



Regierungsrat

Luzern, 22. Mai 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 502

Nummer: A 502
Protokoll-Nr.: 506
Eröffnet: 30.01.2018 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Keller Daniel und Mit. über behördenverbindliche Entscheidungen durch LuzernPlus

Zu Frage 1: Wo liegen die Abgrenzungen zwischen den Gemeindeverbänden und den Entwicklungsträgern?

Formal gibt es zwischen den Gemeindeverbänden und den Entwicklungsträgern keinen Unterschied. Die regionalen Entwicklungsträger (RET) sind Gemeindeverbände (siehe Antwort zu Frage 2). Sie bilden die Dachstruktur der Regionen im Kanton Luzern, sind aber keine vierte Staatsebene. Auch die Vorgänger der RET, die Regionalplanungsverbände, waren als Gemeindeverbände organisiert.

In der Region Luzern ist der Gemeindeverband LuzernPlus der Entwicklungsträger. In den Regionen Seetal, Sursee-Mittelland und Hinterland-Entlebuch wahlen die RET als Mehrzweckverbände für ihre jeweilige Region. Sie nehmen die gebündelten Interessen der Gemeinden ihrer Region wahr. Zudem sind sie Kompetenzzentren, die in erster Linie Aufgaben übernehmen, bei denen eine überkommunale Zusammenarbeit gestützt auf die raumplanungsrechtlichen Vorgaben im Planungs- und Baugesetz erforderlich respektive zweckmässig und von den Gemeinden gewünscht ist, oder die ihm von den Gemeinden oder vom Kanton als Koordinationsaufgabe übertragen worden sind. In ihrer Verantwortung liegt beispielsweise die Erarbeitung der regionalen Richtplanung sowie der Vollzug der Regionalpolitik des Bundes und des Kantons. Bei der Umsetzung der Regionalpolitik sind die regionalen Entwicklungsträger Partner des Kantons und des Bundes.

Neben den regionalen Entwicklungsträgern gibt es weitere Gemeindeverbände mit anderen Aufgaben. Zu nennen sind etwa die Bereiche Abwasserentsorgung, Alters- und Pflegeheime, Siedlungsabfälle, Kindes- und Erwachsenenschutz, Sozialberatung, Musik, Schwimmbäder, Seesanierung und Strassenreinigung. Die Aufgaben der Gemeindeverbände im Einzelnen sind in den jeweiligen Statuten festgelegt.

Zu Frage 2: Wie sind die Organisationsformen, und wo kann ein Gemeinderat als Kollegialbehörde in welcher Form Einfluss nehmen?

Die RET sind nach § 1a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zwingend Gemeindeverbände im Sinn des Gemeindegesetzes. Die Organe des Gemeindeverbands sind mindestens die Delegiertenversammlung, die Verbandsleitung und die Kontrollstelle (§ 50 des Ge-

meindegesetzes [GG]). Die Statuten regeln die Organisation näher (§ 51 GG). Die Delegiertenversammlung besteht aus mindestens einer delegierten Person pro Mitglied als Gemeindevertretung (§ 50 Abs. 1a GG). Über diesen Gemeindevertreter kann der Gemeinderat einer Verbandsgemeinde Einfluss auf die Willensbildung des Gemeindeverbands nehmen, indem der Gemeindevertreter entsprechend instruiert wird. Die von der Gemeinde delegierte Person wird gewählt, sie erhält Zielvorgaben von der Gemeinde, wird mandatiert und ist verpflichtet, periodisch Bericht abzugeben. Die demokratische Meinungs- und Willensbildung erfolgt demzufolge vor den wichtigen Beschlüssen des Gemeindeverbands in jeder Gemeinde gesondert (weitere Ausführungen dazu finden sich in der Botschaft B 27 vom 14. Oktober 2003 zum Gemeindegesetz in: Verhandlungen des Grossen Rates, 2004, S. 411, S. 462 unten, S. 468).

Zu Frage 3: Wie wird dem Gemeinderat gesetzlich ermöglicht, strategische Entscheide zu fällen, welche dann direkt in die Gemeindeverbände eingebracht werden?

Die Gemeinde wirkt bei den Beschlüssen des Gemeindeverbands über ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung mit. So kann sie durch ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung Anträge stellen, insbesondere auf Änderung der Statuten, gegebenenfalls auf Erlass von Rechtssätzen und auf die Auflösung des Gemeindeverbands (§ 54 Abs. 1b GG). In den Statuten wird dies näher geregelt, oftmals finden sich detaillierte Bestimmungen über Referendumsmöglichkeiten sowohl der Stimmberechtigten wie der Verbandsgemeinden.

