Stadt
Luzern
Stadtrat

Antwort

auf die

Dringliche Interpellation Nr. 180 2004/2008

von René Kuhn und Yves Holenweger
namens der SVP-Fraktion
vom 3. Oktober 2006

Wurde anlässlich der 25. Ratssitzung vom 2. November 2006 beantwortet.

Fusionsskandal: Jetzt muss die Wahrheit auf den Tisch! Thema: Was sind die effektiven Fusionskosten für die Bildungsdirektion?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellationen wie folgt:

Vorbemerkung

Das Denken in Varianten – auch in Extremvarianten – gehört zu jedem normalen Planungsprozess. Dem Grossen Stadtrat wird jährlich die rollende Finanzplanung der Stadt Luzern unterbreitet. Bis die Zahlentabellen und die finanzpolitischen Aussagen dazu in der Gesamtplanung veröffentlicht werden, gibt es im internen Bearbeitungsprozess zahlreiche Versionen und Varianten und Untervarianten, die geprüft, angepasst, verworfen, kombiniert, überarbeitet werden. Nur anhand alternativer Planannahmen können die erforderlichen Diskussionen geführt werden – auf Verwaltungsebene, aber dann auch in der Exekutive. Dieses Vorgehen gilt selbstverständlich auch hinsichtlich der Planaussagen zu den finanzpolitischen Perspektiven einer Fusion zwischen Littau und Luzern. Der Stadtrat ist daher befremdet über den Versuch, ein normales Arbeits- und Planungsverfahren – zudem auf der Basis einer Indiskretion – zu skandalisieren.

Der Stadtrat geht davon aus, dass auch künftig politisch über seine jeweiligen konkreten Schlussfolgerungen und Anträge debattiert werden soll und nicht über alle möglichen Vorstufen bei der internen Erarbeitung dieser Vorschläge. Aufgrund der besonderen politischen Bedeutung des Projektes Littau-Luzern ist der Stadtrat aber gleichwohl bereit, zur Interpellation 178 inhaltlich Stellung zu beziehen.

Um die Fragen der Interpellanten beantworten zu können, ist zunächst eine Schilderung des bisherigen Projektablaufs, insbesondere hinsichtlich des Themas „finanzielle Auswirkungen einer Fusion“, erforderlich.

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch
www.StadtLuzern.ch

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9

Ausgangslage

Im Mai bzw. Juni 2005 haben die Parlamente der Gemeinden Littau und Luzern vom Zwischenbericht zur Fusion Littau-Luzern zustimmend Kenntnis genommen. Daraus ergab sich für die beiden Exekutiven der Auftrag, die Thematik weiterzubearbeiten. Es galt nun, einen Entwurf für einen Fusionsvertrag auszuarbeiten. Dieses Ziel sollte bis zum Sommer 2006 erreicht werden. Anschliessend folgt die politische Diskussion des Vertragsentwurfs; und im Juni 2007 sollen die Stimmberechtigten der beiden Gemeinden über den Fusionsvertrag befinden.

Schon früh im Projektablauf haben die beiden Exekutiven einige Grundsätze aufgestellt. Von Relevanz für die finanzpolitischen Fragestellungen sind insbesondere:

- Der Steuerfuss des fusionierten Gemeinwesens übersteigt den jetzigen der Stadt Luzern von 1,85 Einheiten nicht.
- Die Gesamtverschuldung des fusionierten Gemeinwesens wird durch den Zusammenschluss nicht erhöht.
- Die Bürgernähe bleibt nach der Fusion gewahrt, der Umfang und die Qualität der Dienstleistungen mindestens erhalten.
- Aufgrund der Fusion werden grundsätzlich keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen. Synergiegewinne werden durch den Abbau von Stellen erzielt, die durch normale Fluktuation und durch Pensionierungen frei werden.

