

Planungsbericht des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 48

über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform



Übersicht

Grundidee der Gemeindereform

Mit Luzern '99 haben wir im Januar 1997 auch eine Gemeindereform eingeleitet, die darauf abzielt, dass der Kanton und seine Gemeinden attraktiv und wettbewerbsfähig bleiben.

- *Wir wollen zukunftsfähige Gemeindestrukturen schaffen, um der Regierung, dem Parlament und den Gemeindebehörden für die Gestaltung der Zukunft grösseren politischen und finanziellen Handlungsspielraum zu verschaffen.*
- *Die Gemeinden sollen ihre Aufgaben autonom, kompetent und kostengünstig erfüllen.*
- *Die staatlichen Leistungen sollen sowohl quantitativ wie qualitativ einen hohen Standard behalten und allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese in ihrer Gesamtheit finanziell stärker belastet werden. Dies setzt voraus, dass die Verbesserungspotenziale konsequent genutzt werden und gleichzeitig der Gedanke der Solidarität zwischen den Gemeinwesen gestärkt wird.*

Die konkreten Arbeiten zielen deshalb darauf hin,

- *die Autonomie der Gemeinden zu erhöhen, damit die Gemeinden jene Aufgaben, die für ihre Identität politisch und psychologisch wichtig sind, selbständig und eigenverantwortlich erfüllen können (hoher Delegations- und Autonomiegrad),*
- *eine dezentrale Aufgabenerfüllung nahe bei der Bevölkerung zu ermöglichen,*
- *wo notwendig grössere Leistungserbringer zu schaffen,*
- *eine Kosten sparende Auf- und Ausgabenverteilung zu schaffen.*

All dies wird nur möglich sein, wenn das Anforderungsprofil der Gemeinde als unterste Staatsebene erhöht werden kann. Wir sind überzeugt, dass es deshalb eine Strukturreform braucht. Gleichzeitig müssen aber auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die Finanzierung der Aufgabenerfüllung neu geregelt werden.

Der Erfolg der Reform hängt ganz wesentlich von der Offenheit und der Veränderungsbereitschaft von Behörden, Verwaltungen und Bevölkerung ab. Eine weitere Voraussetzung besteht darin, dass Kanton und Gemeinden je in ihrer Gesamtheit vor und nach der Reform finanziell nicht stärker belastet werden. Wir wollen partnerschaftlich mit den Gemeinden am Projekt weiterarbeiten und so dazu beitragen, dass sich das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden weiter verbessert. Es sollen Lösungen angestrebt werden, von denen mittel- und langfristig alle bezüglich Nutzen und Leistungsfähigkeit profitieren.

Zusammenfassung des Berichts

Die Gemeindereform lässt sich in die Teilprojekte Aufgabenreform, Finanzreform und Strukturreform unterteilen. Die Zusammenhänge und gegenseitigen Abhängigkeiten von Aufgaben, Finanzen und Strukturen machen eine ganzheitliche Betrachtungsweise notwendig.

Strukturreform

Seit dem Beginn vor rund drei Jahren hat die Gemeindereform eine Reihe positiver Wirkungen ausgelöst. Der Prozess wird zunehmend öffentlich diskutiert. Viele Veränderungen sind inzwischen möglich, und die Sensibilität für anstehende Probleme ist

gestiegen. Inzwischen sind auch eine Vielzahl von neuen kommunalen Zusammenarbeiten entstanden, und fast die Hälfte der Gemeinden hat sich an einem der zwölf Pilotprojekte beteiligt. Damit gehört Luzern im Bereich der Gebiets- und Verwaltungsreformen zu den fortschrittlichsten Kantonen. Ähnliche Reformbestrebungen sind auch in anderen Kantonen im Gange (z. B. Bern, Fribourg, Tessin usw.). Die bisherigen Erfolge sind erfreulich und für die Umsetzung des Projekts ermutigend. Die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit soll deshalb weiter gefördert werden, vor allem weil sie zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Mittel führt. Weil die Gemeinden heute schon zusammenarbeiten, können die grösseren Effizienzsteigerungen nur mit Gebietsreformen realisiert werden, wobei die grössten Potenziale im Investitions- und Entwicklungsbereich liegen. Diese lassen sich nur mittel- und langfristig realisieren. Gebietsreformen führen in der Regel auch direkter zur Stärkung der Gemeinden als die intensiviertere Zusammenarbeit. Sie sind am besten geeignet, die Ziele der Gemeindereform zu erreichen. Gemeindevereinigungen sollen deshalb mit Priorität gefördert werden. Im Rahmen eines Anreizmodells sollen spezielle finanzielle Beiträge eingesetzt werden, damit Gemeindevereinigungen für die betroffenen Gemeinden auch kurzfristig wirtschaftlich verkraftbar sind. Der Kanton soll auch künftig als Moderator der Weiterentwicklung der luzernischen Gemeinden tätig sein. Der vorliegende Planungsbericht zeigt deshalb auch auf, in welche Richtung diese Entwicklung gehen soll. Im Vordergrund steht die Förderung regionaler Zentren. Mit einer Verfassungsbestimmung zur Zusammenarbeit und Vereinigung von Gemeinden soll die verfassungsrechtliche Grundlage für die Umsetzung der Bestrebungen der Gemeindereform geschaffen werden.

Aufgabenreform

Die Gemeinden sollen jene Aufgaben erfüllen, die für ihre Identität besonders wichtig sind. Diese Aufgaben sollen sie nach dem Prinzip AKV abschliessend erfüllen (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung [inklusive Finanzen] sind deckungsgleich). Das Hauptziel der Aufgabenreform ist deshalb die konsequente Entflechtung. Gleichzeitig werden optimale Betriebsgrössen und eine Nutzenoptimierung angestrebt. Die Verteilung der Aufgaben darf aber nicht zu unzumutbaren regionalen Unterschieden führen. Schliesslich sollen nach dem allgemein gültigen Subsidiaritätsprinzip möglichst viele Aufgaben an die Gemeinden delegiert werden. Dem Prinzip «Wer zahlt, befiehlt» folgend müssen mit der Aufgabenverschiebung auch die finanziellen Mittel für deren Erfüllung bereitgestellt werden. Wegen der konsequenten Entflechtung und der Stärkung der Gemeinden im Sinne von abschliessender Aufgabenerfüllung muss auch das heutige Kontrollsystem des Kantons überdacht werden. An Stelle der heutigen Kontrollmechanismen soll ein Gemeinde-Controlling aufgebaut werden. (Controlling verstanden als Führungsinstrument des Gemeinderates, und zwar als Begleitung und Steuerung von der Planung über die Entscheidung und die Durchführung bis zur Kontrolle.) Der Kanton beschränkt sich auf die Überprüfung dieses Controllings und greift erst ein, wenn die kommunalen Instrumente nicht genügen.

Finanzreform

Schliesslich ist die ganze Reform nicht möglich, ohne den finanziellen Teil anzupassen. Für die Aufgabenerfüllung müssen die notwendigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Die so entstehenden finanziellen Lastenverschiebungen sollen über die Ver-

änderung der Kantons- und Gemeindeanteile an die Sozialversicherungswerke des Bundes (AHV, IV usw.) oder über den Staatsbeitragssatz für die Volksschulbeiträge ausgeglichen werden. Zur Finanzreform gehört auch die Einführung eines neuen Finanzausgleichsmodells. Der indirekte Finanzausgleich soll abgeschafft werden. Der Maximalsteuerfuss und der Bedarfsausgleich als Instrumente des heutigen Finanzausgleichs werden durch einen markanten Ausbau des Steuerkraftausgleichs (im neuen Modell Ressourcenausgleich genannt) ersetzt. Ein Teil dieses Ausgleichs soll horizontal, d. h. von den finanzstarken Gemeinden, finanziert werden. Überdurchschnittliche Lasten, die aufgrund der Topographie und der Geographie oder aufgrund einer besonderen Bevölkerungsstruktur entstehen, sollen über den Strukturausgleich kompensiert werden. Die unterschiedliche Schuldensituation der Gemeinden wird beim neuen Finanzausgleichsmodell nicht berücksichtigt. Dafür muss noch eine Lösung gefunden werden.

Umsetzung

Die Realisierung der Vorschläge zur Aufgabenreform führt zu einer Mehrbelastung des Kantons von rund 10 Millionen. Für den direkten Finanzausgleich soll der Kanton mindestens gleich viele, tendenziell sogar mehr Mittel bereitstellen als heute. Konkrete Zahlen liegen noch nicht vor. Der Ausgleich der kantonalen Mehrbelastung soll über eine Veränderung der Beitragssätze bei den Sozialversicherungen oder der Lehrerbe-soldung wieder ausgeglichen werden.

Für die Umsetzung des vorliegenden Berichts soll eine neue Projektorganisation eingesetzt werden. Die Aufgabenreform und die Finanzreform werden weitgehend durch Gesetzesrevisionen umgesetzt. Die Federführung für diese Revisionsvorhaben liegt bei den Departementen der kantonalen Verwaltung. Auch für die Strukturreform braucht es Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die ebenfalls unter der Federführung der kantonalen Verwaltung vorbereitet werden. Die Gemeinden sollen bei der Erarbeitung der Revisionsvorlagen mitwirken können. Sie sollen zudem in die neue Projektorganisation eingebunden werden.

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Projektfortschritt	7
1.	Einleitung	7
2.	Projektziele.....	8
3.	Bisherige Projektarbeiten.....	10
4.	Bemerkungen des Grossen Rates.....	11
5.	Rechenschaft über die finanziellen Mittel.....	13
6.	Die bisherigen Wirkungen der Reform	14
7.	Andere Kantone	15
II.	Strukturreform (Verwaltungsreform und Gebietsreform)	16
1.	Gemeindegrösse und Leistungsgrenzen der Gemeinden	16
2.	Die Pilotprojekte	17
3.	Erkenntnisse aus den Pilotprojekten	21
4.	Die Verwaltungsreform (Zusammenarbeit).....	22
5.	Die Gebietsreform	25
6.	Das Gemeindepersonal	27
7.	Finanzielle Anreize für Vereinigungen	28
8.	Fazit und Fortsetzung der Strukturreform	30
III.	Raumordnung und Gemeindestruktur.....	31
1.	Einleitung	31
2.	Notwendigkeit einer Zielstruktur.....	31
3.	Die Massnahmen	32
4.	Landkarte für die Strukturreform	32
5.	Fazit und Fortsetzung	33
IV.	Aufgabenreform.....	34
1.	Ein neues Führungsmodell.....	34
2.	Das Controlling.....	38
3.	Beispiele für die neue Aufgabenzuteilung.....	40
4.	Die Auswirkungen	46
5.	Präsentation und Reaktionen	47
6.	Fazit und Umsetzung.....	47
V.	Die Finanzreform.....	48
1.	Einnahmenteilung (Verteilung der Steuerquellen).....	48
2.	Ausgabenteilung	48
3.	Der Finanzausgleich.....	50
4.	Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.....	53
5.	Präsentation und Reaktionen	53
6.	Fazit und Umsetzung.....	54

VI.	Die finanziellen Konsequenzen der neuen Aufgabenzuteilung und des neuen Finanzausgleichs.....	54
VII.	Umsetzung des Projekts.....	55
	1. Allgemeines.....	56
	2. Projektorganisation und Projektname.....	57
	3. Die grössten Hindernisse.....	57
	4. Finanzielle Mittel.....	58
VIII.	Antrag.....	58
	Entwurf eines Grossratsbeschlusses.....	59
	Anhänge.....	61

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform zur zustimmenden Kenntnisnahme.

I. Ausgangslage und Projektfortschritt

1. Einleitung

Die Gemeinden gelten auch im Kanton Luzern als Kernzellen von Staat und Gesellschaft, obwohl die politischen Gemeinden erst im letzten Jahrhundert entstanden sind. Der Grundstein für die heutige Stellung der Gemeinden wurde erst mit der Verfassung der helvetischen Republik (1798) gelegt. Diese hob alle politischen Vorrechte der alteingesessenen Bürger auf und setzte an ihre Stelle die Gemeinschaft der Einwohner. Genau genommen brachte erst die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 die rechtliche Gleichstellung aller Schweizer in Gemeindefragen. Die schweizerische und damit auch die luzernische Gemeindeorganisation hat sich im Vergleich zu anderen Staaten als äusserst stabil erwiesen. Obwohl die Gemeinden sich in ihrer Grösse unterscheiden, gab es bis heute nur ganz wenige Versuche, durch Zusammenlegungen eine Vereinheitlichung zu schaffen. Zwischen 1848 und 1999 hat sich die Zahl der politischen Gemeinden gesamtschweizerisch von 3203 auf 2903 verringert. Eine grössere Zahl von Vereinigungen gab es in den letzten zehn Jahren in den Kantonen Freiburg und Thurgau.

Diese stabilen Verhältnisse dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Aufgaben und Strukturen der Gemeinden in den letzten Jahrzehnten stark verändert haben. Um die Aufgabenerfüllung auch in kleineren Gemeinden zu gewährleisten, konzentrieren sich die Schweizer Gemeinden seit dem 19. Jahrhundert vor allem auf die interkommunale Zusammenarbeit. Wissenschaftliche Studien der Universitäten Bern¹ und Zürich zeigen, dass die Gemeinden in den letzten Jahren stärker unter Druck geraten sind, weil die kommunalen Aufgaben zugenommen haben und komplexer geworden sind. Die Entwicklung der Wirtschaft in den Neunzigerjahren hat zusätzlich zur Verschlechterung der Finanzlage der Gemeinden beigetragen und zum Anstieg ihrer Verschuldensquote geführt. Hinzu kommt, dass Ansprüche und Kritikbereitschaft von Einwohnerinnen und Einwohnern gestiegen sind. Die Bereitschaft, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, hat aber eher abgenommen. Dieses von der Wissenschaft skizzierte Bild bestätigen auch eine Befragung der Uni-

¹ «Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation»; A. Ladner, D. Arn, U. Friedrich, R. Steiner und J. Wichtermann; Januar 2000

versität Bern bei den Gemeindeschreiberinnen und -schreibern im Jahr 1998 und ältere Vergleichsstudien. Gemäss dieser Befragung stossen heute mehr und mehr Gemeinden bei der Erfüllung einzelner Aufgaben an die Leistungsgrenzen.

Diese Ausgangslage und der anhaltende Druck auf die Staatsfinanzen waren letztlich der Grund für eine Reform. Inzwischen aber ist die Förderung transparenter, effizienter, führbarer und entwicklungsfähiger Strukturen mindestens ebenbürtiges Ziel unserer Strukturreform. Die zurzeit gültige Gesetzgebung und der Finanzausgleich sind auf die Stützung der kleinräumigen Gemeinde- und Verwaltungsstrukturen angelegt. Beim indirekten Finanzausgleich sind zusätzlich vielfältige, unüberschaubare Mechanismen entstanden. Die Gesetze wurden laufend den neuen Anforderungen von Gesellschaft und Staat angepasst. Gleichzeitig hat sich auch die Organisationsstruktur verändert. Neben den 107 Gemeinden bestehen heute zirka 280 Gemeindeverbände oder -verträge, mit denen kommunale Aufgaben erfüllt werden. Fazit: Die Gemeindeorganisation als Ganzes ist sehr kompliziert geworden. Es ist offensichtlich, dass Geld in diesem komplizierten Netz von Organisationen und Gesetzen versickert.

Zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts stellt sich deshalb nicht nur für den Kanton Luzern die Frage, wie weit er mit der skizzierten Feingliederung den politischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden kann. Die Gemeindereform schafft neue Rahmenbedingungen. Sie entsprechen den heutigen und den zukünftigen Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft und ermöglichen den Gemeinden und Verwaltungen eine Entwicklung. So werden Voraussetzungen geschaffen, damit die luzernischen Gemeinden die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen können.

2. Projektziele

Die allgemeine Zielsetzung haben wir Ihnen in der Einleitung zum vorliegenden Bericht dargelegt. Die operativen Ziele haben wir wie folgt festgelegt:

- Erstens geht es um die Stärkung der Gemeinden. Sie sollen in die Lage versetzt werden, die ihnen zugeordneten Aufgaben selbständig und in der überwiegenden Mehrheit ohne finanzielle Unterstützung durch den Kanton zu erfüllen. Dabei soll die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Letzteres ist im Rahmen der Projektarbeiten erfolgt.
- Zweitens geht es um Effizienzsteigerungen, wodurch auch Einsparungen erzielt werden sollen. Es muss darum gehen, die vorhandenen finanziellen Mittel sparsamer und gleichzeitig wirkungsvoller einzusetzen. Dabei steht die Schaffung von grösseren Leistungserbringern (Gemeinden oder Verbund von Gemeinden) im Vordergrund. Als Massnahmen sollen Gemeindevereinigungen und stärkere Zusammenarbeit vertieft geprüft werden.

Es geht also darum, die Gemeinden zu stärken und ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Dazu ist eine Strukturreform nötig und die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden müssen entflochten und neu verteilt werden. Die Ausgaben- und Ein-

nahmenteilung sind entsprechend anzupassen und vorhandene Sparpotenziale müssen genutzt werden.

Zu Beginn des Projekts Luzern '99 haben wir jährliche Einsparungen von 75 Millionen Franken in Aussicht gestellt. Diese Einsparungen lassen sich zum grösseren Teil nur langfristig einholen. Im Zwischenbericht vom 18. August 1998 (B 135) haben wir Ihnen dargelegt, dass die Einsparungen sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden erzielt werden sollen. Vor dem Hintergrund der Effizienzsteigerung halten wir an diesen 75 Millionen Franken fest. Wir verstehen darunter eine verbesserte Dienstleistung zu gleichen Preisen oder eine gleiche Dienstleistung zu günstigeren Preisen. Damit lassen sich überall dort keine sofortigen Einsparungen ausweisen, wo allfällige Gewinne in verbesserte Dienstleistungen investiert werden. Hinzu kommt ein Weiteres: Die vom Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) durchgeführten Studien in den Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land sowie in Wolhusen und Werthenstein haben für den Fall von Gemeindevereinigungen direkte Einsparpotenziale von etwa 1 bis 2,5 Prozent der jährlichen Ausgaben der Laufenden Rechnung ermittelt. Hochgerechnet auf die Ausgaben aller Gemeinden ergibt dies eine Summe von rund 20 bis 50 Millionen Franken. Selbstverständlich gilt es zu berücksichtigen, dass dieses direkt messbare Einsparpotenzial bei den grossen Gemeinden, namentlich der Agglomeration von Luzern, nur teilweise realisierbar ist. Hier stehen Vereinigungen kaum zur Diskussion. Dafür dürfte bei diesen Gemeinden das Einsparpotenzial durch verstärkte Zusammenarbeit und durch die Einführung neuer Führungsinstrumente (wie sie beispielsweise das Projekt WOV aufzeigt) in absoluten Zahlen sehr viel höher sein. Auch lassen sich durch Benchmarking weitere, heute nicht quantifizierbare Kosten einsparen. Voraussetzung dazu ist allerdings eine Neukonzeption des Finanzausgleichs (siehe dazu Kapitel V) und die Einführung von Betriebsbuchhaltungen. Ein Teil dieses Rationalisierungspotenzials wird auch über die neue Aufgabenzuteilung realisierbar sein. Durch konsequente Aufgabenentflechtung können Doppelzuständigkeiten und damit Doppelspurigkeiten eliminiert werden. Auch das wird sich Kosten senkend auswirken. Hinzu kommen die Einsparungen, die nicht beim laufenden Aufwand zu suchen sind. Weitaus grössere Einsparungen können im Bereich der Investitionen erzielt werden. Diese Kosten lassen sich aber heute nicht einmal abschätzen. Durch eine geschickte Strukturpolitik kann langfristig mit Sicherheit sehr viel Geld gespart werden. Als Beispiel dient die Fusion von Feuerwehren wie beispielsweise jene im Hitzkirchertal: Unter anderem werden einige Feuerwehrmagazine nun nicht mehr gebraucht. Für den Moment wird damit aber nichts gespart; die Gebäude müssen weiterhin in den Bilanzen geführt und amortisiert werden. Die Einsparungen entstehen in einigen Jahren, wenn die Magazine nicht mehr saniert und unterhalten werden müssen.

Es kann also mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass mit der Gemeinde-reform langfristig Einsparungen von jährlich mindestens 75 Millionen Franken möglich sind. Bei dieser Betrachtungsweise macht es keinen Sinn, das tatsächlich realisierte Sparpotenzial auszurechnen und darüber Rechenschaft abzulegen. Wie gesagt: Ein Teil wird ohnehin in verbesserte Dienstleistungen investiert. Ein anderer Teil wird schrittweise erst langfristig realisiert und ein weiterer Teil kann im Sinn eines Rationalisierungseffekts nicht jedes Mal auf Luzern '99 zurückgeführt werden.

3. Bisherige Projektarbeiten

Zunächst möchten wir die erfreulich gute Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern des Verbands der Luzerner Gemeinden (VLG) hervorheben. Sie haben in konstruktiv-kritischer Art wesentliche Impulse zu einzelnen Themen und zum Projekt als Ganzem eingebracht.

Am 18. August 1998 haben wir Sie im Rahmen des Zwischenberichts über die Zielsetzungen, den Projektstand und über die Umsetzungsstrategie informiert. Dort finden Sie auf Seite 49 die kurzfristigen Umsetzungsschritte. Die folgende Zusammenstellung soll aufzeigen, wie wir diese Schritte angepackt haben. Der vorliegende Planungsbericht baut auf dem Zwischenbericht von 1998 auf. Wir verzichten deshalb bewusst auf Wiederholungen. Der Verständlichkeit halber wird es an einzelnen Stellen aber trotzdem unumgänglich sein, auf den Zwischenbericht von 1998 zurückzukommen. Nach dessen Verabschiedung haben wir die Projektorganisation in einigen Punkten geändert. Die wichtigsten Änderungen sind schon im Bericht B 135 aufgezeigt.

Eine Expertengruppe hat ihre Arbeiten aufgenommen und einen Vorschlag zur Lösung der Finanzierungsfrage erarbeitet. Für die konzeptionellen Arbeiten wurde ein externes Mandat erteilt. Konkret liegt nun ein Vorschlag für einen neuen Finanzausgleich für den Kanton Luzern vor. Wir verweisen auf das Kapitel V.

Die Arbeitsgruppe Aufgabenzuteilung und Pflichtenheft der Gemeinden hat ihre bisherigen Arbeiten in leicht veränderter Zusammensetzung fortgesetzt. Für die konzeptionellen Arbeiten wurde ein externes Mandat erteilt. Die Arbeitsgruppe hat ihren vorläufigen Bericht mit den Vorschlägen für eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Oktober 1999 vorgelegt. Die Schlussfassung des Berichts liegt inzwischen vor. Wir verweisen auf das Kapitel IV.

Die Arbeitsgruppe Planungsstudien und Pilotprojekte hat dazu beigetragen, dass sich mittlerweile fast die Hälfte der Gemeinden an einem Pilotprojekt beteiligen. Wir verweisen auf das Kapitel II. Schlussresultate liegen zurzeit erst mit der Studie aus Werthenstein–Wolhusen und aus den Projektarbeiten in den Gemeinden Alberswil–Ettiswil–Kottwil vor.

Der Einbezug der Aspekte der Raumplanung und der Raumordnung wurde durch zwei Studienaufträge sichergestellt. Das Raumplanungsamt hat einen Diskussionsbeitrag zur Frage der räumlichen Gliederung des Kantons erarbeitet. Die Regionalplanungsverbände haben diesen Vorschlag überprüft und Vorschläge für die administrative und organisatorische Strukturierung dieser Räume erarbeitet. Wir verweisen auf das Kapitel III. Basierend auf den Studienergebnissen der Raumplanung haben wir Vorschläge für die anzustrebende Struktur des Kantons erarbeitet. Dieser Plan zeigt auf, in welchen geografischen Räumen der Kanton in Zukunft Gemeindeaktivitäten mit erhöhter Priorität unterstützen wird. Wir verweisen auf das Kapitel III.

Das Projekt Gemeindereform ist sehr komplex. Dies darf bei der Kommunikation nicht unterschätzt werden. Entsprechend haben wir nach dem Zwischenbericht vom 18. August 1998 die personellen und die finanziellen Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit wesentlich verstärkt. Es wurde ein Konzept erarbeitet mit dem Ziel, die gesamte Dimension der Gemeindereform bei den Behörden und bei der breiten Bevölkerung verständlich darzulegen. Für die Gemeindeverwaltungen haben wir ein

Bulletin geschaffen, um sie über den gesamten Prozess systematisch auf dem Laufenden zu halten. In vielen Veranstaltungen und Vorträgen, an denen Mitglieder des Regierungsrates und der Projektleitung teilgenommen haben, wurde der Kontakt zu Behördenmitgliedern und zur Öffentlichkeit hergestellt. Es war uns wichtig, mit ihnen über so grosse Vorhaben wie neue Aufgabenzuteilung und neuer Finanzausgleich ins Gespräch zu kommen. Die Anregungen wurden in den weiteren Verlauf der Arbeiten aufgenommen. Die recht komplizierten Expertenberichte wurden zu allgemein verständlichen und optisch anschaulichen Prospekten verarbeitet. Systematisch berichteten wir in den Medien über den Stand der Arbeiten und über die Aktivitäten in den diversen Pilotprojekten. Den Gemeinden selber standen wir – wenn immer möglich – für ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit beratend zur Seite.

Wir beabsichtigen, den eingeschlagenen Weg dieser Informationspolitik weiterzugehen, weil wir überzeugt sind, dass wir mit einer aktiven, offenen Kommunikation einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg des Projekts Gemeindereform leisten können. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel werden wir im Rahmen der Staatsvoranschläge beantragen.

Der interkantonale Vergleich zu möglichen Anreizmodellen für Gemeindezusammenschlüsse zeigt, dass das Thema bei vielen Kantonen aktuell ist, aber erst wenige funktionierende Modelle in Anwendung sind. Die Anreizmodelle sind weiterhin ein aktuelles Thema, das noch nicht abschliessend bearbeitet werden konnte. Aufgrund erster Untersuchungen können wir Ihnen aber einen Vorschlag unterbreiten (Kapitel II). Die laufende Gesetzgebung wurde soweit wie möglich auf die Zielsetzungen der Gemeindereform ausgerichtet. Eine vollständige Koordination war allerdings nicht möglich, weil die Vorschläge für die neue Aufgabenzuteilung und den Finanzausgleich erst gegen Ende des Jahres 1999 bekannt wurden. Zudem sind sie als Arbeitsgruppenvorschläge naturgemäss noch wenig verbindlich. Mitte Jahr wurden die Arbeiten für ein Gesetz über die Zusammenarbeit und die Zusammenlegung von Gemeinden an die Hand genommen. Die Vorarbeiten für dieses Gesetz werden aber noch rund ein Jahr in Anspruch nehmen. Für den Verfassungsartikel, der zur breiteren Legitimation der Projektzielsetzungen in Aussicht steht, werden wir Ihnen im Herbst eine separate Vorlage unterbreiten.

4. Bemerkungen des Grossen Rates

Anlässlich der Beratung des Zwischenberichts B 135 hat der Grosse Rat acht Bemerkungen überwiesen. Die folgende kurze Darstellung gibt Ihnen Auskunft darüber, was wir daraus gemacht haben.

Mehr Frauen (Bemerkung 1)

Im Rahmen des Möglichen wurde dieser Forderung nachgekommen. In die Arbeits- und Expertengruppen wurden zusätzlich zwei Frauen aufgenommen. Das Projektteam wurde mit einer weiteren Frau verstärkt und bei der Vergabe von Aufträgen an externe Fachleute haben wir darauf geachtet, dass mindestens zu einem Drittel Frauen berücksichtigt wurden. Die aktuelle Projektorganisation findet sich in Anhang 1.

In die Gemeindereform sind alle Gemeinden einzubeziehen (Bemerkung 2)

Auch dieser Forderung wurden wir gerecht. Zum einen betreffen die Reformvorschläge für den Finanzausgleich und die Ideen für eine neue Aufgabenteilung alle Gemeinden. Zum anderen wurde mit den Agglomerationsgemeinden von Luzern aktiv das Gespräch gesucht. Ansätze zu einigen Projekten waren bei der Verabschiedung des vorliegenden Berichts erkennbar. So haben die drei Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens die Untersuchung ihrer Verwaltung im Sinn von Benchmarking an die Hand genommen. Die Neue LZ berichtete am 4. Januar 2000 darüber. Die Gemeindepräsidenten des Rontales haben die Bereitschaft bekundet, unter der Moderation des Projektteams von Luzern '99 einen Workshop zum Thema «Visionen für das Rontal» durchzuführen. Die Gemeindepräsidenten und -präsidentinnen, die Gemeindeamänner sowie die Sozialvorsteher und -vorsteherinnen der Agglomeration diskutieren den Start eines Projekts mit dem Ziel, das Marketing der Region und die Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen zu stärken.

Zu den ungelösten Problemen von Stadt und Agglomeration Luzern gehören die Definition und die Abgeltung von Zentrumslasten. Wir haben uns entschlossen, dieses Problem gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden anzugehen und eine gemeinsame Projektorganisation zu erstellen. In erster Linie wollen wir dabei eine Moderatorenrolle übernehmen. Allerdings ist zu beachten, dass der Kanton sehr schnell auch inhaltlich betroffen ist, sodass wir in einzelnen Fragen auch Position beziehen müssen. Wir können uns im Interesse des gesamten Kantons nicht nur auf die Rolle des Coachs beschränken.

Die Agglomerationsgemeinden müssen aber noch erhebliche Hindernisse überwinden, um zu einer gemeinsamen Zielsetzung zu finden. Wir können Ihnen deshalb erst anlässlich der Ratsdebatte weiter gehende Informationen liefern.

Einbezug von Gebietsumteilungen und Gemeindeumverteilungen (Bemerkung 3)

Diese Ideen fanden in unsere Überlegungen Eingang. So stellt man sich beispielsweise im Projekt Werthenstein–Wolhusen die Frage, ob Schachen nicht eher ein Ortsteil der Gemeinde Malters ist. Ähnliche Überlegungen sind in andern Gebieten des Kantons möglich. Sie werden eingebracht, sobald konkrete Projekte an die Hand genommen werden. Zudem haben wir die Terminologie geändert und sprechen von Gebietsreformen, ein Begriff, der neben den Gemeindevereinigungen auch Gebietsumteilungen umfasst. Im Rahmen der Erarbeitung eines Gesetzes über die Zusammenlegung und die Zusammenarbeit von Gemeinden werden wir das Anliegen zudem weiterbearbeiten.

Finanzausgleich und Aufgabenteilung (Bemerkungen 4, 8)

Die Fragen rund um den Finanzausgleich, auch um den direkten Finanzausgleich, und die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden standen in der abgelaufenen Projektphase im Zentrum. Siehe dazu auch die Kapitel IV und V. Mit dem vorliegenden Bericht kommen wir auch der Forderung nach, Aufgabenteilung und Finanzierung gleichzeitig zu bearbeiten und zu präsentieren.

Vorschläge, in welchen Bereichen eine Aufgabenüberprüfung notwendig ist (Bemerkung 5)

Schon bei der Beratung des Zwischenberichts vom 18. August 1998 haben wir Ihnen die Vorschläge für einen Leistungsabbau nur als Nebenprodukt der Aufgabenreform in Aussicht gestellt. Der Abbau kann aufgrund der Projektanlage nicht das primäre Ziel der Aufgabenreform sein. Konkrete Vorschläge können wir Ihnen dazu heute noch nicht machen.

Zur Aufgabenzuteilung haben wir eine vollständige und detaillierte Liste der Aufgaben der öffentlichen Hand erstellt. Mit diesem Instrument wird es möglich sein, bei der Umsetzung der Projektarbeiten eine Leistungsüberprüfung durchzuführen. Primäres Ziel der Aufgabenreform wird es sein, Doppelspurigkeiten aufzuzeigen und zu vermeiden. Eine weitergehende Diskussion wird im Zusammenhang mit der Totalrevision der Staatsverfassung möglich sein. Eine solche breit abgestützte Diskussion wird nötig sein, weil die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass der politische Konsens für einen Abbau staatlicher Leistungen äusserst schwierig und die Kompromissbereitschaft der politischen Kräfte zurzeit nicht sehr gross ist.

Effizientere und demokratischere Modelle für interkommunale Zusammenarbeit (Bemerkung 6)

Die interkommunale Zusammenarbeit ist heute im Gemeindegesetz und in den einschlägigen Fachgesetzen hinreichend geregelt. Die Bestimmungen sollen im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes systematisch und grundlegend überarbeitet werden. Dieses Vorhaben ist ein Resultat der bisherigen Projektarbeiten.

Keine Zwangsfusionen (Bemerkung 7)

Dieser Bemerkung wurde bei der Fortführung der Projektarbeiten nach dem Zwischenbericht vom 18. August 1998 ganz besondere Beachtung geschenkt. Alle in der Zwischenzeit gestarteten Gemeindeprojekte laufen unter der Verantwortung und der Federführung der Gemeinden. Die Projektorgane der Gemeindereform unterstützen die Gemeinden auf deren Wunsch.

5. Rechenschaft über die finanziellen Mittel

Am 13. Mai 1997 haben Sie für das Projekt Luzern '99 einen Kredit von 2,8 Millionen Franken bewilligt². Knapp die Hälfte war für das Teilprojekt Gemeindereform reserviert. Bis Ende 1999 haben wir davon rund 1 Million Franken verbraucht. 600 000 Franken haben wir für die Löhne der speziell für das Projekt angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und für die Entlastung der Regierungsstatthalter und des Departementssekretärs des Justizdepartements verwendet. Die Regierungsstatthalter hatten mit ihren guten lokalen und regionalen Kenntnissen und als Mediatoren eine sehr wichtige Funktion zu erfüllen. Der Departementssekretär des Justizdepartements wurde als Projektleiter eingesetzt.

