

## Konsequenzen von Gemeindefusionen und Mitbestimmung von Ortsteilen

Das Beispiel von Luzern und Littau macht beispielhaft die Vor- und Nachteile nach einem Zusammenschluss zwischen einer Stadt und einem Vorort deutlich. Und die Stadt Bern bietet Anschauungsunterricht dafür, wie sich die Mitsprache von Stadtteilen institutionalisieren lässt.

# Die Fusion ist emotional noch nicht verdaut

Durchzogene Zwischenbilanz fünf Jahre nach dem Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau

Die Stadt Luzern hat dank der Eingemeindung von Littau seit dem Jahr 2010 an Dynamik gewonnen. Einen umfassenden Fusionsprozess in der Agglomeration hat der Zusammenschluss jedoch bisher nicht ausgelöst.

Erich Aschwanden, Luzern

Unser erster Gesprächspartner ist Ur-Littauer und war sechs Jahre lang Gemeindeammann. Er ist überzeugt, dass sich die Fusion mit der Stadt Luzern für beide Partner gelohnt hat und fast nur Vorteile bringt. Unser zweiter Gesprächspartner ist Ur-Littauer und war während 22 Jahren Gemeindeammann. Statt eine stolze, eigenständige Gemeinde mit 17 000 Einwohnern sei man jetzt einfach «ein Quartierli», dessen Bewohner nichts mehr zu melden hätten. Emotional ist der Zusammenschluss also noch keineswegs verdaut.

Die vollkommen unterschiedliche Beurteilung hängt nicht zuletzt mit den heutigen Funktionen der Befragten zusammen. Stefan Roth ist Stadtpräsident von Luzern und damit erster Botschafter der Leuchtenstadt. Joseph Schärli sitzt als SVP-Vertreter im Stadtparlament und setzt sich dort mit Verve für die Anliegen «seines» Quartiers ein.

## Verlust von Nähe

Abgesehen von allen lokalen Zwistigkeiten lohnt sich der Versuch einer Zwischenbilanz der grössten Gemeindefusion der Zentralschweiz, die auf den 1. Januar 2010 wirksam wurde. Luzern ist nämlich neben Lugano die einzige mittelgrosse Schweizer Stadt, die in den letzten Jahren eine Eingemeindung vorgenommen hat. Die meisten der immer zahlreicher werdenden Gemeindefusionen fanden im ländlichen Raum oder unter mehr oder weniger gleich grossen Partnern statt. Durch diesen Zusammenschluss leben nun rund 76 000 Menschen in der Kernstadt der Agglomeration Luzern mit etwa 200 000 Bewohnern. Vorher betrug die Einwohnerzahl knapp 60 000.

Ein Fazit, das man nach etwas mehr als fünf Jahren ziehen kann, ist, dass die



Die grosse grüne Landreserve der Stadt Luzern: Blick aus der Luft auf den jungen Stadtteil Littau.

DIETER ENZ / COMET

Kommunikation von Entscheidungen des «Grossen» viel Fingerspitzengefühl erfordern. Seitens der Stadt Luzern war dies nicht immer der Fall. Bei den Sparpaketen, welche die Stadtregierung in den vergangenen Jahren präsentierte, hatten die Bewohner der Stadtteile Littau und Reussbühl das Gefühl, unter die Räder gekommen zu sein. Sauer stiess den Neu-Luzernern auf, dass ausgerechnet der Kundenschalter der Stadtverwaltung im ehemaligen Littauer Gemeindehaus geschlossen wurde und damit die Distanz zu den ohnehin weiter weg gerückten Behörden noch grösser wurde. Zudem wollte der Stadtrat den Beitrag an das für das Vereinsleben im Stadtteil zentrale Begegnungszentrum St. Michael streichen, weiter sollte eine Quartierbibliothek geschlossen werden. «Alles, was wir als eigenständige Gemeinde aufgebaut hatten, war plötzlich

## Vertiefter Dialog mit den Quartieren

ase. · Als eine begleitende Massnahme zur Fusion mit Littau hat die Stadt Luzern die sogenannten Stadtteilkonferenzen eingeführt. Mit diesem neuen Instrument soll der Dialog zwischen Stadtregierung und Verwaltung auf der einen Seite und den wichtigsten Kräften in den Quartieren intensiviert und ausgebaut werden. Quartiervereine, Kirchen, Schulen, Wohn- und Baugenossenschaften sowie weitere Organisationen sollen ihre Anliegen im direkten Gespräch einbringen können und zum Ausdruck bringen, wo der Schuh drückt.

