

INFO

Gemeindereform 2000+

Juni 2010



DER RUF NACH VERLÄSSLICHEN ZAHLEN

Viele Fusionsgemeinden konnten ihren Steuerfuss senken und ihre Nettoschuld pro Einwohner abbauen. Einen ähnlich positiven Trend zeigen die Berichte über die Fusionen Littau-Luzern und Beromünster-Gunzwil.

Das Amt für Gemeinden wird oft gefragt: Gibt es verlässliche Zahlen, die den Erfolg von Fusionen ausweisen? Wir können zwar auf die positive Tendenz von Fusionsgemeinden hinweisen. Verlässliche Zahlen indessen haben wir nicht. Zum einen sind die Fusionen noch zu jung, um gefestigte Aussagen zu machen. Zum anderen sind Vergleiche von Zahlen vor und nach der Fusion kaum möglich. Rapperswil-Jona hat in den ersten zwei Jahren nach der Fusion Überschüsse von rund 12 Mio. Franken erzielt. Der Gemeinderat führt dieses Resultat auch auf die gute Wirtschaftslage zurück. Im Fusionsbericht steht: «Vergleiche (vor und nach der Fusion) sind insofern schwierig, als sich auch die nicht vereinigten Gemeinden entwickelt hätten (...).»

Nein, erhärtete Zahlen gibt es heute nicht. Der Erfolg von Fusionen wird sich erst aus der Distanz von zehn oder zwölf Jahren weisen, dann nämlich, wenn



Judith Lauber
Leiterin Amt für Gemeinden

die Unterstützungsgelder durch den Kanton wegfallen. Die Tendenz von heute ist aber positiv.

FUSION LITTAU-LUZERN: GELUNGEN

Die Fusion zwischen Littau und Luzern scheint gelungen. Die Synergien von 9 Mio. Franken werden bereits im ersten Jahr erreicht. Eine Umfrage hat ergeben, dass die Mehrheit der Bevölkerung mit der Umsetzung zufrieden ist. Ein Gespräch über das Erreichte mit Peter Mandler, Projektleiter.

Sie haben die Fusion Littau-Luzern über gut fünf Jahre eng begleitet. Ihre wichtigste Erfahrung dabei?

Peter Mandler: Wichtig für die erfolgreiche Volksabstimmung und das Gelingen des Fusionsprozesses waren der frühzeitige Einbezug aller Anspruchsgruppen: Öffentlichkeit, Politik, Mitarbeitende der Verwaltungen. Entscheidend war auch die breit abgestützte Projektorganisation unter der straffen Führung der beiden Exekutiven von Littau und Luzern.

Sie waren schon beim Erarbeiten des Fusionsvertrages dabei. Was war für das Gelingen der Fusion entscheidend?

PM: Mit dem Fusionsvertrag wurden klare Vorgaben gemacht und Leitplanken

gesetzt für den späteren Fusionsprozess. Das Klären der wichtigen, auch kritischen Punkte bereits in der Vertragsverhandlungsphase war für das Gelingen der Fusion entscheidend.

Im Schlussbericht zur Umsetzung der Fusion wird von mehreren Herausforderungen gesprochen. Welches waren denn nun die grössten für das Projekt?

PM: Organisatorisch gesehen waren es das Zusammenführen der beiden Verwaltungen (inklusive des Zusammenschlusses von Stadt- und Kantonspolizei) und das Integrieren der Mitarbeitenden der Gemeinde Littau in die neue Organisation. Aus finanzieller Sicht war es das Erreichen der Synergieziele: die Reduktion der Kosten um jährlich wiederkehrend 9 Mio. Franken.



Peter Mandler, Projektleiter

Die Herausforderungen für Sie als Projektleiter?

PM: Ein Fusionsprojekt in dieser Gröszenordnung war für mich eine Premiere. Die Herausforderung bestand darin, in Zusammenarbeit mit meinen Kollegen in der Projektleitung den Prozess so zu strukturieren, dass die gesteckten Ziele erreicht werden konnten. Herausfordernd war auch, die Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Anspruchsgruppen hinter die erarbeiteten Resultate zu bringen, sodass sie dazu stehen konnten – heute und auch morgen noch.

Hatten Sie am 17. Juni 2007 mit einem Ja gerechnet?

