

Gemeindereform 2000+

INFO

Der Prozess
ist nicht zu stoppen

1997 hing der Hausseggen zwischen Gemeinden und Kanton schief: Vorausgegangen war eine Reihe von Sparpaketen und Kostenverlagerungen auf die Gemeinden, dann folgte der Paukenschlag mit der Ankündigung von Luzern '99.

Beim Start der Gemeindereform 2000+ waren die Voraussetzungen damit alles andere als ideal. In der Folge aber haben sich die Gemeinden und der Kanton zusammengerauft und das Reformprojekt in paritätischer Zusammenarbeit entwickelt. Daraus entstanden ist ein Vertrauensverhältnis, das auch in schwierigen Situationen tragfähig bleiben wird. Denn inzwischen sind Mechanismen geschaffen, die den Kanton und die Gemeinden immer wieder an einen Tisch führen werden. Das halte ich für das grösste Erfolgserlebnis der Gemeindereform – neben ganz vielen anderen.

Heute ist die Gemeindereform 2000+ im Dauergespräch, weil es immer wieder neue Projekte gibt, die «die Mutter aller Gemeindeprojekte» im Kanton Luzern in Gang gesetzt hat. Dieser Prozess ist nicht mehr zu stoppen. Bis 2008 wird die Gemeindereform 2000+ der Motor einer solchen Entwicklung bleiben. Danach sind moderne, professionell geführte Gemeinwesen der Motor für die Weiterentwicklung.

DIE AUFGABENTEILUNG

EIN STÄRKERER DIALOG WIRD ENTSTEHEN

Die Gemeindereform steht mit der Aufgaben-, Finanz- und Strukturreform auf drei Standbeinen. Der Finanzausgleich ist seit Anfang 2003 in Kraft, die Strukturreform ist nach einem verhaltenen Beginn in vollem Gang. Was bleibt, ist die Aufgabenreform – und hier steht sehr viel Knochenarbeit an, sagt Paul Huber, scheidender Regierungsrat.

Was erwarten Sie von der Aufgabenreform?

Paul Huber: 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.

Mit welchem Ziel?

Ziel der Gemeindereform 2000+ war von Anfang an die vermehrte Selbstständigkeit der Gemeinden. Bei den Gemeinden führt das unweigerlich zu Fragen wie: Wollen wir vermehrte Selbstständigkeit? Welche Leistung wollen wir in welcher Form erbringen? Und dies innerhalb des Rahmens der Verteilergerechtigkeit, ein Anspruch, der nach wie vor besteht. Es soll eine definierte Zahl von Leistungen für alle gleich zugänglich sein.

Wird sich diese Leistung stark von heute unterscheiden?



Paul Huber
Regierungsrat

VIelfältige Zusammenarbeitsmöglichkeiten in verschiedensten Aufgabenbereichen:



MIT DEN PROJEKTEN SOZIALES UND KULTUR WIRD ALS ERSTES IN DENJENIGEN BEREICHEN GEARBEITET, DIE DIE AUTONOMIE DER GEMEINDEN WESENTLICH UNTERSTÜTZTEN.

Es kann sein, dass sich gewisse Leistungen zu heute gar nicht so stark unterscheiden. Aber der Vorwurf an den Kanton, er lebe einen zu hohen Standard, könnte sich abschwächen. Denn mit der Übernahme der abschliessenden Verantwortung wächst in den Gemeinden das Verständnis für diese Leistungen und die Bereitschaft für deren Finanzierung. Ich erhoffe mir eine andere Haltung gegenüber dem Staat.

Wer will die Aufgabenteilung – der Kanton oder die Gemeinden?

Der Wunsch nach der neuen Aufteilung kommt sicher von den Gemeinden, die bis anhin Steuern erheben mussten für Leistungen, die sie in keiner Weise mitbestimmen konnten. In Zukunft wird es für die Behörde einfacher, den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, wofür sie Abgaben und Steuern erbringen müssen.

