



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Bericht**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 10. Dezember 2008 (StB 1116)

B 46/2008

## **Beitritt zum Projekt Starke Stadtregion Luzern**

**Vom Grossen Stadtrat mit zwei  
Protokollbemerkungen zustimmend  
zur Kenntnis genommen  
am 29. Januar 2009  
(Protokollbemerkung am Schluss dieses  
Dokuments)**

## Bezug zur Gesamtplanung 2009–2013

|                             |                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Leitsatz A:</b>          | Luzern wächst zur starken Region heran.                                                                                                                           |
| <b>Stossrichtungen A2:</b>  | Die Stadt pflegt im Interesse einer dynamischen Region eine intensive Zusammenarbeitskultur mit den Nachbargemeinden und dem Kanton.                              |
| <b>A3:</b>                  | Die Stadt schliesst sich mit allen dazu bereiten Nachbargemeinden zu einer neuen Stadtgemeinde zusammen.                                                          |
| <b>Fünfjahresziel A2.1:</b> | Kanton und Stadt streben gemeinsam mit den Agglomerationsgemeinden eine wirtschafts- und siedlungspolitische Entwicklungsstrategie für die Stadtregion Luzern an. |
| <b>Fünfjahresziel A3.2:</b> | Die Stadt Luzern setzt sich aktiv für die Fusion mit anderen Gemeinden ein.                                                                                       |
| <b>Projektplan:</b>         | L02001                                                                                                                                                            |

## Übersicht

Mit dem Ziel einer besseren und stärkeren Positionierung des Kantons Luzern im nationalen und internationalen Wettbewerb wurden bereits vor einigen Jahren verschiedene Massnahmen eingeleitet. Dazu gehört auch die Überprüfung der Gemeindestrukturen. Zu erwähnen sind dabei für die Region Luzern das Projekt „Agglomeration und Stadt Luzern PASL“, die Grundlagenstudie „Starke Stadtregion Luzern“ im Auftrag von Kanton und Stadt Luzern sowie der Planungsbericht „Starke Stadtregion Luzern?“ im Auftrag der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens. Gemeinsam ist allen Abklärungen in der Region Luzern: Sie stellen bestehende Überstrukturen sowie ein markantes Verbesserungspotenzial der überkommunalen Zusammenarbeit fest. Die genannten Grundlagen, ergänzt vom Planungsbericht des Regierungsrates „Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes“, werden im vorliegenden Bericht vorgestellt.

Die Gemeindeexekutiven von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern haben übereinstimmend festgestellt, dass es jetzt an der Zeit ist, mögliche künftige Entwicklungen umfassend zu überprüfen. Sie wollen gemeinsam das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ starten, das in drei Phasen unterteilt ist: Abklärung, Erarbeitung, Umsetzung. Der gesamte Prozess ist ergebnisoffen. Deshalb erhält jede am Projekt beteiligte Gemeinde am Ende bzw. vor Beginn jeder Phase Gelegenheit zu entscheiden, das Projekt weiterzuführen oder auszusteigen. Der vorliegende Bericht betrifft die erste Phase Abklärung, die wiederum

in vier Schritte unterteilt ist: 1. Projektvorbereitung; 2. Grundlagenerarbeitung in strategischen Varianten; 3. Evaluation; 4. Schlussbericht.

Die Gemeindeexekutiven von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern sowie der Regierungsrat des Kantons Luzern haben sich auf eine Grundsatzvereinbarung geeinigt, nach deren Massgabe die nachhaltige, strukturelle Stärkung der Stadtregion Luzern in zwei Varianten geprüft werden soll: Variante „verstärkte Kooperation“ und Variante „Fusion“. Die Grundsatzvereinbarung hält die Ziele für die Abklärungen fest, umreisst die wichtigsten Untersuchungsgebiete, zeigt sowohl den Zeit- als auch den Finanzplan auf und definiert den Kostenverteiler. Für die Stadt Luzern ist mit externen Kosten von Fr. 160'000.– zu rechnen. Die Abklärungsphase soll mit einem Schlussbericht Ende 2010 vollendet sein.

Zeigen sich in diesem Schlussbericht klare Vorteile für eine Variante, werden die Gemeindeparlamente und/oder die Stimmberechtigten ersucht, dem nächsten Projektschritt beizutreten. Über diesen möglichen zweiten Schritt wird mit dem Beitritt zur Abklärungsphase noch keinerlei Präjudiz geschaffen.

Die Gemeindeexekutiven von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern beabsichtigen deshalb, dem Projekt Starke Stadtregion Luzern gemäss Grundsatzvereinbarung über die Abklärungsphase beizutreten. Die unterschiedliche Ausgangslage in den Gemeinden führt zu unterschiedlichen Vorgehensweisen:

- Die Gemeinderäte von Adligenswil und Ebikon werden die entsprechende Vorlage zur Legitimation direkt den Stimmberechtigten vorlegen.
- Die Gemeinderäte von Emmen, Horw und Kriens legen ihren Einwohnerräten je einen Bericht und Antrag vor und empfehlen die Unterstellung unter das obligatorische Referendum.
- Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern sind aufgrund ihrer Planungen und der beschlossenen Fusion bereits für die Abklärungsphase des Projekts Starke Stadtregion Luzern legitimiert.

| <b>Inhaltsverzeichnis</b>                                                                                    | <b>Seite</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>1 Ausgangslage</b>                                                                                        | <b>6</b>     |
| <b>2 Wichtige Stationen der Agglomerationspolitik</b>                                                        | <b>7</b>     |
| 2.1 Projekt Agglomeration und Stadt Luzern PASL                                                              | 7            |
| 2.2 Grundlagenstudie Basler+Partner                                                                          | 10           |
| 2.3 Planungsbericht des Regierungsrates „Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes“            | 12           |
| 2.4 Planungsbericht Prognos „Starke Stadtregion Luzern?“                                                     | 14           |
| <b>3 Planungsbericht Prognos „Starke Stadtregion Luzern?“ – gemeindespezifische Profile und Empfehlungen</b> | <b>16</b>    |
| 3.1 Allgemeine Aussagen                                                                                      | 16           |
| 3.2 Handlungsempfehlungen für die Gemeinden                                                                  | 16           |
| 3.2.1 Beitritt zur Steuerungsgruppe                                                                          | 16           |
| 3.2.2 Zweck der Steuerungsgruppe festlegen                                                                   | 17           |
| 3.2.3 Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren                                                                 | 17           |
| <b>4 Projekt Starke Stadtregion Luzern</b>                                                                   | <b>18</b>    |
| 4.1 Allgemeines – Grundsatzvereinbarung                                                                      | 18           |
| 4.2 Ziele und Vorgehensweise                                                                                 | 19           |
| 4.3 Projektskizze                                                                                            | 19           |
| 4.3.1 Projektvorbereitung                                                                                    | 20           |
| 4.3.2 Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“                 | 20           |
| 4.3.3 Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“                                                    | 20           |
| 4.3.4 Schlussbericht                                                                                         | 20           |
| 4.4 Zeitplanung                                                                                              | 21           |
| 4.5 Organisation                                                                                             | 21           |
| 4.5.1 Projektsteuerung                                                                                       | 21           |
| 4.5.2 Projektleiterin/Projektleiter                                                                          | 22           |

|          |                                                 |           |
|----------|-------------------------------------------------|-----------|
| 4.5.3    | Fachliche Arbeit                                | 22        |
| 4.5.4    | Kreis 2                                         | 22        |
| 4.5.5    | Öffentlichkeit                                  | 22        |
| 4.6      | Kosten und Kostenteiler                         | 22        |
| 4.7      | Obligatorisches Referendum                      | 23        |
| <b>5</b> | <b>Würdigung durch den Stadtrat</b>             | <b>23</b> |
| 5.1      | Ein starkes Zentrum für einen starken Kanton    | 23        |
| 5.2      | Projekt Starke Stadtregion Luzern               | 24        |
| 5.2.1    | Kooperation oder Fusion?                        | 24        |
| 5.2.2    | Mitwirkung im Projekt Starke Stadtregion Luzern | 25        |
| <b>6</b> | <b>Antrag</b>                                   | <b>26</b> |

## **Anhang**

Grundsatzvereinbarung

## **Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1 Ausgangslage**

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern streben in Zusammenarbeit mit dem Kanton eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an. Mit dem Projekt Starke Stadtregion Luzern soll nun abgeklärt werden, ob dieses Ziel durch eine Vereinigung (Fusion) und/oder durch eine verstärkte Kooperation der Gemeinden erreicht werden kann. Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Stadtrat über den Stand der bisherigen Vorbereitungen für dieses Projekt. Der Stadtrat hat die Grundsatzvereinbarung für die erste Projektphase unterzeichnet, deren Inhalt und Ziel vorerst nur das Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen ist.

Ausser in Littau und Luzern sind in allen Gemeinden Volksabstimmungen beabsichtigt, obwohl es zu den exekutiven Kernkompetenzen jedes Gemeinderates gehört, die Entscheidungsgrundlagen zur Wahrung aller Optionen im Hinblick auf die bestmögliche Entwicklung seiner Gemeinde zu erarbeiten. Dazu muss er normalerweise keine vorgängige Zustimmung des Gemeindeparlaments und/oder der Stimmberechtigten einholen. Es hat sich in den letzten Monaten und Jahren aber gezeigt, dass die Agglomerationspolitik und die Fusionsfrage in allen Gemeinden kontrovers diskutiert werden und teilweise starke Emotionen mit der Thematik verbunden sind. Bei dieser Ausgangslage ist es gerechtfertigt, bereits zu Beginn des Projekts eine demokratische Legitimation einzuholen und die Projektarbeit mit einem Mandat der Bevölkerung zu festigen.

Die Diskussionen in den Gemeindeparlamenten und die Abstimmungen in den einzelnen Gemeinden sind insofern koordiniert worden, als diese so weit als möglich auf einem identischen Bericht und Antrag basieren und im gleichen Zeitraum bzw. am gleichen Abstimmungswochenende stattfinden werden.

Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern haben während des gemeinsamen Fusionsprozesses klar kommuniziert, dass die Vereinigung von Littau und Luzern der erste Schritt hin zu einer umfassenderen Stadtgemeinde sei. Zudem ist diese Zielsetzung in der Gesamtplanung seit mehreren Jahren fest verankert und wird von einer deutlichen Mehrheit des Grossen Stadtrates getragen. Für den Stadtrat erübrigt sich darum, die Zustimmung des Grossen Stadtrates einzuholen. Indessen will er mit seiner Partnerbehörde auf Grundlage des vorliegenden Berichtes den öffentlichen, politischen Diskurs fortführen.

## **2 Wichtige Stationen der Agglomerationspolitik**

Die Gemeinden der engeren und weiteren Agglomeration pflegen seit Jahrzehnten in verschiedenen Organisationen eine erfolgreiche Zusammenarbeit bei der Erfüllung diverser Aufgaben, namentlich in den Bereichen Versorgung, Entsorgung, öffentlicher Verkehr, Kultur. Die Veröffentlichung des vom Kanton und der Stadt Luzern in Auftrag gegebenen Grundlagenberichts von Ernst Basler+Partner AG (nachfolgend: Basler+Partner) im Januar 2007 (vgl. nachfolgenden Abschnitt 2.2) und der Beschluss der Gemeinden Luzern und Littau, auf den 1. Januar 2010 zu fusionieren, haben die Dynamik der Agglomerationspolitik erhöht. In anderen an die Stadt Luzern angrenzenden Gemeinden wurde die Frage, ob die Vereinigung mit der Stadt Luzern oder einer anderen Gemeinde zu prüfen sei, in den letzten Jahren immer wieder aufgeworfen. Eine grundsätzliche und abschliessende Klärung ist jedoch bis heute ausgeblieben.

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens (nachfolgend Prognos-Gemeinden) haben die Anregung aus dem Grundlagenbericht von Basler+Partner aufgenommen und sich gemeinsam auf eine Projektarbeit in der sogenannten Steuerungsgruppe vorbereitet. Dazu haben die fünf Gemeinden einen Planungsbericht bei Prognos AG, Basel (nachfolgend: Prognos), erarbeiten lassen (vgl. nachfolgenden Abschnitt 2.4). Gestützt auf die Empfehlungen dieses Planungsberichts wurde in der Folge zusammen mit den Gemeinden Littau und Luzern und dem Regierungsrat des Kantons Luzern das vorliegende Projekt Starke Stadtregion Luzern als Fusions- und Kooperationsabklärungsprojekt in die Wege geleitet. Zum Begrifflichen: Vorab im Grundlagenbericht von Basler+Partner wird der Begriff Steuerungsgruppe verwendet. Im vorliegenden Bericht ist bei der Umsetzung in diesem Zusammenhang die Rede vom Projekt Starke Stadtregion Luzern. Dies entspricht einer Empfehlung aus dem Planungsbericht von Prognos.

