzigen sachlichen Grund gehört, der gegen die Fusion der beiden Nachbargemeinden spreche: «Gegen die Vernunftthe werden Emotionen ins Feld geführt.»¹²⁶

In einem Leserbrief konterte Josef Krütli aus Wauwil: Der Brief des JSD sei eine indirekte Bestätigung, «dass der Gemeinderat Wauwil im Rahmen der Fusionsprüfung korrekt gehandelt hat». ¹²⁷ Diesen Verlauf wollten zehn junge Personen aus beiden Gemeinden nicht hinnehmen. Sie verteilten in den Gemeinden Hunderte von Flugblättern, in denen sie die Weiterführung des Fusionsprojekts und eine demokratische Abstimmung forderten: «Die Zukunft der beiden Gemeinden gehört uns allen, und darum wollen wir über ein Ja oder Nein abstimmen können.»¹²⁸

Der Disput um den Projektabbruch sorgte auch ausserhalb der Kantonsgrenzen für Aufsehen. So fragte sich etwa der Zürcher «Tages-Anzeiger»: «Was ist dort, wo sonst Wauwiler Champignons friedlich aus dem Boden ploppen und Schülerklassen artig das Pfahlbauerdorf besuchen, bloss los? Es ist wie so oft: In einem komplizierten Beziehungsgeflecht gibt es keine einfachen Antworten. Selbst nahe Beobachter bringen es nicht auf einen Nenner, warum Wauwil und Egolzwil partout nicht zusammenfinden wollen. Ein Blick in die Vergangenheit: Bereits vor neun Jahren wollten die beiden Gemeinden fusionieren. Doch die Egolzwiler sagten damals in der Abstimmung mit 54 Prozent der Stimmen Nein. (...) Ist es also bloss eine Retourkutsche? Die Wauwiler Behördenvertreter geben sich derzeit ziemlich selbstsicher und pochen bei der künftigen Namensgebung der vereinigten Gemeinde auf Wauwil. Die diplomatische Lösung einer Kombination ist derzeit nicht mehr en vogue. Die Fronten sind verhärtet, die Beschuldigungen gehen hin und her. Ob diese Geschichte noch ein gutes Ende finden wird, kann niemand sagen. Aktuell befinden sich die zerstrittenen Partner in einem Time-out. Fortsetzung folgt.»¹²⁹

Definitives Aus

Im Oktober 2015 zeigte der Gemeinderat Wauwil, dass er definitiv kein Interesse mehr an einer Fortsetzung des Fusionsprojekts hatte. Dass der Egolzwiler Gemeinderat seine Enttäuschung öffentlich machte, nahm er zum Anlass, diesem eine Teilschuld am Abbruch aufzubürden: «Allein schon die Art der Kommunikation in der Öffentlichkeit macht deutlich, wieso man im Prozess der Fusionsprüfung in der aktuellen Konstellation das angestrebte Ziel nicht wird erreichen können.»¹³⁰

In seinem Leitartikel im «Willisauer Boten» nahm Redaktor Norbert Bossart kein Blatt vor den Mund: «Wo kein Wille ist, ist kein Weg. Fakt ist: Der Wauwiler Gemeinderat will diesen Zusammenschluss nicht. Ohne Rücksprache mit den Ortsparteien und der Bevölkerung hat er im August eigenmächtig den Fusionsabbruch beschlossen, seinem verhandlungswilligen Präsidenten einen Maulkorb verpasst und erst nach dem Ruffel der Parteipräsidenten und dem Medienecho von einem Time-out gesprochen. Jetzt zeigt die Wauwiler Behörde den erneuten Egolzwiler Annäherungsversuchen die kalte Schulter und wartet nicht einmal die laufende Unterschriftensammlung für eine Urnenabstimmung ab. Der Wauwiler Rat erachtet die Fusionsprüfung als abgeschlossen. Den Schlusspunkt hinter die Diskussionen und Auseinandersetzungen setzt er damit aber nicht. Im Gegenteil: Die Wauwiler Behörde ist mitverantwortlich dafür, dass Grabenkämpfe und Schuldzuweisungen am Santenberg fortgesetzt werden. Denn ohne Urnenabstimmung fehlt die Gewissheit, ob der Rat tatsächlich für oder wider den Willen seiner Einwohnerschaft entschieden hat. Wie gut verankert die Wauwiler Behörde in der Bevölkerung tatsächlich ist, werden die Gemeinderatswahlen im Frühling zeigen. Zumindest dann haben alle Wauwiler ein Mitspracherecht.»¹³¹

¹²⁶ Ebd.

¹²⁷ WB vom 15. September 2015.

¹²⁸ NLZ vom 19. September 2015.

¹²⁹ Tages-Anzeiger vom 26. September 2015.

¹³⁰ Gemeinde Egolzwil, Fusionsprojekt, Medienmitteilung des Gemeinderats Wauwil: Fusionsprüfung abgeschlossen, 12. Oktober 2015.

¹³¹ WB vom 13. Oktober 2015. Vgl. auch Zofinger Tagblatt und NLZ vom 13. Oktober 2015.

Machtkampf in Wauwil

In der NLZ rätselte Reporter Ernesto Piazza über die Hintergründe des Abbruchs: «In der Bevölkerung keimten auch Vermutungen auf, dass «auf den Mann» gespielt wurde. Der Wauwiler Gemeindepräsident Jakob Lütolf gab das Fusionsdossier ab. Ob nur der 4:1-Stimmen-Entscheid in der Wauwiler Exekutive dafür verantwortlich war, bleibt ungeklärt. CVP-Präsident René Schönauer erhielt einen medialen Maulkorb verpasst. Mittlerweile ist er zurückgetreten. Von einem ersten Lamm, welches geopfert wurde, war sogar die Rede.»¹³² In der CVP Wauwil, die die Mehrheit im Gemeinderat stellte, hatten sich die Machtverhältnisse geändert. Kurz nach dem Abbruch gab Gemeindepräsident Jakob Lütolf seine Demission auf Ende Jahr bekannt: «Die Differenzen im Gemeinderat waren unüberwindbar und nicht mehr zu kitten. Das ist nicht spurlos an mir vorbeigegangen.»¹³³

Im November 2015 wurden in Wauwil die Fronten in der Fusionsfrage deutlicher. Einerseits wurde die Gründung des Initiativkomitees «für eine gemeinsame Zukunft am Santenberg» angekündigt. Mit einer Unterschriftensammlung wollten René Schönauer, Gerhard Klein, Hansjörg Gassmann, Marcel Hug und 33 Mitunterzeichnende den Gemeinderat dazu bringen, die Fusionsverhandlungen mit Egolzwil weiterzuführen und den Stimmberechtigten bis Ende 2017 zur Abstimmung vorzulegen.¹³⁴ Andererseits trat nun die vom ehemaligen Gemeindepräsidenten René Kaufmann zusammen mit seinen CVP-Parteikollegen Daniel Keusch (Präsident der Bürgerrechtskommission) und Josef Krütli (alt Kirchenratspräsident) initiierte «Interessengemeinschaft Erfolgsmodell am Santenberg» an die Öffentlichkeit. Die neue IG gab dem von ihr stark beeinflussten, fusionskritischen Gemeinderat Rückendeckung und nahm wesentlichen Einfluss auf die bevorstehenden Gemeinderatswahlen.¹³⁵

Tatsächlich agierte die IG in Wauwil, das anfangs 2016 die zweite Tausendermarke überschritt und weiterhin eine rasante Bevölkerungszunahme aufwies, mit einigem Erfolg: In der Ersatzwahl für Jakob Lütolf wurde die von ihr unterstützte Gemeinderätin Annelies Gassmann-Wechsler im Februar 2016 zur Gemeindepräsidentin gewählt, und in den Gesamterneuerungswahlen vom 1. Mai 2016 wurden alle von ihr empfohlenen Kandidierenden gewählt, darunter ihr Gründungsmitglied Daniel Keusch ins Ressort Finanzen und Bau.¹³⁶

Fusion in weiter Ferne?

Das Anliegen des Initiativkomitees, das sich unterdessen «Demokratie am Santenberg» nannte, wurde von über 320 Personen aus Wauwil unterzeichnet und im März 2016 eingereicht. Der neugewählte Gemeinderat wollte sich jedoch nicht darauf einlassen, er mied den Kontakt mit dem Komitee und lehnte die Initiative ab. Der Ausgang der Wahlen zeigte dem Initiativkomitee auf, dass es an einer Gemeindeversammlung keine Mehrheit erringen würde, und so zog es im Oktober 2016 die Initiative zurück.¹³⁷ Dies bedeutete das endgültige Scheitern des zweiten Anlaufs und «ein Ende für lange Zeit» im Fusionsprozess zwischen Wauwil und Egolzwil. Es brauche «dereinst eine neue Politikergeneration, die nicht auf Einflüsterer hört, um das an und für sich logische Vorhaben wieder in Angriff zu nehmen», meinte André Widmer in seinem Kommentar im «Zofinger Tagblatt».

Sowohl der Wauwiler Gemeinderat als auch die IG Erfolgsmodell am Santenberg gaben an, nicht prinzipiell gegen eine Fusion mit Egolzwil zu sein. Die IG führte sie sogar weiterhin unter ihren «Kernanliegen» auf.¹³⁸ Auf der Website der Gemeinde Wauwil wurde das Fusionsprojekt jedoch ins Archiv «versenkt», während Egolzwil dieses im Herbst 2016 noch auf der Startseite präsentierte.¹³⁹ Zwar stellte der Gemeinderat Wauwil «eine Wiederaufnahme in absehbarer Zeit» in Aussicht,¹⁴⁰ doch nach den gemachten Erfahrungen mussten solche Aussagen als blosser Lippenbekenntnisse erscheinen.

¹³² NLZ vom 14. Oktober 2015.

¹³³ WB vom 16. Oktober 2015.

¹³⁴ NLZ vom 27. November 2015.

¹³⁵ Erfolgsmodell Wauwil, Info 01/November 2015 (Zugriff am 25. 11. 2016); WB vom 1. Dezember 2015.

¹³⁶ WB vom 3. Mai 2016; Erfolgsmodell Wauwil, Gemeinderatswahlen vom 1. Mai 2016 – alle von uns empfohlenen Kandidierenden wurden gewählt!

¹³⁷ Zofinger Tagblatt vom 18. Oktober 2016; Demokratie am Santenberg, Flyer «Sie wollen einfach nicht» vom 17. Oktober 2016.

¹³⁸ Erfolgsmodell Wauwil, Kernanliegen.

¹³⁹ www.wauwil.ch, www.egolzwil.ch (Zugriff am 25. 11. 2016).

¹⁴⁰ Demokratie am Santenberg, Interview vom 17.10.2016.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2012	Fläche km ²
Schötz	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■	3'557	10,9
Ohmstal	■■■	307	4,5
Total		3'864	15,4

Die Vorgeschichte

Die aus den beiden Ortsteilen Ohmstal (auf dem Bodenbergs-Plateau) und Niederwil (im Tal der Luthern) zusammengesetzte Gemeinde Ohmstal war im Kanton Luzern insofern einzigartig, als sie kein Dorf besass. Erst in den 1980er-Jahren entstand mit der Überbauung Lörzigen eine Wohnsiedlung, die einen dorffähnlichen Charakter aufwies, andererseits aber verschwanden mit Bank, Post und Laden wichtige Einrichtungen, die «ein richtiges Dorf» mit ausmachten.¹⁴¹ «Ohmstal, 330 Einwohner, weder Bahn noch Bus im Dorf, kein Laden und kaum Gewerbe: Erleichterte es da nicht manches, schliesse man sich mit einer Nachbargemeinde zusammen?» fragte NLZ-Redaktor Dominik Thali im September 1998 provokativ. Doch für den Gemeindepräsidenten Beat Lichtsteiner war klar: Eine Fusion war für Ohmstal keine Option. Lichtsteiner war nicht prinzipiell gegen eine Strukturreform, er war als Vertreter der kleinen Gemeinden sogar Mitglied in einer der Arbeitsgruppen im Projekt Luzern '99. «Doch bei uns», meinte der Gemeindepräsident, «bringt eine Fusion absolut nichts».¹⁴²

Was Lichtsteiner so sicher machte, war eine Studie, die der Gemeinderat bei der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule in Luzern (HWV) in Auftrag gegeben hatte. Die Studie zeigte auf, dass eine Fusion von Ohmstal und Schötz kaum Vorteile ergäbe, weil damit keine Einsparungen, sondern fast nur Kostenumlagerungen erzielt würden. Zudem hatten sich 81 Prozent der Ohmstalerinnen und Ohmstaler (ab 16 Jahren) in einer Umfrage für die Selbständigkeit der Gemeinde ausgesprochen. Grund genug für den Ohmstaler Gemeinderat, die Strategie der Eigenständigkeit zu verfolgen.¹⁴³

Auch sonst zeigte sich der Ohmstaler Gemeinderat weitsichtig und war um neue Lösungen für seine Ge-

meinde bemüht. Bereits 2001 lag ein Konzept für eine Tagesschule in Ohmstal vor. Im August wurde diese als erste Tagesschule im Kanton Luzern eröffnet, mit acht Kindern aus sechs Gemeinden. Nebst dem neuen Betreuungsangebot ermöglichte die Tagesschule die Sicherung der kleinen Dorfschule.¹⁴⁴ Zudem führte die Gemeindegemeinschaft von Ohmstal seit April 2000 das Steueramt für das ebenfalls zu den Kleinstgemeinden zählende Wilihof im Surental.¹⁴⁵ Noch im März 2002 sah Beat Lichtsteiner der Zukunft seiner Gemeinde gelassen entgegen. «Wir haben uns zum Ziel gesetzt, unsere Zukunft selber zu gestalten, und nicht zu warten, was die Zukunft bringt und dann reagieren zu müssen.»¹⁴⁶

Fusion zu viert oder zu zweit?

Diese Haltung musste der Gemeinderat von Ohmstal spätestens im Jahr 2010 überdenken, weil sich die Finanzlage zugespitzt hatte. Im April entschloss er sich, eine «Grossfusion» mit den Gemeinden Schötz, Nebikon und Egolzwil zu prüfen. Christoph Freihofer, Gemeindepräsident und Sozialvorsteher (FDP), schätzte an

¹⁴¹ Deine Region im Schritt der Zeit, S. 82; Freihofer-Heger, Ohmstal, S. 26.

¹⁴² NLZ vom 30. September 1998.

¹⁴³ Ebd.; WB vom 19. November 1998.

¹⁴⁴ WB vom 26. August 2011; NLZ vom 27. August 2011.

¹⁴⁵ WB vom 1. April 2000; Auskunft von Luzia Kurmann, damals Gemeindegemeinschaft von Ohmstal, vom Oktober 2016.

¹⁴⁶ Quattro, Wochenmagazin Willisauer Bote vom 14. März 2002, «Unterwegs in Ohmstal».



diesem Projekt, dass Ohmstal «als vollwertiger Partner» behandelt werde.¹⁴⁷ Doch das Projekt scheiterte an den prekären Finanzaussichten. Dies war v. a. für Ohmstal ein Problem: «Wir müssen in zwei bis drei Jahren eine Lösung haben, denn unsere Schuldenlast wird durch sinkende Ausgleichszahlungen des Kantons laufend steigen», erklärte Freihofer.¹⁴⁸ Aus diesen Gründen suchte er in Schötz umgehend um Fusionsabklärungen nach. Der Gemeinderat Schötz zeigte sich grundsätzlich offen, doch knüpfte Gemeindepräsidentin Ruth Iseli-Buob diese Zusage an eine Bedingung: «Eine Fusion kommt aber nur in Frage, wenn uns daraus keine finanziellen Nachteile erwachsen.»¹⁴⁹

Bereits im Februar 2011 konnte der Projektvertrag unterzeichnet werden. Die Projektsteuerung lag bei Ruth Iseli und Christoph Freihofer, die Projektleitung bei Kurt Lehmann, dem früheren Gemeindepräsidenten von Schötz. Als Zeitpunkt für die Abstimmung wurde der Frühling 2012, für die Umsetzung der 1. Januar 2013 angepeilt. Für die Fusion gab es folgende Gründe: Enge Nachbarschaftsbeziehungen der beiden Gemeinden, enge Zusammenarbeit im Schulbereich, bei Spitex, Feuerwehr und Betriebsamt. Viele Personen kannten sich durch die gemeinsame Kirchgemeinde und die Vereine.¹⁵⁰

Stimmen aus der Bevölkerung

Im Mai war die Bevölkerung zu einer Aussprache eingeladen. Sie sollte ihre Überlegungen und Befürchtungen zum Fusionsprojekt «EIN Schötz-Ohmstal» direkt bei den Gemeinderäten anbringen. «Werden unsere Anliegen

nach einer Fusion wahrgenommen und wird die Strasse im Winter beispielsweise noch geräumt?» lautete etwa eine Frage aus Ohmstal. «Können wir als kleiner Ortsteil mitbestimmen? Oder werden wir etwa bei anstehenden Investitionen überstimmt?» In Schötz standen die Finanzen im Vordergrund: «Was kostet uns Ohmstal?» Man machte sich Sorgen wegen einer Steuererhöhung oder Gebührenanpassungen durch die Fusion.¹⁵¹

Die ersten Resultate aus den Fachgruppen sorgten im Juli 2011 für Entwarnung: Grundsätzlich stand einer Fusion von Schötz mit Ohmstal nichts im Wege. Voraussetzung jedoch war ein «angemessener Kantonsbeitrag». Unter anderem sollten dadurch die massiv höheren Ohmstaler Preise bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung auf das Schötzer Niveau gesenkt werden.¹⁵²

Im «Willisauer Boten» meldeten sich Stimmen aus der Bevölkerung. Colette Haas aus Ohmstal meinte: «Mit der Fusion habe ich kein Problem. Vielleicht deshalb nicht, weil ich das Zusammenleben mehrerer Gemeinden schon in meiner Kindheit erlebt habe. Die Gemeinde Val de Bagnes, woher ich komme, zählt 13 Dörfer. Das Zusammenleben hat dort immer gut funktioniert.» Reinhold Sommer, Kantonsrat aus Schötz, sah die Fusion pragmatisch: «Wenn für eine Gemeinde kaum mehr Entwicklungsperspektiven bestehen, dann nutzt ihr Alleingang wenig. Autonomie heisst auch, sich in einem gewissen Grad selbständig weiterentwickeln zu können.» Toni Blum, gebürtiger Schötzer, aber wohnhaft in Ohmstal, war «gegenüber der Fusion positiv eingestellt. Die Arbeit in der Gemeinde wird rationeller, effizienter, auch das wird sich finanziell auswirken. Nicht von heute auf morgen, aber längerfristig.» Andrea Amrein aus Schötz bezeichnete sich als «positiv denkender Mensch», weshalb sie auch die Fusion positiv angehe: «Bereits heute gehört ja vieles zusammen: Feuerwehr und Schule, der

147 WB vom 23. April und 15. Mai 2010.

148 NLZ vom 13. Oktober 2010.

149 WB vom 17. Dezember 2010.

150 WB vom 4. Februar 2011.

151 WB vom 6. Mai 2011.

152 WB vom 5. Juli 2011.



Frauenverein – schon hundert Jahre lang. Eigentlich gibt es nur Chancen für die beiden Gemeinden: Schötz selber kann sich stärken. (...) Ohmstal verliert die finanziellen Sorgen.»¹⁵³

Skizze der neuen Gemeinde

Im Herbst 2011 lag der Schlussbericht der Fachgruppen vor: «Durch eine Fusion könnten Synergien in der Verwaltung, bei den Behörden und insbesondere bei der Schule genutzt werden», lautete das Fazit. Im Bericht wurde die Gemeinde, die «Schötz» heissen sollte, skizziert: Der Gemeinderat würde aus fünf Mitgliedern bestehen, ohne Sitzgarantie für die Ortsteile. Der Sitz der Verwaltung war in Schötz. In Ohmstal würde die Schule

erhalten bleiben und die Räumlichkeiten der Verwaltung in das Eigentum der vereinigten Gemeinde übergehen. Die errechneten Einsparungen lagen bei rund 150'000 Franken jährlich.¹⁵⁴

Eine Schwierigkeit wurde bei der Gettnauerstrasse in Ohmstal geortet. Sie war total sanierungsbedürftig. Die Kosten von rund 2,5 Millionen Franken waren Bestandteil der Verhandlungen mit dem Kanton. Im Oktober stand fest, dass der Kanton 7 Millionen Franken an die Fusion Schötz-Ohmstal bezahlen würde, davon 2,5 Millionen

¹⁵³ Alle Zitate: WB vom 22. Juli 2011.

¹⁵⁴ WB und NLZ vom 13. September 2011.



zur Sanierung der Gettnauerstrasse. «Mit dem 7-Millionen-Kantonsbeitrag geht die neue Gemeinde in eine gesicherte finanzielle Zukunft», war sich Ruth Iseli sicher. Christoph Freihofer erinnerte an die bereits bestehende starke Verknüpfung der beiden Nachbardörfer: «Die Leute kennen sich von Kindsbeinen an, gehen in dieselbe Kirche und kaufen am gleichen Ort ein.»¹⁵⁵

Ein klares Ja

In der Vernehmlassung stellten sich alle acht Ortsparteien hinter das Fusionsprojekt. Die Fusion sei sinnvoll und tragbar, so der Grundtenor. Am Neujahrsapéro verglich Gemeindepräsidentin Ruth Iseli das Leben in einer Gemeinde mit einem Puzzle: «Fügen sich die vielen Einzelteile optimal zusammen, schaffen sie Grosses. Das Ganze ist mehr als die Summe der Teile. Fehlt jedoch ein Teil – so klein es auch sein mag – entsteht eine Lücke im Gesamtbild.»¹⁵⁶

Vor dem Abstimmungssonntag vom 11. März 2012 blieb es still. Weder in Schötz noch in Ohmstal formierte sich Widerstand gegen die Fusion. Entsprechend hoch war die Zustimmung: über 90 Prozent Ja-Stimmen waren es in Ohmstal, über 80 Prozent in Schötz. Gemeindepräsidentin und Gemeindepräsident waren begeistert vom Resultat: «Die klaren Mehrheiten erleichtern uns die weitere Arbeit.»¹⁵⁷ Dorli Peter-Hügi aus Schötz zeigte sich an der nachfolgenden Feier im Gasthaus St. Mauritz

hoherfreut: «Die Fusion war nicht mehr als konsequent. Wir gehören einfach zusammen. Schötzer und Ohmstaler haben zusammen schon viele Feste gefeiert. Jetzt haben wir einen Grund mehr.»¹⁵⁸

Die Fusion wurde auf den 1. Januar 2013 umgesetzt. Gleichzeitig traten auch die Vereinigungen von Beromünster mit Neudorf, Rickenbach mit Pfeffikon und Escholzmatt mit Marbach in Kraft.

¹⁵⁵ WB vom 28. Oktober 2011.

¹⁵⁶ WB vom 5. Januar 2012.

¹⁵⁷ WB vom 13. März 2012.

¹⁵⁸ Ebd.

4.6

LUZERN

Die Zusammenarbeit zwischen Luzern und seinen Nachbargemeinden in Planungsfragen hat Tradition. Es gab sie seit den 40er-Jahren unter dem Namen «PLUNA», wobei insbesondere Bau- und Verkehrsfragen im Fokus standen. In den 60er-Jahren waren in erweitertem Rahmen Zweckverbände (später Gemeindeverbände genannt) für Kehrichtbeseitigung und für Abwasserreinigung entstanden, und für die allgemeine Planung mit dem Ziel der «ganzheitlichen Erfassung unserer Gesellschaftsprobleme» formierte sich im Juni 1968 der Regionalplanungsverband Luzern.¹

Die Region Luzern stellt den mit Abstand bevölkerungsreichsten Teil des Kantons dar. Das Gebiet des Regionalplanungsverbandes Luzern umfasste in den 90er-Jahren das ehemalige Amt Luzern ohne die Luzerner Riggemeinden Weggis, Vitznau und Greppen, die eine eigene Planungsregion bildeten, dazu aber auch den südlichen Teil des Amtes Hochdorf (Emmen, Rothenburg, Inwil, Eschenbach und Rain) sowie die zum Amt Sursee zählende Gemeinde Hildisrieden.² Die Region unterteilte sich in die drei Subregionen Stadt, Agglomerationsgürtel und übrige Region Luzern. Der Agglomerationsgürtel war weit gefasst, zu ihm zählten ausser den direkt angrenzenden Nachbargemeinden Luzerns auch Rothenburg und das Rontal bis Honau sowie Udligenswil, nicht aber Malters und Schwarzenberg.

In den 90er-Jahren rückte der Ausgleich der wachsenden Zentrumslasten in den Vordergrund. Der VLG und der Kanton entwickelten gemeinsam das «Projekt Agglo und Stadt Luzern»(PASL), dem sich im Dezember 2000 vertraglich 18 Gemeinden der Agglomeration Luzern anschlossen. Im Anschluss daran wurde ein Leitbild formuliert und verschiedene Teilprojekte in Angriff genommen.³ 2006 wurde PASL aufgelöst und als Nachfolgerin der Netzwerkverein LuzernPlus gegründet, der den Anliegen der Agglomeration mehr Druck verschaffen sollte.⁴ Anfang 2010 schlossen sich der Verein LuzernPlus und der Regionalplanungsverband Luzern zum Gemeindeverband LuzernPlus zusammen. Diesem Gebilde traten in der Folge auch die Rigi-Gemeinden Greppen, Vitznau und Weggis, ferner Meierskappel und die ausserluzernischen Gemeinden Küssnacht (SZ) und Hergiswil (NW) bei.⁵

¹ Küttel, Eingemeindungsfrage, S. 58–66.

² Ebd., S. 66–68.

³ A 1666/406–409, Projekt PASL: Leitbild, Schlussbericht etc.

⁴ A 1666/451, Jahresbericht LuzernPlus 2006. Präsident war der ehemalige Regierungsrat Paul Huber, die Geschäftsstelle wurde vom Ingenieur Jürg Meyer (ab 2011 Kantonsrat CVP) geleitet.

⁵ A 1666/452, Der Gemeindeverband LuzernPlus im Überblick, ca. 2009; Luzern. Das Stadtmagazin 2016/4, S. 9. Erster Präsident war Kantonsrat Pius Zänglerle (CVP, Adligenswil), Geschäftsleiter Kurt Sidler (Ebikon).

Littau Luzern



Gemeinden		Einwohnerzahl 2003	Fläche km ²
Littau		16'119	13,3
Luzern		57'253	15,8
Total		73'372	29,0

Die Vorgeschichte

Im Sommer 2000 deutete in Littau wenig auf eine bevorstehende Fusion mit der Stadt Luzern hin. Stolz präsentierte sich Gemeindeammann Josef Schärli im Spätsommer 2000 vor dem Plakat mit dem projektierten Neubau der Gemeindeverwaltung. Am 24. September stimmten die Littauerinnen und Littauer dem Neubau an der Ruopigenstrasse mit 2'933 Ja (69,45 %) gegen 1'291 Nein (30,55 %) deutlich zu.⁶ Doch kurz darauf drehte der Wind: «CVP regt eine Fusion Luzern-Littau an», berichtete im März 2002 die NLZ.⁷ Was war geschehen? Die Budgetvorlage der Gemeinde Littau hatte einen Verlust von 5 Millionen Franken ausgewiesen. Darauf brachte die Littauer CVP die Idee einer Fusion mit der Stadt Luzern ins Spiel. «Ja, wir haben mit der CVP Luzern über die Fusion der Gemeinden Littau und Luzern gesprochen», sagte Peter Zosso, der Präsident der CVP Littau und Rektor der Kantonsschule Reussbühl. Die CVP Littau hatte danach auch die anderen Ortsparteien informiert und nach ihrer Meinung befragt. Ausser der SVP hätten sich alle Parteien an der Fusionsidee interessiert gezeigt, sagte Zosso.⁸ Ge-

meindepräsident Josef Wicki (FDP) zeigte sich einer Fusion nicht abgeneigt, erwähnte aber einen Zeithorizont von zehn Jahren.⁹

Stadtpräsident Urs W. Studer erklärte anderntags, warum Luzern Interesse an einer Fusion mit Littau haben müsse: Luzern hätte «mehr Nutzen als den blossen Flächengewinn: einen Gewinn an Mitsprache wesentlicher Bevölkerungsteile, einen Gewinn an Ideen, an Synergien im Gesellschaftsleben, eine bessere Durchmischung von Arbeitsplätzen».¹⁰ In Bezug auf die Finanzen vertrat Studer die Meinung, dass eine Fusion mit Littau haushaltspolitisch zu verkraften wäre.

6 Die Region vom 14. September 2000; NLZ vom 25. September 2000. Zum erstellten Gebäude vgl. Brunbau, Gemeindeverwaltung Littau. Heute beherbergt dieses u. a. die kantonale Informatikstelle.

7 NLZ vom 14. März 2002.

8 NLZ vom 14. März 2002.

9 Ebd.

10 NLZ vom 15. März 2002.



Vor- und Nachteile einer Fusion klären

Im Juli 2002 lud der Gemeinderat Littau den Luzerner Stadtrat zu einem Treffen ein, um die Fusionsidee zu diskutieren. Man entschied, eine Studie in Auftrag zu geben, die «die Vor- und Nachteile einer Fusion der beiden Gemeinwesen» aufzeigen sollte. Im September liess Stadtpräsident Urs W. Studer seine Vorstellungen zu einer noch grösseren Fusion durchblicken: «Diese Fusion könnte ein erster Schritt zu einer Grossgemeinde sein.» Die Region Luzern sei durch eine «Überstrukturierung» mit sehr vielen Akteuren geprägt, doch fehle ihr eine Gesamtstrategie.¹¹

Um das Vorgehen politisch abzusichern, reichten Parlamentarier aus beiden Gemeinden zeitgleich eine Motion ein, die einen Planungsbericht über «die Vor- und Nachteile sowie die Chancen und Risiken» einer Fusion forderte. Begründet wurde die Luzerner Motion wie folgt: «In der Agglomeration Luzern besteht schon heute ein intensives Netzwerk von Zusammenarbeit und ein hohes Mass von gegenseitigen Abhängigkeiten. Mit dem Projekt PASL soll eine noch intensivere Zusammenarbeit bei der Lösung der gemeinsamen, gemeindeübergreifenden Probleme ermöglicht werden. Die Agglomeration wächst zusammen. Die Gemeindegrenzen spielen für die Bevölkerung eine zunehmend geringere Rolle.» Doch könne auch die beste Zusammenarbeit «getrennte und damit suboptimale Ortsplanungen» nicht verhindern. Zudem werde die Zusammenarbeit mit einer gewissen Intensität



aufwändiger und weniger transparent. Es zeige sich ein Demokratiedefizit. «Die Unterzeichnenden glauben, dass eine Fusion von Luzern und Littau beiden Gemeinden überwiegend Vorteile bringen würde. Die vereinte Gemeinde hätte im kantonalen, im interkantonalen und im internationalen Wettbewerb eine entscheidend gestärkte Stellung. Dies wäre ein Vorteil für die gesamte Bevölkerung. Die Gemeinde Littau würde vor allem ihre Baulandreserven in die «Ehe» einbringen. Die Stadt Luzern verfügt über eine gute Finanzkraft und über eine hoch stehende Infrastruktur für öffentliche Dienstleistungen.

¹¹ NLZ vom 14. und 16. September 2002.



Schliesslich dürfte eine Fusion ein hohes Synergiepotenzial beinhalten. Die öffentlichen Dienstleistungen können entweder zu gleichen Kosten besser oder mit gleich bleibender Qualität kostengünstiger erstellt werden.»¹²

Den Auftrag für die Studie erhielt schliesslich im Frühjahr 2003 das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern kpm in Zusammenarbeit mit dem Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover und dem Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung in Herten (Deutschland). Hauptautor und Gesamtprojektleiter war Reto Steiner von der Universität Bern. Die 167-seitige Grundlagenstudie wurde am 3. Dezember 2003 den Medien im Grenzhofschulhaus in Littau präsentiert.¹³

«Tiefere Steuern in Littau, mehr Bauland für Luzern: Durch die Fusion würde Luzern attraktiver für Bürger und Wirtschaft», brachte die NLZ die Empfehlungen

der Studie auf den Punkt. In ihrem Kommentar folgerte Redaktorin Inge Staub: «Diese Fusion ist jedoch nicht nur für Luzern und Littau von Bedeutung. Sie tangiert die ganze Agglomeration. Die Fusion Littau-Luzern wäre ein erster Schritt zu einem Gross-Luzern. Ein richtiger Schritt. Die Aufgaben, welche die Kommunen in Zukunft zu bewältigen haben, beim Verkehr oder der Entsorgung, werden immer komplexer. Es ist sinnvoll, gemeinsam die anstehenden Probleme zu lösen.»¹⁴

Im September 2003 hatte die NLZ berichtet, dass fünf der neun Fraktionen in den beiden Parlamenten die Fusion Littau-Luzern als «Signal für eine Grossfusion mit weiteren Agglogemeinden» begrüssteten.¹⁵ Für die Fusion waren namentlich die beiden Ortsparteien von SP und FDP sowie das Grüne Bündnis in Luzern. Die CVP als «Erfinderin der Fusionsidee» zeigte sich abwartend-offen, während die SVP beider Orte dezidiert gegen die Fusion Stellung bezog. Dabei setzte sich Roland Habermacher von der SVP Luzern mit einer Äusserung arg ins Fettnäpfchen: «Unvorstellbar, dass das für uns Vorteile haben könnte. Wir wollen Luzern keine Slumgemeinde einverleiben.»¹⁶

Diese Aussage sorgte in der Politlandschaft der Agglomeration für Empörung: «Ich nehme an, dass Herr Roland Habermacher sich für seine unsägliche Aussage, Littau sei eine Slumgemeinde, demnächst öffentlich entschuldigen wird», schrieb Rieska Dommann, Präsident des Quartiervereins Seeburg-Würzenbach-Büttenen, in einem Leserbrief. «Ich bin stolz, ein Littauer zu sein!» konterte Stefan Roth, Einwohnerratspräsident von Littau, und Alfred Dörig, ebenfalls aus Littau, fragte: «Wie kann eine politische Zusammenarbeit unter Nachbargemeinden funktionieren, wenn Personen mit einem solchen Politverständnis in öffentlichen Gremien sitzen?»¹⁷

12 A 1666/386, Motion Nr. 225 2000/2004: Für einen Planungsbericht zur Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, 2. September 2002.

13 Ebd., Grundlagenstudie «Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau», 3. Dezember 2003; NLZ vom 15. März 2003.

14 NLZ vom 4. Dezember 2003.

15 NLZ vom 22. September 2003.

16 Ebd.

17 Alle Zitate: NLZ vom 25. September 2003.



Fasnacht und Gemeinderatswahlen

Zur Fasnachtszeit war die Fusion Littau-Luzern ein beliebtes Sujet. Auch die in Littau verbreitete Lokalzeitung «Die Region» nahm die Fusion aufs Korn und bildete die Littauer Fahne mit nur zwei statt drei Spitzen ab: «Geschichtlich Interessierte wissen, dass die ursprünglich drei Spitzen im Gemeindewappen den Sonnenberg, den Stollberg und den Littauer Berg symbolisieren. Littau hat nun mit der Stadt Luzern einen Kompromiss ausgehandelt, nämlich die Abtretung des Stollbergs an die Stadt. Die Post bedient das Gebiet ja ohnehin schon von der Poststelle Kreuzstutz aus.»¹⁸

Dann standen die Gemeinderatswahlen an, bei denen die Fusion Littau-Luzern ein zentrales Thema darstellte. «Die Stadt muss zuerst für sich schauen. Es gibt in Littau wenig zu holen», äusserte sich der für das Stadtpräsidium kandidierende SVP-Grossrat und Arzt Walter Häcki. Urs W. Studer konterte, indem er sich auf die Machbarkeitsstudie bezog: «Die Vorteile einer Fusion überwiegen die Nachteile.»¹⁹ In Littau outete sich Gemeinderat Rico De Bona (CVP) als Kritiker der Fusion. Gemeindepräsident Josef Wicki bezeichnete sich nicht als glühenden Fusionsturbo: «Auch ich habe emotionale Bedenken, wenn wir mit Luzern fusionieren würden. Trotzdem müssen wir die Fusion ernsthaft prüfen. Denn ich will in zehn Jahren keine Kritik hören, wir hätten das nicht getan.»²⁰

Vernehmlassung mit wenig Echo

Der Grundlagenbericht sollte mit der Bevölkerung breit diskutiert werden. Er konnte bei den Verwaltungsstellen abgeholt oder im Internet heruntergeladen werden und wurde im Frühjahr 2004 nochmals öffentlich vorgestellt. Parteien, Vereine und Bevölkerung wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Die Resultate lagen am 1. Oktober 2004 vor. Nur gerade 75 Personen und 65 Ins-

titutionen hatten sich beteiligt. «Das Interesse an der Fusion ist gering», titelte die NLZ.²¹ Von den Institutionen und Körperschaften beider Orte waren mehr befürwortende als ablehnende Rückmeldungen eingegangen. Weniger einheitlich waren die Rückmeldungen aus der Bevölkerung: 33 der 45 Personen aus Littau standen einer Fusion positiv gegenüber, während 20 der 30 Personen aus Luzern diese ablehnten.²²

Stadtpräsident Studer liess sich vom Resultat nicht verunsichern: «In der Regel lassen sich bei solchen Grosseprojekten vor allem Bürger vernehmen, welche Bedenken äussern. Und trotzdem haben wir aus Luzern positive Rückmeldungen erhalten, das ist gar kein so schlechtes Zeichen.» Während alle fünf Mitglieder des Stadtrates für die Fusion waren, übte sich der nach den Wahlen neu zusammengesetzte Gemeinderat Littau in Zurückhaltung. Man diskutiere noch und werde danach «mit einem Mehrheitsentscheid klären, ob wir beantragen, die Fusion zu stoppen oder sie weiterzuverfolgen», sagte Gemeindepräsident Josef Wicki.²³

Gemeinderat Littau stellt sich quer

Unter dem Titel «Neuer Schwung für Fusionsidee» berichtete die NLZ im Frühjahr 2005: «Seit Monaten ist es still um die Fusion Littau-Luzern. Das soll sich ändern. Ein Verein will die Vorteile sichtbar und erlebbar machen.»²⁴ Ansprechperson des überparteilichen Vereins, der später den Namen «Zukunft Luzern» tragen sollte, war die Luzerner CVP-Grossrätin Pia Maria Brugger.

Hinter den Kulissen war intensiv an der Abklärung der Fusion gearbeitet worden. Für Mai 2005 stand die Behandlung eines Zwischenberichts in den Parlamenten an. Doch im April überraschte die NLZ mit einer Meldung aus Littau: «Der Gemeinderat sagt Nein zur Fusion». An

18 Die Region vom 19. Februar 2004 und NLZ vom 23. Februar 2004.

19 NLZ vom 11. März 2004.

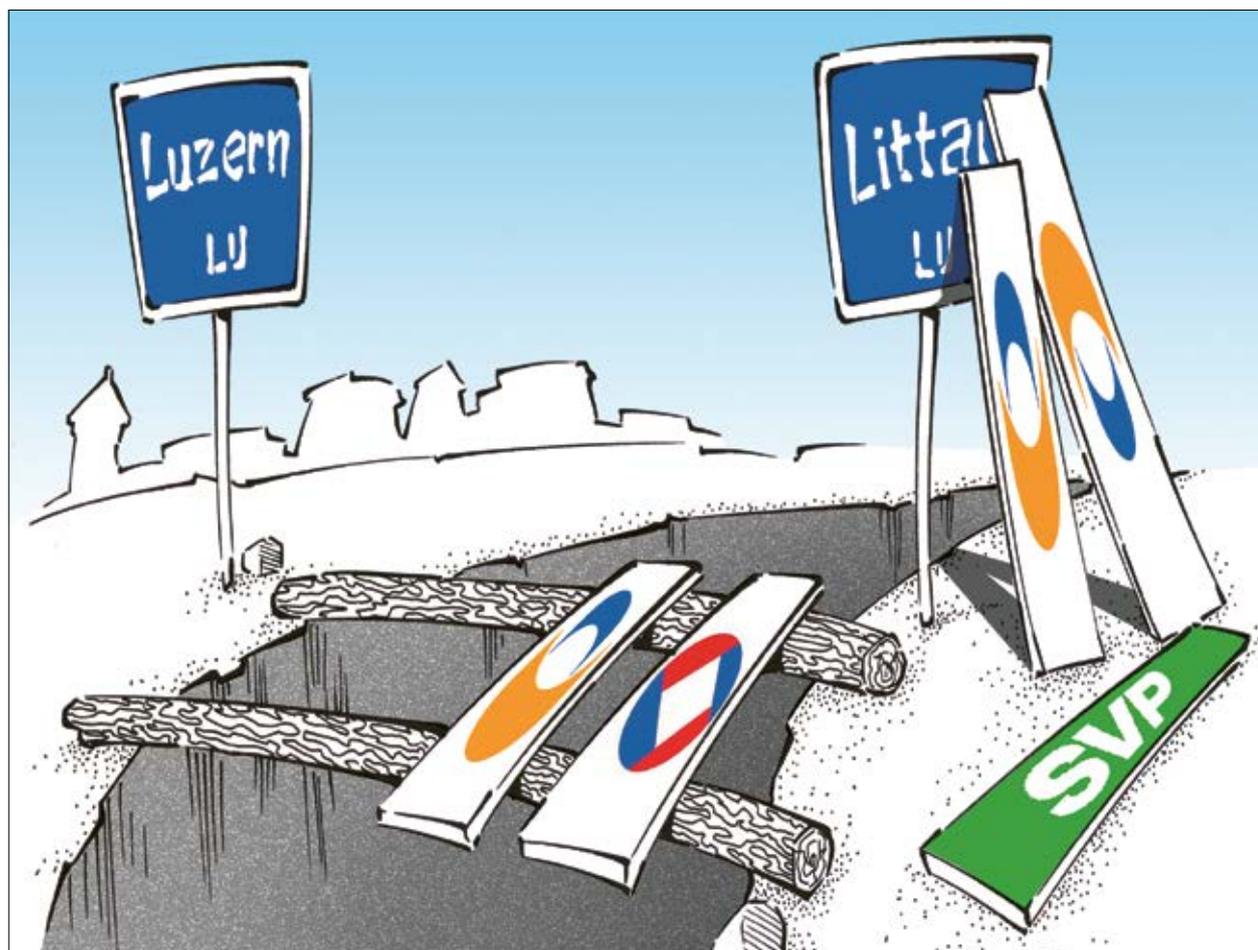
20 Ebd.

21 NLZ vom 2. Oktober 2004.

22 A 1666/387, Fusion Littau-Luzern. Zwischenbericht/Weiteres Vorgehen, Bericht B 13/2005 an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 20. April 2005, S. 17 ff.

23 NLZ vom 2. Oktober 2004.

24 NLZ vom 2. März und 7. April 2005.



einer internen Veranstaltung hatte SVP-Gemeinderat Beat Stocker durchsickern lassen, dass sich der Littauer Gemeinderat mit 3 zu 2 Stimmen gegen eine Fusion mit der Stadt Luzern ausgesprochen hatte. «Dies überrascht, denn im Littauer Gemeinderat hat die CVP mit drei Sitzen die Mehrheit. Und es war die CVP, die die Fusion mit einer Motion auf das politische Parkett gebracht hat», schrieb die Luzerner Tageszeitung.²⁵

Kurz zuvor hatte die SVP Littau verlangt, dass die Stimmberechtigten so bald wie möglich an der Urne über die Fusion mit Luzern abstimmen sollten, denn die Meinungen seien gemacht. Damit konnte sich die Fraktion im Einwohnerrat nicht durchsetzen, denn insbesondere

FDP und SP waren der Meinung, es seien noch Ängste vorhanden, es müsse noch mehr informiert und diskutiert werden.²⁶ Ruth Schneider forderte in ihrem Kommentar in der NLZ ebenfalls weitere Abklärungen: «Erst wenn glasklare Antworten vorliegen, lässt sich verlässlich abschätzen, ob eine Fusion für beide Seiten, für Littau und Luzern, ein Gewinn ist. Ein Gewinn für Bürgerinnen und Bürger, nicht zu verwechseln mit einer Postengarantie

²⁵ NLZ vom 21. April 2005.

²⁶ NLZ vom 13. und 21. April 2005.

für Exekutivpolitiker. Darum ist es folgerichtig, dereinst das Volk entscheiden zu lassen, ob es die Fusion will oder nicht. Diesen Volksentscheid zu ermöglichen und nicht zu verhindern: Das ist die Aufgabe der Politik.»²⁷

Start für die Abklärungen

Im Mai wurde ein Zwischenbericht präsentiert. Darin waren die weiteren Meilensteine im Projekt festgelegt: Die offizielle Stellungnahme von Stadtrat und Gemeinderat wurde erst im Juli 2006 fällig, die Abstimmung über den Fusionsvertrag war auf Juni 2007 vorgesehen und der frühestmögliche Zeitpunkt für die Fusion war der 1. Januar 2010.²⁸ Der Zwischenbericht fand im Littauer Einwohnerrat deutliche Zustimmung, nur die SVP lehnte ihn ab. «Der Fusionszug gewinnt an Fahrt», und er habe nun «eine Lokomotive erhalten», schrieb die NLZ im September.²⁹ Gemeint war Peter Mender, der an einer Medienkonferenz als externer Projektleiter vorgestellt wurde. Der in Meierskappel wohnhafte Mender war Partner und Geschäftsführer der Inova Management AG in Wollerau. Die grössten Herausforderungen für eine fusionierte Gemeinde sah er bei den Themen Finanzen und Steuern sowie in der demokratischen Mitsprache der Bevölkerung.

«Jetzt machen der Gemeinderat Littau und der Stadtrat Luzern im Fusionsprojekt Nägel mit Köpfen. Sie erarbeiten bis Mai 2006 den Fusionsvertrag. Und sie suchen Antworten auf viele offene Fragen. Das ist nötig und sinnvoll», meinte Ruth Schneider im NLZ-Kommentar. Mit Vehemenz ermahnte sie die Verantwortlichen, die Bevölkerung nicht zu vergessen: «Es ist illusorisch zu glauben, man könne ein paar Monate vor der Abstimmung über die Vorteile der Fusion informieren und erhalte dann automatisch ein Ja der Stimmbürger.»³⁰

Bei seinen vielen Auftritten wurde Stadtpräsident Urs W. Studer nicht müde zu betonen, dass die Fusion Littau-Luzern für ihn nur ein erster Schritt sei. «Der Stadtrat von Luzern strebt eine starke Region Luzern an. Wir haben in der Gesamtplanung verankert, dass die Stadt mit jeder umliegenden Gemeinde, die bereit ist, eine Fusion mit uns zu prüfen, in Verhandlungen tritt.» Als «Berufsoptimist» wagte er die Prognose: «In zehn Jahren haben wir eine starke, grosse Urban-Region mit einer politischen Führung und einem Parlament.»³¹

Im Juni 2005 wurde angekündigt, dass das Steueramt Littau in jenes der Stadt Luzern integriert werde,

was für die Gemeinde Littau Einsparungen von 800'000 Franken pro Jahr ergeben würde. Gegen dieses Vorhaben ergriff die SVP das Referendum. Doch die Littauer Stimmbevölkerung sprach sich mit 64 Prozent Ja-Stimmen für die Auslagerung des Steueramts aus. Dieser Entscheid beflügelte die Fusionsfreunde. Wäre er anders ausgefallen, hätte dies «das vorzeitige Aus für die Fusion bedeutet», war der Experte Reto Steiner überzeugt.³²

Antrag auf einen Kantonsbeitrag

Im Juni 2006 beantragten der Stadtrat von Luzern und der Gemeinderat von Littau in zwei gleichlautenden Schreiben «einen Kantonsbeitrag an die allfällige Fusion ihrer Kommunen in der Höhe von mindestens 23 Mio. Franken».³³ Dies brachte den Regierungsrat in eine schwierige Situation, da er das Vorhaben zwar fördern wollte, aber über keine rechtliche Grundlage für den Beitrag verfügte. Denn die Sonderbeiträge waren nur für ressourcenschwache Gemeinden gedacht und hätten im Übrigen auch gar nicht ausgereicht. Die Regierung beschloss deshalb, ein Dekret vorzubereiten, das dem Grossen Rat in der zweiten Jahreshälfte 2006 unterbreitet werden sollte. Der Beitrag sollte «jedoch im Maximum 20 Millionen nicht überschreiten».³⁴ In dem von Regierungsrätin Yvonne Schärli unterzeichneten Antwortschreiben wurde der Regierungsratsbeschluss knapp zusammengefasst und auch das Interesse des Regierungsrates an der «Diskussion über eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100'000 Einwohner und Einwohnerinnen durch den Zusammenschluss von Gemeinden» erwähnt.³⁵

27 NLZ vom 21. April 2005.

28 NLZ vom 7. Mai 2005; Die Region vom 12. Mai 2005.

29 NLZ vom 20. September 2005.

30 Ebd.

31 NLZ vom 23. April 2005.

32 NLZ vom 19. und 20. Dezember 2005.

33 A 1666/388, Gesuch um einen Kantonsbeitrag der Gemeinde Littau vom 8. Juni 2006 und Stadtratsbeschluss Nr. 569 vom 7. Juni 2006.

34 Ebd., RRB Nr. 833 vom 4. Juli 2006.

35 Ebd., Antwortschreiben von Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig, 4. Juli 2006.



Verlobung angesagt

Noch im Beitragsgesuch hatte sich der Littauer Gemeinderat die auf den Juli versprochene endgültige Stellungnahme zur Fusion vorbehalten. Erst Ende August fiel der lang erwartete Entscheid: Mit 3 zu 2 Stimmen sprach sich der Gemeinderat von Littau für die Fusion aus.³⁶ «Die Heirat ist verkündet», titelte die «Region» und zeigte zwei strahlende, sich die Hände schüttelnde Präsidenten: Urs W. Studer und Josef Wicki.³⁷ Gleichzeitig wurde der Entwurf des Fusionsvertrags präsentiert. In der NLZ kommentierte Redaktor Martin Messmer unter dem Titel «Ganze Region profitiert», dass Littau v. a. finanziell profitieren werde, während die Vorteile für Luzern den Stimmbürgern durch den Stadtrat erst noch aufgezeigt werden müssten. «Als Auftakt zu einem vereinigten Lu-

zern stärkt die Fusion von Luzern und Littau schlussendlich die ganze Region Luzern», war Messmer überzeugt.³⁸ Sein Kollege Guido Felder stellte «Die zwölf heissesten Fragen» und listete die Antworten der Behörden auf, darunter zum Verzicht auf die Sitzgarantie für Littau im neuen Stadtrat (kompliziert, falls Luzern später mit weiteren Gemeinden fusionieren sollte), zu den Vorteilen für Luzern (Neuansiedlungen in Littau, Verjüngung der Stadtbevölkerung), zu den Folgen einer zusammengelegten Verwaltung (Abbau von 50 Stellen durch normale Fluktuation, ohne Entlassung) und zum Ausländeranteil, der in Luzern bei 20, in Littau bei 38 Prozent lag.³⁹

Im September liess die Lokalzeitung «Region» eine Sonderausgabe über den Zusammenschluss von Littau und Luzern an die Haushalte verteilen. Für Aufregung sorgte in dieser Zeit eine Meldung im «Sonntags-Blick», wonach die Fusionsfachgruppe Finanzen die Fusionskosten ursprünglich auf 153 Millionen Franken berechnet hatte, worauf aus politischen Gründen Korrekturen bei den Vorgaben erfolgten, was zu den im Fusionsvertrag publizierten Kosten von 21 Millionen Franken führte.⁴⁰ Da klar war, dass nicht nur die Fusionsgegner, sondern auch die Luzerner Medien dieses Thema aufgreifen würden, reagierten die Verantwortlichen rasch mit einer Medienmitteilung. Darin machten sie deutlich, dass bei der Projektplanung mit drei verschiedenen Varianten gerechnet worden war. Diese ergaben für den Planungshorizont 2020 kumulierte Fusionskosten in der Höhe von 153 oder 33 Millionen Franken, bei der dritten Variante resultierten sogar Mehreinnahmen in der Höhe von 9 Millionen Franken. Man habe sich für den Mittelweg (33 Millionen) entschieden und sei durch den angenommenen Synergiegewinn von 12 Millionen bei 21 Millionen gelandet.⁴¹

Die Behörden wehrten sich gegen die Vorwürfe, man wolle die Bevölkerung über den Tisch ziehen und verwiesen auf die geplanten Informationsveranstaltungen.

³⁶ A 1666/395, Fusionsprojekt Littau-Luzern, Medienmitteilung vom 30. August 2006.

³⁷ Die Region vom 31. August 2006.

³⁸ NLZ vom 31. August 2006.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Sonntags-Blick vom 10. September 2006.

⁴¹ A 1666/395, Medienmitteilung Fusionskosten - Fundierte Variantenplanung [11. September 2006]; NLZ vom 11. und 12. September 2006.

gen. Kurz danach wurde den Littauerinnen und Littauern der Fusionsvertrag vorgestellt. Sie erfuhren u. a., dass der Steuerfuss durch die Fusion von 2,2 Einheiten auf das Niveau von Luzern (1,85 Einheiten) sinken würde, und dass das Angebot bei den Schulen und beim ÖV ausgebaut werde. Trotzdem zeigten sich in der Fragerunde einige Bedenken. So wollte alt Gemeindeammann Josef Schärli wissen, ob der Littauerberg nach der Fusion eingezont werde. Sein Nachfolger Stefan Roth beruhigte: In der Ortsplanung sei vorgesehen, dass der Littauerberg Landwirtschaftszone bleibe. Der Befürchtung, dass die «Littauer nach der Fusion zu Luzernern zweiter Klasse» würden, trat Gemeindepräsident Josef Wicki resolut entgegen.⁴²

Entschleunigung und Paradigmenwechsel

Die Abstimmung über die Fusion war auf den 17. Juni 2007 vorgesehen. Einigen Kantonspolitikern lief der Fusionsprozess in der Agglomeration zu schnell. Die Fraktionschefs der CVP, Guido Graf, und der FDP, Albert Vitali, waren mit dem Zeitplan nicht einverstanden und forderten mit einer Motion eine grundsätzliche Diskussion über die Agglomerationspolitik im Kanton Luzern, bevor die Luzerner Bevölkerung über einen 20-Millionen-Beitrag an die Fusion von Luzern und Littau entscheiden werde. Der Grosse Rat gab in der Folge einen Planungsbericht in Auftrag. Dieser sollte in der März-Session 2007 behandelt werden.⁴³

Im März 2007 wurden der Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172) und das Dekret für den Kantonsbeitrag (B 173) im Parlament beraten. Der Planungsbericht brachte einen Paradigmenwechsel in der Strukturreform mit sich. Ins politische Blickfeld rückten nun anstelle der ressourcenschwachen Gemeinden die wirtschaftlichen Zentren: die Agglomeration Luzern und die Region Sursee. Der Regierungsrat beabsichtigte, diese mit finanziellen Mitteln zu unterstützen, darunter auch mit einem Kantonsbeitrag an die Fusion Littau-Luzern. In den Schlussabstimmungen wurde der Planungsbericht «in zustimmendem Sinn zur Kenntnis» genommen, der Beitrag an die Fusion Littau-Luzern mit grosser Mehrheit (88 zu 23) gutgeheissen.⁴⁴

Die SVP sprach sich gegen die Strategie des Regierungsrates aus und ergriff – zusammen mit der Klein-



partei Chance 21 – das Referendum gegen den Kantonsbeitrag an die Fusion Littau-Luzern. Damit war klar, dass die Stimmberechtigten des gesamten Kantons über den Beitrag an der Urne zu entscheiden hatten. Die auf den 25. November 2007 angesetzte Abstimmung hatte auf die Fusion Littau-Luzern zwar keine direkten Auswirkungen, denn diese konnte bei einem Ja am 17. Juni auch ohne Kantonsbeitrag durchgeführt werden. Sie hatte aber Signalcharakter für die Politik der Kantonsregierung, denn ein Nein würde die Pläne für ein starkes Zentrum Luzern in Frage stellen.⁴⁵

⁴² NLZ vom 20. September 2006.

