



INFO

Gemeindereform 2000+

März 2005



Grundlage für gute Zusammenarbeit

Zusammen mit dem VLG haben wir das Projekt «Finanzreform 08» gestartet. Wir alle wissen, dass das Projekt dann gelingen wird, wenn Transparenz und nüchterne Sachlichkeit unsere Arbeit bestimmen.

Wir wollen den Grundsatz der Haushaltneutralität zwischen Kanton und Gemeinden beachten. Das Projekt darf nicht dazu missbraucht werden, Nettokosten- oder Nettolastenverschiebungen auf den Kanton oder die Gesamtheit der Gemeinden vorzunehmen.

Nach heutigem Stand der Dinge soll die NFA dem Kanton einen Nettozufluss von zirka 60 Mio. Franken bringen. Diese Zahl kann sich im Laufe der Jahre noch ändern. Die Regierung hat seit Jahren festgelegt, dass der Nettozufluss aus der NFA für Schuldenabbau und Steuersenkungen verwendet werden soll. Nur das verstärkt unsere Position im interkantonalen Wettbewerb. Wir wollen vermeiden, dass diese Gelder – ohne grosse Gesamtwirkung – für Einzelaufgaben verwendet werden.

Wir sind gut vorbereitet. Die Projektorganisation steht. Mit dem Projekt «Finanzreform 08» verstärken wir die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Ich danke allen, die sich dafür einsetzen. Das wird unseren Kanton vorwärts bringen.

KURT STALDER, GESAMTPROJEKTLEITER «FINANZREFORM 08»



WIR WERDEN DIE «FINANZREFORM 08» TERMINGERECHT DURCHZIEHEN

Im November 2004 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ja gesagt zur NFA des Bundes. Bis 2008 soll sie in den Kantonen umgesetzt sein. Im Kanton Luzern wurde dazu das Projekt «Finanzreform 08» lanciert. Wie weit ist es fortgeschritten? Kurt Stalder, Projektleiter, weiss Bescheid über den Stand der Dinge.

KSt. Wir sind im Kanton Luzern relativ weit. Wir haben bereits vor der Abstimmung vom letzten Jahr Überlegungen zur Umsetzung gemacht. So hat die Regierung festgelegt, was mit dem Geld des Bundes geschehen soll. Wir haben uns mit dem Verband der Luzerner Gemeinden (VLG) auf die Beibehaltung der Prinzipien der Aufgabenzuteilung geeinigt. Ferner haben wir über das gesamte Projekt die Haushaltneutralität festgelegt; weder dem Kanton

noch den Gemeinden soll durch die Umsetzung ein finanzieller Vor- oder Nachteil erwachsen. Im Moment stehen wir am Beginn der eigentlichen Projektarbeit.

Die Aufgabenzuteilung wurde aus dem Projekt Gemeindereform 2000+ herausgelöst und dem Projekt «Finanzreform 08» zugeteilt. Warum das?

Aus rein sachlichen Gründen. Die NFA des Bundes umfasst 20 bis 30 Fachgebiete, von



Kurt Meyer



denen sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden massiv betroffen sind: Soziale Wohlfahrt, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, öffentlicher Verkehr usw. Es hat sich gezeigt, dass die beiden Aufgabenzuteilungen am besten in einem Paket umgesetzt werden.

Was ändert dadurch für die Teilprojekte?
Wenig. Diejenigen Teilprojekte, die bereits weit gediehen sind, haben darin die fachlichen Erkenntnisse eingebracht. Das bleibt auch die Hauptaufgabe für die verbleibenden Teilprojekte. Also kann nahtlos an die bereits geleisteten Arbeiten angeknüpft und schliesslich alles in die neue Projektorganisation übergeführt werden.

