

Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement
des Kantons Luzern
Herr Robert Küng
Regierungsrat
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Luzern, 7. September 2015

Planungsbericht Regionalpolitik, Anhörung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Juli 2015 laden Sie uns zu einer Stellungnahme im Rahmen eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens ein. So nehmen wir gerne die Gelegenheit wahr, Ihnen im Folgenden unsere Ansichten und Anliegen zum Planungsberichtsentswurf darzulegen. Wir verzichten auf die Beantwortung der detaillierten Fragen im beigelegten Fragebogen, weil wir bewusst Wert auf eine gesamtpolitische Betrachtung legen.

Grenzen des Planungsberichts gemäss §77 KRG

Der Berichtsentswurf erfüllt weitgehend Ihre vorgegebene Zielsetzung, eine Übersicht über die regionalpolitischen Instrumente und deren Zusammenwirken wiederzugeben. Wir schätzen dabei die grossen Bemühungen, eine horizontale Verknüpfung von Sachbereichen zu veranschaulichen und vor allem auch die stark beeinflussenden eidgenössischen Vorgaben direkt aufzuzeigen. Dabei gelingt jedoch die Auslegeordnung unseres Erachtens nur teilweise und nur auf sehr hoher Flughöhe.

Inhaltlich und vor dem Hintergrund von blossen Vorstellungen und Absichten ist der Bericht in weiten Teilen nachvollziehbar. Die Darstellungen zur Querschnittsaufgabe und zu den eidgenössischen und kantonalen Instrumenten und Akteuren sind informativ. Sie ermöglichen tatsächlich einen Gesamtüberblick über das Wesen und das Wirken in regionalpolitischer Hinsicht. Als Auslegeordnung für die dem Bericht zu Grunde liegenden Frage (Verteilung der NRP-Gelder) dient der Planungsbericht indessen nur beschränkt.

Insgesamt befürchten wir, dass das Instrument des Planungsberichts im Sinne des §77 des Kantonsratsgesetzes mit dieser umfassenden, jedoch in vielen Bereichen vagen Absichtserklärung an seine Grenzen stösst. In der Sache müsste das Parlament u. E. bei der Verabschiedung abschliessend Kenntnis haben, welche Sachgeschäfte in der Folge aufgelegt und einzeln bearbeitet werden sollen.

Keine Umgehung der Normenhierarchie

Im Planungsbericht fehlen uns jeweils die vertikalen Anbindungen, welche dem Gesetzgeber in concreto eine rechtsstaatliche Legitimation von Massnahmen und den Einsatz der Ressourcen ermöglichen. Wir meinen damit die ausdrücklichen Aufträge und Vorgaben für das Verwaltungshandeln aus Verfassung und Gesetzgebung. Diese Verbindung ist unabdingbar, damit die eingebundenen Partner und vorgesehenen Gefässe Rechtssicherheit empfinden und langfristige Planungen überhaupt möglich werden.

Einzelne geäusserte Absichten basieren auf noch nicht parlamentarisch bereinigten Planungsberichten, und viele der aufgeführten Vorstellungen sind abhängig von den jährlichen Budgeterlassen und offenen Gesetzesänderungen wie beispielsweise zum Mehrwertausgleich RPG. Überdies stellt der VLG fest, dass mit dem vorliegenden Planungsbericht die Regionalpolitik gegenüber den Planungsberichten B 172/2007 und B 174/2007 komplett neu ausgerichtet wird. Wir verweisen zudem auf mögliche entstehende Konflikte, welche aus den Wirkungen der bevorstehenden parlamentarischen Beratungen in anderen Sachgeschäften (z. Bsp. aus B 144 Teilrevision des kantonalen Richtplans 2009) für den Inhalt dieses Planungsberichts entstehen. Wir bitten Sie deshalb dringend, für den definitiven Bericht eine Überprüfung vorzunehmen und Einklang mit den bereits erfolgten Beschlüssen resp. den noch pendenten Erlassen zu erstellen.

Insgesamt sind wir der überzeugten Ansicht, dass aus diesem recht beladenen Querschnittsbericht kaum direkte Umsetzungsschlüsse gezogen werden dürfen. Wir beantragen daraus folgernd, den Bericht, wo immer nötig, mit der vertikalen Anbindung zu versehen oder, wo blosse strukturelle, organisatorische oder finanzielle Absichten bestehen, diese auch zu deklarieren.

