

Gemeindereform 2000+

INFO

Vereinte Kräfte

Die Bevölkerung von Schwarzenbach und Beromünster hat sich für die die Vereinigung ihrer beiden Gemeinden entschieden. Damit steht der ersten Fusion im Kanton Luzern nichts mehr im Weg. Den beiden Gemeinden gratuliere ich zu diesem Schritt und wünsche ihnen für die gemeinsame Zukunft viel Erfolg und Prosperität.

Damit die Fusion möglich wurde, brauchte es zwei mutige, entschlossene Gemeinden mit Gemeindebehörden, die ihre Vision der Bevölkerung verständlich machten. Nicht zu vergessen, die Leute der Verwaltungen, die tatkräftig mithalfen und den visionären Gedanken in harter Knochenarbeit umsetzten.

Es brauchte aber auch den Kanton mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beim Amt für Gemeinden, bei den Finanz- und Rechtsabteilungen, den Regierungsstatthaltern. Ohne Beratung und Unterstützung, ohne Fachwissen und finanzielle Hilfe wäre diese Fusion wohl kaum realisierbar gewesen.

Ich freue mich über diese erste Fusion im Kanton Luzern, weil sie in zweierlei Hinsicht beispielhaft ist: Sie zeigt einerseits, wie gut die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton funktioniert. Sie zeigt aber auch, dass eine Fusion nicht der Untergang der Gemeinden bedeutet, sondern im Gegenteil ein Neuanfang ist: ein Neuanfang mit vereinten Kräften.



Paul Huber
Vorsteher Justiz-,
Gemeinde und
Kulturdepartement

AUFGABENREFORM: UMSETZUNGSBEREICH SOZIALES

REFORMEN MÜSSEN DEN MENSCHEN ZUGUTE KOMMEN

Nebst der Finanz- und der Gebietsreform ist die Aufgabenreform das dritte wichtige Standbein der Gemeindereform 2000+. Seit einem Jahr wird an verschiedenen Umsetzungsbereichen gearbeitet. Dazu gehört auch der Bereich «Soziales und gesellschaftliche Integration». Eine Standortbestimmung mit Projektleiter Ivo Lötscher.

Die neue Aufgabenzuteilung bringt Bewegung in den Sozialbereich von Gemeinden und Kanton, aber auch viel Arbeit. Warum ist die Reform notwendig?

Ivo Lötscher: Der Sozialbereich ist historisch betrachtet die ureigenste Domäne der Gemeinden. Er hat sich seit 200 Jahren organisch entwickelt, heute fehlt es ihm an Koordination. Er ist ein riesiges und verzettelttes Werk und es ist wichtig, Fragen zu stellen: Wo liegen die Verantwortlichkeiten

am besten? Wie sieht eine optimale Struktur aus? Welches sind die notwendigen Standards? Wer vollzieht und woher kommen die Finanzen? Selbst Fachleuten mit mehrjähriger Erfahrung fehlt der ganze Durchblick. Die Reorganisation ist notwendig.

Das Soziale ist ein immenser Umsetzungsbereich mit etwa vierzig Gesetzen. Wo liegen die besonderen Schwierigkeiten?

Eine Herausforderung wird sein, die unter-



«WIRD ZUM BEISPIEL DIE SOZIALHILFE GANZ KOMMUNALISIERT, DANN KÖNNTE ES ZWISCHEN DEN GEMEINDEN ZU RIESIGEN UNTERSCHIEDEN KOMMEN. SOLCHE GEFÄLLE WÄREN ABER SEHR PROBLEMATISCH.»

schiedlichen Personen und die unterschiedlichsten Strukturen unter einen Hut zu bringen. Nebst den Einwohnerinnen und Einwohnern haben wir die Sozialvorsteherinnen und -vorsteher mit ihren gewachsenen Aufgaben. Es sind die Vormundschaften betroffen, das Heimwesen mit privaten Institutionen und Verbänden ist beteiligt, dann der Kanton mit den verschiedensten Departementen. Das Sozialwesen betrifft die Lebensphasen von der Geburt bis zum Tod, Menschen mit den unterschiedlichsten Defiziten – kurz: Der Sozialbereich umfasst das gesamte gesellschaftliche Leben.

Seit einem Jahr sind Sie mit einer Projektgruppe an der Arbeit. Was wurde bisher gemacht?

In der ersten Phase mussten wir uns über den Weg klar werden. Wir machten tabula rasa und stellten die grundsätzliche Frage, was eigentlich zum strategischen Politikfeld «Soziales und gesellschaftliche Integration» gehört. Dann haben wir die Ziele hinterfragt, Chancen und Risiken benannt und Leitideen entwickelt. Im Moment befinden wir uns in der zweiten Phase, in der nun die Grundlagenarbeit in vier Arbeitsgruppen von Spezialistinnen und Spezialisten überarbeitet wird. Bis Ende Jahr

überprüfen sie die Aufgabenzuteilung von ihrem Fachwissen her.

