



Fusionen: Viele Vorteile und wenig Nachteile

Fusionsgemeinden im Kanton Luzern beurteilen den Zusammenschluss drei bis sechs Jahre später grundsätzlich positiv. Die grössten Gewinne sehen sie bei der Raumplanung, bei der Neuorganisation von Schule und Verwaltung und bei der Dynamik, die ein solcher Schritt auslöst. Sie würden ihn heute noch einmal machen.

«Ohne Fusion ginge es uns heute wohl schlechter», eine Aussage die in den Gesprächen (siehe Kasten S. 2) mit acht Gemeindevertretern immer wieder gemacht worden ist. Der Grossteil der Bevölkerung ist laut den Aussagen der Gesprächspartner mit der Fusion zufrieden. In einigen Gemeinden ist die Fusion kein Thema mehr: «Wir gehören heute zusammen», sagt Wendelin Hodel, Gemeindeammann von Willisau. Er verweist insbesondere auch auf die Dynamik, die die Fusion in seiner Gemeinde ausgelöst hat. Für den Dagmerseller Gemeindepräsidenten, Philipp Bucher, waren die

Befürchtungen im Vorfeld der Fusion sehr viel grösser als die tatsächlichen Auswirkungen im Alltag: «Für die Bevölkerung hat sich kaum etwas verändert.» Einige Gemeindepräsidenten nehmen eine erhöhte Erwartungshaltung in den kleineren Ortsteilen wahr und generell wurde festgestellt: «Gibt es irgendwo Probleme, dann werden sie rasch auf die Fusion abgeschoben.»

Viele Vorteile

Die Vorteile einer Fusion liegen laut Befragung in erster Linie bei der Raumplanung und der Organisation von Schule und Ver-

waltung. Bei der Raumplanung kann nach der Fusion über ein grösseres Gebiet geplant werden; Gewerbe und Wohnzonen werden dort angelegt, wo sie optimal liegen. Die Verwaltungen werden neu organisiert. Zwar ist die Arbeit nach einer Fusion für die Mitarbeitenden und den Gemeinderat umfangreicher, aber auch interessanter und durch die Neuorganisation effizienter.

Kaum Nachteile

Nachteile einer Fusion wurden in den acht Gesprächen kaum erwähnt. Wenn doch, dann sind sie gemeindespezifisch und nicht

Was bringen Fusionen?

Lohnen sich Fusionen? Das Amt für Gemeinden wird mit dieser Frage immer wieder konfrontiert. Wir können nur bedingt antworten, weil sich die Gemeinde vor der Fusion nicht mit derjenigen danach vergleichen lässt. Im Wirkungsbericht 2009 (B172) konnten wir aufzeigen, dass es den fusionierten Gemeinden in finanzieller Hinsicht besser geht: Steuerfüsse wurden gesenkt und Schulden abgebaut. Kosten- und Steuersenkungen sind nicht die alleinigen Ziele von Gemeindefusionen. In der Zwischenzeit haben wir versucht, in Ge-

sprächen herauszufinden, wie es um die Gemeinden nach einer Fusion qualitativ steht: Sind Identitäts- und Demokratieverlust eingetroffen? Betätigen sich die Menschen noch politisch und in den Vereinen? Konnten sich die Gemeinden weiterentwickeln? Keine der befragten Personen stellte in Abrede, dass Fusionen auch schwierige Seiten haben. «Wir würden den Schritt noch einmal wagen», war dennoch unisono zu hören. Fusionen bringen Dynamik, optimale Organisation, interessantere Arbeit, kreative



Lösungen...Kurz: Die Strategie des Kantons scheint aufzugehen.