Zu Frage 4: Wie werden Doppelspurigkeiten unter den Gemeindeverbänden ausgeschlossen?

Die regionalen Entwicklungsträger koordinieren raumwirksame Tätigkeiten der Gemeinden auf regionaler Ebene bei Bedarf mit regionalen Teilrichtplänen und weiteren Planungen und Konzepten und stimmen diese aufeinander ab (§ 3 Abs. 2 PBG). Teilrichtpläne verschiedenen Inhalts können zu einem Plan zusammengefasst werden, soweit dies zweckmässig ist (§ 8 Abs. 2 PBG). Die regionalen Teilrichtpläne bedürfen ausserdem der Genehmigung des Regierungsrates, wobei die betroffenen Gemeinden vorher anzuhören sind (§ 8 Abs. 3 PBG). Darüber hinaus können die RET eine freiwillige Koordination unter sich vorsehen. Doppelspurigkeiten haben sich bis jetzt in der Praxis nicht ergeben, da nicht Gemeindeverbände mit dem gleichen Zweck in der gleichen Region gegründet werden.

Zu Frage 5: Wenn Interessenkonflikte zwischen den Organisationen und einzelnen Gemeinden entstehen: Wie werden diese gelöst?

Die Statuten, die rechtsetzenden Erlasse und die gestützt darauf gefassten Beschlüsse des Gemeindeverbands gehen dem Recht und den Beschlüssen der Mitgliedsgemeinden vor (§ 48 Abs. 3 GG). Für Streitfälle ist ein differenziertes Rechtsmittelverfahren vorgesehen: Streitigkeiten zwischen dem Gemeindeverband und den Verbandsgemeinden oder zwischen Verbandsgemeinden über die Anwendung der Statuten entscheidet das Verwaltungsgericht im Klageverfahren (§ 162 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege). Regelmässig wird aber eine Lösung in Gesprächen und damit einvernehmlich gefunden.

Zu Frage 6: Wer entscheidet über die Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden und die Einsitznahme in den diversen Gremien?

In Anwendung der Gemeindeautonomie bestimmen die Gemeinden im Rahmen ihres Organisationsrechts die Voraussetzungen über den Betritt zu einem Verband und die Vertretung darin. In welchen Gremien in den RET die Gemeindevertreter mitwirken, bestimmt sich nach

den Statuten des jeweiligen RET. Die Gemeinden, die einen Gemeindeverband gründen wollen, genehmigen den Statutenentwurf und bewilligen allfällige von ihnen zu leistende Geld- oder Sacheinlagen (§ 52 Abs. 1 GG). Je nach Aufgabengebiet des Verbandes, den zu leistenden Geld- oder Sacheinlagen und der Kompetenzregelung in der Gemeindeordnung sind die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat in den Gemeinden zuständig. Der nachträgliche Beitritt einer Gemeinde zu einem Gemeindeverband erfolgt durch den Aufnahmebeschluss der Delegiertenversammlung (§ 52 Abs. 3 GG). Gemäss § 3 Absatz 3 PBG gehören die Gemeinden für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten einem regionalen Entwicklungsträger oder einer entsprechenden regionalen Organisation an, die sich mit Fragen der Raumentwicklung und Raumplanung befasst. Der Regierungsrat kann eine Gemeinde zum Beitritt verpflichten.

Zu Frage 7: Wer bestimmt über die Zielsetzungen von Gemeindeverbänden beziehungsweise Entwicklungsträgern, und welches ist die gesetzliche Grundlage dafür?

Die regionalen Entwicklungsträger koordinieren raumwirksame Tätigkeiten der Gemeinden auf regionaler Ebene bei Bedarf mit regionalen Teilrichtplänen und weiteren Planungen und Konzepten und stimmen diese aufeinander ab. Sie richten sich dabei nach den Vorgaben des kantonalen Richtplans. In Absprache mit den Gemeinden oder dem Kanton können sie weitere Aufgaben übernehmen (§ 3 Abs. 2 und § 8 PBG). Die konkreten Inhalte der Richtpläne beschliesst die Delegiertenversammlung gestützt auf die in den Statuten geregelte Zuständigkeit der RET. Die Statuten halten sich dabei an die kantonalen Vorgaben für Gemeindeverbände (§§ 48ff. GG).