Sie sprechen von einer neuen Projektorganisation. Wer ist daran beteiligt?
Die Zusammenlegung der beiden Aufgabenzuteilungen machte eine neue Projektorganisation nötig. Auf allen Ebenen sind sowohl Mitarbeitende des Kantons wie Mitglieder des VLG vertreten: in der

«WIR WERDEN DIE BETROFFENEN FRÜHZEITIG EINBEZIEHEN UND SIE IN DIE DISKUSSION EINBINDEN.»

politischen Steuerung, der Projektleitung und in allen Teilprojekten. Dazu kommt der Einbezug des Grossen Rates, auch er soll über den Stand der Dinge auf dem Laufenden gehalten werden.

Im Projekt «Finanzreform 08» gibt es sehr viele Interessierte. Wird es zu heissen Diskussionen kommen?
Mit Sicherheit, das haben wir z.T. schon bei der NFA-Abstimmung erlebt. Es wird einen Kampf geben um den Kuchen, der verteilt werden kann, und alle Gruppen werden versuchen, das Optimum für sich herauszuholen.

Und wie gehen Sie als Projektleiter damit um?
Wir werden versuchen, die Betroffenen

frühzeitig einzubeziehen und sie in die Diskussion einbinden. Sie werden regelmässig informiert und so auch von der anderen Seite hören und zu einem ganzheitlichen Bild gelangen.

Nach welchen Kriterien wird gearbeitet?
Es gibt Rahmenbedingungen, dabei sind die Prämissen der Aufgabenzuteilung nach wie vor zentral: AKV-Prinzip, fiskalische Äquivalenz usw. Sie müssen in jedem Fachbereich durchgesetzt werden.

Am Schluss soll Kostenneutralität hergestellt werden. In den Teilprojekten wird aber nach fachlichen Kriterien gearbeitet. Wie weit werden diese berücksichtigt, wenn am Schluss höchstwahrscheinlich Konzessionen gemacht werden müssen?

In der Tat gibt es aus fachspezifischer Sicht eine Tendenz zur Kantonalisierung, denn beim Kanton liegt viel Rechtsetzungskompetenz und Fachwissen. Deshalb ist man relativ schnell bereit zu kantonalisieren. Doch das entspricht



nicht den Prinzipien der Aufgabenreform, nach der möglichst viele Aufgaben auf tiefem Niveau anzusiedeln sind. In der Vernehmlassung zum Teilprojekt «Soziales und gesellschaftliche Integration» hat der VLG einmal mehr betont, dass er das Subsidiaritäts-Prinzip stärken möchte. Bisweilen kollidiert dieses Prinzip mit demjenigen der Einheitlichkeit über den Kanton hinweg. Der VLG hat sich deshalb zusätzliche Zusammenarbeitsformen überlegt, damit beide Prinzipien möglich sind: Einheitlichkeit über den Kanton hinweg, bei der der Kanton Rahmenbedingungen setzt, aber gleichzeitig sollen die Gemeinden mitbestimmen können.

Ist dieser starke Einbezug der Gemeinden im Interesse des Kantons?

Ja, auf jeden Fall. Mit der Gemeindereform 2000+ bestand von Anfang an die Absicht, die Gemeinden zu stärken. Das Ziel war die vermehrte Leistungsfähigkeit der Gemeinden; sie wurde durch den neuen Finanzausgleich, vermehrte Zusammenarbeit und Fusionen herbei-

**«WER LASTEN ÜBERNIMMT, MUSS
AUCH DIE MÖGLICHKEIT
HABEN, DIESE ZU BEEINFLUSSEN.»**

geführt. Nur an starke Gemeinden kann der Kanton Aufgaben delegieren.

Es gibt kaum einen Bereich, der nicht von der NFA betroffen ist. Wo wird die grösste Arbeit anfallen?

Sicher im Sozialbereich mit den Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, den Behinderteninstitutionen – es ist das grösste Projekt. Ein grosser Bereich ist ferner der öffentliche und private Verkehr. Hier gibt es einen grossen Umbruch, die Nationalstrassen gehen zum Bund, die Hauptstrassen gelangen in die Zuständigkeit des Kantons. Auch stark betroffen von der NFA sind Umwelt, Wald, Landschaft, Landwirtschaft, hier kommt es zu einer Abkehr des bisherigen Subventionsmechanismus zu Pauschalsubventionierungen.

