

INFO



ABSTIMMUNG VOM 8. FEBRUAR 2009: REFERENDUM GEGEN DAS GEMEINDEGESETZ

Am 8. Februar 2009 kommt es zur Abstimmung über das Referendum gegen die Anpassung des Gemeindegesetzes an die Kantonsverfassung. Wird es angenommen, ändert das wenig, denn über den Gesetzen steht die Kantonsverfassung. Dennoch wollen der Regierungs- und der Kantonsrat diese Abstimmung gewinnen.

Im Mai 2007 hat die Luzerner Bevölkerung mit 64 Prozent Ja gesagt zur neuen Kantonsverfassung. Zwischen Verfassung und Gesetzgebung sollen keine Widersprüche bestehen; entsprechend mussten 20 Gesetze angepasst werden. Eines dieser Gesetze ist das Gemeindegesetz.

Autonomie wird betont

In der Verfassung werden unter vielen anderen auch die Aufgaben und die Organisation der Gemeinden geregelt. Die Verfassung betont die Autonomie der Gemeinden und lässt ihnen grossen Raum zur selbstständigen Ausgestaltung ihrer Aufgaben.

Die Grundsätze

In § 74 der Kantonsverfassung ist das Verfahren für Gemeindevereinigungen klar geregelt. Es gelten folgende Grundsätze:

- Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden beschliessen über eine Vereinigung. Erst dann kann der Kantonsrat diese Vereinigung genehmigen. Danach können sich die Gemeinden zusammenschliessen.
- Sind sich zwei oder mehrere Gemeinden nicht einig, dann kann eine der Gemeinden beim Kantonsrat eine Vereinigung beantragen. Der Kantonsrat muss die Gemeinden anhören. Er kann eine Vereinigung beschliessen, aber nur dann, wenn eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Der Kantonsrat ist verpflichtet, seinen Entscheid in ein Dekret zu fassen. Jedes Dekret untersteht dem fakultativen Referendum. Das heisst, die Stimmberechtigten haben die Möglichkeit, via Referendum eine kantonsweite Abstimmung zu verlangen.

AUF EINE GUTE ZUSAMMENARBEIT

Das Jahr ist noch neu, und so spreche ich Ihnen an dieser Stelle die besten Wünsche fürs 2009 aus. Im vergangenen Jahr haben die Gemeinden und das Amt für Gemeinden eine intensive Zusammenarbeit gepflegt: Ich denke an die Arbeit in den Fusionsprojekten, bei den Wahlen und Abstimmungen, beim täglichen Austausch zu Fragen des Bürgerrechts oder des Zivilstandswesens usw.

Solche Arbeiten, für die es die gemeinsame Zusammenarbeit von Gemeinden und Kanton braucht, stehen auch in diesem Jahr an. Eine Herausforderung stellt sicher die Umsetzung des Erwachsenenschutzrechts auf Kantonebene dar. Der Bund fordert uns auf, Abschied zu nehmen von herkömmlichen Strukturen und Vorgehensweisen. Wir müssen ein neues Modell entwickeln, damit ein neues Erwachsenenschutzrecht Einzug halten kann.

Auch die Kantonsverfassung und die dazu erforderlichen Gesetzesanpassungen haben einen zeitgemässen, demokratischen Rechtsstaat zum Ziel. Den Gemeinden wird darin ein grosses Mass an Autonomie zugesichert, aber auch Verantwortung abgefordert. Dazu ge-



Judith Lauber
Leiterin Amt für Gemeinden

hört auch, sich mit dem Referendum gegen das Gemeindegesetz auseinanderzusetzen.



Auch Initiative gestartet

So weit die Ausgangslage in der Kantonsverfassung. Gegen die Umsetzung des Verfassungsrechts im Gemeindegesetz hat der Verein «Gegen GrossLuzern» das Referendum ergriffen (seine Argumentation siehe «Nachgefragt»). Würde die Luzerner Bevölkerung dem Referendum zustimmen, nützte das wenig, denn die Verfassung steht in der Hierarchie über der Gesetzgebung. Aus diesem Grund hat das Referendumskomitee «Gegen GrossLuzern» auch die Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei Gemeindefusionen» lanciert.

