

## **Management Summary**

Auszug aus dem Schlussbericht der Projektsteuerung

## MANAGEMENT SUMMARY

### HINTERGRUND DES PROJEKTES

Die Stadtregion Luzern steht vor grossen Herausforderungen: Sie muss sich im Konkurrenzkampf der Wirtschaftsregionen und der umliegenden Kantone behaupten. Sie hat Antworten zu geben auf den ständig zunehmenden Verkehr und auf die Nachfrage nach Wohnflächen bei gleichzeitig beschränkten Baulandreserven. Im Altersbereich hat sie personelle und räumliche Kapazitäten zu schaffen für die stetig ansteigende Zahl betagter Menschen.

Es ist die Erkenntnis gewachsen, dass all diese Aufgaben nur durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden der Stadtregion erfolgreich zu meistern sind. Der Ursprung des Projektes Starke Stadtregion Luzern reicht bis in die 1990er-Jahre zurück, als der Kanton Luzern als Reaktion auf strukturelle und finanzielle Probleme das Reformpaket „Luzern '99“ lancierte. Mit der Fusion von Littau und Luzern wurde die Diskussion über die Strukturpolitik des Kantons Luzern neu entfacht. Nun ging es nicht mehr nur um Fusionen zwischen finanziell schwachen Gemeinden auf dem Land, sondern auch um strategische Überlegungen in den Zentren.

### PROJEKTAUFTRAG

Vor diesem Hintergrund haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens bzw. das Parlament der Stadt Luzern im Mai 2009 den Auftrag erteilt, Varianten für die zukünftige Organisation der Stadtregion Luzern abzuklären. In einer Grundsatzvereinbarung wurde festgehalten, dass dies in zwei Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ geschehen soll. Insbesondere sollte untersucht werden, mit welchen organisatorischen Veränderungen die Ausstrahlungskraft der Stadtregion Luzern und damit die Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschaftsstandort und Lebensraum gestärkt werden kann.

Im Oktober 2009 wurde das Projekt Starke Stadtregion Luzern gestartet. Geleitet wurde es von der Projektsteuerung mit den fünf Gemeindepräsidentinnen und -Präsidenten bzw. dem Stadtpräsidenten unter der Moderation der Vorsteherin des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements. Sieben Fachgruppen sowie ein Projektausschuss bestehend aus Mitarbeitenden der beteiligten Gemeinden haben die Grundlagen für die beiden Szenarien erarbeitet. Begleitet wurden sie dabei von einer externen Projektleitung. Eine Begleitgruppe aus je zwei Einwohnerinnen und Einwohnern der beteiligten Gemeinden hat das Projekt aus Sicht der weichen Faktoren beurteilt und Anregungen gegeben, wie diese Faktoren ins Projekt einbezogen werden können. Eine Arbeitsgruppe Abstimmungen hatte überdies den Auftrag, verschiedene Fragen für die anstehenden Entscheide in den Gemeinden zu klären.

Die Projektsteuerung ist Autorin des vorliegenden Berichts, in dem die Ergebnisse dieser Untersuchungen zusammengefasst sind. Die Vorschläge der Projektsteuerung basieren auf den Vorarbeiten der Fachgruppen. Die Projektsteuerung hat deren Resultate aus politischer Sicht gewichtet und daraus entsprechende Schlüsse gezogen. Bei den Aussagen zu den beiden Szenarien handelt es sich um Vorschläge der Projektsteuerung, die in einer nächsten Projektphase zu vertiefen und zu konkretisieren sind. Die Exekutiven der einzelnen Gemeinden werden zum Bericht erst in einem nachfolgenden Schritt Stellung beziehen. ▶

## SZENARIO „VERSTÄRKTE KOOPERATION“

Die heutige Situation der Stadtregion ist gekennzeichnet durch eine enge Kooperation der fünf Gemeinden. Diese arbeiten in einer Vielzahl von Aufgabengebieten in unterschiedlichen Konstellationen zusammen und lösen wichtige kommunale Aufgaben bereits heute gemeinsam. An das Szenario „Verstärkte Kooperation“ wurde die Bedingung gestellt, einen wesentlichen Schritt über das heutige Kooperationsniveau hinauszugehen und dadurch eine neue Qualität der Kooperation zu erreichen. Das Szenario sollte sich nicht darauf beschränken, die bestehende Kooperationslandschaft schrittweise zu erweitern. Gleichzeitig durfte mit dem Szenario „Verstärkte Kooperation“ keine vierte politische Ebene eingeführt werden. Eine Agglomeration mit Regierung und Parlament stand deshalb nicht zur Diskussion, weil insbesondere Vorbehalte gegenüber der Komplexität und Effizienz einer vierten Staatsebene bestehen. Bereits im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung und im Rahmen der Projekte Agglomeration und Stadt Luzern (PASL) war bewusst auf die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage verzichtet worden.