Bei den Vorinformationen zum Projekt «Finanzreform 08» sagten Sie, das Mega-Projekt könne nur gelingen, wenn – nebst Transparenz und einer guten Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden – eine gerechte Aufteilung der Vor- und Nachteile stattfindet. Was sind die Vor- und Nachteile? Wer Lasten übernimmt, muss die Möglichkeit haben, diese auch zu beeinflussen. Es darf nicht sein, Lasten ohne Mitsprachemöglichkeit abzuschieben. Hier müssen wir gemäss der Philosophie der Aufgabenreform systemtreu bleiben. Können die Gemeinden ihre Aufgaben selber beeinflussen, dann sind sie auch bereit, diese zu übernehmen. Im Verhältnis zu Dritten, die Leistungen erbringen, werden wir uns auf Kantonsebene auf neue Ansprechpartner einstellen müssen. Den Betroffenen muss die neue Situation rechtzeitig aufgezeigt werden und schliesslich ist diese mit Leistungsvereinbarungen vertraglich zu fixieren.

2008



«DER KANTON LUZERN HAT IM
EINVERNEHMEN MIT DER MEHRHEIT
DER KANTONE ZUGESAGT,
DIE REFORM AUF 2008 UMZUSETZEN.»

Sie selber nennen die «Finanzreform 08» ein «Mega»-Projekt, sind dessen Gesamtprojektleiter, dann sind sie nach wie vor Finanzverwalter des Kantons und haben neu ein Mandat an der Universität St. Gallen. Wie geht all das zusammen?

Das ist nur möglich, weil ich die gesamte operative Leitung des Finanzwesens abgegeben habe. Beim Kanton bleibe ich Berater des Finanzdirektors und eine Art «Mentor» für diejenigen Leute der kantonalen Verwaltung, die die operative Aufgabe neu übernommen haben. So bleibt Raum für das Projekt «Finanzreform 08». Meine kantonalen und interkantonalen Tätigkeiten ergeben Synergien; diese Erfahrungen gebe ich an der Universität St. Gallen weiter.

Im Projekt «Finanzreform 08» besteht ein enormer Zeitdruck. Der Kanton Zug z.B. hat um Verlängerung eingegeben. Wie beurteilen Sie die Situation?

Als Vertreter des Kantons Zug würde ich auch versuchen, die ganze Sache

aufzuschieben, immerhin geht es in Zug um 120 Mio. Franken jährlich. Der Kanton Luzern hat im Einvernehmen mit der Mehrheit der Kantone zugesagt, die Reform auf 2008 umzusetzen. Entsprechend haben wir unsere Terminpläne ausgestaltet. Die Umsetzung sollte inklusive einer Volksabstimmung im Jahr 2007 möglich sein. Zugegeben, es ist ein sehr gedrängter Terminraster. Doch die Projektleitung wird diese Termine überwachen und, wenn nötig, intervenieren. Sollte es beim Grossen Rat oder beim Volk zu einer Ablehnung kommen, dann müsste der Kanton mit dem Notrecht operieren.

Was bedeutet das?

Die Regierung könnte zur Abwendung eines Schadens von Kanton und Gemeinden zeitlich begrenzte, provisorische Regelungen treffen. Aber wir haben vor, die «Finanzreform 08» in einem ordentlichen Rahmen durchzuführen.

Interview: Bernadette Kurmann

DIE ANDERN PROJEKTE



Neben der «Finanzreform 08» laufen im Kanton Luzern noch andere finanzpolitische Projekte: Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes, Unternehmenssteuerreform, Wirkungsbericht des Finanzausgleichs. Nach Kurt Stalder gibt es einen indirekten Zusammenhang zwischen all diesen Projekten. Die Aufgabenreform des Kantons und die NFA-Umsetzung werden – in unterschiedlichem Masse zwar – Auswirkungen auf die Gemeinden haben. Kurt Stalder spricht von einer Gesamtbilanz über die finanziellen Verschiebungen, die für jede Gemeinde erstellt werden muss. Denkbar sei, dass solche Bilanzen vor 2008 nötig werden. Auch die Unternehmenssteuerreform und die kantonale Steuergesetzrevision werden Auswirkungen zeigen auf die Gemeinden, deshalb sollen auch sie im Projekt «Finanzreform 08» aufgezeigt werden. «Zudem wird der Staat in den kommenden vier Jahren nicht stillstehen», gibt sich der Finanzverwalter überzeugt. Auch solche Veränderungen gelte es einzubeziehen.

