

INFO

Gemeindereform 2000+

September 2004



DAS NEUE GEMEINDEGESETZ TRITT AM 1. JANUAR 2005 IN KRAFT

SICH SCHON HEUTE GEDANKEN MACHEN

Das neue Gemeindegesetz (GG) tritt am 1. Januar 2005 in Kraft. Die Gemeinden sind aufgefordert, eine eigene Gemeindeordnung (GO) zu erstellen. Was kommt damit auf die Gemeinden zu? Welche Fragen stellen sie sich mit Vorteil schon heute? Bei Kathrin Graber, Juristin beim Amt für Gemeinden, lag die Gesetzesredaktion. Ihr haben wir Fragen gestellt.

Kathrin Graber, wird am 1. Januar 2005 auf den Gemeinden das Chaos ausbrechen?

Kathrin Graber: Sicher nicht. Ich stelle mir vor, dass sich die Gemeinden auf das neue GG freuen. Sie haben lange auf die Möglichkeit gewartet, ein eigenes Modell für die Organisation ihrer Gemeinde zu entwickeln.

Nicht alle Gemeinden sind nur glücklich über diese Veränderung.

Das stimmt. Es gab Gemeinden, die in der Vernehmlassung ein Gemeindegesetz mit detaillierteren Vorgaben wünschten. Sie wollten ein Gesetz für eine Durchschnittsgemeinde, von der in der GO abgewichen werden kann.

Warum wurde diesem Wunsch nicht Rechnung getragen?

Weil es ein Ziel war, den Gemeinden mehr Freiheit zu lassen, auch kleineren. Hätten wir uns an eine Durchschnittsgemeinde gehalten, dann wären die Gemeinden einge-

Autonome Gemeinden

Das neue Gemeindegesetz bringt den Gemeinden mehr Autonomie, mehr Freiheiten in der Organisation ihrer Gemeinde. Bereits mit den geänderten Bestimmungen in der Staatsverfassung vom Januar 2002 wurde der erste Grundpfeiler für ein neues Verhältnis in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden gelegt. Der Kanton trägt die Gesamtverantwortung, die Einwohnergemeinden übernehmen die Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen. In der Diskussion rund um das neue Gemeindegesetz hat der Grosse Rat diesem Anliegen nach vermehrter Eigenständigkeit zusätzlich Rechnung getragen und es mit seinen Entscheiden verstärkt.

Die Gemeinden sind nun gefordert. Es gilt, die neu gewonnenen Freiheiten zu nutzen, sich neu zu organisieren und die Strukturen den heutigen Bedingungen anzupassen. Das ist eine Herausforderung, denn die Gemeinden tun das in einem politischen und wirtschaftlichen Umfeld, in dem die Anforderungen vielfältiger und komplexer geworden sind.

Der Kanton entlässt die Gemeinden in die vermehrte Eigenständigkeit im Wissen darum, dass sie ihre Aufgaben in der Vergangenheit zur grossen Zufriedenheit ihrer Einwohnerinnen und Einwohner wahrgenommen haben, und das werden sie auch in Zukunft tun. Dabei bleibt es ein Anliegen, dass diese Gestaltung der Zukunft in enger Auseinandersetzung mit der eigenen Bevölkerung stattfindet.



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin

schränkt und hätten kaum die Möglichkeit, ihr individuelles Modell zu wählen. Wir wären wieder nahe am alten Modell, das kaum Entwicklungsmöglichkeiten zulässt.

Warum war denn ein neues GG nötig geworden?

Das bisherige GG stammt aus dem Jahr 1962; es ist ein altes Gesetz. Seither hat sich vieles geändert – in der Gesellschaft, aber auch für die Gemeinden. Im Kanton Luzern wurde die Gemeindeform 2000+ gestartet, dann erfolg-

**«DAS NEUE GEMEINDEGESETZ IST
MIT SICHERHEIT EINE HERAUS-
FORDERUNG FÜR DIE GEMEINDEN.»**

te die Anpassung der Staatsverfassung bezüglich der Rechtsstellung der Gemeinden im Verhältnis zum Kanton. Am Ende stimmten die Grundlagen nicht mehr mit dem GG überein.