Zu Frage 8: Wie werden Stossrichtungen und Strategien beschlossen, und sind diese, in den verschiedenen Verbänden, aufeinander abgestimmt?

Die Stossrichtungen sind in den Statuten, der Mehrjahresstrategie und den Jahreszielen festgelegt. Diese beschliesst der RET an der Delegiertenversammlung. Wie in den Antworten zu den Fragen 4 und 7 beschrieben, besteht eine gesetzliche Koordinationspflicht. In den Themenbereichen Raumplanung und der Raumentwicklung ist der kantonale Richtplan das zentrale Instrument zur Steuerung und Koordination der räumlichen Entwicklung. Der Richtplan ist für die RET verbindlich. In der Regionalentwicklung bildet das Umsetzungsprogramm der Neuen Regionalpolitik mit dem Planungsbericht über die Regionalpolitik im Kanton Luzern den Aktionsrahmen. Alle Stossrichtungen und Strategien der Regionen sind mit diesen übergeordneten Instrumenten und Programmen zu koordinieren (§§ 2 und 3 PBG). Zur Klärung der Schnittstellen und zur Abstimmung von Stossrichtungen und Strategien stehen die Geschäftsführer und Präsidenten der RET mit dem Kanton im regelmässigen Austausch miteinander.

Zu Frage 9: Wie werden die Strategien und Stossrichtungen demokratisch legitimiert?

Die Gemeinde wirkt bei den Beschlüssen des Gemeindeverbands durch ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung mit. Sie wählt die Vertretung, gibt ihr Ziele vor und kontrolliert ihre Tätigkeit, kann durch ihre Vertretung in der Delegiertenversammlung Anträge stellen, insbesondere auf Änderung der Statuten, gegebenenfalls auf Erlass von Rechtssätzen und auf die Auflösung des Gemeindeverbands und erteilt ihrer Vertretung vor wichtigen Beschlüssen des Gemeindeverbands die erforderlichen Ermächtigungen (§ 54 Abs. 1 GG). Die Gemeindevertretung informiert die Gemeinde periodisch über die Verbandstätigkeiten. Sie holt vor Beschlüssen, die in den Statuten oder der Rechtsordnung der Gemeinde als wichtig bezeichnet werden, die erforderlichen Ermächtigungen bei der Gemeinde ein (§ 54 Abs. 2 GG).

In den Statuten der RET werden darüber hinaus auch die Voraussetzungen für ein Referendum der Verbandsgemeinden, aber auch der Stimmberechtigten geregelt, so unterliegen beispielsweise die regionalen Richtpläne stets dem fakultativen Referendum (§ 8 Abs. 1 PBG).

Zu Frage 10: Wie werden die Pro-Kopf-Beiträge an diese Organisationen festgelegt, und wer bestimmt diese?

Die Finanzierung, der Finanzhaushalt und der Kostenverteiler ist nach § 51 Absatz 1f GG zwingender Inhalt der Statuten. Die Finanzierung wird deshalb wie alle anderen Statuteninhalte auch von der Delegiertenversammlung beschlossen.

Zu Frage 11: Welchen Einfluss kann ein Einwohnerrat beziehungsweise eine Gemeindeversammlung auf die Haltung des Gemeinderates in diesen Organisationen nehmen?

In welchem Rahmen die Gemeinden ihre Vertreter in den RET instruieren können, ergibt sich aus dem Organisationsrecht der jeweiligen Gemeinde. So können Gemeinden mit einem Einwohnerrat den Gemeinderat mittels politischem Vorstoss verpflichten, sich in einer bestimmten Weise im Gemeindeverband zu verhalten. Bei Gemeinden mit Gemeindeversammlung ist dafür eine Gemeindeinitiative nötig. Das ist aber eine Eigenart aller Gemeindeverbände und keine Spezialität der RET.

Zu Frage 12: Aus welchen konkreten Gründen erachtet es die Regierung als sinnvoll und korrekt, die Kompetenzen im Fall LuzernPlus derart zu erweitern, dass die Entscheide behördenverbindlich sind, ohne dass die politische Basis befragt wird (Einwohnerrat bzw. Gemeindeversammlung)?

