



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich der
32. Ratssitzung
vom 28. Juni 2012
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation Nr. 307 2010/2012

von Albert Schwarzenbach
namens der CVP-Fraktion
vom 12. März 2012
(StB 500 vom 30. Mai 2012)

Was kann aus dem Projekt „Starke Stadtregion“ gelernt werden?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Stadtrat, die Mehrheit des Grossen Stadtrates und die Mehrheit des Luzerner Stimmvolkes sind sich einig: Die Fusion wäre die beste Form der Kooperation, weil sie demokratisch breit abgestützt eine faire Weiterentwicklung der gesamten Stadtregion ermöglichen würde.

Diese Strategie kann nach den ablehnenden Volksentscheiden in Ebikon, Kriens, Adligenswil und Emmen trotz des manifestierten Willens der Stadtbevölkerung vorläufig nicht weiterverfolgt werden. Damit ist die regionale Fusionsstrategie der Stadt Luzern nur teilweise gelungen. Nach dem erfolgreichen Zusammenschluss von Littau und Luzern werden vermutlich mit den Zentrumsgemeinden innerhalb der nächsten Legislatur keine Fusionen stattfinden. Das bedeutet gleichzeitig, dass das Gemeindegebiet der heutigen Stadt Luzern während der nächsten Jahre Bestand haben wird.

Daraus lassen sich grundsätzlich zwei Aussagen ableiten: 1. Die Entwicklung gegen innen und im Innern erhält mehr Bedeutung. 2. Die städtische Aussenpolitik muss neu definiert werden. Dazu müssen zuerst Strategien sorgfältig geprüft und politisch diskutiert werden. Hierzu bietet die vorliegende, einfache Analyse des Projekts Starke Stadtregion Luzern eine nützliche Grundlage. Da es in der Projektsteuerung jedoch abgelehnt worden war, VOX-Analysen des Abstimmungsverhaltens in den fünf Gemeinden durchzuführen, werden verschiedene Aussagen eher Mutmassungen als gesicherte Angaben bleiben müssen.

In der Stadt Luzern wird die Fusionsstrategie von Stadtrat, Grosse Stadtrat und Bevölkerung getragen. In den Agglomerationsgemeinden hingegen wird die Fusionsstrategie abgelehnt. Die Frage, was aus dem Projekt zu lernen ist, muss deshalb wohl besser umformuliert werden: Warum haben die Agglomerationsgemeinden die Fusionsstrategie verworfen?

Materielle Gründe:

- Eigenständigkeit wird als besonders hohes Gut betrachtet.
- Materielle Eigeninteressen statt regionale Solidarität
- Es herrscht die Angst, künftig könnten politische Entscheidungen „in der Stadt“ gefällt werden, sodass die Aussenbezirke einer neuen Stadt marginalisiert werden.
- Die Stereotypen der intimen Dorfidentität und der städtischen Anonymität werden gegeneinander ausgespielt.

- Entwicklungs- und Marktpotenziale einer vereinigten Stadtgemeinde werden kaum wahrgenommen.
- Die Kraft der Gemeinden und die heutigen politischen Strukturen werden als ausreichend taxiert, um aktuelle und künftige Herausforderungen meistern zu können. Die Bevölkerung in den Gemeinden scheint die Analyse von Stadt- und Regierungsrat, die Region müsse als Region gestärkt werden, nicht nachvollziehen zu können.

Formale Gründe:

- In der Wahrnehmung der Stimmberechtigten wurde über die Fusion entschieden, nicht darüber, ob dafür verlässliche Grundlagen geschaffen werden sollen.
- Der Volksentscheid zu diesem Zeitpunkt im Prozess war zu früh angesetzt – und politisch wie auch rechtlich unnötig. Es wäre Sache der Parlamente (in Emmen, Kriens und Luzern) bzw. des Gemeinderates (in Adligenswil und Ebikon) gewesen, über den Variantenentscheid zum Projektfortgang zu befinden.
- Keiner der vier Gemeinderäte trat wirklich geeint und pointiert für die Fusionsabklärungen ein.
 - Adligenswil: Der Gemeinderat sprach sich mehrheitlich gegen das Fusionsmodell aus. Er trat geschlossen dagegen an.
 - Ebikon: Nachdem sich der Gemeinderat mehrheitlich für das Fusionsmodell ausgesprochen hatte, trat er kaum noch öffentlich in Erscheinung.
 - Emmen: Wohl hatte sich der Gemeinderat mehrheitlich für das Fusionsmodell ausgesprochen, dafür eingesetzt hatten sich bloss einzelne Mitglieder.
 - Kriens: Der Gemeinderat sprach sich mehrheitlich gegen das Fusionsmodell aus. Er trat jedoch nicht mit der Vehemenz des Gemeinderates Adligenswil gegen den Projektfortgang an.