Im Nachfolgenden werden die wichtigsten Stationen der Agglomerationspolitik der letzten Jahre im Raum Luzern kurz dargestellt.

### **2.1 Projekt Agglomeration und Stadt Luzern PASL**

(Zusammenfassung des Berichts von Interface, Luzern, vom 23. März 2006)

Die Entwicklung von PASL lässt sich grob in drei Phasen einteilen: die Entstehungsgeschichte, die Erarbeitung des Leitbilds und die Umsetzung von vier Teilprojekten.

Die Entstehungsgeschichte (Phase I) reicht bis in die Neunzigerjahre zurück: In Luzern griffen damals verschiedene Akteure das Thema einer Zusammenarbeit in der Agglomeration auf. Wie in anderen Regionen der Schweiz bildete die Frage des Ausgleichs der Zentrumslasten einerseits und die fehlende Struktur einer regionalen Zusammenarbeit andererseits die unmittelbare Motivation für diese Vorstösse. Eine zentrale Rolle spielte in dieser Entstehungs-

phase die Konferenz der Gemeindepräsidenten der Agglomeration, deren Mitglieder 1998 ein Papier zum Thema verfassten.

Im Jahr 2000 formulierte der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) zusammen mit dem Kanton einen Projektbeschrieb „Projekt Agglo und Stadt LuzernPASL“. Dieser sah ein stufenweises Vorgehen zur Bewältigung der Agglomerationsproblematik vor. Dazu wurde im Dezember 2000 ein Konsortiumsvertrag unterzeichnet. Zu den Unterzeichnenden gehörten 18 Gemeinden der Agglomeration Luzern, der Kanton sowie der Verband Luzerner Gemeinden.

In Phase II postulierte PASL das Konzept einer „lernenden Region“ als Problemlösungsstrategie. Den Ausgangspunkt bildete die Erarbeitung eines Leitbilds. Dieses sollte als Basis für eine interaktive Definition konkreter Themen und Projekte zwischen den Gemeinden dienen und wurde 2001 vorgelegt.

### **Umsetzung: Drei Teilprojekte**

Nachdem das Leitbild vorlag, kam die Umsetzung (Phase III). Dafür ausgewählt wurden vier Teilprojekte:

*Agglo-Kids:* Das Teilprojekt Agglo-Kids erhielt im Oktober 2002 die Aufgabe, eine regionale Planungsgrundlage, ein System der Qualitätssicherung, ein Finanzierungsmodell sowie Vorschläge für eine regionale Leistungsvereinbarung zu erarbeiten. Im März 2004 lag das Ergebnis in Form eines Berichts vor. Dieser enthält eine Übersicht über die möglichen familienergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Angebote, Leitlinien, die den Gemeinden die Beurteilung von Angeboten erleichtern sollen, sowie Realisierungsempfehlungen.

*Kulturregion Luzern:* Das zweite Teilprojekt sah die Unterstützung regionaler Kulturevents aus dem PASL-Budget vor. Die Kulturevents sollten die Agglomeration Luzern in den Gemeinden erlebbar machen. Insgesamt wurden 14 Kulturevents in 14 verschiedenen Gemeinden organisiert. Koordiniert und getragen wurden die Aktivitäten von einer Steuerungsgruppe bestehend aus Personen der Regionalkonferenz Kultur RKK, des Kantons Luzern und des Kulturforums. Die Veranstaltungen fanden insgesamt eine grosse Beachtung in der Bevölkerung.

*Öffentlichkeitsarbeit:* Die Öffentlichkeitsarbeit wurde als drittes Teilprojekt lanciert. Ziel sollte es sein, über die laufenden Arbeiten von PASL in der Agglomeration zu berichten, eine Koordination zwischen der Öffentlichkeitsarbeit von bestehenden Verbänden anzuregen sowie über regelmässige Medienberichte die Sensibilität der Bevölkerung für die Anliegen der Region zu steigern.

### **Das Projekt NAZA**

Als viertes Teilprojekt wurde im Februar 2002 das Projekt NAZA gestartet. Dieses wurde vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE als Modellvorhaben unterstützt. Die neue Zusammenarbeitsstruktur präsentiert sich schliesslich wie folgt:

- Als erstes Element sollten die vier bestehenden Einzweckverbände in der Region Luzern zu zwei Mehrzweckverbänden zusammengelegt werden. Aus dem Regionalplanungsverband RPV und dem Verband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr ÖVL soll ein



Mehrzweckverband für Verkehr und Raumordnung entstehen. Aus den Zweckverbänden für Abwasserreinigung (GALU) und für Kehrrichtbeseitigung (GKLU) soll der Mehrzweckverband für Entsorgung werden.

- Das zweite Element bildet ein professionell geführtes Netzwerk genannt Luzern Agglo Contact LAC. (Es mündete schliesslich in den Verein LuzernPlus.) Das Netzwerkmanagement wird in erster Linie von den Gemeinden der Agglomeration getragen. Die Trägerschaft (ein Verein) steht aber auch Firmen, privaten Verbänden und interessierten Einzelpersonen offen. Das Netzwerkmanagement fördert die Zusammenarbeit aller Akteure in der Agglomeration (Gemeinden, Verbände, Kanton, Vereine, Unternehmen). Darüber hinaus knüpft es Kontakte zu anderen Regionen und soll regionale Zusammenarbeitsaufgaben realisieren.

### **Beurteilung der Zielerreichung**

PASL hat die selber formulierten operativen Ziele insgesamt erreicht. Das Leitbild, die Informationsstrategie, die Kulturevents und die Zusammenarbeitsstruktur sind beschlossen und umgesetzt. Die operativen Ergebnisse in den Teilprojekten entsprechen in grossen Teilen den Vorgaben.

*Stärken:* Auf prozeduraler Ebene sind Erfolge wie auch Misserfolge zu verzeichnen:

Das in der Phase I postulierte partizipative Verfahren wurde eingeleitet, der Einbezug der Betroffenen fand regelmässig und in grossem Umfang statt. Hingegen ist es nicht gelungen, trotz partizipativem Verfahren ein einheitlich positives Image von PASL bei den Behörden aufzubauen und Widerstände gegen die neuen Strukturen abzubauen. Der dynamische, interaktive Prozess einer lernenden Region ist erst am Anfang und konnte nur in ausgewählten Bereichen (Kultur, Wirtschaft, Umwelt) angestossen werden.

Ein Vergleich der strategischen Ziele mit den umgesetzten Aktivitäten zeigt eine grosse Übereinstimmung: Die im Konzept als prioritär bezeichneten Themen (Raumplanung, Verkehr, Kultur, Soziales usw.) wurden im Verlauf des Projekts auch tatsächlich aufgenommen und bearbeitet. Die Strukturen, namentlich das neu geschaffene LAC (späterer Verein LuzernPlus), sind in der Lage, die geforderte Vernetzung innerhalb der Region voranzutreiben.

*Schwächen:* Eine erste wichtige Schwäche auf der Ebene der strategischen Zielsetzung liegt im Bereich der Standortförderung und der Bildung einer Struktur für das zukünftige Agglomerationsprogramm (Mehrzweckverband ÖVL und RPV). Diese beiden wichtigen Themen konnten in der Agglomerationsstruktur institutionell nicht verankert werden, was als Misserfolg gelten muss.

Eine weitere Schwäche ist, dass die Ausgestaltung der demokratischen Mitbestimmung in den geschaffenen Agglomerationsstrukturen nicht angegangen wurde. Dies mag damit zusammenhängen, dass PASL primär eine Steigerung der Effizienz der Strukturen und nicht primär eine Steigerung der demokratischen Kontrolle in den Vordergrund rückte. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass das neue Gemeindegesetz namentlich im Bereich der (Mehr-) Zweckverbände mit der Einführung von Initiative und Referendum per se eine bessere Demokratisierung der Verbandsstrukturen erzwingt.

Quelle: [http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturereform/gemeindeprojekte\\_projekte/starke\\_stadtregion.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturereform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm)

## 2.2 Grundlagenstudie Basler+Partner

(Zusammenfassung der Grundlagenstudie vom 4. Januar 2007)

Der Kanton und die Stadt Luzern haben übereinstimmend die Vision formuliert, dass die Stadt Luzern sich mit Nachbargemeinden zusammenschliessen und ein neues, starkes Zentrum mit über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern bilden soll. Gemeindevereinigungen zwischen der Stadt Luzern und umliegenden Gemeinden sollen Luzern „wieder auf die Landkarte“ bringen sowie zur Lösung struktureller Probleme beitragen. Die Gemeindevereinigung Littau-Luzern ist ein erster Schritt in diese Richtung.

### Herausforderungen für den Standort Luzern

Für die Stadtregion Luzern präsentieren sich für die mittelfristige Zukunft bedeutende Herausforderungen bezüglich der wirtschaftlichen, der soziodemografischen und der räumlichen Entwicklung:

- Mit der Einbettung Luzerns in die polyzentrische Metropolregion Nordschweiz ist ein Zwang zur Positionierung im Standortwettbewerb innerhalb dieses Grossraums verbunden. Die spezifischen Qualitäten und Potenziale des Standortes Luzern müssen herausgearbeitet und optimiert werden.
- Ein breites Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften wird zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Damit verbunden sind hohe Anforderungen an Luzern als Wissens- und Forschungsstandort mit Universität und Fachhochschule sowie als Wohnstandort mit Qualitäten im Kultur- und Freizeitangebot.
- Die starke Steuerkonkurrenz von Kantonen in der Zentralschweiz und Kantonen der Metropolregion Nordschweiz mit tiefen Steuersätzen stellt den Raum Luzern vor erhöhten Handlungsdruck.
- Die anhaltende Verkehrszunahme und die Präferenz für den motorisierten Individualverkehr sowie das überproportionale Wachstum des Freizeitverkehrs generieren steigende Kosten für Verkehrsinfrastrukturen sowie erhöhte Lärm- und Luftbelastungen.
- Die Agglomeration Luzern steht vor der Herausforderung, ihre Interessen gegenüber Bund und auch Kanton im Wettbewerb mit anderen Räumen gebündelt zu vertreten.

### Chancen der Vereinigung – Gefahren der Kleinteiligkeit

Im Kontext der dargelegten Herausforderungen zeigt die Studie auf, welche institutionellen Zukunftsszenarien in der Stadtregion welche Chancen und Gefahren ergeben. Diese Prüfung findet anhand zweier Szenarien statt: Szenario „Kleinteilige Stadtregion Luzern“ und Szenario „Vereinigte Stadtregion Luzern“. Die Arbeit identifiziert vier wesentliche Argumentationsfelder für oder gegen eine Vereinigung:

*Standortwettbewerb:* Die Positionierung im Standortwettbewerb erfordert ein klares Profil und einen einheitlichen Auftritt. Mit den institutionellen Strukturen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern und dem damit verbundenen internen Konkurrenzkampf ist eine gemeinsame Profilierung sehr schwierig zu erreichen. Eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung übersteigt die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Eine verbindliche Abstimmung zwischen den

Gemeinden führt zu komplizierten und schwerfälligen Koordinationsprozessen. Die Eigeninteressen der Gemeinden erschweren die Anstrengungen einer gemeinsamen Standortentwicklungspolitik.

Bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts wird deutlich, dass eine Vereinigte Stadtregion Luzern eine Reihe von gewichtigen Chancen bringt: zum einen in den Aussenwirkungen durch eine geeinte Stimme in der Bundes- und Kantonspolitik und eine verstärkte Einbindung in die dynamische Metropolregion Nordschweiz. Zum anderen bietet sie in der Innenentwicklung die Möglichkeit eines gemeinsamen Standortmanagements und bildet die Basis für ein gemeinsam getragenes Angebot von hochwertigen Zentrumsleistungen.

*Finanzen:* Die einzelnen Gemeinden in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern richten ihr Leistungsangebot und ihre Verwaltungsstrukturen effizient auf ihre spezifischen Bedürfnisse aus. In der Gesamtbetrachtung der Stadtregion Luzern führt dies zu Doppelspurigkeiten. Mit einer wenig koordinierten Angebotserstellung (Infrastruktur) entstehen zusätzliche Kosten. In finanzieller Hinsicht ist eine Vereinigung kurzfristig mit zusätzlichen Kosten verbunden. In einer mittelfristigen Perspektive ist es machbar, die steuerlichen Mindereinnahmen einer Vereinigung der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern durch Synergie- und Wachstumseffekte und eine Überprüfung der heutigen Strukturen und Angebote mindestens zu kompensieren. Eine institutionelle Neugestaltung in der Stadtregion Luzern ist damit eine Investition in die Zukunft.

