

Version 8.0
2. März 2010
Adressaten: Fachgruppen

Starke Stadtregion Luzern: Grundstrategien / Leitlinien

1. Präambel

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern / Littau haben gestützt auf eine gemeinsame Grundsatzvereinbarung vom 15. Dezember 2008 beschlossen, im Rahmen einer Abklärungsphase zwei Zukunftsszenarien - Szenario A: „Fusion“ und Szenario B: „Verstärkte Kooperation“ - zur nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern zu entwickeln. Die Analyseergebnisse sollen den politischen Behörden sowie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ermöglichen, auf objektiven und möglichst konkreten Grundlagen einen Grundsatzentscheid über die zukünftige Organisationsstruktur der Stadtregion Luzern zu fällen. Dabei gilt es, beide Szenarien bei der Erarbeitung konsequent gleich zu behandeln und eine Präjudizierung bzw. Favorisierung eines bestimmten Szenarios in der Erarbeitungsphase zu vermeiden.

Übergeordnetes Ziel ist die nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern als Wirtschaftsstandort und Lebensraum: Über eine engere Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern bzw. mit einer Fusion soll die Region an Schlagkraft und Attraktivität gewinnen, ihre Positionierung innerhalb der Schweiz gestärkt werden und daraus für die Einwohnerinnen und Einwohner ein Mehrwert resultieren. Eine verstärkte Kooperation bzw. Fusion der fünf beteiligten Gemeinden dient insbesondere dazu,

- a) die Ausstrahlungskraft und damit die Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen zu stärken,
- b) die Koordination unter den beteiligten Gemeinden zu verbessern,
- c) das Leistungsangebot der öffentlichen Hand zu verbessern und
- d) Grössenvorteile (economies of scale) bei der Leistungserstellung zu nutzen.
- e) Zudem ist bei einer verstärkten Kooperation bzw. Fusion die demokratische Mitbestimmung zu gewährleisten.

2. Grundstrategien

	Grundstrategie verstärkte Kooperation	Grundstrategie Fusion
a) Grundidee		
Die Szenarien gehen von folgenden Grundideen aus:	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf Gemeinden bilden eine gemeinsame Verwaltungsorganisation, die in den für die Kooperation ausgewählten Politikfeldern Leistungen erbringt. In den übrigen Politikfeldern sind die Gemeinden frei, wie sie sich organisieren. Das Szenario orientiert sich grundsätzlich an einem Mehrzweckverband. ▶ Diese von der gemeinsamen Verwaltungsorganisation erbrachten Leistungen richten sich nach den rechtlichen Vorgaben der einzelnen Gemeinden, die aber im Sinne der Effizienz möglichst einheitlich sein sollen. Die Leistungserbringung kann zentral oder dezentral erfolgen. ▶ Die Finanzierung der Verwaltungsorganisation erfolgt nach leistungsabhängigen Schlüsseln je Gemeinde sowie durch einheitliche Gebühren. Mögliche Kooperationsfelder sind beispielsweise Steuerveranlagung, Einkauf, Werkhöfe, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf Gemeinden bilden eine Stadtgemeinde, in der die Leistungserbringung in sämtlichen Politikfeldern nach einheitlichen rechtlichen Regeln und Vorgaben erfolgt. ▶ Die Leistungserbringung kann zentral oder dezentral erfolgen. ▶ Die Finanzierung erfolgt durch die Erhebung einheitlicher Steuern sowie einheitlicher Gebühren.
b) Zielsetzungen		
Grundform	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ziel der Strategie „Verstärkte Kooperation“ ist eine effizientere und effektivere Erfüllung der kommunalen Aufgaben in ausgewählten Politikfeldern. Die Gemeinden kooperieren in denjenigen Politikfeldern, in denen durch eine verstärkte Kooperation und Koordination Effizienzgewinne (Skaleneffekte) erzielt werden können. Die angestrebte Kooperation geht deutlich über das bisherige Niveau hinaus und erreicht eine neue Qualität. Die Strategie stellt eine vollwertige und eigenständige Alternative zur Strategie Fusion dar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf beteiligten Gemeinden schliessen sich zu einer Gemeinde zusammen, um die Erfüllung der kommunalen Aufgaben effizienter und effektiver vornehmen zu können.
Politische Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die politische Steuerung der Kooperation erfolgt durch Delegierte der Gemeinden, die den Verwaltungsrat der Verwaltungsorganisation bilden. Je nach Ausgestaltung des Kooperationsmodells entscheiden die Delegierten frei oder sind an die Vorgaben ihrer Gemeinden gebunden. ▶ Der Verwaltungsrat setzt eine Geschäftsleitung ein. Während der Verwaltungsrat die strategischen Ziele in den einzelnen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die politische Steuerung erfolgt durch ein Stadtparlament und eine Stadtregierung.

