

INFO


Gemeindereform 2000+

Februar 2010



Die Bevölkerung gestaltet die neue Gemeinde Hitzkirch.

«SO BEWEGEN WIR DEN KANTON»

Der Regierungsrat will seine Strategie zur Stärkung des Kantons weiterführen. Dazu braucht er 70 Mio. Franken für Fusionen und 10 Mio. Franken für innovative Zusammenarbeitsprojekte. Regierungsrat Marcel Schwerzmann erklärt, wie diese Gelder eingesetzt werden sollen.

Eine ähnliche Gesetzesvorlage hat der Regierungsrat bereits 2007 in Vernehmlassung geschickt und kritische Reaktionen erhalten. Welches sind die Unterschiede zur heutigen Vorlage?

Marcel Schwerzmann: Damals wurde zu Recht kritisiert, dass das Gesetz nur Geld für Fusionen um die Zentren Sursee und Luzern vorsah. Neu sollen mit dem Geld Anreize sowohl für Gemeindevereinigungen in ländlichen als auch in städtischen Regionen geschaffen werden. Darüber hinaus können auch kommunale Zusammenarbeitsprojekte unterstützt werden. Jede Gemeinde in unserem Kanton muss letztlich die Chance haben, mit einem überzeugenden Projekt von solchen Geldern profitieren zu können.

Sie plädieren für die Lösung, den Fonds für Sonderbeiträge aufzustocken.

MS: Der Fonds für Sonderbeiträge gehört zum Finanzausgleich und ist ein bewährtes und gut funktionierendes Instrument. Es soll weitergeführt und finanziell gestärkt werden. Es ermöglicht, einer Gemeinde, die unverschuldet in eine Notlage geraten ist, gezielt Unterstützung zu leisten, ohne dass wir an den Grundsätzen des Finanzausgleiches schrauben müssen.

Der Kanton will 70 Mio. für Anreize für Fusionen auf der Landschaft und in den Zentren verwenden. Nach welchen Kriterien?

MS: Eine Fusion muss im Gesamtinteresse des Kantons liegen. Sehr detailliert werden die Schulden- und Lastensituation, aber auch der zukünftige Investitionsbedarf untersucht. Weitere Kriterien sind die Finanzkraft der fusionswilligen Gemeinden, deren Steuerfüsse, aber auch die direkten Folge-

STRATEGIE FÜR DIE ZUKUNFT

Während der Staat überall mit seinen Mitteln haushälterisch umgehen muss, ist die Versuchung gross, von reservierten Mitteln Beträge abzuzweigen und sie für andere Zwecke einzusetzen. Zu solchen Zweckentfremdungen lässt sich nur hinreissen, wer keine klare Strategie hat.

Arbeits-, Einkaufs- und Schulwege halten sich nicht an politische Grenzen. Öffentlichen Aufgaben müssen deshalb über die Gemeindegrenze hinaus geplant werden, um den Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen gerecht zu werden. Dies manifestiert sich bereits jetzt in einer zunehmenden Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und in Gemeindevereinigungen. Die Regierung und der Kantonsrat verfolgen die gemeinsame Strategie, diese strukturellen Anpassungen an Realitäten des Lebens zu unterstützen. Dazu sollen die reservierten 80 Mio. Franken aus dem Ertragsüberschuss 2006 dienen. Gelingen kann dies aber nur, wenn Gemeinden und Kanton ein gemeinsames Verständnis teilen und vorwärtsgerichtet zusammenarbeiten.



Nicole Bachmann
Projektleiterin Finanzdepartement



Marcel Schwerzmann, Regierungsrat

kosten einer Fusion. Diese Hauptkriterien sind bereits durch die erfolgreichen Fusionsprojekte praxiserprobt und eignen sich sowohl bei sanierungsbedingten wie auch bei strategischen Zusammenschlüssen.

Die Gelder werden ausschliesslich für die Gemeinden verwendet. Wie wird darauf geschaut, dass die Gelder zwischen Landschaft und Stadtregion gerecht aufgeteilt werden?

MS: Wir prüfen die besten, zukunftsversprechenden Projekte. Solche gibt es in städtischen wie in ländlichen Gebieten. Es ist unser politischer Auftrag, niemanden zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Es bleiben 10 Mio. Franken für «innovative Zusammenarbeitsprojekte». Was verstehen Sie darunter?