⁴³ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 2021 f.

⁴⁴ Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 716 und 718 f.

⁴⁵ NLZ vom 24. März 2007.

Im Stadtparlament beantragte Rechtsanwalt Viktor Rüegg von der Chance 21 einen Vorbehalt bei der Abstimmung und drohte mit einer Stimmrechtsbeschwerde. Rüegg meinte, dass die Fusion nur dann zustande kommen sollte, wenn die Stimmbevölkerung den Kantonsbeitrag von 20 Millionen Franken bei der Abstimmung im November bewilligte. Der Stadtrat lehnte dieses Begehren ab mit der Begründung: «Wenn wir die Fusion Littau-Luzern zwingend abhängig machen vom Kantonsbeitrag, dann sind wir nicht mehr ganz glaubwürdig mit unserem Willen, die Fusion zu realisieren.»⁴⁶

Abstimmungskampf

Im Abstimmungskampf schenken sich beide Seiten nichts. Auf Podien und in Leserbriefen wurden die Klängen gekreuzt. Für den Unternehmer Rolf Hunkeler, Präsident des Wirtschaftsverbandes Luzern, war die Fusion wichtig für die Entwicklung der Wirtschaft, denn durch die Globalisierung verlöre die Region an Bedeutung. «Klein gewachsene Strukturen» liessen «keine grosszügigen, weltoffenen Problemlösungen zu.» (...) «Das kleinräumige Denken verhindert vernünftige und grossräumige Verkehrslösungen.»⁴⁷ Ähnlich argumentierte Norbert Schmassmann, der Direktor der Verkehrsbetriebe Luzern (VBL): «Die Qualitäten der Kleinräumigkeit reichen nicht aus, um die Aufgaben der Zukunft zu bewältigen.»⁴⁸ Ganz anders sah dies André Traxel aus Reussbühl. Er beklagte, dass «der über 830-jährigen, immerhin noch real existierenden Gemeinde Littau» der «Gnadenstoss gegeben werde». Das «Erfolgsmodell unseres Landes» seien «einfache Strukturen und überschaubare Gemeinwesen», dies werde schlicht ausgeblendet.⁴⁹ Zu den Gegnern gehörte auch der ehemalige Littauer Gemeindeammann Josef Schärli, der verlauten liess: «Man lässt sich von tiefen Steuern ködern.»⁵⁰

In den Zeitungen häuften sich Pro- und Kontrainserate. Das Komitee «Ja zur Fusion Littau-Luzern» schaltete Namensinserate mit dem Slogan «Zäme wachse: Ja zur Fusion Littau-Luzern».⁵¹ Die jungen Leute vom Komitee «Say Yes» verteilten Ballone auf dem Luzerner Schwanenplatz.⁵² Im «Schweizerhof» wurde Ende Mai eine Podiumsdiskussion abgehalten: «Als Team ist man stärker, sagte der Befürworter. Die Anonymität wird bei einer Fusion grösser, sagte der Gegner. Viele Meinungen sind schon gemacht», resümierte die NLZ.⁵³

Die Luzerner Presse stellte sich positiv zum Zusammenschluss: «Luzern sollte den Aufbruch wagen – jetzt», schrieb Ruth Schneider in einem Leitartikel in der NLZ, und in der «Region» sprach Redaktionsleiter Peter A. Meyer von einer Chance für Littau und Luzern, die «trennende Grenze abzuschütteln» und «einen Prozess einzuleiten, der vollkommen neue Visionen ermöglicht».⁵⁴

Am 17. Juni lagen sich die Befürworter in den Armen. Luzern hatte die Fusion mit 52,65 Prozent, Littau mit 54,65 Prozent angenommen. «Luzern ist bald die siebtgrösste Stadt», titelte am Montag die Tageszeitung.⁵⁵ «Der Aufbruch ist geglückt», konstatierte Ruth Schneider in ihrem Kommentar: «Mit dieser Fusion, die Luzern von Platz 8 auf 7 der grössten Städte bringt, ist es nicht getan. Stadt und Kanton haben Platz 4 im Visier. Es ist klug, dass die Kantonsregierung und nicht die Stadt selbst das Gespräch mit den anderen an die Stadt angrenzenden Gemeinden sucht.»⁵⁶ Am 20. Juni 2007 wurde der Fusionsvertrag im Beisein von Regierungsrätin Yvonne Schärli und den vollzähligen Exekutiven beider Gemeinden unterzeichnet.

Kantonale Abstimmung über 20 Millionen-Beitrag

Die Abstimmung über die Fusion war entschieden, nicht aber jene über den Kantonsbeitrag von 20 Millionen Franken. «Die Stadt braucht nicht 20 Millionen»,

46 NLZ vom 27. April 2007.

47 NLZ vom 29. März 2007.

48 Die Region vom 5. April 2007.

49 Die Region vom 29. März 2007.

50 Luzerner Woche vom 14. Februar 2007.

51 NLZ vom 2. Juni 2007.

52 Die Region vom 24. Mai 2007.

53 NLZ vom 1. Juni 2007.

54 NLZ vom 6. Juni 2007; Die Region vom 14. Juni 2007.

55 NLZ vom 18. Juni 2007.

56 Ebd. Ruth Schneider spielte dabei auf die im Januar 2007 präsentierte Grundlagenstudie an, die eine Grossfusion vorschlug, wodurch Luzern zu einer Stadt mit rund 140'000 Einwohnern würde. In NZZ Online wurde dies mit „Luzern soll zur viertgrössten Schweizer Stadt werden« betitelt (A 1666/190, NZZ Online vom 12. Januar 2007). Die viertgrösste Stadt der Schweiz war damals Bern mit 122'700 Einwohnern.



das war die Meinung des Komitees «Gegen GrossLuzern». ⁵⁷ Dessen Co-Präsident, SVP-Grossrat Ruedi Stöckli aus Meierskappel, argumentierte: «Die kleinen Gemeinden kommen steuerpolitisch nicht vom Fleck. Da bin ich nicht bereit, die Stadt Luzern bei Steuersenkungen zu unterstützen, damit sie anschliessend umso einfacher weitere Gemeinden schlucken kann.» ⁵⁸ Stöckli spielte damit auf die Absicht des Stadtrates an, den Steuerfuss auf 2008 um eine Zehntelseinheit zu senken. ⁵⁹ Dies war Wasser auf die Mühle der Fusionsgegner. «Nachdem es der SVP nicht gelungen ist, die Fusion von Luzern und Littau zu verhindern, attackiert sie nun den kantonalen Fusionsbeitrag von 20 Millionen», schrieb die «Region» unter eine Karikatur von Jals, die zuvor schon in der NLZ erschienen war. ⁶⁰

Der Kantonsbeitrag stiess auf der Landschaft weithin auf Ablehnung. Obwohl sich neben der FDP, den Grünen und der SP auch die CVP für die 20 Millionen stark machte. ⁶¹ Obwohl die Kantonsregierung auf der Landschaft an die Fairness appellierte und gegen einen «Stadt-Land-Graben» Stellung bezog. ⁶² Und obwohl Andreas Töns die Abstimmung in der NLZ als «Nagelpro-

⁵⁷ NLZ vom 24. Oktober 2007.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Vgl. NLZ vom 3. September, 20. und 23. November 2007.

⁶⁰ Die Region vom 1. November 2007; NLZ vom 24. Oktober 2007.

⁶¹ NLZ vom 25. Oktober 2007.

⁶² NLZ vom 2. November und WB vom 3. November 2007.

Überparteiliches Komitee
Gegen GrossLuzern

**Gute Argumente gegen den
20-Millionen-Beitrag an GrossLuzern**

Kanton und Stadt Luzern planen gemeinsam die Schaffung eines GrossLuzerns. Um dieses Ziel zu erreichen sollen unter anderem die Gemeinden Emmen, Kriens, Horw, Ebikon, Meggen, Rothenburg, Buchrain und Adligenswil von der Bildfläche verschwinden und der Stadt einverleibt werden. Littau wurde als erstes Opfer für Fusionsverhandlungen ausgesucht. Obwohl im Vorfeld der Abstimmung das Blaue vom Himmel versprochen wurde, haben nur ganz knapp mehr als die Hälfte der Stimmbürger der beiden Gemeinden ja zur Fusion gesagt.

Von wegen „kostenneutral“

Fachgruppen unter der Leitung vom Gemeinderat Littau und Stadtrat Luzern haben berechnet, dass diese Fusion in den nächsten zehn Jahren 150 Millionen Franken kosten und niemals in die schwarzen Zahlen kommen wird. Trotzdem wurde immer behauptet, die Fusion sei „kostenneutral“. Wenn dem tatsächlich so ist, weshalb braucht man dann noch Geld vom Kanton? Dies wäre also kein Beitrag an die Fusion, sondern ein überflüssiges Geschenk.

Anlässe:

- 31. Oktober, 20.00 Uhr
Zentrum Gersag, Emmen
Komitee Gegen GrossLuzern
- 6. November, 20.00 Uhr
Restaurant Engel, Udligenswil
Komitee Gegen GrossLuzern
- 7. November, 20.00 Uhr
Restaurant Hirschen, Hasle
Komitee Gegen GrossLuzern
- 8. November, 18.30 Uhr
ehem. Kino Scala, Kriens
Komitee eigenständiges Kriens
- 12. November, 20.00 Uhr
Restaurant St. Moritz, Schötz
Komitee Gegen GrossLuzern
- 13. November, 20.00 Uhr
Rest. Brauerei, Sursee
Komitee Gegen GrossLuzern

**Steuersenkungen
finanzieren?**



**NEIN
zum 20 Mio. Fusionsbeitrag
Littau-Luzern**
www.gegen-grossluzern.ch

WB Willisauer Bote WB-Sommerserie -
Der WB geht fremd
Freitag, 6. August 2010 - Nr. 62
AZ 650 Willisau

5 003 2
9 771 660 00 001

Alles über Blocher: Der grosse Wettbewerb
Nr. 20 (inkl. MwSt.) - Euro 2.00

DIE NAFWOCHE



Fusionen: Türöffner für die EU

Grossgemeinden sind undemokratisch und bringen keine Einsparungen.
Von Urs Paul Erzengeler

Winkelrieds letzter Kampf

Abgesang auf die Sempacher Schlachtfeier.
Von Philipp Schlect

be fürs Fairplay» bezeichnete und nachwies, dass der in Frage stehende Beitrag der weitaus geringste aller bisherigen Beiträge war, wenn man ihn pro Kopf der beteiligten Bevölkerung betrachtete.⁶³

Am 25. November 2007 lehnten alle Luzerner Gemeinden – ausser Luzern und Littau – den 20-Millionen-Beitrag an die Fusion Littau-Luzern ab. Fast 59 Prozent der Stimmberechtigten im Kanton Luzern hatten ein Nein eingelegt, in Kriens und Horw war die Ablehnung sogar doppelt so stark wie die Zustimmung.⁶⁴ «Fusionsmillionen: Exemplarisch, aber letztlich unsolidarisch», überschrieb Peter A. Meyer in der «Region» seinen Artikel zur Abstimmung.⁶⁵

Über die Beweggründe für das Nein wollte die Kantonsregierung mehr erfahren und beauftragte deshalb das Institut gfs Bern mit einer telefonischen Befragung der Stimmberechtigten.⁶⁶ Insbesondere interessier-

te, ob das Resultat einem Misstrauen gegenüber der Stadt oder dem Parlament entsprang. Das Institut kam zum Ergebnis: «Das Nein (...) war nicht grundsätzlich gegen die Strategie der Vereinigten Stadtregion gerichtet, sondern gegen den Fusionsbeitrag an Littau und Luzern. Er war den Luzernerinnen und Luzernern zu hoch.»⁶⁷

63 NLZ vom 9. und 20. November 2007.

64 NLZ vom 26. November 2007; Kantonsblatt 2007, S. 3339 – 3343.

65 Die Region vom 29. November 2007. Zu den Pro-Kopf-Beiträgen siehe Tabelle 3.2, S. 116.

66 A 1666/404, Kritik an 20 Millionen, Befürwortung von Fusionen. Schlussbericht zur Studie «20 Mio. Fusionsbeitrag», 27. Dezember 2007.

67 Kanton Luzern, Medienmitteilungen, 11. Januar 2008, Nachanalyse Fusionsbeitrag Littau-Luzern.

Die Vorgeschichte

Im Verlauf des Fusionsprojekts Littau-Luzern betonten sowohl die Gegner als auch die Befürworter, dass dieses nur der erste Schritt auf dem Weg zu einer Vereinigung der Agglomerationsgemeinden sei. Die Gegner befürchteten ein «GrossLuzern», die Befürworter erhofften sich eine «starke Stadtregion». Unter diesem Titel lief auch die Grundlagenstudie, die die Stadt und der Kanton Luzern im Sommer 2006 gemeinsam bei der renommierten Firma Ernst Basler+Partner in Auftrag gegeben hatten.⁶⁸ Im Januar 2007 wurde die unter Mitwirkung von Stadt, Kanton und des Vereins LuzernPlus erarbeitete Studie der Öffentlichkeit vorgestellt. «Stadt, Agglomeration und Kanton haben ein grosses Ziel vor Augen. Wir alle sind überzeugt, dass wir eine starke Stadtregion brauchen: Wir möchten einerseits eine optimal organisierte, handlungsfähige Agglomeration, andererseits ein Zentrum, das im Standortwettbewerb nach aussen besteht und wahrgenommen wird», sagte Regierungsrätin Yvonne Schärli bei diesem Anlass. Erreicht werden sollte dieses Ziel durch die Vereinigung von Gemeinden. «Der Prozess, der in diese Richtung führen soll, ist in jeder Beziehung eine echte Herausforderung. Denn es gilt, die Agglomerationsgemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohner von der Notwendigkeit zur Veränderung durch Zusammenschlüsse zu überzeugen.»⁶⁹

Zur Stadtregion Luzern gehörten ausser Luzern und Littau, die damals kurz vor der Fusionsabstimmung standen, auch die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens. Meggen hatte sich aus dem Untersuchungs-Perimeter streichen lassen, hatte aber an den Interviews teilgenommen.⁷⁰ Die Studie ging insbesondere aus steuerpolitischen Überlegungen auf das Megger Anliegen ein, «obwohl Steuerfuss und -kraft nicht die hauptsächlichlichen Argumente für oder gegen eine Vereinigung sein können», denn: «Als steuergünstige Gemeinde bietet Meggen im verschärften Steuerwettbewerb in der Zentralschweiz dem Kanton Luzern die besten Voraussetzungen, um gute Steuerzahler zu halten und gegebenenfalls neue anzusiedeln. Eine Senkung des Steuersatzes auf Megger Niveau wäre die Bedingung für die Akzeptanz der Vereinigung in Meggen. Die Studie hat dargelegt, dass eine Senkung des Steuerniveaus in diesem Ausmass für den Finanzhaushalt der Vereinigten Stadtregion Luzern nicht tragbar wäre.»⁷¹

Empfehlungen der Grundlagenstudie

In der Studie wurden die Stärken und Schwächen der aktuellen kleinteiligen Stadtregion Luzern geschildert. Als Herausforderungen wurden u. a. folgende Punkte aufgeführt:

- Die Agglomeration Luzern habe «in den letzten Jahren gegenüber benachbarten Wirtschaftsstandorten an Wettbewerbskraft eingebüsst und weise eine «unterdurchschnittliche Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik» auf.
- Luzern sei als kleine Stadt «in der Bundespolitik im Lobbying der Städte wenig präsent». Die Agglomeration habe innerhalb des Kantons zu wenig politisches Gewicht.
- Die Erreichbarkeit der Stadtregion Luzern durch den öffentlichen Verkehr sei geschwächt und der motorisierte Individualverkehr in der Agglomeration werde durch Engpässe eingeschränkt.
- Die rege Siedlungstätigkeit in den Agglomerationsgemeinden schaffe «ein fallweise gesichtsloses Siedlungsgemisch». Das Ziel einer Innenverdichtung sei bei der autonomen Planung der Gemeinden schwierig zu erreichen.
- Steuerkraft, Steuerfüsse und Finanzhaushalte der Gemeinden seien sehr unterschiedlich. Wichtige Zentrumsleistungen würden vorwiegend durch den Kanton und die Kernstadt finanziert, aber durch die gesamte Agglomeration genutzt. Dies führe zu internen Spannungen.

⁶⁸ A 1666/187, Bestätigung Auftragserteilung „Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern“, 23. August 2006.

⁶⁹ A 1666/190, Referat von Regierungsrätin Yvonne Schäli-Gerig an der Medienkonferenz Grundlagenstudie «Starke Stadtregion Luzern», 12. Januar 2007.

⁷⁰ A 1666/187, Schreiben des Gemeinderates Meggen vom 30. August 2006.

⁷¹ A 1666/188, Ernst Basler+Partner, Grundlagenstudie «Starke Stadtregion Luzern», 2. Januar 2007, S. 82; Szenarien und Handlungsempfehlungen, 4. Januar 2007, S. V.

- Die Mitwirkung von Bevölkerung und Behörden deckt sich nicht mit den funktionalen Räumen. Die Vielzahl von Zweckverbänden und interkommunalen Vereinbarungen führe zu «komplexen und unüberschaubaren Strukturen mit entsprechend hohem Koordinations- und Administrationsaufwand». ⁷²

Die Studie prüfte dann die beiden Szenarien der kleinteiligen und der vereinigten Stadtregion Luzern und kam zum Schluss, «dass eine Vereinigung grosse Chancen, die Kleinteiligkeit jedoch viele Gefahren in sich birgt». ⁷³ Die Grundlagenstudie «Starke Stadtregion Luzern» wurde zum Herzstück des Planungsberichts Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes, der in der März-Session 2007 im Grossen Rat auf Zustimmung stiess.

Der Kanton auf Werbetour

Zwischen Ende Mai und Ende Juni 2007 sprachen Regierungsrätin Yvonne Schärli und Regierungsrat Daniel Bühlmann mit mehreren Gemeinderäten der Stadtregion, um sie zum Einstieg in einen «ergebnisoffenen Prozess» zu bewegen. Diese taten sich jedoch schwer mit dem Entscheid. So wäre Horw am liebsten wie Meggen eingestuft worden, was aber wegen der starken Einbindung in den urbanen Raum Luzern keine Option darstellte. In Kriens hatte sich schon im April das «Komitee für ein eigenständiges Kriens» gegründet, das mit einer Petition vom Gemeinderat verlangte, sich von Fusionsverhandlungen fernzuhalten. ⁷⁴ In Emmen zeigte sich der Gemeinderat grundsätzlich offen für den Beitritt in das Steuerungsgremium, doch war im Einwohnerrat eine Motion hängig, die eine Bevölkerungsumfrage bezüglich Fusionsverhandlungen mit der Stadt Luzern forderte. Der Gemeinderat von Adligenswil stellte sich positiv zur Einsitznahme in die Steuerungsgruppe. Ebenso Ebikon, für das Gebietsveränderungen «kein Tabu» darstellten, das sich aber auch eine Vereinigung mit dem Rontal oder ein Alleinbleiben vorstellen konnte. ⁷⁵

Im November 2007 stellte der Kanton den beteiligten Gemeinden einen Entwurf für eine Grundsatzvereinbarung zur Diskussion. Dies geschah im Rahmen einer Nachmittagsveranstaltung im Armee-Ausbildungszentrum auf der Allmend. In ihrem Eröffnungsreferat versuchte Regierungsrätin Yvonne Schärli, die versammel-

ten Gemeindebehörden bei der Stange zu halten und zeigte Verständnis für deren teilweise schwierige Situation. Die Regierung habe im Planungsbericht festgehalten, «dass wir den Prozess in Partnerschaft mit den Gemeinden angehen möchten. Wir wissen um die Emotionalität von Fusionsprozessen. Wir kennen die zum Teil schwierigen politischen Bedingungen, die in Ihren Gemeinden vorliegen. Einige Gemeindebehörden sind in diesem politischen Umfeld besonders stark gefordert.» Die Justizdirektorin schlug deshalb vor, den Fusionsprozess langsam zu starten und immer wieder Pausen einzulegen, in denen die Ergebnisse in den Gemeinden diskutiert werden könnten: «In einer demokratischen Auseinandersetzung zwischen Behörden und Bevölkerung wird entschieden, ob die Gemeinde auf dem Weg zur Vereinigten Stadtregion weitergehen kann oder ob sie aussteigen will. Das heisst, die Gemeindebehörden holen sich bei der Bevölkerung die Legitimation für den je nächsten Schritt hin zur Vereinigten Stadtregion ein.» ⁷⁶

Prognos-Studie: Empfehlung für's Mitmachen

Doch die fünf Agglomerationsgemeinden hatten entschieden, dass sie eine eigene Grundlage benötigten, auf die sie ihren Entscheid über die Teilnahme im Projekt Starke Stadtregion Luzern abstützen konnten. Zudem wollten sie sich vom Kanton und v.a. von der Stadt Luzern nicht vereinnahmen lassen, und so hatten sie unter Beizug des Amtes für Gemeinden ihrerseits eine Grundlagenstudie in Auftrag gegeben. Zum Zuge kam die Prognos AG, eine international tätige Beratungsfirma für Wirtschaft und Politik in Zukunftsfragen mit Sitz in Basel. ⁷⁷

72 A 1666/188, Grundlagenstudie, S. 26–30.

73 A 1666/190, Medienmitteilung der Stadt Luzern vom 12. Januar 2007.

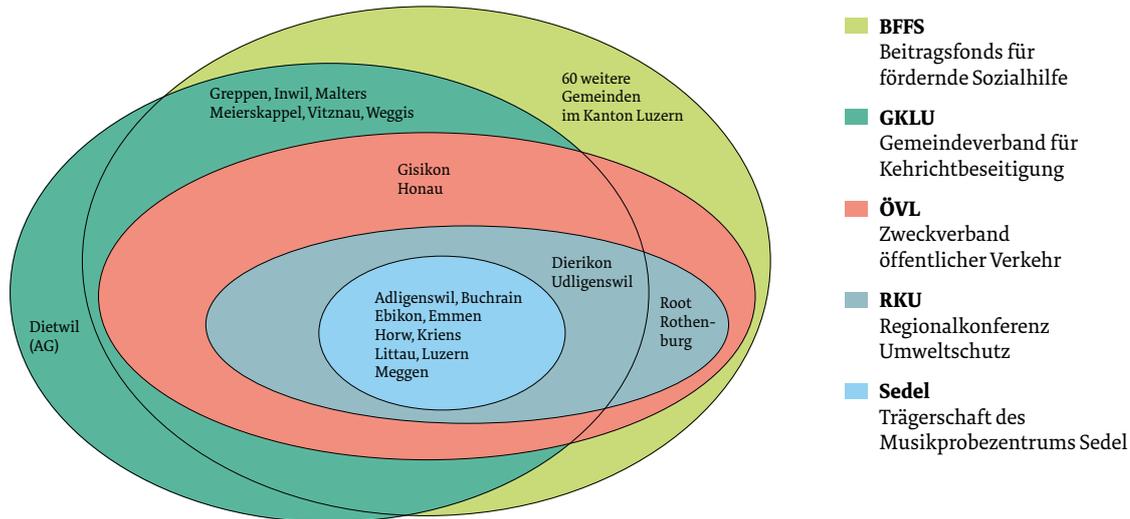
74 A 1666/445, Komitee für ein eigenständiges Kriens (KeK), Petition an den Gemeinderat Kriens und Brief an den Regierungsrat und den Stadtrat Luzern vom 23. April 2007.

75 A 1666/189, Gesprächsnotizen von Judith Lauber, 29. Juni 2007.

76 A 1666/410, Forum Vereinigte Stadtregion, 20. November 2007, Referat Yvonne Schärli, S. 2 f.

77 A 1666/413, Protokolle Fusionsthematik in der Agglo Luzern vom 22. und 30. Oktober 2007 und Medienmitteilung Emmen vom 21. November 2007.

Grafik 4.3: Zusammenarbeit in der Region Luzern (aus: Amt für Statistik, Jahrbuch Stadt 2007, S. 9).



Ziel war es, die bestehenden und künftigen Herausforderungen für die Gemeinden zu bewerten und die gemeindespezifischen Stärken und Schwächen aufzuzeigen. Dann sollten die Chancen und Risiken einer Fusion oder einer Beibehaltung der Eigenständigkeit gegeneinander abgewogen werden.⁷⁸

Auf dem Sonnenberg informierten die Exekutiven der fünf Agglomerationsgemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens Mitte März 2008 über die Ergebnisse der von der Prognos erstellten Planungsberichte. Die Krienser Gemeindepräsidentin Helene Meyer-Jenni betonte nochmals, dass es vorderhand nur um den Beitritt zur Steuerungsgruppe gehe und noch nicht um die Fusion. Allerdings hiess es in der Studie unmissverständlich: «Der Eintritt in die Steuerungsgruppe kann als Absichtserklärung hinsichtlich der Fusion gewertet werden, auch wenn die Steuerungsgruppe ergebnisoffen vorgeht.»⁷⁹

«Eine neue Studie empfiehlt den Agglomerationsgemeinden einen Beitritt zur Steuerungsgruppe des Kantons. Beim Kanton hält sich die Freude dennoch in Grenzen», fasste die NLZ die Medienkonferenz zusammen.⁸⁰ Warum war der Kanton über das Resultat des Berichts nicht erfreut? Nun, die Gemeinden machten klar, dass sie nicht nur die Möglichkeit einer Fusion prüfen wollten, wie es der Absicht des Kantons entsprach, sondern auch jene der Zusammenarbeit. Zudem schlug die Prognos vor, dass die Projektleitung nicht vom Kanton übernommen werden sollte, sondern von einer neutralen Persönlichkeit.⁸¹ Felix Neiger von Prognos begründete: «Der Kanton strebt

bekanntlich eine Vereinigung an. Dies ist aber nicht mit dem Ziel vereinbar, sich in einen ergebnisoffenen Prozess zu begeben.»⁸²

Regierungsrätin Yvonne Schärli zeigte sich offen gegenüber einer neutralen Projektleitung, machte aber deutlich: «Die Strategie von Regierung und Parlament ist klar: Wir wollen eine starke Stadtregion durch Zusammenschluss, nicht durch Zusammenarbeit.»⁸³ Es liege nun an den Gemeinden, dem Regierungsrat zu erklären, welche Zusammenarbeit sie zusätzlich geprüft haben wollten. Diese Reaktion war verständlich: Die Zusammenarbeit im urbanen Raum hatte sich im Verlaufe der vergangenen zehn Jahre zusehends intensiviert. Dies verursachte einen beträchtlichen organisatorischen Aufwand und zwang viele Gemeindebehörden zu einer Vielzahl von Sitzungen. Untersuchungen zeigten, dass Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und die Stadt Luzern in über 40 Verbänden und Körperschaften involviert waren. Je nach Bereich waren unterschiedlich viele Gemeinden

78 A 1666/412, Planungsbericht «Starke Stadtregion Luzern?», Prognos AG, Basel 14. März 2008, S. 6 f.

79 Ebd.; Die Region vom 20. März 2008.

80 NLZ vom 19. März 2008.

81 Rontaler vom 27. März 2008.

82 NLZ vom 19. März 2008.

83 Rontaler vom 27. März 2008.

Die Fusionsgegner Alexander Wili (hinten) und Peter Süess am Podium in Kriens (NLZ vom 24. April 2009, Foto Boris Bürgisser)

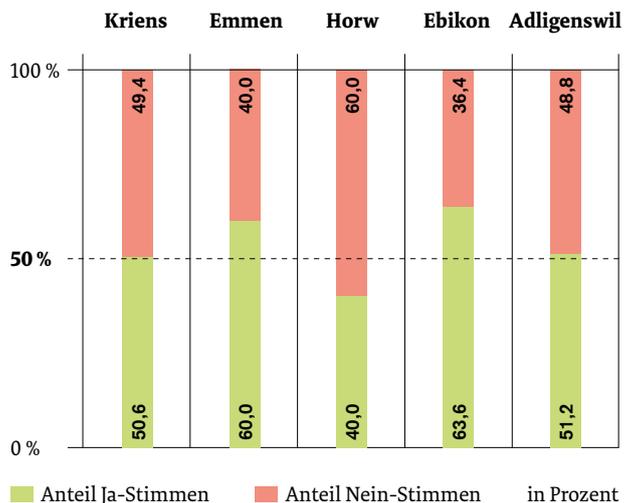


beteiligt, sehr häufig auch weitere Gemeinden ausserhalb der Stadtregion. Fast in keinem Bereich kooperierten ausschliesslich die Gemeinden der Stadtregion. Am meisten Kooperationen gab es in den Bereichen Soziale Wohlfahrt/Gesundheit, Wirtschaft/Tourismus und Verkehr/Umwelt/Raumordnung.⁸⁴

Grundsatzvereinbarung: Kleinster gemeinsamer Nenner, ohne Horw

Am 15. Dezember 2008 unterschrieben der Regierungsrat sowie die sieben beteiligten Gemeinden «unter dem Vorbehalt der demokratischen Legitimation, die jede Gemeinde für sich einzuholen hat», die Grundsatzvereinbarung über die Abklärungsphase. Die Vertragsparteien strebten «eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an. Die Stellung und die Attraktivität der Stadtregion als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination soll deutlich verbessert werden.» Ferner sollten «interkommunale Projekte und Herausforderungen» gelöst und «Synergiepotentiale genutzt» werden.⁸⁵ Ob die von allen angestrebte Stärkung durch eine Fusion oder eine intensivere Kooperation erfolgen sollte, darüber gab es bei den beteiligten Gemeinden unterschiedliche Präferenzen. Sie hatten sich aber mit dem Kanton darauf geeinigt, beide Varianten gleichzeitig zu prüfen, und zwar in einem einzigen Projekt.⁸⁶

Grafik 4.4: Abstimmungsresultate in den Partnergemeinden zur Grundsatzvereinbarung «Starke Stadtregion Luzern» (Grafik Julia Reichle)



Die Grundsatzvereinbarung war nur für jene Gemeinden gültig, deren Parlamente (sofern vorhanden) und Bevölkerung zustimmten. Die Einwohnerräte von Emmen, Kriens und Horw bestätigten den Einsitz ihrer Gemeinde in der Steuerungsgruppe. Vor den Volksabstimmungen warb vor allem die SVP für ein Nein, und eine «absurde Kampagne» wegen eines angeblichen Geheimbriefs von Regierungsrätin Schärli sorgte für Aufregung.⁸⁷ Am 17. Mai 2009 stimmten Ebikon und Emmen mit je über 60 Prozent und Kriens mit knappen 50,6 Prozent zu, und in Adligenswil ergab sich an der Gemeindeversammlung vom 26. Mai mit 51,2 Prozent ebenfalls ein eher knappes Ja. In Horw, wo viele Anti-Fusions-Plakate das Dorfbild geprägt hatten, lehnte die Bevölkerung die Vereinbarung am 17. Mai mit 60 Prozent Nein-Stimmen ab. Damit schied Horw aus dem Projekt aus.⁸⁸

⁸⁴ A 1666/429, Starke Stadtregion Luzern, Schlussbericht der Projektsteuerung vom 25. Februar 2011, S. 39–45. Vgl. A 1666/188, Ernst Basler+Partner, Grundlagenstudie «Starke Stadtregion Luzern», 2. Januar 2007, S. 22.

⁸⁵ A 1666/416, Grundsatzvereinbarung, S. 3 und 11; Kanton Luzern, Medienmitteilungen, 15. Dezember 2008, Agglomerationsgemeinden und Kanton unterschreiben Grundsatzvereinbarung.

⁸⁶ A 1666/416, RRB Nr. 1334 vom 25. November 2008.

⁸⁷ NLZ vom 7. Mai 2009.

⁸⁸ NLZ vom 18. und 30. Mai 2009.

Flankiert von Stadtpräsident Urs W. Studer und Regierungsrätin Yvonne Schärli, stellen sich nach dem Ja zur Grundsatzvereinbarung Gemeindepräsidentin Helene Meyer-Jenni (Kriens) und ihre beiden Kollegen Josef Burri (Ebikon) und Thomas Willi (Emmen) auf dem Gersag-Dach dem Fotografen (NLZ vom 18. Mai 2009, Foto Boris Bürgisser)



Startschuss für das Projekt Starke Stadtregion Luzern

Die Abklärungsphase startete im Oktober 2009 mit der Bekanntgabe der externen Projektleitung. Diese wurde einer Arbeitsgemeinschaft von drei Institutionen übertragen. Es waren dies der internationale Beratungskonzern Ernst & Young, das Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen und das Planungs- und Architekturbüro Metron in Brugg. Projektleiter war Christian Sauter, der in den Medien als «Mister Stadtregion» bezeichnet wurde. Er war Unternehmensberater bei Ernst & Young in Zürich und hatte 1998 bis 2000 beim Finanzdepartement des Kantons Luzern gearbeitet.

Das Projekt war riesig: Sieben thematisch orientierte Fachgruppen mit über hundert Mitgliedern nahmen im März 2010 ihre Arbeit auf. Sie hatten in den Bereichen Raumordnung, Bildung, Wirtschaft, Soziale Wohlfahrt, Verwaltungsstrukturen, Politische Strukturen und Steuern/Finanzen die beiden Szenarien verstärkte Kooperation (im Modell Mehrzweck-Gemeindeverband) und Fusion gleichwertig zu prüfen.⁸⁹ Etwas später startete die Fachgruppe «Weiche Faktoren». Sie beschäftigte sich mit Fragen und Ängsten der Bevölkerung. Die Pro-

jektsteuerung wurde von Regierungsrätin Yvonne Schärli moderiert und umfasste die Präsidentinnen und Präsidenten der beteiligten Gemeinden. Unterstützt wurde sie von einem Ausschuss, der die Arbeit der Fachgruppen überwachte und koordinierte.

Ein erster Zwischenbericht wurde im September 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt. Dabei wollte Yvonne Schärli bezüglich Fusion oder verstärkte Zusammenarbeit «noch keine voreiligen Schlüsse ziehen». Thomas Willi als Sprecher der Projektsteuerung bezeichnete das Modell eines Mehrzweck-Gemeindeverbands jedoch als «schwerfällig und kompliziert». Im Kommentar meinte NLZ-Redaktor Christian Bertschi kurzerhand: «Modell Kooperation ist gescheitert» und ergänzte: «Bleiben also zwei Möglichkeiten: Fusion oder die Selbständigkeit der Gemeinden». Nur darum könne sich die nun anstehende Diskussion drehen.⁹⁰ Die Fachgruppen orteten dagegen in beiden Szenarien Potenzial, um die Gemeindeaufgaben kostengünstiger zu erledigen. Es wurde aber auch festgestellt, dass zwischen den Gemeinden in vielen Bereichen Unterschiede im Leistungsangebot bestanden. Durch die Tendenz, das Leistungsniveau eher nach oben anzupassen, würden die Einsparungen wieder zunichte gemacht. Die Ergebnisse des Zwischenberichts stellten die Gemeinderäte in Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens zur Diskussion.⁹¹

Die Projektsteuerung für die Fusion

Im Februar 2011 lag der Schlussbericht vor.⁹² Die Projektsteuerung empfahl nun eindeutig das Szenario «Fusion» zur Weiterverfolgung, und zwar aus folgenden Gründen:

- Entwicklungschancen: Ein geeintes Auftreten gegen aussen habe das grösste Potenzial zur Weiterentwicklung der Stadtregion und mache sie wettbewerbsfähig gegenüber anderen Regionen der Schweiz oder des Auslands.

⁸⁹ Die Region vom 22. Oktober 2009, NLZ vom 4. März 2010.

⁹⁰ NLZ vom 28. September 2010.

⁹¹ Anzeiger Luzern vom 8. Oktober 2010.

⁹² A 1666/429, Starke Stadtregion Luzern, Schlussbericht der Projektsteuerung, 25. Februar 2011.

- kostengünstigste Lösung: Zwar führe jede Fusion kurzfristig zu Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen (nicht zuletzt wegen der Steuersenkungen). Längerfristig könnten Grössen- und Spezialisierungsvorteile genutzt werden, was zu Kosteneinsparungen führe.
- bessere Koordination in der Stadtregion Luzern: Die Planung erfolge aus einer Hand. Wohnungen würden dort gebaut, wo sie sinnvoll seien, Firmen dort angesiedelt, wo Bauland und Verkehrserschliessung sichergestellt würden. Auch erfolge eine koordinierte Interessensabwägung, wo neue Bauten – Schwimmbäder, Alters- und Pflegeheime, Schulen und auch Infrastruktur für den Strassen- und Schienenverkehr – zu erstellen seien.
- Die Fusion lasse zusammenwachsen, was zusammengehöre: Der Zusammenschluss der fünf Gemeinwesen entspreche der Lebensrealität der Einwohnerinnen und Einwohner. Die Gemeindegrenzen hätten im Alltag der Menschen heute kaum mehr Bedeutung. Die wachsende Zahl der Bevölkerung und die Mobilität würden den Prozess beschleunigen.⁹³

Auch die externe Projektleitung sprach sich für die «Fusion als zukunftsweisende Strategie für die Stadtregion» aus. Ein Mehrzweckgemeinerverband wäre höchstens als Zwischenlösung denkbar, würde aber «zu einer faktischen Aushöhlung der bestehenden Gemeinden» führen. Hingegen könnten mit einer Fusion die strategisch wichtigen Herausforderungen «aus einer Hand angegangen und entschieden» werden.⁹⁴

Für das weitere Vorgehen enthielt der Schlussbericht einige Ausführungen zum Abstimmungsverfahren. Denn gemäss Grundsatzvereinbarung hatten in den Gemeinden die Stimmberechtigten über den Verbleib im Projekt und die Form des Szenarios (Verstärkte Kooperation oder Fusion) zu entscheiden. Es sollte nun zuerst ein Meinungsbildungsprozess in den Gemeindeexekutiven einsetzen, die Behandlung in den Gemeindeparlamenten von Emmen, Kriens und Luzern war für den September, die Urnenabstimmungen (in Adligenswil die Gemeindeversammlung) für den November geplant. Danach sollten je nach Ergebnis ein Fusionsvertrag oder die Statuten eines Mehrzweckgemeinerverbandes ausgearbeitet werden, über die dann nochmals abgestimmt würde. Das Inkrafttreten war auf den 1. Januar 2017 vorgesehen.⁹⁵

Meinungsumschwung in den Gemeinden

Am 28. März 2011 wurde der Schlussbericht den Medien präsentiert. Die NLZ berichtete zwar getreu über die darin empfohlene grosse Fusion. Im Kommentar wies Redaktor Christian Bertschi aber auf die Schwierigkeiten hin, die Bevölkerung für dieses Vorhaben zu gewinnen: «Es wird für die Gemeindepräsidenten die grosse Herausforderung sein, im November für ihren Wunschraum eine Mehrheit zu finden. Die Stadtregion leidet keine Not und hat folglich keinen Fusionszwang.»⁹⁶

Von den Parteien waren SP, Grüne und CVP überwiegend für die Fusion, die SVP geschlossen dagegen, während die FDP sich skeptisch zeigte, aber für weitere Abklärungen eintrat. Zu den bereits bestehenden Pro- und Kontra-Komitees in Kriens und Emmen formierten sich mit Blick auf die Abstimmung vom November weitere in Adligenswil und Ebikon.⁹⁷ Für Unsicherheit sorgten v. a. die finanziellen Aspekte: die Höhe der Fusionskosten und die Frage, ob der in Aussicht stehende Kantonsbeitrag von 50 Millionen eine Volksmehrheit finden würde.

Dann überstürzten sich die Ereignisse: In Emmen stoppten SVP und FDP im Einwohnerrat die Teilnahme am Projekt. In einem Vorstoss hatte die SVP verlangt, dass Emmen erst dann weitermachen dürfe, wenn der Kantonsbeitrag rechtskräftig beschlossen sei. Damit war plötzlich unsicher, ob am Abstimmungstermin im November überhaupt festgehalten werden konnte. Denn in der Zwischenzeit war eine Gegen-Initiative gestartet worden, die den Verbleib Emmens im Projekt zum Ziele hatte. Die Abstimmung darüber war auf den 11. März 2012 angesetzt.⁹⁸ Schliesslich entschied die Projektsteuerung nach Rücksprache mit den Gemeindeexekutiven, den Abstimmungstermin beizubehalten. Über die Weiterführung des Projekts würden die Stimmberechtigten

⁹³ Ebd., S. 110 f.

⁹⁴ Ebd., S. 113.

⁹⁵ A 1666/429, Präsentation des Schlussberichts, 28. März 2011, Folie 41; NLZ vom 29. März 2011.

⁹⁶ NLZ vom 29. März 2011.

⁹⁷ NLZ vom 30. März 2011.

⁹⁸ NLZ vom 14. April und 18. Mai 2011, Die Region vom 19. Mai 2011.

Kantonsrat Jürg Meyer (CVP, rechts) übergibt dem stellvertretenden Gemeindeschreiber Michael Kost die Unterschriften zur Initiative für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit Luzern (Emmen, 2. August 2011, Foto Walter Bucher)



in Ebikon, Kriens und Luzern also am 27. November entscheiden, in Adligenswil zwei Tage später und in Emmen schliesslich im März 2012.⁹⁹

In Adligenswil sprach sich der Gemeinderat Ende Mai gegen den nächsten Schritt aus und plädierte damit für den Ausstieg.¹⁰⁰ Einen Monat später kam der Gemeinderat Kriens zum selben Entscheid. Beide Gemeindebehörden gaben an, nach eingehender Auseinandersetzung mit dem Schlussbericht der Projektsteuerung sähen sie in der Fusion für ihre Gemeinden zu wenig Vorteile. Die Gemeinderäte von Emmen und Ebikon blieben dagegen bei ihrer Zustimmung zu Fusionsabklärungen mit Luzern.¹⁰¹ Mit den Entscheiden in Adligenswil und Kriens verlor das Projekt an Dynamik. Die Skepsis griff nun auch in den Mitteparteien CVP und FDP, vereinzelt auch bei der Grünen Partei, um sich.

Im Adligenswiler-Info sprachen sich SVP, CVP und FDP für den Ausstieg aus dem Projekt Starke Stadtregion Luzern aus. Als Gründe erwähnte Roger Suter von der FDP Adligenswil den «Verlust der Gemeindeautonomie ohne massgeblichen Gegenwert und die wegen tiefer Einwohnerzahl sehr geringen Einflussmöglichkeiten» bei einer Fusion. Grüne und SP Adligenswil waren für weitere Abklärungen: «Wenn ich im November Ja sage zur Fortsetzung der Planung, dann befürworte ich nicht eine Fusion. Diesen Entscheid fälle ich erst, wenn ich erkenne, wie unsere Region gemeinsam stark werden will», zitierte Andreas Heggli von den Grünen die ehemalige Gemeindepräsidentin Pia Hirschi-Schmid von der CVP.¹⁰²

Abstimmungskampf: Schlagabtausch zwischen Pro und Kontra

In den Leserbriefspalten der Zeitungen fand über Monate ein Schlagabtausch zwischen Befürwortern und Gegnern statt. Sie zeichneten ein Bild davon, wie sehr die Thematik in allen betroffenen Gemeinden Emotionen auszulösen vermochte. Zur spannungsgeladenen Situation meinte etwa Roger Eckardt aus Emmenbrücke: «Befürworter und Gegner einer Fusion schlugen mit Argumenten auf uns ein. Nur, die meisten entscheiden in dieser Frage nicht nach Argumenten, sondern rein emotional. Für viele ist der Gedanke nicht einfach, plötzlich an einem neuen Ort zu leben. Aber genau hier spielt uns der Verstand einen Streich. Denn mit einer Fusion ändert sich gar nicht so viel.» Eine ganz andere Haltung vertrat Werner Baumgartner aus Kriens: «Muss sich Kriens wirklich dem Diktat der Grösse beugen? Gilt dies auch für kleinere Firmen? Gross heisst unbeweglich, bürokratisch und kompliziert. Diese Nachteile vermögen die Vorteile einer Fusion nicht aufzuwiegen.»¹⁰³

Peter Süess aus Kriens prophezeite: «Mit Grösse werden die Distanzen länger. Die heute autonome Gemeinde wird für die Kernstadt zum Aussenquartier. Ergo werden die Prioritäten anders gesetzt, d.h. zuerst kommen die Anliegen der Kernstadt, danach die der Aussenquartiere.» Der Bauer Alois Renggli vom Stubenhof in Ebikon befürchtete Ähnliches: «Käme es zu einer Fusion, dann hätten wir Ebikoner das Nachsehen, wenn die Stadt Land bräuchte für ihr Wachstum.» Mario Urfer, SP-Einwohnerat von Kriens, schwärmte dagegen eloquent: «Ich bin stolz, ein Krienser zu sein. Es ist eine urbane Gemeinde mit Wohnqualität, mit Fasnachtstradition, mit einem Museum mit Ausstrahlung und einem Sport-Club Kriens von nationaler Bedeutung. Ich bin aber ebenso stolz auf den Vierwaldstättersee, das KKL, den Südpol, das Blue Balls Festival, das Eichhof-Bier und die Ufschöttli.» Zum Schluss folgerte er: «Mit einem Ja erweitern wir unsere Identität: Krienser bleiben, Luzerner werden.»¹⁰⁴

99 NLZ vom 10. Juni 2011, Die Region vom 25. August 2011.

100 NLZ vom 1. Juni 2011.

101 NLZ vom 16. Juni und 1. Juli 2011.

102 A 1666/449, Info Adligenswil Nr. 165, 28. Oktober 2011.

103 NLZ vom 9. November 2011.

104 NLZ vom 10. November 2011.

Eine Woche vor der Abstimmung schilderte Mario Stübi aus Luzern noch einmal bildhaft die aktuelle Verhandlungssituation: «Fünf Freunde – nennen wir sie Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern – haben sich in Bern verabredet, fahren aber alle mit ihren eigenen Autos hin, statt gemeinsam mit einem Wagen oder im Zug. In etwa so treten Stadt und Agglomeration Luzern derzeit gegenüber dem Bund auf.» Renate Zraggen aus Ebikon wiederum setzte andere Prioritäten: «Bei der Fusion von Ebikon und Luzern stimme ich zweimal Nein, weil ich Eigenverantwortung übernehmen will; weil ich gegen eine nur noch achtprozentige Mitbestimmung bin; weil ich in meinem Lebensraum hundertprozentig mitgestalten will; weil ich Probleme in meiner Gemeinde nicht an übergeordnete Kommissionen und Verwaltungen delegieren will, weil ich gegen Grossgebilde bin.»¹⁰⁵

Nur die Stadt Luzern fürs Weitermachen

Am 27. November 2011 sprach sich die Stimmbewölkerung der Stadt Luzern mit 62 Prozent für weitere Fusionsabklärungen im Projekt Starke Stadtregion Luzern aus. Ebikon und Kriens aber sagten mit rund 70 Prozent Nein. Zwei Tage später lehnte auch die Adligenswiler Gemeindeversammlung den nächsten Projektschritt mit 93,4 Prozent äusserst deutlich ab.¹⁰⁶ Damit war das Projekt gescheitert.

Die Befürworter setzten nun ihre Hoffnungen auf Emmen: War es denkbar, dass sich zu Littau und Luzern doch noch eine grosse Gemeinde der Agglomeration gesellen würde? – «Wieder wurden Abstimmungsplakate beschädigt», schrieb die «Region» einige Tage vor der Abstimmung und zeigte, wie auch in Emmen nicht nur mit Worten gekämpft wurde.¹⁰⁷ Am 11. März 2012 entschied sich die Bevölkerung mit 53,6 Prozent gegen die Initiative «Ja zu Fusionsverhandlungen», und die NLZ titelte: «Luzerns letzte Braut sagt klar Nein.» Gemeindepräsident Thomas Willi, der an vorderster Front für Fusionsverhandlungen mit der Stadt Luzern geworben hatte, erklärte gegenüber den Medien: «Der Gemeinderat schliesst nun eine mehrjährige Strategie ab und muss sich auf die neue Situation einstellen». Der Luzerner Stadtpräsident Urs W. Studer nahm das Ergebnis in Emmen mit Bedauern zur Kenntnis: «Es scheint, als würden wir von der Stadt Luzern unseren Nachbargemeinden Angst machen.»¹⁰⁸



Erklärungen für das Scheitern

Wissenschaftlich erhärtete Gründe für das Scheitern des Projekts Starke Stadtregion Luzern gibt es nicht. Ein paar Überlegungen sollen helfen, den negativen Ausgang des Projekts einzuordnen. Erklärungen lassen sich einerseits in der übergeordneten Anlage eines strategischen Projekts finden, zum anderen im Projektdesign selber und schliesslich auch im Verhalten der politisch Verantwortlichen.

Strategische Fusion: Strategisch motivierte Prozesse sind auf das Gesamtinteresse einer Region oder des Kantons ausgerichtet. Der direkte Nutzen ist für die Bevölkerung der beteiligten Gemeinden schwer nachvollziehbar. «Es ist nicht gelungen, den strategischen Gewinn einer Fusion sowie die Botschaft, dass bei einer Fusion eine «neue Stadt» geschaffen würde, zu kommunizieren. Es entstand kein eigentliches regionales Denken», so das nüt-

¹⁰⁵ NLZ vom 22. November 2011.

¹⁰⁶ NLZ vom 28. und 30. November 2011.

¹⁰⁷ Die Region vom 23. Februar 2012.

¹⁰⁸ NLZ vom 12. März 2012.

Mittwoch, 14. März 2012 16:42 · Neue Luzerner Zeitung, Neue Uri-Zürcher Zeitung, Neue Schwyz Zeitung, Neue Ob- u. Nidwaldner Zeitung, Neue Glarus-Zürcher Zeitung, Neue Zug- u. Zuger Zeitung · Stadt/Region Luzern 22

NACHRICHTEN

St.-Gallen-Fans randalierten

EMMEN Mit den Fans randaliert wurden die St.-Gallen-Fans im Stadion Pöschel. Die Polizei hat die Massenschlägerei eingeleitet.

Linke sammeln Unterschriften

EMMEN SP und Grüne sind an der Unterschriftenaktion für die Initiative zur Einführung der kommunalen Kinderkrippen beteiligt.

Südpol geht auch «fremd»

LUZERNKREIS Die SP hat heute beschlossen, die Initiative zur Einführung der kommunalen Kinderkrippen zu unterstützen.

Knappe Finanzierung

In der vom vergangenen Anstoss über die Initiative zur Einführung einer kommunalen Kinderkrippe in Emmen sind die Kosten für die Initiative zu hoch.

«Die Diskussion hatte sich in den letzten Tagen auf eine persönliche Ebene verlagert.»

GEMEINDEPRÄSIDENT THOMAS WILLI

seinen Rücktritt wollte er auch als klare Zeichen setzen, dass er Grenzen über im Umgang mit politischen Differenzen nicht überschreiten will.

Der Anstoss und Notiz war im Jahr 2009 als kleine Gemeinderatsentscheidung nach Schillingen von Peter Schachmann anlässlich einer Versammlung im Gemeinderat. Die Initiative wurde von Thomas Willi im Jahr 2010 als Vorstudie im Rahmen der Initiative zur Einführung einer kommunalen Kinderkrippe in Emmen eingeleitet.

Thomas Willi wirft Handtuch

EMMEN Die Niederlage bei der Abstimmung vom Sonntag war für Thomas Willi höchst unerwartet. Der zweifelhafte Gemeindepräsident der Zentral- und Oberwalden bringt seinen Rücktritt bekannt.

Thomas Willi (53) trat als Gemeindepräsident von Emmen auf. Er trat zurück, weil die Initiative zur Einführung einer kommunalen Kinderkrippe in Emmen bei der Abstimmung am Sonntag nicht angenommen wurde. Willi trat zurück, weil die Initiative nicht angenommen wurde. Willi trat zurück, weil die Initiative nicht angenommen wurde.



Christian Birkli über den Rücktritt von Thomas Willi

Konsequent

Das hat Thomas Willi für die CVP im Kantone. Diese Mitglieder werden nicht mehr sein. Nach dem Ablauf der Legislatur Ende August wird er sich bewerben. Er wird sich bewerben. Er wird sich bewerben. Er wird sich bewerben.

Thomas Willi bleibt noch bis Ende August Leiter der Gemeinde Emmen

lorenen Abstimmung seinen Rücktritt als Gemeindepräsident von Emmen auf Ende August erklärte.¹⁰⁹ In zwei Gemeinden sprachen sich die Gemeinderatsgremien sogar explizit gegen die Fortführung der Abklärungen aus, andere waren uneins. In der Stadt Luzern war das anders: Die politisch Verantwortlichen zeigten sich überzeugt von der Chance einer starken Stadtregion, die Bevölkerung folgte ihrer Argumentation und befürwortete weitere Abklärungen.

Das Folgeprojekt K5

Nach dem negativen Volksentscheid fanden sich die Behörden der Stadt und der Agglomerationsgemeinden im Jahr 2012 zu einer Klausur zum Thema «Stadtregion: wie weiter?» zusammen. Diese hatte vorerst keine konkreten Folgen. Dann aber, Ende 2014, gründeten die Kommunalbehörden von Luzern, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens das Kooperationsprojekt K5. Unter Beteiligung des regionalen Entwicklungsträgers LuzernPlus nahmen die fünf grossen Gemeinden der «Kernagglomeration Luzern» damit einen neuen Anlauf für verstärkte Zusammenarbeit.

Gegen den Verdacht, mit dem Projekt K5 eine «Fusion durch die Hintertüre» anzustreben, wehrten sich die Gründer entschieden. Als Ziele wurden genannt: gemeinsame Interessenvertretung gegenüber Kanton und Bund, Koordination strategischer Ausrichtungen und Abstimmung bei möglichen Interessenkonflikten sowie Synergiegewinne durch kostengünstigere und effizientere Verwaltungsabläufe. Konkret sollten u. a. ein «überkommunales Standortmarketing» geschaffen, die «Schlüsselprojekte» Bypass und Durchgangsbahnhof Luzern vorangetrieben und ein «Gesamtverkehrskonzept in allen K5-Gemeinden kurz- und mittelfristig optimiert» werden.¹¹¹

terne Fazit der Projektsteuerung Starke Stadtregion.¹⁰⁹ Kommt hinzu, dass bei strategischen Projekten in der Regel kein finanzieller Druck besteht. Die vom Projekt Starke Stadtregion Luzern betroffenen Agglomerationsgemeinden verfügten über genügend Ressourcen, um ohne Probleme eigenständig bleiben zu können.

Projektmanagement Gründe: Die Projektorganisation war lehrbuchmässig aufgebaut, doch letztlich war das Projekt zu weitmaschig angelegt. Völlig ungewollt wurde die Abstimmung über den nächsten Schritt in den Gemeinden bereits zur eigentlichen Fusionsabstimmung. Für den Volksentscheid aber lagen noch keine konkreten Daten vor, aufgrund derer die Stimmbürger sich eine Meinung hätte bilden können. Die Leserbriefe vor der Abstimmung zeigten, die Meinungen waren längst aufgrund emotionaler Befindlichkeiten gemacht.

Verhalten der Projektverantwortlichen: Die Gemeinderäte hielten sich in dem von einigen Fusionsgegnern sehr polemisch geführten Abstimmungskampf eher zurück. Sie zögerten, sich vorbehaltlos für das nicht zum vornherein als populär geltende Projekt einzusetzen, zumal die Erneuerungswahlen anstanden. Eine Ausnahme war hier Thomas Willi, der sich als Sprecher der Projektsteuerung stark engagierte und zwei Tage nach der ver-

109 A 1666/425, Abschlussmemo der Projektsteuerung «Starke Stadtregion Luzern», Anfang Januar 2012.
 110 NLZ vom 14. März 2012.
 111 Rigi-Anzeiger vom 29. Januar 2015, online, Artikel «K5 – ein neues Zusammenarbeitsorgan»; NZZ vom 23. Januar 2015, online, Artikel «Kooperieren statt fusionieren».