*Demokratie und Identifikation:* In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern führt die zunehmende Zahl von Gremien und interkommunalen Vereinbarungen zu einem unübersichtlichen Geflecht an Beziehungen, deren Steuerung und demokratische Legitimation für die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger nur schwer durchschaubar ist. Innerhalb der kleinteiligen Gemeindestrukturen stimmen Handlungs- und Entscheidungsraum immer weniger überein. Politische Entscheide in den einzelnen Gemeinden betreffen in verschiedenen Fällen die gesamte Stadtregion, ohne dass die betroffene Bevölkerung demokratische Mitspracherechte besitzt. Die Vereinigung bringt den gelebten Agglomerationsraum in Übereinstimmung mit politischen Einflussmöglichkeiten. Dies macht politische Entscheidungsprozesse transparenter.

*Raumplanung:* Aufgrund der Fiskal- und Planungsautonomie in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ist eine verbindliche und gesamtheitlich gesteuerte Siedlungsentwicklung auch bei einer engen Zusammenarbeit schwierig zu erreichen. Die Vereinigung bietet die Chance, dass die Stadtregion Luzern ihre Besonderheiten und Eigenarten bewahrt und sich als zukunftsfähige Region mit hoher Lebensqualität weiterentwickelt. In der Vereinigten Stadtregion Luzern kann eine deutliche Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den neu entstandenen Stadtquartieren erfolgen, die ihre eigene Identität und ihr eigenes Quartierleben pflegen und entwickeln können.

### **Stärkere Institutionalisierung nicht zweckmässig**

Für eine gemeinsame, abgestimmte Entwicklung wäre neben einer vollständigen Zusammenführung der Gemeinwesen eine stärkere Institutionalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit in Form einer Regionalkonferenz mit einem Regionalparlament denkbar. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass im Falle der Stadtregion Luzern dieser Weg nicht zweckmässig

sig ist, weil sich die Gemeinden in ihrer Autonomie stark beschränken würden, gleichzeitig aber jede für sich verantwortlich bliebe für andere kommunale Politikfelder. Eine vierte staatspolitische Ebene dürfte zudem bei einer Vielzahl regionaler und kantonaler Entscheidungsträger auf Ablehnung stossen. Ohne eine breite Akzeptanz der Idee würde die herausfordernde und ressourcenintensive Etablierung einer Regionalkonferenz oder ähnlicher Modelle nicht gelingen. Des Weiteren ist die Etablierung einer Regionalkonferenz ein langwieriger, schwieriger Prozess.

### **Fazit**

Aufgrund der Abwägungen zu den Entwicklungspfaden ist die Vereinigte Stadtregion Luzern als adäquate institutionelle Antwort auf die künftigen Herausforderungen zu bevorzugen. Die Vereinigte Stadtregion Luzern, verstanden als eine Vereinigung aus den bereits heute sehr eng verflochtenen Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern – jedoch ohne die Gemeinde Meggen – ist mit Abstand die grösste Gemeinde im Kanton. Sie arbeitet mit den weiteren Gemeinden der Stadtregion Luzern partnerschaftlich zusammen.

Quelle: [http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte\\_projekte/starke\\_stadtregion.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm)

## **2.3 Planungsbericht des Regierungsrates „Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes“**

(Zusammenfassung des Planungsberichts B 172 vom 26. Januar 2007)

Der direkte Anlass für den Planungsbericht war das Vereinigungsprojekt Littau-Luzern. Das Gesuch der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau um einen finanziellen Beitrag an die Vereinigung ihrer Gemeinden hatte zu mehreren parlamentarischen Vorstössen geführt. Diese verlangten die Darlegung einer übergeordneten Agglomerationsstrategie unter Berücksichtigung des ländlichen Raumes in einem Planungsbericht. Im Planungsbericht wurden die Agglomerationspolitik und die Vorstellungen des Regierungsrates für die Entwicklung des ländlichen Raumes vorgestellt sowie das komplexe Zusammenspiel von Agglomeration und Landschaft thematisiert. Gleichzeitig mit diesem Planungsbericht wurde dem Grossen Rat auch der Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik NRP (B 174) unterbreitet.

### **Strategie**

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und soziodemografischen Veränderungen auf schweizerischer und kantonaler Ebene verlangen eine neue Einschätzung der Situation im Kanton Luzern. Der Kanton kann im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit grossen Anstrengungen und vereinten Kräften seine Stellung halten und verbessern. Dafür hat die Regierung folgende Strategie entwickelt:

- Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion,
- Ausrichtung des Kantons Luzern auf den Metropolitanraum Nordschweiz – insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich, Basel und Aargau – ergänzend zur bisherigen Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz,

- Stärkung des ländlichen Raumes durch
- Gemeindevereinigungen, namentlich die Förderung von Vereinigungen zur Stärkung des Zentrums Sursee,
- Förderung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Potenziale mit Hilfe der Neuen Regionalpolitik (NRP).

### **Umsetzung der Strategie**

Diese Strategie unterstützte der Regierungsrat wie folgt:

- Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern sollen vom Kanton im Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Mio. Franken bereitgestellt werden.
- Der Kanton ist bereit, den Vereinigungsprozess in der Agglomeration Luzern aktiv und in Partnerschaft mit den beteiligten Gemeinden zu begleiten.
- Mittels eines separaten Dekrets fördert der Kanton die Vereinigung Littau-Luzern mit einem Beitrag von 20 Mio. Franken; dieser ist von den 147 Mio. Franken abzuziehen. (Die Vorlage wurde von der Bevölkerung am 25. November 2007 abgelehnt.)
- Die Vereinigung der Gemeinden der Region Sursee soll mit einem Beitrag in der Höhe von 14,4 Mio. Franken unterstützt werden, damit das Zentrum Sursee seine Funktion als wirtschaftlicher Motor für die ländlichen Regionen wahrnehmen kann.
- Den ländlichen Raum fördern Bund und Kanton einerseits mit einer ersten Tranche von 24 Mio. Franken aus der NRP, verteilt auf vier Jahre. Andererseits öffnet der Kanton den Fonds für Sonderbeiträge im Finanzausgleich mit weiteren 24 Mio. Franken.

### **Landschaft und Zentren werden gefördert**

Sowohl städtische wie ländliche Regionen im Kanton Luzern sollen mit der Strategie des Regierungsrates weiterhin stark gefördert werden. Den Beiträgen an die Gemeindevereinigungen in der Stadtregion Luzern und in der Region Sursee stehen diverse finanzielle Mittel für die ländlichen Regionen gegenüber: zusätzliche Sonderbeiträge für Gemeindevereinigungen und Beiträge der NRP (50 % Bund, 50 % Kanton). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 sind zudem ab 2009 jährlich Beiträge von 5 bis 10 Mio. Franken (80 % Bund, 20 % Kanton) für nachhaltige Projekte der Landwirtschaft im Kanton vorgesehen.

Im kantonalen Finanzausgleich werden jährlich insgesamt 77 Mio. Franken Ressourcenausgleich ausgeschüttet. Davon fliessen 56 bis 59 Mio. Franken in die ländlichen Gemeinden der NRP (Gemeinden der RegioHER und der Idee Seetal). Weitere 30 bis 35 von 64 bis 69 Mio. Franken werden als Lastenausgleich den entsprechenden Regionen zugewiesen. Der Ressourcen- und Lastenausgleich beträgt für das Jahr 2007 total 147 Mio. Franken, 93 Mio. fliessen in die NRP-Regionen. Die Beiträge werden sich auch in Zukunft etwa wie in den Jahren 2003–2007 entwickeln.

Quelle: Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes in: Verhandlungen des Kantonsrates vom 20. März 2007, 2/2007, S. 686 [http://www.lu.ch/b172\\_planungsbericht\\_agglopolitik.pdf](http://www.lu.ch/b172_planungsbericht_agglopolitik.pdf)

## 2.4 Planungsbericht Prognos „Starke Stadtregion Luzern?“

(Zusammenfassung des Planungsberichts vom 14. März 2008)

Starke Zentren sind die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung eines Landes. Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die Funktion Luzerns als Zentrum der Zentralschweiz deshalb gestärkt, ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht und ihre Ausrichtung auf die Metropolregion Nordschweiz mit den beiden Wirtschaftszentren Basel und Zürich gefördert werden muss. Der Kanton hat deshalb die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern eingeladen, eine Steuerungsgruppe „Vereinigte Stadtregion Luzern“ zu bilden, welche die Vereinigungsfrage in einem abgestuften Verfahren ergebnisoffen thematisieren soll.

Das Gemeindegefüge besteht in der jetzigen Form seit 1831. Damals hatte die Stadt Luzern weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner, Kriens etwa 2'600, Emmen 1'500, Horw 1'300 und Ebikon weniger als 1'000 und Adligenswil unter 500 Bewohnerinnen und Bewohnern. Seitdem sind zwischen der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden enge Verflechtungen und Interdependenzen in der Wirtschaft, in der Siedlungsstruktur und im sozialen und kulturellen Leben entstanden. Es stellen sich ihnen ganz spezifische Herausforderungen. Diese zu verstehen ist für die Entscheidung, ob eine Änderung der kommunalen Strukturen diskutiert werden soll, grundlegend.

### **Herausforderung: Wirtschaft und öffentliche Finanzen**

Die Stadt braucht die Gemeinden, um zukünftiges Wachstum sichern zu können, denn sie stösst jetzt schon an ihre Grenzen. Die Gemeinden wiederum brauchen die Stadt als Arbeitgeber und Lebensmittelpunkt für einen grossen Teil der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang ist für eine wachsende Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern bereits jetzt die Agglomeration ein Lebensraum. Dieser Trend wird sich in Zukunft verstärken. Die aktive Teilhabe am Leben vollzieht sich über die Gemeindegrenzen hinweg.

Bei der Positionierung im innerschweizerischen Wettbewerb muss es den Gemeinden als Teil des Lebensraums Luzern gelingen, ihre Attraktivität zu steigern und hoch qualifizierte Arbeitskräfte zu halten und anzulocken. Zentral dabei sind: Steuerbelastung, Bildungsniveau/Hochqualifizierte, finanzielle Leistungsfähigkeit mit ausgeglichenem Haushalt.

Der kommunale Steuerwettbewerb wirkt sich in diesem Zusammenhang besonders stark aus. Jede Agglomerationsgemeinde will Steuern senken, dabei gibt es aber ungleiche Voraussetzungen. Die besondere Herausforderung liegt darin, die drohende Schere zwischen leistungsstarken und -schwächeren Gemeinden der Agglomeration Luzern abzufedern.

Der Wettbewerb verstärkt sich zwar zwischen den Regionen der Schweiz, ist aber trotz Kooperation auch zwischen den Agglomerationsgemeinden ein Faktor. Zwar ist Wettbewerb eine positive Kraft zur Erreichung von Qualität und Leistungsstärke. Er dient als Anreiz für Körperschaften, sich anzustrengen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob die Agglomerationsgemeinden den für den Wettbewerb erforderlichen Aufwand besser kanalisieren könnten, um sich in bedeutenderen „Schlachten“ behaupten zu können. Eine

deutliche Herausforderung für die Gemeinden ist die Meisterung des Spagats zwischen Kooperation und Konkurrenz im Rahmen der Agglomeration.

Allen Gemeinden ist der Wettbewerb untereinander gemein. Die Herausforderungen betreffen sie jedoch auf unterschiedliche Art und Weise und hängen davon ab, ob sie zum Beispiel ihre Entwicklungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen oder in der Attraktivität als Wohnort sehen. Die Herausforderung für die Gemeinden liegt in der Umsetzung der Erkenntnis, dass es Querverbindungen zwischen den Herausforderungen gibt. Erfolge oder Misserfolge in anderen Agglomerationsgemeinden können sich direkt auf ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit auswirken.

### **Herausforderung Soziodemografie**

In Luzern wird von einer Verlangsamung des bisherigen Bevölkerungswachstums oder gar von einer Stagnation ausgegangen. Eine ebenfalls schwerwiegende Änderung für die Gemeinden liegt im Wandel der Bevölkerungsstruktur. Man wird bunter und älter. Die Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile betrifft die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf Gemeindeleistungen.