Projektorganisation

Um den Fusionsvertrag auszuarbeiten, wurde eine Projektorganisation unter der Führung des externen Projektleiters Peter Mendler, Inova Management AG, eingesetzt. Nebst den regelmässigen Sitzungen der Projektsteuerung (beide Exekutiven in corpore) und der Projektleitung fanden zunächst auf zwei Ebenen intensive Grundlagenarbeiten statt: Die Mitglieder der Exekutiven trafen sich zu bilateralen Gesprächen über die von ihnen zu verantwortenden Ressorts. Da die Aufgabenaufteilung unter den Mitgliedern der beiden Exekutiven nicht deckungsgleich ist, ergaben sich weit mehr als fünf bilaterale Gesprächsrunden. Je nach Aufgabenfeld wurden die entsprechenden „Paarungen" zusammengestellt. Ergänzend dazu wurden auf Verwaltungsebene Fachgruppen gebildet, die sich detailliert mit der Leistungserbringung in den einzelnen Aufgabenbereichen und mit den Auswirkungen einer allfälligen Fusion auseinandersetzten. Auch diese Fachgruppen wurden – wegen der unterschiedlichen Aufbauorganisation der beiden Gemeinden – nicht pro Dienstabteilung eingesetzt, sondern entlang von Aufgabenbereichen bzw. Ressorts. Teilweise kann ein Ressort deckungsgleich sein mit einer Dienstabteilung, oft werden aber mehrere Abteilungen in einem Ressort zusammengefasst, oder es gibt Überschneidungen.

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9

Die Aufgabenstellung für die Fachgruppen war breit und offen formuliert. Grundsätzlich sollte möglichst das gesamte Aufgabenfeld im Hinblick auf eine allfällige Fusion ausgeleuchtet werden. Obwohl ein einheitlicher Raster für die Berichterstattung der Fachgruppen vorgegeben war, wurden die gestellten Aufgaben von den einzelnen Gruppen recht unterschiedlich angegangen – je nach Umfang, Komplexität, Relevanz der einzelnen Aufgaben und je nach Zusammensetzung und Vorgehensplanung in den einzelnen Gruppen. Das Aufzeigen der finanziellen Konsequenzen, die sich in den jeweiligen Ressorts ergeben können, war als eine Aufgabe unter vielen im Auftrag an die Gruppen enthalten; es gab aber keinerlei übergeordnete Vorgaben dazu.

Das offene Vorgehen in dieser Projektphase war wichtig, weil es wesentlich auch darum ging, dass die Verantwortlichen der beiden Gemeinden sich näher kennen lernen, mit den Aufgabenstellungen und der Arbeitsweise des jeweiligen Gegenübers vertraut werden und erste Schritte auf eine gemeinsame Problemlösung hin machen.

Ergebnisse der Fachgruppen unter finanzpolitischem Gesichtspunkt

Bei dieser „Übungsanlage" war zu erwarten, dass in dieser Phase die finanziellen Aspekte nicht mit erster Priorität gewichtet werden, dass Synergiemöglichkeiten nur sehr zurückhaltend identifiziert werden und dass andererseits Ausbau- und Anpassungswünsche grosszügig formuliert werden. In diesem Zusammenhang wurde dann anlässlich der in der Interpellation erwähnten Informationsveranstaltung von einem „Wunschkonzert" in dieser Projektphase gesprochen – ein vielleicht etwas pointierter, inhaltlich aber durchaus zutreffender Vergleich. Allerdings war von Anfang an klar, dass die finanziellen Überlegungen in einer weiteren Projektphase noch gründlich analysiert werden müssen.

Ab April 2006 wurden die Berichte der Fachgruppen durch die Fachgruppe Finanzen ausgewertet. Es zeigte sich, dass die Realisierung aller Wünsche nach Leistungsausbau zu jährlichen Mehrkosten von 6,7 Mio. Franken führen würden. Andererseits wurden erst Synergien im Umfang von 1 Mio. Franken angemeldet. Die Zahlen im Einzelnen sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt. Teilweise handelt es sich um Schätzungen der Fachgruppe Finanzen, nämlich dort, wo die Fachgruppen explizit nur die gewünschte Personalentwicklung, nicht aber die Kosten aufgelistet hatten.