Mit der Umsetzung des neuen GG erwartet die Gemeinden viel Arbeit.

Das neue GG ist mit Sicherheit eine Herausforderung für die Gemeinden. So erfordert die Erarbeitung einer GO aktive Gemeinden, die bereit sind, einen Meinungsbildungsprozess innerhalb ihrer Gemeinde in Gang zu setzen. Sie müssen sich zu verschiedenen Fragen Gedanken machen.

Welche Fragen sind das?

Solche Fragen können sein: Wie sieht der Einbezug der Stimmberechtigten aus? Wie organisieren wir den Gemeinderat? Wollen wir eine Controllingkom-

mission, eine Rechnungsprüfungskommission oder vergeben wir diese Arbeiten extern?

Gibt es auch längerfristige Fragestellungen?

Das neue GG birgt die Möglichkeit zur Auslagerung von Gemeindeaufgaben. Die Gemeindeverantwortlichen könnten sich fragen: Welche Aufgaben erfüllen wir selber, welche delegieren wir nach aussen? Wie sieht unsere Zukunft aus; welche Aufgaben nehmen wir mit Vorteil mit anderen Gemeinden zusammen wahr?

Weil so viele Fragen anstehen und die Umsetzung Zeit braucht, gibt es die Übergangsfristen.

Man möchte den Gemeinden genügend Zeit lassen, damit sie diese Arbeit seriös angehen können. Die Gemeindeordnung muss am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Der Grund dafür ist die neue Legislatur der Gemeinderäte, die am 1. September 2008 beginnt.

Alle Gemeinden brauchen neu eine Gemeindeordnung. Wie gehen sie dabei vor?

Aus meiner Sicht haben die Gemeinden nun die Chance, die GO in einem breit abgestützten Meinungsbildungsprozess zu starten; und zwar innerhalb der politischen Kreise: Es wäre aber auch wichtig, die breitere Bevölkerung in die Diskussion einzubeziehen.

Sie sprechen von einer Chance.

Es sind immer weniger Leute in Parteien aktiv. Mit dem neuen GG werden die Stimmberechtigten in ihren Rechten gestärkt. Es ist logisch, dass sie als Direktbetroffene in den Meinungsbildungsprozess einbezogen werden. Anhand konkreter Fragestellungen kann aufge-

Kathrin Graber
juristische Mitarbeiterin
Amt für Gemeinden



Das ist neu

- Jede Gemeinde hat eine eigene Gemeindeordnung (Genehmigung durch den Kanton entfällt)
- Die Stimmberechtigten werden früher und umfassender in den Führungsprozess einbezogen
- Grössere Flexibilität bei der Organisation des Gemeinderates (keine zwingende Wahl in ein Amt mehr: PräsidentIn, SozialvorsteherIn, Ammann/Amtsfrau)
- Neuregelung des Rechnungsprüfungsorgans, Controllingkommission
- Status der Schulpflege (Möglichkeit zur Wahl durch Gemeinderat oder Stimmberechtigte ab 1. August 2008)
- Neue Grundlagen für die Auslagerung von Gemeindeaufgaben
- Neue Grundlagen für die Vereinigung und Teilung von Gemeinden
- Flexiblere Zusammenarbeitsformen zwischen den Gemeinden und den Gemeinden und dem Kanton (Genehmigung von Gemeindeverträgen durch das Departement entfällt)
- Stärkere Mitwirkung der Gemeinden bei Gemeindeverbänden (Genehmigung der Statuten durch den Kanton entfällt)
- Die kantonale Aufsicht wurde gelockert und neu organisiert

RÖMERSWIL ORGANISIERT DIE FÜHRUNGSEBENE NEU

DER IMPULS KAM AUCH VOM NEUEN GEMEINDEGESETZ

zeigt werden, dass es um die Zukunft der Gemeinde geht, um ihre Rechte als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, um Fragen also, von denen sie ganz direkt betroffen sind. Damit verbunden ist die Chance und die Hoffnung, dass sich die Leute wieder vermehrt für die politischen Anliegen einer Gemeinde zu interessieren beginnen.

Was bedeutet das konkret?