Judith Lauber, Leiterin Amt für Gemeinden

zwingend auf die Fusion zurückzuführen. So kann sich eine Gemeinde bevölkerungsmässig nicht weiterentwickeln, weil kein Bauland zum Verkauf steht. Der hohe Ausländeranteil macht zu schaffen. Synergien zu nutzen ist schwierig, weil sich die Bevölkerung gegen Veränderungen wehrt. Gibt es z. B. genügend Schulraum in der Zentrums-gemeinde, dann ist die Schliessung einer Schule auch nach Jahren ein grosses Problem und stellt die Gemeinderäte vor unangenehme Entscheidungen. Die demokratische Verankerung in den Gemeinden ist unterschiedlich stark.

Unterschiedliche Entwicklungen

Die Raumplanung ist das grosse Plus der Fusion, darin sind sich die Befragten einig. Die Gemeinden entwickeln sich aber unterschiedlich. Liegen die Gemeinden verkehrstechnisch gut, dann ist die Bevölkerungsentwicklung in der neuen Gemeinde quasi vorprogrammiert. Liegen sie an weniger günstigen Verkehrslagen, dann ist die Entwicklung – selbst mit einem tiefen Steuerfuss – nicht zwingend positiv. Für einzelne Zentrums-gemeinden ist der Nutzen der Fusion bereits heute ablesbar. Für andere Gemein-

den ist das Tempo langsamer, und die Gemeindepräsidenten sehen den Nutzen der Fusion auch heute längerfristig.

Politikleben

3 bis 6 Jahre nach der Fusion nehmen an der Gemeindeversammlung Stimmbürgerinnen und -bürger aus allen Ortsteilen der fusionierten Gemeinde teil: Insgesamt stammen aus den Ortsteilen aber weniger Stimmberechtigte als die Summe der Teilnehmenden vor der Fusion. Die politischen Ämter waren in den kleinen Gemeinden schon vor der Fusion schwierig zu besetzen. Diese Schwierigkeit bleibt in der fusionierten Gemeinde bestehen: Aus den neuen Ortsteilen stehen wenige Personen für politische Ämter zur Verfügung, und das Parteileben wird in den Gemeinden unterschiedlich wahrgenommen: In einigen Gemeinden hat sich ein neues und intensives Parteileben entwickelt; in anderen haben sich vor allem die kleineren Ortsteile aus der Parteiarbeit abgemeldet.

Die finanzielle Situation

Die finanziellen Einschätzungen vor der Fusion haben sich in den meisten Gemeinden bestätigt. Alle Gemeindeverantwortlichen weisen aber darauf hin, dass die finanzielle Situation vor der Fusion mit der heutigen nicht vergleichbar ist: Mit den Steuergesetzrevisionen und der Pflegefinanzierung haben sich viele Faktoren – unabhängig von einer Fusion – verändert. Im Moment noch profitieren die fusionierten Gemeinden von den Geldern aus dem Besitzstand im Finanzausgleich. Die Gemeinden beschäftigen sich mit der Aufgabe, Lösungen für die Zeit zu finden, wenn diese Gelder auslaufen.

Richtig entschieden

Die befragten Gemeindeverantwortlichen beurteilen die Fusion rückblickend vor allem für die neuen Ortsteile als Gewinn. Nach ihren Aussagen sind die dazu gekommenen Aufgaben für die Zentrums-gemeinde gross und bisweilen eine Herausforderung. Nichtsdestotrotz erachten sie den Fusionsentscheid nach wie vor als richtig. Sie sind überzeugt von der Fusion als Zukunftsprojekt, das zum Wohle der Bewohnerinnen und Bewohner angelegt ist.



Gemeindefusionen bedingen eine intensive Auseinandersetzung durch die Bevölkerung.

