

# Gemeindereform 2000+ INFO

WO STEHT DIE GEMEINDEREFORM 2000+?

## EIN GROSSER BROCKEN STEHT AN: DIE AUFGABENZUTEILUNG

Die Gemeindereform 2000+ besteht aus drei Hauptpfeilern: Aufgabenreform, Finanzreform und Gebietsreform. Der Finanzausgleich wurde im Juni 2002 mit fast 80 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Ein wichtiges Etappenziel ist damit erreicht worden und schon steht der zweite grosse Brocken an: die Aufgabenteilung.

Dreh- und Angelpunkt für die Aufgabenteilung ist laut Judith Lauber, Leiterin des Amtes für Gemeinden und des Projektes Gemeindereform 2000+, der Finanzausgleich. Das neue Finanzausgleichsgesetz tritt am 1. Januar 2003 in Kraft. Nach vier Jahren – also 2007 – ist ein Wirkungsbericht vorgesehen. Er soll an den Tag bringen, wie sich der Finanzausgleich in der Praxis bewährt hat. Denkbar ist, dass in der Folge gesetzliche Anpassungen nötig werden.

Der gleiche Zeithorizont ist auch für die Umsetzung der Aufgabenteilung ausschlaggebend. Denn diese hat kostenneutral zu sein. Zum Zeitpunkt der ersten Revision des Finanzausgleichsgesetzes muss also klar sein, wie sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden finanziell auswirkt. «Mit anderen Worten», sagt Judith Lauber, «alle Umsetzungsbereiche mit finanziellen Auswirkungen müssen spätestens zu dem Zeitpunkt abgeschlossen sein, an dem der

### *Nicht mehr in den Wolken*

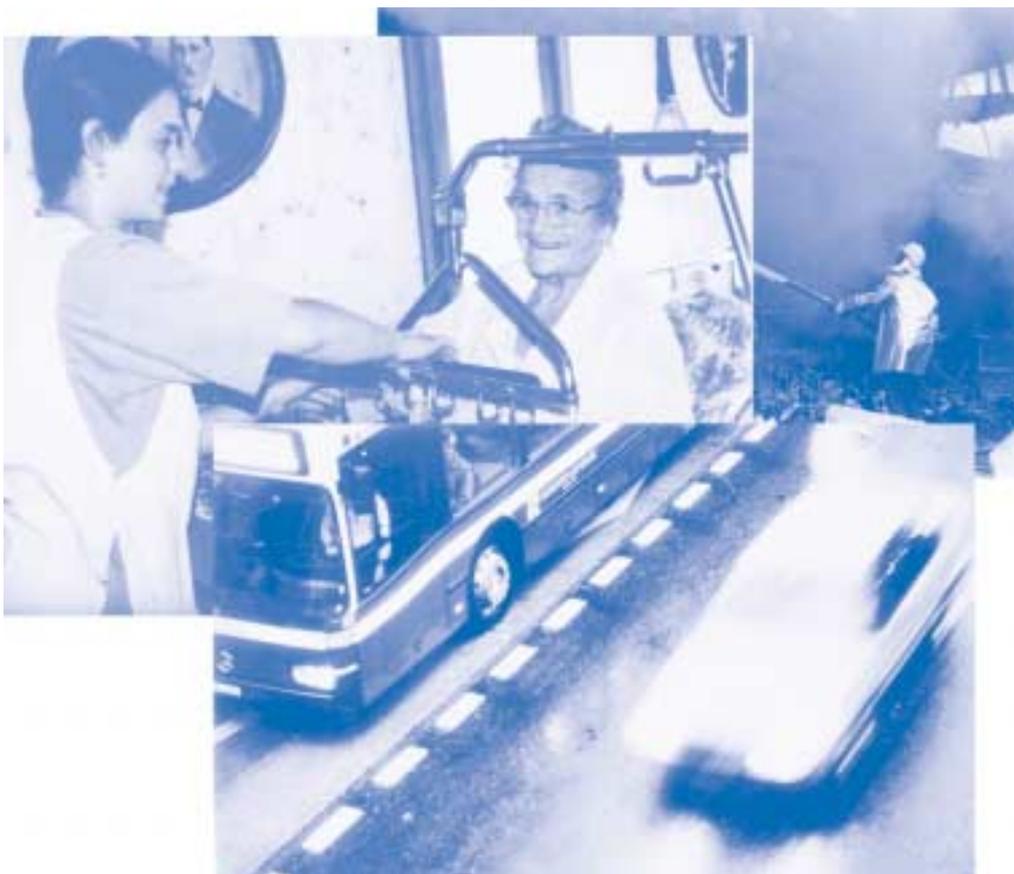
*1997: Mit dem so genannten «Paukenschlag» wird Luzern '99 gestartet. Seit mehr als fünf Jahren arbeiten Gemeinden und Kanton an diesem Reformprozess: Es wird entwickelt, geplant und umgesetzt. Und wie in Prozessen üblich, wurde auch viel revidiert und wieder verworfen.*

