

DAS PROJEKT DIENTE DAZU, DIE BEIDEN ZUKUNFTS-
SZENARIEN „VERSTÄRKTE KOOPERATION“ UND „FUSION“
FÜR EINE NACHHALTIGE STÄRKUNG DER STADTREGION
LUZERN ERGEBNISOFFEN ABZUKLÄREN.

STARKE STADTREGION LUZERN
SCHLUSSBERICHT DER PROJEKTSTEUERUNG

25. FEBRUAR 2011

25. FEBRUAR 2011

STARKE STADTREGION LUZERN
SCHLUSSBERICHT DER PROJEKTSTEUERUNG

STARKE STADTREGION LUZERN
SCHLUSSBERICHT DER PROJEKTSTEUERUNG

25. Februar 2011

MANAGEMENT SUMMARY

HINTERGRUND DES PROJEKTES

Die Stadtregion Luzern steht vor grossen Herausforderungen: Sie muss sich im Konkurrenzkampf der Wirtschaftsregionen und der umliegenden Kantone behaupten. Sie hat Antworten zu geben auf den ständig zunehmenden Verkehr und auf die Nachfrage nach Wohnflächen bei gleichzeitig beschränkten Baulandreserven. Im Altersbereich hat sie personelle und räumliche Kapazitäten zu schaffen für die stetig ansteigende Zahl betagter Menschen.

Es ist die Erkenntnis gewachsen, dass all diese Aufgaben nur durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden der Stadtregion erfolgreich zu meistern sind. Der Ursprung des Projektes Starke Stadtregion Luzern reicht bis in die 1990er-Jahre zurück, als der Kanton Luzern als Reaktion auf strukturelle und finanzielle Probleme das Reformpaket „Luzern '99“ lancierte. Mit der Fusion von Littau und Luzern wurde die Diskussion über die Strukturpolitik des Kantons Luzern neu entfacht. Nun ging es nicht mehr nur um Fusionen zwischen finanziell schwachen Gemeinden auf dem Land, sondern auch um strategische Überlegungen in den Zentren.

PROJEKTAUFTRAG

Vor diesem Hintergrund haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens bzw. das Parlament der Stadt Luzern im Mai 2009 den Auftrag erteilt, Varianten für die zukünftige Organisation der Stadtregion Luzern abzuklären. In einer Grundsatzvereinbarung wurde festgehalten, dass dies in zwei Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ geschehen soll. Insbesondere sollte untersucht werden, mit welchen organisatorischen Veränderungen die Ausstrahlungskraft der Stadtregion Luzern und damit die Wettbewerbsfähigkeit als Wirtschaftsstandort und Lebensraum gestärkt werden kann.

Im Oktober 2009 wurde das Projekt Starke Stadtregion Luzern gestartet. Geleitet wurde es von der Projektsteuerung mit den fünf Gemeindepräsidentinnen und -Präsidenten bzw. dem Stadtpräsidenten unter der Moderation der Vorsteherin des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements. Sieben Fachgruppen sowie ein Projektausschuss bestehend aus Mitarbeitenden der beteiligten Gemeinden haben die Grundlagen für die beiden Szenarien erarbeitet. Begleitet wurden sie dabei von einer externen Projektleitung. Eine Begleitgruppe aus je zwei Einwohnerinnen und Einwohnern der beteiligten Gemeinden hat das Projekt aus Sicht der weichen Faktoren beurteilt und Anregungen gegeben, wie diese Faktoren ins Projekt einbezogen werden können. Eine Arbeitsgruppe Abstimmungen hatte überdies den Auftrag, verschiedene Fragen für die anstehenden Entscheide in den Gemeinden zu klären.

Die Projektsteuerung ist Autorin des vorliegenden Berichts, in dem die Ergebnisse dieser Untersuchungen zusammengefasst sind. Die Vorschläge der Projektsteuerung basieren auf den Vorarbeiten der Fachgruppen. Die Projektsteuerung hat deren Resultate aus politischer Sicht gewichtet und daraus entsprechende Schlüsse gezogen. Bei den Aussagen zu den beiden Szenarien handelt es sich um Vorschläge der Projektsteuerung, die in einer nächsten Projektphase zu vertiefen und zu konkretisieren sind. Die Exekutiven der einzelnen Gemeinden werden zum Bericht erst in einem nachfolgenden Schritt Stellung beziehen. ▶

SZENARIO „VERSTÄRKTE KOOPERATION“

Die heutige Situation der Stadtregion ist gekennzeichnet durch eine enge Kooperation der fünf Gemeinden. Diese arbeiten in einer Vielzahl von Aufgabengebieten in unterschiedlichen Konstellationen zusammen und lösen wichtige kommunale Aufgaben bereits heute gemeinsam. An das Szenario „Verstärkte Kooperation“ wurde die Bedingung gestellt, einen wesentlichen Schritt über das heutige Kooperationsniveau hinauszugehen und dadurch eine neue Qualität der Kooperation zu erreichen. Das Szenario sollte sich nicht darauf beschränken, die bestehende Kooperationslandschaft schrittweise zu erweitern. Gleichzeitig durfte mit dem Szenario „Verstärkte Kooperation“ keine vierte politische Ebene eingeführt werden. Eine Agglomeration mit Regierung und Parlament stand deshalb nicht zur Diskussion, weil insbesondere Vorbehalte gegenüber der Komplexität und Effizienz einer vierten Staatsebene bestehen. Bereits im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung und im Rahmen der Projekte Agglomeration und Stadt Luzern (PASL) war bewusst auf die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage verzichtet worden.

Um die Anforderungen an eine verstärkte Kooperation dennoch zu erfüllen, entwickelte die Projektsteuerung den Mehrzweckgemeindeverband (MZGV). Dessen Funktionsweise orientiert sich an den bestehenden Gemeindeverbänden. Anders als diese erfüllt der MZGV nicht nur eine, sondern mehrere kommunale Aufgaben. Im Szenario „Verstärkte Kooperation“ sind die beteiligten Gemeinden verpflichtet, in denjenigen Aufgabenbereichen, die in den MZGV eingebracht werden, obligatorisch zu kooperieren.

Das Leitungsgremium des MZGV übernimmt gleichzeitig die Funktion des Vorstandes und der Delegiertenversammlung. Es besteht aus je einem Delegierten der fünf Gemeinden. Die Stimmkraft des jeweiligen Delegierten ist abhängig von der Einwohnerzahl seiner Gemeinde (maximal 49%).

Dem MZGV werden insbesondere folgende Aufgaben übertragen:

- ▶ vorwiegend operative Aufgaben in den Bereichen Kommunikation, Finanzen/Steuern, Immobilien, Personal und Informatik;
- ▶ Führung eines Betriebsamts;
- ▶ Organisation der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Musikschule;
- ▶ Schaffung einer Kulturfachstelle, die für die regionale Kulturförderung in der Stadtregion zuständig ist;
- ▶ Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturbauten und Strassen, Wegen und Plätzen, die im Eigentum der Gemeinden bleiben;
- ▶ Übernahme von operativen Aufgaben im Bereich der Raumentwicklung, bei den Baubewilligungen sowie im Natur- und Umweltschutz;
- ▶ Gewährleistung der Alters- und Krankenpflege, wobei die Führung aller Heime sowie der Spitex einem privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Träger übergeben wird.

Die fünf Gemeindeverwaltungen bleiben beim Modell MZGV mit reduzierten Aufgaben bestehen. In Bereichen wie Finanzen / Steuern oder Raumentwicklung, bei denen der MZGV nur den operativen Teil übernimmt und der strategische Teil bei den Gemeinden verbleibt, verfügen die Gemeinden nach wie vor über eigenes Personal. Beispielsweise werden die Gemeinden weiterhin einen Finanzverantwortlichen haben, obwohl die operativen Aufgaben in diesem Bereich an den MZGV ausgelagert sind.

Der MZGV finanziert sich durch leistungsabhängige Beiträge der beteiligten Gemeinden sowie durch Gebühren. Eine Kompetenz, eigene Steuern zu erheben, hat der MZGV nicht. Strategische Aufgaben wie Rechtssetzung, Bestimmung der Bau- und Zonenpläne oder

Festsetzung des Steuerfusses verbleiben bei den Gemeinden. Auch andere wichtige Bereiche wie die Volksschule, die Einwohnerdienste oder die Sozialämter sind von der Bildung des MZGV nicht betroffen.

Im Modell MZGV werden die Mehrausgaben kurzfristig auf CHF 0,3 bis 10,3 Mio. pro Jahr geschätzt. Diese Schätzungen sind im Laufe der nächsten Projektphase zu konkretisieren und verifizieren. Nicht eingerechnet sind einmalige Aufwendungen für die Umstellung. Die Projektsteuerung geht von einem Beitrag des Kantons in heute noch nicht bekannter Höhe aus.