PM: Ja. Schon in den Diskussionen, die der Abstimmung vorausgingen, hatte sich eine positive Tendenz gezeigt. Breite Kreise aus Politik und Öffentlichkeit hatten erkannt, dass der Lebensraum Luzern über die Grenzen der Stadt hinausgeht und dass Herausforderungen in Bereichen der Raumentwicklung und Mobilität gemeindeübergreifend besser gelöst werden können als im Alleingang. Die Zeit für diesen ersten Schritt war reif.

Die Umsetzungsphase dauerte rund drei Jahre. Wie beurteilen Sie im Nachhinein diese Zeitspanne?

PM: Die Zeitdauer zwischen Volksabstimmung und Vollzug war zu lang. Aus meiner heutigen Sicht würde ein Jahr genügen. Wenn klar ist, dass fusioniert wird, muss die gemeinsame Verwaltung möglichst schnell realisiert werden. Damit werden Unsicherheiten vermindert, Entscheidungswege verkürzt und Synergien schneller realisiert. Kurz: Der Nutzen einer Fusion kommt viel schneller zum Tragen.

Worauf ist besonders zu achten bei der Leitung eines Projekts dieser Grösse?

PM: Auf eine offene, zeitgerechte Information aller Anspruchsgruppen, eine straffe, engagierte Projektführung mit klaren Zielvorgaben und Projektaufträgen, einen fairen, respektvollen Umgang mit allen am Projekt Beteiligten und ein motivierendes, konstruktives Projektklima.

Welche Vorgaben hatte das Projekt?

PM: Viele. Und wir haben sie dank dem grossen Einsatz aller am Projekt Beteiligten auch einhalten können. Die wichtigsten waren wohl, dass wir für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter aus Littau einen adäquaten Arbeitsplatz zu finden hatten, jährliche Netto-Einsparungen von 9 Mio. Franken zu erzielen waren und mit entsprechenden Leistungsanpassungen die unterschiedlichen Angebotsniveaus in Littau und Luzern auszugleichen waren.

Die Fusion Littau-Luzern stand vor der grossen Herausforderung, die 20 Mio., die vom Kanton nicht bezahlt werden konnten (Nein bei der Abstimmung) durch Synergien einzusparen. Der Bericht weist aus, dass das gelungen ist. Wie war das möglich?

PM: Wir haben das Realisieren der Synergien durch vorzeitige Zusammenschlüsse und schnelleres Umsetzen von Reorganisationsmassnahmen zeitlich vorgezogen. So war es möglich, schneller als geplant Einsparungen zu erzielen.

Wo kam es zu den grössten Einsparungen?

Die Synergievorgaben wurden auf alle städtischen Direktionen aufgeteilt, dementsprechend haben auch alle Direktionen – entsprechend ihrer Möglichkeiten – einen relevanten Beitrag geleistet.

Dann kommt die Stadt Luzern auch in Zukunft ohne Unterstützung durch den Kanton aus?

PM: Aus meiner Sicht müssen Fusionen in der Stadtregion Luzern durch den Kanton finanziell unterstützt werden. Kommt diese Unterstützung nicht zustande, sind weitere Fusionen kaum finanzierbar. Zudem wird die Zustimmung der städtischen Stimmbevölkerung aufs Spiel gesetzt.

Kurz vor der Fusion wurde der Steuerfuss von 1,85 auf 1,75 Einheiten gesenkt. Seit Kurzem wird wieder von einer Steuererhöhung gesprochen. Ist die Fusion daran schuld?

PM: Sicher nicht. Da sind eher die allgemeine Wirtschaftssituation und auch die kantonale Steuergesetzrevision ausschlaggebend.

Es scheint, die Fusion Littau-Luzern sei in allen Teilen gelungen. Der Vertrag konnte weitestgehend eingehalten werden, das Synergien-Ziel wurde erreicht. Ein voller Erfolg?

PM: Ja, das darf man wohl sagen. Das hat die Evaluation gezeigt, die wir zum Fusionsprozess mit externer, neutraler Unterstützung durchgeführt haben. Selbstverständlich kann in einem nächsten Projekt noch einiges besser gemacht werden.

Würden Sie bald wieder ein ähnliches Projekt begleiten?

PM: Käme noch einmal eine solche Aufgabe auf mich zu, würde mich das sehr reizen. Es war spannend und sehr befriedigend, zusammen in einem grossen, engagierten Team eine solche Herausforderung zu meistern. Auch wenn jedes Projekt stets Abenteuerliches und Überraschendes mit sich bringt.

Interview: Bernadette Kurmann



Heinz Bachmann, Leiter Rechtsdienst

K-ESR: NACHGEFRAGT

Die Kantone sind aufgefordert, das neue Vormundschaftsrecht des Bundes umzusetzen. Wo steckt das Projekt im Kanton Luzern?

