



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 29. Juni 2011 (StB 605)

B+A 10/2011

Starke Stadtregion Luzern

- Abschluss der Abklärungsphase
- Übergang zur Erarbeitungsphase

**Die Variante A „Verstärkte
Kooperation“ wurde mit 50,03 %
Nein-Stimmen abgelehnt. Die
Variante B „Fusion“ wurde mit
62,28 % Ja-Stimmen angenommen
am 27. November 2012**

**Vom Grossen Stadtrat
mit drei Protokollbemerkungen
beschlossen am 22. September 2011
(Protokollbemerkungen am Schluss dieses
Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2011–2015

Der vorliegende Bericht und Antrag hat vielfältige Bezüge zu allen drei Leitsätzen und mehreren Stossrichtungen und Fünfjahreszielen.

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Leitsatz Wirtschaft

Luzern entwickelt seinen Wirtschaftsraum zum Nutzen der ganzen Zentralschweiz.

Leitsatz Umwelt

Luzern sichert als Energiestadt seine Lebensgrundlagen und reduziert Umweltbelastungen sowie Ressourcenverbrauch.

Übersicht

Die Stadt Luzern und die umliegenden Gemeinden sind räumlich, sozial und ökonomisch eng miteinander verwoben und bilden einen gemeinsamen Lebensraum. Die Menschen wohnen in einer bestimmten Gemeinde, das Leben mit Arbeit/Ausbildung, Einkauf, Konsum und Freizeit spielt sich grösstenteils im gesamten Lebensraum ab. Die Gemeinden in diesem Raum sind heute wohl wirtschaftlich, planerisch und politisch eigenständig – aber nicht unabhängig. Die gegenseitigen Abhängigkeiten sind gross. Bei allen Gemeinden der Region ist in den letzten Jahren das Bewusstsein gewachsen, dass eine ausgeprägtere Zusammenarbeit notwendig ist, dass die anstehenden Herausforderungen nur über ein engeres Zusammenrücken der gesamten Stadtregion erfolgreich gemeistert werden können.

Verschiedene Analysen und Studien, die in den vergangenen Jahren zur zukünftigen Ausrichtung der Stadtregion erstellt wurden, ergeben ein einheitliches Bild: Die Stadt Luzern ist – wie andere Kernstädte ebenfalls – Motor der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung der ganzen Region. Sie ist in ihrer jetzigen Form jedoch zu klein, um diese Rolle nachhaltig zu übernehmen. Die verhältnismässig geringe Grösse Luzerns im Vergleich zu den anderen städtischen Zentren der Schweiz erschwert zudem eine effektive Interessenvertretung auf Bundesebene. Luzern droht aus dem Kreis der national führenden und wahrgenommenen Städte auszuscheiden. Das Selbstverständnis Luzerns, des Kantons Luzern, ja der Zentralschweiz ist ein anderes. Um Wirkung gegen aussen zu erzielen, braucht es die innere Stärkung der Stadtregion Luzern.

Vor diesem Hintergrund haben Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern mit Unterstützung des Kantons Luzern zwei Szenarien für eine verstärkte Zusammenarbeit geprüft:

einen Mehrzweckgemeindeverband (Szenario „Verstärkte Kooperation“) und die Fusion. Beide Szenarien wurden darauf hin untersucht, ob sie geeignet sind, Verbesserungen gegenüber dem heutigen Stand gegen innen (z. B. Leistungsangebot und dessen Kosten; koordinierte Bearbeitung von Herausforderungen; demokratische Mitbestimmung; Leben in der Gemeinschaft) und gegen aussen (z. B. Image der Region; Einflussmöglichkeiten auf übergeordnete Politikebenen) zu erzielen. Das im gemeinsamen Bericht festgehaltene Resultat ist eindeutig: Das Fusionsszenario zeigt insgesamt die besseren Zukunftsperspektiven, weil es koordinierte Entwicklungschancen bietet, langfristig die kostengünstigste Lösung darstellt, die demokratische Mitbestimmung gewährleistet und zugleich allen künftigen Stadtgebieten die Beibehaltung ihrer Eigenheiten ermöglicht.

Der Schlussbericht der Projektsteuerung bietet die Grundlage für die Entscheidungsfindung in den fünf beteiligten Gemeinden. Der Stadtrat empfiehlt in Übereinstimmung mit der Projektsteuerung, das Fusionsszenario weiterzuverfolgen und mit den genannten Gemeinden einen Fusionsvertrag zu erarbeiten. Mit diesen Verhandlungen werden die detaillierten Grundlagen und Rahmenbedingungen für eine Fusion erarbeitet. Das Projekt Starke Stadtregion Luzern stellt eine einmalige Chance dar: Damit kann in verhältnismässig kurzer Frist nahezu der gesamte Lebensraum Luzern strukturell nachhaltig gestärkt werden. Die beteiligten Gemeinden planen zusammen die Grundlagen für eine neue Stadt.

Grundsätzlich könnte der Stadtrat über die Aufnahme von Fusionsverhandlungen in eigener Kompetenz entscheiden. Weil den Stimmberechtigten in den anderen Gemeinden im Vorfeld zugesichert wurde, dass sie direkt über die Mitwirkung in der nächsten Projektphase entscheiden können, schlagen alle fünf Gemeinden einen neuen Artikel in ihren jeweiligen Gemeindeordnungen vor. Dadurch wird in allen Projektgemeinden eine Volksabstimmung notwendig.

Die Stimmberechtigten sollen über beide Szenarien (Fusion und Mehrzweckgemeindeverband) abstimmen können. Bei der Fortführung des Projekts muss Luzern auf jeden Fall dabei sein, unabhängig davon, welches Ziel verfolgt wird und wer sonst noch dabei ist. Die Stimmberechtigten in der Stadt sollen darum in einer Alternativabstimmung entscheiden, ob das Fusionsverfahren oder das Verfahren zur Schaffung eines Mehrzweckgemeindeverbands weiterverfolgt wird. Für die umliegenden Gemeinden stellt sich sodann die Frage, ob sie an dem vom Luzerner Souverän bevorzugten Modell mitwirken wollen oder nicht.

Die beteiligten Gemeinden stimmen beim geplanten Urnengang nicht über eine Fusion ab, sie entscheiden, ob mit der Stadt ein Fusionsvertrag ausgearbeitet werden soll. Der Stadtrat will diese Vertragsverhandlungen. Liegt der Vertrag vor, sind alle wesentlichen Fakten bekannt, lassen sich Chancen und Risiken eines Zusammenschlusses der Gemeinden mit der Stadt gut abschätzen. Der definitive Entscheid für oder gegen eine Fusion würde etwa Mitte 2014 fallen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Mangelhafte Strukturen als Ausgangspunkt	6
1.1 Grundsatzvereinbarung und Projektstart	7
2 Ausgangslage in der Stadt Luzern	7
2.1 Erfahrungen aus der Fusion Littau-Luzern	8
2.2 Vorhandene Berichte zum Thema	10
2.2.1 Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172/2007)	10
2.2.2 Standortanalyse und Entwicklungsperspektiven für die Stadt Luzern, Credit Suisse Economic Research (Januar 2007)	11
2.2.3 Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern, Ernst Basler+Partner AG (Januar 2007)	11
2.3 Herausforderungen der Stadt Luzern	12
2.4 Herausforderungen der Partnergemeinden	13
3 Abklärungsphase mit Schlussbericht	14
3.1 Arbeitsmethode	14
3.1.1 Organisation	15
3.1.2 Echoräume	16
3.1.3 Weiche Faktoren	16
3.1.4 Überlegungen zum gewählten Kooperationsmodell	17
3.2 Befunde	17
3.2.1 Zum Mehrzweckgemeindeverband (MZGV)	17
3.2.2 Zur Fusion	18
4 Beurteilung der Szenarien durch Projektorgane	19
4.1 Beurteilung durch die Steuerung	19
4.2 Beurteilung durch die externe Projektleitung	21
5 Beurteilung der Szenarien durch den Regierungsrat	22
6 Beurteilung der Szenarien durch den Stadtrat	23
6.1 Erwägungen	23

6.2	Fazit des Stadtrates	27
6.3	Die Argumente für den Weg der Fusion	30
7	Volksabstimmung	34
7.1	Allgemeines: Änderung der Gemeindeordnungen als Voraussetzung für Volksabstimmungen in allen Gemeinden	34
7.2	Stadt Luzern	35
7.3	Terminplan der Gemeinde Emmen	36
8	Finanzpolitische Erwägungen und Kantonsbeitrag	37
8.1	Erwägungen des Stadtrates	37
8.2	Ausführungen des Regierungsrates	39
9	Das Ziel: eine neue Stadtgemeinde	39
10	Weiteres Vorgehen nach Zustimmung durch den Souverän	41
10.1	Szenario „Verstärkte Kooperation“ (MZGV)	41
10.1.1	Vorgehen und Zeitplan	41
10.1.2	Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase	42
10.1.3	Kostenschätzung	42
10.2	Szenario „Fusion“	43
10.2.1	Vorgehen und Zeitplan	43
10.2.2	Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase	43
10.2.3	Kostenschätzung	44
11	Antrag	44

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Mangelhafte Strukturen als Ausgangspunkt

Bereits in den Neunzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts thematisierten verschiedenste öffentliche und private Akteure eine verstärkte Zusammenarbeit der Agglomeration auf einer grundsätzlichen Ebene. Im Zentrum standen Fragen um den Ausgleich der Zentrumslasten und die fehlende Struktur regionaler Zusammenarbeit. Das „Projekt Agglo und Stadt Luzern PASL“ im Jahr 2000 sah ein stufenweises Vorgehen zur Bewältigung der Agglomerationsproblematik vor. Die 18 beteiligten Gemeinden stellten 2001 ein Leitbild vor, das konkrete Themen und Projekte für die Zusammenarbeit der Gemeinden vorschlug. In der Folge wurden insbesondere vier Teilprojekte angegangen, darunter das Projekt „Neue Zusammenarbeit NAZA“, das u. a. die Zusammenlegung von bestehenden Gemeindeverbänden zu Mehrzweckverbänden zum Ziel hatte.

2010 haben sich einerseits die Gemeindeverbände für Kehrrichtbeseitigung (GKLU) und Abwasserreinigung (GALU) zum Gemeindeverband REAL (Recycling Entsorgung Abwasser Luzern) zusammengeschlossen. REAL versteht sich als Entsorgungs- und Recycling-Unternehmen der Region Luzern, welches für alle Gemeinden der Region mit einer Organisation die Gesamtverantwortung für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen und -abwässern sowie die Energiegewinnung daraus übernimmt. Andererseits fusionierten der Regionalplanungsverband Luzern (RPV) und der Verein LuzernPlus zum Gemeindeverband LuzernPlus. Er hat die Funktion des im Gemeindegesetz vorgesehenen regionalen Entwicklungsträgers übernommen. Beide Zusammenschlüsse sind Ausdruck des wachsenden politischen Willens, die Region verstärkt als zusammenhängenden funktionalen Raum zu begreifen.

Ausgangspunkt für das Projekt Starke Stadtregion Luzern war die Fusion von Littau und Luzern. Die daraus entstandene Dynamik führte zum kantonalen Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172) vom Januar 2007. Darin setzte der Regierungsrat einen neuen Akzent: Er empfahl der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden und der Region Sursee eine Fusion zu prüfen und stellte eine finanzielle Unterstützung in Aussicht. Eine wichtige Grundlage im kantonalen Planungsbericht bildete die Studie „Starke Stadtregion Luzern“ von Ernst Basler+Partner AG, Zürich.

Die Agglomerationsgemeinden ihrerseits veranlassten eigene Abklärungen und liessen einen Planungsbericht erstellen. Im Bericht vom März 2008 der Prognos AG, Basel, wird den

Gemeinden empfohlen, die Einladung des Kantons anzunehmen, dem Projekt Starke Stadtregion Luzern beizutreten und einen ergebnisoffenen Abklärungsprozess zu verlangen.

1.1 Grundsatzvereinbarung und Projektstart

Zwischen den Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens und der Stadt Luzern besteht der Konsens, die Stadtregion stärken und auf die Zukunft ausrichten zu wollen. Sie streben damit 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.“

Im Dezember 2008 unterzeichnen die Gemeinden eine Grundsatzvereinbarung mit zwei Hauptzielen:

1. Die Gemeinden, die Stadt Luzern und der Kanton klären die Vor- und Nachteile einer Fusion ab.
2. Die Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ werden gleichwertig geprüft.

Im Mai 2009 stimmten die Stimmberechtigten von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens sowie der Stadtrat von Luzern der Grundsatzvereinbarung zu, die Stimmberechtigten von Horw lehnten sie ab. In der Folge wurde das Projekt Starke Stadtregion Luzern (ohne Horw) gestartet. Unter einer externen Projektleitung (Ernst & Young, Universität St. Gallen und Metron) startete die Abklärungsphase im Projekt Starke Stadtregion Luzern.

2 Ausgangslage in der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern wie auch die umliegenden Gemeinden sind wirtschaftlich, planerisch und politisch eigenständig – aber nicht unabhängig. Die Stadt Luzern und ihre direkten Nachbargemeinden sind dermassen eng miteinander verwoben, dass sie einen gemeinsamen Lebensraum bilden. Die Gemeindegrenzen zerschneiden den Lebensraum auf unnötige und unnatürliche Weise. Es gibt gute Gründe, sich im Lebensraum Luzern abseits der heute geltenden Gemeindegrenzen zu organisieren:

- Die räumliche Lage der Gemeinden zueinander sowie die intensive soziale und ökonomische Verflechtung der Kernstadt mit ihrem Umland führen bei allen Gemeinden der Region zum wiederkehrenden Bedürfnis nach ausgeprägter Zusammenarbeit.
- Die Gemeinden sind in den letzten Jahren faktisch zusammengewachsen – die Gemeindegrenzen sind in der Siedlungsstruktur nicht mehr zu erkennen.

- Die verhältnismässig geringe Grösse der Stadt im Vergleich zu den anderen städtischen Zentren der Schweiz erschwert eine effektive Interessenvertretung auf Bundesebene.
- Die Stadt Luzern erbringt Leistungen, die zu einem grossen Teil von Einwohnerinnen und Einwohnern umliegender Gemeinden genutzt werden – ohne dass Letztere sich daran kostendeckend beteiligen.

Aus Sicht des Stadtrates und der Mehrheit des Grossen Stadtrates soll der funktional einheitliche Raum in einer politisch einheitlichen Gemeindestruktur abgebildet werden. Was zusammengewachsen ist, soll nun auch politisch zusammengeführt werden. Seit September 2004 hält die Stadt Luzern in der Gesamtplanung fest, den Lebensraum Luzern durch den Zusammenschluss mit Nachbargemeinden dauerhaft zu stärken. Der erste Schritt wurde mit der Fusion von Littau und Luzern per 1. Januar 2010 getan. Der Fusionsprozess mit Littau hat sich insgesamt über sieben Jahre erstreckt. Der Stadtrat strebt in einem nächsten Schritt eine Gruppenfusion an. Damit kann mit einem einmaligen Ressourceneinsatz und Effort eine möglichst grosse Wirkung erzielt werden.

2.1 Erfahrungen aus der Fusion Littau-Luzern

Dank der Gemeindefusion von Littau und Luzern hat die Stadt Luzern Erfahrung mit der Initiierung und Umsetzung eines grossen Fusionsprojekts, von der sie – insbesondere wenn das „Szenario Fusion“ weiterverfolgt wird – profitieren kann. Es besteht eine hohe Sensibilisierung für diejenigen Themen und Fragestellungen, die besonders beachtet werden müssen.