SZENARIO „FUSION“

Im Szenario „Fusion“ wird aus den fünf beteiligten Gemeinden ein neues Gemeinwesen geschaffen. Mit rund 150'000 Einwohnerinnen und Einwohnern entsteht die viertgrösste Schweizer Stadt, hinter Zürich, Genf und Basel und vor Bern, Lausanne und Winterthur. Das 60-köpfige Stadtparlament wird im Proporzverfahren in fünf Wahlkreisen gewählt. Die Stadtregierung besteht aus fünf vollamtlichen Mitgliedern, die im Majorzverfahren in einem Wahlkreis bestimmt werden.

Im Gegensatz zum Szenario „Verstärkte Kooperation“ werden im Szenario „Fusion“ sämtliche Aufgabengebiete einer Gemeinde zusammengelegt. Für bestimmte Aufgabengebiete – Einwohnerdienste, Steuerverwaltung, Sozialamt etc. – werden weiterhin dezentrale Anlaufstellen bestehen bleiben. Gleichzeitig soll im Falle einer Fusion die Quartier- und Stadtteilpolitik verstärkt werden. Damit soll die Identifikation der Bevölkerung mit der „neuen“ Stadt gestärkt und die Vielfalt innerhalb der fusionierten Stadt gefördert werden.

Für das Personal wird ein neues Personalrecht erarbeitet. In der Übergangsphase vor dem Inkrafttreten der Fusion wird ein unabhängiges Gremium (Verfassungsrat oder Spezialkommission) gewählt, das die zukünftige Gemeindeordnung erarbeitet. Anschliessend wird diese der Stimmbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet. Im Fusionsvertrag sollen bestimmte Anliegen der bisherigen Gemeinden – beispielsweise die Nutzung des Flugplatzes Emmen oder die Erhaltung von grünen Zonen wie den Sonnenberg oder den Hundsrüggen – verankert werden.

Für das neue Gemeinwesen wird der tiefste Steuerfuss der involvierten Gemeinden (2010: Luzern 1.75) übernommen. Dies führt zu Steuersenkungen für rund die Hälfte der beteiligten Bevölkerung.

Im Falle einer Fusion lassen sich schätzungsweise jährlich maximal CHF –18.4 Mio. an laufenden Ausgaben einsparen (–1.8% gemessen am Gesamtaufwand der fünf Gemeinden). Im schlechtesten Fall ist mit Mehrkosten von CHF 3.4 Mio. pro Jahr zu rechnen (entspricht 0.3% am Gesamtaufwand). Im Laufe der nächsten Projektphase werden diese Schätzungen konkretisiert und verifiziert. Zusätzlich führt die Senkung der Steuerfüsse auf den Wert der Stadt Luzern zu vorübergehenden Mindereinnahmen von CHF 21.3 Mio. Ferner sinkt der Beitrag aus dem kantonalen Finanzausgleich um CHF 1.9 Mio. Gesamthaft werden die vorübergehenden finanziellen Auswirkungen auf Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen von total CHF 4.7 bis 26.5 Mio. pro Jahr geschätzt. Nicht eingerechnet sind einmalige Aufwendungen für die Umstellung sowie zu erwartende Wachstumseffekte als Folge der Steuersenkung. Die Projektsteuerung geht von einem Beitrag des Kantons in heute noch nicht bekannter Höhe aus. ▶

BEWERTUNG

Sowohl im Szenario „Verstärkte Kooperation“ als auch im Szenario „Fusion“ werden in den zusammengelegten Aufgabenbereichen Synergiegewinne durch Effizienzsteigerungen und eine verstärkte Spezialisierung erzielt. Allerdings führt im Szenario „Verstärkte Kooperation“ die Bildung des MZGV zu einem erhöhten Koordinationsbedarf und teilweise zu Doppelspurigkeiten. Die Organisation der Stadtregion Luzern wird dadurch als Ganzes komplizierter.

Die Stadtregion Luzern tritt im Szenario „Fusion“ einheitlich und mit einer Stimme auf. Das gelingt im Szenario „Verstärkte Kooperation“ nicht, weil die strategische Steuerung und damit wesentliche politische Entscheidungen bei den einzelnen Gemeinden verbleiben. Die Fusion hingegen stärkt die Ausstrahlungskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion entscheidend.

Die Koordination der Gemeinden wird sowohl im Szenario „Fusion“ wie auch im Szenario „Verstärkte Kooperation“ verbessert. Eine Fusion ermöglicht es, für den gesamten funktionalen Raum „Stadtregion“ aus einer Hand zu planen und zu entscheiden. Dadurch lassen sich insbesondere bei der Raumentwicklung, der Verkehrs- und Siedlungsplanung, der Wirtschaftsförderung, dem Heim- und Spitexbereich sowie bei den Sportinfrastrukturen bessere Lösungen erzielen. Das Resultat ist ein Mehrwert für die Bevölkerung. Über eine verstärkte Kooperation wird dies nur teilweise erreicht, da bei diesem Szenario wichtige Aufgabenbereiche wie die Raum- und Verkehrsplanung oder die Wirtschaftsförderung ausgeklammert bleiben bzw. sich die Kooperation auf die operative Ebene beschränkt.

Ob das Leistungsangebot im Zuge einer „verstärkten Kooperation“ oder einer „Fusion“ auf „mittlerem Niveau“ angeglichen wird oder ob eine Angleichung nach „oben“ (höchstes Leistungsniveau) stattfinden soll, ist keine automatische Folge der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ bzw. „Fusion“. Die Festlegung des Leistungsniveaus bedarf stets eines politischen Entscheids. Im Sinne einer politischen Absichtserklärung spricht sich die Projektsteuerung dafür aus, das Leistungsangebot im Falle beider Szenarien in ausgewählten Bereichen „nach oben“ anzugleichen.

Mit der verstärkten Kooperation im MZGV wird die demokratische Mitbestimmung der Einwohnerinnen und Einwohner in den zusammengelegten Aufgabenbereichen erschwert. Selbst wenn Instrumente wie Referenden und Initiativen für den MZGV als Ganzes bestehen bleiben, wächst mit der Bildung des MZGV die Distanz zur Bevölkerung. Im Szenario „Fusion“ ist die demokratische Mitwirkung gewährleistet. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wählen aus fünf Wahlkreisen ein repräsentativ zusammengesetztes Parlament. Es fällt die wichtigsten Entscheide für das neue Gemeinwesen. Ausserdem bleiben die politischen Instrumente wie das Referendum und die Initiative bestehen. Minderheitsanliegen der bisherigen Gemeinden können im Fusionsvertrag berücksichtigt werden.

Für rund die Hälfte der Bevölkerung bringt das Szenario „Fusion“ eine Senkung des Steuerfusses, währenddem bei der verstärkten Kooperation die Steuerfüsse nicht verändert werden. Vorübergehend ist für die öffentliche Hand in beiden Szenarien mit Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen zu rechnen. Eine langfristig möglichst kostengünstige und effiziente Erstellung der öffentlichen Leistungen bietet aber nur das Szenario „Fusion“.

WEICHE FAKTOREN

Neben messbaren und objektiven Kriterien spielen beim Entscheid, ob Gemeinden enger kooperieren oder gar fusionieren wollen, sogenannte weiche Faktoren eine wichtige Rolle. Die erwähnte Begleitgruppe hat diese Faktoren identifiziert und sie in vier Kategorien eingeteilt: ▶

- ▶ persönliche Identität
- ▶ Leben in der Gemeinschaft
- ▶ emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung
- ▶ Image

Dabei zeigte sich, dass das Szenario „Verstärkte Kooperation“ die Kategorien persönliche Identität (Namen, Wappen, Strassenbezeichnung), Leben in der Gemeinschaft (Strassengenossenschaften, Quartier- und andere Vereine) sowie Image (öffentliche Institutionen, Ausländeranteil, Animositäten und Selbstbewusstsein) kaum tangiert. Einzig die Kategorie „Emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung“ könnte angesprochen sein, weil ein MZGV die Mitwirkung der Bevölkerung und so auch das Milizprinzip beeinträchtigt. Dies könnte Ängste vor Veränderung bzw. vor Neuem wecken.

Im Szenario „Fusion“ sind sämtliche Kategorien der weichen Faktoren angesprochen. So werden Gemeindenamen, Wappen und allenfalls Strassennamen verändert. Es ist wichtig aufzuzeigen, dass das Leben in der Gemeinschaft, in den Quartieren, weiterhin eine grosse – vielleicht sogar grössere – Bedeutung hat, wenn sich die Gemeinden zu einem grösseren Ganzen zusammenschliessen. Solche Veränderungen wecken grosse Ängste vor dem Neuen bzw. dem Unbekannten. Und nicht zuletzt wird das Selbstbewusstsein einer Gemeinde einen wichtigen Einfluss haben, ob sie sich mit einer anderen Gemeinde zusammenschliesst.