DER GESUNDHEITS- UND SOZIALDIREKTOR
NIMMT STELLUNG ZUR VLG-VERNEHMLASSUNG

WENN MEHRERE PRINZIPIEN ZUR FRAGE STEHEN, BRAUCHT ES EINEN ENTSCHEID

Die Projektgruppe «Soziales und gesellschaftliche Integration» hat Mitte des letzten Jahres ihren Werkstattbericht beim VLG in Vernehmlassung gegeben. Die Meinung des VLG unterscheidet sich in drei wesentlichen Punkten von derjenigen der Projektgruppe: Bei der strikten Umsetzung des AKV-Prinzips, der Schaffung von regionalen Kompetenzzentren und dem Vier-Augen-Prinzip. Wo steht in diesen Fragen der Gesundheits- und Sozialdirektor, Markus Dürr?



Markus Dürr
Gesundheits- und Sozialdirektor

Markus Dürr beurteilt die Grundsätze als wichtige Leitlinien der Aufgabenreform und stellt sich grundsätzlich hinter sie. Aber gerade das AKV-Prinzip möchte er nicht blindlings umsetzen, ohne zu berücksichtigen, welches Resultat am Ende herauskommt. Für den Gesundheits- und Sozialdirektor besteht die Gefahr, dass mit der konsequenten Umsetzung die Verteilgerechtigkeit und das Gleichgewicht zwischen Kanton und Gemeinden gestört werden: «Auch die Verteilgerechtigkeit oder die Kostenneutralität sind Prinzipien der Aufgabenzuteilung. Wenn mehrere Prinzipien zur Diskussion stehen, braucht es aufgrund einer Güterabwägung den Entscheid darüber, an welches man sich zu halten hat.»

AKV-Prinzip nicht in jedem Fall

Die wirtschaftliche Sozialhilfe ist Sache der Gemeinden. Sie wird auch mit Ausnahme der Sozialhilfe für Asylbewerber und Flüchtlinge von den Gemeinden finanziert. Für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe gelten für alle Gemeinden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Abweichungen davon beschliesst der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg. Dieses Prinzip möchte die Projektgruppe beibehalten und schlägt dafür die G2 D-Aufgabe (siehe Kasten Seite 6) vor. Der VLG kann diesen Vorschlag nicht akzeptieren, weil damit das AKV-Prinzip nicht eingehalten werde: Die Gemeinden müssten bezahlen, hätten aber kein Mitspracherecht. Als neue Lösung schlägt der Gemeindeverband die G* disp.- Aufgabe vor (siehe Kasten).

Diesem Vorschlag steht Markus Dürr eher kritisch gegenüber. Für ihn ist es neben der Einhaltung der Verteilgerechtigkeit der bessere Weg, dafür zu sorgen, dass die Belastungen zwischen Kanton und Gemeinden insgesamt ausgeglichen sind: «Der Regierungsrat hat entschieden, dass ein Ausgleich über den Steuerfuss nicht möglich ist. Somit sehe ich keine andere Lösung, als vom AKV-Prinzip abzuweichen. Es muss möglich sein, dass der Kanton in bestimmten Bereichen Normen festlegt, ohne sie selber finanzieren zu müssen», argumentiert er als Kantonsvertreter.