Gespräch mit acht Gemeinden

Das Amt für Gemeinden hat im August 2011 mit sieben Gemeindepräsidenten und einem Gemeindeammann von Fusions-gemeinden je ein Gespräch geführt. Ziel war es, in Erfahrung zu bringen, wie es diesen acht Gemeinden 3 bis 6 Jahre nach der Fusion geht. In allen Gesprächen wurden dieselben Fragen gestellt zu den Themen: Verwaltung, Behörde, Schule, Raum- und Siedlungsentwicklung, Politik/Demokratie, finanzielle Einschätzung, Zufriedenheit der Bevölkerung, Zukunftsprognosen, positive/negative Auswirkungen der Fusion. Die befragten Gemeinden standen zum Zeitpunkt des Gesprächs in keiner Fusionsabklärung. Die Gesprächspartner waren die Gemeindepräsidenten aus Dagmersellen, Ettiswil, Hitzkirch, Hohenrain, Reiden, Römerswil, Triengen und der Stadtammann aus Willisau.





Wendelin Hodel

Aufbruchstimmung in Willisau

Spricht Stadtmann Wendelin Hodel von der Wiedervereinigung zwischen den beiden Willisau vor rund sechs Jahren, kommt er bald einmal ins Schwärmen: «Bei uns hat sie eine richtige Aufbruchstimmung ausgelöst.»

Marktöffnung

Der Stadtmann spricht vom Gewerbe als grössten Kritiker vor der Fusion: «Die Fusion hat bei uns eine eigentliche kleine Marktöffnung ermöglicht.» Durch die frühere Konstellation von Rot (CVP) und Schwarz (FDP) habe sich auf der Landschaft bzw. in der Stadt ein entsprechendes Kerngewerbe entwickelt. Durch die Fusion wurde diese Konstellation gesprengt: «Wer offen und innovativ war, konnte Marktanteile gewinnen. Die übrigen Betriebe hatten auch realisiert, dass anderswo Marktanteile zu gewinnen sind und reagierten entsprechend.» Das Zusammengehen habe einen Prozess verstärkt, der sich schon länger angekündigt hatte: «Früher haben die Vereine und das Gewerbe das politische Leben bestimmt, heute ist alles offener.» Er erwähnt die früheren Männerchöre und meint: «Heute bilden sich die Chöre ad hoc, und sie sind gemischt.»

Stark gewachsen

«Wir haben in sechs Jahren rund 35 Mio. Franken in Infrastrukturen investiert. Eine einzelne Gemeinde wäre dazu nicht in der Lage gewesen», sagt Wendelin Hodel und mutmasst: «Die Stadt Willisau im Alleingang wäre im Vergleich zu heute um zehn Jahre im Verzug.» Er führt das auf die Wiedervereinigung zurück und auf das Wachstum der Gemeinde um das Doppelte, auf rund 7 500 Einwohnerinnen und Einwohner. Und natürlich auch auf den Kantonalen Richtplan, in dem der fusionierten Gemeinde der Status «Regionalzentrum» zugesprochen worden ist: «Es war höchste Zeit, uns für das Zusammengehen zu entscheiden.»

Ein Zentrum für alle

Der Stadtrat habe die Strategie verfolgt, das fusionierte Willisau in ein attraktives Regionalzentrum zu entwickeln: schöne Wohnlagen, Schul- und Sportanlagen, ein wunderbares Naherholungsgebiet, Kinderbetreuung und Schule... Man habe gekämpft: für die Heilpädagogische Schule mit Tagesstrukt-

ren, für die Festhalle... Wendelin Hodel: «Unser Vorteil ist, dass das Städtchen das Zentrum von uns allen ist. So kam es zu keinen Vorwürfen, dass wir so stark ins Zentrum investierten. Natürlich haben wir dafür gesorgt, dass auch auf der Landschaft – zum Beispiel in die Güterstrassen – investiert wurde.»

Vernünftig wachsen

Dass die Stadt Willisau bei all dieser Investitionstätigkeit um nur gerade 100 Personen gewachsen ist, führt der Stadtmann auf den Rückgang der Personenzahl pro Haushalt auf der Landschaft zurück: «Wir gehen davon aus, dass wir in den kommenden Jahren mehr Zuwachs haben werden. Aber wir streben ein vernünftiges Wachstum an. Unser Ziel liegt bei 0,7 Prozent im Jahr.»