ENTLEBUCH

Unter allen Regionen im Kanton Luzern verfügt das Entlebuch über die ausgeprägteste Identität. Schon im späten 14. Jahrhundert trat die Talschaft als eigenständiges politisches Gebilde in Erscheinung, wurde aber bald darauf zu einer luzernischen Landvogtei, wobei Elemente der Selbstverwaltung weiterhin eine wichtige Rolle spielten. Im annähernd gleichen territorialen Umfang wurde im frühen 19. Jahrhundert das Amt Entlebuch gebildet. Nur im Norden, in der Gegend von Wolhusen und Werthenstein, war der Grenzverlauf schwankend. So gelangte die Gemeinde Werthenstein erst nach der Fusion mit Schachen 1889 zum Entlebuch.¹

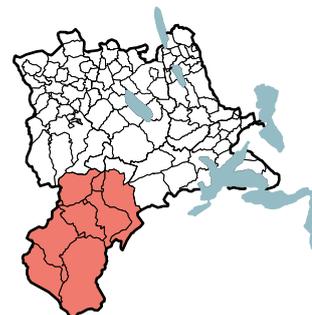
In die Planungsregion Entlebuch wurde Werthenstein nicht aufgenommen, sondern der Planungsregion Rottal-Wolhusen zugeteilt. Auf dem Gebiet des Regionalplanungsverbandes Entlebuch entstand Ende der 1990er-Jahre das Biosphärenreservat (seit 2003 nur noch Biosphäre genannt), das in erster Linie den Schutz und die Entwicklung der Moorlandschaften anstrebte.²

Aufgeteilt war die Planungsregion in die zwei Subregionen Unteres und Oberes Entlebuch. Dabei entsprach die erste mit den Gemeinden Entlebuch, Hasle, Romoos und Doppleschwand weitgehend dem schon in der Frühen Neuzeit fassbaren Unteren Amt, während die zweite die Gemeinden Schüpheim und Flühli (früher Mittleres Amt) sowie Escholzmatt und Marbach (früher Oberes Amt) umfasste.³ Zusammen mit dem Hinterland und dem Rottal bildete das Entlebuch die RegioHER, welche die Förderung des Berggebiets zum Ziele hatte. Heute ist es Teil des regionalen Entwicklungsträgers (RET) Region Luzern West, der 2009 aus der RegioHER hervorgegangen ist.

1 Vgl. dazu: HLS, Bd. 4, S.225–226, «Entlebuch (Vogtei, Amt)»; Bossard-Borner, Kleine Verfassungsgeschichte, S. 10, 13, 18 und 38.

2 Büchi, Vorgeschichte und Entwicklung.

3 SSRQ LU 2/3, Bd. Entlebuch 1,



Gemeinden		Einwohnerzahl 2004	Fläche km ²
Doppleschwand		692	7,0
Entlebuch		3'352	57,0
Escholzmatt		3'240	61,4
Flühli		1'842	108,1
Hasle		1'742	40,3
Marbach		1'227	45,1
Romoos		745	37,3
Schüpfheim		3'765	38,3
Total		16'605	394,5

Die Vorgeschichte

«Seit Herbst 2001 ist das Entlebuch das erste Biosphärenreservat der Schweiz, zertifiziert von der UNESCO», schrieb Barbara Schmutz 2002 in der «Neuen Zürcher Zeitung», und fuhr fort: «Für Auswärtige ist die Schönheit des Tals eine Idylle. Für die Einheimischen ist sie eine Herausforderung, wie überhaupt das Leben hier.» Schmutz schilderte, wie mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative 1987 die geschützte Fläche des Entlebuchs schlagartig auf die Hälfte des gesamten Gebiets anwuchs und seither nur noch extensiv bewirtschaftet werden durfte. Sie sprach vom Strukturwandel im Entlebuch, und dass rund ein Drittel der Bevölkerung in der Landwirtschaft arbeite, von Löhnen, die knapp 3'000 Franken betragen, von der jungen Bevölkerung, die abwandere, von den Gemeinden, die alle vom Finanzausgleich abhängig seien... Doch: «Der Mensch besinnt sich nach dem Jammern auf seine Stärke. Zusammen mit den Gemeindepolitikern erklärten die regionalen Tourismusmanager die geschützte Landschaft zu ihrem Kapital.»⁴

Damit war die Idee zum Biosphärenreservat Entlebuch geboren. Der Begriff wurde erstmals im Mai 1997 vom Regionalplaner Walter Büchi ins Spiel gebracht. Im Herbst 2000 stimmten alle acht Gemeinden der Region Entlebuch mit hohen Ja-Anteilen der Bewerbung um das



UNESCO-Label zu.⁵ Grundlegend für die Zustimmung war, dass damit nicht nur der Schutz, sondern auch die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Lebensraumes angestrebt wurde. Im Mai 2002 wurde der Region offiziell das Zertifikat als «UNESCO Biosphäre» überreicht.

Im September 2004 präsentierte der Regionalmanager der UNESCO Biosphäre Entlebuch (UBE), Grossrat Bruno Schmid (CVP), die Idee einer grossen Gemeinde Entlebuch: «1 Gemeinde, 9 Ortsteile, 18'600 Einwohner, 410 Quadratkilometer Fläche.»⁶ Damit würde das Ent-

4 NZZ vom 2./3. November 2002.

5 Ebd.; Büchi, Vorgeschichte und Entwicklung, S. 140 f.

6 NLZ vom 28. September 2004. Schmid zählte dabei die zum Amt Entlebuch gehörende Gemeinde Werthenstein mit, obwohl diese nicht Bestandteil der Biosphäre bildete.



lebuch bevölkerungsmässig zur viertgrössten Gemeinde im Kanton, von dem es flächenmässig mehr als ein Viertel abdeckte. In einem Interview mit der NLZ beschrieb Schmid den bestehenden Druck auf das Tal: «Der neue kantonale Finanzausgleich bringt den Entlebucher Gemeinden weniger Geld. Der Kanton muss zusätzliche Einsparungen machen. Verschuldung und Steuern im Entlebuch sind im Kantonsvergleich hoch. Die Abwanderung geht weiter. Und durch die Regionalpolitik des Bundes steigt der Wettbewerb unter den Regionen.»⁷

Die Idee einer Grossfusion war kurz zuvor in dem hauptsächlich von der UBE lancierten Projekt «Vogelschau Entlebuch» ins Spiel gebracht worden. Dieses nahm mit einer Studie des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR über die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs in den UBE-Gemeinden Fahrt auf.

Dabei wurden drei Szenarien abgeklärt:

- Beibehaltung der gegenwärtigen Gemeinden
- Fusionen innerhalb der drei ehemaligen Hypothekarkreise Escholzmatt (Gemeinden Escholzmatt und Marbach), Schüpfheim (Gemeinden Schüpfheim und Flühli) und Entlebuch (Gemeinden Entlebuch, Hasle, Romoos, Doppleschwand und Werthenstein)
- Fusion zu einer regionalen Gemeinde, der sogenannten Talgemeinde.⁸

⁷ Ebd.

⁸ A 1666/280, Raumordnungspolitische Perspektiven der Region Entlebuch - eine Vogelschau, Schlussbericht (I. Willmann und J. Inderbitzin, IBR/HSW), November 2004, S. 11–13.

Im November 2004 wurde die Studie präsentiert. Die Autoren kamen zu folgendem Schluss: «Für eine konsequente Umsetzung einer regionalen Entwicklungsplanung schafft die Fusion aller Gemeinden die aussichtsreichste Voraussetzung, da sie politisch und raumplanerisch den grössten Handlungsspielraum bietet.»⁹

Harzige Entscheidungsfindung

Die einen liebäugelten mit der grossen Fusion, die anderen mit diversen kleinen. Auch Wolhusen und Werthenstein wurden angefragt, sagten aber angesichts ihres gescheiterten eigenen Fusionsprojekts höflich ab. Anfang 2006 war noch immer keine Entscheidung greifbar, in welche Richtung die Gemeinden des Entlebuch gehen würden. Projektleiter Bruno Schmid wies darauf hin, dass man sich «aufgrund der Grösse und Komplexität des Vorhabens für ein behutsames Vorgehen entscheiden» habe. Die Stimmberechtigten aller acht Gemeinden sollten nun entscheiden, ob Fusionsvarianten zu prüfen seien.¹⁰ Von März bis Mai 2006 wurde an acht Gemeindeversammlungen darüber entschieden, ob die Bevölkerung dem Projekt Vogelschau beitreten und entsprechende finanzielle Mittel bereitstellen wolle. Die Projektkosten von 700'000 Franken sollten je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen werden, was für die Bevölkerung der beteiligten Gemeinden pro Kopf und Jahr acht Franken für die Jahre 2007 bis 2009 ausmachte.¹¹

Mitten in dieser Phase, am 10. April 2006, informierte die Firma Ackermann Versandhaus AG in Entlebuch über die Schliessung des Betriebs und die Kündigung von über 270 Arbeitsstellen; ein Schock für die Betroffenen, das Dorf, das Amt, den Kanton.¹² Im Mai referierte der Wirtschaftswissenschaftler Werner Lustenberger auf Einladung der FDP Entlebuch (Orts- und Amtspartei) zu den Themen «Wie weiter nach dem Ackermann-Debakel?», «Wie die Abwanderung stoppen, die Steuererträge steigern, die öffentlichen Kosten senken?». Lustenbergers Antwort auf all diese Fragen lautete: «Die acht Unesco-Gemeinden zusammenlegen und mit einem 5-köpfigen Gemeinderat plus einem 30-köpfigen Einwohnerrat führen.»¹³

Am 12. Mai stimmten Escholzmatt und Hasle als letzte der acht Entlebucher Gemeinden dem Einstieg ins Projekt Vogelschau zu. Allerdings wurden dabei auch kritische Vorbehalte geäussert: In Escholzmatt zweifelte

etwa eine Bürgerin «an der Mitbestimmungsmöglichkeit der Bevölkerung», weil das UBE-Management auf eine Grossfusion hinarbeite.¹⁴

Favorisierte Grossfusion

Die Federführung des Hauptprojekts Vogelschau übernahm der Vorstand der UBE, der von Stefan Felder präsiert wurde. Die Projektleitung lag weiterhin bei Bruno Schmid. Im September 2006 nahmen die Fachgruppen in acht Teilprojekten ihre Arbeit auf. Im Frühling 2007 lag ein Zwischenbericht vor. Die Bevölkerung wurde an mehreren Veranstaltungen über die Ergebnisse informiert.¹⁵ «Wir wollen informieren und diskutieren. Wir wollen auch im weiteren Projektverlauf der Bevölkerung des Entlebuch Fakten, Realitäten und Möglichkeiten transparent darlegen», schrieb Projektleiter Bruno Schmid im Editorial einer 16-seitigen Sonderbeilage des «Entlebucher Anzeigers». Diese orientierte über Projektorganisation und Mitwirkende und stellte die Teilprojekte vor: Finanzen mit Einsparungspotenzial und fusionsbedingten Mehrkosten, Bildung, politische Strukturen, Verwaltung, Recht und Raumplanung, Gesellschaft und Kultur.¹⁶

In fast allen Teilprojekten hatten die Fachgruppen die grosse Fusion (Talgemeinde) favorisiert. An einer Kartertagung auf Heiligkreuz warb im Juni 2007 neben der Projektsteuerung auch Regierungsrätin Yvonne Schärli für die Talgemeinde.¹⁷ Die Gemeinderäte der acht Gemeinden mussten nun bis Mitte August entscheiden, ob sie den Prozess so fortsetzen wollten. Als Alternativen zur Grossfusion standen weiterhin kleinere Fusionen oder engere Zusammenarbeit (Mehrzweckverband) zur Diskussion.

9 Ebd., S. 14.

10 NLZ vom 18. Februar 2005.

11 NLZ vom 28. März 2006; EA vom 31. März 2006.

12 Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 809 u. 1071–1086.

13 NLZ vom 11. Mai 2006.

14 EA vom 16. Mai 2006.

15 EA vom 27. März 2007.

16 EA vom 25. Mai 2007, Sonderbeilage.

17 A 1666/285, Hauptprojekt Vogelschau. Bericht bis Meilenstein 4, 31. Mai 2007; vgl. EA vom 12. und 15. Juni 2007.



Vogelschau

Das Resultat: Nur die Gemeinderäte von Entlebuch, Flüfli, Hasle und Schüpfheim wollten das Projekt Talgemeinde weiterverfolgen. Doppleschwand und Romoos, die eher nach Wolhusen ausgerichtet waren, zogen sich aus dem Projekt Vogelschau zurück, Marbach favorisierte «die Variante Mehrzweckverband mit Vision Talgemeinde» und Escholzmatt sprach sich gegen die Talgemeinde aus.¹⁸ Der Escholzmatter Gemeindepräsident Gody Studer forderte die Projektsteuerung auf, für den Richtungsentscheid zusätzliche Grundlagen auszuarbeiten und eine Volksbefragung über alle drei Varianten durchzuführen. Zudem sollte beim Regierungsrat der eventuelle Kantonsbeitrag an eine Talgemeinde erfragt werden.¹⁹ Der Gemeinderat Escholzmatt stützte seinen Antrag auf Abmachungen zu Beginn des Projekts Vogelschau und auf eine in der Gemeinde eingereichte Petition.

Beendigung des Projekts Vogelschau und Protest aus Escholzmatt

Der UBE-Vorstand (Projektsteuerung) lehnte die Forderungen aus Escholzmatt in einem Mediencommuniqué ab, da andere Gemeinden «nicht über eine Petition zu einem politischen Vorgehen wie zum Beispiel einer Volksbefragung verpflichtet werden» könnten. Er verwahrte sich zudem gegen Pauschalkritik und Unterstellungen gegenüber Präsidium und Projektleitung. Er entschied, sich künftig auf die Unterstützung der fusionswilligen Gemeinden zu beschränken. Die Federführung werde fortan bei den Gemeinden selber liegen. Namentlich wollte sich der UBE-Vorstand auf Verhandlungen

zwischen Flüfli, Entlebuch, Hasle und Schüpfheim konzentrieren. Romoos und Doppleschwand würden derweil Abklärungen mit Wolhusen und Werthenstein treffen. Danach seien alle Gemeinden zu einer gemeinsamen Sitzung eingeladen.²⁰

Am 25. Februar 2008 beschloss der UBE-Vorstand, das Projekt Vogelschau offiziell zu beenden. Der Gemeinderat Escholzmatt zeigte kein Verständnis für diesen Entscheid: «Die demokratische Mitsprache des Volkes wird missachtet. Das Projekt Vogelschau, welches ja nicht zwingend ein Fusionsprojekt ist, wird so durch ein nicht legitimes Gremium in aller Stille aufgegeben.»²¹ Der Gemeinderat hatte unterdessen eine eigene Volksbefragung in Escholzmatt durchgeführt. Das Resultat bestätigte den Gemeinderat. «Escholzmatt soll weder eine Gross- noch eine Kleinfusion eingehen, sondern selbständig bleiben und die Zusammenarbeit mit Marbach vertiefen», fasste der «Entlebucher Anzeiger» das Umfrageergebnis zusammen.²²

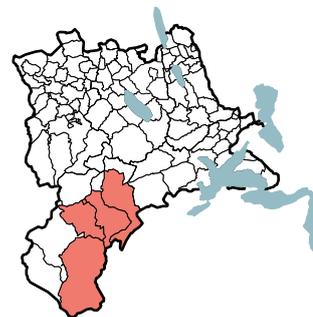
18 A 1666/286, Aktennotiz Richtungsentscheid Vogelschau Entlebuch von Judith Lauber, Leiterin AfG, vom 7. Juli 2007.

19 A 1666/285, Mail von Gody Studer an Bruno Schmid und Stefan Felder, 8. Oktober 2007; vgl. NLZ vom 10. Oktober 2007.

20 EA vom 23. Oktober 2007.

21 EA vom 29. Februar und 4. März 2008.

22 EA vom 29. Februar 2008; vgl. NLZ vom 25. Februar 2008.



Gemeinden		Einwohnerzahl 2008	Fläche km ²
Entlebuch	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■	3'286	57,0
Flühli	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■	1'922	108,1
Hasle	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■	1'709	40,3
Schüpfheim	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■	3'789	38,3
Total		10'706	243,7

Noch vor dem offiziellen Ende des Projekts «Vogelschau» trafen sich die Vorsitzenden der fusionswilligen Gemeinderäte von Entlebuch, Flühli, Hasle und Schüpfheim im November 2007 zu einer ersten Sitzung unter dem Label G4. Aus Sicht des Kantons gehörte das Projekt zu den strategischen Fusionen und erhielt kräftig fachliche Unterstützung. In der Folge übernahmen Bruno Keel vom Amt für Gemeinden und für kurze Zeit auch der externe Berater Hubert N. Steiner wichtige Funktionen, während sich die Vertreter der UBE allmählich aus dem Projekt zurückzogen.²³ Doch auch Opposition machte sich bemerkbar, noch bevor das Projekt richtig lanciert war, denn im März 2008 drohte die SVP Entlebuch mit einer Initiative gegen das Projekt G4.²⁴

Start mit ehrgeizigem Zeitplan

Mit einer Kadertagung der vereinigten Gemeinderäte im landwirtschaftlichen Bildungszentrum Schüpfheim ging das Projekt im Juni 2008 an die Öffentlichkeit. «Die Ziele der Vogelschau «Synergien nutzen und unnötige Konkurrenz vermeiden» seien mit einer fusionierten Gemeinde am besten zu erreichen», wurde UBE-Präsident Stefan Felder im «Entlebucher Anzeiger» zitiert. Denn wenn jede Gemeinde für sich allein schaue, werde jede versuchen, die Zonenplanung im eigenen Ort zu optimieren: «Welche Gemeinde wäre bereit, im Sinn des Ganzen auf attraktive Wohnzonen zu verzichten?»²⁵ In seiner Wochennotiz zitierte Redaktor Rony Bieri dazu aus Schillers «Glocke»: «Drum prüfe, wer sich ewig bindet», und folgerte: «A propos Glocke: Das Wort Fusion lässt bekanntlich da und dort die Alarmglocken schrillen. Von



manchen wird der Klang der Heimatglocken demjenigen der Hochzeitsglocken klar vorgezogen. Man fühlt sich wohl als «Single» und möchte ledig bleiben. Der Blick auf dieses strategische Ziel macht deutlich, weshalb die SVP Entlebuch die Fusionsfrage(n) schon vor einer vertieften Bekanntschaft stellen möchte: Niemand will die Katze im Sack kaufen.»²⁶

Im Oktober 2008 verabschiedeten die Gemeinderäte von Entlebuch, Flühli, Hasle und Schüpfheim einen Fusions-Vorvertrag. Damit startete das Projekt Entlebuch G4 offiziell. Das Projektorganigramm entsprach weitgehend jenem, das sich in anderen Fusionsprojekten inzwischen bewährt hatte. Oberstes Organ waren die Vereinigten Gemeinderäte, die Projektsteuerung wurde durch die Gemeindepräsidenten und den externen Projektleiter sowie Bruno Keel als Kantonsvertreter wahrgenommen, dazu kamen 7 Fachgruppen aus 5 – 8 Personen. Die Fachgruppen wurden von einem Projektsteuerungsmitglied

²³ A 1666/294, Sitzungsprotokolle G4, November 2007 – Dezember 2008.

²⁴ EA vom 11. März 2008.

²⁵ EA vom 24. Juni 2008.

²⁶ EA vom 27. Juni 2008.

Grafik 4.5: Organigramm des Fusionsprojekts «Entlebuch G4»
(A 1666/295)



oder von anderen Gemeinderäten geleitet und konnten bei Bedarf die externen Fachleute beiziehen.²⁷ Gegen aussen traten vor allem der Entlebucher Gemeindepräsident Hansruedi Lipp als Leiter der Projektsteuerung und der in der Gemeinde Entlebuch wohnhafte Projektleiter Markus Stadelmann in Erscheinung.

Der Terminplan war ehrgeizig: Innerhalb eines Jahres sollte der Fusionsvertrag vorliegen, die Volksabstimmung war auf Juni 2010 vorgesehen, und am 1. Januar 2012 sollte die Fusion in Kraft treten. «Etliche Gemeinden haben ihre Kräfte gebündelt, fusioniert und leben heute gut damit. Dass dies für das Entlebuch bisher nicht Ansporn genug für eigene Fusionen war, hängt wohl mit der Weitläufigkeit dieser Region zusammen. Eine Zentralisierung von Verwaltung und womöglich anderen öffentli-

chen Einrichtungen fällt bei grossen Distanzen schwerer als innerhalb von Kleinregionen. Zudem: Im Entlebuch wirkt nicht eine Zentrumsgemeinde als Motor, sondern die Biosphäre, die sich über acht Gemeinden erstreckt», analysierte Redaktor Hans R. Wüst die Situation des Entlebachs in der NLZ. Wüst meinte, es spreche «nichts dagegen, jetzt mit einem kleineren Projekt das Optimierungspotential auszuloten».²⁸ Anders sah es der Gemeinderat Escholzmatt, dem der Fusionsvorvertrag wie den anderen UBE-Gemeinden zur Information und Stellungnahme zugeschickt worden war: «Es soll nun auf Biegen und Brechen mit tatkräftiger personeller und materieller Mithilfe des Kantons eine partielle Fusion erreicht werden; die übrigen Gemeinden werden gewissermassen ausgegrenzt», grollte er.²⁹

SVP-Gemeindeinitiative in Entlebuch

Kurz vor Weihnachten 2008 informierte die SVP-Ortspartei Entlebuch, dass ihre Gemeindeinitiative «für die bestmögliche staatspolitische Organisationsform der Gemeinde Entlebuch» zustande gekommen war. Sie kritisierte den Gemeinderat explizit, er habe die demokratischen Volksrechte missachtet und forderte ihn auf, in der Gemeinde Entlebuch die versprochene Volksabstimmung über das Projekt Vogelschau an der Urne nachzuholen. Dies in Form von zwei Varianten: «Fusion mit den Gemeinden Hasle, Schüpflheim und Flühli» oder aber «die Gemeinde Entlebuch bleibt selbstständig und setzt auf eine vermehrte Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden».³⁰

In einem Interview im «Entlebucher Anzeiger» unter dem Titel «G4 muss zum Projekt der Bevölkerung werden» nahm Hansruedi Lipp Stellung zu vielen Fragen, auch zur Initiative: «Es ist klar, dass es bei einer strategischen Planung unterschiedliche Meinungen gibt. Wenn

²⁷ A 1666/295, Fusions-Vorvertrag vom 7. Oktober 2008, S. 4; vgl. auch Projektentwurf «Entlebuch 4» von Bruno Keel vom 28. November 2007.

²⁸ NLZ vom 24. Oktober 2008.

²⁹ A 1666/294, Schreiben Gemeinderat Escholzmatt an die Projektsteuerung Entlebuch G4 vom 6. Oktober 2008.

³⁰ EA vom 19. Dezember 2008.

Peter Hofstetter, Präsident der SVP Entlebuch (links), überreicht dem Gemeindeschreiber Franz Thalmann zusammen mit Anita Bieri und Peter Jenni die Unterschriften für die Gemeindeinitiative (EA vom 19. Dezember 2008)



in der Bevölkerung eine Diskussion über unsere Zukunft entstehen soll, dann braucht es mehr als eine Meinung. (...) Ich hoffe, dass sich die Initianten aktiv an einer breiten Diskussion beteiligen werden. Ich betone nochmals, am Ende werden die Stimmberechtigten entscheiden.»³¹

Im Gespräch mit der Bevölkerung

Die Gemeindeinitiative brachte Unruhe ins Projekt G4, weil nicht vorhersehbar war, wie sich die Entlebucherinnen und Entlebucher entscheiden würden. Die Projektverantwortlichen setzten darauf, umfassend zu informieren und mit der Bevölkerung bei verschiedenen Anlässen ins Gespräch zu kommen. Im Februar 2009 durften alle Fachgruppenleiter ihre Gedanken in der Lokalzeitung äussern. «Als Leiterin der Fachgruppe Begegnung ist es mir ein Anliegen, mit der Bevölkerung in Diskussion zu treten», sagte Margrit Thalmann, die Gemeindepräsidentin von Schüpheim. Im Projekt G4 würden die Grundlagen erarbeitet, um abzuklären, «welches der beste Weg für das Entlebuch ist». Nach der Abklärungsphase sei die Bevölkerung in den vier Gemeinden in der Lage, den «Entscheid sachlich und fundiert zu treffen».³²

An einer Veranstaltung unter dem Titel «Was bewegt?» sollten im März 2009 die Einwohnerinnen und Einwohner in jeder einzelnen Gemeinde ihre Ängste, Anregungen und Wünsche einbringen können. An der zweiten Veranstaltung im Juni («Wie könnte die neue Ge-

meinde aussehen?») wurden Varianten zu den einzelnen Bereichen vorgeschlagen und die Bevölkerung dazu befragt, für welche sie sich entscheiden würde.

Der Aufwand war gross, die Beteiligung mässig. Was sich Hansruedi Lipp gewünscht hatte, dass sich nämlich die Kritiker an den Veranstaltungen äussern und ihre Meinung einbringen würden, geschah kaum. Bisweilen machten sie sich über einen Leserbrief in der Lokalzeitung Luft. So zum Beispiel Roman Hofstetter im Februar 2009: «Warum muss immer wieder gesagt werden, dass sachlich gearbeitet wird und alle Möglichkeiten geprüft werden? Warum wird immer wieder gesagt, dass die Bevölkerung einbezogen wird? Das ist doch bei einem solchen Projekt völlig selbstverständlich. Man kann etwas wiederholen, bis es geglaubt wird. Somit kommen dann auch keine Zweifel in diese Richtung auf und niemand stört es, dass zum Beispiel eine engere Zusammenarbeit kein Thema mehr ist.»³³ Fritz Gerber nahm ein paar Monate später Stellung zu einem Frage-Antwort-Artikel im «Entlebucher Anzeiger»: «Hier schreibt die Projektsteuerung, dass die Bevölkerung auch während dem Prozess mitentscheiden könne. Wahr ist das Gegenteil. Es werden nur sogenannte «Mitwirkungsprozesse» abgehalten. Zudem fand nie eine Abstimmung oder Befragung statt, obwohl dies früher versprochen wurde und immer noch bei jeder Gelegenheit suggeriert wird.»³⁴ Oder erneut Roman Hofstetter: «Die Entlebucher Bevölkerung soll nicht aus dem Bauch heraus entscheiden, sagt Hansruedi Lipp. Was er nicht sagt, ist, dass die Projektleitung des G4 dies aber bereits vor dem Projekt getan hat. Sie hat, aus dem Bauch heraus, entschieden, dass es eine Fusion geben sollte. Oder zweifelt jemand daran, dass die Resultate des Projekts nicht für eine Fusion sprechen werden?»³⁵

Es wurde offensichtlich: Die Kritiker hatten nach wie vor kein Verständnis für den Abbruch des Projekts Vogelschau. Sie nahmen das ihrer Ansicht nach undemokratische Vorgehen zum Anlass, gegen das Projekt G4 aufzutreten.

31 EA vom 23. Dezember 2008.

32 EA vom 6. Februar 2009.

33 EA vom 17. Februar 2009.

34 EA vom 8. Mai 2009.

35 EA vom 19. Juni 2009.

Tabelle 4.3: Gemeindeeinnahmen der G4-Gemeinden aus Steuern und Finanzausgleich (in Million Franken)

Fakten auf dem Tisch

Anfangs November 2009 teilte der Regierungsrat mit, dass er an der Fusion Entlebuch G4 grosses Interesse habe und deshalb bereit sei, einen Fusionsbeitrag von 12 Millionen Franken zu bezahlen.³⁶ Dies war ein hoher Betrag, der höchste bisher offerierte mit Ausnahme des nicht bewilligten Beitrags an Luzern-Littau. Pro Kopf bezogen lag er an dritter Stelle. Aus Sicht des Kantons handelte es sich um eine «strategische Fusion». Keine der beteiligten Gemeinden war direkt in ihrer Existenz bedroht. Allerdings kamen sie nur dank des Finanzausgleichs über die Runden, der insgesamt die Höhe der Einnahmen aus den ordentlichen Gemeindesteuern noch überstieg.

Fast gleichzeitig mit der Ankündigung des Fusionsbeitrags wurde der auf den Schlussberichten der Fachgruppen basierende Vertragsentwurf in allen G4-Gemeinden vorgestellt. Nun lagen die Fakten vor, und damit war auch das Interesse der Bevölkerung vorhanden. Insgesamt rund 400 Personen interessierten sich an den vier Veranstaltungen für die Organisation der neuen Gemeinde. Diese sah die Verwaltung in Entlebuch und das Steueramt in Schüpfheim vor. Der Name war unbestritten: Die neue Gemeinde sollte – wie das Tal – «Entlebuch», heissen, die Ortsteile würden ihre bisherigen Namen behalten. Das Wappen sollte durch einen Wettbewerb ermittelt werden. Anstelle der Gemeindeversammlung war ein Gemeindeparlament von 30 Personen vorgesehen. Der Steuerfuss würde zuerst bei 2,0 Einheiten liegen, dies dank dem Kantonsbeitrag sowie jährlichen Einsparungen von 1,7 Millionen Franken.³⁷

«In sechs Monaten befinden die Entlebucher über die Fusion. Viele beeindruckt der Betrag, den der Kanton zahlt. Ein Ja ist deshalb aber noch lange nicht gesetzt», fasste die NLZ ihren Bericht über die Veranstaltungen zusammen. In einer kleinen Notiz verwies die Zeitung auf die SVP-Initiative, die im Dezember 2009 an der Gemeindeversammlung von Entlebuch zur Abstimmung gelangte: «Sie verlangt, dass die Bevölkerung entscheidet, ob sich Entlebuch weiter an den Fusionsabklärungen beteiligt oder selbständig bleibt.»³⁸ Rund einen Monat später schrieb das Blatt: «Die Entlebucher lehnen die SVP-Initiative klar ab und machen im G4-Projekt weiter mit.» An der Gemeindeversammlung hatten 296 Stimmberechtigte für die Weiterführung der Fusionsabklärungen gestimmt, nur 37 dagegen.³⁹

	Steuerfuss-Einheiten	ordentliche Gemeindesteuern (provisorisch)	Finanzausgleich
Entlebuch	2,2	6,2	5,9
Flühli	2,4	3,6	3,9
Hasle	2,4	3,0	3,6
Schüpfheim	2,3	6,9	6,6
Total		107	83

Quelle: Lustat kompakt. Kanton Luzern in Zahlen, 2008–2010

Ende Februar 2010 war die Vernehmlassung im Projekt G4 abgeschlossen, und die Ergebnisse gaben den Projektverantwortlichen Anlass zu berechtigter Hoffnung. Nicht weniger als 1'735 Fragebogen wurden ausgefüllt, was einer Rücklaufquote von 22 Prozent entsprach. «Die Fusion zwischen Entlebuch, Flühli, Hasle und Schüpfheim wird in der Vernehmlassung in allen vier Gemeinden grossmehrheitlich unterstützt. Eine Mehrheit ist zudem überzeugt, dass ein Zusammenschluss Vorteile bringt für die eigene Gemeinde und auch für die Region», stand in der Medienmitteilung der Projektsteuerung. 60 Prozent der Personen, die sich an der Vernehmlassung beteiligt hatten, sahen im Zusammenschluss Vorteile für ihre Gemeinde, gar 71 Prozent sahen Vorteile für die gesamte Region.⁴⁰

³⁶ A 1666/299, Medienmitteilung Kanton Luzern vom 2. November 2009; EA und NLZ vom 3. November 2009.

³⁷ A 1666/307, Schlussberichte der Fachgruppen; vgl. EA vom 6. November 2009.

³⁸ NLZ vom 7. November 2009.

³⁹ NLZ vom 4. Dezember 2009.

⁴⁰ A 1666/300, Medienmitteilung vom März 2010; EA vom 5. März 2010.

Bewegter Abstimmungskampf

Während die Vernehmlassung lief, formierte sich unter dem Namen «zukunft-entlebuch.ch» ein gegnerisches Komitee. Die Gründungsmitglieder gehörten der SVP an, Kopf des Komitees war Bernhard Steiner, Kinderarzt in Luzern, wohnhaft in Entlebuch. Im Interview mit der Lokalzeitung bezeichnete er sein Komitee als «natürliche Bewegung der Bürger im Entlebuch gegen die «Herrschaft der Grösse»» und erläuterte diesen Begriff wie folgt: «Die Agglomerationsgemeinden von Luzern möchten zu Goss-Luzern fusionieren, der Kanton Luzern wiederum mit Zürich und den Nachbarkantonen zu einem Grosskanton. Das sind Bestrebungen, die nach Grösse und Wirtschaftsmacht streben. Man übt jetzt Druck auf die Landgemeinden aus, dass diese fusionieren sollen, um diesen «Wirtschaftsplanern» gerecht zu werden. Die Luzerner Regierung erzeugt Druck auf die Bürger, und die Bürger reagieren, indem sie sich organisieren. «Druck erzeugt Gegendruck» ist ein natürliches Gesetz, das nicht nur in der Natur, sondern auch in der Politik ernst zu nehmen ist.»⁴¹

In der Folge wurden auch auf Seiten der Befürworter Komitees gegründet: Im März entstand das Komitee «Pro G4» mit 50 Gründungsmitgliedern.⁴² Zwei Monate später wurde in der Cafeteria des Ackermann-Gebäudes ein Jugendkomitee gegründet. Anschliessend gab es eine Podiumsdiskussion mit je drei Vertretern der Pro- und Kontra-Seite.⁴³ Es wurden Leserbriefe geschrieben, Veranstaltungen organisiert, Parteiversammlungen abgehalten und Abstimmungsparolen gefasst. Stellvertretend wird hier aus zwei gegensätzlichen Leserbriefen zitiert. «Ich bin ein Befürworter der G4. Die sachlichen Argumente für eine Fusion überwiegen bei Weitem die mehrheitlich emotionalen Gründe der Gegner. Noch lieber wäre mir allerdings eine Talgemeinde, die alle Entlebucherinnen und Entlebucher umfasst, was leider aus bekannten Gründen zurzeit nicht möglich scheint», schrieb der ehemalige Gerichtspräsident und Lokalhistoriker Walther Unternährer aus Schüpfheim.⁴⁴ Eine andere Meinung vertrat Anton Zemp, Landwirt, aus der gleichen Gemeinde: «Wer fusioniert hat kapituliert. Seine Selbständigkeit ist ruiniert. Mittels Spekulieren und Abheben will man nun plötzlich in Grösse brestieren. Da verhindert Plagieren jenes Solidarisieren, das alle mit allen zu Eigenverantwortung animiert und stimuliert. Abheben tut Gift suggerieren. So kann es nicht weiter funktionieren. (...)»⁴⁵

Je näher der Abstimmungstermin, desto heftiger die Auseinandersetzung. 14 Tage vor der Abstimmung prägte ein buntes Plakat die G4-Gemeinden: Ein böser Wolf mit scharfen Zähnen im blauweiss gestreiften Kantonskleid lockte die vier Geisslein zum Fusionieren in den Abgrund. Unterschrift: zukunft-entlebuch.ch. Daneben wirkten die Plakate und Flyer des Komitees pro G4 geradezu harmlos. Das Wolfs-Plakat erschien auch als Inserat in der Lokalzeitung, kombiniert mit Nein-Parolen: «Nein zur unrealistischen Steuersenkung», «Nein zur unverantwortlichen Schuldenpolitik», «Nein zum Leistungsabbau und höheren Gebühren», «Nein zur Salamitaktik» usw.⁴⁶ Das Pro-Komitee konterte mit Gegenargumenten: «Ja zu attraktiven Steuern», «Ja zur Stärkung der Familien», «Ja zu starken Ortsteilen», «Ja zur Solidarität im Tal», «Ja zu einer lebendigen Politik». Zudem präsentierte es «Firmeninhaber, Arbeitgeber und Kaderleute», die sich mit ihrem Namen und Bild für die Fusion einsetzten.⁴⁷

Drei von vier Gemeinden gegen die Fusion

Für die Gemeindevereinigung war die Zustimmung aller vier Gemeinden nötig, im traditionsverbundenen Entlebuch eine hohe Hürde.⁴⁸ Doch das Projekt scheiterte nicht nur an diesem Hindernis: Am Abstimmungssonntag vom 13. Juni 2010 entschieden sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von drei der vier Gemeinden gegen eine Fusion. In Entlebuch waren 59,2 Prozent gegen die Fusion, in Flühlhi 60 Prozent und in Hasle 65 Prozent, nur Schüpfheim stimmte mit 51 Prozent knapp zu. «Das Ergebnis der Abstimmung über die Fusion lässt keine Fragen offen: Drei deutliche Nein stehen neben einem knappen Ja, und dies bei einer durchgehend

41 EA vom 15. Januar 2010.

42 EA vom 9. März 2010.

43 EA vom 18. Mai 2010.

44 EA vom 15. Mai 2010.

45 Ebd.

46 EA vom 5. Juni 2010.

47 EA vom 26 Mai und 5. Juni 2010.

48 Ebd., vgl. NZZ vom 10. Juni 2010.



hohen Stimmbeteiligung», berichtete der «Entlebucher Anzeiger». ⁴⁹ Die NLZ meldete das Resultat unter dem Titel «Abfuhr für Grossgemeinde Entlebuch» und begrüsste es im Kommentar als «ein Signal der Stärke: eins für die direkte Demokratie». ⁵⁰

In der Projektsteuerung wunderte man sich über die deutliche Ablehnung, da die Gemeindepräsidenten «viele ermutigende Zeichen» erhalten hatten, und analysierte die Gründe dafür. Man fragte sich auch, woher die grossen finanziellen Mittel des Gegnerkomitees stammten. Angesichts der Weite der vier Gemeinden seien die Gemeinsamkeiten zu gering gewesen, es sei nicht gelungen, «der Bevölkerung die neue Gemeinde als Ganzheit verständlich zu machen», und es habe zu viele Partiku-

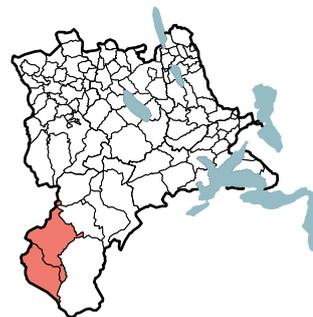
larinteressen gegeben. Das Fazit schloss mit der Feststellung: «Das Thema Fusion von mehreren Gemeinden muss im Entlebuch für die kommenden Jahre wohl ad acta gelegt werden.» ⁵¹

⁴⁹ EA vom 15. Juni 2010.

⁵⁰ NLZ vom 14. Juni 2010.

⁵¹ A 1666/308, Projektsteuerung Entlebuch G4, Resultat der Abschlussitzung vom 28. Juni 2010.

Escholzmatt Marbach



Gemeinden		Einwohnerzahl 2008	Fläche km ²
Escholzmatt	■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■ ■	3'141	61,4
Marbach	■■■■■■■■■■ ■■	1'193	45,1
Total		4'334	106,4

Die Vorgeschichte

Die Gemeinden Escholzmatt und Marbach, am südwestlichen Ende des Kantons Luzern an der Grenze zum Kanton Bern gelegen, hatten schon in der Frühen Neuzeit zusammen als Oberes Amt Entlebuch eine Einheit im Gerichts- und Hypothekarwesen gebildet. Schon wegen ihrer geografischen Lage bestanden enge Bande zwischen den beiden Gemeinden. Im 20. Jahrhundert war die Zusammenarbeit vor allem im Schulwesen (Oberstufenzentrum in Escholzmatt) sowie beim Strassen- und Wasserbau intensiv.

Gemäss der vom Gemeinderat Escholzmatt am Ende des Projekts Vogelschau durchgeführten Volksbefragung sollte Escholzmatt keine Fusion eingehen, sondern die Zusammenarbeit mit Marbach vertiefen. Nachdem die G4-Gemeinden ihren Fusionsvertrag präsentiert hatten, gleisten die Gemeinderäte von Escholzmatt und Marbach im November 2008 ein Projekt auf, das «ein vertiefteres Zusammengehen bis hin zu einer Gemeindezusammenlegung prüfen und evaluieren» sollte.⁵²

Klare Zustimmung für Abklärungen

«Ist das kein April-Scherz?» - So reagierte die Leiterin des kantonalen Amtes für Gemeinden am Donnerstag, als unsere Redaktion um eine Stellungnahme zum Fusionsvorvertrag von Escholzmatt und Marbach bat. Diese spontane Reaktion illustriert treffend, wie wenig «Luzern» von dem gewusst hat, was in den vergangenen Jahren im oberen Entlebuch herangereift war», schrieb der «Entlebucher Anzeiger» anfangs April 2010.⁵³

In der Tat, kaum jemand hatte in Luzern davon Kenntnis, dass die beiden Gemeinderäte Vorabklärungen

getätigt hatten und kurz vor der Unterzeichnung eines Fusions-Vorvertrags standen. Das Projekt «Mitenand» war im April 2009 gestartet, als Projektsteuerung wirkten die vereinigten Gemeinderäte. Die Projektleitung nahmen die beiden Gemeindepräsidenten Gody Studer und Fritz Lötscher selber wahr, mit der Koordination wurde der umtriebige Marbacher Historiker und Politologe Christian Ineichen beauftragt. In vier Teilprojekten wurden rund 100 mögliche Massnahmen entwickelt und rund 70 offene Fragen aufgelistet. Der Zwischenbericht hielt fest, dass «eine Fusion der beiden Gemeinden zu einem weiteren Synergiegewinn führen könnte». Gleichzeitig wurde bekannt, dass die beiden Steuerämter zusammengelegt wurden.⁵⁴

Der Abstimmungskampf im Projekt Entlebuch G4 war eben vorbei, als die Bürgerinnen und Bürger von Escholzmatt und Marbach an zwei gleichzeitig abgehaltenen ausserordentlichen Gemeindeversammlungen anfangs Juli 2010 dem Fusions-Vorvertrag zustimmten: 86 Prozent Zustimmung gab es in Escholzmatt, 67 Prozent in Marbach.⁵⁵ Die detaillierten Abklärungen und die Beantwortung der 70 Fragen konnten beginnen.

⁵² EA vom 25. November 2008, NLZ vom 26. November 2008.

⁵³ EA vom 3. April 2010.

⁵⁴ A 1666/314, Escholzmatt und Marbach «Mitenand». Zwischenbericht, 30. März 2010; EA vom 3. April 2010.

⁵⁵ A 1666/316, Medienmitteilung der Gemeinderäte Escholzmatt und Marbach vom 5. Juli 2010; EA vom 9. Juli 2010.



Animositäten um den Posten des Gemeindeschreibers

Im Oktober 2010 kam es zu einem Eklat: «Der Gemeinderat Escholzmatt gefährdet die Gemeindefusion mit Marbach», lautete der Titel einer halbseitigen Anzeige von Fritz Gerber aus Wiggen.⁵⁶ Gerber war Präsident der SVP Escholzmatt/Wiggen und empörte sich darüber, dass der Gemeinderat von Escholzmatt anscheinend bereits den Gemeindeschreiber-Substitut als Nachfolger für den vor der Pensionierung stehenden Gemeindeschreiber ausersehen hatte. Die Partei beurteilte das als Verstoss gegen die Abmachung, dass alle behördlichen Anstellungsverhältnisse auf das geplante Fusionsdatum, den 1. Januar 2013, befristet seien. «In Escholzmatt wird Individualinteressen nachgekommen statt zukunftsorientiert geplant», behauptete Gerber.⁵⁷ Er attackierte damit neben dem direkt betroffenen, unbescholtenen Verwaltungsangestellten besonders auch den Gemeindepräsidenten Gody Studer, die treibende Kraft im Projekt «Mitenand». Dies führte zu einem Hin und Her an Erklärungen, Anschuldigungen und Dementi, die nicht einfach aufhörten, als sich der Gemeindeschreiber-Substitut für die Wahl nicht mehr zur Verfügung stellte. Die Suche nach einem Nachfolger erwies sich in der Folge als schwierig.⁵⁸ Dagegen liess sich die SVP Escholzmatt-Wiggen nach diesem ungestümen Angriff wieder in das Fusionsprojekt einbinden.

Grosszügiger Kantonsbeitrag

Im Sommer 2011 liefen die Beitragsverhandlungen zwischen dem Kanton und dem Projekt «Mitenand». Dieses profitierte von der Gunst der Stunde, denn im Juni hatte sich Beromünster aus dem Vierer-Fusionsprojekt

Michelsamt zurückgezogen, weil mehr finanzielle Unterstützung vom Kanton erwartet wurde, und ein zweites Scheitern einer Fusion in so kurzer Zeit wollte sich der Kanton nicht leisten. In mehreren Etappen wurde hart verhandelt. 5,8 Millionen Franken lautete das Resultat: 3,2 Millionen Franken an die Fusion, 2,6 Millionen Franken an den Rad- und Gehweg von Marbach nach Wiggen. Dazu kam die Besitzstandwahrung in der Höhe von geschätzten 8 Millionen Franken, durch die der neuen Gemeinde insgesamt 12,5 Jahre lang der gewohnte Finanzausgleich garantiert wurde. «Die Gemeinden haben hart um den Beitrag des Kantons gekämpft, auch um den Beitrag an den Radweg», sagte Regierungsrätin Schärli-Gerig. Gody Studer war denn auch überzeugt: «Wir haben das Maximum herausgeholt.» Er gab sich zuversichtlich zu den weiteren Schritten: «Wenn eine Fusion im Entlebuch gelingt, dann hier.»⁵⁹

Vernehmlassung

Der Start zur Vernehmlassung erfolgte im August 2011. Zum Auftakt hatten die Gemeinderäte zu einem Sternmarsch nach dem zentral gelegenen Ortsteil Wiggen eingeladen. Dieser führte entlang von 18 Schautafeln mit Informationen zu Gründen und Auswirkungen der Fusion. Das Interesse war gross. «An den auf Marbacher Seite häufigeren Fragen und Diskussionen liess sich ablesen, dass Marbach einer Fusion wohl kritischer gegenübersteht», konstatierte der Reporter des Lokalblattes. So meinte z. B. Peter Wüthrich, Marbach würde «mit einer Fusion vieles aufgeben, vieles drangeben – ein neuer Radweg ist jedoch wiederum ein Zuckerchen».⁶⁰

Die Vernehmlassungsbotschaft machte erstmals konkrete Aussagen: Bei einem Ja der Stimmberechtigten würde die neue Gemeinde den Doppelnamen Escholzmatt-Marbach tragen. Es war dies nach dem gescheiterten Projekt Egolzwil-Wauwil das erste Mal, dass ein Doppelname vorgeschlagen wurde. Die beiden Wappen

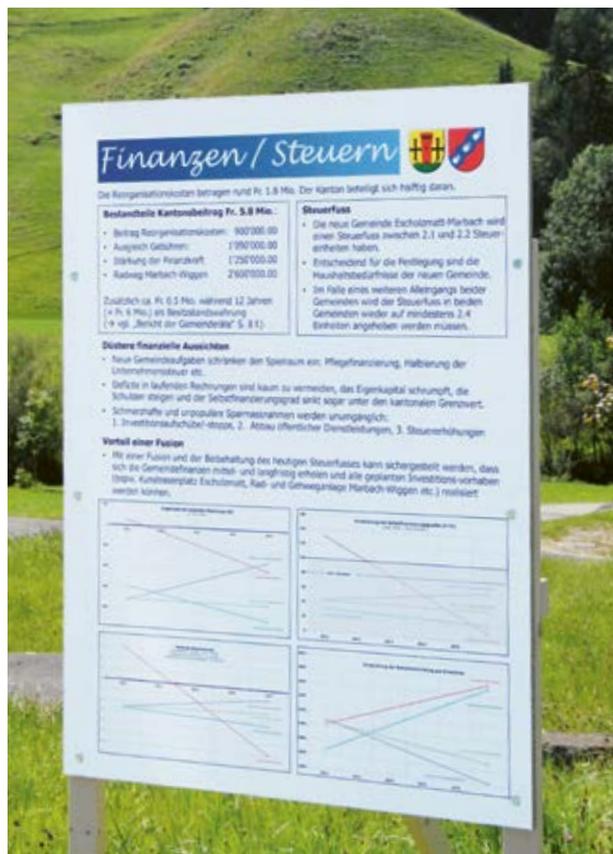
56 EA vom 1. Oktober 2010.

57 NLZ vom 7. Oktober 2010.

58 NLZ vom 21. Dezember 2010.

59 NLZ und EA vom 19. Juli 2011.

60 EA vom 30. August 2011.



Projekt „Mitenand“ **Abstimmungsbotschaft**
Abstimmung: 27. November 2011

Steckbrief:

Gemeindenamen: Escholzmatt-Marbach (ab 1. Januar 2013)

Bürgerrecht: Escholzmatt-Marbach

Gemeindewappen: Die bisherigen Wappen bleiben bestehen. Offiziell gilt folgendes Doppelwappen:

Gemeinderat: 5 Mitglieder, keine Sitzgarantie, bisheriges Modell mit operativer Tätigkeit.

Steuerfuss: Der Steuerfuss einer fusionierten Gemeinde wird sich zwischen 2.1 und 2.2 Steuereinheiten bewegen.
 → Er hat sich nach den finanziellen Bedürfnissen und Potentialen der neuen Gemeinde zu richten.
 → Bei einem weiteren Alleingang der beiden Gemeinden sind Aufschübe bei Investitionsvorhaben und Steuererhöhungen kaum zu vermeiden (Pflegefinanzierung, Halbierung der Unternehmenssteuer etc.).

Einwohnerzahl: ca. 4'300
 → Bevölkerungsreichste Gemeinde im Entlebuch

Gemeindefläche: 106.4 km²
 Vergleich: Paris und Innsbruck (je 105 km²)
 → Nur Flüeli ist noch grösser (108.24 km²)

Landwirtschaft: Grösste Bauerngemeinde im Kanton Luzern (299 Betriebe)

Tourismus: Escholzmatt wird – wie es Marbach bereits ist – kantonal anerkannter Tourismusort. Die beiden Tourismusbüros bleiben als Informationsstellen erhalten.

Postleitzahlen: 6182 Escholzmatt, 6192 Wiggen, 6196 Marbach
 (Änderungen obliegen der Schweizerischen Post)

Ortstafeln: Alle heutigen Tafeln erhalten auf einer zweiten Zeile den Zusatz "(Gde. Escholzmatt-Marbach)".

sollten gleichberechtigt nebeneinander geführt werden.⁶¹ Der Gemeinderat würde weiterhin aus fünf Personen mit insgesamt 260 Stellenprozenten bestehen, die Gemeindeverwaltung im Gemeindehaus Escholzmatt, das Steueramt aber in Marbach untergebracht werden. Die Schulkreise Escholzmatt, Wiggen und Marbach sollten zusammengelegt, die unterschiedlichen Schulsysteme bis auf weiteres beibehalten werden.⁶²

te bleiben erhalten». Eine eigentliche Opposition gab es nicht. Auch die SVP unterstützte die Fusion, wenn auch ohne Begeisterung.⁶³ Dennoch war die Stimmung nicht eindeutig einzuschätzen, vor allem in Marbach. Hans Hofstetter erklärte: «Die Marbacher wollen selbststän-

Abstimmung ohne Opposition

Im Vorfeld der Abstimmung vom 27. November 2011 platzierte die Projektleitung eine Serie von Inseraten mit Slogans wie «Fusion Escholzmatt-Marbach: Pro Jahr rund 1 Million Franken mehr», «Dienstleistungsangebote weiterhin an zwei Standorten», «Die Bildungsangebo-

61 Diese Absicht stiess auf Kritik von Fachleuten der Heraldik (vgl. Rüegg, Wappen, S. 38). Heute (Sommer 2017) zeigt die Website der Gemeinde anstelle eines Gemeindewappens das Logo der Biosphäre Entlebuch, nachdem eine Zeit lang das Wappen von Escholzmatt verwendet worden war.

62 A 1666/317, «Mitenand», Das Projekt der eigenständigen politischen Gemeinden Escholzmatt und Marbach für eine Fusion zu einer neuen Gemeinde «Escholzmatt-Marbach», Vernehmlassungsbotschaft, September 2011.

63 An der Versammlung hatten nur 13 Personen teilgenommen; vgl. EA vom 18. November 2011.



dig bleiben und fürchten sich davor, zum Escholzmatter Fussvolk zu werden.» Dennoch wollte er Ja stimmen. Ebenso hielt es Fini Zihlmann: «Nicht für mich, aber für die Jungen. Die Fusion kommt früher oder später sowieso.» Auch Beatrice Zihlmann hatte vor, ein Ja einzulegen, obwohl ihr Herz Nein sagte: «Ich fürchte mich davor, nach der Fusion nichts mehr zu sagen zu haben.»⁶⁴

Am Abstimmungssonntag sagten die Stimmberechtigten von Escholzmatt und Marbach Ja zur Fusion: In Escholzmatt mit 79,2 Prozent, in Marbach mit 63,5 Prozent. Das bei hoher Stimmbeteiligung zustandegekommene Resultat wurde von den beiden Gemeindepräsidenten als deutliches «Zeichen für eine starke Landgemeinde Escholzmatt-Marbach» gewürdigt.⁶⁵ Mit einer Bevölkerung von rund 4'300 Personen überholte diese Schöpfheim als grösste Gemeinde im Entlebuch, flächenmässig belegte sie mit 106 Quadratkilometern knapp hinter Flühli den zweiten Platz im Kanton.⁶⁶

Im Spätsommer 2012 wurden die Gemeinderäte gewählt. Gemeindepräsident wurde der Marbacher Fritz Lötscher, Gody Studer kandidierte nicht mehr. Am Silvesterapero konnte er als abtretender Escholzmatter Gemeindepräsident in Marbach mit Regierungsrätin Yvonne Schärli auf die neue Gemeinde anstossen, die ab

1. Januar 2013 offiziell in Funktion trat. In ihrer launigen Ansprache meinte Yvonne Schärli, der Kanton habe seinen schönen Batzen «quasi als Dessert» gespendet, während Vorspeise und Hauptgang durch die Einheimischen geliefert worden seien. Die Behörden hätten es sehr gut verstanden, die Bevölkerung früh einzubinden.⁶⁷ Die spezifische Qualität dieser «von unten» gewachsenen Gemeindevereinigung wurde dann auch im Mai 2015 von der Neuen Helvetischen Gesellschaft mit der Auszeichnung durch den Demokratiepreis gewürdigt.⁶⁸

64 Alle Zitate: EA vom 8. November 2011.

65 EA vom 29. November 2011.

66 A 1666/317, Abstimmungsbotschaft, S. 11. Stolz wurde darauf hingewiesen, dass die Fläche diejenige von Paris oder Innsbruck knapp überstieg.

67 EA vom 4. Januar 2013

68 Schweizer Gemeinde 1/2015, S. 13–19; s. auch Kapitel 5, S. 293.

4.8

GEBIETE OHNE GEMEINDEFUSIONEN

In den Jahren nach der Jahrtausendwende gab es kaum eine Gegend im Kanton Luzern, in der die Gemeinden sich nicht mit Fragen der Strukturreform befassten. Die Bemühungen um verstärkte Zusammenarbeit waren fast flächendeckend, und nicht wenige Kooperationspläne entwickelten sich zu eigentlichen Fusionsprojekten. Dennoch gab es Gebiete mit eher niedriger Fusionsdynamik. Zu keinen Gemeindevereinigungen kam es bisher im äussersten Westen des Kantons (Luthern - Zell - Pfaffnau), im Zentrum (Rottal/Wolhusen, Sursee und Sempacherseegebiet), im unteren und mittleren Entlebuch und in der grossen Region Luzern mit Ausnahme der Fusion von Littau mit Luzern.

Zwar gab es auch in diesen Gebieten fast überall Projekte, die eine Gemeindevereinigung zum Ziel hatten oder mindestens die Voraussetzungen dafür näher abklären wollten. Diese Vorhaben wurden jedoch über kurz oder lang wieder eingestellt. Einige dieser Fusionsprojekte wurden bereits dargestellt (Sursee, Wolhusen-Werthenstein, Stadtregion Luzern, Entlebuch). Die andern werden im Folgenden in kurzgefasster Form präsentiert.

