



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 20. April 2005 (StB 384)

B 13/2005

Fusion Littau-Luzern Zwischenbericht / Weiteres Vorgehen

Vom Grossen Stadtrat zustimmend zur Kenntnis genommen am 9. Juni 2005

Bezug zur Gesamtplanung 2005–2008

- Leitsatz A:** Luzern wächst zur starken Region heran.
- Stossrichtung A3:** Die Stadt schliesst sich mit allen dazu bereiten Nachbargemeinden zu einer neuen Stadtgemeinde zusammen.
- Vierjahresziel A3.1:** Die Stadt strebt den Zusammenschluss mit Littau an und schafft die Voraussetzungen für weitere Zusammenschlüsse mit Nachbargemeinden.
- Projektplan:** 04/011.09

Übersicht

Auf Grund der in der Gemeinde Littau und der Stadt Luzern eingereichten und überwiesenen Motionen „Für einen Planungsbericht zur Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau“ hatten der Gemeinderat und der Stadtrat eine Grundlagenstudie in Auftrag gegeben, die seit Dezember 2003 vorliegt. Sie wurde bis Mitte Mai 2004 in eine breite öffentliche Vernehmlassung gegeben. Sowohl die wichtigsten Ergebnisse der Grundlagenstudie als auch der Vernehmlassung sind im vorliegenden Bericht enthalten.

Neben diesen rückblickenden Kapiteln gibt der Zwischenbericht auch Auskunft über die weiteren Schritte. Der Gemeinderat und der Stadtrat wollen den Stimmbevölkerungen der beiden Gemeinden die Gelegenheit geben, an der Urne darüber zu entscheiden, ob die beiden Gemeinden zusammengelegt werden sollen oder nicht. Dazu sind aber verschiedene Fragen genauer zu klären, wie zum Beispiel Steuerfuss und finanzielle Entwicklung, hauptsächliche Standorte der Verwaltungseinheiten, Übergangsregelungen für das Personal, Kosten der Fusion, Zahl der Exekutiv- und Legislativsitze der neuen Gemeinde. Diese Fragen sollen in einer gemeinsamen, paritätischen Projektorganisation geklärt und in einem Fusionsvertrag festgehalten werden. Der Anhang gibt Auskunft über die Projektorganisation. Der Fusionsvertrag soll den Stimmbevölkerungen im Juni 2007 zur Abstimmung vorgelegt werden. Falls der Fusionsvertrag in beiden Gemeinden angenommen wird, kann die Fusion frühestens auf den 1. Januar 2010 vollzogen werden. Falls der Fusionsvertrag in einer der beiden Gemeinden abgelehnt wird, ist das Zusammenlegungsprojekt beendet.

Parallel zur Erarbeitung eines Fusionsvertragsentwurfes werden die beiden Exekutiven bilaterale Gespräche zu bestimmten Themen aus den meisten Verwaltungsbereichen von Schule über Sozialwesen bis Bau führen. Diese Gespräche sind aus verschiedenen Gründen angezeigt: Nach den Wahlen im Frühling 2004 stand fest, dass der Littauer Gemeinderat mit drei neuen

Mitgliedern in die aktuelle Legislatur gehen würde. Darum wurden keine politischen Diskussionen zwischen den Exekutiven vor Beginn der aktuellen Legislatur geführt. Der Gemeinderat von Littau seinerseits braucht etwas mehr Zeit für die interne politische Diskussion über Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses, bevor er für oder gegen eine Fusion Stellung nehmen kann. Und schliesslich sollen die bilateralen Gespräche zu weiteren und zum Teil aktuelleren Entscheidungsgrundlagen führen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	5
1.1 Motion für einen Planungsbericht zur Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau	5
1.2 Das weitere Vorgehen	6
2 Wichtigste Ergebnisse aus der Grundlagenstudie	7
2.1 Einleitung	7
2.2 Die Ergebnisse der Grundlagenstudie im Überblick	7
2.2.1 Auswirkungen auf die Verwaltung	8
2.2.2 Auswirkungen auf die Finanzen	10
2.2.3 Auswirkungen auf strategische Politikfelder	11
2.2.4 Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse	12
2.2.5 Weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile	13
2.2.6 Staatsrechtliche Aspekte	13
2.2.7 Fazit	14
3 Ergebnisse der Vernehmlassung	17
4 Stellungnahmen des Gemeinderates von Littau und des Stadtrates von Luzern	20
5 Projektplan und Meilensteine	22
5.1 Meilensteine	22
5.2 Zeit- und Vorgehensplan	23
6 Antrag	24

Anhang

Projektorganisation „Fusionsvertrag Littau-Luzern“

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einleitung

1.1 Motion für einen Planungsbericht zur Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau

Im September 2002 wurden in der Gemeinde Littau und in der Stadt Luzern gleich lautende Motionen mit dem Titel „Für einen Planungsbericht zur Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau“ eingereicht.

Der Bericht soll

- die Vor- und Nachteile sowie die Chancen und Risiken einer Fusion erläutern;
- einen möglichen Vorgehens- und Zeitplan bis zur Fusion aufzeigen und insbesondere die Möglichkeiten zur Mitbestimmung der Stimmberechtigten und des Parlaments darlegen;
- alle wesentlichen Informationen enthalten, damit die Fusionsfrage von den Behörden und der Öffentlichkeit sachlich kompetent diskutiert werden kann.

In sechs detaillierten Fragen wird nach möglichen Auswirkungen und Potenzialen gefragt.

Die Motionen wurden vom Einwohnerrat am 20. November 2002 und vom Grossen Stadtrat am 5. Dezember 2002 überwiesen. Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern haben zu deren Bearbeitung ein mehrstufiges Vorgehen beschlossen:

Zuerst sollten ein Zusammenschluss und seine möglichen Auswirkungen durch unabhängige, externe Experten untersucht werden (Aussensicht). Danach sollte in einer öffentlichen Vernehmlassung ein Echo auf die Studie eingeholt werden, um schliesslich zu einer politischen Wertung überzugehen.

Der Auftrag an die externen Experten basierte auf der Motion, ohne deren Fragenraster unmittelbar zu übernehmen. Das Know-how der Experten sollte genutzt werden. Dazu wurden insgesamt sechs Institutionen zur Offertstellung unter einem festgeschriebenen Kostendach von Fr. 100'000.– eingeladen.

Die Offerte hatte folgende Punkte zu umfassen:

1. Untersuchungsdesign;
2. Analyse der Auswirkungen einer Fusion auf die Organisationsstruktur;
3. Beurteilung der Auswirkungen einer Fusion auf die Finanz- und Vermögenssituation;
4. strategische Politikfelder.

5. Immaterielle / nicht belegbare Vorteile und evtl. Nachteile.

6. Flankierende Massnahmen.

Das Kompetenzzentrum für Public Management KPM der Universität Bern und das deutsche Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung reichten die interessantesten Offerten ein. Sie konnten gewonnen werden, eine gemeinsame Studie zu erarbeiten. Die Studie wurde Anfang Dezember 2003 abgegeben und der Öffentlichkeit vorgestellt.

Anschliessend fand bis Mitte Mai 2004 ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren statt.

Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern trafen sich nach dem Beginn der neuen Legislatur in Klausursitzungen zu mehreren Gesprächen: Im September und November 2004 standen der Inhalt der Grundlagenstudie und der Vernehmlassung im Vordergrund, im Januar 2005 das allgemeine Vorgehen der möglichen weiteren Fusionsabklärungen. Die Gespräche konnten erst in der neuen Legislatur stattfinden, weil insbesondere im Gemeinderat Littau die neue Zusammensetzung der Exekutive abgewartet werden musste und während des Wahlkampfes eine Diskussion mit dem Stadtrat schwierig geworden wäre.

1.2 Das weitere Vorgehen

Der Luzerner Stadtrat sieht nicht erst seit der Gesamtplanung 2005–2008 grosse Chancen für die Region durch eine intensivere Zusammenarbeit, insbesondere durch Gemeindezusammenschlüsse. Er befürwortet daher im heutigen Zeitpunkt den Zusammenschluss mit Littau.

Der Gemeinderat Littau dagegen ist noch unschlüssig, ob sich ein Zusammenschluss mit Luzern für die Gemeinde Littau eher vor- oder nachteilig auswirken wird. Im Gegensatz zur Stadt Luzern würde Littau die Gemeindehoheit und Eigenständigkeit als viertgrösste Gemeinde des Kantons Luzern aufgeben müssen. Dadurch gestaltet sich die Ausgangslage für den Gemeinderat Littau bedeutend schwieriger als für den Stadtrat von Luzern.

Stadtrat und Gemeinderat verzichten daher zum jetzigen Zeitpunkt auf eine politische Stellungnahme zu den motionierten Fragen.

