

Die Stimme der Gemeinden wird im Kanton gehört

Am 18. Juni findet in Luzern die Generalversammlung des Schweizerischen Gemeindeverbandes statt. Die «Schweizer Gemeinde» hat dies zum Anlass genommen, sich mit Ruedi Amrein, dem Präsidenten des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) und Gemeindepräsidenten von Malters, über die Gemeinden im Kanton Luzern zu unterhalten.

«Der Kanton Luzern wird in zehn Jahren stärker sein. Er wird die Politik der Veränderung weiterführen und deshalb erfolgreich werden. Sicher ist auch, dass es in den nächsten Jahren zu weiteren Gemeindefusionen kommen wird: in den Zentren und auf der Landschaft.» Diese Aussage des Luzerner Regierungspräsidenten Markus Dürr umschreibt die Situation treffend. Der Kanton Luzern und mit ihm seine rund 100 Gemeinden sind in Bewegung.

Gemeindegesezt bringt mehr Autonomie

Die typische Luzerner Gemeinde gebe es nicht, sagt Ruedi Amrein. Im Kanton sei die ganze Palette von der 60 000 Einwohner zählenden Stadt Luzern bis zur 170-Einwohner-Gemeinde Retschwil zu finden. «Wir haben Stadt-, Agglomerations-, Land-, Berg- sowie Tourismusgemeinden und auch einige traditionelle Industriegemeinden.»

Interessant ist ein Blick auf die bis vor fünf Jahren sehr einheitliche Organisation der Gemeinden; mit drei Ausnahmen wurden alle von einem fünfköpfigen Gemeinderat geführt. Dieser setzte sich aus dem Präsidenten, dem Ammann, der die wichtigen Bereiche wie Finanzen, Bau und Bildung betreute, dem Sozialvorsteher und zwei weiteren nebenamtlichen Gemeinderäten zusammen. Präsident, Ammann und Sozialvorsteher wurden sowohl in den Gemeinderat als auch in die Funktion gewählt. Das

seit 2002 geltende neue Gemeindegesezt und das Gesetz über die Organisationsfreiheit geben den Gemeinden wesentlich mehr Spielraum und Autonomie und ermöglichen verschiedene Organisationsformen. Der fünfköpfige Gemeinderat ist allerdings geblieben.

Das neue Gesetz verlangt von den Gemeinden eine eigene Gemeindeordnung; 60 Gemeinden mussten sich deshalb bis Anfang 2008 mit ihrer Organisation auseinandersetzen und sich ein eigenes Gemeindegesezt geben. Das Resultat ist eine Vielfalt von Modellen: Es gibt Organisationen mit einem traditionellen Gemeinderat, solche mit einem Ressort-Modell, solche mit dem CEO-Modell (Gemeinderäte mit kleinen Pensen und einem CEO als Geschäftsführer) und zwei Gemeinden mit dem Modell «regierender Bürgermeister», wo die Verwaltung dem Gemeindeamman unterstellt ist.

Diese Entwicklung im früher zentralistisch ausgerichteten Kanton, so Amrein, sei durch den NFA in Gang gekommen. In der Diskussion um die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons habe die Regierung gesehen, dass auch die Strukturen angepasst werden müssten. Ende der 90er-Jahre hat der Kanton die «berühmte» Forderung nach Gemeinden mit mindestens 3000 Einwohnern aufgestellt. Aus der heftigen Reaktion ist schliesslich ein umfassender Gesamtprozess mit einer Finanz-, Gebiets- und Strukturreform geworden.

Viele Gemeinden konnten die Steuern senken

«Kurzfristig gesehen geht es den Luzerner Gemeinden gesamthaft gut – mit ganz wenigen Ausnahmen verzeichnen sie gute Abschlüsse», stellt Amrein mit Blick auf die gute konjunkturelle Lage fest. Die Statistik der vom Kanton und den Gemeinden erarbeiteten Finanzkennzahlen zeigt, dass rund 70% der Gemeinden die Kenngrößen erfüllen und eine nachhaltige Finanzierung haben. Ungefähr 10 der heute 100 Gemeinden weisen eine starke Verschuldung und eine schlechte Ertragskraft auf. Der NFA, so Amrein, habe Wirkung gezeigt; viele Gemeinden hätten die Steuern senken können.