Luzerner Rigigemeinden

Die Luzerner Rigigemeinden (Greppen, Weggis und Vitznau), durch den Vierwaldstättersee vom übrigen Kantonsgebiet isoliert, waren eher auf das schwyzerische Küssnacht als Zentralort ausgerichtet.¹ In der Regionalplanung wurden sie als eine eigene kleine Region aufgeführt, ab 2011 aber zum «Agglomerationsumland» von Luzern gezählt. Besonders zwischen Weggis und der kleinen Nachbargemeinde Greppen bestanden intensive Beziehungen. 1999 wurden die Steuerämter und die Buchhaltung zusammengelegt, eine Premiere im Kanton. Auch Vitznau suchte die Nähe von Weggis, und so wurde im Oktober 2002 das Projekt «Vereinigte Seegemeinden» lanciert. Es wurde ein Regionalrat aus den Gemeindepräsidenten und -ammännern ins Leben gerufen und die Machbarkeit einer Fusion abgeklärt. Das Ergebnis: Es würde sich durch die Fusion nicht viel ändern, da die Zusammenarbeit bereits in zahlreichen Bereichen (Schulen, Feuerwehr, Alters- und Pflegeheim, Spitex, Tourismus usw.) gut funktioniere. Am ehesten käme es im Bereich Verwaltung durch die Zusammenlegung der Kanzleien zu Veränderungen.²

Im Juli 2005 stoppten die Gemeindebehörden das Projekt, obwohl sich die Bevölkerung in den drei Gemeinden bei Umfragen zuvor mit jeweils über 60 Prozent für die Fusion ausgesprochen hatte. Ausschlaggebend für den Abbruch waren vor allem finanzielle Gründe, denn da alle drei Gemeinden finanziell gesund waren, gab es keinen Fusionsdruck, und vom Kanton wäre nur wenig Unterstützung zu erwarten gewesen. Die Behörden gingen davon aus, dass sich mit einer zentralen Gemeindeverwaltung und weniger Behördemitgliedern zwar eine halbe Million Franken jährlich einsparen liesse. Doch stärker waren die Befürchtungen über einen Verlust an «Kunden-nähe und Identität».³

NLZ-Redaktor Rainer Rickenbach sah den Grund im Steuergefälle zwischen den drei Gemeinden. Die Stimmberechtigten im steuergünstigen Weggis könnten «aus Furcht vor Steuererhöhungen das Fusionsprojekt an der Urne abblitzen lassen». Die Nähe zum Tiefsteuerkanton Schwyz spielte hier zweifellos eine wichtige Rolle. Sie machte sich auch später bei Phantasien über einen möglichen Kantonswechsel der einen oder anderen Gemeinde bemerkbar.⁴

Habsburgeramt/Meierskappel

Die Gemeinde Meierskappel, am Ostrand des Kantons Luzern gelegen, hatte sich spätestens nach dem Beitritt zum Gewässerschutzverband der Region Zugersee-Küssnachersee-Ägerisee (Anschluss an die ARA Cham-Schönau 1980) auf den finanziell starken Kanton Zug ausgerichtet. Das Projekt Luzern '99 verstärkte diese Tendenz, was zu einem Begehren nach einem Kantonswechsel und einem allfälligen Anschluss an die Nachbargemeinde Risch führte. Gleichzeitig bewarb sich Meierskappel aber auch um eine verstärkte regionale Zusammenarbeit mit den ebenfalls im ehemaligen Habsburgeramt⁵ gelegenen Gemeinden Adligenswil und Udligenswil im Projekt «Habsburg 2000». Zu dessen wichtigsten Ergebnissen gehörte der 1998 in Adligenswil eröffnete gemeinsame Sozialdienst der drei Gemeinden.

Indessen gingen die Bemühungen um den Kantonswechsel weiter. An der Gemeindeversammlung im April 2003 sagte die Bevölkerung von Meierskappel klar Ja zur Fusion mit Risch und erteilte dem Gemeinderat den Auftrag, Fusionsverhandlungen mit Risch aufzunehmen. Risch liess daraufhin eine Machbarkeitsstudie erstellen.⁶ Darin wurde die komplexe Ausgangssituation analysiert, besonders in Hinsicht auf die Hürde des Kantonswechsels, der auch Schritte auf Bundes- und Kantonsebene nötig machte. Mit der neuen Bundesverfassung war eine Abstimmung durch Volk und Stände zwar nicht mehr obligatorisch, doch bestanden Unklarheiten über das Prozedere bei der Zustimmung der Kantone. Zudem stand der Kanton Luzern dem Vorhaben Meierskappels ablehnend gegenüber.

1 A 749/57, Robert Schmid, Das Problem der Regionalisierung im Kanton Luzern, Diplomarbeit 1973, S. 102; vgl. NLZ vom 19. März 2007.

2 A 1666/327–331, Fusionsprojekt Greppen-Vitznau-Weggis 2002–2005.

3 Ebd.

4 NLZ vom 28. Juli 2005; vgl. auch NLZ vom 19. März 2007 («Vitznau liebäugelt mit Kanton Schwyz»).

5 Zum Habsburgeramt vgl. Einleitung in: Waser, Habsburg, S. 10–30.

6 Steiner/Ladner/Lienhard, Machbarkeit und mögliche Auswirkungen.



Die Studie sprach sich für die Fusion aus, da es sich um die «Komplettierung und Verstärkung einer bestehenden, leistungsstarken Gemeinde» handle. Gemeint war natürlich Risch mit seinen Villen und dem kleinstädtische Züge aufweisenden Verkehrsknotenpunkt Rotkreuz. Aber sowohl in Risch wie in Meierskappel gab es geteilte Meinungen zum Fusionsvorhaben. Vor allem in Risch machte sich eine starke Gegnerschaft bemerkbar. Am 5. Juni 2005 lehnte die Stimmbevölkerung von Risch einen Kredit für weitere Fusionsabklärungen ab und beendete damit das Fusionsprojekt von Meierskappel. ⁷ Dies änderte aber nichts an der Ausrichtung der Gemeinde, eine intensivere Zusammenarbeit mit Udligenswil und Adligenswil wurde vorderhand nicht angestrebt. ⁸

Rontal

Das Rontal in der Region Luzern liegt an einer der Hauptentwicklungsachsen im Kanton und gehörte in den letzten Jahrzehnten zu den Boomregionen. Ähnlich wie bei den Seegemeinden existierte kein finanzieller Zwang für Fusionen, doch erhöhte die intensivere Nutzung des Raumes den Koordinationsbedarf. Die sechs Gemeinden des Rontals (Ebikon, Dierikon, Buchrain, Root, Gisikon und Honau) arbeiteten je nach Bereich in verschiedenen Gremien zusammen, wobei sich gelegentlich auch Adli-

⁷ A 1666/453-455, Fusionsprojekt Meierskappel zu Risch 2000-2005; NLZ vom 6. Juni 2005.

⁸ NLZ vom 19. Februar 2007.



genswil beteiligte. Ein vom Kanton propagierter Regionalrat kam aber 2002 nicht zustande.⁹

Die grösste Gemeinde im Rontal, Ebikon, grenzt zugleich an die Stadt Luzern und ist deshalb in ihrer Ausrichtung schwankend. Dennoch beteiligte sich die Gemeinde 2003 am Verein «Chance Rontal», in dem neben Buchrain, Dierikon und Root auch die hier ansässigen grossen Firmen sass. Dieser sah sich aber nicht als «Fusionsverein»¹⁰, sondern widmete sich vor allem den Rahmenbedingungen und propagierte den Autobahnanchluss Buchrain.

Intensivere Zusammenarbeit bis hin zu Fusionsplänen gab es zwischen Gisikon und Honau. Die beiden Gemeinden führten die Schule und die Feuerwehr gemeinsam, mit Standort in Gisikon, doch die Avance aus Gisikon zu Fusionsverhandlungen lehnte der Gemeinderat Honau im Sommer 2005 ab.¹¹ Drei Jahre später liessen

die Rontaler Gemeinden auf Betreiben Ebikons eine Studie erstellen, um die Zweckmässigkeit von Fusionen oder Kooperationen prüfen zu lassen. Die von der Firma Prognos erstellte Studie stellte vier Szenarien vor, darunter auch diejenige einer Fusion aller sechs Gemeinden im Rontal. Es wurde jedoch festgestellt, dass ein solches Gebilde «schlechter steuerbar» wäre und «grosse finanzielle und strukturelle Unterschiede» ausgeglichen werden müssten.¹² Mehrere Gemeinden liessen verlauten, dass

9 A 1666/453-455, Kooperationsprojekt Rontal 1999-2002.

10 NLZ vom 17. November 2004 und 22. November 2005.

11 NLZ vom 5. Mai und 27. August 2005; Rontaler vom 10. November 2005.

12 NLZ vom 21. Februar und 11. März 2009.

eine Fusion für sie zurzeit kein Thema sei, und Ebikon orientierte sich in der Folge wieder stärker Richtung Luzern.

2013 löste sich der Verein «Chance Rontal» auf. Dessen Aufgaben hatte der Gemeindeverband Luzern Plus mit seinem neuen «Gebietsmanagement Luzern Ost» übernommen, zu dem nun auch die Gemeinde Inwil zählte.¹³

Grenzgebiet zum Oberaargau

Das Hügelland des nordwestlichen Luzerner Kantons teils mit den vier Gemeinden Pfaffnau, Roggliswil, Altbüron und Grossdietwil und dem kulturellen Schwerpunkt St. Urban richtet sich wirtschaftlich in erster Linie nach dem regionalen Zentrum Langenthal im bernischen Oberaargau aus. Es handelt sich allerdings nicht um ein geschlossenes Gebiet: Während Pfaffnau und Roggliswil eher nach Norden orientiert sind, tendieren Altbüron und Grossdietwil teilweise Richtung Süden nach Zell und Willisau. Für diese beiden Orte, die unter anderem durch die katholische Kirchgemeinde und den 1966 gegründeten Fussballclub FC Algro miteinander verbunden sind, wurden 2005 durch die Regierungsrätin zwei verschiedene Finanzpläne ausgearbeitet: Neben der Vereinigung mit Pfaffnau und Roggliswil (Projekt PRAG) wurde auch die Fusion mit Fischbach und Zell (Projekt Zell+) durchgerechnet.¹⁴

Beide Projekte wurden aber vorerst nicht weiter verfolgt, stattdessen wurden kurzfristig und folgenlos zwei kleinere Fusionen (Pfaffnau-Roggliswil und Grossdietwil-Altbüron) geprüft. Im September 2007 wurde das Projekt PRAG erneut aufgegriffen, verbunden mit einer stärkeren Orientierung Richtung Oberaargau und Wiggertal. Danach blieb es ruhig, bis eine «Zukunftskonferenz» mit Beteiligung der Bevölkerung im Oktober 2010 entschied, es sei ein Fusionsvorvertrag auszuarbeiten. In Grossdietwil, der südlichsten Gemeinde, machte sich jedoch Unruhe breit. Im Juli 2011 entschied der Gemeinderat nach einer Meinungsabfrage, die Fusionsabklärungen abzubrechen, und einige Wochen später schloss er sich dem Kooperationsprojekt Region Willisau an.¹⁵ Damit war das Projekt PRAG vom Tisch, doch kleinere Fusionen im Luzerner Westen (z. B. Grossdietwil-Altbüron oder Fischbach-Zell, eventuell unter Einbezug von Ufhusen) bleiben denkbar.

Auf der Wiggertaler Seite des Hügellandes schlossen sich Richenthal 2006 an Reiden und Ohmstal 2013 an Schötz an. Dagegen zeigten Ebersecken und das im Talgebiet liegende Altishofen kein Interesse, sich mit benachbarten Gemeinden zusammenzuschliessen (Projekt ENOS+).¹⁶ Ebersecken konnte sich höchstens eine Fusion mit Altishofen vorstellen, mit dem es seit 1972 den Gemeindeglieder teilte. Im Dezember 2016 wurde diese Option erneut thematisiert, weil die nur noch rund 400 Köpfe zählende Gemeinde trotz Steuererhöhung in Finanznöten steckte. Im Mai 2017 bewilligten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Ebersecken wie zuvor diejenigen von Altishofen einen Kredit für die Fusionsverhandlungen.¹⁷

Übrige Gebiete

Ausgesprochen wenige Fusionsaktivitäten zu verzeichnen gab es in Gemeinden, die sich einer gesunden Finanzlage erfreuen konnten, insbesondere wenn sie sich ausserhalb des Gravitationsfeldes von Zentrumsgemeinden befanden. Unter anderem betraf dies die finanziell stabilen und bevölkerungsmässig grossen oder mittelgrossen Gemeinden des nördlichen Agglomerationsumlands von Luzern (Inwil, Eschenbach, Rain, Hildisrieden), des oberen Sempacherseegebiets (Sempach, Eich, Neuenkirch, Nottwil) und des Rottals (Ruswil, Buttisholz, Grosswangen).

Die grosse Landgemeinde Ruswil galt schon um 1970 wegen ihrer Lage zwischen der Region Luzern und der Region Wolhusen-Entlebuch als «Sattelgemeinde, deren Regionalisierung sehr problematisch sein kann».¹⁸ Administrativ hat sich die Gemeinde im Zivilstands- und im Sozialwesen (KESB) der Region Wolhusen-Entlebuch

13 Rigi-Anzeiger vom 11. April 2013, online: Verein Chance Rontal löst sich auf; Rontaler vom 18. Dezember 2013, online: Ein neues Gesicht für das Rontal; Zentralplus vom 24. Juni 2015: Leitbild LuzernOst 2030 unterzeichnet.

14 A 1666/456-459, Unterlagen Fusionsprojekt PRAG.

15 Ebd.; NLZ vom 17. September 2007; WB vom 21. Juni, 12. Juli und 7. Oktober 2011.

16 WB vom 30. April und 11. Mai 2010.

17 LZ vom 2. Dezember 2016 und 18. Mai 2017.

18 A 749/57, Diplomarbeit Schmid, S. 100.

angeschlossen, während sich ihre Pendlerströme mehr in Richtung Luzern bewegen. Als Sattelgemeinde, diesmal zwischen den Zentren Luzern und Sursee, wurde auch das mit Sempach stark verflochtene Neuenkirch bezeichnet.

Abklärungen für eine Fusion gab es hingegen zwischen den beiden Surentaler Gemeinden Büron und Schlierbach. Dort kam es 2004 zu einer kurzen, vorübergehenden Annäherung. Die beiden Ortschaften waren in einer katholischen Kirchgemeinde vereinigt und hatten bis 1844 auch ein politisches Gemeinwesen gebildet. Dann führten, ähnlich wie bei Triengen und Kulmerau, topografische, gesellschaftliche und parteipolitische Gegensätze zur Trennung.¹⁹ 150 Jahre später präsentierte sich Büron als industrialisierte Talsiedlung mit relativ hohem Ausländeranteil, Schlierbach als eine aus drei landwirtschaftlich geprägten Ortsteilen bestehende Berggemeinde. Trotzdem hatte sich eine recht intensive Zusammenarbeit ergeben, und ab März 2004 wurde die Gemeindeganzlei in Schlierbach von Büron aus betreut. Der in einem Gemeindevertrag verankerte Schritt stand im Zusammenhang mit Abklärungen für eine Fusion.²⁰ Die Vereinigung wurde vor allem von Büron gewünscht. In Schlierbach dagegen, dessen Ortsteil Wetzwil ohnehin stark nach Rickenbach ausgerichtet ist, war sie in erster Linie durch düstere finanzielle Aussichten zum Thema geworden. Als sich diese besserten, erwiesen sich die auf der Eigenständigkeit beharrenden Kräfte um den neuen Gemeindeammann Armin Hartmann und die im September 2004 gegründete Gruppierung «IG Schlierbach» als stärker. Im November 2004 stoppte der Gemeinderat Schlierbach die Fusionsverhandlungen, die Verwaltungsgemeinschaft mit Büron wurde auf Ende 2005 aufgelöst.²¹

Schlussbemerkungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit

Auch dort, wo es nicht zur Vereinigung von Gemeinden kam, gab und gibt es weiterhin vielfältige Formen der Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg. In den vorangegangenen Kapiteln wurden Kooperationen u. a. im Bereich der regionalen Planung und Wirtschaftsförderung, im Schulbereich, im Steuerwesen, bei der Feuerwehr erwähnt. Diese Kooperationen spielen sich je nach Bereich in wechselnden Zusammensetzungen ab, wobei neben den Gemeinden auch private Organisationen wie Vereine eine wichtige Rolle spielen können.

Besonders weit gefasst waren derartige Bemühungen im Gebiet Willisauer Hinterland. Schon 2001 hatten dort sieben Gemeinden beim IBR eine Studie erstellen lassen, die das weitere Entwicklungspotential aufzeigen sollte.²² Im Sommer 2010 hoben dann die Präsidenten von zehn Gemeinden (Luthern, Ufhusen, Zell, Fischbach, Hergiswil, Willisau, Menznau, Gettnau, Alberswil und Ettiswil) ein Kooperationsprojekt aus der Taufe. Nach dem Scheitern des Fusionsprojekts PRAG schloss sich auch noch Grossdietwil dieser Initiative an. Dieses führte über vertiefte Abklärungen in den Bereichen Spitex, Steuern, IT und gemeinsamer Interessenvertretung im Mai 2013 zur Vereinigung der Spitex Region Willisau.²³

Während sich, der Natur der Sache entsprechend, die Zusammenarbeit in Bereichen wie der Feuerwehr oder den Musikschulen im engeren geografischen Rahmen gestaltet, werden die traditionell kommunalen Aufgaben im Zivilstandswesen und im Vormundschaftswesen (seit 2013 Kindes- und Erwachsenenschutz) zunehmend in grösseren Gemeindeverbänden erledigt. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass sich in beiden Aufgabenbereichen die Gemeinden des Wahlkreises Willisau gerade in diesem territorialen Verbund des ehemaligen Amtes Willisau zusammengeschlossen haben.²⁴

¹⁹ Vgl. Eusi Heimet.

²⁰ A 1666/259, Unterlagen Fusionsprojekt Büron-Schlierbach 2004.

²¹ Ebd.; SW vom 19. Februar und vom 24. Juli 2008.

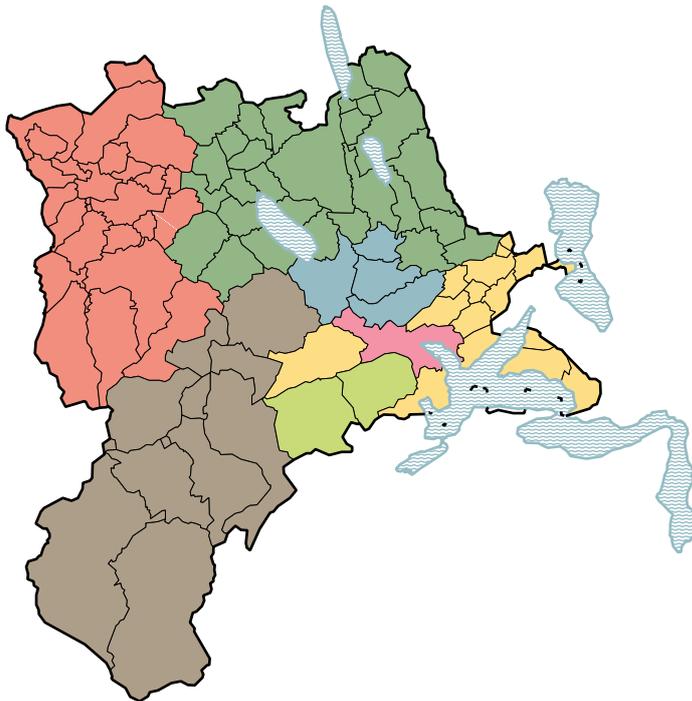
²² A 1666/550, S. Käppeli/J. Inderbitzin, Kooperatives Hinterland, Oktober 2001. Auftraggeber waren die sechs Gemeinden der an der Kantongrenze zu Bern gelegenen Subregion Zell plus Gettnau. Nicht beteiligt war Willisau.

²³ WB vom 28. Mai 2013. Im Jahre 2017 umfassten von den 29 Spitex-Regionen im Kanton Luzern deren 13 nur eine Gemeinde, sieben bestanden aus zwei und neun aus drei oder mehr Gemeinden (Spitex Kantonalverband Luzern, Gesamtliste).

²⁴ Kanton Luzern, Zivilstandskreise; KESB, Einteilung.

Karte 4.3: Kindes- und Erwachsenenschutzkreise im Kanton Luzern (KESB, ab 2013)

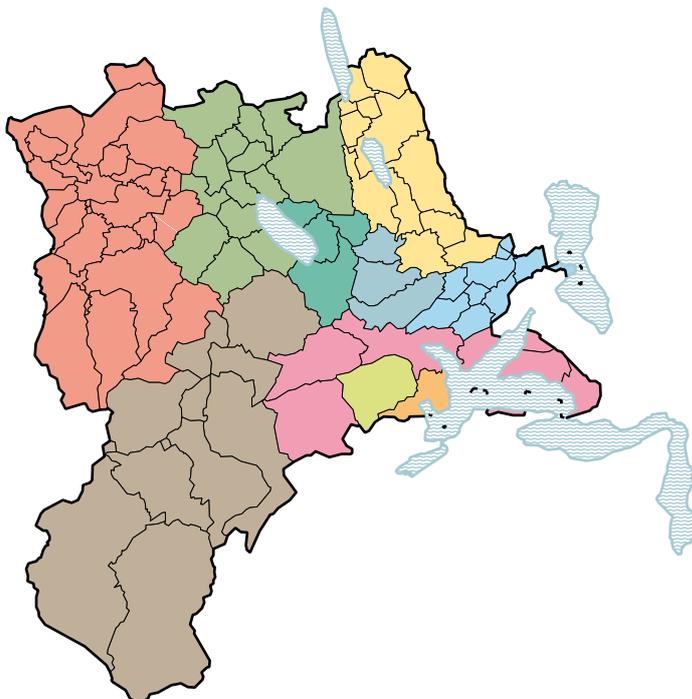
Karte 4.4: Zivilstandskreise im Kanton Luzern (ZKR, ab 2004/2010)



- KESB Stadt Luzern
- KESB Luzern-Land
- KESB Kriens und Schwarzenberg
- KESB Entlebuch, Ruswil und Wolhusen
- KESB Emmen
- KESB Willisau-Wiggertal

Quelle: KESB, Einteilung.

Erstellung Karte: Geoinformation/Staatsarchiv Luzern

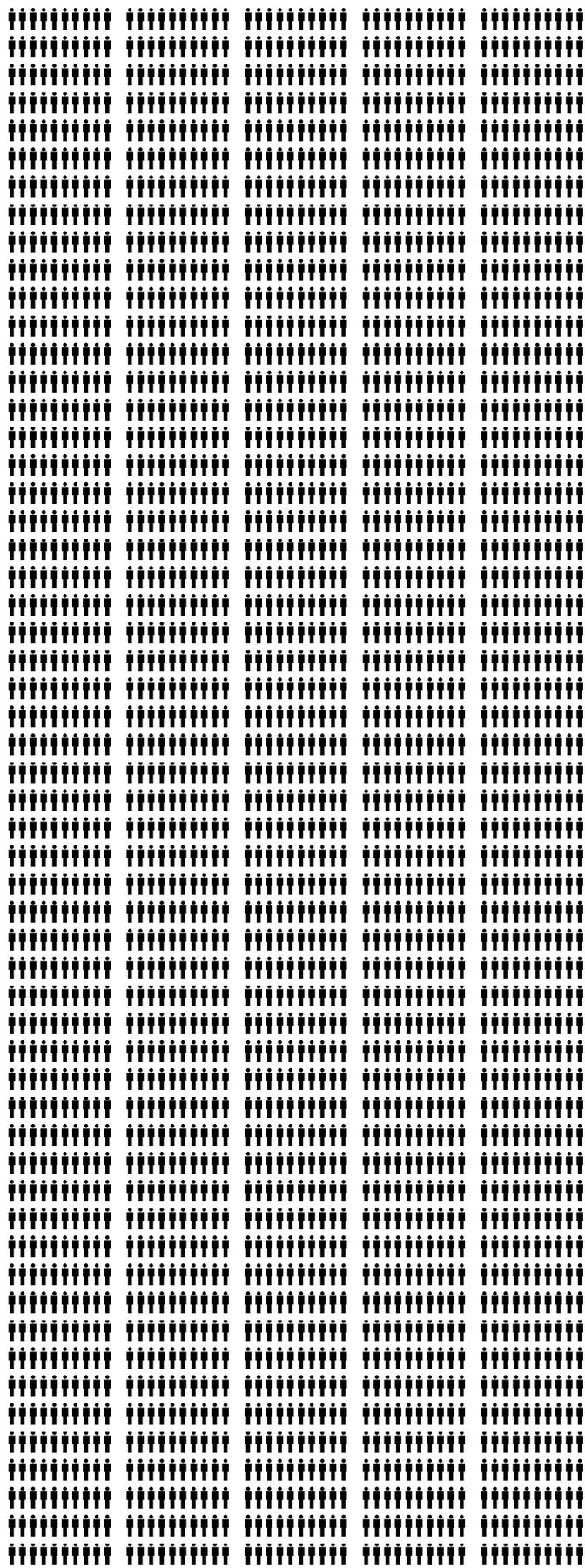


- | | |
|---|--|
| ZKR Luzern | ZKR Kriens |
| ZKR Hochdorf | ZKR Oberer Sempachersee |
| ZKR Horw | ZKR Sursee |
| ZKR Ebikon | ZKR Amt Willisau |
| ZKR Emmen | ZKR Wolhusen |

Die drei Gemeinden Weggis, Greppen und Vitznau gehörten von 2004 bis 2009 zum Zivilstandsamt Küssnacht

Quelle: Kanton Luzern, Zivilstandskreise.

Erstellung Karte: Geoinformation/Staatsarchiv Luzern



5

DER BLICK ZURÜCK: ENTWICKLUNGEN, FRAGEN, ERFAHRUNGEN

FRIDOLIN KURMANN

Einleitung

Für ein Urteil, ob sich eine Fusion gelohnt habe oder nicht, müsse man eigentlich ein Vierteljahrhundert abwarten, vor allem auch losgelöst von der beteiligten Generation und all den Emotionen, in die sie verwickelt war. Dies meinte im Gespräch Hans Luternauer, Präsident des VLG und langjähriger Gemeindepräsident von Reiden, der massgeblich die dortige Gemeindefusion gefördert hat. Tatsächlich ist es für ein abschliessendes Urteil zu früh. Zu viele Entwicklungen sind noch im Gange, und manches muss sich erst einpendeln. Deshalb seien im Folgenden, neben einem Rückblick auf die wichtigsten Entwicklungen und dem Vergleich mit der Situation in andern Kantonen, lediglich offene Fragen und unterschiedliche Positionen dargestellt sowie Erfahrungen Beteiligter wiedergegeben. Die Grundlage dazu bilden die einschlägige Literatur und behördliche Quellen, vor allem aber ausführliche Interviews mit Vertretern der damaligen Kantonsregierung sowie mit Befürwortern und Gegnern der Fusionen in den drei Gemeinden Beromünster (Ortsteil Neudorf), Reiden und Willisau.¹

Eine Bilanz der Strukturreform und insbesondere der Gemeindefusionen zog auch das Amt für Gemeinden in seinem Standortbericht vom 29. Mai 2015. Der von der Amtsleiterin Judith Lauber zuhanden des neuen Departementschefs verfasste Bericht wertete die Wirkungen der Fusionen zum grössten Teil als positiv und empfahl dem Regierungsrat eine «Neuinitialisierung der Gemeindefusionen».²

Weitgehend ausgeklammert ist in den folgenden Ausführungen der finanzielle Aspekt, weil die vorhandenen Kennzahlen von zu vielen Faktoren beeinflusst sind, die nicht direkt mit den Gemeindefusionen zusammenhängen. Über die finanziellen Auswirkungen von Gemeindefusionen ist sich auch die politische Wissenschaft nicht einig. Eine unter der Ägide des Luzerner Wirtschaftsprofessors Christoph Schaltegger entstandene, im Dezember 2016 in zahlreichen Medien besprochene Studie kann keinen Spareffekt durch Fusionen feststellen. Der Fusionsspezialist Reto Steiner hält dagegen fest, dass nicht nur die Kostenseite, sondern auch die Hebung des Leistungsniveaus in die Beurteilung einbezogen werden müsse.³

Von einer Steigerung der gebotenen Leistungen nach einer Gemeindevereinigung dürfte wohl tatsächlich mindestens ein Teil der betroffenen Bevölkerung profitieren haben. Allerdings war diese nicht ganz kostenlos zu haben; so wurde beispielsweise von einer Fachgruppe im Projekt «Starke Stadtregion Luzern» festgestellt, dass die

angestrebten Einsparungen durch die Tendenz, das Leistungsniveau nach oben anzupassen, zunichte gemacht würden (s. Kap. 4, S. 250).

-
- 1 Interviews: Alt Regierungsrat Paul Huber, 21.03.2016; alt Regierungsrat Kurt Meyer und alt Staatsschreiber Viktor Baumeler, 04.04.2016; Hans-Peter Arnold, Neudorf (Befürworter), 18.11.2015; Fritz Hüsler, Neudorf (Gegner), 17.12.2015; Emil Stöckli, Langnau (Gegner), 22.12.2015; Hans Luternauer, Reiden (Befürworter), Präsident VLG, 15.04.2016; Erna Bieri-Hunkeler, Willisau (Befürworterin), 15.01.2016; Josef Wechsler, Willisau (Gegner), 15.01.2016. Auszüge aus den Interviews sind am Schluss dieses Kapitels abgedruckt (S. 306 - 317).
 - 2 A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform im Kanton Luzern? Bericht des Amtes für Gemeinden an den Regierungsrat vom 29. Mai 2015.
 - 3 Studerus Janine, Fiscal effects. Vgl. dazu Lutz Mathias u. Wiget Yannick, Studie zeigt: Gemeindefusionen haben kaum Spareffekt [Besprechung der Studie Studerus/Schaltegger], in: Tages-Anzeiger vom 16.12.2016; Zaslowski Valerie: «Eine Gemeindefusion ist kein Sparprojekt» [zur Stellungnahme von Reto Steiner zur Studie Studerus/Schaltegger], in: NZZ vom 14.12.2016. Dass eine Beurteilung der finanziellen Entwicklung der Fusionsgemeinden schwierig sei, hält auch der Bericht des Amtes für Gemeinden vom Mai 2015 fest (A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 13 f.).

Die Entwicklung im Überblick

Als «Paukenschlag» ist sie in Erinnerung geblieben, die Informationsveranstaltung des Regierungsrats im Grossratssaal am 27. Januar 1997. Und tatsächlich, was damals unter dem Titel «Luzern '99» als Reformplan der Regierung den Parlamentariern und den Vertretern der Gemeinden vorgestellt wurde, sollte die politische Landschaft des Kantons Luzern in den folgenden Jahren nachhaltig verändern. Dieser Kraftakt entsprang einer zunehmend prekären Finanzlage des Kantons. Im Regierungsrat hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass es so wie bisher, nämlich mit isolierten Sparübungen, nicht mehr weitergehen konnte, sondern dass der Ausweg nur über eine klare Definition des Leistungsauftrages und eine umfassende Strukturreform führen konnte. Nach intensiven Beratungen, zuletzt in einer Klausur auf der Rigi im Dezember 1996, konfrontierte der Regierungsrat die Öffentlichkeit mit dem Programm Luzern '99. Dieses basierte auf den Vorschlägen der vom Regierungsrat eingesetzten und von Staatsschreiber Viktor Baumeler geleiteten Kommission Leistungsauftrag (KOLA). Dieser Arbeitsgruppe hatten der Finanzdirektor Kurt Meyer, der Finanzverwalter Kurt Stalder sowie acht Parlamentsmitglieder aus allen Fraktionen angehört.

Das Paket Luzern '99

Im Programm Luzern '99 war ein ganzes Bündel von Strukturreformen verpackt: neben der Gemeindereform die Verkleinerung des Grossen Rates, die Reduktion von sieben auf fünf Departemente und entsprechend die Reduktion des Regierungsrates auf fünf Köpfe, die Zusammenlegung von Obergericht und Verwaltungsgerecht und weitere Reformen und Massnahmen im Bereich der Bildung und der Verwaltung. Die Gemeindereform war auf den ersten Blick gesehen nur ein Teil von vielen in diesem Paket. Unter dem Titel «Grössere Gemeinden» füllte sie keine halbe Seite der insgesamt neun Seiten umfassenden Broschüre des Regierungsrates. Doch was in diesem runden Dutzend Zeilen stand, hatte es in sich und war dazu angetan, weite Teile der Gemeindelandschaft in Schrecken zu versetzen: Künftig sollte eine minimale Grösse von rund 3'000 Einwohnern pro Gemeinde gelten. Kleinere Gemeinden wurden angehalten, mit andern Gemeinden zu fusionieren, bis diese Grösse erreicht war. Die Zahl der Gemeinden sollte so von 107 auf 50 bis 60 reduziert werden.⁴



Titelblatt der schmalen Broschüre «Luzern '99» (A 1458/16). Die Publikation richtete sich nicht ausschliesslich ans Parlament und erschien nicht in der Serie der Botschaften und Berichte des Regierungsrates.

Rückblickend erinnern sich alt Regierungsrat Kurt Meyer und alt Staatsschreiber Viktor Baumeler, dass dieses Paket von einigen wissenschaftlichen Fachleuten als überladen kritisiert oder gar belächelt wurde. Sie sind jedoch überzeugt, dass die Gemeindereform nicht durchsetzbar gewesen wäre, wenn sie nicht Teil eines umfassenden Pakets gewesen wäre, das Abstriche und Opfer auch in vielen andern Bereichen von Politik und Verwaltung forderte.⁵

⁴ Kanton Luzern, Luzern '99, S. 4.

⁵ Interview Meyer/Baumeler, Auszüge S. 308 - 310.

Was die Gemeindereform betraf, stand vorerst von Seiten der Regierung lediglich die Absicht fest, kleine Gemeinden zu grösseren und damit leistungsfähigeren Einheiten zu fusionieren, welche imstande waren, ihre Aufgaben auch in tatsächlicher Autonomie zu erfüllen. Die kommunizierte Mindestzahl von 3'000 Einwohnern pro Gemeinde geht auf eine Studie des Ökonomen Hans Peter Fagagnini aus dem Jahre 1974 zurück, welche für den Kanton St. Gallen diese Zahl als minimale Gemeindegrösse empfohlen hatte (immerhin bedeutend tiefer als die 10'000 in Studien für den süddeutschen Raum).⁶ Diese ominöse Zahl, die ja später relativiert werden musste, war kein empirisch gesicherter Wert und wurde von der Regierung «einfach mal in die Welt gesetzt», weil man so eine konkrete Grösse hatte, die man vorgeben konnte. Auch die Strategie, wie die Reform konkret umgesetzt werden sollte, musste erst noch entwickelt werden. Der Finanzausgleich etwa, später ein wesentliches Instrument der Reform und auch Druckmittel für Fusionen, war zu Beginn noch nicht im Spiel. Erst im Verlaufe der weiteren Arbeiten und Diskussionen im Teilprojekt Gemeindereform von Luzern '99 kristallisierte sich die Trias heraus, wie sie im Planungsbericht vom März 2000 formuliert worden ist: Strukturreform (Fusionen oder Zusammenarbeit), Aufgabenreform nach dem AKV-Prinzip (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung) und Finanzreform (Anpassung des Finanzausgleichs).⁷

Gemeindereform 2000+: Die Meilensteine

Die weitere Entwicklung im Rahmen des Projekts Gemeindereform 2000+ ist im Kapitel 3 ausführlich dargestellt. Hier seien nur noch die wichtigsten Meilensteine kurz erwähnt.⁸

Vorerst galt es, eine verfassungsmässige Grundlage und Legitimation für die Aktivitäten zur Gemeindeentwicklung zu schaffen. Diese fehlte bisher in der Kantonsverfassung. Im Verlaufe der Vernehmlassung zu einem entsprechenden Verfassungsartikel übernahm die Regierung schliesslich zu weiten Teilen den viel ausführlicheren Gegenvorschlag des VLG zu ihrem ursprünglichen Vorschlag in die Vorlage. Paul Huber spricht deshalb im Nachhinein auch von einem «Befriedungsartikel». In der Volksabstimmung vom 23. September 2001 wurde diese Änderung der Staatsverfassung mit grosser Mehrheit

angenommen. Sie war insofern entscheidend wichtig, als die Stimmbevölkerung sich damit nicht nur erstmals zur Gemeindeentwicklung hatte äussern können, sondern diese auch mit grosser Deutlichkeit legitimierte.

Gleichzeitig konnte der Regierungsrat ein Anreizdekret über die finanzielle Unterstützung für Gemeindeentwicklungsprojekte vorlegen. Der darin enthaltene Kredit von 7,5 Millionen Franken für Fusionsprojekte und 2,5 Millionen für Zusammenarbeitsprojekte wurde vom Grossen Rat im Mai 2001 verabschiedet. Damit konnten finanzielle Nachteile für Fusionsgemeinden etwa in den Bereichen Steuerfuss, Verschuldung, Reorganisationskosten oder Einbussen beim Finanzausgleich ausgeglichen werden und Fusionen eigentlich erst ermöglicht werden.

Der wohl wichtigste Schritt im Prozess der Gemeindereform war die Neuregelung des Finanzausgleichs. Mit ihr wurde einerseits ein gewichtiger und unberechenbarer Kostentreiber entschärft und andererseits den Gemeinden vermehrte Verantwortung, aber auch Autonomie in ihrem finanziellen Gebaren zugewiesen. Es traf sich günstig, dass zur gleichen Zeit auch auf Bundesebene der Finanzausgleich überarbeitet wurde. Regierungsrat Kurt Meyer als Vertreter des Kantons in der Finanzdirektorenkonferenz (FDK), Regierungsrat Paul Huber als Vertreter in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und Finanzverwalter Kurt Stalder als FDK-Sekretär waren gut darüber informiert, was diesbezüglich auf eidgenössischer Ebene lief. So konnten sie die dortigen Erfahrungen und Erkenntnisse in die kantonale Diskussion einbringen. Die neue Regelung im Kanton orientierte sich dann an jener des Bundes und übertrug deren wesentliche Elemente auf den Kanton. Der neue Finanzausgleich trat 2003 in Kraft und wurde, gemäss Aussage von alt Regierungsrat Paul Huber, «bewusst auch als Hebel eingesetzt, um den Druck auf die Fusionen aufrechtzuerhalten. Man hat das auch nicht verschleiert und eigentlich mit Belohnungs- und Bestrafungssystem öffentlich gearbeitet.»⁹

6 Kanton Luzern, Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen, S. 15; Fagagnini, Erneuerung.

7 Interviews Huber, Meyer/Baumeler, Auszüge S. 306 ff.

8 Zur Übersicht auch: Lauber, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor?; Galliker, Staat und Verwaltung, S. 181–183; Kanton Luzern, Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen, S. 4f.

9 Interview Huber, Auszüge S. 306 f.

Tatsächlich beschleunigte der neue Finanzausgleich den Fusionsprozess merklich. Bis 2013 entfiel dann auch sukzessive die Abhängigkeit der Mindestausstattung von der Einwohnerzahl, was den Fusionsdruck auf kleine Gemeinden nochmals erhöhte.

Als sehr komplex und entsprechend langwierig sollte sich der Prozess der Aufgabenentflechtung erweisen. Als grundlegende Voraussetzung einer gestärkten Gemeindeautonomie ging es ja darum, das AKV-Prinzip durchzusetzen, wonach Aufgabe, Verantwortung und Kostenfolgen jeweils in einer Hand zu liegen hätten, bei den Gemeinden oder dem Kanton. Dies unter der Vorgabe der Haushaltsneutralität für Gemeinden und Kanton umzusetzen, geriet zu einem äusserst heiklen Balanceakt. Das als erstes grösseres Paket in Angriff genommene Projekt «Soziales und gesellschaftliche Integration» zeigte, dass die divergierenden Interessen kaum unter einen Hut zu bringen waren. Nach jahrelangen Diskussionen wurde die Aufgabenreform Kanton-Gemeinden ab 2005 in das Projekt Finanzreform 2008 integriert, welches auch den neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich für den Kanton umzusetzen hatte. Unter Einbezug des VLG und nicht zuletzt dank den positiven Auswirkungen des eidgenössischen Finanzausgleichs für den Kanton Luzern kam eine Vorlage zustande, welcher das Volk in der Abstimmung vom 25. November 2007 sehr deutlich zustimmte.

Gescheiterte Projekte

Von den insgesamt 26 Fusionsprojekten, die zwischen 2001 und 2014 an die Hand genommen wurden, konnten deren 16 realisiert werden, und zehn scheiterten. Zu bemerken ist vorerst, dass lediglich die Hälfte dieser zehn Projekte durch einen Volksentscheid verworfen wurden, nämlich Beromünster-Gunzwil-Neudorf (2004), Hitzkirchertal (2006), Egolzwil-Wauwil (2006), Entlebuch G4 (2008) und Stadtregion Luzern (2011). Bei der Stadtregion Luzern ging es dabei noch gar nicht um einen ausgearbeiteten Fusionsvertrag, sondern das Stimmvolk verwarf bereits die weitere Fortsetzung des Fusionsprozesses. In weiteren fünf Fällen kam es nicht zur Volksabstimmung, sondern es entschieden sich schon vorher die beteiligten Gemeinderäte oder einzelne davon für das Aus. Von den gescheiterten Projekten konnten in einem späteren Anlauf zwei doch noch realisiert werden, und ein weiteres kam in reduziertem Umfang zustande.¹⁰

Es waren unterschiedliche Gründe, aus denen die Projekte scheiterten, und meist wirkte gleich ein Bündel von Ursachen. Finanzielle Gründe, meist ein ungenügender Kantonsbeitrag, spielten vor allem dort eine Rolle, wo die Projekte vorzeitig abgebrochen wurden, so in Werthenstein-Wolhusen-Malters, im ersten Anlauf von Rickenbach-Pfeffikon und im Projekt «Michelsamt gemeinsam». Ebenfalls die Finanzen, diesmal ungünstige Perspektiven hinsichtlich des Finanzausgleichs, brachten das Projekt Hitzkirchertal in der Volksabstimmung zum Scheitern.

Doch standen hinter den finanziellen Aspekten meist noch andere ungünstige Faktoren. Beim Projekt Werthenstein-Wolhusen-Malters waren es die komplexen geografischen und gesellschaftlichen Verflechtungen von Werthenstein, dessen Ortsteile nach unterschiedlichen Nachbargemeinden ausgerichtet waren. Besonders ins Gewicht fiel Schachen, das nach Malters orientiert war und gemäss dem Projekt auch an Malters angeschlossen worden wäre. Damit wäre eine Gemeinde aufgeteilt worden, und überdies hätte dieser Gemeindeteil seine Amtszugehörigkeit gewechselt. Gestoppt wurde das Fusionsprojekt schliesslich, weil sich die unterschiedlichen finanziellen Vorstellungen von Kanton und Gemeinden nicht vereinbaren liessen. In Rickenbach-Pfeffikon spielte eine Rolle, dass die beiden Gemeinden einigermassen weit auseinander lagen, topografisch durch den Stierenberg getrennt. Dadurch ist Pfeffikon eher nach den benachbarten aargauischen Gemeinden orientiert, so dass 2007 sogar ein Kantonswechsel zur Diskussion stand. Da sich das Parlament nicht auf einen solchen einlassen wollte, kam es dann, auch dank eines sehr hohen Kantonsbeitrags, doch noch zu dieser Fusion. Die geografische Weiträumigkeit, zudem ein fehlendes klares Zentrum, war ein Teil des Problems für das Projekt Entlebuch G4. Der andere bestand in divergierenden politischen Interessen und nicht zuletzt auch in der Angst vor Identitätsverlust in den einzelnen Gemeinden. Dies war wohl auch bei andern Fusionsprojekten, bei gescheiterten wie auch in der Gegnerschaft von schliesslich doch realisierten Projekten, ein nicht zu unterschätzendes Moment der Auseinandersetzungen.

10 Pfeffikon-Rickenbach und die Fusionen Gunzwils und Neudorfs mit Beromünster, Hitzkirch 7 als reduzierte Version des Projekts Hitzkirchertal.

Ein Hindernis, welches den Abbruch der Projekte auf Behördenebene begünstigte oder Fusionsprozesse gar nicht in Gang kommen liess, blieb oft unausgesprochen. In einigen Gesprächen mit Beteiligten wurde es aber zumindest angedeutet oder auch explizit benannt. Das ist der personelle Aspekt, dass bei einer Fusion Behördenpositionen und Verwaltungsstellen gefährdet waren. Alt Regierungsrat Paul Huber meinte im Gespräch, dass Widerstände sehr stark von Verlustängsten her kamen, von Gemeinderäten, die ihr Amt, vor allem auch von Gemeinbeschreibern, die nach einer Fusion ihren Job verloren hätten. «Ich denke, das war stärker als alles andere. Das wurde aber nie ausgedrückt, das hat man nur subkutan gespürt.» Er fand solche Ängste nachvollziehbar, denn gerade bei Gemeinbeschreibern konnte dies zu einem existentiellen Problem werden. Deshalb habe man bei der Begleitung von Fusionen diesem Aspekt auch besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Man habe zwar das Problem abfedern können, aber so und so viele Gemeinden zu behalten, weil es so und so viele Gemeinbeschreiber gab, meint Huber, wäre reiner Opportunismus gewesen. Wegen dieser Personalfrage kam er übrigens auch unter Druck von Seiten seiner Partei, der SP, und vor allem der Gewerkschaften. Es sei unsinnig, sich notwendigen Veränderungen entgegenzustellen, habe er dann jeweils gesagt und das Beispiel der Heizer angeführt, die man in den Anfängen der Elektrolokomotiven noch mitgenommen habe, obwohl es keine Heizer mehr brauchte.¹¹

Ein Beispiel dafür, wie andererseits eine bestimmte personelle Konstellation den Fusionsprozess begünstigen, ja vielleicht erst ermöglichen konnte, ist Willisau. Dort wusste man, dass es im Gemeinderat von Willisau-Land und im Stadtrat von Willisau-Stadt Rücktritte geben und dass der Gemeinbeschreiber von Willisau-Land in Pension gehen würde. Das war ein begünstigendes Moment, ein solcher Zeitpunkt komme nicht so schnell wieder, meinte die heutige Stadtpräsidentin Erna Bieri-Hunkeler im Gespräch.¹²

Wandel der Luzerner Gemeindeflandschaft

Der neue Verfassungsartikel zu den Gemeinden vom September 2001 und die in Aussicht stehende Neuordnung des Finanzausgleiches brachten Bewegung in die Luzerner Gemeindeflandschaft. Die Anfrage des Gemeinderats von Schwarzenbach um Fusionsverhandlungen bei der Gemeinde Beromünster markierte den Start zu einer eigentlichen Fusionswelle. So wandelte sich die Luzerner Gemeindeflandschaft seit der Jahrhundertwende grundlegend. Zum einen sieht inzwischen die innere Organisation der Gemeinden mit den Neuordnungen in den Bereichen der Finanzierung und der Aufgabenteilung sehr anders aus. Am augenfälligsten ist jedoch das Verschwinden zahlreicher Gemeinden durch Fusionen. In knapp 10 Jahren, zwischen 2004 und 2013, sank die Anzahl der Gemeinden im Kanton Luzern um 24, von 107 auf 83 (s. Karte 5.1).

Es verschwanden vor allem kleine Gemeinden. Im Jahre 2000 gab es noch 37 Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl unter 1'000; davon zählten 16 Gemeinden weniger als 500 und 8 weniger als 300 Einwohner. Im Jahre 2015 blieben noch 13 Gemeinden unter 1000 Einwohnern¹³, wovon bloss noch drei weniger als 500 und gar keine weniger als 300 zählten. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Gemeinden war von 3'276 im Jahre 2000 auf 4'754 im Jahre 2014 angestiegen.¹⁴

Diese Fusion vor allem kleiner Gemeinden war ja im Massnahmenkatalog Luzern '99 ausdrücklich gefordert worden. Fusionen grösserer Gemeinden hingegen wie der beiden Willisau, der Gemeinde Littau mit der Stadt Luzern, in gewissem Sinne auch von Marbach und Escholzmatt blieben die Ausnahmen. Es zeigte sich auch, dass solche strategischen Fusionsprojekte schwierig umzusetzen waren. Dies trotz des Paradigmenwechsels mit dem Planungsbericht von 2007, welcher nicht mehr nur Fusionen finanzschwacher ländlicher Gemeinden, sondern auch Gemeindevereinigungen in den Agglomerationen Luzern und Sursee als förderungswürdig erklärte (siehe Kapitel 3, S. 112 – 114).

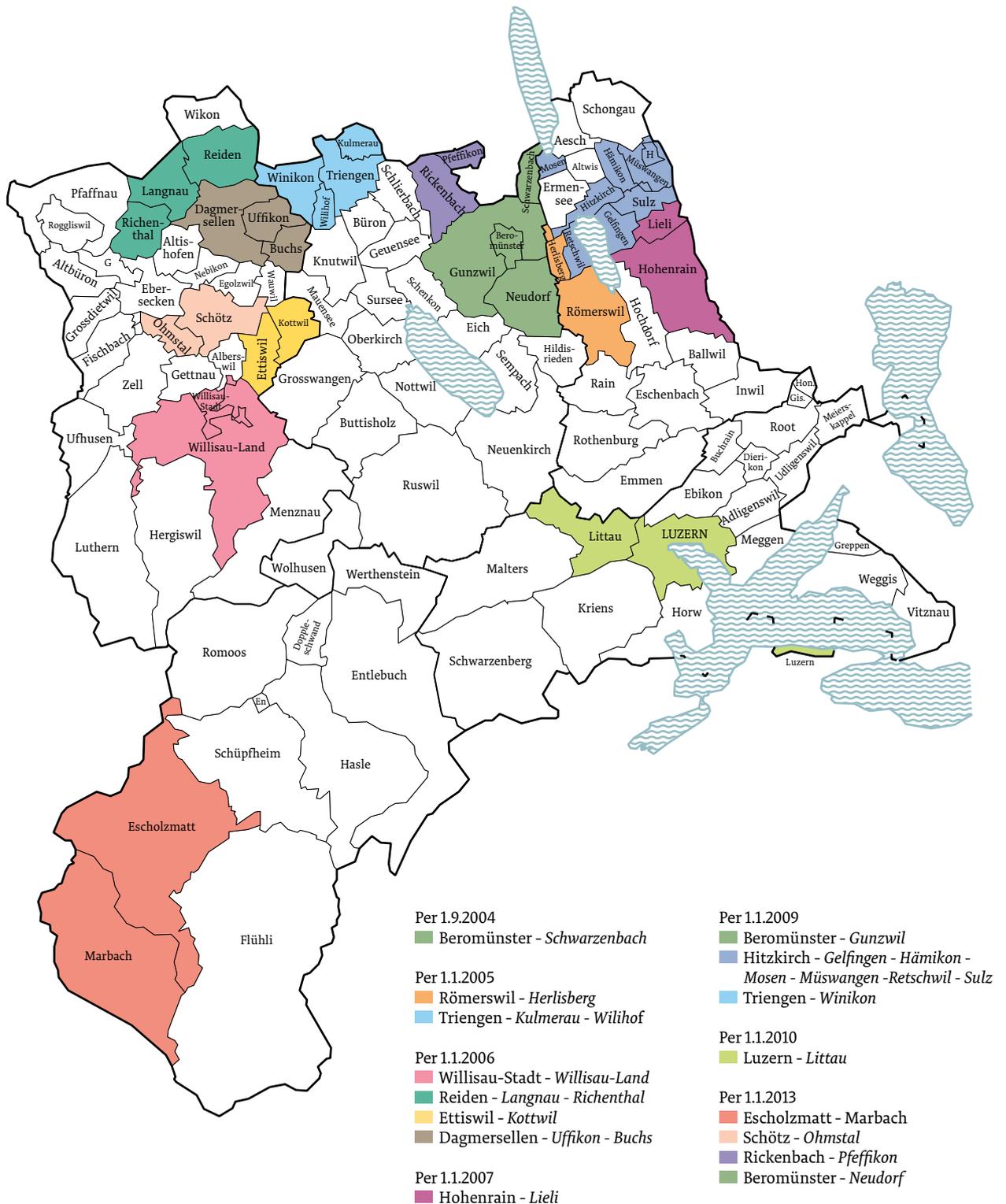
11 Interview Huber, S. 306 f.

12 Interview Bieri-Hunkeler, S. 316 f.

13 Grundlage: LUSTAT, Wohnbevölkerung 2016.

14 Vgl. auch A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 10.

Karte 5.1: Gemeindefusionen im Kanton Luzern, 2004–2013



Erstellung Karte: Staatsarchiv Luzern / Julia Reichle

Tabelle 5.1: Gemeindegrössen im Kanton Luzern in den Jahren 2000 und 2014

Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner	2000		2014	
	absolut	%	absolut	%
kleiner als 300	8	7,5	0	0
300 – 499	8	7,5	3	3,6
500 – 999	21	19,6	10	12,0
1'000 – 2'999	44	41,1	36	43,4
3'000 – 4'999	12	11,2	15	18,1
5'000 – 9'999	8	7,5	14	16,9
10'000 und mehr	6	5,6	5	6,0
Total	107	100	83	100

Quelle: LUSTAT Statistik Luzern, Kanton Luzern in Zahlen, 2001 und 2015.

Die im Programm «Luzern '99» angestrebte Reduktion auf 50 bis 60 Gemeinden erwies sich als ein zu ambitiöses Ziel und wurde bei weitem nicht erreicht. Auch die ominöse minimale Einwohnerzahl von 3'000, die damals in die Welt gesetzt wurde, blieb weitgehend Wunschdenken. Im Jahre 2000 erreichten 26 Gemeinden diese Grössenordnung. Anderthalb Jahrzehnte später waren es mit 34 lediglich acht mehr. Nach wie vor blieb mit 49 Gemeinden der Grossteil unter dieser Grenze. Immerhin jedoch konnte die Zahl der Mini-Gemeinden (unter 500 Einwohnern) deutlich gesenkt werden, nämlich von 16 auf 3.¹⁵

Mit den Gemeindefusionen, die auf den 1. Januar 2013 in Kraft traten, kam der Fusionsprozess im Kanton Luzern zu einem vorläufigen Stillstand. Zwar regte der zuhänden des neuen Departementschefs erstellte Bericht des Amtes für Gemeinden von Ende Mai 2015 eine «Neu-initialisierung der Gemeindefusionen» an, und der Regierungsrat nahm dies in sein Legislaturprogramm 2015–2019 auf: «Die seit dem Projekt Luzern '99 anhaltende umfassende Reform des Staatswesens wird somit in den nächsten Jahren auf mehreren Ebenen weitergeführt. Wir haben beschlossen, das Projekt Gemeindereform erneut und zielgerichtet anzugehen sowie die Instrumente wo nötig anzupassen. Im Fokus stehen Zusammenschlüsse von Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit zur Vereinfachung der Organisationsstrukturen.»¹⁶ Dagegen reichte aber die Planungs- und Finanzkommis-

sion (PFK) die Bemerkung ein: «Der Kanton soll im Rahmen des Projekts Gemeindereform Gemeindefusionen strategisch nicht forcieren.» Diese Bemerkung wurde in der Sitzung des Kantonsrates vom 30. November 2015, gegen den Widerstand der Fraktionen von GLP, Grünen und SP, mit einer Mehrheit von 63 zu 48 Stimmen überwiesen.¹⁷ Ob damit Gemeindefusionen vom Tisch sind, wie die «Neue Luzerner Zeitung» meinte, bleibe dahingestellt. Hans Luternauer, der Präsident des VLG, meinte auf Nachfrage diplomatisch, «forcieren» würde ja Zwang bedeuten, und dies würde gegen den Grundsatz der Gemeindeautonomie verstossen, den er sehr hoch halte. Jedoch finde er es sinnvoll, wenn der Kanton Anreize schaffe, sei es für Fusionen oder für interkommunale Zusammenarbeit. Ob die Gemeinden dann solche Anreize nutzten oder nicht, sei ihre Sache. Aber auch er schätzt die Lage so ein, dass «noch viel Wasser die Bäche hinab laufen muss, bevor noch weitere Fusionen kommen werden.»¹⁸ Alt Regierungsrat Kurt Meyer meint im Rückblick, solchen Entwicklungen wie der Gemeindereform stünde jeweils halt ein bestimmtes Zeitfenster offen, begünstigt durch die Allgemeinlage und die beteiligten Personen. Dieses Zeitfenster hätten sie damals «tüpft», und irgendwann habe es begonnen sich wieder zu schliessen.¹⁹

Die Luzerner Gemeindereform im schweizerischen Umfeld

Seit der zweiten Hälfte des ersten Jahrzehnts nach 2000 hat sich auch in der schweizerischen Gemeindefusionenlandschaft vieles bewegt. In zahlreichen Kantonen sind Gemeindereformen und insbesondere Gemeindefusionen realisiert worden oder sind noch in Planung.²⁰ Der Kanton Luzern war dabei mit seiner Gemeindereform 2000+ vergleichsweise früh dran.