MS: Eine Fusion muss nicht in jedem Fall die richtige Lösung sein. Oft reicht auch eine enge Zusammenarbeit, damit Gemeinden in ihrer Entwicklung vorwärtskommen. Durch kommunale Zusammenarbeit können autonome Gemeinden ihren Handlungsspielraum vergrössern und so ihre Chancen selber nutzen. Zur Förderung der Zusammenarbeit von Gemeinden sollen deshalb 10 Mio. Franken – befristet auf 10 Jahre – zur Verfügung gestellt werden.

Bis heute hat der Regierungsrat vor allem Fusionen unterstützt. Jetzt sollen auch Zusammenarbeitsprojekte in den Genuss von Anreizen kommen. Hat die Regierung eine Kehrtwende gemacht?

MS: Nein. Zusammenarbeit kann für eine Gemeinde genauso Ziel führend sein, Kosten und Strukturen in den Griff zu bekommen, wie eine Fusion. Die Zusam-

menarbeit unter Nachbargemeinden verstehe ich eigentlich als Selbstverständlichkeit. Diese funktioniert in den allermeisten Fällen bereits sehr gut. Mit den reservierten Geldern für Zusammenarbeitsprojekte sollen Ideen und Modelle gefördert werden, die über das Alltägliche hinausgehen.

Der Kanton hat ein Entlastungspaket eingeläutet. Der Kanton soll insgesamt rund 27 Mio. Franken einsparen, das hat im Kanton (Bildung und Verwaltung) Opfer zur Folge. Da wären ja 80 Mio. Franken bereitgelegen.

MS: Ja, das wäre vielleicht populär gewesen, hätte aber von einer kurzfristigen Optik gezeugt. Die Mittel aus dem Kohäsionsfonds bilden nämlich die finanzielle Grundlage für die strukturelle Zukunftsstrategie des Kantons. Diese Investitionen sind wichtig und werden sich für unseren Kanton nachhaltig auszahlen! Wir haben in diesem Bereich bereits viel erreicht – und jetzt mitten im Fluss stehen zu bleiben, wäre eine kurzsichtige, mutlose Politik.

«EINE FUSION MUSS IM GESAMT-INTERESSE DES KANTONS LIEGEN. SEHR DETAILLIERT WERDEN DIE SCHULDEN- UND LASTENSITUATION, ABER AUCH DER ZUKÜNFTIGE INVESTITIONSBEDARF UNTERSUCHT.»

Die Vorlage obliegt dem obligatorischen Finanzreferendum. Beim Kantonsbeitrag Littau-Luzern hatte die Stimmbevölkerung Nein gesagt. Warum soll sie dieses Mal Ja sagen?

MS: Ich glaube, dass beim Kantonsbeitrag Littau-Luzern viele Menschen nicht verstehen konnten, weshalb die

Stadt Luzern vor der Abstimmung noch die Steuern gesenkt hat. Eine Mehrheit der Stimmberechtigten hatte daraus geschlossen, dass diese Fusion aus eigenen Kräften und ohne finanzielle Unterstützung durch den Kanton erfolgen könne. Die beiden Abstimmungen sind nicht miteinander vergleichbar. Aufgrund der Volksabstimmung über die 80 Millionen Franken wird noch nichts verteilt. Mit einem Ja kann für die reservierten Mittel eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Danach können die Gelder für erfolgreiche Fusions- oder Zusammenarbeitsprojekte eingesetzt werden.

Interview: Othmar Wüest

RESERVIERT E MITTEL

Um den Begriff der «reservierten Mittel» zu verstehen, muss um vier Jahre zurückgeblendet werden: Die Staatsrechnung 2006 schloss mit einem Ertragsüberschuss von 132,2 Millionen Franken ab. 80 Mio. Franken hat das Parlament damals zweckgebunden für einen Kohäsionsfonds zur Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes eingesetzt. Konkret wurde verlangt, dass eine gesetzliche Grundlage zu schaffen sei für die Ausrichtung von Entwicklungsbeiträgen zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), zur Stärkung der Zentren Luzern, Sursee und weiterer Regionalzentren sowie zur Unterstützung von potenzialarmen Gemeinden. Zudem sollte der Kohäsionsfonds die Strategie der Gemeindeentwicklung des Kantons Luzern unterstützen. Eine Strategie, von der Gemeinden, Regionen und damit der ganze Kanton gleichermassen profitieren sollen.



