

Communiqué vom 28. März 2011

Abklärung Starke Stadtregion Luzern

Die Projektsteuerung empfiehlt die Fusion

Im Projekt Starke Stadtregion Luzern legt die Projektsteuerung den Schlussbericht über die Abklärungen der zwei Szenarien "verstärkte Kooperation" und "Fusion" vor und empfiehlt die "Fusion" zur Weiterverfolgung. Mit einer Fusion könne die Stadtregion mit einheitlicher Stimme auftreten und deren Wettbewerbsfähigkeit besser gestärkt werden. Mit Blick auf die Abstimmung vom 27. November 2011 über den Eintritt in die nächste Projektphase beginnt jetzt in den Gemeinden die Meinungsbildung.

Eine verbesserte Koordination zwischen der Stadt und den Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens werde sowohl im Szenario "verstärkte Kooperation" wie im Szenario "Fusion" erzielt, schreibt die Projektsteuerung im Schlussbericht. Eine Fusion ermögliche es jedoch, für den gesamten funktionalen Raum "Stadtregion" aus einer Hand zu planen und zu entscheiden. "Damit lassen sich bessere Lösungen erzielen: bei der Raumentwicklung, der Verkehrs- und Siedlungsplanung, der Wirtschaftsförderung, beim Heim- und Spitexbereich sowie bei den Sportinfrastrukturen. Insgesamt resultiert daraus für die Bevölkerung des gesamten Kantons ein Mehrwert." Denn die Stadtregion Luzern stehe vor grossen Herausforderungen: Sie müsse sich im Konkurrenzkampf der Zentren behaupten und bei der starken Steuerkonkurrenz der umliegenden Kantone mithalten. Mit dem Szenario "Fusion" könne die ursprüngliche Vision, die Aufgaben der Stadtregion effizient, haushälterisch und nachhaltig zu lösen, besser umgesetzt werden.

Bericht der Projektsteuerung

Der vorliegende Bericht ist der Bericht der Projektsteuerung, d.h. der Präsidentinnen und -Präsidenten der fünf Gemeinwesen. Er basiert auf den Ergebnissen der Fachgruppen, die die Grundlagen unter der Führung einer externen Projektleitung erarbeitet haben. Die Projektsteuerung hat diese Ergebnisse analysiert und politisch gewichtet. Darin berücksichtigt sind auch die Resultate der Diskussionen aus den Echoräumen und Foren. Im nächsten Schritt wird der Bericht von den Gemeinderäten der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und dem Stadtrat Luzern analysiert und beurteilt. Sie werden bis

Ende Juni/Mitte Juli 2011 eine Empfehlung aus Sicht ihrer Gemeinde für die Abstimmung vom 27. November 2011 (Adligenswil für die Gemeindeversammlung vom 29. November 2011) abgeben.

Szenario "verstärkte Kooperation"

Bereits heute arbeiten die fünf Gemeinden in zahlreichen Bereichen zusammen, dies jedoch in unterschiedlichen Zusammensetzungen und Organisationsformen. An das Szenario „verstärkte Kooperation“ wurde die Bedingung gestellt, einen wesentlichen Schritt über das heutige Kooperations-Niveau hinauszugehen und dadurch eine neue Qualität der Kooperation zu erreichen. Um die Anforderungen an eine "verstärkte Kooperation" zu erfüllen, entwickelte die Projektsteuerung das Modell des Mehrzweckgemeindeverbandes (MZGV).

Organisation des MZGV

Das Leitungsgremium des MZGV besteht gleichzeitig aus Vorstand und Delegiertenversammlung mit je einem Delegierten aus den fünf Gemeinden und einer Geschäftsleitung. Die Stimmkraft ist abhängig von der Einwohnerzahl einer Gemeinde (max. 49 Prozent).

Der MZGV finanziert sich durch leistungsabhängige Beiträge der Gemeinden und durch Gebühren. Strategische Aufgaben wie Rechtsetzung, Bestimmung der Bau- und Zonenpläne oder die Festlegung des Steuerfusses bleiben bei den Gemeinden. Auch andere wichtige Bereiche wie die Volksschule, die Einwohnerdienste oder Sozialämter sind vom MZGV nicht betroffen. Die fünf Gemeindeverwaltungen bleiben beim Modell MZGV mit eingeschränkten Aufgaben bestehen.

Erheblicher Koordinationsaufwand

Beim Szenario "verstärkte Kooperation" bleibt ein beträchtlicher Koordinationsaufwand, weil die strategische Steuerung und damit die politischen Entscheidungen bei den einzelnen Gemeinden bleiben. So werden wichtige Aufgabenbereiche wie die Raum- und Verkehrsplanung oder die Wirtschaftsförderung von der „verstärkten Kooperation“ ausgeklammert oder beschränken sich auf die operative Ebene. Auch führt der MZGV zu einer eingeschränkten demokratischen Mitbestimmung der Einwohnerinnen und Einwohner.