¹⁵ LUSTAT, Jahrbuch Kanton Luzern 2016.

¹⁶ A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 20; Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2015, S. 1734.

¹⁷ Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates 2015, S. 1752–1754.

¹⁸ NLZ vom 1. Dezember 2015; Interview Luternauer, Auszüge S. 314 f.

¹⁹ Interview Meyer/Baumeler, Auszüge S. 308 f.

²⁰ Siehe oben Kap. 1 (Tabelle 1.3, S. 27).

In anderen Kantonen, die ebenso früh oder noch früher solche Reformen in Angriff nahmen, wie etwa Freiburg oder Tessin, existierten damals ausgesprochen viele Kleingemeinden mit bloss wenigen hundert und manchmal unter hundert Einwohnern, ein Umstand, der zu einer Reform der Strukturen drängte. Im Kanton Luzern wäre diesbezüglich eine Reform nicht derart dringlich gewesen. Zwar gab es auch hier Kleingemeinden – 16 der Luzerner Gemeinden zählten wie erwähnt weniger als 500 Einwohner – doch mit seiner durchschnittlichen Gemeindegrösse von 3'276 Einwohnern im Jahre 2000 bewegte sich der Kanton Luzern knapp im obersten Drittel aller Kantone.²¹ Es war bekanntlich die kritische finanzielle Situation des Kantons, welche den Regierungsrat 1997 zu seinem «Paukenschlag» veranlasst hatte.

Wenn auch die Neuregelung des Finanzausgleichs von 2003 erklärermassen als Druckmittel für Fusionen kleiner Gemeinden eingesetzt wurde, so blieb im Kanton Luzern, wie auch in den meisten übrigen Kantonen, die Entscheidung zu Gebietsreformen autonom bei den Gemeinden. Zwangsfusionen, wie sie in den Kantonen Tessin und Wallis in Einzelfällen verfügt wurden oder im Kanton Glarus durch den Beschluss der Landsgemeinde vom Mai 2006 auf kantonaler Ebene beschlossen wurde, waren hier kaum ein Thema. Paragraph 74 der Kantonsverfassung von 2008 würde dieses Instrument nur im äussersten Fall zulassen,²² eine Bestimmung, wie sie auch andere Kantone wie etwa Bern und Freiburg kennen.

Was die Förderung von Gemeindefusionen betrifft, gehört der Kanton Luzern zu den aktiveren Kantonen. In einer Kategorisierung der kantonalen Fusionsvorgaben nach drei Modellen gehört er zu den zehn Kantonen mit regulativen Fusionsvorgaben. Diese bestehen in finanzieller und administrativer Unterstützung von Fusionsprojekten sowie der Möglichkeit von Zwangsfusionen. Demgegenüber verzichten sieben Kantone mit dem Modell der unterstützenden Fusionsvorgaben auf das Instrument der Zwangsfusion und neun Kantone mit neutralen Fusionsvorgaben sehen gar keine Unterstützungsinstrumente vor. In einem Ranking der finanziellen und administrativen Unterstützung von Gemeindefusionen fungiert der Kanton Luzern zusammen mit Graubünden und dem Tessin an der Spitze mit der höchsten Punktezahl.²³

Zahlenmässig ist der Kanton Luzern aber bezüglich Gemeindefusionen keineswegs ein Spitzenreiter. Die 24 Gemeinden, welche hier zwischen 2004 und 2013

durch Fusionen verschwunden sind, machen etwas mehr als 22 Prozent des anfänglichen Gemeindebestands aus. Damit liegt Luzern an neunter Stelle der 15 Kantone mit Gemeindefusionen im Zeitraum 2000–2017 (s. Tabelle 1.1, S27).²⁴ Und während im Kanton Luzern die Fusionsbewegung zumindest vorläufig zum Stillstand gekommen ist, bleibt sie in andern Kantonen, die allerdings später damit begonnen haben, noch in vollem Gange oder scheint sogar erst recht in Schwung zu kommen.

Nicht gelungen – und für absehbare Zeit wohl auch vom Tisch – ist die Fusionsstrategie zu starken Zentrums- und Agglomerationsgemeinden in den Agglomerationen Luzern und Sursee. Sie war ja in «Luzern '99» und bei der Gemeinde-reform 2000+, die vor allem die kleinen Landgemeinden im Visier hatten, nicht vorgesehen und wurde erst mit dem Paradigmenwechsel von 2007 zum Thema. Diesbezüglich lohnt sich ein Blick auf den Kanton Tessin. Der Stadt Lugano war es zwischen 2004 und 2013 gelungen, durch den schrittweisen Zusammenschluss mit insgesamt 18 Gemeinden ihr Gewicht in der schweizerischen Städtelandschaft erheblich zu verstärken. Allerdings waren diese Gemeinden von der Grösse her nicht mit jenen der Agglomeration Luzern vergleichbar. Unter dem Motto «La Città Ticino» erklärte der Tessiner Staatsrat im Jahre 2013 die Fusionen zu vier städtischen Zentren zum Programm, nämlich im Luganese (mit noch weiteren Eingemeindungen), Mendrisiotto, Bellinzonese und Locarnese. Doch die Umsetzung stösst vor allem im Sopraceneri noch auf Widerstände. Auch im Kanton Jura war eine Arrondierung um die Kantonshauptstadt in Abklärung. Insgesamt 12 Gemeinden der Umgebung sollten nach diesen Plänen mit der Stadt Delémont zusammengefasst werden. Dieses Vorhaben wurde im Sommer 2016 zugunsten eines kleineren Projekts aufgegeben, um eine Ablehnung durch das Volk zu vermeiden.²⁵

21 Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850 - 2000, S. 22 und 122 f. 2016 lag der Kanton Luzern mit 4832 Einwohnern an zehnter Stelle (Rühli, Noch 2294 Gemeinden; vgl. oben S. 26).

22 § 74.3 lautet: «Auf Antrag einer betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat die Vereinigung oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. [...]» (Kanton Luzern, Gesetzsammlung 2007, S. 189)

23 Forowiz, Zuckerbrot; Rühli, Gemeindeautonomie, S. 157 – 159.

24 Vgl. Ladner et al., Gemeindefusionen, Tab. 8, S. 46.

25 BFS, Gemeindeverzeichnis. Angekündigte Änderungen 2016 und 2017.

Politische und administrative Aspekte

Fusion versus interkommunale Zusammenarbeit

In den Debatten um «Luzern '99» und die Gemeindefusion 2000+ stand auch immer die interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zu Gemeindefusionen zur Diskussion. Viele Gemeinden und auch der VLG gaben dieser weniger einschneidenden Alternative den Vorzug. In diesem Sinne äusserten sich auch befragte Fusionsgegner. Emil Stöckli aus Langnau hätte sich gut eine Zusammenarbeit etwa bei der Steuerverwaltung, der AHV, der Feuerwehr oder im Sozialbereich vorstellen können. Dies alles, ohne die Eigenständigkeit der Gemeinde einfach aufzugeben.²⁶

Über die Vorteile und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit ist viel geschrieben worden. Gegenüber isoliertem Handeln einzelner Gemeinden ermöglicht sie, kostengünstigere und vor allem professionellere Dienstleistungen zu erbringen und notwendige teure Infrastrukturen zu errichten, für welche die finanziellen Ressourcen einer kleinen Gemeinde nicht ausreichen. Dagegen können Probleme bei der Steuerung und Kontrolle solcher Projekte entstehen, wenn die Zuständigkeiten dafür kompliziert und unklar sind. Vor allem aber werden Demokratieüberlegungen gegen die interkommunale Zusammenarbeit angeführt. Es bestehe «die Möglichkeit eines teilweisen Autonomieverlustes für die einzelne Gemeinde, da Entscheide durch interkommunale Gremien gefällt würden, die nicht demokratisch durch die Bevölkerung gewählt, sondern durch die Exekutive bestimmt» seien. Die Gemeindelegislative habe nur noch beschränkten und indirekten Einfluss auf Entscheide der Organisation.²⁷

Auch die damaligen Verantwortlichen in der Regierung haben diese Bedenken geteilt. Alt Regierungsrat Kurt Meyer und alt Staatsschreiber Viktor Baumeler erinnern sich, man habe damals selbstverständlich jede interkommunale Zusammenarbeit begrüsst. Aber letztlich habe man auch gewusst, dass eine solche Zusammenarbeit mit sich überlappenden Verbänden sehr umständlich werden könne. Dazu seien die Nachteile im demokratischen Entscheidungsprozess gekommen. Ein Budget eines solchen Verbandes überhaupt zur Abstimmung zu bringen, sei unsäglich kompliziert geworden. Dies habe viel Macht zu den Behörden verschoben, vor allem zu jenen, die in den Führungsgremien der Zweckverbände sassen.²⁸

Hans Luternauer als Präsident des VLG möchte nicht so weit gehen, das eine oder das andere Modell als besser zu bezeichnen. Wenn für Gemeinden die Fusion kein Thema sei, dann sollten sie zumindest versuchen, auf gewissen Ebenen zusammenzuarbeiten, beispielsweise bei der Bauverwaltung oder beim Sozialwesen. Wenn man da drei oder vier Gemeinden zusammennehme, könne mit grösserer Fachkompetenz gearbeitet werden. Doch auch hier gelte der Grundsatz der Gemeindeautonomie. Wenn eine Gemeinde nicht wolle, dürfe man sie weder zu einer Fusion noch zu einer interkommunalen Zusammenarbeit zwingen – nur müsse sie dann auch die Kosten für ihren Alleingang selber tragen.

In Reiden, so Luternauer, habe man damals die Alternativen einer vertieften Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden oder einer Fusion geprüft und bewertet, auch mit externer Beratung durch das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR. Man habe bald gesehen, dass zwar Zusammenarbeit immer gut sei, aber irgendwo an Grenzen stosse. Eine vertiefte Zusammenarbeit hätte weitere Abhängigkeiten untereinander und komplizierte lange Entscheidungswege mit sich gebracht. Das habe man früher schon mit der gemeinsamen Oberstufe der Volksschule erfahren, als man bei jeder Änderung zuerst mit den Gremien aller beteiligten Gemeinden habe verhandeln müssen. Dies alles habe dann dazu geführt, das Modell Fusion weiter zu verfolgen.²⁹

Demokratische Beteiligung in fusionierten Gemeinden

Die Frage, wie sich Fusionen auf das politische Leben der betroffenen Gemeinden auswirkten, ist umstritten. Eine gesamtschweizerische Untersuchung zum Zusammenhang von Gemeindegrösse und Qualität der Demokratie kommt zusammenfassend zum Schluss, dass in grösseren Gemeinden das Vertrauen in die Politikerinnen und Politiker geringer sei, die Leute sich in politischen

26 Interview Stöckli, Auszüge S. 313.

27 Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 112f. Weiter auch: Ladner, Gemeindeformen, S. 9; Ladner et al., Gemeindefusionen 2009/2010, S. 35.

28 Interview Meyer/Baumeler, Auszüge S. 308 ff.

29 Interview Luternauer, Auszüge S. 314 f.

Fragen weniger kompetent fühlten und dass damit auch die demokratische Beteiligung eher tiefer ausfalle. Dies deute darauf hin, dass die Qualität der Demokratie unter Gemeindefusionen leiden könne.³⁰ Die Studie relativiert diese Feststellung aber mit dem Hinweis auf Berichte über Gemeindefusionen, wonach das politische Interesse nach einer Fusion eher gestiegen sei und die Partizipation zugenommen habe. Und die Autoren warnen davor, Demokratie in grossen und kleinen Gemeinden mit den Begriffen «schlechter» oder «besser» zu vergleichen. Eher stünden sich hier unmittelbare Direktdemokratie in kleinen und die stärker vermittelte Repräsentativdemokratie in grossen Gemeinden gegenüber. Dazu ist zu sagen, dass es bei den fusionierten Gemeinden im Kanton Luzern beim direktdemokratischen System auf Gemeindeebene blieb (ausser im Fall Luzern-Littau, wo schon vorher Gemeindeparlamente bestanden). Auch handelt es sich bei den sechs Gemeinden, die in den letzten Jahren die Gemeindeversammlung zu Gunsten der Urnenabstimmung abgeschafft haben, nicht um Fusionsgemeinden.

Gemäss einer Studie aus dem Zentrum für Demokratie Aarau zu fusionierten Gemeinden im Kanton Tessin haben dortige Fusionen einen negativen Effekt auf die Wahlbeteiligung. Diese sei nach den Fusionen signifikant gesunken.³¹ Dem steht allerdings eine Abnahme von stillen Wahlen in den untersuchten Gemeinden gegenüber, was den Wahlberechtigten vermehrte Wahlmöglichkeiten verschafft und so wiederum eine Bereicherung des politischen Lebens bedeutet. Die Studie spricht zudem von einer Delokalisierung des Parteiensystems als Folge von Fusionen, indem lokale Parteien verschwanden und sich das lokale Parteiensystem dem regionalen und nationalen anglich. Die Autoren der Studie weisen aber selber darauf hin, dass ihre Ergebnisse nicht ohne weiteres generalisiert werden können, insbesondere weil die Tessiner Gemeinden vor den Fusionen im Durchschnitt deutlich kleiner waren als in andern Kantonen der Schweiz.

Der Bericht des Amtes für Gemeinden des Kantons Luzern stellt unterschiedliche Tendenzen bezüglich des Interesses und der Partizipation der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in fusionierten Gemeinden fest: Abnahme des Interesses in den einen, neuer Schwung ins politische Leben in andern. Hingegen sei es nicht einfacher geworden, Personal für politische Ämter zu gewinnen. Dies betreffe weniger die Gemeindeexekutiven als die verschiedenen Gremien wie Schulpflegen oder Rechnungskommissionen.³²

Es ergibt sich also aus den erwähnten Untersuchungen kein deutlicher Hinweis darauf, dass sich Fusionen negativ auf das politische Leben in den Gemeinden auswirken würden. Gespräche mit Beteiligten aus fusionierten Gemeinden des Kantons Luzern zeigen unterschiedliche Ansichten. Die Fusionsgegner aus Langnau und Neudorf können die Frage nach der Beteiligung aus ihren Ortsteilen an den Gemeindeversammlungen nicht klar beantworten, weil sie nach ihrer eigenen Aussage selber nicht mehr teilnehmen. Emil Stöckli aus Langnau vermutet, dass die Beteiligung nicht sehr gross sei, räumt aber auch ein, dass schon vor der Fusion die Besucherzahlen «nicht übermässig» waren. Gemäss Anton Häfliger, ehemaligem Gemeinderat von Richenthal und Befürworter der Fusion, sind hingegen die Richenthaler in der Reider Gemeindeversammlung jeweils gut vertreten. Wer früher in Richenthal die Gemeindeversammlung besucht habe, gehe jetzt auch nach Reiden.³³

Hans-Peter Arnold aus Neudorf, ein dezidiert Förderer der Fusion mit Beromünster und Gemeinderat der fusionierten Gemeinde, ist jedes Mal überrascht, wie viele Personen aus Neudorf jeweils an der Gemeindeversammlung anzutreffen sind. Dabei hätte man sich vor einigen Jahren gar nicht vorstellen können, nach Münster – wie Beromünster im Alltag noch immer genannt wird – an eine Gemeindeversammlung zu gehen. Das Dorf sei zudem im Gemeinderat vertreten, und es arbeiteten auch viele Leute in Kommissionen und in Projekten mit. Er räumt aber ein, dass es ab einer gewissen Grösse der Gemeinde eine Entfremdung zwischen Basis und Behörden geben könne, dass diese weiter weg vom Bürger seien, dass die Bürger das Gefühl hätten, nicht mehr so einfach an die Entscheidungsträger heranzukommen. Er ist aber überzeugt, dass Neudorf mehr erreichen kann, wenn es sich in die grosse Gemeinde einbringen und dort mitentscheiden kann. Und er erfährt aus Gesprächen mit ehemaligen Fusionsgegnern, wie diese merkten, «dass sie heute eigentlich über viel mehr entscheiden können.

30 Ladner/Bühlmann, Demokratie in den Gemeinden, v.a. Zusammenfassung und Fazit S. 243–267.

31 Koch/Rohner, Effekt von Gemeindefusionen, S. 133–154.

32 A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 13.

33 Interviews Stöckli, Hüsler, Auszüge S. 311 u. 313; Mitteilung Anton Häfliger, Richenthal, vom 16.03.2016.

Sie entscheiden über Infrastrukturen, zu denen sie vorher nichts zu sagen hatten. Sie sehen, dass in den eigenen Ortsteil investiert wird in einer Form, wie das vorher gar nicht möglich war.»³⁴

In Willisau – das ohnehin als ein besonders gelungenes Beispiel einer Fusion gelten kann³⁵ – hat die Fusion nach Aussage der Stadtpräsidentin Erna Bieri-Hunkeler die politische Kultur und die Beteiligung an Gemeindeversammlungen belebt. Und man habe begonnen, über die alten Gemeindegrenzen hinaus zu denken und das ganze neue Gemeindegebiet im Auge zu behalten. Hier hatte die Fusion auch eine interessante Auswirkung auf das Parteiengefüge, in den Augen des ehemaligen Fusionsgegners Josef Wechsler eine sehr positive Entwicklung. Waren die beiden alten Gemeinden jeweils entweder von der CVP oder den Liberalen dominiert, so konnte sich in der grösseren neuen Gemeinde auch die SP, vorher eher eine marginale Gruppierung, als massgebliche Kraft positionieren und sich einen Sitz im neuen Stadtrat holen. Sie konnte diesen Sitz bisher zweimal, zuletzt im Mai 2016, verteidigen.³⁶

Einen Hinweis darauf, wie die politische Basisdiskussion ein Stück weit von der Ebene der alten Gemeinden weggehen kann, gibt eine Aussage aus Richenthal, das sich mit Reiden zusammengeschlossen hat. Dort seien wichtige Geschäfte der Gemeindeversammlung früher jeweils in den Ortssektionen der Parteien diskutiert worden, und es seien in diesen Gremien auch Behördenmitglieder gesucht und vorgeschlagen worden. Mit der Gemeindefusion seien auch die alten Ortssektionen zu einer Sektion in der fusionierten Gemeinde zusammengelegt worden. In Richenthal habe das zur Folge, dass Parteimitglieder aus dieser ehemaligen Gemeinde (wie etwa auch der Befragte), die vorher regelmässig die Parteiversammlungen besucht hätten, nicht mehr zu Versammlungen ihrer Partei nach Reiden gingen.³⁷ Hier verschwand also ein Diskussionsforum, in welchem spezifisch diesen dörflichen Bereich betreffende politische Themen abgehandelt wurden.

Bürgernähe und Effizienz der Verwaltung

Mit einer Gemeindefusion wurde jeweils auch die Gemeindeverwaltung in einem der beteiligten Dörfer konzentriert. Deren Standort war immer ein wichtiger Punkt der Fusionsverhandlungen. Denn für die fusionierten Gemeinden, ausser für die Standortgemeinde, ging durch die Fusion die Gemeindeverwaltung im eigenen Dorf verloren. Bedeutete dies einen Verlust an Bürgernähe? Fritz Hüsler aus Neudorf sieht selbst als Fusionsgegner kein Problem darin. Nach seinen Erfahrungen sei die Kundenfreundlichkeit der Verwaltung nicht schlechter geworden. Ausser für die ältesten Leute sei auch der Weg nach Beromünster bei der heutigen Mobilität kein Problem. Der Öffentliche Verkehr biete einen Halbstundentakt dorthin an, und schon die Schulkinder seien den Weg gewohnt. Auch Hans-Peter Arnold verweist auf die guten Verbindungen mit dem öffentlichen Verkehr in der ganzen Gemeinde, und darauf, dass die Leute ohnehin auch nach Beromünster oder noch weiter weg einkaufen gingen.³⁸

Im Fall von Langnau sieht es Emil Stöckli nicht ganz so positiv. Für Leute, die mobil seien, werde der Weg nach Reiden zwar zur Selbstverständlichkeit. Aber das Vertrauensverhältnis sei nicht mehr dasselbe. Früher hätte die Mehrheit der Leute den Gemeindegemeinschreiber gekannt und ihm Du gesagt. Jetzt sei das nicht mehr dasselbe, es sei komplizierter geworden, obwohl kompetente Leute im Einsatz stünden. Hans Luternauer schränkt ein, die Gemeindeverwaltung im eigenen Dorf zu haben, sei vor allem eine emotionale Angelegenheit, im praktischen Alltag jedoch gar nicht mehr von grossem Belang. Er erinnert sich, wie er in Diskussionen um die Fusion ab und zu auf den Verlust der Gemeindeverwaltung in Langnau oder Richenthal angesprochen worden sei. Auf seine Gegenfrage, wie oft die Betreffenden im letzten Jahr zur Gemeindeverwaltung gegangen seien, habe er nicht selten die verblüffte Antwort erhalten, dass dies nie der

34 Interview Arnold, Auszüge S. 312 f.

35 Siehe dazu Kap. 4, S. 206 ff.

36 Interviews Bieri-Hunkeler, Wechsler, Auszüge S. 315 ff.

37 Mitteilung Anton Häfliger, Richenthal, vom 16.03.2016.

38 Interviews Arnold, Hüsler, Auszüge S. 311 ff.

Fall gewesen sei. Von ähnlichen Erfahrungen berichtet auch der ehemalige Richenthaler Gemeinderat Anton Häfliger.³⁹

Ein wichtiges Argument für Gemeindefusionen war, dass in einer grösseren Gemeinde die Verwaltung effizienter arbeiten könne. Ohne zu bestreiten, dass auch kleine Verwaltungen effizient sein können, stellen die befragten Fusionsbefürworter die Professionalität in den Vordergrund. Früher habe ein Gemeindeschreiber über alles Bescheid wissen müssen. Heute arbeiteten Spezialisten in der Verwaltung, etwa für die Finanzen, die Steuern oder das Bauwesen. Diese hätten sich ein spezifisches Fachwissen angeeignet und eine höhere Kompetenz in ihrem Fachgebiet erworben, als das einem Allrounder-Gemeindeschreiber überhaupt möglich gewesen sei. Dadurch habe sich auch das Dienstleistungsangebot für die Bürger deutlich verbessert.⁴⁰ In seinem Standortbericht vom Mai 2015 bekräftigte das Amt für Gemeinden, dass grössere Verwaltungseinheiten den Mitarbeitenden eine stärkere Fachspezialisierung und mehr Flexibilität, etwa bei Stellvertretungen, ermöglichten. Zudem brächten sie Effizienzgewinne beim Einsatz neuer technischer Lösungen, die im Verbund arbeiteten.⁴¹

Raumplanung

Für den Reider Gemeindepräsidenten Hans Luternauer stand damals, als er sich für die Fusion mit den kleinen Nachbargemeinden stark machte, eine grundsätzliche Überlegung als Auslöser im Vordergrund. Es ging ihm um die gemeinsame Gestaltung des Lebensraumes. Er fand es nicht sinnvoll, dass jede der Gemeinden in ihren engen Grenzen ihre eigene Zonenplanung betreibe. Vielmehr sollte man die Chance nutzen, Industrie und Gewerbe dorthin zu planen, wo es von der Verkehrslage her sinnvoll war, etwa im Gebiet um den Autobahnanschluss in Mehlsecken, dafür aber die Dörfer vom grossen Verkehr freizuhalten und damit ihre Wohnqualität zu bewahren.

Auch der Regierungsrat hatte damals mit der Forderung nach grösseren Gemeinden im Programm Luzern '99 unter anderem die übergreifende Zonenplanung im Auge. Statt dass jede kleine Gemeinde für sich eigene Wohnzonen, öffentliche Zonen, Gewerbezone ausschilde, würde eine Planung im grösseren Rahmen den örtlichen Gegebenheiten besser gerecht werden. Und die

befragten Fusionsbefürworter betrachten es alle, sei es in Willisau, Reiden oder Beromünster, als eine grosse Erregungenschaft ihrer Gemeinden, dass nun über die engen Gemeindegrenzen hinaus geplant werden könne.⁴²

Hans Luternauer findet auch den Rahmen einer grösseren Gemeinde noch zu eng für eine verantwortungsvolle Raumplanung. Eine solche müsste mit einer weiteren regionalen Perspektive angegangen werden. Zwar geschehe dies ja in den Regionalplanungsverbänden. Doch letztlich liege der Entscheid noch immer bei den Gemeinden. Er fände es hoch interessant, hier einen gemeinsamen Schlüssel zu finden. Aber mit dem Planungsverband eine vierte Staatsebene zwischen Kanton und Gemeinden einzuschieben, das dürfe es nach seiner festen Überzeugung nicht geben. Der ehemalige SP-Regierungsrat Paul Huber, der es immer noch unsäglich findet, wie wir mit unserem Raum umgehen, würde da weiter gehen. Seiner Meinung nach müsste, um der Zersiedlung zu steuern, eine striktere Raumplanung mit klaren strategischen Zielen für eine Region durchgesetzt werden, wobei der regionale Rahmen das mindeste wäre.⁴³

Der Bericht des Amtes für Gemeinden wertet die Auswirkungen der Fusionen auf die Raumplanung ebenfalls positiv. Er differenziert jedoch die Aussage insofern, dass in einigen neuen Gemeinden die spezifischen räumlichen Gegebenheiten einer sinnvollen raumplanerischen Entwicklung hinderlich seien.⁴⁴

39 Interviews Luternauer u. Stöckli, Auszüge S. 313 ff.; Mitteilung Anton Häfliger, Richenthal, vom 16.03.2016.

40 Interviews Arnold u. Luternauer, Auszüge S. 312 ff.

41 A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 11.

42 Interviews Luternauer, Arnold, Bieri-Hunkeler, Huber, Meyer/Baumeler, Auszüge S. 306 ff.

43 Interviews Luternauer u. Huber, Auszüge S. 306 f. u. 314 f.

44 A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 11 f.

Gestärkte Gemeinden

Haben die fusionierten Gemeinden ein grösseres Gewicht erhalten innerhalb der Region und gegenüber dem Kanton? Gemäss einer Umfrage der Hochschule Chur aus dem Jahre 2009 bei 55 fusionierten Gemeinden aus zwölf verschiedenen Kantonen der Schweiz verspürte nur eine Minderheit davon eine fusionsbedingte Veränderung ihres Einflusses beim Kanton oder bezüglich der Standortattraktivität. Dazu gehörten allerdings alle grossen Gemeinden, nämlich Gemeinden mit über 5'000 Einwohnern.⁴⁵ Zu den grossen Gemeinden nach diesem Kriterium gehören auch die drei hier näher betrachteten Gemeinden Beromünster, Reiden und Willisau, deren Exponenten alle diesbezüglich eine positive Auswirkung der Fusion bestätigen.

Hans Luternauer weiss aus seiner Erfahrung im Kantonsparlament, dass dort in der Regel eigentlich die grossen Gemeinden die Richtung vorgeben. Reiden sei in Luzern vor 20 Jahren deutlich weniger wahrgenommen worden als jetzt, nicht nur wegen seiner Lage an der Peripherie zum Kanton Aargau. Da sich zudem Dagmersellen mit Uffikon und Buchs zusammengeschlossen habe, gebe es nun zwei starke Gemeinden im unteren Wiggertal, die nicht mehr zu übersehen seien.

Doch nicht nur die Grösse habe die erhöhte Aufmerksamkeit begründet, sondern im Kanton habe man gemerkt, dass sich hier mit der Fusion etwas bewege. Auch das Wachstum an Arbeitsplätzen, ebenfalls ein Resultat besserer Planungsmöglichkeiten der fusionierten Gemeinde, habe die Position Reidens innerhalb des Kantons gestärkt. Und gegenüber dem regionalen Zentrum Zofingen, mit dem die Wiggertaler Gemeinden in einem interkantonalen Regionalplanungsverband zusammenarbeiten, sei man unbestritten in einer stärkeren Position als vorher.⁴⁶

Im Michelsamt haben die Gemeindefusionen von Beromünster und Rickenbach-Pfeffikon zusammen mit weiteren Zusammenarbeitsprojekten neue Chancen für die Region eröffnet, meint Hans-Peter Arnold. Es habe sich ein übergeordnetes Gedankengut entwickeln können. Und mit jetzt noch zwei statt früher sechs Gemeinden habe man eine Grösse erreicht, mit der man schneller und aktiver handeln könne. Das habe dem Michelsamt die Möglichkeit verschafft, seine Interessen nach aussen gezielter zu bündeln, worum es von andern Regionen bisweilen benieden werde.⁴⁷

Ganz eindeutig gestärkt durch die Fusion wurde die Stadt Willisau. Mit der alten Struktur von zwei Gemeinden hätte Willisau wohl nie die Bedeutung als regionales Zentrum erlangt, die es heute geniesst. Willisau sei bei Verhandlungen mit dem Kanton in einer andern Position als früher, ist die Stadtpräsidentin Erna Bieri-Hunkeler überzeugt. Schon die schiere Grösse der Gemeinde falle ins Gewicht; mit gegen 8'000 Einwohnern ist sie die achtgrösste Gemeinde des Kantons. Kommt dazu, dass die beiden alten Gemeinden sich vorwiegend mit sich selbst beschäftigt und gegenseitig blockiert hatten. Die neue Gemeinde konnte, nicht zuletzt dank einer gesamtheitlichen Zonenplanung, Investitionen tätigen, die sie für das regionale Umfeld attraktiv machte. Sie positionierte sich als starken Bildungsstandort und war imstande, den Sitz verschiedener Institutionen wie des Bezirksgerichts oder der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde der Region zu sich zu holen. Mit zehn umliegenden Gemeinden ging sie ein Kooperationsprojekt zu vermehrter Zusammenarbeit ein, und sie bietet sich als regionale Dienstleisterin an, etwa indem sie unter anderem für kleinere Gemeinden wie Hergiswil, Gettnau, Grosse Dietwil und Luthern ein regionales Steueramt oder ein regionales Betriebsamt führt.⁴⁸

45 Fetz, *Wie wirken*, S. 18 f.

46 Interview Luternauer, Auszüge S. 314 f.

47 Interview Arnold, Auszüge S. 312 f.

48 Interview Bieri-Hunkeler, Auszüge S. 316 f.; vgl. A 1666/183.2, Interview Robert Küng für den Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen, 2009.

Die sogenannten weichen Faktoren

Der heikle Weg zur Fusion

Der Entscheid für eine Fusion bedeutet für die betreffenden Gemeinden eine existenzielle Angelegenheit. Der Politologe Wolf Linder gibt zu bedenken, dass Fusionsentscheide von ganz anderer Art seien als die üblichen: «Fusionen sind lokale Schicksalsentscheide; sie lassen sich nicht rückgängig machen, denn die übernommene Gemeinde geht unter. Den hinterlassenen Bürgerinnen und Bürgern geht ein kleines Stück Heimat verloren. Sie tauschen politische Autonomie im kleineren Rahmen gegen die Mitwirkung im grösseren Verband ein, wissen aber nicht, ob es ihnen dabei besser geht.» Angesichts globaler Veränderungen möge «die Gemeinde und ihre politische Autonomie vielen als ein letzter Raum erscheinen, der verlässliche Abgrenzung und Identifikation erlaubt.»⁴⁹ Die Auseinandersetzungen und Diskussionen um Gemeindefusionen spielten sich deshalb in einem stark emotionalen Umfeld ab, wie sich sowohl Gegner und Befürworter im Gespräch erinnern. Emotionen konnten Familien entzweien und etwa dazu führen, dass Vater und Sohn lange Zeit nicht mehr miteinander redeten.⁵⁰ Ein Erfolg hing deshalb nicht unwesentlich davon ab, ob die Behörden und Gruppierungen, welche eine Fusion anstrebten, mit Respekt und sachlichen Argumenten solche emotionalen Bewegungen zu beruhigen vermochten. Das scheint etwa in Willisau sehr gut gelungen zu sein, wie auch ein ehemaliger Gegner im Nachhinein feststellt.⁵¹

Für die vorbildliche Umsetzung der Fusion zeichnete die Neue Helvetische Gesellschaft die Gemeinde Escholzmatt-Marbach mit dem Demokratiepreis 2014 aus. In seiner Laudatio anlässlich der Preisübergabe wies alt Bundesrichter Franz Nyffeler darauf hin, dass die beiden Gemeinden während des fünf Jahre dauernden Fusionsprozesses intensiv zusammengearbeitet hätten. Die Verantwortlichen hätten klar definierte Zwischenschritte gefunden und dabei darauf geachtet, dass jeder dieser Schritte die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht überforderte. Und er lobte das Kommunikationskonzept der für die Fusion Verantwortlichen, welches «der Phantasie keine Grenzen gesetzt» habe. Der extra angelegte «Mitenand-Wanderweg» vorbei an didaktisch konzipierten Informationsplakaten etwa habe «der unterschiedlichen Herkunft der Teilnehmer von Escholzmatt und Marbach das wachsende Bewusstsein einer gemeinsamen Zukunft» entgegengesetzt.⁵² In ähnlicher Weise wurde auch an andern Orten Öffentlichkeitsarbeit

geleistet. Erwähnt sei etwa der «Marktstand», mit dem der Meinungsaustausch zum Fusionsprojekt Michelsamt gemeinsam gefördert wurde.

Entscheidend war, wie im Fusionsprozess die Bevölkerung informiert und in die Diskussionen einbezogen wurde. Ein erfolgreicher Weg dazu war das sogenannte Ein-Text-Verfahren, welches vom Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) in Luzern entwickelt und moderiert wurde und erstmals beim Fusionsvorhaben von Wolhusen und Werthenstein, wenig später auch in Willisau und Reiden zur Anwendung kam.⁵³ Dabei wurde ein von neutraler Stelle verfasster und erklärermassen verbesserungswürdiger Grundlagentext zu einem Fusionsvertrag verschiedenen thematisch und interessensmässig zusammengesetzten Arbeitsgruppen zur Diskussion vorgelegt, bis schliesslich ein gemeinsam ausgehandelter Entwurf vorlag. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppen wurden von den Behörden jeweils aus verschiedenen Interessenkreisen ausgewählt. Dies wurde allerdings von Fusionsgegnern später kritisiert, weil sie sich dabei übergangen fühlten.

Die Information der Bevölkerung und deren Einbezug in den Fusionsprozess war den fusionsbefürwortenden Behörden und Gruppierungen ein grosses Anliegen; deren Exponenten zeigten sich in den Interviews auch überzeugt davon, dass sie mit Argumenten auf die Gegner zugegangen seien und diese zu Diskussionen eingeladen hätten. Die Wahrnehmung – und diese ist erklärermassen subjektiv – auf der Gegenseite war oft eine andere. Zum einen kritisierten die befragten Fusionsgegner das Tempo des Prozesses in ihren Gemeinden. Die Fusion sei zu überstürzt vorangetrieben worden. Zum andern hatten behördliche Informationen für Fusionsgegner oft den Geruch von Propaganda. Es seien nur die positiven Seiten einer angestrebten Fusion herausgestellt worden. Einige beklagten sich, dass die Zusammensetzung der Diskussionsgremien einseitig gewesen sei, dass man in Versammlungen ihre Voten nicht ernst ge-

49 Linder, Gemeindefusionen; ders., Tanzen.

50 Z. B. in Willisau, vgl. Interview Bieri-Hunkeler, Auszüge S. 316 f.

51 Interview Wechsler, Auszüge S. 315 f.

52 Nyffeler, Laudatio; Blatter, Kraftakt.

53 Siehe oben Kap. 4, S. 165. Das Verfahren wurde nur bei diesen Fusionsprozessen durchgeführt, später nicht mehr.

nommen habe, ja dass sie gelegentlich abgekanzelt oder von Fusionsbefürwortern charakterlich abqualifiziert worden seien. Gelegentlich war das Misstrauen so gross, dass Informationsveranstaltungen als Feigenblatt für Behörden abgetan wurden, die ohnehin machten, was sie wollten. Solche Erinnerungen geben einen Eindruck von der hoch emotionalen Atmosphäre, in der solche Prozesse abliefen. Und dass ihre Eindrücke zumindest ein Stück weit subjektiv geprägt waren, räumen die befragten Gegner ein. Wie sie übrigens alle beteuern, den demokratischen Entscheid für die Fusion akzeptiert zu haben und nun den Blick nicht nach rückwärts, sondern nach vorne zu richten.

Die Emotionen, welche da im Spiel waren, gründeten sehr stark im Gefühl, mit der alten Gemeinde ein Stück vertrauter Heimat zu verlieren. Bei den beiden befragten Gegnern aus Langnau und Neudorf und wohl auch in einigen andern Gemeinden war dieses Gefühl bestärkt durch die Überzeugung, dass die Gemeinde durchaus hätte überleben können. Alt Regierungsrat Paul Huber ist aber überzeugt, dass solche Ängste oft für persönliche Interessen instrumentalisiert wurden, etwa dann, wenn eigene Positionen oder Jobs in Frage gestellt waren. Auch alt Regierungsrat Kurt Meyer und Viktor Baumeler schliessen nicht aus, dass gelegentlich «auf diesem politischen Klavier gespielt» wurde, finden es jedoch schwierig zu beurteilen, ob innere Überzeugung oder die Wahrung von Interessen dahinter standen. Meyer sieht es im Rückblick eher gelassen. Er erzählt von einer Gemeindeversammlung, zu der er eingeladen war. Auf das heftige Votum des Gemeindeammanns, «wir bleiben selbstständig», habe der ganze Saal voller Begeisterung geklatscht. In einer solch emotionalen Situation hätten sachliche Argumente gar nichts ausrichten können. Er habe es zur Kenntnis genommen und dabei gewusst, dass sich früher oder später die Fakten durchsetzen würden. «Und all die Sachen, die wir gesagt haben, sind ja auch mit Emotionen befrachtet gewesen, waren nicht nur einfach rational.»⁵⁴

Dörfliche Identität

Fusionsabsichten weckten Ängste vor dem Verlust dörflicher oder kleinstädtischer Identität. Es sei ihm vorgekommen wie Ausverkauf, erinnert sich Fritz Hüsler aus Neudorf. Man habe plötzlich Angst gehabt um die Selbstständigkeit, davor, nicht mehr den Charakter des «Nüderfers» zu haben, denn dieser sei immer anders gewesen als der «Möischerer». Ein Stück weit hänge man ja am Dorf, und gewisse Sachen gingen dann halt verloren, der persönliche Kontakt etwa. Der Bezug zur Gemeinde werde anders, man lebe nicht mehr so für die Gemeinde wie damals. Man sei stolz gewesen auf die alte Gemeinde, denn die «Nüderfer» seien keineswegs Hinterwäldler, sondern im Gegenteil sehr innovativ. Mit der Güterzusammenlegung etwa oder dem neuen Schulzentrum Anfang der 1970er Jahre sei Neudorf allen Gemeinden der Umgebung weit voraus gewesen.⁵⁵

Solchen Ängsten gegenüber argumentierten Fusionsbefürworter, dass das Aufgehen in einer grösseren Gemeinde keineswegs eine Verflachung der dörflichen Kultur mit sich bringen müsse. Sie verwiesen etwa auf Hellbühl, das seit dem 19. Jahrhundert zum grössten Teil zur Gemeinde Neuenkirch gehöre und dennoch ein eigenständiges Dorfleben mit zahlreichen eigenen Vereinen pflege. Oder die Gemeinde Menznau bestehe aus den drei Dörfern Geiss, Menznau und Menzberg mit jeweils eigenständigem Dorfleben, unter anderem mit eigenen Musikgesellschaften. Der Fusionsprozess zwischen Reiden, Langnau und Richenthal lief unter dem Slogan «drei Dörfer – eine Gemeinde». Hans Luternauer, einer der Promotoren dieser Fusion, erinnert sich, dass man besonderen Wert darauf gelegt habe, dass die drei Dörfer weiterhin ihre Vereinsstrukturen und Traditionen pflegen sollten und dass nie die Absicht bestanden habe, alles zu einem Einheitsbrei gleichzumachen. Auch Hans-Peter Arnold, Gemeinderat von Beromünster aus Neudorf, stellt fest, dass jeder einzelne Ortsteil der fusionierten Gemeinde seine eigene Kultur pflege. Man rede vom «Nüderfer», vom «Gunzbeler», vom Schwarzenbacher. Als positive Auswirkung der Fusion beobachtet er,

54 Interviews Stöckli, Hüsler, Huber, Meyer/Baumeler, Auszüge S. 306 ff.

55 Interview Hüsler, Auszüge S. 311.

dass sich die Vereine der verschiedenen Ortsteile besser austauschten und gegenseitig unterstützten, als das zur Zeit der selbstständigen Gemeinden der Fall war.⁵⁶

Ein Beispiel dafür, wie Fusionsgegner ein Zeichen für die Wahrung ihrer Dorfkultur setzten, ist das Dorfmuseum Langnau-Mehlsecken. Emil Stöckli war einer der Wortführer der Fusionsgegner in Langnau. Er sagt, für ihn sei Langnau Heimat, und mit seinem Kampf gegen die Fusion habe er sich für dieses Stück Heimat eingesetzt und es zu verteidigen versucht. Der Fusionsentscheid trug in der Folge zur Gründung des Vereins «Dorfmuseum Langnau-Mehlsecken» bei, dem neben dem Initiator – dem ehemaligen Gemeindeammann Heinrich Häfliger, einem Mitkämpfer gegen die Fusion – auch Emil Stöckli angehört. Das Museum im Untergeschoss des alten Schulhauses in Mehlsecken wurde am 29. Dezember 2005 – zwei Tage vor dem Ende der selbstständigen Gemeinde Langnau – eröffnet.⁵⁷

Ein wesentliches Moment dörflicher Identität und bei Fusionen entsprechend hartnäckig verteidigt war die eigene Schule im Dorf. Die Beibehaltung der Schulstandorte war deshalb bei vielen Fusionsverhandlungen ein zentrales Thema. So war beim eigentlichen Pilotprojekt der Luzerner Gemeindefusionen, jenem zwischen Schwarzenbach und Beromünster, der Erhalt von Kindergarten und Schule in Schwarzenbach entscheidend für eine Einigung. Auch die erste Gemeindevereinigung von Triengen konnte nur zustande kommen, wenn Kulmerau und Wilihof ihre Schulen behalten durften. Bei den Fusionsverhandlungen Römerswil-Herlisberg war die Schulfrage eine eigentliche Knacknuss, weil sich Herlisberg von der traditionellen schulischen Verbindung mit Retschwil trennen musste.⁵⁸

Identitätsbewusstsein war in einigen Gemeinden auch parteipolitisch begründet, nämlich dann, wenn jeweils eine deutliche Mehrheit einer der beiden luzernischen Traditionsparteien FDP (Liberaler) oder CVP (früher Katholisch-Konservativer) bestand. Am deutlichsten zeigte sich dies in Willisau, wo die beiden Gemeinden recht eigentlich parteipolitisch begründet waren: Willisau-Stadt war liberal, Willisau-Land dominiert von der CVP. Bevor die Fusion der beiden Gemeinden zustande kam, mussten einige weit über ihren Schatten springen, und die generell fortschreitende Lockerung der traditionellen Parteienbindung dürfte das Ihre dazu beigetragen haben. Dennoch: Der damalige Fusionsgegner Josef Wechsler, ein Liberaler, der sich noch in der Tradition der

Freischaren verankert sieht, erzählt, man habe befürchtet, die liberale Stadt werde durch die Konservativen der Landgemeinde schlichtweg überrollt – eine Befürchtung, die sich später nicht erfüllen sollte. Er ist auch überzeugt, dass einige Jahre zuvor, als gewisse die Parteien und Gemeinden dominierende Persönlichkeiten noch lebten, sich niemand an das Projekt einer Fusion gewagt hätte.⁵⁹

In Willisau stellte sich die Frage der dörflichen Identität auch für die verschiedenen Weiler wie Schülen, Käppelimmatt, Rohrmatt oder Ostergau, welche zusammen mit den zahlreichen Einzelhöfen die alte Gemeinde Willisau-Land gebildet hatten. Der damalige Stadtpräsident Robert Küng räumte 2009 in einem Interview ein, dass diese Ortsteile in der früheren Land-Gemeinde eine grössere Bedeutung hatten als nach der Fusion. Es wurde jedoch bereits beim Ein-Text-Verfahren darauf geachtet, diese Weiler einzubeziehen. Seit der Fusion wird auf deren Integration in die Gemeinde besonderer Wert gelegt. So erhalten sie alle zwei drei Jahre einen Besuch des gesamten Stadtrates, oder die Verteilung der Schulkinder wird so gesteuert, dass nach Möglichkeit die dortigen Schulen erhalten bleiben können. Die Weiler hatten aber auch schon in der früheren Gemeinde Willisau-Land ein eigenes Ortsbewusstsein. Erna Bieri-Hunkeler, die heutige Stadtpräsidentin, erinnert sich an Stimmen aus Schülen: «Wir fühlen uns nicht als Willisauer. Wir sind Schülen (also Einwohner von Schülen), für uns hat sich nicht so viel verändert, ob wir zu Willisau-Land oder zur Stadt Willisau gehören.»⁶⁰

Eine andere Frage, welche bisweilen ziemlich heftig an die Gefühle der Betroffenen rühren konnte, war die nach dem künftigen Namen einer fusionierten Gemeinde. Sollten die kleineren Gemeinden im Namen der grösseren aufgehen? Soll die Gemeinde einen Doppelnamen tragen, und wenn ja, welcher der beiden Namen wird zuerst aufgeführt? Bei der gescheiterten Fusion von Egolzwil und Wauwil etwa führte die Namensfrage zu emotionalen Debatten. Auch Hans Luternauer erinnert

56 Interviews Luternauer u. Arnold, Auszüge S. 312 ff.

57 Interview Stöckli, Auszüge S. 313; Huber, Dorfmuseum.

58 Siehe oben Kap. 4.

59 Interview Wechsler, Auszüge S. 315 f.

60 A 1666/183.2, Interview Robert Küng für den Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen, 2009; Interview Bieri-Hunkeler, Auszüge S. 316 f.

sich, dass es ein «Affentheater» darum gegeben habe, wie die fusionierte Gemeinde heissen sollte. Für ihn war von Anfang an klar, dass sie Reiden heissen werde. Aber auch, dass die Ortsnamen erhalten bleiben sollen: Langnau heisst Langnau und Richenthal heisst Richenthal. Die Beibehaltung von Ortsnamen sei übrigens auch für ansässige Unternehmen von Belang, weil der Ortsname oft auch Teil von deren Marken und dessen Wechsel entsprechend aufwändig zu kommunizieren sei.⁶¹ Bei den meisten Fusionen setzte sich der Name sowie das Wappen der grössten Gemeinde durch. Einzig die fusionierte Gemeinde Escholzmatt-Marbach erhielt einen Doppelnamen und ein neues Wappen. In diesem sollen gemäss Fusionsvertrag beide bisherigen nebeneinander stehen – im Urteil von Heraldikern ein Unsinn.⁶²

In Willisau war nicht der Name Willisau umstritten, hingegen die Frage, ob die neue Gemeinde Stadt Willisau oder Gemeinde Willisau, die Exekutive Stadtrat oder Gemeinderat heissen sollte. Man entschied sich dann aufgrund des 700jährigen Stadtrechts für die Stadt im Namen. Erna Bieri-Hunkeler erlebt es jedoch ab und zu, wenn sie Jubilare zu hohen Geburtstagen besucht, dass diese sie ausdrücklich mit «Gemeindepräsidentin» ansprechen. «Sie sind für mich die Gemeindepräsidentin, Stadtpräsidentin ist mir fremd», heisse es dann.⁶³

Erwähnt sei noch eine weitere Folge von Gemeindefusionen, die zwar im alltäglichen Leben ohne Belang und Konsequenz ist, aber Betroffene ungemein ärgern kann: der Verlust des angestammten Bürgerortes. Anton Häfliger, ehemaliger Gemeinderat von Richenthal, erzählt, dass der Zusammenschluss mit Reiden in seiner Gemeinde kaum auf nennenswerten Widerstand gestossen sei und die Leute auch gut mit der neuen Gemeinde leben könnten. Aber um das Bürgerrecht habe es sehr wohl Diskussionen gegeben. Wenn etwa ein Achermann aus einem «Ururur-Richenthaler» Geschlecht sich in seinem Pass plötzlich nicht mehr als Richenthaler, sondern als Reider bezeichnet sehe, sei das für ihn schwer zu schlucken. Auch Hans Luternauer begegnet gelegentlich Leuten, die noch immer dem alten Pass nachtrauerten. Meist äusserten sie sich zwar bloss scherzhaft darüber. Wenn es aber in einer Gemeinde aus irgendeinem andern Grunde brodle, dann könnten solche vermeintliche Nebensächlichkeiten plötzlich wieder Bedeutung bekommen.⁶⁴

Wandel im Dorf

Ängste um Identitätsverlust hängen auch damit zusammen, dass sich die Dorfgesellschaft in den letzten Jahrzehnten in vielerlei Hinsicht einschneidend gewandelt hat. Befürworter wie Gegner von Fusionen stellen fest, dass sich in ihren Dörfern in den letzten Jahren sehr vieles verändert habe: Es gibt kaum mehr Dorfläden, Wirtshäuser als Treffpunkte sind verschwunden, die Post hat sich aus dem Dorf zurückgezogen (vgl. hierzu Tabelle 4.1, S. 121). Vereine verlieren Mitglieder, Parteien an Bedeutung, gesellschaftliche und politische Teilnahmslosigkeit macht sich breit. Die gestiegene Mobilität relativiert das Dorf als Bezugsrahmen des alltäglichen Lebens. Durch den Zuzug Auswärtiger ist es anonym geworden im Dorf, man kennt nicht mehr jeden und jede.

Langnau zum Beispiel hatte früher zwei Wirtshäuser, jetzt keines mehr, auch die Einkaufsmöglichkeiten sind schlecht. Es sei ein «Tote-Hose-Dorf» geworden, ein Schlafdorf, meint Emil Stöckli. Neuzuzüger identifizierten sich nicht mehr mit dem Ort, sie seien einfach froh, irgendwo zuhause zu sein. Die Schule, die im Übrigen sehr gut funktioniere, wie auch die Vereine, trügen ebenfalls nicht mehr so viel zur Belebung des Dorflebens bei wie früher. Ein starker Verein sei einst die Schützengesellschaft Langnau gewesen; die habe sich vor wenigen Jahren mit den Feldschützen Richenthal zusammengeslossen, ebenso wie die drei Schützenvereine, die früher in Reiden bestanden hätten.⁶⁵

Doch weder Befürworter noch Gegner machen die Fusionen für solche Veränderungen verantwortlich. Sie sehen sie als Teil einer allgemeinen gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung, die auch vor ihren Dörfern nicht Halt mache. Die Gegner geben höchstens zu bedenken, dass durch die Fusion in ihren Dörfern weniger Kräfte vorhanden seien, die derartigen Entwicklungen entgegenwirkten.

61 Interview Luternauer, Auszüge S. 314 f.

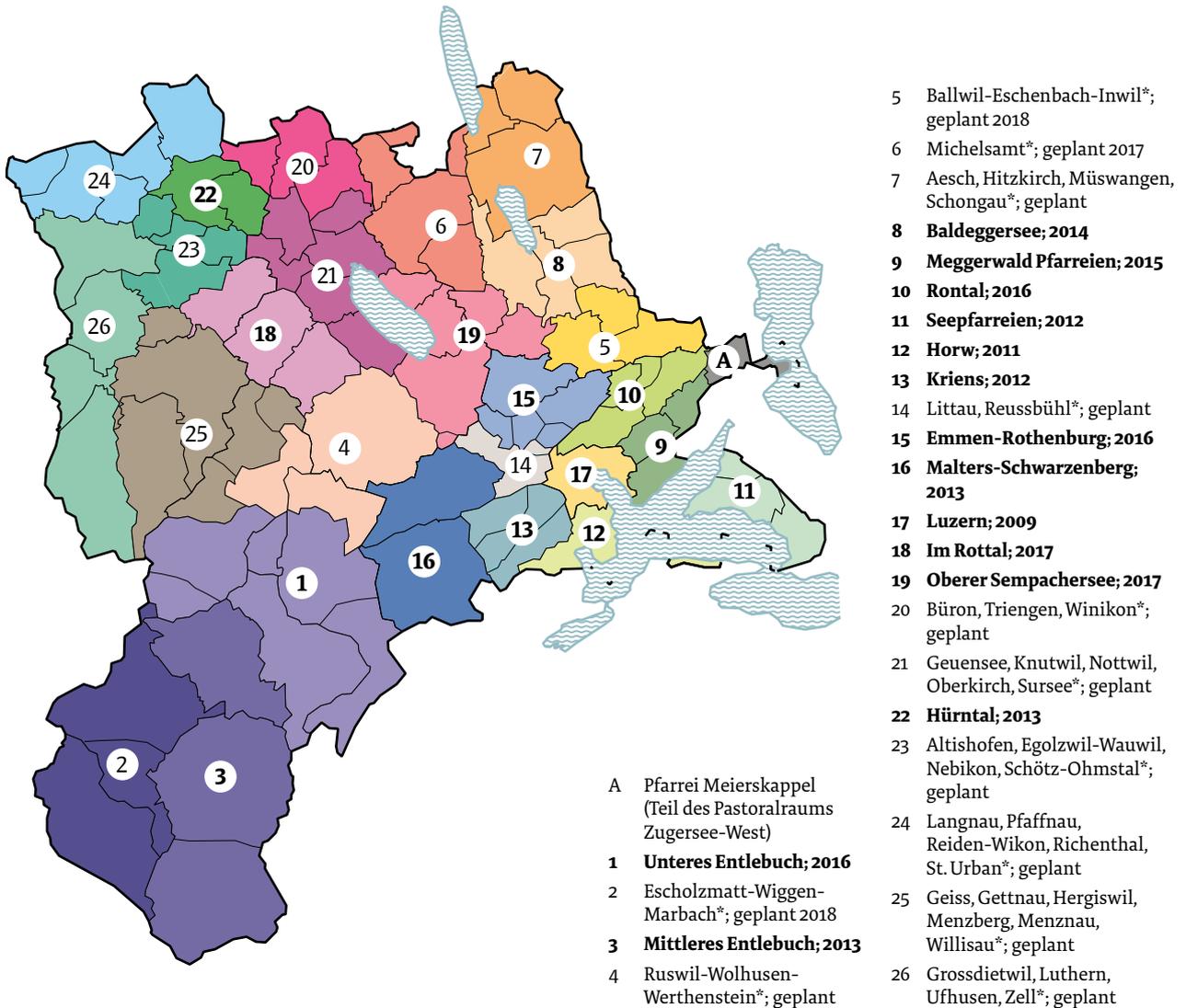
62 Rüegg, Wappen, S. 38.