Hingegen verfolgen Gemeinde- und Stadtrat das Ziel, den Stimmberechtigten von Littau und Luzern eine Vorlage zu diesem Thema zur Abstimmung zu unterbreiten. Sie wollen somit nicht alleine auf der Exekutiveebene über ein so gewichtiges, zukunftsweisendes und für die gesamte Region bedeutendes Vorhaben entscheiden.

Als Termin für diese Volksabstimmung ist der Juni 2007 festgesetzt worden. Die Stimmbevölkerungen der beiden Partnergemeinden sollen bereits über ein bis zu einem gewissen Grad konkretes Projekt befinden können. Sie sollen Gelegenheit erhalten, über einen Fusionsvertrag abzustimmen, der die wichtigsten Eckpunkte festhält. Zur Erarbeitung des Fusionsvertrages wird eine paritätisch zusammengestellte Projektorganisation mit externer Projektleitung eingesetzt.

Um den Termin der Volksabstimmung im Juni 2007 einzuhalten, haben sich der Littauer Gemeinderat und der Luzerner Stadtrat verpflichtet, bis spätestens Mitte 2006 politisch zur Fusionsfrage Stellung zu beziehen. Sie führen dazu auch bilaterale Gespräche, die zu weiteren Entscheidungsgrundlagen führen sollen.

Weitere Details zur Projektorganisation siehe unter Kapitel 5.

2 Wichtigste Ergebnisse aus der Grundlagenstudie

2.1 Einleitung

Die Grundlagenstudie „Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau“ des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, des Institutes für Strategie- und Organisationsentwicklung und des Institutes für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover zeigt in einzelnen Kapiteln:

- die Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die Organisation und das Personal;
- die Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die Finanzsituation;
- die Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf strategische Politikfelder;
- die Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die politischen Verhältnisse;
- weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile eines Gemeindezusammenschlusses;
- die wesentlichsten rechtlichen Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses;
- Einschätzungen der Fraktionen.

Auf Grund dieser Abklärungen haben die Verfasser Schlussfolgerungen in Form von vier Thesen gezogen.

Im folgenden Kapitel (Ziffern 2.2.1 bis 2.2.7) werden die Abklärungen und Schlussfolgerungen der Studie wiedergegeben. **Sie entspricht wörtlich der Zusammenfassung in der Grundlagenstudie auf den Seiten 7 bis 15.**

2.2 Die Ergebnisse der Grundlagenstudie im Überblick

Im Herbst 2002 sind von den beiden kommunalen Parlamenten Luzerns und Littaus zwei gleich lautende Motionen überwiesen worden, welche von den Gemeindeexekutiven einen Bericht fordern, der die Vor- und Nachteile eines Gemeindezusammenschlusses zwischen Luzern und Littau aufzeigt. Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern KPM (Schweiz), das Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover (Deutschland) und das Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung in Her-

ten (Deutschland) sind mit dem Verfassen einer solchen Machbarkeitsstudie beauftragt worden. Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse.

Die Studie untersuchte folgende Aspekte:

- Aufzeigen der Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die Vielfalt und Qualität des Dienstleistungsangebotes, den Standort der Verwaltung, das Personal und den Sachaufwand.
- Aufzeigen der Auswirkungen auf die Finanzsituation, d. h. den Steuerfuss, die zusätzliche finanzielle Belastung/Entlastung für die neue Gemeinde und die Auswirkungen auf den Finanzausgleich.
- Auswirkungen auf strategische Politikfelder mit einem Fokus auf die Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Bauleitplanung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie privaten und öffentlichen Verkehr.
- Auswirkungen auf die Politik, d. h. die politischen Kräfteverhältnisse, die Ausgestaltung der politischen Behörden und die Haltung der Bevölkerung.
- Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses.

Als Grundlage für die Studie wurden rund 30 mündliche und 10 schriftliche Interviews mit Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung geführt sowie Dokumente der Gemeinden analysiert.

Die Ergebnisse können folgendermassen zusammengefasst werden:

2.2.1 Auswirkungen auf die Verwaltung

Die Chance einer Fusion liegt bei der Dienstleistungsqualität insbesondere darin, dass die Littauer Bevölkerung vom tendenziell höheren Leistungsniveau der Stadt Luzern profitieren kann. Dies zeigt sich etwa an längeren Öffnungszeiten der Verwaltung (z. B. Bevölkerungsdienste), an speziellen Abmachungen der Stadt Luzern mit dem Kanton, welche es ermöglichen, ansonsten kantonale Aufgaben auf Gemeindeebene zu lösen (z. B. Veranlagung der Selbstständigerwerbenden) oder an spezifisch städtischen Angeboten (z. B. eigene Stadtpolizei). In der Stadt Luzern gibt es zudem durch die Grösse der Verwaltung eine ausgeprägte Spezialisierung (z. B. im Sozialbereich), welche eine zielgruppenorientierte Betreuung der Bevölkerung ermöglicht. Die Infrastruktur der Luzerner Verwaltung ist schliesslich bedürfnisgerecht, was sich etwa an den attraktiven Kundenzonen des Steueramtes und der Bevölkerungsdienste zeigt. – Zu erwähnen gilt, dass das Dienstleistungsniveau bereits heute in beiden Gemeinden hoch ist und deshalb keine Quantensprünge zu erwarten sind. So hat Littau ab Sommer 2004 ebenfalls ein modernes Verwaltungszentrum und die Bevölkerung kann bereits heute Termine mit Gemeindeangestellten ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten festlegen. Zudem produziert Littau verhältnismässig kostengünstig.

Eine Fusion birgt auch Risiken in sich. Eine Stärke der Littauer Gemeindeverwaltung liegt in ihrer Kundennähe: Weil in Littau weniger Einwohner als in Luzern leben, bestehen tendenziell mehr persönliche Kontakte zwischen der Bevölkerung und den Gemeindeangestellten. Zudem sind die Angestellten mit dem Gemeindegebiet eher besser vertraut.

Bei der Standortwahl ist die zentrale Lage und Erreichbarkeit sehr entscheidend. Von daher macht es Sinn, dass der Verwaltungshauptstandort auch weiterhin im Zentrum von Luzern

bleibt. Littau wäre nicht in der Lage, entsprechende Büroräumlichkeiten anzubieten. Die Stadtverwaltung Luzern verfügt mit dem Stadthaus und den angrenzenden Liegenschaften (insbesondere Obergrundstrasse, aber auch das im Umbau befindliche Rex-Gelände) über modern ausgestattete Büroräumlichkeiten, die den Bedürfnissen der Mitarbeitenden und der Bevölkerung gerecht werden. Ein vollständiger Umzug der Littauer Verwaltung nach Luzern ist jedoch nicht ohne weiteres möglich und auch nicht ratsam. So wird es zwar bei einer Anzahl Dienststellen möglich sein, dem Littauer Personal Büroräumlichkeiten zur Verfügung zu stellen (z. B. Steueramt), bei einzelnen Dienststellen könnte es jedoch zu Engpässen kommen, so etwa bei den Bevölkerungsdiensten. Es wird deshalb notwendig sein, gewisse Reorganisationen bei der Büronutzung in der Luzerner Verwaltung vorzunehmen. Das neue Verwaltungszentrum in Littau macht es möglich, eine gesamte Dienststelle in diese gemeindeeigene Liegenschaft umzusiedeln. Für Basisdienstleistungen (z. B. im Bereich der Einwohnerdienste und des Steueramtes) macht es Sinn, im Littauer Verwaltungszentrum eine Kundenzone einzurichten.

Die Detailanalyse von drei Dienststellen hat gezeigt, dass nach einer Fusion gewisse Reduktionen beim Personalbestand denkbar sind. So könnten ca. 13 von 380.75 Stellen abgebaut werden. Dies natürlich unter dem Vorbehalt, dass sich keine Änderungen bei der Aufgabenvielfalt und der Arbeitslast ergeben. Diese Reduktion entspricht 3.4% des Personalbestandes. Auf die gesamte Verwaltung hochgerechnet (ohne Heime und Polizei, wo keine Personalreduktion zu erwarten ist) entspricht dies einem möglichen Personalabbau von 36 Mitarbeitenden. Berücksichtigt man die natürliche Fluktuation in der allgemeinen Verwaltung der Stadt Luzern von rund 2% (in den Heimen liegt sie höher), dann zeigt sich, dass der Personalabbau bereits nach wenigen Jahren ohne Entlassungen realisiert werden könnte.

Beim Sachaufwand ist in einer ersten Phase nach der Fusion nicht mit grösseren Einsparungen zu rechnen. Der Grossteil des Mobiliars, der Fahrzeuge und der übrigen Infrastruktur könnte weiterverwendet werden. Sparpotenziale sind insbesondere in folgenden Bereichen zu erwarten: Es kann (aus Sicht von Littau) mit besseren Einkaufskonditionen beim Einkauf von Mobiliar, Fahrzeugen, Informatikausstattungen (insbesondere Lizenzen) und Büromaterial gerechnet werden. Zudem kann die vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet werden. Schliesslich fallen bei einem Personalabbau geringere Raumkosten an und es wird weniger Mobiliar benötigt.