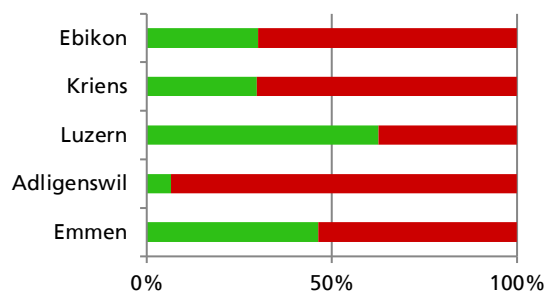
Zu den einzelnen Fragen:

Zu 1.:

Wie bewertet der Stadtrat die Abstimmungsergebnisse? Warum sind sie in der Stadt und in den Agglomerationsgemeinden so unterschiedlich ausgefallen?

Die Abstimmungsergebnisse sind in allen Gemeinden eindeutig. In der Stadt Luzern sprach sich die Bevölkerung nahezu mit einer 2/3-Mehrheit für das Fusionsmodell aus, in Ebikon und Kriens wurde es zu mehr als 2/3 abgelehnt. An der Gemeindeversammlung in Adligenswil blieb das Fusionsmodell komplett chancenlos. In Emmen wurde die Volksinitiative relativ knapp abgelehnt. Siehe Tabelle:

Gemeinde	Fusion	Kooperation	Datum
Ebikon	Nein: 70.0%	Nein: 78.1%	27.11.2011
Kriens	Nein: 70.2%	Nein: 67.8%	27.11.2011
Luzern	Ja: 62.3%	Nein: 50.1%	27.11.2011
Adligenswil	Nein: 93.4%	---	29.11.2011
Emmen	Nein: 53.6%	---	11.3.2012



In **Luzern** sprach sich die Bevölkerung für den eingeschlagenen Weg aus. Die Einsicht, dass ohne verbindlichere interkommunale Zusammenarbeit die Region nicht gestärkt werden kann, ist weit verbreitet. Die Fusion als Mittel dazu ist breit anerkannt. Stadtrat und Grosser Stadtrat haben sich seit Jahren immer wieder unmissverständlich für diese Strategie ausgesprochen.

In **Ebikon** und **Kriens** setzen die Stimmberechtigten auf die Eigenständigkeit. Es herrscht die Meinung, Gemeinden in dieser Grösse sollten fähig sein, die anstehenden Probleme selbst zu lösen. In beiden Gemeinden waren die Befürworter und die Gegner mit Komitees präsent. In Ebikon hatte sich der Gemeinderat für das Fusionsmodell ausgesprochen, trat im Vorfeld der Abstimmung jedoch kaum öffentlich in Erscheinung. In Kriens hatten sich Gemeinde- und Einwohnerrat gegen das Fusionsmodell gestellt, die Ablehnung entsprach also der Empfehlung der Behörden.

In **Adligenswil** hatte sich der Gemeinderat schon sehr früh in aller Deutlichkeit gegen das Fusionsvorhaben gestellt. Die Befürworter waren von Beginn an in der Minderheit. Nachdem sich am ersten Abstimmungswochenende einzig die Stadt für den Projektfortgang ausgesprochen hatte, vermochten einzig die Gegner für die Einwohnerversammlung noch zu mobilisieren.

In **Emmen** verlangte der Einwohnerrat, angestossen von der FDP, umfassende Detailkenntnis über den Fusionsvertrag, bevor abgestimmt werden könnte. Eine Initiative ermöglichte dennoch eine Abstimmung, die einigermaßen dem Zeitplan des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“ entsprach. Nachdem sich Gemeinde- und Einwohnerrat für weitere Fusionsabklärungen ausgesprochen hatten und ein starkes Komitee dafür plädierte, kam die Ablehnung für den Stadtrat unerwartet.

Zu 2.:

Was hat nach Ansicht des Stadtrats dazu geführt, dass sich Gemeinden wie Emmen, Ebikon und Kriens in einer früheren Abstimmung für das Projekt, jetzt dagegen klar dagegen ausgesprochen haben?

In den Abstimmungen vom Mai 2009 konnte deutlich gemacht werden, dass es um Vorabklärungen für den Modellentscheid ging. In den Abstimmungen im November 2011 und März 2012 herrschte unter den Stimmberechtigten der Eindruck, man stimme über die Fusion ab. Die Rahmenbedingungen für die Fusion waren selbstverständlich noch nicht definiert, was zu grosser Verunsicherung führte.