63 Interview Bieri-Hunkeler, Auszüge S. 312 f.

64 Mitteilung Anton Häfliger, Richenthal, vom 16.03.2016.

65 Interview Stöckli, Auszüge S. 313.

Karte 5.2: Pastoralräume und Pfarreien der Katholischen Kirche im Kanton Luzern, Stand 2017



- 5 Ballwil-Eschenbach-Inwil*; geplant 2018
- 6 Michelsamt*; geplant 2017
- 7 Aesch, Hitzkirch, Müswangen, Schongau*; geplant
- 8 Baldeggersee; 2014
- 9 Meggerwald Pfarreien; 2015
- 10 Rontal; 2016
- 11 Seepfarreien; 2012
- 12 Horw; 2011
- 13 Kriens; 2012
- 14 Littau, Reussbühl*; geplant
- 15 Emmen-Rothenburg; 2016
- 16 Malters-Schwarzenberg; 2013
- 17 Luzern; 2009
- 18 Im Rottal; 2017
- 19 Oberer Sempachersee; 2017
- 20 Büron, Triengen, Winikon*; geplant
- 21 Geuensee, Knutwil, Nottwil, Oberkirch, Sursee*; geplant
- 22 Hürntal; 2013
- 23 Altishofen, Egolzwil-Wauwil, Nebikon, Schötz-Ohmstal*; geplant
- 24 Langnau, Pfaffnau, Reiden-Wikon, Richenthal, St. Urban*; geplant
- 25 Geiss, Gettnau, Hergiswil, Menzberg, Menznau, Willisau*; geplant
- 26 Grossdietwil, Luthern, Ufhusen, Zell*; geplant

- A Pfarrei Meierskappel (Teil des Pastoralraums Zugersee-West)
- 1 Unteres Entlebuch; 2016
- 2 Escholzmatt-Wiggens-Marbach*; geplant 2018
- 3 Mittleres Entlebuch; 2013
- 4 Ruswil-Wolhusen-Werthenstein*; geplant

* Name noch unbekannt

Quelle: Katholische Kirche im Kanton Luzern, Pastoralräume

Erstellung Karte: Erstellung Karte: D. Thali, Römisch-katholische Landeskirche Kanton Luzern / Staatsarchiv Luzern

Im Übrigen gibt es auch im kirchlichen (katholischen) Bereich eine Parallele zu den politischen Gemeindefusionen. Wie in andern Gebieten des Bistums Basel sind auch im Kanton Luzern seit 2009 Pastoralräume entstanden oder werden noch entstehen. Bis 2014 sollten sich die 100 Luzerner Pfarreien - die Pfarrei Meierskappel gehört zum Pastoralraum Zugersee-West - zu 26 solcher Pastoralräume zusammengeschlossen haben. Unterdessen wurde die Frist auf 2018 verlängert, denn bis Ende 2016 sind erst 13 davon entstanden.⁶⁶ Auch hier gibt es verschiedentlich Widerstand von Betroffenen. Allerdings sind die Gründe für diese Quasi-Fusionen anders gelagert, nämlich im Mangel an geistlichem Personal.⁶⁷

66 Bistum Basel, Pastoraler Entwicklungsplan; Katholische Kirche im Kanton Luzern, Pastoralräume.
 67 kath.ch, Bildung von Pastoralräumen; NLZ vom 20. März 2014. Von 2004 bis 2014 verringerte sich die Zahl der geweihten Priester (Pfarrer und Pfarreiadministratoren) im Kanton Luzern von 48 (41 und 7) auf 30 (13 und 17).

Nachbarn

Es sei ihnen damals «wie Schuppen von den Augen gefallen, wie wenig die Gemeinden, auch Nachbargemeinden miteinander reden» erinnert sich alt Regierungsrat Paul Huber im Zusammenhang mit den «Feierabendgesprächen». Unter diesem Titel brachte der Regierungsrat im Herbst 1998 in verschiedenen Regionen des Kantons Gemeindevertreter zu gemeinsamen Gesprächen zusammen. Ausserhalb von Zweckverbänden mit einer ganz eng begrenzten gemeinsamen Aufgabe habe es, so Huber, kaum irgendwo ein Gremium gegeben, das über die Gemeindegrenzen hinweg einen Austausch gepflegt habe. Diese Gespräche hätten die Kontakte zwischen den Gemeinden angeregt und an einigen Orten auch das Feld für Fusionen vorbereitet.⁶⁷

Die praktizierte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden allerdings, etwa bei den Schulen oder der Feuerwehr, gehörte zu den Faktoren, welche spätere Fusionen förderten. Zwischen Ohmstal und Schötz hatte eine enge Zusammenarbeit im Schulbereich, bei Spitex, Feuerwehr und Betreibungsamt bestanden, ähnlich zwischen den Gemeinden Buchs, Dagmersellen und Uffikon. Auch in der Region Hitzkirch arbeiteten Gemeinden in vielen Bereichen zusammen: Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, Oberstufenschulkreise, Spitex und Weiteres. Schwarzenbach liess seit 1999 seine Gemeindeganzlei in Beromünster führen. Die Neudorfer Schüler der Oberstufe besuchten die Schule in Beromünster, ausserdem waren die Feuerwehr des Dorfes, die Spitex, die Jugendarbeit, das Altersheim, das Ortsmarketing nach dem grösseren Nachbarort ausgerichtet. Langnau und Richenthal schickten ihre Schülerinnen und Schüler der Oberstufe zum grösseren Nachbarn Reiden in die Oberstufe, und zwei Jahre vor dem Fusionsentscheid hatten bereits die Feuerwehren der drei Gemeinden fusioniert. Zudem gehörten sie, zusammen mit weiteren Gemeinden, zur Trägerschaft des regionalen Alters- und Pflegezentrums Feldheim in Reiden. In Willisau wurde mit der im Jahre 2000 bestellten gemeinsamen Schulkommission von Stadt und Land der erste Schritt zu einer vertieften Zusammenarbeit gesetzt, die dann kurz darauf mit einer gemeinsamen Kommission Wasserversorgung weitergeführt wurde.⁶⁸

Neben solcher politischer Zusammenarbeit konnte auch die kirchliche Organisation Fusionen begünstigen: Gunzwil etwa gehörte grösstenteils zur Pfarrei Beromünster, Ohmstal zur Pfarrei Schötz. Wilihof und

Kulmerau waren nach Triengen pfarrgenössig, und die beiden Willisau teilten sich trotz aller Gegensätze die gemeinsame Pfarrkirche im Städtchen. Egolzwil und Wauwil allerdings bilden zwar gemeinsam eine Pfarrei und Kirchgemeinde, bleiben aber dennoch politisch weiterhin getrennt.

Dass ein Zusammengehen von Nachbargemeinden deren Handlungsfähigkeit und das Gewicht einer Region stärken kann, dafür gibt Hans-Peter Arnold aus Neudorf ein Beispiel. Als der Kanton die sogenannten Regionalen Entwicklungsträger definierte, sollte das Michelsamt der Region Seetal zugeteilt werden. Die Gemeinden des Michelsamtes setzten sich dagegen für eine Zuweisung zur Region Sursee-Mittelland ein, weil die gelebten Beziehungen hier vielmehr nach Sursee als nach dem Seetal ausgerichtet gewesen seien. Mit diesem Zusammenspannen für ein gemeinsames Ziel habe man begonnen, über die Gemeindegrenzen hinaus zu denken, und dies habe das Michelsamt gestärkt. Damit und mit den realisierten Fusionen habe man gegenüber andern Regionen einen Erfahrungsvorsprung, wenn es irgendwo darum gehe, die Interessen des Michelsamtes einzubringen. Arnold bedauert es übrigens heute noch, dass das Fusionsprojekt «Michelsamt gemeinsam» 2011 vorzeitig abgebrochen wurde.⁶⁹

Interessant ist, dass die erwähnten Beispiele von Gemeindezusammenarbeit und auch Gemeindefusionen entgegen alt überkommenen Nachbarschaftsbeziehungen und Nachbarschaftsfeindschaften abgelaufen sind. In Neudorf und in Gunzwil etwa bestand ein traditionelles Misstrauen gegenüber Beromünster. Man fühlte sich vom grossen Nachbarn mit dem Stift im Zentrum geringgeschätzt und zurückgesetzt. Vielleicht nicht zuletzt deshalb war Neudorf mehrheitlich liberal (FDP), Beromünster konservativ (CVP). Und auch in den Heiratsverbindungen soll sich diese Abneigung gespiegelt haben, wie der Fusionsgegner Fritz Hüslar überzeugt ist. Nur selten nämlich heirate ein «Nüderfer» eine Frau aus «Möischter», viel öfter eine Hildisriederin. Auch Hans-Peter Arnold weiss,

67 Interview Huber, Auszüge S. 306 f. Zu den Feierabendgesprächen siehe auch Kap. 3, S. 68 ff.

68 Näheres in Kap. 4. Ausserdem: Interviews Arnold, Hunkeler, Luternauer, Auszüge S. 312 ff.

69 Interview Arnold, Auszüge S. 312 f.

dass der «Nüderfer» ein anderer gewesen sei als der von Beromünster. Er hörte auch Leute erzählen, sie seien in ihrer Schulzeit in Beromünster immer die Dummen gewesen, geplagt und gehänselt worden. Nur verweist er dies eher in das Reich der Legenden.⁷⁰

Nachbarliche Feindschaften waren auch in der Umgebung von Reiden auszumachen. Anton Häfliger, ehemaliger Gemeinderat in Richenthal, erzählt, wie dort eine Fusion überhaupt nicht umstritten gewesen sei, weil man als kleine Gemeinde keine Überlebenschance gesehen habe. Und es sei auch klar gewesen, dass aufgrund der bestehenden Zusammenarbeit bei der Schule und dem Alters- und Pflegezentrum einzig eine Fusion mit Reiden machbar gewesen sei. Aber eigentlich wäre man lieber mit Dagmersellen zusammengegangen. Hätte die Wahl zwischen Reiden und Dagmersellen bestanden, dann hätte sich die grosse Mehrheit für Dagmersellen entschieden, meint er. Neben unterschiedlicher Mentalität dürfte dabei auch die parteipolitische Ausrichtung eine Rolle gespielt haben: In Richenthal wie in Dagmersellen besass die CVP die Mehrheit. Zudem waren die Steuern in Dagmersellen tiefer. Auch Emil Stöckli, der sich als Ur-Langnauer bezeichnet, spricht von einer Art Hassliebe zwischen Langnau und Reiden. Dem langjährigen Gemeindepräsidenten von Reiden, Hans Luternauer, waren solche Animositäten bekannt und er erfuhr oft, wie Reiden von aussen als eine Art Aristokratengemeinde wahrgenommen wurde. Er meint, der Ausstieg der Gemeinde Wikon aus dem Fusionsprojekt sei zu einem Teil darin begründet gewesen. Er selbst stammt aus Dagmersellen und konnte solche Verstrickungen aus einer gewissen Distanz betrachten.

In Wikon spielte noch ein anderer Umstand mit, nämlich dass die Gemeinde am Rand des Kantons sehr stark nach dem aargauischen Zofingen orientiert ist. Es gab eine Zeitlang Bestrebungen, den Anschluss an Zofingen zu suchen. Das hätte aber eine Fusion über die Kantonsgrenze bedeutet und somit zu einem Kantonswechsel geführt. Von Luzern sei jedoch schon bald das Signal gekommen, dass dies nicht in Frage komme. Dies galt auch für ähnliche Bestrebungen in Pfeffikon und in Meierskappel.⁷¹

In Willisau bestand traditionell eine Intimfeindschaft zwischen Städtern und «Ländlern», obwohl sie sich die Kirche und das Städtchen als Zentrum ihres alltäglichen Lebens teilten. Nichts charakterisiert dieses Verhältnis treffender als die Anekdote, wonach im gemeinsamen

Religionsunterricht der Kaplan die empfindlichste Strafe verfügte, indem er einen Buben aus der Stadt neben einen «Ländler» setzte. Auch auf politischer Ebene lebte man aneinander vorbei und ab und zu dermassen gegeneinander, dass sich die beiden Gemeinden auf kantonaler Ebene ständig gegenseitig blockierten. Alt Regierungsrat Kurt Meyer etwa erinnert sich an eine Besprechung mit den beiden Gemeinderäten im Finanzdepartement, in der er mit ihnen vergeblich eine gemeinsame Informatiklösung auszuhandeln versuchte. «Das war ein Nonsens.» Schliesslich waren es aber auch die beiden Räte, welche die Initiative für die Wiedervereinigung – so heisst die Fusion im Willisauer Sprachgebrauch – ergriffen. Es ist aber auch hier nicht ganz zufällig, dass die Präsidenten der beiden Gemeinden, René Fessler und Robert Küng, wie auch die spätere Stadtpräsidentin Erna Bieri-Hunkeler, welche gegen die Mehrheit ihrer freisinnigen Partei entscheidend im Pro-Komitee mitwirkte, von auswärts kamen und mit einem Aussenblick eher die Gemeinsamkeiten als das Trennende sehen konnten.⁷²

Die erwähnten traditionellen Animositäten dürften bei fast allen gescheiterten Fusionsprojekten mitgewirkt haben. In den drei hier näher betrachteten Fusionen Reiden, Willisau und Beromünster rumorten sie schliesslich vor allem noch im emotionalen Untergrund, konnten aber kaum mehr entscheidenden Einfluss auf die Zusammenarbeit der Gemeinden und auf den Fusionsprozess zwischen Gemeinden nehmen. Auch darin zeigt sich der immense gesellschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte – wie auch in den veränderten Formen des dörflichen Lebens, in der zunehmenden Mobilität, im Einfluss der Technik auf den Alltag, im Verblässen herkömmlicher Traditionen, in der Verflachung alter Parteiengegensätze und in vielem anderen mehr. Ein Kontext, in dem auch der einschneidende Wandel der Gemeindeflandschaft steht.

70 Interviews Hüsler u. Arnold, Auszüge S. 311 ff.

71 Interviews Häfliger, Stöckli, Luternauer, Auszüge S. 314 f.; Mitteilung Anton Häfliger, Richenthal, vom 16.03.2016.

72 Interviews Bieri-Hunkeler u. Meyer/Baumeler, Auszüge S. 308 f. u. 316 f.

Zur Frage der Zufriedenheit

Es mag vielerlei Kriterien zum Gelingen einer Gemeindefusion geben. Entscheidend ist jedoch die Frage, wie zufrieden mit dem geschaffenen Zustand die betroffene Bevölkerung ist. Bis anhin haben zwei Gemeinden des Kantons Luzern die Bevölkerung nach der Zufriedenheit mit der Fusion befragt: die Stadt Luzern und die Stadt Willisau.

Stadt Luzern

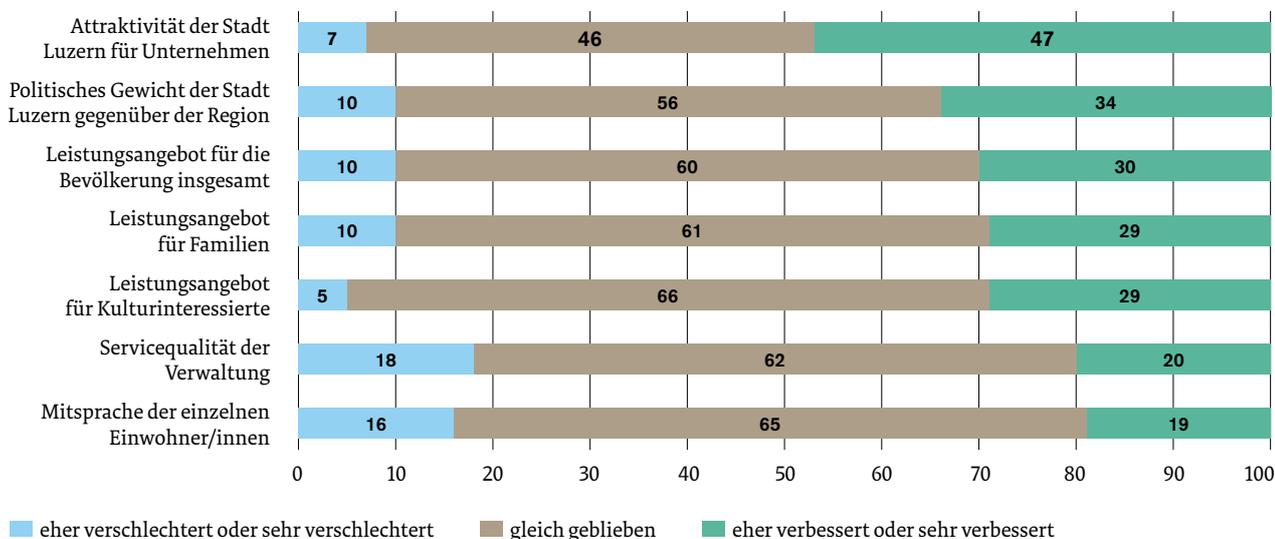
Im Auftrag des Stadtrates der Stadt Luzern führte LUSTAT Statistik Luzern im Jahre 2015 eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durch, die zweite nach 2012.²³ Neben zahlreichen andern Themen wurde 2015 auch nach der Zufriedenheit mit der 2010 erfolgten Fusion der Stadt Luzern mit Littau gefragt. Eine deutliche Mehrheit von 61 Prozent der Befragten bewertet die Fusion positiv und zeigt sich also zufrieden. Diesbezüglich indifferent sind 27 Prozent, als ausdrücklich unzufrieden erklären sich lediglich 11 Prozent, etwas weniger in der Stadt Luzern, etwas mehr in Littau. Der Anteil der Zufriedenen hingegen ist in beiden Stadtteilen etwa gleich.

Gefragt wurde auch nach der Veränderung der Leistungen und Angebote der Stadt Luzern. Gegenüber diesen Fragen prägen die Indifferenten, je nach Bereich zwischen 56 und 66 Prozent der Befragten, das Bild. Sie

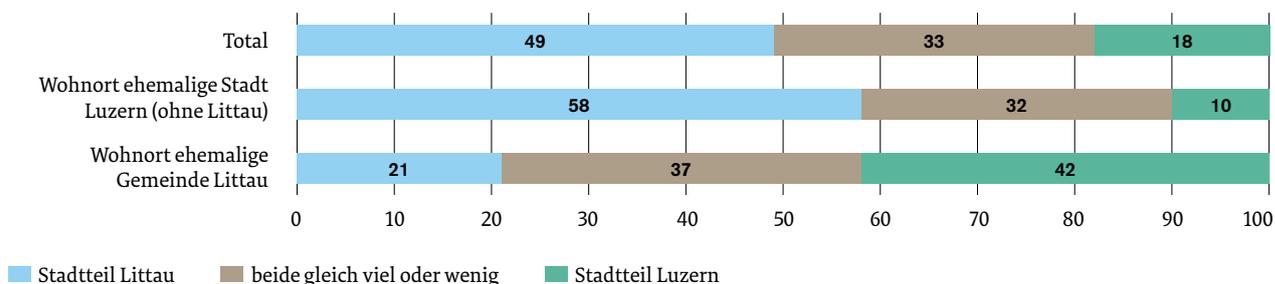
sehen weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung. Einzig was die Attraktivität des Standortes Luzern für Unternehmen betrifft, sehen mit 47 Prozent fast die Hälfte eine «eher» bis «sehr» positive Entwicklung; für allerdings fast ebenso viele, nämlich 46 Prozent, hat sich auch hier weder Positives noch Negatives getan. Für etwa ein Drittel der Befragten hat die Stadt Luzern mit der Fusion an politischem Gewicht innerhalb der Region gewonnen. Ein knappes Drittel sieht eine Verbesserung des Leistungsangebots für die Bevölkerung insgesamt.

Eine klare Verschlechterung hat sich in den Augen nur einer kleinen Minderheit ergeben, je nach Bereich meist unter 10 Prozent. Aufhorchen lassen jedoch die beiden schlechtesten Werte: 18 Prozent fanden, die Servicequalität der städtischen Verwaltung habe sich verschlechtert, und 16 Prozent fanden dasselbe bezüglich der Mitsprache der einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner.

Grafik 5.1: Stadt Luzern: Wie hat sich die Situation der folgenden Bereiche nach der Fusion aus Ihrer Sicht verändert?



Grafik 5.2: Welcher Stadtteil hat Ihrer Ansicht nach mehr von der Fusion profitiert?



Quelle für beide Grafiken: LUSTAT, Bevölkerungsbefragung (Befragung von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Luzern durch Lustat 2015, Hochrechnung auf Basis einer Stichprobe in Prozent der Bevölkerung)

Ob die Stadt Luzern oder das ehemalige Littau mehr von der Fusion profitiert habe, dazu gibt es einen ziemlich eindeutigen Befund: Knapp die Hälfte der Befragten (49%) sehen einen grösseren Gewinn für Littau, während für ein Drittel beide in gleichem Masse profitiert haben. Interessant ist allerdings, dass die Personen aus der Stadt überwiegend der Ansicht sind, Littau habe mit der Fusion gewonnen, während jene aus Littau eher (mit 42%) die Stadt als Gewinnerin sehen.

Über das Ganze gesehen, sieht also die grosse Mehrheit die Fusion positiv oder zumindest indifferent. Nur etwa ein Zehntel der Befragten zeigen sich ausdrücklich unzufrieden. Auffallend ist allerdings das grosse Feld der Indifferenten, wenn nach Verbesserungen in bestimmten Bereichen gefragt wurde. Also lässt sich von grosser Begeisterung auch nicht sprechen. Interessant ist zudem die unterschiedliche Einschätzung in der Stadt und in Littau, welcher Stadtteil mehr von der Fusion profitiert habe. Die Ähnlichkeit besteht lediglich im Glauben, der jeweils andere Teil habe mehr profitiert.⁷⁴

Stadt Willisau

Zehn Jahre nach der Wiedervereinigung der beiden Willisau liess der Stadtrat Willisau durch das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern eine Reihe von Workshops mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen durchführen. Dabei sollten die positiven und negativen Auswirkungen der Fusion sowie die weitere Zukunft der Stadt diskutiert werden. An den fünf nach Interessengruppen ausgerichteten Workshops nah-

men insgesamt 57 Personen teil. Es handelt sich also nicht wie in der Stadt Luzern um eine repräsentative Umfrage. Vielmehr sollte nach dem Willen des Stadtrats eine differenzierte Einschätzung durch die Bevölkerung eingeholt werden.⁷⁵

Für alle 57 Personen, die an den Workshops teilnahmen, war es unbestritten, dass sich die Fusion bewährt habe. Lediglich drei davon gaben die etwas einschränkende Antwort «eher ja». Immerhin wurde in einem der Workshops von älteren Personen berichtet, die nach wie vor kritisch eingestellt seien, aber kaum noch Gehör fänden, weil der Nährboden für die Kritik fehle. Zudem falle es vereinzelt Leuten noch schwer, sich mit dem Begriff «Stadt» zu identifizieren.

Die alte Zweiteilung von Land und Stadt sei zwar noch in den Köpfen ehemaliger Politiker und älterer Personen präsent, war in den Workshops zu hören. Vor allem bei den Jüngeren jedoch sei sie kein Thema mehr. Eine Zweiteilung sei heute weniger entlang den alten Gemeindegrenzen spürbar als zwischen dem urbanen Zentrum und den ländlichen Ortsteilen und Weilern.

Als eine der wichtigsten positiven Veränderungen wurde die Stärkung Willisaus als Gemeinde genannt. Das gemeinsame Auftreten als Einheit, welche das alte Gegeneinander ablöste, habe die Glaubwürdigkeit nach in-

73 Stadt Luzern, Bevölkerungsbefragung 2015; LUSTAT, Bevölkerungsbefragung.

74 Ergänzend dazu: Aschwanden Erich, Die Fusion ist emotional noch nicht verdaut, in: NZZ vom 17. Februar 2015.

75 Käppeli /Willimann, 10 Jahre EINWillisau; WB vom 21. Juni 2016.

nen wie aussen erhöht. Mit einer geeinten Stimme habe sich das Gewicht Willisau in der Region und im Kanton erhöht. Damit im Zusammenhang steht nach Auffassung der Teilnehmenden, dass die Zentrumsfunktion Willisau in der Region unbestritten und nicht mehr durch die Konkurrenz der beiden Gemeinden überlagert ist. Lob erhielt auch die Raumplanung über den gesamten gemeinsamen Raum, welche die dynamische Entwicklung der letzten Jahre erst möglich gemacht habe. Bedauert wurde nur, dass aus raumplanerischer Sicht der Zusammenschluss 20 Jahre zu spät erfolgt sei.

Wenn auch die Workshops insgesamt eine hohe Zufriedenheit mit der fusionierten Gemeinde ergaben, so zeigten sich doch auch einige Probleme. So sei aufgrund der neuen Grösse die Distanz zwischen der Bevölkerung und den Behörden sowie der Verwaltung grösser geworden. Dies, obwohl dem Stadtrat eine sehr gute Arbeit attestiert wurde. Aus Kreisen der Landwirtschaft kam die Kritik, dass deren Bedeutung in der Gemeinde gesunken sei und dass bei Bewilligungsverfahren das Verständnis für deren spezifische Probleme fehle. In eine ähnliche Richtung geht der Einwand, dass sich die Entwicklung auf das Zentrum konzentriert habe und den Bedürfnissen der Ortsteile eine geringere Bedeutung zugemessen werde. Beides dürfte wohl damit zusammenhängen, dass mit der Fusion zwei Gemeinden zusammenkamen, die von der Wirtschaftsstruktur her sehr unterschiedlich waren: auf der einen Seite die landwirtschaftlich geprägte Landgemeinde und auf der andern Seite die Stadt mit einer vorwiegend gewerblichen Struktur.

Kaum Erwähnung fanden in den Workshops die finanziellen Aspekte. Die Steuern seien zwar höher als in der ehemaligen Stadtgemeinde, doch wurde vermutet, dass die Steuerbelastung ohne Fusion kaum tiefer liegen würde.

Ein interessanter Umstand sei noch erwähnt. Ein Workshop mit Jugendlichen unter 25 Jahren musste wegen zu geringer Zahl an Anmeldungen abgesagt werden. Damit hatte sich die Vermutung der Veranstalter bestätigt, dass bei den heutigen Jugendlichen wenig Interesse am Thema Fusion bestehe, weil sie die frühere Trennung und den Prozess der Fusion kaum bewusst miterlebt hatten. Für sie ist die neue Gemeinde offenbar bereits eine nicht weiter hinterfragte Selbstverständlichkeit.

Alles in Allem zeitigten die Befragungen in den Workshops eine hohe Zufriedenheit mit der vor zehn Jahren erfolgten Fusion. Es scheint, dass sich kaum jemand

noch den alten Zustand mit den zwei Gemeinden zurückwünscht. Eine gewisse Diskrepanz zeigte sich zwischen der Stadt als Zentrum und den ländlichen Ortsteilen und damit auch den Anliegen der Landwirtschaft. Doch wurde offenbar auch kontrovers darüber diskutiert, ob dies überhaupt mit der Fusion zusammenhänge.

Landgemeinden

Einschränkend zu den beiden Bevölkerungsbefragungen in der Stadt Luzern und in Willisau und ihren weitgehend positiven Ergebnissen ist zu sagen, dass die Fusionen in diesen beiden Gemeinden eher atypisch für den Kanton Luzern waren. Beide Male handelte es sich um sogenannte strategische Fusionen grosser Gemeinden, bei Luzern-Littau auch innerhalb der städtischen Agglomeration. Aufschlussreich wären entsprechende Rückmeldungen zu Fusionen kleinerer Gemeinden auf der Landschaft. Solche wurden bis jetzt nicht durchgeführt. Hingegen beurteilten die vom Amt für Gemeinden befragten Präsidentinnen und Präsidenten von fusionierten Gemeinden die Folgen der Fusionen weitgehend positiv. Es betraf dies neben Willisau die Gemeinden Beromünster, Triengen, Römerswil, Dagmersellen, Reiden und Ettiswil.⁷⁶

In einem Rückblick auf 10 Jahre Fusion Beromünster-Schwarzenbach liess der «Anzeiger Michelsamt» einige Protagonisten der damaligen Fusion zu Worte kommen. Dabei ziehen diese weitgehend eine positive Bilanz. Die neue Gemeinde biete vor allem jüngeren Bürgerinnen und Bürger gute Perspektiven und Motivation zu politischem Engagement. Von der grösseren Verwaltung profitierten sowohl Kunden wie Angestellte. Festgestellt wird auch, dass die einzelnen Ortsteile ihre Identität behalten konnten. Andererseits wird angemerkt, dass die Bürgernähe der Verwaltung und der Behörden abgenommen habe. Und der Finanzverantwortliche der Gemeinde kritisiert, dass die damalige Strategie des Kantons zur Gemeindereform zu stark finanziell geprägt gewesen sei.⁷⁷

76 Kanton Luzern, Info für Gemeinden 4/15 (Beromünster, Triengen, Römerswil) und 1/16 (Willisau, Dagmersellen, Reiden, Ettiswil).

77 AM vom 28. August 2014.

Wie weiter? Was bleibt?

Jetzt, im Frühjahr 2017, ist beim Kanton Luzern der Optimismus in Sachen Gemeindereform und Gemeindefusionen weitgehend verfliegen. Der Regierungsrat hat, gemäss seiner Mitteilung vom 6. März 2017, die Strategie für die Gemeindereform «neu justiert». ⁷⁸ Zwar hätten sich die 16 Gemeindezusammenschlüsse zwischen 2004 und 2013 bewährt. Künftig sollten aber die Anstösse zu Fusionen von den Gemeinden selbst ausgehen; der Kanton könne sie auf Anfrage fachlich und finanziell unterstützen. Mit Gemeinden, deren Handlungsfähigkeit aus finanziellen oder organisatorischen Gründen nicht mehr gewährleistet sei, suche der Kanton eine gemeinsame Lösung (risikobasierter Ansatz). Strategische Fusionen würden nicht mehr aktiv gefördert. Letzteres betrifft insbesondere Zusammenschlüsse von Zentrumsgemeinden mit ihren Nachbargemeinden. Der Kanton verabschiedet sich also von der Strategie der Gemeindereform 2000+, zieht sich von der aktiven Förderung von Gemeindezusammenschlüssen zurück und beschränkt sich auf eine passive Rolle. Bezeichnend auch, dass der Fachbereich Gemeindereform vom Amt für Gemeinden, das im Reformprozess bisher federführend war, ausgegliedert und direkt dem Justiz- und Sicherheitsdepartement unterstellt wird.

Dies alles bedeutet eine deutliche Wende in der Politik der Gemeindereform. Der politische Wille zur Förderung und Begleitung von Fusionsprojekten von Seiten des Kantons ist nicht mehr vorhanden. Der Ball liegt ausschliesslich bei allenfalls fusionswilligen Gemeinden. Von einer «Beerdigung der letztlich gescheiterten Fusionsstrategie» spricht der Kommentator der «Luzerner Zeitung». ⁷⁹

Dieses pauschale Verdikt erscheint allerdings zu streng. Gescheitert ist die Strategie, wenn man sie an ihren ursprünglichen ambitionierten Zielen misst. Doch beurteilen Behörden von Gemeinden, die durch Fusionen entstanden sind, deren Entwicklung zum überwiegenden Teil positiv. Nicht nur brachten die Zusammenschlüsse einen Ausweg aus den finanziellen Schwierigkeiten, in die kleine Gemeinden geraten waren. In einem erweiterten Gemeindegebiet kann auch sinnvoller geplant werden, und in grösseren Gemeindeverwaltungen lassen sich für einzelne Bereiche spezialisierte Fachpersonen einsetzen. Wobei kritische Stimmen aus denselben Gemeinden ebenfalls zu vernehmen sind. Eine wirklich objektive Beurteilung – und hier liegt der Grund für diese Diskrepanz – gibt es eben nicht. Zu sehr ist sie von jeweiligen Einstellungen abhängig und davon, welche Werte wie

stark gewichtet werden. Eine Messung des Erfolgs oder Misserfolgs ist kaum möglich, da jeweils eine Vielzahl von Variablen unterschiedlicher Abhängigkeit im Spiel ist. ⁸⁰

Eine Fusion bedeutet für die betroffenen Gemeinden und ihre Bürgerinnen und Bürger den irreversiblen Verlust der Eigenständigkeit, dies mit allen politischen, finanziellen, administrativen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt auch emotionalen Implikationen. Ob und wie weit dieser Verlust wettgemacht wird durch das, was die Fusion an neuen positiv bewerteten Errungenschaften eingebracht hat, dies entscheidet über die Wahrnehmung des Erfolgs oder Misserfolgs einer Fusion. Dass so die Bewertungen je nach Standpunkt und Präferenz anders ausfallen, versteht sich von selbst. Letztlich entscheidend wird sein, wie weit die Gemeinden mit ihren finanziellen und personellen Ressourcen der autonomen Erfüllung ihrer Aufgaben gewachsen sind. Daran wird sich schliesslich zeigen, ob sich eine Fusion gelohnt hat, auch ob es sich gelohnt hat, eine Fusion scheitern zu lassen.

Zudem ist zu bedenken, dass die Gemeindereform nicht nur die Gebietsreform (also Fusionsprojekte und Fusionen) umfasste, sondern auch die Neuformulierung der Gemeindeaufgaben in Verfassung und Gemeindegesetz und damit verbunden die Aufgabenreform. Diesbezüglich liesse sich etwas zugespitzt sagen: Der Kanton Luzern wollte weniger, dafür grössere und leistungsfähigere Gemeinden schaffen, und er erhielt in erster Linie autonomere. Allerdings sorgt der durch den Kanton – unter Mitwirkung der Gemeindevertreter im Parlament – konstruierte Finanzausgleich dafür, dass trotz aller Autonomie auch künftig Gemeinden aus finanziellen Gründen für Zusammenschlüsse nachfragen werden.

Wie weit es in Zukunft zu weiteren Gemeindezusammenschlüssen kommen wird, hängt gemäss der «neujustierten» Strategie davon ab, ob einzelne Gemeinden von sich aus aktiv werden. Es ist anzunehmen,

⁷⁸ Kanton Luzern, Mitteilung vom 6. März 2017.

⁷⁹ LZ vom 7. März 2017 (Bericht) und vom 8. März 2017 (Analyse).

⁸⁰ Auch der von der Hochschule Chur entwickelte Fusions-Check benötigt klar definierte Vorher-Nachher-Daten.

dass sich vor allem kleine Gemeinden zu einem solchen Schritt entscheiden werden, insbesondere wenn sie sich mit grossen finanziellen Problemen konfrontiert sehen. Gegenwärtig sind die Gemeinden Altwis und Ebersecken auf der Suche nach Anschluss.⁸¹ Das sind zwei der drei kleinsten Gemeinden im Kanton; die aller kleinste, Honau, dürfte dagegen in nächster Zeit dank ihrer guten Wohnlage kaum in Schwierigkeiten kommen. Umgekehrt könnten «auch grössere Gemeinden zu Fusionskandidaten werden, wenn sie abseits der Y-Achse liegen», meinte Judith Lauber 2015 am Schluss ihres Berichtes.⁸²

Besonders umstritten war in den letzten Jahren die Frage der sogenannten strategischen Fusionen. Mit dem «Paradigmenwechsel» im Planungsbericht von 2007 hatte ja der Regierungsrat auch Fusionen von Gemeinden, die nicht unter finanziellem Druck standen, für förderungswürdig erklärt. Im Fokus lagen vor allem die beiden Agglomerationszentren Luzern und Sursee. Doch das Projekt Gross-Luzern scheiterte am Desinteresse der angepeilten Gemeinden Horw, Kriens, Emmen, Ebikon und Adligenswil; einzig die Fusion der Stadt Luzern mit Littau war 2010 zustande gekommen. Die Fusion von Sursee mit den Nachbargemeinden Geunsee, Knutwil und Mauensee scheiterte ebenfalls, weil sich diese 2012 aus den Fusionsverhandlungen verabschiedeten. Gescheitert ist auch die Vereinigung von Egolzwil und Wauwil trotz ihrer engen territorialen Verflechtung, offensichtlich wegen gegenseitiger Animositäten.

In den beiden Agglomerationen Luzern und Sursee setzt man inzwischen auf interkommunale Zusammenarbeit, um die anstehenden gemeinsamen Aufgaben zu lösen. Das wird auf absehbare Zeit so bleiben. Ob es das geeignete Instrument ist, um die Zentrumsaufgaben sinnvoll zu planen, bleibt offen. Alt Regierungsrat Paul Huber ist mit den Ergebnissen der Gemeindereform zufrieden, sieht aber das Scheitern der Agglo-Fusion als grossen Misserfolg. «Den Raum Luzern-Luzern Nord als Ganzes zu denken und zu entwickeln, würde viele durch Gemeindeegoismus gesteuerte Fehlentwicklungen verhindern», meint er.⁸³ Und der damalige Luzerner Stadtpräsident Stefan Roth liess im Februar 2015 in einem Zeitungsartikel verlauten, dass die Frage einer Fusion «sich früher stelle, als viele vielleicht denken».⁸⁴

In der Agglomeration Sursee, wo man sich mit dem Scheitern des Fusionsprojektes vorerst abgefunden hat, stösst die interkommunale Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen oft wegen Unstimmigkeiten in fi-

nanziellen Fragen an ihre Grenzen. Hinter den Kulissen reift deshalb offenbar die Einsicht, dass heute an diversen Fronten einfacher geplant werden könnte, wenn die Fusion zustande gekommen wäre.

Es bleiben also noch viele Fragen offen. Das einleitend zu diesem Kapitel zitierte Votum des ehemaligen Präsidenten des VLG, Hans Luternauer, dürfte nach wie vor gelten: Für ein abschliessendes Urteil, ob sich eine Fusion gelohnt habe oder nicht, müsse man eigentlich ein Vierteljahrhundert abwarten, losgelöst von der beteiligten Generation und all ihrer Emotionen. Doch so oder so: Die Gemeindereform 2000+ und die von ihr ausgelösten Entwicklungen werden als bewegte und einschneidende Phase aktiven Planungs- und Gestaltungswillens kantonaler und kommunaler Behörden in die Geschichte eingehen.

81 LZ vom 7. März 2017.

82 A 1666/183.2, Wie weiter mit der Strukturreform, S. 21. Mit der «Y-Achse» ist die im Kanton Luzern seit dem Richtplan 1998 geltende Hauptentwicklungsachse entlang der Autobahnen A2 und A14 gemeint (siehe oben Karte 3.3, S. 113)

83 Mitteilung per Mail von Paul Huber, 27. Februar 2017.

84 NZZ vom 17. Februar 2015.

Auszüge aus Interviews zur Geschichte der Gemeinde- reform im Kanton Luzern

Alt Regierungsrat Paul Huber, Luzern

Der Auslöser, dass das Thema Gemeindereform aufs Tapet kam, war sicher die finanzielle Situation des Kantons. In den 1990er Jahren folgte ein Sparprogramm dem andern, die Sparvorschläge wurden immer unsinniger, und im Grunde genommen hatte das Ganze keine Zielsetzung. Und gleichzeitig sah man natürlich schon auch die Kostentreiber. Aber die waren eben struktureller Art, da konnte man nicht ohne sehr grundsätzliche Überlegungen etwas verändern. Im Zentrum stand damals der alte Finanzausgleich. Der schenkte völlig überproportional jedes Jahr wieder neu ein.

Aber diese Diskussion war bis zu diesem Zeitpunkt hin eigentlich tabuisiert gewesen. Und nebenbei: Ich hatte in meinem Departement ja auch das Gemeindewesen. In diesem Zusammenhang war ich immer wieder etwa an internationalen Anlässen, weil ich ja auch die Aussenbeziehungen pflegen musste. In den Ländern um uns herum war die Kommunalautonomie verstärkt worden. Was wir historisch schon lange hatten, entdeckten sie quasi neu. Nur verbanden sie das immer, in Deutschland vor allem, mit diesen Eingemeindungen, mit Fusionierungen zu grösseren Einheiten. Das war alles schon früher passiert, vor allem in den 1970er Jahren. So gab es bereits Auswertungen darüber, was sich bewährt hatte und was nicht. Aber es handelte sich um ganz andere Grössenordnungen, das konnte man für uns nicht eigentlich übernehmen. Bei uns spielte dann diese Zahl 3'000 eine zentrale Rolle, eine Grösse, welche Fagagnini, der spätere CVP-Sekretär, in einer Publikation genannt hatte.

Die treibende Idee war: Man muss die Gemeinden stärker eigenverantwortlich machen für das, was sie ausgeben, damit sie die Kosten nicht einfach auf den Kanton schieben können. Und gleichzeitig muss man sicherstellen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben, die immer mehr werden und für die kleinen Gemeinden immer weniger zu bewältigen sind, dass sie das, was man ihnen als Verantwortung übergeben will, auch in Eigenständigkeit ausführen können. Man sah, dass es eigentlich beides brauchte, einen neuen Finanzausgleich und Gemeinden mit einer tauglichen Grösse. Und schliesslich die Aufgaben, die man diesen Gemeinden zuteilt, damit sie nachher autonom handeln können.

Das Parlament hat uns ja immer gedroht, kein Budget mehr zu bewilligen. Irgendwann aber entschieden wir: So, das Parlament kann nicht immer nur nein sagen ohne zu sagen, wo man kürzen soll. Deshalb bildete man eine Arbeitsgruppe aus allen Fraktionen unter der Leitung des Staatsschreibers [die KOLA]. Diese Gruppe beschloss einen Katalog, in der Grössenordnung von, ich glaube, knapp dreissig Massnahmen. Die Regierung hat diesen Katalog in einer Klausur oben auf der Rigi behandelt und durchgekämmt und entschieden, was sie davon schliesslich dem Parlament vorlegen wollte. Und das ist dann das Programm Luzern '99 geworden. Ich weiss noch, man hat damals alle Gemeinden mit einer Zweiervertretung in den Grossratssaal eingeladen. Das war der sogenannte Paukenschlag. Damals war das erste Mal die Polizei in Zivil im Grossratssaal anwesend. Hat man mir jedenfalls gesagt. Man hatte wirklich Respekt davor, was da abgehen könnte, wenn man das nun als Programm verkündete.

Und man muss ja auch sagen, die Regierung hatte noch keine Vorstellung davon, wie sie das Ganze umsetzen wollte. Man redete damals noch nicht vom Finanzausgleich, sondern einfach von den Gemeindefusionen. Nur noch etwa 65 bis 70 Gemeinden sollten es am Schluss sein, und keine Gemeinde unter 3'000 Einwohnern. Das war diese ominöse Zahl. Die ist einfach mal in die Welt gesetzt worden. Aber dafür, was nachher geschehen sollte, war noch keine Strategie vorhanden, gar nichts. Diese ist erst danach innerhalb von etwa zwei Jahren mit dem Planungsbericht 1998 entwickelt worden. Als Erstes ging es einmal darum, die Splitter dieser Explosion, des Paukenschlages, wieder zusammenzusammeln. Denn am Anfang sah es so aus, als ob wir gar nicht erst anfangen müssten. Das war sehr heftig. Ein Teil der Strategie, die Leute wieder einzusammeln, war, dass wir sagten, es müssten ja nicht zwingend Fusionen sein, es könnte auch sein, dass die Einsparungen, die wir uns von einer Fusion versprechen, durch Zusammenarbeit zwischen Gemeinden erzielt würden. Das wurde dann sehr schnell vom VLG aufgenommen; der sich dann sehr für die interkommunale Zusammenarbeit an Stelle von Fusionen stark machte.

Die Basis für das weitere Vorgehen wurde im Planungsbericht 2000 gelegt. Vor allem aber auch mit der Revision der Gemeindeartikel in der Verfassung. Ich glaube, das war ein guter Schachzug. Es gab ja vorher keine Garantie der Gemeinden in der Verfassung wie in andern Kantonen, und damit auch keine verfassungsmässige Grundlage für eine Gemeindereform. Aber man hat damals gesagt, trotzdem fangen wir an zu arbeiten. Es gab den Paukenschlag, man hat sich allmählich zu einer Strategie gefunden. Jetzt musste aber endlich die Bevölkerung dazu ja sagen können. Nur schon damit sich die Gegner der Gemeindeentwicklung nicht immer auf die Bevölkerung berufen konnten. Man hat in den Verfassungsartikeln einen Abschnitt eingefügt, wonach der Kanton Gemeinden zwar nicht fusionieren kann, dass er aber die Zusammenarbeit unter den Einwohnergemeinden unterstützt und die Gebietsreform fördert. Das gab uns so etwas wie eine Basiskompetenz in diesem Bereich. Dadurch, dass wir vieles aus dem Gegenvorschlag des VLG übernommen hatten, wurden die neuen Gemeindeartikel auch eine Art Befriedungsartikel. Und sie wurden ja dann mit einem riesigen Mehr in der Volksabstimmung angenommen.

Der Finanzausgleich war zuerst noch nicht auf dem Radar, es ging vorrangig um die Fusionen. Aber das fügte sich dann gut zusammen. Als man den Finanzausgleich neu regelte, tat man dies in enger Anlehnung an das Riesenprojekt des eidgenössischen Finanzausgleichs. Man hat das gleiche Modell in wesentlichen Aspekten auch für den Kanton übernommen. Die Verhandlungen zur NFA liefen ja damals noch immer. Und ich war dort dabei, als Vertreter der Regierung in der Konferenz der Kantonsregierungen; und der Finanzdirektor natürlich in der Finanzdirektorenkonferenz. Das heisst, wir beide haben über das Modell gut Bescheid gewusst.

Beim neuen Finanzausgleich merkten wir dann bald, dass dieser auch als ein Hebel dienen konnte. Und er wurde von uns auch bewusst als Hebel eingesetzt, um den Druck auf die Fusionen aufrecht zu erhalten. Man hat eigentlich öffentlich mit Belohnungs- und Bestrafungssystem gearbeitet.

Es gab aber auch Unterstützung von jenen Gemeinden, die nicht nur einfach beim Kanton Geld abholten. Da war also nicht alles wie ein Mann gegen den Finanzausgleich. Im Gegenteil gab es schon Gemeinden, die tiefere Steuern hatten und weniger Schulden, aber mehr Einnahmen, sich deswegen aber gewisse Sachen längst nicht leisteten, wie dies andere taten. Ich weiss noch, einmal war ich in Gisikon, eher einer reichen Gemeinde, an einer Gemeindeversammlung. Die fand im «Tellen» statt, in einem wirklich verrauhten Saal. Die hatten keinen öffentlichen, im Gemeindeeigentum befindlichen Saal. Dort sind wir auch damit konfrontiert worden: «Schaut nur, wie wir da eine Gemeindeversammlung durchführen müssen, und die in Romoos oben haben eine Halle mit der schönsten Bühne und allem.»

Die Raumplanung war schon sehr früh ein Thema, das hat man schon vor Luzern '99 diskutiert. Man fand, solche raumplanerische Entscheide seien doch unglaublich, die allein bei den Gemeinden liegen, die dann aber Konsequenzen haben, bei Erschliessungen, und zwar unter dem Boden und über dem Boden, und überall. Die bringen Kostenfolgen nicht nur für die Gemeinden mit sich, sondern über den Finanzausgleich sofort auch wieder für den Kanton. Es ist nicht mehr zeitgemäss, dass jede Gemeinde ihre Wohnzone, Gewerbezone, öffentliche Zone usw. ausscheidet. Wir haben den Gemeinden gesagt, ihr könnt dann auch euren Raum besser planen. Ihr könnt an wunderschönen Wohnlagen Wohnzonen einrichten, dafür aber die Gewerbezone, wie in Reiden, auf grossen Flächen, die leicht erschliessbar sind. Mir wäre es lieber gewesen, man hätte dies unter grundsätzlicheren Überlegungen angehen können. Ich sähe auch heute noch eine striktere Raumplanung mit klaren strategischen Zielen für eine Region, mindestens regional. Gut, es hat ein wenig gebessert, aber es ist immer noch unsäglich, wie wir mit unserem Raum umgehen.

Im Rückblick gesehen, würde ich nichts anders machen. Das war eine gute Leistung. Aber jetzt ist die Sache eingeschlafen. Die Krönung fehlt einfach, der Zusammenschluss in der Agglomeration, was ich immer eingefordert hatte.

Das Interview fand am 21. März 2016 in Luzern statt

Alt Regierungsrat Kurt Meyer und alt Staatsschreiber Viktor Baumeler

Die Anfänge

Viktor Baumeler: In den 1990er Jahren war ja der Kanton Luzern in einer finanziell schwierigen Situation. Dann hatten wir 1995 eine neue Zusammensetzung der Regierung. Da sagte gerade Kurt Meyer als Finanzdirektor, wir müssten etwas machen, einfach mit Pflasterlipolitik gehe es nicht mehr weiter.

Kurt Meyer: Das hing sehr mit den verschiedenen Sparpaketen zusammen, die wir vorher schon gemacht hatten. Da hat man doch immer gesagt, ja, dort etwa ein Prozent abzwacken, und dort etwas abzwacken, und dort etwas abzwacken, dann kommt man dann etwa auf die Linie, die man benötigt. Da kamen wir zur Überzeugung, dass es so einfach nicht weitergehen könne. Auch aus dem Parlament hiess es: Überprüft doch mal den Leistungsauftrag.

V.B.: Anfang 1996 entstand die Idee, man müsste eine Gruppe zusammenstellen, bestehend aus Parlamentariern und Leuten aus der Regierung und der Verwaltung. Die sollte Ideen entwickeln, wie man die Staatsfinanzen wieder ins Lot bringen könnte. Wir haben dann untereinander diskutiert, wer das sein könnte. Wir wollten nicht einfach nominieren lassen, sondern es mussten Figuren sein, von denen wir den Eindruck hatten, dass sie auch in den Fraktionen den nötigen Rückhalt hatten. So entstand die Kommission SOKO, die dann bald schon in Kommission Leistungsauftrag KOLA umbenannt wurde.

Die Kommission begann zu arbeiten. Aber es kam einfach nichts Vernünftiges heraus. Da hat man irgendwelche Sekretariatsstellen zur Streichung vorgeschlagen, etcetera etcetera. Und irgendwann haben wir gefunden, so geht das nicht. Wir müssen mit größerem Geschütz auffahren, Nägel mit Köpfen machen und die Strukturen anrühren. Und da habe ich mal die Sachen, die irgendwo im Raum gestanden sind, während der Herbstferien im Oktober 96 in einem Papier aufgelistet. Mit diesen Vorschlägen sind wir dann in die KOLA. Dort wurden sie diskutiert und gingen dann in die Regierung. Diese hat das Massnahmenpaket am 12./13. Dezember 1996 in einer Klausur auf der Rigi verabschiedet; das war dann das Projekt Luzern '99.

In dieser Klausur sind viele der Massnahmen nicht einstimmig durchgegangen. Aber dann kam der grosse Moment der Schlussabstimmung. Wenn alle sich verbündet hätten, die etwas zu verlieren hatten, dann wäre es gescheitert. Aber nein, sie haben gesagt: Wir machen es. Das war das grosse Plus.

K.M.: Es stand nicht jeder Regierungsrat bei der gleichen Massnahme mit der gleichen Begeisterung dahinter. Weil er dieses und jenes vermutlich lieber anders gemacht hätte. Aber nach gewalteter Diskussion hat man gesagt: Ja. Intern wusste man schon, dass der eine oder andere da mit unterschiedlicher Wärme dabei war. Aber der Regierungsrat stand nachher geschlossen hinter dem Programm.

Das Paket

V.B.: Ein Grund für den Erfolg war, dass das Paket umfassend war. Und wir haben immer gesagt, wir dürfen es nicht aufschneiden und die Inhalte einzeln abschlichten lassen. Ich glaube, eine Gemeindeform als Einzelprojekt zu lancieren, wäre gescheitert. Es ging, weil sie eingebettet war und man eine Aufbruchsstimmung schaffen wollte.

K.M.: Das war eines der ganz klaren Erfolgsrezepte, dass wir das Paket geschnürt haben. Im Nachhinein könnte man ja auch sagen: Zu viele Hunde sind des Hasen Tod. Es hätte auch total anders herauskommen können. Aber da hatten wir auch die Erfahrung aus bisherigen Sanierungs- und Reformprojekten, vor allem Sparprojekten: Du musst sie so aufgleisen, dass alle ein wenig bluten müssen. Dass niemand dem andern sagen kann, ja du hast gut reden, du hast deine Sachen im Trocknen. Das geht nicht. Aber so sassen dann alle im gleichen Boot, das war sehr, sehr wichtig.

Wir sind dann auch von Wissenschaftlern fast etwas belächelt worden. Die sagten, das ist ja ein Birchermüesli, was ihr uns da präsentiert, das hat ja keinen inneren Zusammenhang. Das war eigentlich nicht falsch, aber überhaupt nicht politisch gedacht. Wir hätten auch den Weg gehen können, ein betriebswissenschaftliches Gutachten zur Gemeindereform, eines zu der und jener Reform einzuholen. Aber wir haben genau gewusst: Wenn wir das aufteilten, dann wären Punkt für Punkt die Resultate eingetroffen, und nach drei vier Jahren wäre das Ganze verflacht. Aber so konnten wir mit voller Wucht einen politischen Umschwung erwirken.

Und zur verkündeten minimalen Gemeindegrösse von 3'000 Einwohnern: Die ganze Gemeindereform, die hat sich natürlich nicht nur an dieser Zahl aufgehängt. Die hatte einen umfassenden Hintergrund, eine Basis. Aber man hat irgendetwas wählen müssen, woran sich die Leute halten konnten. Mit betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Feinheiten zu argumentieren, wäre danebengegangen.

V.B.: Wir mussten einfach mal etwas platzieren, auch etwas provozieren. Wir haben überlegt, was könnte das etwa sein, und sind in Gesprächen, etwa mit dem Chef des Amtes für Statistik, zum Schluss gekommen, diese 3'000 wären eine gute Zahl für lebensfähige Gemeinden. Wir wussten ja im Detail noch nicht, wohin das ganze gehen sollte. Wir haben gesagt, jetzt müssen wir einfach Schwung hineinbringen, den Knebel weit nach vorne werfen.

Der Finanzausgleich

K.M.: Das alte System des Finanzausgleichs hat uns sehr belastet. Wenn ich mich nicht täusche, war es Mitte der 1960er Jahre etabliert worden. Damals war das ein grosser Fortschritt. Es hat sich jedoch mit der Zeit überholt und entmündigte die Gemeinden tendenziell: Der Kanton trägt das Defizit der Gemeinden, dafür schreibt er auch vor, was sie machen dürfen. Das hat natürlich mit einem echten Föderalismus gar nichts zu tun. Ende der 1990er Jahre waren von den 107 Gemeinden etwa 56 im Finanzausgleich, Tendenz steigend. Und es gab auch Gemeinden, die haben sich in den Finanzausgleich hineingeritten, möglichst viel Geld abgeholt und gingen dann irgendeinmal wieder hinaus.

Wir haben gesagt, es kann ja nicht sein, dass immer mehr in diesen Finanzausgleich geraten, das musste anders werden. Das ging zum einen nur, wenn eine Gemeinde eine gewisse Grösse hatte. Und zweitens war zu dieser Zeit gerade auch der bundesstaatliche Finanzausgleich in statu nascendi. Unser Finanzverwalter Kurt Stalder war auch Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz und hat deshalb etwa gewusst, in welche Richtung dieser gehen würde. Und man wusste auch, dass dann die kantonalen Finanzausgleichsgesetze dem auf Bundesebene angepasst werden mussten. Das alles hatten wir eigentlich schon im Hinterkopf, als wir die Sache lancierten.

Aber der kantonale Finanzausgleich kam ja dann erst 2002. In Luzern '99 war davon noch gar nichts drinnen. Dort haben wir einfach mal gesagt, wir brauchen grössere Gemeinden. Mit Zwerggemeinden kann man letztlich keine Reform durchziehen, die diesen Namen verdient. Das war natürlich für viele relativ hart, das ging sehr stark auch unter die Haut.

Die Gemeindeautonomie

V.B.: Bei der Gemeindereform ist es darum gegangen, dass die Gemeinden wieder eigenständiger werden, dass sie auf eigenen Beinen stehen konnten. Aber auch um die ganze Raumordnungspolitik. Viele Gemeinden fuhren da ihr Separatzügli. Und man fand, dass das so nicht mehr weitergehen könne. Man sollte so weit kommen, Gemeinden von einer Grösse zu haben, mit der sie mehr Aufgaben autonom lösen könnten. Das stand im Vordergrund.

K.M.: Wir wollten eigentlich die Gemeinden stärken. Das haben die Gemeinden zwar am Anfang nicht so gesehen. Aber wir wollten die Gemeinden stärken, das war uns ganz wichtig. Weil wir gesehen haben: Auf die Länge können Gemeinden mit 200 oder 700 oder 1'000 Leuten nicht allen Ernstes autonom bleiben. Wo wollten die schon die Ressourcen hernehmen für eine Autonomie? Demokratie findet nur statt, wenn man über Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann. Und dafür braucht es natürlich grössere Einheiten.