Um die Anforderungen an eine verstärkte Kooperation dennoch zu erfüllen, entwickelte die Projektsteuerung den Mehrzweckgemeindeverband (MZGV). Dessen Funktionsweise orientiert sich an den bestehenden Gemeindeverbänden. Anders als diese erfüllt der MZGV nicht nur eine, sondern mehrere kommunale Aufgaben. Im Szenario „Verstärkte Kooperation“ sind die beteiligten Gemeinden verpflichtet, in denjenigen Aufgabenbereichen, die in den MZGV eingebracht werden, obligatorisch zu kooperieren.

Das Leitungsgremium des MZGV übernimmt gleichzeitig die Funktion des Vorstandes und der Delegiertenversammlung. Es besteht aus je einem Delegierten der fünf Gemeinden. Die Stimmkraft des jeweiligen Delegierten ist abhängig von der Einwohnerzahl seiner Gemeinde (maximal 49%).

Dem MZGV werden insbesondere folgende Aufgaben übertragen:

- ▶ vorwiegend operative Aufgaben in den Bereichen Kommunikation, Finanzen/Steuern, Immobilien, Personal und Informatik;
- ▶ Führung eines Betriebsamts;
- ▶ Organisation der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Musikschule;
- ▶ Schaffung einer Kulturfachstelle, die für die regionale Kulturförderung in der Stadtregion zuständig ist;
- ▶ Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturbauten und Strassen, Wegen und Plätzen, die im Eigentum der Gemeinden bleiben;
- ▶ Übernahme von operativen Aufgaben im Bereich der Raumentwicklung, bei den Baubewilligungen sowie im Natur- und Umweltschutz;
- ▶ Gewährleistung der Alters- und Krankenpflege, wobei die Führung aller Heime sowie der Spitex einem privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Träger übergeben wird.

Die fünf Gemeindeverwaltungen bleiben beim Modell MZGV mit reduzierten Aufgaben bestehen. In Bereichen wie Finanzen / Steuern oder Raumentwicklung, bei denen der MZGV nur den operativen Teil übernimmt und der strategische Teil bei den Gemeinden verbleibt, verfügen die Gemeinden nach wie vor über eigenes Personal. Beispielsweise werden die Gemeinden weiterhin einen Finanzverantwortlichen haben, obwohl die operativen Aufgaben in diesem Bereich an den MZGV ausgelagert sind.

Der MZGV finanziert sich durch leistungsabhängige Beiträge der beteiligten Gemeinden sowie durch Gebühren. Eine Kompetenz, eigene Steuern zu erheben, hat der MZGV nicht. Strategische Aufgaben wie Rechtssetzung, Bestimmung der Bau- und Zonenpläne oder ▶

Festsetzung des Steuerfusses verbleiben bei den Gemeinden. Auch andere wichtige Bereiche wie die Volksschule, die Einwohnerdienste oder die Sozialämter sind von der Bildung des MZGV nicht betroffen.

Im Modell MZGV werden die Mehrausgaben kurzfristig auf CHF 0,3 bis 10,3 Mio. pro Jahr geschätzt. Diese Schätzungen sind im Laufe der nächsten Projektphase zu konkretisieren und verifizieren. Nicht eingerechnet sind einmalige Aufwendungen für die Umstellung. Die Projektsteuerung geht von einem Beitrag des Kantons in heute noch nicht bekannter Höhe aus.

#### SZENARIO „FUSION“

Im Szenario „Fusion“ wird aus den fünf beteiligten Gemeinden ein neues Gemeinwesen geschaffen. Mit rund 150'000 Einwohnerinnen und Einwohnern entsteht die viertgrösste Schweizer Stadt, hinter Zürich, Genf und Basel und vor Bern, Lausanne und Winterthur. 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.

Im Gegensatz zum Szenario „Verstärkte Kooperation“ werden im Szenario „Fusion“ sämtliche Aufgabengebiete einer Gemeinde zusammengelegt. Für bestimmte Aufgabengebiete – Einwohnerdienste, Steuerverwaltung, Sozialamt etc. – werden weiterhin dezentrale Anlaufstellen bestehen bleiben. Gleichzeitig soll im Falle einer Fusion die Quartier- und Stadtteilpolitik verstärkt werden. Damit soll die Identifikation der Bevölkerung mit der „neuen“ Stadt gestärkt und die Vielfalt innerhalb der fusionierten Stadt gefördert werden.

