

# Stellungnahme zum Abschlussbericht

## „Starke Stadtregion“

Jungfreisinnige Stadt Luzern

13.09.2011

Ausgangslage .....	2
1. Fiskalisches Äquivalenzprinzip .....	2
2. Mängel des Schlussberichtes .....	3
2.1. Problemstellung nicht erkannt .....	4
2.1.1. Konkurrenzkampf der Wirtschaftsregionen .....	4
2.1.2. Verkehrsprobleme der Agglomeration.....	4
2.1.3. Mangelnde Baulandreserven .....	5
2.1.4. Alterung der Bevölkerung .....	6
2.2. Ergebnisoffenheit und Vergleich mit status quo .....	6
3. Ergebnisse gemessen an Sachzielen.....	7
3.1. Stärkung der Ausstrahlungskraft.....	8
3.2. Verbesserung der Koordination .....	9
3.3. Verbesserung des Leistungsangebotes.....	9
3.4. Nutzung von Grössenvorteilen bei der Leistungserstellung .....	9
3.5. Demokratische Mitbestimmung.....	10
4. Fallbeispiel für eine erfolgreiche Stadtentwicklung in der Agglomeration Zürich: Glatttal.	11
5. Fazit.....	11
5.1. Forderung Marschhalt .....	12
5.2. Nicht ohne Horw und Meggen.....	12
5.3. Keine Subventionierung von Fusionen .....	13
5.4. Neue Formen der Kooperationen.....	13
6. Literatur.....	14

## **Ausgangslage**

Die Gemeinden um Luzern sind zu einer Agglomeration zusammengewachsen, so dass mancherorts nicht mehr sichtbar ist, wo die Grenzen zwischen den nach wie vor eigenständigen Gemeinden verlaufen.

Obwohl die Gemeinden der Agglomeration Luzern in den letzten Jahrzehnten zu einem gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraum zusammengewachsen sind, änderte sich nichts an den politischen Grenzen und die Gemeinden blieben politisch selbstständig. Es stellt sich die Frage, ob diese institutionelle Fragmentierung die Funktion- und Entwicklungsfähigkeit der Stadtregion Luzern hemmt.

Vor diesem Hintergrund wurde 2009 das Projekt "Starke Stadtregion Luzern" gestartet. Zwei Jahre später liegt der Schlussbericht der Projektsteuerung vor.

### **1. Fiskalisches Äquivalenzprinzip**

Das Problem der wachsenden Divergenz zwischen funktionalem Raum und institutionellen Grenzen wird in der ökonomischen Literatur seit Jahrzehnten breit diskutiert (Ostrom, Tiebout, Warren 1961). In städtischen Verdichtungsräumen ("metropolitan areas") stellt sich das Problem sogenannter "spillovers". Gemeinden mit Zentrumsfunktionen erbringen öffentliche Dienstleistungen, die auch von den Einwohnern der peripheren Gemeinden genutzt werden. Um diese externen Effekte und die daraus folgenden Wohlfahrtsverluste zu vermeiden, wurde das theoretische Konzept der fiskalischen Äquivalenz eingeführt. In räumlicher Hinsicht sollen drei Kreise möglichst deckungsgleich sein:

1. Kreis der Nutzniesser von öffentlichen Leistungen (Einwohner)
2. Kreis der Kostenträger (Steuerzahler)
3. Kreis der Entscheidungsträger (Stimmbürger)

In Städten mit umliegenden eigenständigen Gemeinden besteht immer die Gefahr, dass die Einwohner der Agglomerationsgemeinden von den öffentlichen Leistungen der Kernstadt profi-

tieren ohne sich an den Kosten (Zentrumslasten) zu beteiligen. Als Beispiel sind kulturelle Einrichtungen wie z.B. das KKL oder die Infrastruktur des städtischen öffentlichen Verkehrs zu nennen. Diese Infrastruktur wird von den Kernstädten finanziert, jedoch von allen Einwohnern der Agglomeration genutzt, ohne dass dafür ein finanzieller Lastenausgleich stattfindet.