Die Raumplanung ist das grosse Plus einer Fusion.



Peter Obi

Die Fusion ist für uns Geschichte

Peter Obi hat die Fusion so zu sagen «geerbt». Das Amt des Gemeindepäsidenten von Ettiswil hat er angetreten, vier Jahre nachdem die Fusion umgesetzt war. Wie erlebt er die vereinigte Gemeinde heute?

«Die Fusionsabstimmung habe ich als gewöhnlicher Bürger erlebt und war damals positiv eingestellt. Das bin ich heute immer noch. Aus meiner Sicht ist die Fusion von Ettiswil und Kottwil geglückt», sagt der Ettiswiler Gemeindepäsident. Zu dieser Meinung kommt er, weil es heute bezüglich Fusion kaum mehr Fragen gibt: «Die Fusion ist Geschichte, und die Bürgerinnen und Bürger leben gut damit.» Im Gemeinderat gebe man sich Mühe, nicht zu stark von Ettiswil oder Kottwil zu reden. Manchmal hätten sie aber noch die alten Muster im Kopf.

Guter Zusammenhalt

Gründe dafür, dass sich die Fusion im Alltag so harmonisch entwickelt hat, sieht der Gemeindepäsident von Ettiswil in der langen Zusammengehörigkeit der Bevölkerung: «Alberswil, Ettiswil und Kottwil gehörten schon immer brüderlich oder schwesterlich zusammen: Die Schulen, die Feuerwehr, die Vereine – alles war zusammen.» Deshalb sei es so schwer nachvollziehbar gewesen, dass die Dreier-Fusion nicht zustande gekommen war. Aber auch das gehöre zur Geschichte, meint der Ettiswiler.

Unverändertes Vereinsleben

Sicher, auch heute gibt es Fragen, zu denen

die Quartiere eine unterschiedliche Meinung haben. Aber immer seien die Diskussionen sachlich. Noch nie habe jemand gesagt: «Ettiswil hat uns überstimmt.» Eine Mehrheit von nur einer Stimme werde problemlos akzeptiert: «Wir haben eine gute Basis für das Miteinander.»

Nichts geändert hat sich bei den Vereinen: «Nach wie vor gibt es die gleichen Vereine in den Dorfteilen wie früher. Vom Gemeinderat her wollten wir darauf keinen Einfluss nehmen. Die Vereine werden unterstützt wie früher, und wir stellen auch die gleichen Infrastrukturen wie früher zur Verfügung.»

Umsichtige Politik

Eine Veränderung gab es bei den Parteien. Sie haben sich im Nachgang zur Fusion zusammengeschlossen. Peter Obi hat registriert, dass zu den Gemeindeversammlungen Leute aus beiden Dörfern kommen: «Früher waren es in jeder Gemeinde 50–60 Personen. Heute ist die Zahl zwar gleich gross, aber die Stimmberechtigten kommen aus der gesamten fusionierten Gemeinde.» Die Besetzung der Ämter liege bei den Parteien. Man agiere sorgfältig und sei bemüht, zuerst in Kottwil nachzuzufahren. Erst in einem zweiten Schritt werde weitergesucht: «Im Gemeinderat sitzt ein früherer

Kottwiler Gemeinderat. Für uns ist er eine wichtige Stütze; er «fühlt» gut Richtung Kottwil.»

Positive Entwicklung

«Nach der Fusion wollten wir der Bevölkerung zeigen, dass die Fusion etwas bringt: Wir haben die Steuerfussenkung umgesetzt.» Danach sei die Gemeinde von neuen Aufgaben und den Steuergesetzrevisionen überrascht worden, weiss Peter Obi. Dennoch sei es möglich gewesen, Schulden abzubauen, und noch einmal die Steuern zu senken – auf heute 2,15 Einheiten. Die Schuldenlast liege etwas unter dem kantonalen Durchschnitt. Alles in allem sei die Gemeinde im Moment gut aufgestellt.