Es ging – also das haben wir direkt so nie zur Diskussion gestellt – irgendwo ging es einfach auch um die Frage: Mein lieber Freund, was ist denn eigentlich Gemeindeautonomie? Wo liegt da eigentlich der Kern der Gemeindeautonomie? Ich meine, am Zivilstandswesen kann es ja nicht liegen. Da gehst du drei vier Mal im Leben zum Zivilstandsamt. Ist es der Gemeindeschreiber, ist es der Gemeindeammann, was ist es eigentlich? Worin besteht es? Wir sagten, die Dörfer bestehen ja gleichwohl. Und mit Vereinen und so könnt Ihr die Dörfer organisieren, wie Ihr wollt. Aber Steuern beziehen, Strassen bauen, Versorgungswerke errichten, die Schulen führen, darum geht es.

Das günstige Zeitfenster

K.M.: Ich schaue mit Genugtuung auf die Entwicklung zurück. So naiv waren wir ja auch nicht, dass wir gemeint hätten, jeder Buchstabe, den wir da in die Welt setzten, würde auch Wirklichkeit. Aber wir wussten, wenn wir das jetzt losgehen lassen, dann wird sich möglicherweise, oder hoffentlich, etwas im guten Sinne entwickeln.

Solche Sachen haben auch immer ein Zeitfenster. In der politischen Allgemeinlage, in den Personen, die dabei sind. Wir haben das Zeitfenster «tüpft» anno dazumal. Und bei dieser Abstimmung in Emmen [zum Projekt Stadtregion Luzern 2012] war es schon nicht mehr hundertprozentig das richtige Zeitfenster. Das ist halt auch etwas eine Glückssache.

V.B.: Aus meiner Sicht, muss ich sagen, hat man mehr erreicht, als wir damals zu hoffen wagten. Es war eben das «window of opportunity», das uns zugutekam: Der Druck war da, wir hatten einen guten Mix in der Regierung, wir hatten die richtigen Köpfe aus dem Parlament geholt, das ganze politische Umfeld, irgendwie hat es einfach gestimmt. Das kann man nicht wiederholen, wahrscheinlich. Es stimmte jetzt einfach grad so.

Das Interview fand am 4. April 2016 in Luzern statt.

Fritz Hüsler, Neudorf (Fusionsgegner)

Dass ich die Fusion ablehnte, hat sehr viel mit Emotionen zu tun. Ich bin ein sehr emotionaler Mensch. Ich war überzeugt, dass die Fusion der falsche Weg sei. Obwohl ich im Nachgang einige Sachen anders sehe als damals, das muss ich auch sagen. Da ist auch in mir ein Prozess vorgegangen. Ich weiss nicht, wie ich heute auf das Ganze reagieren, und was ich an Argumenten finden würde. Damals hatte es viel mit Emotionen zu tun. Ich hatte das Gefühl, wir seien eine Gemeinde, die auch selbständig überleben könnte. Nach wie vor bin ich überzeugt, dass wir eine Überlebenschance gehabt hätten.

Das Hauptargument der Befürworter war, dass man niemanden mehr finde in die Ämter. Aber ich sage immer, wenn du etwas schlecht reden willst, kannst du es schlecht reden, und dann findest du auch niemanden. Den finanziellen Aspekt hat man schwärzer gemalt, als er eigentlich war. Im Nachhinein gesehen, hat man es natürlich unterschätzt, dass der Kanton finanziell derart Druck machen würde. Aber dann sehe ich wieder, wie die Gemeinde Schlierbach, die ähnliche Strukturen hat wie wir, überleben kann.

Man kann jetzt im Nachhinein darüber diskutieren, was gut ist und was schlecht ist an dieser Fusion. Es ist schwierig zu sagen, was anders wäre, wenn wir noch selbständig wären, ob sich nicht auch so vieles verändert hätte. Gewisse Sachen gehen aber immer verloren, wenn man von einer kleineren in eine grössere Einheit geht, das ist einfach so, der persönliche Kontakt und der soziale Aspekt. Ich stelle grundsätzlich die Tendenz fest, dass sich der Mensch in dieser Zeit verändert hat. Die Solidarität hat abgenommen. Ob mehr oder weniger, weil wir fusioniert sind, das kann ich nicht beurteilen. Sicher wurde die Tendenz nicht gebremst. Der Bezug zur Gemeinde selber ist anders geworden. Du lebst nicht mehr so für die Gemeinde wie vorher. Für Neudorf schon noch, aber innerhalb der grossen Gemeinde ist das Bewusstsein nicht mehr so, wie es früher war. Sie ist weiter weg. Das liegt in der Natur der Sache. Es muss ja deswegen nicht schlechter sein, aber es ist einfach anders.

Zwischen Neudorf und Beromünster gibt es seit Generationen Altlasten, die sind latent immer noch vorhanden. Ich bringe ein ganz einfaches Beispiel: Ich kenne nur wenige Neudorfer, die eine Münstererin geheiratet, aber ich kenne bestimmt zehn, die eine Hildisriederin geheiratet haben. Die von Münster mit ihrem Stift hatten immer das Gefühl, etwas Besseres zu sein, und wir waren die kleinen Nüderfer. Gegenüber Hildisrieden oder Römerswil hatte man viel weniger Vorbehalte, das ist ganz klar. Wir hatten damals ja auch vorgeschlagen, ein Zusammengehen mit Hildisrieden statt mit Beromünster zu prüfen. Aber das wurde gar nie vertieft angeschaut. Im kirchlichen Bereich pflegte Neudorf noch in den 1980er Jahren eine Zusammenarbeit mit Römerswil; der dortige Pfarrer war für Neudorf zuständig, nicht jener von Beromünster.

Der Nüderfer ist überhaupt kein Hinterwäldler, im Gegenteil, er war in der Vergangenheit sehr innovativ. Wir in Neudorf waren die ersten, welche die Strassengenossenschaften zusammenschlossen. Mit dem Projekt der grossen Güterzusammenlegung in den 1970er Jahren hat Neudorf etwas Einmaliges zustande gebracht. Oder schauen Sie, wie früh wir ein Schulzentrum bauten, mit Gruppenräumen, einem grossen Saal und einer Turnhalle. Das war vor vierzig Jahren ein grosses Risiko, aber die haben das alles richtig gemacht. Das sind gute Beispiele dafür, dass wir das schon allein hätten regeln können.

Aber deswegen geht die Welt nicht unter. Es ist wie es ist, und man muss das Beste daraus machen. Ich bin überzeugt, dass es auch anders gegangen wäre. Einfacher wäre es sicher nicht gewesen, aber auch nicht schlechter. Doch das sind Hypothesen. Ich meine, es geht heute allen gut, und der Steuerfuss ist an einem anständigen Ort. Aber wenn wir zehn Jahre fusioniert sind, dann fragt dann der Hüsler Fritz, wieviel man in den letzten zehn Jahren in Neudorf investiert hat und wieviel in Beromünster. Da bin ich dann rüdig gespannt.

Das Interview fand am 17. Dezember 2015 in Neudorf statt.

Hans Peter Arnold, Neudorf, Gemeinderat von Beromünster

Ich habe 2010 für die grosse Fusion – das Projekt Michelsamt gemeinsam – gekämpft, weil ich das Gefühl hatte, wir haben in dem Hochplateau des Michelsamtes auch das notwendige Zusammengehörigkeitsgefühl. Auch wenn dieses Projekt gescheitert ist, bin ich eigentlich heute dennoch zufrieden, weil ich gesehen habe, dass bei Fusionen sehr viele Emotionen mitlaufen. Und dass jetzt aus den sechs Gemeinden noch zwei geworden sind, ist ein guter Schritt. Ich glaube auch nicht, dass sich in den nächsten zwei drei Jahren etwas bewegen wird. Es braucht jetzt noch ein Setzen und Entwickeln der bestehenden Gemeinden.

Wenn 2004 in Neudorf fünf Personen anders gestimmt hätten, wäre ja damals schon die Fusion Gunzwil-Beromünster-Neudorf zustande gekommen. Und ich sage jetzt, wir von der Projektleitung hatten das unterschätzt. Man war ja transparent, hat Veranstaltungen durchgeführt. Wir sind sehr sachbezogen vorgegangen, haben Argumente vorgebracht. Aber in den drei letzten Monaten überstürzten sich die Emotionen. Das waren Emotionen, die mit der Realität nichts zu tun hatten. Man hatte plötzlich Angst um die Selbständigkeit, nicht mehr den Charakter des «Nüderfers» zu haben, der ja immer anders war als jener von Beromünster. Die Finanzen haben damals noch gestimmt in Neudorf, und deshalb war kein Leidensdruck für eine Fusion vorhanden. Das war dann eigentlich der doppelte Frust. Wir hatten zu gut für die Gemeinde geschaut.

Was bis 2012 anders geworden ist? Aus meiner Sicht sind dann genau jene Probleme aufgetaucht, von denen ich gesagt habe, dass sie mit der Gemeindereform kommen würden. Das AKV-Prinzip bringt ja Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung mit sich, die man wahrnehmen muss. Es kommen grössere Aufgaben auf eine Gemeinde zu, die zu leisten wir gar nicht mehr fähig waren. Erstens fehlten die Fachkräfte und zweitens die finanziellen Mittel, die ja dann im Finanzausgleich anders gesteuert worden sind. Also die Abstimmung 2004, die war zwar eine Riesenenttäuschung. Noch der grössere Frust jedoch war die Absage 2011 für die grosse Fusion Michelsamt gemeinsam. Als der damalige Gemeinderat von Münster entschied, das Projekt sei gestorben. Das habe ich einfach nicht verstanden. Es war ein Entscheid von oben. Man hat ja nicht die Bevölkerung darüber abstimmen und entscheiden lassen, ob sie die grosse Fusion wolle oder nicht. Sondern man hat einfach gesagt: stop. Für mich ist es nach wie vor eine verpasste Chance.

Ich sagte ja schon in der Diskussion vor 2004 oft: Wir können für uns mehr erreichen mit unserer Art als Nüderfer, wenn wir in der grossen Gemeinde uns einbringen und mitentscheiden, als wenn wir allein sind. Und so ist es auch herausgekommen. Wir sind gut vertreten in den Behörden, und unsere Leute machen auch sonst intensiv mit, in Kommissionsarbeiten oder in Projekten. Selbst ehemalige Gegner merken, dass sie heute über mehr entscheiden können als früher. Sie entscheiden über ein gemeinsames Schulhaus, über so und so viele Millionen, über eine Dreifachturnhalle, sie entscheiden über Infrastrukturen, zu denen sie vorher gar nichts zu sagen hatten. Dennoch hat jeder Ortsteil sein Dorfleben und seine eigene Kultur behalten. Man redet vom Nüderfer, man redet vom Gunzweiler, vom Schwarzenbacher.

Mit der Fusion hat man noch etwas anderes gemerkt, dass man sich gegenseitig unterstützen und so zu einem gemeinsamen Erfolg beitragen kann. Ich war vor Jahren Präsident der Musikgesellschaft. Der Versuch, etwa mit der Musikgesellschaft Rickenbach einen gemeinsamen Anlass zu veranstalten, ging damals schlechter als jetzt. Jetzt gibt es gemeinsame Anlässe der Musikgesellschaften, wo man sich gegenseitig unterstützt. Auch bei den Sportvereinen sieht man, dass man nur gemeinsam mit seinen Interessen weiter kommt. Dies wurde, von mir aus gesehen, durch die Fusion noch begünstigt.

Und noch etwas: Wir haben im ganzen Michelsamt schon früh begonnen, über die Gemeindegrenzen hinaus zu denken. Als man uns bei der Bildung der Entwicklungsträger Regionen im Kanton Luzern der Region Seetal zuordnen wollte, haben wir uns gemeinsam gewehrt, weil unsere gelebten Beziehungen nach Sursee und nicht ins Seetal ausgerichtet waren. Und mit den Fusionserfahrungen haben wir uns

eine Basis geschaffen, um unsere Interessen nach aussen zu bündeln und damit besser einzubringen. So konnten wir etwa im Rahmen des Projekts Sakrallandschaften Schweiz innerhalb kurzer Zeit eine Projektorganisation auf die Beine stellen. Oder im Projekt Regionale Entwicklung im Bereich Landwirtschaft konnten wir so bedeutende Mittel abholen, dass wir andere fast «düpfen» haben damit. Um diese Basis beneiden uns andere Regionen.

Das Interview fand am 18. November 2015 in Luzern statt.

Emil Stöckli, Langnau (Fusionsgegner)

Für mich ist der Ist-Zustand kein Problem. Ich bin Demokrat, und kann gut mit dem Mehrheitsentscheid leben. Ich finde es einfach schade, dass es so herausgekommen ist, und bin immer noch der Meinung, dass es besser gewesen wäre für die Langnauer, wenn sie sich für die Eigenständigkeit entschieden hätten. Und ich denke, in den bisherigen gemeinsamen zehn Jahren gab es verschiedene Punkte, die das eindrücklich bestätigen. Ich glaube, eine Fusionsabstimmung würde heute vor allem in Reiden, aber auch in Langnau, umstrittener sein. Man hätte sicher die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen suchen können, wo es sinnvoll gewesen wäre, bei der Steuerverwaltung, der AHV, bei der Feuerwehr, vielleicht auch im Sozialbereich. Da hätte man wirklich etwas gemeinsam machen können, aber nicht einfach die Eigenständigkeit aufgeben. Was mich als ehemalige Lehrperson aber aufstellt: Die Schule hat unter der Fusion nicht gelitten. Die funktioniert sehr gut, und die Schule ist ja die Zukunft.

Meiner Meinung nach sollte eine Fusion wachsen, über längere Zeit. Sie sollte auf keinen Fall erzwungen werden. Für mich ist alles viel zu schnell abgelaufen; innert fünf Jahren ging alles über die Bühne. Gewisse Sachen müssten einfach im Vorfeld besser abgeklärt werden, besser als es hier, aus meiner Sicht, der Fall war. Ich habe immer an die Zukunft von Langnau geglaubt, bestärkt durch die grossen Landreserven im Gebiet Mehlsecken. Zudem hat Langnau auch das Glück, über eigenes Wasser zu verfügen, das in reichem Masse vorhanden ist. Und ich denke, das ist etwas, wonach die Nachfrage künftig einmal gross sein wird. Langnau war also «keineswegs die geringste aller Bräute». Ich habe mich auch deswegen gegen die Fusionierung ausgesprochen, weil ich denke, dass eine Eigenständigkeit – auch einer kleinen Gemeinde – Vorteile in sich hat, weil die Gemeindebehörde für die Bevölkerung da ist oder zumindest da sein sollte. Man kann nicht sagen, die Bevölkerung sei nicht informiert worden. Aber: Wie wurde sie informiert! Das war für mich eher fragwürdig. Weil, ganz zusammenfassend gesagt, haben die Befürworter das Positive – insbesondere die Steuersenkung – möglichst in den Vordergrund gerückt, aber über negative Begleiterscheinungen sehr wenig geredet. Deshalb habe ich damals meinen Leserbrief geschrieben.

Sie fragen mich, wie ich heute die Gemeinde erlebe. Das Dorfleben hat sich enorm verändert. Aber, fairer Weise muss ich sagen, das mag nur zu einem Teil von der Fusion beeinflusst worden sein. Vieles hat sich jedoch auf anderen Wegen ergeben. Es wäre also falsch, wenn man sagen würde, alles was negativ ist, sei durch die Fusion zu erklären. Gewisse negative Sachen hätten sich mit oder ohne Zusammenschluss ergeben. Wir haben zum Beispiel im Dorf kein Restaurant mehr. Langnau ist eine Schlafgemeinde geworden. Neuzuzüger identifizieren sich nicht unbedingt mit dem Ort. Aber das ist anderswo auch so. – Doch wenn wir noch selber eine Gemeinde wären, dann könnte und müsste sich ein Gemeinderat mit solchen Sachen auseinandersetzen und nach Möglichkeiten und Lösungen suchen. Und – ich sage jetzt «bö» – von Reiden her kann ich mir nicht vorstellen, dass grosses Interesse für Optimierungen in diesem Bereich zu erwarten ist.

Das Interview fand am 22. Dezember 2015 in Langnau statt.

Hans Luternauer, Gemeindepräsident von Reiden (1991 – 2016) und Präsident des VLG (2011 – 2017)

In letzter Konsequenz war es sicher das 1997 proklamierte «Luzern '99», welches die Diskussion um die Fusion der ursprünglich vier Gemeinden Reiden, Langnau, Richenthal und Wikon ausgelöst hat. Es gab aber schon vorher eine Zusammenarbeit. Und zwar zum Beispiel bei der Schule, die Kinder der Oberstufe aus Langnau, Richenthal und Wikon sind nach Reiden gekommen. Oder das Alters- und Pflegeheim führten wir damals schon gemeinsam. Dann ist da der Paukenschlag gekommen, und ich mag mich gut erinnern, gerade in der ersten Gemeinderatssitzung danach habe ich die Frage gestellt: Was heisst das für uns? Reiden lag zwar mit seinen etwa 4'000 Einwohnern deutlich über der damals geforderten Mindestzahl von 3'000. Von daher war es also keine Frage. Wir sagten dann, wir geben den Anstoss nicht von uns her, sondern – es gab da sowieso eine gewisse Abwehrhaltung – es müsste von der andern Seite her kommen.

Unser Interesse war eigentlich – es war eine persönliche Intervention von meiner Seite her – dass wir die Raumplanung nicht nur in den Dörfern machen sollten. Denn wir sind ja ein Raum dort unten im untern Wiggertal, und wir sagten, es wäre ja sinnvoll, wenn wir die Raumplanung, die Entwicklung des ganzen Gebietes, gemeinsam angehen könnten. Das war eigentlich der Auslöser. Es ging um eine langfristige Perspektive, um das gemeinsame Gestalten des Lebensraumes, in dem man miteinander drin ist. Insbesondere bei der Entwicklung um den Autobahnanschluss bei Mehlsecken hat man die Chance gesehen, dort die Industrie und die Arbeitsplätze anzusiedeln. So könnte man die Dörfer wirklich frei halten von Industrie und Verkehr. Das war, glaube ich, sicher auch der Mehrwert für Reiden.

Die Gemeinden sind dann schliesslich auf uns zugekommen. Da hat man zuerst überlegt: eine vertiefte Zusammenarbeit oder eine Fusion? Das hat man alles bewertet, da war ja auch das IBR dabei. Es hat sich bald gezeigt, dass eine noch weiter vertiefte Zusammenarbeit wieder neue Abhängigkeiten voneinander und lange Entscheidungswege mit sich bringen würde. Diese Erfahrung hatten wir schon mit der Schule gemacht. Wenn man an der Oberstufe etwas ändern wollte, dann musste man immer auch Vertreter der andern Gemeinden einbeziehen. So haben wir dann bald festgestellt: Zusammenarbeit ist immer gut, aber es gibt irgendwo Grenzen, wo man dann über das Ganze diskutieren muss. So entschieden wir uns, die Fusion weiter zu verfolgen.

Für mich ist noch etwas zentral: Ich sage immer, eine Fusion müsste in einem Raum drinnen sichtbar sein und sich auch auf einen Raum beschränken. Bei uns unten gab es auch etwa die Idee einer Fusion mit Pfaffnau – nicht von unserer, sondern von der andern Seite her. Das wäre – meiner ganz persönlichen Meinung nach – nicht so zielführend. Eine Fusion muss innerhalb eines Tals begrenzt sein. Ich könnte mir eher etwa ein Zusammengehen von Dagmersellen und Reiden vorstellen, das ergäbe eine Grosse Gemeinde im untern Wiggertal. Das würde für mich eher wieder Sinn machen als über ein Gebiet hin, das räumlich aufgeteilt ist. Im Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) sagen wir immer: Die Autonomie der Gemeinden, die muss sehr hoch sein. Das ist das oberste Prinzip. Wir setzen uns dafür ein, dass der Kanton nicht über die Gemeinden hin fahren kann. Und aus dieser Prämisse muss ich sagen, wir haben natürlich auch immer wieder Fusionen, das kann ein Mittel sein, aber es muss von den Gemeinden her kommen, von unten herauf. Es muss dort wachsen und soll nicht von oben herab kommen. Wenn ich jetzt die Geschichte anschau, bei der es nicht funktioniert hat, Egolzwil-Wauwil, da muss ich sagen, die Zeit ist noch nicht reif. Und das ist zu akzeptieren. Dort erwarte ich vom Kanton, dass er die Finger heraus hält. Er kann gewisse Anreize geben, aber ich glaube, es ist ein demokratischer Weg, den diese Gemeinden selber einschlagen müssen.

Im Ganzen, glaube ich schon, hat die Gemeindereform den Kanton ein Stück weit vorwärts gebracht. Mit der Aufgabenreform von 2008 man hat die Aufgaben nach dem AKV-Prinzip klar aufgeteilt.

Die Gemeinden wussten nun genau, das ist unsere Aufgabe, dort tragen wir die Verantwortung, haben aber auch die Kompetenzen. So hat man sich losgelöst von diesem direkten Finanzausgleich. Es waren ja zuletzt 60 bis 70 Prozent der Gemeinden im Finanzausgleich. Und diese Gemeinden waren sehr unselbstständig, mussten jedes Budget und jede Rechnung vorlegen. Und nun bekamen sie plötzlich Verantwortung übertragen. Es hiess nun: ihr müsst das Budget nicht mehr vorlegen, ihr bekommt so und so viel Geld, und mit dem müsst ihr umgehen. Das war gut. Ich denke, das hat die Gemeinden sicher gestärkt.

Das Interview fand am 15. April 2016 in Luzern statt.

Josef Wechsler, Willisau (Fusionsgegner)

Am Anfang stand mein ganz persönlicher Ärger. Mich haben die Leute einfach genervt. Genervt hat mich der Kanton, der den Finanzausgleich so auslegte, dass die kleinen Gemeinden sowieso nicht mehr existieren können. Ich habe einen Leserbrief geschrieben gegen einen damaligen Regierungsrat, ziemlich deftig, nicht beleidigend. Ich schrieb einfach, dass ich nicht richtig finde, wie man das mache. Mich nervte, dass alles positiv und nur gut dargestellt wurde. Erst nach meinem Leserbrief hat mich die Gruppe der Fusionsgegner, die bereits bestanden hatte, kontaktiert und mich eingeladen mitzumachen. Und irgendwann wurde Wunsch geäussert, jemand müsse jetzt die Gruppe führen. Ich nehme an, sie haben mich gefragt, weil ich in Willisau kein Geschäft hatte, sondern in Luzern arbeitete. Das war weniger problematisch.

Ich muss jetzt vielleicht noch einblenden, ich bin eher den Freischaren zuzuordnen. Ich habe schon alles, was es darüber gibt, gelesen. Ich bin fest überzeugt, die katholische Kirche würde uns heute noch unterdrücken, wenn wir uns damals nicht befreit hätten. In einem Gespräch mit dem Gemeindepräsidenten René Fessler von Willisau-Land habe ich den Vorwurf gemacht: Muss das mit der Fusion so schnell gehen? Ihr überfährt uns voll. Ihr kommt mit einer unglaublichen konservativen Mehrheit und überfährt uns Liberale.

Wir hatten einen sehr vermögenden Mann hier, Eugen Meyer hat er geheissen, der hat sehr viel für Willisau-Stadt gesponsert. Und ich sage jetzt, solange der noch lebte, hätte sich niemand an eine Fusion gewagt. Das ist etwas, das ich mit aller Deutlichkeit sagen kann. Niemand hätte das gewagt.

Im Gespräch hat mir René Fessler aber auch erzählt, wie sich die beiden Gemeinden gegenseitig blockierten. Er sagte: «Wenn ich etwas machen wollte, dann ging ich nach Luzern. Nachher kam einer von der Stadt. Und dann sagten sie wieder zu mir: Ihr seid euch ja gar nicht einig.» Das hat mich schon etwas verunsichert. Dieses Argument habe ich dem René Fessler geglaubt. Das hatte ich in dieser Tiefe und Prägnanz eigentlich nicht mitbekommen. Ich habe nicht gewusst, um das in einem Satz zu sagen, dass wir uns manchmal derart gegenseitig aufgehalten haben, statt eine gute und vernünftige Lösung zu finden und damit etwas zu erreichen.

Dass die Fusion kommen musste, haben wir eigentlich gewusst. Aber das Tempo und der kleine Kantonsbeitrag haben mich nicht gut gedünkt. Man hätte es vielleicht etwas besser gestalten, hätte die Leute ein bisschen besser aufladen können. Nicht in einem Saal mit Hunderten von Personen. Da getraut sich niemand etwas zu sagen. Für mich ist es sehr schnell gegangen. Und nur die, die fusionieren wollten, hatten Recht, und was die andern vorbrachten, hat man nicht respektiert. Ich hatte weiche Argumente. Ich bin Bürger hier. Ich wollte die Gemeinde nicht aufgeben. Ich sagte, ich dürfe doch als Demokrat eine eigene Meinung haben. Und wenn es dann doch eine Abstimmung geben wird und ich verliere, dann habe ich verloren, das ist nicht schlimm. Aber es kann dann niemand sagen, wir seien nicht gerade hin gestanden.

Getroffen hat mich, wenn man mich als Egoisten bezeichnete oder wenn etwa eine Leserbriefschreiberin aus der CVP-Ecke schrieb, die Fusion abzulehnen sei halt eine Charaktersache. Als ob, wer für die Fusion war, einen guten Charakter gehabt hätte, und wer dagegen war, einen schlechten. Es hat schon ein paar ganz Giftige gegeben, auf beiden Seiten. Aber der Erna [Bieri] ist viel zu verdanken, dass diese nicht zu sehr zum Zuge kamen. Sie hatte, bedeutend mehr als andere, das Feeling, nicht Gegner und Befürworter zu sehen, nicht Verlierer und nicht Gewinner, sondern einfach Willisauer, das hat sie sehr gut gemacht. Sie hat sehr viel dafür getan, dass die Emotionen nicht so stark kochten. Auch Robert Küng war immer sehr fair.

Ich sehe heute nach zehn Jahren auch die positiven Seiten der Fusion und dass sich Willisau gut entwickelt hat. Ich weiss nicht, ob das möglich gewesen wäre mit den zwei Gemeinden. Ich muss heute sagen, es hat uns weitergebracht. Und ich sage: einfach nach vorne schauen und das Positive sehen.

Das Interview fand am 15. Januar 2016 in Willisau statt.

Erna Bieri-Hunkeler, Stadtpräsidentin Willisau

Wir in Willisau reden immer von der Wiedervereinigung, nicht von der Fusion, weil es ja nur 200 Jahre her sind, dass sich die beiden Willisau getrennt hatten. Seit Jahrzehnten wurde in Gesprächen über das Zusammengehen der beiden Willisauer Gemeinden diskutiert, oft sehr sachlich, oft auch sehr emotional. 1997 haben der Stadtrat und der Gemeinderat das IBR (Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Luzern) mit der Erarbeitung einer Studie über die Einsparungsmöglichkeiten bei einem Zusammenschluss der beiden Gemeinden beauftragt. Die beiden Räte wollten Fakten, um für beide Seiten die Vor- und Nachteile abschätzen zu können.

Mit der Lancierung des Projektes Luzern '99 rüttelte der Regierungsrat zusätzlich auf, die Strukturen und deren Finanzierung zu hinterfragen. In diese Zeit fiel auch der Start der Legislatur 2000 bis 2004, und die beiden Räte legten für die Zusammenarbeit eine gemeinsame Zielsetzung fest: «Die Fusion wird zum Thema gemacht. Wir wollen aufzeigen, wo die Vor- und Nachteile liegen, die für ein Ja oder Nein entscheidend sind.»

Die beiden Räte begründeten diesen Schritt damit, dass Willisau von aussen bereits als Ganzes wahrgenommen werde. Das gesellschaftliche Leben spiele sich gemeinsam ab. Vereine, Kirchen, das kulturelle Schaffen, Arbeitsplätze und Freizeitgestaltung würden keine Gemeindegrenzen kennen. Die guten Erfahrungen aus diversen Zusammenarbeitsprojekten hätten die Räte bestärkt, sich der Gemeindefusion anzunehmen.

In der Vernehmlassungsbotschaft beschreiben die beiden Räte die Situation wie folgt: «Die beiden Gemeinden arbeiten heute eng zusammen. Verschiedene Aufgaben sind bereits gemeinsam gelöst. Mit dem Entscheid für die Zusammenlegung der Volksschulen ist ein weiterer grosser Schritt zur Stärkung von Willisau als Regionalzentrum gemacht worden. Eine feinabgestimmte Zusammenarbeit absorbiert erhebliche Kräfte, die kreativer und zielgerichteter eingesetzt werden könnten. Die beiden Willisau sind so eng verwachsen, dass nur noch wenige Entscheide ohne Konsequenzen für den andern selbstständig gefällt werden können. Der Abgleichungsaufwand ist gross. Betrachtet man anstehende Zukunftsprojekte, so sind wir aufeinander angewiesen wie kaum zuvor. Grosse Projekte von regionaler Bedeutung kann eine Gemeinde selber gar nicht mehr vornehmen. Wichtige anstehende Projekte sind beispielsweise Planung und Umbau des Bahnhofareals für die S-Bahn mit Busbahnhof, Sanierung/Neubau des Gartenbades, Neuausrichtung und Umbau der Festhalle, die Neunutzung des Gulp-Areals und die Erarbeitung eines Altersleitbildes.»

Ich habe den Eindruck, dass mit der Intensivierung der Zusammenarbeit und mit der gelungenen Zusammenlegung der Schulen, der Feuerwehr oder der Wasserversorgung das gegenseitige Vertrauen gestärkt wurde. Die beiden Räte legten mit ihren klaren Zielsetzungen den Grundstein für den anschließenden politischen Prozess. Klar, kamen dann gewisse Ängste und Befürchtungen auf. Weil bei uns halt die Parteienstärken eindeutig waren: Auf dem Land hatte die CVP deutlich die Mehrheit, und in der Stadt die FDP. Da gab es Befürchtungen, gerade bei der FDP Willisau-Stadt, im ganzen Fusionsprozess unterzugehen. Ich mag mich an die erste Parteiversammlung erinnern, als es schon die beiden Komitees pro und kontra gab, da sind wir, die Befürworter, ziemlich hoch «abekeit». Da brauchte es etwas Mut weiter zu machen. Gottseidank hat sich dann die Situation nach der Fusions-Abstimmung sehr schnell beruhigt. Ich habe rein sachlich für Willisau einfach viel mehr Vor- als Nachteile gesehen. Ich bin nicht eine Ur-Willisauerin, meine Mutter kommt zwar aus einer alt eingesessenen liberalen Willisauer Familie, aber ich selber bin in Schötz aufgewachsen. Dadurch hatte ich vielleicht emotional etwas mehr Distanz.

Ich denke, die beiden Räte und das Pro-Komitee haben auf Fakten verweisen können, man konnte zeigen, dass gemeinsame grosse Projekte auf die Gemeinden zukommen, die gemeinsam angegangen werden müssen, die gemeinsam besser getragen werden können. Zudem war seitens Kanton ein Fusionsbeitrag von 2,6 Millionen zugesichert und der Besitzstand gemäss Finanzausgleichsgesetz über 12,5 Jahre garantiert.

Dann gab es vielleicht insofern einen Unterschied zu andern Gemeindefusionen, dass das Städtchen das natürliche Zentrum auch von Willisau-Land war. Hier hat man sich getroffen, hier waren die Wirtschaften, die Kirche. Und alle die Vereine waren eigentlich gemischt. Dadurch kamen nicht fremde Leute zusammen, sondern Leute, die sich schon kannten. Ich glaube, das hat uns sicher sehr geholfen, und auch dass wir immer wieder probiert haben, das Emotionale nicht zu stark zu gewichten, nicht die Ängste, das Persönliche, sondern die Fakten in den Vordergrund zu stellen. Und deshalb sind die Gegner, also ich sage jetzt mal Gegner, besser einfach, die Nein-Sager, sehr früh verstummt.

Sie fragen mich, was es Wichtiges gebe in Willisau, das ohne die Fusion nicht möglich geworden wäre. Ich denke an die Zonenplanrevision über das ganze Gemeindegebiet und an alle die Investitionen, die wir seither gemeinsam gemacht haben: Die Umfahrung, die Hochwasserschutz-Massnahmen, die Sanierung der Festhalle, die Neugestaltung des Bahnhofes mit Busbahnhof, die Sanierung des Spezialheimes Breiten usw. Willisau hat sich zudem mit seinen Schulen und ausgebauten Tagesstrukturen als Bildungsstandort profilieren können, was uns für junge Familien attraktiv macht.

Willisau hat sich als regionales Zentrum etabliert. Wir haben seither mit zehn umliegenden Gemeinden ein Kooperationsprojekt zur verstärkten Zusammenarbeit geschaffen: mit Menznau, Hergiswil, Ettiswil-Kottwil, Alberswil, Gettnau, Zell, Luthern, Fischbach, Grossdietwil, Ufhusen. Daraus sind Projekte entstanden wie die regionale Spitex, die heute über alle elf Gemeinden geht. Wir bieten uns als regionale Dienstleisterin an. So führen wir ein regionales Steueramt für Hergiswil, Luthern, Grossdietwil und Gettnau.

Und auch in den Verhandlungen mit dem Kanton sind wir sicher in einer andern Ausgangsposition, nur schon weil die Gemeinde bald 8'000 Einwohner zählt. Dass wir sogar über Willisau hinaus als Region wahrgenommen werden, das hat es früher weniger gegeben. Ich glaube, man hat uns von aussen als die beiden Willisau wahrgenommen, die vor allem mit sich selber beschäftigt waren und manchmal ein bisschen arrogant wirkten. Ich weiss nicht, ob wir den Sitz des Bezirksgerichts oder der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde für die Region Willisau-Wiggertal bekommen hätten, wenn wir noch zwei Gemeinden gewesen wären.

Das Interview fand am 15. Januar 2016 in Willisau statt.

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis

AM	Anzeiger für das Michelsamt (bis 1998), Anzeiger Michelsamt	IBR	Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (heute Teil der Hochschule Luzern-Wirtschaft)	PFK	Planungs- und Finanzkommission
AfG	Amt für Gemeinden	JD	Justizdepartement (bis 2000)	rawi	Dienststelle Raumplanung und Wirtschaft
AfU	Amt für Umweltschutz	JGKD	Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement (2001 – 2003)	RET	Regionaler Entwicklungsträger
AKV	Aufgaben, Kontrolle, Verantwortung in einer Hand	JSD	Justiz- und Sicherheitsdepartement	RRB	Regierungsratsbeschluss
B	Botschaft (Nummer beginnt pro Legislatur bei 1)	KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	RSTH	Regierungsstatthalter
BD	Baudepartement (bis 2000)	KESR	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	SB	Seetaler Bote
BKD	Bildungs- und Kulturdepartement	KOLA	Kommission Leistungsaufträge/Verzichtsplanung	SGWW	Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
BFS	Bundesamt für Statistik	KPK	Kantonale Pensionskasse	SP	Sozialdemokratische Partei
BUWD	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement	LBBZ	Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum	SPK	Staatspolitische Kommission
CKW	Centralschweizerische Kraftwerke	LGB	Luzerner Gewerkschaftsbund	SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei	LGZ	Luzerner Gemeinden mit Zukunft	SSRQ	Sammlung schweizerischer Rechtsquellen
EA	Entlebucher Anzeiger	LHV	Luzerner Historische Veröffentlichungen	STALU	Staatsarchiv des Kantons Luzern
Ebd.	ebenda	LPK	Lehrerpensionskasse	SVP	Schweizerische Volkspartei
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	LPL	Libérale Partei des Kantons Luzern (seit 2000 FDP)	SW	Surseer Woche
EKD	Erziehungs- und Kulturdepartement (bis 2000)	LGZ	Projekt «Luzerner Gemeinden mit Zukunft»	TBA	Tiefbauamt
FD	Finanzdepartement	LLV	Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband	TP	Teilprojekte im Projekt Luzern '99
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren	LUKB	Luzerner Kantonalbank	UBE	Unesco Biosphäre Entlebuch
FDP	FDP. Die Liberalen (ab 2000)	LZ	Luzerner Zeitung	VD	Volkswirtschaftsdepartement (bis 2000)
GAV	Gemeindeammännerverband	MPUD	Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement (bis 2000)	VLG	Verband Luzerner Gemeinden
GB	Grünes Bündnis	NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen / Neuer Finanzausgleich	WB	Willisauer Bote
GLP	Grünliberale Partei	NLZ	Neue Luzerner Zeitung	ZKR	Zivilstandskreis
GSD	Gesundheits- und Sozialdepartement	NMZ	Neue Mittelland-Zeitung	ZSO	Zivilschutzorganisation
GVL	Gebäudeversicherung Luzern	NRP	Neue Regionalpolitik		
HBA	Hochbauamt	NZZ	Neue Zürcher Zeitung		
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz	PASL	Projekt Agglo und Stadt Luzern		
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (später Hochschule für Wirtschaft resp. Hochschule Luzern-Wirtschaft)				

Abbildungsnachweis

Adelheid Aregger, Reiden	76 (links), 195 (2)
Anzeiger Michelsamt	92, 122, 124 (links), 134 (rechts, 2), 135 (2), 137 (2), 142, 146, 152, 173 (2), 303
Denkmalpflege Kt. Luzern	171
Edwin Grüter, Willisau	211
Emil Stöckli, Langnau/Reiden	197 (Mitte)
Entlebucher Anzeiger	259, 262, 268 (links), 269
Gemeinde Emmen, Kommunikation	252, 253
Gemeinde Meierskappel, Sekretariat	273
Geoinformation Kt. Luzern	159
Heinrich Häfliger, Langnau/Reiden	197 (rechts)
Jals Smolinski, Küssnacht	140, 161, 168, 212, 238, 243
Josef Wechsler, Willisau	213 (links)
Kath. Kirchgemeinde Egolzwil-Wauwil	219
LUSTAT Statistik Luzern	248
Luzerner Kantonalbank, Kommunikation	51
LZ Medien	55, 66, 89, 124 (rechts), 138, 167, 180, 198, 215, 222, 236, 249, 250, 254, 257
Reportair/Niklaus Wächter	274
Seetaler Bote	176 (links), 184 (2), 185, 186, 188, 189 (2), 190
Staatsarchiv Luzern	49, 52 (2), 54, 57 (2), 60, 67 (2), 73, 76 (rechts), 79, 84, 96, 98 (2), 106, 110, 132, 134 (links, 2), 141 (2), 144, 147, 150, 154, 155, 166 (2), 172, 175, 176 (rechts), 183, 192 (2), 197 (links), 209, 216 (links, 2), 226, 230, 235 (2), 237, 240, 241, 244 (links), 256, 260, 265 (2), 267, 268 (rechts), 281
Staatskanzlei Luzern, F. Mantovani	82
Surseer Woche	155, 157, 160
Barbara Weber, Subingen	47
Willisauer Bote	203, 204, 213 (rechts), 216 (rechts), 217, 220, 223, 231, 232 (2), 244 (rechts)
Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern	48

Verzeichnis der Karten, Grafiken, Tabellen und Textkästen

Karten

Karte 2.1 Vogteien im Alten Staat Luzern (16. bis 18. Jahrhundert) _____	31
Karte 2.2 Ämter und Gemeindeggerichte im Kanton Luzern, 1803 – 1814 _____	34
Karte 2.3 Erstinstanzliche Gerichte, Friedensrichter und Staatsanwalt- schaften im Kanton Luzern: räumliche Gliederung ab 2011 _____	43
Karte 2.4 Wahlkreise im Kanton Luzern, ab 2008 _____	43
Karte 3.1 Erfahrungen aus Feierabend- gesprächen _____	69
Karte 3.2 Zielstrukturplan aus dem Planungsbericht 2000 _____	110
Karte 3.3 Die Y-Achse _____	113
Karte 4.1 Planungsregionen im Kanton Luzern, ca. 1980 – 2010 _____	125
Karte 4.2 Territorium der drei ehemaligen Gemeinden Wolhusen-Markt, Werthenstein und Schachen _____	165
Karte 4.3 Kindes- und Erwachsenen- schutzkreise im Kanton Luzern (KESB, ab 2013) _____	277
Karte 4.4 Zivilstandskreise im Kanton Luzern (ZKR, ab 2004/2010) _____	277
Karte 5.1 Gemeindefusionen im Kanton Luzern, 2004 – 2013 _____	285
Karte 5.2 Pastoralräume und Pfarreien der Katholischen Kirche im Kanton Luzern, Stand 2017 _____	297

Grafiken

Grafik 1.1 Durchschnittliche Gemeinde- grössen in Europa, 2001 _____	13
Grafik 1.2 Anzahl und Bevölkerung der Gemeinden in der Schweiz, 1850 – 2016 _____	17
Grafik 3.1 Organigramm des Gesamtprojekts Luzern '99 und der 26 Teilprojekte _____	61
Grafik 3.2 Organigramm des Teilprojekts Gemeindereform _____	65
Grafik 4.1 Projektorganisation der Gemeindefusion Beromünster- Schwarzenbach _____	130
Grafik 4.2 Organigramm des Fusions- projekts Dagmersellen-Uffikon- Buchs _____	200
Grafik 4.3 Zusammenarbeit in der Region Luzern, ca. 2007 _____	248
Grafik 4.4 Abstimmungsresultate in den Partnergemeinden zur Grundsatzvereinbarung «Starke Stadtregion Luzern» _____	249
Grafik 4.5 Organigramm des Fusionsprojekts «Entlebuch G4» _____	261
Grafik 5.1 Bevölkerungsbefragung Stadt Luzern 2015: Wie hat sich die Situation nach der Fusion aus Ihrer Sicht verändert? _____	300
Grafik 5.2 Bevölkerungsbefragung Stadt Luzern 2015: Welcher Stadtteil hat Ihrer Ansicht nach mehr von der Fusion profitiert? _____	301

Tabellen

Tabelle 1.1 Gemeindefusionen und Reduktion des Gemeindebestandes in den Kantonen, 2000 – 2017 _____	27
Tabelle 2.1 Munizipalgemeinden im Kanton Luzern 1799 _____	33
Tabelle 3.1 Pilotprojekte im Kanton Luzern, Frühjahr 2000 _____	108
Tabelle 3.2 Kantonsbeiträge an Gemeinde- fusionen, absolut und pro Kopf, 2004 – 2013 _____	116
Tabelle 4.1 Aufhebung von Poststellen im Kanton Luzern, 2000 - 2016 _____	121
Tabelle 4.2 Chronologie der Fusionsprojekte _____	123
Tabelle 4.3 Gemeindeeinnahmen der G4-Gemeinden aus Steuern und Finanzausgleich _____	263
Tabelle 5.1 Gemeindegrossen im Kanton Luzern in den Jahren 2000 und 2014 _____	286

Textkästen

VLG, Erster Vorstand und Präsidenten _____	48
Das neue Finanzausgleichsmodell (seit 2003) _____	85
Teilprojekte Aufgabenreform (Stand ab Dezember 2004) _____	102
Das Team Gemeindereform _____	111
Sitzgarantie _____	132
Ein-Text-Verfahren _____	165

Quellen- und Literaturverzeichnis

Nicht publizierte Quellen

– Staatsarchiv Luzern (STALU)

A 749/57

Schmid Robert, Das Problem der Regionalisierung im Kanton Luzern, Diplomarbeit 1973

A 1288/1-8

Unterlagen KOLA, 1995–1997

A 1458/16

Staatskanzlei: Unterlagen und Protokolle zu «Luzern '99», 1996–1997

A 1504

Botschaften und Berichte im A4-Format, Legislaturperioden 1971/75–2003/2007

A 1552/676–726

Unterlagen Regierungsstatthalter Amt Hochdorf zu Gemeindefusionen, 1998–2009

A 1616/388–402

Unterlagen Gesundheits- und Sozialdepartement zur Gemeindereform 2000+, 2003–2007

A 1666

Unterlagen Amt für Gemeinden zur Gemeindereform im Allgemeinen und zu Fusionsprojekten einzelner Gemeinden, 1992–2015

A 1675/791

Übersicht über die Steuereinheiten der Gemeinden (Steuerfuss), 1991–2010

A 1685/166-174

Finanzdepartement: Unterlagen Finanzreform 08, 2002–2006

AKT 22/23 C

Wahlkreise, Distrikte und Ämter, Friedensrichterkreise, 1798–1845

AKT 32/498

Abtrennungsversuch Blattens von der Gemeinde Malters, 1874–1876

DA 16/73-98

Lokalzeitung Heimat/Region: digitales Bildmaterial, 1999–2009

PA 1257

Komitee für einen tragbaren Finanzausgleich, 2001–2003

PA 1374

Fotoarchiv NLZ und Vorgängerzeitungen: Papierabzüge, ca. 1990–2000

PX 18/1

Fotos der Gesamtregierung und von einzelnen Regierungsräten in digitaler Form, 2001–2010

RR 793–1008

Regierungsrat, Protokolle, 1997–2015

RT 10

Grosser Rat, Protokoll, Bd. 8, 1818–1819

– JSD, Abteilung Gemeindeform

Geschäftsakten (digital abgelegt), ab 2011

Mündliche und schriftliche Auskünfte

Arnold Hanspeter, Neudorf
Baumeler Viktor, alt Staatsschreiber
Bieri-Hunkeler Erna, Willisau
Burri Madeleine, PTT-Archiv
Elmiger Hans, Altwis
Figini Sandra, Archiv Schweizer Fernsehen
Gassmann Hansjörg, Wauwil
Häfliger Anton, Richenthal
Hensler Beat, ehem. Projektleiter
Huber Paul, alt Justizdirektor
Hüsler Fritz, Neudorf
Koller David, Gemeindereform JSD
Kurmann Bernadette, ehem. Kommunikationsbeauftragte
Kurmann Luzia, Buchs
Luternauer Hans, Reiden
Meyer Kurt, alt Finanzdirektor
Peyer Ludwig, VLG
Schmutz Barbara, Post-Archiv
Stöckli Emil, Langnau
Wechsler Josef, Willisau
Winkler Jonathan, Gemeindereform JSD
Zettel Jakob, Ruswil

Medien, Zeitungen und News-Portale

AM

Anzeiger für das Michelsamt / Anzeiger Michelsamt, Beromünster, seit 1909

Anzeiger Luzern

Gratis-Anzeiger (1–2 mal wöchentlich), Luzern, seit 1929

Anzeiger vom Rottal

Lokalzeitung für das Rottal und Umgebung, Ruswil, seit 1905

Basler Zeitung

Tageszeitung, Basel, seit 1977

Brückenbauer

Wir Brückenbauer. Wochenzeitung der Migros, 1942–2005

Cash

Zeitschrift, 1989–2007

Der Bund

Tageszeitung, Bern, seit 1850

Der Oberwiggertaler

Wochenzeitung, Reiden (bis 2008, danach Gratis-Wochenzeitung, Zofingen)

Die Heimat

Wochenzeitung, Emmenbrücke, 1921–1998 und 2013–2015 (dazwischen unter dem Titel Die Region)

Die Region

Wochenzeitung, Emmenbrücke, 1998–2013 (vorher und nachher unter dem Titel Die Heimat)

EA

Entlebucher Anzeiger. Die Zeitung für das Entlebuch und Wolhusen, Schöpfheim, seit 1879

Luzern heute

Unabhängige Tageszeitung (ab 1997 Wochenzeitung) für die Stadt Luzern und Umgebung, Luzern 1996–1999

Luzerner Woche

Mittwoch-Ausgabe von Anzeiger Luzern, Luzern 1994–2008

NLZ

Luzerner Zeitung, Luzern, seit 19. September 2016 (vorher NLZ)

Mittelland-Zeitung

Zeitungsmantel für das Zofinger Tagblatt, Zofingen, 2002–2010

NLZ

Neue Luzerner Zeitung. Zentralschweizer Tageszeitung, Luzern, 3. Jan. 1996–17. Sept. 2016

NMZ

Neue Mittelland-Zeitung, Zeitungsmantel für das Zofinger Tagblatt, Zofingen, 1997–2002

NZZ

Neue Zürcher Zeitung, Zürich, seit 1780; online: <https://www.nzz.ch/schweiz>

Quattro

Das Wochenmagazin des Willisauer Boten, 1997 – 2004

Regionaljournal Zentralschweiz

Radio SRF, online: <https://www.srf.ch/sendungen/regionaljournal-zentralschweiz>

Rigi-Anzeiger

Gratis-Wochenzeitung für die Regionen Rontal und Rigiland, Luzern, seit 1966; online: www.rigianzeiger.ch/impressum/

Rontaler

Gratis-Regionalzeitung, Ebikon, seit 1973; online: www.rontaler.ch/

SB

Seetaler Bote. Regionalzeitung für das Luzerner Seetal und Umgebung, Hochdorf, seit 1929

Sonntags-Blick

Sonntags-Blick. Wochenzeitung, Zürich, seit 1969

SW

Surseer Woche. Wochenzeitung für Stadt und Region Sursee, seit 1992, online: <http://www.surseerwoche.ch/printarchiv-der-surseer-woche-ag.html>

Tages-Anzeiger

Tageszeitung, Zürich, seit 1893

WB

Willisauer Bote. Allgemeines Volksblatt für das Amt Willisau und den Kanton Luzern, Willisau, seit 1887; online: www.willisauerbote.ch

WOZ. Die Wochenzeitung

Schweizer Wochenzeitung, Zürich, seit 1981

Wynentaler Blatt

Menziken, seit 1858, online: <http://www.wynentaler-blatt.ch/>

Zentralplus

Das Onlinemagazin für Luzern und Zug, seit Januar 2013, www.zentralplus.ch

Zofinger Tagblatt

Tageszeitung, Zofingen, seit 1873

Publizierte Quellen

(Internet-Quellen wurden, wo nicht anders angegeben, im Mai/Juni 2017 letztmals aufgesucht und aufgefunden)

Amt für Statistik, Jahrbuch Kanton

Amt für Statistik des Kantons Luzern, Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, Luzern 2002 – 2008

Amt für Statistik, Jahrbuch Stadt

Amt für Statistik des Kantons Luzern, Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern, Luzern 1999 – 2007

BFS, Gemeindeverzeichnis

Bundesamt für Statistik, Amtliches Gemeindeverzeichnis. Angekündigte Änderungen 2016, Ausgabe 22.06.2016, online: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/256610/master>

BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz

Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, seit 1891

BFS, Übersichtskarte

Bundesamt für Statistik, Übersichtskarte der institutionellen Gliederungen der Schweiz, Stand 1.1.2011 bis 1.1.2017, online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/karten/uebersichtskarten/institutionelle-gliederungen-schweiz.html>

BGE 129 I 217

Bundesgerichtsentscheid vom 9. Juli 2003, BGE 129 I 217, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&zoom=&type=show_document&highlight_docid=atf%3A%2F%2F129-I-217%3A-de

Brunbau, Gemeindeverwaltung Littau

http://extranet.brunbau.ch/upload/07_fact_sheet_GU_Gemeindeverwaltung_Littau1.pdf

Deine Region im Schritt der Zeit

Regionalplanung Oberes Wiggertal-Luthertal, Willisau [1973]

Demokratie am Santenberg

www.demokratie-am-santenberg.ch

EFD, Neugestaltung

Eidg. Finanzdepartement (Hrsg.), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern 2007

Eine Gemeinde. Fusionsprojekt

Fusionsprojekt Wauwil und Egolzwil, www.eine-gemeinde.ch

EJPD, Gutachten vom 12. Dezember 2014

EJPD, Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 12. Dezember 2014: Strukturreform im Kanton Schaffhausen. Zulässigkeit der Übertragung der Aufgaben der Gemeinden an den Kanton, online.