Zudem haben Kernstädte aufgrund ihrer soziodemographischen Struktur (höherer Anteil "A-Bevölkerung": Alte, Arme, Ausländer) oft höhere Sozialausgaben zu tragen. Profitieren die umliegenden Gemeinden von öffentlichen Leistungen der Kernstadt, ohne dass ein Lastenausgleich stattfindet, spricht man von "Trittbrettfahren" ("free riding"). Umliegende Gemeinden könnten ceteris paribus einen tieferen Steuersatz festlegen. Tatsächlich finden sich in der Agglomeration Luzern steuergünstige Gemeinden: Meggen, Horw und das ausserkantonale Hergiswil haben alle einen tieferen Steuersatz als die Stadt Luzern. Alle fusionswilligen Gemeinden (Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens) haben jedoch einen höheren Steuersatz als die Zentrumsstadt Luzern.

In der Agglomeration Luzern scheint es auch nicht zuzutreffen, dass die Kernstadt höhere soziale Lasten zu tragen hat als die peripheren Gemeinden. Die Sozialausgaben pro Kopf sind etwa in Emmen deutlich höher als in der Stadt Luzern. Auch der Verschuldungsgrad aller "fusionswilligen" Gemeinden ist deutlich höher als jener der Stadt Luzern (S. 34).

Die höheren Steuersätze, der jeweils höhere Verschuldungsgrad sowie der mindestens ebenso grosse Problemdruck im Sozialbereich der "fusionswilligen" Gemeinden sind ein starkes Indiz gegen die "free riding"-Hypothese.

Eine Fusion von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern lässt sich also nicht direkt mit "free riding" zuungunsten der Stadt Luzern begründen.

## **2. Mängel des Schlussberichtes**

Die Fusion von fünf eigenständigen Gemeinden stellt eine einschneidende Gebietsreform dar und muss daher überzeugend begründet werden. Eine Fusion führt zu einem weitreichenden Autonomieverlust der zusammengelegten Gemeinden und ist damit der schwerwiegendste Entscheid für jede Gemeinde. Ein Fusionsentscheid kann schwerlich rückgängig gemacht werden.

Werden Stimmen nach einer Gebietsreform laut, so liegt die Begründungspflicht eindeutig auf Seiten der Reformwilligen. Vor diesem Hintergrund ist der Schlussbericht der Projektsteuerung vom März 2011 als Entscheidungsgrundlage eminent wichtig. Ist die vorgebrachte Begründung der Fusion nicht überzeugend, so ist im Zweifel gegen die Gebietsreform zu entscheiden.

Der Bericht muss überzeugend darlegen, warum eine Fusion notwendig ist. Bedauerlicherweise weist der Bericht genau darin eklatante Schwächen auf und ist als Entscheidungsgrundlage nicht brauchbar.

## **2.1. Problemstellung nicht erkannt**

Erstaunlicherweise wird das Trittbrettfahrer-Problem im Bericht kein einziges Mal erwähnt. Damit wird die zentrale Problemstellung der institutionellen Fragmentierung übersehen. Es wäre unabdingbar, die daraus resultierenden Externen Effekte zu identifizieren und zu quantifizieren. Bedauerlicherweise ist davon im Bericht nicht die Rede. Stattdessen spricht der Schlussbericht vage von vier grossen Herausforderungen (Schlussbericht S. 2):

1. Konkurrenzkampf der Wirtschaftsregionen
2. Zunehmender Verkehr
3. Nachfrage nach Wohnland (mangelnde Baulandreserven)
4. Alterung der Bevölkerung (Engpässe bei "personellen und räumlichen Kapazitäten")

Diesen Herausforderungen haben sich alle Städte zu stellen. Bis auf das Problem der mangelnden Baulandreserven stellt sich also keine dieser Herausforderung spezifisch nur Luzern.

### **2.1.1. Konkurrenzkampf der Wirtschaftsregionen**

Der Konkurrenzkampf zwischen den Wirtschaftsregionen - etwa in Form von Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden - ist ausdrücklich zu begrüssen. Es sind keine sich direkt aus der politischen Fragmentierung ergebende Probleme für die Stadtregion Luzern absehbar. Falls das Gebot der Fiskalischen Äquivalenz aus Gründen der Fragmentierung verletzt wäre, so könnte als indirekte Folge die Konkurrenzfähigkeit der Stadt darunter leiden.