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9

Fachgruppe	Ausbau	Synergie
Raumplanung		0.1
Tiefbau		0.4
Personal	0.7	
Umwelt / Energieberatung	0.3	
Verkehrsplanung (öV)	0.5	
Polizei	1.0	
Informatik		0.5
Bürgerrechtswesen	0.1	
Sozialversicherungen (AHIZ)	0.3	
Schule	1.3	
Kinder- / Jugendbetreuung	2.5	
Total	**6.7**	**1.0**

Die übrigen Fachgruppen gingen von konstant bleibenden Kosten aus. Bereits diese Zusammenstellung zeigt, wie wenig die Suche nach Synergien in dieser Projektphase im Zentrum stand. So waren die offensichtlichen Synergien beim Parlament und bei der Exekutive in keiner Fachgruppe Thema, und auf Verwaltungsebene wurden – ausser beim Thema Informatik – die offensichtlichen Überschneidungen nur schon bei den Querschnittfunktionen (Finanzverwaltung, Stadtkanzlei, Personalamt) nicht ermittelt.

Worst-Case-Szenario

Die Senkung des Steuerfusses der fusionierten Gemeinde auf das Niveau Luzerns führt zu Ertragsausfällen in der Höhe von 7 Mio. Franken. Um die bisherige Abschreibungspraxis der Stadt Luzern weiterzuführen (das heisst, um die Fusion nicht über eine Verschuldung zu finanzieren), müssen die Abschreibungen um 2 Mio. Franken angehoben werden. Wenn weiter mit einer Nettokostensteigerung von fast 6 Mio. Franken (6,7 Mio. minus 1,0 Mio.) gerechnet wird, so ergibt sich, dass die Rechnung der fusionierten Gemeinde jährlich wiederkehrend mit 15 Mio. Franken belastet wird. Betrachtet man den Zeitraum 2010 bis 2020 und berücksichtigt zudem, dass Leistungsausbau und Synergien nicht vollständig ab dem ersten Fusionstag wirksam werden, resultiert die Zahl von 153 Mio., die in Verletzung der Vertraulichkeit publik gemacht wurde. Entscheidend ist aber weniger diese „zufällig" kumulierte Gesamtzahl als vielmehr die Aussage, dass die oben aufgestellte Rechnung dauerhaft zu jährlichen Mehrbelastungen von 15 Mio. Franken führen würde. Dieses Szenario wurde von der Fachgruppe Finanzen der Projektsteuerung am 3. Mai 2006 im Sinne eines Worst-Case-Szenarios unterbreitet. Allen Projektorganen war klar, dass auf dieser Basis eine Fusion nicht realisiert werden kann. Die weiter oben aufgelisteten Grundsätze würden krass verletzt. Es war aber ebenso klar, dass diese Zahlen – aufgrund ihrer oben beschriebenen „Entstehung" – sehr zu relativieren sind.

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9

Führungsentscheid: Fusionsprojekt braucht finanzpolitische Leitplanken

Die Projektsteuerung vertrat am Workshop vom 3. Mai die Auffassung, dass es wenig sinnvoll ist und zu viel Zeit beansprucht, wenn die Fachgruppen nochmals die finanziellen Aspekte ihrer Bereiche unter die Lupe nehmen. Stattdessen entschied die Steuerung, dass das Fusionsprojekt mit finanzpolitischen Vorgaben geführt werden muss.