Nebst Einsparungen sind in einer ersten Phase nach der Fusion auch gewisse Mehraufwendungen zu erwarten. Alle Dienststellen resp. Abläufe in Luzern müssen im Rahmen eines Veränderungsprozesses neu organisiert werden, um einerseits die Mitarbeitenden von Littau zu integrieren und andererseits die Aufgaben für die Bevölkerung von Littau erbringen zu können. Dieser Reorganisationsprozess wird Mehrkosten verursachen, bietet aber auch eine Chance, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu optimieren. Weitere Mehrkosten fallen bei einer allfälligen Neuaufteilung der Büros an, was auch vereinzelte bauliche Massnahmen bedingen könnte.

Die Höhe der Nettoeinsparungen im Bereich der Gesamtverwaltung zu beziffern ist im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie verfrüht. - Ein möglicher Annäherungswert aus der Erfahrung

in anderen Projekten sind Einsparungen von rund 5% des Sachaufwandes der Gemeinde Littau. Dies entspricht 0.59 Mio. Fr.

2.2.2 Auswirkungen auf die Finanzen

Ein Vergleich der wichtigsten Finanzkennzahlen der beiden Gemeinden zeigt, dass die Stadt Luzern auf finanziell gesunderen Beinen steht:

- *Der Steuerfuss der Stadt Luzern liegt mit 1.85 Einheiten um 3.5 Steuerzehntel unter demjenigen von Littau.*
- *Der Aufwand pro Einwohner ist in der Stadt Luzern mit 9'985 Fr. beinahe doppelt so hoch wie in Littau. Dieser Wert zeigt deutlich, dass die Stadt Luzern eine Zentrumsfunktion wahrnimmt und dadurch ein breites Bündel an Aufgaben anbietet (z. B. Stadtpolizei und eine grössere Anzahl an Heimen und Alterssiedlungen).*
- *Dieses breite Bündel an Aufgaben kann die Stadt Luzern finanzieren, weil der Steuerertrag einer Einheit pro Einwohner mit 2'292 Fr. genau doppelt so hoch ist wie derjenige von Littau. Luzern liegt im kantonalen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt, Littau unter dem Durchschnitt bezüglich der relativen Steuerkraft.*
- *Die Nettoschuld pro Einwohner liegt in der Stadt Luzern mit 2'214 Fr. um rund 700 Fr. tiefer als in Littau.*

Die Gespräche mit den Exekutivvertretern und weiteren Anspruchsgruppen haben gezeigt, dass eine Steuererhöhung in Luzern infolge der Fusion als unerwünscht betrachtet wird. Zudem soll ein wichtiger Anreiz für die Littauer Bevölkerung gerade darin liegen, dass neu der Steuerfuss von Luzern gilt. Aus diesem Grund wird von einem Steuerfuss von 1.85 ausgegangen.

Luzern muss im Jahre 2004 2.09 Mio. Fr. Finanzausgleichszahlungen leisten, Littau erhält hingegen 2.39 Mio. Fr. aus dem Finanzausgleich. Die fusionierte Stadt Luzern würde 0.29 Mio. Fr. erhalten. Durch die Fusion fahren die beiden Gemeinden lediglich um 3'316 Fr. schlechter, als ihnen rein addiert zustehen würde.

Die Stadt Luzern würde bei gleich bleibendem Steuerfuss im ersten Jahr nach der Fusion ein zusätzliches Defizit von 7.4 Mio. Fr. realisieren, was zu einer Neuverschuldung führt. Im 5. Jahr nach der Fusion wäre das zusätzliche Defizit nur noch 4.5 Mio. Fr. Folgende Möglichkeiten bestehen, damit diesem unerwünschten Nebeneffekt entgegengewirkt werden kann:

- *Der Kanton Luzern zahlt nebst der gesetzlich geregelten Besitzstandgarantie bei den Finanzausgleichszahlungen (lediglich 3'316 Fr.) einen zusätzlichen einmaligen Sonderbeitrag zur Förderung der Fusion, der auf §12 des Finanzausgleichsgesetzes beruht. Es stehen max. 42 Mio. Fr. zur Verfügung. Hier müsste der Regierungsrat zeigen, welchen Stellenwert für ihn Fusionen in der Agglomeration haben.*
- *Das Leistungsniveau wird nicht immer auf dasjenige von Luzern erhöht, sondern auch teilweise dasjenige von Littau übernommen (z. B. Polizeipräsenz). Dies würde aber politisch wohl nur schwer durchsetzbare Entscheide erfordern.*
- *Die fusionierte Stadt Luzern reduziert ihren Aufwand um diese 7.4 Mio. Fr. Dies entspricht 1.1% des jährlichen Haushalts (der fusionierten Stadt), was als realisierbar betrachtet werden kann.*

- Die Stadt Luzern verschuldet sich während ein paar Jahren um diesen Betrag in der Überzeugung, dass nach einigen Jahren ein Return on Investment realisiert wird, z. B. durch zusätzliche Steuereinnahmen.

2.2.3 Auswirkungen auf strategische Politikfelder

Eine eventuelle Fusion zwischen Luzern und Littau beeinflusst verschiedene strategische Politikfelder (vor allem Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Zonenplanung, Wirtschaft) und definiert sowohl das Leben in der fusionierten Gemeinde selbst, als auch ihre Positionierung im nationalen und internationalen Standort-Wettbewerb langfristig neu.

Die Bevölkerung beider Gemeinden weist eine unterschiedliche Alters- und Sozialstruktur auf: Luzern (ältere, wohlhabendere Bevölkerung) kann durch eine Fusion mit Littau (jünger, weniger wohlhabend, hoher Ausländeranteil) eine ausgewogenere Bevölkerungsstruktur erhalten, dem künftigen Verlust an arbeitsfähiger Bevölkerung vorbeugen und Arbeitskräfte sowie deren Steueraufkommen im eigenen Stadtgebiet binden. Zwar muss Luzern kurzfristig die Steuerschwäche der Littauer Bevölkerungsstruktur auffangen, langfristig kann sich dies jedoch als Stabilisierung des Steueraufkommens auszahlen (höherer Anteil an arbeitsfähiger Bevölkerung, weniger Abhängigkeit vom Steueraufkommen juristischer Personen). Die Bevölkerungsstruktur von Littau bringt keine signifikanten Risiken in Bezug auf soziale Wohlfahrt, Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung in eine Fusion ein. Andererseits profitiert Littau vom Ausgleich der Steuerschwäche seiner Bevölkerung.

Bei der Raum- und Zonenplanung ergeben sich Chancen durch das Flächenpotenzial von Littau, das mehr als bisher diversifizierte und spezialisierte Flächen für Wohnen und Wirtschaften anbietet. Luzern kann die strategischen Ziele des Masterplans (Hanser und Partner AG) noch konsequenter verfolgen, ohne befürchten zu müssen, dass verdrängte Nutzungen samt zugehöriger Steuerkraft in konkurrierende Gemeinden abwandern: Die Flächenreserven von Littau bieten alternative Standorte für Wohnen (z. B. naturnahe, ländliche, preiswertere Wohnlagen) und Wirtschaften (z. B. für flächenintensive und/oder weniger wertschöpfungsstarke Betriebe, 2. Sektor, Handwerk usw.). Ein grösseres Angebot an bedarfsgerechten Wohn- und Gewerbeflächen verhindert die Abwanderung von Wohnbevölkerung und Unternehmen, kann sogar Zuwanderung begünstigen und bedeutet – in Verbindung mit dem positiv besetzten Markenzeichen „Luzern“ – einen starken Marketingvorteil im Standortwettbewerb. Ein eventuell niedrigerer Steuerfuss für Littau stärkt die Attraktivität dieses Standortes zusätzlich. Eine solche Entwicklung gestaltet die Wirtschaftsstruktur ausgewogener, krisenresistenter und stabilisiert das Steueraufkommen. Die Bedeutung Littaus als regionale Entwicklungsachse steigt infolge einer besseren Verkehrserschliessung (z. B. S-Bahn). Allerdings muss das Risiko des Flächenverbrauchs deutlich gesehen und durch eine umfeldschonende Planung (z. B. Littauer Berg) aufgefangen werden.

Die weiteren Politikfelder (Mobilität/Verkehr, Bildung/Ausbildung, Kultur/Sport/Freizeit, Soziale Wohlfahrt) werden bereits heute stark durch die regionale Verflechtung in der Agglomeration geprägt. Eine Fusion zweier Gemeinden innerhalb dieser Agglomeration bedeutet eine nur unwesentliche Veränderung für diese Politikfelder. Vorteile lassen sich eher im betrieb-

lich/operativen Bereich gemeinsamer Institutionen und Einrichtungen (z. B. betriebliche Vorteile beim Strassendienst) realisieren.