Eine GO ist das Endprodukt eines langen Meinungsbildungsprozesses nach Sachgebieten: Stimmberechtigte, Gemeinderat, Verwaltung, Kontrollinstanzen, Schulpflege usw. Zuerst braucht es eine breite Diskussion mit interessierten Kreisen und Fachleuten in der Gemeinde über die Richtung, in die eine GO mit Vorteil geht. In einem zweiten Schritt erfolgt die Umsetzung. Dafür wird mit Vorteil eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die GO erarbeitet.

Eine anspruchsvolle Aufgabe.

Anspruchsvoll deshalb, weil nicht alle Gemeinden gewohnt sind, selber Recht setzend tätig zu werden. Aber sie erhalten Hilfestellung vom VLG. In einer Arbeitsgruppe mit Leuten von VLG und Kanton wird im Moment Material erarbeitet. Entsprechende Unterlagen sollten bis zur 1. Jahreshälfte 2005 vorliegen. Es wird darüber diskutiert, ob Modellvarianten aufgezeigt werden können. Wie auch immer: Die Gemeinden werden nicht alleine gelassen.

Interview: Bernadette Kurmann

Läuft alles nach Plan, dann wird die Gemeinde Römerswil sich am 1. Januar 2005 nicht nur mit Herlisberg zusammenschliessen, dann wird in Römerswil nicht nur das neue GG in Kraft treten. Geht alles nach Plan, dann wird Römerswil auf diesen Termin hin auch noch mit einer ganz neuen Gemeindeorganisation aufwarten.

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb sich der Gemeinderat von Römerswil so frühzeitig zu diesem Schritt entschieden hat: «Wir haben die generelle Entwicklung zur Trennung der strategisch-operativen Ebene wahrgenommen und haben festgestellt, dass das Qualitätsmanagement auf die Gemeinden zukommt. Im Sozialbereich wird die Diskussion mit der Trennung der beiden Ebenen intensiv geführt. Einen weiteren Impuls haben wir durch das neue GG und den neuen Finanzausgleich erfahren und da war auch noch die Fusion», erklärt Felix Kolly, Gemeindeglied von Römerswil. Aber all das hätte wahrscheinlich noch nicht ausgereicht, um die Aufgabe zügig an die Hand zu nehmen. Hinzu kommen musste, dass auch ratsintern das Bedürfnis bestand, in Sachen Organisation über die Bücher zu gehen.

Strukturen für heutige Bedingungen

Schon im Sommer 2003 hat der Gemeinderat an einer Klausurtagung die Grundsätze der Organisation beschlossen und Schwerpunkte gesetzt. Der Römerswiler Gemeinderat liess sich dabei von aussen beraten und bald war klar, dass eine solche Reorganisation nur gelingen kann, wenn sich jeder einzelne Gemeinderat bedingungslos hinter diese Massnahme stellt.

Schnell bestand Einigung bezüglich der Grundsätze für die Reorganisation: Die Strukturen der Gemeindeorganisation sind an die heutigen Bedürfnisse

Felix Kolly
Gemeindeglied
Römerswil



anzupassen. Dazu gilt es, die gesamte Gemeindeorganisation zu überdenken und auszurichten auf die Hauptaufgaben des Gemeinderates: Und das ist die Gemeindeentwicklung. Diese Aufgabe werde mit den neuen Instrumenten im GG an Bedeutung zunehmen, ist Kolly überzeugt: «Im alten Finanzausgleich war den Gemeinden im Finanzausgleich vieles vorgeschrieben, da gab es eigent-

«DIE STRUKTUREN DER GEMEINDE- ORGANISATION SIND DEN HEUTIGEN BEDÜRFNISSEN ANZUPASSEN.»

lich nichts zu entwickeln. Inzwischen bestehen ganz andere Bedingungen; die Gemeinden sind zur regionalen Zusammenarbeit gezwungen», sagt Felix Kolly und zeigt deutlich, dass er diese Phase als spannend und herausfordernd empfindet.

Fünf gleichwertige Bereiche

In einem ersten Schritt wurden die Führungsgrundsätze festgelegt: Kooperativ,



Aus der Homepage: Erlebnis Herlisberg

zielorientiert, kommunikativ soll dieser Führungsstil sein. Und es besteht die Absicht, diese in regelmässigen Abständen zu überprüfen und anzupassen.