Disparitäten unter den Gemeinden

Aus Sicht der Gemeinden stellt sich uns die alles entscheidende Frage, wie die stark ausgeprägten Disparitäten unter den Gemeinden im Zusammenhang mit der beabsichtigten Regionalpolitik abgefangen werden sollen. Der Bericht weist denn auch mehrfach darauf hin, dass mit der neuen Strategie resp. als Zielsetzung der Regionalpolitik „weder ein möglichst gleichmässiger Einsatz der Finanzmittel über alle regionalpolitisch relevanten Instrumente noch der Ausgleich der Standortnachteile und -lasten“ gemeint sind. Es wird dabei regelmässig auf Richtplanung, Finanzausgleich und Voranschlag verwiesen. Es fragt sich schliesslich, ob die Verfasser unter dem Titel Regionalpolitik eine Politik für alle Luzerner Regionen verstehen, währenddessen wohl viele Politikerinnen und Politiker unter dem Begriff Regionalpolitik eher ein Ausgleich von naturgegebenen Disparitäten verstehen. Wenn die Verfasser nun bspw. das Strassenbauprogramm sowie die Direktzahlungen als regionalpolitische Instrumente aufführen, gehen sie wohl eher vom ersteren Begriff aus, was aber gerade für die ländlichen Gemeinden wohl eher schwer verständlich ist, wurde der Begriff in der Vergangenheit im allgemeinen politischen Sprachgebrauch doch eher im ersteren Sinn verwendet. Bezeichnenderweise tragen denn auch die bereits erwähnten zwei Planungsberichte die Titel „Planungsbericht über die neue Regionalpolitik“ sowie „Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes“. Diese Titel lassen klar schliessen, dass damals mit dem Begriff Regionalpolitik eher der ländliche Raum gemeint war. Eine diesbezügliche Klärung ist daher wünschenswert, damit grundlegende Missverständnisse aus dem Weg geräumt werden können.



Wie wir bereits in unserer Stellungnahme zum Kantonalen Richtplanentwurf deutlich gemacht haben, scheint uns die politische Endausarbeitung der Y-Achsen-Strategie noch nicht gelungen zu sein. Gerade dazu sollte aus unserer Sicht die Regionalpolitik konkretere Aussagen machen. Es muss das Ziel sein, zu allen Gemeinden in allen Regionen gleichermaßen Sorge zu tragen, so dass wir insgesamt einen starken und attraktiven Kanton haben.

Gerade zu diesem Punkt gibt es bei den Luzerner Gemeinden unterschiedliche Haltungen zum vorliegenden Bericht, die wir nun kurz differenziert erläutern möchten:

Ländliche Gemeinden der Regionen Luzern-West und Seetal

Gerade in diesen Gemeinden steigt die Angst über die klare Y-Achsen-Strategie des Kantons, und dass mit der beabsichtigten Regionalpolitik viel weniger Gelder für diese Regionen zur Verfügung stehen. Der Widerstand bezieht sich im Wesentlichen natürlich auf die Öffnung der Verwendung der NRP-Gelder. Grundsätzlich erwarten diese Gemeinden klar und deutlich, dass vor allfälligen Entscheidungen jedwelcher Art nebst der für diesen Bericht ursächlichen Motion auch die Resolution der Seetalen Gemeinden sowie weitere Eingaben, u.a. auch von unserem Verband im Zusammenhang mit der Stellungnahme zum Kantonalen Richtplan u.w.m., Gehör finden. Wir erachten die Aufarbeitung dieser Anliegen zum Schutz und Bestand aller Gemeinden als wesentliche Vorgabe für den vorliegenden Bericht.

Agglomerations- und angrenzende Gemeinden der Regionen Sursee und Luzern

Die Gemeinden dieser Regionen sehen mehrheitlich Vorteile in der zielgerichteten Potenzialförderung, und dass auch für die Standortentwicklung Möglichkeiten für den Einsatz von Geldern der Regionalpolitik bestehen. Sie unterstützen daher diesen Bericht grundsätzlich. Die Öffnung für NRP-Gelder in diesen Regionen wird vor allem für die Gemeinden an den Grenzen der Agglomeration zu den klar ländlichen Gemeinden befürwortet, da gerade dort ein Potential für solche Projekte bestehen könnte.