«Der Finanzhaushalt der Mehrheit der Luzerner Gemeinden ist im Lot», stellt der VLG-Präsident fest. Der Kanton Luzern sei aber bezüglich steuerlicher Attraktivität noch nicht dort, wo er sein möchte. «Das gilt auch für die Gemeinden; gesamtschweizerisch können viele heute mithalten – der starken Konkurrenz der Zuger, Schwyzer und Nidwaldner Gemeinden können viele aber noch nicht standhalten.»

Verbundaufgaben reduzieren

«Zusammen mit dem Kanton sind die Gemeinden gefordert, die steuerliche Attraktivität zu verbessern», antwortet Amrein auf die Frage nach den anstehenden Her-



ausforderungen für die Luzerner Gemeinden. Er ist überzeugt, dass die Gemeinden dank ihrer hohen Wohnqualität konkurrenzfähig sein werden, wenn sie diese «Hausaufgabe» gelöst haben.

Eine weitere Herausforderung stellt für Amrein die strukturelle Entwicklung dar; die Zahl der Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden müsse reduziert werden. «Nur dort wo es sinnvoll ist, sollen Leistungen zusammen erbracht werden», betont er. Gleichzeitig müssten in verschiedenen Bereichen grössere Einheiten angestrebt werden, denn bei vielen kommunalen Aufgaben seien die Fallzahlen zu klein, so dass Erfahrung und Routine fehlten. Lösungen seien im Rahmen von Zweckverbänden, Verwaltungszusammenschlüssen oder Gemeindefusionen zu suchen.

«Voraussetzung für einen starken Kanton sind starke Gemeinden»

Eine grosse Herausforderung – auch für die Gemeinden – sieht der Malterser Gemeindepräsident in der nationalen und internationalen Positionierung des Kantons Luzern. Der Weg führe hier über die Zusammenarbeit mit der Region Zürich. «Voraussetzung für einen starken Kanton sind starke Gemeinden und vor allem starke Zentren und Agglomerationen», ist Amrein überzeugt. Auch kleinere Gemeinden abseits der Zentren seien aus wirtschaftlicher Sicht interessiert an starken Zentren, denn diese lösten Arbeit aus. Voraussetzung seien gute Verkehrsverbindungen. Das Konzept des Kanton Luzern, das auch von den Gemeinden getragen wird, sieht starke Zentren und eine gute Anbindung an diese Zentren vor.

«Finanziell geht es den Gemeinden gut», sagt Amrein. Allerdings dürfe die momentan gute finanzielle Situation nicht darüber hinwegtäuschen, dass weitere happige Aufgaben anstünden. Die Steuergesetzrevision 2008 greife erst dieses Jahr, eine weitere Aufgabenreform sei in Vorbereitung, und die nächste Steuergesetz-

Der 49-jährige Ruedi Amrein ist in Blatten in der Gemeinde Malters aufgewachsen, verheiratet und Vater von drei Kindern. Amrein wurde 1996 zum Gemeindepräsident von Malters und 2004 zum Präsident des Verbandes Luzerner Gemeinden gewählt. Beruflich ist der ETH-Agronom bis Ende Juni Beratungsleiter am Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Hohenrain, ab 1. Juli Geschäftsführer der Agrotreuhand Sursee. Von 1987 bis 2005 war der FDP-Mann Mitglied des Kantonsrates.

revision sei für 2011 vorgesehen. Diese Revision gehe in die richtige Richtung, habe aber für die Gemeinden erneut erhebliche Steuerausfälle zur Folge, erklärt Amrein. «Es darf nicht sein, dass der Kanton seine Steuern weiter senkt, während die Gemeinden ihre Steuerfüsse erhöhen müssen.» Der Verband der Luzerner Gemeinden prüft deshalb Möglichkeiten zur finanziellen Abfederung der Gemeinden. Für Amrein ist aber klar, dass Kanton und Gemeinden im selben Boot sitzen, wenn es darum geht, den Kanton weiterzubringen.

Aufgaben-, eine Finanz- und eine Strukturreform

Das im Kanton Luzern für die Gemeinden zentrale Projekt heisst «Gemeindereform+, ein Kanton braucht starke Gemeinden» und umfasst eine Aufgaben-, eine Finanz- und eine Strukturreform. Das Projekt wurde Mitte 2000 gestartet und soll dieses Jahr formell abgeschlossen werden. Die umfassende Reform betrifft die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Ausgabenteilung (mit Kostenrechnungen), die Einnahmenverteilung (inklusive Finanzausgleich), ein Führungskonzept Kanton-Gemeinden, einen Leistungsauftrag für Kanton und Gemeinden, die Weiterführung der Strukturreform und

das Controlling für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden (inklusive Finanzaufsicht).