Der Kanton macht eher grundsätzlichere Überlegungen, die in Richtung Subsidiarität gehen. Das System wird effizienter und Kosten dämpfend, wenn auf Gemeindeebene gemacht wird, was dort gemacht werden kann, wenn privat erledigt wird, was privat oder gemeinwirtschaftlich erledigt werden kann. Mit der Gemeinderreform 2000+ schaffen wir Voraussetzungen, dass die Gemeinden in diese Richtung arbeiten können.

Wo stehen wir denn in diesem Prozess?

Wir haben wichtige Teile der Reform bereits abgeschlossen: Beim Finanzausgleich wird es noch Anpassungen geben, doch er ist seit diesem Jahr in Kraft. Wir haben Erfahrungen mit Fusionen, dort gibt es inzwischen Standards für Vereinigungsverträge, Mitfinanzierungen usw. In Vernehmlassung sind das Gemeinde- und Finanzhaushaltsgesetz. Grosse Brocken sind vom Tisch, das gibt Luft für die Aufgabenteilung.

Wie weit fortgeschritten ist sie?

Die Aufgabenteilung besteht aus über einem Dutzend Teilbereichen. Die paritätische Organisation zwischen Kanton und Gemeinden erfordert aus Ressourcengründen geradezu ein gestaffeltes Vorgehen, denn es braucht Fachleute von beiden Seiten, die mitarbeiten und Inputs bringen. Mit den Projekten Sozia-

les und Kultur wird als erstes in denjenigen Bereichen gearbeitet, die die Autonomie der Gemeinden wesentlich unterstützen.

Gibt es konkrete Ergebnisse?

Der erste Schritt galt der Analyse des Bestehenden. Das ist keine Arbeit, die nach aussen sichtbar wird. Gerade beim Sozialen ist die Verflechtung unzähliger Leistungen sehr gross. Eine saubere Auslegeordnung ist sehr zeitintensiv und geschieht eher im Hintergrund. Was nach aussen geht, ist der politische Teil und der wird aktuell, wenn es um die konkrete Zuteilung der Aufgaben geht.

Eben erst gestartet worden ist das Teilprojekt Kultur ...

Genau. Dort wird im Moment definiert, was in den Begriff «Kultur» einbezogen wird. Zuerst muss sichtbar werden, was von der öffentlichen Hand in die kulturelle Tätigkeit einfließt. Erst in einem zweiten Schritt kann entschieden werden, wo aufgeteilt werden soll und wo die Verantwortung für die Kosten liegt.

Die Aufgabenverschiebung bedingt auch eine Mittelverschiebung.

Es besteht im Moment eine stillschweigende Übereinkunft, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt kostenneutral geschehen

SCHWIMMBÄDER

ALTERSHEIME

JUGENDFÖRDERUNG

AMBULANTE KRANKENPFLEGE



soll. Im Rahmen der Analyse und des Auslotens von dem, was möglich ist, kann diese Vorgabe auch hinderlich sein und wie eine Denksperre wirken. Mir scheint wichtig, dass die Projektleitungen sich nicht darauf fixieren und sich zum Vorneherein einschränken. Werden zielkonforme, vernünftige Lösungen gefunden, die aber insgesamt an der Kostenneutralität zu scheitern drohen, dann muss auch über das Tabu des Steuerfussaustausches zwischen Kanton und Gemeinden nachgedacht werden können.

Wann sind Gemeinden selbstständig?

Die ideale Vorstellung für mich ist, dass die Gemeinden im Rahmen ihrer Leitbilder und im Rahmen übergeordneter Zielsetzungen einen grossen Raum erhalten, um ihre Zukunft zu gestalten. Innerhalb dieses Rahmens sagen engagierte Bürgerinnen und Bürger, wie sie ihre Gemeinde in 10–15 Jahren möchten und die Gemeinde hat die Ressourcen und das Know-how, dieses vorgegebene Ziel zu erreichen.

Was hindert sie daran, heute schon in diese Richtung zu arbeiten?