Am offensichtlichsten sind die Veränderungen für die Einwohnerinnen und Einwohner im neuen Stadtteil: Sie haben Zugang zu mehr und teilweise differenzierteren Leistungen als früher (z. B. Angebote Kinderbetreuung, Nachtdienst Spitex, rascherer Winterdienst) – und dies zu einem deutlich tieferen (Steuer-)Preis. Die Einwohnerinnen und Einwohner des alten Stadtteils melden zurück, von der Fusion unmittelbar nichts zu spüren. Das ist ein Gütezeichen für das Projekt, denn es ging ja darum, kurzfristig die Verwaltungsstrukturen zu optimieren und längerfristig die strategischen Chancen zu nutzen. Die Fusion bezweckte nicht, die Lebenswelten der Menschen zu verändern. Die klare Mehrheit der durch ein Meinungsforschungsinstitut befragten Personen beurteilte denn auch die Dienstleistungsqualität nach der Fusion als unverändert gegenüber vorher.

Über die Momentaufnahme dieser Umfrage hinaus stellt der Stadtrat bei der Bevölkerung mehrheitlich eine Zufriedenheit mit der Umsetzung der Fusion und dem teilweise neuen Leistungsangebot fest: Das Vereins- und Quartierleben sowie die Pflege des Brauchtums in den neuen Stadtteilen werden unvermindert und im bisherigen Stil weitergeführt und von der öffentlichen Hand mindestens im bisherigen Rahmen unterstützt. Quartiere und Stadtteile haben eine grosse Bedeutung für die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort und ihrem sozialen Umfeld.

Hinsichtlich des Umsetzungsprozesses und der Neuorganisation der Verwaltung lässt sich Folgendes feststellen:

- Die Leistungen der öffentlichen Hand wurden während des gesamten Prozesses zeitgerecht erbracht. Weil die Verwaltung von Littau und deren Leistungen in die Luzerner Verwaltung integriert worden waren, wurde den Mitarbeitenden ein vorzeitiger Wechsel zur Stadt oder zu anderen Arbeitgebern ermöglicht.
- Die personellen Fragen wurden gelöst. Alle Mitarbeitenden, die dies wünschten, haben in der fusionierten Organisation eine neue Stelle erhalten. Die anspruchsvolle Integration unterschiedlicher Betriebskulturen sowie der Prozess des Sichfindens in neu zusammengesetzten Teams sind im Gange, soweit sie noch nicht abgeschlossen sind.
- Wie im Schlussbericht (B+A 19/2010) ausführlich dargestellt, können die Synergievorgaben erreicht werden. Die vollständige Umsetzung wird allerdings noch zwei, drei Jahre benötigen und wird regelmässig überprüft.

In der Evaluation des Prozesses der Fusion von Littau und Luzern kurz nach Abschluss des Projekts (vgl. auch den Schlussbericht zur Fusion, B+A 19/2010, Kapitel 5) sowie einer kleinen Umfrage unter den Direktionen im ersten Quartal 2011 wurden positive wie verbesserungswürdige Aspekte zusammengetragen (Aufzählung nicht abschliessend):

Positive Rückmeldungen:

- Information nach innen und aussen.
- Klima der Wertschätzung und der offenen Zusammenarbeit im Prozess.
- Paritätische Zusammensetzung der Projektorganisation und pragmatisches Projektmanagement.
- Vorzeitige Zusammenführung von Aufgaben und Abteilungen erwies sich als wichtiges Instrument.
- Art der Leistungserbringung ist klarer geregelt, sie wird berechenbarer erbracht.
- Strategische und operative Ebene werden klar getrennt (keine Durchgriffe der Exekutivmitglieder mehr).
- Die Wahlen haben zu einer angemessenen Vertretung der neuen Stadtteile im Grossen Stadtrat geführt – auch ohne Sitzgarantie im Fusionsvertrag.

Verbesserungsvorschläge:

- Der lange Umsetzungsprozess stellte für die gesamte Verwaltung eine grosse Belastung dar und sollte kürzer sein.
- Zum Zeitpunkt der Fusionsabstimmung sollte Gewissheit über das finanzielle Engagement des Kantons bestehen.
- Wichtige Grundsatzentscheide müssen von den zuständigen Projektorganen frühzeitig gefällt werden, um Verzögerungen im Prozess zu vermeiden.
- Für die strategischen Projektorgane ist die paritätische Besetzung wichtig, auf der operativen Ebene sollte eine klare und effiziente Führungsstruktur im Vordergrund stehen.
- Die künftig geplanten Regelungen für Vereine sollten frühzeitig, evtl. bereits im Fusionsvertrag, festgelegt werden.

- Das Aufrechterhalten des Leistungsangebots in den einzelnen Gemeinden während der letzten Monate vor der Fusion ist mit einer expliziten Planung zu erleichtern.

Im Bericht zum Fusionsvertrag Littau-Luzern (B+A 3/2007) wurde formuliert, welches Ziel der Gemeindegemeinschaft letztlich verfolgt:

„Das fusionierte Gemeinwesen

- wird konkurrenzfähiger gegenüber anderen Städten,
- wächst dynamischer,
- setzt eine zukunftsgerichtete Verkehrs- und Raumplanung aus einer Hand um,
- baut Doppelspurigkeiten in der Verwaltung ab.“

Alles in allem darf das Umsetzungsprojekt als erfolgreich bezeichnet werden. Die kurzfristigen Ziele wurden erreicht, und die Bevölkerung ist mit dem Leistungsangebot zufrieden. Da es bei der Fusion um die langfristige Stärkung von Stadt und Kanton Luzern geht, werden die grundsätzlichen Ziele wohl erst in mehreren Jahren erreicht sein: Dann, wenn es einer dynamischen und starken Stadtregion gelingt, die eigene Entwicklung zu forcieren und sich im Wettstreit der Regionen als starker Player zu etablieren.

2.2 Vorhandene Berichte zum Thema

Die Notwendigkeit von tiefgreifenden Strukturveränderungen ist seit mindestens zwei Jahrzehnten ein viel diskutiertes politisches Thema. Anfänglich unter dem Aspekt der zentralörtlichen Leistungen stark finanzgetrieben, stand in den letzten knapp zehn Jahren vermehrt das Entwicklungspotenzial, welches klarere Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit beinhaltet, im Fokus.

Mehrere Berichte und Studien zum Thema liegen vor. Die wichtigsten:

2.2.1 Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172/2007)

Mit dem Projekt „Luzern '99“ und dem Folgeprojekt „Gemeindereform 2000+“ initiierte der Regierungsrat des Kantons Luzern Massnahmen in den drei Bereichen Aufgabenzuteilung Kanton-Gemeinden, Finanzreform und Strukturreform. Im Zentrum der Strukturpolitik stand die Förderung der Gemeindeautonomie, weshalb vorab kleine Gemeinden mit Anreizen zu Zusammenschlüssen bewegt werden sollten, um auch künftigen Herausforderungen gewachsen zu sein. Mit der Botschaft B 172 dehnte der Regierungsrat diese Zielsetzung auf die Stärkung der Zentren um Luzern und Sursee aus. Der Kanton könne im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit vereinten Kräften seine Stellung halten und verbessern. Dafür sei einerseits die Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion erforderlich, andererseits die Stärkung des ländlichen Raumes durch Gemeindevereinigungen (namentlich um Sursee) sowie durch die Förderung der unterschiedlichen Potenziale mithilfe der „Neuen Schweizer Regionalpolitik (NRP)“ des Bundes.

2.2.2 Standortanalyse und Entwicklungsperspektiven für die Stadt Luzern, Credit Suisse Economic Research (Januar 2007)

Die Untersuchung stellt fest, dass Luzern als Zentrum der Zentralschweiz und verkehrstechnisch günstig gelegen eine gute wirtschaftliche Ausgangslage hat. Stadt und Agglomeration Luzern erwirtschaften rund zwei Drittel der kantonalen Wertschöpfung. Sie entwickeln sich aber unterdurchschnittlich und verlieren so an Attraktivität. Die im Bericht kritisierte Steuerbelastung wurde seit 2007 vor allem durch kantonale Steuergesetzrevisionen deutlich verringert. Eine hohe Bedeutung wird der mittel- und langfristigen Bewältigung der Kapazitätsengpässe im Agglomerationsverkehr zugeschrieben. Der in den 1990er-Jahren festgestellte Rückgang der Bevölkerungszahl sei vor allem deshalb bedeutsam, weil die Stadt Luzern insbesondere Hochqualifizierte mit gutem Ausbildungsstand verliert. Diese wandern nur zum Teil in die Agglomerationsgemeinden ab, mehrheitlich aber in Richtung Zürich, Region Zug, Küssnacht. Der Luzerner Branchenstruktur wird eine hohe, im nationalen Vergleich als überdurchschnittlich einzustufende Wettbewerbsfähigkeit attestiert. Der Bericht empfiehlt vier Massnahmenbündel, um die Rahmenbedingungen zu verbessern:

Für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen Bekenntnis zur Urbanität mit entsprechendem Marktauftritt; Ausbau von Dienstleistungsnischen; zukunftsgerichtete Investitionen; gezielte Steuererleichterungen. Als Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum empfiehlt die Studie die Fusion mit mehreren Gemeinden aus der Agglomeration in einem Schritt.

2.2.3 Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern, Ernst Basler+Partner AG (Januar 2007)

Die Studie zeigt zuerst für die mittelfristige Zukunft bedeutende Herausforderungen für die Stadtregion Luzern auf: Luzern ist im Wirtschaftsraum Zürich eingebettet und muss sich innerhalb dieses Grossraumes positionieren. Die Verfügbarkeit von hoch qualifizierten Arbeitskräften wird zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor, was hohe Anforderungen an den Wissens- und Forschungsstandort stellt. Die starke Steuerkonkurrenz in der Zentralschweiz stellt die Stadtregion Luzern vor erhöhten Handlungsdruck. Die anhaltende Verkehrszunahme verursacht hohe Kosten (Stau, Infrastruktur) und erhöhte Lärm- und Luftbelastungen. Die Nachfrage nach Wohnflächen verstärkt den Siedlungsdruck auf die Landschaftsräume.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ermittelt die Studie Chancen und Risiken einer kleinteiligen und einer vereinigten Stadtregion. Die vereinigte Stadtregion Luzern wird als geeignete Organisationsform der Zukunft erkannt. Dadurch erhalten die kleine Kernstadt und die grossen Agglomerationsgemeinden schweizweit einen markanten Bedeutungszuwachs. Zudem empfehlen die Berichtsverfasser u. a.,

- Luzern stärker auf die Achse Zug–Zürich zu orientieren;
- in der vereinigten Stadtgemeinde die dezentralen Strukturen aufrechtzuerhalten, damit das Eigenleben in den einzelnen Quartieren langfristig erhalten bleibt;
- die Siedlungs- und die sehr hohe Landschaftsqualität langfristig zu entwickeln, indem mit einer entsprechenden Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsplanung darauf Einfluss

genommen wird. Dies sei ein sehr kostengünstiger Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des Standortes;

- den Finanzausgleich sicherzustellen, indem sich der Kanton und die vereinigte Stadtgemeinde verpflichten, den Finanzausgleich zugunsten der strukturschwachen Räume der Luzerner Landschaft aufrechtzuerhalten.

2.3 Herausforderungen der Stadt Luzern

Luzern übernimmt für die Zentralschweiz in vielfacher Weise eine unersetzliche Zentrumsfunktion und ist mit den anderen Schweizer Städten vernetzt. Um auf den sich ständig verschärfenden wirtschaftlichen Standortwettbewerb zu reagieren, reicht dies nicht aus. Weder kann die Kernstadt im Wettbewerb ohne Agglomerationsgürtel bestehen, noch kann sie im Städtenetzwerk die Anliegen und Interessen der Agglomerationsgemeinden korrekt vertreten.

Die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik Luzerns nimmt sich bescheiden aus. Dem gegenüber glättet die solide, mehrheitlich KMU-orientierte Unternehmensstruktur die konjunkturellen Ausschläge. Die vergangenen Jahre bei schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten deshalb gut bewältigt werden.

Die Steuergesetzesrevision 2012 wird die Steuererträge der juristischen Personen halbieren, welche für die Stadt rund 25 Prozent der gesamten Steuereinnahmen ausmachen. Diese Ertragsausfälle müssen u. a. durch Wachstum der ansässigen Unternehmen sowie durch zusätzliche Neuansiedlungen ausgeglichen werden.

Die Erreichbarkeit der Stadt als Arbeits- und Einkaufsort ist ungenügend und muss auch für zukünftige Entwicklungen sichergestellt werden. Die Verkehrsplanung stösst zurzeit aufgrund kommunaler Zuständigkeiten und Partikulärinteressen regelmässig an Grenzen. Gemeinsame, grenzüberschreitende Lösungen lassen sich nur äusserst mühsam oder überhaupt nicht erzielen. Lobbyinganstrengungen für grosse, übergeordnete Infrastrukturanliegen sowohl im schienen- als auch im strassengebundenen Verkehr sind zu wenig koordiniert und verhallen oft ungehört.

Die primär dem Tourismus und dem Kulturangebot geschuldete internationale Bekanntheit weckt hohe Erwartungen und stellt entsprechende Anforderungen an Sauberkeit, Sicherheit, Subventionsleistungen der öffentlichen Hand. Diese typischen Zentrumsaufgaben erklären zum Teil die hohen Kosten, welche die Stadt Luzern trägt. Der zunehmende finanzielle Druck verunmöglicht der Stadt zunehmend, diese Kosten einseitig zu tragen. Geht dieser Trend ohne Korrekturen weiter, führt dies früher oder später zu Angebots- und Leistungsreduktionen und damit dazu, dass die Positionierung der Stadtregion Luzerns leidet.

Eine besonders grosse gesellschaftliche Herausforderung besteht darin, Bedürfnisse unterschiedlich interessierter Akteure und Anspruchsgruppen in Einklang zu halten und gleichzei-

tig geeignete Freiräume und Nutzungsmodelle zu schaffen. Das Zusammenleben in der Enge gestaltet sich zusehends schwierig. Verschiedene soziodemografische Aspekte der Bevölkerungsentwicklung bedürfen in den kommenden Jahren hoher Aufmerksamkeit: beispielsweise die wachsende Gruppe der alten Menschen; diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die sprachlich und kulturell wenig integriert sind; aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die am gesellschaftlichen Rand stehen. Auch die nicht besonders auffälligen Bevölkerungsgruppen beanspruchen heute mehr Raum und stellen andere Anforderungen an den Service public als früher.

Steigender Nutzungsdruck und zunehmender Wohnflächenbedarf pro Person belasten Natur- und Landschaftsräume zunehmend. Diese sichern nicht nur eine grosse biologische Artenvielfalt, sondern tragen auch zur hohen Lebensqualität in der Wohn-, Arbeits- und Tourismusstadt Luzern bei. Der Kampf um potente Steuerzahler übt zusätzlichen Druck auf die vorhandenen Grün- und Freiräume aus.

Nichterneuerbare Energieträger, insbesondere Erdöl und Erdgas, sind endliche Ressourcen, die sich in den nächsten Jahrzehnten zunehmend verknappen und verteuern werden. Sowohl wirtschaftliche als auch lufthygienische Gründe sprechen dafür, Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen in den nächsten Jahrzehnten massiv zu senken und den Einsatz erneuerbarer Energieträger auszubauen. Das Hauptaugenmerk gilt dabei den beiden wichtigsten Handlungsfeldern Gebäude und Mobilität.