Kantonsrat mehrheitlich dafür

Der Regierungsrat empfiehlt die Annahme der Anpassung des Gemeindegesetzes an die Kantonsverfassung. Die Verfassung betone die Autonomie der Gemeinden und stelle die Entscheidung der Gemeinden in den Mittelpunkt. Mit der Genehmigung durch den Kantonsrat werde sichergestellt, dass die Interessen des Kantons gewahrt würden.

Im Kantonsrat hatten sich 87 gegen 22 Parlamentarier dieser Meinung angeschlossen. Die SVP-Fraktion wollte im Gesetz für alle Gemeindevereinigungen, die Zuschüsse vom Kanton erhalten, eine obligatorische Volksabstimmung vorschreiben. Dieser Antrag wurde abgelehnt.

NACHGEFRAGT

Der Verein «Gegen GrossLuzern» hat das Referendum gegen das Gemeindegesetz ergriffen. Im Standpunkt des Referendumskomitees in der Abstimmungsbroschüre werden dazu diverse Aussagen gemacht. Wir baten Regierungsrätin Yvonne Schärli um eine Stellungnahme.

Aussage 1: «Das Volk soll über Fusionen abstimmen können.»

Yvonne Schärli: Genau. Die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden stimmt ab. Die Verfassung garantiert in der Frage von Fusionen die Autonomie der Gemeinden. Allein die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden soll für oder gegen eine Fusion entscheiden. Autonomie heisst auch, den Entscheid einer Gemeinde zu respektieren.

A 2: «Die Änderung des GG führt zu einem massiven Demokratieverlust.»

YS. Es ist kein Demokratieverlust, wenn eine Gemeinde über eine Fusion entscheiden kann. Mit der Genehmigung des Entscheids durch den Kantonsrat werden die Interessen des Kantons gewahrt.

A 3: «Folgenschwere Änderungen werden diskussionslos durch die Hintertür eingeführt.»

YS. Dem Beschluss der Kantonsverfassung durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ging ein langer und öffentlich geführter Prozess voraus. Es wurde viel darüber diskutiert und debattiert; am Schluss gab es eine kantonale Abstimmung. Von «Einführung durch die Hintertür» kann nicht die Rede sein.

A 4: «Der Kantonsrat kann Zwangsfusionen gegen den Willen der Bevölkerung verordnen.»

YS. Nein. Der Kantonsrat kann nichts verordnen. Auf Antrag einer Gemeinde kann der Kantonsrat eine Fusion be-

schliessen, wenn eine wirtschaftliche Notwendigkeit besteht. Dafür braucht es ein Dekret. Gegen jedes Dekret kann das Referendum ergriffen werden. Das heisst, die Bevölkerung hat die Möglichkeit, eine Volksabstimmung zu erwirken. Am Ende entscheidet die Bevölkerung.

A 5: «Der Kanton führt eine offensive Fusionsstrategie.»

YS. Der Kanton verfolgt seit 12 Jahren die Strategie der Stärkung des Kantons. Ein Mittel dazu ist die Strukturreform. Aus diesem Grund unterstützt er Fusionen. Der Regierungsrat hat den Auftrag, diesen Kanton auf die Zukunft auszurichten. Mit seiner Strategie nimmt er diese Aufgabe wahr.

A 6: Durch diese Strategie «vergrössert er den Stadt-Land-Graben». «Das Kräftegleichgewicht wird gestört.»

YS. Städtische und ländliche Gebiete sind aufeinander angewiesen. Kantonsrat und Regierungsrat agieren seit Jahrzehnten vorausschauend, damit ein Gleichgewicht der Kräfte bestehen bleibt. Das tun sie auch in Zukunft.

A 7: Das Vorgehen des Kantons «ist bedingungsloser Zentralismus».

YS. Ich kann keinen Zentralismus erkennen, wenn die Kantonsverfassung von der Mehrheit der Bevölkerung gutgeheissen wird. Ich kann auch keinen Zentralismus erkennen an einer Kantonsverfassung, dank der ein Fusionsentscheid einer Gemeinde respektiert wird.