Erfolgsmodell Wauwil

<http://www.erfolgsmodell-wauwil.ch/>

Fusions-Blog (SVP)

<http://fusions-blog.ch/blog1.php>

Gebert/Vogt, Poststellenchronik

Gebert Karl/Vogt Hansjörg, Poststellenchronik Schweiz, online: <http://www.svps-asep.ch/kataloge/poststellenchronik/poststellenchronik.pdf>

Gegen GrossLuzern,

überparteilicher Verein

Überparteilicher Verein Gegen Gross-Luzern, online: http://www.gegen-gross-luzern.ch/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

Gemeinde Egolzwil, Fusionsprojekt

Fusionsprojekt, <http://www.egolzwil.ch/projekte/fusionsprojekt.html>

Idee Seetal, Aufgabe und Werdegang

<http://www.seetal.ch/1/Über-uns/Aufgabe-und-Werdegang>

Kanton Aargau

– Gemeindereform Aargau

Kanton Aargau, Gemeindereform Aargau. Leitsätze des Regierungsrates über die Entwicklung der Gemeindelandschaft vom 10. Januar 2007, https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/projekte_12/gerag_1/vorprojekt/Leitsaetze_zur_Gemeindelandschaft_070308.pdf

– Gemeindestrukturbericht 2013

Kanton Aargau, Gemeindestrukturbericht 2013, https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Gemeindestrukturbericht_2013_web_Homepage.pdf

– Kurzbeschrieb 1. Paket GeRAG

Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kurzbeschrieb 1. Paket GeRAG, 15.06.2009, <https://www.ag.ch/>

[media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/projekte_12/gerag_1/1_paket_1/20090722_Kurzbeschreibung_1_Paket_v1.pdf](#)

– Referat Hofmann 2010

Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Medienkonferenz vom 7. Juli 2010, Referat Regierungsrat Urs Hofmann zum 2. Paket GeRAG, https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/projekte_12/gerag_1/unterstuetzung_zusammenschluesse/1_Ref_Hofmann.pdf

– Referat Wernli 2007

Kanton Aargau, Vorstellungen des Regierungsrats zur Entwicklung der Gemeinde-landschaft Aargau, Medienkonferenz vom 9. März 2007, Referat von Landammann Kurt Wernli, https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/.../1_Ref_Wernli_Mappe_09_03.pdf

Kanton Bern

– Anzahl der politischen Gemeinden

Kanton Bern, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, Entwicklung der Anzahl der politischen Gemeinden, http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/entwicklung_der_politischengemeinden.html

– Gemeindereformen

Kanton Bern, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, Gemeindereformen, <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen.html>

– Gesetzessammlung

Kanton Bern, Gesetzessammlung, Amtliche Sammlung (BAG), Systematische Sammlung (BSG), <https://www.belex.sites.be.ch/>

– Schlussevaluation

Kanton Bern, Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Schlussevaluation, 11.05.2005, http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/allgemeine_informationen/evaluation_der_strategiegemeindereformen2005.html

– Strategie

Kanton Bern, Strategie Gemeindereformen 2000, Bericht des Regierungsrates

vom 05.07.2000, http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/allgemeine_informationen/bericht_des_regierungsrates.html

Kanton Glarus

– Projekt GL 2011

Kanton Glarus, Projekt GL 2011, http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d578/f598.cfm

Kanton Graubünden

– Entwicklung der Anzahl Gemeinden

Kanton Graubünden, Amt für Gemeinden, Entwicklung der Anzahl Gemeinden Graubündens, Dezember 2015, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/Entwicklung%20Anzahl%20Gemeinden%20GR.pdf>

– Gemeindegesetz

Kanton Graubünden, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28.04.1974, in: Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Bd. 1971 – 1975, S. 541 – 561

– Gemeinde- und Gebietsreform

Kanton Graubünden, Bericht und Botschaft der Regierung an den Grossen Rat über die Gemeinde- und Gebietsreform, November 2010, https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_2010_2011/Bot_08_Web.pdf

Kanton Luzern

– Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen

Kanton Luzern, Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen, Amt für Gemeinden, 04.12.2009, https://gemeindereform.lu.ch/-/media/Gemeindereform/Dokumente/Allgemein/bericht_ueber_die_wirkung_von_gemeindefusionen.pdf?la=de-CH

– Botschaften

Kanton Luzern, Botschaften und Berichte (der Regierung an das Parlament), online ab November 1998: <http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/geschaefte/botschaften>

– Erstinstanzliche Gerichte

https://gerichte.lu.ch/organisation/erstinstanzliche_gerichte/bezirksgerichte

– Gemeindereform

Kanton Luzern, Gemeindereform, online: <https://gemeindereform.lu.ch/>

– Gesetzessammlung

Kanton Luzern, Gesetzessammlung, chronologisch, seit 1848; online seit 1998: <http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/gesetzessammlung>

– Info für Gemeinden

Kanton Luzern, Info für Gemeinden (frühere Titel Gemeinde-Info resp. Info Gemeindereform 2000+), online seit 2001: https://gemeindereform.lu.ch/infothek/gemeinde_info

– Jahresberichte, ab 2012

Kanton Luzern, Jahresbericht (Teil 1: Geschäftsbericht; Teil 2: Jahresbericht), seit 2012, http://www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte_themen/fd_finanzen/fd_jahresberichte

– Legislaturprogramm

Kanton Luzern, Legislaturprogramm, vierjährlich, ab 2003/07

– Luzern '99

Kanton Luzern, Regierungsrat, Luzern '99, Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern, Luzern 1997

– Medienmitteilungen

Kanton Luzern, Medienmitteilungen, http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/Mitteilungen/Mitteilungen_archiv

– Mitteilung vom 6. März 2017

Kanton Luzern, Mitteilung vom 6. März 2017: Kanton Luzern passt Strategie für Gemeindereform an, https://newsletter.lu.ch/inxmail/html_mail.jsp?id=0&email=newsletter.lu.ch&mailref=000bwly-0000ti000000000erdloic76v

– Richtplan

Kanton Luzern, Richtplan, Ausgaben 1986, 1998, 2009, 2015 (teilrevidiert), online (Ausgabe 2015): <https://richtplan.lu.ch/>

– Staatskalender

Kanton Luzern, Staatskalender, zweijährlich (bis 1965 jährlich), bis 2003

– Staatsrechnung

Kanton Luzern, Staatsrechnung, bis 2011 (seit 2003 inkl. Geschäftsbericht), online 2003 – 2011: http://www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte_themen/fd_finanzen/fd_staatsrechnungen

– Staatsverwaltungsbericht

Kanton Luzern, Staatsverwaltungsbericht, zweijährlich, bis 2000/01 (aufgegangen in: Staatsrechnung)

– Verhandlungen des Grossen Rates

Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates, bis 2007; online 2000 – 2007: <http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/geschaefte/verhandlungsprotokolle>

– Verhandlungen des Kantonsrates

Kanton Luzern, Verhandlungen des Kantonsrates, seit 2008, <http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/geschaefte/verhandlungsprotokolle>

– Verzeichnis Schulen und Behörden 2015/2016

Kanton Luzern, Verzeichnis Schulen und Behörden 2015/2016, https://volksschulbildung.lu.ch/syst_schulen/ss_schulliste/ss_sl_adressen/ss_sl_adr_schulpflegen

– Volksbotschaften

Kanton Luzern, Volksbotschaften, online ab 2005: http://www.lu.ch/verwaltung/JSD/wahlen_abstimmungen/jsd_abstimmungen_archiv

– Vorstösse

Kanton Luzern, parlamentarische Vorstösse, online ab 1999: <http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaefte/geschaefte/vorstoesse>

– Wahlkreise

Kanton Luzern, Wahlkreise <http://www.lu.ch/gemeinden/wahlkreise>

– Zivilstandskreise

Kanton Luzern, Zivilstandskreise, https://gemeinden.lu.ch/Zivilstandsweisen/Zivilstandskreise_im_Kanton_Luzern

Kanton Schaffhausen

– Reorganisation

Kanton Schaffhausen, Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden, in: Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 28. Februar 2016, S. 20 – 33, http://www.ramsen.ch/dl.php/de/56a-626da59933/Kanton_SH_Abstimmungs-magazin_28.02.16.pdf

Kanton Thurgau

– Richtlinien 2012 – 2016

Kanton Thurgau, Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Thurgau für die Regierungstätigkeit in der Legislaturperiode 2012 – 2016, http://www.romangiuliani.ch/uploads/media/Regierungsrichtlinien_12_16.pdf

kath.ch, Bildung von Pastoralräumen

kath.ch, Katholisches Medienzentrum, kipa-Meldung vom 15.07.2014: Kanton Luzern: Bildung von Pastoralräumen wird kritisiert, <https://www.kath.ch/newsd/kanton-luzern-bildung-von-pastoral-raeumen-wird-kritisiert/>

Katholische Kirche im Kanton Luzern, Landeskirche

Katholische Kirche im Kanton Luzern Die römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern, <http://www.lukath.ch/landeskirche/>

Katholische Kirche im Kanton Luzern, Pastoralräume

Katholische Kirche im Kanton Luzern, Die Pastoralräume im Kanton Luzern, online: <https://www.lukath.ch/pastoralraeume/>

KESB, Einteilung

KESB: Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Luzern, Einteilung Kindes- und Erwachsenenschutzkreise ab 01.01.2013, <http://www.kesb-lu.ch/Home.6.0.html>

LUSTAT

– Bevölkerungsbefragung

LUSTAT Statistik Luzern, Bevölkerungsbefragung Stadt Luzern, Fusion, <https://www.lustat.ch/services/e-dossier/bevoelkerungsbefragung-stadt-luzern/fusion>

– Jahrbuch Kanton Luzern

LUSTAT Statistik Luzern (bis 2007 Amt für Statistik), Jahrbuch Kanton Luzern, seit 2009

– Kanton Luzern in Zahlen

LUSTAT Statistik Luzern, Kanton Luzern in Zahlen (Titelvariante: Lustat kompakt), 1976 – 2015

– Wohnbevölkerung

LUSTAT, Gemeindeübersicht Kanton Luzern, Ständige und mittlere Wohnbevölkerung 2014, <https://www.lustat.ch/daten/>

[bevoelkerung?fachbereich=153&unterbereich=&stichwort=&raumtyp=101&raumauspraegung=](http://www.luzerner-land.ch/aktuelles/stadtmagazin/)

Luzern – das Stadtmagazin

Luzern - das Stadtmagazin, seit 2009, online: <http://www.stadtluzern.ch/de/aktuelles/stadtmagazin/>

luzerner gemeinden mit zukunft

luzerner gemeinden mit zukunft. Offizielles Organ der Projektorganisation LGZ, Horw 1993 – 1996

Luzerner Gewerbezeitung

Luzerner Gewerbezeitung. Organ des Gewerbeverbandes des Kantons Luzern, 1958 – 2009

Luzerner Kantonsblatt

Luzerner Kantonsblatt. Amtliches Publikationsorgan, Kanton Luzern, online ab 1998: <http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/Kantonsblatt>

Planungsbericht 2000

Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform (B 48) vom 21. März 2000 (abgedruckt in: Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 2000, S. 910 – 999), online: http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/1999-2003/pdf/botschaften/b_048.pdf

Rechenschafts- und Planungsbericht 1998

Rechenschafts- und Planungsbericht zum Teilprojekt Gemeindereform von «Luzern '99» (B 135) vom 18. August 1998 (STALU: A 1666/29; abgedruckt in: Kanton Luzern, Verhandlungen des Grossen Rates 1998, S. 1112 – 1168)

Reformierte Kirche Luzern, Organisation

Organisation, <http://reflu.ch/organisation/>

Region Luzern West, Geschichte

Geschichte, <http://www.regionwest.ch/region-luzern-west/logo/geschichte.html>

Repubblica e Cantone Ticino

– aggregazioni

Repubblica e Cantone Ticino, piano cantonale delle aggregazioni, novembre 2013, http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/PCA/pdf/1_Documenti.pdf

– **numero dei comuni**

Repubblica e Cantone Ticino, Ufficio di statistica, numero dei comuni dal 01.01.1995, www.ti.ch/ustat

– **progetti di aggregazione**

Repubblica e Cantone Ticino, progetti di aggregazione nel Cantone Ticino, www.ti.ch/riforma

– **riforma**

Repubblica e Cantone Ticino, riforma dei comuni, <https://www4.ti.ch/di/sel/riforma-dei-comuni/home/>

Schuler et al., Bevölkerungsentwicklung 1850–2000

Schuler Martin et al., Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850 – 2000. Eidgenössische Volkszählung 2000, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2002

Spitex Kantonalverband Luzern, Gesamtliste

Gesamtliste, <https://www.spitexlu.ch/Spitex-allgemein/Spitex-vor-Ort/Gesamtliste/POLTF/>

SSRQ LU, 2/3, Bd. Entlebuch 1

Sammlung schweizerischer Rechtsquellen, Abt. 3, Die Rechtsquellen des Kantons Luzern, Teil 2, Rechte der Landschaft, Bd. 3, Das Land Entlebuch I: 1358 bis 1600; bearbeitet von Andreas Ineichen, Basel 2016

SSRQ LU, 2/2; Bd. Willisau 1

Sammlung schweizerischer Rechtsquellen, Abt. 3, Die Rechtsquellen des Kantons Luzern, Teil 2, Rechte der Landschaft, Bd. 2, Vogtei Willisau I: Freiamt, Grafschaft, Landvogtei; bearbeitet von August Bickel, Basel 2002

Staat Freiburg, Gemeindefusionen

Staat Freiburg, Amt für Gemeinden, Gemeindefusionen, http://www.fr.ch/scom/de/pub/fusion/scom_fusions.htm

Stadt Luzern, Bevölkerungsbefragung 2015

Stadt Luzern, Kommunikation, Medienmitteilung vom 4. Juli 2016: Bevölkerungsbefragung 2015: Fusion wird mehrheitlich positiv bewertet, http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/577a0bff1dc0f/MM_Bevölkerungsbefragung_2015.pdf

Steiermark, Presseaussendung

Das Land Steiermark, Presseaussendung 30.12.2014: Ab 1.1.2015 gibt es 287 steirische Gemeinden, www.gemeindestruktur-reform.steiermark.at

VLG, Jahresbericht des Präsidenten 2014

Verband Luzerner Gemeinden VLG, Jahresbericht des Präsidenten 2014, http://www.vlg.ch/uploads/media/Jahresbericht_02.pdf

VLG, Newsletter

Verband Luzerner Gemeinden VLG, Newsletter; online: <http://www.vlg.ch/index.php?id=69>

Literatur

150 Jahre Kulmerau

150 Jahre Gemeinde Kulmerau. 1845 bis 1995, Triengen [1995]

150 Jahre Wilihof

150 Jahre Wilihof, Wilihof 1992

Abler, Gemeindegrossen

Abler Arno, Gemeindegrossen im Vergleich, www.communalconsult.at (Zugriff 10.04.2013)

Bernet, Helvetik

Bernet Paul, Der Kanton Luzern zur Zeit der Helvetik. Aspekte der Beamtenschaft und der Kirchenpolitik, Luzern 1993

Bickel, Willisau

Bickel August, Willisau. Geschichte von Stadt und Umland bis 1500 (LHV 15), 2 Bde., Luzern 1982

Blatter, Kraftakt

Blatter Philippe, «Es war ein Kraftakt, der sich gelohnt hat». Gemeindeporträt Escholzmatt-Marbach, in: Schweizer Gemeinde 1/2015, S. 13 – 19

Bossard-Borner, Im Bann der Revolution

Bossard-Borner Heidi, Im Bann der Revolution. Der Kanton Luzern 1798-1831/50 (LHV 34), Luzern/Stuttgart 1998

Bossard-Borner, Kleine Verfassungsgeschichte

Bossard-Borner Heidi, Kleine Verfassungsgeschichte des Kantons Luzern, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern, 2010, S. 1 – 40

Büchi, Vorgeschichte und Entwicklung

Büchi Walter, Vorgeschichte und Entwicklung des Biosphärenreservates Entlebuch, in: Entlebucher Brattig 2011, S. 137 – 141

Bürkler/Lötscher, Gemeindeführungsmodelle

Bürkler Paul/Lötscher Alex, Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern. Handlungsempfehlungen, Luzern 2014

Eusi Heimet

Eusi Heimet. 150 Jahre Gemeinde Schlierbach, Gemeindechronik und Heimatbuch, red. Franz Troxler, Schlierbach 1994

Fagagnini, Erneuerung

Fagagnini Hans Peter, Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung. Eine interdisziplinäre Studie zum innern Aufbau des Kantons St. Gallen, Bern 1974

Fetz, Gemeindefusionen

Fetz Ursin, Gemeindefusionen unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Uni Zürich, Zürich 2009

Fetz, Wie wirken

Fetz Ursin, Wie wirken sich Gemeindefusionen aus?, in: Schweizer Gemeinde 10/09, S. 18 f.

Forowiz, Zuckerbrot

Forowiz Magdalena, Zuckerbrot in der Hand, Peitsche im Schrank. Anreize und Zwang zu Gemeindefusionen im kantonalen Verfassungsrecht, in: Kübler/Dlabac, Demokratie in der Gemeinde, S. 116 – 124

Freihofer-Heger, Ohmstal

Freihofer-Heger Manuela, Ohmstal. Die Geschichte einer Gemeinde ohne Dorf – und wie sie doch noch zu einem Dorf kam, Ohmstal [2001]

Furrer, Die politischen Parteien

Furrer Markus, Die politischen Parteien – «Luzerner Volk besinne und bewähre dich!», in: Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert (Red. Katja Hürlimann), Zürich 2013, Bd. 1, S. 219 – 243

Galliker, Gemeindefusionen

Galliker Josef Melchior, Gemeindefusionen des Kantons Luzern, in: Schweizer Wappen und Fahnen, Heft 6, Zug 2001, S. 22–47

Galliker, Staat und Verwaltung

Galliker Hans-Rudolf, Staat und Verwaltung – Aufbau, Ausbau und Reformen, in: Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert (Red. Katja Hürlimann), Zürich 2013, Bd. 1, S. 157 – 185

Gemeindeammännerverband, 50 Jahre

Gemeindeammännerverband des Kantons Luzern (Hrsg.), 50 Jahre Gemeindeammännerverband des Kantons Luzern. 1924-1974, [Emmenbrücke 1974]

Giudici, Lugano

Giudici Giorgio, Das neue Lugano, in: Steiner Reto/Ladner Andreas/Reist Pascal (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden, Bern 2014, S. 149 – 157

Glauser/Siegrist, Luzerner Pfarreien und Landvogteien

Glauser Fritz/Siegrist Jean Jacques, Die Luzerner Pfarreien und Landvogteien. Ausbildung der Landeshoheit, Verlauf der Landvogteigrenzen, Beschreibung der Pfarreien (LHV 7), Luzern/München, 1977

Häfliger, 25 Jahre

Häfliger Alois, 25 Jahre Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Luzern. Geschichtlicher Ueberblick, Luzern/Ruswil 1995

Häfliger, Richensee

Häfliger Bruno, Richensee. Auf den Spuren eines vergangenen Städtchens, Hitzkirch [1997]

Hafner, Staat und Kirche

Hafner Pius, Staat und Kirche im Kanton Luzern. Historische und rechtliche Grundlagen, Freiburg 1991

HLS

Historisches Lexikon der Schweiz, hrsg. von der Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), 13 Bde., Basel 2002 – 2014, online: <http://www.hls-dhs-dss.ch/> Artikel: Agent, Egolzwil, Entlebuch (Vogtei, Amt), Finanzausgleich, Gemeinde, Gemeindegemeinschaft, Luzern (Gemeinde), Michelsamt, Schachen, Steuerbrief, Sursee (Gemeinde), Villiger Kaspar, Wauwil, Werthenstein, Willisau-Stadt, Wolhusen (Gemeinde), Wolhusen-Markt

Huber, Dorfmuseum

Huber Max, 10 Jahre Dorfmuseum Langnau-Mehlsecken, in: Heimatkunde Wiggertal 2016, S. 113 – 117.

Huber, Gefüge der Gemeinden

Huber Max, Das Gefüge der Gemeinden. Ein verwaltungsgeschichtlicher Beitrag zum Gemeindegewesen im Kanton Luzern, in: Jahrbuch der Historischen Gesellschaft Luzern 17, Luzern 1999, S. 2 – 24

Jankovsky, Bündner Gebietsreform

Jankovsky Peter, Bündner Gebietsreform. Die Angst, dass Chur zu mächtig wird, in: NZZ vom 22.04.2014

Jankovsky, Gross-Bellinzona

Jankovsky Peter, Gross-Bellinzona. Das Projekt schrumpft, in: NZZ vom 23.10.2015

Jankovsky, Tessiner Regierung

Jankovsky Peter, Tessiner Regierung will den Kanton neu entwerfen, in: NZZ vom 03.01.2014

Käppeli/Willimann, 10 Jahre EINWillisau

Käppeli Stephan/Willimann Ivo, 10 Jahre EINWillisau – Rückblick und Ausblick. Schlussbericht, Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, 1. Juni 2016, http://backoffice.apswiss.ch/1034/bericht_einwillisau.pdf

Käppeli/Willimann/Bürkler, Umsetzung

Käppeli Stephan/Willimann Ivo/Bürkler Paul, Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen. Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis (Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie 13), Chur 2009

Koch/Rohner, Effekt von Gemeindefusionen

Koch Philippe/Rohner Andreas, Der Effekt von Gemeindefusionen auf die lokale Demokratie, in: Kübler/Dlabac, Demokratie in der Gemeinde, S. 133 – 154

Kronenberg, Glarus

Kronenberg Romana, Die Gemeindefusionsreform im Kanton Glarus, Diss. Uni Zürich, Zürich 2011

Kübler/Dlabac, Demokratie in der Gemeinde

Kübler Daniel/Dlabac Oliver (Hrsg.), Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen, Zürich-Basel-Genf 2015

Küttel, Eingemeindungsfrage

Küttel Marcel, Die Eingemeindungsfrage in Luzern und anderen Schweizer Städten (Luzern im Wandel der Zeiten. Neue Folge 3), Luzern 1988

Ladner, Gemeindereformen

Ladner Andreas, Gemeindereformen in der Schweiz, in: Swiss Political Science Review 7(3), 2001, S. 5 – 10

Ladner/Bühlmann, Demokratie in den Gemeinden

Ladner Andreas/Bühlmann Marc, Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich/Chur 2007

Ladner et al., Gemeindeforschung

Ladner Andreas et al., Gemeindeforschung 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeforschung (KPM-Schriftenreihe 48), Bern 2013

Ladner/Fivaz/Schwarz, Schluss-evaluation

Ladner Andreas/Fivaz Jan/Schwarz Daniel, Schluss-evaluation «Strategie Gemeinden», Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, 11. Februar 2005, <http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/Dokumente/Schlussbericht%20Evaluation%20GEREF.pdf>

Lauber, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor?

Lauber Judith, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor? Das Beispiel des Kantons Luzern, in: Steiner Reto/Ladner Andreas/Reist Pascal (Hrsg.), Reformen in Kantonen und Gemeinden, Bern 2014, S. 133 – 147

Lehmann/Rieder/Pfäffli, Zusammenarbeit in Agglomerationen

Lehmann Luzia/Rieder Stefan/Pfäffli Stefan, Zusammenarbeit in Agglomerationen. Anforderungen, Modelle, Erfahrungen, Luzern 2003

Lengwiler/Käppeli, Umsetzung

Lengwiler Christoph/Käppeli Stephan (Hrsg.), Gemeindeforschung in Theorie und Praxis (Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie 8), Chur 2001

Linder, Gemeindefusionen

Linder Wolf, Gemeindefusionen. Die Suche nach der Verbindung von Tradition und Fortschritt. Festvortrag zur Verleihung des Demokratiepreises 2014 der Neuen Helvetischen Gesellschaft für Escholzmatt-Marbach, 05. Mai 2015, <http://www.nhg.ch/de/aktivitaeten/demokratiepreis.html>, leicht verändert abgedruckt in NZZ vom 6. Juli 2015 unter dem Titel «Tradition und Fortschritt»

Linder, Tanzen

Linder Wolf, Zum Tanzen braucht es zwei, in: NZZ vom 9. Mai 2016

Lob, Bellinzona

Lob Gerhard, Bellinzona soll zehntgrösste Schweizer Stadt werden, in: Tages-Anzeiger vom 15.07.2015

Lob, Bundesgericht

Lob Gerhard, Bundesgericht segnet doppelte Zwangsfusion ab, in: Schweizer Gemeinde 6.2015

Mazzoleni/Pilotti/Marcacci, mutamento

Mazzoleni Oscar/Pilotti Andrea/Marcacci Marco, Un cantone in mutamento. Aggregazioni urbane ed equilibri regionali in Ticino, Lugano 2013

Müller, Thurgau

Müller Jacqueline, Gemeindefusionen im Thurgau. Diplomarbeit Lehrgang Verwaltungsökonom/in Kanton Thurgau, Dettighofen 2014

Nyffeler, Laudatio

Nyffeler Franz, Laudatio für die mit Marbach fusionierte Gemeinde Escholzmatt im Entlebuch vom 5. Mai 2015, <http://www.nhg.ch/de/aktivitaeten/demokratiepreis.html>

Petermann, Korporationsgemeinden

Petermann Judith, Die luzernischen Korporationsgemeinden, Freiburg 1994

Pilotti, Lugano

Pilotti Andrea, La nuova Lugano, in: Mazzoleni Oscar/Pilotti Andrea/Marcacci Marco, Un cantone in mutamento. Aggregazioni urbane ed equilibri regionali in Ticino, Lugano 2013, S. 93–121

Rüegg, Wappen

Rüegg Hans, Gemeindefusionen und ihre Wappen, 2. Teil (Schweizer Wappen und Fahnen, Heft 18), Zug 2015

Rühli, Gemeindeautonomie

Rühli Lukas, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität (Kantonsmonitoring, Avenir Suisse), Zürich 2012

Rühli, Noch 2294 Gemeinden

Rühli Lukas, Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz, online: <https://www.avenir-suisse.ch/noch-2294-gemeinden-in-der-schweiz/>

Schoop et al., Thurgau

Schoop Albert et al., Geschichte des Kantons Thurgau, Bd. 3, Frauenfeld 1994

Schweizer Gemeinde

Die Schweizer Gemeinde. Offizielles Organ des Schweizerischen Gemeindeverbandes

des = La commune suisse. Revue officielle de l'Association des Communes Suisses, Bern, Schweizerischer Gemeindeverband, Monatszeitschrift, 1964/65 ff.

Schwingruber et al., Werthenstein

Schwingruber Anton et al. (Red.), Die Gemeinde Werthenstein, Wolhusen-Markt [1989]

Seetaler Brattig

Seetaler Brattig, seit 1979

Staffelbach, Pfarrei

Staffelbach Anton, Pfarrei als Gemeinschaft. Festschrift 100 Jahre Pfarrei Egolzwil-Wauwil 1882–1982, o. O. 1982

Stäger, Typologie

Stäger Luca, Typologie der schweizerischen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hans Mäder/Kuno Schedler (Hrsg.): Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern 1996, S. 167–228

Stefan, Reaktionen

Stefan Ingo, Erhebung der Reaktionen von Gemeindebediensteten vor einer geplanten Gemeindefusion zur Ermittlung von begünstigenden und hemmenden Faktoren für eine erfolgreiche Vorbereitung der Fusionierung, Masterarbeit, Wien 2012

Steiner, Interkommunale Zusammenarbeit

Steiner Reto, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 2002

Steiner/Kaiser, Rolle der Kantone

Steiner Reto/Kaiser Claire, Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz, in: SGVW, Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor, 14.06.2013, <http://www.sgvw.ch/2013/06/14/rolle-der-kantone-bei-gemeindefusionen-in-der-schweiz/>

Steiner/Ladner/Lienhard, Machbarkeit und mögliche Auswirkungen

Reto Steiner/Andreas Ladner/Andreas Lienhard, Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines kantonsübergreifenden Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU). Interdisziplinäre Grundlagenstudie (KPM-Schriftenreihe Nr. 4), Bern 2004

Steiner/Ladner/Reist, Kommunale Reformprojekte

Steiner Reto/Ladner Andreas/Reist Pascal, Kommunale Reformprojekte und

deren Auslöser, in: Steiner Reto/Ladner Andreas/Reist Pascal (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden, Bern 2014, S. 96–109

Steiner/Reist, Gemeindefusionen

Steiner Reto/Reist Pascal, Gemeindefusionen liegen bei Kantonen im Trend, in: Schweizer Gemeinde 11/08, S. 10f.

Studerus Janine, Fiscal effects

Studerus Janine, Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland, Working paper Universität St. Gallen, 23.10.2016, http://www.srfcdn.ch/srf-data/data/2016/2016_10_Paper_Fusionseffekte.pdf

Waser, Habsburg

Waser Erika (Hrsg. und Bearb.), Habsburg. Die Orts- und Flurnamen des östlichen Amtes Luzern (Luzerner Namenbuch 3), Altdorf 2014

Widmer, Anlauf

Widmer Christof, Anlauf für neue Fusionsrunde, in: St. Galler Tagblatt vom 24.02.2015

Wikipedia (deutsch)

Artikel: Gebietsreform, Gemeinde (Deutschland), Gemeinden des Kantons Freiburg, Gemeinden des Kantons Tessin, Gemeinden des Kantons Thurgau, Gemeindefusionen in der Schweiz, Gemeindereform Brandenburg 2003, Gebietsreform Sachsen-Anhalt 2004/2005, Kreisreform Sachsen 2008, Politische Gemeinde (Schweiz); <https://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Hauptseite>

Wikipédia (français)

Artikel: Nombre de communes en France, <https://fr.wikipedia.org>

Wikipedia (italiano)

Artikel: Comune (Italia), Frazione (geografia), Pro Loco, <https://it.wikipedia.org>

Zbinden, Freiburg

Zbinden Brigitte, Die Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg. Themenarbeit WKS Bern, September 2008, https://www.fr.ch/scom/files/pdf19/diplomarbeit_zbb_2008.pdf

Zemp-Zamboni/Hafner, Uffikon

Zemp-Zamboni Robert/Hafner Pius (Red.), 1100 Jahre Uffinchova-Uffikon, Uffikon 1993

Personen- und Ortsregister

- A**
- Aarau _____ 24f.
Aargau, Kanton _____ 23f., 25, 53, 113,
143, 169, 182, 292
Abgottspon Odilo _____ 105, 114
Achermann Alois _____ 197
Achermann Bernhard _____ 195f., 198
Adligenswil _____ 33, 70, 115, 123,
245ff., 272ff., 305
Aesch _____ 121, 123, 177ff., 297
Alberswil _____ 33, 42, 69, 108f.,
121, 214, 276, 317
Altbüron _____ 32f., 92, 121, 193, 275
Altshofen _____ 33, 34, 117, 121, 218, 275, 297
Altwis _____ 115, 117, 121, 123, 177ff., 191f., 305
Amrein Andrea _____ 230
Amrein Ruedi, Malters _____ 48, 73, 100,
113, 167f.
Amrein Ruedi, Sursee _____ 78, 159ff.
Anderhub Jean-Paul _____ 55
Appenzell-Ausserrhoden, Kanton _____ 27
Appenzell-Innerrhoden, Kanton _____ 26f.
Aregger Bernhard _____ 213
Aregger Peter _____ 63
Arnold Hans-Peter _____ 136f., 289ff., 312f.
Arnold Josef _____ 92
- B**
- Bachmann René _____ 195
Bachofner Rainer _____ 159, 162
Baden AG _____ 24f.
Baldegg _____ 33, 121
Baldeggersee, Pfarreien _____ 297
Ballwil _____ 33, 169, 297
Balthasar Andreas _____ 65
Basel-Landschaft, Kanton _____ 27, 53
Basel-Stadt, Kanton _____ 25, 27, 53
Baumann Hanspeter _____ 172
Baumeler Viktor _____ 51f., 66, 281,
288ff., 308ff.
Baumgartner Werner _____ 252
Beck Hans-Rudolf _____ 196
Beinwil am See AG _____ 128
Bellinzona _____ 21
- Bern, Kanton _____ 22f., 25, 53, 287
Beromünster _____ 33, 34, 36f., 107f., 109f., 116,
122ff., 128ff., 145ff., 170, 285,
289ff., 302f., 311f.
Bertschi Christian _____ 115, 250f.
Beutler Peter _____ 74
Bieri Anita _____ 262
Bieri Rony _____ 260
Bieri-Hunkeler Erna _____ 284, 290ff., 299, 316f.
Birrler Anton _____ 217
Birrler Walter _____ 86
Birrler-Heimo Prisca _____ 84
Bitterli Mucha Rosie _____ 51
Blatten _____ 41
Blum Toni _____ 230
Bognau _____ 159
Bolliger Dieter _____ 132
Born Rolf _____ 48
Bossart Franz-Joseph _____ 214
Bossart Josef _____ 182
Bossart Norbert _____ 216, 225, 227
Bramboden _____ 121
Brugger Pia Maria _____ 237
Brun Franz _____ 58
Brunau _____ 33
Brunner Josef _____ 154f.
Brunner Peter _____ 88f.
Bucher Guido _____ 261
Bucher Peter _____ 84, 86f.
Bucher Walter _____ 63
Bucher Willi _____ 166ff.
Bucher, Familie _____ 141
Büchi Walter _____ 256
Büchler Felix _____ 194f., 198
Buchmann Thomas _____ 102
Buchrain _____ 33, 273f.
Buchs _____ 33, 89, 116, 121, 123f.,
193, 199ff., 285, 298
- Bühler Arthur _____ 89
Bühlmann Beat _____ 63
Bühlmann Daniel _____ 105f., 112, 247
Bühlmann Theo _____ 153
Bühlmann Theres _____ 160
Burg AG _____ 143
Bürgisser Hedwig _____ 213
- Bürli Max A. _____ 198
Büron _____ 31, 33, 41, 70, 108, 127,
153f., 276, 297
Burri Josef _____ 250
Burri Sepp _____ 166
Bütler Werner _____ 182
Buttisholz _____ 33, 34, 36, 70, 158,
163, 205, 275
- C**
- Calivers Stefan _____ 58, 61, 96, 100,
207, 211, 213
Casserini Remo _____ 63
Cozzio Franco _____ 159
- D**
- Dagmersellen _____ 33, 34, 55, 110, 116,
122ff., 193, 199ff., 285,
292, 298f., 302, 314
Dahinden Eveline _____ 161
Dahinden Ruth _____ 78
Daiwil _____ 121, 208
De Bona Rico _____ 237
Degonda Silvio _____ 84
Deutschland _____ 13f.
Dierikon _____ 33, 117, 121, 273f.
Dietwil AG _____ 248
Dommann Rieska _____ 236
Doppleschwand _____ 33, 89, 121, 255ff.
Dörig Alfred _____ 236
Dubach Georg _____ 154f., 157
Dumont Georges _____ 206
Durrer Dominik _____ 111
Duss Feer Luzia _____ 148
Duss Josef _____ 55
- E**
- Ebersecken _____ 33, 117, 121, 275, 305
Ebikon _____ 31, 33, 115, 123, 245ff.,
273ff., 305
Ebnet _____ 121
Eckardt Roger _____ 252
Egger Hanspeter _____ 149

Eggstein Toni _____ 173
 Egli Franz _____ 65f., 70, 76f., 84
 Egolzwil _____ 33, 115, 121, 123, 125, 218ff.,
 229, 296f., 305, 314
 Eich _____ 33, 108, 121, 275
 Eigental _____ 41, 121
 Elmiger Alfred _____ 72
 Elmiger Hans _____ 182, 192
 Elmiger Josef _____ 178, 188
 Emmen _____ 33, 115, 121, 123, 169, 233,
 245ff., 277, 297, 305
 Emmenbrücke _____ 121
 Emmenegger Thomas _____ 176
 Entlebuch _____ 33f., 36, 110, 123,
 255ff., 260ff.
 Entlebuch, Region _____ 31f., 94, 124f., 255ff.,
 283, 297
 Eppenwil _____ 32f.
 Ermensee _____ 33, 48, 93, 121, 123,
 127, 169, 177ff., 191
 Erpolingen _____ 32
 Eschenbach _____ 33, 34, 110, 169, 233, 275, 297
 Escholzmatt _____ 33, 34, 36, 110, 115,
 116, 122f., 255ff., 266ff., 297
 Escholzmatt-Marbach _____ 267ff., 285,
 293, 296
 Estermann Norbert _____ 150
 Estermann Toni _____ 152
 Ettiswil _____ 33, 34, 69, 108f., 116,
 121, 122f., 215ff., 276,
 285, 302, 317
 Eugster Joe _____ 152

F

Fagagnini Hans Peter _____ 281, 306
 Fahrwangen AG _____ 182
 Fässler Ueli _____ 50
 Feer Irene _____ 172
 Feer Jost _____ 54, 171, 173
 Felber-Leu Sandra _____ 200
 Felder Guido _____ 135, 154, 215, 240
 Felder Josef _____ 55
 Felder Stefan _____ 258, 260
 Fellmann Hans _____ 199ff.
 Fellmann-Elmiger Helen _____ 200
 Fessler René _____ 209, 299, 315

Fisch Ueli _____ 18
 Fischbach _____ 32f., 92, 121, 275f., 317
 Fischer Hanspeter _____ 156
 Fischer Josef _____ 157
 Fischer Monika _____ 196
 Flühli _____ 33, 41, 123, 255ff., 260ff.
 Frank Margrit _____ 128
 Frankreich _____ 13, 15
 Freiburg, Kanton _____ 17f., 27, 287
 Freihofer Christoph _____ 229ff.
 Freitag Charly _____ 145f., 150
 Freyenmuth Ruedi _____ 172
 Fuchs Markus _____ 50
 Furrer Otto _____ 140f.

G

Galliker Alois _____ 146
 Galliker Erwin _____ 76, 180
 Galliker Hans _____ 109, 129, 131
 Gassmann Hansjörg _____ 226ff.
 Gassmann-Koller Vreni _____ 226f.
 Gassmann-Wechsler Annelies _____ 224f., 228
 Geiss _____ 33, 121, 294, 297
 Gelfingen _____ 116, 121, 123, 174, 177ff., 285
 Genf, Kanton _____ 27
 Gerber Fritz _____ 262, 267
 Gettnau _____ 33, 89, 117, 121, 205,
 276, 292, 297, 317
 Geuensee _____ 33, 87, 108, 115, 123,
 158ff., 297, 305
 Gisikon _____ 33, 48, 121, 273f., 307
 Glarus, Kanton _____ 19f., 25ff., 287
 Graber Konrad _____ 58, 60
 Graf Guido _____ 90, 241
 Graf Patrick _____ 114
 Graubünden, Kanton _____ 21f., 25, 27, 287
 Greppen _____ 33, 70, 108, 121, 233, 272
 Grob Béatrice _____ 48
 Grossdietwil _____ 32f., 34, 89, 92, 121,
 193, 275f., 292, 297, 317
 Grosswangen _____ 33, 34, 37, 163, 205, 275
 Grüter Edwin _____ 211
 Gunzwil _____ 32f., 116, 121, 123,
 136ff., 285, 298, 312
 Gysin Verena _____ 111

H

Haas Colette _____ 230
 Haas Josefa _____ 206
 Habermacher Roland _____ 236
 Habsburg, Amt _____ 31, 272f.
 Häcki Walter _____ 113, 237
 Häfeli Roland _____ 144, 152
 Häfliger Anton _____ 289ff.
 Häfliger Heinrich _____ 197
 Häfliger Josef, Reiden _____ 198
 Häfliger Josef, Willisau _____ 61, 212
 Hämikon _____ 69, 116, 123, 177ff., 285
 Hangartner Urs _____ 66
 Hartmann Armin _____ 96, 276
 Hasle _____ 33, 115, 121, 123, 255ff., 260ff.
 Hauser Christoph _____ 166
 Heer Alois _____ 180, 182, 184, 187ff.
 Heer Josef _____ 176
 Heggli Andreas _____ 252
 Helfenstein Martin _____ 58
 Hellbühl _____ 58, 121, 294
 Heller Edwin _____ 213
 Heller Willy _____ 157
 Hensler Beat _____ 47, 50, 64f., 66, 69,
 74, 78f., 97, 100, 109
 Herbst Carlo _____ 48
 Hergiswil _____ 33, 34, 121, 205, 208,
 276, 292, 297, 317
 Hergiswil NW _____ 233
 Herlisberg _____ 93, 108, 116, 121, 122f.,
 169ff., 285, 295
 Herzog Heidi _____ 132
 Hildisrieden _____ 33, 34, 108, 121, 125,
 127, 148, 233, 275, 311
 Hilferdingen _____ 33
 Hinnen Edgar _____ 89
 Hirschi-Schmid Pia _____ 252
 Hitzkirch _____ 34ff., 42, 108, 110, 115, 122f.,
 170, 174, 177ff., 191f., 285, 297
 Hitzkirchertal _____ 91, 108, 123, 125, 169f.,
 177ff., 283, 298
 Hochdorf _____ 32ff., 108, 110, 169f.,
 174, 179, 277
 Hodel Alois _____ 218f.
 Hodel Hans _____ 215f.
 Hodel Karl _____ 100

Hodel Urs	222ff.
Hodel Wendelin	213
Hofer Andreas	160
Hofstatt	121
Hofstetter Hans	268
Hofstetter Peter	262
Hofstetter Roman	262
Hohenrain	33, 108, 116, 121, 122f., 169f., 174ff., 285
Hölschi Pius	74, 178
Honau	33, 273f.
Horw	31, 33, 90, 113, 123, 244ff., 277, 297, 305
Hubelmatt	121
Huber Daniel	102
Huber Paul	47, 50, 59, 62, 64f., 66, 68ff., 72, 74f., 77, 79, 86, 91, 103, 115, 135, 233, 282, 284, 291ff., 305ff.
Hug Marcel	228
Hunkeler Rolf	242
Hürntal	199ff., 297
Hüsler Fritz	136f., 290ff., 311
Hüsler-Wey Theres	131, 134f., 149
Hüswil	121
Huwil	172

I

Idee Seetal	96, 169
Imbach Werner	165
Inderbitzin Jürg	195
Ineichen Beat	138
Ineichen Christian	266
Ineichen Markus	209
Inwil	33, 169, 233, 275, 297
Iseli Vitus	219ff.
Iseli-Buob Ruth	230ff.
Isenschmid Ruedi	166
Italien	13, 15

J

Jans Pius	187
Jenni Peter	262
Jura, Kanton	27, 287

K

Kaltbach	159
Käppeli Stephan	70, 166, 194ff., 206, 208
Käppelimmatt	208, 295
Karrer Serge	184, 188
Kaufmann Josef	153f.
Kaufmann Karl	214
Kaufmann Paul	149
Kaufmann Pius	94
Kaufmann René	214, 219ff.
Kaufmann-Hartmann Babette	220
Keel Bruno	64f., 99, 111, 129, 179f., 260f.
Kehrli Yvonne	64f.
Keist Daniel	195
Keller-Haas Ruth	48
Keusch Daniel	228
Klein Gerhard	78, 226, 228
Kleinwangen	33, 121, 175
Kneubühler Marianne	112, 195
Knutwil	31, 33f., 63, 108f., 115, 121, 123, 158ff., 297, 305
Kobler Bernard	113
Koch Niklaus	177
Koller David	111
Kost Michael	252
Kottwil	33, 69, 108f., 116, 121, 122f., 215ff., 285
Kretz Trudi	146
Kreuzstutz	121
Kriens	31, 33, 42, 90, 115, 123, 244ff., 277, 297, 305
Kristan Astrid	220
Krütli Josef	227f.
Kuhn Charles	93
Kulmerau	33, 69f., 89, 108, 116, 121, 123f., 153ff., 276, 285, 295
Küng Josef	54
Küng Robert	208f., 213, 295, 299, 316
Küng, Familie	147
Künzli Franz	215ff.
Kurmann Bernadette	64, 111, 141, 215
Kurmann Josef	100
Kurmann Mark	47f., 50f., 65f., 67f., 76, 78f., 99, 102ff., 107
Kurmann Peter	166
Küssnacht SZ	233, 272, 277

L

Lampart Klaus	136, 138
Lang Otto	110
Lang Hanspeter	142
Lang Urs	137
Langenegger Josef	114
Langenthal BE	193, 275
Langnau	33, 41, 108, 112, 116, 121, 123, 194ff., 285, 289ff., 313f.
Lauber Judith	76, 80, 102f., 104, 109, 111, 168, 225, 280, 305
Lehmann Kurt	230f.
Lengwiler Christoph	188
Lichtsteiner Beat	229
Lichtsteiner Inge	225f.
Liebrand Anian	145
Liechtenstein	15
Lieli	108, 116, 122f., 169f., 174ff., 285
Limacher Beatrice	214
Linder Wolf	293
Lipp Hansruedi	48, 261f.
Littau	31, 33, 48, 90, 95, 112ff., 116, 123, 162, 234ff., 245ff., 285, 297, 300f.
Locarno TI	21
Lötscher Fritz	266, 269
Lötscher Josef	48f., 58, 65, 76
Löwengraben	121
Lugano TI	21, 287
Lustenberger Herbert	76
Lustenberger Werner	258
Luternauer Hans	48, 94, 195f., 198, 280, 286, 288ff., 305, 314
Luthern	33, 34, 58, 92, 121, 276, 292, 297, 317
Luthertal	124f., 205ff., 271
Lütolf Jakob	223ff.
Luzern, Region	95, 112ff., 124f., 169, 233ff., 245ff., 287
Luzern, Stadt	30f., 33f., 36f., 40ff., 63, 110, 116, 121, 123, 162, 234ff., 245ff., 275, 277, 285, 297, 300f., 305
Luzern West	96, 163, 193, 205, 255
LuzernPlus	96, 233, 254, 275

M

Maihof	121
Malters	31, 33, 34, 41, 110, 113, 123f., 164ff., 233, 297
Marbach	33, 94, 115, 116, 121, 123, 255ff., 266ff., 285, 297
Maron Arthur	54
Mättiwil	33
Mattmann Peter	185
Mauensee	33, 108f., 115, 121, 123, 158ff., 305
Meggen	33, 87, 89ff., 246
Meggerwald, Pfarreien	297
Mehlsecken	295, 313f.
Meier Ernst	217
Meier Ruedi	103
Meierskappel	33, 121, 143, 233, 272f., 297, 299
Meisterschwanden AG	182
Mendler Peter	223, 239
Mendrisio	21
Menzberg	121, 294, 297
Menziken AG	129, 143
Menznau	33, 34, 115, 205, 276, 294, 297, 317
Merenschwand	31ff., 35
Merki Martin jun.	54, 58
Merz Christian	152
Messmer Martin	240
Mettler André	159
Meyer Eugen	315
Meyer Hildegard	196
Meyer Jürg	233, 252
Meyer Konrad	216
Meyer Kurt	50ff., 59, 62, 66f., 75, 84, 86, 88f., 281f., 286, 288ff., 308ff.
Meyer Peter A.	242, 244
Meyer-Jenni Helene	248, 250
Michelsamt	31, 108, 123, 124f., 127ff., 145ff., 283, 292f., 297f., 312
Möll Willy	74
Moos Hans	56, 62
Mosen	42, 116, 121, 123, 177ff., 191, 285
Moser Bertha	172
Moser Walter	49

Mugglin Carl	47
Müller Beat	189
Müller Cornelius	73f., 178, 180f.
Müller Franz	48, 65, 86
Müller Gaby	103
Müller Mirjam	149
Müller Monique	102
Müller-Kleeb Erna	92, 113
Münster	s. Beromünster
Müri Felix	184
Mürner-Gilli Brigitte	53, 58f., 60, 75
Müswangen	69, 116, 121, 123, 177ff., 285, 297

N

Nebikon	26, 33, 222, 229
Neiger Felix	248
Neudorf	33, 116, 121, 123, 136ff., 139f., 145ff., 285, 289ff., 311f.
Neuenburg, Kanton	25, 27, 287
Neuenkirch	33, 36, 58, 275f., 294
Nidwalden, Kanton	27
Niederwil	229
Nielsen Claudia	65
Nottwil	33, 36, 63, 70, 87, 121, 158, 275, 297
Nunwil	33, 172
Nussbaumer Lukas	117, 162
Nyffeler Franz	293

O

Oberaargau	275
Oberes Wiggertal	124f., 205ff.
Oberkirch	33, 36, 108, 158f., 297
Obernau	121
Oberson Paula	166
Obwalden, Kanton	27
Oehen Luzia	174, 176
Oehen Thomas	174f.
Ohmstal	33, 115, 116, 121, 123, 222, 229ff., 275, 285, 298
Ostergau	33, 295
Österreich	13f.
Ottenhusen	33, 175

P

Paravicini Bagliani Gian Antonio	84
Pelosi Dario	154
Perlen	121
Peter, Familie	149
Peter-Hügi Dorli	232
Peyer Ludwig	48, 94
Pfäffli Stefan	65f., 67, 77, 84
Pfaffnau	33, 34, 92, 110, 121, 193, 275, 297, 314
Pfeffikon	33, 90, 115, 116, 121, 122f., 128, 143f., 145ff., 151f., 285, 299
Pfenniger Fritz	195
Pfister Max	62, 75, 112, 196
Piazza Ernesto	225, 228
Poledna Tomas	89
Polesel Adriano	149

R

Ragaz Stefan	56
Rain	33, 55f., 121, 169, 233, 275
Regenass René	64, 179, 206
RegioHER	113, 163, 193, 205, 255
Reiden	33, 34, 55, 108, 110, 112, 116, 122f., 193ff., 275, 285, 289ff., 302, 307, 313f.
Reimann Rudolf	195
Reinach AG	143f.
Renggli Alois, Dagmersellen	199ff.
Renggli Alois, Ebikon	252
Retschwil	110, 116, 121, 123, 170f., 177ff., 285, 295
Reussbühl	121, 297
Richensee	42, 169
Richenthal	33, 41, 108, 112, 116, 121, 123, 194ff., 275, 285, 289ff., 314
Richli Bruno	177, 179f., 186ff.
Rickenbach	33, 115, 116, 122f., 127f., 143f., 145ff., 151f., 276, 285, 312
Riechsteiner Werner	200
Rieder Stefan	68
Rigi-Gemeinden	69, 108, 124f., 272
Rigi-Kaltbad	121
Risch ZG	143, 272f.
Roelli Hansjakob	48

Roggliwil _____ 33, 89, 92, 121, 193, 275
 Rohrmatt _____ 208, 295
 Rölli Franz _____ 175
 Römerswil _____ 33, 89, 93, 108, 116, 121, 122f.,
 169ff., 285, 295, 302, 311
 Romoos _____ 33, 121, 255ff., 307
 Rontal _____ 70, 109, 233, 273ff., 297
 Roos Stefan _____ 151
 Root _____ 33
 Roth David _____ 94
 Roth Rafaela _____ 143
 Roth Stefan _____ 236, 305
 Rothenburg _____ 31, 33, 34, 113, 127,
 169, 233, 297
 Rottal _____ 124f., 127, 163, 271, 297
 Rotterswil _____ 33
 Rubeli Kurt _____ 137
 Ruckstuhl Margrit _____ 195
 Rüegg Viktor _____ 242
 Rumi Rosa _____ 113
 Ruswil _____ 31, 33, 34, 36, 58, 70, 110,
 127, 163f., 275ff., 297

S

Sachsen _____ 14f.
 Sankt Erhard _____ 63, 121, 159
 Sankt Gallen, Kanton _____ 26f.
 Sankt Urban _____ 33, 121, 193, 275, 297
 Sattler James _____ 48, 76
 Sauter Christian _____ 250
 Schachen _____ 33, 34, 42, 121, 124, 164ff.
 Schaffhausen, Kanton _____ 26
 Schällebaum Martin _____ 63
 Schaltegger Christoph _____ 280
 Schär Yves _____ 221
 Schärli Josef, Beromünster _____ 142
 Schärli Josef, Littau _____ 60, 234f., 241f.
 Schärli-Gerig Yvonne _____ 91, 106, 112, 115, 143,
 150, 155, 157, 176, 181f.,
 184, 189f., 198, 201,
 203f., 222, 239, 242,
 246ff., 258, 267, 269
 Schärli-Purtschert Marianne _____ 196
 Scheidegger Ruedy _____ 203
 Schelbert Louis _____ 74

Schenkon _____ 33, 87, 108, 158f., 168
 Scheunpflug Volkhard _____ 153
 Schilliger Isidor _____ 215f.
 Schlegel Martin _____ 146, 148ff.
 Schlierbach _____ 33, 41, 89, 108, 121,
 153f., 276, 311
 Schmassmann Norbert _____ 242
 Schmid Bruno _____ 256ff.
 Schmid Karl _____ 50f.
 Schmid Walter _____ 48
 Schmidiger Josef _____ 55
 Schmutz Barbara _____ 256
 Schneider Ruth _____ 238f., 242
 Schnider Bruno _____ 261
 Schnyder Roland _____ 76
 Schönauer René _____ 225f., 228
 Schongau _____ 33, 34, 121, 123, 127,
 169, 177ff., 297
 Schötz _____ 33, 110, 115, 116, 122f., 218, 222,
 229ff., 275, 285, 298, 317
 Schraner Jeannette _____ 48
 Schülen _____ 208, 295
 Schüpfer Kurt _____ 54
 Schüpfheim _____ 33, 34, 36, 41, 94, 110,
 123, 255ff., 260ff., 269
 Schwarzenbach _____ 33, 109, 116, 122ff., 128ff.,
 140, 285, 295, 302f.
 Schwarzenberg _____ 33, 41, 121, 233, 277, 297
 Schweiz, Gemeinden _____ 12ff., 25ff.
 Schwerzmann Marcel _____ 92f.
 Schwingruber Anton _____ 63, 166f.
 Schwyz, Kanton _____ 27, 87, 272
 Seegemeinden _____ s. Rigi-Gemeinden
 Seepfarreien _____ 297
 Seetal _____ 89, 124f., 169ff., 298, 312
 Sempach _____ 30f., 33, 34, 36, 108,
 110, 127, 275f.
 Sempachersee, Region _____ 124f., 127, 271,
 277, 297
 Sempach-Station _____ 58, 121
 Senn Paul _____ 47f., 64f.
 Sidler Kurt _____ 233
 Simmonds Roy _____ 179f.
 Solothurn, Kanton _____ 27, 53
 Sommer Reinhold _____ 230
 Sörenberg _____ 121
 Specker Manuela _____ 136

Spielhofer-Meyer Ruth _____ 93
 Spörri Reto _____ 191
 Stadelmann Markus _____ 261
 Stalder Bruno _____ 94
 Stalder Kurt _____ 65f., 77, 80, 84, 102,
 104, 185, 281f.
 Staub Inge _____ 236
 Steiermark _____ 14
 Steiner Bernhard _____ 264
 Steiner Gerhard _____ 174ff.
 Steiner Hubert N. _____ 260
 Steiner Reto _____ 236, 239, 280
 Stillhart Thomas _____ 162
 Stocker Beat, Littau _____ 238
 Stocker Beat, Neudorf _____ 137, 148
 Stocker Hans-Peter _____ 100
 Stocker Robi _____ 137, 141
 Stocker-Scheuber Irene _____ 55
 Stöckli Emil _____ 197, 288ff., 313
 Stöckli Josef _____ 172
 Stöckli Ruedi _____ 114, 243
 Stübi Mario _____ 253
 Studer Erwin _____ 110
 Studer Gody _____ 74, 115, 259, 266ff.
 Studer Urs W. _____ 234ff., 250, 253
 Süess Peter _____ 249, 252
 Sulz _____ 116, 123, 174, 177ff., 285
 Surental _____ 124f., 127, 153ff.
 Sursee _____ 30f., 33f., 36f., 61ff., 70, 110, 127,
 158ff., 222f., 277, 297, 305
 Sursee, Region _____ 95, 107f., 112f., 127, 142,
 158ff., 271, 287, 312
 Sursee-Mittelland _____ 96, 127, 205, 222, 298
 Suter Ignaz _____ 139
 Suter Roger _____ 252

T

Tann _____ 159, 168
 Tannberg _____ 159
 Tessin, Kanton _____ 20f., 27, 287, 289
 Thali Dominik _____ 99, 171, 182, 186, 229
 Thalmann Brigitte _____ 65
 Thalmann Margrit _____ 261f.
 Theiler Georges _____ 184
 Thurgau, Kanton _____ 18, 25, 27

Töns Andreas	93, 243
Traxel André	242
Tribschen	121
Triengen	33, 34, 41, 69f., 108, 110, 116, 122ff., 127, 153ff., 276, 285, 295, 297, 302
Troxler Brigitte	213
Troxler Niklaus	212f.

U

Udligenswil	33, 34, 70, 121, 272f.
Uffikon	33, 116, 121, 123f., 193, 199ff., 285, 298
Ufhusen	33, 92, 121, 275f., 297, 317
Ulmi Marie-José	48
Ulmi Othmar	132
Unteres Wiggertal	124f., 193ff.
Unternährer Angela	261
Unternährer Walther	264
Urfer Mario	252
Uri, Kanton	27
Urswil	33

V

Villiger Kaspar	143
Villiger Thomas	173
Vitali Albert	241
Vitznau	33, 70, 108, 121, 233, 272
Vogt Beat	89, 91, 168

W

Waadt, Kanton	25, 27, 287
Wallis, Kanton	25, 27, 287
Waltenspül Bernadette	165ff.
Walther Hans	175
Wangen	s. Grosswangen
Wanner Josef	199ff.
Wauwil	33, 115, 121, 123, 125, 205, 218ff., 296f., 305, 314
Wauwilermoos, Region	205, 214ff.
Wechsler Josef	212f., 290ff., 315f.
Weggis	31, 33, 34, 70, 108, 110, 233, 272
Wellnau	153
Wermelinger Josef	71

Werthenstein	33, 34, 42, 69, 108f., 121, 123ff., 163ff., 255f., 258, 293, 297
Wesemlin	121
Wetzwil	276
Wicki Annelis	172
Wicki Daniel	102
Wicki Franz	80
Wicki Josef	234ff.
Widmer Alois	130
Widmer André	228
Wiederkehr Beat	172
Wiggen	121, 267f., 297
Wigger Edi	84
Wiggertal	s. Oberes Wiggertal, Unteres Wiggertal
Wikon	30f., 33, 108, 121, 194ff., 297, 299, 314
Wili Alexander	249
Wilihof	33, 41, 69f., 108, 116, 121, 123f., 153ff., 229, 285, 295
Willi Thomas	250, 253f.
Willimann, Familie	141
Willisau	33f., 61f., 110, 122, 213, 275f., 284f., 290ff., 301f., 315ff.
Willisau, Amt	30f., 89f., 94, 193, 205, 276ff., 317
Willisau-Land	33, 37, 55, 69, 108, 111, 116, 123, 205ff.
Willisau-Stadt	33, 36f., 69, 108, 111, 116, 123, 205ff., 315
Winiker Paul	115, 226
Winikon	33, 69f., 108, 116, 121, 123, 153f., 156f., 285, 297
Winistörfer Karin	186, 196
Winkler Jonathan	111
Wiprächtiger Peter	102
Wirz Beni	226
Wolfisberg Arthur	102
Wolf-Portmann Marlis	63
Wolhusen	33, 34, 42, 63, 69, 108f., 110, 115, 123f., 127, 255, 258, 293, 297
Wolhusen, Region	124f., 163ff., 277
Wolhusen-Markt	34, 164f.
Wüest Franz	214
Wüst Hans R.	87, 138f., 158, 183, 189, 221, 261
Wüthrich Peter	267
Wyss Lucia	176

Z

Zängerle Pius	233
Zangger Franz	212
Zell	33, 34, 92, 110, 275f., 297, 317
Zellfeld	159
Zemp Anton	264
Zemp Heinrich	49f.
Zemp Robert	58
Zettel Jakob	58
Zraggen Renate	253
Zihlmann André	129ff., 138f.
Zihlmann Beatrice	269
Zihlmann Fini	269
Zihlmann Josef J.	54, 63, 72, 86, 206, 211
Zihlmann Peter	219
Zofingen AG	193, 196, 292, 299
Zosso Peter	234
Zug, Kanton	27, 272
Zumbühl Daniel	79
Zürich, Kanton	20, 26f., 42, 113, 145, 264
Zwimpfer Fredy	114, 158, 182

Impressum

1. Auflage November 2017

© Staatsarchiv des Kantons Luzern

© der Abbildungen bei den Rechteinhabern

Kantonaler Lehrmittelverlag Luzern

Bezugsadresse: Staatsarchiv, Schützenstrasse 9, 6003 Luzern

Redaktion: Max Huber, Staatsarchiv

Gestaltung: Julia Reichle, cyan GmbH, Luzern

Druck: Brunner Medien AG, Kriens

ISBN: 978-3-271-60038-4

Printed in Switzerland