*Inzwischen stehen wir mitten in der Umsetzungsphase. Auf Kantonsseite spüren wir das anhand von tausend Fragen, die es zu klären gilt. Da gibt es eine Motion, die den Wahltermin für den Gemeinderat flexibler gestalten möchte, damit Fusionen auch während einer Legislatur möglich werden. Ein anderes Problem ist die Koordination des Steuerjahres (am 1.1. eines Jahres) mit dem Fusionsbeginn auf den Anfang einer Legislatur (1.9.). Wie funktioniert inskünftig die Finanzaufsicht des Kantons? Wie sieht das neue Gemeindegesetz aus? Wie wird der neue Finanzausgleich umgesetzt? Wie? Wie?*

*Die Gemeindereform 2000+ ist längst nicht mehr ein Projekt, das in den Wolken schwebt oder nur in den Köpfen weniger existiert. Das Reformprojekt hat Bodenhaftung erhalten; gearbeitet wird an hautnahen, ganz konkreten Fragestellungen. Das ist gut so, denn 2008 muss das Projekt abgeschlossen sein – und noch viel ist zu tun.*



Judith Lauber  
Leiterin Amt für Gemeinden





Finanzausgleich erstmals revidiert wird.»

### Aufgabenreform – ein Mammutwerk

Die Aufgabenreform ist ein Mammutwerk; nicht weniger als zwölf Bereiche sind bis 2007 umzusetzen. Über die neue Aufteilung wird in Arbeitsgruppen beraten, die paritätisch aus Vertretungen von Kanton und Gemeinden zusammengesetzt sind. Danach sind Juristinnen und Juristen an der Reihe, die die Beschlüsse in Gesetze fassen. Bereits umgesetzt ist ein fünfteiliges Paket im Rahmen des Finanzausgleichs: Volksschulbildung, Berufsbildung, Öffentlicher Regional- und Agglomerationsverkehr, Wirtschaftliche Sozialhilfe, Sozialversicherungsbeiträge.

### Zwei Bereiche gestartet

Inzwischen gestartet worden sind zwei weitere Umsetzungsbereiche: das Projekt Soziales und die Gemeindeorganisation (siehe Artikel in dieser Ausgabe)

## «BEREITS UMGESETZT IST EIN FÜNFTTEILIGES PAKET IM RAHMEN DES FINANZAUSGLEICHS: VOLKSSCHULBILDUNG, BERUFSBILDUNG, ÖFFENTLICHER REGIONAL- UND AGGLOMERATIONSVERKEHR, WIRTSCHAFTLICHE SOZIALHILFE UND SOZIALVERSICHERUNGSBEITRÄGE.»

mit dem Finanzhaushaltsrecht und der Finanzaufsicht (siehe *Gemeinde-Info Juni 02*).

Wie soll der Kanton die Finanzaufsicht gegenüber den Gemeinden wahrnehmen? Wie sieht idealerweise der Finanzhaushalt der Gemeinden aus? Soll in den Gemeinden eine Kostenrechnung geführt werden? Wenn ja, wie sieht diese aus und welche Finanzkennzahlen sollen erhoben werden? Das sind einige Fragen, mit denen sich die Arbeitsgruppe Finanzhaushaltsrecht und Finanzaufsicht im Moment befasst.

### Die Verantwortung bei den Departementen

Die Verantwortung für die Umsetzung der Projekte liegt grundsätzlich bei den Departementen. Entsprechend ist das

## WAS HEISST DEMOKRATIEVERLUST?

Wirtschaftlichkeit und Komplexität der Geschäfte erfordern, dass die Gemeinden in immer mehr Sachbereichen zusammenarbeiten. Bis heute tun sie das in so genannten Gemeindeverbänden, mit Verträgen, privatrechtlichen Organisationsformen usw. Lösungen, die das Risiko eines Demokratieverlustes in sich tragen.