² Botschaft über einen Sonderkredit für die konzeptionelle Vorbereitung des Projekts Luzern '99 vom 25. Februar 1997, B 80

250 000 Franken gaben wir für externe Mandate (inklusive Aufwendungen des Amtes für Statistik) aus, und rund 140 000 Franken kosteten die notwendige Infrastruktur (Büromiete) und der Sachaufwand für die Projektarbeiten (Büromaterial, Druckkosten, Fotokopien usw.).

Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit sind zum überwiegenden Teil in den Lohnkosten enthalten, da wir weitgehend auf teures Informations- und Werbematerial verzichtet haben. Im Unterschied zu den übrigen Teilprojekten von Luzern '99 wird die Gemeindereform auch im Jahr 2000 fortgesetzt. Die neue Projektorganisation wird erst nach der Behandlung des vorliegenden Berichts durch Ihren Rat bestimmt. Bis zu diesem Zeitpunkt werden wir weitere 340 000 Franken für Lohnkosten, Infrastruktur und Sachaufwand benötigen. Diese Mittel sind im Projektkredit gemäss Ihrem Beschluss vom 13. Mai 1997 enthalten und werden Ende September 2000 aufgebraucht sein.

Für die Unterstützung konkreter Gemeindeaktivitäten haben Sie in den Vorschlägen 1999 und 2000 je einen Kredit von 450 000 Franken bewilligt. Hinzu kommen Sonderbeiträge im Rahmen des direkten Finanzausgleichs. Letztere haben wir bislang für Gemeindeprojekte im Rahmen der Gemeindereform nicht beansprucht. Hingegen konnten wir im Umfang von rund 300 000 Franken bis Ende 1999 acht Gemeindeprojekte unterstützen. Die meisten Projekte sind noch im Gang, sodass wir auch die für das Jahr 2000 im Budget vorgesehenen Beträge beanspruchen werden. Über die Verwendung der Gelder werden wir im Rahmen der Jahresrechnung Rechenschaft ablegen. Einige weitere Details finden Sie im Kapitel II.

Die Gemeindereform ist ein sehr kostengünstiges Projekt. Dies war nur dank einem hohen Anteil an Milizarbeit und vielen Sonderleistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Justizdepartements, der anderen Departemente und der Gemeinden möglich.

Mit all den oben skizzierten Arbeiten haben wir die konzeptionellen Vorarbeiten für eine Strukturreform und damit auch für die Gemeindereform im Rahmen des Projekts Luzern '99 abgeschlossen. In der Folge geht es nun um die Umsetzung der Konzepte. Dazu ist eine neue Projektorganisation nötig, die ab Mitte 2000 aktiv werden soll.

6. Die bisherigen Wirkungen der Reform

Das Teilprojekt Gemeindereform hat bereits eine ganze Reihe sehr positiver Wirkungen ausgelöst. Die wichtigste ist ein Prozess, der zunehmend vorbehalt- und urteilslose Diskussionen über alle denkbaren Veränderungen zulässt. So wurden beispielsweise Feuerwehrfusionen wesentlich erleichtert. Das Projekt wird zwar von der Gebäudeversicherung und dem Feuerwehrinspektorat geleitet und zielstrebig voran geführt. Der rasche Erfolg und die offenen Diskussionen wären aber ohne die Leitlinien der Gemeindereform kaum möglich gewesen. Ähnliches gilt bezüglich anderer Projekte; z. B. die Zusammenfassung mehrerer kommunaler Zivilschutzorganisationen oder die Delegation der Veranlagungskompetenz im Steuerwesen.

Mit der Einleitung des Reformprozesses ist, namentlich bei den Gemeindebehörden, die Sensibilität für anstehende und für zukünftige Probleme gestiegen. Besonders erfreulich ist das Verständnis für die Anliegen des Kantons und anderer Gemeinden, das wir in verschiedenen Gesprächen feststellen konnten. Die Gemeinde-reform hat aber auch ganz konkrete Auswirkungen gezeitigt. Die Ankündigung der Sparziele hat dazu beigetragen, dass verschiedene Gemeinden ihre Pläne, vor allem im Investitionsbereich, nochmals überprüft und redimensioniert haben. Nebst vielen weiteren Massnahmen (z. B. Reduktion des Abschreibungssatzes für Investitionen) und Sparanstrengungen hat auch die konsequente Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Abteilung Finanzausgleich des Finanzdepartementes und der Regierungsstatthalter dazu geführt, dass die Aufwendungen für den direkten Finanzausgleich in den letzten Jahren deutlich gesunken sind.

Aus konkreten Studien und Gemeindeprojekten sind eine Vielzahl von neuen kommunalen Zusammenarbeiten entstanden: Die Zusammenlegung der Gemeinde-verwaltungen von Schwarzenbach und Beromünster, die Vereinigung der Sozialämter der Gemeinden Adligenswil und Udligenswil sowie die Bestrebungen für die Aufhebung der Bürgergemeinde von Willisau-Stadt sind nur ein paar Beispiele, die durch die Gemeindereform direkt oder indirekt gefördert wurden.

Mit dem Start verschiedener Pilotprojekte hat die Diskussion um die regionalen Interessen eine neue Dimension erhalten: Im Michelsamt ist ein Regionalrat gegründet worden. In Sursee, im unteren Surental, im Wigertal, rund um Hochdorf und im Hitzkirchertal laufen ähnliche Diskussionen. In der Agglomeration und der Stadt Luzern entsteht der Wunsch, die Stellung der Agglomeration im Wettbewerb der schweizerischen Zentren zu verbessern. Gemeindepräsidenten, -ammänner und Sozialvorsteherinnen definieren in der Folge konkrete Zusammenarbeitsgebiete. Im Hitzkirchertal wird auf Initiative der Gemeinde Hitzkirch ein konkretes Projekt lanciert. Die Frage wird zur Diskussion gestellt, ob eine kleine Gemeinde überhaupt noch eine eigene Gemeindeverwaltung benötigt oder ob eine zentrale gemeinsame Verwaltung für ein Gebiet wie das Hitzkirchertal nicht sinnvoller wäre. Alle diese Aktivitäten werden in absehbarer Zeit Früchte tragen und einen Beitrag leisten zu den beiden Projektzielen «Stärkung der Gemeinden» und «Effizienzsteigerungen».

7. Andere Kantone

Bereits im Zwischenbericht vom 18. August 1998 wurde auf den Seiten 32 ff. dargestellt, wie andere Kantone ihre Strukturen reformieren wollen. In der Zwischenzeit sind die anderen Kantone aktiv geblieben. Im Kanton Bern hat der Regierungsrat im Januar 1999 ein Gemeindeprojekt gestartet mit dem Ziel, eine Strategie «Gemeinden» zu erhalten, welche die kantonalen Stellen befähigen, ihrem Auftrag gegenüber den Gemeinden nachzukommen. Der Kanton Tessin hat sein Fusionsprojekt forsch vorangetrieben und bereits erste Gemeindevereinigungen realisiert. Der Kanton Freiburg hat das finanzielle Anreizmodell revidiert. Der Regierungsrat hat zudem bekannt gegeben, dass er ab dem Jahr 2006 Gemeinden auch gegen deren Willen zur Fu-

sion zwingen will, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben als Gemeinwesen zu erfüllen. Der Kanton Glarus hat über die Änderungen des Steuergesetzes und des Finanzausgleichs Anreize für die Vereinfachung seiner komplizierten Gemeindestruktur geschaffen. Der Kanton Graubünden fördert die Gemeindefusionen ebenfalls erfolgreich. 1998 haben die Gemeinden Rona und Tinizong fusioniert. Der Regierungsrat des Kantons Jura hat 1999 ein Gemeindefusionsprojekt gestartet. Der Kanton Aargau fördert vor allem die Zusammenarbeit unter den Gemeinden, kann aber mit der Fusion von Mühlethal und Zofingen ebenfalls schon eine Vereinigung ausweisen. Mit der Diskussion um die Fusion von Rapperswil und Jona sind die Gemeindestrukturen auch im Kanton St. Gallen ein Thema geworden. Im Kanton Wallis führten die Diskussionen um die Gemeindestrukturen zum konkreten Vereinigungsprojekt von drei Gomser Gemeinden.

II. Strukturreform (Verwaltungsreform und Gebietsreform)

1. Gemeindegrösse und Leistungsgrenzen der Gemeinden

Luzern zählt im schweizerischen Vergleich verhältnismässig viele mittelgrosse Gemeinden. Die mittlere Grösse der Einwohnerschaft von luzernischen Gemeinden lag Ende 1998 bei 1711 Personen und damit deutlich unter dem schweizerischen Mittelwert von rund 2444. Im zentralschweizerischen Vergleich fällt auf, dass Luzern neben Uri die kleinsten Gemeinden hat. Die mittlere Grösse der Zuger Gemeinden beispielsweise ist im Durchschnitt viermal höher als die luzernischen. Im internationalen Vergleich verzeichnen nur Frankreich und Island kleinere Gemeinden als der Kanton Luzern (vergleiche dazu Anhang 8³).

Eine Untersuchung der Universität Bern (die nicht in allen Punkten überzeugt)⁴ zeigt auf, dass es in der Schweiz eine Vielzahl kleiner Gemeinden mit strukturellen Problemen gibt. Danach ist es den Gemeinden in den letzten Jahren zunehmend schwerer gefallen, den Erwartungen gerecht zu werden und die vielfältigen Aufgaben zu erfüllen. Die Kritik am «Staatsversagen» sei inzwischen auf die Gemeinden ausgedehnt worden. Eine Studie der Universität Zürich⁵ nennt die Gründe für diese Probleme:

- Durch die zunehmende Politikverflechtung sind die Gemeinden vermehrt Vollzugsorgane der Kantone und des Bundes geworden,
- die freiwilligen Aufgaben im kulturellen und sozialen Bereich haben zugenommen,
- die Bürgerinnen und Bürger haben höhere Erwartungen an die Rechtmässigkeit, Effektivität und Effizienz der Kommunalverwaltung.

³ Angaben gemäss Bundesamt für Statistik (BFS): Gemeindegrösse in der Schweiz per 1.1.1999

⁴ Gemeindeformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation; A. Ladner u. a., Januar 2000

⁵ Hans Geser; Die kommunale Milizverwaltung in der Bewährungsprobe, Zürich 1989

Laut der Studie gibt es neben den klassischen Vollzugsaufgaben (wie z. B. Einwohnerkontrolle oder Zivilstandswesen) mehr anspruchsvolle Zuständigkeits- und Ermessensfragen, die komplexes Know-how erfordern (wie z. B. bei Baubewilligungen). Ein weiteres Problem sei, dass für sämtliche Gemeinden eines Kantons grundsätzlich die gleichen Vorschriften über Organisation, Rechte und Pflichten gelten, unabhängig von ihrer Grösse oder Bevölkerungsstruktur. Die Folgen dieser Veränderung seien für viele Gemeinden Finanzprobleme, welche durch die stagnierenden Steuereinnahmen bei der Wirtschaftskrise Anfang der Neunzigerjahre noch verstärkt worden seien.

In einer weiteren Studie von 1994 stellte Professor Geser fest, dass ein grosser Teil der Gemeinden Mühe habe, ihre Infrastrukturaufgaben zu erfüllen. Und weiter: «Die Belastung der Verwaltung hat eine starke lineare Beziehung zur Gemeindegrösse, Finanzkraft und zur Personalknappheit in der Verwaltung.»

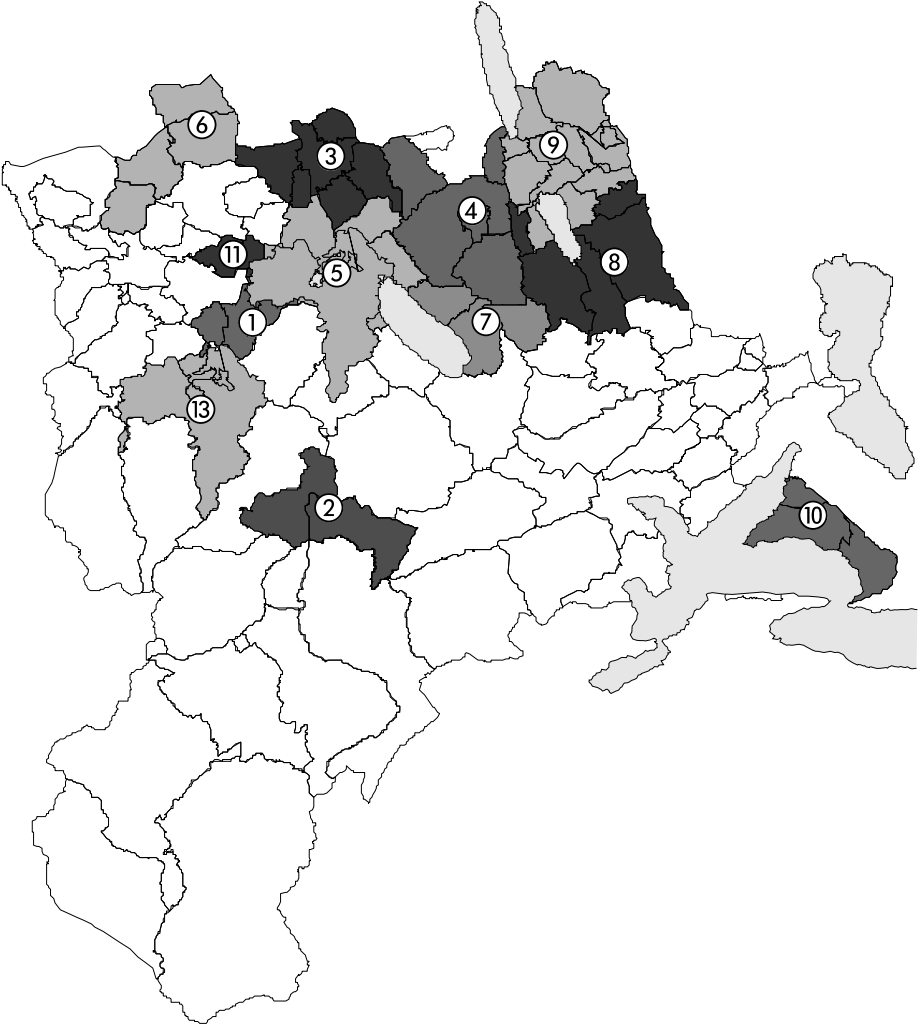
Die von der Universität Bern durchgeführte Befragung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber von 1998 ergab ein ähnliches Bild. Natürlich können die gesamtschweizerischen Ergebnisse für den Kanton Luzern leicht anders ausfallen. Im Grundsatz und in der allgemeinen Aussagekraft stimmen sie aber auch für die luzernischen Gemeinden. In der Lehre werden vier Möglichkeiten aufgezeigt, wie auf die Überforderung der Gemeinden reagiert werden kann: Technische Anpassungen (dazu wird vor allem die interkommunale Zusammenarbeit gezählt), Intensivierung des Finanzausgleichs, Zentralisierung der Aufgabenerfüllung und strukturelle Anpassung (dazu wird die Vereinigung von Gemeinden gezählt).

Der Kanton Luzern hat sich bis heute vor allem auf die interkommunale Zusammenarbeit konzentriert. Die wachsenden Anforderungen an die Gemeinden machen nun aber deutlich, dass auch andere Massnahmen, wie die Gebietsreform, nötig sind. Die in der Lehre aufgeführten Reformmöglichkeiten sind in unserer Gemeindereform weitgehend berücksichtigt. Während die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit Gegenstand des Projekts ist, wurden Bestrebungen wie NPM/WOV nicht explizit integriert. Eine wesentliche Mehrbelastung des Kantons durch den Finanzausgleich, wie sie in der Lehre vorgeschlagen wird, kommt nicht in Frage. Dagegen sprechen die finanzielle Situation und die formulierten Projektziele. Hingegen schlagen wir einen horizontalen Finanzausgleich vor (vgl. Kapitel V). Im Rahmen der Aufgabenteilung (siehe Kapitel IV) zeigt sich eine Tendenz zur Kantonalisierung von Aufgaben. Die Projektziele streben aber eine Stärkung der Gemeinden an, die tendenziell eher mit einer Dezentralisierung erreicht werden kann. Schliesslich haben wir den Ansatz der strukturellen Anpassungen zum Gegenstand der Gemeindereform gemacht und vertieft untersucht.

2. Die Pilotprojekte

Im Rahmen der Gemeindereform hat sich eine ganze Reihe von Gemeinden zu verschiedenen Pilotprojekten zusammengefunden. In diesen Projekten werden Zusammenarbeit und Gebietsreform als Lösungsmöglichkeiten untersucht.

Die nachfolgende Karte zeigt die geographische Ausdehnung der einzelnen Pilotprojekte. Die Detailbeschreibungen zu den einzelnen Projekten finden Sie in Anhang 9.



Nr.	Name und beteiligte Gemeinden	Kurzbeschreibung und Projektstand
1	Pilotprojekt AEK Alberswil–Ettiswil–Kottwil	<p>Das Projekt soll</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vor- und Nachteile einer Fusion prüfen und – Zusammenarbeitsmöglichkeiten aufzeigen. <p>Der Schlussbericht liegt vor. Die Gemeinden prüfen das weitere Vorgehen.</p>
2	Zukunft der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen	<p>Eine Studie soll aufzeigen,</p> <ul style="list-style-type: none"> – welche Sparpotenziale mit einer noch engeren Zusammenarbeit oder einer Fusion realisiert werden könnten und – welche Entwicklungsmöglichkeiten die zwei Gemeinden haben. <p>Die Studie liegt vor. Die Gemeinderäte prüfen die Erarbeitung eines Vereinigungsdekrets, das den Stimmberechtigten der beiden Gemeinden vorgelegt werden könnte.</p>
3	Zusammenarbeit «Unteres Surental» mit Büron, Kulmerau, Schlierbach, Triengen, Wilihof und Winikon	<ul style="list-style-type: none"> – Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen für eine stärkere Zusammenarbeit bis hin zur Fusion. – Aufzeigen der Auswirkungen einer Fusion, inklusive Entwicklungsperspektiven. – Vorbereiten des Meinungsbildungsprozesses in der Bevölkerung. <p>Im Winter 99/00 wurde der Ist-Zustand erhoben. Die Projektergebnisse sind bis September 2000 zu erwarten.</p>
4	Regionalrat Beromünster und Umgebung mit den Gemeinden Beromünster, Gunzwil, Neudorf, Rickenbach, Schwarzenbach	<ul style="list-style-type: none"> – Im Michelsamt wurde ein Regionalrat gegründet, der als Plattform für die Lösung gemeinsamer Probleme dient. – Hauptziel des Regionalrates ist die Stärkung der Region. – Ein erstes Projekt aus dem Regionalrat ist die Vorstudie für eine Fusion zwischen Beromünster und Gunzwil. <p>Der Regionalrat ist gegründet. Er legt jedes Jahr seine Strategie fest.</p>

5	Projekt «Region Sursee 2000+» mit den Gemeinden Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkirch, Schenkon und Sursee	<ul style="list-style-type: none"> – Umfassende Darstellung des Zusammenarbeitspotenzials. – Analysieren des Entwicklungspotenzials einer Verwaltungsgemeinschaft. – Aufzeigen von Lösungsmodellen, welche die Region Sursee stärken. <p>Die Ist-Analyse ist abgeschlossen. Resultate sind bis Herbst 2000 zu erwarten. Realisierung per 1. Januar 2001.</p>
6	Projekt Zusammenarbeit Reiden und Umgebung mit den Gemeinden Langnau, Reiden, Richenthal und Wikon	analog Projekt Nr. 3
7	Projekt «Sempachersee – Kostenrechnung für Gemeinden» mit den Gemeinden Eich, Hildisrieden und Sempach	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbau einer Kostenrechnung für die Gemeinden. – Erarbeiten von Grundlagen für Kostenvergleiche. <p>Im Winter 99/00 werden die Produktdefinitionen erarbeitet. Projektergebnisse sind Ende 2000 zu erwarten.</p>
8	Kooperationsprojekt Herlisberg, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Römerswil	analog Projekt Nr. 3
9	«Zäme wiitercho» Aesch, Ermensee, Gelfingen, Hämikön, Herlisberg, Hitzkirch, Lieli, Mosen, Müswangen, Retschwil, Schongau und Sulz	<ul style="list-style-type: none"> – Die Gemeinde Hitzkirch bietet den umliegenden Gemeinden eine (Teil-)Verwaltungsgemeinschaft an. – Bei Abfassung des Berichts war noch nicht klar, welche Gemeinden tatsächlich Interesse haben. <p>Das konkrete Angebot der Gemeinde Hitzkirch wird im Frühsommer 2000 vorliegen. Bis im Sommer 2000 können die angefragten Gemeinden entscheiden, ob sie mitmachen wollen.</p>
10	Schuloptimierungen in den Seegemeinden mit Greppen, Weggis und Vitznau	Das Projekt ist Anfang 2000 gestartet worden. Erste Resultate sind im Herbst 2000 zu erwarten.

11/ 12	Vorstudie für eine Fusion von Egolzwil und Wauwil und Vorstudie für eine Fusion von Beromünster, Gunzwil und Schwarzenbach	<ul style="list-style-type: none"> – Die Vorstudie soll in den betroffenen Gemeinden eine vertiefte Diskussion über die Entwicklung der Gemeinden ermöglichen, – die finanziellen Hindernisse einer Gemeindefusion aufzeigen und – dem Kanton Hinweise für ein finanzielles Anreizmodell liefern. <p>Die Vorstudie ist abgeschlossen. Die Gemeinderäte bearbeiten das Projekt weiter.</p>
13	Studie über die Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses von Willisau-Stadt und Willisau-Land	<p>Im Zentrum der Studie standen die finanziellen Auswirkungen einer Fusion. Weitere Auswirkungen und alternative Zusammenarbeitsformen waren von untergeordneter Bedeutung.</p> <p>Die Studie ist abgeschlossen. Die Resultate wurden 1998 präsentiert.</p>

3. Erkenntnisse aus den Pilotprojekten

Obwohl die meisten Pilotprojekte noch nicht abgeschlossen sind, lassen sich bereits heute Erkenntnisse aus den Projektarbeiten ableiten, die für die Umsetzung der Gemeindereform von Bedeutung sind:

- Das direkte Sparpotenzial bei Gemeindefusionen liegt im Bereich von maximal 3 Prozent der jährlichen Ausgaben. Im Durchschnitt entspricht dies etwa zwei bis drei Steuerzwanzigsteln.
- Durch eine stärkere Zusammenarbeit lassen sich meist nur sehr wenig finanzielle Mittel sparen. Zudem stärkt die Zusammenarbeit die einzelne Gemeinde in der Regel nicht, sondern kompliziert die Abläufe und verhindert Transparenz.
- Nicht-monetäre Anreize für Gemeindevereinigungen dürfen nicht unterschätzt werden (Stärkung des Wirtschaftsstandortes, erleichterte Planung, Erhöhung der Landreserven usw.). Je nach Situation kommt ihnen grosse Bedeutung zu.
- Die verbreitete Vorstellung, dass zwei oder mehrere finanzschwache, kleine Gemeinden durch eine Vereinigung wesentlich finanzstärker werden könnten, hat sich nicht bestätigt. Gemeindevereinigungen sind deshalb vor allem dort zu fördern, wo sie zentrumsorientiert sind.
- Bei der Vereinigung von Finanzausgleichsgemeinden profitiert beim heutigen Finanzausgleichsmodell vor allem der Kanton. Die eingesparten Mittel sollen deshalb mindestens befristet wieder in die neue Gemeinde investiert werden.
- Die Erstellung einer wissenschaftlichen Studie hilft noch wenig. Entscheidend ist der Meinungsbildungsprozess in den Behörden und in der Bevölkerung.
- Die fehlenden Modalitäten, besonders hinsichtlich der kantonalen Beteiligung («Mitgift»), sind Hindernisse im Vereinigungsprozess.

4. Die Verwaltungsreform (Zusammenarbeit)

Im Verlauf der Projektarbeiten hat sich gezeigt, dass die Projektziele mit verschiedenen Massnahmen und Methoden erreicht werden können. Die Wahl der geeigneten Massnahmen hängt dabei wesentlich von den betroffenen Gemeinden und deren lokalen Verhältnissen ab.

a. Vorteile und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit

Für eine stärkere Zusammenarbeit von Gemeinden sprechen folgende Gründe:

- Gebietskörperschaften erbringen ihre Leistungen umso kostengünstiger, je genauer Leistungsempfänger und Kostenträger übereinstimmen, das heisst je kleiner die Zahl jener Nutzniesser ist, welche für die Leistungen nicht bezahlen müssen (Spillover). In der Tendenz gilt auch für die Gemeinden das folgende Prinzip: Je grösser die Kundenzahl, desto günstiger die Dienstleistung (Nutzen von Skalenerträgen). Gemeinden, die für eine professionelle Erfüllung der Aufgaben zu klein sind, erreichen durch Zusammenarbeit mehr Professionalität. Regionale Beratungsstellen sind beispielsweise im sozialen und gesundheitspolitischen Bereich häufig. Damit wird ein professionelles Beratungsangebot auch für die Bevölkerung kleiner Gemeinden möglich (grösseres Angebot und bessere Qualität tendenziell preisgünstiger).
- Ein weiterer Grund für die Zusammenarbeit von Gemeinden kann ein zu geringes Einzugsgebiet der Gemeinde sein, weil die Errichtung der notwendigen Infrastruktur (z. B. Schule oder Altersheim) zu teuer ist. Durch den Zusammenschluss lassen sich Angebot und Nachfrage besser aufeinander abstimmen.
- Es gibt Aufgaben, zum Beispiel im öffentlichen Verkehr, welche die traditionellen Gemeindegrenzen überschreiten. Die Räume, in denen kommunale Aufgaben erfüllt werden, entsprechen immer weniger den historisch festgelegten Gemeindegrenzen. Es gibt immer mehr funktionale Verflechtungen, die über die Aufgaben hinausgehen, die traditionell grenzüberschreitend wahrgenommen werden (z. B. die Wasserversorgung). Zunehmend sind es auch soziale und kulturelle Dienstleistungen.
- Durch Zusammenarbeit wird eine Verdoppelung von Angeboten vermieden, was kostengünstiger ist.

Gegen eine Zusammenarbeit werden vorab politische und organisatorische Gründe vorgebracht:

- Es besteht die Möglichkeit eines Autonomieverlusts für die einzelne Gemeinde.
- Bei gewissen Formen der Zusammenarbeit, zum Beispiel beim Gemeindeverband nach heutigem luzernischem Recht, entstehen klare Demokratiedefizite.
- Beklagt werden aus der Organisationsperspektive unklare Aufträge und Zuständigkeiten sowie mangelnde Kostentransparenz.
- Nicht selten haben Gemeinden die Kostenfolgen für Entscheide zu tragen, auf die sie kaum oder wenig Einfluss ausüben können. Zudem sind viele Absprachen mit den beteiligten Partnern nötig, was Ängste vor grossem bürokratischem Aufwand weckt.

b. Die konkrete Ausgestaltung

Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden ist heute schon möglich. Grundlagen dazu bilden der Gemeindeverband und der Gemeindevertrag. Im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes soll die Palette erweitert werden. Die Gemeinden sind grundsätzlich frei und autonom bei der Wahl der Rechtsform für die Zusammenarbeit. Die Ausnahme bildet einzig der Zwangsanschluss an einen Gemeindeverband, wie er in § 65c des Gemeindegesetzes vorgesehen ist. Obwohl einzelne Rechtsformen besonders geeignet sind, finden sich für alle Modelle erfolgreiche Praxisbeispiele. Denn gleiche Aufgaben können auf verschiedene Arten gut gelöst werden. Für die beteiligten Gemeinden ist es wichtig, jene Form zu finden, mit der sie ihre Ziele am besten erreichen können.

Mögliche Rechtsformen sind der Gemeindeverband, der Mehrzweckverband, das Sitzgemeindemodell, der öffentlich-rechtliche Vertrag, die Privatisierung, die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und verschiedene privatrechtliche Rechtsformen wie Stiftung oder Verein (detailliertere Angaben siehe Anhang 5).

Die Rechtsform kann viel zum Gelingen einer guten Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden beitragen. Dennoch ist sie nicht überzubewerten, denn die einzig richtige Rechtsform für eine bestimmte Aufgabe gibt es nicht. Die Zusammenarbeit hängt nicht primär von der Rechtsform ab, sondern vielmehr vom Willen der beteiligten Gemeinden, eine Aufgabe über die Gemeindegrenze hinweg wirtschaftlich, effizient, bürgernah und kostengünstig zu erfüllen. Am Anfang steht immer die klare Umschreibung der Aufgabenbereiche, in denen zusammengearbeitet werden soll, und der Ziele, die mit der gemeinsamen Aufgabenerfüllung verfolgt werden. Unabhängig von der Rechtsform bleiben die Gemeinden letztlich aber verantwortlich dafür, dass ihre öffentlichen Aufgaben richtig erfüllt werden.

c. Die funktionale Gemeinde

In der Wissenschaft wird hin und wieder die Idee von funktionalen Gemeinden, den so genannten FOCJ (functional, overlapping and competing jurisdictions)⁶ vertreten. Solche FOCJ sind eigenständige Körperschaften mit hoheitlichen Befugnissen und Steuerhoheit. Zudem zeichnen sie sich besonders durch zwei Eigenschaften aus: Zunächst sind sie bestimmt nach der zu erfüllenden Funktion (z. B. Schulgemeinde), sodann überlappen sich ihre Funktionen, da diese verschiedene Ausdehnungen erfordern, das heisst die Bewohnerinnen und Bewohner gehören mehreren FOCJ (z. B. Abfallgemeinde, Wassergemeinde, Schulgemeinde) an, wobei der Personenkreis jeder FOCJ, als Folge der unterschiedlichen Ausdehnung, anders ist. Die Idee der FOCJ geht davon aus, dass die sinnvolle Grösse einer Gemeinde für jede Aufgabe verschieden ist. Für jede Aufgabe wird deshalb ein spezieller Zusammenschluss von Gemeinden geschaffen, eben die FOCJ.

⁶ vergleiche dazu auch: Bruno Meier (Hrsg.); Der Politische Raum, Baden 1998

Obwohl die Idee der FOCJ schon seit mehreren Jahren in verschiedensten Publikationen immer wieder propagiert wird, ist sie noch nicht erprobt. Die FOCJ widersprechen auch der Tendenz der letzten Jahrzehnte, nach der die Spezialgemeinden weitgehend aufgehoben wurden. So gibt es nur noch wenige Kantone, die eigenständige Schulgemeinden haben. Die Bürgergemeinden, denen meist als einzige Aufgabe das Sozialwesen übertragen ist, werden nicht nur im Kanton Luzern immer häufiger mit den Einwohnergemeinden zusammengelegt. Der Kanton Thurgau hat eben erst den Gemeindedualismus mit Munizipal- und Ortsgemeinden aufgehoben. Der Kanton Glarus will im Sinn eines Fortschritts seine Spezialgemeinden abschaffen.

Das Modell der FOCJ ist unseres Erachtens nicht weiterzuverfolgen. Wenn für jede kommunale Aufgabenkategorie (siehe Anhang 4) eine FOCJ geschaffen würde, wären die Bürgerinnen und Bürger Mitglieder von 10 Gemeinden. Sie wären durch zahlreiche Wahlen und Abstimmungen in den verschiedenen FOCJ überfordert und würden mit politischer Abstinenz reagieren. Ungelöst ist auch, wie die Nutzungsplanung gewährleistet werden könnte. Denn hier handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe, die sich wegen der immer wieder unterschiedlichen Ausdehnung von Aufgaben gerade keiner FOCJ zuordnen lässt.

Völlig unklar ist auch die Entwicklung der Gemeindestrukturen. Was passiert beispielsweise, wenn sich eine Schulgemeinde auflöst? Heute bleibt die Schule eine Aufgabe der betroffenen Gemeinde. Beim Modell FOCJ gibt es diese territoriale Gemeinde aber nicht mehr und die Aufgabe müsste wahrscheinlich vom Kanton wahrgenommen werden. Ähnlich wäre die Situation bei neuen öffentlichen Aufgaben. Selbst wenn es sinnvoll wäre, könnte der Kanton keine neuen Aufgaben mehr auf die Gemeinden übertragen und müsste solche Aufgaben entweder selber erledigen oder die Mittel haben, um die Bildung einer neuen FOCJ vorzuschreiben. Diese Anordnung widerspricht aber unserem Verständnis vom Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden.

d. Fazit und Fortsetzung

Mit der Verstärkung der Zusammenarbeit, in welchen rechtlichen Formen auch immer, lassen sich mit Sicherheit Kosten senken. Die Studien in Werthenstein-Wolhusen und die frühere Studie in Willisau haben aber gezeigt, dass die Einsparungen bei Gemeindevereinigungen grösser sind als jene bei stärkerer Zusammenarbeit. Die Frage, ob sich die Stellung der Gemeinden gegenüber dem Kanton durch die Zusammenarbeit stärken lässt, wird kontrovers beurteilt. Einerseits kann ein Verbund von Gemeinden gegenüber dem Kanton stärker auftreten, andererseits wird die Einflussmöglichkeit der einzelnen Gemeinde aber auch eingeschränkt.

Die Bildung von speziellen Gremien zur Stärkung der Region, wie beispielsweise der Regionalrat Beromünster, zielt auf die gemeinsame Entwicklung einer Gemeindegruppe. Dieses Modell fördert die gemeinsame Identität. Es setzt deshalb das grösste Entwicklungspotenzial frei und hält den Weg in Richtung Gebietsreform offen oder ebnet ihn sogar.

Beim heutigen Stand der Verkehrs- und Telekommunikationsmittel (z. B. EDV-Anlage) sind für bestimmte Aufgaben auch grosse Distanzen kein Hindernis mehr, um verstärkt zusammenzuarbeiten.

Die interkommunale Zusammenarbeit, aber auch die Einführung von New Public Management sollen deshalb bei der Umsetzung der Gemeindereform gefördert werden und zwar in erster Linie durch die Ausgestaltung der möglichen Rechtsformen. In welchen Gemeindegruppen diese Förderung aktiv durch den Kanton unterstützt werden soll, zeigen wir Ihnen in Kapitel III auf.