Eine Projektgruppe der Regierung hat den Auftrag, Modelle für die künftige Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde K-ESR im Kanton Luzern vorzulegen. Geht es nach der Vorstellung des Regierungsrates, gehört das K-ESR weiterhin zu den Gemeindeaufgaben. Inzwischen stehen zwei verschiedene Organisationsmodelle zur Diskussion: Das eine orientiert sich eher an den Einzugsgebieten der heutigen Sozialberatungszentren, das andere an den neuen Gerichtskreisen. Im Moment finden Gespräche mit dem VLG statt, in denen die Frage der Trägerschaft für die neuen Fachbehörden geklärt wird.

Gibt es erste Vorstellungen, wie das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht K-ESR im Kanton Luzern aussehen könnte?

Ja, die gibt es. Wie erwähnt stehen verschiedene Modelle von dezentralen Fachbehörden zur Diskussion. Die Projektgruppe hat diese mit entsprechender Kostenschätzung in einem Grundlagenbericht dargestellt. Eines dieser Modelle ist ein dezentrales Modell mit kantonalen, das andere mit kommunaler Trägerschaft.

Bis wann gibt es erste Resultate?

Der Bericht wird jetzt mit dem VLG diskutiert. Wir rechnen damit, dass bis im August 2010 der Entscheid über die Trägerschaft feststeht. Geplant ist, dass im dritten und vierten Quartal 2010 die Vorlage erarbeitet und anschliessend in eine breite Vernehmlassung geschickt werden kann.

WIRKUNGSBERICHT ZUR FUSION BEROMÜNSTER-GUNZWIL

«Wir müssen gemeinsam voneinander profitieren», sagte Gemeindepräsident Ignaz Suter nach der Fusion Beromünster-Gunzwil im Januar 2009. Nun liegt ein erster Wirkungsbericht vor. Er zeigt, dass die neue Gemeinde gut auf Kurs ist.

Gemäss dem Wirkungsbericht vom Mai 2010 sind die beiden Gemeinden in den anderthalb Jahren seit der Fusion zusammengewachsen. Die einzelnen Ortsteile haben ihre Identität in der neuen Gemeinde behalten. Die gemäss Fusionsplanung formulierten Ziele sind sowohl in finanzieller wie auch in organisatorischer Hinsicht erreicht und zum Teil übertroffen worden.

- **Verwaltung:** Der entscheidende Vorteil einer grösseren Gemeindeverwaltung sind die besseren organisatorischen Möglichkeiten. Es profitieren sowohl die Kunden als auch die Angestellten von einem breiteren Wissen, dem grösseren Erfahrungsaustausch und besseren Stellvertretungen.
- **Gemeindehäuser:** Ziel war es, das Gemeindehaus Gunzwil einer attraktiven Nutzung zuzuführen. Mit dem Verkauf an die Ärztekasse und dem Aufbau eines Gesundheitszentrums ist das Vorhaben voll gelungen.
- **Kultur und Freizeit:** Das Vereinsleben und die kulturellen Anlässe sind von

der Fusion nicht direkt betroffen. Die Nutzung der Infrastruktur für vereinsinterne und gemeinnützige Anlässe ist kostenfrei.

- **Mit der Zusammenführung der beiden Schulpflegen** wurden die Abläufe zusätzlich vereinfacht. Die Klassengrössen wurden optimiert, die Hauswarte arbeiten enger zusammen, und die Stellvertretungen können sichergestellt werden.
- **Finanzen:** Der Rechnungsabschluss 2009 zeigt, dass die finanziellen Versprechungen vor der Fusion eingehalten werden konnten bzw. übertroffen wurden. Eine abschliessende Aussage kann jedoch erst nach dem Wegfall der zusätzlichen Gelder (Besitzstand im Finanzausgleich) gemacht werden. Der Steuervuss von Beromünster von 2,05 Einheiten (Gunzwil vor Fusion 2,25 E.) konnte für beide Gemeinden gehalten werden. Aufgrund der momentanen Situation kann eine Steuersenkung in Aussicht gestellt werden.



Fusionsfeier Beromünster-Gunzwil: mit Blick nach vorne.