DIE REGIERUNG MUSS VORAUSSCHAUEN UND LÖSUNGEN FINDEN

Der Kanton Luzern soll noch stärker werden, und dazu braucht er zeitgemässe Strukturen. Der Prozess läuft seit über zehn Jahren. Der Aufbau neuer Strukturen kostet. Warum sich diese Investition lohnt, erklärt Regierungsrätin Yvonne Schärli.

Die Fusionsstrategie verfolgen Regierungsrat und der Kantonsrat seit 1997. Was war die Idee dahinter?

Yvonne Schärli: 1997 war der Kanton Luzern in einer finanziell schwierigen Situation: Er hatte steigende Defizite und hohe Schulden. Der Finanzausgleich war kompliziert und intransparent. Die kleinen Gemeinden hatten finanzielle und personelle Probleme, und ihre Aufgaben wurden immer komplexer. Die Bevölkerung verlangte nach einem leistungsfähigen Kanton und Gemeinden mit zeitgemässen Dienstleistungsangeboten. Der Kanton war gefordert und entschied sich mit Luzern '99 für Strukturanpassungen.

«UNSERE STRATEGIE IST ERFOLGREICH UND ERHÄLT SCHWEIZWEIT STARKE ANERKENNUNG.»

Die Vorstellung von damals waren 60 bis 70 Gemeinden. Heute gibt es 12 Fusionen mit insgesamt 87 Gemeinden. War das damalige Ziel zu ehrgeizig?

YS: Der Prozess zeigte sich schwieriger als anfänglich angenommen. Eine Fusion ist nicht nur ein organisatorischer Prozess, sondern in erster Linie ein demokratischer. Ein Prozess, der mit starken Emotionen verbunden ist. Es braucht Zeit, bis sich die Bevölkerung mit dem Thema auseinandersetzt und am Ende entscheiden kann. Das wurde unterschätzt.

Was hat sich an der Strategie der Regierung in all den Jahren verändert?

YS: Wir sind abgekommen von der Vorstellung, dass sich Regionen nach einem vorgegebenen Perimeter zusammenschliessen. Wir gehen heute den pragmatischen Weg: Wir unterstützen das Machbare im Vertrauen darauf, dass die positiven Auswirkungen von Fusionen weitere Schritte zulassen. 2007 haben Kantonsrat und Regierungsrat in der Strategie zudem einen wichtigen neuen Akzent gesetzt: Für den Kanton Luzern und die Gemeinden wäre es von Vorteil, wenn auch die wirtschaftlichen Zentren im Kanton, Agglomeration Luzern und Region Sursee, ihre Strukturen überprüfen würden.

Der Kanton verfolgt die Strukturanpassung, um stärker zu werden. Was heisst das für den Kanton, was für die Gemeinden?

YS: Die Strukturen des Kantons Luzern sind kleinteilig. In vielen kleinen Einheiten wird die gleiche Arbeit verrichtet: Alle Gemeinden haben einen eigenen Gemeinderat, eine eigene Verwaltung, sie betreiben eine Politik auf engem Raum. Das bedeutet viele Sitzungen, Arbeiten, die mehrfach verrichtet werden. Kurz: eine Organisation mit hohem Aufwand an personellen und finanziellen Ressourcen.

Was bringen Fusionen den Bürgerinnen und Bürgern?

Es hagelte Kritik nach der Ankündigung der Strukturreform 1997.

YS: Für sie ändert durch eine Fusion nicht so viel, wie das im Vorfeld von Fusionen oft befürchtet wird. Befragte Einwohnerinnen und Einwohner klagen weder über Identitäts- noch Demokratieverlust. Im Gegenteil würde der Grossteil der Bevölkerung der Fusion auch im Nachhinein wieder zustimmen. Der tatsächliche Nutzen besteht darin, dass die Gemeinde durch die Fusion optimal organisiert Dienstleistungen anbieten und Synergien nutzen kann.

«IDENTITÄT UND DEMOKRATISCHES ENGAGEMENT BRAUCHT ES ABER AUCH IN EINER FUSIONIERTEN GEMEINDE, WENN SICH DER ORTS-TEIL IM NEUEN GEFÜGE GEHÖR VERSCHAFFEN WILL.»

Kritiker sagen, Fusionen seien ein Angriff auf die Autonomie der Gemeinden und auch auf den Föderalismus.