EMPFEHLUNG

Die Projektsteuerung empfiehlt den beteiligten Gemeinden, das Szenario „Fusion“ weiterzuverfolgen. Das Szenario „Verstärkte Kooperation“ bringt zwar einzelne Verbesserungen durch eine bessere Koordination und die Nutzung von Synergien. Es schafft aber gleichzeitig neue Schwierigkeiten, vor allem in Form von Doppelstrukturen und hinsichtlich der demokratischen Mitbestimmung. Nur mit dem Szenario „Fusion“ können die Ausstrahlungskraft der Stadtregion Luzern langfristig gestärkt, die effiziente und qualitativ hochstehende Erstellung der öffentlichen Leistungen und die demokratische Mitwirkung garantiert werden.

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.

Die Frage, welches Szenario weiterverfolgt werden soll, wird im November 2011 in allen fünf Gemeinden gleichzeitig der Stimmbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet werden. Je nach Ausgang dieser Abstimmungen werden in der Folge Statuten für einen MZGV bzw. einen Vertrag für die Fusion ausgearbeitet. Diese werden wieder der Genehmigung durch das Volk unterliegen. ◀

INHALTSVERZEICHNIS

Management Summary	2
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
1 Hintergrund und Ziel des Projektes	14
1.1 Hintergrund und Entstehung des Projektes	14
1.2 Ziel und Gegenstand der Abklärungsphase	15
1.3 Stellenwert des Berichtes	15
1.4 Rückblick und Dank	16
2 Vorgehen im Projekt	17
2.1 Ablauf des Projektes	17
2.2 Projektorganisation	18
2.3 Herausforderungen im Projekt	21
3 Ziele und Rahmenbedingungen	22
3.1 Strategische Ziele	22
3.2 Leitlinien	23
3.3 „Weiche Faktoren“	24
4 Ausgangslage	29
4.1 Beschreibung der beteiligten Gemeinden	29
4.2 Bestehende Kooperationen	38
4.3 Zukünftige Herausforderungen für die beteiligten Gemeinden	45
5 Szenario „Verstärkte Kooperation“	49
5.1 Grundidee	49
5.2 Beschreibung der Querschnittsbereiche	53
5.3 Beschreibung der einzelnen Ressorts	56
5.4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	66
5.5 Auswirkungen auf die „weichen Faktoren“	70
5.6 Zwischenfazit Szenario „Verstärkte Kooperation“	70
6 Szenario „Fusion“	71
6.1 Grundidee	71
6.2 Beschreibung der Querschnittsbereiche	72
6.3 Beschreibung der einzelnen Ressorts	81
6.4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	91
6.5 Auswirkungen auf die „weichen Faktoren“	100
6.6 Zwischenfazit Szenario „Fusion“	101
7 Beurteilung der Szenarien	102
7.1 Bewertung der Sachziele und finanziellen Auswirkungen	102
7.2 Einschätzung der Rahmenbedingungen	108
8 Empfehlungen der Projektsteuerung	110
8.1 Empfehlung zum Szenario „Fusion“	110
8.2 Empfehlung zum Szenario „Verstärkte Kooperation“	111
8.3 Beurteilung der externen Projektleitung	112

9	Weiteres Vorgehen	116
9.1	Form der Abstimmungsfrage	116
9.2	Abstimmungsverfahren	117
9.3	Adligenswil	118

	Literaturverzeichnis	119
--	----------------------	-----

	Anhang	120
--	---------------	------------

	Anhang 1: Grundstrategien / Leitlinien	120
--	--	-----

	Anhang 2: Abstimmungsfragen	124
--	-----------------------------	-----

	Anhang 3: Auf dem Weg zur neuen Stadtgemeinde Luzern (Fusion) – Konkretisierung der Empfehlungen durch die Projektsteuerung	125
--	---	-----

	Anhang 4: Bestehende Sonderleistungen für austretende Exekutivmitglieder	126
--	--	-----

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

	Abbildung 1: Meilensteine im Projekt	17
--	--------------------------------------	----

	Abbildung 2: Projektorganisation	18
--	----------------------------------	----

	Abbildung 3: Gemeindetypen in der Starken Stadtregion Luzern	30
--	--	----

	Abbildung 4: Pendlerströme von / nach Stadt Luzern	33
--	--	----

	Abbildung 5: Ausgaben pro Kopf in CHF (2009)	35
--	--	----

	Abbildung 6: Parteienvertretung gemäss den letzten kommunalen Parlamentswahlen bzw. Kantonsratswahlen (2008) in Prozenten	37
--	---	----

	Abbildung 7: Mögliche Organisation MZGV	51
--	---	----

	Abbildung 8: Mögliche Organisation Gemeinden	52
--	--	----

	Abbildung 9: Meilensteine Szenario „Verstärkte Kooperation“ bis Ende 2016 (Möglicher Zeitablauf)	54
--	--	----

	Abbildung 10: Mögliche Organisation fusionierte Stadt	71
--	---	----

	Abbildung 11: Meilensteine Szenario „Fusion“ bis Ende 2016 (Möglicher Zeitablauf)	74
--	---	----

TABELLENVERZEICHNIS

	Tabelle 1: Zusammenfassung Leitlinien	23
--	---------------------------------------	----

	Tabelle 2: Übersicht „Weiche Faktoren“	25
--	--	----

	Tabelle 3: Kennzahlen der Gemeinden der Starken Stadtregion Luzern	31
--	--	----

	Tabelle 4: Ist-Situation – Kennzahlen Gemeindefinanzen (2009)	34
--	---	----

	Tabelle 5: Ist-Situation – Kennzahlen Steuerbelastung (2009)	36
--	--	----

	Tabelle 6: Vollzeitstellen Gemeinde-/Stadtpersonal (ohne Lernende / Praktikanten, 31.12.09)	38
--	---	----

	Tabelle 7: Bestehende Kooperationen	39
--	-------------------------------------	----

	Tabelle 8: Effekte auf laufende Netto-Ausgaben im Szenario „Verstärkte Kooperation“ (Berechnungsgrundlage 2009)	68
--	---	----

	Tabelle 9: Effekte auf laufende Netto-Ausgaben im Szenario „Fusion“ (Berechnungsgrundlage 2009)	92
--	---	----

	Tabelle 10: Effekte aus Angleichung der kommunalen Steuerfüsse	97
--	--	----

	Tabelle 11: Effekte aus veränderten Finanzausgleichsleistungen	98
--	--	----

	Tabelle 12: Konsolidierung der finanziellen Auswirkungen	99
--	--	----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARA	Abwasserreinigungsanlage
bspw. / z.B.	beispielsweise / zum Beispiel
BVL	Bibliotheksverband Luzern
bzw.	beziehungsweise
ewl	energie wasser luzern
FG	Fachgruppen
ITZ	InnovationsTransfer Zentralschweiz
Kap.	Kapitel
MZGV	Mehrzweckgemeindeverband
öV	öffentlicher Verkehr
PASL	Projekt Agglomeration und Stadt Luzern
PRIMAS	Private Mandatsträger
REAL	Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern
RKK	Regionalkonferenz Kultur
RKU	Regionalkonferenz Umwelt
RZA	Regionales Zivilstandsamt
SoBZ	Sozialberatungs-Zentrum
vgl.	vergleiche
VLG	Verband Luzerner Gemeinden
VVL	Verkehrsverbund Luzern
ZiSG	Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung
ZSO	Zivilschutzorganisation



ADLIGENSWIL



1 HINTERGRUND UND ZIEL DES PROJEKTES

1.1 HINTERGRUND UND ENTSTEHUNG DES PROJEKTES

Die Positionierung innerhalb der Schweiz, die Sicherstellung eines breiten Angebots an hochqualifizierten Arbeitskräften, die starke Steuerkonkurrenz seitens der umliegenden Kantone, die anhaltende Zunahme des Verkehrs und der Nachfrage nach Wohnflächen, beschränkte Baulandreserven sowie die Bereitstellung von ausreichend Kapazitäten in der Alterspflege stellen die Stadtregion Luzern vor grosse Herausforderungen. Es ist die Erkenntnis gewachsen, dass diese nur durch eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Stadtregion erfolgreich zu meistern sind.

INNERHALB DER STADTREGION LUZERN IST DIE ERKENNTNIS GEWACHSEN, DASS DIE ANSTEHENDEN HERAUSFORDERUNGEN NUR GEMEINSAM ERFOLGREICH ZU MEISTERN SIND.

Der Ursprung des Projektes „Starke Stadtregion“ reicht bis in die 1990er-Jahre zurück: 1997 war der Kanton Luzern mit steigenden Defiziten im Finanzhaushalt, hohen Schulden, einem komplizierten und intransparenten Finanzausgleich sowie kleinen Gemeinden mit strukturellen, finanziellen und personellen Problemen konfrontiert. Mit Blick auf die Standortattraktivität lag der Kanton Luzern hinter den umliegenden Kantonen zurück. Der Kanton Luzern trat mit dem Projekt „Luzern '99“ in die Offensive und verlangte nach neuen Strukturen für den Kanton und die Gemeinden. Mit der Strukturreform wurden die Ziele für die Gemeinden formuliert: Innerhalb von zehn Jahren sollten die Gemeinden auf 60 bis 70 reduziert werden; die Mindestgrösse wurde auf 3000 Einwohner angesetzt. Im Zentrum standen die Reform des Finanzausgleichsystems und die Entflechtung der Finanzströme und Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

2002 überwiesen die Parlamente der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau eine Motion, die Vor- und Nachteile einer Fusion zu prüfen. Damit wurde eine erneute Diskussion über die Strukturpolitik des Kantons Luzern lanciert. Neu ging es nicht mehr nur um Fusionen zwischen finanziell schwachen Gemeinden auf dem Land, sondern um strategische Überlegungen in den Zentren. Es ging um Lebensräume, die im Alltag längst zusammengehörten, um Herausforderungen, die überkommunal gelöst werden mussten, und um die Stärkung des Zentrums auf nationaler Ebene. 2007 sprach sich die Bevölkerung von Littau und Luzern für eine Fusion aus.