Regionalpolitik liegt in der Verantwortung von Regierung und Parlament

Der Verband Luzerner Gemeinden VLG zeigt hier bewusst die differenzierten Haltungen der Gemeinden auf, da es in der Verantwortung von Regierung und Parlament liegt, den schwierigen Grat des Ausgleiches zu finden. Der VLG ist der Interessenvertreter aller Gemeinden und lässt sich hier darum nicht für oder gegen eine Region vernehmen. Er macht daher erstmals seit dem Verbandsentwicklungsprojekt SPRING III von der Möglichkeit Gebrauch, eine Stellungnahme mit zwei differenzierten Grundhaltungen abzugeben.

Von Nutzen wäre wohl für die Entscheidungsträger, wenn es einen Überblick über die geflossenen Mittel in der Vergangenheit gäbe. Uns fehlen in diesem Bericht konkrete Resultate aus den letzten Jahren, um eine Kosten-/Nutzenanalyse für die Gemeinden und die Regionen zu ziehen. Dabei wäre die Deklaration, unter welchen Titeln das Geld geflossen ist, für die Ableitung künftiger Unterstützungen hilfreich.

Grundsatzfrage zu RET und deren Alimentierung

Zur generellen Ausgestaltung der RET resp. deren immer wieder kritisch beleuchteten Rolle (siehe auch Anmerkung in B 144, Ziff. 3.1) empfehlen wir Ihnen dringend, in welchem Rahmen auch immer, eine klärende Definition aufzulegen. Mit dem unseres Wissens einzigen gesetzlichen Auftrag aus dem Planungs- und Baugesetz ausgestattet, mit wechselnden Aufträgen aus der kantonalen Richtplanung bedacht, den Gemeinden zur Mitfinanzierung zugewiesen und vom Kanton teilweise als Verwaltungseinheit ange-dacht, sind die RET in vielen Belangen sich selbst überlassen und stehen oft im Verdacht, als legitimierte vierte Staatsebene aufzutreten. Diese Unsicherheiten führen in der praktischen politischen Tagesarbeit stets zu Missverständnissen oder gar fehlerhaften Schlussfolgerungen. Wir beantragen, diese Grundsatzfrage vordringlich einer Lösung zuzuführen und die RET rechtsstaatlich klarer, resp. eindeutiger zu legitimieren und damit die recht unklare Situation zu bereinigen. Dabei lehnt der VLG aber eine vierte Staatsebene klar ab.

Ihre Absichten und Vorschläge bezüglich der Alimentierung der Regionalen Entwicklungsträger werden bei uns kontrovers diskutiert. Selbstredend und durch Ihren Bericht direkt veranlasst, sehen sich die eher ländlichen Gemeinden in den Entwicklungsträgern Luzern-West und Idee Seetal als Verlierer einer künftigen Regionalpolitik im Sinne Ihrer Darstellung, die Gemeinden in der Agglomeration sowie der Region Sursee begrüssen diesen Ansatz. Letztlich geht es hier um eine in der Politik an sich recht banale Frage, nämlich um die Frage, wie die knapper werdenden staatlichen Mittel zu verteilen sind. Aus Sicht der Entwicklungsträger Sursee-Mittelland sowie LuzernPlus ist es verständlich, dass sie sich mehr Mittel wünschen, stehen diese doch vor enormen Herausforderungen, denen sie ohne bessere Ausfinanzierung längerfristig wohl kaum nachhaltig begegnen können. Wie bereits erwähnt, ist zu prüfen, ob es nicht auch noch andere Wege für eine bessere Finanzierung gibt.

Wir erachten zwar ein Finanzierungssystem, basierend auf einer auftragsorientierten Grundausrüstung und gekoppelt mit projektbezogenen Aufwandentschädigungen, als sinnvoll und anstrengenswert. Letztendlich sollten aber u. E. alle Regionen soweit notwendig finanziell angemessen und „lebensfähig“ ausgestattet werden.