YS: Diese Aussagen halte ich für falsch. Zum einen sind Fusionen im Kanton Luzern ein sehr demokratischer Prozess. Es sind die Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden, die am Ende über den Weg ihrer Gemeinde an einer Abstimmung entscheiden. Was den Föderalismus betrifft: Es sind die starken Gemeinden, die am Föderalismus teilhaben. Eine Gemeinde, die ihre Aufgaben kaum mehr wahrnehmen kann und von anderen Gemeinden und vom Kanton abhängig ist, verfügt über zu wenig Eigenständigkeit, damit sie sich ins föderalistische System einbringen könnte. So gesehen stärkt die Gemeinderreform die Gemeinden und den Föderalismus.

Der Kanton beteuert seit Anfang der Reform, er mache keinen Druck auf die Gemeinden. Mit dem Wirkungsbericht



Yvonne Schärli, Regierungsrätin

werden die kleinen Gemeinden ab 2013 nicht länger bevorzugt behandelt. Ihr Versuch, sich zu wehren, zeigte im Kantonsrat kaum Wirkung.

YS: Ich verstehe die grossen Gemeinden, die kleine Gemeinden, die sich in den vergangenen Jahren kaum bewegt haben, nicht länger bevorzugt behandeln möchten. Ich kann auch das Gefühl von Autonomieverlust der kleinen

Gemeinden nachvollziehen. Was seit Langem angedacht ist, soll nun realisiert werden: die Gleichbehandlung aller Gemeinden im Finanzausgleich. Ob wir wollen oder nicht, Veränderungen sind unvermeidbar. Wir sollten sie vermehrt auch als Chance verstehen. Demokratische Mitbestimmung braucht es auch in einer fusionierten Gemeinde, wenn sich ein Ortsteil im neuen Gefüge Gehör verschaffen will.

Altbewährte Strukturen wie Gemeindegrenzen oder Wahlkreise werden aufgelöst. Das schafft Verunsicherung.

YS: Gesellschaftliche Veränderungen verlangen nach Auseinandersetzung und stetig neuen Lösungen. Die Alternative hiesse: abwarten und schauen, was kommt. Das kann nicht die Strategie eines Regierungsrates sein. Die Bevölkerung erwartet, dass er die neuen Herausforderungen rechtzeitig angeht.

In der Zwischenzeit sind die Agglomeration Luzern und die Region Sursee am Abklären. Genügen ihre Strukturen auch nicht?

YS: Bei Jeder Fusion geht es darum, Doppelspurigkeiten zu eliminieren, die Organisation zu verbessern, über grössere Gebiete zu planen, Synergiemöglichkeiten zu nutzen. Das sind die Chancen für kleine und grosse Fusionsgemeinden. Von starken Zentren profitiert aber auch der Kanton. Von ihnen kommen die meisten finanziellen Mittel. Diese können zum Wohle der gesamten Bevölkerung wieder investiert werden.

Der Kanton Luzern will noch einmal 70 Mio. in Fusionen investieren, 10 Mio. für Zusammenarbeitsprojekte. Das ist viel Geld. Wie lässt sich diese Investition rechtfertigen?

YS: Mit der Aufgabe des Regierungsrates, das Wohl der Bevölkerung auch in Zukunft zu sichern. 1997 hat der Regierungsrat mit der Strukturreform eine Lösung für die zukünftigen Herausforderungen gesucht. Unsere Strategie ist erfolgreich und erhält schweizweit starke Anerkennung. Dieser Prozess der Stärkung muss weitergeführt werden. Dazu brauchen die Gemeinden finanzielle Mittel.

Interview: Bernadette Kurmann

Karikaturen: NLZ 1997





Stephan Arnold

E-GOVERNMENT-STRATEGIE LUZERN

Vor einem Jahr wurde das Projekt LuEgov gestartet. Inzwischen wurde die Strategie durch die LuData-Projektsteuerung zur Vernehmlassung freigegeben. Wohin führt die Strategie? Ein Gespräch mit dem Projektleiter Stephan Arnold.

Gestartet wurde das Projekt LuEgov unter dem Dach von LuData, einer Plattform für gemeinsame Vorhaben von Gemeinden und Kanton. Eine erste Analyse hatte gezeigt, dass im Kanton Luzern im Bereich E-Government Handlungsbedarf besteht. Gesamtschweizerisch liegen wir im Mittelfeld. Es gibt Kantone wie St. Gallen oder Zürich, die weiter sind. Seit 2007 liegt die übergeordnete E-Government-Strategie Schweiz vor. Daran hat sich der Kanton Luzern bei der Ausarbeitung der eigenen Strategie angelehnt.