Im gleichen Jahr legte der Regierungsrat einen „Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes“¹ vor. Darin wird auch den Zentren Luzern und Region Sursee empfohlen, die Strategie von Fusionen zu verfolgen. Im Vorfeld dazu wurde im Rahmen einer Grundlagenstudie² im Auftrag der Stadt und des Kantons Luzern untersucht, mit welchen institutionellen Strukturen sich die anstehenden Herausforderungen am effektivsten und effizientesten meistern lassen (2006 / Anfang 2007). Dabei kamen sowohl die Autoren der Grundlagenstudie wie auch der Regierungsrat zum Schluss, dass zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen eine verstärkte Zusammenarbeit der Stadt mit ihren Nachbargemeinden unabdingbar ist und dass sich dafür ein Zusammenschluss der Gemeinden am besten eignet. Um die Situation der einzelnen Gemeinden mit Blick auf die zukünftige Ausrichtung der Stadtregion zu beleuchten, wurden in einem nächsten Schritt vertiefte gemeindespezifische Abklärungen getroffen (Planungsberichte der einzelnen Gemeinden, 2008³). ▶

- 1 Planungsbericht des Regierungsrates an den Grosse Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes, Januar 2007.
- 2 Grundlagenstudie „Starke Stadtregion Luzern“, Ernst Basler und Partner, Januar 2007.
- 3 Prognos Planungsberichte der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens, März 2008; herunterzuladen unter: http://www.starkestadtregionluzern.ch/index/das_projekt/projektdokumente.htm

Vor diesem Hintergrund haben die Gemeinden⁴ der Stadtregion Luzern sowie der Kanton Luzern beschlossen, in einem ergebnisoffenen Prozess geeignete Strategien für eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern abzuklären. Im Zentrum steht die Frage, ob diese Stärkung über eine Fusion oder eine verstärkte Kooperation erreicht werden soll bzw. kann.

Im Dezember 2008 unterzeichneten die Exekutiven der Gemeinden der Stadtregion Luzern eine Grundsatzvereinbarung, die als Grundlage für die erste Phase des Prozesses (Abklärungsphase) dient. Im Gegensatz zu den anderen Gemeinden lehnte der Soverän von Horw jedoch im Mai 2009 eine Mitarbeit ab. Folglich umfasste die Abklärungsphase die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern⁵.

1.2 ZIEL UND GEGENSTAND DER ABKLÄRUNGSPHASE

Ziel der Abklärungsphase war es, zwei Zukunftsszenarien – Szenario „Verstärkte Kooperation“ und Szenario „Fusion“ – zur nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern zu entwickeln. Es sollte aufgezeigt werden,

- ▶ wie die öffentlichen Aufgaben in diesen beiden Szenarien erfüllt werden;
- ▶ welche Auswirkungen diese Szenarien auf die politischen Strukturen, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sowie die Finanzen und Steuern haben;
- ▶ welches die Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen dieser beiden Szenarien sind.

DAS PROJEKT DIENTE DAZU, DIE BEIDEN ZUKUNFTSSZENARIEN „VERSTÄRKTE KOOPERATION“ UND „FUSION“ ERGEBNISOFFEN ABZUKLÄREN.

Dabei galt es, die zwei Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ bei den Abklärungen konsequent gleich zu behandeln und eine Präjudizierung bzw. Favorisierung eines bestimmten Szenarios zu vermeiden (Prinzip Ergebnisoffenheit). Nach den Abklärungen sollte zu Handen der Gemeinden eine Empfehlung zu den beiden Szenarien ausgearbeitet werden. Die Analyseergebnisse sollen den politischen Behörden sowie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ermöglichen, auf objektiven und möglichst konkreten Grundlagen einen Grundsatzentscheid über die zukünftige Ausrichtung der Stadtregion Luzern zu fällen.

Bei den Abklärungen wurde davon ausgegangen, dass sich alle Projekt-Gemeinden an einer allfälligen „Verstärkten Kooperation“ oder „Fusion“ beteiligen. Nicht abgeklärt wurde das Szenario „Status Quo“ bzw. die Weiterführung des heutigen Zustandes mit flexiblen, variable Perimeter umfassenden Kooperationen.

1.3 STELLENWERT DES BERICHTES

Der vorliegende Bericht gibt die Ergebnisse dieser Abklärungen wieder. Dabei ist Folgendes zu beachten:

- **Autor** des Berichtes ist die **Projektsteuerung**, die sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der involvierten Gemeinden sowie der Vorsteherin des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements zusammensetzt. Die Exekutiven der einzelnen Gemeinden werden zum Bericht erst anschliessend Stellung nehmen. Eine Ausnahme bildet ▶

4 Zur Vereinfachung wird im Bericht einheitlich von Gemeinden (Gemeinderäte etc.) gesprochen und dieser Begriff auch für die Stadt Luzern verwendet.

5 Die Stadt Luzern fusionierte per 1.1.2010 mit der Gemeinde Littau, der Projekt-Perimeter umfasst somit auch die ehemalige Gemeinde Littau.

Kapitel 9 (Weiteres Vorgehen), das bereits mit den Gemeindeexekutiven abgestimmt wurde und somit auch deren Meinungen wiedergibt.

- Bei den Aussagen zu den beiden Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ (Verwaltungsorganisation, Leistungsniveau etc.) handelt es sich um erste **Vorschläge der Projektsteuerung**. Sie geben den aktuellen Stand der Abklärungen und der daraus gewonnenen Erkenntnisse wieder. Nach dem Entscheid der einzelnen Projektgemeinden zu den beiden Szenarien (November 2011) wird es in einer nächsten Projektphase darum gehen, die vorliegenden Vorschläge zu vertiefen und zu konkretisieren (im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von entsprechenden Statuten („Verstärkte Kooperation“) bzw. einer entsprechenden Fusions-Vereinbarung.
- Die Vorschläge der Projektsteuerung basieren auf den **Vorarbeiten der Fachgruppen** und den daraus gewonnenen Erkenntnissen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Projektsteuerung die Fachgruppen-Resultate gewichtet und teilweise abweichende Schlüsse gezogen hat.

Zur Vereinfachung wird im vorliegenden Bericht der Begriff „Stadtregion“ stellvertretend für die am Projekt beteiligten Gemeinden verwendet. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Stadtregion Luzern als solche noch zusätzliche Gemeinden umfasst.⁶

1.4

RÜCKBLICK UND DANK

Das Projekt konnte nur dank der wertvollen Unterstützung von zahlreichen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern aus Verwaltung und Politik realisiert werden. Die Projektsteuerung spricht allen Personen, die zum Gelingen des Projektes beigetragen haben, ihren Dank aus.

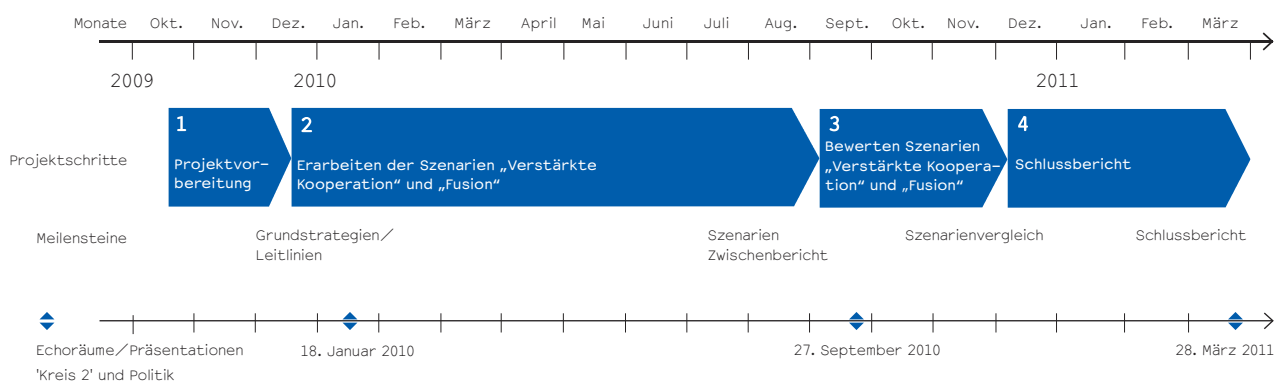
⁶ Die **Stadtregion Luzern** umfasst nebst den Projektgemeinden zusätzlich die Gemeinden Meggen und Horw. Zur **gesamten Agglomeration Luzern** zählen zudem noch die Luzerner Gemeinden Rothenburg, Buchrain, Dierikon, Gisikon, Honau, Root und Udligenswil sowie die ausserkantonalen Gemeinden Hergiswil (NW) und Küssnacht (SZ) (vgl. Prognos Planungsberichte 2008 sowie Lustat).