Hinsichtlich der soziodemografischen Lage hängen die Antworten auf die Herausforderungen vom Bevölkerungsprofil der Gemeinden ab. So haben einige Gemeinden eine rasante Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren erfahren, die noch anhalten wird. Die industriell geprägten Gemeinden sind eher von der Integration von ausländischen Gruppen betroffen als die Wohngemeinden. Allen Gemeinden gemein ist jedoch die Alterung der Gesellschaft und die Fragen, die dieser Prozess auf der Planungsseite aufwirft.

### **Herausforderung Bildung**

In einer Wissensgesellschaft kommt dem Thema Bildung eine Schlüsselrolle bei der Standorticherung zu. Erfolgreiche Regionen verfügen über eine gut ausgebildete Bevölkerung, die wiederum Voraussetzung und Grund für eine solide Wirtschaftsstruktur ist. Der Grundstein für den Bildungserfolg wird in der obligatorischen Schule gelegt. Diese liegt im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die Verfügbarkeit von wohnortnahen, qualitativ guten Schulen ist ein entscheidender Standortfaktor bei der Ansiedlung von Familien. Neben der wohnortnahen Versorgung können Gemeinden durch die Bereitstellung von ergänzenden Angeboten ihre Attraktivität steigern.

Die Herausforderungen treffen nicht alle Gemeinden gleichermassen. Die Integration von Ausländerkindern ist z. B. dringender in Emmen und Ebikon als in Adligenswil oder Horw. Der Bedarf an familienergänzenden Angeboten wird in einigen Gemeinden kontrovers diskutiert. Bei der Gestaltung ihrer Angebote müssen die Agglomerationsgemeinden jedoch die Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration berücksichtigen und optimale Formen der Zusammenarbeit finden.

### **Herausforderung Verkehr und Raumplanung**

Im Bereich Verkehr und Raumplanung existieren derzeit intensive Kooperationen zwischen den Gemeinden. Die Sicherstellung der Mobilität trotz zunehmender Kapazitätsengpässe ist

eine Priorität in der Verkehrsplanung. Laut einer Prognose des Bundesamts für Raumentwicklung wird der Verkehr in der Schweiz bis zum Jahr 2030 um mindestens 15 % wachsen. Die Hauptlast wird im Bereich des Individualverkehrs stattfinden. Auch in der Agglomeration wird die Entflechtung der Wohn-, Arbeits- und Freizeiträume den Verkehr ansteigen lassen. Dem Landschaftsbild und den Naherholungsgebieten kommt besondere Bedeutung zu. Die jetzigen Landschaften und attraktiven Naherholungsgebiete sind grosse Stärken der Agglomerationsgemeinden und wichtig für die Lebensqualität. Wachstum kann daher nur behutsam erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach Doppelspurigkeiten und Koordination auf der Angebotsseite. Raumplanerische Entscheidungen in einer Gemeinde haben unmittelbare Auswirkungen auf andere Gemeinden in der Region. Denkmuster in der Raumplanung dürfen nicht in den Gemeindegrenzen gefangen bleiben.

Quelle: [http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturereform/gemeindeprojekte\\_projekte/starke\\_stadtregion.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturereform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm)

### **3 Planungsbericht Prognos „Starke Stadtregion Luzern?“ – gemeindespezifische Profile und Empfehlungen**

#### **3.1 Allgemeine Aussagen**

Wie bereits in Abschnitt 2.4 dargelegt, werden im Planungsbericht Prognos allgemeine Aussagen gemacht, die für die gesamte Stadtregion Gültigkeit haben. Die Prognos-Gemeinden verweisen in einem eigenen Kapitel auf die individuellen Profile der Gemeinden. Sie weisen die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken ihrer Gemeinden aus, wie sie ihnen von externer Stelle aufgezeigt wurden. Dabei werden fünf Handlungsfelder betrachtet: 1. Siedlung, Landschaft, Verkehr; 2. Identifikation und Image; 3. Demokratie und Beteiligung; 4. Finanzen und öffentliche Leistungen; 5. Wettbewerbsfähigkeit.

#### **3.2 Handlungsempfehlungen für die Gemeinden**

Prognos gibt im Planungsbericht den Gemeinden Empfehlungen ab. Ziel dabei ist es, die Ergebnisoffenheit aus der Perspektive der Gemeinden zu wahren, Kriterien für transparente Entscheidungen im Prozess zu formulieren und im Ergebnis die Transparenz des gesamten Prozesses zu erhöhen. Im Einzelnen werden folgende Empfehlungen formuliert:

##### **3.2.1 Beitritt zur Steuerungsgruppe**

Der Kanton Luzern hat die Gemeinden eingeladen, Einsitz in die Steuerungsgruppe zur ergebnisoffenen Erörterung mit der Stadt Luzern zu nehmen. Prognos empfiehlt den Gemeinden, dieser Einladung zu folgen.



### **3.2.2 Zweck der Steuerungsgruppe festlegen**

Prognos stellt fest, dass alle Akteure die Stadtregion stärken wollen, dass sich der Kanton Luzern und die Gemeinden bezüglich des Zwecks der Steuerungsgruppe aber nicht einig sind. Der Kanton wolle eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Gegen eine Fusion gebe es in den Gemeinden aber Vorbehalte. In der Steuerungsgruppe dürfe es nicht nur um die Fusion gehen. Man solle sich vorerst darauf verständigen, dass die Steuerungsgruppe zuerst die Frage kläre, wie die Agglomeration den Herausforderungen der Zukunft am wirkungsvollsten begegnen könne. Dabei seien neben der Fusion auch Kooperationsformen zu prüfen.

### **3.2.3 Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren**

Prognos empfiehlt den Gemeinden, die Steuerungsgruppe solle sich Ziele geben, damit die Arbeit ergebnisoffen und ergebnisorientiert erfolge. Im Einzelnen sollten laut Prognos folgende Ziele gelten:

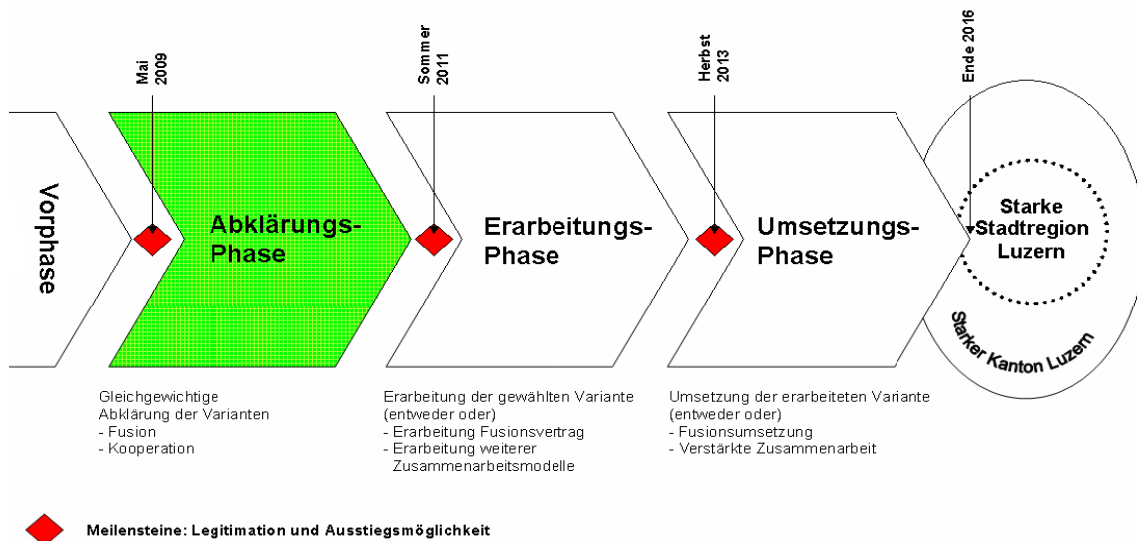
- Formulierung einer Strategie zu den wichtigsten Politikfeldern, ausgehend von den Herausforderungen, die in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich sind. Die Gemeinden und der Kanton sollten untereinander abstimmen, was die Region in den einzelnen Politikfeldern gemeinsam erreichen will;
- Auf der Grundlage der Strategien für die Politikfelder sollten die Vor- und Nachteile alternativer Kooperationsformen diskutiert und bewertet werden;
- Auf der Grundlage der Diskussion und Bewertung solle eine bevorzugte Struktur je Politikfeld vorgeschlagen und eine Gesamtbewertung abgegeben werden;
- Falls die Steuerungsgruppe zum Schluss komme, dass die Ziele der Region am ehesten mit einer Fusion erreicht werden können, müssten in einem zweiten Schritt die Standards der zukünftigen Leistungserbringung definiert werden. Die Diskussion über die erforderlichen Ressourcen müsse mit einer Aufgabenkritik einhergehen, die der Gefahr der ungewollten Nivellierung nach oben entgegenwirke.

## 4 Projekt Starke Stadtregion Luzern

### 4.1 Allgemeines – Grundsatzvereinbarung

Auf Basis der verschiedenen Arbeiten und Studien und insbesondere der Empfehlungen von Prognos haben die Exekutiven der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern gemeinsam mit dem Regierungsrat die Vorbereitungsarbeiten für das Projekt Starke Stadtregion Luzern weiterentwickelt. Im Weiteren liegen Empfehlungen von Prognos für das inhaltliche Vorgehen der Steuerungsgruppe vor (vgl. Abschnitt 3.2).

Der Weg zur starken Stadtregion ist ein ergebnisoffener Prozess, der in mehrere Phasen unterteilt ist, an deren Ende Meilensteine mit Entscheidungs- und Ausstiegsmöglichkeiten gesetzt sind. Die Meilensteine dienen den Gemeinden zur Reflexion und Auseinandersetzung mit der Bevölkerung. Die Gemeinden vereinbaren und planen jeweils die nächste Phase und holen je einzeln die demokratische Legitimation dazu.



Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern sowie der Regierungsrat des Kantons Luzern haben für die Abklärungsphase des Projekts Starke Stadtregion Luzern eine Grundsatzvereinbarung abgeschlossen. Sie wird am 15. Dezember 2008 unterzeichnet. In dieser Vereinbarung werden die Grundsätze, die während der Abklärungsphase von den Gemeinden und dem Kanton zu beachten sind, festgehalten. Die Grundsatzvereinbarung liegt diesem Bericht bei.

Diese Grundsatzvereinbarung wurde unter dem Vorbehalt der demokratischen Legitimation in den Gemeinden abgeschlossen. Sie tritt unter denjenigen Gemeinden, welche ihr zustimmen, in Kraft. Sollten nicht alle Gemeinden den Beitritt beschliessen, entscheiden die Exekutiven der zustimmenden Gemeinden und der Stadt Luzern zusammen mit dem Regierungsrat

des Kantons Luzern über das weitere Vorgehen. Konkret könnte sich die Frage stellen, ob die zustimmenden Gemeinden die Abklärungsphase in der jeweiligen Konstellation durchführen oder ob in einer zweiten Runde die Mitwirkung für weitere Gemeinden geöffnet wird.

## **4.2 Ziele und Vorgehensweise**

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und die Stadt Luzern sowie der Kanton streben gemeinsam eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an. Die Stellung und Attraktivität der Stadtregion Luzern als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination soll deutlich verbessert werden. Interkommunale Projekte und Herausforderungen sollen angegangen, effizient abgewickelt, gelöst und Synergiepotenziale genutzt werden.

Die Gemeinden klären zusammen mit dem Kanton die Vor- und Nachteile einer Fusion und einer verstärkten Kooperation ab. Dies erfolgt im gleichen Prozess und innerhalb der gleichen Projektorganisation.

Die Ziele für die beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ sind dabei insbesondere:

- Erarbeitung einer Strategie zu den wichtigsten Politikfeldern wie Siedlungs- und Landschaftsraum, Gesundheits- und Sozialwesen, Finanzen und Steuern usw.,
- Definition der öffentlichen Leistungen, d. h. Festlegen des zentralen und dezentralen Dienstleistungsangebots,
- Entwicklung der zukünftigen politischen Struktur, d. h. der Wahlkreise, der Wahlmodi für Exekutive und Legislative sowie der Grundzüge der Quartierpolitik,
- Entwicklung einer künftigen Organisationsstruktur der Verwaltung,
- Abschätzung der möglichen Synergien und Darstellung der Konsequenzen auf die Entwicklung der Steuererträge und der Verwaltungskosten.