Der Begriff Demokratie meint Volksherrschaft. In der demokratischen Schweiz entscheidet in zentralen Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens die Bevölkerung. In einem Verband liegt die Entscheidung aber bei Delegierten. Die Mitsprache der Bevölkerung zu wichtigen Fragen des Zusammenlebens einer Gemeinde ist damit eingeschränkt. Selbst der Gemeinderat verliert an Einflussnahme, weil der Entscheid bei der Person liegt, die in den Verband delegiert worden ist.

Gesetz des Finanzhaushaltsrechts und Finanzaufsicht Sache des Finanzdepartements. Erste Thesen sind erarbeitet; sie werden demnächst an einem Hearing im grösseren Kreis diskutiert. Dabei wird überprüft, wie die Ideen der Arbeitsgruppe ankommen und wie sie von einem weiteren Kreis Personen aus Kanton und Gemeinden wahrgenommen

zess. Sie haben erkannt, dass ein Zusammengehen mit anderen Gemeinden Vorteile bringt: Zum Teil sind sie finanzieller Art, die grössten Chancen liegen aber im Bereich der Raumentwicklung.

Am weitesten fortgeschritten ist der Prozess in den Gemeinden Beromünster und Schwarzenbach. Sie werden im Dezember 2002 die Bevölkerung zur beabsichtigten Fusion befragen. Andere Gemeindegruppen auf diesem Weg sind: Willisau-Stadt und Willisau-Land; Werthenstein-Wolhusen (neu) mit Malters, Langnau-Reiden-Richenthal, Kulmerau-Triengen-Wilihof und auch Littau und die Stadt Luzern haben Kontakt miteinander aufgenommen.

«Diese Gemeinden sind in Sachen Fusion mutig vorausgegangen und haben auch beim Kanton einiges in Bewegung gebracht», sagt Judith Lauber. Juristinnen und Juristen in verschiedenen Departementen hätten sich in der Folge mit vielen Detailfragen einer Gemeindevereinigung auseinandergesetzt: «Fusionen sind neu im Kanton Luzern, es gab bis vor kurzem niemanden, der über solche Erfahrungen verfügte. Dank der Vorreitergemeinden konnte im Kanton viel Know-how aufgebaut werden.»

werden. Die Einführung des Gesetzes über das Finanzhaushaltsrecht und die Finanzaufsicht in den Gemeinden ist gemeinsam mit dem der Gemeindeorganisation auf Januar 2005 vorgesehen.

Gestartet hat auch das Projekt Soziales. Der Sozialbereich ist breit vernetzt und umfasst mehrere Ebenen: Bund-Kanton-Gemeinden. Entsprechend schwierig hat sich die Vorbereitungsphase beim ersten Projekt dieser Grössenordnung gestaltet. Inzwischen ist der Projektbeschrieb Soziales erstellt und wird demnächst genehmigt.

### Das dritte Standbein

Bleibt das dritte Standbein, die Gebietsreform, bei der sich zwei Schwerpunkte abzeichnen. Zum einen arbeiten diverse Gemeindegruppen an einem Fusionspro-

### Neue Formen der Zusammenarbeit gesucht

Der zweite Schwerpunkt der Gebietsreform kreist um das Thema neue Strukturen bei der Gemeindezusammenarbeit.

Fortsetzung Seite 4 unten



Kathrin Graber

KATHRIN GRABER, JURISTIN BEIM AMT FÜR GEMEINDEN

## ZUSTÄNDIG FÜR FRAGEN DER GEMEINDEREFORM 2000+

Kathrin Graber ist juristische Mitarbeiterin beim Amt für Gemeinden. In dieser Funktion beschäftigt sie sich unter anderem auch mit der Gesetzgebung rund um die Gemeindereform 2000+. Stark engagiert ist sie Moment mit dem neuen Gemeindegesetz (GG), aber auch im Zusammenhang mit Fusionen ist ihr fachliches Know-how gefragt.