Beim Leistungsausbau geht es darum, dass keine Diskriminierungen entstehen. Beispielsweise müssen für alle Mitarbeitenden die gleichen Anstellungsbedingungen gelten, und es können nicht Einwohner aus einzelnen Stadtteilen von bestimmten öffentlichen Leistungen ausgeschlossen werden. Hingegen wäre es falsch, ohne Berücksichtigung der konkreten Aufgabenstellung Pro-Kopf-Ausgaben oder andere Kenngrössen für die „Leistungsdichte" zu vergleichen und zu fordern, diese Werte müssten immer auf das jeweils höhere Niveau angehoben werden. Damit würde völlig verkannt, dass a) mit einer Fusion eben gerade Effizienzgewinne realisiert werden können und b) es auch in der heutigen Stadt Luzern „Versorgungsunterschiede" zwischen den einzelnen Quartieren gibt. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass auch in Littau die kommunalen Leistungen auf einem qualitativ und quantitativ guten Niveau erbracht werden und keineswegs ein riesiger Nachholbedarf besteht. Aufgrund dieser Überlegungen werden für Leistungsausbauten 3 Mio. Franken eingesetzt – also immerhin noch fast die Hälfte der Summe aus dem „Wunschzettel", somit ein Betrag, der ausreichen wird, die effektiv erforderlichen Anpassungen zu realisieren.

Weiter war für die Projektsteuerung klar, dass die Fusion (im schlechtesten Fall) kostenneutral bleiben muss. Bei Steuerertragsausfällen von 7 Mio. Franken, einer Erhöhung der Abschreibungen um 2 Mio. Franken und einem Leistungsausbau um 3 Mio. Franken müssen Synergien und weitere Einsparungen in der Höhe von 12 Mio. Franken realisiert werden.

Angesichts eines Haushaltsvolumens der fusionierten Gemeinde von gegen 700 Mio. Franken und weil die Verbesserungen verteilt auf sechs Jahre realisiert werden sollen, ist diese Vorgabe zwar nicht ganz einfach umzusetzen, aber absolut realistisch und erreichbar.

Synergien und Einsparungen im Fusionsprozess

Die Exekutiven haben andererseits klar zum Ausdruck gebracht, dass diese 12 Mio. Franken zum grösseren Teil noch nicht spezifiziert sind. Es gibt Einsparungen, die offensichtlich sind. Allein der Wegfall der bisher in Littau erforderlichen Abschreibung des Bilanzfehlbetrags sowie Optimierungen bei der Mittelbewirtschaftung werden zusammen zu einer Entlastung von rund 1,5 Mio. Franken führen. Es fallen weniger Kosten an für die Besoldung der Exekutiven und die Sitzungsgelder der Legislativen. Auch auf Verwaltungsebene wird es nach einer Fusion Einsparungsmöglichkeiten geben, welche auf den ersten Blick ersichtlich sind. Um die gesamten erforderlichen Synergieeffekte und Einsparungen zu konkretisieren, braucht es

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9

hingegen die Detailarbeit in den Umsetzungsprojekten. Dafür stehen nach der Volksabstimmung bis zum Fusionszeitpunkt zweieinhalb Jahre zur Verfügung. Es wäre ein unsinniger Ressourcenverschleiss, das ganze Umsetzungs- und Reorganisationsprojekt schon vorwegzunehmen, bevor die Volksabstimmungen stattgefunden haben.

Mit der Zustimmung zum Fusionsvertrag wird die Kompensation der Steuerertragsausfälle und der Kosten für den Leistungsausbau zum rechtsverbindlichen Rahmen für den Umsetzungsprozess (Art. 31 des Fusionsvertrags; vgl. auch den Hinweis in der Absichtserklärung zum Art. 43). Die Teilprojekte in den einzelnen Aufgabenbereichen werden entsprechende Vorgaben erhalten. Der Stadtrat ist überzeugt, dass diese Vorgabe umsetzbar ist. Dafür sprechen:

- die Relationen: Gesamtumsatz der fusionierten Gemeinde von gegen 700 Mio. Franken; die erforderlichen 12 Mio. Franken entsprechen rund 1,7 % des Umsatzes,
- der Zeitraum für die Umsetzung: die Synergien/Einsparungen sind verteilt über sechs Jahre zu erreichen; pro Jahr müssen also im Durchschnitt weniger als 0,3 % des Gesamtumsatzes gespart werden,
- die Erfahrung der Stadt mit ähnlichen Prozessen, sei es im Rahmen der jährlichen Budgeterstellung, sei es im Rahmen gesonderter Projekte,
- der grobe Vergleich mit anderen Fusionsprojekten,
- erste grobe Überlegungen zu Synergie- und Einsparungsfeldern.