Der nächste Schritt galt der Organisation des neuen Gemeinderates. Man suchte eine bessere Aufteilung und teilte in der Folge den gesamten Aufgabenbereich der Führung auf fünf gleichwertige Bereiche auf. Kolly: «Alle Gemeinderäte sollten von den Aufgaben und der Verantwortung her gleich gehalten werden. Dabei hatten wir den Vorteil, dass durch die Fusion ein Pensum von Herlisberg einbezogen werden konnte, was schliesslich eine Aufteilung in ungefähr 5 mal 20 Prozent ergab.

Neuzuteilung der Kompetenzen

Dann ging es «um die Wurst», um die Zuteilung der Kompetenzen. Alle Aufgaben wurden anhand des VLG-Qualitäts-Managements aufgelistet und anschliessend dem Gemeinderat oder der Verwaltung zugeteilt. «Es ist im Endeffekt nie möglich, den gesamten Gemeindebetrieb zwischen operativen und strategischen Arbeiten zu trennen, Überschneidungen wird es immer geben», sagt der Römerswiler Gemeindegemeinschafter pragmatisch. Aber immerhin hätten viele Geschäfte, die der Gemeinderat in den vergangenen Jahren ausgeführt habe, an die Verwaltung übergeben werden können. «Um was es uns bei der Aufteilung wirklich ging, war die Entlastung des Gemeinderates», betont Kolly, auch wenn er nicht verhehlt, dass es damit noch längst nicht getan ist. «Es wird noch ein Umdenken stattfinden müssen. Aber letztlich geht es darum, dass sich der Gemeinderat auf seine

Hauptfunktion konzentriert und Raum erhält für die wirklichen Aufgaben.»

Noch lange nicht abgeschlossen

Noch ist der ganze Prozess nicht abgeschlossen. Was kommen wird, ist der

**«UM WAS ES UNS
WIRKLICH GING, WAR
DIE ENTLASTUNG DES
GEMEINDERATES.»**

Bereich der Verwaltungsebene; dort steht der Teil der Ablaufbeschreibungen an. Der Handlungsbedarf ist im Moment aber geringer und kann auf das Jahr 2005 verschoben werden. Über

Arbeit können sich Verwaltung und Gemeinderat wirklich nicht beklagen. Immerhin, nebst Grundsatzdiskussionen und Neuorganisation der Führungsebene wurde auch die Fusion veraltungsintern umgesetzt und nach dem Fusionsfest steht bereits wieder die Erarbeitung der Gemeindeordnung an. Auch wenn all diese Arbeit nicht im üblichen Rahmen erledigt werden konnte, Felix Kolly bleibt motiviert: «Für den bereits eingeleiteten Schritt der Gemeindeorganisation auf der Führungsebene ist die GO eigentlich Voraussetzung. Erst sie macht möglich, dass die Gemeinderäte nicht mehr in die Funktion gewählt werden müssen. Aber wir hatten Handlungsbedarf und haben die Grundsatzdiskussion nun zuerst intern geführt. Die Diskussion mit der Bevölkerung muss jetzt noch folgen.»

OPERATIV – STRATEGISCH

Die Aufteilung in operative und strategische Geschäfte kommt aus der Privatwirtschaft. Es ist das System des Verwaltungsrates, der vorausschaut, wie sich eine Firma entwickeln soll. Nun findet dieses System Eingang auch in Gemeindeorganisationen. Vor allem im Sozialbereich wird das Thema stark diskutiert und wird dort mit zunehmender Professionalisierung gleichgesetzt.

Noch vor zehn bis fünfzehn Jahren war das Thema in den Gemeinden kaum präsent, weiss Kolly. Er verweist auf die veränderte Situation in den Gemeinden: Gesellschaftswandel, ver-

mehrte Komplexität in allen Bereichen (Verkehr, Sicherheit, Bildung, Sozialbereich, Raumordnung). Das heisse, mehr und komplexere Aufgaben für die Gemeinden, höhere Ansprüche an ihre Dienstleistungen, neue Gesetze, die strategisches Denken voraussetzen würden. «Mit den heutigen Strukturen sind wir am Anschlag, die Gemeinderäte sind überlastet und haben im Tagesgeschäft kaum Raum für die eigentlichen Aufgaben.» Eine neue Organisation zwischen Führungsebene und Verwaltung sei in diesem Umfeld fast zwingend.