Für das Personal wird ein neues Personalrecht erarbeitet. In der Übergangsphase vor dem Inkrafttreten der Fusion wird ein unabhängiges Gremium (Verfassungsrat oder Spezialkommission) gewählt, das die zukünftige Gemeindeordnung erarbeitet. Anschliessend wird diese der Stimmbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet. Im Fusionsvertrag sollen bestimmte Anliegen der bisherigen Gemeinden – beispielsweise die Nutzung des Flugplatzes Emmen oder die Erhaltung von grünen Zonen wie den Sonnenberg oder den Hundsrüggen – verankert werden.

Für das neue Gemeinwesen wird der tiefste Steuerfuss der involvierten Gemeinden (2010: Luzern 1.75) übernommen. Dies führt zu Steuersenkungen für rund die Hälfte der beteiligten Bevölkerung.

Im Falle einer Fusion lassen sich schätzungsweise jährlich maximal CHF –18.4 Mio. an laufenden Ausgaben einsparen (–1.8% gemessen am Gesamtaufwand der fünf Gemeinden). Im schlechtesten Fall ist mit Mehrkosten von CHF 3.4 Mio. pro Jahr zu rechnen (entspricht 0.3% am Gesamtaufwand). Im Laufe der nächsten Projektphase werden diese Schätzungen konkretisiert und verifiziert. Zusätzlich führt die Senkung der Steuerfüsse auf den Wert der Stadt Luzern zu vorübergehenden Mindereinnahmen von CHF 21.3 Mio. Ferner sinkt der Beitrag aus dem kantonalen Finanzausgleich um CHF 1.9 Mio. Gesamthaft werden die vorübergehenden finanziellen Auswirkungen auf Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen von total CHF 4.7 bis 26.5 Mio. pro Jahr geschätzt. Nicht eingerechnet sind einmalige Aufwendungen für die Umstellung sowie zu erwartende Wachstumseffekte als Folge der Steuersenkung. Die Projektsteuerung geht von einem Beitrag des Kantons in heute noch nicht bekannter Höhe aus. ▶

## BEWERTUNG

Sowohl im Szenario „Verstärkte Kooperation“ als auch im Szenario „Fusion“ werden in den zusammengelegten Aufgabenbereichen Synergiegewinne durch Effizienzsteigerungen und eine verstärkte Spezialisierung erzielt. Allerdings führt im Szenario „Verstärkte Kooperation“ die Bildung des MZGV zu einem erhöhten Koordinationsbedarf und teilweise zu Doppelspurigkeiten. Die Organisation der Stadtregion Luzern wird dadurch als Ganzes komplizierter.

Die Stadtregion Luzern tritt im Szenario „Fusion“ einheitlich und mit einer Stimme auf. Das gelingt im Szenario „Verstärkte Kooperation“ nicht, weil die strategische Steuerung und damit wesentliche politische Entscheidungen bei den einzelnen Gemeinden verbleiben. Die Fusion hingegen stärkt die Ausstrahlungskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion entscheidend.

Die Koordination der Gemeinden wird sowohl im Szenario „Fusion“ wie auch im Szenario „Verstärkte Kooperation“ verbessert. Eine Fusion ermöglicht es, für den gesamten funktionalen Raum „Stadtregion“ aus einer Hand zu planen und zu entscheiden. Dadurch lassen sich insbesondere bei der Raumentwicklung, der Verkehrs- und Siedlungsplanung, der Wirtschaftsförderung, dem Heim- und Spitexbereich sowie bei den Sportinfrastrukturen bessere Lösungen erzielen. Das Resultat ist ein Mehrwert für die Bevölkerung. Über eine verstärkte Kooperation wird dies nur teilweise erreicht, da bei diesem Szenario wichtige Aufgabenbereiche wie die Raum- und Verkehrsplanung oder die Wirtschaftsförderung ausgeklammert bleiben bzw. sich die Kooperation auf die operative Ebene beschränkt.

Ob das Leistungsangebot im Zuge einer „verstärkten Kooperation“ oder einer „Fusion“ auf „mittlerem Niveau“ angeglichen wird oder ob eine Angleichung nach „oben“ (höchstes Leistungsniveau) stattfinden soll, ist keine automatische Folge der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ bzw. „Fusion“. Die Festlegung des Leistungsniveaus bedarf stets eines politischen Entscheids. Im Sinne einer politischen Absichtserklärung spricht sich die Projektsteuerung dafür aus, das Leistungsangebot im Falle beider Szenarien in ausgewählten Bereichen „nach oben“ anzugleichen.

Mit der verstärkten Kooperation im MZGV wird die demokratische Mitbestimmung der Einwohnerinnen und Einwohner in den zusammengelegten Aufgabenbereichen erschwert. Selbst wenn Instrumente wie Referenden und Initiativen für den MZGV als Ganzes bestehen bleiben, wächst mit der Bildung des MZGV die Distanz zur Bevölkerung. Im Szenario „Fusion“ ist die demokratische Mitwirkung gewährleistet. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wählen aus fünf Wahlkreisen ein repräsentativ zusammengesetztes Parlament. Es fällt die wichtigsten Entscheide für das neue Gemeinwesen. Ausserdem bleiben die politischen Instrumente wie das Referendum und die Initiative bestehen. Minderheitsanliegen der bisherigen Gemeinden können im Fusionsvertrag berücksichtigt werden.