Je mehr Koordinationsleistungen und Abstimmungsnotwendigkeiten rund um die Stadt Luzern entfallen, desto besser ist die Stadt darauf vorbereitet, in planerischer und baulicher Hinsicht, aber auch in der Sozial-, Kultur- oder Umweltpolitik, die notwendigen Akzente zu setzen und steuernd einzugreifen, wo dies die Entwicklung fordert.

Für viele dieser Aufgaben ist die Stadt Luzern im Verbund mit dem Bund, dem Kanton und weiteren Gemeinden verantwortlich. Die vertikale und horizontale Koordination innerhalb der drei Staatsebenen ist daher zu verbessern.

2.4 Herausforderungen der Partnergemeinden

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens hatten bei der Firma Prognos AG, Basel, gemeinsame Abklärungen in Auftrag gegeben, die am 14. März 2008 in fünf Planungsberichten „Starke Stadtregion Luzern?“ dargelegt wurden. In diesen Berichten sind sowohl die Herausforderungen der Agglomerationsgemeinden auf 16 Seiten und die Stärken und Schwächen jeder Gemeinde auf rund 25 Seiten dargestellt.

Der Stadtrat verzichtet darauf, diese hier gesamthaft oder auch verkürzt wiederzugeben. Die Berichte können von den Homepages der Gemeinden oder unter www.starkestadtregionluzern.ch heruntergeladen werden.

3 Abklärungsphase mit Schlussbericht

3.1 Arbeitsmethode

Gemäss Auftrag der Stimmbevölkerung sollten die Abklärungen für eine „Verstärkte Kooperation“ bzw. „Fusion“ gleichberechtigt durchgeführt werden. Um die Neutralität des Vorgehens zu garantieren, beauftragten die projektbeteiligten Gemeinden eine Arbeitsgemeinschaft der Firmen Ernst & Young (Federführung), Universität St. Gallen (Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT-HSG) sowie Metron mit der Projektleitung. In der Zeit von Mitte Oktober 2009 bis Ende März 2011 wurde in vier Projektphasen gearbeitet:

1. Phase – Projektvorbereitung: Im Rahmen der Projektvorbereitung wurden die Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb des Projekts geklärt und die Grundstrategien/Leitlinien für die beiden Szenarien definiert.

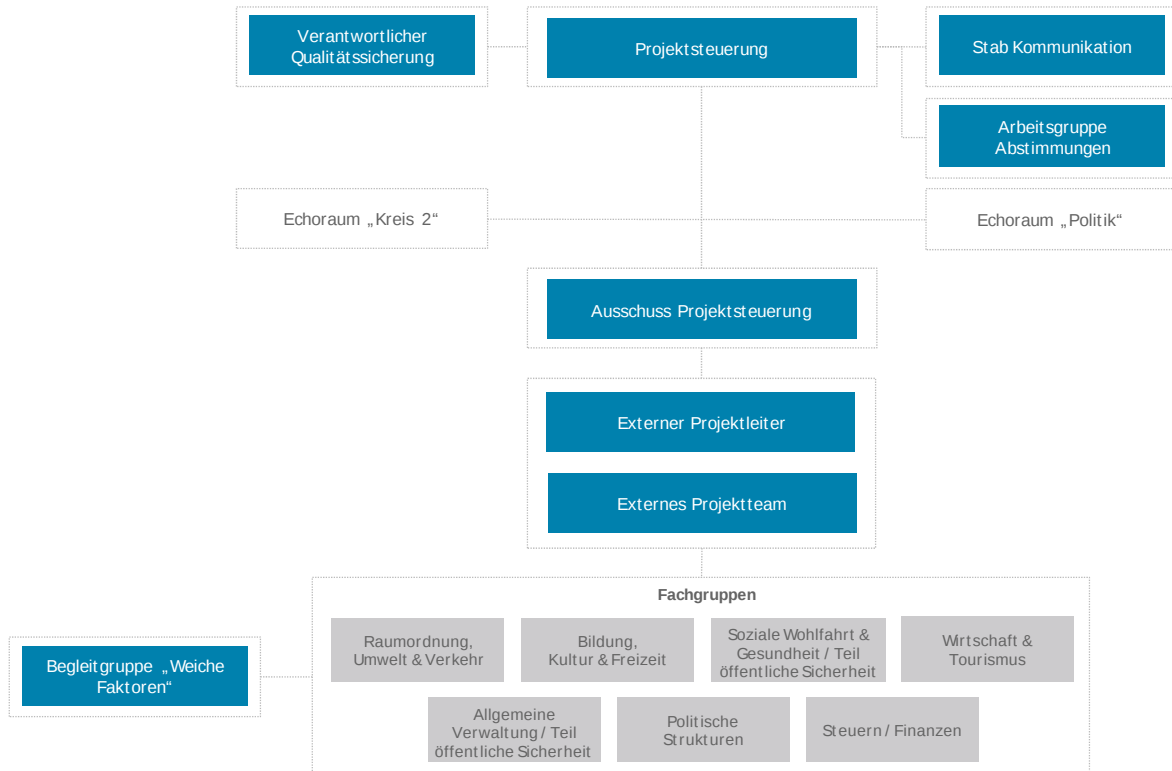
2. Phase – Erarbeiten der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“: Sieben Fachgruppen entwickelten zwischen März und Juli 2010 die Grundlagen der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“. Zu den Zwischenergebnissen der Fachgruppen nahmen sowohl die Projektsteuerung als auch die Gemeindeexekutiven Stellung, überdies wurden die Zwischenergebnisse mit den Teilnehmenden der Echoräume „Kreis 2“ und „Politik“ diskutiert und von der Begleitgruppe „Weiche Faktoren“ kommentiert. Gestützt darauf wurden die Fachgruppen von der Projektsteuerung mit verschiedenen Zusatzabklärungen beauftragt.

3. Phase – Bewerten der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“: Anhand eines Kriterienrasters, den die Projektsteuerung bereits vor dem Vorliegen der Fachgruppen-Ergebnisse verabschiedet hatte, wurden die Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ anschliessend bewertet. Dabei handelte es sich um eine Bewertung aus Sicht der Projektsteuerung.

4. Phase – Schlussbericht: Für die Erstellung des Schlussberichtes wurden die Ergebnisse der Fachgruppen konsolidiert und bewertet. Zur Vervollständigung und Abrundung der Szenarien galt es zudem, ausgewählte übergeordnete Fragestellungen zu thematisieren und aufzubereiten.

3.1.1 Organisation

Das Projekt war wie folgt organisiert:



In sämtlichen Arbeitsgruppen waren alle fünf Gemeinden vertreten. Dadurch wurde sichergestellt, dass das Know-how und Wissen aller Gemeinden einfließt. Die Leitung der einzelnen Arbeitsgruppen lag entweder beim Kanton (Projektsteuerung und Stab Kommunikation) oder bei der externen Projektleitung (Ausschuss der Projektsteuerung, Fachgruppen, Begleitgruppe „Weiche Faktoren“, Echoräume).

Die Aufgaben der wichtigsten Projektorgane lassen sich wie folgt umschreiben:

Die **Projektsteuerung** bildete das Steuerungsgremium auf politischer Ebene. Sie war Auftraggeberin der Abklärungen und Absenderin des Schlussberichts.

Der **Ausschuss Projektsteuerung** war als Fachgremium eingerichtet, das die Grundlagen für die Entscheidungen der Projektsteuerung vorbereitete.

Die externe Projektleitung bestand aus dem Projektleiter Christian Sauter (Ernst & Young) sowie einem Projektteam. Die Projektleitung war für die operative Projektdurchführung zuständig und bildete damit die Nahtstelle zwischen fachlicher Arbeit und politischer Führung.

Das **externe Projektteam** war u. a. für die Leitung und (fachliche) Unterstützung der Fachgruppen verantwortlich. Es setzte sich aus den Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsgemeinschaft Ernst & Young, Universität St. Gallen und Metron zusammen.

Die **Fachgruppen** erarbeiteten die fachlichen Grundlagen für die Szenarien. Das Projekt verfolgte einen Bottom-up-Ansatz, indem die Direktbetroffenen die Hauptlast zur Erarbeitung der Resultate trugen. Die Fachgruppen setzten sich aus je einem ständigen Mitglied pro Gemeinde sowie bei Bedarf aus zusätzlichen nichtständigen Mitgliedern zusammen. Die Anzahl Mitglieder pro Fachgruppe war abhängig vom abzudeckenden Themenspektrum und betrug zwischen fünf und über zwanzig Mitglieder.

Die **Begleitgruppe „Weiche Faktoren“** begleitete die Projektarbeiten aktiv und hatte die Aufgabe, nicht messbare Umstände und subjektive Überlegungen zu berücksichtigen und zu vertreten.

3.1.2 Echoräume

Um eine breite Abstützung des Projekts zu gewährleisten, wurden zwei sogenannte Echoräume eingesetzt. Die Echoräume wurden zu Beginn des Projekts und bei Vorliegen der Zwischenergebnisse über die Arbeiten informiert, und die Rückmeldungen der Echoräume flossen in die weiteren Arbeiten ein.

Der Echoraum „Kreis 2“ setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern derjenigen Gemeinwesen zusammen, die vom laufenden Strukturveränderungsprozess mittelbar tangiert würden, sowie aus Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen, welche direkt mit oder für Gemeinden Aufgaben erfüllen.

Der Echoraum „Politik“ setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Mandats- und Amtsträger der involvierten Gemeinden zusammen (insbesondere Vertreterinnen und Vertretern der Gemeindebehörden, der Parteipräsidien sowie der Quartiervereine). Gleichzeitig stand der Echoraum auch weiteren politisch interessierten Personen offen.

3.1.3 Weiche Faktoren

Beim Entscheid, ob eine Gemeinde mit einer anderen kooperieren oder gar fusionieren will, zählen nicht nur sogenannte „harte“ Faktoren (z. B. Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen). Vielmehr spielen oft emotionale Faktoren bzw. sogenannte „weiche“ Faktoren eine entscheidende Rolle. Die Begleitgruppe „Weiche Faktoren“, die sich mit diesen Themen beschäftigte, war zusammengesetzt aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden. Für Luzern waren dies: Teres Steiger-Graf (Kirchenratspräsidentin der Katholischen Kirche der Stadt Luzern) und Hans Purtschert (ehemaliger Sozialvorsteher der Gemeinde Littau).

Die Begleitgruppe hat vier Faktoren identifiziert, welche stellvertretend für alle nicht konkret fassbaren Fragestellungen und Themen stehen, die in der Argumentation pro und contra Fusion eine wichtige Rolle spielen:

- Persönliche Identität: z. B. Gemeindenamen, Strassennamen, Traditionen, Feste;
- Leben in der Gemeinschaft: z. B. Vereinsleben, Quartierzeitungen;
- Emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung: z. B. Mitwirkung, Milizprinzip;
- Image (Wahrnehmung durch Aussenstehende): z. B. Ausländeranteil, Animositäten, öffentliche Institutionen

3.1.4 Überlegungen zum gewählten Kooperationsmodell

Die Projektsteuerung hat mehrere Modelle geprüft, wie das Szenario „Verstärkte Kooperation“ umgesetzt werden könnte:

- **Mehrere einzelne Gemeindeverbände:** Dieser Ansatz entspricht weitgehend dem Status quo. Die heutigen Koordinationsprobleme sowie das Problem der mangelnden Verbindlichkeit lassen sich damit kaum lösen.
- **Mehrzweckgemeindeverband (MZGV):** Mit einem Mehrzweckgemeindeverband gemäss Artikel 48–55 des Gemeindegesetzes lassen sich mehrere Aufgabenbereiche unter einem Dach zusammenführen, was die Koordination wesentlich vereinfacht. Zudem müssen sich bei einem Mehrzweckgemeindeverband sämtliche Mitgliedsgemeinden an allen Aufgaben beteiligen, wodurch die Verbindlichkeit gewährleistet ist.
- **Vierte Staatsebene:** Damit wird zwischen Gemeinden und Kanton eine zusätzliche politische und rechtliche Ebene mit eigener Legislative und Exekutive geschaffen. Während sich mit diesem Ansatz die Koordination vereinfachen lässt, bestehen Vorbehalte gegenüber der Komplexität und Effizienz einer zusätzlichen Staatsebene. Dieses Modell wurde auch verworfen, weil diese Frage im Rahmen der neuen Kantonsverfassung eingehend diskutiert und auf die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage bewusst verzichtet worden war.

Es hat sich gezeigt, dass die Anforderungen an eine verstärkte Kooperation am besten mit einem Mehrzweckgemeindeverband erfüllt werden können. Darum hat sich die Projektsteuerung für die Prüfung dieses Modells entschieden.

3.2 Befunde

Die sieben Fachgruppen sowie die Begleitgruppe „Weiche Faktoren“ haben in je eigenen Berichten festgehalten, wie sich die beiden Szenarien auf ihre Bereiche auswirken würden. Diese Berichte wurden für den Schlussbericht zusammengefasst und von der Projektsteuerung gewertet (vgl. dazu auch Kapitel 4 „Beurteilung der Szenarien“).

Im Rahmen der nächsten Projektphase, in der nur noch eines der beiden Szenarien verfolgt wird, sind diese Vorschläge zu vertiefen bzw. zu konkretisieren.

3.2.1 Zum Mehrzweckgemeindeverband (MZGV)

Mit der Schaffung eines Mehrzweckgemeindeverbandes wird das Ziel verfolgt, eine verbindlichere, übersichtlichere und effizientere Kooperation zwischen den Gemeinden zu erreichen. Die Abklärungen haben zum einen gezeigt, dass sich über einen Mehrzweckgemeindeverband die Koordination unter den Gemeinden verbessern und Synergien nutzen lassen. Zum anderen wurde jedoch deutlich, dass eine verstärkte Kooperation über einen Mehrzweckgemeindeverband zu neuen Schnittstellen und damit zu zusätzlichem Koordinationsaufwand führt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass dem Mehrzweckgemeindeverband in erster Linie operative Bereiche delegiert werden, während die entsprechenden strategischen Kompetenzen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden verbleiben. Falls dem Mehrzweckge-

meindeverband jedoch auch strategische Kompetenzen übertragen würden, führte dies zu einer Aushöhlung der Souveränität der bestehenden Gemeinden und damit schliesslich in dieser Form zu einer vierten Staatsebene – ein Modell, das von der Projektsteuerung bewusst nicht weiterverfolgt wurde.

Insgesamt erzeugt dieses Szenario gemäss getroffenen Abklärungen einen geschätzten Mehraufwand von 0,3 bis 10,3 Mio. Franken pro Jahr. Gemessen am Gesamtaufwand der beteiligten Gemeinden von über 1 Mrd. Franken entspricht dies einem Mehraufwand von 0,03 bis 1 Prozent. Die Veränderungen fallen somit gering aus und sind je nach Politikfeld unterschiedlich.

Das Modell des Mehrzweckgemeindeverbands ist nicht geeignet, die Zentrumsregion mit bevölkerungsstarken Gemeinden und entsprechend vielen durch die politischen Organisationen zu lösenden Infrastruktur-, Planungs- und gesellschaftlichen Aufgaben befriedigend zu organisieren.