Die eigentliche Strukturreform startete im Januar 1997. Durch sie sollten Voraussetzungen geschaffen werden für ressourcenschwache Gemeinden, damit sie sich den neuen Gegebenheiten anpassen könnten: durch Fusion, Verwaltungsgemeinschaften oder vermehrte Zusammenarbeit. Mit der Strukturreform ist im Kanton Luzern innerhalb von rund zehn Jahren einiges in Bewegung geraten: In 30 Gemeinden hat die Stimmbevölkerung Ja gesagt zu einer Fusion, in weiteren Gemeinden prüft man einen Zusammenschluss. Mit dem Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes haben Regierungs- und Kantonsrat im Januar 2007 zum Ausdruck gebracht, dass auch in der Agglomeration Luzern und in der Region Sursee Fusionen erwünscht sind.

Die Finanz- und Aufgabenreform soll den Gemeinden mehr Eigenständigkeit und Gestaltungsfreiraum bringen. Der Kanton überträgt Kompetenzen und Verantwortung, daraus erwachsen den Gemeinden Aufgaben. Damit verbunden sind Erwartungen an eine starke Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Der Kanton spricht in diesem Zusammenhang vom «mittleren Leistungsniveau», wobei sich der Kanton an der Freiwilligkeit bezüglich Zusammenarbeit oder Fusion orientiert. Gleichzeitig wird vorausgesetzt, dass die Gemeinden die anvisierten Leistungen erbringen können. Das erste Paket der Aufgabenreform – die Umsetzung des NFA – ist seit Anfang 2008 in Kraft. Im zweiten Paket geht es jetzt um Bereiche – beispielsweise das

Fotos v. l.: Willisau (Bild: Roland Zumbühl), Gemeindesaal Malters (Bild: Daniel Wyss), Beromünster (Bild: Roland Zumbühl), Diebenturm Sursee, Ettiswil (Bilder: Roland Zumbühl), Stadt Luzern mit Rigi (Bild: Emanuel Ammon, Luzern Tourismus).



Wasserbaugesetz –, die mit dem NFA nichts zu tun haben.

Die Gebietsreform steht im Kanton Luzern in einem engen Zusammenhang mit der Finanzreform. Wie Amrein berichtet, ist das Thema Gemeindefusionen erst mit der Reform des Finanzausgleichs richtig ins Rollen gekommen. «Rund zwei Drittel der Gemeinden hatten vorher gewissermassen eine 'Defizitgarantie' des Kantons.» Die Luzerner Gebietsreform hat so gesehen zwei Motoren; die Unterstützung von Fusionen auf der einen Seite und die Anpassungen beim Finanzausgleich auf der andern Seite. Der Kanton hat insgesamt 64 Mio. Fr. für die Unterstützung von Gemeindefusionen bereitgestellt.

Die Änderung des Finanzausgleichs und die Diskussion um die Steuerfüsse haben dazu geführt, dass die Gemeinden ihre Perspektiven und Strukturen überprüfen. Trotz dieses sanften Zwangs des Kantons ist das Einvernehmen zwischen Kanton und Gemeinden gemäss Amrein gut. «Die Gemeinden können frei entscheiden, ob sie Fusionsverhandlungen aufnehmen oder abbrechen wollen.»

**Der Verband
Luzerner Gemeinden**

Alle 96 Luzerner Gemeinden sind Mitglied des VLG, der von einem neunköpfigen Vorstand geführt wird. Pro Einwohner bezahlen die Gemeinden einen Beitrag von Fr. 1.80. Die Geschäftsstelle mit einem Geschäftsführer und zwei Mitarbeitern wird im Mandat betreut. Der Verband der Gemeindeammänner und der Verband der Sozialvorsteher sind im Vorstand des VLG vertreten. Die Aufgaben werden in vier Bereichen bearbeitet: Gesundheit/Soziales; Verkehr/Umwelt/Raumordnung/Bau; Finanzen/Volkswirtschaft; Kultur. Für jeden Bereich übernimmt ein Behördenverband (Gemeindeammännerverband, Sozialvorsteherverband, Verband der Luzerner Schulverwaltungen) die Verantwortung. Die Bereiche bearbeiten die wichtigsten Probleme selbstständig.