5. Die Gebietsreform

Schon seit Beginn des Projekts Luzern '99 war die Vereinigung von zwei oder mehreren Gemeinden eine mögliche Massnahme. Sie führt ohne Zweifel zu den grössten administrativen Vereinfachungen, Einsparungen und Entwicklungsmöglichkeiten. Weil die Gemeinden häufig schon eng zusammenarbeiten, machen die direkten Einsparungen einer Fusion, bezogen auf den konsolidierten laufenden Aufwand, nicht mehr als 1 bis 3 Prozent aus. Bezogen auf die Steuereinnahmen machen die Einsparungen aber im Schnitt immerhin zwei bis drei Steuerzwanzigstel aus. Die grösseren, aber kaum bezifferbaren Gewinne liegen im Investitions- und Entwicklungsbereich und lassen sich deshalb naturgemäss meist erst mittel- und langfristig realisieren. Die Vereinigung ist die einzige Möglichkeit zur direkten Stärkung der Gemeinden gegenüber dem Kanton. Deshalb ist die Gemeindevereinigung in der Regel am besten geeignet, die Projektziele zu erreichen.

a. Kostengünstige Gemeindeführung

Schon im Zwischenbericht vom 18. August 1998 haben wir aufgezeigt, dass sich grössere Gemeinden tendenziell kostengünstiger verwalten lassen. Untersucht haben wir dabei aber nur Gemeinden bis zu einer Grösse von rund 6000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Entscheidend ist, dass das ökonomische Prinzip der Skalenerträge auch für die öffentliche Hand gilt. Das heisst nun aber nicht, dass jede kleine Gemeinde hohe Verwaltungskosten hat. Es heisst aber auch nicht, dass jede grosse Gemeinde kostengünstig ist. Vielmehr ist im Einzelfall abzuklären, welche Massnahme zur Erreichung der Ziele der Gemeindereform die richtige ist. Diesen Weg haben wir seit dem erwähnten Zwischenbericht eingeschlagen. Wir wollen ihn konsequent weitergehen.

Nach wie vor halten wir an unserer Überzeugung fest, dass sich grössere Gemeinden tendenziell kostengünstiger führen lassen. So können beispielsweise durch Vereinigungen Werkhöfe reduziert werden, und es braucht nur noch ein Verwaltungsgebäude. In der Verwaltung müssen nicht einfach alle bisherigen Kapazitäten addiert werden, weil zumindest all das wegfällt, was bisher an mehreren Standorten zu erle-

digen war (Akten studieren und ablegen, Sitzungen vorbereiten, durchführen und protokollieren/nachbearbeiten, Statistiken ausfüllen und Umfragen beantworten, EDV-Systeme betreuen). Werden die Leistungen nicht gleichzeitig erhöht und wird die Verwaltungskapazität nicht automatisch nach der Gemeindegrösse ausgerichtet, dann lassen sich Einsparungen in relevanter Höhe erzielen. Vielleicht nicht sofort, aber – beispielsweise bei Infrastrukturbauten – sicher mittel- und langfristig.

Hinzu kommt, dass die Lage der Gemeindegrenze manche Bauzone verursacht hat, die ohne diese Grenze vielleicht gar nicht oder an einem ganz anderen Standort entstanden wäre. Bekanntlich muss jede Bauzone mit einer kostspieligen Infrastruktur erschlossen werden. Schulische Infrastruktur sowie Sport- und Freizeitanlagen, die unterhalten und gelegentlich erneuert werden müssen, sind weitere Folgen.

Der Verweis auf die niedrigen Gesamtkosten einzelner kleiner Gemeinden ist kritisch zu hinterfragen. Sehr oft profitieren kleine Gemeinden nämlich vom Spillover (vergleiche im Glossar, Anhang 7) grosser Nachbargemeinden. Denn ihre Bewohnerinnen und Bewohner können das breitere Angebot dieser Gemeinde mitbenützen, ohne dass ihre Wohngemeinde die Kosten dafür tragen muss (z. B. Schwimmbäder, Kulturangebote).

b. Vor- und Nachteile der Gemeindevereinigung

In Theorie und Praxis gibt es eine ganze Reihe von Argumenten für und gegen Gemeindevereinigungen (vgl. Anhang 5). Im Wesentlichen sind es Effizienzargumente (Frage der Gemeindegrösse), Demokratierargumente (Frage der Struktur), Verteilungsargumente (Frage der Dienstleistungen) und Entwicklungsargumente (vgl. auch Reto Steiner, Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, 1999).

c. Fazit und Fortsetzung

Die bisherigen Pilotprojekte und die Erfahrungen aus den anderen Kantonen haben klar gezeigt, dass durch die Gebietsreform die Projektziele wesentlich besser erreicht werden können als durch die Verwaltungsreform.

- Die grössten Spareffekte gibt es mit einer konzentrierten Investitionspolitik. Die Investitionen hängen aber direkt mit der Raumplanung zusammen. Theoretisch ist für die Nutzungsplanung auch eine interkommunale Zusammenarbeit denkbar. Realistischerweise ist aber eine gemeinsame Nutzungsplanung über die Gemeindegrenzen hinweg nur mit Gemeindevereinigungen möglich. Die grössten Sparpotenziale können folglich ohne Fusionen kaum erreicht werden.
- Die Gemeinden arbeiten schon heute sehr eng zusammen. In einzelnen Gemeindegruppen hat die Zusammenarbeit bereits einen derart hohen Grad erreicht, dass tatsächlich nur noch die Vereinigung einen wesentlichen Fortschritt bringen kann.

- Selbst dort, wo mit einer stärkeren Zusammenarbeit noch Einsparpotenziale realisierbar sind, kann mit der Vereinigung der grössere unmittelbare Rationalisierungseffekt erzielt werden.
- Vor allem die Beispiele aus anderen Kantonen zeigen, dass Gemeindevereinigungen ohne Identitätsverlust möglich sind. Unbestritten ist, dass sich auch Luzernerinnen und Luzerner sehr stark mit ihrem Dorf identifizieren. Damit ist unbestritten, dass wir unsere Dörfer erhalten müssen. Die Dorfgemeinschaften decken sich aber nicht zwingend mit den Grenzen der politischen Gemeinden. So gibt es auch im Kanton Luzern eine ganze Reihe von Dörfern, die keine politischen Gemeinden sind. Trotzdem haben sie eine hohe identitätsstiftende Wirkung (Hellbühl, Sörenberg, St. Urban, Kleinwangen, Menzberg, Schachen, Rüediswil, Reussbühl usw.).
- Ob die Zusammenarbeit geeignet ist, um die Gemeinden zu stärken, ist zumindest kontrovers. Tendenziell erhöht sie die Intransparenz und die Demokratiedefizite. Anders die Fusion: Mit ihr werden die Gemeinden als Wirtschaftsstandort stärker und gegenüber dem Kanton erhalten sie mehr politisches Gewicht. Auch kann eine fusionierte Gemeinde ihre Dienstleistungen professioneller anbieten.

Wir wollen die Gebietsreform weiter fördern. Dazu wollen wir eine neue Verfassungsgrundlage schaffen. Zudem sollen die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen für Gemeindevereinigungen erarbeitet werden. Der Kanton soll durch finanzielle Anreize Gemeindevereinigungen fördern, wo dies aufgrund der lokalen Gegebenheiten sinnvoll ist (vgl. auch Kapitel VI). In welchen Gebieten dies der Fall ist, zeigen wir in Kapitel III auf. Nach wie vor soll auf Zwangsfusionen verzichtet werden.

6. Das Gemeindepersonal

Für den Erfolg der Gemeindereform ist die aktive Beteiligung und positive Einstellung des Gemeindepersonals äusserst wichtig. Dass es einige Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber gibt, die sich für die Ideen der Gemeindereform einsetzen, ist zwar höchst erfreulich. Die Tatsache kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein wesentlicher Teil des kommunalen Verwaltungspersonals, möglicherweise auch aus Angst um seine persönliche berufliche Stellung, den Reformprozess eher passiv verfolgt. Wir haben die grosse Bedeutung dieser Problematik erkannt und einen ersten Versuch unternommen, mit dem Verband der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nach Lösungen zu suchen. Der Verband hat die Problematik aufgegriffen. Wir werden prüfen, in welchem Rahmen wir an diesem wichtigen Thema weiterarbeiten können, und wie wir den Verband unterstützen können.

Vorerst haben wir in Zusammenarbeit mit dem Personalamt theoretische Grundlagen erarbeitet und interkantonale Vergleiche angestellt. Dabei fällt auf, dass die Strukturformen und ganz speziell die Gebietsreformen in anderen Kantonen zwar personelle Konsequenzen gehabt haben. Zu Entlassungen im grösseren Stil ist es bis jetzt aber noch nirgends gekommen. Vielmehr wurden die personellen Probleme «sanft» gelöst; etwa durch vorzeitige Pensionierungen, durch Outplacements oder durch Übergangslösungen bis zur Pensionierung der betroffenen Mitarbeitenden. Auch personelle Folgen, die durch unsere Gemeindereform entstehen, können so auf-

gefangen werden. Das Personalamt hat dazu Lösungsvarianten aufgezeigt, die auch auf die Gemeinden anwendbar sind. Das gilt auch für die übrigen 25 Teilprojekte von Luzern '99. Obwohl mit der Verwirklichung dieser Vorhaben einige Stellen aufgehoben werden konnten, kam es nicht zu Entlassungen im grösseren Stil. Wir sind überzeugt, dass auch die Gemeindereform ohne Entlassungen umgesetzt werden kann. Trotzdem ist es uns wichtig, die mit Reformvorhaben üblicherweise verbundenen Ängste möglichst zu beseitigen.

7. Finanzielle Anreize für Vereinigungen

a. Interkantonaler Vergleich

In wenigen Kantonen gibt es Rechtsnormen, die explizit Fusionen behandeln. Der Kanton Tessin hat bereits seit 1945 ein eigenes Fusionsgesetz. In der Regel wird dabei von den Kantonen vor allem das Verfahren zur Ausrichtung von finanziellen Beiträgen behandelt. Dahinter steht die Annahme, dass Fusionen die Kantone finanziell entlasten können⁷. Artikel 71 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden des Kantons Freiburg sieht beispielsweise vor, dass der Kanton Freiburg einen Zusammenschluss durch Zahlung eines Förderungsbeitrags unterstützen kann: «Fördert der Kanton einen Zusammenschluss durch Zahlung eines Förderungsbeitrags, so wird dieser aufgrund von drei Kriterien berechnet: der Verschuldung, der budgetmässigen Auswirkungen und der unterschiedlichen Infrastrukturausstattung.» Das Reglement ist allerdings zurzeit in Revision, weil die Lösung vom Freiburger Regierungsrat als zu teuer beurteilt wurde.

b. Untersuchungen im Kanton Luzern für finanzielle Anreizmodelle

In Zusammenarbeit mit dem Institut für Betriebs- und Regionalökonomie haben wir die Frage eines finanziellen Anreizmodells für Gebietsreformen untersucht⁸. Berücksichtigt wurden dabei die Ergebnisse der Finanz- und Entwicklungsstudien in den Gemeinden Willisau, Werthenstein-Wolhusen, Egolzwil-Wauwil und Beromünster-Gunzwil-Schwarzenbach. Für alle Gemeindegruppen mussten wir feststellen, dass sich die Gemeinden in ihren jeweiligen Strukturen und ihren Finanzhaushalten mehr oder weniger stark unterscheiden. Das macht eine Gebietsreform unattraktiv und erschwert deren Umsetzung. Die Unterschiede tauchen namentlich auf

⁷ Reto Steiner: Kantonale Anreize für Gemeindefusionen, in FDK-Informationen, Juli 1999

⁸ Effizienzsteigerungspotenziale durch Gebietsreformen; Bericht des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Januar 2000

- beim Steuerfuss,
- bei der Pro-Kopf-Verschuldung,
- bei der Steuerkraft und der Bevölkerungsstruktur,
- bei den Transferzahlungen vom Kanton zu den Gemeinden (indirekter Finanzausgleich),
- beim Ausbau der Infrastruktur.

Ganz speziell hinderlich wirkt sich die unterschiedliche Verschuldungslage der Gemeinden aus. Die durchgeführten Studien zeigen auf, dass der Kanton bei Gemeindevereinigungen am meisten profitiert. Zudem werden die möglichen Einsparungen (im Umfang von rund ein bis zwei Steuerzehnteln) von betroffenen Gemeindebehörden als zu gering erachtet, um für sich allein eine Gemeindevereinigung zu rechtfertigen. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse lassen sich die Hindernisse am nachhaltigsten aus dem Weg räumen, wenn der Kanton die Einsparungen, die er durch Gemeindevereinigungen realisieren kann (in Werthenstein-Wolhusen würde dieser eine halbe Million Franken betragen), mindestens befristet in die Gemeindegruppe (neue Gemeinde Werthenstein-Wolhusen) reinvestiert. Denn damit setzt er auch gegenüber den Steuerzahlerinnen und -zahlern ein positives Signal. Der Ausgleich oder zumindest die Angleichung der Verschuldungssituation hätte eine ähnlich gute Wirkung. Die finanziellen Konsequenzen für den Kanton sind je nach Wahl des Modells unterschiedlich.

c. Lösungsansätze für den Kanton Luzern

Welches Modell für den Kanton Luzern am geeignetsten ist, können wir im Moment noch nicht abschliessend sagen. Im Vordergrund steht der folgende Lösungsansatz:

- Bis der neue Finanzausgleich in Kraft tritt, wollen wir diejenigen Einsparungen, die sich durch eine Gemeindevereinigung für den direkten Finanzausgleich ergeben, für eine befristete Zeit in den Gemeinden reinvestieren. Hinzu kommen zusätzliche Beiträge im Sinne des Anreizmodells (vgl. Kapitel VI).
- Der Schuldenausgleich darf zwar nicht vernachlässigt werden. Er ist aber kritisch zu beurteilen, weil damit Gemeinden, die in den letzten Jahren eine zurückhaltende Infrastrukturpolitik betrieben haben, doppelt bestraft würden. Zum einen können sie nicht auf die «gesparte» Infrastruktur greifen. Zum andern erhalten sie erst noch weniger Kantonsbeiträge für die Vereinigung. Trotzdem können die für die Gebietsreform bereitgestellten Mittel (Kapitel VI) selbstverständlich auch zum Schuldenabbau verwendet werden.
- Als gute Möglichkeit und nicht beeinflussbare, objektive Grösse bietet sich ein Steuerkraftausgleich an. Der Ausgleich der Steuerkraft bedeutet, dass die vereinigte Gemeinde dieselbe relative Steuerkraft besitzt wie die vorher steuerkräftigere Gemeinde. Wie die untersuchten Gemeindegebiete gezeigt haben, müssten bei diesem Modell aber übermässig hohe Beiträge ausgerichtet werden. Weil die Steuerkraft der beiden Gemeinden sehr unterschiedlich ist, würden bei der Vereinigung von Willisau-Stadt und Willisau-Land jährlich über 5 Millionen Franken

fällig. In anderen Gemeindegruppen (z. B. Werthenstein-Wolhusen) wäre der Betrag etwa zehnmal kleiner. Das Modell könnte deshalb nur mit einer oberen Maximallimite zur Anwendung kommen. Es ist aber vor allem mittelfristig (nach Inkrafttreten eines neuen Finanzausgleichs) durchaus vorstellbar.

- Auch ein Pro-Kopf-Beitrag an die vereinigte Gemeinde scheint uns ein gutes Ausgleichsmodell zu sein. Die Gemeinde kann diesen Beitrag nach ihrem Ermessen, zum Beispiel für einen gewissen Schulden- oder Steuerkraftausgleich, verwenden. Für den Kanton ergäbe sich eine klar kalkulierbare finanzielle Belastung.

Abschliessend halten wir fest: Gemeindevereinigungen machen mittelfristig und vor allem langfristig wesentliche Effizienzsteigerungen möglich. Deshalb sind befristete finanzielle Anreize durchaus zu rechtfertigen. Zudem wollen wir ganz bewusst nicht alle möglichen finanziellen Nachteile einer einzelnen Fusionsgemeinde in Form von finanziellen Zahlungen ausgleichen. Unbestritten ist nämlich, dass allfällige finanzielle Nachteile durch nicht-monetäre Vorteile, zum Beispiel mehr Landreserven, bessere Planungsmöglichkeiten, mehr politisches Gewicht, langfristig mehr als wettgemacht werden. Das luzernische Anreizmodell soll Ihnen zusammen mit einem Gesetz für die Vereinigung und die Zusammenarbeit von Gemeinden vorgelegt werden. Für Gemeindevereinigungen, die vor diesem Gesetz realisiert werden, sollen Ihrem Rat die konkreten Bestimmungen in einem Einzelfall-Dekret vorgelegt werden.

Den skizzierten Lösungsansatz wollen wir vertiefen. Vorerst soll er im Sinn einer Zusage bei jenen Gemeindegruppen verwendet werden, die sich zu einer Vereinigung entschlossen haben, bevor wir eine Lösung gesetzlich verankern konnten.

8. Fazit und Fortsetzung der Strukturreform

Grundsätzlich wollen wir

- die Reformprojekte der Gemeinden in der bisherigen Art weiter unterstützen,
- den Reformgedanken und die Unterstützung durch den Kanton in einer Verfassungsbestimmung verankern,
- die Ausführungsbestimmungen zu Gemeindevereinigungen gesetzlich umschreiben,
- die neuen Zusammenarbeitsformen gemäss Kapitel II.4 im Gesetz ausdrücklich zulassen und wo nötig regeln,
- die Details eines Anreizsystems für Gemeindevereinigungen gesetzlich regeln,
- für Gebietsreformen, die vor der gesetzlichen Regelung den Ausführungsbestimmungen zu Gemeindevereinigungen realisiert werden, spezielle finanzielle Mittel einsetzen.

III. Raumordnung und Gemeindestruktur

1. Einleitung

Bereits im Zwischenbericht vom 18. August 1998 haben wir auf die grosse Bedeutung der Raumordnung für die Gemeindestrukturen unseres Kantons hingewiesen. Das Raumplanungsamt hat deshalb einen Diskussionsbeitrag zur Frage der räumlichen Struktur der Luzerner Gemeinden erarbeitet. Der Beitrag wurde von den Regionalplanungsverbänden überprüft und mit Vorschlägen für Organisation und Verwaltung ergänzt. Die Vorschläge für Organisation und Verwaltung sind teilweise in den oben dargestellten Zusammenarbeitsformen enthalten. Sie werden bei der Weiterbearbeitung näher geprüft. Die funktionalen Räume wiederum bilden eine wesentliche Grundlage für die Festlegung der angestrebten Struktur. Sie werden nachstehend beschrieben.

2. Notwendigkeit einer Zielstruktur

Mit der Gemeindereform wollen wir den Strukturwandel unserer Gesellschaft im Interesse von Kanton und Gemeinden mitgestalten. Dazu ist es zwingend nötig aufzuzeigen, in welche Richtung die Entwicklung idealerweise gehen soll. Auch ohne kantonale Reform reorganisieren und intensivieren die Gemeinden ihre Zusammenarbeit laufend. Sie streben damit primär das kostengünstigste Leistungsangebot in einzelnen Aufgabengebieten an. Angeregt durch die bisherigen Projektarbeiten, sind zudem bereits zwölf Projekte mit Beteiligung von rund der Hälfte aller Gemeinden in Gang gekommen. Nun taucht öfter die Frage auf, welche Gebietsstrukturen anzustreben und zu fördern sind.

Ein Zielstrukturplan soll diese Frage klären. Er soll aber nicht als sturer Perimeter, sondern primär als Denkmodell für Gebiets- oder Gemeindestrukturen verstanden werden. Das Denkmodell basiert auf heutigen Erkenntnissen und dient zur Überprüfung und Beurteilung von Massnahmen aller Art im Rahmen der kantonalen Strukturreform. Es kann und darf nicht als feste Landkarte der künftigen Gemeinden im Kanton Luzern verstanden werden.

Der Kanton wird auch künftig als Moderator des Entwicklungsprozesses tätig sein müssen. Dazu braucht er eine Landkarte, die den Unterschied zwischen heute und morgen darstellt. Im Vordergrund steht dabei die Förderung oder Schaffung regionaler Zentren, in welchen Wirtschaft, Behörden, Verwaltung, Verkehr, Ausbildung, Kultur usw. konzentriert sind. Diese Zentren sind zu bezeichnen. Mit Hilfe eines Zielstrukturplans können auch die Zielsetzungen der Richtplanung aufgenommen und umgesetzt werden. Es wird sichtbar und diskutierbar, welche Entwicklung in den Regionen gefördert werden soll: Welche Gemeinden sollen sich aufgrund ihrer topographischen Lage wie beteiligen, wer ist an der Entwicklungsarbeit wie beteiligt und mit welchen Beiträgen unterstützt der Kanton die Zentrumsbildung?

3. Die Massnahmen

Folgende Massnahmen wollen wir ergreifen:

- Der Kanton fördert die Zusammenarbeit unter Gemeinden aktiv. Das vor allem in all jenen Aufgabengebieten, welche von mittleren und kleinen Gemeinden mehrheitlich an Kompetenzzentren delegiert werden (müssen). Als Sitz von Kompetenzzentren werden Gemeinden bevorzugt, die – basierend auf den räumlichen Gegebenheiten und bestehenden Zusammenarbeitsverträgen – Zentrumsfunktionen erfüllen.
- Gebietsreformen oder Gemeindevereinigungen werden dort gefördert, wo die Gemeindeautonomie wegen eines hohen Delegationsgrades nicht mehr gegeben ist oder wo die Entwicklungschancen als Grossgemeinde gegenüber dem Ist-Zustand deutlich besser sind. Die Bildung von regionalen Zentren durch die räumliche Konzentration von Wirtschaft, Verwaltung und Behörden wird auf diesem Weg vorangetrieben. Entsprechende Anstrengungen der Gemeinden werden vom Kanton mit personellem und finanziellem Engagement unterstützt.
- Die Einführung einer neuen, zusätzlichen regionalen Regierungsebene befürworten wir hingegen nicht. Mögliche regionale Lösungen sind beispielsweise durch Regionalkonferenzen, wie diejenige im Michelsamt, anzustreben. Solche Konferenzen sind in erster Linie Gesprächsplattformen ohne formelle Entscheidungskompetenzen.

4. Landkarte für die Strukturreform

a. Lokale Zusammenarbeitsräume

Wie bereits eingangs erwähnt, sind Landkarten als Denkmodelle und nicht für die Festsetzung neuer Gemeindegrenzen gedacht. Wichtiger als Grenzen ist die Bezeichnung von Zentrumsgemeinden, die gefördert werden sollen. Die in Anhang 3 dargestellte Karte basiert auf den Kenntnissen über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (siehe auch Zwischenbericht B 135, 18. August 1998), den Beiträgen des Raumplanungsamtes und den Überlegungen der Regionalplanungsverbände. Sie sind auch im Bericht zum Teilprojekt «Funktionale Gliederung – Regionen»⁹ zusammengefasst. Aus der Karte sind die bestehenden und vorgesehenen Zentren und Subzentren ersichtlich. Ebenfalls enthalten sind die funktionalen Räume des Kantons, die wir als lokale Zusammenarbeitsräume bezeichnen. Von den Zentrumsgemeinden erwarten wir aufgrund ihrer regionalen Bedeutung und Stärke eine aktive Beteiligung am Reformprozess.

Für die Bestimmung von Zentren und Subzentren sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen, nämlich:

⁹ Bericht zum Teilprojekt «funktionale Gliederung – Regionen» vom 20. Januar 2000; erarbeitet im Auftrag der Regionalplanungsverbände für das Projekt Luzern '99, Gemeindereform

1. gewachsene Zusammenarbeitsstrukturen
2. Überlegungen der Raumplanung, regionale Entwicklungsschwerpunkte
3. Überlegungen zur funktionalen Gliederung der Regionen
4. lokale Präferenzen
5. laufende Zusammenarbeitsaktivitäten
6. finanzielle Aspekte, wie z. B. Steuerkraft
7. Gemeindegrösse (optimale Kundenzahl)

Bei der Anwendung dieser Kriterien ergeben sich im Kanton Luzern insgesamt 20 Zentren oder Subzentren. Einige beteiligen sich heute schon aktiv an Entwicklungsaktivitäten der Region (im Sinn der Gemeindereform) oder sind sogar führend beteiligt. Es sind dies die Gemeinden Beromünster, Hitzkirch, Hochdorf, Reiden, Sursee, Triengen, Weggis und Wolhusen.

In andern Gemeindegruppen rund um Zentren oder Subzentren gibt es zurzeit keine oder nur wenige Anzeichen für regionale Entwicklungsaktivitäten mit Zentrumspektiven im Sinn der Gemeindereform. Konkret sind es die Gemeindegruppen rund um die Subzentren Dagmersellen, Entlebuch, Escholzmatt, Malters, Nebikon/Schötz, Pfaffnau, Ruswil, Schüpfheim und Zell. Ebenfalls zu den Subzentren zählen die Gemeinden Adligenswil, Eschenbach, Root, Sempach und Willisau. Ein Spezialfall ist zudem die Agglomeration rund um die Stadt Luzern.

b. Die regionalen Zusammenarbeitsräume

Gemäss den bisherigen Erfahrungen und des Berichts der Regionalplanungsverbände werden im Kanton Luzern eine ganze Reihe von Aufgaben in geografischen Räumen bewältigt, welche die Grösse der lokalen Zusammenarbeitsräume bei weitem überschreiten. Wir definieren diese Räume als regionale Zusammenarbeitsräume. Auf der Ebene der regionalen Zusammenarbeitsräume sollen in Anlehnung an die Vorschläge für eine neue Aufgabenteilung beispielsweise folgende Aufgaben angesiedelt werden: Sekundarstufe 1 (bisher Orientierungsstufe), Musikschule, Alters- und Pflegeheime, Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, Seesanierung, Wirtschafts- und Tourismusförderung, Förderung der regionalen Identität.

5. Fazit und Fortsetzung

Die Landkarte mit dem Titel «Lokale Zusammenarbeitsräume» gibt den geographischen Perimeter der Zielstruktur der Gemeindereform wieder. Sie bezeichnet Zentren und Räume, die viele der Anforderungen erfüllen, die an heutige und künftige Zusammenarbeitsräume und an Vereinigungsräume gestellt werden. Neue Formen der Zusammenarbeit wollen wir in diesen Räumen fördern.

IV. Aufgabenreform

Eine von uns eingesetzte Arbeitsgruppe hat im Rahmen der Projektarbeiten Vorschläge für ein neues Führungsmodell und für eine konkrete Aufgabenzuteilung Kanton – Gemeinden erarbeitet. Den entsprechenden Bericht haben wir den Medien und den Gemeindebehörden präsentiert¹⁰. Gestützt auf die Rückmeldungen wurde der Bericht überarbeitet, sodass wir Ihnen in der Folge die Vorschläge für die Aufgabenreform auf der Basis der Projektarbeiten unterbreiten können.

1. Ein neues Führungsmodell

Ebenso wichtig wie die konkreten Vorschläge für eine neue Aufgabenzuteilung ist die Realisierung eines dezentralen Führungssystems. Es sollen möglichst viele Aufgaben als Gemeindeaufgabe oder mindestens als Mitgestaltungsaufgaben ausgestaltet werden. Damit können die Gemeinden die Lösungen treffen, die ihrem Bedarf am besten entsprechen. Die Entscheidungen fallen also nicht im Kanton, sondern dezentral in den Gemeinden.

a. Ausgangslage

Die Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist historisch gewachsen. Viel zu oft sind Aufgabenträger, Entscheidungsträger und Nutzniesser nicht deckungsgleich. Das schafft falsche Anreize. Wer über die Durchführung von Aufgaben entscheidet, ohne dafür bezahlen zu müssen, unterscheidet das Notwendige weniger vom Wünschbaren.

Der Kanton besteht aus grossen, mittleren und vielen kleinen Gemeinden. Denn seine Gesetzgebung und seine Führung sind weitgehend auf die kleinen Gemeinden ausgerichtet. Damit müssen anforderungsreiche oder finanziell belastende Aufgaben zentral erledigt werden. Selbst wenn der Kanton Aufgaben delegiert, wird deren Vollzug im kantonalen Gesetz oft eingehend geregelt. Vorgesehen ist zudem meist ein beachtlicher Kontrollaufwand. Die mittleren und grösseren Gemeinden können somit keine auf sie zugeschnittenen, Kosten sparende Lösungen finden. Dies ist umso bedauerlicher, als das Sparpotenzial in den grossen Gemeinden höher ist. In sechs Gemeinden mit über 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern wohnen nämlich 43 Prozent der Kantonsbevölkerung; in 37 Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern wohnen 6 Prozent der Kantonsbevölkerung. Die heutige Regelung ist somit ökonomisch uninteressant, weil das vorhandene Ausnützungspotenzial zur Effizienzsteigerung zu wenig ausgenützt wird. Sie ist zudem führungsmässig nicht

¹⁰ Arbeitsgruppe 2 der Gemeindereform Luzern '99: Neues Führungssystem und neue Aufgabenzuteilung Kanton – Gemeinden; Luzern, 11. Januar 2000

mehr ideal, weil die Eigeninitiative der Gemeinden gelähmt wird. Schliesslich ist sie politisch überholt, weil die Gemeinden zunehmend ihre Eigenständigkeit verlieren. Mit einem neuen Führungsmodell und einer darauf aufbauenden neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden können wir die erwähnten Mängel beheben.

b. Die Aufgaben entflechten

Zunächst wollen wir die Aufgabenerfüllung möglichst weitgehend entflechten. Dabei haben wir im Wesentlichen die Grundsätze angewandt, die wir Ihnen schon im Zwischenbericht vom 18. August 1998, Seite 44, vorgestellt und in der Zwischenzeit weiter verfeinert haben.

Fiskalisches Äquivalenzprinzip

Die Kreise der Personen, die aus der Erfüllung einer Aufgabe den Nutzen ziehen, diese in Auftrag geben und sie bezahlen, sollen möglichst deckungsgleich sein. Die vollständige Realisierung dieses Prinzips wird immer eine Illusion bleiben, weil Vernetzungen und Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Aufgaben zu gross sind. Trotzdem soll diesem Grundsatz so weit wie möglich nachgelebt werden. Es sollen also mehr Kantons- und Gemeindeaufgaben, dafür weniger Verbundaufgaben entstehen. Durch eine ausschliessliche Zuteilung kann die entsprechende Verantwortung besser lokalisiert werden.

Allokationseffizienz und betriebliche Effizienz

Die Aufgabe soll derjenigen Ebene zugewiesen werden, die bei der Entscheidung über den Ressourceneinsatz ein optimales Verhältnis von Aufwand und Ertrag in Bezug auf den Gesamtnutzen erreichen kann (Allokationseffizienz). Dabei ist insbesondere auch möglichen Nutzen- oder Kostenspillovers Rechnung zu tragen (z. B. bei Kultureinrichtungen, Entsorgungsanlagen usw.). Die Zielsetzung der betrieblichen Effizienz verlangt, dass Aufgaben dort angesiedelt werden, wo sie zu möglichst geringen Kosten gelöst werden können. Dabei ist speziell auf Fragen der optimalen Betriebsgrösse zu achten.

Verteilungsgerechtigkeit

Als Folge der Aufgabenteilung dürfen keine unakzeptablen regionalen Unterschiede entstehen.

Subsidiarität

Schliesslich soll das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden. Die Zielvorstellung also, wonach öffentliche Aufgaben der untersten Ebene eines Staatswesens, das heisst der Gemeinde, zugewiesen werden sollen, sofern diese dazu in der Lage ist. Eine höhere Ebene (Kanton) greift nur ein, wenn die untere Ebene die Aufgabe allein nicht lösen kann.

c. Aufgabentypen

Die Aufgaben sollen nach den erwähnten Grundsätzen auf verschiedene Aufgabentypen aufgeteilt werden. Wir sehen folgende Typen vor:

Gemeindeaufgabe

Planung, Entscheidung, Vollzug und Finanzierung einer Aufgabe werden den Gemeinden zugewiesen, wenn

- kein zwingender Steuerungsbedarf des Kantons besteht,
 - sich die Aufgabe vorwiegend auf dem Gemeindegebiet stellt,
 - die Gemeinden (mit einem mittleren Leistungsniveau) fachlich in der Lage sind, die Aufgaben in der erforderlichen Qualität zu erfüllen,
 - die Gemeinden die Aufgaben – unter Anwendung eines neuen Finanzierungssystems – auch finanzieren können,
 - die Art der Aufgabe lokal unterschiedliche Lösungen zulässt und
 - der Nutzen der Aufgabe vorwiegend der Gemeindebevölkerung zugute kommt.
- Selbstverständlich müssen und können nie alle Kriterien für die Zuteilung erfüllt sein. Für die Zuteilung genügt die Mehrheit. Gemeindeaufgaben werden die Gemeinden künftig ohne finanzielle Unterstützung durch den Kanton erfüllen. Der Kanton soll sich dafür aber, abgesehen von der Zielformulierung, auch nicht mehr einmischen. Die Gemeinden entscheiden selber, wie sie das im kantonalen Gesetz festgehaltene Ziel erreichen.

Innerhalb der Gemeindeaufgaben unterscheiden wir fakultative und obligatorische Aufgaben. Bei der fakultativen Gemeindeaufgabe hat der Kanton kein Interesse, die Aufgabe zu steuern. Die Gemeinde kann die Aufgabe freiwillig erfüllen. Die typischen fakultativen Gemeindeaufgaben sind in den Bereichen Kultur und Sport zu finden. Wie alle Gemeindeaufgaben sollen auch die fakultativen vollständig von den Gemeinden finanziert werden. Der Kanton kann sich zur Wahrung übergeordneter Interessen beteiligen wie beispielsweise am Luzerner Theater, am Kunstmuseum oder am Luzerner Sinfonieorchester.