Wissen, wohin wir gehen

«Eine E-Government-Strategie brauchen wir, um unsere Ziele zu definieren und Handlungsschwerpunkte festzulegen. Wir wollen definieren, wie sich E-Government entwickeln soll. Was wollen wir erreichen? Bis wann? In welchem Bereich?», erklärt der Projektleiter den Sinn und Zweck der Strategie. Entscheidend dabei sei gewesen, sich einig zu werden über die wichtigsten Handlungsfelder, die sogenannten Handlungsschwerpunkte: Welches sind die relevanten öffentlichen Leistungen für Wirtschaft und Bevölkerung, bei denen das elektronische Angebot ausgebaut werden

Zum Begriff

E-Government will die Möglichkeit für Wirtschaft und Bevölkerung schaffen, die wichtigen Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln zu können. Die Behörden ihrerseits sollen ihre Geschäftsprozesse modernisieren und untereinander elektronisch verkehren.

soll: die Bewilligungsverfahren, Prozesse im Steuerwesen oder die Informationsangebote? Oder sind zuerst die die technischen Voraussetzungen zu schaffen? Zudem werden in der E-Government-Strategie Luzern auch die Bereiche zur Optimierung der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Verwaltungen definiert. «In der Strategie ist festgehalten, wie sich der Kanton Luzern im Bereich E-Government weiterentwickeln soll.»

«EINE E-GOVERNMENT-STRATEGIE BRAUCHEN WIR, UM UNSERE ZIELE ZU DEFINIEREN UND HANDLUNGSSCHWERPUNKTE FESTZULEGEN.»

Regelung der Zusammenarbeit

Ein entscheidender Teil der Arbeit waren die Definition der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton sowie der Aufbau einer neuen Organisation. Die Umsetzung der Strategie bedingt eine Organisationsform, die eine gemeinsame Führung von Gemeinden und Kanton ermöglicht. Der Verband Luzerner Gemeinden VLG und der Regierungsrat sind die Auftraggeber. Sie setzen ein Steuergremium ein. Als zentrales, operativ tätiges Element für die Umsetzung der Strategie wirkt die Fachstelle E-Government. Die Fachstelle setzt die Strategie in Zusammenarbeit mit den Projekteignern in den Verwaltungseinheiten um (s. Organigramm Seite 6).

Aufgaben der Fachstelle

Die Hauptaufgabe der Fachstelle besteht darin, Projekte zu koordinieren

und damit die Nutzung von Synergien sicherzustellen. Zudem erarbeitet sie Grundlagen und Richtlinien zur Strategieumsetzung, führt ein Projektportfolio, erstellt Budget und Finanzplan, prüft gemeinsame Projekte und ist zuständig für die Kommunikation. «Die Fachstelle setzt die Projekte nicht direkt um. Dies geschieht durch Gemeinden oder kantonale Dienststellen», erklärt Stephan Arnold und verweist auf die personelle Besetzung der Fachstelle. Je ein Vertreter aus Gemeinden und Kanton bilden als Beauftragte für E-Government mit insgesamt 100 bis 120 Stellenprozenten die Fachstelle.