	Kooperationsfeldern festlegt, ist die Geschäftsleitung für die operative Aufgabenerfüllung in den einzelnen Kooperationsfeldern zuständig.	
Leistungsangebot	<ul style="list-style-type: none"> Das Leistungsangebot und -niveau der Gemeinden in den einzelnen Kooperationsfeldern wird als Folge der Kooperation einheitlicher. Gegenüber dem heutigen Zustand ist es möglich, dass das Leistungsangebot und -niveau in einzelnen Gebieten abnimmt. Gesamthaft führt die verstärkte Kooperation zu keinem Leistungsabbau. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Leistungsangebot und -niveau ist für das gesamte Gebiet der neuen Stadt einheitlich. In begründeten Ausnahmefällen oder in einer Übergangsphase sind Unterschiede zulässig. Gegenüber dem heutigen Zustand ist es möglich, dass das Leistungsangebot und -niveau in einzelnen Gebieten abnimmt. Gesamthaft führt die Fusion zu keinem Leistungsabbau.
Finanzen / Steuern	<ul style="list-style-type: none"> Finanzen: Die Unterschiede in den Steuerbelastungen unter den Gemeinden bleiben erhalten. 	<ul style="list-style-type: none"> Finanzen: Die Steuerbelastung ist für die gesamte Stadtregion einheitlich. Es ist der tiefste Steuerfuss anzustreben.
Gebühren	<ul style="list-style-type: none"> Die Unterschiede in der Gebührenausbildung und -höhe unter den Gemeinden bleiben grundsätzlich erhalten. In den für die Kooperation ausgewählten Politikfeldern sind die Gebühren einheitlich. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Gebührenausbildung und -höhe ist für die gesamte Stadtgemeinde einheitlich.
Verschuldung	<ul style="list-style-type: none"> Die Unterschiede in der Verschuldung bleiben erhalten. 	
Finanzielle Unterstützung Kanton		<ul style="list-style-type: none"> Der Kanton beteiligt sich an den fusionsbedingten Mehraufwendungen und unterstützt befristet die finanzielle Angleichung (Steuerfuss, Verschuldung).
Personal	<ul style="list-style-type: none"> Personal: Die unterschiedlichen Anstellungsbedingungen des Gemeindepersonals bleiben erhalten. Innerhalb der gemeinsamen Verwaltungsorganisation sind die Anstellungsbedingungen einheitlich. 	<ul style="list-style-type: none"> Personal: Die Anstellungsbedingungen für das Gemeindepersonal sind für die gesamte Stadtregion einheitlich.
c) Umfang der Abklärungen		
Geographischer Perimeter	<p>Das Kooperationsmodell orientiert sich an folgenden Eckwerten:</p> <ul style="list-style-type: none"> In den zur Kooperation bestimmten Politikfeldern arbeiten alle fünf Gemeinden zusammen. Es ist denkbar, dass weitere Gemeinde die Leistungen der gemeinsamen Verwaltungsorganisation in Anspruch nehmen können. Die entsprechenden Auswirkungen werden aber in der zu erstellenden Analyse nicht untersucht. 	<p>Das Fusionsmodell orientiert sich an folgenden Eckwerten:</p> <ul style="list-style-type: none"> Es ist ein Zusammenschluss aller fünf beteiligten Gemeinden zu untersuchen. Untervarianten mit dem Zusammenschluss nur einzelner Gemeinden sind nicht zu analysieren. Gestützt auf die Analyse soll es jedoch möglich sein, einfach Schlussfolgerungen zu alternativen Fusionsvarianten zu erarbeiten.
Politikfelder	<ul style="list-style-type: none"> Die Gemeinden kooperieren in denjenigen Politikfeldern, in denen durch eine verstärkte Kooperation Effizienzgewinne (Skaleneffekte) erzielt werden können. Sämtliche von der 	<ul style="list-style-type: none"> Es sind sämtliche Politikfelder (bzw. Verwaltungs-/Themenbereiche) einzubeziehen. Nicht tangiert sind die Korporationen.