Mit dem Abschlussbericht erhalten die Gemeinden die Entscheidungsgrundlagen für die weiteren Phasen auf dem Weg zur Starken Stadtregion Luzern.

## **4.3 Projektskizze**

Die Durchführung der Abklärungsphase wird in vier Schritte gegliedert:

1. Schritt: Projektvorbereitung
2. Schritt: Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Varianten „Fusion“ und Kooperation“
3. Schritt: Evaluation der Varianten „Fusion“ und Kooperation“
4. Schritt: Schlussbericht

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte kurz erläutert.

#### **4.3.1 Projektvorbereitung**

Die Aufbau- und die Ablauforganisation werden im Detail festgelegt. Zudem werden die generellen und gemeindespezifischen Rahmenbedingungen definiert und von den Exekutiven der Gemeinden, des Kantons und von der Projektsteuerung akzeptiert.

Danach wird die Grundstrategie erarbeitet. Diese zeigt auf, wie sich die Starke Stadtregion Luzern im gesamtschweizerischen Umfeld und auch in Bezug auf die Metropolitanraum Zürich positionieren soll.

In einem nächsten Teilschritt werden die zu bearbeitenden Politikfelder und Kooperationsmodelle definiert. Bei der Festlegung der zu prüfenden Kooperationsmodelle wird die heute bestehende bzw. geplante „Kooperationslandschaft“ der Agglomeration berücksichtigt (insb. Verbände, LuzernPlus und der zu schaffende regionale Entwicklungsträger). Im Weiteren gilt es, die zu evaluierenden Modelle der politischen Struktur, aufgeschlüsselt für die beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“, festzulegen.

Bereits im Rahmen der Projektvorbereitung werden die Methodik zur Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ bestimmt und der Kriterienkatalog, die Gewichtung und die Bewertungsindikatoren für die Beurteilung der Varianten geregelt.

Ebenso wird das Kommunikationskonzept für die gesamte Abklärungsphase erarbeitet.

#### **4.3.2 Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“**

Bezüglich der einzelnen Politikfelder werden die Strategien bestimmt. Ebenso wird das Leistungsangebot mit den jeweiligen Leistungsstandards festgelegt. Bei der Variante „Fusion“ erfolgen Abklärungen zu Themen wie Wahlkreise und Quartierpolitik, während bei der Variante „Kooperation“ insbesondere die Kooperationsplattform oder die neuen Kooperationsfelder mit ihrer spezifischen Ausprägung bezeichnet werden.

Im Weiteren werden die Fragen bezüglich zentraler oder dezentraler Leistungserbringung und des Ressourceneinsatzes geklärt.

Schlussendlich werden die finanziellen Auswirkungen der beiden Varianten ermittelt und mittels eines Finanzplans aufgezeigt. Dafür werden die Synergiepotenziale der beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ ausgewiesen und die Leistungsanpassungen dargestellt.

#### **4.3.3 Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“**

In diesem Schritt erfolgt der Vergleich der beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ mit der unter Schritt 1 definierten Methodik. Die Vor- und Nachteile, die Chancen und Risiken werden ausgewiesen. Darauf basierend erfolgt die Beurteilung durch die Projektsteuerung und die Festlegung der Bestvariante.

#### **4.3.4 Schlussbericht**

Der Schlussbericht fasst die Ergebnisse der Abklärungsphase zusammen. Er beinhaltet auch die politischen Wertungen der einzelnen Gemeinden und des Kantons zu den Ergebnissen. Ferner wird das weitere Vorgehen (Entscheidungsfindung auf Stufe Gemeinde und Kanton,

Grundsatzvereinbarung für nächste Projektphase und deren Ausgestaltung inkl. Projektkosten) aufgezeigt.

#### **4.4 Zeitplanung**

Für die Durchführung der Abklärungsphase sind folgende Schritte vorgesehen:

| <b>Schritt</b> | <b>Hauptaktivität</b>                                                                   | <b>Zeitraum</b>            |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 1              | Projektvorbereitung                                                                     | August bis November 2009   |
| 2              | Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Strategien „Fusion“ und „Kooperation“ | Oktober 2009 bis März 2010 |
| 3              | Evaluation der Strategien „Fusion“ und „Kooperation“                                    | April bis Juli 2010        |
| 4              | Erarbeiten Schlussbericht                                                               | August bis Dezember 2010   |

Als Projektgrundlage wurde vereinbart, eine Begrenzung des Projekts auf nicht mehr als 1½ Jahre anzustreben. Damit sollen mehrere Ziele erreicht werden. Einerseits ist anzustreben, dass die Weichenstellung in der Agglomeration Luzern für die einzelnen Gemeinden (Status quo, verstärkte Kooperation, Fusion) innerhalb der laufenden kommunalen Legislaturperiode (2008 bis 2012) erfolgen kann. Andererseits soll das Projekt, das in den einzelnen Gemeinden zu einer hohen Zusatzbelastung führt, möglichst konzentriert und zielorientiert durchgezogen werden. Eine schnelle Klärung ist angezeigt, damit die Gemeinden entscheiden und wieder zur „Tagesordnung“ übergehen können.

#### **4.5 Organisation**

Die Projektorganisation sieht eine Projektsteuerung, eine externe Projektleiterin/einen externen Projektleiter, eine Projektleitung, Fachgruppen für die verschiedenen Themenfelder, den Einbezug von Partnerorganisationen (Kreis 2) und der Öffentlichkeit vor.

##### **4.5.1 Projektsteuerung**

Mitglieder sind die Präsidentinnen/Präsidenten der beteiligten Gemeinden, ein Mitglied des Regierungsrates sowie mit beratender Stimme die externe Projektleiterin/der externe Projektleiter.

Die Projektsteuerung ist das Koordinationsgremium auf der politischen Entscheidungsebene. Sie ist für die Gesamtsteuerung, die Einhaltung der Termine und Kosten sowie der inhaltlichen Vorgaben und die Kommunikation verantwortlich.

Die Moderation der Projektsteuerung wird durch das Regierungsratsmitglied übernommen.

#### **4.5.2 Projektleiterin/Projektleiter**

Die externe Projektleiterin/der externe Projektleiter steht der Projektleitung vor, berät die Projektsteuerung und übernimmt die operative Gesamtverantwortung.

Das Auswahlverfahren und die Erstellung des detaillierten Pflichtenhefts erfolgt nach dem Beitrittsbeschluss der Gemeinden durch die Projektsteuerung.

#### **4.5.3 Fachliche Arbeit**

Für die jeweilige Erarbeitung der Schwerpunktgebiete werden thematische Fachgruppen gebildet. Diese bestehen aus Mitarbeitenden der Gemeinden, der Stadt, des Kantons und allenfalls von Personen aus Partnerorganisationen (sogenannter Kreis 2). Auch können zur Klärung von spezifischen Fragen und zur fachlichen Unterstützung externe Spezialistinnen/Spezialisten beigezogen werden.

#### **4.5.4 Kreis 2**

Alle in den Prozess involvierten Gemeinwesen und Organisationen werden im Kreis 2 mit einbezogen. Dazu gehören beispielsweise die Agglomerationsgemeinden, die nicht im Perimeter liegen, der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG), der Verein LuzernPlus, der Regionalplanungsverband (insbesondere das Projekt des regionalen Entwicklungsträgers).

#### **4.5.5 Öffentlichkeit**

Die Legislativen, Parteien und die Bevölkerung der am Prozess beteiligten Gemeinden werden kontinuierlich informiert und adäquat in den Verlauf einbezogen. Es werden Echoräume sowie regelmässige interne und externe Kommunikationsmittel eingesetzt.

### **4.6 Kosten und Kostenteiler**

Grundsätzlich unterstützt der Kanton sowohl personell als auch finanziell Fusionsabklärungen und Fusionsprojekte. Für die beteiligten Gemeinden ist zudem sehr wichtig, dass auch die verstärkte Kooperation vertieft abgeklärt werden kann. Aufgrund von sachlichen Überlegungen, zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und aus Effizienzgründen haben sich die Vertragsparteien entschieden, auf eine Aufteilung der Kosten auf die Strategien „Fusion“ und „Kooperation“ zu verzichten und beide Aspekte im gleichen Prozess und in derselben Projektorganisation zu prüfen und darzustellen.

Mittels einer Richtofferte und gestützt auf den heutigen Wissensstand wird mit einem Aufwand der externen Kosten (externe Projektleitung und Fachspezialisten, Kommunikation und Berichterstattung) von Fr. 650'000.– gerechnet.

Für die Projektmitarbeit werden zudem von den Gemeinden je rund 210 Arbeitstage zu leisten sein. Diese umfassen die Arbeiten in der Projektleitung und den Fachgruppen und werden sich auf verschiedene Personen verteilen. Die internen Arbeiten werden von den jeweiligen Gemeinden getragen.

Der Verteilschlüssel der externen Kosten ist wie folgt vorgesehen:

|                                                                                      |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Gesamtkosten                                                                         | rund Fr. 650'000.– |
| Anteil Kanton, 1/3                                                                   | rund Fr. 217'000.– |
| Anteil Gemeinden, 2/3                                                                | rund Fr. 433'000.– |
| Der Regierungsrat hat die Kostenbeteiligung von max. Fr. 220'000.– bereits zugesagt. |                    |

Die Gemeinden teilen sich die Kosten im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen (Stand ständige Wohnbevölkerung Ende 2007):

| <i>Gemeinde</i> | <i>Anteil Bevölkerung</i> | <i>Anteil Kosten (gerundet)</i> |
|-----------------|---------------------------|---------------------------------|
| Adligenswil     | 3,4 %                     | Fr. 15'000.–                    |
| Ebikon          | 7,4 %                     | Fr. 32'000.–                    |
| Emmen           | 17,2 %                    | Fr. 75'000.–                    |
| Kriens          | 16,3 %                    | Fr. 70'000.–                    |
| Horw            | 8,2 %                     | Fr. 35'000.–                    |
| Littau          | 10,5 %                    | Fr. 46'000.–                    |
| Luzern          | 37 %                      | Fr. 160'000.–                   |

Der Bund wird ebenfalls um einen Kostenbeitrag an das Projekt ersucht. Ein allfälliger Bundesbeitrag wird beim Gesamtaufwand in Abzug gebracht.

Nach Zusage der Vertragsparteien zum Projekt werden die Ausschreibung und das Auswahlverfahren für die externe Projektleitung durch die Projektsteuerung erfolgen.

## **4.7 Obligatorisches Referendum**

Die Zuständigkeit für den Beitritt in die Steuerungsgruppe gestaltet sich in den beteiligten Gemeinwesen unterschiedlich. Die drei Parlamentsgemeinden Emmen, Horw und Kriens haben die demokratische Legitimation aufgrund ihrer Rechtsgrundlagen und/oder überwiesener parlamentarischer Vorstösse bei ihrer Stimmbevölkerung einzuholen. Daher ist der Beitritt in die Steuerungsgruppe und die Gültigkeit der Grundsatzvereinbarung in den Gemeinden Emmen, Horw und Kriens dem obligatorischen Referendum unterstellt worden.

## **5 Würdigung durch den Stadtrat**

### **5.1 Ein starkes Zentrum für einen starken Kanton**

Die Regierungen von Stadt und Kanton Luzern sind sich einig, dass die Region Luzern Motor der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung des Kantons Luzern und angrenzender Gebiete ist. Werden hier gute Rahmenbedingungen geschaffen, profitieren Kan-

ton und Landschaft von den ökonomischen Wachstumsimpulsen, der vermehrten Dynamik und der daraus folgenden erhöhten Steuerkraft. Der Stadtrat ist sich dieser Verantwortung bewusst – und bereit, sie zu tragen.

Eine erhöhte Steuerkraft des Zentrums führt zu mehr Kantonssteuern sowie zu erhöhten Leistungen aus diesem Raum zugunsten des innerkantonalen Finanzausgleichs. Luzern ist schweizweit die einzige Stadt, welche zugunsten des innerkantonalen Finanzausgleichs abgeschöpft wird. Aus Gründen der Solidarität steht der Stadtrat aus Überzeugung zu dieser Steuerkraftabschöpfung. Der Stadtrat ist darum erfreut, dass der Kanton gezielt Massnahmen zur Stärkung des Zentrums unterstützt. Er bedauert indes die nach wie vor fehlenden Mittel des Kantons, um auch Fusionen im Zentrum finanziell unterstützen zu können.