Optimistisch in die Zukunft

Peter Obi verhehlt nicht, dass es in Zukunft schwieriger wird, weil weniger Gelder aus dem Finanzausgleich fliessen. Auch die Steuergesetzrevision und die Pflegefinanzierung würden in eine eher ungewisse Zukunft weisen. «Wir machen uns aber keine grossen Sorgen», resümiert der Gemeindepäsident die Finanzsituation von Ettiswil: «Wir sind in einer Grösse, in der wir überlebensfähig sind. Wir haben keine grossen Lasten und liegen kompakt im Mittelfeld.»



Ettiswil: Keine grossen Sorgen wegen der Zukunft.





Serge Karrer

Jede Fusion ist anders

Seit drei Jahren sind sieben Gemeinden im Hitzkirchertal zur Gemeinde Hitzkirch fusioniert. Hat sich die Fusion für den heutigen Gemeindepräsidenten, Serge Karrer, gelohnt?

Serge Karrer: Die Frage, ob sich die Fusion für die Gemeinde Hitzkirch finanziell gelohnt hat, kann ich so nicht beantworten. Ich stelle die Möglichkeit, eine Fusion wissenschaftlich auszuwerten, grundsätzlich in Frage. Die Finanzpläne vor und nach der Fusion sind nicht gleich und können nicht verglichen werden. Zudem dürfte es schwierig sein, den Fusionseffekt aufzuarbeiten, weil wir ja keine Vorstellung davon haben, was ohne Fusion geschehen wäre. Zudem ist jede Fusion wieder anders.

Jede Fusion ist anders?

Ja, Fusionen unterscheiden sich grundsätzlich. Stadt- und Agglomerationsgemeinden fusionieren aus anderen Gründen als Ge-

meinden auf der Landschaft. Auch ist eine Fusion zwischen Littau und Luzern eine andere als diejenige zwischen Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern. Die Fusion im Hitzkirchertal mit sieben Gemeinden unterscheidet sich massiv von anderen Fusionen auf der Landschaft mit zwei, drei Gemeinden.

Welche Veränderungen haben Sie nach der Fusion im Hitzkirchertal festgestellt?

Wie gesagt, die Auswirkungen – quantitativer und qualitativer Art – sind schwierig zu messen. Feststellbar ist ein anderes Kulturverständnis innerhalb der neuen Gemeinde. Sicher hat uns die Fusion die Möglichkeit gebracht, Bisheriges zu hinterfragen. Wir hatten sieben Gemeinden mit wahrscheinlich 3 bis 4 Lösungen für jedes Problem. Die Fusion hat ermöglicht, Verkrustungen aufzubrechen. Doch das war und ist harte Arbeit.

Können Sie den grössten Vorteil benennen?

Mit dem grössten Vorteil beschäftigen wir uns im Moment: mit der Raumplanung über das gesamte Gemeindegebiet. Dazu haben wir erste Sitzungen abgehalten. Bei den Finanzen fällt die Fusion ins Gewicht, weil wir in grösseren Dimensionen arbeiten können. Früher betrug das Budget 15 Mio. Franken, heute sind es 27 Mio. Franken. Nach wie vor befinden wir uns aber in einem engen finanziellen Korsett.

Nachteile?

Wo etwas schlecht läuft, ist die Fusion schuld. Von einer Fusion wird viel erwartet. Zwar ist die Verwaltung für alle täglich geöffnet. Aber ein Baugesuch wird nicht schneller behandelt als früher, weil sich der formelle Ablauf nicht verändert hat. Davon abgesehen hat die Fusion keine expliziten Nachteile. Wir streben effizientere Dienstleistungen an, denn wir wollen Synergien schaffen.

Und die Bevölkerung?

Sie steht grossmehrheitlich positiv zur Fusion. Das kommt auch daher, dass wir bereits früher ein Verwaltungszentrum hatten und sich für die Bevölkerung im Alltag kaum etwas verändert hat.