**«ES IST KEINE FRAGE DER MACHT,
VIELMEHR EINE FRAGE
DER VERTEILGERECHTIGKEIT
UND FINANZIERBARKEIT.»**

Zugeständnisse sind nötig

Dann spricht aus ihm der ehemalige Gemeinderat: «Zugegeben, als Gemeinderat würde ich es nur schwerlich begreifen, wenn ich Aufgaben abtreten soll, die ich selber finanzieren muss. Denn dann habe ich als Gemeinderat auch einen Gestaltungswillen.» Er plädiert zwar für die Autonomie der Gemeinden, ist aber auch der Meinung, dass mit der konsequenten Umsetzung des AKV-Prinzips die Autonomie der Gemeinden kleiner werde: «Es

führt dazu, dass am Ende sehr viele Bereiche vom Kanton übernommen werden müssen. Das ist eine Auswirkung, die nicht im Sinne der Gemeindereform 2000+ ist.»

Ein weiterer Widerspruch ergibt sich beim Prinzip der Verteilgerechtigkeit: «Wir wollen die Chancengleichheit im Kanton und dazu braucht es übergeordnete Normen. Auf der anderen Seite steht die Gemeindeautonomie. Wir können den Gemeinden doch nicht sagen, ihr seid autonom und gleichzeitig schreiben wir ihnen alles vor.» Ein Grund für ihn, bei der Aufgabenzuteilung auch nach flexibleren Lösungen zu suchen. Vom AKV-Prinzip als Grundprinzip ist er überzeugt. Aber bei der Umsetzung treten zu viele Widersprüche auf und deshalb wünscht er sich pragmatische Lösungen.

Es ist keine Machtfrage

Geht es in der Auseinandersetzung um die Anwendung des AKV-Prinzips letztlich um eine Machtfrage? Dürr verneint: «Es ist keine Frage der Macht. Der Kanton könnte es sich ja einfach machen und Verantwortung abgeben.» Für Dürr ist es vielmehr eine Frage der Verteilgerechtigkeit und Finanzierbarkeit. Dazu komme, dass im Falle einer G* disp.- Aufgabe die einzelnen Gemeinden mühsam Normen aufstellen müssten, die der Kanton einfach erlassen könnte. Ein zu kompliziertes Vorgehen für Dürr und die damit verbundenen staatsrechtlichen Fragen seien auch noch nicht abgeklärt.

«ICH ANERKENNE DAS VIER-AUGEN-PRINZIP, DENKE JEDOCH, DASS
DIE WÜNSCHBARE TRENNUNG VON BERATUNG EINERSEITS UND DER POLITISCHEN
SEITE ANDERERSEITS HEUTE NICHT ÜBERALL MACHBAR IST.»



Die Qualitätsfrage

Anders als bei der Frage des AKV-Prinzips stellt sich der Gesundheits- und Sozialdirektor bei der Qualitätsfrage auf die Seite des VLG. Die Projektgruppe möchte die Qualität im Sozialbereich verbessern, indem regionale Kompetenzzentren und das Vier-Augen-Prinzip (siehe Kasten) eingeführt werden. Der VLG unterstützt das Ziel der Qualitätsverbesserung zwar, lehnt die im Werkstattbericht vorgebrachten Lösungen zur Umsetzung dieses Zieles jedoch aus Machbarkeitsgründen ab. In dieser Frage versteht Dürr die Haltung des VLG: «Aus meiner Gemeindeerfahrung weiss ich, wie gross die Unterschiede in den Gemeindeorganisationen sind; die Umsetzung der Vorschläge der Projektgruppe ist in kleinen Gemeinden schwierig.»

Beratung aufwerten

Auch der Gesundheits- und Sozialdirektor ist der Meinung, dass die Qualität im Sozialbereich noch verbessert werden kann und unterstützt grundsätzlich die Aussagen der Projektgruppe. Er ist überzeugt, dass im gesamten Sozialbereich die persönliche Sozialhilfe – vor allem in Form der Beratung – einen höheren Stellenwert erhalten muss. «Workfare vor Welfare», ein Schlagwort, das Markus Dürr im Kern unterstützt: «Wir haben zu lange nur «Welfare» betrieben», betont er. Es sei wichtig, dass im Sozialbereich auch von «Empowerment» gesprochen werde und die Leute befähigt würden, mit ihren Problemen umzugehen.