Für die obligatorische Gemeindeaufgabe ist wesentlich, dass sie erfüllt wird. Der Kanton schreibt den Gemeinden deren Erfüllung zwingend vor, verzichtet aber auf eine gesetzliche Detailregelung.

Er kann entweder:

- Ziele für die Rechtsetzung der Gemeinden bestimmen (z. B. für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern oder für die Schulverwaltung) oder
- die Aufgabe mit dispositivem Recht regeln (z. B. Gemeindepersonalrecht, Besoldung) oder
- den Gemeinden eine Aufgabe des Bundes zuweisen, ohne sie näher zu definieren (z. B. zivilrechtlicher Kinderschutz, Zivilstandswesen).

Verbundaufgabe

Die Verbundaufgabe wird gemeinsam von Kanton und Gemeinden wahrgenommen. Beide tragen die Kosten, die ihnen mit der Verbundaufgabe anfallen. Für finanziell gewichtige Verbundaufgaben (Volksschule, Soziales) können spezielle Verteilungsschlüs-

sel ausgehandelt werden. Innerhalb der Verbundaufgaben unterscheiden wir zwei Untergruppen: Mitgestaltungs- und Vollzugsaufgabe.

Der Kanton regelt die inhaltliche Ausgestaltung der Mitgestaltungsaufgabe mit Entscheidungsregeln, die im Einzelfall anwendbar sind (self-executing-Normen). Er hat ein anerkanntes Interesse, die Aufgabe gesetzlich festzulegen (z. B. Rechtsgleichheit, Existenzsicherung, Voraussetzung eines hohen Know-hows). Die Gemeinden regeln – soweit der Kanton dafür Raum lässt – den Vollzug der Aufgabe. Vorteile für die kommunale Vollzugshoheit sind: Intensiver Publikumskontakt, wirtschaftlicher Nutzen, bereits vorhandenes Know-how bei ähnlichen Aufgaben, vorhandene fachliche Kompetenz (mittleres Leistungsniveau), optimale Betriebsgrösse usw. Die typische Mitgestaltungsaufgabe ist die Führung der Volksschule.

Der Kanton regelt die Vollzugsaufgabe abschliessend und bestimmt auch Teile des Vollzugs, z. B. die Ablauforganisation. Die Gemeinden regeln den restlichen Vollzug. Kantonale Interessen der Verteilungsgerechtigkeit und Existenzsicherung sind ausschlaggebend. Mögliche Gründe für die Mitbestimmung des Kantons beim Vollzug sind:

- Es muss eine einheitliche Regelung im Kanton bestehen (Abstimmungsrecht, Rechnungswesen und Finanzhaushalt der Gemeinden, Datenerhebung für Bevölkerungsstatistik).
 - Das verfassungsmässige Verfahren ist Garant für den Rechtsschutz der Bevölkerung (Verfahren betreffend Richt- und Nutzungsplanung, Baubewilligungsverfahren).
 - Verfahrensvorschriften sichern die Qualität (Klassengrössen an der Volksschule).
- Regionale Gemeinschaftsaufgabe: Die regionale Gemeinschaftsaufgabe ist von der Natur der Sache her entweder eine Gemeinde- oder eine Verbundaufgabe. Sie ist gekennzeichnet durch einen so genannten Nutzen-Spillover. Wird sie von einer Gemeinde allein wahrgenommen, tritt der Nutzen der erbrachten Leistung auch in den umliegenden Gemeinden oder sogar im ganzen Kantonsgebiet ein. Es dürfte kaum bestritten sein, dass die Gemeinden, die von einem solchen Nutzen-Spillover (Begriff siehe im Glossar, Anhang 8) profitieren, mit der Anbietergemeinde zusammenarbeiten müssen.

Als Rechtsform für eine solche Zusammenarbeit stehen der Gemeindeverband und der Gemeindevertrag im Vordergrund. Denkbar sind aber auch andere Formen. Wir verweisen auf Kapitel II. Grundsätzlich soll diese Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis geschehen. Der Kanton soll wie bisher die Möglichkeit haben, einzelne Gemeinden zur Zusammenarbeit zwingen zu können. Dies für den Fall, dass das Fernbleiben die Erfüllung einer wichtigen Aufgabe in schwerwiegender Weise beeinträchtigt. Ob die Kompetenz zur Verpflichtung einzelner Gemeinden dem Grossen Rat oder dem Regierungsrat zugeteilt werden soll, ist noch offen.

Die regionalen Gemeinschaftsaufgaben werden vom kantonalen Recht bezeichnet. Vorgesehen haben wir die regionale Richtplanung, die Oberstufenzentren der Volksschule, die schulischen Dienste, die Stützpunktfeuerwehr, die Öl- und Chemiewehr sowie die Einrichtungen des regionalen Zivilschutzes. Der öffentliche Agglomerationsverkehr, die kantonale Tourismusförderung und die Seesanierung sind Beispiele für regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kantonomer Beteiligung.

Kantonale Aufgabe

Der gesamte Aufgabenbereich (Planung, Entscheid, Vollzug, Kontrolle) liegt beim Kanton. Gründe dafür sind:

- Die Aufgabe bedarf der zentralen Führung und des einheitlichen Vollzugs.
- Die Aufgabe steht im Zusammenhang mit einem im ganzen Kanton vernetzten System (Kantonsstrasse, öffentlicher Regionalverkehr).
- Die Erfüllung der Aufgabe setzt sehr hohe fachliche Anforderungen voraus, welche die Gemeinden eines mittleren Leistungsniveaus überfordert.

Wenn für die Aufgabe wenig Kontakt nötig ist, sie eine hohe Sachkompetenz erfordert oder es wirtschaftlich interessanter ist, dann wird die Aufgabe eher zentral durch eine kantonale Amtsstelle vollzogen (z. B. Handelsregister). Besteht hingegen intensiver Publikumskontakt und kann die Aufgabe ausserhalb der kantonalen Verwaltung günstiger erfüllt werden, dann wird die Aufgabe dezentral an externe Amtsstellen (z. B. Amtsgerichte, Grundbuchämter) oder vertragliche Leistungserbringerinnen und -erbringer (z. B. Geometer für die amtliche Vermessung) vergeben.

2. Das Controlling

Nebst der Aufgabenentflechtung ist das Controlling der zweite Pfeiler des neuen Führungsmodells. Wenn die Gemeinden über mehr Gestaltungsfreiraum verfügen und mehr Verantwortung tragen, kommt dem Controlling eine grössere Bedeutung zu als im bestehenden System. Wird die Aufgabenerfüllung in der skizzierten Art delegiert und dezentralisiert, kann und soll der Kanton die Gemeinden nicht im heutigen Ausmass betreuen und führen. Überträgt der Kanton den Gemeinden mehr Aufgaben und Kompetenzen, so müssen diese auch die entsprechende Verantwortung wahrnehmen. Dazu braucht es neue Instrumente, die über die bisherige Kontrolle hinausgehen. Aber auch der Kanton kann nicht einfach sämtliche Kontrolltätigkeiten einstellen. Denn Zukunft und Wohlergehen von Gemeinden und Kanton hängen sehr eng zusammen. Folglich muss der Kanton seine Kontrolltätigkeiten neu gestalten. Voraussetzung dazu ist ein gut entwickeltes Gemeindecontrolling.

a. Das Gemeindecontrolling

Zunächst ist jede Gemeinde für ihr Controlling selber verantwortlich. Wie sie es ausgestaltet, entscheidet sie selbst. Der Kanton schreibt vor, dass ein Controlling eingeführt wird und er bestimmt die Anforderungen an die Controllinginstrumente.

Das kantonale Recht soll vorschreiben, dass das Gemeindecontrolling beispielsweise folgenden Ansprüchen genügen muss:

- Lang-, mittel- und kurzfristige, rollende, integrierte Sach- und Finanzplanung,
- laufende Überwachung der Qualität und Quantität der Leistungen (ohne obliga-

torische Definition von Qualitäts- und Quantitätsstandards) im Sinne der Zielüberwachung,

- Erheben der wichtigsten Kennziffern (Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Pro-Kopf-Verschuldung, Zinsbelastungsanteil, Ausgaben- und Einnahmenveränderung in Prozenten gegenüber der Vorperiode, Durchlaufzeiten von Gesuchen usw.),
- Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden (Benchmarking),
- Feststellung der Kundenzufriedenheit,
- Kostenrechnung (Kostenarten, Kostenstellen, Kostenträger),
- laufende, bedarfsgerechte Erfassung der aktuellen Daten im Sinn der Berichterstattung,
- stufengerechte Aufarbeitung und Verdichtung der Daten und Vergleich mit den Soll-Daten der Planung der Gemeinde,
- Rechnungsprüfung (obwohl diese nicht im eigentlichen Sinn zum Controlling gehört).

Der Aufbau des Gemeindecontrollings ist für die Gemeinden eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Es muss stufenweise eingeführt und von intensiven kantonalen Ausbildungsangeboten begleitet werden. Insbesondere können die Kostenrechnungen nicht sofort eingeführt werden.

Der Kanton entwickelt zurzeit ein Modell für ein Gemeindecontrolling. Unter der Federführung kantonalen Controller wird zunächst erhoben, welche Controllinginstrumente in einzelnen Gemeinden bereits vorhanden sind. Danach sollen zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden sowohl die Anforderungen wie auch die Instrumente des Gemeindecontrollings entwickelt werden. Die entsprechenden Vorschriften werden schliesslich gesetzlich verankert.

b. Die kantonale Kontrolle

Der Kanton kontrolliert heute zum Teil mit grossem Aufwand Einzelentscheide und Reglemente. Es gibt die mitschreitende (z. B. Vorprüfung, Genehmigung) und die nachträgliche Kontrolle (Einzelfallentscheide, Abrechnungen usw.). Neu soll ein Modell eingeführt werden, das den gesamten Führungskreislauf miteinbezieht (Planung, Entscheidung, Durchführung, Kontrolle). Der Vorschlag beruht auf der Erkenntnis, dass nachträgliche Einzelfallkontrollen sehr arbeitsaufwendig sind und keine grossen Wirkungen zeitigen. Sie sind punktuell, zufällig und können Fehler im Nachhinein in der Regel auch nicht mehr korrigieren. Setzt die Kontrolle hingegen am Anfang bei der Planung ein, so können Systemfehler schon vor der Entscheidung eliminiert werden. Die Wirkung der investierten Arbeitsstunde ist wesentlich grösser.

Die kantonale Kontrolle könnte – wie bisher – der Regierungsstatthalter durchführen. Er kontrolliert nicht nur, sondern nimmt frühzeitig an der rollenden Sach- und Finanzplanung der Gemeinden teil. Er macht die Gemeinden auf entstehende Probleme aufmerksam und stellt ihnen Wissen und Erfahrung zur Verfügung. Der Regierungsstatthalter überprüft, ob die Gemeinde über genügend Controllinginstru-

mente verfügt, ob diese richtig eingesetzt werden und aussagekräftig sind. Zeigen sich bei diesen Kontrollen ungenügende kommunale Leistungen, so bestehen detaillierte kantonale Interventionsmöglichkeiten. Der Regierungsrat legt dem Regierungsrat Bericht und Antrag zum weiteren Vorgehen vor (Untersuchung, Weisungen, Entzug der Organisationsautonomie oder Selbstverwaltung). Dieser erlässt eine begründende Entscheidung, die vom Justizdepartement vollzogen wird.

3. Beispiele für die neue Aufgabenteilung

a. Gemeindeinterne Organisation

Zu den Gemeindeaufgaben soll beispielsweise die gemeindeinterne Organisation gehören. Ausnahmen gibt es nur bei Verbundaufgaben. Zuständigkeitsbestimmungen für Gemeinderat und Gemeindeverwaltung (z. B. im Erbteilungs- oder Zivilstandswesen, bei Modalitäten der interkommunalen Zusammenarbeit oder die Ausstellung von Ausweisschriften inkl. Passausstellung) fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden.

b. Gesellschaftliche Integration

Die soziale Integration ist im heutigen kantonalen Recht nur indirekt, beispielsweise über das Bürgerrechtsgesetz, geregelt. Die Aufgabe, alle Gruppen (alte, kranke, behinderte, jugendliche Menschen) einer Gemeinschaft zu integrieren, insbesondere auch jene mit einem langfristigen Aufenthaltsrecht in der Schweiz, liegt bei den Gemeinden. Gesellschaftliche Anlässe, Freizeitangebote und Sport bieten gute Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Integration.

c. Kultur und Sport

Der Sport gehört bisher zum Teil in den Aufgabenbereich des Kantons, zum Teil in denjenigen der Gemeinden. Der Kanton kann den Sport finanziell zwar unterstützen, das Wo und Wie aber bleibt unklar. Dieser Umstand ist mit dem Grundsatz, wonach Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand liegen sollen, nicht vereinbar. Deshalb ist beispielsweise die Sportförderung neu eine (fakultative) Gemeindeaufgabe. In den Kantonsbereich gehören der gesamte Schulsport und der Bereich Jugend und Sport.

Ein Schwimmbad oder eine Sporthalle, ein Museum, ein Theater oder die Musikschule sind neu fakultative Gemeindeaufgaben, die weder vom Kanton noch vom Bund vorgeschrieben sind. Viele dieser Aufgaben dienen allerdings der Erfüllung einer anderen, obligatorischen Aufgabe. So erleichtert eine Sporthalle oder ein Schwimmbad die Durchführung des obligatorisch vorgeschriebenen Schul- und Schwimmsports.

d. Soziales

Heute werden soziale Aufgaben zum Teil in den Gemeinden, zum Teil beim Kanton wahrgenommen. Im kantonalen Recht bestehen Vorschriften für die gemeindeinterne Organisation und Ausführung. Die Regelung auf verschiedenen Staatsebenen entspricht nicht den Grundsätzen der Aufgabenteilung. Neu sollen die Gemeinden Leistungszentren für soziale Aufgaben werden. Der Kanton nimmt seine Zuständigkeit auf ein Minimum zurück.

Nach der neuen Zuteilung werden die Sozialmassnahmen (Kinderschutz und Vormundschaft, Pflegekinder usw.) und die (wirtschaftliche) Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz zu obligatorischen Gemeindeaufgaben. Das Asylwesen wird zu einer kantonalen Aufgabe. Diese klare Aufteilung ermöglicht mehr Spezialisierung und damit verbesserte Dienstleistungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen.

Die wirtschaftliche Sozialhilfe soll neu als obligatorische Gemeindeaufgabe ausgestaltet werden (Ausnahme: Asylbewerbende). Damit können die Gemeinden innerhalb des von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz der Sanitätsdirektoren (SKOS) vorgegebenen Spielraums selbständig über die Höhe der Sozialhilfebeiträge entscheiden.

e. Umweltschutz

Im Bereich Umweltschutz bestehen heute zahlreiche Kompetenzverflechtungen, Doppelzuständigkeiten und Spezialbewilligungspflichten. Das entspricht nicht dem Grundsatz, wonach Aufgabenbereiche eindeutig der einen oder der anderen Ebene zugeordnet sein müssen. Die Verantwortung ganzer Bereiche soll neu entweder bei den Gemeinden oder beim Kanton liegen. Beim Umweltschutz soll die Vermeidung der Luftverschmutzung durch ortsfeste Anlagen Sache der Gemeinden werden. Die Gemeinden bleiben auch für die Abfallentsorgung zuständig. Im Bereich Wasserversorgung wird die Verantwortung von der Entnahme über die Aufbereitung des Wassers bis hin zur Abwasserreinigung bei den Gemeinden liegen. Der Kanton bleibt für die kantonalen Gewässer und für die Grundlagenarbeit zuständig.

Insbesondere im Bereich Umweltschutz führen die Aufgaben- und Kompetenzverschiebungen zu höheren Anforderungen an die Gemeinden. Deshalb sind Mittel und Wege für die Unterstützung der Gemeinden zu suchen. Beispielsweise könnte

das kantonale Amt für Umweltschutz zu einem Kompetenz- und Beratungszentrum für Gemeinden ausgebaut werden. Die Gemeinden könnten Mitträger einer öffentlichen Anstalt sein. In diesem Zusammenhang ist ernsthaft zu prüfen, ob diese Unterstützung der Gemeinden auch durch Private (Ingenieurbüros) angeboten werden soll. Zu berücksichtigen ist bei dieser Prüfung auch, wie viel Know-how der Kanton für die Erfüllung der verbleibenden Aufgaben benötigt.

f. Weitere Gemeindeaufgaben

Neu ist der Schulgesundheitsdienst als obligatorische Gemeindeaufgabe mit Zielvorgaben vorgesehen. Die Gemeinden können ihr Verhältnis zum schulärztlichen und zum schulzahnärztlichen Dienst frei regeln. Bei der weiteren Vertiefung der Arbeiten muss allerdings auch geprüft werden, ob der schulärztliche und der schulzahnärztliche Dienst aus dem Pflichtenheft des Gemeinwesens gestrichen werden kann. Die medizinische Versorgung ist nämlich durch verschiedene Massnahmen (z. B. obligatorische Versicherung) sichergestellt. Allerdings ist bei der Überprüfung dem Aspekt der Prävention Beachtung zu schenken.

Zu den obligatorischen Gemeindeaufgaben gehören auch Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen, Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung. Die Führung von Alters- und Pflegeheimen, die ambulante Krankenpflege, die kommunale Jugend- und Alterspolitik, die Gemeindeverwaltung, die Verwaltungs- und Schulgebäude und die Vermögens- und Schuldenverwaltung sollen als weitere Beispiele dienen.

g. Volksschule

Die typische Mitgestaltungsaufgabe ist die Führung der Volksschule. Nach dem neuen Volksschulbildungsgesetz sind Kindergarten, Volksschule und Teile der Sonderschule Verbundaufgaben. Beim Kanton liegt die Gesetzgebung und die strategische Führung. Die Gemeinden vollziehen die Vorgaben des Kantons mit eigenem Gestaltungsfreiraum. Daran soll sich grundsätzlich nichts ändern. Viele Vorschriften des Kantons gehen jedoch auch nach dem neuen Volksschulbildungsgesetz weiter. Sie regeln zum Teil auch die gemeindeinterne Organisation und das Verfahren bis hin zu Instrumenten der Qualitätssicherung.

Im Rahmen der neuen Aufgabenzuteilung soll der Mitgestaltungsanteil der Gemeinden bei der Volksschule nochmals überprüft werden. Die künftige Gesetzgebung des Kantons soll sich auf den Inhalt beschränken. Wie die Leistung erbracht wird, ist den Gemeinden überlassen. Diese Aufteilung ermöglicht Lösungen, die nahe an den konkreten Bedürfnissen einer Gemeinde liegen. Sekundarschule und Teile der Sonderschule sowie die schulischen Dienste (z. B. Logopädie) sind regionale Volksschulangebote. Sie werden in der Region angeboten und als regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen. Die Besoldung der Lehrpersonen soll wie bisher vom Kanton festgelegt werden.

h. Sonderschulen als Spezialfall

Eine spezielle Beurteilung innerhalb der Bildung ist für die Sonderschulen notwendig. Im Grunde ist die Sonderschulung ein Teil des Volksschulangebotes und damit eine Verbundaufgabe. Ein Teil des Angebotes wird deshalb auch von den Gemeinden geleistet. Allerdings führt der Kanton, beispielsweise in Hohenrain, Sonderschulheime. Eine Kommunalisierung dieser Schulheime dürfte kaum zweckmässig sein. Die Anwendung der Grundsätze der Aufgabenzuteilung auf die Sonderschulen wird sich auf die Finanzierung auswirken. Deshalb ist im Rahmen der Umsetzung der Projektarbeiten detailliert zu prüfen, wie die Sonderschulung als Verbundaufgabe zu regeln ist. Auch hier müssen die Kreise von Nutzniessern, Auftraggebern und Kostenträgern möglichst deckungsgleich sein.

i. Heimfinanzierung

Im Zusammenhang mit der Aufgabenzuteilung muss auch die Heimfinanzierung überprüft werden. Dabei steht ausser Zweifel, dass die Beziehungen zu den andern Kantonen, insbesondere die Anwendung der Heimvereinbarung, nur der Kanton wahrnehmen kann. Ebenso unbestritten ist das Engagement des Kantons für die Heimplanung und die Anerkennung der einzelnen Heime. Zu überprüfen ist insbesondere die Frage der Finanzierung, namentlich das Modell der Defizitdeckung und die kantonalen Beiträge an den Finanzierungspool. Die Pool-Lösung erachten wir im Sinn einer Risikoversicherung für die einzelnen Gemeinden als taugliche und solidarische Lösung, die sich in der Vergangenheit ebenso bewährt hat wie das Budget- und Rechnungsgenehmigungsverfahren des Kantons (1999 konnte die Gesamtbelastung gegenüber dem Vorjahr gesenkt werden). Trotzdem wird auch in diesem Bereich eine NPM-taugliche (Output-gesteuerte) Finanzierung zu prüfen sein.

k. Raumplanung

Im Rahmen der Hearings zu den Vorschlägen zur Aufgabenzuteilung hat die Arbeitsgruppe vorgeschlagen, die kommunale und regionale Raumplanung als Gemeindeaufgaben zu bestimmen. Die Frage ist sehr kontrovers und muss im Rahmen der weiteren Projektarbeiten unter Beizug der Fachleute weiterbearbeitet werden. Festlegen wollen wir vorläufig nur die Stossrichtung, nämlich, dass auch im Bereich der Raumplanung möglichst viele Aufgaben kommunalisiert werden, soweit es die kantonalen Interessen zulassen.

Gerade die Raumplanung ist aber ein Beispiel dafür, dass der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, wonach Nutzniesser, Entscheidungsträger und Finanzierer möglichst deckungsgleich sein sollen, besonders hohe Anforderungen stellen kann. So profitiert neben der Öffentlichkeit auch eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer von einer Ortsplanung. Viele Grundstücke gehören aber auswärtigen

Grundeigentümerinnen oder -eigentümern. Mit einer Ortsplanung werden Strukturen vorgegeben, die erheblichen Einfluss auch auf Nachbargemeinden haben können (Spillovereffekte, z. B. bei Einkaufszentren). Bei einer vollständigen Kommunalisierung der Raumplanung müssten Nachbargemeinden ihre Anliegen im Rahmen von Einsprachen geltend machen können. Das ist heute nicht möglich. Ob ein derartiger Ausbau des Rechtsstaates erwünscht ist, können wir im Moment noch nicht abschliessend beurteilen.

Entscheidend ist auch, dass der Kanton zur Erfüllung seiner bundesverfassungsmässigen Aufgaben die räumliche Entwicklung im Kanton koordinieren und steuern muss. Mit einer vollständigen Kommunalisierung der kommunalen und regionalen Raumplanung würde diese Koordinationsaufgabe sehr erschwert. Die Summe der kommunalen Planungen ergibt nicht zwingend ein koordiniertes regionales oder kantonales Konzept. Die Koordination ist aber insbesondere dort von Bedeutung, wo überkommunale Anliegen, wie z. B. Verkehrsachsen, planungsrechtlich gesichert werden müssen. Mit einer unkoordinierten Entwicklung besteht die Gefahr, dass die notwendigen Infrastrukturaufgaben nicht mehr gelöst werden können. Dies sind nur einige Stichworte für die Diskussion, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Planungsberichts stattfinden muss.

I. Regional- und Agglomerationsverkehr

In den Hearings zur neuen Aufgabenzuteilung haben die Projektorgane vorgeschlagen, den Regionalverkehr zu kantonalisieren. Im Wesentlichen heisst das, auf die Gemeindebeiträge zu verzichten. Im Bereich Agglomerationsverkehr soll die bisherige Lösung beibehalten werden.

Wir sind der Ansicht, dass sich die Verkehrsproblematik nicht streng in Agglomerations- und Regionalverkehr trennen lässt. Vielmehr sind gesamtheitliche Lösungen anzustreben. Im Rahmen der laufenden Verhandlungen versuchen Kantone und Städte den Bund, namentlich im Agglomerationsverkehr, stärker einzubinden. Dies nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass erfolgreiche Städte der Motor für die schweizerische Volkswirtschaft sind. Wir möchten deshalb an den Gemeindebeiträgen für den Regionalverkehr festhalten. Der Regionalverkehr soll eine Verbundaufgabe bleiben. Gleichzeitig möchten wir das kantonale Engagement beim Regionalverkehr zurücknehmen und uns dafür beim Agglomerationsverkehr stärker engagieren. Die Mehrbelastung, die vor allem in ländlichen Gemeinden entsteht, wollen wir über die Ressourcenausstattung wieder ausgleichen.

m. Beiträge der öffentlichen Hand an die Sozialversicherungswerke

Bei den Hearings zur Aufgabenzuteilung hat die Arbeitsgruppe auch vorgeschlagen, die Beiträge an die eidgenössischen Sozialversicherungen (Beiträge an die AHV, die IV, die Ergänzungsleistungen zur AHV und an die Krankenkassen-Prämienverbilligung) zu kantonalisieren. Denn für die Gemeinden sind mit der Ausrichtung der Bei-

träge keine oder nur geringe inhaltliche Aufgaben verbunden. In ihrem Schlussbericht schlägt die Arbeitsgruppe aber vor, auf die Kantonalisierung zu verzichten. Im Resultat schliessen wir uns dieser Meinung mit folgenden Begründungen an:

- Die erforderlichen Leistungen gehören weder zu den Kantons- noch zu den Gemeindeaufgaben. Inhaltlich handelt es sich im Wesentlichen um Aufgaben des Bundes. Kanton und Gemeinden erbringen reine Finanzierungsleistungen.
- Die Beiträge an die Ergänzungsleistungen und die Prämienverbilligung sind zudem Leistungen, die in einem engen Zusammenhang zur Sozialhilfe stehen. Eine Erhöhung führt zu einer Reduktion der Aufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die wirtschaftliche Sozialhilfe soll – gestützt auf die Anträge der Projektorgane der Gemeindereform – kommunalisiert werden. Die gleichzeitige Kantonalisierung der Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligung würde unweigerlich zu erheblichen Verzerrungen führen. Zu beachten ist zudem, dass die kantonalen (und damit auch die kommunalen) AHV- und IV-Beiträge im Rahmen der Neuregelung des Bundesfinanzausgleichs (NFA) aufgehoben werden sollen. Für die Ergänzungsleistungen zur AHV sieht der NFA höhere Bundesbeiträge vor, wogegen für die Prämienverbilligung grössere Kantonsbeiträge vorgesehen sind. Aufgrund des aktuellen Stands der Arbeiten am neuen Bundesfinanzausgleich präsentieren sich die finanziellen Auswirkungen im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge wie folgt:

Bereich	Veränderung für den Kanton Luzern (Alle Angaben in Franken, Basis: Budget 2000)	davon Kantons- haushalt	davon Gemeinde- haushalte
AHV-Beiträge	– 40,3 Millionen (Wegfall der Kantonsbeiträge)	– 20,15 Millionen	– 20,15 Millionen
IV-Beiträge	– 47,2 Millionen (Wegfall der Kantonsbeiträge)	– 23,6 Millionen	– 23,6 Millionen
Ergänzungsleistungen	– 34,8 Millionen (Erhöhung des Bundesbeitrags)	– 17,4 Millionen	– 17,4 Millionen
Prämienverbilligung	+ 36 Millionen (Erhöhung des kantonalen Beitrags)	+ 18 Millionen	+ 18 Millionen
Total	– 86,3 Millionen	– 43,15 Millionen	– 43,15 Millionen

- Beim heutigen kantonalen Recht führt der NFA des Bundes zu einer direkten Entlastung von Kanton und Gemeinden im Ausmass von je gut 43 Millionen Franken. Allerdings sind in anderen Bereichen des NFA Mehrbelastungen für Kanton und Gemeinden vorgesehen. Diese erreichen aber die Entlastungen bei weitem nicht. Netto wird der Kanton Luzern aus dem NFA des Bundes um 60 bis 80 Millionen Franken entlastet, wovon ohne Änderung des innerkantonalen Rechts je rund die Hälfte auf den Kanton und die Gemeinden entfällt. Für den Kanton und die Gemeinden ist es auch unter diesem Aspekt angebracht, die Sozialversicherungsbeiträge nicht zu kantonalisieren.

Aufgrund dieser Überlegungen haben wir die Sozialversicherungsbeiträge keinem Aufgabentyp zugeteilt. Gleichzeitig haben wir aber vorgesehen, das damit verbundene Finanzvolumen als Potenzial für die Ausgabenumverteilung zu benützen (siehe dazu Kapitel V).

n. Das Justizwesen als kantonale Aufgabe

Zur kantonalen Aufgabe wollen wir das ganze Justizwesen erklären. Im Vergleich zur heutigen Lösung soll die Friedensrichtertätigkeit zur kantonalen Aufgabe werden. Die Finanzierung der Amtsgerichtsgebäude wird neu der Kanton und nicht mehr die Standortgemeinde tragen. Der strafrechtliche Massnahmenvollzug wird neu vom Kanton finanziert, soweit nicht die Betroffenen oder die Versicherungen belangt werden können. Einzige Ausnahme bildet das Betreuungswesen, das weiterhin eine kommunale Aufgabe ist, obwohl es systemkonform ebenfalls zu den kantonalen Aufgaben gehört.

o. Weitere kantonale Aufgaben

Das Vermessungswesen soll kantonalisiert werden. Für die Erledigung der ordentlichen Polizeiaufgaben wird auf die Mitfinanzierung durch die Gemeinden verzichtet. Ebenfalls eine Änderung streben wir bei der Berufsbildung an, die wir vollständig kantonalisieren wollen. Das Betreuungswesen und die AHV-Zweigstellen sollen weiterhin zu den kommunalen Aufgaben gehören, obwohl gemäss den anzuwendenden Grundsätzen eine Kantonalisierung korrekter wäre. Der grosse Widerstand der Gemeindevertreter und -vertreterinnen bei den Vorbereitungsarbeiten hat uns bewogen, auf die Kantonalisierung zu verzichten. Wie bisher gehören beispielsweise die Führung der Spitäler und Kliniken, die Führung des Handelsregisters, die Kantonspolizei, die Kantonsstrassen, der Strafvollzug, das Grundbuchwesen, die Land- und Forstwirtschaft, die Jagd und Fischerei, die Fachhochschulen, die Universität, die Gymnasien und die Erwachsenenbildung zu den Kantonsaufgaben.

4. Die Auswirkungen

Die Aufgabenzuteilung basiert auf der Erwartung, dass die Gemeinden die ihnen zugedachten Aufgaben selbständig erfüllen können. Wie sie diesen Leistungsauftrag erfüllen (im Alleingang, in Zusammenarbeit, mit Vereinigung), können die Gemeinden selber entscheiden. Mit der vorgeschlagenen Aufgabenzuteilung wird die Verantwortung klarer zugeteilt sein und es wird weniger Verbundaufgaben (gemeinsame Verantwortung) geben. Für die Zuteilung neuer Aufgaben gibt es klare Kriterien. Das

Zusammenführen von Nutzniessern, Kostenträgern und Aufgabenträgern, die stufen-gerechte Zuweisung der Aufgaben und die Konzentration des Know-hows auf einer Führungsebene (Kanton oder Gemeinden) werden wesentliche Kosteneinsparungen möglich machen. Dezentrale Aufgabenerfüllung und neues Controlling führen zu kostengünstigeren Lösungen und zu einer Verbesserung des politischen Klimas.

Die konsequente Anwendung des skizzierten Führungsmodells auf alle Aufgabebereiche der öffentlichen Hand führt nicht nur zu einer Fülle von Gesetzesrevisionen, sondern auch zu einer Verschiebung von finanziellen Lasten (vgl. dazu Anhang 2). Gesamthaft gesehen führen die Vorschläge zu einer Mehrbelastung des Kantons und einer entsprechenden Entlastung der Gemeinden von je gut 10 Millionen Franken. Wie diese entstehenden und künftige Be- und Entlastungen wieder ausgeglichen werden, haben wir in Kapitel V.2. vorgeschlagen.

5. Präsentation und Reaktionen

Die Ideen für ein neues Führungsmodell und eine neue Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden wurden den Gemeindebehörden an fünf Hearings präsentiert. Die Bevölkerung orientierten wir mittels einer umfassenden Medieninformation. Die Grundstimmung an allen Veranstaltungen war tendenziell zustimmend. Bedenken wurden insbesondere wegen der hohen Komplexität geäussert. Die Gespräche fanden in einem engagierten, konstruktiven Klima statt. Kaum jemand hat bezweifelt, dass die Frage der Aufgabenzuteilung angegangen werden muss. Entsprechend den Rückmeldungen wurde der Bericht der Arbeitsgruppe überarbeitet und die Zuteilung einzelner Aufgabebereiche korrigiert (z. B. Betreibungsämter, Steuerämter, AHV-Zweigstellen).

6. Fazit und Umsetzung

Wir wollen das dargestellte Führungsmodell auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anwenden und in den jeweiligen Gesetzen umsetzen. Das Gemeindecontrolling und die kantonale Kontrolle werden wir in den nächsten Monaten ausarbeiten und schliesslich Ihrem Rat als Bestandteil der Revision des Gemeindegesetzes vorlegen.

Das dargestellte Führungsmodell und insbesondere die Beispiele für die konkrete Aufgabenzuteilung geben den aktuellen Diskussionsstand wieder. Bis jetzt basieren die Vorschläge auf den Arbeiten von Generalisten. In der weiteren Bearbeitung wird es um die Verfeinerung gehen. Dazu sind nun die Spezialisten aus der kantonalen Verwaltung und aus den Gemeinden beizuziehen. Zusätzlich drängen sich möglicherweise aus sachlichen oder politischen Gründen nochmals Änderungen an der Zuteilung auf. Dies muss nicht nur möglich sein, vielmehr gehört es zum Prozess. Definitiv werden die Vorschläge schliesslich erst mit der Formulierung in der jeweiligen Gesetzesvorlage. Sie wiederum wird Ihrem Rat vorgelegt.