Wahrscheinlich die Tatsache, dass der Kanton heute zu viele Vorgaben macht. Doch das alleine ist es nicht. Es ist die Mentalität, die in Finanzausgleichs-

WIR WERDEN VERMEHRT

«GEMEINDEMANAGER»

HABEN,

DIE ALS VORDENKERINNEN UND VORDENKER HANDLUNGS- MÖGLICHKEITEN AUFZEIGEN.

gemeinden entsteht, wenn jedes Budget vom Kanton abgesegnet werden muss und die Defizite gedeckt werden. Die Gemeinden trifft keine direkte Schuld, denn ihre Führungsleute sind in ein Amt gewählt worden, in dem es kaum Handlungs- und Entscheidungsspielraum gibt. Das hat zu dieser Haltung geführt.

Sie sehen die Gemeindebehörde der Zukunft in einer anderen Funktion als heute?

Wir werden vermehrt «Gemeindemanager» haben, die als Vordenkerinnen und Vordenker Handlungsmöglichkeiten aufzeigen; den Bürgerinnen und Bürgern erklären, in welche Richtung und unter welchen Konsequenzen es mit der Gemeinde gehen könnte. Es wird ein stärkerer Dialog entstehen über die Möglichkeiten einer Gemeinde.

Sie entwerfen eine kreative, positive und anspruchsvolle Zukunft der Gemeinden. Geht es nicht auch darum, dass der Kanton 75 Millionen Franken sparen will?

Es bleibt ein Ziel, mit dem Gemeindeformprojekt die Kosten der Gemeinwesens im Griff zu behalten. Ich bin aber überzeugt, dass wir von den 75 Millionen Franken schon einen grossen Teil eingespart haben. Es wäre eine interessante Übung zusammenzuzählen, was bereits gespart worden ist mit der Reorganisation des Zivilschutzes, den Zusammenlegungen von Steuerämtern, Feuerwehren und Bauämtern. Ganz abgesehen davon, was Verwaltungsgemeinschaften und Fusionen in Zukunft bringen werden.

In den Gemeinden besteht die Angst vor einem Leistungsabbau beim Kanton.

Wir können die Leute beruhigen und ihnen versichern, dass die Aufgabenteilung kein weiteres Kostenverlagerungsprogramm des Kantons ist. Es gibt ein klares Bekenntnis, dass wir im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe wesentliche Standards aufrechterhalten; beim Schulangebot gilt das Gleiche. Unser Augenmerk liegt verstärkt auf der Art der Leistungserbringung und der effizienten Organisation der Gemeinden.

Interview: Bernadette Kurmann

DIE NEUE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN KANTON UND GEMEINDEN

EIN MODERNES UND DEMOKRATISCHES FÜHRUNGSMODELL

Bis heute war die Organisation im Kanton Luzern sehr zentral. Das soll sich mit der neuen Aufgabenteilung ändern. Die Gemeinden werden mehr Freiraum und Selbstbestimmung erhalten. Denn das grösste Potenzial zur Veränderung liegt immer dort, wo die Probleme zuerst auftauchen und sich Handlungsbedarf aufdrängt: in den Gemeinden.

«Die Art und Weise, wie ein Gemeinwesen geführt wird, hängt stark von seiner Organisation ab. Wenn wir im Kanton Luzern Innovation wollen, dann müssen wir die Entscheidungen nahe an die Probleme delegieren», sagt Dr. Mark Kurmann, Vertreter VLG und einer der Vordenker der Aufgabenteilung. Bis heute war das Gegenteil der Fall. Der Kanton hat praktisch alles entschieden, die Gemeinden konnten kaum etwas sagen. Kurmann zeigt dafür ein gewisses Verständnis: «Die gesamte Staatsorganisation war auf diejenigen Gemeinden ausgerichtet, die am wenigsten leistungsfähig waren. Deshalb musste der Kanton immer übernehmen, sobald es um schwierige Aufgaben ging.»