Strategische Aspekte können sich aus dem grösseren Gewicht der neuen Gesamtstadt im Agglomerationskontext (z. B. in der VBL), bei der Entwicklung gemeinsamer Strategien zur Lösung gemeinsamer Probleme (z. B. Bildung, Sprachkompetenz von Ausländerkindern, Marketing und Tourismusförderung, identische Probleme bei sozialen Brennpunkten usw.) ergeben.

2.2.4 Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse

Durch eine allfällige Fusion von Luzern und Littau kommen zwei unterschiedliche politische Kulturen zusammen. Aufgrund der Grössenverhältnisse werden die Veränderungen für Littau markanter sein. Bei umstrittenen kommunalen Vorlagen ist nicht auszuschliessen, dass bei liberal oder ökologisch geprägten Anliegen der Widerstand durch die Littauer Stimmberechtigten gestärkt oder gar ausschlaggebend sein wird.

Auch bei den Kräfteverhältnissen in den politischen Gremien kommt es zu Veränderungen. Am stärksten von einem Zusammenschluss dürfte die CVP profitieren, die ihre Stellung in der Stadt Luzern ausbauen kann. Gestärkt dürfte auch die SVP aus einer Fusion hervorgehen. Die politische Organisation der Stadt Luzern bietet genügend Handlungsspielraum, der gesteigerten Bevölkerungszahl durch eine Vergrösserung von Exekutive und Legislative Rechnung zu tragen. Beide Gremien sind vergleichsweise klein. Allerdings gilt es darauf zu achten, dass allfällige Fusionsgewinne nicht durch eine zunehmende Komplexität zunichte gemacht werden. Eine Vergrösserung des Parlaments wäre weniger folgenreich als eine Vergrösserung der Exekutive.

Die Sicherstellung einer angemessenen Vertretung der Gemeinde Littau in den politischen Gremien kann vor allem aus der Sicht von Littau als Voraussetzung für eine Fusion ins Spiel gebracht werden. Anzustreben wäre, dass längerfristig solche Vorkehrungen nicht mehr notwendig wären, da beide Gemeinden zu einer neuen Einheit zusammengewachsen sind. Für eine begrenzte Dauer und vor allem für die Exekutive wäre eine zeitlich begrenzte Sitzgarantie als mögliche Lösung denkbar. Besser wäre es jedoch, wenn die politischen Akteure diese Integrationsaufgabe selbst übernehmen könnten, ohne dass dafür spezielle Bestimmungen notwendig wären.

Fusionen von der Art Luzern-Littau können nur bedingt mit Fusionen zweier kleiner Gemeinden verglichen werden. Dennoch muss den Befindlichkeiten der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden. Im besonderen Masse gilt dies für die Einwohner der Gemeinde Littau, für welche die Veränderungen einschneidender sein werden als für die Luzernerinnen und Luzerner.

Nicht zu erwarten ist, dass es durch die zunehmende Grösse zu einer Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der lokalen Politik kommen wird, im Gegenteil: Gemäss einer unlängst durchgeführten Umfrage sind die Luzernerinnen und Luzerner heute nicht nur stärker an der lokalen Politik interessiert, sondern sie beteiligen sich intensiver und sind auch nicht im grossen Masse unzufrieden mit dem Funktionieren der Gemeindedemokratie. Dazu kommt, dass

die Zufriedenheit mit der lokalen Leistungserbringung in zahlreichen Bereichen in Luzern höher liegt als in Littau.

Im Vergleich mit anderen Agglomerationsgemeinden gilt schliesslich, dass in Littau der Anteil der Einwohner, die eine Fusion als sinnvollen Schritt zur Lösung der immer stärker gemeindegrenzenübergreifenden Probleme anschauen, grösser ist. Allerdings ist dieser Anteil auch in Littau noch in der Minderheit.

2.2.5 Weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile

Immaterielle Vor- und Nachteile einer Fusion beziehen sich auf Wirkungen, die Belastungen und Potenziale darstellen, die nicht in Geld zu messen sind. Sie entstehen nach Abschluss der Fusion (Fusionswirkungen) und während des Fusionsprozesses (Prozesswirkungen). Fusionswirkungen können sich auf die Aussenwahrnehmung (Aufwertung der Gesamtstadt auf Kantons- und Bundesebene, aber auch Ängste anderer Gemeinden) und auf die Innenwahrnehmung richten (Aufwertung des Selbstwertgefühls, aber auch Identifikationsverluste der Bürger gegenüber der neuen Gemeinde, sinkendes zivilgesellschaftliches Engagement). Zu erwarten sind positive Effekte der Aussenwahrnehmung auf Kantonsebene und bei Unternehmen, allerdings bedürfen sie der Unterstützung durch eine professionelle Aussenvertretung und ein verbessertes Stadtmarketing der neuen Gesamtstadt. Gleichzeitig dürfte der Einfluss des Kantons auf die Gesamtstadt etwas zurückgehen (Aufsichtsfunktionen). Demgegenüber dürften die negativen Effekte geringfügig sein, begründet als Folge des freiwilligen Zusammenschlusses nach einem Bürgerentscheid, des Bürgerengagements in Quartiersvereinen und der überschaubaren Grössenordnung der neuen Gemeinde (ca. 75'000 Einwohner).

Prozesswirkungen können in der Pre-merger-Phase (Vorfusionsphase) und der Merger-Phase (Fusionsphase) auftreten. Positive Pre-merger-Effekte können in allgemeiner Aufbruchstimmung mit Aufgabenkritik und Abschaffung überholter Regelwerke liegen, negative Effekte können aus vorgezogenen Investitionsentscheidungen der Einzelgemeinden zulasten der Gesamtgemeinde entstehen. Die Ergebnisse der Befragung lassen solche Risiken nicht erkennen.

In der Merger-Phase können Chancen in der kreativen gemeinsamen Gestaltung der neuen Strukturen liegen, was erfahrungsgemäss aber nur bei entsprechend professioneller Moderation/Coaching des Prozesses glückt. Problematischer können Gewinner-Verlierer-Konflikte werden, wenn die Prozesse nicht fair, transparent, rational und kommunikativ gestaltet werden. Luzern und Littau haben aber nach den Umfragen gute Chancen, solche Probleme konstruktiv zu lösen, zumal Personalkündigungen ausgeschlossen werden sollen. Gleichwohl wird empfohlen, die Prozesse über interkommunale Arbeitsgruppen, organisierte Lernprozesse der Mitarbeiter und Moderatoren zu begleiten.

2.2.6 Staatsrechtliche Aspekte

Sowohl nach dem Bundesrecht als auch nach der Staatsverfassung des Kantons Luzern wäre der Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau zulässig, auch wenn damit die Gemeinde Littau ihre Autonomie im Sinne einer formell selbständigen Körperschaft verlieren würde. Nach der unlängst vollzogenen Teilrevision der Staatsverfassung ist die Ent-

wicklung von Gemeinden – und damit grundsätzlich auch deren Vereinigung – zu fördern. Dementsprechend wurden dafür auch verschiedene (finanzielle) Unterstützungsmassnahmen vorgesehen. Aus dem kantonalen Verfassungsrecht lassen sich Anforderungen an funktionsfähige Gemeinden ableiten, die mithin zugleich als wesentliche Kriterien für einen Fusionsentscheid dienen können: Fähigkeit zur selbständigen Erfüllung übertragener und eigener Aufgaben, hohe Qualität und angemessene Quantität der Aufgabenerfüllung (Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit), kostengünstige Aufgabenerfüllung (Wirtschaftlichkeit/Effizienz), Gestaltung des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Umfeldes, Bedürfnis-/Bevölkerungsorientierung, direkte Mitgestaltung / direktdemokratische Mitwirkung im engeren Lebensumfeld sowie Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Wahrnehmung der Interessen gegen aussen. Bei einer Umsetzung eines Gemeindezusammenschlusses ist zudem eine Reihe von weiteren rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten, die sich hauptsächlich aus dem Gemeindegesetz und den Gemeindeordnungen der betroffenen Gemeinden ergeben: Hervorzuheben ist insbesondere, dass es nach dem geltenden Gemeindegesetz (wie auch nach dem Entwurf für ein neues Gemeindegesetz) auf kantonaler Ebene einer Gesetzesänderung bedarf (fakultatives Referendum). Für einen Gemeindezusammenschluss wäre ferner die Zustimmung des Stimmvolkes der beteiligten Gemeinden notwendig (obligatorisches Referendum). In der Gemeinde Littau würde überdies auch der Fusionsvertrag (Regelung über die Gestaltung und die Nebenfolgen einer Vereinigung) in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen (nach dem Entwurf für ein neues Gemeindegesetz wären dafür inskünftig zwingend die Stimmberechtigten zuständig). Mittels einer Bevölkerungsbefragung könnte überdies bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Befindlichkeit der unmittelbar Betroffenen näher eruiert werden. Bezüglich der Sicherstellung der demokratischen Mitwirkung nach erfolgtem Zusammenschluss wäre zu erwägen, die Zahl der Mitglieder des Grossen Stadtrates von Luzern zu erhöhen und/oder der Gemeinde Littau (vorübergehend) eine angemessene Anzahl Sitze zu gewährleisten. Eine (vorübergehende) Sitzgarantie wäre auch für den Stadtrat von Luzern näher zu prüfen.