2 VORGEHEN IM PROJEKT

2.1 ABLAUF DES PROJEKTES

Das Projekt erstreckte sich über einen Zeitraum von knapp eineinhalb Jahren (Mitte Oktober 2009 bis Ende März 2011). Zur Durchführung dieses komplexen Projektes wurde ein vierstufiges Vorgehen gewählt, wie folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 1: Meilensteine im Projekt



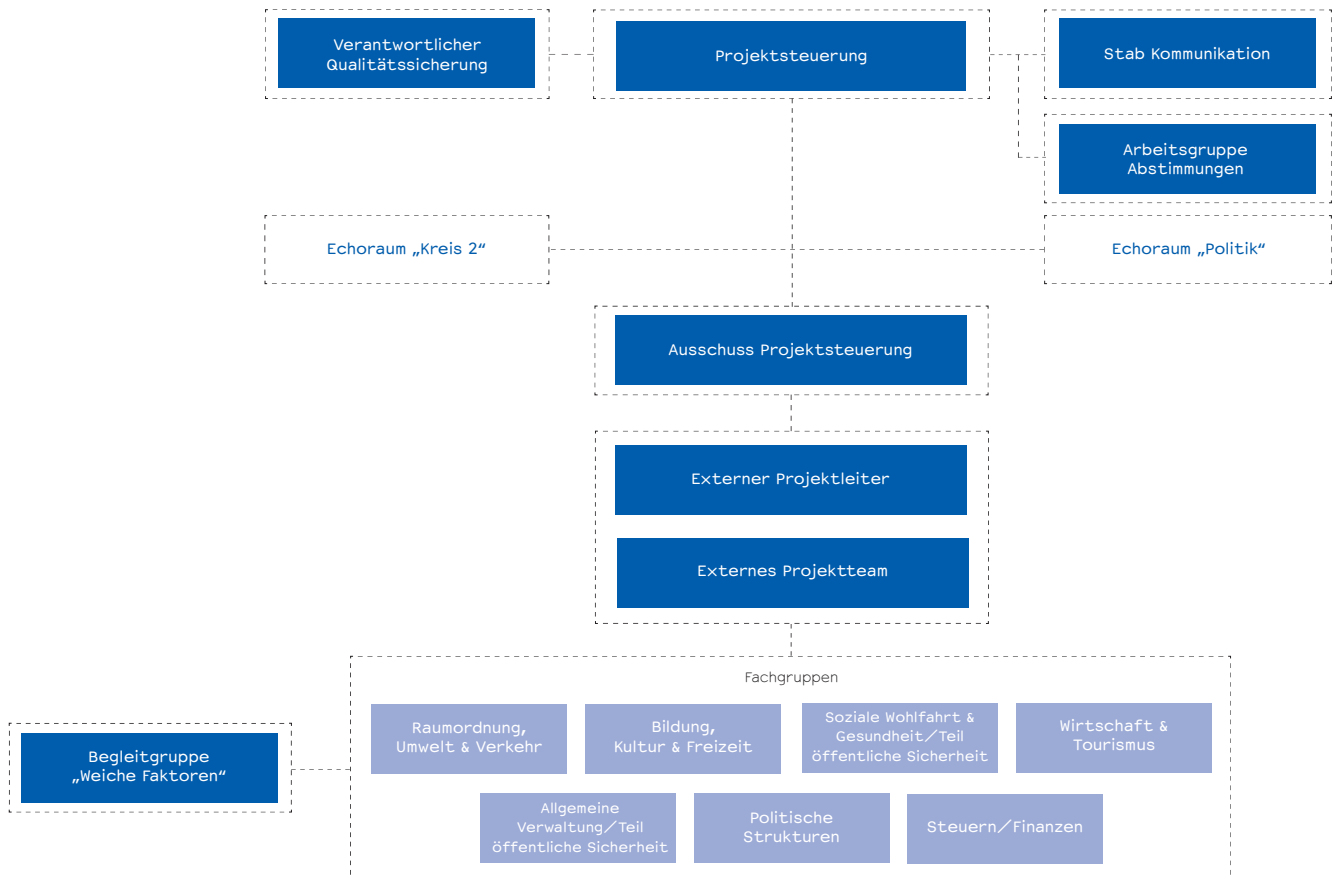
Bei den einzelnen Projektschritten standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- ▶ **Projektvorbereitung (Schritt 1):** Im Rahmen der Projektvorbereitung wurden die Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb des Projektes geklärt und die Grundstrategien/Leitlinien für die beiden Szenarien definiert.
- ▶ **Erarbeiten der Szenarien „Kooperation“ und „Fusion“ (Schritt 2):** In einem zweiten Schritt entwickelten die sieben Fachgruppen 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 Gemeinde-Exekutiven 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.
- ▶ **Bewerten der Szenarien 'Kooperation' und 'Fusion' (Schritt 3):** Anhand eines Kriterienrasters, den die Projektsteuerung bereits vor dem Vorliegen der Fachgruppen-Ergebnisse verabschiedet hatte, wurden die Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ anschliessend bewertet (Schritt 3). Dabei handelte es sich um eine Bewertung aus Sicht der Projektsteuerung, die Bewertung durch die einzelnen Gemeinden bzw. Gemeindeexekutiven wird separat erfolgen (2. Quartal 2011) und ist nicht Teil des vorliegenden Berichtes.
- ▶ **Schlussbericht (Schritt 4):** Für die Erstellung des Schlussberichtes waren die Ergebnisse der Fachgruppen zu konsolidieren und zu bewerten. Zur Vervollständigung und Abrundung der Szenarien galt es zudem, ausgewählte übergeordnete Fragestellungen zu thematisieren und aufzubereiten. Der vorliegende Schlussbericht gibt die Sichtweise der Projektsteuerung wieder.

2.2 PROJEKTORGANISATION

Die Projektorganisation präsentiert sich wie folgt:

Abbildung 2: Projektorganisation



2.2.1 PROJEKTSTEUERUNG

Die Projektsteuerung bildete das Steuerungsgremium auf politischer Ebene. Das Gremium setzte sich aus den fünf Gemeindepräsidenten sowie der zuständigen Regierungsrätin, die mit der Moderation der Projektsteuerung beauftragt war, zusammen:

- ▶ Dr. Thomas Willi, Gemeindepräsident Emmen (Sprecher der Projektsteuerung)
- ▶ Ursi Burkart-Merz, Gemeindepräsidentin Adligenswil
- ▶ Josef Burri, Gemeindepräsident Ebikon
- ▶ Helene Meyer-Jenni, Gemeindepräsidentin Kriens
- ▶ Urs W. Studer, Stadtpräsident Luzern
- ▶ Yvonne Schärli, Regierungsrätin Kanton Luzern / Vorsteherin des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements

2.2.2 AUSSCHUSS PROJEKTSTEUERUNG

Der Ausschuss Projektsteuerung bereitete als Fachgremium die Grundlagen für die Entscheidungen der Projektsteuerung vor. Dem Gremium gehörten je eine Vertretung der beteiligten Gemeinden, eine Vertretung der Projektsteuerung, eine Vertretung des kantonalen Amtes für Gemeinden sowie die Leitung des Kommunikationsstabes an:

- ▶ Dr. Thomas Willi, Gemeindepräsident Emmen (Vertretung Projektsteuerung)
- ▶ Christoph Odermatt, Leiter Departement Sicherheit, Emmen
- ▶ Guido Solari, Gemeindeschreiber, Kriens
- ▶ Sebastian Helmy, Gemeindeschreiber, Ebikon
- ▶ Walter Tschuppert, Gemeindeschreiber, Adligenswil
- ▶ Martin Bunjes, Stabschef Stadtpräsidium / Bildungsdirektion, Stadt Luzern
- ▶ Judith Lauber, Leiterin Amt für Gemeinden, Kt. Luzern
- ▶ Bernadette Kurmann, Kommunikation, Amt für Gemeinden Kt. Luzern (Leitung Kommunikationsstab)

2.2.3 EXTERNER PROJEKTLEITER UND EXTERNES PROJEKTTEAM

Christian Sauter (Ernst & Young) war als externer Projektleiter für die operative Projektdurchführung zuständig. Er bildete die Nahtstelle zwischen fachlicher Arbeit und politischer Führung und leitete den Ausschuss Projektsteuerung.

Viktor Bucher (Ernst & Young) übernahm die Rolle als Verantwortlicher Qualitätssicherung und stand als Ansprechpartner bei ausserordentlichen Situationen zur Verfügung.