3.2.2 Zur Fusion

Mit einer Fusion wächst die Stadtregion, die bereits heute eine funktionale Einheit bildet, auch zu einer politischen Einheit mit einheitlicher Führung und einheitlichem Steuersatz zusammen. Dass zukünftig in funktionalen Räumen geplant und auch entschieden werden kann, ist insbesondere für strategisch wichtige bau- und planungsbezogene Politikfelder wie beispielsweise die Raumentwicklung und die Verkehrsplanung von grossem Nutzen. Durch eine Fusion entfällt der Koordinationsaufwand zwischen den Gemeinden, zudem beinhaltet dieses Modell ein Synergiepotenzial, indem parallel stattfindende Arbeiten nur noch einmal geleistet werden müssen. Gleichzeitig führen grössere Strukturen jedoch tendenziell zu komplexeren Abläufen, wodurch ein Teil der Effizienzgewinne wieder konsumiert werden. Im Ergebnis resultieren für dieses Szenario aufgrund von vorübergehenden Steuerausfällen ungedeckte Kosten von 4,7 Mio. bis 26,5 Mio. Franken. Die Veränderungen im Vergleich zum Gesamtaufwand der fünf Gemeinden von über 1 Mrd. Franken betragen zwischen 0,5 und 2,6 Prozent: Sie fallen somit gering aus.

Diese Ergebnisse beruhen auf ersten, eher groben Schätzungen. Es wurden dabei keine dynamischen Effekte berücksichtigt (z. B. mittel- bis langfristig erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen durch Zuzug von neuen Unternehmen und Personen). Da es sich beim Projekt Starke Stadtregion in erster Linie um ein Potenzial-Projekt handelt, geht der Stadtrat von einer erhöhten Wachstumsdynamik bei den Steuererträgen aus. Wenn die Wachstumsrate jährlich um lediglich ein halbes Prozent höher liegt als in den Grundszenarien der heutigen Finanzplanungen der einzelnen Gemeinden angenommen, sind bis zehn Jahre nach Fusionstermin Mehrerträge im zweistelligen Millionenbereich realistisch.

Auch ist der zur Diskussion stehende einmalige Kantonsbeitrag nicht eingerechnet. Auf diesen geht Kapitel 8 näher ein.

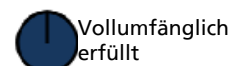
4 Beurteilung der Szenarien durch Projektorgane

4.1 Beurteilung durch die Steuerung

Für die Beurteilung der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ legte die Projektsteuerung im Voraus ein Kriterienraster fest. Dieses Raster umfasst zum einen qualitative und quantitative Bewertungen im Hinblick auf fünf Sachziele (Ausstrahlungskraft, interkommunale Koordination, Leistungsangebot, Grössenvorteile, demokratische Mitbestimmung) sowie im Hinblick auf mögliche finanzielle Auswirkungen.

Zum anderen nahm die Steuerung eine Einschätzung zur Umsetzbarkeit der Szenarien vor. Dabei wurden zwei Rahmenbedingungen untersucht: Machbarkeit und Akzeptanz.

Die Erfüllung dieser Kriterien wird einerseits qualitativ (in Worten) und andererseits anhand einer Skala quantitativ bewertet – jedoch nicht gewichtet. Detaillierte Ausführungen zur folgenden Tabelle finden sich im Schlussbericht auf den Seiten 102–107.



	Szenario Verstärkte Kooperation	Szenario Fusion
Sachziel 1: Stärkung der Ausstrahlungskraft und der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen		
Standortattraktivität: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die Ausstrahlung bzw. die Wettbewerbsposition der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb mit anderen Schweizer Metropolitanräumen?		
Politische Einflussnahme: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die politischen Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern auf kantonaler Ebene und Bundesebene?		
Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden		
Inwiefern lässt sich die Koordination unter den beteiligten Gemeinden mit der gewählten Lösung verbessern?		
Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand		
Inwiefern wird sich das Leistungsangebot der öffentlichen Hand und damit der Nutzen für die Bevölkerung mit der gewählten Lösung verbessern?		

Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung		
Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)?		
Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung		
Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung?		
Finanzielle Auswirkungen		
Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus Sicht des Steuerzahlers aus?		
Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus Sicht der öffentlichen Hand aus?		

Fazit

Die Projektsteuerung empfiehlt den beteiligten Gemeinden, das **Szenario „Fusion“** weiterzuverfolgen. Die Fusion sei die beste Lösung, um die Stadtregion weiterzuentwickeln und für die Zukunft zu rüsten. Sie führt folgende Gründe an, die im Schlussbericht auf den Seiten 110 bis 112 ausgeführt sind:

- Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden bietet langfristig die besten Entwicklungschancen und stellt auf Dauer die kostengünstigste Lösung dar.
- Die Fusion verbessert die Koordination innerhalb der Region, sodass sich die jeweiligen Gebiete auf ihre Stärken (attraktive Wohnlage, ideale Verkehrserschliessung für Gewerbe, Naherholung, Landwirtschaft usw.) konzentrieren können.
- Die Stimmberechtigten der ganzen Region können über Angelegenheiten des Stadtgebiets entscheiden, was nicht bloss die Koordination verbessert, sondern insbesondere auch das demokratische Mitspracherecht erweitert. Wohl wird die Bevölkerung der Region insgesamt durch weniger gewählte Parlaments- und Exekutivmitglieder vertreten; dadurch nimmt jedoch einzig das Gewicht jedes einzelnen Stimmberechtigten ab, nicht aber die direktdemokratische Einflussmöglichkeit.
- Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden bildet die Lebensrealität der Einwohnerinnen und Einwohner ab. Bewohnerinnen und Bewohner der Region mischen sich in den Vereinen, Schulen und am Arbeitsplatz. Die Mobilität der Bevölkerung wird auch in Zukunft weiter zunehmen. Mit der Fusion wächst zusammen, was zusammengehört.

Die Fusion von fünf Gemeinden zu einem neuen Gemeinwesen stellt einen tiefgreifenden Einschnitt dar. Die Steuerung hält aber fest, dass die Eigenheiten und besonderen Qualitäten der Stadtgebiete durch die Fusion des gesamten Gebietes gewahrt bleiben. Anliegen besonderer Gebiete (Uferzonen, Grünzonen, Flugplatz usw.) werden auch in Zukunft berücksichtigt, allenfalls durch ausdrückliche Bestimmungen im Fusionsvertrag. Der mit der Fusion einhergehende Abbau von Arbeitsplätzen sowie die zwingende Neuorganisation der Verwaltung stellen hohe Anforderungen an die Mitarbeitenden. Die neue Gemeinde wird als verantwortungsvolle Arbeitgeberin auftreten, allfällige Härtefälle sozial abfedern und die Mitarbeitenden der Verwaltung fair behandeln. Die Neuorganisation bietet Chancen und steht im Interesse der Bevölkerung, welche die Leistungen bezieht.

Das **Szenario „Verstärkte Kooperation“** soll nicht weiterverfolgt werden, weil ein Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) sowohl zu kompliziert als auch undemokratisch ist. Ein solcher Verband nutzt wohl Synergien in der Leistungserstellung, ist jedoch ineffizient, weil auf Gemeinde- und Verbandsebene Doppelstrukturen geschaffen werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die Gemeindeautonomie ausgehöhlt wird. Je mehr Aufgaben an den MZGV delegiert werden, umso weniger Bedeutung haben die Gemeinden. Die demokratische Mitwirkung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kann nur über komplizierte Instrumente sichergestellt werden, weil im MZGV die von den Gemeinderäten delegierten Personen entscheiden.

Der Ausbau bestehender Kooperation und die Ergänzung durch allfällige weitere Kooperationen stellen lediglich graduelle Verbesserungen dar und bringen die Stadtregion nicht entscheidend voran.

4.2 Beurteilung durch die externe Projektleitung

(mitgeteilt zuhanden der Projektsteuerung am 1. Juni 2011)

„Aus Sicht der externen Projektleitung ist es für eine Stärkung der Stadtregion erforderlich, dass die politischen Strukturen mit dem funktionalen Raum ‚Stadtregion‘ in Einklang gebracht werden. Darüber hinaus müssen die Kräfte innerhalb der Stadtregion Luzern gebündelt werden, um im Wettstreit der Regionen mithalten zu können. Diese Ziele lassen sich mit dem Szenario ‚Fusion‘ besser erreichen, während das Potenzial der Stadtregion mit einer ‚Verstärkten Kooperation‘ nur beschränkt ausgeschöpft werden kann. Für die Akzeptanz des Projektes war es nach Meinung der externen Projektleitung wichtig, die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik eng in die Abklärungen einzubeziehen. Der breit abgestützte Meinungsbildungsprozess, der in den vergangenen Monaten stattgefunden hat, stellt für sich bereits einen grossen Gewinn für die Stadtregion dar.“

5 Beurteilung der Szenarien durch den Regierungsrat

(mitgeteilt zuhanden der Projektsteuerung am 1. Juni 2011)

„Eine vereinigte Stadtregion ist für uns das adäquate Mittel, um auf die Herausforderungen zu reagieren, die sich dem Kanton angesichts der nationalen und der kantonsinternen Entwicklungen stellen.¹ Mit dieser Aussage aus dem Planungsbericht ‚über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes‘ (B 172) hat der Regierungsrat in der Strukturreform den Akzent neu gesetzt. Erstmals ermuntert er auch die wirtschaftlichen Zentren Luzern und Region Sursee, eine Fusion zu prüfen: ‚Der Kanton kann im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit grossen Anstrengungen und vereinten Kräften seine Stellung halten und verbessern.² Der Grosse Rat hat an der Sitzung vom 19. März 2007 den Planungsbericht zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Projektsteuerung Starke Stadtregion Luzern empfiehlt, die Fusion weiterzuverfolgen mit der Begründung: ‚Nur mit dem Szenario **Fusion** können die Ausstrahlungskraft der Stadtregion Luzern längerfristig gestärkt, die effiziente und qualitativ hochstehende Erstellung der öffentlichen Leistungen und die demokratische Mitwirkung garantiert werden.’

Die Erkenntnisse der Projektsteuerung Starke Stadtregion Luzern decken sich in zweierlei Hinsicht mit denjenigen des Regierungsrates: Mit einer Fusion der Agglomerationsgemeinden mit dem Zentrum Luzern können die Ausstrahlungskraft und die effiziente öffentliche Leistung verbessert werden.

Fusionen sind auch ein geeignetes Mittel, um demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung sicherzustellen, eine dritte Schlussfolgerung im Bericht Starke Stadtregion Luzern. Auch in dieser Beziehung decken sich die Ziele von Regierungsrat und Projektsteuerung:

Seit Luzern '99 ist der demokratische Ansatz dem Regierungsrat und dem Kantonsrat ein zentrales Anliegen. Fusionen werden nicht von oben beschlossen, sondern müssen unter Mitbestimmung der Bevölkerung entschieden werden.

Der Kanton Luzern unterstützt Kooperationsbestrebungen seit Beginn der Strukturreform: ‚Wie die Gemeinden den Leistungsauftrag erfüllen (im Alleingang, in Zusammenarbeit, mit Vereinigung), können die Gemeinden selber entscheiden.³ Im April 2011 hat der Regierungsrat eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes in Vernehmlassung geschickt, in dem er sowohl Fusionen wie interkommunale Zusammenarbeitsprojekte finanziell unterstützen will. Im Schlussbericht Starke Stadtregion Luzern zeigt die verstärkte Kooperation mit Mehrzweckgemeindeverband MZGV im Vergleich zur Fusion bezüglich Koordination und Nutzung von Synergien Verbesserungen auf. Das Szenario hat aber grosse Nachteile bezüglich organisatorischen Doppelspurigkeiten und Demokratiedefiziten.

¹ Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007 (B 172); in: Verhandlungen des Grossen Rates 2/2007, S. 575.

² Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007, Übersicht, S. 2

³ Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom 21. März 2000 (B 48); in: Verhandlungen des Grossen Rates 3/2000, S. 949.

Aus den dargelegten Gründen stellt sich der Regierungsrat hinter die Empfehlung der Projektsteuerung Starke Stadtregion Luzern, die Fusion weiterzuverfolgen. Gleichzeitig begrüsst er einen regen Auseinandersetzungsprozess bezüglich Fusion oder Kooperation mit MZGV in den fünf Gemeinden und hofft, dass sich die Bevölkerung von Ebikon, Emmen, Kriens, Luzern an der Abstimmung vom 27. November 2011 und am 29. November 2011 von Adligenswil an der Gemeindeversammlung stark beteiligt.“

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Berichtes und Antrages standen dem Stadtrat nicht alle Schlussfolgerungen der Projektgemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens vor.

6 Beurteilung der Szenarien durch den Stadtrat

6.1 Erwägungen

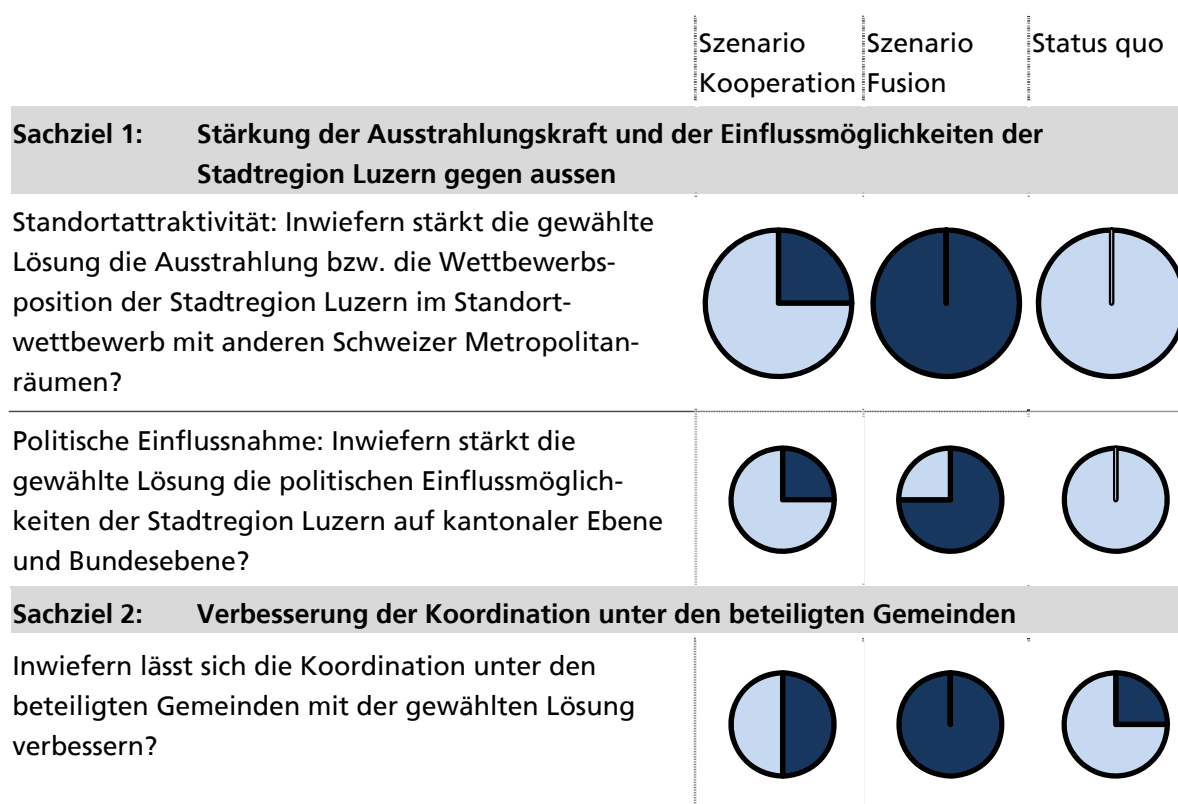
Die meisten Menschen innerhalb des Lebensraumes Luzern nehmen in den alltäglichen Verrichtungen die Gemeindegrenzen nicht mehr wahr. Tatsächlich gibt es in der Region Luzern mehr Verbindendes als Trennendes:

- Landschaftliche Elemente wie Vierwaldstättersee und Pilatus, Reuss und Emme oder die verschiedenen Hügelzüge von Sonnenberg und Zimmeregg bis Hombrig und Dietschiberg prägen die Gemeinden im Lebensraum Luzern.
- Mit der zunehmenden Mobilität der Menschen rücken Distanzen zwischen einzelnen Gemeinden immer mehr in den Hintergrund.
- Gemeinsame gesellschaftliche Ereignisse wie Sport- und Kulturanlässe, Fasnacht, LUGA oder Määss schaffen Identität.
- In Sport- und anderen Vereinen sowie im Ausgang treffen sich Menschen aus dem gesamten Lebensraum Luzern, um gemeinschaftlich ihre Freizeit zu verbringen.