Eine solche Hypothese wäre jedoch eigens zu untersuchen; der Bericht bleibt dies - wie bereits erwähnt - schuldig.

Der Konkurrenzkampf der Wirtschaftsregionen ist kein Grund zur Fusion.

### **2.1.2. Verkehrsprobleme der Agglomeration**

Die Agglomeration Luzern kämpft zweifelsohne mit erheblichen Verkehrsproblemen. Damit steht sie jedoch nicht alleine, sondern ist in bester Gesellschaft mit allen grösseren Städten.

Etwas konkreter wird das Argument der Verkehrsprobleme am Beispiel des - oft als Argument für eine Fusion genannten - Projektes "Tiefbahnhof Luzern". Bemerkenswert ist allerdings, dass sich beim Projekt Tiefbahnhof die Politik der Stadt, der Agglomeration und des Kantons einig sind. An einer Sondersession im September 2009 stimmte der Kantonsrat mit einem "sowjetischen" Ja-Stimmenverhältnis von 118 zu 0 Stimmen der Vorfinanzierung des Vorprojektes zu. Auch angrenzende Kantone machen sich auf Bundesebene zusammen mit dem Kanton Luzern für das wegweisende Bahnprojekt stark. Allenfalls interessant wäre die Frage, ob mit der Fusion eine wirksamere Interessenvertretung in Bezug auf Verkehrsprojekte auf Bundesebene möglich würde (vgl. Strategische Ziele im Schlussbericht S. 22). Wie später noch ausgeführt wird, scheint dies mehr Wunschdenken als realistische Möglichkeit.

Aus dem Fusionsbericht geht nicht hervor, wie die Fragmentierung ursächlich für die Verkehrsprobleme der Agglomeration ist und wie eine Fusion zur Lösung der Probleme beitragen könnte. Es ist im Gegenteil sogar zu befürchten, dass sich bei einer räumlichen Ausdehnung des Siedlungsgebietes ohne einen entsprechenden Ausbau der Verkehrsinfrastruktur die Probleme gar noch akzentuieren.

### **2.1.3. Mangelnde Baulandreserven**

Der Bericht moniert die zur Stadtentwicklung ungenügenden Baulandreserven der Stadt Luzern.

Vergleicht man die entsprechenden Kennzahlen der Stadt Luzern mit den Städten Basel oder Genf so ergibt sich ein anderes Bild:

- **Luzern:** Fläche 37.40 km<sup>2</sup> / Einwohner: 76'702 (1. Januar 2010)
- **Basel:** Fläche: 37 km<sup>2</sup> / Einwohner: 191'699 (31. Mai 2011)
- **Genf:** Fläche: 15.86 km<sup>2</sup> Einwohner: 191'014 (30. Juni 2011)

In der Stadt Basel leben also auf gleich grosser Fläche 2.5 mal mehr Einwohner. In Genf ist die Bevölkerungsdichte noch viel höher. Die Zahlen sollen nur einen Anhaltspunkt geben und solche Vergleiche sind insofern mit Vorsicht zu geniessen, als dass nur Gesamtflächen ohne Berücksichtigung der Zonenordnung bzw. der Nutzungsauslastung verglichen werden. Allerdings ist auch die geltende Zonenordnung ein politischer Entscheid.

Entsprechend dem Argument der fehlenden Baulandreserven macht zudem eine Fusion mit einer Gemeinde wie Kriens, die selbst über aufgebrauchte Baulandreserven klagt, keinen Sinn.

In den Grundsätzen der Stadtentwicklung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Verdichtung und nicht eine Ausdehnung der Siedlungsfläche und die daraus folgende Zersiedelung die Antwort ist. Eine weitere räumliche Ausdehnung des Siedlungsgebietes könnte die Verkehrsprobleme gar verschärfen. Beispielhaft dafür sind die Neubauten in Obernau (Kriens) ohne eine vernünftige Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

#### **2.1.4. Alterung der Bevölkerung**

Eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur hin zu einem höheren Anteil Betagter ist eine Tatsache in der gesamten industrialisierten Welt. Laut Fusionsbericht führt dieser demographische Wandel zu Engpässen bei "personellen und räumlichen Kapazitäten". Es lässt sich nicht bestreiten, dass sich hier neue Herausforderungen stellen; diese sind jedoch in keiner Art und Weise für Luzern spezifisch und damit kein Grund für eine Fusion.