## **5.2 Projekt Starke Stadtregion Luzern**

Das Projekt Starke Stadtregion Luzern zielt klar darauf ab, die Strukturen in der Region Luzern zu vereinfachen. Über den richtigen Weg dazu gibt es allerdings noch unterschiedliche Auffassungen. Während einige Gemeinden die Auffassung vertreten, dieses Ziel mit vermehrten Kooperationen zu erreichen, sind der Stadtrat, der Gemeinderat Littau und der Regierungsrat überzeugt, dass einzig eine Fusion zielführend ist. Die Argumente sollen nun in der „Abklärungsphase“ aufgearbeitet werden.

### **5.2.1 Kooperation oder Fusion?**

Die Region Luzern ist reich an jahrelangen Kooperationserfahrungen: Die erfolgreichen Modelle reichen von den vier grossen Zweckverbänden über Zivilschutzorganisationen, die von mehreren Gemeinden getragen werden, bis zu konkreten Aufgabenübertragungen an eine Nachbargemeinde, beispielsweise im Zivilstandswesen. Immer wieder scheitern grössere wie auch kleinere Vorhaben, zuletzt im Bereich Betreuungswesen. Beispiele könnten aus allen Gemeinden der Region Luzern erwähnt werden. Auch die aktuell von LuzernPlus lancierten Kooperationsmodelle kommen nur zögerlich voran.

Gemeinsam ist allen Kooperationsmodellen ihre Brüchigkeit. Sie basieren auf Verträgen, die einseitig – wenn auch unter Einhaltung von teilweise recht langen Fristen – gekündigt werden können. Zudem bedarf die Umsetzung von Projekten, die in Kooperationsgremien beschlossen werden, oft der kreditrechtlichen Zustimmung der Mitgliedsgemeinden. Diese wird selbstverständlich nicht in jedem Fall erteilt. Wo hingegen den Kommunen teilweise Planungs- und Finanzkompetenzen entzogen werden, wird zu Recht ein Demokratiedefizit beklagt.

Der Spielraum für verstärkte Kooperationen erscheint dem Stadtrat gering. Im Projekt PASL wurden gemeinsam diverse Modelle geprüft. Das wissenschaftliche Modell von überlappenden, funktional monothematischen Gemeinden (FOCJ, functional overlapping, competitive jurisdictions) kommt für den Stadtrat nicht in Frage. Ebenso wenig könnte er sich mit der Schaffung einer vierten Ebene einverstanden erklären. Beide Haltungen werden auch, so glaubt der Stadtrat zu wissen, in den umliegenden Gemeinden mehrheitlich getragen. Es



bleiben also (technische) Verbandslösungen und Gemeindeverträge als gangbare Kooperationsmodelle. Die Lösungsansätze werden in der Region Luzern seit weit über 15 Jahren verfolgt. Festzustellen, wie weit sich diese Kooperationsmodelle noch verstärken lassen, wird Aufgabe des Projekts Starke Stadtregion Luzern sein.

Die vollständig integrative Form der Kooperation ist die Fusion, welche die Zusammenlegung von administrativen und politischen Institutionen zur Folge hat. Nach Ansicht des Stadtrates ist sie die beste Form der Kooperation, weil sie Stabilität und demokratische Mitsprache garantiert.

Der Stadtrat vertritt die Meinung,

- dass mit dem Zusammenschluss der Gemeinden im Raum Luzern sowohl für die beteiligten Gemeinden als auch für den gesamten Kanton Mehrwerte entstehen werden;
- dass sich diese neue Stadtgemeinde im Standortmarketing und -wettbewerb besser positionieren und durchsetzen wird können;
- dass die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsraums gestärkt wird, wenn er grösstenteils identisch mit der Stadt ist, und dass davon der gesamte Kanton (fiskalisch) profitieren wird;
- dass durch die Zusammenlegung der Gemeinden und mithin der politischen Entscheidungsgremien raumplanerisch und insbesondere verkehrsplanerisch spürbare Fortschritte zu erwarten wären.

Die Fusion mit der Gemeinde Littau, die auf den 1. Januar 2010 hin vollzogen wird, ist der erste Schritt hin zu einer Stadtgemeinde, die den grössten Teil des funktional zusammenhängenden Lebensraums in einer einzigen Struktur abbildet. Der Stadtrat hält an dieser Strategie fest, die vom Parlament und von der Stimmbevölkerung (so zumindest interpretiert der Stadtrat das Abstimmungsergebnis vom 17. Juni 2007) mitgetragen wird.

### **5.2.2 Mitwirkung im Projekt Starke Stadtregion Luzern**

Der Regierungsrat teilt die Meinung der Stadt Luzern. Er hält in seinem Legislaturprogramm 2007–2011 unter der Überschrift „Starke Zentren für eine starke Landschaft“ fest: „Luzern und Littau haben beschlossen, ihre Gemeinden zusammenzuschliessen. Diese Absicht ist richtig, aber nur ein erster Schritt. Wir sind überzeugt, dass eine neue, starke Stadtgemeinde langfristig nur dann erfolgreich sein wird, wenn sie zwischen 100'000 und 150'000 Einwohnerinnen und Einwohner hat und über ein entsprechend grosses Stadtgebiet verfügt. Wir werden uns daher an Kosten für die Vereinigung der Nachbargemeinden mit der Stadt Luzern beteiligen.“

Der Regierungsrat ist deshalb bereit, sich mit personellen und finanziellen Ressourcen in das Projekt Starke Stadtregion Luzern einzugeben, sofern die Fusion im Lebensraum Luzern geprüft wird. Hingegen ist er nicht bereit, sich finanziell an weiteren Kooperationsabklärungen zu beteiligen, da er überzeugt ist, dass die Region nur mit dem Zusammenschluss der Gemeinden relevant zu stärken ist.

Anders als die Kantonsregierung ist der Stadtrat im Sinne eines Kompromisses bereit, gemeinsam mit den übrigen Gemeinden nicht bloss die Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken der

Fusion zu prüfen, sondern auch abzuklären, in welcher Art verstärkte Kooperationen zu einer Stärkung der Region Luzern führen könnten bzw. in welchen Bereichen überhaupt verstärkte Kooperationen realistisch wären. Er hat sich darum auch bereit erklärt, zusammen mit den übrigen Gemeinden zwei Drittel der Gesamtkosten des Projekts zu tragen.

Dem Stadtrat ist es wichtig, möglichst mit allen Gemeinden des zusammengehörenden Lebensraums Luzern in einen gemeinsamen Abklärungsprozess einsteigen zu können. Der Stadtrat sieht im Projekt Starke Stadtregion Luzern eine einmalige Chance, gemeinsam mit angrenzenden Gemeinden die Strukturen im funktional zusammenhängenden Lebensraum Luzern zu überprüfen und neue Ideen zu entwerfen. Er will deshalb nicht durch ein Beharren auf alleinige Fusionsabklärungen einzelne Gemeinden von der Teilnahme an diesem Projekt abhalten. Der Stadtrat setzt grosse Hoffungen in den gemeinsamen Prozess, den das ergebnisoffene Vorgehen im Projekt Starke Stadtregion Luzern eröffnet.

## 6 Antrag

Der Stadtrat beantragt, vom vorliegenden Bericht und vom Beitritt der Stadt Luzern zum Projekt Starke Stadtregion Luzern zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 10. Dezember 2008

Urs W. Studer  
Stadtpäsident



Toni Göpfert  
Stadtschreiber

## **Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme vom Bericht 46 vom 10. Dezember 2008 betreffend

## **Beitritt zum Projekt Starke Stadtregion Luzern,**

gestützt auf den Bericht der Spezialkommission Littau-Luzern,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 Ziff. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

### **beschliesst:**

- I. Der Bericht Beitritt zum Projekt Starke Stadtregion Luzern wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
- II. Vom Beitritt der Stadt Luzern zum Projekt Starke Stadtregion Luzern gemäss Grundsatzvereinbarung wird Kenntnis genommen.

Luzern, 29. Januar 2009

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Rolf Hilber  
Ratspräsident

Toni Göpfert  
Stadtschreiber



## **Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates**

zu B 46/2008 Beitritt zum Projekt Starke Stadtregion Luzern

Zu Kapitel 5.2.1:

Bei der Begründung der Fusion als beste Form der Kooperation fehlt in der Aufstellung des Stadtrates die Sicht der Einwohnerinnen und Einwohner der zusammenzuführenden Gemeinden.

Die Auflistung ist zu ergänzen mit: „dass die Einwohnerinnen und Einwohner bei einem Zusammenschluss der Gemeinden von einem homogenen Angebot von Leistungen profitieren können und dass sie nur so auch bei Entscheiden, die ihren ganzen Lebensraum (Wohnen, Arbeit, Freizeit, Bildung) betreffen, direkt und damit besser eingebunden werden können“.

Zu Ziff. 6 der Grundsatzvereinbarung:

Im Falle einer Vereinigung strebt die Stadt Luzern an, dass durch den Fusionsvertrag weder bestehende städtische soziale, kulturelle und schulische Leistungen gestrichen oder reduziert, noch ökologische Standards nach unten angepasst werden.



## **Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern**



## **Grundsatzvereinbarung**

zwischen

Gemeinde Adligenswil

Gemeinde Ebikon

Gemeinde Emmen

Gemeinde Horw

Gemeinde Kriens

Gemeinde Littau

Stadt Luzern

alle vertreten durch ihren Gemeinderat bzw. Stadtrat und

Kanton Luzern vertreten durch den Regierungsrat,

dieser vertreten durch die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements

## **über die Abklärungsphase Starke Stadtregion Luzern**

# Inhaltsverzeichnis

|    |                                             |    |
|----|---------------------------------------------|----|
| 1  | Einleitung und Projektziele                 | 3  |
| 2  | Vorgehenskonzept in der Übersicht           | 4  |
| 3  | Zweck der Grundsatzvereinbarung             | 4  |
| 4  | Ziele der Abklärungsphase                   | 5  |
| 5  | Grundsätze der Projektzusammenarbeit        | 5  |
| 6  | Grundannahmen zur strategischen Ausrichtung | 6  |
| 7  | Rahmenbedingungen                           | 6  |
| 8  | Projektskizze                               | 7  |
| 9  | Organisation                                | 8  |
| 10 | Projektkosten                               | 10 |
| 11 | Gültigkeit                                  | 11 |

# 1 Einleitung und Projektziele

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und die Stadt Luzern sowie der Kanton Luzern streben gemeinsam eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an. Die Stellung und die Attraktivität der Stadtregion als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination soll deutlich verbessert werden. Interkommunale Projekte und Herausforderungen sollen angegangen, effizient abgewickelt, gelöst und Synergiepotenziale genutzt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern betont im Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007 (B 172) seinen Willen, den Kanton durch verschiedene Massnahmen zu stärken: Ausrichtung nach Norden (Wirtschaftsregion Zürich und Kanton Aargau), Stärkung der wirtschaftlichen Zentren Stadtregion Luzern und Region Sursee und Stärkung des ländlichen Raumes durch die Instrumente des Finanzausgleichs, der Neuen Regionalpolitik und durch Gemeindefusionen. Bezüglich der Stadtregion Luzern vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass den künftigen Herausforderungen am besten begegnet werden kann, wenn sich die Stadt Luzern mit den Nachbargemeinden durch Fusionen zusammenschliesst.

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und die Stadt Luzern sind sich einig, dass die Stärkung der Stadtregion Luzern für den Kanton eine zentrale Rolle einnimmt, um im Wettbewerb der Standortvorteile mithalten zu können. Ob diese Stärkung allein durch Fusionen oder auch durch eine verstärkte Kooperation erzielt werden kann, wird in den Gemeinden unterschiedlich beurteilt.