Sie sagen, in einem ersten Schritt seien auch Risiken formuliert worden. Wo wurden diese ausgemacht?

Es gibt in allen Bereichen Risiken. Gefahr sehe ich vor allem bei der einheitlichen Umsetzung des Gesetzes. Es kann nicht

sein, dass innerhalb des Kantons Luzern die Bevölkerung aus einer Gemeinde ohne triftigen Grund anders behandelt wird als diejenige einer anderen Gemeinde. Wird zum Beispiel die Sozialhilfe ganz kommunalisiert, dann könnte es zwischen den Gemeinden zu Unterschieden kommen. Solche Gefälle wären aber sehr problematisch.

Was setzen Sie dem entgegen?

Um eine Gleichbehandlung zu ermöglichen könnten Minimalstandards wie z.B. die SKOS-Richtlinien eingeführt werden. Eine andere Lösung birgt das Berner Modell. Darin werden den Gemeinden organisatorische Standards vorgeschrieben mit der Vorgabe eines bestimmten Prozentsatzes an Fachpersonal auf den Sozialdiensten.

Im Moment sind die Gemeinden mit den Finanzplänen beschäftigt und sie stellen zum Teil fest, dass der Finanzausgleich nicht immer zu ihren Gunsten läuft. Wie steht es diesbezüglich im Bereich Soziales.

Vorgabe der gesamten Aufgabenzuteilung ist die Kostenneutralität. Weder der Kanton noch die Gesamtheit der Gemeinden sollen mehr bezahlen. Dies ist eine Seite. Doch das Problem besteht auch bei der einzelnen Gemeinde. Es gibt sehr viele Faktoren, die zusammen-

WIE WEITER?

Am Umsetzungsbereich «Soziales und gesellschaftliche Integration» arbeiten vier Arbeitsgruppen: Sozialhilfe, Heimwesen, Soziale Massnahmen gemäss ZGB und Sozialversicherungen. Bis Ende Jahr werden die vier Fachgruppen (die Spezialistinnen und -spezialisten) ihren Bericht abgeben. Je nachdem wie die Rückmeldungen ausfallen und wie viele Gesetzesanpassungen nötig sind, gestaltet sich auch der Zeitplan..

Im Moment ist auf das Frühjahr 2003 ein Echoraum geplant, an dem der Bericht erstmals mit Vertretungen aus Gemeinden und Kanton breit diskutiert wird. Bis zum Sommer 2003 wird die Projektgruppe die neuen Erkenntnisse und Veränderungswünsche aufnehmen und im Bericht verarbeiten. Ende Jahr 2003 wird er dem Vorsteher des Gesundheits- und Sozialdepartements und danach dem Regierungsrat unterbreitet. Das Projekt «Soziales und Integration» ist ein Pilotprojekt, in dem viele Erfahrungen gesammelt werden sollen. Es gilt das Prinzip, der Qualität gegenüber einem zu schnellen Vorgehen Priorität einzuräumen. Verschiebungen im Zeitplan sind also denkbar.

Läuft alles nach Plan, erfolgt ab 2004 der so genannte politische Teil: Das Gesundheits- und Sozialdepartement wird eine Botschaft ausarbeiten und in eine breite Vernehmlassung schicken. Die Gemeinden werden in breiter Form über das Projekt informiert und können Stellung beziehen. Anschliessend erfolgt die Behandlung im Grossen Rat, im Sommer 2005 kommt die Vorlage – wenn nötig – vor das Volk. In Kraft treten die revidierten Gesetze voraussichtlich am 1. Januar 2006.

DIE MITGLIEDER DER PROJEKTGRUPPE

Ivo Lötscher, Projektleiter, Kanton
 Kurt Stalder, Kanton
 Josef Rösli, Kanton
 Rolf Frick, Kanton
 Margrit Thalman, VLG (bis 31. Oktober 2002)
 Heidi Burkhard, VLG (ab 1. November 2002)
 Guido Iten, VLG
 Andreas Marfurt, VLG
 Mark Kurmann, VLG
 Ruedi Meier, VLG



Ivo Lötscher

Mit welchem Sinn?

Der Vorteil bestünde darin, dass an einem Ort mehr Fälle zusammenlaufen und viel Erfahrung aufgebaut werden könnte. Die verschiedenen Bereiche wären besser vernetzt und das vorhandene Wissen könnte besser transferiert werden. Im Vordergrund stünde weniger der Ämtergedanke, sondern die Lebensräume.

Das hat Auswirkungen auf die Funktion der Sozialvorsteherinnen und Sozialvorsteher.