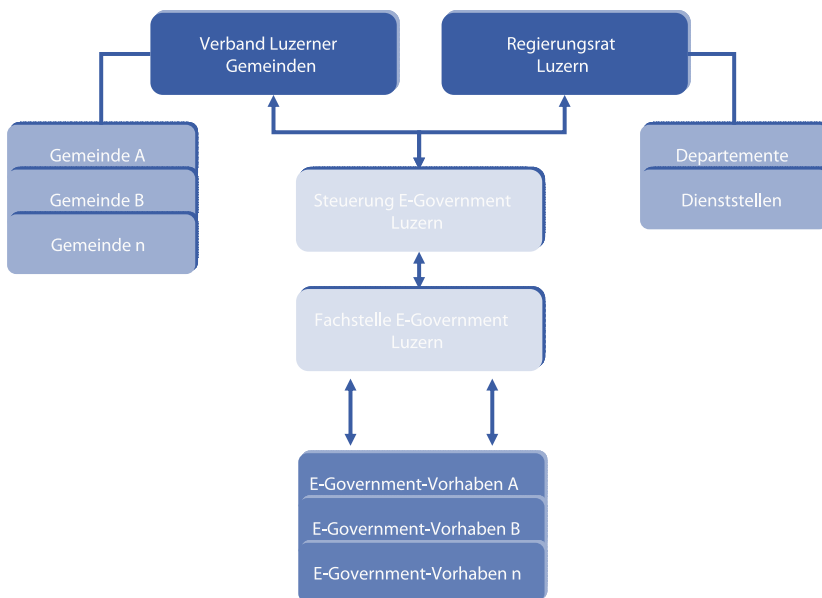
Gute Zusammenarbeit

Die vorliegende Strategie und die Rahmenvereinbarungen wurden von Kanton und Gemeinden gemeinsam erarbeitet. Der Projektleiter spricht von einer guten, zielorientierten Zusammenarbeit. Auf eigenen Wunsch wird die Vernehmlassung bei den Gemeinden durch den VLG durchgeführt. Er wird dazu eigene Informationsveranstaltungen durchführen (s. Kasten Seite 6).

«DIE FACHSTELLE SETZT DIE PROJEKTE NICHT DIREKT UM. DIES GESCHIEHT DURCH DIE GEMEINDEN ODER DIE KANTONALEN DIENSTSTELLEN.»

Antwort auf (fast) alle Fragen

Ziel der Strategie ist es, ein kundenorientiertes E-Government aufzubauen. Was heisst das? Stephan



Arnold verweist auf das angedachte «E-Government-Portal». Ein zentraler, themen- und bedürfnisorientierter Zugang für die Bevölkerung – aber auch für die Wirtschaft. Ein Zugang für alle Bedürfnisse, sei es ein Baugesuch oder eine Meldung bei der Einwohnerkontrolle. Weiter sollen die Gemeinden die Informationen für ihre Gemeinde-Portale zentral beziehen und anzeigen können.»

Vereinfachung der Arbeit

Vorteile sollen sich auch für die Verwaltungen ergeben. Stephan Arnold erwähnt als Beispiel den elektronischen Zugriff auf die Register. «Wenn die Verwaltungen heute eine Auskunft einholen wollen, telefonieren sie oder schreiben einen Brief an die zuständige Stelle. Verwaltungen in den Gemeinden und im Kanton sollen die Möglichkeit erhalten, direkt auf die Register zuzu-

greifen: im Steuerbereich, Strafregister usw. – vorausgesetzt, sie haben die Berechtigung dafür. Unter der Nutzung der Datenaustauschplattform wird zudem der Datenaustausch zwischen Gemeinden, Kanton und Bund verbessert. Das spart Zeit, und die Arbeit auf den Verwaltungen wird vereinfacht.»

Vorgehen in Etappen

Die Umsetzung der E-Government-Strategie erfolgt durch Projekte und ist auf zehn Jahre ausgelegt. Wieso diese lange Zeit? Der Projektleiter verweist auf die Komplexität und Vielfalt der Strategie, aber auch auf die Finanzierung. Er spüre einen starken Willen bei VLG und Kanton, die E-Government-Strategie umzusetzen. Ein zentrales Thema sei die Finanzierung. Stephan Arnold: «In beiden Gremien muss ein Sensibilisierungsprozess laufen. Die Umsetzung einer so umfassenden Strategie bindet finanzielle Mittel. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben wir den Zeithorizont bis 2020 gesetzt. Wir möchten in Etappen arbeiten und dabei eine Priorisierung der Aufgaben vornehmen.»

Bernadette Kurmann

Veranstaltung des VLG

Der VLG hat an der Generalversammlung im Januar 2010 seine Mitglieder erstmals über die E-Government-Strategie Luzern informiert. In der Zwischenzeit sind die Gemeinden zur Vernehmlassung eingeladen. Der VLG möchte die Informationen aus erster Hand an seine Mitglieder weitergeben und lädt zu zwei Veranstaltungen ein:

- Freitag, 26.2.2010, 16.00 Uhr, Emmenbrücke, Zentrum Gersag
- Mittwoch, 10.3.2010, 17.00 Uhr, Schenkon, Begegnungszentrum

Alle Vernehmlassungsunterlagen und weitere Informationen zum Projekt LuEgov sind auf der Website www.ludata.lu.ch verfügbar.