Der externe Projektleiter und der Verantwortliche Qualitätssicherung nahmen an den Sitzungen der Projektsteuerung mit beratender Stimme teil.

Das externe Projektteam bereitete zum einen die Geschäfte der Projektsteuerung bzw. des Ausschusses vor. Zum anderen war das externe Projektteam für die Leitung und (fachliche) Unterstützung der Fachgruppen verantwortlich.

Das externe Projektteam setzte sich aus den Vertretern der Arbeitsgemeinschaft Ernst & Young, Universität St.Gallen (Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT-HSG) und Metron zusammen:

- ▶ Christian Sauter, Ernst & Young, externer Projektleiter
- ▶ Viktor Bucher, Ernst & Young, Verantwortlicher Qualitätssicherung

- ▶ Petra Beck, Ernst & Young, stellvertretende Projektleiterin
- ▶ Curdin Derungs, Ernst & Young
- ▶ Kevin Meile, Ernst & Young
- ▶ Roland Scherer, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT-HSG, Universität St.Gallen
- ▶ Katja Schwanke, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT-HSG, Universität St.Gallen
- ▶ Andreas Schneider, Metron
- ▶ Andreas Madianos, Metron
- ▶ Martin Valencak, Metron
- ▶ Yolanda Steimen, Ernst & Young, Projektoffice

2.2.4 FACHGRUPPEN

Die Fachgruppen (FG), die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungen sowie der Exekutiven zusammensetzten, erarbeiteten im Auftrag der Projektsteuerung und unter Leitung des externen Projektteams die fachlichen Grundlagen für die Szenarien. Das Projekt verfolgte einen partizipativen Ansatz, d.h. die „Direktbetroffenen“ wurden aktiv in die Erarbeitung der Resultate einbezogen. Mit diesem Ansatz sollte eine möglichst breite Akzeptanz der Ergebnisse sichergestellt werden.

Die Fachgruppen setzten sich aus je einem ständigen Mitglied pro Gemeinde sowie bei Bedarf aus zusätzlichen nicht-ständigen Mitgliedern zusammen. Die Anzahl Mitglieder pro Fachgruppe war abhängig vom abzudeckenden Themenspektrum und betrug zwischen fünf bis über zwanzig Mitglieder.

Folgende Fachgruppen wurden im Rahmen des Projektes eingesetzt:

- ▶ FG Politische Strukturen
- ▶ FG Steuern und Finanzen
- ▶ FG Wirtschaft und Tourismus
- ▶ FG Allgemeine Verwaltung / Teil öffentliche Sicherheit
- ▶ FG Soziale Wohlfahrt und Gesundheit / Teil öffentliche Sicherheit
- ▶ FG Bildung / Kultur, Sport und Freizeit
- ▶ FG Verkehr / Umweltschutz und Raumordnung

2.2.5 BEGLEITGRUPPE „WEICHE FAKTOREN“

Die Begleitgruppe „Weiche Faktoren“ hatte die Aufgabe, die Projektarbeiten aktiv zu begleiten und dabei die „weichen Faktoren“ zu vertreten (vgl. Kap. 3.3). Die Begleitgruppe bestand aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern der fünf Gemeinden, die mit dem gesellschaftlichen Leben ihrer Gemeinde gut vertraut sind.

2.2.6 ARBEITSGRUPPE ABSTIMMUNGEN

Aufgabe der Arbeitsgruppe Abstimmungen war es, verschiedene (juristische) Fragen im Zusammenhang mit dem anschliessenden Szenario-Entscheid in den einzelnen Gemeinden abzuklären und diesen Prozess vorzubereiten. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus den Gemeindeschreibern der fünf Gemeinden sowie der Leiterin des kantonalen Amtes für Gemeinden zusammen.

2.2.7 ECHORÄUME

Um eine breite Abstützung des Projektes zu gewährleisten, wurden zwei sogenannte Echoräume eingesetzt. Die Echoräume wurden zu Beginn des Projektes und bei Vorliegen der Zwischenergebnisse über die Arbeiten informiert und die Rückmeldungen der Echoräume flossen in die weiteren Arbeiten ein. Zudem wurden die Schlussergebnisse den Echoräumen aus erster Hand präsentiert.

- ▶ **Der Echoraum „Kreis 2“** setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern aus dem „Kreis 2“ zusammen, der weitere vom Prozess tangierte Gemeinwesen und Organisationen umfasst.⁷
- ▶ **Der Echoraum „Politik“** setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Mandats- und Amtsträger der involvierten Gemeinden zusammen (insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Exekutiven und Legislativen, der Parteipräsidien sowie der Quartiervereinspräsidien der Gemeinden). Gleichzeitig stand der Echoraum auch weiteren politisch interessierten Personen offen.

2.3 HERAUSFORDERUNGEN IM PROJEKT

Das Projekt stellte auf Grund seines Umfangs und seiner politischen Bedeutung für sämtliche Projektbeteiligten eine komplexe Aufgabe dar, insbesondere in folgender Hinsicht:

- ▶ Die grosse Anzahl Mitwirkender (80 bis 100 Fachgruppen-Mitglieder) wie auch die breite Palette an zu bearbeitenden Themen stellten fachlich und organisatorisch eine grosse Herausforderung dar. Die Herausforderung bestand insbesondere darin, das Spezialistenwissen der zahlreichen FG-Mitglieder wirkungsvoll zu bündeln und eine angemessene „Flughöhe“ bzw. einen angemessenen Detaillierungsgrad zu erreichen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass es nicht möglich war, sämtliche Politikfelder und Auswirkungen bis ins letzte Detail auszuleuchten. Der Schlussbericht ist jedoch insofern vollständig, als er alle relevanten Themen anspricht.
- ▶ Die provisorische Festlegung des Leistungsniveaus in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erwies sich als einer der zentralen Knackpunkte, da dadurch sowohl die politische Akzeptanz als auch die finanziellen Auswirkungen beeinflusst werden. Je nach Bereich bestehen heute zwischen dem Leistungsangebot der Gemeinden teilweise grosse Unterschiede. Im Rahmen der aktuellen Abklärungsphase ging es insbesondere darum, Vorschläge zu entwickeln, wie die Leistungsniveaus der fünf Gemeinden für die beiden Szenarien zweckmässig aufeinander abgestimmt bzw. vereinheitlicht werden könnten.
- ▶ Für sämtliche Politikfelder war abzuschätzen, wie sich die beiden Szenarien finanziell im Vergleich zum Status quo auswirken würden. Dazu mussten verschiedene Annahmen (z.B. in Bezug auf das zukünftige Leistungsniveau) getroffen werden, was die Schätzungen erschwerte. Um den bestehenden Ungewissheiten Rechnung zu tragen, wurde mit Bandbreiten gearbeitet (Minimal-, Maximal- und Mittelwert).
- ▶ Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Abklärungen um eine Momentaufnahme handelt, während sich gewisse politische bzw. rechtliche Rahmenbedingungen im Laufe des Projektes weiterentwickelt bzw. verändert haben.

⁷ Folgende Gemeinden und Organisationen wurden von der Projektsteuerung im Oktober 2009 angeschrieben:

- Nachbargemeinden ausserhalb des Perimeters: Buchrain, Dierikon, Eschenbach, Horw, Malters, Meggen, Neuenkirch, Rothenburg, Schwarzenberg, Udligenswil
- Organisationen: Regionaler Entwicklungsträger / Gemeindeverband LuzernPlus, Gemeindeverband Abwasserreinigung (ARA) Rontal, Verkehrsverbund Luzern (VVL), Regionalkonferenz Umwelt (RKU), Regionalkonferenz Kultur (RKK), Zivilschutzorganisation (ZSO) Emme / Emmenbrücke, Zivilschutzorganisation (ZSO) Pilatus / Luzern, Verband Luzerner Gemeinden (VLG), Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL), Verein Chance Rontal, Sozialberatungs-Zentrum (SoBZ) Amt Luzern, Bibliotheksverband Luzern (BVL), Stiftung Wirtschaftsförderung.

3 ZIELE UND RAHMENBEDINGUNGEN

Übergeordnetes Ziel der fünf beteiligten Gemeinden ist die nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern als Wirtschaftsstandort und Lebensraum: Über eine verstärkte Kooperation in verschiedenen Politikfeldern bzw. mit einer Fusion soll die Region an Schlagkraft und Attraktivität gewinnen und ihre Positionierung im nationalen und internationalen Standortwettbewerb gestärkt werden. Die Gemeinden der Stadtregion wollen ihre Kräfte bündeln und dadurch das Leistungsangebot und die Strukturen innerhalb der Stadtregion optimieren. Daraus soll für die Einwohnerinnen und Einwohner ein Mehrwert in Form eines verbesserten Dienstleistungsangebotes und damit einer höheren Wohn- und Lebensqualität resultieren.

Ausgehend davon hat die Projektsteuerung einerseits strategische Ziele definiert, die für die zukünftige Ausrichtung der Stadtregion und damit auch für das vorliegende Projekt wegweisend sind. Andererseits wurden gestützt darauf inhaltliche Leitlinien entwickelt, die für die Erarbeitung der beiden Szenarien massgebend waren.