SPANNENDE LEKTÜRE FÜR WACHE GEISTER

Wie funktioniert unser Kanton? Welches sind die Aufgaben der Gemeinden? Wie arbeiten die Parteien, wie die Fraktionen? Was ist ein Rechtsstaat? Auf all diese Fragen – und viele mehr – gibt der «Kommentar der Kantonsverfassung Luzern» Auskunft. Ein Muss für Politiker, Gemeinden, spannend für alle Luzernerinnen und Luzerner.

Nein, als «Vater der Kantonsverfassung» versteht sich Franz Wicki nicht, auch wenn ihm diese Bezeichnung dann und wann zugeschrieben wird. «Ich darf einen gewissen Stolz haben, dass eine neue Luzerner Verfassung zustande gekommen ist und diese bei der Abstimmung eine breite Akzeptanz gefunden hat.» Rasch lenkt der Präsident der Verfassungskommission von seiner Person weg hin zum breiten Personenkreis, der an der Erarbeitung der Verfassung beteiligt war: «Es war spannend, mit vielen Menschen aus den verschiedensten Kreisen zusammenzuarbeiten. Wir sprachen ohne Tabus über alles, das war eine gute Ausgangslage.»

Kurze Staatsverfassung

«Wir haben die kürzeste Verfassung der Schweiz», sagt der ehemalige Ständerat mit Freude. Eine radikale Änderung ist die neue Verfassung laut Franz Wicki aber nicht. «Sie wurde durch keine Revolution ausgelöst wie in früheren Zeiten.» Die neue Verfassung (siehe Kasten) sei klar, kurz und gut strukturiert. Die zeitgemässe Sprache ermögliche es jeder Bürgerin und jedem Bürger, sie zu verstehen.

Langer Kommentar

Mit über 700 Seiten (ohne Stichwortverzeichnis) ist der soeben erschienene

Kommentar dafür umso länger. Franz Wicki erklärt, warum: «Eine Verfassung soll keine Bestimmungen für den Einzelfall festlegen, sondern lässt Raum für die Rechtsentwicklung. Eine gute Verfassung ist ein verlässliches Fundament, auf dem Beschlüsse von Parlament, Regierung oder Gemeinden aufbauen. Der Kommentar dazu ist eine Hilfestellung für die konkrete Umsetzung und Anwendung der Bestimmungen.»

Für die praktische Politik...

Franz Wicki verneint die Frage vehement, ob es sich beim Kommentar um ein Buch vor allem für Juristen handle: «Eben nicht! Wer wendet denn die Verfassung an? Wer betreibt Rechtsetzung und muss darüber urteilen? Das sind das Parlament, die Gemeinderäte, die Gemeindegemeinschaften, die kantonalen oder kommunalen Verwaltungen und die Gerichte. Zu ihrer Hilfestellung ist der Kommentar gedacht.»

... und interessierte Geister

Zudem enthalte das Buch auch für jede Staatsbürgerin und jeden Staatsbürger viel Spannendes: Jemand will den Kanton einklagen, weiss nicht, wo: Der Kommentar gibt Antwort. Wie sieht ein Kantonswappen aus, wie muss eine Fahne aufgehängt werden? Im Kommentar gibt es Hinweise. Eine neue Par-



Franz Wicki, Präsident der Verfassungskommission

tei soll gegründet werden oder es gibt Fragen zur Einbürgerung: Der Kommentar deckt alle Fragen ab.

Leicht handhabbar

Das Buch hat Hunderte von Seiten, niemand wird es von vorne nach hinten lesen. «Richtig», sagt Franz Wicki, «das ist auch nicht nötig. Es gibt ein sehr gutes Stichwortverzeichnis. Damit kommt jeder weiter. Zudem haben die Autoren den Auftrag gehabt, verständlich zu schreiben. Das ist den allermeisten gelungen.»

Bernadette Kurmann

Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Prof. Dr. Paul Richli, Dr. Franz Wicki (Hrsg.), Stämpfli Verlag AG Bern, 2010. Bestellmöglichkeit mit beiliegendem Flyer.

Was ist ein Rechtsstaat?

Die Luzerner Kantonsverfassung ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Franz Wicki umschreibt sie als «Grundordnung des Kantons Luzern». Sie zeige auf, wie das Recht der Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Luzern gestaltet sei. Ein Rechtsstaat, sagt der Jurist, definiere sich dadurch, dass die Rechte gewährleistet und vollzogen werden. Jeder Einzelne könne sich darauf berufen. «Wird jemand in seinen Rechten eingeschränkt, dann kann er vor Gericht gehen und klagen. Die Verfassungen von Bund und Kantonen gewährleisten die Rechte, und die Richter haben die Pflicht, sie zu schützen.»