**Wo stehen die Arbeiten rund um das neue GG?**

*Kathrin Graber:* Die Arbeiten kommen gut voran, eine erste Veranstaltung mit Vertretungen von Gemeinden und Kanton wurde abgehalten, Weichen sind dabei gestellt worden. Ein grosser Brocken Arbeit wartet noch auf uns, denn noch sind viele Fragen offen.

**Grosse Fragen?**

Bis jetzt haben wir uns vor allem mit der Gemeindeorganisation beschäftigt: mit

**In welche Richtung geht das GG grundsätzlich?**

Im Moment haben wir im Kanton Luzern relativ enge, rechtliche Vorschriften bezüglich dem, was Gemeinden tun und lassen dürfen. Dieser Handlungsspielraum soll geöffnet werden. Die Gemeinden erhalten mehr Gestaltungsfreiraum für ihre eigene Organisation...

**...ganz im Sinne der Gemeindereform 2000+: Mehr Autonomie für die Gemeinden.**

Ja, aber auch in der Hoffnung, dass die Gemeinden vom grösseren Spielraum Gebrauch machen und jene Organisationsform wählen, die ihnen am besten entspricht und eine effiziente Arbeitsweise ermöglicht.

**Vorgesehen ist, dass in Zukunft jede Gemeinde eine eigene Gemeindeordnung (GO) erlässt.**

**Mit welchen Konsequenzen?**

Sie müssen sich vermehrt über Ziele und eigene Organisationsstruktur auseinandersetzen. Mit den Fragen: Wie verstehen wir uns? Was ist für uns am besten?

**Ein Beispiel.**

Nehmen wir die Rechnungskommission (RK). Heute ist diese Kommission einer-

### DER MUSTERVERTRAG

Stark gefordert ist Kathrin Graber als Juristin auch bei den Fusionsprojekten. Im Sommer wurde der erste Fusionsvertrag zwischen Beromünster und Schwarzenbach zur Vorprüfung eingereicht; über ihn wird in den beteiligten Gemeinden im Herbst abgestimmt werden. Inzwischen ist er an diverse Stellen des Kantons zur Prüfung weitergeleitet worden: an verschiedene Departemente, ans Grundbuchinspektorat, an den Regierungsrat usw. Sie haben den Vertrag aus fachlicher Sicht geprüft.

Ein Fusionsvertrag regelt die gesamte Zusammenlegung der fusionswilligen Gemeinden. Was passiert mit ihrem Vermögen, mit den Grundstücken, den bisherigen Gemeindeverträgen der zwei eigenständigen Gemeinden? «Wir kontrollieren, ob der Fusionsvertrag mit dem kantonalen Gesetz übereinstimmt.» Am Ende wird der Grosse Rat der Fusion in Form eines Gesetzes zustimmen.

Inzwischen liegt eine Art Mustervertrag vor, der den interessierten Gemeinden darüber Aufschluss gibt, was in einem Fusionsvertrag überhaupt enthalten sein muss. Die Erfahrungen im Fusionsprozess von Beromünster und Schwarzenbach waren dabei besonders hilfreich; aber auch von anderen Kantonen hat sich Kathrin Graber dabei leiten lassen. Der Mustervertrag ist abrufbar auf der Homepage der Gemeindereform: [www.lu.ch/gemeindereform](http://www.lu.ch/gemeindereform) – unter «Aktuell».



*Wie viele Gemeinderäte haben die Gemeinden der Zukunft?*

dem Recht der Stimmberechtigten, der Organisation der Behörde usw. In einem nächsten Schritt befassen wir uns mit der Zusammenarbeit der Gemeinden; darunter fallen Fragen wie Outsourcing, Fusion oder Mehrzweckverbände.

Das ist die Folge des grösseren Spielraums, den das neue GG gewährt. Die Gemeinden sollen von den Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen und diese in einer GO festlegen.