Die Altersbetreuung ist kein öffentliches Gut und die "freeriding"-Problematik damit kein Thema. Eine Öffnung hin zu mehr privaten Anbietern wäre wünschenswert.

Die Mehrbelastungen in der Betagtenbetreuung lässt sich über eine bessere Kooperation lösen. Die Altersbetreuung scheint wie geschaffen für interkommunale Zusammenarbeit. Im Bericht wird sogar explizit auf diese Tatsache hingewiesen (S. 59, S. 84). Leider wird daraus aber nicht der logische Schluss gezogen, dass die Alterung der Bevölkerung kein Argument für eine Fusion ist. Es finden sich im Bericht sogar Hinweise auf mögliche Kostensteigerungen im Altersbetreuung. Es wird vage von "neuen Chancen im Bereich der Prävention" (S. 59) gesprochen.

#### **2.2. Ergebnisoffenheit und Vergleich mit status quo**

Der Bericht spricht sibyllinisch von einer "gewachsenen Erkenntnis", wonach die sich Luzern stellenden Herausforderungen nur durch eine verstärkte Kooperation erfolgreich gemeistert werden können (S. 2). Es bleibt leider im Dunkeln, wie diese entscheidende Erkenntnis gewachsen ist.

Gemäss Auftrag an die Projektgruppe soll eine Favorisierung eines bestimmten Szenarios vermieden werden und der Prozess ergebnisoffen sein (Schlussbericht S. 15). Das Prinzip "Ergebnisoffenheit" wird jedoch nicht ernst genommen, wenn erstens kein Vergleich zum status quo unternommen wird und zweitens das Szenario "Verstärkte Kooperation" völlig unzweckmässig definiert wird. Für das Szenario "Verstärkte Kooperation" wird das Konstrukt des Mehrzweck-

gemeindeverbandes (MZGV) formuliert. Andere Formen der Kooperation mit direkter demokratischer Kontrolle und Steuerhoheit werden ohne eingehende Prüfung verworfen (S. 49ff). Wie unsinnig das Szenario "Verstärkte Kooperation" definiert ist, zeigt sich vollends bei der Prüfung der finanziellen Auswirkungen: es wird mit einem Mehraufwand von CHF +0.3 bis +10.3 Mio. pro Jahr gerechnet (S. 68). Die zu erzielenden Synergieeffekte werden durch erhöhte Kooperationskosten mehr als überkompensiert. Das Ergebnis ist so absurd, als würde man bei der energetische Sanierung eines Gebäudes bereits in der Planungsphase von einem Mehrverbrauch an Energie ausgehen. Ein so definierter Zweckverband ist nichts anderes als eine Pseudo-Alternative.

### 3. Ergebnisse gemessen an Sachzielen

Eine konkrete Beurteilung der Szenarien "Verstärkte Kooperation" und "Fusion" bietet der Bericht im hinteren Teil auf wenigen Seiten (S. 102ff). Auch wenn im Bericht offen bleibt, in welchem Prozess die Projektsteuerungsgruppe den anzuwendenden Kriterienraster erarbeitet hat, und die Kriterien nicht theoretisch hergeleitet werden, so sind solche Kriterien unabdingbar, um überprüfbare Aussagen über die Auswirkungen der Szenarien zu machen. Bedauerlicherweise wird das Grundproblem der "spill over"-Effekte wiederum nicht beachtet.