Die täglich erlebte Realität der Bevölkerung ist nicht die Realität der Verwaltungs- und Politikebene in und unter den Gemeinden. Die Gemeinden in der Stadtregion Luzern verstehen sich heute noch viel zu oft als Rivalen statt als Partner. Wenn es nicht rasch gelingt, hier ein Umdenken herbeizuführen, wird die Region Luzern den Anschluss an die wirtschaftlich prosperierenden Zentren Zürich, Basel und Genf verpassen. Darum ist für den Stadtrat die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Er will die Stadt Luzern in eine gute und möglichst prosperierende Zukunft führen: Luzern soll ein attraktiver Wohn-, Arbeits- und Ferienort bleiben, soll über einen guten Ruf und ein national hervorstechendes Leistungsangebot verfügen. Die Luzernerinnen und Luzerner sollen auf gute, kostengünstige Leistungen der Verwaltung zählen können und Rahmenbedingungen vorfinden, die ihnen selber Entwicklung und wirtschaftliches Fortkommen erlauben.

Der Stadtrat kommt mit der Projektsteuerung übereinstimmend zum Schluss, dass die Fusion deutlich besser geeignet ist, die Stadtregion Luzern zu stärken. Während die Projektsteuerung bei ihrer Beurteilung die einzelnen Kriterien nicht gewichtet, geht es aus seiner Sicht bei der Stärkung der Stadtregion zur Hauptsache darum, die Region als ganze zu entwickeln und sie als Wirtschafts- und Lebensraum attraktiver zu machen. Die strategisch motivierte Fusion in der Stadtregion Luzern bezweckt primär, den Handlungsspielraum der politischen Behörden und der Zivilgesellschaft zu erhöhen. Damit wird die Autonomie der neu entstehenden Gemeinde gestärkt. Der Stadtrat beleuchtet deshalb in erster Linie die Frage, ob die Szenarien genügend Potenzial haben, den gesamten Raum nachhaltig voranzubringen. Erst in zweiter Linie geht es darum, dank der neuen Strukturen Minderkosten zu erzielen. Die Idee der „Starken Stadtregion Luzern“ reicht weit über einen Strukturoptimierungsprozess hinaus.

In der folgenden Grafik deutet die Grösse der Diagramme auf die Bedeutsamkeit, welche der Stadtrat den einzelnen Kriterien beimisst. Zudem stellt er in seiner Beurteilung die beiden Szenarien dem Status quo gegenüber.



Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand			
Inwiefern wird sich das Leistungsangebot der öffentlichen Hand und damit der Nutzen für die Bevölkerung mit der gewählten Lösung verbessern?			
Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung			
Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)?			
Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung			
Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung?			
Finanzielle Auswirkungen			
Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus Sicht des Steuerzahlers aus?			
Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus Sicht der öffentlichen Hand aus?			

In Ergänzung der Beurteilungen der Steuerung (im Schlussbericht auf Seiten 102–107) und zu deren Zuspitzung legt der Stadtrat seine Überlegungen, die ihn zu seinen Beurteilungen führten, im Folgenden kurz dar:

Kurze Erläuterung zu Sachziel 1: Standortwettbewerb ohne Konkurrenzsituation

Sowohl im MZGV als auch unter dem Status quo würden die fünf Gemeinden weiterhin einzeln gegen aussen auftreten. Die fusionierte Gemeinde würde die gesamte Stadtregion mit einer Stimme vertreten. Dadurch würde die Stadtregion Luzern verstärkt wahrgenommen. Gerade gegenüber dem Bund erhielte Luzern als viertgrösste Stadt der Schweiz mehr Gewicht. Einzig der geeinte Auftritt der fusionierten Stadtgemeinde ermöglicht den klaren Auftritt im Standortwettbewerb, ohne in eine Konkurrenzsituation um besonders finanzstarke Unternehmen oder Steuerpflichtige zu geraten.

Kurze Erläuterung zu Sachziel 2: Fusion als maximale Kooperationsform

Die heutigen Gemeindegrenzen und dadurch entstehende Interessenkonflikte verhindern oft Lösungen im Interesse des Gesamtwohls. Während der MZGV wenigstens Teile der vielfältigen öffentlichen Aufgaben koordiniert erfüllen würde, könnte die fusionierte Gemeinde sämtliche kommunalen Aufgaben einheitlich erfüllen, d. h. innerhalb klarer behördlicher Strukturen strategisch planen und operativ umsetzen. Die Fusion ist die maximale Form der Kooperation. Die Erkenntnis, dass der Status quo bezüglich interkommunaler Kooperation Mängel aufweist, ist einer der wichtigsten Beweggründe, warum das Projekt Starke Stadtregion gestartet wurde. Würde sich die Region auf den Status quo einigen, wären künftig wohl höchstens fragmentarische Verbesserungen möglich. Solche minimalen Veränderungen, die bisweilen als Szenario „Status quo plus“ bezeichnet werden, weisen gegenüber dem heutigen Stand der regionalen Zusammenarbeit nur sehr geringes Verbesserungspotenzial auf.

Kurze Erläuterung zu Sachziel 3: Effektive und effiziente Leistungen

Das Leistungsniveau der kommunalen Angebote und Dienstleistungen ist bereits heute in der gesamten Stadtregion Luzern insgesamt hoch. Die Leistungen liessen sich durch verbesserte Strukturen jedoch noch effektiver und effizienter erbringen. Aber auch in der fusionierten Gemeinde könnte aus finanziellen Gründen nicht in jedem Bereich das jeweils höchste Leistungsniveau übernommen werden. Unabhängig vom gewählten Szenario werden weiterhin Leistungsausbauten nur nach einer Prioritätensetzung und aufgrund demokratisch gefällter Mehrheitsentscheide zu realisieren sein.

Kurze Erläuterung zu Sachziel 4: Synergien, Potenziale und Entwicklungsmöglichkeiten

Je grösser der Bereich der Leistungen, die gemeinsam erbracht werden können, desto grösser das grundsätzliche Einsparpotenzial. Obwohl grössere Strukturen zu komplexeren und daher auch teureren Abläufen führen können, wäre der MZGV dem Status quo überlegen, die Fusion wiederum dem MZGV. Die möglichen Synergiegewinne variieren dabei um mehrere Millionen Franken. Die grossen absoluten Zahlen sind jedoch in Relation zum Gesamtumsatz der fünf Gemeinden zu sehen und zu beurteilen. Für den Stadtrat stehen im Projekt Starke Stadtregion Luzern nicht die kurzfristig realisierbaren Kosteneinsparungen im Zentrum, sondern die Chancen und (längerfristigen) Potenziale. Können diese ausgeschöpft werden, wären in der fusionierten Gemeinde mittel- und langfristig auch markante Leistungsausbauten möglich.

Kurze Erläuterung zu Sachziel 5: Demokratiegewinn für die ganze Stadtregion

Die demokratischen Rechte (aktives und passives Wahlrecht, Initiativrecht usw.) sind garantiert. Eine Gemeindefusion bedeutet nicht den Verlust demokratischer Mitwirkung. Ein gewähltes Behördenmitglied in einer fusionierten Gemeinde vertritt mehr Einwohner als in den heutigen Gemeinden. In der fusionierten Gemeinde würden die Bewohnerinnen und Bewohner über alle Sachfragen abstimmen können, die sie betreffen. Das würde einen deutlichen Demokratiegewinn für alle Stimmberechtigten in der ganzen Stadtregion Luzern darstellen.

Im MZGV würden dagegen operative Aufgaben der politischen Kontrolle der Parlamente entzogen. Im Status quo gälte jedoch nach wie vor, dass die Stimmberechtigten nicht zu Fragen in einer anderen Gemeinde Stellung nehmen können, obschon sie von den Auswirkungen mit betroffen sein werden.

Kurze Erläuterung zu den finanziellen Aussichten

Die Steuerpflichtigen der Fusionsgemeinden (ausser Luzern) würden einzig im Fusionsfall von einem umgehend geltenden tieferen Steuerfuss profitieren.

Dieser Mehrwert für diese Steuerpflichtigen steht den Mindererträgen für die fusionierte Gemeinde gegenüber. Diese könnten innert weniger Jahre durch konsequentes Ausschöpfen der Synergiepotenziale aufgewogen werden. Der Kantonsbeitrag würde voraussichtlich einen Grossteil dieser vorübergehenden Ausfälle auffangen (weitere Ausführungen siehe unter Kapitel 8).

6.2 Fazit des Stadtrates

Der im **Szenario „Verstärkte Kooperation“** geprüfte Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) ist sowohl zu kompliziert als auch undemokratisch. Er führt zwar zu mehr Verbindlichkeit in der horizontalen Kooperation, hat sonst aber nur Nachteile. Insbesondere stört sich der Stadtrat daran, dass die Aufgaben des MZGV der direkten politischen Kontrolle nahezu entzogen sind. Im Hinblick auf die übergeordnete Stossrichtung der nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb, wie in der Grundsatzvereinbarung festgehalten, vermag der MZGV keinen Zusatznutzen zu leisten: Weder vermag er die Stellung und die Attraktivität der Stadtregion als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination zu verbessern, noch ist er geeignet, interkommunale Projekte und Herausforderungen wirkungsvoll anzugehen und effizient abzuwickeln. Nicht einmal Synergiegewinne können erzielt werden.

Im Vergleich mit dem MZGV erscheint es dem Stadtrat sogar sinnvoller, generell beim **Status quo** zu verharren und allenfalls die punktuellen Kooperationen weiterzuentwickeln, was überaus aufwendig wäre. Das bringt zwar die Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb auch nicht weiter, führt jedoch nicht zu einem zusätzlichen Abbau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten.

Eine deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen hingegen offenbart das **Szenario „Fusion“**. Die Stärkung der Ausstrahlungskraft und der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen, die Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden sowie die Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung sind für den Stadtrat die wichtigsten Ziele, die mit dem Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ verfolgt werden sollen. In diesen Bereichen zeigt sich das Fusionsszenario gegenüber dem Szenario „Verstärkte Kooperation“ eindrücklich überlegen (siehe Grafik oben).

Um den künftigen Herausforderungen (vgl. Kapitel 2.3) optimal begegnen zu können, stellt der Zusammenschluss in der Stadtregion Luzern die notwendige Voraussetzung dar. Die heutigen Gemeindegrenzen erschweren oder verhindern in zahlreichen Fällen, dass Lösungen getroffen bzw. Angebote geschaffen werden, die aus Gesamtsicht für die Stadtregion optimal wären. Besonders ausgeprägt ist dies in den Bereichen Raumentwicklung, Verkehrsplanung und Wirtschaftsförderung, da die Gemeinden in diesen Bereichen besonders eng verflochten sind. Ferner führt die heutige Situation zu einer grossen finanziellen Belastung der Stadt Luzern durch Leistungen, die weit über die Stadtgrenzen hinaus in Anspruch genommen werden.

Die Erreichbarkeit der Stadt Luzern als Arbeits- und Einkaufsort ist ungenügend; sowohl auf der Schiene als auch auf der Strasse sind die Kapazitätsgrenzen erreicht. Der Grossteil des Strassenverkehrs hat Quelle und Ziel in der Stadtregion Luzern. Die Stadtregion leidet am Verkehr, der zum überwältigenden Teil hausgemacht ist. Das Problem kann und soll selbstverantwortlich in diesem Raum gelöst werden, falls Einigkeit erreicht wird. Wenn innerhalb eines einzigen Gemeinwesens mit einer Exekutiv- und einer Legislativbehörde Strategien entwickelt werden können, lassen sich Lösungen finden, die heute noch unmöglich oder nur über langwierige Prozesse realisierbar erscheinen.

Die Arbeit an gemeindeübergreifenden Entwicklungsschwerpunkten ist aufwendig. Wenn es dabei zusätzlich um Firmenansiedlungen geht, entsteht verständlicherweise eine Konkurrenzynamik zwischen den Gemeinden. Für die Erfolgsaussichten auf eine wirkungsvolle regionale Entwicklung sind solche Situationen ungut. Die Stadt Luzern verfügt kaum noch über Landreserven, die eine wirtschaftliche Entfaltung ermöglichen, und ist deshalb darauf angewiesen, dass regional vorhandene Flächen rasch entwickelt werden. Das Potenzial der vereinigten Stadtregion in diesem Bereich ist riesig.

Damit einher gehen Fragen zur Ausdehnung von Wohnzonen. Im Wettbewerb um (natürliche) Steuerzahler drohen Grün- und Naturflächen verbaut zu werden. Innerhalb der vereinigten Stadtregion könnten auch Wohngebiete gezielter entwickelt und damit Naherholungsräume geschützt werden.

Gegenüber Kanton und Bund erhält eine grössere Stadt, die nahezu den gesamten zusammenhängenden Siedlungsraum der Stadtregion abdeckt, mehr Gewicht und dadurch eine bessere Verhandlungsposition. Die vereinigte Stadtregion wird ihre Zentrumsfunktion gegen aussen besser vertreten können. Gegen innen muss das materielle Ziel sein, den Anteil des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen. Damit könnte die Stadtregion Luzern ihren Ausstoss an Treibhausgasen und ihren Energieverbrauch reduzieren.

Die Steuergesetzrevision 2012 wird der Stadt Luzern, die einen relativ hohen Anteil ihrer Steuereinnahmen aus Erträgen juristischer Personen generiert, empfindliche Ertragsausfälle bescheren. Die vereinigte Stadtregion als fusionierte Gemeinde hat dank einheitlicher Planungsinstrumente und dank des gemeinsamen Marketingauftritts deutlich bessere Entwicklungschancen, als sie die Gemeinden einzeln haben.

Die Stadt Luzern erbringt Leistungen, die zu einem grossen Teil von Einwohnerinnen und Einwohnern umliegender Gemeinden genutzt werden – ohne dass Letztere sich daran kostendeckend beteiligen. Die kleinteiligen Grenzen der Agglomerationsgemeinden stehen den Versuchen, den administrativen Handlungsraum mit dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungsraum deckungsgleich zu machen, entgegen. Mit der Fusion können wesentliche Teile des politischen, des gesellschaftlichen und des wirtschaftlichen Lebensraumes in Übereinstimmung gebracht werden. Die Kreise der Personen, die Entscheidungen fällen, die von Entscheidungen betroffen sind und die für deren Finanzierung aufkommen, kommen näher zur Deckung.

Mit einer klugen Quartier- und Stadtteilpolitik, die das zivilgesellschaftliche Engagement der verschiedenen Gruppierungen subsidiär unterstützt, können die Charakteristiken und Besonderheiten aller Quartiere und Stadtteile erhalten bleiben. Eine lebendige Stadt lebt von der Pluralität der Menschen und Quartiere. Ist die Stadtregion Luzern zu einer einzigen Stadtgemeinde verschmolzen, gilt diese Aussage nicht weniger. Das haben aber primär die Menschen und Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt selber in der Hand.