Erwin Galliker
Regierungstatthalter

FINANZHAUSHALTBESTIMMUNGEN

ES BRAUCHT DIE POLITISCHE DISKUSSION

Anlagebuchhaltung, neuer Abschreibungsmodus, Vollkostenausweis: Das sind Vorgaben, die das neue Gemeindegesetz (GG) im Rahmen der Finanzhaushaltbestimmungen macht. Die Art und Weise, wie die Gemeinden Bürgerinnen und Bürger in den Finanzhaushalt einbeziehen, darin sind die Gemeinden frei – und hier sind frühzeitige Fragestellungen angebracht.



Welche Art von Budget werden wir den Bürgerinnen und Bürgern für das Jahr 2006 vorlegen? Diese Frage stellen sich die Gemeindeverantwortlichen mit Vorteil schon bald, denn erste Vorbereitungen fallen bereits ins Jahr 2005. Das GG gilt ab dem 1. Januar 2005 und eigentlich könnten die Gemeinden ab diesem Termin mit der Umsetzung des Finanzhaushaltsteils beginnen. «Doch hier besteht das Problem», sagt Regierungstatthalter Erwin Galliker, «denn für die Führung des Finanzhaushalts braucht es ein Budget.» Doch das Budget für das Jahr 2005 wird im Jahr 2004 durch die Bürgerschaft genehmigt. Zu diesem Zeit-

punkt ist das neue GG noch nicht in Kraft. Das heisst nichts anderes, als dass die Gemeinden für das im Jahr 2005 zu erstellende Budget 2006 die neuen Bestimmungen anwenden können.»

Drei Möglichkeiten

Neu kann das Budget auf drei Arten vorgelegt werden: In der Form des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) wie bisher, nach dem Modell Kostenrechnung (KORE) oder mit Globalbudget nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) für die ganze Verwaltung oder Teile davon. Der Regierungstatthalter mutmasst, dass in

den kommenden ein bis zwei Jahren die Mehrheit der Gemeinden mit dem vertrauten HRM fortfährt. Denn die Einführung der KORE mit der Anlagebuchhaltung seien zum einen neu und zum anderen mit einigem Aufwand verbunden. Zudem fehlen zur Zeit die detaillierten Grundlagen für die Einführung. Im Gemeindegesetz ist eine Übergangsfrist bis anfangs 2009 vorgesehen. Aber auch mit dem HRM-System sind Änderungen angesagt.

Die Vollkosten weisen alle aus

Galliker verweist auf eine weitere Vorgabe im neuen GG: Die Vollkosten, die neu

alle Gemeinden auszuweisen hätten. Diese Vorgabe gelte auch beim HRM-System: «Der Gemeinderat muss sagen können, was eine bestimmte Leistung kostet, zum Beispiel bei Abrechnungen mit dem Kanton oder mit anderen Gemeinden. Den Stimmberechtigten wird Budget und Rechnung jedoch weiterhin in der Form des HRM zur Beschlussfassung unterbreitet.»

Anders bei der Kostenrechnung. Hier stellt sich nach Galliker die Frage, wie die Stimmbewölkerung den Finanzhaushalt steuern soll: beim Kostenträger oder auch bei den Kostenstellen? Soll sogar mitbestimmt werden können, wie ein Umlageschlüssel aussehen soll? Noch seien solche Fragen nicht definitiv geklärt, räumt Erwin Galliker ein, doch er geht davon aus, dass das kantonale Kostenstufenmodell Vorbildfunktion hat. Das Handbuch, das im Moment von einer Arbeitsgruppe mit Mitgliedern von Kanton und VLG erstellt wird und Mitte 2005 vorliegt, werde alle notwendigen Konkretisierungen aufzeigen.

UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE GEMEINDEN

Wie beim GG generell, dürfen die Gemeinden auch im Bereich Umsetzung des neuen Finanzhaushaltsrechts mit Unterstützung rechnen. Wie das Umsetzungskonzept aussieht, steht zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht definitiv fest. Die Vorstellung geht in Richtung Schulung der Gemeindevertreterinnen und -vertreter. Die Regierungsstatthalter werden im Frühling 2005 an die Gemeinden gelangen und nachfragen in welchem Zeitrahmen die Einführung des neuen Finanzhaushaltsrechts geplant ist. Dementsprechend wird die Schulung angesetzt.

Es braucht die politische Diskussion

Welche Art des Budgets – nach HRM, KORE oder WOV– für welche Gemeinde geeignet ist, diese Frage möchte Galliker so nicht beantworten. «Dahinter stecken

«HINTER DER WAHL DES BUDGETS STECKEN POLITISCHE ÜBERLEGUNGEN, DIE IN DEN GEMEINDEN ERST NOCH ANGESTELLT WERDEN MÜSSEN.»

politische Überlegungen, die in den Gemeinden erst noch angestellt werden müssen,» meint er. Werde über HRM abgerechnet, könnten die Stimmberechtigten über Einzelpositionen mitreden. Für die einen Bürgerinnen und Bürger sei dieses System nachvollziehbar, sie möchten weiterfahren wie bisher. Andere indes interessieren sich nicht so sehr für Sach- und Personalaufwand, sondern möchten erfahren, was eine Leistung kostet: «Die Art des Budgets muss in der Gemeindeordnung GO geregelt sein. Welche es sein wird, darüber entscheiden die Stimmberechtigten und diese Diskussionen müssen in den Gemeinden erst noch geführt werden.»

Mittelfristige Ablösung des HRM

Erwin Galliker geht davon aus, dass das heutige HRM mittelfristig durch die KORE abgelöst wird. Denkbar sei eine Kombination KORE mit Globalbudget nach WOV. «Die meisten Gemeinden werden die Neuerung gestuft angehen: zuerst die Kostenrechnung, dann das Globalbudget – ganz oder in Teilbereichen.» Diese Kombination macht für den Regierungsstatthalter Sinn, weil die KORE die Basis für beide Varianten bildet. Beim Globalbudget komme der Leistungsauftrag hinzu. «Es ist ein Vorteil, wenn an den Gemeindeversammlungen

auch über die Leistung diskutiert werden kann», sagt Galliker. Er ist sich jedoch bewusst, dass diese Diskussion für die Stimmberechtigten eine sehr anspruchsvolle Sache sein wird. Im GG wurde diese Schwierigkeit erkannt und vorgesorgt, indem zum Voranschlag nach WOV (Globalbudget und Leistungsauftrag) zwingend eine Controlling-Kommission gehört. Erwin Galliker: «Die Kommission hat die Aufgabe, die Geschäfte im Auftrag der Stimmberechtigten vorzubereiten. Die Controlling-Kommission erstattet zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten einen Bericht zum Voranschlag und zum Finanz- und Aufgabenplan und gibt eine Empfehlung über die Genehmigung des Voranschlages ab.»

Änderungen auch für Regierungsstatthalter

Aber auch für die Regierungsstatthalter, die Regierungsstatthalterin bringt das neue GG Veränderungen. Es sind verschiedene Bereiche, in denen die Regierungsstatthalter aktiv werden:

1. Überprüfung, ob die Organisation und die Führungsprozesse sowie die tatsächlichen Abläufe bei der politischen und der administrativen Führung durch die Gemeinde angewandt werden;
2. ob der Voranschlag, das Jahresprogramm, der Finanz- und Aufgabenplan, die Rechnung und der Jahresbericht mit dem neuen Finanzhaushaltsrecht vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts erfüllt. Neu ist durch die Regierungsstatthalter zu prüfen, ob die Gemeinde über ein Controlling-System verfügt und ob sie dieses richtig anwendet. Erste Schritte in dieser Art der Gemeindeaufsicht haben die Regierungsstatthalter bereits vor rund vier Jahren mit dem so genannten Verwaltungsuntersuch eingeleitet.

Bernadette Kurmann