- **Sachziel 1:** Stärkung der Ausstrahlungskraft und der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern nach aussen
- **Sachziel 2:** Verbesserung der Koordination zwischen den beteiligten Gemeinden
- **Sachziel 3:** Verbesserung des Leistungsangebotes der Öffentlichen Hand
- **Sachziel 4:** Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung
- **Sachziel 5:** Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung

#### **Finanzielle Auswirkungen** (aus Sicht Steuerzahler)

Im Rahmen der Fusion werden die Steuersätze auf das tiefste Niveau gesenkt. Daher ist mit Steuerausfällen von 21.3 Mio. zu rechnen (S. 96). Steuersenkungen sind aus liberaler Sicht wünschenswert. Es darf von positiven multiplikativen Effekten und damit von Wachstumseffekten auf Grund von Steuersenkungen ausgegangen werden. Der Steuerertrag muss also bei sinkenden Steuersätzen mittel- bis langfristig nicht sinken, auch wenn es kurzfristig zu Ertragsausfällen kommt.

Diese Steuersenkungen sind jedoch auch ohne Fusion machbar. Ein Fusionsfonds wurde bereits ge­äu­f­net, die darin enthaltenen Mittel könnten auch unabhängig von der Fusion für allgemeine Steuersenkungen verwendet werden.

### **3.1. Stärkung der Ausstrahlungskraft**

Die im Bericht erwähnte Ausstrahlungskraft ist ein inhaltlich unbestimmtes Konstrukt. Somit sind die Auswirkungen der Fusion in Bezug auf die Ausstrahlungskraft schwer bewertbar. Eine mögliche Konkretisierung könnte zu den Konzepten Visibilität und politische Einflussmöglichkeiten führen.

Eine mögliche Folge einer gesteigerten Visibilität wäre etwa, wenn Luzern vermehrt auf dem Radar von internationalen Firmen bei der Domizilwahl aufscheinen würde.

Die wirtschaftliche Attraktivität wird durch eine Fusion jedoch nicht automatisch gesteigert; dazu ist eine Verbesserung bei den bekannten Standortfaktoren wie steuerliche Rahmenbedingungen, Verkehrsinfrastruktur etc. unerlässlich. Kein Unternehmen wird sein Domizil allein aufgrund der Einwohnerzahl in die Stadt Luzern verlegen. Das noch zu erwähnende Fallbeispiel Glatttal zeigt, dass periphere Gemeinden ihre eigenen Stärken autonom besser ausspielen können. Sie können so selbst stärker wachsen und damit die Entwicklung der gesamten Agglomeration stärken.

Auch hinter das Argument der verbesserten politischen Einflussmöglichkeiten sind Fragezeichen zu setzen. Es lässt sich genauso gut die gegenteilige Hypothese aufstellen, nämlich dass die Agglomeration und der Kanton als ganzes mit der Fusion auf Bundesebene an Einfluss einbüsst. Der auf Machtteilung ausgelegte schweizerische Föderalismus, belohnt Kleinteiligkeit. Es überrascht also nicht, dass sich die Agglomerationen Zürich, Bern und Basel regelmässig über ihren unterproportionalen Einfluss auf Bundesebene beklagen. Reformvorschläge wie eine Umverteilung der Ständeratssitze zu Gunsten der grossen Städte bleiben chancenlos, weil sie mit grosser Wahrscheinlichkeit am Ständemehr scheitern würden.

Es bleibt also unklar, wie die sogenannte "Ausstrahlungskraft" der Stadtregion durch einen Fusion gestärkt werden soll.

### **3.2. Verbesserung der Koordination**

Der Bericht spricht von einer Verbesserung der Koordination. Die Frage ist: in welchen Bereichen? Es darf nicht übersehen werden, dass es bereits heute Institutionen zur Intensivierung der Zusammenarbeit und Kooperation gibt. Der Gemeindeverband LuzernPlus ist ein Beispiel für eine Netzwerkorganisation zur Förderung der Standortattraktivität. LuzernPlus umfasst 24 Gemeinden mit total 230'000 Einwohnern.

Es ist unklar, wie Initiativen wie LuzernPlus im Falle einer Fusion weitergeführt werden. Ob damit die Region im Standortwettbewerb gestärkt wird, bleibt eine offene Frage.

Unabhängig davon scheint jedoch unbestritten, dass sich die Koordination in einzelnen Bereichen wie etwa der Raum- und Verkehrsplanung, verbessern lässt. Entsprechende Massnahmen sind punktuell auch ohne Fusion in die Wege zu leiten.