V. Die Finanzreform

Im nachfolgenden Kapitel zeigen wir zunächst auf, weshalb wir an der heutigen Verteilung der Steuerquellen (Einnahmenteilung) nichts ändern wollen. Dann stellen wir dar, wie die Kosten, die durch die Aufgabenzuteilung entstehen, auf Kanton und Gemeinden verteilt werden sollen. Dies ist eine Frage der Ausgabenteilung. Schliesslich unterbreiten wir Ihnen Vorschläge für einen neuen Finanzausgleich für den Kanton Luzern. Den letzten Teil haben wir der Öffentlichkeit und den Gemeindebehörden präsentiert. Gestützt auf die Rückmeldungen haben wir die Vorschläge nochmals überarbeitet.

1. Einnahmenteilung (Verteilung der Steuerquellen)

Jede Staatsebene, aber auch jede einzelne Gebietskörperschaft ist finanziell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben erfüllen und die damit verbundenen Ausgaben tätigen kann. Die Finanzierungsquellen sollen dauerhaft fliessen. Die Einnahmenseite muss sich den Veränderungen der Ausgabenseite anpassen können.

Die Vorschläge für eine neue Aufgabenzuteilung Kanton–Gemeinden (vergleiche dazu Kapitel IV) haben eine deutliche finanzielle Mehrbelastung des Kantons zur Folge. Mit entsprechenden Korrekturen bei der Einnahmenteilung könnte diese Mehrbelastung wieder ausgeglichen werden. Eine Veränderung der Steuerfüsse erachten wir aber nicht für sinnvoll (siehe unten, Ziffer 2.).

Damit bleibt einnahmenseitig nur eine andere Verteilung der Sondersteuern. Entsprechende Vorschläge haben die Projektorgane den Gemeinden präsentiert. Der Widerstand gegen die Kantonalisierung von Sondersteuern, insbesondere der Grundstückgewinnsteuern und der Handänderungssteuern, war aber so gross, dass wir von solchen Veränderungen absehen. Wir schlagen deshalb vor, an der Verteilung der Steuerquellen nichts zu ändern und die Mehrbelastungen des Kantons über die Ausgabenteilung zu kompensieren.

2. Ausgabenteilung

Die Ausgabenteilung beantwortet die Frage, wie die durch die Aufgabenzuteilung entstehenden Kosten auf Kanton und Gemeinden verteilt werden. Nach dem Prinzip der Entflechtung ist zunächst anzustreben, dass jede Staatsebene die ihr zugeteilten Aufgaben selber finanzieren soll. Gemeindeaufgaben sollen durch die Gemeinden und kantonale Aufgaben durch den Kanton finanziert werden.

Lassen sich Aufgaben nicht eindeutig einer Staatsebene zuteilen, sind die Ausgaben im Sinne der fiskalischen Äquivalenz als Verbundaufgaben von beiden beteiligten Staatsebenen gemeinsam zu tragen. Gemeindeaufgaben, bei denen die Leistungen mit Nutzen-Spillovers verbunden sind, die deshalb im Rahmen der Auf-

gabenzuteilung als regionale Gemeinschaftsaufgaben definiert wurden, erfordern eine Mitfinanzierung durch die mitnutznießenden Gemeinden. Den mitfinanzierenden Gemeinden ist ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen. Bei regionalen Gemeinschaftsaufgaben mit kantonalen Zusammenarbeit ist zusätzlich ein kantonales Interesse mit im Spiel. Das rechtfertigt einerseits eine kantonale Mitbestimmung, erfordert aber andererseits auch eine kantonale Mitfinanzierung. Das Prinzip der Entflechtung lässt sich offensichtlich nicht in reiner Form verwirklichen. Verbundfinanzierungen und gemeinsame Finanzierungen sind jedoch mit einfachen und verständlichen Schlüssel zu regeln. Entflechtung bedeutet aber in einem weiteren Sinne vor allem auch, dass auf eine Finanzkraftabstufung der Finanzierungsbeiträge verzichtet wird.

Durch die vorgeschlagene Aufgabenzuteilung entstehen im Vergleich zur heutigen Lösung beachtliche Verschiebungen zulasten des Kantons. Die Realisierung des neuen Finanzausgleichsmodells (siehe unten Ziffer 3.) macht möglicherweise einen grösseren Mitteleinsatz des Kantons nötig (z. B. um die Auswirkungen auf einzelne Gemeinden aufzufangen). Wir wollen den Grundsatz der Haushaltneutralität einhalten und Netto-Lastenverschiebungen auf den Kanton oder die Gesamtheit der Gemeinden verhindern. Die entstehenden Lastenverschiebungen könnten auf verschiedene Weise kompensiert werden. Für den Ausgleich ist eine Erhöhung der Kantonssteuern bei gleichzeitiger Senkung der Gemeindesteuern nicht erwünscht. Zum einen schadet eine Erhöhung des kantonalen Steuerfusses dem Image des Kantons Luzern. Zum andern fallen die Entlastungen der Gemeinden nicht überall gleich an, sodass wiederum unerwünschte regionale Unterschiede entstehen. Schliesslich steht eine Steuererhöhung völlig quer zur aktuellen Finanzpolitik des Kantons.

Der Ausgleich der Lastenverschiebungen muss deshalb nach einem andern Muster realisiert werden. Am besten eignen sich dazu die Sozialversicherungsbeiträge (Beiträge an die AHV und die IV sowie an die Ergänzungsleistungen der AHV und die Krankenkassen-Prämienverbilligung) und die Beiträge des Kantons an die Führung der Volksschule. Aufgrund der finanziellen Bilanz der Gemeindereform sind die Kantons- und Gemeindeanteile für diese beiden Bereiche so festzulegen, dass sich die Haushaltneutralität für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden ergibt. Mit dieser Lösung stellen wir sicher, dass durch die neue Aufgabenzuteilung sowie durch den neuen Finanzausgleich weder für die Gesamtheit der Gemeinden noch für den Kanton eine Erhöhung des Steuerfusses nötig wird. Die konkrete Ausgestaltung der Lösung muss allerdings zusammen mit der jeweiligen gesetzlichen Umsetzung der Bereiche der Aufgabenzuteilung erfolgen.

- Für die Führung der Volksschule richtet der Kanton den Gemeinden heute Beiträge in der Höhe von rund 35 Prozent aus.
- Kanton und Gemeinden bezahlen die Sozialversicherungsbeiträge nach heutigem Recht gemeinsam, je zu 50 Prozent, wobei die Gemeindeanteile proportional zur Bevölkerung auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden. Für die Gemeinden und für den Kanton handelt es sich um eigentliche finanzielle Durchlaufposten; eine inhaltliche Aufgabe ist damit nicht oder nur am Rand verbunden. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und bei der Prämienverbilligung besteht allerdings ein direkter Zusammenhang zur Sozialhilfe. Genügen die Leistungen in einem konkreten Fall nicht, muss die betroffene Person über die Sozialhilfe unterstützt werden. Oder anders gesagt: Wenn die Ansätze der Ergänzungsleistungen oder

der Prämienverbilligung erhöht werden, können die Sozialhilfekosten gesenkt werden. Trotzdem eignen sich auch die Ergänzungsleistungen und die Prämienverbilligung gut für die Ausgabenteilung, weil die Gemeindeanteile ebenfalls nach der Bevölkerungszahl errechnet werden.

Damit stehen für die Abwicklung des Haushaltsausgleichs zwei Aufgabenbereiche zur Verfügung. Dies hat folgende Vorteile:

- Das Gesamtvolumen für den Haushaltsausgleich ist beachtlich. Es beträgt insgesamt etwa 540 Millionen Franken, aufgeteilt auf die beiden Bereiche Sozialversicherungsbeiträge (190 Millionen Franken) und Volksschulsausgaben (350 Millionen Franken). Mit dieser Summe werden Lösungen möglich, die weder sachlich unerwünschte Auswirkungen zur Folge haben (dies wäre beispielsweise der Fall, wenn der Kantonsanteil an die Volksschule auf einen sehr geringen Prozentanteil gesenkt werden müsste) noch für die einzelnen Gemeinden zu grosse Verwerfungen nach sich ziehen.
- Mit einem Einbezug beider Aufgabengebiete in den Haushaltsausgleich kann auch sichergestellt werden, dass die Änderungen, die im NFA des Bundes im Sozialversicherungsbereich geplant sind, den neuen luzernischen Finanzausgleich nicht unnötig behindern. Der NFA des Bundes plant, die Beiträge an die AHV und die IV ganz aufzuheben und jene für die Ergänzungsleistungen und die Prämienverbilligung vollständig neu zu regeln. Die Details dieser Änderungen sind noch nicht klar. Sie werden wahrscheinlich erst nach der Volksabstimmung im Jahr 2003 definitiv bekannt sein.

3. Der Finanzausgleich

Das System des heutigen Finanzausgleichs ist unübersichtlich geworden, schafft falsche Anreize, schwächt die Autonomie der Gemeinden und ist politisch kaum mehr steuerbar. Finanzschwache Gemeinden sind häufig nicht in der Lage, alle Aufgaben, die ihnen vom Kanton vorgeschrieben werden, selbständig zu lösen. Das aktuelle System des Finanzausgleichs ist historisch gewachsen und orientiert sich mittlerweile eher an konkreten Alltagsüberlegungen als an übergeordneten politischen Zielen. Nur mit grossem Spezialwissen und grossem Aufwand ist es überhaupt noch möglich aufzuzeigen, an wen, wie viel und wofür Gelder fliessen. Diesen Zustand wollen wir ändern. Der neue Finanzausgleich soll:

- sicherstellen, dass alle Aufgaben im Sinn der Bürgernähe auf möglichst tiefer Stufe (Subsidiarität) gelöst werden,
- Kostenwahrheit gewährleisten,
- Selbstverantwortung und Autonomie der Gemeinden stärken,
- durch Entflechtung der Kompetenzen Doppelspurigkeiten und Mittelverschwendung verhindern sowie
- Effizienzgewinne durch verbesserte Zusammenarbeit ermöglichen.

Ein neues System verzichtet ganz auf den indirekten Finanzausgleich, nimmt Abschied vom Maximalsteuerfuss, und auch die Defizitgarantie in Form des Bedarfsausgleichs entfällt. Gestärkt indessen wird der direkte Finanzausgleich. Er besteht neu aus zwei Teilen: aus dem Ressourcen- und dem Strukturausgleich.

a. Der Ressourcenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich werden die unterschiedlichen Einnahmen der Gemeinden ausgeglichen. Der Grosse Rat legt die Rahmenbedingungen (d. h. die Höhe der zu verteilenden Gesamtbeträge) für den Ressourcenausgleich beispielsweise alle vier Jahre fest. Ziel des Ausgleichs ist es, dass jede Gemeinde einnahmenseitig eine kantonale Limite (auch sie wird vom Grosse Rat festgelegt) erreicht. Denkbar ist beispielsweise ein Ausgleich auf 90 Prozent des kantonalen Mittels der Steuerkraft. Der Ressourcenausgleich wirkt etwa gleich wie der heutige Steuerkraftausgleich, mit dem allerdings nur 70 Prozent des kantonalen Mittels ausgeglichen werden. Der Ressourcenausgleich wird nochmals in zwei Gefässe unterteilt, nämlich in den Disparitätenausgleich und in die finanzielle Mindestausstattung.

Mit dem «Disparitätenausgleich» werden die unterschiedlichen Steuereinnahmen, die so genannten «Disparitäten» zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden im neuen System ausgeglichen. Dies geschieht neu horizontal. Das heisst: Finanzstarke Gemeinden treten Mittel zugunsten der finanzschwächeren ab. Offen ist noch die Frage, ab welcher Finanzkraft eine Gemeinde Finanzausgleichszahlungen leisten muss (z. B. ab 110% des kantonalen Mittels). Zu entscheiden sein wird auch, welcher Prozentsatz der höheren Finanzkraft abgeschöpft wird (z. B. 35%). Trotz Disparitätenabbau wird es Gemeinden geben, die ihre zugewiesenen Aufgaben nicht alleine bezahlen können. Hier kommt das zweite Gefäss des Ressourcenausgleichs zum Tragen: die finanzielle «Mindestausstattung». Sie wird vertikal finanziert, das heisst der Kanton zahlt die Mindestausstattung an die Gemeinden.

Der Grosse Rat kann den Ressourcenausgleich entweder durch die Festlegung der oben erwähnten Prozentsätze oder über die Festlegung des zur Verfügung stehenden Betrags steuern.

b. Der Strukturausgleich

Der Strukturausgleich gleicht die unterschiedlichen Kostenstrukturen der Gemeinden aus. Bergregionen, aber auch Stadtregionen haben bei gewissen Aufgaben eine stärkere Kostenbelastung pro Kopf der Bevölkerung zu tragen. Auf diese Mehrkosten haben die entsprechenden Regionen keinen Einfluss. Gesprochen wird in diesem Zusammenhang auch von

- «Kosten der Weite»: Mehraufwand in grossflächigen Randregionen bedingt durch Lage, Höhenunterschiede, langes Strassennetz usw. (topografisch-geografische Kosten);
- «Kosten der Enge»: Mehraufwand in dicht besiedelten Gebieten bedingt durch eine spezielle Bevölkerungszusammensetzung, erhöhten Kontrollaufwand usw. (soziodemografische Kosten).

Diese Mehrkosten werden mit dem Strukturausgleich teilweise abgedeckt. Welche Faktoren für die Berechnung dieser «Kosten der Weite» und «Kosten der Enge» berücksichtigt werden, ist im Rahmen der Finanzausgleichsgesetzgebung festzulegen. Mit diesen Faktoren lässt sich ein Index erstellen, der als Grundlage für die Auszahlung der Beträge an die einzelnen Gemeinden dient.

Die Kosten des Strukturausgleichs sind zweckfreie pauschale Beiträge. Die Bemessung der Beiträge erfolgt zumindest bei der Einführung des neuen Modells durch Kostenschätzung auf der Basis von Normalkosten. Sonderbeiträge, die an einen bestimmten Zweck gebunden sind, entfallen. Mittelfristig könnte die Einführung einer harmonisierten Kostenrechnung in Form von Betriebsbuchhaltungen eine wesentlich differenziertere Basis für die Bestimmung der Normalkosten darstellen. Deshalb wollen wir bei der Umsetzung der Projektarbeiten auch die Einführung eines neuen Rechnungsmodells auf der Basis von Kostenrechnungen prüfen.

c. Vorteile des Modells

Das neue System mit Ressourcen- und Strukturausgleich besticht durch entscheidende Vorteile:

- Die Gemeinden werden autonomer. Sie sind in der Lage, ihre Aufgaben selbstverantwortlich wahrzunehmen.
- Die Beiträge sind nicht länger an bestimmte Zwecke gebunden. Die Gemeinden entscheiden selbständig, wozu sie die Gelder verwenden.
- Die Gemeinden erhalten Anreiz, haushälterisch mit «ihrem» Geld umzugehen und die Mittel dort einzusetzen, wo sie sich den grössten Nutzen versprechen.
- Damit ist das neue System näher an Bürgerinnen und Bürgern. Sie erhalten vermehrtes Mitbestimmungsrecht.
- Gegenüber dem heutigen Finanzausgleich wird eine bessere Umverteilung erreicht.
- Das System ist steuerbar. Die Grundlagen unterliegen politischen Entscheiden.
- Ausgleichsbeiträge werden losgelöst von einem spezifischen Verwendungszweck entrichtet. Damit wird der Nutzen für die Empfänger (Allokationseffizienz) erhöht.
- Abgestützt auf präzise Kostenberechnungen sind die Berechnungsgrundlagen (Variablen) nicht beeinflussbar.

d. Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs

Mit dem indirekten Finanzausgleich werden heute mit einem einzigen Instrument, nämlich der Ausrichtung von Staatsbeiträgen, gleichzeitig zwei völlig verschiedene Ziele verfolgt. Mit der Ausrichtung von Staatsbeiträgen wird zunächst die Erfüllung einer Aufgabe mitfinanziert und damit über Auflagen die Art und Qualität der Aufgabenerfüllung beeinflusst. Sodann werden durch die Abstufung der Beitragshöhe nach Finanzkraft Einnahmenunterschiede der Gemeinden ausgeglichen. Die Deckungsgleichheit der Ziele ist absolut zufällig. Aus diesem Grund ist anzustreben, dass nur ein Ziel pro Massnahme verfolgt wird. Nach dem neuen Modell sollen die Einnahmenunterschiede mit dem direkten Finanzausgleich vermindert werden. Die Qualität der Aufgabenerfüllung ist durch die Ausrichtung der Staatsbeiträge sicher-

zustellen. Staatsbeiträge an Gemeinden nach dem Entflechtungsprinzip werden inskünftig nur bei Verbundaufgaben (siehe dazu im Kapitel IV.1) ausgerichtet. Auf zusätzliche Umverteilungseffekte wird bei Staatsbeiträgen bewusst verzichtet. Für diesen Verzicht spricht, dass der indirekte Finanzausgleich mit horizontalem Effekt (die Finanzkraftabstufung) erstens sehr undurchschaubar ist, zweitens eher zur Mittelverschwendung als zum kostenbewussten Umgang animiert und drittens eine geringe Umverteilungseffizienz aufweist (d.h. hoher Mitteleinsatz bei geringer Umverteilung). Ausserdem sind die Gemeinden nicht frei, über den Verwendungszweck der Ausgleichsmittel zu entscheiden. Dies läuft dem Bestreben nach der Stärkung der Gemeinden zuwider. Es versteht sich von selbst, dass auf den indirekten Finanzausgleich mit horizontalem Effekt nicht ersatzlos verzichtet werden kann. Er muss durch Ausgleichsmechanismen ersetzt werden, die eine höhere Umverteilungseffizienz versprechen und den Gemeinden die Freiheit belassen, wie sie diese Mittel verwenden wollen. Diese Mechanismen sind im neuen Modell für den direkten Finanzausgleich enthalten.

4. Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Auf Bundesebene ist ein Projekt in Ausarbeitung, das unter anderem die Aufgaben zwischen den Kantonen und dem Bund neu verteilt sowie den Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Kantonen neu regelt (NFA). Im Vernehmlassungsverfahren wurden einzelne Vorschläge zur Aufgabenreform stark kritisiert. Das Konzept des direkten Finanzausgleichs mit dem Ressourcenausgleich (bestehend aus dem horizontalen Disparitätenabbau und der vertikalen Mindestausstattung) und dem Strukturausgleich (mit je einem Ausgleich für die Kosten der Enge und die Kosten der Weite) bleibt weitgehend unbestritten.

Die bundesrätliche Botschaft zum NFA soll dem eidgenössischen Parlament, nach dem die Vorschläge zur Aufgabenneuverteilung kritisiert worden sind, noch in diesem Jahr zugeleitet werden. Nach der Annahme der Vorlage durch das Volk können die Neuerungen frühestens auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten. In der Reform des eidgenössischen Finanzausgleichs werden die gleichen Lösungsansätze vorgesehen wie bei der Reform des luzernischen Finanzausgleichs. Die beiden Projekte sind aufeinander abgestimmt, ohne voneinander abhängig zu sein.

5. Präsentation und Reaktionen

Die Ideen für einen neuen Finanzausgleich und für eine Neuverteilung der Steuerquellen wurden den Gemeindebehörden an einem Workshop und an drei Veranstaltungen präsentiert. Die Bevölkerung wurde umfassend über die Medien orientiert.

Die Grundstimmung an allen Veranstaltungen war kritisch-zuversichtlich bis positiv-optimistisch. Die Gespräche fanden in einem engagierten, konstruktiven Klima statt. Kaum jemand hat bezweifelt, dass eine Neuregelung des Finanzausgleichs not-

wendig wäre. Im Gegenteil: Die Dringlichkeit, beim Finanzausgleich etwas zu ändern, wurde für gross gehalten.

Aufgrund der Rückmeldungen wurde klar, dass die unterschiedliche Schuldensituation bei der Erarbeitung eines neuen Finanzausgleichsgesetzes zu berücksichtigen und zumindest zu einem Teil auszugleichen ist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Schulden einer Gemeinde in der Regel in Form von Infrastrukturanlagen auch einen Gegenwert haben. Ebenfalls überarbeitet werden muss die Frage der Verteilung der Steuerquellen. Die im Rahmen der Gemeindereform erarbeiteten Vorschläge sind zu radikal und tragen den luzernischen Verhältnissen zu wenig Rechnung.

6. Fazit und Umsetzung

- Wir wollen den indirekten Finanzausgleich abschaffen und den direkten Finanzausgleich entsprechend stärken. In den nächsten Monaten werden wir das vorgestellte Modell weiter verfeinern und die finanziellen Konsequenzen je Gemeinde berechnen. Schliesslich werden wir Ihrem Rat ungefähr Mitte der laufenden Legislatur eine Vorlage für die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes vorlegen.
- Bei der Frage des horizontalen Finanzausgleichs (Disparitätenabbau) achten wir bei der Umsetzung der Arbeiten darauf, dass die Gesamtlösung für den Kanton Luzern keine Nachteile enthält. Dabei ist ganz entscheidend, dass der Kanton Luzern mit Schwyz, Nidwalden und Zug Nachbarn mit einem tiefen Steuerniveau hat. Um mit diesen Kantonen weiter konkurrieren zu können, wird es nötig sein, auch im Kanton Luzern – nebst einer generellen Senkung des Steuerniveaus – steuergünstige Gemeinden zu haben.

VI. Die finanziellen Konsequenzen der neuen Aufgabenteilung und des neuen Finanzausgleichs

- Die Realisierung der Vorschläge für eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verursacht eine Mehrbelastung des Kantons von gut 10 Millionen Franken. Diese Tatsache steht in einem scheinbaren Widerspruch zum Ziel, die Gemeinden zu stärken. Bei genauer Betrachtungsweise ist aber festzustellen, dass eine ganze Reihe von Aufgaben vollständig kommunalisiert werden, mit denen keine grösseren Finanzvolumen verbunden sind. Andererseits führen einige wenige Kantonalisierungen, wie beispielsweise die Berufsschule, zu grossen finanziellen Verschiebungen. Ganz allgemein gilt für die Fragen der Aufgabenteilung, dass Kompetenzen und Geldflüsse nicht gleich sein müssen.
- Der Ausbau des direkten Finanzausgleichs soll zum Teil horizontal (Disparitätenabbau) finanziert werden. Wir stellen uns vor, dass die finanzstärksten Gemeinden insgesamt 20 Millionen Franken an diesen Teil des Finanzausgleichs beitragen müssen. Der Kanton soll nach unseren Vorstellungen weiterhin mindestens gleich

viele Mittel an den direkten Finanzausgleich beitragen. Heute sind dies rund 50 Millionen Franken. Damit würden für den gesamten Finanzausgleich 70 Millionen Franken zur Verfügung stehen, die über die Gefässe Disparitätenabbau, Mindestausstattung und Strukturausgleich (mit Kosten der Weite und Kosten der Enge) ausbezahlt werden könnten.

- Die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs wirkt sich im Verhältnis von Kanton und Gemeinden nicht aus.
- Die Auswirkungen der Aufgabenteilung und der Änderung des Finanzausgleichs (direkter und indirekter Ausgleich) auf die einzelnen Gemeinden konnten wir noch nicht berechnen. Entsprechende Zahlen dürften in etwa einem halben Jahr vorliegen.
- Wie bisher wollen wir Gemeindeentwicklungsprojekte (bisher Pilotprojekte) unterstützen.
- In den kommenden Monaten wollen wir Ihnen ein Dekret unterbreiten, um zusätzliche Mittel für die Unterstützung von Gemeindevereinigungen zur Verfügung stellen zu können. Damit wollen wir sicherstellen, dass Gebietsreformen bereits vor der gesetzlichen Regelung der Ausführungsbestimmungen zu Gemeindevereinigungen gefördert werden können. Die gute Staatsrechnung 1999 erleichtert es uns, Ihnen solche speziellen Beiträge zu beantragen, die wir als Investition in die Zukunft betrachten.
- Für die Umsetzung der eigentlichen Projektarbeiten wollen wir gleich viele finanzielle Mittel einsetzen wie im Durchschnitt der letzten drei Jahre.

VII. Umsetzung des Projekts

Im Rahmen von Luzern '99 haben wir die konzeptionellen Vorarbeiten für eine Strukturreform im Kanton Luzern geleistet. Damit wird die Gemeindereform als Teilprojekt von Luzern '99 abgeschlossen. Nach der Behandlung durch Ihren Rat wird es darum gehen, den vorliegenden Bericht umzusetzen. Dazu ist eine neue Projektorganisation nötig (vgl. unten Ziff. 2.)

Mit den bisherigen Projektarbeiten und ihren Resultaten ist es nicht möglich, ein definitives Umsetzungsprogramm festzulegen. Dies wäre in Anbetracht des prozesshaften Fortschreitens des Projekts auch nicht sinnvoll. Vielmehr sind die Umsetzungsschritte den jeweiligen aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Unbestritten dürfte aber die Notwendigkeit zur Umsetzung des Projekts sein. Dabei halten wir uns zunächst an die Umsetzungsstrategie, die im Zwischenbericht vom 18. August 1998 dargestellt wurde. Mit den wichtigen Grundlagen, wie den Vorschlägen für die Aufgabenteilung, den Ideen für einen neuen Finanzausgleich und den raumplanerischen Aspekten, lassen sich die nächsten Schritte konkreter darstellen.

1. Allgemeines

Im Wesentlichen wird es darum gehen, die konzeptionellen Vorarbeiten gemäss vorliegendem Planungsbericht umzusetzen.

a. Strukturreform

Wir wollen die Reformprojekte der Gemeinden in der bisherigen Art weiter unterstützen. Der Reformgedanke und die Unterstützung durch den Kanton sollen in einer Verfassungsbestimmung verankert und die Ausführungsbestimmungen zu Gemeindevereinigungen gesetzlich umschrieben werden. Zudem wollen wir die neuen Zusammenarbeitsformen gemäss Kapitel II. im Gemeindegesetz ausdrücklich zulassen, wo nötig auch regeln. Die Details eines Anreizsystems für Gemeindevereinigungen wollen wir gesetzlich regeln. Bei Gebietsreformen, die vor einem neuen Gesetz realisiert werden, wollen wir die Gewinne des Kantons den betroffenen Gemeinden während längstens fünf Jahren zur Verfügung stellen.

Die Strukturreform soll nach klaren Zielvorgaben durchgeführt werden. Sie ist nach raumplanerischen Vorstellungen auf regionale Zentren auszurichten. Diese Vorstellung wird auch von den Regionalplanungsverbänden mitgetragen.

b. Aufgabenreform

Wir wollen das dargestellte Führungsmodell auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anwenden und in den jeweiligen Gesetzen umsetzen. Das Gemeinde- und das Kantonscontrolling werden wir in den nächsten Monaten ausarbeiten und schliesslich Ihrem Rat als Bestandteil der Revision des Gemeindegesetzes vorlegen.

Die Vorschläge für eine neue Aufgabenzuteilung müssen im Wesentlichen unter der Federführung der kantonalen Verwaltung umgesetzt werden. In den meisten Fällen drängen sich Gesetzesänderungen auf. Diese Gesetzgebungsarbeiten sollen im üblichen Rahmen gestaltet werden. Die Gemeinden werden bei der Erarbeitung einbezogen und in die Vernehmlassungsverfahren integriert. Ihr Rat wird selbstverständlich jede Gesetzesänderung beschliessen können. Wann welche Gesetze an die Hand genommen werden, ist noch offen. Wesentliche Aussagen dazu haben wir allerdings schon im Regierungsprogramm gemacht. So sollen das Finanzausgleichsgesetz und das Gemeindegesetz in einem ersten Schritt total revidiert werden. Zusammen mit dem Finanzausgleichsgesetz müssen auch die Spezialgesetze revidiert werden, soweit sie indirekte Finanzausgleichsmechanismen aufweisen. Als erstes grösseres Aufgabenpaket wollen wir den Bereich «Soziales» in Angriff nehmen. Im Zusammenhang mit der Botschaft für einen neuen Sozialhilfeteiler haben wir Ihnen eine Projektorganisation vorgeschlagen. Damit ist auch sichergestellt, dass der Lastenausgleich – wie er von uns vorgeschlagen wird – nur eine Übergangslösung bleibt.

c. Finanzreform

Wir wollen den indirekten Finanzausgleich abschaffen und den direkten Finanzausgleich entsprechend stärken. In den nächsten Monaten werden wir das vorgestellte Modell weiter verfeinern und die finanziellen Konsequenzen je Gemeinde errechnen. Schliesslich werden wir Ihrem Rat ungefähr Mitte der laufenden Legislatur eine Vorlage für die Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes vorlegen.

2. Projektorganisation und Projektname

Für die Umsetzung der konzeptionellen Vorarbeiten für die Strukturreform ist eine neue Projektorganisation nötig. Die Verantwortung für Projekt und Projektsteuerung soll weiterhin beim Regierungsrat liegen. Wir wollen die Gemeinden und den Verband der Luzerner Gemeinden weiterhin stark beteiligen. Die Gemeinden sollen das Projekt mittragen, weshalb wir auch die gute Zusammenarbeit mit dem Verband der Luzerner Gemeinden weiterführen wollen (vgl. Organigramm im Anhang 1). Die Aufgaben der bisherigen Geschäftsstelle für die Gemeindereform wird neu das Amt für Gemeinden übernehmen. Weiterhin unabdingbar ist der Einbezug der Regierungstatthalter, die schon bei den bisherigen Projektarbeiten eine wichtige Rolle gespielt haben. Die konkrete Projektorganisation ist Sache des Regierungsrates. Sie ist deshalb auch nicht Gegenstand des vorliegenden Planungsberichts. Detailliertere Vorstellungen wollen wir Ihnen im Zusammenhang mit der Behandlung des vorliegenden Berichts präsentieren.

Die Gemeindereform war bisher ein Teilprojekt von Luzern '99. Dieses Gesamtprojekt wollen wir abschliessen. Die Umsetzung der Gemeindereform soll als ein neues Projekt unter einem neuen Namen weitergeführt werden. Den neuen Namen können wir Ihnen bei der Beratung des vorliegenden Berichts präsentieren.

3. Die grössten Hindernisse

Wie die Zahl von Pilotprojekten zeigt, sind in sehr vielen Gemeinden Reformen im Gange. Hinzu kommen einige Gemeindeprojekte, von denen wir keine Kenntnis haben. Diese erfreuliche Tendenz darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die erfolgreiche Umsetzung des Projekts noch nicht gesichert ist. Zu den Haupthindernissen für den Erfolg der Gemeindereform gehört die unterschiedliche Verschuldung der Gemeinden. Zwar haben die Schulden in aller Regel in Form von Infrastrukturanlagen einen realen Gegenwert, trotzdem werden die stärker verschuldeten Gemeinden Mühe haben, Fusionspartner zu finden. Hier ist der Kanton gefordert. Mit klaren Signalen für die Lösung des Problems könnte der Reformprozess deutlich beschleunigt werden. Wir haben Ihnen eine erste Skizze für ein finanzielles Anreizmodell dargestellt.

Ein weiteres grosses Hindernis ist der geltende Finanzausgleich. Auch hier kann ein entschiedenes Eintreten für ein neues Modell die nötige Signalwirkung auslösen.

Die Gemeindereform wurde bisher mehrheitlich von den Gemeinde- und Kantonsbehörden diskutiert. Mit der Diskussion über eine Verfassungsbestimmung wollen wir die Meinung des Volkes kennen lernen. Schliesslich hemmen die fehlenden Ausführungsbestimmungen für Gemeindevereinigungen die Reform. Wir wollen deshalb die entsprechende gesetzliche Regelung rasch schaffen.

4. Finanzielle Mittel

Im Kapitel I haben wir Ihnen Rechenschaft über die bisherigen finanziellen Aufwendungen gegeben. Wir gehen davon aus, dass die Arbeiten zur Umsetzung des Projekts die Staatskasse ungefähr im gleichen Umfang wie die Arbeiten im Rahmen des Projekts Luzern '99 belasten wird. Konkret heisst das, dass mit jährlichen Aufwendungen von 450 000 Franken zu rechnen ist. Es geht dabei um Personalkosten, Sachaufwand und um Kosten für die Miete von geeigneten Büroräumlichkeiten. Hinzu kommen die Kosten für die Unterstützung von Gemeindeaktivitäten, über die Sie jeweils im Rahmen der Budgetberatungen entscheiden können. Die Höhe dieser Beträge wird stark von der Reformfreudigkeit der Gemeinden abhängen. Schliesslich wird sich der Kanton im Sinn einer Anreizstrategie finanziell engagieren müssen. Die dafür notwendigen finanziellen Mittel sind heute nur schwer abschätzbar. Wir gehen aber davon aus, dass sie durch die Einsparungen im direkten Finanzausgleich wettgemacht werden können. Konkrete Zahlen können wir Ihnen ebenfalls in den jeweiligen Budgets nennen.

VIII. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, gestützt auf § 79 des Grossratsgesetzes, vom vorliegenden Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen. Mit der Zustimmung zu unserem Antrag wollen Sie auch das vorgeschlagene weitere Vorgehen, allenfalls mit Bemerkungen, genehmigen. Sie erhalten zur geplanten Verfassungsänderung oder bei der Unterbreitung von Einzelvorlagen (Finanzausgleichsgesetz, Gemeindegesetz) wieder Gelegenheit, die Gemeindereform zu diskutieren und darüber zu beschliessen.