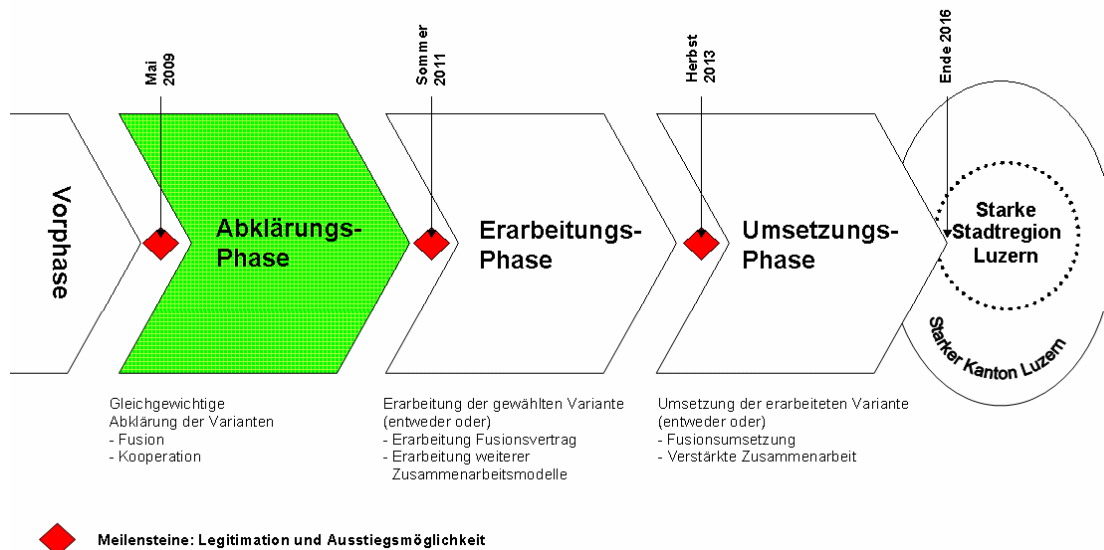
Namentlich die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens wollen auch die verstärkte Kooperation vertieft abklären. Mit Schreiben vom 30. Juni 2008 haben sich diese fünf Gemeinden zusammen mit der Stadt Luzern und Littau dafür ausgesprochen, weitergehende Abklärungen im Bereich Kooperation separat in Auftrag zu geben und zu bezahlen. Unter Vorbehalt der demokratischen Legitimation sind sie damit bereit, in den Fusionsabklärungsprozess einzutreten.

Im Rahmen der Erarbeitung dieser Grundsatzvereinbarung haben sich die Vertragsparteien aus sachlichen Überlegungen und Effizienzgründen geeinigt, die beiden Varianten "Fusion" und "verstärkte Kooperation" im gleichen Prozess und in der gleichen Projektorganisation abzuwickeln sowie die Projektkosten der einzelnen Varianten nicht separat auszuweisen und abzurechnen. Vor diesem Hintergrund wurde auch der Kostenteiler gemäss Kapitel 10 verbindlich festgelegt.

## 2 Vorgehenskonzept in der Übersicht

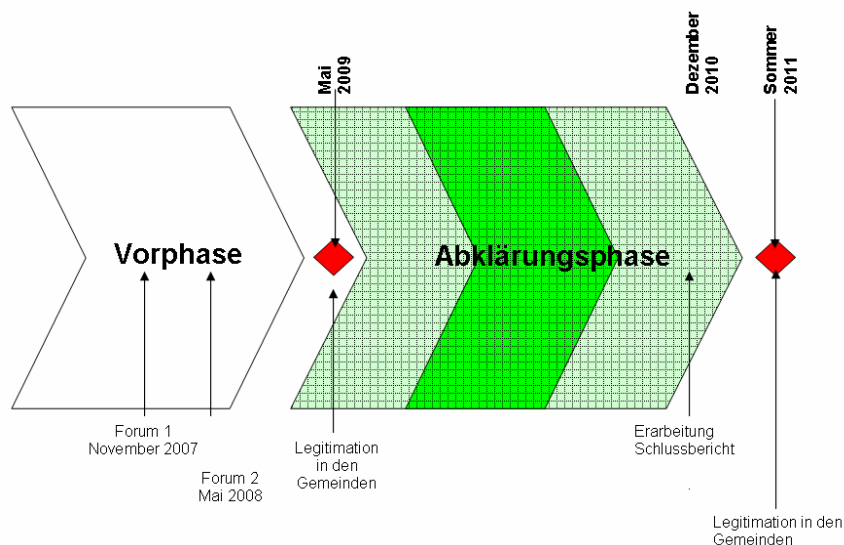
Der Weg zur Starken Stadtregion ist ein ergebnisoffener Prozess, der in mehrere Phasen unterteilt ist, an deren Ende Meilensteine mit Entscheidungs- und Ausstiegsmöglichkeiten gesetzt sind. Die Meilensteine dienen den Gemeinden zur Reflexion und Auseinandersetzung mit der Bevölkerung. Die Gemeinden vereinbaren und planen jeweils die nächste Phase und holen je einzeln die demokratische Legitimation dazu.

Bei jedem Meilenstein sind Organisation und Inhalte der Grundsatzvereinbarung neu auszuhandeln und festzulegen.



## 3 Zweck der Grundsatzvereinbarung

Es werden die Grundsätze, die während der Abklärungsphase „Starke Stadtregion Luzern“ von den Gemeinden und dem Kanton zu beachten sind, festgehalten. Die vorliegende Grundsatzvereinbarung hat Geltung für die Abklärungsphase „Starke Stadtregion Luzern“.



Im Schlussbericht wird ein Vorschlag einer Vereinbarung für das weitere Vorgehen in der Erarbeitungsphase und das entsprechende Kostendach unterbreitet.



## 4 Ziele der Abklärungsphase

Mit der übergeordneten Zielsetzung einer nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern klären die Gemeinden zusammen mit dem Kanton die Vor- und Nachteile der Varianten "Fusion" und "Kooperation" ab.

Die Ziele für die beiden Varianten "Fusion" und "Kooperation" sind dabei insbesondere:

- Erarbeitung der Grundstrategie und der Strategien zu den wichtigsten Politikfeldern wie Siedlungs- und Landschaftsraum, Gesundheits- und Sozialwesen, Finanzen und Steuern usw.
- Definition der öffentlichen Leistungen, d.h. Festlegen des zentralen und dezentralen Dienstleistungsangebots
- Entwicklung der zukünftigen politischen Struktur, d.h. der Wahlkreise, der Wahlmodi für Exekutive und Legislative sowie der Grundzüge der Quartierpolitik
- Entwicklung einer künftigen Organisationsstruktur der Verwaltung
- Abschätzung der möglichen Synergien und Darstellung der Konsequenzen auf die Entwicklung der Steuererträge und der Verwaltungskosten

Mit dem Abschlussbericht erhalten die Gemeinden die Entscheidungsgrundlagen für die weiteren Phasen auf dem Weg zur Starken Stadtregion.

## 5 Grundsätze der Projektzusammenarbeit

- 5.1 Der Prozess wird ergebnisoffen geführt.
- 5.2 Die Gemeinden und die Stadt Luzern sind gleichberechtigte Partnerinnen im vorliegenden Projekt. Der Kanton moderiert und begleitet den Prozess.
- 5.3 Die Abklärungsphase soll nicht länger als 1 ½ Jahre dauern.
- 5.4 Während der Abklärungsphase sind Echoräume einerseits für die Parlamente und politischen Parteien der Gemeinden und der Stadt Luzern und andererseits für die Betroffenen aus den Kreis 2 vorzusehen (siehe Organigramm Kapitel 9).
- 5.5 Die Ergebnisse im Schlussbericht und der Vorschlag für das weitere Vorgehen sollen den Gemeinden zur Reflexion und Auseinandersetzung mit der Bevölkerung dienen.
- 5.6 Der Handlungsspielraum und die Handlungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden während des vorliegenden Projekts bleiben erhalten. Die Gemeinderäte und der Stadtrat informieren sich gegenseitig über grössere Projekte, die allenfalls Auswirkungen auf die Entwicklung der Starken Stadtregion haben.

## 6 Grundannahmen zur strategischen Ausrichtung

Die Abklärungsphase basiert auf folgenden Grundannahmen zur strategischen Ausrichtung:

### **Zentrumsentwicklung**

Luzern soll auch zukünftig als Zentrum der Zentralschweiz gelten. Die Stadtregion Luzern soll aber eine stärkere Rolle im Metropolitanraum Zürich übernehmen. Die Klärung dieser Rolle und die damit verbundenen Aussagen in den einzelnen Politikfeldern ist Teil des Arbeitsauftrags in der Abklärungsphase.

### **Qualität der Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung**

Die Stadtregion Luzern soll die Siedlungs- und Landschaftsqualität langfristig entwickeln und mit einer entsprechenden Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsplanung darauf Einfluss nehmen.

### **Überprüfung der Strukturen und Leistungen**

Im Fall einer späteren Vereinigung oder bei Kooperationsformen sollen die Strukturen und Leistungen der neuen Gemeinde bzw. der Kooperation neu definiert werden.

### **Starke Stadtteile**

Im Fall einer Vereinigung wird das Ziel verfolgt, starke Stadtteile mit angemessener Infrastruktur in der erweiterten Stadt zu entwickeln und langfristig zu pflegen.

### **Moderates Steuerniveau**

Im Fall einer späteren Vereinigung soll das Steuerniveau auf dem Niveau der steuergünstigsten Gemeinde festgesetzt werden. Die damit verbundenen Mindereinnahmen sind durch Synergieeffekte, durch eine vollständige Überprüfung und Neuausrichtung der Strukturen und des Angebotes zu kompensieren.

## 7 Rahmenbedingungen

### **Schnittstellen zu andern Kooperationsmodellen**

Es ist die Koordination mit andern Projekten betreffend verstärkte Zusammenarbeit in der Region Luzern, unter anderem mit dem Projekt Regionaler Entwicklungsträger des RPV, sicherzustellen.

### **Kantonales Gleichgewicht**

Die Bevölkerungszahl einer vereinigten Stadtregion Luzern soll sich mittelfristig am vorgeschlagenen Perimeter orientieren und im Kanton Luzern zu keinem Ungleichgewicht zwischen städtischem und ländlichem Raum führen. Der Kanton unterstützt keine Vereinigungen, die dieses Ziel gefährden.

### **Fusionsbeitrag Kanton**

Der Regierungsrat und der Kantonsrat unterstützen eine Stärkung des Zentrums des Kantons durch eine Vereinigung der Stadt Luzern mit den Agglomerationsgemeinden. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, einen zeitlich begrenzten Beitrag zur Teil-Kompensation von fusionsbedingten Ausfällen zu leisten. Er unterbreitet dem Kantonsrat eine gesetzliche Vorlage, so dass dieser bis Ende 2010 darüber befinden kann.

## Sicherstellung des Finanzausgleichs

Der Kanton klärt ab, wie sich die Starke Stadtregion auf das Gesamtsystem Finanzausgleich auswirkt. Ziel ist es, dass die strukturschwachen Räume bei der Umverteilung der Mittel durch die Starke Stadtregion keine Nachteile erfahren.

## 8 Projektskizze

Für die Durchführung der Abklärungsphase sind folgende Schritte vorgesehen:

### 1. Schritt: Projektvorbereitung

Die Projektvorbereitung dient dem detaillierten Projektaufbau mit der Definition der zu bearbeitenden Politikfelder, den Evaluationen von Kooperationsmodellen, von politischen Strukturenmodellen, der Methodik zur Evaluation der Varianten "Kooperation" und "Fusion" sowie der Erarbeitung eines Kommunikationskonzeptes.

### 2. Schritt: Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Strategien "Fusion" und "Kooperation"

Es werden die Grundlagen zu "Strategie und öffentliche Leistungen", zu den definierten "Politikfeldern", den Gebieten "politische Strukturen" und "Organisationsstrukturen" sowie "Finanzen" erarbeitet.

### 3. Schritt: Evaluation der Strategien "Fusion" und "Kooperation"

Die Varianten "Kooperation" und "Fusion" werden evaluiert, Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken ausgewiesen. Die Steuerungsgruppe wertet diesen Variantenvergleich.