Uneffizient und veraltet

Mit dem Nachteil, dass die Gemeinden nur noch Befehlsempfängerinnen waren und nur umsetzen konnten, was der Kanton entschieden hatte. Das führte zu Problemen vor allem bei den grösseren Gemeinden, weil das System nicht für ihre Bedürfnisse geschaffen war. «Aber gerade in den grossen und mittelgrossen Gemeinden leben die meisten Leute und deshalb liegt dort auch das grösste Sparpotenzial. Dieses nicht mehr effiziente System war letztlich der Grund für den Paradigmawechsel im Kanton», so das Fazit von Mark Kurmann.

Nahe an die Bürgerschaft

Wie immer die neuen Grundsätze der Aufgabenteilung im betriebswirtschaftlichen Jargon auch heissen: AKV-Prinzip, Allokationseffizienz, Skalenökonomie oder betriebliche Effizienz (siehe auch Kasten). Sie alle ziehen in die gleiche Richtung: Die Aufgaben sollen möglichst nahe an den Bürgerinnen und Bürgern liegen, denn sie sind es, die über das

Ausmass und die Qualität einer Aufgabe bestimmen und sie am Ende bezahlen. «Wer selber bezahlen muss, der sucht Kosten sparende und den eigenen Bedürfnissen angepasste Lösungen. Hier liegt das grosse Einsparungspotenzial», argumentiert Kurmann

Wo der grösste Nutzen liegt

Genau nach diesem Prinzip werden die Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden neu aufgeteilt. Eine Gemeindeaufgabe ist auf die Gemeinde zugeschnitten: Für sie hat die Gemeinde die richtige Betriebsgrösse, das entsprechende Know-how, von ihr haben Bürgerinnen und Bürger den grössten Nutzen usw. Pflegeheime und Gemeindeverwaltungen sind Beispiele dafür.

Hat der Kanton übergeordnete Interessen (z.B. Berufsschule) oder eine Aufgabe kann von der Betriebsgrösse her nicht auf Gemeindeebene bewältigt werden (z.B. Handelsregisteramt oder Motorfahrzeugkontrolle), dann wird die Aufgabe zur Kantonsaufgabe. Schliesslich ist bei einigen Aufgaben das Zusammenwirken von beiden Instanzen angezeigt: Solche Aufgaben sind die so genannten Verbundaufgaben.

**DIE AUFGABEN SOLLEN
MÖGLICHST NAHE AN DEN
BÜRGERINNEN UND BÜRGERN
LIEGEN, DENN SIE SIND ES,
DIE ÜBER DAS AUSMASS
UND DIE QUALITÄT EINER AUFGABE
BESTIMMEN.**



L E X I K O N

- **Fiskalisches Äquivalenz- oder AKV-Prinzip:** *Es ist der gleiche Personenkreis, der eine Aufgabe in Auftrag gibt, sie bezahlt und auch den Nutzen von ihr hat.*
- **Allokationseffizienz:** *Die Aufgabe wird derjenigen Ebene zugeteilt, deren Bevölkerung den grössten Nutzen daraus zieht.*
- **Skalenökonomie oder betriebliche Effizienz:** *Die Aufgabe geht an diejenige Ebene, die für ihre Erfüllung eine optimale Betriebsgrösse hat (d.h. entsprechende personelle Ressourcen, entsprechendes Know-how).*

Ein hoch komplexes System

Mit der Aufgabenteilung eng im Zusammenhang steht die so genannte «Normierung». Mit ihr kann bestimmt werden, ob eine Aufgabe zentral oder dezentral ausgeführt werden soll. Kurmann erklärt die Normierung an den Beispielen der Nutzungsplanung und des Baupolizeirechts. Vor und nach der Aufgabenteilung sind beide Aufgaben der gleichen Trägerschaft zugeordnet. «Im alten System aber schreibt der Kanton viel mit ‚zwingendem Recht‘ vor: Es braucht Vorprüfung und Genehmigung und damit redet der Kanton in die Internas der Gemeinden hinein», erklärt der Rechtsanwalt.