2.2.7 Fazit

Die wichtigsten Schlussfolgerungen können in der Form von Thesen zusammengefasst werden:

These 1: Eine Fusion ermöglicht die Erhöhung des Dienstleistungsangebotes für die Einwohner der Gemeinde Littau. Gleichzeitig könnten gewisse Einsparungen beim Personal- aber auch beim Sachaufwand erzielt werden. – Quantensprünge im Service Public und bei den Einsparungen sind jedoch nicht zu erwarten, da das Leistungsniveau bereits heute in beiden Gemeinden hoch ist, es handelt sich vielmehr um punktuelle Optimierungen.

- These 2: Eine Fusion würde die Steuerbelastung für die Einwohner von Littau um 3.5 Steuerzehntel senken. Luzern kann sich eine Fusion leisten, weil die Schulden relativ gering sind und der Steuerertrag pro Einwohner sehr hoch ist. Dennoch würde eine Fusion vorübergehend zu Mehrausgaben resp. einer Neuverschuldung von 7.4 Mio. Fr. führen, die aber verantwortbar ist. Die Stadt könnte beispielsweise diese zusätzliche Verschuldung im Hinblick auf einen späteren Return on Investment bewusst akzeptieren oder den Gesamtaufwand der Stadt um 1.1% reduzieren, was diesem Mehraufwand entspricht. Eine Chance bietet zudem eine mögliche finanzielle Unterstützung einer Fusion durch den Kanton.*
- These 3: Eine Fusion hat positive Auswirkungen auf strategische Politikfelder. Im Bereich der Raumplanung bilden die Flächenreserven von Littau alternative Standorte für Wohnen und Wirtschaft. Dadurch kann die Abwanderung von Bevölkerung und Unternehmen verhindert, evtl. sogar der Zuzug in die neue Stadt begünstigt werden. Ein niedriger Steuerfuss in Littau wird die Attraktivität des Standortes stärken! Die Fusion führt zu einer mittelfristig positiven Durchmischung der Bevölkerung. Die eher ältere und wohlhabende Bevölkerung von Luzern durchmischt sich mit einer eher jüngeren, weniger wohlhabenden Bevölkerung von Littau, die zudem einen höheren Ausländeranteil ausweist. Mittelfristig bietet dies Chancen, dem künftigen Verlust an arbeitsfähiger Bevölkerung vorzubeugen und so künftiges Steuereinkommen im eigenen Stadtgebiet zu binden – gerade auch, wenn die Integration zweiter Ausländergenerationen gelingt. Littau profitiert vom Ausgleich der Steuerschwäche der aktuellen Bevölkerung. Eine Fusion ermöglicht schliesslich vermehrtes Denken und Handeln in einem zusammengehörenden funktionalen Raum.*
- These 4: Durch eine Fusion kommen zwei unterschiedliche politische Kulturen zusammen. Bei liberal oder ökologisch geprägten Anliegen könnten die Littauer Stimmberechtigten einzelne Entscheide zu Fall bringen. Profitieren werden bei den Wähleranteilen tendenziell die CVP und die SVP. – Für eine Übergangsfrist kann eine Sitzgarantie für Littauerinnen und Littauer in der neuen städtischen Exekutive oder der Legislative Sinn machen. Eine Bevölkerungsbefragung zeigt, dass die Luzernerinnen und Luzerner nicht weniger an der lokalen Politik interessiert sind als die Littauer. Eine Fusion führt folglich zu keiner Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der lokalen Politik.*

Falls ein Fusionsprojekt in Angriff genommen wird, benötigt das Management des Wandels grosse Beachtung. Nebst einem Strategie- und einem Strukturwandel muss insbesondere Rücksicht auf den kulturellen Wandel genommen werden. Die Bevölkerung und die Mitarbeitenden sind frühzeitig in den Veränderungsprozess einzubeziehen! Nur so kann die Akzeptanz des Projekts erhöht werden. Von Vorteil ist, dass sowohl Luzern als auch Littau entsprechende Erfahrungen bei der Fusion ihrer Bürger- und Einwohnergemeinden sammeln konnten.

Schliesslich werden die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Kanton und die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung in jeder einzelnen Dienststelle massgeblichen Einfluss

haben, welches die tatsächlichen Folgen der Fusion bezüglich der finanziellen Auswirkungen und des Dienstleistungsangebots sein werden. Vor einer Fusionsentscheidung durch die Stimmberechtigten sind diese Aspekte detailliert zu klären und zudem Grundsätze zu formulieren, wie beispielsweise bei der Stellenwiederbesetzung nach Personalabgängen vorzugehen ist, damit die prognostizierten Einsparungen mittelfristig auch tatsächlich realisiert werden können.

3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Grundlagenstudie wurde an Weihnachten 2003 in eine breite öffentliche Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassungsfrist war bis Ende März 2004 vorgesehen gewesen. Die Komplexität der Materie und die parallelen Gesamterneuerungswahlen in Legislative und Exekutive waren die Hauptgründe, weshalb die Vernehmlassungsfrist bis Mitte Mai 2004 verlängert wurde.

Insgesamt gingen 182 Stellungnahmen ein.

Drei verschiedene Zielgruppen wurden eingeladen, zur Grundlagenstudie Stellung zu nehmen:

- Institutionen wie Parteien und Fraktionen, Quartiervereine, Interessenverbände, Kommissionen, Grossrätinnen und Grossräte aus Littau und Luzern;
- die Bevölkerung der beiden Gemeinden;
- die Abteilungen der Verwaltungen.

Die Fragen an die drei Gruppen unterschieden sich leicht. Während bei Institutionen und Privatpersonen auch ihre grundsätzliche Haltung für oder gegen den Gemeindezusammenschluss interessierte, standen bei der internen Vernehmlassung materielle Ergänzungen und Anmerkungen im Zentrum.

Neben Fragen zu den vier Thesen (siehe vorne Ziffer 2.2.7), Chancen und Risiken sowie allgemeinen Bemerkungen wurden Bevölkerung und Institutionen auch im Sinne eines Fazits gefragt, ob sie vor dem Hintergrund der Studie einer Zusammenlegung eher zustimmen würden oder nicht. Insgesamt sind mehr zustimmende als ablehnende Rückmeldungen eingegangen. Sowohl Institutionen aus Littau als auch aus Luzern äusserten sich mehrheitlich positiv zu dieser Frage. Die Rückmeldungen aus der Bevölkerung sind weniger einheitlich: Die Mehrheit der Rückmeldungen aus Littau spricht sich eher für eine Fusion aus, während sich die Mehrheit der Rückmeldungen aus der Luzerner Bevölkerung gegen eine Fusion wendet.

Insgesamt fiel die Zustimmung in Littau etwas deutlicher aus als in Luzern:

Institutionen

<i>Rückmeldungen</i>	<i>Littau</i>	<i>Luzern</i>
zustimmend	10	20
ablehnend	4	11
neutral/keine Angabe	8	12
<i>Total</i>	22	43

Privatpersonen

<i>Rückmeldungen</i>	<i>Littau</i>	<i>Luzern</i>
zustimmend	33	10
ablehnend	10	20
neutral/keine Angabe	2	0
<i>Total</i>	45	30

Die Rückmeldungen der Institutionen auf die Grundlagenstudie zeigen in Littau und in Luzern sehr ähnliche Bilder. Insgesamt stellte sich eine Mehrheit positiv zur Fusionsidee. Nur wenige Stellungnahmen lehnen einen Zusammenschluss kategorisch ab. In manchen werden aber Rahmenbedingungen formuliert, damit auf eine konkrete Diskussion eingetreten werden kann bzw. damit diese Diskussion von Erfolg gekrönt sein wird.

Die Rückmeldungen aus der Bevölkerung der beiden Gemeinden auf die Grundlagenstudie unterscheiden sich dagegen deutlich. Aufgrund der bescheidenen Beteiligung von 45 Personen in Littau (0,25 Prozent der Bevölkerung) und 30 Personen in Luzern (0,05 Prozent der Bevölkerung) lassen sich daraus jedoch kaum inhaltliche Rückschlüsse ziehen. Der geringe Rücklauf auf die Vernehmlassung erstaunt, er könnte auf ein mangelndes Interesse hindeuten. Es ist aber auch möglich, dass zum heutigen Zeitpunkt und beim momentanen Abstraktionsgrad die Frage für die Bevölkerung noch zu wenig aktuell ist.