Der Stadtrat will darum mit einer klar strukturierten Quartier- und Stadtteilpolitik die zivilgesellschaftlichen Kräfte besser unterstützen. Ziel ist, die Lebensqualität im unmittelbaren Lebensumfeld der Bevölkerung zu erhöhen. Dazu hat der Stadtrat in einem Bericht und Antrag zur Quartier- und Stadtteilpolitik Leitsätze und Massnahmen festgehalten. Das enorme Engagement und Potenzial grosser Bevölkerungskreise in den Quartieren wird mit den vorgeschlagenen Massnahmen unterstützt. Zugleich sollen auch die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen den Quartieren und der Stadt verbessert werden. Dies ermöglicht es den Quartieren, ihre Anliegen besser einzubringen, und erhöht gleichzeitig den Wissensstand in der Verwaltung über die Gegebenheiten und Fragestellungen in den einzelnen Stadtteilen. Insbesondere dieser Aspekt ist im Hinblick auf eine wachsende Stadt von grosser Bedeutung. Er wirkt der oft formulierten Angst entgegen, die grössere Stadtgemeinde könnte die alltäglichen Lebensumstände anonymisieren.

Städtische Zentren haben durch die Konzentration der Wertschöpfung auf kleinem Raum eine grosse Bedeutung als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Zugleich sind sie auch Seismografen sozialer und kultureller Entwicklungen. Es kommt deshalb vor, dass die Kernstadt Luzern Zielsetzungen formuliert und Projekte initiiert, die nicht nur für sie allein, sondern auch für die umliegenden Gemeinden der Stadtregion Auswirkungen haben, was dort oftmals auch auf Skepsis stösst. Nicht Anmassung treibt die Stadt an, sondern die Überzeugung, eine erfreuliche Entwicklung herbeiführen zu können. Idealerweise werden solche Entwicklungsfragen in der gesamten Stadtregion Luzern diskutiert, denn der Stadtrat ist überzeugt: Die Zukunft der Stadt Luzern liegt im Agglomerationsgürtel, diejenige der umliegenden Gemeinden in der Stadt.

6.3 Die Argumente für den Weg der Fusion

Die Fusion von Littau und Luzern war der Auftakt zur Starken Stadtregion. Die Argumente dieses ersten Zusammenschlusses sprechen auch für weitere Fusionen in der Region, die in einem nächsten Schritt mit Fusionsverhandlungen erreicht werden sollen.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil sie mehr Gewicht erhält: in der Region, in der Zentralschweiz, im Kanton, im Bund.

Unser Ziel: Die Position im Standortwettbewerb verbessern und konkurrenzfähiger gegenüber anderen Städten und Regionen werden.

- **Die Position im Standortwettbewerb auf regionaler und nationaler Ebene verbessern:** Der Zusammenschluss zu einer Stadtgemeinde ist ein visionärer Schritt zu einer Starken Stadtregion Luzern. Die Konkurrenz unter den Gemeinden in der Region weicht einem vereinten Auftritt im nationalen und internationalen Wettbewerb. Für die Kantons- und Bundespolitik entsteht eine starke, demokratisch legitimierte Stimme, z. B. für den Kampf um Bundessubventionen, um Priorisierungen beim Bau von Verkehrsinfrastrukturen. Die neue Stadtgemeinde kann sich konstruktiv in die dynamische Metropolitanregion Zürich eingeben. Schliesslich bietet die Starke Stadtregion die Möglichkeit eines gemeinsamen Standortmanagements und -marketings.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil sich die neue, vereinigte Stadtgemeinde dynamischer entwickeln kann.

Unser Ziel: Eine florierende Volkswirtschaft mit mehr Spielraum in der Steuerpolitik entwickeln.

- **Den Spielraum im Steuerwettbewerb vergrössern:** Durch das zielgerichtete Nutzen neu gewonnener, insbesondere auch raumplanerischer Spielräume, sollen Neuansiedlungen in den Bereichen Dienstleistung, Gewerbe und Wohnen gefördert werden. Mittel- bis längerfristig wird dies zu einem höheren Steueraufkommen führen. Die Nachbargemeinden der Stadt Luzern weisen eine junge Bevölkerung auf. Bei einer Fusion gewinnt Luzern junge Steuerzahler, die länger im Arbeitsprozess stehen.
- **Der Zusammenschluss macht wettbewerbsfähiger:** Luzern ist wirtschaftlich nicht bei den Stärksten. Wir sind national und international zu wenig wettbewerbsfähig, verlieren Unternehmen und den Anschluss an die drei schweizerischen Metropolen (Arc Lémanique, Basel, Zürich). Ein Zusammenschluss der Gemeinden gibt der künftigen Stadtgemeinde mehr Gewicht und Kraft, sich politisch zu behaupten sowie volkswirtschaftlich erfolgreich

zu sein. Wir wollen ein Zentrum werden, in dem sich die Wirtschaft entfalten kann. Zusammen können wir ein viel grösseres Potenzial entwickeln.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil der Zusammenschluss ein Planen aus einer Hand ermöglicht.

Unser Ziel: Die Planungen der Raum- und Verkehrspolitik im Gebiet der neuen Gemeinde abstimmen.

- **Sich gemeinsam stärken und nicht konkurrenzieren:** Unsere Gemeinden sind zusammengewachsen. Trotzdem verfügt jede unserer Gemeinden über eine eigene Bau- und Zonenordnung, jede ist anders. Jede Gemeinde will Zonen für bessere Steuerzahler, jede Gemeinde will eine Gewerbezone. Im öffentlichen Verkehr bestellt jede Gemeinde ihre Buslinien nach ihren und nicht übergreifenden Überlegungen. Unser gemeinsamer Lebensraum benötigt eine Planung aus einer Hand, ohne hinderliche Schnittstellen, ohne Überschneidungen. Die heutigen Gemeindegrenzen behindern die Ansiedlungen und das Gewerbe. In einer grösseren Stadtstruktur werden sie gefördert. Industrie und Arbeit kann sich dort entwickeln, wo es für die neue Stadtgemeinde am sinnvollsten ist, wo entsprechende Infrastrukturen realisiert werden können und vom Verkehr nachhaltig erschlossen sind.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil wir unsere demokratischen Werte weiterhin pflegen und zusätzlich an Demokratie gewinnen.

Unser Ziel: Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen über diejenigen Themen entscheiden können, die sie in ihrem Lebensraum betreffen.

- **Der Zusammenschluss bringt einen Demokratiegewinn:** Unser Lebensraum ist viel grösser als das Gebiet unserer politischen Gemeinde. Entscheide unserer Nachbargemeinden treffen uns vielfach ebenso stark wie die Bevölkerung in diesen Gemeinden. Mitbestimmung auf kommunaler Ebene ist in unserer Demokratie zentral, sollte aber auch zeitgemäss unseren Lebensformen entsprechend sein. Ein Zusammenschluss von Gemeinden erweitert das Mitbestimmungsgebiet und bringt einen Demokratiegewinn. Wir können für ein grösseres Gebiet, für unseren effektiven Lebensraum mitdenken, mitentscheiden und mithandeln.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil der Zusammenschluss uns unsere traditionellen Wurzeln lässt.

Unser Ziel: Die Eigenheiten und Qualitäten der alten und neuen Stadtquartiere, der ehemaligen politischen Gemeinden und neuen Stadtteile sollen erhalten und gefördert werden.

- **Die Identifikation der einzelnen Orte und Quartiere erhalten:** Wir sind stolz auf unsere Umgebung, auf unsere Heimat, fühlen uns hier zuhause. Wir leben gern in unseren Quartieren und Stadtteilen. Wir pflegen unsere Traditionen, unser Brauchtum. In der Ferne sind wir aber gern Luzernerinnen und Luzerner. Nach einem Zusammenschluss ändern sich unsere Quartiere, unsere Stadtteile nicht. Unsere Ortsnamen bleiben. Wir sind Mitglied in der Abendgesellschaft Reussbühl, spielen beim FC Luzern Fussball, gestalten das Programm des Frauenbunds Adligenswil mit, beleben die Fasnacht in der Guuggenmusig Schösslifäger, singen im Kirchenchor Gerliswil, helfen im OK des Quartierfests Höfli mit. Gerade eine grössere Stadt braucht lebendige Stadtteile und Quartiere, in denen sich ihre Bewohnerinnen und Bewohner wohlfühlen. Und ein stärkeres Gemeinwesen kann sich sogar noch mehr für das Vereins-, Gesellschafts-, Kultur- und Sportleben einsetzen.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil der politische Zusammenschluss unsere Lebenswirklichkeit im Alltag widerspiegelt.

Unser Ziel: Der politisch-strukturelle Zusammenschluss soll die Lebenswirklichkeit nachvollziehen.

- **Den gelebten und den politischen Raum vereinigen:** Die geltenden Grenzen unserer Gemeinden stimmen mit unserer Lebenswirklichkeit nicht mehr überein. Sie wurden vor rund 200 Jahren geschaffen. Unser heutiger Alltag findet in grösseren Lebensräumen statt. Wir sind mobil: wohnen in einer Gemeinde, arbeiten in einer anderen, Freizeit in einer dritten. Das schafft einen grösseren Lebensraum und viele neue Schnittstellen zwischen den Gemeinden. Schnittstellen sind oft Hindernisse für neue Entwicklungen. Probleme können in einem vereinigten Gemeinwesen konstruktiver, zeit- und lebensgerechter gelöst werden.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil der Zusammenschluss unseren Kanton volkswirtschaftlich und politisch stärkt.

Unser Ziel: Mit einem starken Zentrum soll der Kanton auf Bundesebene gestärkt werden. Er soll zudem die Kraft erhalten, seine Gemeinden zu fördern.

- **Der Zusammenschluss macht stark:** Unsere Region LuzernPlus besteht aus 24 Gemeinden. Die Zusammenarbeit muss in mühsamer Koordination untereinander geregelt werden, kleine Schritte dauern oft Jahre. Zweckverbände sind das Resultat dieser Art von Zusammenarbeit. Wir brauchen den Grossteil unserer Kraft gegen innen in der Region und haben zu wenig Kraft gegen aussen, in Richtung Kanton, Zentralschweiz und Bund. Ein Zusammenschluss macht uns stärker, bündelt die Kräfte und gibt uns mehr Gewicht in der kantonalen Politik und in der nationalen Bedeutung.
- **Der Zusammenschluss stärkt den Kanton:** Die Städte sind die Motoren für die wirtschaftliche, kulturelle, politische und gesellschaftliche Entwicklung unseres Landes. Die Stadt Luzern und ihre Nachbargemeinden bilden den Motor für den Kanton, für weite Teile der Zentralschweiz. Mit einem Zusammenschluss bringt dieser Motor noch mehr Kraft zur politischen und volkswirtschaftlichen Stärkung des Kantons. Ein starker Kanton kann sich in der nationalen Politik erfolgreich für sein Zentrum einsetzen. Nationale Mittel wiederum stärken die künftige Stadtgemeinde. Und diese Stadt schafft mit ihrer Arbeitskraft Mittel für den Kanton. Dieses erfolgreiche Miteinander schafft die Grundlage für florierende öffentliche und private Haushalte.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil der Zusammenschluss Synergien für die Verwaltung bringt.

Unser Ziel: In der neuen Verwaltung Doppelspurigkeiten abbauen und Einsparmöglichkeiten nutzen.

- **Die Einsparmöglichkeiten nutzen:** Doppelspurigkeiten und mögliche Vereinfachungen von Prozessen und Strukturen sind konsequent und sozialverträglich zu realisieren.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil wir von gegenseitigen Leistungen und Erfahrungen für die Organisation der neuen Stadtgemeinde profitieren können.

Unser Ziel: Die fünf Gemeinden profitieren gegenseitig von wichtigen Erfahrungen in der Verwaltungsführung und im Leistungsangebot.

- **Luzerns Erfahrungen in Bildung, Kultur und Stadtmarketing:** Luzern hat ein lebendiges und repräsentatives Angebot im Bildungs- und Kulturbereich. Die Marke Luzern geniesst weltweite Ausstrahlung. In einer vereinigten Gemeinde profitieren mehr Personen und Institutionen von dieser positiven Ausstrahlung.
- **Erfahrungen der Gemeinden für den Bürgerkontakt nutzen:** Eine vereinigte Gemeinde ermöglicht einen erweiterten Erfahrungshorizont. Die neue Stadtgemeinde profitiert von den vielfältigen Erfahrungen der vier Nachbargemeinden beim direkten Kontakt von Politik und Verwaltung mit der Wohnbevölkerung.

Die Stadtregion Luzern gewinnt, weil der Zusammenschluss ein persönlicher Gewinn für uns alle ist.

Unser Ziel: Vom Zusammenschluss sollen alle Bewohnerinnen und Bewohner der neuen Stadtgemeinde profitieren.

- **Wirtschaftliche Anreize fördern, die Marke Luzern fördern, unseren Lebensraum gestalten:** Mit dem Zusammenschluss sinken in den vier Nachbargemeinden der Stadt die Steuern. Die Steuerentwicklung im Kanton entlastet das ganze neue Gemeinwesen nochmals. Der Aufschwung mit Zuzügen von Einzelpersonen, Familien und Unternehmen bringt uns volkswirtschaftlichen Gewinn. Wir alle profitieren vom weltweit bekannten Namen Luzern. Wir alle erholen uns am See oder in den Naherholungsgebieten der Nachbargemeinden. Wir alle profitieren vom Kultur-, Sport- und Freizeitangebot der neuen Stadtgemeinde. Wir entwickeln gemeinsam den Lebensraum unserer Kinder und deren Nachkommen.

7 Volksabstimmung

7.1 Allgemeines: Änderung der Gemeindeordnungen als Voraussetzung für Volksabstimmungen in allen Gemeinden

Im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Grundsatzvereinbarung im Frühjahr 2009 wurde den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der Projektgemeinden in Aussicht gestellt, dass sie beim Vorliegen der Resultate aus der Abklärungsphase erneut über das weitere Vorgehen entscheiden können. Es geht dabei um den Entscheid, ob das Szenario „Fusion“ oder das Szenario „Verstärkte Kooperation“ weiterverfolgt werden soll. Nicht vorgesehen ist, beide Varianten parallel bis zur Vertragsreife zu bearbeiten. Ein Festhalten am Status quo wäre die dritte Alternative.

Im Rahmen des Projekts wurde mit einem Rechtsgutachten abgeklärt, in welcher Form die Frage des weiteren Vorgehens dem Stimmvolk unterbreitet werden kann. Über die Einleitung des Fusionsverfahrens kann gestützt auf § 59 des kantonalen Gemeindegesetzes in jeder Gemeinde eine (Grundsatz-)Abstimmung durchgeführt werden. Die Zuständigkeit für diesen Entscheid innerhalb der einzelnen Gemeinden regelt die entsprechende Gemeindeordnung. Nach der jeweiligen Gemeindeordnung entscheiden in Adligenswil und Ebikon darüber die Stimmberechtigten, in Luzern, Emmen und Kriens die Gemeindeparlamente. In Luzern besteht zudem die Möglichkeit, zustimmende Parlamentsentscheide dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. In Emmen und Kriens ist dies hingegen nicht möglich.

Über das Szenario „Verstärkte Kooperation“ kann nur in der Gemeinde Adligenswil eine (Grundsatz-)Abstimmung durchgeführt werden. In den übrigen Projektgemeinden Luzern, Emmen, Kriens und Ebikon fehlt dazu eine rechtliche Grundlage.