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

seits für die Rechnung zuständig, macht andererseits aber auch zum Budget Aussagen. Gerade bei der Budgetberatung ist es in der Vergangenheit immer wieder zu Kompetenzproblemen zwischen Gemeinderat und der RK gekommen. Denn meist werden die Mitglieder der RK von Parteien portiert. Damit ist die RK eine politisch zusammengesetzte Behörde, die auch zu politischen Aussagen neigt. Ziel ist es, die Prüfung der Rechnung

**Behörde in ihre Funktion. Sie soll abgeschafft werden.**

In den Gemeinden hat es deswegen bisweilen Schwierigkeiten gegeben, weil die Bevölkerung eine Person zwar in den Gemeinderat gewählt hatte. Es war aber nicht immer klar, dass diese Person grundsätzlich auch als Gemeindeammann oder Sozialvorsteherin gewählt werden musste. Deshalb entfällt im neuen GG die Wahl der Behördenmitglieder in die

**meinden beschäftigt und da ist das Outsourcing auch ein Thema.**

Dazu haben wir in der Tat Thesen formuliert. Die zentrale Frage dabei wird sein: Kann eine Gemeinde grundsätzlich jeden Bereich outsourcen oder gibt es Kernbereiche – vorstellbar sind die Gesetzgebung oder die Aufsichtsfunktionen – die sie selber ausführen muss?

**Gibt es im Zusammenarbeitsbereich der Gemeinden auch knifflige Fragen zu klären?**

Was uns auch beschäftigt, sind die Schulpflegen. Auf der einen Seite sind sie gerade erst neu organisiert worden und die Gemeinden sammeln im Moment Erfahrungen. Andererseits hören wir sehr kritische Stimmen gegenüber dem Behördenstatus der Schulpflegen. Hier kommt es im Alltag zu Abgrenzungsschwierigkeiten: Der Gemeinderat hat die finanzielle Kompetenz, die Schulpflege nicht. Dieser Problemstellung werden wir uns annehmen müssen.

*Interview: Bernadette Kurmann*

**«IM NEUEN GG ENTFÄLLT DIE WAHL DER BEHÖRDENMITGLIEDER IN DIE FUNKTION.»**

nach Gesetz- und Ordnungsmässigkeit einerseits von der Beratung des Budgets andererseits zu trennen. Den Gemeinden steht offen, neben der RK eine weitere Kommission einzusetzen, die sich auch politisch zu Fragen des Budgets äussert.

**Ein anderes Beispiel ist die Wahl der**

Funktion. Wenn eine Gemeinde es aber dennoch für richtig hält, beispielsweise ihren Gemeindepräsidenten oder eine –präsidentin explizit zu wählen, dann hält sie das in ihrer GO fest.

**Sie sagen, dass sich die Arbeitsgruppe auch mit der Zusammenarbeit der Ge-**

**EIN GROSSER BROCKEN STEHT AN ...**

Zur Bewältigung einzelner Aufgaben haben sich die Gemeinden schon früher zusammengetan. Es entstanden Gemeindeverbände, deren Struktur aber die demokratischen Rechte der Bevölkerung beschneidet (siehe Kasten Seite 2).

In der Arbeitsgruppe Gemeindeorganisation wurden auch die Mehrzweckverbände diskutiert. Sie sind in einzelnen Kantonen bereits bekannt und unterscheiden sich vom gewöhnlichen Gemeindeverband dadurch, dass sie mehrere Aufgaben aus verschiedenen Sachbereichen wahrnehmen: Regionalplanung, Abfallentsorgung, Musikschule, Familienhilfe usw. Aber auch hier besteht das Problem des Demokratieverlusts. Zudem entsteht eine eher schwerfällige Zwischenebene zwischen Kanton und Gemeinden.



**Neue Zweckgemeinden**

«Wer sich auf der Suche nach neuen Strukturen in der Gemeindezusammenarbeit befindet, stösst auch auf die Frage nach der Einführung neuer Zweckgemeinden wie zum Beispiel die Schulgemeinde», sagt die Leiterin des Projek-

tes Gemeindereform 2000+. Sie verweist auf den Kanton Zürich, wo dieses Thema im Rahmen der Verfassungsrevision im Moment zur Diskussion stehe. Für den Kanton Luzern indessen erachtet Judith Lauber diese Lösung als nicht tauglich.

Wie dem auch ist: Im Rahmen der Gemeindereform wird intensiv nach neuen Lösungen für die Gemeindezusammenarbeit gesucht. «Diese sind aber schwer zu finden», sagt Lauber, «weil die Suche einen grundsätzlichen Widerspruch in sich birgt: Die Gemeinden wünschen die Zusammenarbeit, möchten aber gleichzeitig autonom bleiben und möglichst keine Kompetenzen abgeben. Das ist eine Art gordischer Knoten, den wahrscheinlich niemand aufzulösen vermag.»

*Bernadette Kurmann*