Die Dienstabteilungen wurden gebeten, auf Unvollständigkeiten oder Ungenauigkeiten in der Studie hinzuweisen sowie Chancen und Risiken im eigenen Zuständigkeitsbereich zu formulieren. Es gingen 42 Rückmeldungen ein. Es zeigte sich, dass die wesentlichsten Bereiche und Problemstellungen in der Studie enthalten sind. Bei einer vertieften Bearbeitung werden selbstverständlich zusätzliche Analysen in weiteren Bereichen notwendig.

Die am meisten geäusserten und wichtigsten Rückmeldungen sind im Folgenden zusammengefasst.

Rückmeldungen aus Littau

Chancen / für eine Fusion sprechend:

- Kurzfristige Realisierung einer Steuer-senkung in Littau
- Imagegewinn / Verbesserung der Aussen-wahrnehmung von Littau
- Gemeinsame Problemlösungen / Gemein-sam mehr Gewicht gegenüber Kanton und Bund
- Die Möglichkeit der kurzfristigen Verbes-erung der finanziellen Situation von Littau
- Kosteneinsparungen in der Verwaltung

Rückmeldungen aus Luzern

Chancen / für eine Fusion sprechend:

- Weitere wirtschaftliche Entwicklungs-möglichkeiten, um sich von der einsei-tigen Fokussierung auf den Tourismus zu lösen, v. a. dank räumlichem Spielraum
- Das Zentrum wird gestärkt und kann sich so besser im nationalen und internatio-nalen Wettbewerb positionieren
- Dienstleistungen der Verwaltung können effizienter erbracht werden: Entweder günstiger bei gleichbleibender Leistung oder bei bleibenden Kosten und ausge-bautem Leistungsangebot
- Qualität des strategischen Managements der Behörden steigt dank ausgedehnte-rem Gebiet und Umfang
- Gesundung der Bevölkerungsstruktur durch Zuwachs jüngerer Generationen

Rückmeldungen aus Littau

Risiken / gegen eine Fusion sprechend:

- Verlust von Heimat oder Identität und der politischen Selbstbestimmung sowie Verlust der Nähe der Bürger zur Behörde und Verwaltung
- Der Zeitraum zwischen der Behandlung im Einwohnerrat bis zur Abstimmung (und allenfalls bis zur Fusion) wird für die Aufrechterhaltung der Dienstleistung in Littau zur Belastungsprobe
- Personalabbau/Arbeitsplatzverlust für Angestellte der Gemeinde Littau
- Mehr Bürokratie, weniger Kundenfreundlichkeit bzw. Kundennähe
- Keine nennenswerten Risiken

Anmerkungen:

- Der Meinungsbildungsprozess muss ausgedehnt und verlängert werden / Es ist die Möglichkeit einer Konsultativabstimmung zu prüfen
- Fusion könnte Ausgangspunkt für visionäre Entwicklung der Region sein / Der Zusammenschluss Luzern-Littau ist nur ein erster Schritt, dem später weitere folgen werden
- Es hat falsche Grundlagen und Fehlinformationen in verschiedenen Bereichen der Studie / Der Bericht hinterfragt nicht kritisch genug
- Konkrete Aussagen zu den Kosten des eigentlichen Fusionsprozesses fehlen
- Die Studie muss verfeinert werden, indem Auswirkungen auf alle Bereiche der Verwaltung aufgezeigt werden

Rückmeldungen aus Luzern

Risiken / gegen eine Fusion sprechend:

- Die finanzielle Leistungsfähigkeit Luzerns sinkt; der „Return on Invest“ nach der Zusammenlegungsphase ist nicht garantiert
- Ein grösseres Luzern schürt Ängste vor einem übermässigen Einfluss innerhalb des Kantons
- Bevölkerung in Luzern und insbesondere in Littau erleidet einen Identitätsverlust, was zu vermehrter politischer Abstinenz statt Partizipation führt
- Die finanziellen Mehrbelastungen während der Zusammenlegungsphase werden grösser als erwartet und belasten das Gemeinwesen länger als prognostiziert
- Luzern erleidet einen Imageschaden wegen des steigenden Ausländeranteils

Anmerkungen:

- Der Zusammenschluss mit Littau kann nur der erste Schritt sein, es müssen weitere Gemeinden dazukommen
- Würden die beiden Gemeinden ihre Hausaufgaben machen (v. a. Finanzen, auch Verkehr), wäre eine Fusion nicht nötig
- Ängsten in der Bevölkerung muss mit klarem Bekenntnis zu den Quartieren begegnet werden (Erschliessung mit ÖV, Stellung der Quartiervereine)
- Es treffen zwei Gemeinden mit unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen und Kulturen aufeinander
- Sitzgarantien werden meist als vorübergehende Massnahme betrachtet; ob sie mehrheitlich gewünscht oder abgelehnt werden, lässt sich aus den Rückmeldungen nicht ablesen

4 Stellungnahmen des Gemeinderates von Littau und des Stadtrates von Luzern

Der Stadtrat von Luzern und der Gemeinderat von Littau haben die Grundlagenstudie über die Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau an verschiedenen Workshops diskutiert.

Während der Stadtrat von Luzern eine Fusion und eine Weiterbearbeitung des Fusionsprojektes einhellig befürwortet (vgl. Gesamtplanung 2005–2008, Vierjahresziel A3.1), steht der Gemeinderat von Littau dem Fusionsprojekt im heutigen Zeitpunkt eher skeptisch gegenüber. Die Ratsmitglieder brauchen aber für eine inhaltliche Diskussion dieses strategisch wichtigen Geschäftes mehr Zeit. Einerseits wegen der grossen Veränderungen, die das Jahr 2008 mit dem Neuen Finanzausgleich NFA und der neuen Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden mit sich bringt, anderseits weil die Ratsmitglieder heute noch nicht die Vor- und Nachteile einer Fusion umfassend den Vor- und Nachteilen anderer Zusammenarbeitsformen gegenüberstellen können. Ferner sind nach Meinung des Gemeinderates Littau auch weitere laufende Projekte in die ganze Fusionsdiskussion miteinzubeziehen.

Auf Grund der heutigen Erkenntnisse und auf Grund der Ergebnisse aus der vorliegenden Grundlagenstudie würde sich der Gemeinderat von Littau im jetzigen Zeitpunkt gegen eine Fusion aussprechen. Der Gemeinderat möchte aber die Tür für weitere Verhandlungen nicht zuschlagen. Er wünscht deshalb mehr Zeit, um sich entscheiden zu können. In diesem Zusammenhang wird auch auf die einleitenden Bemerkungen unter Ziff. 1.2 verwiesen. Zudem ist bei der Beurteilung des Grundlagenberichtes zu berücksichtigen, dass gewisse Punkte des Berichtes durch vollzogene Veränderungen, wie die Regionalisierung des Zivilstandsamtes und der Bezug der zentralen Gemeindeverwaltung Littau in Reussbühl, überholt sind und nicht mehr den heutigen Tatsachen entsprechen.

Der Stadtrat von Luzern respektiert die Haltung des Gemeinderates von Littau. Im gegenseitigen Einvernehmen wurde beschlossen, den beiden Parlamenten zur vorliegenden Motion heute einen Zwischenbericht zu erstatten. Er zeigt das weitere Vorgehen auf, insbesondere die Organisation, in der die Vorbereitungsarbeiten für den folgenden B+A „Fusionsvertrag“ geleistet werden sollen.

Unabhängig von ihren materiellen Stellungnahmen sind der Gemeinderat und der Stadtrat übereingekommen, dass sie im heutigen Zeitpunkt das Ziel verfolgen, das Fusionsthema in jedem Fall so weit zu prüfen und zu konkretisieren, damit sie dieses dem Stimmvolk vorlegen können. Diese Abstimmung soll nicht den Charakter einer Repräsentativumfrage erhalten,

sondern konkrete Antworten auf sich stellende Fragen beinhalten. Darum schlagen die beiden Exekutivbehörden vor, bis Juni 2007¹ einen Fusionsvertrag vorzulegen. Er wird insbesondere Aussagen machen über Name der Gemeinde, Fusionszeitpunkt inkl. das allgemeine Verfahren bis dahin und darüber hinaus, Steuerfuss und finanzielle Entwicklung, hauptsächliche Standorte der Verwaltungseinheiten, Übergangsregelungen für das Personal, Kosten der Fusion, Zahl der Exekutiv- und Legislativsitze, allfällige Sitzgarantien.

Zur Klärung dieser und ähnlich bedeutsamer Fragen ist eine sorgfältig zusammengestellte Projektorganisation notwendig, die beide Partner gerecht behandelt. Vorgesehen sind eine Projektsteuerung bestehend aus den 10 Mitgliedern der Exekutiven und eine Projektgruppe um eine externe Projektleiterin / einen externen Projektleiter.