Während 2009 die Gemeindebehörden geschlossen für die Aufnahme der Vorabklärungen eingetreten waren, stellten sich die Behörden bei den jüngsten Abstimmungen nicht mehr

geschlossen hinter die Projektfortsetzung. Im Mai 2009 hatte sich übrigens auch der Einwohnerrat von Horw gegen den Projektbeitritt ausgesprochen, was für die Ablehnung an der Urne mit verantwortlich war.

Zu 3.:

Welche Lehren zieht der Stadtrat aus dem Planungsprozess? Was würde er anders machen?

Mit der Gruppenfusion sollte verhindert werden, dass die Stadt Luzern während mehr als einem Jahrzehnt dauernd in Fusionsprojekten involviert ist. Das hätte enorm viele personelle Ressourcen gebunden und innovative themenbezogene Weiterentwicklungen behindert. Im Nachhinein stellt sich der Prozess mit fünf Gemeinden sowie dem Kanton als zu ehrgeizig heraus. Hinterher können wir allenfalls feststellen, dass es vielleicht zielführender gewesen wäre, mit lediglich einer Gemeinde die Fusion zu prüfen. Die Frage, was anders zu machen wäre oder vielmehr gewesen wäre, ist insofern müssig, als die Stadt in absehbarer Zeit kaum eine Nachbargemeinde zu Fusionsverhandlungen einladen wird.

Die Arbeiten für den Schlussbericht wurden hauptsächlich von Kaderangestellten der Verwaltungen ausgeführt. Sofern politische Diskussionen stattfanden, geschahen sie zur Hauptsache in der Projektsteuerung. Breite partizipative politische Diskussionen waren in dieser frühen Projektphase nicht vorgesehen, sie hätten erst während der Erarbeitung des Fusionsvertrages stattgefunden. Eine Volksabstimmung zu einem so frühen Zeitpunkt im Prozess durchzuführen, war falsch, zumal all jene Fragen, die die Bevölkerung wirklich interessieren, noch nicht geklärt waren.

Zu 4.:

Hat es sich als richtig erwiesen, über Fusionsverhandlungen abstimmen zu lassen? So musste die Bevölkerung über ein Geschäft entscheiden, bei dem viele wichtige Fragen unbeantwortet blieben. Im Fall Littau-Luzern äusserten sich die Stimmberechtigten einzig zur Fusion.

Der Stadtrat hätte von sich aus niemals die Bevölkerung in dieser Frage abstimmen lassen. Die Abstimmung kam einzig deshalb zu diesem frühen Zeitpunkt zustande, weil zuerst der Gemeinderat von Kriens und in der Folge auch jener von Emmen eine derartige Aussage – also ein politisches Versprechen – gemacht hatten. In der Stadt Luzern haben wir die Praxis, Kompetenzen nicht unnötig „nach oben“ zu delegieren: Was der Stadtrat entscheiden darf, tut er, was der Grosse Stadtrat entscheiden darf, tut er.

Zu 5.:

Wie will der Stadtrat die weitere Zusammenarbeit mit den Agglomerationsgemeinden entwickeln?

Vorderhand gilt der Status quo. Im Vorfeld der Abstimmungen wurde dieser von den Gegnern des Projekts als durchaus genügend dargestellt. Bisweilen tönnten sie die Idee eines „Status quo plus“ an.

Aus Sicht des Stadtrates, des Grossen Stadtrates und der Mehrheit der Stimmberechtigten genügt der Status quo nicht. Vermutlich waren die Stimmberechtigten der Gemeinden Adli-

genswil, Ebikon, Emmen und Kriens ebenfalls dieser Meinung, weshalb sie im Mai 2009 mit teilweise deutlichen Mehrheiten dafür votierten, das Projekt Starke Stadtregion Luzern zu starten. Dass dieselben Gemeinden nun die Fortsetzung ablehnen, lässt folgende Hypothese zu:

Die Bevölkerung (in Luzern und in den Agglomerationsgemeinden) erwartet gewisse Weiterentwicklungen der heutigen Kooperationen. Diese sollen sich auf die operativen Bereiche beschränken, um Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung zu erhöhen. Die Stimmberechtigten wollen die strategischen Entscheidungsbefugnisse über die Leistungsdefinition in der kommunalen Hoheit behalten.

Um die heute geltenden Rahmenbedingungen für eine prosperierende, nachhaltige Entwicklung der Region zu verbessern, wird mindestens ein „Status quo plus“ anzustreben sein. Wie dieser aussehen soll, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden. Das ist eine strategische Frage, die der neue Stadtrat mit dem neuen Parlament diskutieren wollen und müssen. Zu seiner Erarbeitung werden sicherlich das Verhältnis des Kantons zu seinem Hauptort zu klären sein, die Beziehung der Kommunen untereinander wie auch die Rollen der unterschiedlichen Verbände und Trägerschaften. Für die Kernstadt stellt sich zudem die Frage, welchen (politischen und finanziellen) Preis sie zu bezahlen bereit ist.