Die Bevölkerung steht heute positiv zur Fusion.



Patricia Dormann

K-ESR

Die Gemeinden wollen mehr Einfluss



Die Revision zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (K-ESR) war Anfang November zur ersten Beratung im Kantonsrat. Patricia Dormann, Gesetzesredaktorin beim Justiz- und Sicherheitsdepartement, hat die Debatte verfolgt.

Wie haben Sie die Diskussion erlebt?

Patricia Dormann: Es fällt auf, dass die bürgerlichen Parteien den Gemeinden insgesamt eine noch stärkere Stellung einräumen wollten. Die Grünen und die SP befürchteten, dass dadurch das Ziel der Revision, die Professionalisierung, gefährdet werde. Die Grünen kritisierten deshalb die Aufgabenteilung an die Gemeinden und stellten im Kantonsrat den Antrag auf Zuteilung der Aufgabe K-ESR an den Kanton. Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt.

Das K-ESR bleibt demnach eine Gemeindeaufgabe. Aber die Gemeinden wollen mehr Einfluss bei der Umsetzung.

Bereits in den Vordiskussionen war die angestrebte Grösse von 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Kreis immer wieder ein Thema. Der Festlegung einer Mindestgrösse widersetzten sich nun auch die Kantonsrätinnen und -räte. Sie haben entschieden, die Kreisbildung ganz in die Kompetenz der Gemeinden zu legen.

Das heisst?

Sie entschieden, auf eine Mindestgrösse bei der Bildung der Kreise zu verzichten. Wir können diese Lösung akzeptieren, weil wir davon ausgehen, dass die Gemeinden verantwortungsbewusst handeln. Sie haben ein Interesse an kostengünstigen Lösungen.

Die Gemeinden befürchteten auch eine Verjustizisierung der Behörde.

Auch hier hat der Kantonsrat eine Weiche gestellt. Kommission und Kantonsrat sprachen sich mehrheitlich dafür aus, dass auch Personen mit mehrjähriger Berufserfahrung im Vormundschaftsrecht als Behördenmitglieder zuzulassen sind.

Eine Abweichung gegenüber der Vorstellung des Bundes und des Regierungsrates?

Eigentlich nicht. Der Regierungsrat hatte in der Botschaft die Vorstellung formuliert, dass die heute beschäftigten Personen im Vormundschaftswesen grundsätzlich bleiben

sollen. Auch die Botschaft des Bundes sieht vor, dass der geforderte Sachverstand auch durch Weiterbildung und Praxis erworben werden kann.

Die Gemeinden monierten den fehlenden Einbezug ins zukünftige Verfahren beim K-ESR. Auch ein Thema im Kantonsrat?

Bereits die Kommission Justiz und Sicherheit wollte, dass die Wohnsitzgemeinde über die Eröffnung eines Verfahrens informiert wird und die vorhandenen Akten der Gemeinde im Verfahren Verwendung finden. Dem ist der Kantonsrat gefolgt.

Heisst das, dass die Gemeinden Akteneinsicht erhalten?

Nein, eine Akteneinsicht für die Gemeinden ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Laut Kantonsratsbeschluss informiert die Behörde die Gemeinden, dass ein Verfahren eröffnet wurde und bittet um die vorhandenen Akten. In komplexen Situationen kann die Behörde die Gemeinde zu einer Stellungnahme einladen.

Wie beurteilen Sie die Ergebnisse insgesamt?

Wir sind mit der ersten Beratung zufrieden und können die Änderungen akzeptieren. Persönlich bin ich überzeugt, dass die Gemeinden gute Lösungen für die Umsetzung des K-ESR finden werden.



Herausgeberin

Amt für Gemeinden (JSD)
Bundesplatz 14, 6003 Luzern
Telefon 041 228 64 83
Fax 041 210 14 62
E-Mail atg@lu.ch
www.gemeindereform.lu.ch