Die beiden Exekutivräte wollen die Projektorganisation in eigener Kompetenz einsetzen. Finanzrechtlich kann der Gemeinderat von Littau bis maximal Fr. 120'000.– in eigener Kompetenz entscheiden, der Stadtrat bis Fr. 250'000.–. Diese Kostenrelation wird mit der vorgesehenen Projektorganisation, die mehrheitlich von verwaltungsinternen Kräften getragen wird, nicht erreicht. Vor dem Hintergrund dieser Faktenlage werden die Exekutiven die Projektorganisation in eigener Kompetenz mit der Ausarbeitung eines Fusionsvertrages beauftragen können. Die Kosten des Projekts werden entsprechend der ständigen Wohnbevölkerung per Ende 2003 im Verhältnis 16'119 zu 57'253 aufgeteilt (Zahlen aus Statistischem Jahrbuch des Kantons Luzern 2005). Wegen des Kostenteilers und der Kompetenzgrenze in Luzern können für Littau maximal Kosten von rund 70'000 Franken anfallen.

Zur Vorbereitung des Fusionsvertrages und zur internen Entscheidungsfindung werden die beiden Exekutivräte gemeinsam weitere Entscheidungsgrundlagen erarbeiten und die Diskussion zu punktuellen Aussagen bzw. Nichtaussagen im Grundlagenbericht vertiefen. Unter anderem sollen die Auswirkungen auf die Verwaltungen (Anzahl Stellen pro Aufgabenbereich, Lohnvergleiche, Verwaltungskostenanteil), die Auswirkungen auf die Finanzen (Unterstützung durch Kanton) usw. vertieft geprüft werden. Diese, primär auf Exekutivebene angesiedelte Arbeit läuft parallel zur Erarbeitung des Fusionsvertrages durch die paritätisch zusammengestellte, primär auf Verwaltungsebene angesiedelte Projektorganisation mit externer Projektleitung. Diese hat die Aufgabe, zuerst das konkrete Verfahren zur Erarbeitung des Fusionsvertrages detailliert zu planen.

¹ Falls der Souverän in beiden Gemeinden der Fusion auf den unter 5.2 vorgeschlagenen Zeitpunkt (1. Januar 2010) zustimmt, wäre gleichzeitig die Amtszeit der aktuell gewählten Exekutiven zu verlängern, damit nicht innerhalb unverhältnismässig kurzer Zeit zwei Wahlen stattfinden. Gemäss Art. 63 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (SRL 150) wäre die Amtszeitsverlängerung bis spätestens 30. Juni 2007 zu beschliessen.

§ 63 Amtsdauer der Gemeindeorgane

1 Die Amtsdauer der Gemeindeorgane endet mit der Vereinigung oder der Teilung der Gemeinden.

2 Die Stimmberechtigten können frühestens mit der Zustimmung zur Vereinigung oder Teilung der Gemeinden die Amtsdauer der von ihnen gewählten Organe bis zum Zeitpunkt der Vereinigung oder Teilung verlängern. Über eine Verlängerung der Amtsdauer des Gemeinderates, des Friedensrichters oder der Friedensrichterin und eines allfälligen Gemeindeparlaments ist bis spätestens 30. Juni des Vorwahljahres zu beschliessen.

Es soll ein Drehbuch entstehen, das sämtliche Termine festhält, allen Betroffenen mitgeteilt wird und an das sich alle zu halten haben. Wenn spätestens Mitte 2006 der Gemeinderat und der Stadtrat zur Fusionsfrage politisch Stellung bezogen haben, kann die Behandlung des Entwurfs für einen Fusionsvertrag in den Exekutiven gemäss Drehbuch erfolgen, die in der Verabschiedung eines B+A Fusionsvertrag enden wird.

5 Projektplan und Meilensteine

Der Projektplan zeigt auf, mit welchen Schritten und in welchen zeitlichen Dimensionen eine Fusion realisiert werden könnte. Nach dieser Planung wird die Stimmbevölkerung im Juni 2007 darüber entscheiden, ob die Fusion vollzogen wird.

5.1 Meilensteine

Meilenstein 1: Zwischenbericht

Die Parlamente in Littau und Luzern werden über den Zwischenstand des Zusammenlegungsprojektes informiert.

Unabhängig von ihren materiellen Stellungnahmen sind der Gemeinderat und der Stadtrat übereingekommen, dass sie im heutigen Zeitpunkt das Ziel verfolgen, das Fusionsthema in jedem Fall so weit zu prüfen und zu konkretisieren, damit sie dieses dem Stimmvolk vorlegen können. Die Volksabstimmung über die Fusion ist im Meilenstein 3 vorgesehen.

Meilenstein 2: politische Stellungnahme der Exekutiven

Auf Exekutivebene haben bilaterale Gespräche stattgefunden, dadurch können die Auswirkungen eines Zusammenschlusses besser abgeschätzt werden. Auf Grund dieser erweiterten Abklärungen können die Exekutiven eine politische Entscheidung treffen.

Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern einigen sich dazu über die Themen, die besprochen werden sollen, und den Zeitplan. So kann sichergestellt werden, dass die zur Verfügung stehende Zeit effizient genutzt wird.

Meilenstein 3: Volksabstimmung über den Fusionsvertrag

Um Parlamenten und Volk eine abstimmungsreife Vorlage präsentieren zu können, bereitet eine Projektorganisation einen Fusionsvertrag vor.

Der Fusionsvertrag wird von den Exekutiven und von den Legislativen beschlossen. Darauf wird der Fusionsvertrag der Stimmbevölkerung in beiden Gemeinden zur Abstimmung vorgelegt. Die Fusion kommt nur zustande, wenn der Vertrag von der Bevölkerung beider Gemeinden angenommen wird. Lehnt die Bevölkerung einer Gemeinde den Vertrag ab, so ist er hinfällig und das Projekt erledigt.

Meilenstein 4: Fusion wird vollzogen

Falls in der Volksabstimmung in beiden Gemeinden dem Fusionsvertrag zugestimmt wird, gilt es, die beschlossene Fusion umzusetzen. Als frühest möglicher Zeitpunkt der tatsächlichen Zusammenlegung wird realistischerweise der 1. Januar 2010 angesehen.

Vorgängig wird eine Volksabstimmung über die Gemeindeordnung der neuen Gemeinde notwendig sein.

5.2 Zeit- und Vorgehensplan

MS	Datum	Arbeitsschritt/Meilenstein
1a.	25. Mai 05 (Littau)	Kenntnisnahme ² des Zwischenberichtes durch den Einwohnerrat
1b.	9. Juni 2005 (Luzern)	Kenntnisnahme ² des Zwischenberichtes durch den Grossen Stadtrat
	Aug. 2005	Einsetzen der Projektorganisation (siehe Anhang 1)
	Aug. 2005 bis Juli 2006	Erarbeitung des Fusionsvertrages in der Projektorganisation
	Aug. 2005 bis Mai 2006	Bilaterale Gespräche der Exekutiven und wo nötig der Verwaltungen in funktional entsprechenden Bereichen. Sie dienen neben der Grundlagenstudie und den Erfahrungen im Amt als Grundlage für die politische Entscheidung der Exekutiven.
	Mai 2006 bis Juli 2006	Definitive Entscheidungsfindung der Exekutiven. Vorbereitung der Kommunikation des Entscheides.
2a.	Juli 2006	Die Grundlagen für den Entwurf des Fusionsvertrages mit allen Aufgaben, Terminen und Beteiligten sind erarbeitet und von der Projektsteuerung genehmigt.
2b.	Juli 2006	Offizielle Stellungnahmen von Gemeinderat und Stadtrat zur Fusionsfrage gegenüber der Öffentlichkeit.
	Juli 2006 bis Dez. 2006	Bearbeitung des Fusionsvertrages in den Exekutiven gemäss Drehbuch.
	Jan. 2007	Verabschieden des Fusionsvertrages durch Gemeinderat und Stadtrat
	April 2007	Beschluss ³ des Fusionsvertrages inkl. Kredit durch die Parlamente.

² Bei ablehnender Kenntnisnahme liegt es im Ermessen der Exekutiven, nach Auswertung der politischen Diskussion über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Je nach Begründung und Zustandekommen einer ablehnenden Kenntnisnahme könnte das Fusionprojekt vorzeitig beendet sein oder der Fusionsvertrag trotzdem erarbeitet werden.

³ Falls eines der Parlamente den Fusionsvertrag ablehnt, findet keine Volksabstimmung statt. Das Projekt ist damit beendet. Damit eine Volksabstimmung stattfinden kann, müssen beide Parlamente den Fusionsvertrag beschliessen. Die Exekutiven und Legislativen der beiden beteiligten Gemeinwesen können indes zustimmende oder ablehnende Empfehlungen an die Stimmbevölkerung abgeben.