### **3.3. Verbesserung des Leistungsangebotes**

Im Bericht steht, dass offen gelassen werden soll, ob das Leistungsangebot in beteiligten Gemeinden auf das höchste Niveau (Luzern) angehoben werden soll. Dies sei eine politische Entscheidung (S. 5). In der Bewertung des Fusionsszenarios wird jedoch ohne weitere Erklärungen von dieser Absicht abgewichen. Im Bereich der Familienergänzenden Kinderbetreuung soll entgegen diesem Vorsatz das teuerste System der Stadt Luzern eingeführt werden (S. 85). Eine politische Abstimmung über die erheblichen Mehrkosten scheint nicht mehr vorgesehen. Allgemein ist zu befürchten, dass unter dem Label der Verbesserung des Leistungsangebotes die Verwaltung im Allgemeinen und Fachstellen im Besonderen aufgebläht werden.

### **3.4. Nutzung von Grössenvorteilen bei der Leistungserstellung**

Die Nutzung von Skalenvorteilen bei der Erstellung von Öffentlichen Gütern scheint ein starkes Argument für Fusionbestrebungen. Je grösser eine Gemeinde ist, desto geringer sind - unter Berücksichtigung der Fixkosten - die Durchschnittskosten pro Kopf.

Mit der Grösse der Organisation steigen jedoch auch die Koordinationskosten. Dieser gegenteilige Kosteneffekt kann einen erheblichen Anteil der Skaleneffekte wegfressen.

Die Empirie zeigt denn auch, dass die Grössenvorteile bereits bei einer Einwohnergrösse zwischen 10'000 bis 20'000 Einwohner enden. Ab 100'000 nehmen die Durchschnittskosten pro Einwohner wieder zu (Blöchliger 2004). Weitere empirische Studien zur optimalen Gemeinde-

grösse gehen für schweizerische Verhältnisse sogar noch von einer deutlich geringeren Gemeindegrösse aus (Moser 2010).

In Übereinstimmung mit der wissenschaftlichen Empirie sind die Pro-Kopf-Kosten der Kernverwaltung von allen beteiligten Gemeinden in Luzern am höchsten.

Der Staat handelt anders als ein privates Unternehmen und es bestehen kaum Anreize Skaleneffekte auszuschöpfen. In zusammengelegten Gemeinden werden Verwaltungsaufgaben nicht kostengünstiger erbracht. Die Bürokratie wird aufgebläht, weil kein politischer Wille besteht, das mögliche Sparpotenzial auszuschöpfen. So wird im Fusionbericht ein Verzicht auf Entlassungen versprochen (S. 77). Die Kosteneinsparungen auf Grund von Synergieeffekten werden bestenfalls mit mickrigen 1.8% angegeben.

Selbst wenn es erhebliche Synergieeffekte bei der Erstellung öffentlicher Güter gäbe, wäre dies kein Grund zur Fusion. Die Erstellung und die Finanzierung eines öffentlichen Gutes können problemlos getrennt erfolgen (Ostrom, Tiebout, Warren 1961).

### **3.5. Demokratische Mitbestimmung**

Gemäss der Theorie der Fiskalischen Äquivalenz sind nicht nur die beiden Kreise der Nutznießer und Kostenträger, sondern auch derjenige der Entscheidungsträger miteinander in Einklang zu bringen. Konkret heisst das, dass bei Abstimmungen jene Stimmberechtigten entscheiden, die von einem öffentlichen Gut profitieren und dieses auch durch ihre Steuern finanzieren. Sind Betroffene von den Entscheidungsmechanismen ausgeschlossen, muss von einem Demokratiedefizit gesprochen werden.

Die demokratische Mitbestimmung kann auch darunter leiden, dass politische Körperschaften wie Zweckverbände keiner direkten politischen Kontrolle unterstellt sind. So argumentiert denn auch der Bericht, Gemeindeverbände seien zu weit von der Bevölkerung entfernt (S. 106).

Tatsächlich käme die Fusion einer Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte gleich. Die andere Seite der Medaille ist jedoch eine Verwässerung der Stimmkraft: der Grad der Betroffenheit der Einzelnen bei Sachfragen wird weniger berücksichtigt (S. 106).