Im neuen System regeln die Gemeinden ihre Internas selber. Der Kanton wird nur noch übergeordnet - aus einer breiten Optik regeln. Das Baupolizeirecht wird zum Beispiel mit dispositivem

ABFALLWESEN

KATASTROPHENHILFE



DIE DEZENTRALE STAATSORGANISATION FÜHRT ZU EINEM NEUEN FÜHRUNGSMODELL, IN DEM DIE GEMEINDEN MEHR AUFGABEN ÜBERNEHMEN UND DAMIT AUCH MEHR VERANTWORTUNG TRAGEN.

Recht normiert. Es kommt zum Zug, wenn die Gemeinde nichts anderes bestimmt; sie hat aber die Möglichkeit, in einem rechtsetzenden Erlass davon abzuweichen. Die wichtigsten Entscheidungen fallen auf Gemeindestufe, hier ermöglicht die Aufgabennormierung eine dezentrale Führung. Kurmann: «Entflechtung, richtige Zuordnung, Delegation nach unten, Normierung ... alles steht in einem Zusammenhang. Die Aufgabenteilung ist ein sehr komplexes Gesamtsystem.»

Und die Kontrolle?

Die dezentrale Staatsorganisation führt zu einem neuen Führungsmodell, in dem die Gemeinden mehr Aufgaben übernehmen und damit auch mehr Verantwortung tragen. Nach der Staatsverfassung aber trägt der Kanton die Gesamtverantwortung und er muss dafür sorgen, dass die Leistungsfähigkeit der Gemeinden da ist. Wie nimmt er die Kontrolle wahr? «Der Kanton muss sicherstellen, dass die Gemeinden im Grossen und Ganzen über die Runden kommen. Bei einem dezentralen Führungsmodell heisst das u.a., dass er für die Leistungsfähigkeit der Gemeinden sorgt.

Das mittlere Leistungsniveau

«Wir reden in diesem Zusammenhang vom ‚mittleren Leistungsniveau‘», erklärt Mark Kurmann und verweist als Beispiel

auf den neuen Finanzausgleich, aus dem die Gemeinden neu einen Beitrag zur freien Verfügung erhalten. «Ihnen wird freigestellt, wie sie das Geld ausgeben. Produzieren sie zu teure Leistungen, dann korrigieren sie mit einem höheren Steuerfuss. Die direkteste Kontrolle übt dabei die Bürgerschaft aus. Es liegt in ihrem ureigensten Interesse, dass der Gemeindehaushalt im Lot bleibt.» Aber auch im Steuerungsmodell sind Kontroll-

mechanismen eingebaut. Die Instrumente dazu sind im neuen Gemeindegesetz mit Minimalstandards (demokratische, rechtsstaatliche, finanzielle usw.) festgehalten. Wichtig sei, so Kurmann, dass Kontrollmechanismen bereits bei der Planung berücksichtigt würden. Mit dem neuen Gemeindegesetz seien die Gemeinden zu einer rollenden Finanz- und Aufgabenplanung verpflichtet: «Stimmbürgerinnen und -bürger sehen schon früh, wenn die Finanzen aus dem Ruder zu laufen drohen.»

Modern, demokratisch und transparent
Mark Kurmann ist überzeugt, dass am Ende der Reorganisation der Kanton und die Gemeinden über ein äusserst modernes und demokratisches Führungssystem verfügen. «Ein System, mit dem sehr effizient gearbeitet wird und produktive Leistungen erbracht werden können.»

FUSIONEN INTERESSIEREN

Grosses Interesse für die Gemeindefusionen an den Luzerner Schulen. Schon wieder haben uns zwei neue Arbeiten erreicht. Patrick Dahinden, Stefan Hummel und Raphael Lipp haben an der kaufmännischen Berufsschule Sursee im Fach Wirtschaft, Recht, Gesellschaft und Informatik eine Arbeit zum

Thema Gemeindefusionen eingereicht. Zum gleichen Thema und im gleichen Fach haben Martina Blättler, Remo Grossrieder und Andrea Hüsler der Klasse 6d der Berufsmittelschule Luzern eine Arbeit geschrieben. Wir freuen uns über das grosse Interesse bei den Studentinnen und Studenten.