Bei der "verstärkten Kooperation" werden die Mehrausgaben kurzfristig auf 0,3 bis 10,3 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Nicht eingerechnet sind die Aufwendungen für die Umstellung. Hier rechnet die Projektsteuerung mit einem Beitrag des Kantons, der im Moment noch nicht beziffert werden kann.

Szenario "Fusion"

Im Szenario "Fusion" wird aus den fünf beteiligten Gemeinden ein neues Gemeinwesen geschaffen. Dabei werden sämtliche Aufgabengebiete zu einer Gemeinde zusammengelegt. Das 60-köpfige Stadtparlament wird im Proporzverfahren in fünf Wahlkreisen gewählt. Die Stadtregierung besteht aus fünf vollamtlichen Mitgliedern, die im Majorzverfahren in einem Wahlkreis bestimmt werden. In der Übergangsphase bis zum Inkrafttreten der Fusion wird ein unabhängiges Gremium (ein Verfassungsrat oder eine Spezialkommission) gewählt. Es erarbeitet die zukünftige Gemeindeordnung und andere Reglemente. Diese werden der Stimmbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet.

Attraktivität erhalten

Für die Aufgabengebiete wie Einwohnerdienste, Steuerverwaltung, Sozialamt usw. werden dezentrale Kundenschalter bestehen. Die Quartier- und Stadtteilpolitik soll verstärkt werden, damit die Identifikation der Bevölkerung mit der "neuen Stadt" gestärkt und die Vielfalt innerhalb des fusionierten Stadtgebiets gefördert werden können. Für die neue Stadt gilt der tiefste Steuerfuss der involvierten Gemeinden (2010: Luzern mit 1,75 E.) Dies führt zu Steuersenkungen für die Gemeinden mit Ausnahme der Stadt Luzern.

Die Projektsteuerung konkretisiert ihre Empfehlung, die Fusion weiterzuverfolgen, mit einer Reihe von Vorschlägen zuhanden des weiteren Abklärungsprozesses. Danach schafft die neue Stadtgemeinde einen einheitlichen Wirtschafts- und Arbeitsraum. Die Standortattraktivität wird mit Angeboten in Kultur, Sport, Freizeit und Kinderbetreuung unterstützt. Ein besonderes Augenmerk wird auf den Umgang mit der einmaligen Landschaft in der Stadtregion gesetzt, indem grüne Zonen wie Sonnen- und Dietschiberg, Hundsrügggen und Dottenberg als Naherholungs- und Landwirtschaftsgebiete erhalten bleiben sollen. Die erweiterte Nutzung des Flugplatzes Emmen wird abgelehnt.

Mindereinnahmen durch Steuersenkungen

Im Fall der Fusion wird mit Einsparungen von jährlich maximal 18,4 Mio. Franken gerechnet, das sind 1,8 Prozent des Gesamtaufwands der fünf Gemeinden. Im schlechtesten Fall entstehen Mehrkosten von 3,4 Mio. Franken pro Jahr oder 0,3 Prozent des Gesamtaufwands. Die Senkung der Steuerfüsse auf den Wert der Stadt Luzern von 1,75 Einheiten führt zu vorübergehenden Mindereinnahmen von Fr. 21,3 Mio. Franken. Zudem sinkt der Beitrag aus dem kantonalen Finanzausgleich um 1,9 Mio. Franken. Gesamthaft werden die vorübergehenden finanziellen Auswirkungen auf Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen von total 4,7 bis 26,5 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Nicht eingerechnet

sind einmalige Aufwendungen für die Umstellung und Wachstumseffekte, die als Folge der Steuersenkungen mittelfristig erwartet werden. Die Projektsteuerung rechnet mit einem Kantonsbeitrag, der im Moment noch nicht beziffert werden kann.

Weiche Faktoren

Neben messbaren und objektiven Kriterien spielen beim Entscheid "verstärkte Kooperation" oder "Fusion" auch die so genannt weichen Faktoren eine wichtige Rolle. Die Begleitgruppe "Weiche Faktoren" macht folgende Feststellungen: Beim Szenario "verstärkte Kooperation" ist vor allem die Kategorie "Emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung" angesprochen, weil ein MZGV die Mitwirkung der Bevölkerung und damit das Milizprinzip beeinträchtigt. Im Szenario "Fusion" sind sämtliche Kategorien der weichen Faktoren angesprochen, weil Wappen oder Gemeinde- und Strassennamen verändert werden. Solche Veränderungen wecken Ängste vor Neuem oder Unbekanntem. Die Herausforderung wird sein, aufzuzeigen, dass das Leben in der neuen Stadt, in der Gemeinschaft und in den Quartieren weiterhin eine grosse - ja, vielleicht sogar grössere - Bedeutung haben wird.