Demnach ist die unmittelbare (Grundsatz-)Abstimmung weder über das Szenario „Verstärkte Kooperation“ noch über das Szenario „Fusion“ in allen fünf Projektgemeinden möglich. Der zugesicherte Einbezug der Stimmbevölkerung kann aber erreicht werden, indem Zielbestimmungen über Fusions- und Kooperationsverhandlungen in die Gemeindeordnungen der Projektgemeinden aufgenommen werden. Diese Ergänzungen der Gemeindeordnungen müssen zwingend den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. Ausgenommen davon ist Adligenswil, das ohne Parlament organisiert ist und wo, wie erwähnt, die Grundsatzabstimmung über die Einleitung eines Fusionsverfahrens und eine Konsultativabstimmung über das Szenario „Verstärkte Kooperation“ an der Gemeindeversammlung durchgeführt werden können.

Bei Variantenabstimmungen in fünf Gemeinden muss sichergestellt werden, dass unzweideutige Abstimmungsergebnisse resultieren. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Stadt Luzern zu. Das Vorhaben kann nämlich nur dann weiterverfolgt werden, wenn mindestens sie und eine weitere Projektgemeinde zustimmen. Die Abstimmung in der Stadt Luzern muss somit Klarheit darüber schaffen, ob das Fusionsverfahren oder das Verfahren zur Schaffung eines Mehrzweckgemeindeverbands weiterverfolgt oder gar nichts unternommen werden soll. Dies wird über eine Variantenabstimmung mit Stichfrage erreicht. In den Gemeinden Ebikon und Kriens hingegen sollen die Fusion und die verstärkte Zusammenarbeit nebeneinander zur Abstimmung gebracht werden. Die Stimmberechtigten dieser Gemeinden können zwischen der von der Stadt Luzern gewählten Lösung (Fusion oder Kooperation) einerseits und der Nichtbeteiligung andererseits wählen. Voraussetzung ist allerdings, dass auch in Luzern ein entsprechender Beschluss gefasst wird.

Die beiden Änderungsvorschläge in den Gemeinden Ebikon und Kriens sind daher diesbezüglich mit einer Bedingung zu verknüpfen. In den Gemeinden Adligenswil und Emmen erübrigt sich dies, weil deren Gemeindeversammlung bzw. Volksabstimmung nach der Volksabstimmung in der Stadt Luzern durchgeführt werden. (Zur Situation in Emmen siehe Kapitel 7.3.)

7.2 Stadt Luzern

Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 ist bezüglich des **Szenarios „Verstärkte Kooperation“** mit folgender Zielbestimmung zu ergänzen (**Variante A**):

Art. 3a Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation mit weiteren Agglomerationsgemeinden

¹Die Stadt Luzern strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

²Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Kooperation mit Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweckgemeindeverbands.

³Der Beitritt zum Mehrzweckgemeindeverband unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.

Für das **Szenario „Fusion“** ist die Gemeindeordnung mit folgender Zielbestimmung zu ergänzen (**Variante B**):

Art. 3a Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit weiteren Agglomerationsgemeinden

¹Die Stadt Luzern strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

²Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für eine Fusion mit Agglomerationsgemeinden.

³Die Fusion unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.

Weil das Kooperations- oder das Fusionsvorhaben im Rahmen des Projekts Starke Stadtregion nur dann weiterverfolgt wird, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere Projektgemeinde zustimmen, kommt der Stadt Luzern, wie erwähnt, bei der Abstimmung eine besondere Rolle zu. Aus diesen Überlegungen ist in der Stadt Luzern eine Alternativabstimmung mit Stichfrage gemäss § 86 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes durchzuführen. Damit kann Klarheit geschaffen werden, ob das Fusionsverfahren oder das Verfahren zur Schaffung eines Mehrzweckgemeindeverbands weiterverfolgt oder gar nichts unternommen werden soll (doppeltes Nein). Die Abstimmungsfragen lauten wie folgt:

- I. Stimmen Sie der Variante A der Ergänzung der Gemeindeordnung (Art. 3a Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation mit weiteren Agglomerationsgemeinden) gemäss Beschluss des Grossen Stadtrates vom 22. September 2011 zu?
- II. Stimmen Sie der Variante B der Ergänzung der Gemeindeordnung (Art. 3a Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit weiteren Agglomerationsgemeinden) gemäss Beschluss des Grossen Stadtrates vom 22. September 2011 zu?
- III. Stichfrage:
Falls sowohl die Variante A als auch die Variante B angenommen wird: Soll die Variante A (Verstärkte Kooperation) oder die Variante B (Fusion) in Kraft treten?

7.3 Terminplan der Gemeinde Emmen

Ursprünglich war vorgesehen, in allen Gemeinden praktisch gleichzeitig abzustimmen:

- Volksabstimmungen am 27. November 2011 in Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern;
- Gemeindeversammlung am 29. November 2011 in Adligenswil.

Am 17. Mai 2011 hat der Einwohnerrat Emmen beschlossen, das Projekt Starke Stadtregion Luzern so lange zu sistieren, bis rechtskräftig beschlossen ist, ob ein Kantonsbeitrag an eine Fusion in der Stadtregion Luzern zur Verfügung steht oder nicht. Dieser Entscheid kann nicht vor Herbst 2011 erwartet werden. Das hätte einen rund einjährigen „Marschhalt“ für das gesamte Projekt bedeutet. Anfang Juni 2011 hat ein überparteiliches Komitee mit der Unterschriftensammlung für eine Initiative, welche die sofortige Aufnahme von Fusionsverhandlungen der Gemeinde Emmen mit der Stadt Luzern verlangt, begonnen. Sofern die Initiative rasch zustande kommt, rechnet der Gemeinderat Emmen damit, die Initiative den Stimmberechtigten im März 2012 unterbreiten zu können. Die übrigen Gemeinden der Starken Stadtregion Luzern haben daher entschieden, den ursprünglichen Zeitplan einzuhalten und ihre Stimmbevölkerung im November 2011 über den weiteren Projektverlauf entscheiden zu lassen. Sie werden wie vorgesehen praktisch gleichzeitig abstimmen. Die Stimmberechtigten von Emmen werden im Wissen um die Resultate in den übrigen Projektgemeinden abstimmen können. Das wird in Emmen die Meinungsbildung erleichtern. Für Adligenswil, Ebikon, Kriens und Luzern hat der nachträgliche Abstimmungstermin in Emmen keinen Einfluss auf die Ausgangslage. Diese Gemeinden werden für sich allein entscheiden, wie sie die Zukunft gestalten wollen.

8 Finanzpolitische Erwägungen und Kantonsbeitrag

8.1 Erwägungen des Stadtrates

Aktuell geht es einzig um die Frage, ob die Stadt Luzern mit einigen der umliegenden Gemeinden, im besten Fall mit den vier Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens, Fusionsverhandlungen aufnehmen und einen Fusionsvertrag ausarbeiten soll. Erst wenn die Fusion beschlossen wird, würde ein allfälliger Fusionsbeitrag des Kantons Luzern fällig. Es ist darum entscheidend, dass die gesetzlichen Grundlagen für einen Kantonsbeitrag bis zum Zeitpunkt der eigentlichen Fusionsabstimmung vorhanden sind.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Fall einer Fusion aller fünf Gemeinden der Starken Stadtregion Luzern.

Folgende Annahmen leiten den Stadtrat bei der Abschätzung der Höhe des erwarteten Nettomehraufwandes der ersten Jahre:

- Der Steuerertragsausfall infolge Anpassung der Steuersätze auf den niedrigsten Steuersatz (Stadt Luzern heute mit 1,75 Einheiten) beträgt 20 Mio. Franken pro Jahr. Bei sämtlichen Fusionsprojekten im Kanton Luzern galt für die neue Gemeinde der Steuerfuss der steuergünstigsten Projektpartnerin.
- Während der Steuerertragsausfall ab dem ersten Jahr nach der Fusion eintritt, lassen sich Nettosynergien erst nach einigen Jahren vollständig realisieren: Die Nettosynergien, wie

sie im Schlussbericht dargestellt werden, leiten sich aus den groben Schätzungen der Fachgruppenberichte ab, welche einerseits Mehrkosten für Leistungsangleichungen und andererseits erzielbare Synergiegewinne darstellen. Im Mittel betragen die von den Fachgruppen geschätzten Nettosynergien rund 8 Mio. Franken. Der volle Umfang an Nettosynergien wird erst nach einigen Jahren erreicht.

- Lediglich in den ersten Jahren nach Fusion resultieren Nettomehrkosten. Wenn bei den beeinflussbaren Grössen mit konkreten Vorgaben gearbeitet wird, dürfte sich die „Bilanz“ etwa im siebten Jahr ausgeglichen präsentieren. Danach folgt der Turnaround (Mehrerträge höher als Mehrkosten). Im Rahmen der Erarbeitung des Fusionsvertrags sind (politische) Vorgaben zu Standards und Synergien der Starken Stadtregion zu definieren, welche direkte Auswirkungen auf die Finanzen haben werden.
- Die einmaligen Projektkosten werden 10 Mio. Franken nicht übersteigen.
- Der Stadtrat geht von einer erhöhten Wachstumsrate während zehn Jahren um je ein halbes Prozent gegenüber dem Grundszenario der einzelnen Gemeinden aus.
- Bei den resultierenden Nettomehrkosten handelt es sich um Investitionen in die Zukunft. Sie sind in Relation zu den Investitionen in andere Grossprojekte, wie z. B. KKL Luzern, Allmend oder Tiefbahnhof zu sehen und zu beurteilen. Der Stadtrat betrachtet daher die Fusion unter finanziellen Aspekten als ein langfristiges Investitionsprojekt, für welches eine separate Finanzierung sinnvoll und angebracht erscheint.

Aufgrund dieser Annahmen erwartet der Stadtrat bei einer Fusion aller fünf Gemeinden zur neuen Stadtgemeinde eine vorübergehende Finanzierungslücke von deutlich mehr als 50 Mio. Franken.

Gemäss der neuen Vorlage zu einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, die der Regierungsrat im April in die Vernehmlassung gegeben hat, würde der Beitrag an die ungedeckten Fusionskosten der Starken Stadtregion Luzern 33,4 bis 50,1 Mio. Franken betragen (siehe 8.2). Das bedeutet, dass eine nicht gedeckte Lücke entstünde. Bei der Beurteilung dieser Lücke darf die Frage nicht lauten, ob die Stadt Luzern sich die Fusion leisten könne. Die Stadt übernimmt die anderen Gemeinden nicht, sondern es handelt sich um ein gemeinsames Projekt. Daher muss die Frage lauten: „Verfügen die Gemeinden zusammen bzw. verfügt die künftige fusionierte Gemeinde über genügend Ressourcen, um das Projekt finanzieren zu können?“ Insgesamt werden durch die Fusion künftig mehr Aktiva und Potenziale vorhanden sein, die zur Erfüllung bzw. Lösung von ohnehin entstehenden Aufgaben bzw. Problemen beitragen. Mit einer vereinigten Stadtgemeinde würde die Stadtregion nach Ansicht des Stadtrates also in die Lage versetzt, wirtschaftlich überdurchschnittlich zu prosperieren.

Ein Beitrag des Kantons in der Grössenordnung von 50 Mio. Franken ist somit die Voraussetzung dafür, dass die Stadtregion sich fit macht für diese Zukunft. Er kann als Investition des Gesamtkantons in dieses Projekt, das allen nützt, gesehen werden.

8.2 Ausführungen des Regierungsrates

(mitgeteilt zuhanden der Projektsteuerung am 1. Juni 2011)

„An alle bisherigen Fusionen auf der Landschaft konnte der Kanton aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes (§§ 12 und 13) Sonderbeiträge ausrichten. Die Möglichkeit, einen Kantonsbeitrag an strategische Fusionen wie diejenige im Zentrum Luzern zu sprechen, besteht nicht. Es fehlt eine entsprechende Gesetzesgrundlage und der Fonds für Sonderbeiträge ist mit zu knappen finanziellen Mitteln ausgerüstet.

Im Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom Januar 2007 empfiehlt der Regierungsrat den Agglomerationsgemeinden Luzern und der Region Sursee, sich mit ihrem Zentrum zusammenzuschliessen. Aus dem Überschuss der Staatsrechnung 2006 legte der Grosse Rat für Fusionen 80 Mio. Franken in einen Fonds. Gleichzeitig hatte der Regierungsrat angekündigt, mit einer Revision des Finanzausgleichsgesetzes die rechtliche Grundlage für die Unterstützung von allen Fusionen im Kanton Luzern zu schaffen. Zwei Vorschläge wurden in der Folge von der Politik nicht gutgeheissen, weshalb die Frist für den Fonds mit 80 Mio. Franken zweimal verlängert worden ist.

Am 13. April 2011 hat der Regierungsrat eine neue Vorlage ‚zu einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Fusionsbeiträge und kommunale Zusammenarbeit) und zur Äufnung des Fonds für die besonderen Beiträge an Gemeinden‘ in Vernehmlassung geschickt. Sie sieht vor, Gemeindefusionen im Kanton Luzern in Zukunft Pro-Kopf-Beiträge mit einem Rechtsanspruch zu gewähren; fallweise und ohne Rechtsanspruch auch Zusatzbeiträge zuzusprechen. Weiter besteht neu die Möglichkeit, auch Beiträge an interkommunale Zusammenarbeitsprojekte auszurichten.

Die Vernehmlassungsbotschaft vom 22. März 2011 berechnet die Höhe des Beitrags an das Projekt Starke Stadtregion Luzern auf 33,4 bis 50,1 Mio. Franken (Tabelle S. 30). Die Behandlung der Vorlage im Kantonsrat und die Volksabstimmung über die Revision des Finanzausgleichsgesetzes sind für 2012 geplant. Zum Zeitpunkt der Abstimmungen in den Gemeinden der Starken Stadtregion im November 2011 können daher noch keine definitiven Zusagen bezüglich des Kantonsbeitrags gemacht werden.

Bei der Abstimmung im November stimmen die Gemeinden der Stadtregion noch nicht einer Fusion oder Kooperation zu, sondern sie entscheiden, welches der beiden Szenarien in der nächsten Projektphase (2012–2014) weiter abgeklärt werden soll. Bei der Abstimmung über den definitiven Entscheid bezüglich Fusion oder Kooperation 2014/2015 wird die Höhe des Kantonsbeitrags aber bekannt sein.“

9 Das Ziel: eine neue Stadtgemeinde

Im Schlussbericht „Starke Stadtregion Luzern“ skizziert die Projektsteuerung die neue Stadtgemeinde nach der Fusion und die Haltung zu wichtigen Bereichen bei den Fusionsverhandlungen (S. 125–126). Diese Stadtskizze soll den Stimmberechtigten schon jetzt aufzeigen, auf

welche Qualitäten bei der Entwicklung der neuen Stadtgemeinde besonders Wert gelegt wird. Im Gegensatz zur Fusion mit Littau wollen die Gemeinden der Starken Stadtregion zusammen eine neue Stadtgemeinde entwickeln.

Die Vision der neuen Stadtgemeinde

Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern haben sich zu einer Gemeinde zusammengeschlossen. In Luzern leben rund 147'000 Menschen. Diese neue Stadtgemeinde will auf demokratischem Weg die hohe Lebensqualität ihrer Bewohnerschaft und Gäste erhalten und weiter verbessern. Dazu orientiert sie sich an den Prinzipien der Nachhaltigkeit. Die neue Stadtgemeinschaft will ihre natürlichen Lebensgrundlagen für die heutigen und kommenden Generationen erhalten und bewahren. Gemeinsam haben die fünf Gemeinden ein Gemeinwesen gestaltet, in dem ein Zusammenleben in sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit möglich ist.