FEUERWEHR

KULTUR

VERKEHR

BIBLIOTHEKEN



Kurmann umschreibt das Modell auch als demokratiefreundlich: Einerseits können die Gemeinden sehr vieles selber bestimmen. Andererseits ermöglichen der Controlling-Kreislauf zwischen Gemeindebehörde und Gemeindeversammlung und die rollende Finanz- und Aufgabenplanung sehr viel Transparenz. «Bürgerinnen

und Bürger können am Ende sagen, was sie möchten und sie wissen, wie viel sie dafür zu bezahlen haben. Damit ist eine demokratische Einflussnahme gegeben und die Politik – in Gemeinderat und Gemeindeversammlung – wird wieder interessant.»

Bernadette Kurmann

HERAUSGEBERIN
Gemeindereform 2000+
Bundesplatz 14
6003 Luzern
Tel. 041 228 64 83
Fax 041 210 14 62
E-Mail afg@lu.ch
www.lu.ch/gemeindereform

KANTON
LUZERN



ERSTE ERFAHRUNGEN MIT DEM SCHWIERIGEN PROZESS

Die Teilprojekte «Soziales und Integration» und «Kultur» haben bereits gestartet; erste Erfahrungen sind gemacht. Mark Kurmann spricht von einem schwierigen und aufwändigen Prozess, weil alle Aufgaben umfassend beurteilt werden müssen, damit am Ende ein dezentrales Führungssystem entsteht. Das bedinge eine Umsetzung in Bereichen: Egal auf welcher Ebene, diejenigen Einheiten, die sich vom Inhalt und der Führung her ergeben oder die einmal in Kompetenzzentren geführt werden könnten, werden zusammen genommen.

Vom Alten abstrahieren

Kurmann verweist auf eine grundlegende Problematik, die im Spannungsfeld liegt zwischen der heutigen historisch gewachsenen Gesetzesstruktur und der Betrachtungsweise in einen grösseren Rahmen mit ganz anderen Problemstrukturen. «Es ist nicht immer einfach, von der Tradition zu abstrahieren und in neuen Systemen zu denken, die noch gar nicht existieren.»

Eine andere Schwierigkeit ergibt sich aus dem AKV-Prinzip (siehe Kasten Seite 4): «Die Prinzipien der Aufgabenteilung können nicht immer hundertprozentig umgesetzt werden, weil immer auch die finanziellen Konsequenzen berücksichtigt werden müssen. Es ist politisch nicht machbar, der einen Seite sehr

viel aufzuhalsen, der anderen kaum etwas. Diese gesamte Komplexität macht die Aufgabenteilung sehr anforderungsreich.»

Die gleichen Ziele

Positiv beurteilt Mark Kurmann die Arbeit in der Projektleitung, die paritätisch aus Fachleuten vom Kanton und den Gemeinden (Verband Luzerner Gemeinden VLG) zusammengesetzt ist. Man höre dort aufeinander und die vertretenen Interessen würden ernst genommen: «Natürlich gibt es Interessenvertretungen, sie sind normal und werden auf den Tisch gelegt. Sie werden im Gesamtzusammenhang diskutiert und in der Regel endet der Entscheid in einem Konsens.» Kurmann ist zwar froh über diese gute Auseinandersetzung, aber nicht sonderlich überrascht davon: «Die Interessen sind letztlich die gleichen. Uns allen geht es um die Optimierung eines Systems und davon profitieren Kanton und Gemeinden.» Der Rechtsanwalt verweist auf den interkantonalen Standortwettbewerb, wo ein solches System das A und O ausmache: «Wenn in den Luzerner Gemeinden unternehmerisch gedacht und wirtschaftlich gehandelt wird, führt das letztlich zu einem Standortvorteil für den gesamten Kanton.»