Sozialvorsteherinnen und -vorsteher sind vom Volk gewählte Gemeinderätinnen und -räte. Die Führungsaufgabe in den Gemeinden erweisen sich als immer komplexer. Sie werden in Zukunft entsprechend mehr Zeit und Kraft beanspruchen. Es wäre gut, die Sozialvorsteherinnen und -vorsteher von Einzelfällen zu entlasten. Denkbar wäre, die direkte Arbeit vermehrt an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu delegieren.

Was haben all diese Änderungen mit den Menschen in den Gemeinden zu tun?

Sie sind Dreh- und Angelpunkt von allem. Reformen sollten in erster Linie der Bevölkerung zugute kommen. Im Zentrum steht die Einzelperson mit ihrem Anliegen, das in qualitativ guter Form gelöst werden soll, und zwar unabhängig davon, in welchem Ecken des Kantons sie wohnt.

Interview: Bernadette Kurmann

kommen. Hier einen Ausgleich zu finden, ist anspruchsvoll. Doch wir wollen Lösungen erarbeiten, damit die Gemeinden überleben können.

Welche Lösungen sind das?

Es stehen verschiedene Gefässe zur Verfügung: Im Sozialhilfegesetz besteht der Soziallastenpool. Der Ausgleich findet über die Gemeinden statt; weniger belastete Gemeinden unterstützen die anderen. Dann besteht der Sozialversicherungsschlüssel von 62,5 Prozent für die Gemeinden. Auch er könnte je nach dem angepasst werden. Weiter bestehen Ausgleichsmöglichkeiten bei der Verteilung anderer Aufgaben.

Die Gemeinderform kommt vom Regierungsrat. Wie bringen die Gemeinden ihre Interessen ein?

Wie bei allen Projekten der Gemeinderform 2000+ ist beim Umsetzungsbereich «Soziales und gesellschaftliche Integration» die Projektgruppe paritätisch zusammengesetzt: Sie besteht zur

Hälfte aus Gemeindevertretungen und aus Mitgliedern vom Kanton. Ich stelle aber fest, dass niemand nur die eigenen Interessen wahrnimmt. Vertreterinnen und Vertreter von Kanton und Gemeinden schauen füreinander. Auch innerhalb der Gemeinden selber ist die Sorge füreinander gross.

Stärkung der Zentren ist ein grosses Anliegen der Gemeinderform 2000+; ganz nach dem Motto: Starke Zentren ergeben starke Regionen. Ist die Regionalisierung auch für den Sozialbereich ein Thema?

Das Thema wurde andiskutiert. Dabei laufen erste Vorstellungen Richtung Kompetenzzentren, in denen der gesamte Sozialbereich zusammengefasst ist. Gefördert würden Institutionen, bei denen Sozialvorsteherinnen und -vorsteher, Amtsvormundschaft, Fürsorgesekretär, Massnahmenvollzug, Sozialhilfe usw. vernetzt zusammenarbeiten. Dies alles würde auf freiwilliger Basis geschehen.

DAS FINANZHAUSHALTGESETZ WIRD KONKRETER UND SOLL:

DIE ARBEIT DER GEMEINDEN ERLEICHTERN

Das neue Finanzhaushaltgesetz für die Gemeinden (einschliesslich Finanzaufsicht) soll 2005 in Kraft treten. Die Gemeinden werden in ihrer Organisation wesentlich von diesem Gesetz betroffen sein. Eine Arbeitsgruppe hat erste Thesen formuliert. Doch in welche Richtung tendiert das Gesetz?

Bis heute hatten die Gemeinden relativ enge Vorschriften, wie sie ihren Finanzhaushalt zu führen hatten. So war es ihnen z.B. nicht möglich WOV anzuwenden. Sie mussten beispielsweise

für jedes Pflegeheim, das sie mit WOV führen wollten, eine Ausnahmegewilligung des Regierungsrates einholen. Das soll sich mit dem neuen Finanzhaushaltrecht ändern: Die Gemeinden werden die Möglichkeit erhalten, WOV (Wirkungsorientierte Verwaltung) anzuwenden, sie müssen dies aber nicht tun.

Einfachere Budgetierung

Freiheiten erlaubt das Finanzhaushaltgesetz auch beim Budget.