Es ist vorgesehen, in der Gesamtplanung 2014–2018 neue konkrete Stossrichtungen und Zielsetzungen festzulegen.

Zu 6.:

Welche Rolle sollen dabei LuzernPlus und die Zweckverbände spielen?

Der Status quo in der regionalen Zusammenarbeit muss weiterentwickelt werden. Die Rolle der Zweckverbände muss dabei selbstverständlich mit überdacht werden. Zum heutigen Zeitpunkt lassen sich noch keine inhaltlichen Aussagen zu dieser Weiterentwicklung machen (vgl. Antwort zur Frage 5).

Für den Stadtrat in seiner heutigen Zusammensetzung können die Zweckverbände nur soweit gestärkt werden, als Gewähr besteht, keine vierte Staatsebene zu schaffen. Er interpretiert auch die Abstimmungsresultate in den Agglomerationsgemeinden in diese Richtung: Die Gemeinden wollen ihre direktdemokratischen Entscheidungs- und Kontrollfunktionen beibehalten.

Zu 7.:

Die Stadt übernimmt zahlreiche Zentrumsleistungen für die ganze Agglomeration, die nicht voll abgegolten werden. Ist es denkbar, dass bei kulturellen und sportlichen Einrichtungen ein Einheimischentarif geschaffen wird?

Mit einer Gemeindefusion wird unter anderem angestrebt, die Kreise der Personen, die über Dienstleistungen befinden, Dienstleistungen beziehen und Dienstleistungen finanzieren, in Übereinstimmung zu bringen (fiskalisches Äquivalenzprinzip). Die Spill-over-Effekte der Zentrumslast würden damit vermindert, die finanzielle Solidarität erhöht. Solange die Kreise von Nutzern und Finanzierern so weit auseinander klaffen, wie sie es heute tun, sind Einheimi-

schenttarife ein prüfenswerter Lösungsansatz. Es ist jedoch zu bedenken: Einheimischentarife ersetzen Regionalpolitik nicht.

Einheimischentarife lassen die Auswärtigen stärker an den Zentrumslasten partizipieren. Diese individuelle Ungleichbehandlung von Nutzenden könnte beseitigt werden, wenn Leistungen häufiger von überkommunalen Trägerschaften erbracht würden. Denn mit überkommunalen Trägerschaften können die Zentrumslasten ebenfalls fairer verteilt werden.

Mehrere zentralörtliche Leistungen werden bereits heute von den Zentrumsgemeinden solidarisch getragen. Die Frage der Einheimischentarife müsste nach Ansicht des Stadtrates deshalb unbedingt auch in den jeweiligen Vorständen der überkommunalen Trägerschaften diskutiert werden. Erst danach wäre zu entscheiden, ob die erbrachten Leistungen den Nutzenden aus Drittgemeinden zu höheren Kosten angeboten werden sollen.

Zu 8.:

Für welche Projekte will der Stadtrat in nächster Zeit die Federführung regionalen Trägerschaften überlassen und nur noch unterstützend wirken?

Auch auf Projektebene gilt vorderhand der Status quo, vergleiche dazu Antwort zu Frage 6. Auf die Gefahr einer faktischen vierten Staatsebene sei auch hier verwiesen.

Zu 9.:

In welchen Bereichen besteht Handlungsbedarf für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit?

Dringendster Handlungsbedarf besteht sachpolitisch in der Verkehrs- und in der Raumplanung sowie im Regionalmarketing und -lobbying. Finanzpolitisch ist die faire Abgeltung der zentralörtlichen Lasten nach wie vor nicht gewährleistet. Zu nennen sind insbesondere Betrieb und Unterhalt von Kulturinstitutionen und Sportinfrastrukturen, seit einigen Jahren rückt die strapazierte Nutzung des öffentlichen Raumes zusätzlich in den Fokus.

Trotz regionalem Entwicklungsträger LuzernPlus und Absprachen zwischen den Gemeinden liegen die Entscheidungsbefugnisse in den einzelnen Geschäften bei den jeweiligen Gemeinden. Diese werden verständlicherweise stets zuerst auf den eigenen Vorteil bedacht sein, bevor sie dem regionalen Gemeinwohl Aufmerksamkeit schenken.

Zu 10.:

Und was soll in diesen Bereichen geschehen?

Vorderhand gilt der Status quo. Im Rahmen der Gesamtplanung 2014–2018 werden die neu gewählten Exekutiv- und Legislativbehörden die neuen Ziele festlegen.

Der Stadtrat von Luzern