Luzern, 21. März 2000

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Max Pfister
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Grossratsbeschluss zum Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform

vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 21. März 2000,

beschliesst:

Vom Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

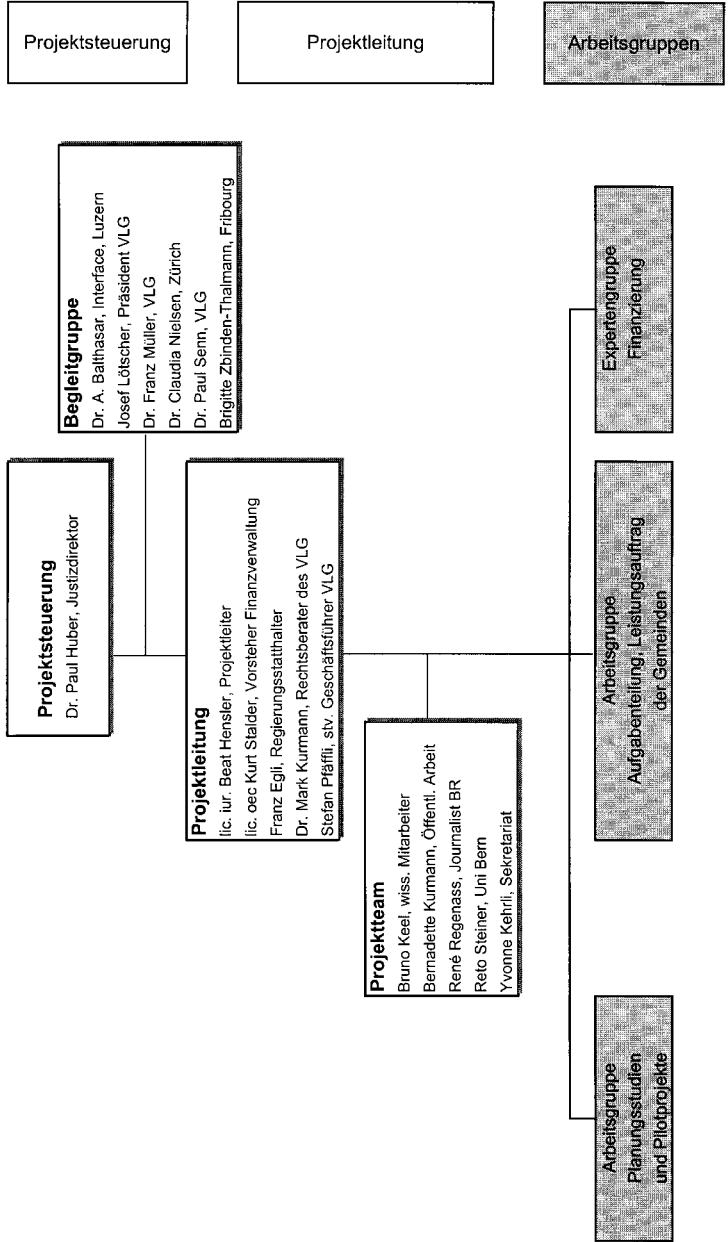
Anhänge

- 1 Projektorganisationen
 - für die Phase vom 18. August 1998 bis 31. März 2000
 - für die Phase ab Mitte 2000
- 2 Aufgabenzuteilung Kanton–Gemeinden: Finanzielle Bilanz
- 3 Karte: Lokale Zusammenarbeitsräume
- 4 Leistungskatalog der Gemeinden
- 5 Aus Theorie und Praxis
- 6 Der geltende luzernische Finanzausgleich
- 7 Glossar und Bibliographie
- 8 Statistische Hinweise
 - Gemeindestruktur in den Schweizer Kantonen
 - Durchschnittliche Grösse der Gemeinden in europäischen Ländern im Jahr 1990
 - Grösse der luzernischen Gemeinden
- 9 Darstellung der Pilotprojekte

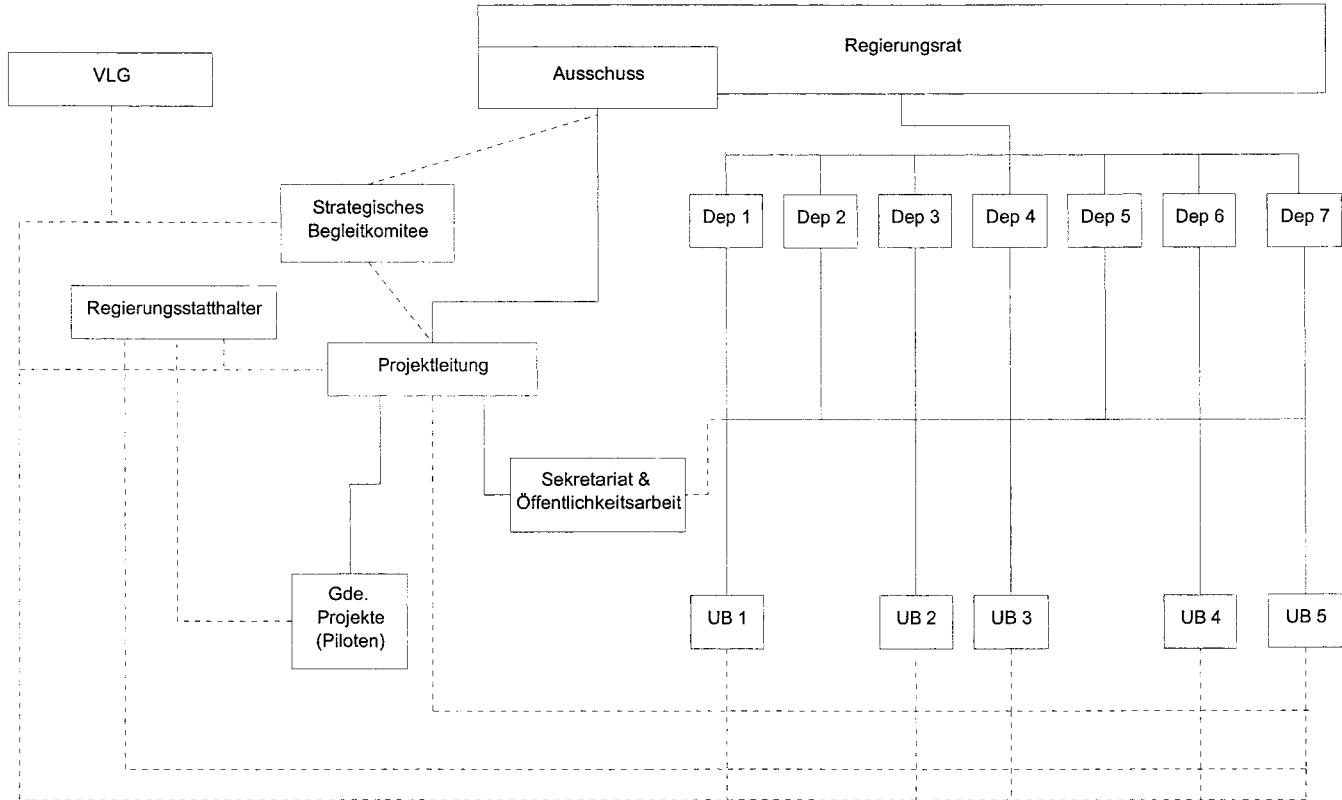
Luzern '99 – Teilprojekt Gemeindereform**Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter**

- *Projektsteuerung:* Dr. Paul Huber, Regierungsrat
- *Begleitgruppe:* Dr. Andreas Balthasar, Politologe, Josef Lötscher, Präsident VLG, Dr. Franz Müller, Finanzdirektor der Stadt Luzern, Dr. Claudia Nielsen, Ökonomin Zürich, Dr. Paul Senn, Geschäftsführer VLG, Brigitte Zbinden-Thalmann, Gemeindedepartement Fribourg
- *Projektleitung:* Beat Hensler, Projektleiter
Franz Egli, Regierungsstatthalter, Dr. Mark Kurmann, Rechtsberater des VLG, Stefan Pfäffli, stv. Geschäftsführer VLG, Kurt Stalder, Finanzverwalter
- *Planungsstudien und Pilotprojekte:* Bruno Keel, wissenschaftlicher Mitarbeiter
Erwin Galliker, Regierungsstatthalter Hochdorf, Meinrad Hermann, Gemeindeammann Gelfingen, Werner Husmann, Stadtammann Sempach, Stephan Käppeli, Dozent HSW, Agnes Sommer, Gemeindeschreiberin Nebikon
- *Aufgabenteilung und Leistungsauftrag:* Beat Hensler, Projektleiter
Hans Bättig, Gemeindepräsident Weggis, Thomas Christen, Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement, Hansjörg Gassmann, Regierungsstatthalter, Felix Kolly, Gemeindeschreiber Römerswil, Dr. Mark Kurmann, Rechtsberater des VLG, Beat Lichtsteiner, Gemeindepräsident Ohmstal, Angela Lüthold-Sidler, Gemeindeammann Nottwil, Beat Müller, Erziehungs- und Kulturdepartement, Dr. Richard Schleiss, Finanzdepartement, Armin Thürig, Gemeindeammann Udligenswil, Walter Tschuppert, Gemeindeschreiber Adligenswil
- *Expertengruppe Finanzierung:* Kurt Stalder, Finanzverwalter
Prisca Birrer-Heimo, Rothenburg, Peter Bucher, Gemeindeammann Pfaffnau, Silvio Degonda, Finanzverwalter der Stadt Luzern, Franz Egli, Regierungsstatthalter, Gian Antonio Paravicini Bagliani, Amt für Statistik, Stefan Pfäffli, stv. Geschäftsführer VLG, Edi Wigger, Regierungsstatthalteramt Willisau
- *Projektteam:* Beat Hensler, Projektleiter, Bruno Keel, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Yvonne Kehrli, Sekretariat, Bernadette Kurmann, Öffentlichkeitsarbeit, René Regenass, Journalist BR, Reto Steiner, Universität Bern

Organigramm



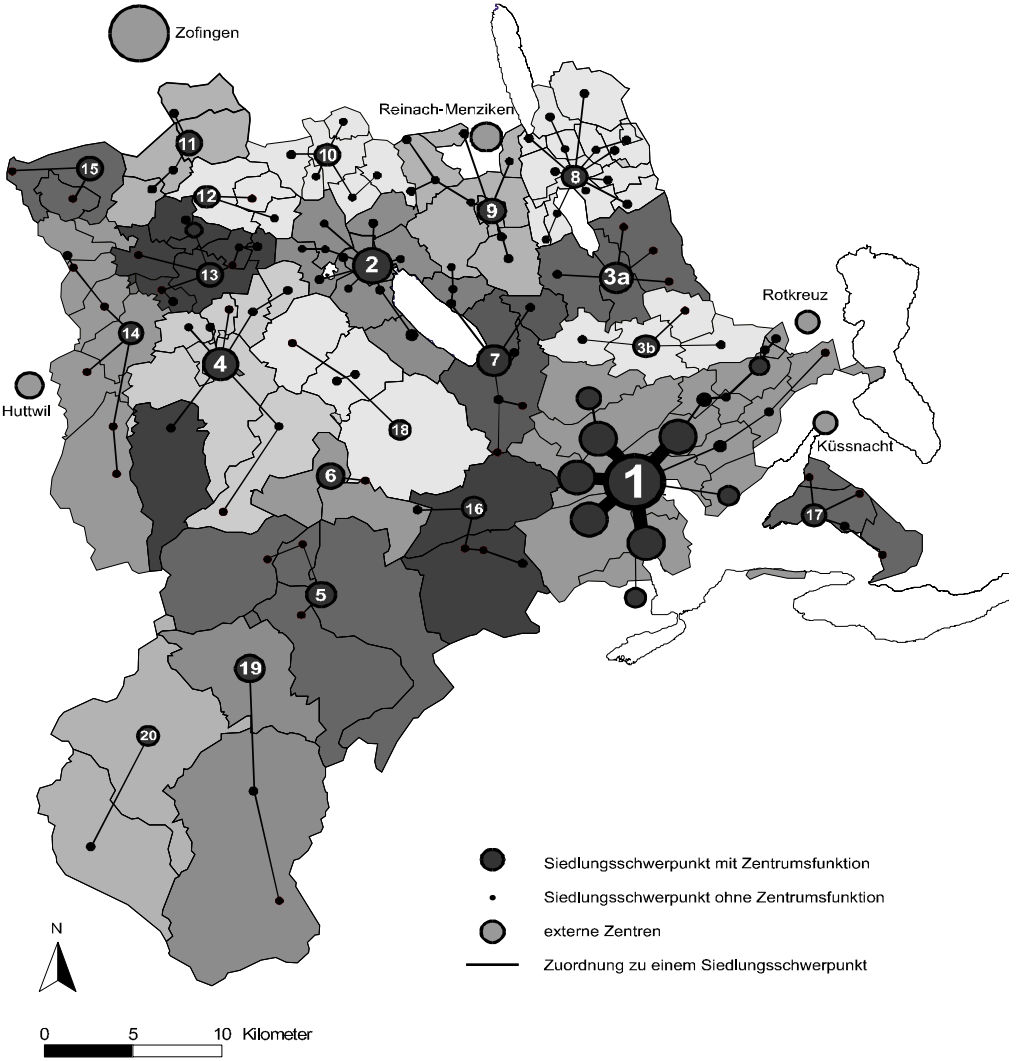
Vorschlag für eine neue Projektorganisation für die Umsetzung des Projekts Gemeindereform



Aufgabenzuteilung Kanton–Gemeinden: Finanzielle Bilanz

Finanzielle Verschiebungen zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden aufgrund der Vorschläge der Expertengruppe (Basis: Voranschlag 2000 des Kantons)

Bereich	Belastung Kanton Entlastung Gemeinden (in Mio. Fr.)	Belastung Gemeinden Entlastung Kanton (in Mio. Fr.)
Kantonalisierung der Vermessung und Vermarkung	1	
Aufhebung der Mitfinanzierung der Polizeiposten durch die Gemeinden	1	–
Kantonalisierung der Friedensrichter	2	–
Volle Finanzierung der Amtsgerichte durch den Kanton	1	–
Kostentragung im Massnahmenvollzug durch den Kanton	1,5	–
Kantonalisierung Berufsbildung	25	
Aufhebung der Staatsbeiträge an Gemeinde- und Regionalbibliotheken		0,25
Kommunalisierung Schularzt/Schulzahnarzt		–
Kantonalisierung Lebensmittelkontrolle	1	
Krankenversicherung: uneinbringliche Prämien durch Gemeinden		0,5
Heimfinanzierungsgesetz. Höhere Kostenbeteiligung durch die Gemeinden		5
Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus durch den Kanton	1,8	
Wirtschaftliche Sozialhilfe: Gemeindeaufgabe inkl. Finanzierung		20
Abwasserbeseitigung: Gemeindeaufgabe	–	–
Betrieb Abfallbeseitigungsanlagen: Gemeindeaufgabe	–	–
Wasserbau überkommunaler Bedeutung: kantonale Aufgabe	3	
Emissionsbegrenzung; Betrieb bestehender Anlagen: Gemeindeaufgabe		0,5
Katastrophenschutz: Gemeindeaufgabe		1
Tierkörpersammelstellen: Gemeindeaufgabe	–	–
Regionale und kommunale Richtplanung / Nutzungsplanung: Gemeindeaufgabe	–	–
Landwirtschaftsbeauftragte der Gemeinden: kantonale Aufgabe	0,5	
Viehversicherung: kantonale Aufgabe	0,5	
Jagd: Zahlungen Reviergemeinden: kantonale Aufgabe	0,1	
Sicherstellung der Strom- und Gasversorgung: kantonale Aufgabe	–	–
Total Lastenverschiebung	38,4	27,25
Netto-Lastenverschiebung auf den Kanton	11,15	



Leistungskatalog der Gemeinden (bzw. der Kollektive von zusammenarbeitenden Gemeinden)

1. Führung der Gemeinden

- Legislative, Exekutive, Volksrechte
- Führung / Controlling (inkl. Gemeindeentwicklung, rollende, integrierte Sach- und Finanzplanung, Kommunikation und PR [Standortpromotion])
- Organisation der Gemeinden und der Verwaltung
- Zusammenarbeit / Fusion mit anderen Gemeinden

2. Allgemeine Verwaltung

- Gemeindeganzlei
- Erhebung, Registrierung, Nachführung und Kontrolle der Bevölkerungsdaten (Einwohnerkontrolle, Fremdenkontrolle, Zivilstandsamt)
- Ausstellung der Ausweise (inkl. Pass)
- Erbteilungswesen, (Teilungsamt)
- AHV-Zweigstelle
- Betreibungswesen
- Kommunales Bürgerrechtswesen
- Wahlen und Abstimmungen
- Tätigkeiten, die das Bundesrecht oder das EGZGB der Wohn- oder der Heimatgemeinde zuweist
- Archivwesen

3. Gesellschaftliche Integration

- Integration aller Bevölkerungsgruppen in die kommunale Gemeinschaft
 - alte, kranke und behinderte Personen
 - arbeitslose Personen
 - Ausländerinnen und Ausländer mit langfristigem Aufenthaltsrecht (Niederlassung, Aufenthalt)
 - Jugend
 - neuzugezogene Personen
- Instrumente der Integrationspolitik
 - gesellschaftliche Anlässe
 - Freizeitangebote, Sport
 - Treffs (Jugend, Senioren)
 - Jugendarbeit
 - politische Parteien
 - usw.
- Gewalt- und Suchtprävention

4. *Soziales* (Amt für sozialen Schutz und Unterstützung)
 - Sozialmassnahmen gemäss ZGB (zivilrechtlicher Kinderschutz, Schutz des Kindesvermögens, Pflegekinder, Findelkinder, Vormundschaftsbehörde, Fürsorgereiche Freiheitsentziehung für Minderjährige) und Adoption
 - Sozialhilfe gemäss SHG (generelle und persönliche Sozialhilfe, wirtschaftliche Sozialhilfe, Sonderhilfen)
 - Sozialarbeit (einschliesslich soziale Beratung, Ehe- und Familienberatung)
5. *Alterspolitik und medizinische Angebote*
 - Alters- und Pflegeheime
 - Spitex
 - Gesundheitspolitische Massnahmen auf lokaler Ebene (Ortsgesundheitskommission)
 - Schulärztlicher und schulzahnärztlicher Dienst
6. *Schule*
 - Kommunales Volksschulangebot
 - Kindergarten
 - Primarschule
 - Sekundarstufe I
 - Sonderschule ohne Heime
 - Förderangebote
 - Schulische Dienste
7. *Kultur*
 - Kulturförderung auf lokaler und regionaler Ebene (Bibliotheken, Konzerte, Ausstellungen, Theater usw.)
 - Denkmalpflege
 - lokales Interesse
 - mit den Mitteln der Nutzungsplanung
8. *Planungs- und Bauwesen*
 - Regionale Richt- und lokale Richt- und Nutzungsplanung
 - Baurecht (Baupolizeirecht, Baubewilligungen usw.)
 - Energiesparmassnahmen
 - Strassen (Gemeinde- und Privatstrassen, Wanderwege)
 - Bestattungswesen
9. *Umwelt, Natur und Landschaft*
 - Luftreinhaltung: Emissionsbegrenzungen (Baubewilligungsverfahren, Feuerungskontrollen, Feuerschau)
 - Lärmschutz: Emissionsbegrenzungen, Schallschutz, Nutzungsplanung (Zuordnung Empfindlichkeitsstufen) usw. Alle Aufgaben, ausser Errichtung, Änderung, Sanierung von Kantonsstrassen sowie Schallschutzmassnahmen bei Kantonsstrassen
 - Natur- und Landschaftsschutz
 - von lokaler Bedeutung
 - mit den Mitteln der Richt- und Nutzungsplanung
 - ökologische Ausgleichsflächen

10. *Versorgung, Entsorgung*

- Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung (von der Entnahme aus den Gewässern [Grundwasser, Fluss, See, Quelle] bis zur Rückführung in die Gewässer), Leitungen, Transport, Aufbereitung, Verkauf, Reinigung (ARA), Finanzierung, Qualitätssicherung
- Abfallbeseitigung
 - Entsorgung der Siedlungsabfälle (Sonderabfälle: Nur sammeln)
 - Bau und Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen, ausser für Sonderabfälle
- Tierkörperbeseitigung

11. *Sicherheit*

- Brandverhütung (Bauweise, Feuerungs- und Rauchabzugsanlagen, elektrische Installationen, Blitzschutzanlagen, feuergefährliche Stoffe, Hydranten, Kaminfegerdienst, Feuerschau usw.)
- Brandbekämpfung (Feuerwehr- und Löschwesen), Stützpunktfeuerwehr
- Öl-, Chemie- und Strahlenwehr
- Zivilschutz
 - Schutzräume
 - regionale Anlagen (Ausbildung, Sanitätsposten, Sanitätshilfestellen)
 - Katastrophenhilfe im Zivilschutz
 - lokale und regionale Zivilschutzorganisation
- Ausserdienstliches Schiesswesen

12. *Finanzen, Rechnungswesen*

- Finanzplanung, Budget, Jahresrechnung
- Festsetzung des Steuerfusses (Gemeindeanteil); Beschluss über Abgaben, die von den Gemeinden erhoben werden können; Steuerabkommen (Gemeindeanteil)
- Veranlagung und Inkasso der Steuern für unselbständigerwerbende Personen (Ausnahme: Quellensteuer)
- Rechnungswesen, (Kostenrechnungen), Zinsendienst, Cash-Management, Inkasso der Gebühren
- Verwaltung des Finanz- und Verwaltungsvermögens, Spezialfinanzierungen
- Finanzcontrolling, Revision

Aus Theorie und Praxis

1. Die Elemente der Gemeindereform in Theorie und Praxis

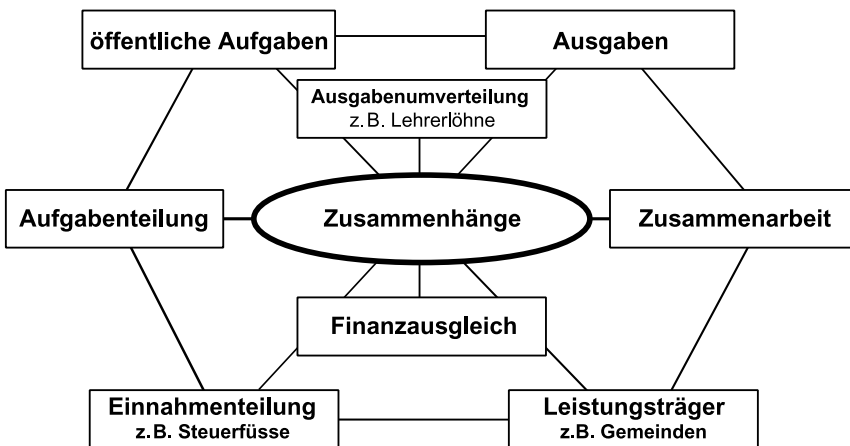
Definition und Diskussionsansatz

Die Gemeindereform besteht aus den Teilen Aufgabenreform, Finanzreform und Strukturreform. Der Klarheit halber werden die Teilreformen nachfolgend definiert.

Unter Aufgabenreform verstehen wir die Frage der Zuteilung der Aufgaben der öffentlichen Hand auf den Kanton oder die Gemeinden. Die Finanzreform beschlägt die Fragen des direkten und indirekten Finanzausgleichs. Die Strukturreform wiederum lässt sich aufteilen auf die Teilbereiche Verwaltungsreform und Gebietsreform. Unter der Verwaltungsreform verstehen wir alle Aktivitäten zur Verstärkung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden und die gemeindeinternen Reformen, wie beispielsweise New Public Management (NPM). Die Gebietsreform wiederum betrifft die Frage der Vereinigung von Gemeinden, die Umteilung von Gemeindeteilen oder auch nur Grenzkorrekturen zwischen den Gemeinden.

Die Zusammenhänge

Die Gemeindereform ist ein Projekt zur Reform der Staatsstrukturen auf Gemeindeebene. Aus der Wissenschaft ist erhärtet, dass ein solches Projekt die Fragen der Aufgabenzuteilung, der Ausgabenverteilung und -umverteilung (z. B. Staatsbeiträge an die Lehrerbesoldungen), der Einnahmeverteilung (z. B. Festlegung des Kantonssteuerfusses und des Maximalsteuerfusses für die Finanzausgleichsgemeinden) und der Einnahmenumverteilung (z. B. direkter Finanzausgleich) beschlägt.



Das ist auch für das vorliegende Projekt nicht anders. Die Bearbeitung der Aufgabenreform führte zu den Vorschlägen für eine neue Aufgabenzuteilung Kanton–Gemeinden. Diejenige der Ausgabenverteilung und -umverteilung zu den Vorstellungen, wie die durch die Aufgabenreform verursachten Kostenverschiebungen auszugleichen

sind. Die Frage der Einnahmenverteilung und -umverteilung führte zu den Vorschlägen für einen neuen Finanzausgleich. Anders als andere Kantone mit vergleichbaren Projekten wollen wir die zusammenhängenden Fragen gemeinsam und gleichzeitig lösen. Die Gemeindereform verbindet deshalb sowohl eine Strukturreform (mit Verwaltungs- und Gebietsreform), eine Neuzuteilung der Aufgaben auf Kanton und Gemeinden sowie die Neukonzeption der Einnahmen- und Ausgabenverteilung in einem einzigen Projekt. Der Zusammenhang dieser verschiedenen Teilbereiche soll in der Folge kurz dargestellt werden.

Die Frage der Aufgabenzuteilung bedingt zwangsläufig eine Vorstellung über die idealtypische Gemeinde, anhand deren Leistungsfähigkeit die kommunalen Aufgaben definiert werden können. Neben der Leistungsfähigkeit ist auch der Charakter der Aufgabe von Bedeutung, insbesondere die Frage, ob die Erfüllung eine besondere Bürgernähe voraussetzt. Es ist einleuchtend und weitgehend unbestritten, dass eine kleine, finanzschwache Gemeinde Aufgaben von einer gewissen Komplexität oder einem gewissen Umfang kaum alleine erfüllen können. Eine grosse, finanzstarke Gemeinde hingegen wird sehr viele, auch anforderungsreiche Aufgaben übernehmen können. Ebenso klar ist, dass Aufgaben, wie beispielsweise die Abwasserentsorgung, wenig Bürgernähe erfordern und deshalb viel eher regional gelöst werden können als beispielsweise die Führung einer Gemeindekanzlei. Je leistungsschwächer die idealtypische Gemeinde definiert wird, desto mehr Aufgaben müssen dem Kanton zur Erfüllung zugewiesen werden, obwohl Bürgernähe gefordert wäre. Nun ist natürlich klar, dass es die idealtypische Gemeinde nicht gibt. Konsequenterweise lässt sich auch der Leistungsauftrag der luzernischen Gemeinde nicht im Voraus bestimmen. Wir haben deshalb für die Frage der Aufgabenzuteilung mit dem so genannten mittleren Leistungsniveau eine Hilfskonstruktion beigezogen. Damit war es möglich, die Zuteilung für die ganze Aufgabenpalette vorzunehmen. Gewissermassen als Zusammenfassung entstand daraus der Leistungsauftrag der Gemeinden, der vorerst aber lediglich in Katalogform und ohne Angaben zu Qualität und Quantität vorliegt. Die Vorschläge für die Aufgabenzuteilung bedingen nun aber eine Strukturreform auf der Gemeindeebene. Einige Gemeinden werden das mittlere Leistungsniveau nicht erfüllen und sind deshalb gezwungen, sich zu verändern. Dazu stehen ihnen Instrumente wie verstärkte Zusammenarbeit, Leistungskauf (bei anderen Gemeinden oder bei Privaten) oder die Vereinigung mit einer andern Gemeinde zur Verfügung. Welchen Weg die betroffenen Gemeinden wählen, ist ihnen überlassen. Entscheidend ist nur, dass sie die für die Aufgabenerfüllung erforderliche Leistungsfähigkeit zu vertretbaren Kosten erreichen. Damit ist klar, dass die Frage der Aufgabenzuteilung nur unter Berücksichtigung einer Verwaltungs- und Gebietsreform (Strukturreform) realisiert werden kann.

Die Frage der Einnahmenverteilung und der -umverteilung hängt wiederum sehr direkt mit der Frage der Aufgabenzuteilung zusammen. Die Verschiebung von Aufgaben vom Kanton zu den Gemeinden oder umgekehrt ist nur möglich, wenn gleichzeitig auch die finanziellen Mittel zur Aufgabenerfüllung bereitgestellt werden. Diese Konsequenz war seit Beginn eine wesentliche Leitlinie für die Gemeindereform. Die Vorschläge für eine Aufgabenzuteilung bedingen deshalb auch die Zuteilung von finanziellen Mitteln (Einnahmenverteilung). Die dadurch entstehenden finanziellen Ungleichheiten müssen wieder ausgeglichen werden. Dies kann entweder durch die Veränderung des kantonalen und der kommunalen Steuerfusse geschehen oder

durch die Umverteilung der Steuerquellen, beispielsweise der Sondersteuern. Die Einnahmenumverteilung, in Form des indirekten und direkten Finanzausgleichs, hängt wiederum sehr direkt mit der Aufgabenzuteilung zusammen. Wenn die Aufgabenzuteilung ganz wesentlich vom Prinzip der Entflechtung und der fiskalischen Äquivalenz (vereinfacht: wer zahlt, befiehlt) beeinflusst wird, dann ist eine kantonale Subventionierung von kommunalen Aufgaben oder Verbundaufgaben mit einem indirekten Ausgleichsmechanismus, gemessen an der Steuerkraft der Gemeinden, ein Fremdkörper im System. Die konsequente Aufgabenzuteilung mit der Bereitstellung der finanziellen Mittel ist mit den Elementen des heutigen direkten Finanzausgleichs, namentlich mit dem Maximalsteuerfuss und dem Bedarfsausgleich, nicht vereinbar. Es ist nicht möglich, Aufgaben und Ausgaben zu entflechten und dann über den direkten Finanzausgleich einem Teil der Gemeinden wieder Beiträge an die Aufgabenerfüllung zu bezahlen. Damit muss vor oder zusammen mit der Aufgabenzuteilung der direkte und der indirekte Finanzausgleich grundlegend reformiert werden.

Finanzausgleich und Strukturreform wiederum hängen ebenfalls sehr direkt zusammen. Der heutige Finanzausgleich wirkt Struktur erhaltend. Eine grundlegende Strukturreform ist deshalb ohne entsprechende Reform des Finanzausgleichs nur schwer möglich. Andererseits führt die Reform des Finanzausgleichs im Sinne der Vorschläge dazu, dass einige Gemeinden unter Druck geraten, nämlich diejenigen, die vom bisherigen System stärker profitiert haben als vom neuen. Obwohl mit dem Wechsel vom alten zum neuen Finanzausgleich für den Kanton keine unmittelbaren Spareffekte erzielt werden sollen, werden die Gemeinden unterschiedlich betroffen sein. Die dadurch benachteiligten Gemeinden sollen über eine Strukturreform die Möglichkeit nutzen, die Nachteile wieder wettzumachen. Wie oben dargestellt, stehen dazu viele Möglichkeiten offen.

Beim indirekten Finanzausgleich werden unterschiedliche Ausgangslagen im Bereich der Ressourcen (Steuern) dadurch ausgeglichen, dass die Erfüllung einer einzelnen Aufgabe, also eine ausgabenseitige Belastung, unterschiedlich hoch entschädigt wird. Damit werden Ausgleichsmechanismen im Einnahmen- und Ausgabenbereich vermischt, was politisch schwer steuerbar ist, die Transparenz erschwert und zu neuen Ungleichheiten führt. Letzteres vor allem deshalb, weil die Aufgaben, die mit einem indirekten Ausgleichsmechanismus subventioniert werden, für die Gesamtbelastung der einzelnen Gemeinden sehr unterschiedliche Bedeutung haben.

2. Beitrag der einzelnen Elemente zur Zielerreichung

Die Aufgabenreform, die Finanzreform und die Strukturreform tragen wie folgt zur Stärkung der Gemeinden, zum Sparziel und damit zur Zukunftsfähigkeit von Kanton und Gemeinden bei:

Die Aufgabenreform

- Die Gemeinden sollen über ihre Aufgaben mit möglichst wenig Einmischung des Kantons entscheiden können. Heute sind – laut Aussagen der Gemeinden – bis zu 90 Prozent der Gemeindebudgets gebundene Ausgaben, gebunden durch Vorgaben des Bundes und des Kantons. Eine klare Aufgabenteilung und Zuteilung derjenigen Aufgaben an die Gemeinden, die sie auch erfüllen können, stärkt

die Gemeinden. Die Gemeinden werden auch dann noch gestärkt, wenn ihnen zwar insgesamt weniger Aufgaben zur Erfüllung zugeteilt werden, sie über deren Erfüllung aber abschliessender entscheiden können als bisher.

- Durch die Aufgabenentflechtung wird sichergestellt, dass möglichst viele Aufgaben nur durch eine staatliche Ebene bewältigt werden. Dieses Modell eliminiert Doppelzuständigkeiten und ist schon deshalb effizienter. Eine weitere Effizienzsteigerung liegt in der Zusammenführung der Kreise von Aufgabenträgern, Nutzniessern und Entscheidungsträgern (fiskalische Äquivalenz). Die völlige Deckungsgleichheit dieser drei Anspruchsgruppen wird nie möglich sein. Schon mit einer deutlichen Annäherung werden aber die Sparanreize verstärkt, was sich Effizienzsteigernd auswirken wird. Etwas vereinfacht gesagt: Wer die Verantwortung für eine Aufgabe und deren Finanzierung hat, wird als Folge der besseren Transparenz und Klarheit über Leistung und Wirkung kostenbewusster handeln, als wenn er zwar über die Erfüllung einer Aufgabe entscheiden kann, die damit verbundenen Kosten aber nicht tragen muss.

Die Finanzreform

- Das heutige Finanzausgleichsmodell schreibt den Gemeinden sehr viele Details vor.
- Neu sollen die Gemeinden die ihnen zugeteilten Mittel selbständig und ohne Auflagen des Kantons verwalten. Konsequenterweise müssen aber die zweckgebundenen Subventionen und damit der indirekte Finanzausgleich deutlich reduziert oder ganz abgeschafft werden. Zudem ist eine Totalrevision des direkten Finanzausgleichs erforderlich, damit den Gemeinden mehr Ausgabenautonomie zugestanden werden kann.
- Die Gemeinden sollen stärkere Partnerinnen des Kantons werden. Die Kleingemeinden sollen zumindest dadurch mehr politisches Gewicht erhalten, als sie – abgesehen von gesetzlich garantierten Pauschalbeiträgen – vom Kanton unabhängiger sind. Das Führungsmodell des Kantons muss so gestaltet sein, dass die Gemeinden (aber auch der Kanton) genügend Sparanreize haben. Der heutige Finanzausgleich mit Maximalsteuerfuss und der faktischen Defizitgarantie hat zu wenig Sparanreize und muss revidiert werden.