Im Falle einer Fusion geben die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden ihre bisherige Steuerautonomie auf. Sie geben als sehr viel auf und gewinnen dafür nur ein Mitspracherecht mit faktisch sehr geringer Stimmkraft. Demokratietheoretisch sind Zentralisierungsbemühungen

auch daher mit Vorsicht zu geniessen, da sie per se zu weniger dezentralen Entscheidungen führen und direkt zu einer erhöhten Machtkonzentration.

Die Fiskalisch Äquivalenz gibt ein einfaches Kriterium für die Ausgestaltung der demokratischen Mitbestimmung: der Kreis der Nutzniesser soll gleich dem Kreis der Entscheidungsträger sein.

#### **4. Fallbeispiel für eine erfolgreiche Stadtentwicklung in der Agglomeration Zürich: Glatttal**

Das Glatttal hat sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt und ist heute stark besiedelt. Derzeit existieren mehrere ehrgeizige Bauprojekte, welche die dank guten Standortfaktoren (Nähe zum Flughafen und zur Stadt Zürich, vorhandene Infrastruktur) attraktive Wirtschafts- und Wohnregion weiter ausbauen wollen.

Im Glatttal betreiben die acht Gemeinden Rümlang, Kloten, Opfikon, Wallisellen, Dietlikon, Bassersdorf, Wangen-Brüttisellen und Dübendorf eine gemeinsame Standortförderung.

Das Beispiel Glatttal zeigt, dass sich verkehrstechnischen Herausforderungen auch ohne Fusion bewältigen lassen. Die Glattalbahn ist gebaut und fährt weit über die Stadtgrenzen hinaus. Im Gegensatz dazu scheint man sich in Luzern nicht sonderlich viele Gedanken gemacht zu haben, wie man das eingemeindete Littau verkehrstechnisch vernünftig erschliessen kann.

Die Agglomeration Zürich entwickelt sich auch ohne aktuelle Fusionsprojekte sehr dynamisch.

#### **5. Fazit**

Der Abschlussbericht vermag nicht aufzuzeigen, in welchen Bereichen der Ist-Zustand zu sub-optimalen Ergebnissen führt. Die Folgen von Umbauten an komplexen, evolutiv stabilisierten Institutionen sind äusserst schwer abschätzbar. Es besteht immer die Gefahr, dass durch den Umbau das Gleichgewicht des Gesamtsystems verloren geht und der Umbau nicht vorhersehbare unerwünschte Nebenwirkungen nach sich zieht. Im Amerikanischen gibt es dafür ein geflügeltes Wort: "if it ain't broke, don't fix it".

Aus der Erkenntnis der Komplexität politischer Institutionen haben Liberale stets die Forderung nach Non-Zentralismus abgeleitet. Die Zentralisierung, die mit einer Fusion verbunden ist, führt eo ipso zur Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen den Gemeinden. Der Wettbewerb ist der

zentrale Mechanismus um die Steuern tief und den Staat schlank zu halten. Die Gemeinden stehen unter ständigem Effizienzdruck und müssen den Umfang ihrer Leistungen und die Form der Erbringung ständig überdenken und optimieren.

Im Konzept des „voting by feet“ offenbaren die Handlungsträger ihre Präferenzen durch aktives Abwandern. Als Nebeneffekt werden auch Informationen an die Regierenden vermittelt, was auf die Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren (Hayek) hinweist. Es hat sich auch gezeigt, dass kleinteilige Körperschaften mehr Innovationen hervorbringen, dies durch die Möglichkeit im Kleinen zu experimentieren.

Liberalen sind gegenüber Zentralisierungsbemühungen grundsätzlich kritisch eingestellt. Gibt es keine zwingenden Gründe (Verletzung der Fiskalischen Äquivalenz) so ist von einer Zentralisierung abzusehen. Eine solche ist verbunden mit geringerer Bürgernähe, einer grösseren Machtkonzentration bei den politischen Entscheidungsträgern, einer grösseren Verwaltung und letztlich höheren Steuern.

### **5.1. Forderung Marschhalt**

Als Entscheidungsgrundlage ist der Schlussbericht ungenügend. Die Auswirkungen einer so tiefgreifenden Gebietsreform müssten seriös geprüft werden. Insbesondere eine Untersuchung zu bestehenden "spillovers" und zur "free riding"-Problematik ist unabdingbar. Der Fusionsbericht bietet zu diesen zentralen Fragen keine Antworten.