Auf dem Weg zur neuen Stadtgemeinde

Auf dem Weg zur Fusion wollen die beteiligten Gemeinden folgende Empfehlungen der Projektsteuerung berücksichtigen und in die Planung einbauen:

Fusionsvertrag: Nach der Zustimmung der Stimmberechtigten zum Weg des Zusammenschlusses erarbeiten die beteiligten Gemeinden in einer paritätisch zusammengesetzten Organisation den Fusionsvertrag. Auf diesem Weg führen die Behörden einen offenen Dialog mit allen Interessierten aus der Bevölkerung der künftigen Stadtgemeinde Luzern. Sie informieren zeitgerecht, offen und transparent.

Mitbestimmung: Die Interessen der Bevölkerung, der Stadtteile und Quartiere vertreten 60 Frauen und Männer im Parlament der neuen Stadtgemeinde. Diese Volksvertreterinnen und Volksvertreter werden in fünf Wahlkreisen gewählt. Die Wahlkreise sorgen dafür, dass die Bevölkerung der fünf Gemeinden adäquat im Parlament vertreten ist. Mit seiner integrativen Politik fördert der fünfköpfige Stadtrat die Mitsprache aus den Stadtteilen und Quartieren.

Identität: Auch nach dem Zusammenschluss der fünf Gemeinden leben die Ortsteile/Quartiere ihre jeweiligen Traditionen, ihr Brauchtum und ihre Geschichte weiter. Die Gemeindennamen bleiben als Ortsnamen erhalten.

Bürgernähe: Das Verwaltungsangebot der neuen Stadtgemeinde wird auf die Bedürfnisse aller alten und neuen Stadtteile abgestimmt und bietet einen kundenfreundlichen Service. Wichtige Dienstleistungen werden dezentral in den ehemaligen Gemeinden angeboten. Die Volksschule wird zentral geleitet, die quartierbezogenen Schulen bleiben bestehen.

Quartierleben: Mit ihrer Stadtteil- und Quartierpolitik will die neue Stadtgemeinde die Lebensqualität in ihren Teilgebieten stärken und die Eigeninitiative der Bewohnerschaft fördern.

Lebensqualität: Erhalt und Förderung von Lebensqualität in einer sicheren Umgebung ist bei der räumlichen Entwicklung der neuen Stadtgemeinde ein zentrales Anliegen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Umgang mit der einmaligen Landschaft. Grüne Zonen wie z. B.

Sonnen- und Dietschiberg, Hundsrüggen, Dotten- und Littauerberg bleiben als Naherholungs- und Landwirtschaftsgebiet erhalten. Die erweiterte Nutzung des Flugplatzes Emmen lehnt die neue Stadtgemeinde ab.

Steuern: Die Einwohnerinnen und Einwohner von Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens profitieren nach der Fusion vom tieferen Steuerfuss der Stadt Luzern. Den Steuerausfall in den ersten Jahren nach der Vereinigung hilft der Kanton Luzern zu überbrücken.

Wirtschaft: Die Vereinigung schafft einen einheitlichen Wirtschafts- und Arbeitsraum. Neben den tiefen Steuern verschaffen der neuen Stadtgemeinde auch die Angebote in Kultur, Sport und Freizeit sowie in der Kinderbetreuung eine hohe Standortattraktivität. Der Kanton unterstützt diese Entwicklung mit einem Kantonsbeitrag.

Personal: Die Mitarbeitenden der fünf Gemeinden bilden das Personal der neuen Stadtverwaltung. Kommt es bei der Entwicklung der neuen Verwaltung zu Kündigungen, werden diese wenn immer möglich über natürliche Wechsel und Pensionierungen aufgefangen. Ein Sozialplan wird erarbeitet. Die fünf Gemeinden regeln die Frage von Abgangsentschädigungen für Gemeinderäte im Fusionsvertrag.

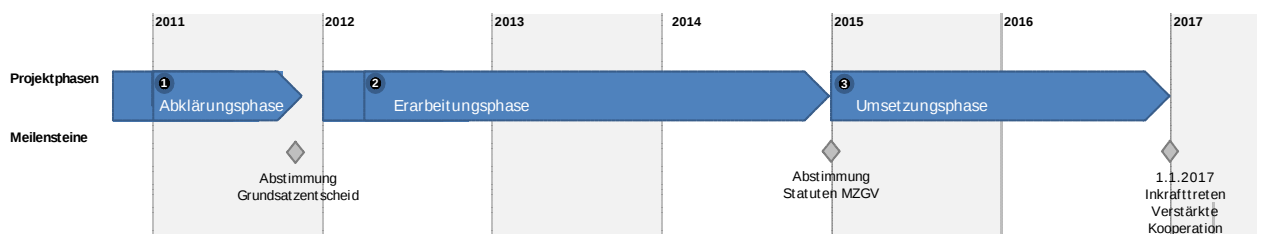
10 Weiteres Vorgehen nach Zustimmung durch den Souverän

Die künftige Organisationsform im Projekt sowie der entsprechende Zeitbedarf hängen wesentlich vom Abstimmungsergebnis ab.

10.1 Szenario „Verstärkte Kooperation“ (MZGV)

10.1.1 Vorgehen und Zeitplan

Für das weitere Vorgehen im Projekt wird ungefähr von folgendem Zeitplan ausgegangen, wobei sich die Dauer der einzelnen Phasen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend festlegen lässt. In Emmen wird erst am 11. März 2012 über den Projektfortgang abgestimmt, die übrigen Gemeinden stimmen Ende November ab.



In der **Erarbeitungsphase** (etwa Anfang/Mitte 2012 bis Ende 2014) werden die Statuten des MZGV erarbeitet. Diese legen die Organisation und Kompetenzen innerhalb des MZGV sowie dessen Aufgaben und Finanzierung fest. Mit dem Entscheid über die Statuten werden am

Ende der Erarbeitungsphase je nach Gemeindeordnung das Parlament oder die Stimmberechtigten definitiv darüber befinden, ob eine Gemeinde dem MZGV beitrifft oder nicht.

In der anschliessenden **Umsetzungsphase** (etwa Anfang 2015 bis Ende 2016) sind die für die Umsetzung des MZGV erforderlichen Reglemente (Geschäftsordnung, Personalreglement, Organisationsreglement usw.) zu erlassen, die Stellen innerhalb des MZGV zu besetzen sowie die entsprechenden organisatorischen Veränderungen in die Wege zu leiten.

Es wird ein Inkrafttreten des MZGV auf den 1. Januar 2017 angestrebt.

10.1.2 Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase

Für die Erarbeitungsphase des MZGV wird grundsätzlich an der bestehenden Projektorganisation festgehalten, wobei diese zu Beginn der nächsten Phase zu konkretisieren und je nach Bedarf anzupassen ist. Für die Akzeptanz des Projekts sowie für die spätere Umsetzung ist es wichtig, die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik weiterhin eng in das Projekt einzubeziehen:

- Die Projektsteuerung ist zuständig für die Erarbeitung der Statuten des MZGV. Die Exekutiven der involvierten Gemeinden werden regelmässig konsultiert und sollen stärker als bisher in das Projekt einbezogen werden. Der Kanton begleitet das Projekt.
- Die Projektsteuerung wird von einer zu bestimmenden externen Projektleitung sowie von einem Projektsteuerausschuss unterstützt. Für die fachliche Arbeit sollen (analog zur Abklärungsphase) Fachgruppen mit Mitarbeitenden der Gemeinden und des Kantons eingesetzt werden.
- Zur breiten Abstützung des Meinungsbildungsprozesses sind zudem erneut Echoräume mit politischen Mandats-/Amtsträgern vorgesehen.

Sollten sich wesentlich weniger als die fünf Gemeinden an der Erarbeitungsphase beteiligen, könnte die vorgeschlagene Projektorganisation vereinfacht aufgesetzt werden.

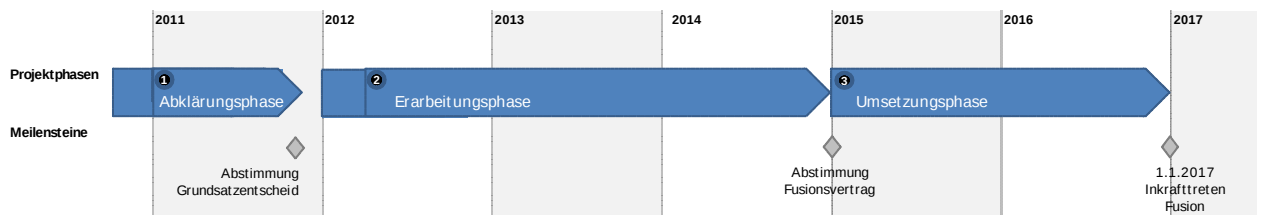
10.1.3 Kostenschätzung

Aufgrund der Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten wird davon ausgegangen, dass die Kosten für die Erarbeitungsphase gesamthaft rund 1 Mio. Franken betragen. Diese Berechnungen basieren auf der Annahme, dass sämtliche fünf Gemeinden an der Erarbeitungsphase teilnehmen. Es wird davon ausgegangen, dass der Kanton wiederum einen Teil der Kosten übernimmt. Die restlichen Kosten werden gemäss der Bevölkerungszahl unter den Gemeinden aufgeteilt und gleichmässig auf die Jahre 2012 bis 2014 verteilt.

10.2 Szenario „Fusion“

10.2.1 Vorgehen und Zeitplan

Für das weitere Vorgehen im Projekt wird ungefähr von folgendem Zeitplan ausgegangen, wobei sich die Dauer der einzelnen Phasen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend abschätzen lässt:



In der **Erarbeitungsphase** (etwa Anfang/Mitte 2012 bis Ende 2014) wird der Fusionsvertrag erarbeitet. Im Fusionsvertrag werden insbesondere die Grundzüge der politischen Strukturen des fusionierten Gemeinwesens geregelt. Zudem sollen im Fusionsvertrag bestimmte Anliegen der bisherigen Gemeinden – wie beispielsweise die Erhaltung von Grün- und Naherholungsräumen – sowie der Steuerfuss verankert werden.

Der Fusionsvertrag unterliegt der Genehmigung durch das Stimmvolk. Mit dem Entscheid über den Fusionsvertrag können die Stimmberechtigten somit am Ende der Erarbeitungsphase definitiv darüber befinden, ob eine Gemeinde fusioniert oder nicht.

In der folgenden **Umsetzungsphase** (etwa Anfang 2015 bis Ende 2016) sind die Gemeindeordnung sowie weitere Reglemente (Geschäftsordnung, Personalreglement, Organisationsreglement usw.) zu erarbeiten. Die Gemeindeordnung wird erneut dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet. Im Verlauf der Umsetzungsphase steht zudem die Wahl der Behörden des neuen, fusionierten Gemeinwesens durch den Souverän an.

10.2.2 Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase

Für die Erarbeitungsphase des Fusionsvertrags wird grundsätzlich an der bestehenden Projektorganisation festgehalten, wobei diese zu Beginn der nächsten Phase zu konkretisieren und je nach Bedarf anzupassen ist. Für die Akzeptanz des Projekts sowie für die spätere Umsetzung ist es wichtig, die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik weiterhin eng in das Projekt einzubeziehen:

- Die Projektsteuerung ist zuständig für die Erarbeitung des Fusionsvertrags. Die Exekutiven der involvierten Gemeinden werden regelmässig konsultiert und sollen stärker als bisher in das Projekt einbezogen werden. Der Kanton begleitet das Projekt.
- Die Projektsteuerung wird von einer zu bestimmenden externen Projektleitung sowie von einem Projektsteuerausschuss unterstützt. Für die fachliche Arbeit sollen (analog zur Abklärungsphase) Fachgruppen mit Mitarbeitenden der Gemeinden und des Kantons eingesetzt werden.

- Zur breiten Abstützung des Meinungsbildungsprozesses sind zudem erneut Echoräume mit politischen Mandats-/Amtsträgern vorgesehen.

Sollten sich wesentlich weniger als die fünf Gemeinden an der Erarbeitungsphase beteiligen, könnte die vorgeschlagene Projektorganisation vereinfacht aufgesetzt werden.

10.2.3 Kostenschätzung

Aufgrund der Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten wird davon ausgegangen, dass die Kosten für die Erarbeitungsphase gesamthaft rund 1 Mio. Franken betragen. Diese Berechnungen basieren auf der Annahme, dass sämtliche fünf Gemeinden an der Erarbeitungsphase teilnehmen. Es wird davon ausgegangen, dass der Kanton wiederum einen Teil der Kosten übernimmt. Die restlichen Kosten werden gemäss der Bevölkerungszahl unter den Gemeinden aufgeteilt und gleichmässig auf die Jahre 2012 bis 2014 verteilt.

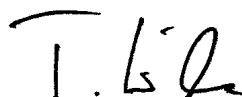
11 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb, zuhanden der Stimmberechtigten einen Variantenvorschlag zur Ergänzung der Gemeindeordnung mit Stichfrage zu beschliessen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 29. Juni 2011



Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 10 vom 29. Juni 2011 betreffend

Starke Stadtregion Luzern

- Abschluss der Abklärungsphase
- Übergang zur Erarbeitungsphase,

gestützt auf den Bericht der Spezialkommission Starke Stadtregion,

in Anwendung von § 4 Abs. 2, § 6 und § 13 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

zuhanden der Stimmberechtigten:

- I. 1.
Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern wird mit folgender Bestimmung ergänzt
(Variante A):
Art. 3a Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation mit weiteren Agglomerationsgemeinden
¹Die Stadt Luzern strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.
²Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Kooperation mit Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweckgemeindeverbands.
³Der Beitritt zum Mehrzweckgemeindeverband unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.
2.
Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern wird mit folgender Bestimmung ergänzt
(Variante B):
Art. 3a Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit weiteren Agglomerationsgemeinden
¹Die Stadt Luzern strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.
²Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für eine Fusion mit Agglomerationsgemeinden.
³Die Fusion unterliegt der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.

3.

Mit einer Stichfrage ist festzustellen, welcher Beschluss in Kraft trifft, falls beide Beschlüsse gemäss Ziff. I.1 und I.2 angenommen werden.

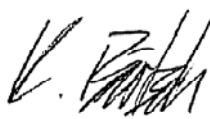
4.

Die Änderung der Gemeindeordnung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

- II. Grosser Stadtrat und Stadtrat empfehlen den Stimmberechtigten der Stadt Luzern, der Variante B zuzustimmen sowie bei der Stichfrage ebenfalls die Variante B zu wählen.
- III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern, 22. September 2011

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Korintha Bärtsch
Ratspräsidentin



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates

zu B+A 10/2011 Starke Stadtregion. Genehmigung Masterplan. Abschluss der Abklärungsphase. Übergang der Erarbeitungsphase

1. Dem Minderheitenschutz wird dabei Rechnung getragen, indem ein entsprechendes Wahlverfahren, z. B. doppelter Pukelsheim, geprüft wird.
2. Der Stadtrat setzt sich bei den Fusionsverhandlungen für die Aufnahme der Erhaltung Luzerns grüner Kuppen (wie Dietschiberg, Littauerberg, Sonnenberg usw.) in den Fusionsvertrag ein.
3. Der Stadtrat setzt sich bei den Fusionsverhandlungen für die Aufnahme des Verbots der Ausdehnung ziviler Flüge beim Militärflugplatz Emmen in den Fusionsvertrag ein.