MS	Datum	Arbeitsschritt/Meilenstein
3.	Juni 2007	Volksabstimmung über die Fusion auf Grund des Fusionsvertrages – mit Kredit für die Umsetzung – inkl. Verlängerung der Amtsdauer der Gemeindeorgane bis zum Fusionszeitpunkt
		– Falls der Fusionsvertrag in einer oder beiden Gemeinden abgelehnt wird: Ende des Fusionsprojektes – Falls dem Fusionsvertrag in beiden Gemeinden zugestimmt wird: Umsetzung gemäss Fusionsvertrag, wie im Folgenden skizziert
	Sommer 2007	Einsetzen einer neuen Projektorganisation „Fusion“
	Erste Hälfte 2009	Abstimmung über die neue Gemeindeordnung
	Herbst 2009	Neuwahlen der gemeinsamen Legislative, Exekutive und weiterer Organe
4.	01.01.2010	frühest möglicher Fusionszeitpunkt

6 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb, von diesem Zwischenbericht und dem geplanten Vorgehensplan zustimmend Kenntnis zu nehmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 20. April 2005

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 13 vom 20. April 2005 betreffend

Fusion Littau-Luzern. Zwischenbericht / Weiteres Vorgehen

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und Art. 52 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

Vom Bericht „Fusion Littau-Luzern. Zwischenbericht / Weiteres Vorgehen“ wird zustimmend Kenntnis genommen.

Luzern, 9. Juni 2005

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Bruno Heutschy
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber



Anhang

Projektorganisation „Fusionsvertrag Littau-Luzern“

Zweck

- Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern beabsichtigen, einen Fusionsvertrag, der die wesentlichsten Eckwerte einer möglichen Zusammenlegung der Gemeinde Littau mit der Stadt Luzern festhält, dem Stimmvolk im Juni 2007 zur Abstimmung vorzulegen. Der Fusionsvertrag hält alle relevanten Rahmenbedingungen fest, unter denen ab Sommer 2007 die Fusion umgesetzt werden könnte, und welche Kosten dabei entstehen.
- Zu dessen Erarbeitung wird eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt.
- Die im Verlauf dieses Projektes entstehenden Kosten werden von den Gemeinden im Verhältnis 16'119 (Littau) zu 57'253 (Luzern) getragen; der Kostenteiler entspricht dem Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerungen gemäss statistischem Jahrbuch des Kantons Luzern 2005.

Rahmenbedingungen

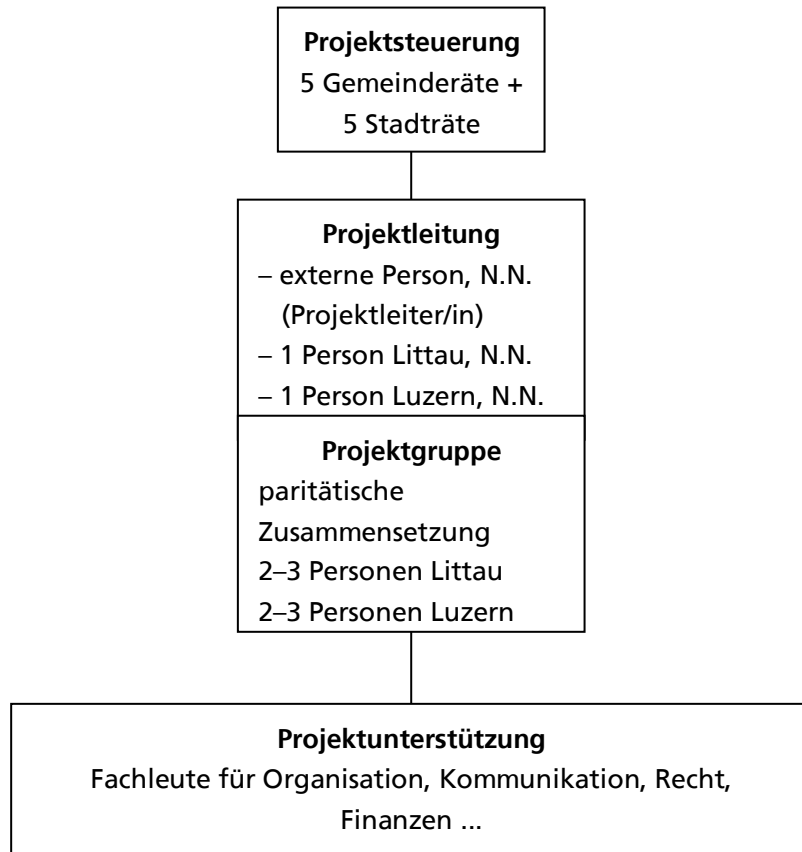
- Reformprojekt Gemeinden 2000+
- Motion „Für einen Planungsbericht zur Fusion der Gemeinde Littau und der Stadt Luzern“
- Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (SRL 150) § 63
- Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern sichern ihre uneingeschränkte Unterstützung zu und garantieren die offene, umfassende Mithilfe der Verwaltungen.

Ziel und Unterziele

- Z1 Die Projektorgane erarbeiten einen Fusionsvertrag, der den Stimmberechtigten der beiden Gemeinden im Juni 2007 zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Der Vertrag beschränkt sich auf das Notwendigste bezüglich Sachgebieten und Aufgaben der neuen Gemeinde. Dies betrifft insbesondere
- was für die abstimmende Bevölkerung von Bedeutung ist;
 - was rechtlich erforderlich ist;
 - was notwendig ist, um einen geregelten und für die beteiligten Menschen verträglichen Übergang von den bestehenden Gemeinden zur neuen Gemeinde sicherzustellen.
- Z2 Die Projektorgane erarbeiten die Grundlagen für einen Fusionsvertrag (Entwurf und Zeitplan, nach dem ab Sommer 2006 die Beratung über den Vertragsentwurf geführt wird). Diese Grundlagen liegen spätestens im Juni 2006 vor und sind danach verbindlich.
- Z3 Gemeinderat und Stadtrat diskutieren in bilateralen Gesprächen und halten die Ergebnisse in ihren je einzelnen Stellungnahmen zum Fusionsprojekt bis spätestens Mai 2006 fest.
- Z4 Die Kosten der Fusion sind zu ermitteln und die entsprechenden Kreditvorlagen für die beiden Parlamente vorzubereiten.

Projektorganisation und Projektorgane

Die Projektorgane werden grundsätzlich paritätisch zusammengesetzt.



Zusammensetzung und Aufgaben der Projektorgane

Projektsteuerung

- Besteht aus dem Gesamtgemeinderat und dem Gesamtstadtrat.
- Jedes Mitglied hat eine Stimme.
- Der Projektleiter / die Projektleiterin hat beratende Stimme.
- Entscheidet über alle wesentlichen Schritte.
- Nimmt die Meilensteine ab.
- Setzt die externe Projektleiterin / den externen Projektleiter ein.
- Sorgt für die Informationen gegen innen und gegen aussen.

Projektleitung

- Besteht aus der Projektleiterin / dem Projektleiter, einer Person aus der Littauer Verwaltung und einer Person aus der Luzerner Verwaltung.
- Ist verantwortlich für die operative und strategische Führung des Fusionsprojektes.
- Organisiert und koordiniert das Projekt und stellt den Erfolg in Bezug auf Ziele, Zeit, Kosten und Qualität sicher.
- Hat eine Ausgabenkompetenz in der Höhe des Budgets.
- Hat das Recht, in sämtliche für ihren Auftrag wesentliche Daten Einsicht zu nehmen. Die Gemeinden stellen die Unterlagen auf eigene Rechnung zur Verfügung.
- Kann für die Behandlung von Spezialfragen Fachgruppen bilden und externe Fachleute beiziehen. Sie erteilt den Fachgruppen konkrete Aufträge.
- Dokumentiert zuhanden der Projektsteuerung die Entwicklung des Projektes gewissenhaft und rechtzeitig mittels periodischer Zwischenberichte. Diese Berichte enthalten immer den aktuellen Stand sowie potenzielle Probleme, Chancen oder Risiken des Projektes.

externer Projektleiter/in

- Wird von der Projektsteuerung bezeichnet, beauftragt und entschädigt.
- Stellt den detaillierten Aktionsplan auf.
- Überarbeitet den Themenkatalog der bilateralen Gespräche zwischen Gemeinderat von Littau und Stadtrat von Luzern.
- Überwacht die bilateralen Gespräche und stellt deren Erfolg in Bezug auf Zeit und Qualität sicher.
- Leitet Sitzungen der Projektleitung und der Projektsteuerung.
- Dokumentiert und überwacht den Projektfortschritt und greift bei Abweichungen nach Absprache mit der Projektleitung ein.
- Koordiniert alle Informationen, aktualisiert die Planungsdokumentationen, erfasst und indexiert alle wichtigen von der Projektgruppe zusammengetragenen Informationen und stellt diese der Projektleitung und der Projektsteuerung zur Verfügung.

Projektgruppe

- Besteht aus je 3 Personen aus den Verwaltungen der beiden Gemeinden.
- Erfüllt ihre Aufgaben nach Weisung der Projektleiterin / des Projektleiters oder der Projektleitung.
- Unterstützt die Projektleitung in ihrer Aufgabenerfüllung.