Der RET LuzernPlus verfügt über keine weitergehenden Kompetenzen, als dies das kantonale Recht für Gemeindeverbände vorsieht. Danach gehen die Statuten, die rechtsetzenden Erlasse und die gestützt darauf gefassten Beschlüsse des Gemeindeverbands dem Recht und den Beschlüssen der Mitgliedsgemeinden vor (§ 48 Abs. 3 GG). Der RET LuzernPlus hat in seiner jüngsten Statutenänderung vorgesehen, künftig auch behördenverbindliche Konzepte erlassen zu können (Statutenänderung vom 24. November 2017). Das ist keine Eigenart von LuzernPlus. Das Konzept als Planungsinstrument ist in § 3 Absatz 2 PBG ausdrücklich vorgesehen. Die Statutenänderung ermöglicht lediglich, dass auch LuzernPlus von diesem gesetzlich vorgesehenen Instrument Gebrauch machen kann.

Zu Frage 13: Weshalb wurde diese Kompetenzerweiterung durch einen Planungsbericht umgesetzt, ohne dass der Kantonsrat konkret dazu Stellung nehmen konnte?

Nach § 11 PBG sind die Richtpläne für die Behörden verbindlich. Bereits die Regionalplanungsverbände als Vorgängerorganisationen der RET waren bis 2009 für den Erlass von Richtplänen zuständig. Aus unserer Antwort zu Frage 12 ergibt sich, dass es sich dabei nicht um eine Kompetenzerweiterung handelt, sondern dass LuzernPlus die im übergeordneten Recht vorgesehenen Instrumente nutzt. Mit den in § 3 Absätze 2 und 3 PBG verankerten regionalen Entwicklungsträgern sollen starke Strukturen für eine effiziente Abwicklung von Raumentwicklungsaufgaben, für die notwendige gemeindeübergreifende Abstimmung und Koordination sowie für die erfolgreiche Positionierung im Standortwettbewerb der Regionen geschaffen werden. Dementsprechend bündeln die RET über die eigentlichen raumplanerischen Tätigkeiten hinaus verschiedene Formen überkommunaler Zusammenarbeit. Die für die Raumplanung und die Raumentwicklung wichtigsten Fälle, bei denen regionale Entwicklungsträger überkommunal koordinierende Aufgaben zu übernehmen haben, sind in § 3 Absatz 2 PBG erwähnt. In Absprache mit den Gemeinden oder dem Kanton können die RET

weitere raumwirksame Aufgaben übernehmen. Um der Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten auf regionaler Ebene weiterhin das nötige Gewicht zu geben, sollen die Planungsinstrumente der RET für die Gemeinden im erforderlichen Umfang verbindliche Wirkung haben. Dementsprechend kann gemäss § 10 Absatz 1 der Planungs- und Bauverordnung das nach den Statuten der regionalen Entwicklungsträger dafür zuständige Organ bestimmen, welche Inhalte von den Gemeinden bei Planungen oder anderen raumwirksamen Tätigkeiten umzusetzen sind, wie das für regionale Teilrichtpläne ohnehin gilt.

Zu Frage 14: Welche verbindlichen Weisungen hat LuzernPlus bisher erlassen, und warum wurden diese nicht durch den Kantonsrat genehmigt?

Seit der Gründung von LuzernPlus im Jahr 2010 wurden die beiden Teilrichtpläne Siedlungslenkung und Wärme beschlossen und vom Regierungsrat als dafür zuständige Behörde genehmigt. Eine darüber hinaus gehende Genehmigung durch den Kantonsrat sieht die Rechtsordnung nicht vor.

Zu Frage 15: Welche Konsequenzen hätte eine Auflösung von LuzernPlus?

Nach § 3 Absatz 3 PBG gehören die Gemeinden für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten einem regionalen Entwicklungsträger oder einer entsprechenden regionalen Organisation an, die sich mit Fragen der Raumentwicklung und Raumplanung befasst. Der Regierungsrat kann eine Gemeinde zum Beitritt verpflichten. Auf Grund ihrer Organisationsfreiheit könnten die Gemeinden aus LuzernPlus austreten und sich einer anderen Organisation mit diesen Aufgaben anschliessen, entweder einer bestehenden oder einer neu zu gründenden. Die Notwendigkeit einer übergeordneten Planung vermindert sich dadurch aber nicht. Die Agglomeration Luzern ist als funktionaler Raum zu verstehen. Die Gemeinden der Agglomeration stehen miteinander in vielfältigen (raumwirksamen) Beziehungen. Die Herausforderungen und die Komplexität, mit denen die Gemeinwesen dabei zunehmend konfrontiert werden, erfordern zwingend eine Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Agglomeration.