Damit wolle man den Bedenken entgegenreten, dass die Bürgerinnen und Bürger weiter weg seien von den Behörden, erklärt Stadtpräsident Stefan Roth und ergänzt: «Die Stärkung der Quar-

tiere ist Teil der Fusion.» Je nach Thema, das zur Sprache kommt, werden die Quartiere zu grösseren Einheiten zusammengefasst. So wurde im März und April 2014 an den drei Stadtteilkonferenzen «linkes Seeufer», «rechtes Seeufer» und «West» über den Verkehr und die Mobilitätsstrategie des Stadtrates diskutiert. Rund 100 Bürgerinnen und Bürger nahmen an den drei Gesprächsrunden teil. Die Stadt war neben den Mitgliedern der Regierung mit den zuständigen Fachleuten der Verwaltung präsent.

Ähnliche Stadtteilkonferenzen gibt es in zahlreichen deutschen Städten, in denen allerdings die direktdemokratischen Elemente viel weniger stark ausgebaut sind als in der Schweiz.

## Von Quartiervereinen zu institutionalisierten Vermittlern

In Bern und Basel werden Quartierorganisationen gebündelt, Zürich pflegt den Dialog mit Quartiervereinen

Ein Argument gegen Fusionen mit grösseren Gemeinden lautet, dadurch werde die politische Autonomie aufgegeben. Ausgeblendet werden dabei Formen institutionalisierter quartierbezogener Mitsprache.

Paul Schneeberger

Was Littau für Luzern ist, ist der Stadtteil Bümpliz-Oberbottigen seit bald 100 Jahren für Bern. Seit ihrer «Eingemeindung» im Jahr 1919 bilden seine vier Quartiere, in denen heute mit etwas mehr als 30 000 Einwohnern ungefähr gleich viele Menschen wohnen wie in Chur, die prägnante westliche Extremität der Bundesstadt. Institutionalisierte Repräsentation dieses Stadtteils ist die Quartierkommission Bümpliz-Bethlehem. Ihr gehören 27 Interessen- und Dienstleistungsorganisationen an, darunter die kleinräumiger aufgestellten Quartiervereine, Quartierparteien, gewerbliche und soziale Institutionen.

Die Quartierkommission Bümpliz-Bethlehem ist eine von fünf solchen territorialen Quartierorganisationen in der

Stadt Bern. Ihre Existenz basiert seit 1998 auf Artikel 32 der Gemeindeordnung, gemäss der die Quartierbevölkerung das Recht hat, bei Fragen mitzuwirken, die ihr unmittelbares Umfeld betreffen. Im Reglement über die politischen Rechte von 2004 ist definiert, dass pro Quartier nur eine solche, auf Initiative von unten zustande gekommene Dachorganisation von der Stadtregierung als Vertretung anerkannt wird. In Summe finanziert die Stadt diese Organisationen mit 300 000 Franken.

### Dörflicher Blick aufs Ganze

Für die Anerkennung und Finanzierung ist unter anderem Folgendes zu erfüllen: Die Quartierorganisationen sind als gemeinnützige Vereine zu organisieren, das vertretene Parteienspektrum muss bei den letzten Wahlen ins Stadtparlament 60 Prozent der Stimmen vereinigt haben. Mitglieder können ausschliesslich Organisationen sein, nicht aber Einzelpersonen. Die Versammlungen sind öffentlich abzuhalten, und auch interessierte Bewohner, die keine der Mitgliedsorganisationen repräsentieren bzw. keiner solchen angehören, müssen sich in diesen Foren äussern können.

Kernaufgaben sind: Entgegennahme und Behandlung von Anliegen aus der Bevölkerung, Information der Bevölkerung über Vorhaben und Aktivitäten der Stadtbehörden, die das Quartier «besonders betreffen». Bei Positionsbezügen zu bestimmten Fragestellungen haben die Quartierorganisationen nicht per Mehrheitsbeschluss eine bestimmte Position zu fassen, sondern das Verhältnis von Zustimmung und Ablehnung abzubilden. Für Bernardo Albisetti, Präsident der Quartierkommission Bümpliz-Bethlehem, hat sich dieses stadtbernerische Prinzip eines Feedback-Partners vor Ort bewährt.

Die operative Führung der Geschäfte liegt in Bümpliz-Bethlehem in den Händen einer Geschäftsführerin mit einem 50-Prozent-Pensum, und jeden Monat findet eine öffentliche Forumssitzung statt. Indem die Quartierkommission als Mittlerin zwischen den Befindlichkeiten im Quartier und den städtischen Behörden agiere, vermöge sie Themen mit viel Potenzial für Aufregungen und politische Blockaden abzufangen und daraus konstruktive Lösungsansätze zu entwickeln, sagt Albisetti. Ob es um die Erhaltung eines Schulstandortes geht oder um die Neu-

gestaltung einer zentralen Parkfläche: Immer wieder fungiere die Quartierorganisation als Gremium, das auf Kompromisse zwischen der lokalen Frosch- und der kommunalen Vogelperspektive hinarbeite.