DER BUND VERABSCHIEDET DAS NEUE ERWACHSENENSCHUTZRECHT: EINE INTERDISZIPLINÄRE FACHBEHÖRDE WIRD GEFORDERT

Im Dezember hat der Bund das neue Vormundschaftsrecht verabschiedet. Neu ist die Vormundschaftsbehörde ein Fachgremium und interdisziplinär zusammengesetzt. Die Kantone müssen das Gesetz auf den 1. Januar 2013 umsetzen. Die Auswirkungen auf den Kanton umreist Heinz Bachmann, Chef des Rechtsdienstes beim Justiz- und Sicherheitsdepartement.

Warum wurde das Vormundschaftsrecht geändert?

Heinz Bachmann: Das heutige Vormundschaftsrecht ist knapp 100-jährig; seine Massnahmen sind relativ starr. Für massgeschneiderte Lösungen bleibt wenig Spielraum. Das heisst, für individuelle Bedürfnisse fehlen präzise Lösungen.

Das wird sich mit dem Erwachsenenschutzrecht des Bundes – so sein neuer Name – ändern?

HB. Ja, weil im neuen Erwachsenenschutzrecht das Selbstbestimmungsrecht hilfsbedürftiger Menschen generell gestärkt wird. Zudem ermöglicht es, dass beispielsweise mit Patientenverfügungen oder Vorsorgeaufträgen frühzeitig verbindliche Anweisungen gegeben werden können, - z.B. für den möglichen Fall einer späteren Demenz.

Die grössten Änderungen sind organisatorischer Art.

HB. Neu ist die Entscheidungsinstanz eine Fachbehörde. Sie ist interdisziplinär zusammengesetzt und amtiert in der Regel in einer Dreierbesetzung.

Dann gehört das Erwachsenenschutzrecht in Zukunft den Juristinnen und Sozialarbeitern?

HB. Nein, sicher nicht nur. Zwar wird ein Jurist Teil der Fachbehörde sein. Ihr

gehören aber auch Personen an aus Bereichen der Psychologie und Medizin, aus dem Treuhand- oder Versicherungswesen, der Sozialarbeit usw. Je nach Fall wird die Fachbehörde unterschiedlich zusammengesetzt sein. Die gesamte Kommission besteht vielleicht aus 8 bis 10 Personen; zum Teil arbeiten sie in Vollzeit, andere werden je nach Situation zugezogen. Die Fachbehörde klärt ab und entscheidet am Ende.

Neu ist diese Fachbehörde auch für den Kinderschutz zuständig. Welches war der Grund für die Zusammenlegung von Erwachsenen- und Kinderschutzrecht?

HB. Heute nimmt der Gemeinderat oder der Regierungsstatthalter diese Aufgabe wahr. Wenn neue Fachbehörden aufgebaut werden, macht es Sinn, wenn diese sowohl für den Erwachsenen- wie für den Kinderschutz zuständig sind. Für beide gibt es ähnliche Fragestellungen. Am Inhalt des Kinderschutzes wurde aber nichts geändert.

Die Umsetzung überlässt der Bund den Kantonen. Das bedeutet Veränderungen für den Kanton Luzern.

HB. Ja. Die neuen Vorschriften des Bundes führen dazu, dass eine neue Struktur der Fachbehörde nötig wird. Voraussichtlich ist dies eine regionale Struktur.



Heinz Bachmann

Bleibt das neue Erwachsenenschutzrecht Aufgabe der Gemeinden?

HB. Die Teilprojektgruppe der Justizreform JU10 (siehe Kasten) hat im Vorfeld zwei Entscheidungen getroffen: Das Erwachsenenschutzrecht bleibt wie bisher eine Gemeindeaufgabe, und sie bleibt auch eine Verwaltungsbehörde; wird also keine Gerichtsbehörde.

Aufgrund welcher Überlegungen erfolgten die Entscheide?