Zudem ist eine Evaluation der Auswirkungen der Fusion mit Littau noch abzuwarten. Das Forcieren weiterer Fusionen zum jetzigen Zeitpunkt ist weder sinnvoll noch zielführend. Nötig ist ein Marschhalt.

Neben der Forderung nach brauchbaren Entscheidungsgrundlagen sind folgende inhaltliche Forderungen zu stellen.

### **5.2. Nicht ohne Horw und Meggen**

Wie bereits dargelegt ist bei den beiden Gemeinden Horw und Meggen mit ihrem jeweils tieferem Steuerfuss noch am ehesten von einem "free riding" zuungunsten der Zentrumsstadt Luzern auszugehen. Ohne Horw und Meggen bleibt die Stadtregion unvollständig und die politischen Grenzen würden bei der geplanten Fusion noch beliebiger gezogen als in der heutigen Situation.

### **5.3. Keine Subventionierung von Fusionen**

Es ist nicht einsichtig, warum Fusionen durch den Kanton subventioniert werden sollen. Der Fusionsfonds soll an die Gemeinden ausgeschüttet werden. Den Gemeinden wäre freigestellt, wie sie die Mittel verwenden. Gerade in der Stadt Luzern bietet es sich an, die Mittel für Steuerensenkungen zu verwenden. Fusionen müssen durch die erzielten Synergieeffekte selbsttragend sein. Nur wenn Fusionen nicht mit kantonalen Mitteln subventioniert werden, besteht für die beteiligten Gemeinden der Anreiz, die erzielbaren Synergieeffekte einer Fusion auch wirklich zu realisieren.

### **5.4. Neue Formen der Kooperationen**

Der Schlussbericht hätte konkreter aufzeigen sollen, in welchen Bereichen der status quo zu welchen Problemen führt. In betroffenen Bereichen ist - unabhängig von einer Fusion - die Zusammenarbeit zu optimieren.

Insbesondere sind dabei auch neue Zusammenarbeitsformen wie Zweckgemeinden (FOCJ) zu prüfen. Bei diesem Vorschlag zu Zweckgemeinden von Frey und Eichenberger (2001) handelt es sich um spezielle Körperschaften der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Bezeichnung ist eine Abkürzung von **F**unctional, **O**verlapping, **C**ompeting und **J**urisdiction. Funktional steht dafür, dass FOCJ sich in ihrer Abgrenzung an flexiblen, funktionalen Kriterien orientieren und sich auf eine oder zumindest wenige Funktionen beschränken. Überlappend sind sie darum, weil sie einerseits funktional, aber andererseits auch räumlich überlappen können, das heisst, eine politische Einheit kann zu mehreren FOCJ gehören, welche unterschiedliche oder auch dieselbe Aufgabe wahrnehmen können. Im Wettbewerb stehen sie, weil die Mitglieder des FOCUS (Singular von FOCJ) über grosse direktdemokratisch-politische Beteiligungsrechte verfügen und die Körperschaft jederzeit verlassen können. Den Charakter einer Jurisdiktion haben sie, weil sie zur Erhebung von Steuern über Zwangsgewalt verfügen.

FOCJ bieten also eine interessante Möglichkeit für eine variable institutionelle Geometrie mit einer Stärkung der wettbewerblichen Elemente und einer Überwindung des bei Zweckverbänden monierten Demokratiedefizits.

## 6. Literatur

- Blöchliger, Hansjörg/AVENIR SUISSE (2004). Baustelle Föderalismus. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger (2001). "Metropolitan Governance for the Future: Functional Overlapping Competing Jurisdictions", *Swiss Political Science Review* 7(3), S. 4-10
- Peter Moser, Judith Fischer (2010). "Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden", Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden [http://www.sgvs.ch/congress11/upload/p\\_80-804758.pdf](http://www.sgvs.ch/congress11/upload/p_80-804758.pdf)
- Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout and Robert Warren (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *The American Political Science Review* 55(4), S. 831-842