Das andere grosse Plus erkennt er in der 360-Grad-Sicht, die das Gremium aus dem Quartier habe, sagt der Präsident. Während vonseiten der Stadtverwaltung schnell einmal mehrere Verwaltungsstellen involviert seien, wenn ein Problem gelöst werden müsse, pflege man in der Kommission einen dörflichen Blick aufs Ganze, was Problemlösungen beschleunige.

### Ähnlich und anders

Ein ähnliches Modell sind die Stadtteilsekretariate in Basel, deren Radius sich jeweils auf einen Wahlkreis bezieht. Der Anstoss dazu muss ebenfalls von unten kommen, und es wird «eine breite Abstützung in Bevölkerung und Gewerbe» angestrebt. In Zürich pflegt die Stadt, basierend auf einer Vereinbarung, einen institutionalisierten und regelmässigen Dialog mit den Quartiervereinen, die sich ihrerseits zu parteipolitischer Unabhängigkeit bekennen.

nichts mehr wert», empört sich Joseph Schärli.

Machtlos stehen die Bewohner der neuen Stadtteile diesen Entwicklungen allerdings nicht gegenüber. Sowohl die Degradierung des Quartierzentrums wie auch die Schliessung der Bibliothek Ruopigen konnten abgewendet werden.

Zum einen wehrten sich die Littauer erfolgreich mit dem Argument, dass ihre Integration dadurch materiell und vor allem emotional infrage gestellt werde. Zum anderen sind die Littauer und Reussbühler im 48-köpfigen Stadtparlament mit 7 Politikerinnen und Politikern quer durch alle Parteien vertreten. Diese Vertretung kam zustande, ohne dass es bei den Wahlen eine Quote für die neuen Quartiere gegeben hätte. Nicht zu unterschätzen ist auch die Tatsache, dass der erste Stadtpräsident von Neuluzern mit Stefan Roth ein Littauer ist.

### Luzern wächst in Littau

In einem Bereich haben sich die Erwartungen vollauf erfüllt. Mit den Gemeindeteilen Littau und Reussbühl hat die Stadt den dringend benötigten Siedlungsraum gewonnen, um zu wachsen. Bis im Jahr 2030 entstehen gegen tausend neue Wohnungen sowie Geschäfte im Nordwesten der ehemaligen Kernstadt. Luzern wächst hier noch stärker mit der Vorortgemeinde Emmen zusammen. Doch von einem politischen Zusammengehen hält die Bevölkerung in Emmen und in den Agglomerationsgemeinden Kriens, Horw, Ebikon und Adligenswil nichts und lehnte Fusionen deutlich ab. Der Stadtluzerner SVP-Präsident Peter With ist überzeugt, dass das Beispiel seiner Gemeinde abschreckend gewirkt hat. «Der Verlust der Selbstbestimmung und der Identität wiegt zu schwer. Das hat man in den übrigen Nachbarorten sehr wohl registriert», sagt der Littauer, der sich gegen die Fusion ausgesprochen hatte.

Seit kurzem ist wieder Bewegung in die Sache gekommen. Unter dem Titel «K 5» haben vier Gemeinden und Luzern eine Kooperation von Fall zu Fall vereinbart. Während die Nachbarorte damit eine Fusion abwenden wollen, sagt Stadtpräsident Roth, dass diese Frage sich früher stelle, als viele vielleicht denken.

## Eine Checkliste nach Fusionen

Vergleich, aber keine Benchmarks

P. S. · Das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur hat einen «Fusions-Check» entwickelt, in dem sich anhand von 47 quantitativen und qualitativen Indikatoren wirtschaftliche, demokratiepolitische und gesellschaftliche Veränderungen durch Gemeindefusionen ermitteln lassen. Für Ursin Fetz, einen der Entwickler des Instruments, hat die Anwendung auf fünf Testgemeinden gezeigt, dass die Wirkungen von Fusionen differenziert zu betrachten seien. So zeigte sich etwa, dass zwischen der Gemeindegrösse und der Partizipation an politischen Entscheidungen tatsächlich ein negativer Zusammenhang bestehen kann. Umgekehrt sei aber die Zahl Unterschriften für Initiativen und Referenden in fusionierten Gemeinden verhältnismässig geringer als in nicht fusionierten. Der Fusions-Check soll bei ausreichend vorhandenen Daten Vergleiche zwischen gleichgelagerten Gemeinden gestatten. Benchmarks seien zwar möglich, das Expertengespräch mit einzelnen Gemeinden aber vorzuziehen, um unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Kantonen zu berücksichtigen, so Fetz.