	<p>Projektsteuerung definierten Politikfelder (bzw. Verwaltungs-/Themenbereiche) sind darauf hin zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen über eine verstärkte Kooperation Effizienzgewinne (Skaleneffekte) erzielt werden können.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die kooperierenden Gemeinden müssen sich an allen Aufgaben der verstärkten Kooperation beteiligen. 	
d) Einzuhaltende Rahmenbedingungen		
Erbringung Basisdienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Basisdienstleistungen (bürgernahe Dienstleistungen, die relativ oft in Anspruch genommen werden) sind, wenn möglich und aus Effizienzüberlegungen vertretbar, weiterhin vor Ort in den einzelnen Gemeinden anzubieten. Die entsprechenden Anlaufstellen in den Gemeinden bleiben erhalten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Basisdienstleistungen sind, wenn möglich und aus Effizienzüberlegungen vertretbar, weiterhin vor Ort anzubieten. Die entsprechenden Anlaufstellen bleiben, wenn möglich und wo sinnvoll, erhalten.
Auswirkung auf Personal / Mitarbeitende	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Es ist davon auszugehen, dass nach der Umsetzung weniger Personal benötigt wird. Ziel ist es, durch frühzeitige Massnahmen und durch andere Stellenangebote Kündigungen zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Es ist davon auszugehen, dass nach der Umsetzung weniger Personal benötigt wird. Ziel ist es, durch frühzeitige Massnahmen und durch andere Stellenangebote Kündigungen zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist.
Verhältnis zu Regionalem Entwicklungsträger (RET)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vgl. Sprachregelung (Protokoll der Sitzung "Starke Stadtregion Luzern" vom 13. Januar 2009): „Sollten sich Gemeinden aus dem Projekt Starke Stadtregion Luzern für ein Kooperationsmodell entscheiden, könnte diese Kooperation unter dem Dach des Regionalen Entwicklungsträgers stattfinden. Weiteren Gemeinden in der Region Luzern wäre eine Beteiligung an verstärkten Kooperationsformen möglich.“ 	
Weitere Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Besondere Effizienzgewinne bei einem Gemeinwesen, d. h. wenn eine Gemeinde durch die Kooperation eine ausserordentliche Entlastung oder einen Mehrnutzen erhält, sind allenfalls zu kompensieren. ▶ Auf besondere Bedingungen und Sensibilitäten in den bestehenden Gemeinden ist im Sinne eines Minderheitenschutzes Rücksicht zu nehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Auf besondere Bedingungen und Sensibilitäten in den bestehenden Gemeinden ist im Sinne eines Minderheitenschutzes Rücksicht zu nehmen.

Version 9.0
 2. März 2010
 Adressaten: Fachgruppen

Allgemeine Bewertungskriterien

Ebene Sachziele
Sachziel 1: Stärkung der Ausstrahlungskraft und damit der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen
▶ Standortattraktivität: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die Ausstrahlung bzw. die Wettbewerbsposition der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb mit anderen Schweizer Metropolitanräumen?
▶ Politische Einflussnahme: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die politischen Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern auf kantonaler Ebene und Bundesebene?
Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden
▶ Inwiefern lässt sich die Koordination unter den beteiligten Gemeinden mit der gewählten Lösung verbessern?
Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand
▶ Inwiefern lassen sich das Leistungsangebot der öffentlichen Hand und damit der Nutzen für die Bevölkerung mit der gewählten Lösung verbessern?
Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile (economies of scale) bei der Leistungserstellung
▶ Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)?
Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung
▶ Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung?
Ebene finanzielle Auswirkungen
▶ Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus? (<i>wird noch präzisiert</i>)
Ebene Rahmenbedingungen
Rahmenbedingung 1: Machbarkeit
▶ Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung bestehende Strukturen bzw. Organisationen?
▶ Inwiefern können externe Rahmenbedingungen (kantonale Entscheide, etc.) die Umsetzung verhindern bzw. erschweren?
▶ Wie gross ist der zeitliche Aufwand zur Umsetzung?
Rahmenbedingung 2: Akzeptanz
▶ Bevölkerung: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung in der Bevölkerung?
▶ Individualität: Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung die unterschiedlichen Bedürfnisse bzw. Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden (Stichwort Minderheitenschutz)?
▶ Mitarbeitende Gemeinden: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den Mitarbeitenden der Gemeinden?
▶ Politische Mandatsträger: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den politischen Mandatsträgern in den Gemeinden?

Bewertungsprozess

Die Projektsteuerung bewertet im zweiten Halbjahr 2010 die zwei erarbeiteten Szenarien gesamthaft (sowie allenfalls in den einzelnen Politikfeldern) nach den genannten Kriterien und gibt diese Bewertung im Schlussbericht wieder.

Anschliessend erfolgt eine individuelle Bewertung durch die Exekutiven der Gemeinden, die auch das weitere Vorgehen und allfällige Fragestellungen zuhanden ihrer Parlamente bzw. Stimmbürgerschaft festlegen.