Erfolgreiche und gescheiterte Fusionen

Nach drei Fusionen von sieben Gemeinden in den Jahren 2004 und 2005 zählte der Kanton Luzern noch 103 Gemeinden, nach dem Inkrafttreten der beschlossenen Fusion der Stadt Luzern mit Littau am 1. Januar 2010 werden es noch 88 Gemeinden sein. Die Fusionen: Beromünster/Schwarzenbach (1. September 2004), Römerswil/Herlisberg (1. Januar 2005), Triengen/Kulmerau/Wilihof (1. Januar 2005), Willisau-Stadt/Willisau-Land (1. Januar 2006), Reiden/Langnau/Richenthal (1. Januar 2006), Ettiswil/Kottwil (1. Januar 2006), Dagmersellen/Uffikon/Buchs (1. Januar 2006), Hohenrain/Lieli (1. Januar 2007), Beromünster/Gunzwil (1. Januar 2009), Hitzkirch/Gelfingen/Hämikon/Mosen/Müswangen/Retschwil/Sulz (1. Januar 2009), Luzern/Littau (1. Januar 2010).

In sechs Projekten mit insgesamt 22 Gemeinden laufen derzeit Abklärungen und Verhandlungen: Beromünster/Schwarzenbach, Beromünster/Gunzwil; Biosphärenregion Entlebuch (acht Gemeinden); Langnau/Reiden/Richenthal; Kulmerau/Wilihof/Triengen; Winikon/Triengen; Pfeffikon/Rickenbach.

Abgelehnt wurde im November 2006 die Fusion zwischen Wauwil und Egolzwil. Im Mai 2006 lehnten fünf der elf Gemeinden im Hitzkirchertal eine Fusion ab, inzwischen wurde eine Fusion von sieben Gemeinden angenommen. Nicht erfolgreich war die Fusion zwischen Beromünster, Gunzwil und Neudorf – Neudorf lehnte die Fusion im November 2004 knapp ab. Bereits im Jahr 2003 wurde eine Fusion zwischen Malters, Werthenstein und Wolhusen wegen unterschiedlicher finanzieller Vorstellungen von Kanton und Gemeinden in der Verhandlungsphase gestoppt.

Der VLG plant eine neue Reorganisation; Auslöser ist der nicht optimale Kontakt zu den Gemeinden. Der Verband hat Schwierigkeiten, kurzfristig die Stellungnahmen der Gemeinden einzuholen. Offen ist derzeit auch, inwieweit der Verband zukünftig die Gemeinden vertreten soll und kann. Ziel ist ein Verhandlungsmandat der Gemeinden. Der VLG ist im kantonalen Gemeindegesetz auch nicht als Vertreter der Gemeinden aufgeführt.

Der VLG ist nun daran, die sogenannten Behördenverbände in den Verband zu integrieren. Vorgesehen sind Fachgruppen, die Stellungnahmen zu Vernehmlassungen erarbeiten. Gleichzeitig sollen Strukturen geschaffen werden, die einen regionalen Austausch ermöglichen. Ein weiterer Punkt ist die Verbesserung der Kommunikation.

Obwohl die Gemeinden direkt Mitglied des Schweizerischen Gemeindeverbandes sind, sieht Amrein dessen Funktion

eher als Dachverband der Kantonalverbände. Da der Gemeindeverband nicht mit allen 1900 Mitgliedern den direkten Kontakt pflegen könne, müsse die Zusammenarbeit mit den Kantonalverbänden verstärkt werden. Wichtig ist für Amrein, dass die Stellungnahmen und Positionen des Gemeindeverbandes breit abgestützt sind.

**Pragmatischer Umgang
mit dem Thema Fusionen**

Auf die Frage, wie viele Luzerner Gemeinden es im Jahr 2020 noch gebe, überlegt Amrein eine ganze Weile. Seine Antwort: «70 bis 75.» Im Kanton Luzern gehe man das Thema Gemeindefusionen pragmatisch über die Finanzierung an. Ziel sei nicht eine bestimmte Gemeindegrösse oder eine bestimmte Anzahl Gemeinden, Ziel seien attraktive und finanziell gesunde Gemeinden. Eine ganze Reihe von Luzerner Gemeinden, die früher in der ganzen Schweiz als «arm» bekannt gewesen seien, hätten sich – ohne zu fusionieren – tüchtig entwickelt und stünden heute finanziell gut da. Die Frage der Fusionen werde heute aber auch entspannter diskutiert, weil es eine ganze Reihe von erfolgreichen Fusionen gebe, die sich wirtschaftlich entwickelt hätten und einen gewissen Vorbildcharakter hätten.

Steff Schneider

Fotos v. l.: Ochsentor Sempach (Bild: Roland Zumbühl), Schiff auf dem Vierwaldstättersee (Bild: Luzern Tourismus).