Bericht „ohne Kosten und Finanzfolgen“

Als grosses Manko erachten wir die nicht ausgearbeiteten Kapitel 10 und 11. Es wäre insgesamt eher unseriöse politische Arbeit, wenn unser Verband in Unkenntnis dieser Eckwerte dem Bericht Absolution erteilen würde. Für eine abschliessende Beurteilung der Inhalte resp. deren Wirkungen im Ziel scheint uns zumindest eine Skizze der langfristigen Finanzfolgen unabdingbar. Gerade ein Rückblick über die Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente und eine Auswertung zum Kosten-/Nutzen-Verhältnis der letzten Jahre fehlen uns. Es wäre allenfalls sogar zu prüfen, ob man die zur Verfügung stehenden Mittel über den Finanzausgleich nicht effizienter einsetzen könnte. Die Gemeinden sind ständig gefordert, die finanziellen Mittel effizient einzusetzen. Dieser Grundsatz muss auch für die Regionalpolitik gelten, damit diese glaubhaft vertreten werden kann. Dadurch wird es den Gemeinden auch möglich, sich ein Bild über die Effizienz des Mitteleinsatzes zu machen. Zumal wir wissen, dass bezüglich der verfügbaren Finanzmittel den Kanton die gleichen Sorgen plagen.

Würdigung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat, geschätzte Damen und Herren, wir haben mit Interesse von der umfassenden, wenn auch nicht abschliessend aufgearbeiteten Auslegung Kenntnis genommen. Die Vorstellungen und Absichten sind nachvollziehbar und führen mit viel theoretischem Ansatz möglicherweise zu einer strukturierteren und optimierten regionalpolitischen Arbeitsweise aller am Prozess Beteiligten.

Eine abschliessende Beurteilung ist uns jedoch nicht möglich, weil insbesondere wesentliche, direkt auf Ihre Vorstellungen der künftigen Regionalpolitik wirkende parlamentarische Beratungen noch nicht erfolgt sind. Es fehlen uns zudem die bedeutenden Aussagen zur Mittelbeschaffung und -herkunft sowie zu den Kostenfolgen. Vor dem Hintergrund unserer grundsätzlich positiven Haltung zur Y-Achsen-Strategie erwarten wir und sei es in Verweisen auf künftig folgende Gesetzgebungsarbeiten, deutliche Signale zu den operationellen Auswirkungen und den vorgesehenen Mechanismen zum Disparitätenausgleich für die Gemeinden. Das Strassenbauprogramm sowie die Direktzahlungen in der Landwirtschaft haben bekanntlich nicht das primäre Ziel, Disparitäten auszugleichen, sondern haben je ihre einzelnen, aus den entsprechenden Gesetzen hervorgehenden staatspolitischen Ziele.

Gerade zufolge der vielen offenen Fragen bezüglich dem künftigen Finanzausgleich und der allenfalls die Ungleichheiten verstärkenden Richtplanung erachten sich die ländlichen Gemeinden als Verliererinnen und lehnen den Planungsbericht wohl ab. Die Agglomerationsgemeinden ihrerseits können den Bericht wohl in weiten Teilen nachvollziehen und tendenziell unterstützen, da sie dadurch mehr Mittel erhalten. Es stellt sich zudem die Frage, ob der vorliegende Planungsbericht nicht etwas über das Ziel hinausschiesst, wenn man die ursprüngliche Motion im Kantonsrat anschaut. Eine berechtigterweise stärkere finanzielle Unterstützung der RET Sursee-Mittelland und LuzernPlus könnte allenfalls auch unter anderen Gesichtspunkten als über die NRP-Gelder geprüft werden.

Aus besagten Gründen ist denn der Bericht auch nicht geeignet, Umsetzungsschlüsse für die Verwaltungstätigkeit direkt und ohne parlamentarische Aufträge zu ziehen. Wir appellieren deshalb eindringlich an den Luzerner Regierungsrat, die Anliegen und Sorgen aller Luzerner Gemeinden gleichermassen zu berücksichtigen. Die Existenzängste und Unsicherheiten sind auf dem Lande vielerorts spürbar und müssen ernst genommen werden, damit der Kanton Luzern als Ganzes stark bleibt und sich erfolgreich weiter entwickeln kann.

Antrag

Entsprechend beantragen wir Ihnen, den Bericht noch einmal zu überarbeiten und im Sinne unserer Ausführungen zu ergänzen, wo notwendig zu erweitern und neu aufzulegen.



Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Anhörung und hoffe, dass unsere Überlegungen Eingang in Ihre weiteren Arbeiten haben werden.

Freundliche Grüsse

Verband Luzerner Gemeinden (VLG)

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Luternauer".

Hans Luternauer
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peyer".

Ludwig Peyer
Geschäftsführer

Kopie z.K.:

- alle Gemeinden
- Fabian Peter, Leiter Bereich BUWD VLG