Vorschläge gehen zu weit

Dennoch gehen ihm die Vorschläge der Projektgruppe im Moment zu weit: «Ich anerkenne das Vier-Augen-Prinzip, denke jedoch, dass die wünschbare Trennung von Beratung einerseits und der politischen Seite andererseits heute nicht überall machbar ist.» Er ist der Meinung, dass eine langsamere Gangart mehr

bringen würde: «Im Vordergrund steht für mich der Weg zur Umsetzung und dabei hat das Teilprojekt «Soziales und gesellschaftliche Integration» einiges ausgelöst. Doch was die Projektgruppe vorschlägt, ist im Moment ein zu massiver Kulturwandel für gewisse Gemeinden.»

Der VLG bringt anstelle des Vier-Augen-Prinzips die Idee einer Ombudsstelle. Markus Dürr zeigt sich als grundsätzlicher Skeptiker gegenüber diesem Vorschlag. Er ist überzeugt davon, dass die politische Verantwortung vor Ort wahrgenommen werden muss: «Ein Ombudsmann kann Stellung beziehen und Vorschläge ausarbeiten, doch letztlich ist er nicht in der Lage zu entscheiden; er sitzt zwischen Stuhl und Bank. – Eine Ombudsstelle sei auch nicht bündig mit dem AKV-Prinzip.

Ziele weiterverfolgen

Neu ist die Aufgabenzuteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden in das Projekt «Finanzreform 08» eingegliedert worden; in ein Projekt, das sich vor allem mit finanzpolitischen Fragen beschäftigt. Was passiert mit dem Anliegen der Qualität der Projektgruppe? Markus Dürr beurteilt den Entscheid, die beiden Projekte zu vereinigen, als sinnvoll, findet aber auch, dass die gute Arbeit der Projektgruppe weiterverfolgt werden müsse. «Wir müssen diese Ansätze an den regelmässigen Konferenzen mit dem Verband der Sozialvorsteherinnen und Sozialvorsteher zur Sprache bringen.» Wichtig ist ihm auch, dass die gute Zusammenarbeit, die sich aus dem Projekt ergeben hat, weitergeführt wird. Markus Dürr kann sich das in Form einer Nachbetreuung vorstellen: «Das wurde zwar noch nicht entschieden, doch ich denke, dass – ähnlich wie beim Finanzausgleich – in einigen Jahren eine Evaluation ansteht. Das wäre dann der Moment, an dem solche Fragen wieder auf den Tisch kommen.»

Interview: 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.gemeindereform.lu.ch



BEGRIFFSERKLÄRUNGEN

- Die G2 D-Aufgabe erlaubt dem Kanton, den Gemeinden auf dem Verordnungsweg Qualitätsstandards sowie Art und Höhe der zu erbringenden Sozialleistungen (SKOS-Richtlinien, Sonderhilfen) vorzuschreiben. Sie ist ausschliesslich von den Gemeinden zu finanzieren.
- Bei der G* disp.-Aufgabe erfolgt die Normierung der Aufgabe durch den Regierungsrat, dies jedoch nur im Sinne einer kollektiv-dispositiven Regelung. Sie gilt, sofern ein gemeinsames Organ der Gemeinden (z.B. VLG) keinen abweichenden Beschluss gefällig hat.
- Das Vier-Augen-Prinzip verlangt die Trennung von Vorbereitung, Entscheidung und Mandatsführung beim Kindes- und Erwachsenenschutz und die Trennung von Vorbereitung/Umsetzung und Entscheidung bei der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe. Damit sind in den Gemeinden keine Ein-Personen-Betriebe mehr möglich.
- Kompetenzzentren sollen den Gemeinden mit dispositivem Recht vorgeschrieben werden, was zu einem faktischen Zwang zur Regionalisierung führen könnte. Die Zentren wären zuständig für den gesamten Sozialbereich, was für die Klientenschaft eine einzige Anlaufstelle zur Folge hätte.