Die Strukturreform

- Die Gemeinden sollen sich zu Betriebsgrössen zusammenschliessen, die für die jeweilige Aufgabenerfüllung optimal sind. Dadurch können Effizienzgewinne erzielt werden. Schwächere Gemeinden sollen im Rahmen der Strukturreform prüfen, ob sie den Anforderungen der heutigen Zeit mit verstärkter Zusammenarbeit, mit Vereinigung, mit Outsourcing oder mit andern Mitteln gerecht werden können.
- Durch eine Strukturreform können die einzelnen Dienstleistungen der Gemeinden (Produkte) bei gleicher Qualität kostengünstiger angeboten oder bei gleichem Preis qualitativ verbessert werden. Wenn zum Beispiel durch eine Zusammenlegung von zwei Gemeindeverwaltungen nichts gespart, dafür aber die längst geforderten Öffnungszeiten der Kanzlei ausgedehnt werden können, ist das auch eine Effizienzsteigerung. Oder wenn durch die Zusammenlegung von zwei Betreibungsämtern die Gläubiger schneller zum geschuldeten Geld kommen, ohne dass das Betreibungswesen den Staat mehr kostet, wird damit zumindest dadurch gespart, dass die nachgelagerten Instanzen (Gerichte) weniger Aufwand erhalten.

- Mit der Einführung von Kostenrechnungen in den Gemeinden sind echte Vergleiche zwischen den Gemeinden im Sinne von Benchmarking möglich. Benchmarking verstanden als «sich mit anderen vergleichen und von denjenigen lernen, die besser sind», ermöglicht erfahrungsgemäss die Realisierung von Effizienzsteigerungen in beachtlichem Ausmass. Für die Einführung von Kostenrechnungen müssen die Gemeinden aber ihre internen Verwaltungsstrukturen anpassen.
- Durch verstärkte Zusammenarbeit oder durch Gemeindevereinigungen können die betroffenen Gemeinden dem Kanton mit mehr politischem Gewicht gegenüber treten. Sie werden zu stärkeren Partnerinnen für den Kanton.

3. Rechtsformen der Zusammenarbeit

Gemeindeverband

Zwei oder mehrere Gemeinden gründen einen Verband zur gemeinsamen Erfüllung von Gemeindeaufgaben. Beispiele für solche Gemeindeverbände gibt es im Kanton Luzern unzählige. Auch ein Gemeindeverband mit kantonaler Beteiligung lässt das geltende Recht zu. Umgangssprachlich wird dann von einem Zweckverband gesprochen. Ein solcher Zweckverband wurde z. B. im Bereich des öffentlichen Agglomerationsverkehrs geschaffen.

Der Gemeinde- und der Zweckverband besticht dadurch, dass er unternehmerisch ähnlich ausgestaltet ist wie eine Aktiengesellschaft und damit die Vorteile einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft aufweist. Über eine eigene Legislative setzt er zudem Recht. Je nach Bedarf kann er nahe an die Gemeinde gebunden oder sehr eigenständig ausgestaltet werden. Eher nachteilig wirken sich die längeren Entscheidungswege aus. Zudem entsteht eine neue, separate öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Verwaltung. Das wiederum ist der Transparenz abträglich und wird in der luzernischen Ausgestaltung klarerweise mit Demokratiedefiziten verbunden.

Der Mehrzweckverband im Speziellen

Nach dem geltenden Gemeindegesetz können einem Gemeindeverband mehrere Aufgaben übertragen werden, wenn sie den gleichen oder verwandten Sachgebieten angehören (§ 650 Gemeindegesetz). Mehrzweckverbände mit Aufgaben aus nicht-verwandten Sachgebieten sind aber – im Gegensatz zu anderen Kantonen – im Kanton Luzern nicht zulässig. Wir wollen diese Rechtsform zwar nicht ausschliessen, aber auch nicht speziell fördern. Denn dadurch könnte eine schwerfällige Zwischenebene zwischen Kanton und Gemeinden entstehen. Zudem würde sich ein eigentlicher Allzweckverband einer regionalen Körperschaft nähern. Der Bildung von formalen regionalen Körperschaften stehen wir eher skeptisch gegenüber. Weder die Gemeinden werden dadurch gestärkt, noch können wesentliche Einsparungen erzielt werden. Hingegen wird die Transparenz vor allem für die Bürgerinnen und Bürger verschlechtert. Zu unserem traditionellen dreistufigen Staatsaufbau käme eine vierte Ebene hinzu. Zumindest im Moment sehen wir kein ausgewiesenes Bedürfnis für die erwähnten Gebietskörperschaften. Dieser Meinung sind mehrheitlich auch die Vorstände der Regionalplanungsverbände¹.

¹ Bericht zum Teilprojekt «Funktionale Gliederung – Regionen» vom 20. Januar 2000; erarbeitet im Auftrag der Regionalplanungsverbände für das Projekt Luzern '99, Gemeindereform

Sitzgemeindemodell

Eine Gemeinde erfüllt eine oder mehrere Aufgaben für andere Gemeinden, die ihr von Anschlussgemeinden übertragen wurden. Vertraglich vereinbart wird der Umfang der übertragenen Aufgaben, ihre Abgeltung und, soweit gewünscht, die Mitsprache und Aufsicht. Bei geringem Investitionsbedarf werden häufig Aufgaben von wenigen Nachbargemeinden vertraglich an eine so genannte «Sitzgemeinde» übertragen. Um die Mitwirkung der Anschlussgemeinden zu gewährleisten, ist es möglich, ihnen in den Kommissionen der Sitzgemeinde Einsitz zu gewähren. Zu den Vorteilen des Sitzgemeindemodells gehören, dass keine neue Verwaltung nötig ist. Die bestehende Verwaltung der Sitzgemeinde übernimmt diese Aufgabe. Durch die Nutzung von Synergien lassen sich Aufgaben häufig effizienter lösen. Grössere Einheiten (z. B. im Bereich der Verwaltung) ermöglichen in der Regel ein professionelleres Schaffen. Zudem werden die Verwaltungen der Anschlussgemeinden entlastet.

Das Sitzgemeindemodell hat den Nachteil, dass die Anschlussgemeinde nicht mehr alleine entscheiden kann über die konkrete Ausgestaltung übertragener Aufgaben. Das Sitzgemeindemodell ist im Kanton Luzern noch nicht verwirklicht. Erste Ansätze dazu sind im Bereich der Verwaltungsgemeinschaften allerdings vorhanden und erprobt. Ob zur Förderung dieses Modells spezielle gesetzliche Grundlagen zu schaffen sind, wollen wir im Zusammenhang mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes prüfen.

Öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Zusammenarbeit

Die Aufgaben werden in allen Vertragsgemeinden erledigt. Die Gemeinden verpflichten sich jedoch zur gegenseitigen Zusammenarbeit. Dieser Vertrag wird gewählt z. B. für die Anschaffung von Spezialgeräten (Spezialausrüstung für Feuerwehr), zur Regelung von gemeinsamem Pikettdienst usw. Die Organe der jeweiligen Gemeinden bleiben zuständig. Die Schaffung neuer Organe ist nicht nötig. Die meisten Zusammenarbeiten im Bereich des Zivilschutzes und der Feuerwehr werden nach diesem Modell ausgestaltet. Einziger Nachteil dieser Lösung ist der erhöhte Koordinationsbedarf.

Der Zusammenarbeitsvertrag wird im Kanton Luzern hundertfach angewandt und bedarf keiner zusätzlichen gesetzlichen Regelung.

Privatisierung

Im liberal-demokratischen Rechtsstaat übernimmt der Staat in der Regel nur diejenigen Aufgaben, die ohne Unterstützung der Gemeinschaft im Interesse des Allgemeinwohls nicht erfüllt werden. Dabei gibt es die eigentliche Privatisierung, also die vollumfängliche Zuteilung von Aufgaben in den Privatsektor, von der blossen Vollzugsprivatisierung zu unterscheiden. Letztere setzt voraus, dass die Kernaufgabe des Staates nicht in Frage gestellt wird. Erstere thematisiert genau diesen Punkt. Für die Frage der Privatisierung (integral oder nur im Vollzug) sind folgende Fragen zu beantworten:

- Soll die Aufgabe ganz aus der Verantwortung der Öffentlichkeit entlassen werden?
- Soll die Aufgabe von Privaten wahrgenommen, aber nach öffentlich festgelegten Kriterien erfüllt oder kontrolliert werden?
- Soll der Staat die Aufgabe wahrnehmen, die operative Umsetzung jedoch ganz oder teilweise an Private delegieren?

Soweit es sich um fakultative Gemeindeaufgaben handelt, kann die Gemeinde alle diese Fragen nach freiem Ermessen beantworten und alleine über die Privatisierung entscheiden. Bei den obligatorischen Gemeindeaufgaben ist die erste Frage systembedingt schon beantwortet. Es können sich nur noch die zweite und dritte Frage stellen. Die Gemeinde kann aber noch selbständig über die Vollzugsprivatisierung entscheiden. Ähnlich ist es bei der Mitgestaltungsaufgabe. Hier sind die Fragen durch Kanton und Gemeinden gemeinsam zu beantworten. Bei der Vollzugsaufgabe schliesslich sind wesentliche Elemente der Fragen schon vorbeantwortet. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Fragen bei den Kantonsaufgaben alleine durch den Kanton beantwortet werden, soweit nicht der Bund Vorschriften erlassen hat.

Öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit

Bei diesem Modell bilden zwei oder mehrere Gemeinden durch Genehmigung eines Anstaltsreglementes eine Anstalt (ein öffentliches Unternehmen) mit eigener Rechtspersönlichkeit. Obwohl kaum verwirklicht, ist diese Form zur Erfüllung von benützerorientierten Aufgaben denkbar, z. B. Wasser- und Elektrizitätsversorgung oder öffentlicher Verkehr. Es ist allerdings zu beachten, dass die Rechtsgrundlagen für die Organisation und das Funktionieren eines derartigen öffentlichen Unternehmens ganz durch die Gemeinden zu erlassen sind.

Zu den Vorteilen dieses Modells gehört der hohe Gestaltungsspielraum. Die Form ist insbesondere geeignet für Verwaltungszweige, die zum Beispiel häufig unternehmerische Entscheide bedingen oder ein eigenes Personal- und Beschaffungswesen führen. Zu den Nachteilen gehören der grosse Regelungsbedarf und die Haftungsreduktion der Gemeinden für das Handeln der Anstaltsorgane.

Privatrechtliche Rechtsformen

Von den privatrechtlichen Gesellschaftsformen des schweizerischen Rechts sind die meisten auch für die interkommunale Zusammenarbeit geeignet. Die konkrete Ausgestaltung entspricht grundsätzlich den Gesellschaftsformen des Zivilgesetzbuches (ZGB) und des Obligationenrechts (OR).

Der privatrechtliche Verein bietet eine grosse Gestaltungsfreiheit betreffend Vereinszweck, Mitsprache und Aufsicht durch die Gemeinden. Zudem ist die Haftung klar abgegrenzt und die Gründung unkompliziert. Allerdings ist der Verein für wirtschaftliche Zwecke kaum geeignet. Der Vorteil der privatrechtlichen Stiftung nach Art. 80 ff. ZGB ist die Sicherung der finanziellen Grundlage. Zu den Nachteilen der Stiftung gehören, dass die Aufgabenerfüllung nur innerhalb des Stiftungszwecks möglich ist und der Stiftungszweck häufig nicht allein durch das gestiftete Vermögen erfüllbar ist. Trotzdem findet die Stiftung auch im Kanton Luzern hin und wieder Berücksichtigung, so zum Beispiel bei der Stiftung Luzerner Theater.

Völlig frei gestaltbar ist die einfache Gesellschaft gemäss Art. 530 ff. OR. Sie ist auch praktisch jederzeit auflösbar. Zu den Nachteilen gehören die mangelnde Rechtspersönlichkeit und die persönliche, unbegrenzte und solidarische Haftung der Gesellschafterinnen und Gesellschafter.

Für marktwirtschaftliche Aufgaben besonders geeignet ist die Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR. Die Haftung der Aktionärinnen und Aktionäre wird ausgeschlossen. Vorteile dieser Gesellschaftsform sind die unterschiedliche Beteiligung (z. B. nach Aufgabenvolumen) und die strenge Kontrolle durch das Aktienrecht.

Zu den Nachteilen gehören die hohen Gründungskosten sowie die eher geringe politische Mitbestimmung. Zudem ist der Ausstieg schwierig, wenn sich die AG nicht als marktauglich erweist. Schliesslich ist die Aktiengesellschaft steuerpflichtig und die strengen Anforderungen an das Rechnungswesen gehören ebenfalls eher zu den Nachteilen. Ähnlich verhält es sich im Übrigen mit der Genossenschaft gemäss Art. 828 ff. des OR.

4. Argumente für und gegen Gemeindevereinigungen

Kategorie	Für Gemeindevereinigungen	Gegen Gemeindevereinigungen
<i>Effizienz- argumente</i>	Von den Zusammenlegungen wird erwartet, dass sie die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern: Die Qualität der Dienstleistungen wird höher und die Kosten können gesenkt werden. Nicht die staatlichen Leistungen an sich werden in Frage gestellt, sondern die Strukturen.	Neben «Economies of scale» gibt es auch «Diseconomies of scale». Studien zeigen, dass nach einer Fusion in der Regel kein Personal abgebaut wird. Zudem sind die Personalkosten in grösseren Gemeinden höher als in kleinen Gemeinden, da das Personal mehr Verantwortung trägt und auch entsprechend höhere Löhne erhält. Die Bürokratie nimmt tendenziell zu (Stabstellen werden geschaffen usw.). Freiwilligenarbeit wird vermehrt durch fest angestelltes Personal erledigt. Die Komplexität der Aufgabenerfüllung und auch der Informations- und Koordinationsaufwand nehmen zu.
	Die Qualität wird höher, weil grössere Gemeinden Leistungen anbieten können, welche die Leistungsgrenzen der bisherigen kleinen Gemeinden überschreiten (z. B. im Kulturbereich). Zudem wird die Aufgabenerfüllung professioneller («mehr, besser, billiger»).	Die Public-Choice-Theorie geht davon aus, dass es für jede Aufgabe eine optimale Gemeindegrösse gibt. Durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden wird dieses Prinzip nicht umgesetzt. Wenn z. B. für eine Schule sinnvollerweise zwei Gemeinden zusammenarbeiten sollten, gilt diese Grösse noch nicht automatisch für andere Aufgaben, z. B. für ein Spital, das beispielsweise ein Einzugsgebiet von zehn Gemeinden hat. Eine Fusion berücksichtigt diese unterschiedlichen Optima nicht.

Kategorie	Für Gemeindevereinigungen	Gegen Gemeindevereinigungen
	<p>Eine Fusion senkt die Kosten, da kleine Gemeinden Skalenerträge nicht optimal ausnutzen können. Stellen werden beispielsweise durch je eine Person besetzt, die nicht ausgelastet ist. Durch eine Fusion können mittelfristig Schulden abgebaut und auch die Steuern gesenkt werden.</p>	<p>Fusionierte Gemeinden passen ihren Leistungsstandard in der Regel an das Niveau derjenigen Gemeinde an, die zuvor den höchsten Standard hatte.</p>
		<p>Die Verhältnisse in kleineren Gemeinden sind überschaubarer und die Probleme weniger komplex als in grösseren. Viele Probleme können zudem rasch und unbürokratisch erledigt werden. Zudem werden die Leistungen nicht mit dem gleichen Perfektionsgrad erbracht wie dies in grösseren Gemeinden der Fall ist. Da die kleinen Gemeinden tendenziell finanzschwach sind, müssen sie einfacher leben.</p>
		<p>Professionalität ist nicht abhängig von der Gemeindegrösse, sondern vom Engagement und dem Ausbildungsstand des Personals.</p>
<i>Demokratieargumente</i>	<p>Da kleine Gemeinden tendenziell Mühe haben, ihre politischen Ämter zu besetzen, können die Auswahlmöglichkeiten verbessert werden. Zudem wird die Attraktivität der Ämter steigen.</p>	<p>Die politische Beteiligung der Bevölkerung ist in kleineren Gemeinden höher als in grösseren, ebenso das Zugehörigkeitsgefühl. Eine Univox-Befragung zeigt tatsächlich, dass die Identifikation mit der Gemeinde im Vergleich zum Kanton und Bund am höchsten ist (vgl. GfS 1997).</p>

Kategorie	Für Gemeindevereinigungen	Gegen Gemeindevereinigungen
	<p>Die Gemeindeaufteilung entspricht oft nicht mehr der Realität. Man wohnt beispielsweise in der Agglomerationsgemeinde, arbeitet aber in der Zentrums-gemeinde.</p>	<p>Die Bestimmung einer allgemein gültigen optimalen Gemeindegrösse ist nur schwer möglich, da Fusionsentscheide eine Frage der Gewichtung unterschiedlicher Anforderungen an eine Gemeinde sind. Es handelt sich um einen politischen Entscheid. Die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner ist dabei nur ein Kriterium unter vielen.</p>
	<p>Als Argument wird die Responsivität vorgebracht. Darunter versteht man die Fähigkeit einer Gemeinde, auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar eingehen zu können. Es wird davon ausgegangen, dass grössere Gemeinden über professioneller ausgebildetes Personal verfügen und auch effektivere und effizientere Entscheidwege haben. Zudem kann eine grössere Gemeinde mehr Ressourcen einsetzen, um auf die Anliegen der Stimmberechtigten zu reagieren.</p>	
<i>Verteilungsargumente</i>	<p>Durch eine Zusammenlegung zweier oder mehrerer Gemeinden wird die Abhängigkeit von der übergeordneten Staatsebene verringert und die Gemeindeautonomie ausgebaut. Gegenüber dem Kanton hat man zudem mehr Gewicht bei Verhandlungen.</p>	<p>Die finanzielle Entlastung des Kantons ist in den Augen einiger Autoren eine Fiktion, da zwei finanzschwache Gemeinden weiterhin finanzschwach bleiben. Zudem wird die Beratungsintensität nicht abnehmen, da grössere Gemeinden zwar weniger Fragen durch die kantonalen Experten beantworten lassen, dafür umso komplexer.</p>

Kategorie	Für Gemeindevereinigungen	Gegen Gemeindevereinigungen
	<p>Der Kanton hat höhere Ausgaben, weil er viele finanzschwache Gemeinden im Finanzausgleich unterstützen und auch viele kleine Gemeinden beraten muss. Es ist für den Kanton nicht möglich, mehr Aufgaben an die Gemeinden zu übertragen, weil auf die kleinen Gemeinden Rücksicht genommen werden muss. Eine Fusion hat finanzausgleichende Wirkung.</p>	
<i>Entwicklungsargumente</i>	<p>Durch eine Zusammenlegung gewinnt die Gemeinde an mehr Attraktivität und verbessert ihre Wettbewerbsposition, z. B. durch neu erschlossenes Bauland und eine professionellere Verwaltung.</p>	

Der geltende luzernische Finanzausgleich

(Kurzfassung, stark vereinfacht)

Im heutigen Modell bestehen zwei Arten des Finanzausgleichs: der indirekte und der direkte Finanzausgleich.

Indirekter Finanzausgleich

Beim indirekten Finanzausgleich werden die Staatsbeiträge für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, beispielsweise nach der Steuerkraft der Gemeinden, abgestuft. So leistet der Kanton Beiträge an die Führung der Volksschule. Der Staatsbeitrag deckt 35 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Lehrerbesoldungen. Die Abstufung der Beiträge nach Steuerkraft hat zur Folge, dass die Gemeinde Meggen als steuerkräftige Gemeinde keine Beiträge erhält, die Gemeinde Romoos als steuerschwache Gemeinde aber 65 Prozent der Kosten der Lehrerbesoldungen vom Kanton erhält. Ein ähnlicher Mechanismus gilt bei den Beiträgen des Kantons für die Ergänzungsleistungen und bei einigen anderen Aufgaben.

Direkter Finanzausgleich

Die Beiträge des direkten Finanzausgleichs sind nicht aufgabenspezifisch. Sie sollen allgemeine Finanzierungslücken eines Gemeindehaushaltes decken. Der direkte Finanzausgleich umfasst drei Stufen:

– *Der Steuerkraftausgleich*

Mit dem Steuerkraftausgleich werden die unterschiedlichen Steuereinnahmen von finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden ausgeglichen. Wer weniger Steuerkraft als 70 Prozent des kantonalen Durchschnitts aufweist, erhält automatisch den Steuerkraftausgleich.

– *Der Bedarfsausgleich*

Der Bedarfsausgleich deckt – einfach ausgedrückt – das Vorjahresdefizit einer Gemeinde. Anspruch darauf haben Gemeinden, die nach dem Steuerkraftausgleich und einem Maximalsteuerfuss (zurzeit 2.4 Steuereinheiten) ihre Ausgaben nicht zu bezahlen vermögen.

Der Bedarfsausgleich wird nur auf Gesuch hin ausgerichtet. Damit Gemeinden einen Bedarfsausgleich erhalten, müssen sie viele Bestimmungen einhalten. Sie werden vom Regierungsstatthalter kontrolliert (z. B. voll ausgeschöpfte eigene Finanzquellen, Prüfung des Budgets usw.).

– *Sonderbeiträge*

Sonderbeiträge werden für ausserordentliche Investitionen oder für Projekte mit regionaler Bedeutung gesprochen. Es ist ein Gesuch an den Regierungsrat zu stellen. Es besteht jedoch kein Rechtsanspruch auf Sonderbeiträge. 1999 sind erstmals wieder Sonderbeiträge ausbezahlt worden, währenddem in den Vorjahren entsprechende Auszahlungen ausblieben. Seit 1999 hat der Regierungsrat zudem vorgesehen, allfällige Projekte von Finanzausgleichsgemeinden zu unterstützen, wenn sie auf die Zielsetzungen von Luzern '99 ausgerichtet sind.

Die Aufwendungen für den direkten Finanzausgleich sind bis Mitte der Neunzigerjahre massiv gestiegen und haben im Jahr 1993 den Höchststand von über 74 Millionen Franken erreicht. Mit verschiedenen Massnahmen ist es gelungen, die Aufwendungen auf jährlich rund 50 Millionen Franken zu senken.

Glossar

<i>Allokationseffizienz</i>	Die Mittel werden so eingesetzt, dass sich für die Bevölkerung der grösst mögliche Nutzen ergibt.
<i>Bedarfsausgleich</i>	Ist ein Begriff aus dem aktuellen Finanzausgleich. Bedarfsausgleich erhalten Gemeinden, die nach dem Steuerkraftausgleich (und Maximalsteuerfuss) ihre Ausgaben nicht bezahlen können. Der Bedarfsausfall wird im neuen System gestrichen.
<i>Betriebliche Effizienz</i>	Optimale Betriebsgrössen sollen Gewähr bieten, dass Informations-, Organisations- und Kontrollkosten klein gehalten werden können.
<i>Controlling</i>	Die Begleitung bei der Erfüllung einer Aufgabe in Planung, Entscheidung, Ausführung und Kontrolle.
<i>Direkter Finanzausgleich</i>	Die Beiträge sind nicht aufgabenspezifisch. Bleibt im neuen System erhalten und wird noch verstärkt.
<i>Disparitätenausgleich</i>	Teil des Ressourcenausgleichs. In den Grundzügen der alte Steuerkraftausgleich. Gleicht die unterschiedlichen Steuereinnahmen der Gemeinden aus. Finanzstarke Gemeinden unterstützen weniger finanzstarke. Nutzniessende, Zahlungspflichtige und Entscheidungsträger/-innen sollen deckungsgleich sein.
<i>Fiskalisches Äquivalenzprinzip</i>	Begriff aus dem heutigen Finanzausgleich. Die Beiträge sind zweckgebunden (z. B. Lehrerlöhne). Wird im neuen System aufgelöst.
<i>Indirekter Finanzausgleich</i>	Identisch mit topografisch-geografischen Kosten
<i>Kosten der Weite</i>	Identisch mit soziodemografischen Kosten
<i>Kosten der Enge</i>	Teil des Ressourcenausgleichs. Der Grosse Rat legt die Höhe der Mindestausstattung fest und legt dazu ein Gesamtbudget fest. Der Kanton zahlt an Gemeinden, die die kantonale Limite nicht erreichen.
<i>Mindestausstattung</i>	Ein Teil des neuen Finanzausgleichs. Er besteht aus zwei Gefässen, dem Disparitätenausgleich und der Mindestausstattung.
<i>Ressourcenausgleich</i>	Nach dem Prinzip der Skalenerträge wird die Erstellung einer einzelnen Leistung günstiger, je grösser das gesamte Volumen der Leistungserstellung ist (Mengenvorteile). Vereinfacht gesagt sind also Skalenerträge nichts anderes als Mengenrabatte.
<i>Skalenerträge</i>	Ist ein Begriff aus dem aktuellen Finanzausgleich. Es sind Sonderkredite an ausserordentliche Projekte. Sie werden im neuen System gestrichen.
<i>Sonderbeiträge</i>	Auch Kosten der Enge genannt. Es sind Kosten, die in dicht besiedelten Gebieten für eine komplexe Infrastruktur oder für Ordnungsaufgaben entstehen (z. B. Anteil Sozialhilfeempfänger/-innen, alte Leute usw.).
<i>Soziodemografische Kosten</i>	

<i>Spillover</i>	Wenn staatliche Leistungen eines Kantons oder einer Gemeinde auch durch Bewohner/-innen anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen werden, ohne dass sie dafür vollumfänglich für die bezogenen Leistungen finanziell aufkommen, entstehen räumliche externe Nutzen, sogenannte «Spillovers». Mit einem Spillover wird das Gebot der fiskalischen Äquivalenz verletzt.
<i>Strukturausgleich</i>	Der zweite Teil des neuen Finanzausgleichs. Der Strukturausgleich gleicht die Kosten für die unterschiedlichen Aufgaben der Gemeinden aus. Diese strukturellen Unterschiede entstehen aus topografisch-geografischen oder soziodemografischen Gründen.
<i>Subsidiarität</i>	Der Staat soll nur dann Unterstützung leisten, wenn eine Aufgabe von der unteren Einheit nicht bewältigt werden kann.
<i>Topografisch-geografische Kosten</i>	Auch Kosten der Weite genannt. Es sind die Kosten für grossflächige Randregionen mit extensiven Flächen, langen Strassennetzen oder einer besonderen geografischen Lage.
<i>Verbundaufgabe</i>	Verbundaufgaben werden vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen. Die je zugewiesenen Rollen und Kompetenzen sind klar zu definieren.

Bibliographie

Berichte der Projektorgane der Gemeindereform von Luzern '99

Aufgabenreform

- Bericht der Arbeitsgruppe 2 (Aufgabenzuteilung und Pflichtenheft der Gemeinden) für ein neues Führungsmodell und eine neue Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden vom 11. Januar 2000.

Finanzreform

- Neuregelung des Finanzausgleichs im Kanton Luzern, Grundzügebericht der Expertengruppe Finanzierung vom Februar 2000.

Strukturreform

- Bericht der Regionalplanungsverbände für das Projekt Luzern '99 «Funktionale Gliederung – Regionen» vom 20. Januar 2000.
- Schlussbericht der Arbeitsgruppe 1 (Planungsstudien und Pilotprojekte) «Finanzstatistik und Grundlagen (Kostenrechnung)» und Zwischenbericht über Planungsstudien und Pilotprojekte vom 25. August 1999.
- Bericht des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie IBR/HSW zu Effizienzsteigerungspotenzialen durch Gebietsreformen vom Januar 2000.
- Zielstrukturplan für die Gebietsreform des Projektteams der Gemeindereform vom 6. Januar 2000.
- Zukunft der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen vom September 1999.
- Strukturreformen und Personalfragen; Lösungsansätze aus anderen Kantonen und des kantonalen Personalamtes vom Dezember 1999.

Berichte und Publikationen, die für den Planungsbericht verwendet wurden

Amt für Statistik des Kantons Luzern (1998): Der Finanzhaushalt der Gemeinden 1997 *FDK/Steiner Reto* (Juli 1999): Kantonale Anreize für Gemeindefusionen in FDK (Finanzdirektoren) – Informationen, Juli 1999.

Ladner Andreas, Arn Daniel, Friedrich Ueli, Steiner Reto und Wichtermann Jürg (2000): Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation; ein Forschungsbericht des schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms «Zukunft Schweiz». Forschungsbericht des IOP der Universität Bern.

Meier Bruno (Hrsg.) / *Eichenberger Reiner* (1998): Zweckgemeinden statt Zweckverbände in: Der Politische Raum; Zukunft Aargau.

Meuli Urs (1997): Gemeinden und ihre Infrastrukturaufgaben: Belastung, Leistungsgrenzen und Überforderung im kommunalen Infrastrukturbereich. Beitrag des soziologischen Instituts der Universität Zürich.

Steiner Reto (1999): Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, Konzeptionelle Grundlagen aus einer empirischen Studie. Arbeitsbericht Nr. 35 des IOP der Universität Bern.

Weiterführende, interessante Literatur

CIVITAS (1999): Monatsschrift für Politik und Kultur des schweizerischen Studentenvereins, Ausgabe 7/8, GV Spezial (Juli/August 1999).

EFD/KDK (1999): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996.

EJPD, Bundesamt für Raumplanung (Januar 1998): Grundzüge der Raumordnung Schweiz.

Fivaz Jan und Schwarz Daniel (1999): Gemeindereformen im Kanton Aargau, Institut für Politikwissenschaften der Universität Bern.

Finanzbulletin der kantonalen Planungsgruppe Bern; Ausgabe 3/November 1999; Gemeindereform als Chance.

Friedrich Ueli/Arn Daniel und Wichtermann Jürg (1998): Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen.

Geser Hans (1996): Die Beziehungen der Gemeinde zur kantonalen Ebene. Beitrag des soziologischen Instituts der Universität Zürich.

Höpflinger François: Verwaltungsorganisation von Gemeinden. Beitrag des soziologischen Instituts der Universität Zürich.

Höpflinger François: Kooperation mit anderen Gemeinden und mit Privaten. Beitrag des soziologischen Instituts der Universität Zürich.

Stalder Kurt (1999): Föderalismus und Finanzausgleich; ein Vergleich von Lösungsansätzen und Reformbestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Kanada, den Vereinigten Staaten, der Schweiz sowie der Europäischen Union; in Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, Band 7.

Verband Bernischer Gemeinden (1999): NPM Wegleitung für kleine und mittlere Gemeinden.

Statistische Hinweise**Gemeindestruktur in den Schweizer Kantonen**

Kanton	Kantonsgrösse (Ständige Wohn- bevölkerung per 31. 12. 1998)	Anzahl Gemeinden (per 1. 1. 1999)	Median Gemeindegrösse (per 31. 12. 1997)	Median Gemeindegrösse (per 31. 12. 1998)
Zürich	1 187 609	171	2 990	3 042
Bern	941 144	400	870	873
Luzern	343 254	107	1 718	1 711
Uri	35 612	20	905	893
Schwyz	126 479	30	2 685	2 701
Obwalden	31 989	7	4 191	4 155
Nidwalden	37 320	11	2 926	2 979
Glarus	38 698	29	643	643
Zug	96 517	11	6 767	6 828
Freiburg	232 086	245	419	429
Solothurn	243 450	126	997	998
Basel-Stadt	190 505	3	20 726	20 584
Basel-Land	256 761	86	1 127	1 166
Schaffhausen	73 725	34	644	636
Appenzell-Ausserrhoden	53 816	20	1 707	1 704
Appenzell-Innerrhoden	14 873	6	1 835	1 856
St. Gallen	444 891	90	3 344	3 366
Graubünden	186 118	212	306	307
Aargau	536 462	232	1 274	1 287
Thurgau	226 479	81	1 137	1 475
Tessin	306 179	245	512	515
Waadt	611 613	384	403	410
Wallis	274 458	163	683	678
Neuenburg	165 594	62	886	904
Genf	398 910	45	2 049	2 056
Jura	68 995	83	420	410
Total	7 123 537	2 903	840	842
			Mittelwert: 2 423	Mittelwert: 2 444

Durchschnittliche Grösse der Gemeinden in europäischen Ländern im Jahre 1990

Land	Durchschnittliche Gemeindegrösse
Grossbritannien	118 440
Portugal	32 300
Schweden	30 040
Türkei	23 340
Niederlande	23 200
Dänemark	18 760
Belgien	16 960
Polen	15 560
Finnland	10 870
Norwegen	9 000
Italien	7 130
Malta	5 425
Spanien	4 930
Deutschland (alte und neue Bundesländer)	4 925
Österreich	3 340
Ungarn	3 340
Luxemburg	3 210
Schweiz	2 210
Griechenland	1 700
Frankreich	1 580
Island	1 330

Grösse der luzernischen Gemeinden

Gemeindegrösse	Anzahl Luzern	Anzahl ganze Schweiz	Anzahl in Prozent Luzern	Anzahl in Prozent ganze Schweiz
bis 500	16	1012	15,0	34,8
500–1000	21	570	19,6	19,6
1000–1999	28	530	26,2	18,3
2000–4999	29	502	27,1	17,3
5000–9999	7	172	6,5	5,9
10 000–19 999	3	87	2,8	3,0
Mehr als 20 000	3	30	2,8	1,2
Total	107	2903	100	100

Darstellung der Pilotprojekte

Die Pilotprojekte der Gemeindereform von Luzern '99 werden unter der Verantwortung der federführenden Gemeindegruppen durchgeführt. Der Kanton unterstützt sie finanziell und personell. So nimmt zum Beispiel in der Regel der zuständige Regierungsstatthalter Einsitz in die Projektorganisation. Im Rahmen der Entscheide über die finanzielle Beteiligung macht der Kanton Auflagen, deren Einhaltung durch die Regierungsstatthalter laufend überprüft wird. Die nachfolgenden Detaildarstellungen wurden von den betroffenen Gemeinden redigiert. Der Projektleiter der Gemeindereform hat den Raster vorgegeben und einige redaktionelle Korrekturen angebracht.