Vorsichtige Planung

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass es sich insgesamt um konservative und vorsichtige Planannahmen handelt, da Effekte aus einer Dynamisierung des Wachstums der Steuererträge nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der verbesserten Rahmenbedingungen nach einer Fusion und nicht zuletzt aufgrund der deutlichen Senkung der Steuerbelastung auf dem Gebiet von Littau darf aber mit solchen Effekten gerechnet werden.

Der Steuerungsgruppe lag am 3. Mai übrigens auch eine solche dritte Planvariante vor, die aufzeigt, dass bei Berücksichtigung einer Erhöhung des Steuerwachstums um nur 0,2 Prozentpunkte die Fusion bereits nach fünf Jahren nicht nur kostenmässig wieder neutral ist, sondern einen „Gewinn" abwirft. Bei kumulierter Betrachtung sind bis 2020 nicht nur alle Übergangskosten wettgemacht, sondern es resultiert ein „Gewinn" von 9 Mio. Franken. Diese für Fusionsgegner wenig interessante Variante wurde nicht publik gemacht.

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9

Beantwortung der Fragen aus Interpellation 178

Zu 1. und 2.:
Es gibt nicht die „wahren Kosten", da „Leistungsangleichung" kein Begriff aus der exakten Wissenschaft ist, sondern einen weiten politischen Ermessens- und Gestaltungsspielraum offen lässt. Wie gezeigt, belaufen sich die Kosten gemäss der als „Wunschzettel" apostrophierten Berechnung auf 6,7 Mio. Franken. Gemäss den finanzpolitischen Vorgaben im Fusionsvertrag stehen 3 Mio. Franken zur Verfügung – fast die Hälfte des Betrages aus dem „Wunschzettel" – und somit ein Betrag, der ausreicht, um die effektiv erforderlichen Angleichungen vorzunehmen. Über die Verteilung dieser Mittel wird es im Umsetzungsprozess einer Fusion sicher auch Meinungsverschiedenheiten geben, die auszutragen und zu entscheiden sind, was aber im politischen Prozess nichts Aussergewöhnliches ist.

Zu 3.:
Oben wurde ausgeführt, weshalb es weder möglich noch sinnvoll ist, bereits im jetzigen Zeitpunkt die „Aufteilung" der erforderlichen Synergien/Einsparungen aufzuzeigen. Ebenso wurde auch gezeigt, dass starke Argumente dafür sprechen, dass die Entlastungen von 12 Mio. Franken realisiert werden können. Das Ziel, diese Entlastungen zu realisieren, ist nicht ein frommer Wunsch, sondern mit der Verabschiedung des Fusionsvertrags wird dieses Ziel zur verbindlichen Vorgabe.

Zu 4.:
Vgl. Detailtabelle auf Seite 4.

Beantwortung der Fragen aus den Interpellationen 179–185

Der Stadtrat verweist auf seine Antwort zur Dringlichen Interpellation 178. Andere als die dort aufgeführten Zahlen gibt es nicht. Insbesondere wurden in den Projektarbeiten keine Zahlen auf Ebene Direktionen oder Dienstabteilungen ermittelt, sondern immer auf Ebene Fachgruppe bzw. Aufgabenbereich.

Stadtrat von Luzern
StB 1066 vom 31. Oktober 2006

Stadt
Luzern
Stadtrat

4e0f5ade967b497daeada6c5f7a90cd9