HB: Bereits heute ist das Vormundschaftsrecht eine Gemeindeaufgabe. Warum etwas ändern, was sich vom Ansatz her bewährt hat? Die Gemeinden sind näher an der Bevölkerung und damit auch näher an Klientinnen und Klienten im Vormundschaftswesen. Zudem wünscht sich der Kanton starke Gemeinden, nicht nur Verwaltungs- oder Vollzugseinheiten

Für die Organisation des Erwachsenenschutzrechts wäre auch eine Gerichts-

behörde denkbar. Was hat zum Entscheid für die Verwaltungsbehörde geführt?

HB. Die Arbeit im Bereich Erwachsenenschutzrecht bedeutet viel Hintergrundabklärung: Material zusammentragen,

Fachbehörde, interdisziplinäre Zusammenarbeit: Können das die Gemeinden noch leisten?

HB. Für die einzelnen Gemeinden wird es schwierig, die Bedingungen des Bundes umzusetzen. Sie werden sich regional zusammenschliessen müssen.



Im neuen Erwachsenenschutzrecht wird das Selbstbestimmungsrecht hilfsbedürftiger Menschen gestärkt.

Sachverhalte klären, Befragungen durchführen, aber auch Berichte abnehmen, Rechnungen prüfen usw. Es geht darum zu eruieren, wo das Problem liegt, und dafür die beste Lösung zu finden. Dafür ist die Nähe zu den Menschen – Angehörige, Verwandte – wichtig. Die Gerichte sind solche Arbeit weniger gewohnt. Sie sind stark in Streitfällen, wo Entscheide nötig sind.

Ähnlich wie im Zivilstandswesen?

HB. Von der Organisation her ja, aber mit weniger Behörden. Die Basis für die Zahl der Behörden ist der Planungsbericht betreffend die Einteilung in Gerichts- und Verwaltungsbezirke (B 59 vom 22. April 2008).

Das heisst, es sind zwischen 3 und 5 Fachbehörden. Wie kommt es zu dieser Vorstellung?

HB. Die Expertenmeinung geht von einem Einzugsgebiet von mindestens 50 000 Personen aus. Damit gelingt es der Fachbehörde, Fachwissen und die nötige Erfahrung aufzubauen. Es braucht eine gewisse Grösse zur Professionalisierung, wie sie der Bund vorschreibt.

Hier werden die Gemeinden mitreden wollen.

HB. Sicher, und das sollen sie auch. Die regionale Struktur soll von den Gemeinden miterarbeitet werden. Zur Projektgruppe gehören zwei Mitglieder des Verbands Luzerner Gemeinden VLG, die ihre Sichtweise einbringen. Die Projektgruppe wird Szenarien entwickeln, die dann u.a. bei den Gemeinden in die Vernehmlassung gegeben werden.

Interview: Bernadette Kurmann

Wie weiter?

Ursprünglich war das Erwachsenenschutzrecht ein Teil der kantonalen Justizreform JU10. In diesem Rahmen kam es zu zwei Vorentscheidungen: das Erwachsenenschutzrecht weiterhin als Gemeindeaufgabe und die Beibehaltung der Verwaltungsbehörde. In der Folge wurde das Geschäft dem Justiz- und Sicherheitsdepartement übergeben.

Nach den Fasnachtsferien wird die Projektgruppe ihre erste Sitzung abhalten und eine Auslegeordnung machen: Welche Themen sind zu bearbeiten, welche Fragen zu beantworten? Welche Abklärungen braucht es, wie organisieren wir uns? Für die Erarbeitung des neuen Modells sind drei Jahre vorgesehen, dann erfolgt die Umsetzung.

Mitglieder der Projektgruppe: Heinz Bachmann, Leiter Rechtsdienst JSD (Vorsitz), Patricia Dormann, Rechtsdienst JSD (Projektsekretariat/Gesetzesredaktion), Jost Amrein, Gemeindeschreiber Hochdorf (VLG); Othmar Betschart, Amtsgericht Hochdorf; Rolf Born, Gemeinderat Emmen (VLG); Alexander Duss, Rechtsdienst GSD; Judith Lauber, Amt für Gemeinden; Bruno Roelli, Obergericht; Josef Röösl, Regierungsstatthalter Amt Luzern; Pia Zeder, Amtsvormundschaft Stadt Luzern.