1. Projektstudie «Zukunft der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen»²

Projektziele

Das Projekt soll Aufschluss über die künftige Ausrichtung der Gemeinden Werthenstein und Wolhusen geben. Dazu wurden die bestehenden Strukturen, Infrastrukturen und Ressourcen analysiert. Die Studie des IBR soll aufzeigen, welche Sparpotenziale eine noch engere Zusammenarbeit oder eine Fusion der beiden Gemeinden brächte. Welche Entwicklungsperspektiven öffnen sich für Werthenstein und Wolhusen? Nebst den monetären sollen auch die nicht-monetären Auswirkungen einer Fusion abgeschätzt werden.

Aktueller Projektstand

Die Studie liegt vor. Die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit präsentiert. Die Diskussion ist lanciert. Die Gemeinderäte von Werthenstein und Wolhusen haben beschlossen, das Projekt weiter zu verfolgen. Ein breit abgestützter Meinungsbildungsprozess in den beiden Gemeinden soll zum Ziel Zusammenschluss oder zur Erkenntnis führen, dass dieses Ziel nicht erreichbar ist. Dieser weitere Schritt wird moderiert und begleitet durch das IBR der HSW.

Erkenntnisgewinn für die Gemeinden

Die Studie zeigt auf, dass das Zusammenarbeitspotenzial nahezu ausgeschöpft ist und noch engere Kooperationen keine grösseren Ersparnisse ermöglichen. Eine Fusion jedoch würde sowohl den beiden Gemeinden als auch dem Kanton substantielle Einsparungen bringen. Die Fusion würde kaum eine Anonymisierung der Bevölkerung oder einen Identifikationsverlust mit der Gemeinde nach sich ziehen. Auch ein Verlust an Bürgernähe der Behörden ist nicht zu befürchten. Allerdings muss diesen Ängsten Beachtung geschenkt werden. Lösungen gemeinsamer Probleme wären ein-

² Beteiligte Gemeinden: Werthenstein und Wolhusen

facher und rascher zu verwirklichen. Die fusionierte Gemeinde würde an politischem Gewicht sowohl im Kanton wie auch im Amt gewinnen. Viel versprechend sind die wirtschaftlichen und raumplanerischen Perspektiven. Das Angebot an Wohn-, Industrie- und Gewerbeland der beiden Gemeinden ergänzt sich gegenseitig. Eine Konzentration auf geeignete Standorte wäre vorteilhaft. Werthenstein-Wolhusen würde sowohl als Wohn- wie auch als Betriebsstandort an Attraktivität gewinnen. Die finanzielle Erstarkeung der Gemeinde wäre die Folge.

Erkenntnisgewinn für den Kanton

Das Projekt Werthenstein-Wolhusen kann dem Kanton als Beispiel für ähnliche Projekte dienen. Es zeigt Vorgehen und Schwierigkeiten eines Fusionsprozesses auf. Eine Fusion hat auch für den Kanton einen bedeutenden Spareffekt (Finanzausgleich).

Weitere Bemerkungen

Der Gemeinderat Wolhusen geht mit den Erkenntnissen der Studie einig und will das Ziel Fusion weiter verfolgen. Wolhusen als subregionales Zentrum nimmt für die Region, im Speziellen auch für Werthenstein, Zentrumsfunktionen wahr. Infrastrukturaufgaben im sportlichen, kulturellen und sozialen Bereich könnten bei einer Fusion besser und gerechter verteilt werden. Der Kreis der Nutzniessenden wäre identisch mit demjenigen der Zahlenden. Die Gemeinde Werthenstein ist zurückhaltender. Solange die Aufgabenteilung Kanton und Gemeinden nicht konkreter ist und die Gemeinden nicht genau wissen, welche Aufgaben auf sie zukommen und was der Kanton von ihnen erwartet, sind konkrete Entscheidungen äusserst schwierig.

2. Projekt «Sempachersee»: Kostenrechnen für Gemeinden³

Im Rahmen der Projekte Luzern '99, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) und Kostenrechnung für öffentliche Gemeinwesen der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) des Bundesamtes für Technologie und Berufsbildung soll für das öffentliche Gemeinwesen als Ergänzung zum harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) eine harmonisierte Kostenrechnung entwickelt werden. Es wird eine praxisorientierte und dennoch einheitliche Lösung angestrebt. Das Projekt wird mit drei Pilotgemeinden koordiniert, erarbeitet und umgesetzt.

Projektziele

- Aufbau eines aussagekräftigen Führungsinstrumentes für die Verwaltung und die Behörden,
- Förderung der WOV-Philosophie in den Gemeinden in Abstimmung mit dem kantonalen WOV-Projekt,
- Förderung der Kostentransparenz und somit des Kostenbewusstseins auf allen Ebenen,
- Harmonisierung der Kostentransparenz innerhalb des Gemeinwesens,

³ Beteiligte Gemeinden: Eich, Hildisrieden, Sempach

- einheitliche, klar strukturierte Definition der Gemeindeleistungen,
- Erleichterung des Benchmarkings zwischen den Gemeinden und somit gezielte Förderung des Erfahrungsaustausches auf der Leistungsebene,
- Erkennen von Zusammenarbeitspotenzialen zwischen den verschiedenen Gemeinden,
- Erarbeitung eines Leitfadens für die Einführung und Umsetzung einer gemein-despezifischen Kostenrechnung.

Aktueller Projektstand

Nachdem die Gemeinde- und Stadträte sowie die leitenden Angestellten der drei Gemeinden ins Projekt und in die Thematik Kostenrechnungen eingeführt worden sind, ist zurzeit das 4-köpfige Projektleitungsteam an der Erarbeitung der Produktedefinitionen.

Erhoffter Erkenntnisgewinn für den Kanton

- Erkennen des Nutzens der Einführung einer harmonisierten Kostenrechnung in den Luzerner Gemeinden,
- Schaffung von anerkannten Grundlagen für die Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die entsprechende Finanzierung (Finanzausgleich),
- praxiserprobte Erkenntnisse für die Einführung einer harmonisierten Kostenrechnung für die Luzerner Gemeinden,
- vertieftes Wissen über die Kostenstrukturen der Luzerner Gemeinden als Basis für das Erkennen von weiteren Zusammenarbeitspotenzialen der Gemeinden.

Zeitraumen

Die wesentlichen Projektarbeiten sollen bis Ende 2000 abgeschlossen sein, sodass die Kostenrechnungen ab 2001 eingesetzt und weiterentwickelt werden können.

3. Planungsstudie Alberswil-Ettiswil-Kottwil⁴

Projektziele

- Vorbehaltloses Prüfen von möglichen Zusammenarbeitsvarianten.
- Eine Fusion ist zwar nicht das Ziel des Projekts, hingegen sollen deren Vor- und Nachteile aufgezeigt werden.

Aktueller Projektstand

Das Projekt wurde im November 1999 abgeschlossen und am 24. November 1999 allen Gemeinderäten, Mitgliedern der Arbeitsgruppen und Ortsparteien vorgestellt. Die 10 wichtigsten Kernaussagen des Schlussberichtes wurden in einer Zusammenfassung aufgeführt. Ein Massnahmenplan für die nächsten Jahre wurde ausgearbeitet. Die Umsetzung des Massnahmenplans hat bereits begonnen. Eine Gemeindepräsidentenkonferenz, die in einem Abstand von drei Monaten stattfindet, wurde ins Leben gerufen. Weitere Zusammenarbeitsmöglichkeiten werden in diesem Gremium besprochen.

⁴ Beteiligte Gemeinden: Alberswil, Ettiswil, Kottwil

Erkenntnisgewinn für die Gemeinden

- Die drei Gemeinden Alberswil, Ettiswil und Kottwil arbeiten schon seit längerer Zeit in vielen Gebieten zusammen. Sie bilden eine gemeinsame Kirchgemeinde und auch die Mitglieder verschiedener Vereine kommen aus allen drei Gemeinden. Seit 1995 besteht eine gemeinsame Zivilschutzorganisation und seit 1999 sind auch die Feuerwehren und die Betreuungskreise vereint. Auch der Oberstufenschulkreis, die Musikschule, die Spitex usw. werden gemeinsam geführt. Alle diese Zusammenarbeiten funktionieren sehr gut, weshalb das Potenzial für weitere Zusammenarbeitsformen zum heutigen Zeitpunkt sehr klein ist.
- Die heutige Lösung in der Bauverwaltung funktioniert gut und ist vor allem auch sehr kundenfreundlich. Die Bauverwaltung einer fusionierten Gemeinde könnte mehr Routine entwickeln. Hingegen werden dadurch kaum Kosteneinsparungen möglich sein. Im Weiteren benötigen die Reglementsanpassungen einen grossen Zeitaufwand und sind kostspielig.
- Eine vereinigte Schule ist auch ohne Gemeindefusion möglich. Ob Investitionen, die bei Wachstum nötig werden, bei nur einer Gemeinde zu markanten Einsparungen führen werden, konnte nicht abschliessend beurteilt werden. Die Einsparung im Umfang von gut einer Stelle wird als eher marginal beurteilt.
- Das Zusammenarbeitspotenzial bei der Verwaltung ist beim Status quo minim und stösst an Grenzen. Neue Entwicklungen sowie neue kantonale Vorschriften (Aufgabenzuteilung Kanton–Gemeinden) sind laufend neu zu beurteilen. Für den Fall einer Fusion der drei Gemeinden wurde ein Einsparpotenzial von einer Vollzeitstelle errechnet. Das entspricht einer Einsparung von 15 Prozent. Eine fusionierte Verwaltung müsste zentral gelegen sein, was zu Neuinvestitionen führen würde.
- Die Arbeitsgruppe Marketing hat definiert, für wen eine fusionierte Gemeinde Alberswil–Ettiswil–Kottwil attraktiv sein könnte. Es wurde eine Liste von möglichen Massnahmen – unabhängig von einer Fusion – ausgearbeitet. Für einen einheitlichen und wirksamen Marketingauftritt ist aber ein Zusammenschluss unausweichlich.

Die Projektergebnisse zeigen auf, dass eine Fusion nicht die erhofften grossen Einsparungen und Verbesserungen bringen würde. Auf der anderen Seite werden zum Teil qualitative Einbussen von einzelnen Dienstleistungen befürchtet. Die Gemeinden sind der Überzeugung, Einsparungen und Verbesserungen durch vermehrte Kooperation zu erzielen.

Erkenntnisgewinn für den Kanton

Finanzschwache Gemeinden bekommen allein mit einer Fusion ihre Finanzen nicht in den Griff. Die ermittelten Kennzahlen zeigen für Ettiswil durchschnittliche bis tiefe Kosten, für Alberswil und Kottwil zum grössten Teil durchschnittliche bis tiefe Kosten. Eine Gemeindevereinigung kann nur durch Förderung der Zusammenarbeit in einem längerfristigen Prozess realisiert werden.

4. Projekt «zäme wiitercho» des Gemeinderates Hitzkirch⁵

Projektziele

Der Gemeinderat Hitzkirch hat beschlossen, zum Teilprojekt der Gemeindereform Luzern '99 eine Führungsrolle zu übernehmen und für die anderen 12 Gemeinden des Hitzkirchertals ein Angebot zu erarbeiten. Dieses Angebot beinhaltet die vermehrte Zusammenarbeit im Hitzkirchertal, um die Region zu stärken und ihr mehr Attraktivität zu verleihen. Für die Erreichung dieser Zielsetzungen wurden die folgenden vier Leitsätze formuliert:

- Standortattraktivität ausbauen
- Regionale Identität steigern
- Politisches Gewicht erhöhen
- Finanzielle Belastung stabilisieren

Aktueller Projektstand

Im Dezember 1999 wurde im Hitzkirchertal in Zusammenarbeit mit der Firma Interface, Luzern, eine Bevölkerungsumfrage durchgeführt, an welcher sich 12 Gemeinden beteiligt haben. Alle Stimmberechtigten hatten die Gelegenheit, sich zu diesem Projekt zu äussern und ihre Meinungen einzubringen. Total haben 1882 Personen den Fragebogen zurückgeschickt. Dies bedeutet einen Rücklauf von durchschnittlich 40 Prozent. Erste Auswertungen haben ergeben, dass die Befragten in 6 Gemeinden ein grosses Interesse daran haben, dass ihre Verwaltung mit derjenigen von Hitzkirch stärker zusammenarbeitet respektive zusammen geführt wird. Die Umfrage zeigt ferner, bei welchen Gemeindeaufgaben die Bevölkerung sich eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wünscht.

Erhoffter Gewinn für die Gemeinden

Der gemeinsame Auftritt ist wichtig, weil das Hitzkirchertal dadurch auch politisch mehr Gewicht erhält. Es kann so gegenüber Kanton und Verbänden stärker auftreten. Vermehrte Zusammenarbeit fördert die Zusammengehörigkeit einer Region. Bei allen Vorteilen dieser verstärkten Zusammenarbeit darf Hitzkirch dabei finanziell nicht schlechter fahren.

Erhoffter Gewinn für den Kanton Luzern

Die Strategie von Hitzkirch fügt sich in diejenige des Kantons ein. Dienstleistungen können durch die vermehrte Konzentrierung der Kräfte effizienter und auch kostengünstiger angeboten werden. Für verschiedene Verwaltungsbereiche werden sich kantonale Amtsstellen und andere externe Stellen an einen Ansprechpartner wenden können.

Zeitrahmen

Das Ergebnis der Bevölkerungsumfrage wird bei der Festlegung des weiteren Vorgehens berücksichtigt. Der Gemeinderat Hitzkirch wird in den nächsten Monaten das Angebot im Verwaltungsbereich erarbeiten und den Gemeinden zur Prüfung unter-

⁵ Federführung durch die Gemeinde Hitzkirch. Angefragt wurden alle Gemeinden des Hitzkirchertals: Aesch, Altwis, Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Herlisberg, Lieli, Mosen, Müswangen, Retschwil, Schongau, Sulz

breiten. Im Verlaufe der 2. Hälfte des Jahres 2000 haben sich die Gemeinden zu entscheiden, ob, in welchem Umfang und zu welchen Konditionen dieses Dienstleistungsangebot beansprucht wird. Im Verwaltungsbereich ist vorstellbar, dass in Hitzkirch ein Dienstleistungszentrum für die Region entsteht. Aufgrund der Erfahrungen nach der Umsetzung kann die Ausdehnung der Zusammenarbeit auf weitere Bereiche geprüft werden.

5. Projekt «Zusammenarbeit unteres Surental»⁶

Projektziele

- Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit erarbeiten. Die Entscheidungsgrundlagen geben Aufschluss darüber, welche Einsparungen in den einzelnen Bereichen möglich sind; welche Reorganisationskosten anfallen; welche Auswirkungen bezüglich der Zahlungen aus dem direkten und indirekten Finanzausgleich zu erwarten sind; welche Auswirkungen auf die Investitionsrechnung(en) zu erwarten sind; mit welchem Steuerfuss in einer fusionierten Gemeinde zu rechnen ist; welche Auswirkungen auf die Verschuldung zu erwarten sind; welche sozialen und politischen Aspekte bei einer verstärkten Zusammenarbeit oder einer Fusion zu berücksichtigen sind; welche raumplanerischen Konsequenzen gezogen werden müssen und welche Entwicklungsperspektiven eine verstärkte Zusammenarbeit oder eine Fusion der Region eröffnen (Wachstumschancen, regionales Gewicht usw.).
- Den anschliessenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess vorbereiten. Dabei soll ein mögliches Vorgehen aufgezeigt werden, wie nach der Fertigstellung der Entscheidungsgrundlagen weiter verfahren werden könnte.

Aktueller Stand

Im Moment wird der Ist-Zustand in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit erhoben. Die Analyse gibt Aufschluss über den Ressourcenbedarf (Personal, Infrastruktur, Ausgaben und Einnahmen) der Gemeinden für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Die Analyse bildet die Ausgangslage für das Abschätzen der Sparpotenziale.

Daneben sind die Interviews für die Erhebung nicht-monetärer Aspekte in Vorbereitung.

Erhoffter Erkenntnisgewinn für die Gemeinden

- Konkrete Entscheidungsgrundlagen (Vorschläge) im Hinblick auf eine effizientere Nutzung der Ressourcen durch eine verstärkte Zusammenarbeit (Sparpotenzial).
- Aussagen zu den wichtigsten nicht-monetären Aspekten einer Fusion als Grundlage für einen künftigen Meinungsbildungsprozess.
- Aussagen zu den Entwicklungsperspektiven der Region aufgrund einer verstärkten Zusammenarbeit oder Fusion.

⁶ Beteiligte Gemeinden: Büron, Kulmerau, Schlierbach, Triengen, Wilihof, Winikon

Erhoffter Erkenntnisgewinn für den Kanton

Aufschlüsse über die Probleme bei einer Fusion und einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen sehr unterschiedlich grossen und verschieden strukturierten Partnergemeinden. Aufzeigen von Fusions- und Zusammenarbeitsvarianten. Lösungsvorschläge zur genannten Problematik.

Zeitraumen

Abschluss der Arbeiten bis September 2000

6. Kooperationsprojekt Herlisberg, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Römerswil⁷

Projektziele

- Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit erarbeiten. Die Entscheidungsgrundlagen geben Aufschluss darüber, welche Einsparungen in den einzelnen Bereichen möglich sind; welche Auswirkungen auf die Investitionsrechnung(en) zu erwarten sind und welche Entwicklungsperspektiven eine verstärkte Zusammenarbeit oder eine Fusion der Region eröffnen (Wachstumschancen, regionales Gewicht usw.).
- Den anschliessenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess vorbereiten. Dabei soll ein mögliches Vorgehen aufgezeigt werden, wie nach der Fertigstellung der Entscheidungsgrundlagen weiter verfahren werden könnte.

Aktueller Stand

Im Moment wird der Ist-Zustand in sämtlichen Bereichen der Gemeindetätigkeit erhoben. Die Analyse gibt Aufschluss über den Ressourcenbedarf (Personal, Infrastruktur, Ausgaben und Einnahmen) der Gemeinden für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Die Analyse bildet die Ausgangslage für das Abschätzen der Sparpotenziale.

Erhoffter Erkenntnisgewinn für die Gemeinden

Konkrete Entscheidungsgrundlagen (Vorschläge) im Hinblick auf eine effizientere Nutzung der Ressourcen durch eine verstärkte Zusammenarbeit (Sparpotenzial).

Aussagen zu den Entwicklungsperspektiven der Region aufgrund einer verstärkten Zusammenarbeit oder Fusion.

Erhoffter Erkenntnisgewinn für den Kanton

Aufschlüsse über die Probleme bei einer verstärkten Zusammenarbeit unter sehr unterschiedlich grossen und verschieden strukturierten Partnergemeinden. Lösungsvorschläge zur genannten Problematik.

Zeitraumen

Abschluss der Arbeiten bis September 2000.

⁷ Beteiligte Gemeinden: Hochdorf, Herlisberg, Hohenrain, Lieli, Römerswil

7. Projekt «Region Sursee 2000+»⁸

Das Projekt wurde im Februar 1999 durch Unterzeichnung des Projektbeschriebs gestartet.

Projektziele

1. Das Zusammenarbeitspotenzial unter den Gemeinden der Region Sursee umfassend aufzeigen mit den Kriterien der Qualität des Standortvorteils und möglichen Einsparungen;
2. Das Entwicklungspotenzial einer möglichen «Verwaltungsgemeinschaft Region Sursee» vorbehaltlos und ohne Sachzwänge analysieren;
3. Lösungsmodelle und konkrete Massnahmen vorschlagen, welche die Region Sursee als Kompetenzzentrum nachhaltig sichern und die Autonomie stärken.

Aktueller Projektstand

Das Projekt wurde in 6 Phasen unterteilt.

Seit Januar 2000 ist die 2. Phase einer umfassenden IST-Aufnahme der 6 Gemeinden abgeschlossen.

Die IST-Aufnahme umfasst 4 Auswertungsbereiche:

- Allgemeine Angaben und verschiedene Finanzkennzahlen
- Stellenprozente pro Tätigkeitsbereich der Exekutive und der Verwaltung
- Statistische Angaben (z. B. Zu- und Wegzüge, Baugesuche usw.)
- Kostenvergleiche

Total wurden pro Gemeinde 109 Angaben erfasst und ausgewertet.

Die IST-Aufnahme der 6 Gemeinden ist in einer Tabellenkalkulation erfasst und graphisch dargestellt. Alle Informationen der IST-Aufnahme können als Total, als Vergleich der sechs Gemeinden und – wo sinnvoll – als Durchschnitt der sechs Gemeinden entnommen werden. Zusätzlich wurde vom Stadt- und den Gemeinderäten und aus der Sicht der Verwaltung eine unabhängige, subjektive Einschätzung der zu erbringenden Dienstleistungen vorgenommen. Die Einschätzung wurde unterteilt in Top-Dienstleistungen, Flop-Dienstleistungen und unverzichtbare Dienstleistungen.

Erkenntnisgewinn für die Gemeinden

Aufgrund der Auswertungen wurde ersichtlich, dass einzelne Dienstleistungen der Gemeinden mit sehr unterschiedlichen Kosten erbracht werden.

Die nicht einfache Aufgabe der subjektiven Einschätzungen löste in den 6 Gemeinden einige Diskussionen aus. Man befasste sich konkret und bewusst mit dem Gedanken «loslassen» von einigen Dienstleistungen.

Die verschiedenen Erkenntnisse werden nun in einer Detailprüfung durch die eingesetzten Arbeitsgruppen analysiert und mögliche Auswirkungen und Massnahmen aufgezeigt.

Weitere Erkenntnisse sind mögliche neue Zusammenarbeitsformen, die das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenleben sowie die Einheit der Region Sursee fördern.

⁸ Beteiligte Gemeinden: Geuensee, Knutwil, Mauensee, Oberkirch, Schenkon, Sursee

Erkenntnisgewinn für den Kanton

Das Projekt «Region Sursee 2000+» entspricht den Zielsetzungen von Luzern '99. Weitere Erkenntnisse sind nach Abschluss der Detailprüfungen zu erwarten.

Zeitraumen und weitere Bemerkungen

Bis im Herbst 2000 sollen alle Fakten vorliegen, um den Massnahmenplan auszuarbeiten. Ziel ist es, per 1. Januar 2001 erste Massnahmen zu realisieren.

Besonders positiv ist zu vermerken, dass das Projekt sehr transparent für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der 6 Gemeinden abläuft. Verschiedene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind in die Arbeitsgruppen eingebunden und können so ihren direkten Beitrag für allfällige Verbesserungen und Veränderungen einbringen. Über ein Projekt-Bulletin werden die Angestellten über den Projektstand laufend informiert.

8. Projekt Regionalrat Beromünster und Umgebung⁹

Die Gemeindereform von Luzern '99 gab den Ausschlag, dass die bereits jetzt in verschiedenen Bereichen gut zusammenarbeitenden Gemeinden Beromünster, Gunzwil, Neudorf, Rickenbach und Schwarzenbach ein Projekt gestartet haben, das im Kanton Luzern einmalig ist und Pioniercharakter aufweist. Das Ziel dieses Projektes ist in erster Linie die Stärkung der Gemeinden und der ganzen Region Michelsamt.

Ein erstrebenswertes Ziel für die Zukunft kann die Fusion einzelner Gemeinden oder gar aller Michelsämter Gemeinden zu einer einzigen Grossgemeinde sein.

Allein oder gemeinsam?

Die Vertreterinnen und Vertreter der Michelsämter Gemeinden sind nicht bereit zu warten, bis der Regierungsrat eine Verfügung zur Zusammenarbeit oder gar Fusion erlässt. Sie wollen über ihre Zukunft und den Weg dorthin selber entscheiden.

An sieben Sitzungen diskutierten die Gemeindepräsidenten und Gemeindevorstände über «Visionen für das Michelsamt». Fragen nach einer Stärkung der Gemeinden und der Region standen immer im Vordergrund. Die Gemeindebehörden suchten nach vorhandenen Gemeinsamkeiten und prüften enge Zusammenarbeitsmöglichkeiten in mehreren Aufgabenbereichen, um die Positionen gegenüber der Wirtschaft und dem Kanton zu stärken.

Fusionsstudie

Das IBR sammelt bis Ende Januar 2000 Daten, welche aufzeigen sollen, ob der Weg in die Zukunft allein oder gemeinsam der bessere ist.

Es werden drei Vereinigungsvarianten geprüft:

A: Beromünster–Gunzwil–Schwarzenbach

B: Beromünster–Gunzwil–Schwarzenbach–Neudorf

C: Beromünster–Gunzwil–Schwarzenbach–Neudorf–Rickenbach

⁹ Beteiligte Gemeinden: Beromünster, Gunzwil, Neudorf, Rickenbach, Schwarzenbach

Jede Zusammenlegung muss immer unter dem Aspekt der Bürgerfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit geschehen. Den Räten ist bewusst, dass schon viele Synergien vorhanden sind und auch einige Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden besteht, vor allem im Schulwesen, im kirchlichen Bereich (z. B. Pfarreiengemeinschaften, gemeinsames Friedhofwesen), mit gemeinsamen Gemeindeverwaltungen.

Gemeinsame Visionen

Die Gemeinderäte stellten sich Überlegungen in allen Richtungen an:

- Wie intensiv soll die Zusammenarbeit sein?
- In welchen Aufgabenbereichen ist die Zusammenarbeit besonders sinnvoll und auch kundenfreundlich?
- Wer sind die geeigneten Partner und warum?
- Wann ist der Zeitpunkt für entscheidende Schritte günstig?

«Tabuthemen» gibt es keine. Es werden alle möglichen Varianten zugunsten einer Stärkung der Region Michelsamt auf den Tisch gelegt. In diesem Sinne sind auch die oben erwähnten Fusionsstudien zu verstehen. Es ist auch im Michelsamt die Zeit gekommen, die geltenden traditionellen Strukturen der Gemeinden zu hinterfragen. Insbesondere die Gemeinde Beromünster mit ihrer Bürgergemeinde hat einen grossen Handlungsbedarf: die Fusion der Einwohnergemeinde mit der Bürgergemeinde muss zügig vorangetrieben werden.

Regionalrat Beromünster und Umgebung

Unter dem Motto «Nägel mit Köpfen» bekannten sich an einer gemeinsamen Sitzung die Grossräte des Michelsamtes und die Gemeinderäte der Gemeinden Beromünster, Gunzwil, Neudorf, Rickenbach und Schwarzenbach zur Schaffung eines «Regionalrates Beromünster und Umgebung». Dieses Gremium versteht sich als eine Plattform für die Lösung gemeinsamer Probleme und Anliegen. Ein bereits genehmigtes Reglement bildet die Richtschnur. Die Hauptaufgabe des Regionalrates ist die Stärkung der Region, indem keine Gemeinde mehr für sich alleine schaut. Jedes Projekt soll in Zukunft hinterfragt werden im Hinblick auf die Interessen der ganzen Region. Der Regionalrat denkt für die Region. Er fördert, koordiniert und kontrolliert gemeinsame Aktivitäten. Der Regionalrat beschliesst jährlich an einer Klausurtagung eine Strategie, die mit den Gemeinden erarbeitet wird. Man trifft sich an regelmässigen Sitzungen zu Beratungen. Jede Gemeinde delegiert ein Mitglied des Gemeinderates in den Regionalrat.

Die Gemeinde Pfeffikon konnte sich nicht für ein Mitmachen entschliessen.

Der Gemeinderat und die Bevölkerung von Pfeffikon pflegen ihre wirtschaftlichen Beziehungen grösstenteils mit dem benachbarten Kanton Aargau. Aber einer späteren allfälligen Beteiligung steht für die Gemeinde Pfeffikon nichts im Wege.

Eine der wichtigsten Massnahmen für die Stärkung des Michelsamtes ist der regelmässige Kontakt mit den Vertretern im Grossen Rat. Das Michelsamt kann gestärkt werden, wenn seine Stimme im Grossen Rat auch gehört und berücksichtigt wird.

Erkenntnisgewinn für den Kanton

Der Regionalrat Beromünster und Umgebung ist im Kanton Luzern einmalig. Die Erfahrung wird zeigen wie gross der Nutzen ist, wenn Gemeinden gemeinsam Projekte besprechen und lösen. Es ist ein möglicher Weg hin zu einer kleineren oder grösseren Gemeindefusion. Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen des Projektes Gemeindefusion ist eine gute Kommunikation unter den Behörden. Diese Plattform für einen erfolgreichen Dialog ist im Michelsamt geschaffen worden.

Die Gemeinden des Michelsamtes liegen in einer bevorzugten topografischen Lage. Sie sind für mögliche Fusionen dank mehrerer Faktoren geradezu geeignet. Die weitere erfolgreiche Zukunft des Regionalrates hängt davon ab, ob alle Gemeindebehörden das «feu sacré» in die Zukunft hinüber tragen können und an die grosse Chance glauben. Vielleicht gelingt es den Gemeinden im Michelsamt, bald positive Schlagzeilen zu schreiben. Es wäre für alle Beteiligten ein unwahrscheinlicher Erfolg und könnte für andere Gemeinden eine Signalwirkung haben.

9. Projekt Zusammenarbeit unter den Gemeinden Langnau, Reiden, Richenthal und Wikon¹⁰

Projektziele

Das Projekt hat folgende Ziele:

1. Das Zusammenarbeitspotenzial unter den vier Gemeinden soll umfassend aufgezeigt werden. Dabei ist das Ziel der Qualitätssicherung dem Ziel der Kostenoptimierung gleichgestellt.
2. Das veränderte Entwicklungspotenzial der Region infolge einer verstärkten Zusammenarbeit oder einer Fusion ist ohne Rücksicht auf Sachzwänge zu analysieren. Veränderungen der Wohnortattraktivität und der Betriebsstandortattraktivität sind gleichwertig zu behandeln.
3. Es sollen Massnahmen und Lösungsmodelle vorgeschlagen werden, wie das Synergie- bzw. das Entwicklungspotenzial genutzt werden kann.

Es wird sowohl eine verstärkte Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen der Gemeindefusionen als auch eine Fusion der Gemeinden geprüft.

Projektstand

Die erste Phase (Ist-Analyse) ist abgeschlossen. Zurzeit werden die Sparpotenziale erarbeitet.

Zeitlicher Rahmen

Der Schlussbericht ist auf September 2000 zu erwarten.

¹⁰ Beteiligte Gemeinden: Langnau, Reiden, Richenthal und Wikon

10. Schuloptimierungen und Finanzierungslösungen für die Seegemeinden ¹¹

Projektziele:

1. Optimierung der Auslastung der Infrastrukturanlagen im Schulbereich über das Gebiet der Gemeinden Greppen, Vitznau und Weggis.
2. Verbesserung der Zusammenarbeit der drei Gemeinden im Schulbereich, insbesondere im Bereich Primarschule. Aufzeigen von Lösungsmodellen und Massnahmen. Verbesserung der Finanzierungslösung im Primar- und Orientierungsstufenbereich.
3. Erhöhung der finanziellen Abgeltung durch den Kanton.

Projektstand

Die drei Seegemeinden haben Ende 1999 den Projektbeschrieb verabschiedet und damit das Projekt gestartet. Nun steht die Analyse der aktuellen Situation bevor, damit die daran anschliessenden Lösungsansätze bei den tatsächlichen Problemen ansetzen können. Ab Mitte des Jahres 2000 können konkrete Lösungen ins Auge gefasst werden. Die Realisierung ist kaum vor dem Schuljahr 2001/02 möglich.

11. Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses der Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land

Vorbemerkung

Die von den Räten von Willisau-Stadt und Willisau-Land in Auftrag gegebene Studie steht zwar in engem Zusammenhang mit der Gemeindereform von Luzern '99, ist aber kein Pilotprojekt der Reform. Die Räte haben aus eigenem Antrieb und zumindest bis zum Abschluss der Studie ohne Unterstützung durch die Projektorgane der Gemeindereform gehandelt.

Projektziele

Die Studie sollte

- jene Einsparmöglichkeiten aufzeigen, die aufgrund vorhandener Synergiepotenziale bei einem allfälligen Zusammenschluss entstehen,
- die finanziellen Auswirkungen eines allfälligen Zusammenschlusses unter Berücksichtigung des direkten und indirekten Finanzausgleichs darstellen,
- Überlegungen zu möglichen Zusammenarbeitsformen als Alternative zu einem Zusammenschluss präsentieren,
- Hinweise auf weitere Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Gemeinden geben.

¹¹ Beteiligte Gemeinden: Greppen, Vitznau, Weggis

Studienresultate (stark zusammengefasst)

- Das nachhaltig realisierbare Einsparpotenzial in der laufenden Rechnung im Falle einer Fusion würde sich auf jährlich 550 000 Franken belaufen, wobei das Einsparpotenzial im Bereich der Schule, 7.–9. Klasse, nicht berücksichtigt ist.
- Ohne Fusion belaufen sich die möglichen Einsparungen auf 100 000 bis 200 000 Franken pro Jahr.
- Der Steuerfuss der fusionierten Gemeinden liegt gemäss den Modellrechnungen bei 2.37 Einheiten, gegenüber den heutigen Werten von 2.2 Einheiten in der Stadt und 2.4 Einheiten in Willisau-Land.
- Das Zusammenarbeitspotenzial ist vor allem in folgenden Aufgabengebieten vorhanden: Strassenunterhalt, Abfallentsorgung, Feuerwehr, Wasserversorgung, Schulwesen, Bauverwaltung und Steuerverwaltung.

Fortsetzung der Arbeiten

Seit dem Abschluss der Studie haben die Stimmberechtigten von Willisau-Stadt die Vereinigung von Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde beschlossen. Im Schulbereich erarbeitet eine Kommission Vorschläge. Die Wasserversorgung der beiden Gemeinden wurde auf den 1. 1. 1999 zusammengelegt und für die Zusammenlegung der beiden Feuerwehren ist der Beschluss ebenfalls gefallen. Auf Ende 2000 werden zudem die beiden Steuerämter von Willisau-Stadt und Willisau-Land zusammengelegt.