Es ermöglicht Alternativen: Entweder wird es wie bisher in der Form des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) bewilligt, oder neu in der Form einer Kostenrechnung (KORE) oder eines Globalbudgets (WOV). Kurt Stalder erwartet, dass sich der Ansatz mit der KORE am ehesten durchsetzen wird, da er eine Straffung der Zahl der Budgetposten erlaubt. «Das HRM wird heute von den Gemeinden als zu detailliert beurteilt, der Ruf nach Vereinfachung ist gross. Der Lösungsansatz mit WOV ist andererseits nur für Gemeinden mit Parlament geeignet.» Die KORE ermöglicht es den Gemeinden, den Aufwand für die Budgetierung herunterzufahren. Neu werden pro Aufgabe 3–4 Ausgabenpositionen und 2–3 Einnahmenpositionen vorzusehen sein. Stalder sieht in der KORE auch eine bessere Transparenz, weil die vollen Kosten der Leistungen ausgewiesen werden. Er wertet das als grossen Vorteil gegenüber dem HRM.

«Noch ist bei der KORE eine gewisse Distanz spürbar», sagt Kurt Stalder, um sogleich hinzuzufügen: «Ich bin aber überzeugt, dass es eine gute Lösung ist. Wenn der Umfang der Finanzbuchhaltung hinuntergefahren und die Vereinfachung zugelassen wird, dann bringt das den Gemeinden eine grosse Erleichterung.» Unabhängig davon, ob die Gemeinden noch das HRM für das Budget anwenden, soll allen Gemeinden der Ausweis der Kosten für ihre Leistungen vorgeschrieben werden. Dies ist wichtig für die Berechnung der Abgeltungen bei den Verbundaufgaben oder bei der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

Der jährliche Finanzplan

Eine weitere Neuerung im Finanzhaushaltsgesetz ist der Finanzplan, der in Zukunft den Stimmberechtigten jährlich zur Kenntnis gebracht werden muss. Das im Gegensatz zu heute, wo der Finanzplan zwar auch vorgeschrieben, aber die Periodizität frei wählbar ist. Kurt Stalder betont, dass es mit dem neuen Finanzausgleich ein solches Instrument ganz einfach brauche. Die Finanzpolitik der Gemeinden sei dermassen wichtig geworden: «Über den Finanzplan ist ersichtlich, wie sich eine Gemeinde entwickelt. Wenn nur alle 2 oder 4 Jahre ein Finanzplan erstellt wird, dann fehlt die Transparenz.»

«ÜBER DEN FINANZPLAN IST ERSICHTLICH, WIE SICH EINE GEMEINDE ENTWICKELT. WENN NUR ALLE 2 ODER 4 JAHRE EIN FINANZPLAN ERSTELLT WIRD, DANN FEHLT DIE TRANSPARENZ.»

Neue Abschreibungsregeln

Die Abschreibungspolitik des Kantons war bisher auf das HRM bezogen, in Zukunft soll sie auf die Kostenrechnung ausgerichtet werden. Neu gilt als Abschreibungsdauer die gesamte Nutzungsdauer eines Objekts. Stalder erklärt warum: Bisher mussten die Gemeinden in den ersten Jahren nach der Erstellung eines Objekts grosse Abschreibungen tätigen, was bisweilen zu grossen Belastungen in den Gemeinderechnungen geführt habe. Für die Gemeinden im Finanzausgleich habe der Kanton diese Belastungen übernommen. Im neuen Finanzausgleich falle das weg: «Bei stetiger Investitionstätigkeit fällt das nicht sehr ins Gewicht, doch wer nur alle 10 oder 15 Jahre grössere Investitionen tätigt, dessen Ausgaben machen im

alten System einen enormen Sprung nach oben und die Rechnung präsentiert sich in diesen Jahren völlig unausgeglichen.» Mit dem neuen System verteilen sich die Abschreibungen und Spitzen können umgangen werden. Nach Stalder besteht für die Gemeinden die Möglichkeit weiterhin, auch mehr abzuschreiben, wenn sie das wollen.

Echte Finanzkennzahlen

Änderungen sind auch bei den Finanzkennzahlen vorgesehen, wo es zukünftig eine Auswahl von Finanzkennzahlen gibt. Stalder vermutet die Festlegung folgender Zahlen: Selbstfinanzierungsgrad, Verschuldung, Nettozinsaufwand

des Steuerertrags und Liquiditätsplan. «Bisher haben wir den Gemeinden mehr Finanzkennzahlen vorgeschrieben, aber die wurden weder angewendet noch überprüft», erinnert sich Stalder. Im neuen Finanzausgleich aber sollen mit der Finanzplanung die vorgeschriebenen Bandbreiten eingehalten werden. Die Gemeinden müssen mit Budget und Finanzplan nachweisen können, in welche Richtung sich ihre Finanzen bewegen. Stalder sagt auch warum der Kanton ein Interesse an aussagekräftigen Kennzahlen hat: «Würde eine Gemeinde zahlungsunfähig, müsste letztlich der Kanton für sie einstehen. Hier möchte der Kanton sich absichern. Der Kanton will vorsorgen, dass solche Situationen gar nicht erst entstehen.»

Bernadette Kurmann