Für rund die Hälfte der Bevölkerung bringt das Szenario „Fusion“ eine Senkung des Steuerfusses, währenddem bei der verstärkten Kooperation die Steuerfüsse nicht verändert werden. Vorübergehend ist für die öffentliche Hand in beiden Szenarien mit Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen zu rechnen. Eine langfristig möglichst kostengünstige und effiziente Erstellung der öffentlichen Leistungen bietet aber nur das Szenario „Fusion“.

## „WEICHE FAKTOREN“

Neben messbaren und objektiven Kriterien spielen beim Entscheid, ob Gemeinden enger kooperieren oder gar fusionieren wollen, sogenannte „weiche Faktoren“ eine wichtige Rolle. Die erwähnte Begleitgruppe hat diese Faktoren identifiziert und sie in vier Kategorien eingeteilt: ▶

- ▶ persönliche Identität
- ▶ Leben in der Gemeinschaft
- ▶ emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung
- ▶ Image

Dabei zeigte sich, dass das Szenario „Verstärkte Kooperation“ die Kategorien persönliche Identität (Namen, Wappen, Strassenbezeichnung), Leben in der Gemeinschaft (Strassengenossenschaften, Quartier- und andere Vereine) sowie Image (öffentliche Institutionen, Ausländeranteil, Animositäten und Selbstbewusstsein) kaum tangiert. Einzig die Kategorie „Emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung“ könnte angesprochen sein, weil ein MZGV die Mitwirkung der Bevölkerung und so auch das Milizprinzip beeinträchtigt. Dies könnte Ängste vor Veränderung bzw. vor Neuem wecken.

Im Szenario „Fusion“ sind sämtliche Kategorien der weichen Faktoren angesprochen. So werden Gemeindenamen, Wappen und allenfalls Strassennamen verändert. Es ist wichtig aufzuzeigen, dass das Leben in der Gemeinschaft, in den Quartieren, weiterhin eine grosse – vielleicht sogar grössere – Bedeutung hat, wenn sich die Gemeinden zu einem grösseren Ganzen zusammenschliessen. Solche Veränderungen wecken grosse Ängste vor dem Neuen bzw. dem Unbekannten. Und nicht zuletzt wird das Selbstbewusstsein einer Gemeinde einen wichtigen Einfluss haben, ob sie sich mit einer anderen Gemeinde zusammenschliesst.

#### EMPFEHLUNG

Die Projektsteuerung empfiehlt den beteiligten Gemeinden, das Szenario „Fusion“ weiterzuverfolgen. Das Szenario „Verstärkte Kooperation“ bringt zwar einzelne Verbesserungen durch eine bessere Koordination und die Nutzung von Synergien. Es schafft aber gleichzeitig neue Schwierigkeiten, vor allem in Form von Doppelstrukturen und hinsichtlich der demokratischen Mitbestimmung. Nur mit dem Szenario „Fusion“ können die Ausstrahlungskraft der Stadtregion Luzern langfristig gestärkt, die effiziente und qualitativ hochstehende Erstellung der öffentlichen Leistungen und die demokratische Mitwirkung garantiert werden.

Aus Sicht der externen Projektleitung ist es für eine Stärkung der Stadtregion erforderlich, dass die politischen Strukturen mit dem funktionalen Raum „Stadtregion“ in Einklang gebracht werden. Darüber hinaus müssen die Kräfte innerhalb der Stadtregion Luzern gebündelt werden, um im Wettstreit der Regionen mithalten zu können. Diese Ziele lassen sich mit dem Szenario „Fusion“ besser erreichen, während das Potenzial der Stadtregion mit einer „verstärkten Kooperation“ nur beschränkt ausgeschöpft werden kann. Für die Akzeptanz des Projektes war es nach Meinung der externen Projektleitung wichtig, die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik eng in die Abklärungen einzubeziehen. Der breit abgestützte Meinungsbildungsprozess, der in den vergangenen Monaten stattgefunden hat, stellt für sich bereits einen grossen Gewinn für die Stadtregion dar.

Die Frage, welches Szenario weiterverfolgt werden soll, wird im November 2011 in allen fünf Gemeinden gleichzeitig der Stimmbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet werden. Je nach Ausgang dieser Abstimmungen werden in der Folge Statuten für einen MZGV bzw. einen Vertrag für die Fusion ausgearbeitet. Diese werden wieder der Genehmigung durch das Volk unterliegen.