DIE STADTREGION LUZERN IST ALS WOHNORT MIT HOHER LEBENSQUALITÄT UND ALS ATTRAKTIVER WIRTSCHAFTSSTANDORT POSITIONIERT.

3.1 STRATEGISCHE ZIELE

Für die zukünftige Ausrichtung der Stadtregion stehen folgende strategische Ziele im Vordergrund:

- ▶ Hohe Lebensqualität: Die Stadtregion Luzern bietet ihrer Bevölkerung eine hohe Lebensqualität und strebt eine langfristig ausgerichtete Siedlungs- und Landschaftsentwicklung an. Wohnräume, Naherholungsgebiete und Gewerbeflächen stehen innerhalb der Stadtregion in einem ausgewogenen Verhältnis und sind mit der Verkehrsplanung abgestimmt. Dabei wird sowohl der zunehmenden Nachfrage nach Wohnflächen als auch der steigenden Bedeutung von Naherholungsgebieten Rechnung getragen. Die bestehenden Naherholungsgebiete (z.B. Flusslandschaften, „Grüne Kuppen“) bleiben erhalten.
- ▶ Konkurrenzfähiger Wirtschaftsstandort: Die Stadtregion Luzern ist als konkurrenzfähiger Wirtschaftsstandort positioniert und sowohl für KMU als auch Grossunternehmen attraktiv. Insbesondere verfügt die Stadtregion über eine moderate Steuerbelastung und dank einem hochstehenden Bildungsangebot über ein breites Angebot an qualifizierten Arbeitskräften. Die Stadtregion verfügt über ein breites Angebot an Arbeitsplätzen und bietet ihrer Bevölkerung interessante Beschäftigungsmöglichkeiten in der Region.
- ▶ Kräfte bündeln: Die Tatsache, dass die Agglomeration Luzern zu einem funktionalen Raum zusammengewachsen ist, wird von den Gemeinden der Stadtregion als Chance genutzt. Gemeinsame Herausforderungen innerhalb der Stadtregion werden gemeinsam angegangen und Synergiepotenziale werden ausgeschöpft.
- ▶ Wirksame Interessenvertretung: Die Stadtregion Luzern gehört zu den bedeutenden, einflussreichen Stadtregionen der Schweiz. Sie ist sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene gut vernetzt und tritt wirksam und erfolgreich für die Anliegen der Stadtregion ein.
- ▶ Vielfältige Vereinskultur: Die Stadtregion Luzern ist geprägt durch ein aktives Vereinsleben. Sowohl Kultur- und insbesondere Fasnachtsvereine, Sportvereine sowie Quartiervereine bereichern das gesellschaftliche Zusammenleben. Die öffentliche Hand fördert diese vielfältige Vereinskultur.

3.2 LEITLINIEN

Die folgenden Leitlinien galten als inhaltliche Vorgaben für die Ausgestaltung der beiden Szenarien.⁸ Mit der Vorgabe dieser Leitlinien sollte auch gewährleistet werden, dass die Fachgruppen-Ergebnisse miteinander konsistent sind und daraus zwei in sich stimmige Gesamtszenarien resultieren.

Tabelle 1: Zusammenfassung Leitlinien

Szenario Verstärkte Kooperation	Szenario Fusion
<p>Grundidee</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf Gemeinden bilden eine gemeinsame Verwaltungsorganisation, die in den für die Kooperation ausgewählten Politikfeldern Leistungen erbringt. In den übrigen Politikfeldern sind die Gemeinden frei, wie sie sich organisieren. Das Szenario orientiert sich an einem Mehrzweckgemeindeverband (MZGV), einem Gemeindeverband, der mehrere Zwecke bzw. Aufgabengebiete umfasst. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf Gemeinden bilden eine gemeinsame Verwaltungsorganisation, die in den für die Kooperation ausgewählten Politikfeldern Leistungen erbringt. In den übrigen Politikfeldern sind die Gemeinden frei, wie sie sich organisieren. Das Szenario orientiert sich an einem Mehrzweckgemeindeverband (MZGV), einem Gemeindeverband, der mehrere Zwecke bzw. Aufgabengebiete umfasst.
<p>Grundsatz</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die angestrebte Kooperation unter den Gemeinden geht deutlich über das bisherige Niveau hinaus und erreicht eine neue Qualität. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf beteiligten Gemeinden schliessen sich zu einer Gemeinde zusammen, um die Erfüllung der kommunalen Aufgaben effizienter und effektiver vornehmen zu können.
<p>Politische Steuerung</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die politische Steuerung der Kooperation erfolgt durch Delegierte der Gemeinden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die politische Steuerung erfolgt durch ein Stadtparlament und eine Stadtregierung.
<p>Leistungsangebot</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Das Leistungsangebot und -niveau der Gemeinden in den einzelnen Kooperationsfeldern wird als Folge der Kooperation einheitlicher. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das Leistungsangebot und -niveau ist für das gesamte Gebiet der neuen Stadt einheitlich.

Szenario Verstärkte Kooperation	Szenario Fusion
<p>Finanzen</p> <p>Steuerbelastung: Die Unterschiede in den Steuerbelastungen unter den Gemeinden bleiben erhalten.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Verschuldung: Die Unterschiede in der Verschuldung bleiben erhalten. 	<p>Steuerbelastung: Die Steuerbelastung ist für die gesamte Stadtregion einheitlich. Es ist der tiefste Steuerfuss anzustreben.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Finanzielle Unterstützung Kanton: Der Kanton beteiligt sich an den fusionsbedingten Mehraufwendungen und unterstützt befristet die finanzielle Angleichung (Steuerfuss, Verschuldung).
<p>Personal</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Es ist davon auszugehen, dass nach der Umsetzung weniger Personal benötigt wird. Ziel ist es, durch frühzeitige Massnahmen und durch andere Stellenangebote Kündigungen zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Es ist davon auszugehen, dass nach der Umsetzung weniger Personal benötigt wird. Ziel ist es, durch frühzeitige Massnahmen und durch andere Stellenangebote Kündigungen zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist.

3.3 „WEICHE FAKTOREN“

Viele Beispiele zeigen, dass beim Entscheid, ob eine Gemeinde mit einer anderen kooperieren oder gar fusionieren will, nicht nur sogenannte „harte“ Faktoren (z.B. Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen) von Bedeutung sind. Vielmehr spielen oft emotionale Faktoren bzw. sogenannte „weiche Faktoren“ eine entscheidende Rolle. Die Begleitgruppe „Weiche Faktoren“ hatte die Aufgabe, das Projekt aus Sicht dieser Faktoren zu begleiten (vgl. Kap. 2.2.5). Für den Projekterfolg ist es entscheidend, dass die „weichen Faktoren“ erkannt und thematisiert werden und nicht einfach unter den Tisch gekehrt werden.

DIE BERÜCKSICHTIGUNG VON SOGENANTEN „WEICHEN FAKTOREN“ IST FÜR DEN PROJEKTERFOLG ZENTRAL.

In einem ersten Schritt hat die zuständige Begleitgruppe darum definiert, welches diese weichen Faktoren im vorliegenden Projekt sind. Sie hat diese Faktoren in vier Gruppen eingeteilt: ▶

Tabelle 2: Übersicht „Weiche Faktoren“

(Persönliche) Identität	Leben in der Gemeinschaft	Emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung	Image (Wahrnehmung durch Aussenstehende)
Gemeindenamen	Strassengenossenschaften & Quartiervereine	Selbst-/ Fremdbestimmung	Öffentliche Institutionen
Wappen		Mitwirkung	Ausländeranteil
Strassennamen	Quartierzeitungen	Milizprinzip	Animositäten
Postleitzahl	Vereinsleben	Angst vor Neuem, Veränderung	Selbstbewusstsein
Geschichte			
Traditionen			
Feste			
Schule als Identität			

Unter „persönlicher Identität“ sind jene Faktoren gruppiert, die die Identität einer Gemeinschaft darstellen. Das beginnt beim Namen und Wappen der Gemeinde sowie den Strassen- und Flurnamen und kann, wie das Beispiel Littau zeigt, bis zur Postleitzahl gehen. So sollten nach Ansicht der Begleitgruppe im Falle einer Fusion Doppelnamen wie Luzern-Ebikon verwendet werden oder auch die ursprüngliche Gliederung im Telefonbuch mindestens über eine gewisse Zeit beibehalten werden. Die teilweise vor über 100 Jahren in die Stadt Zürich eingemeindeten Gemeinden sind beispielsweise bis heute durch ihre spezifischen Ortsnamen (z.B. Zürich-Enge, Zürich-Oerlikon) immer noch gut erkennbar. Auch die Traditionen und Feste, die in einer Gemeinde begangen werden, sind identitätsstiftend. Beispiele dafür sind die verschiedenen Fasnachtstraditionen der Gemeinden der Stadtregion oder kommunale Feiertage wie der Gallus-Tag in Kriens (16. Oktober) und der Feiertag St. Leodegar in Luzern (2. Oktober). Die Begleitgruppe wies ausserdem darauf hin, dass die Volksschule bzw. deren Organisation einen stark identitätsstiftenden Charakter hat.