### 4. Schritt: Schlussbericht

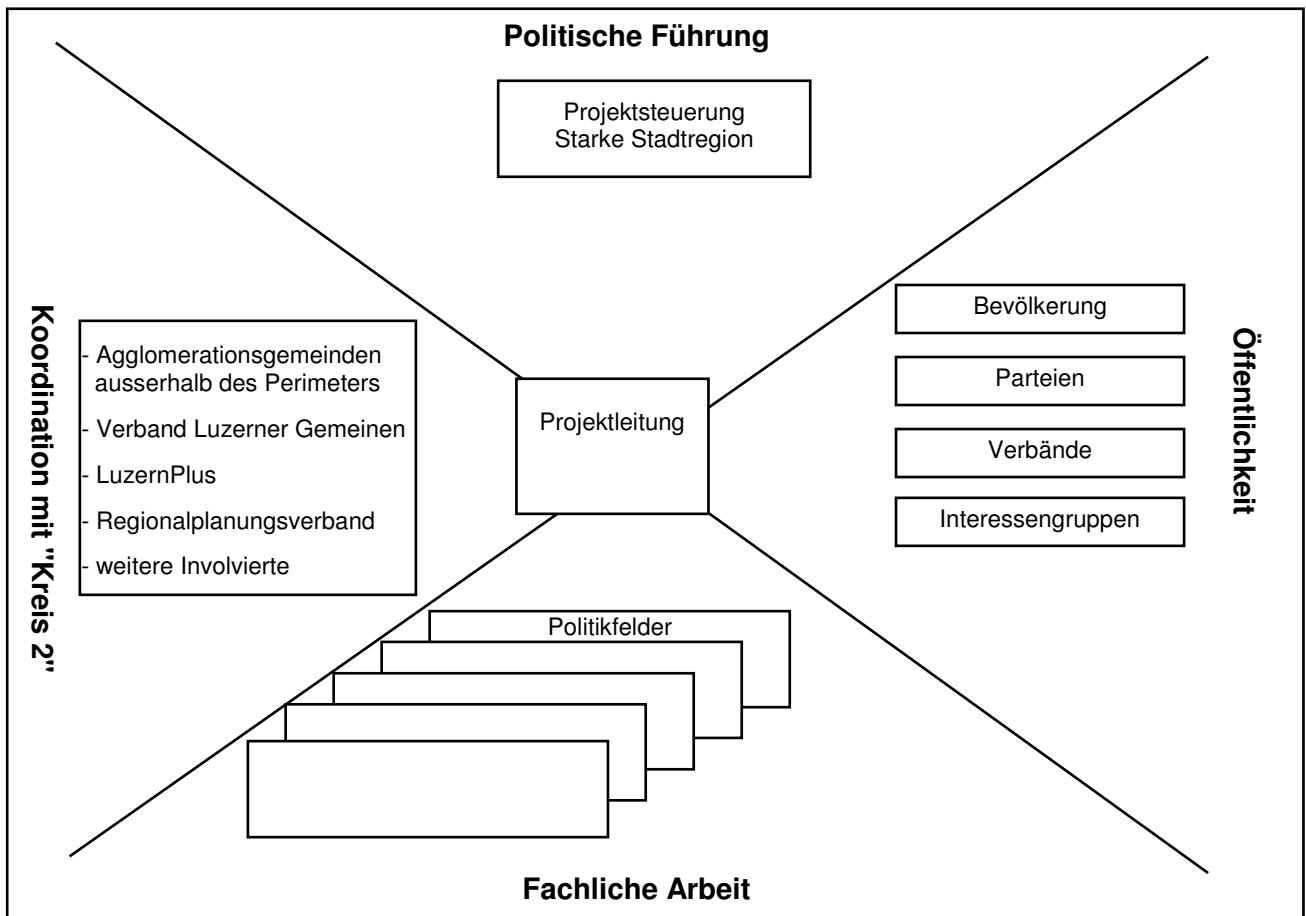
Der Schlussbericht fasst die Ergebnisse der Abklärungsphase zusammen und zeigt exemplarisch auf, wie auf der Grundlage der Ergebnisse der Abklärungsphase eine Erarbeitungsphase gestaltet werden kann. Die Gemeinderäte, der Stadtrat und der Regierungsrat geben individuell eine politische Stellungnahme zu den Ergebnissen ab.

## Termine der Abklärungsphase

| Vorgehensschritte                                                                              | 2009 |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     | 2010 |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
|                                                                                                | Jan  | Feb | Mrz | Apr | Mai | Jun | Jul | Aug | Sept | Okt | Nov | Dez | Jan  | Feb | Mrz | Apr | Mai | Jun | Jul | Aug | Sept | Okt | Nov | Dez |
| Vorbereitung Evaluation externer Projektleiter                                                 |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| Demokratische Legitimierung                                                                    |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| Ausschreibung und Evaluation externer Projektleiter                                            |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| <b>Projektvorbereitung</b>                                                                     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| <b>Erarbeiten der Grundlagen für die Evaluation der Strategien "Fusion" bzw. "Kooperation"</b> |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| <b>Evaluation</b>                                                                              |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| <b>Schlussbericht</b>                                                                          |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |
| <b>Grundsatzvereinbarung für die Erarbeitungsphase</b>                                         |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |

## 9 Organisation

### 9.1 Organigramm



### 9.2 Politische Führung (Projektsteuerung)

Einsitz in die Projektsteuerung nehmen die Direktbetroffenen:

Die Präsidenten und Präsidentinnen der Gemeinden, die beschliessen, auf die Prozesse einzutreten sowie ein Mitglied des Regierungsrates. Der Projektleiter oder die Projektleiterin nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Projektsteuerung teil.

Die Projektsteuerung

- ist das Koordinationsgremium auf der politischen Entscheidungsebene,
- ernennt die Projektleitung und ist mandatiert, weitere interne und externe Aufträge zu vergeben,
- ist für das Herbeiführen termingerechter politischer Entscheidungen verantwortlich,
- klärt die Strategie zur Stärkung der Stadtregion Luzern,
- entscheidet über wesentliche Zwischen- und Schlussergebnisse,
- bezieht fallweise die Exekutiven der beteiligten Gemeinden und des Kantons bei, wenn ein Zwischenergebnis von zentraler Bedeutung ist,
- erlässt ein Kommunikationskonzept für die interne wie die externe Kommunikation.

Das Regierungsratsmitglied ist mit der Moderation der Projektsteuerung beauftragt.

Entscheidfindung:

Die Projektsteuerung strebt das Prinzip der Zustimmung aller Mitglieder an (Einstimmigkeitsprinzip). Kann trotz Einigungsverhandlungen keine Einigung gefunden werden, entscheidet die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder der Projektsteuerung.

### **9.3 Projektleiter / Projektleiterin**

Der externe Projektleiter oder die externe Projektleiterin führt die Projektleitung und rapportiert an die Projektsteuerung, an deren Sitzung er oder sie mit beratender Stimme teilnimmt.

Das Auswahlverfahren und die Konkretisierung des Projektauftrages für die externe Projektleitung erfolgt durch die Projektsteuerung nach dem Beschluss der Gemeinden zum Beitritt in die Abklärungsphase Starke Stadtregion.

### **9.4 Projektleitung**

Der Projektleitung gehören der externe Projektleiter oder die externe Projektleiterin sowie je ein Projektkoordinator oder eine Projektkoordinatorin der Gemeinden, der Stadt Luzern und des Kantons an. Die Projektleitung

- stellt auf organisatorischer Ebene die Koordination innerhalb des Projekts sicher,
- ist verantwortlich für die inhaltliche Koordination,
- ist verantwortlich für die interne und externe Kommunikation gestützt auf das Kommunikationskonzept,
- ist Nahtstelle zwischen fachlicher Arbeit und politischer Führung,
- ist verantwortlich für die zielgerichtete Umsetzung der Aufträge und der fachlichen Arbeit,
- überwacht Kosten, Termine und Qualität der Arbeiten (Controlling).

Der Projektleitung ist ein Stabsdienst Kommunikation angegliedert.

### **9.5 Fachliche Arbeit**

Die fachliche Arbeit wird gestützt auf Vorgaben aus der Projektsteuerung und der Projektleitung in thematischen Fachgruppen geleistet: Pro Themenbereich wird eine Fachgruppe aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons, der Gemeinden und allenfalls von Personen aus dem „Kreis 2“ zusammengestellt. Die Fachgruppen werden von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Gemeinden oder des Kantons geleitet.

Die Fachgruppen

- bearbeiten ihr Schwerpunktgebiet (Grundlagen zusammenstellen, Analyse, Zielsetzung, Lösungsansätze, Handlungsempfehlungen),
- liefern ihre Entwürfe, Zwischenergebnisse, Schlussergebnisse an die Projektleitung und überarbeiten ihre Entwürfe, Zwischenergebnisse nach Abstimmung mit der Projektleitung.

Zur Klärung spezifischer Fragen können von der Projektleitung externe Fachspezialisten und –spezialistinnen beigezogen werden.

### **9.6 Kreis 2**

Zum Kreis 2 gehören weitere in den Prozess involvierte Gemeinwesen und Organisationen. Dies sind die Agglomerationsgemeinden, die nicht im Perimeter liegen, sowie der Verband Luzerner Gemeinden VLG, der Verein LuzernPlus, der RPV. Es besteht die Möglichkeit, diesen Kreis zu erweitern.

Aus dem Kreis 2 werden dann Vertretungen in die Fachgruppen beigezogen, wenn sie zum Resultat fachlich und qualitativ beitragen können. Ihr Beizug wird von der Projektsteuerung freigegeben.

In jedem Fall werden zum Einbezug der Meinungen der Vertretungen des Kreises 2 verschiedene Echoraum-Veranstaltungen durchgeführt.

### **9.7 Transparente Kommunikation**

Die Idee der Starken Stadtregion und die Erkenntnisse im Prozessverlauf sollen kontinuierlich an die Bevölkerung getragen werden.

Eine gut informierte Öffentlichkeit ist die Grundlage für einen fundierten Entscheid. Die Partner im Projekt setzen sich für eine transparente und regelmässige interne und externe Kommunikation ein.

## **10 Projektkosten**

Für eine verlässliche Aussage zu den externen Kosten und zum personellen Aufwand der Gemeinden ist eine Richtofferte eingeholt worden. Nach Zusage zum Einstieg in das Projekt erfolgen die Ausschreibung und das Auswahlverfahren durch die Projektsteuerung.

Gestützt auf den heutigen Wissensstand werden die externen Projektkosten (Projektleitung, Stab, externe Fachspezialisten, Kommunikation, Schlussbericht, etc.) auf 650'000 Franken geschätzt.

An den externen Projektkosten beteiligen sich der Kanton zu einem Drittel und die Gemeinden zu zwei Dritteln. Die beteiligten Gemeinden und die Stadt Luzern teilen sich die externen Projektkosten im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl (ständige Wohnbevölkerung Stand Ende 2007).

Die Projektmitarbeit pro Gemeinde wird auf rund 210 Arbeitstage geschätzt. Die gemeinde- und kantonsinterne Mitarbeit tragen die jeweiligen Gemeinwesen.

Der Bund wird um einen Projektkostenbeitrag ersucht. Falls ein Beitrag zugesprochen wird, ist er beim Gesamtaufwand in Abzug zu bringen, der restliche Aufwand wird gemäss den oben erwähnten Kostenteilern aufgeteilt.

## 11 Gültigkeit der Vereinbarung

Die Unterzeichnung der Grundsatzvereinbarung steht unter dem Vorbehalt der demokratischen Legitimation, die jede Gemeinde für sich einzuholen hat.

Falls nicht alle Gemeinden die demokratische Legitimation erhalten, beschliessen die Gemeinderäte der zustimmenden Gemeinden und der Stadtrat von Luzern unter Mitwirkung des Regierungsrates das weitere Vorgehen über die Abklärungen zur Starken Stadtregion.

Kriens, 15. Dezember 2008

Für den Gemeinderat Adligenswil

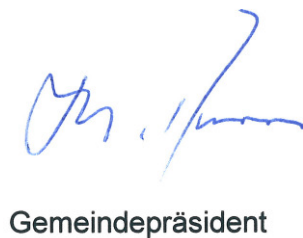


Gemeindepäsidentin



Gemeindeglied

Für den Gemeinderat Ebikon

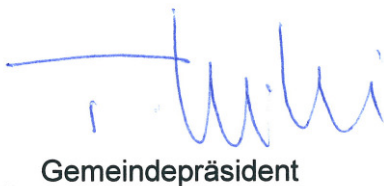


Gemeindepäsident



Gemeindeglied

Für den Gemeinderat Emmen



Gemeindepäsident

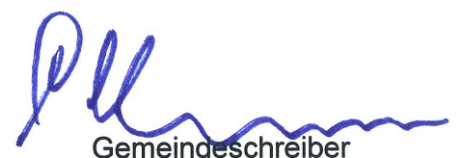


Gemeindeglied

Für den Gemeinderat Horw

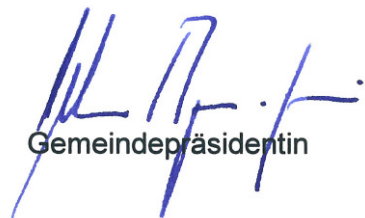


Gemeindepäsident



Gemeindeglied

Für den Gemeinderat Kriens



Gemeindepäsidentin

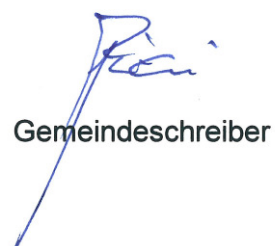


Gemeindeschreiber

Für den Gemeinderat Littau



Gemeindepäsident



Gemeindeschreiber

Für den Stadtrat Luzern



Stadtpräsident



Stadtschreiber

Für den Regierungsrat Luzern



Regierungsrätin