Projektsteuerung

Starke Stadtregion Luzern

(Kasten 1)

Abstimmungsprozedere

Im Rahmen des Projekts wurde abgeklärt, in welcher Form das weitere Vorgehen im Projekt der Stimmbevölkerung unterbreitet werden kann. Ein Gutachten von Tobias Jaag, Professor der Universität Zürich, hat gezeigt, dass dafür der Weg über eine Änderung der Gemeindeordnungen gewählt werden muss (Ausnahme Adligenswil). Darin ist eine Zielbestimmung zu verankern, die eine Weiterverfolgung des Szenarios "verstärkte Kooperation" bzw. "Fusion" vorsieht. Diese Änderung in der Gemeindeordnung soll den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Abstimmung unterbreitet werden.

Das Kooperations- bzw. Fusionsvorhaben im Rahmen des vorliegenden Projektes soll nur dann weiterverfolgt werden, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere

Projektgemeinde zustimmen. Der Stadt Luzern kommt somit bei der Abstimmung eine Schlüsselrolle zu.

Die Abstimmung wird am 27. November 2011 stattfinden (in Adligenswil an der Gemeindeversammlung vom 29. November 2011). Je nach Abstimmungsergebnis wird es in einem nächsten Projektschritt darum gehen, einen Fusionsvertrag oder die Statuten für einen Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) auszuarbeiten. (Konkrete Beispiele im Anhang des Schlussberichts S. 124)

(Kasten 2)

Die Vorgeschichte

1997 war die Situation des Kantons Luzern wie folgt: Steigende Defizite im Finanzhaushalt, hohe Schulden, ein komplizierter, intransparenter Finanzausgleich, kleine Gemeinden mit strukturellen, finanziellen und personellen Problemen.

Luzern '99

Der Kanton Luzern war gefordert und trat mit dem Projekt Luzern '99 in die Offensive. Er verlangte nach neuen Strukturen für den Kanton und die Gemeinden. Mit der Strukturreform wurden die Ziele für die Gemeinden formuliert: Innerhalb von zehn Jahren sollten die Gemeinden auf 60 bis 70 reduziert werden; die Mindestgrösse wurde auf 3000 Einwohner angesetzt. Im Zentrum standen die Reform des Finanzausgleichssystems und die Entflechtung der Finanzströme und Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Fusion Littau-Luzern

2002 überwiesen die Parlamente der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau eine Motion, die Vor- und Nachteile einer Fusion zu prüfen. Damit wurde eine neue Diskussion in der Strukturpolitik des Kantons Luzern lanciert. Neu ging es nicht mehr nur um Fusionen zwischen finanziell schwachen Gemeinden auf der Landschaft, sondern um strategische Überlegungen in den Zentren. Es ging um Lebensräume, die im Alltag längst zusammengehörten; um Herausforderungen, die überkommunal gelöst werden mussten; um die Stärkung des Zentrums auf nationaler Ebene. 2007 spricht sich die Bevölkerung von Littau und Luzern für eine Fusion aus. Im gleichen Jahr legt der Regierungsrat einen "Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes" vor. Darin wird auch den Zentren Luzern und Region Sursee empfohlen, die Strategie von Fusionen zu verfolgen.

Start der Starken Stadtregion

Vor diesem Hintergrund haben die Gemeinden der Stadtregion Luzern sowie der Kanton Luzern beschlossen, in einem ergebnisoffenen Prozess geeignete Strategien für eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern abzuklären. Im Zentrum steht die Frage, ob diese Stärkung über eine "verstärkte Kooperation" oder eine "Fusion" erreicht werden soll bzw. kann. Im Dezember 2008 unterzeichneten die Exekutiven der Gemeinden der Stadtregion Luzern eine Grundsatzvereinbarung, die als Grundlage für die erste Phase des Prozesses (Abklärungsphase) dient. In Horw lehnte der Souverän im Mai 2009 eine Mitarbeit ab. Ziel der Abklärungsphase war es, zwei Zukunftsszenarien - Szenario „verstärkte Kooperation“ und Szenario „Fusion“ - zur nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern zu entwickeln.

Kontakt:

Thomas Willi, Gemeindepräsident Emmen und Sprecher der Projektsteuerung Starke Stadtregion Luzern, thomas.willi@emmen.ch, Tel. 041 268 02 52

NB: Mehr Informationen: www.starkestadtregionluzern.ch