Unter der Kategorie „Leben in der Gemeinschaft“ sind jene Faktoren gruppiert, die darstellen, dass eine Gemeinde eine Plattform für den sozialen Austausch bietet. In den Gemeinden bzw. deren Quartieren findet das soziale Leben statt. Die Leute kennen sich und organisieren gemeinsame Aktivitäten. Gemeindeflätter bzw. Quartierzeitungen bieten ein Forum, um voneinander zu erfahren. Und schliesslich kommt dem Vereinsleben eine entscheidende Bedeutung zu; einzelne Gemeinden zählen über 100 Vereine. Die Begleitgruppe wies gleichzeitig darauf hin, dass das Vereinsleben immer stärker überkommunal funktioniert, indem Vereine mit ihren Angeboten Interessengruppen und Gleichgesinnte über Gemeindegrenzen hinaus zusammenführen und der Wohnort der Mitglieder keine Rolle spielt.

Die Gruppe der Faktoren „Emotionale Nähe zwischen Bürger und Verwaltung“ zeigt auf, welche emotionalen Werte die Einwohnerinnen und Einwohner mit der Kleinräumigkeit verbinden. Die heutige Einteilung in fünf Gemeinden gibt der jeweiligen Einwohnerschaft die Möglichkeit einer gewissen Selbstbestimmung. Dies spielt beispielsweise aus Emmener Sicht beim Entscheid über die Zukunft des Flugplatzes, aus Krienser Sicht für den Entscheid über die Nutzung des Sonnenberges, aus Ebiker Sicht mit Blick auf die Nutzung des Hundsrüggen oder aus Adligenswiler Sicht in Bezug auf den Schutz respektive die Freihaltung der „grünen Kuppen“ des Dietschiberges und Dottenberges eine wichtige Rolle. In verschiedenen Ge-



EBIKON



meinden messen die Einwohnerinnen und Einwohner zudem der Selbstbestimmung über die Wasserversorgung eine grosse Bedeutung zu. Demgegenüber besteht bei einer verstärkten Kooperation oder Fusion die Chance, dass gewissen Anliegen durch die Mitbestimmung grösserer Bevölkerungsanteile mehr Gewicht beigemessen werden kann. Die heutige Einteilung mit zahlreichen politischen Ämtern schafft verschiedene Möglichkeiten zur Mitwirkung und fördert in der Tendenz das Milizprinzip. Die Begleitgruppe hatte auch die Angst vor Neuem bzw. vor Veränderungen als „weichen Faktor“ in dieser Kategorie definiert. Sie wies darauf hin, dass die heutige Einteilung in fünf Gemeinden eine vertraute Organisation darstellt und dass das Neue – sei es eine verstärkte Kooperation oder eine Fusion – mit teilweise berechtigten Befürchtungen verbunden ist, aber auch diffuse und eventuell unbegründete Ängste auslöst.

Als vierte Kategorie führte die Begleitgruppe das Image an. Darunter versteht sie die Wahrnehmung einer Gemeinde durch Aussenstehende. Imagebildende Faktoren sind dabei beispielsweise öffentliche Institutionen wie – positiv besetzt – Museen, Konzerthäuser oder Bildungsinstitutionen oder – negativ besetzt – Abfallverbrennungsanlagen. Auch der Ausländeranteil einer Gemeinde hat nach Ansicht der Begleitgruppe einen grossen Einfluss auf das Image. Das Image wirkt sich auch auf das Selbstbewusstsein einer Gemeinde aus. Schliesslich können zwischen unterschiedlichen Gemeinden generell Animositäten bestehen, die eine Zusammenarbeit bzw. einen Zusammenschluss erschweren. ◀

4 AUSGANGSLAGE

4.1 BESCHREIBUNG DER BETEILIGTEN GEMEINDEN

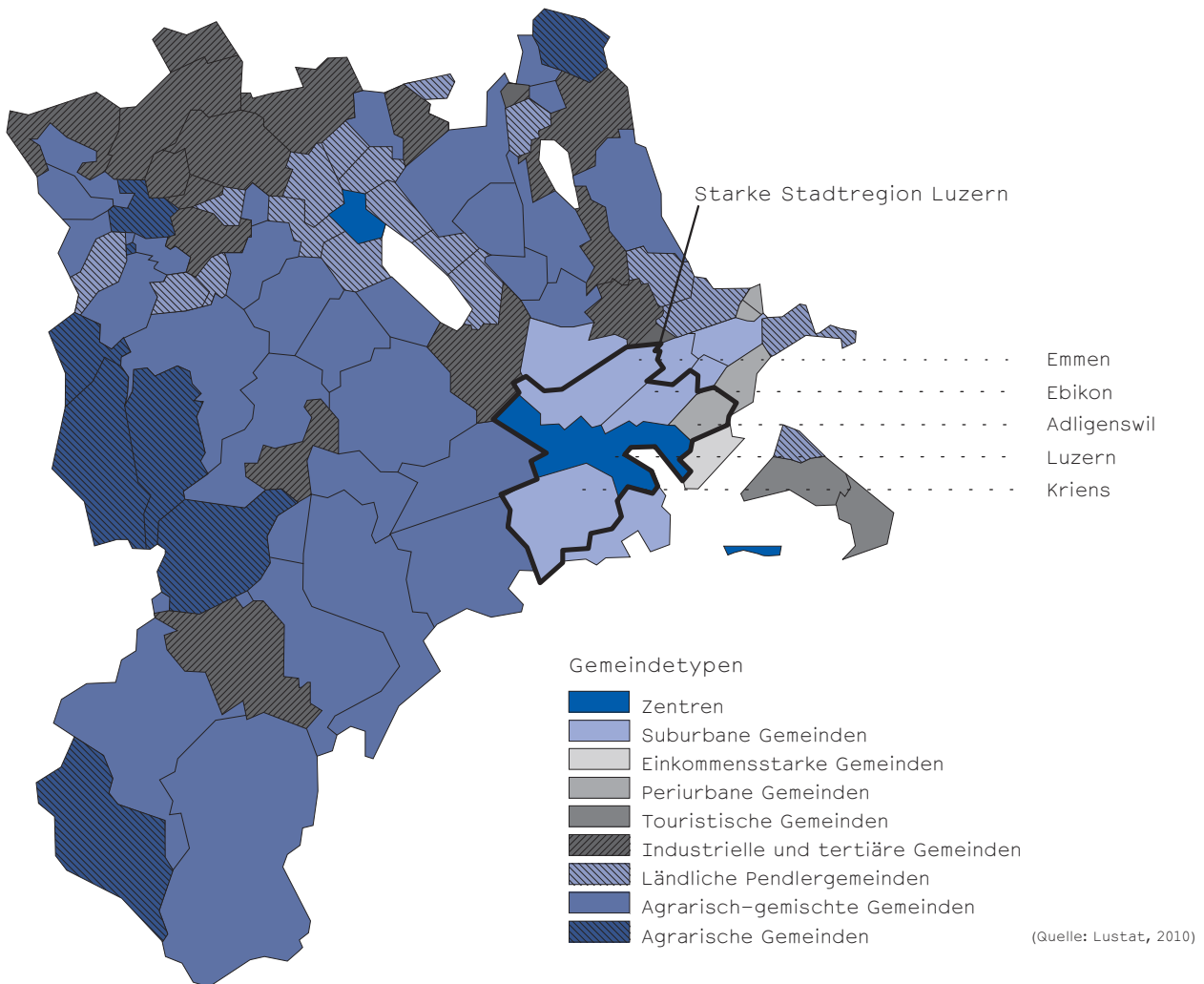
Die Gemeinden der Stadtregion Luzern Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens weisen in Bezug auf ihre Grösse, die politischen Strukturen und ihrem Profil wesentliche Unterschiede aus.⁹

4.1.1 ECKWERTE ZU DEN GEMEINDEN

Die fünf Gemeinden lassen sich aufgrund verschiedener Merkmale zu Gemeindetypen gruppieren und beschreiben. Der Ansatz der Raumgliederung der Schweiz (Bundesamt für Statistik, 2010) berücksichtigt dabei Indikatoren der Wirtschafts- und Arbeitswelt, Wohn- und Bevölkerungsstruktur sowie der Einkommensverteilung und touristische Indikatoren. Die folgende Abbildung zeigt die Stadtregion Luzern mit den zugeordneten Gemeindetypen.

⁹ Detailliertere Ausführungen zur Situation in den einzelnen Gemeinden vgl. Prognos Planungsberichte 2008 (Download unter: <http://www.prognos.com/Starke-Stadtregion-Luzern.571+M54a708de802.0.html>)

Abbildung 3: Gemeindetypen in der Starken Stadtregion Luzern



Wie dargestellt, umgeben Emmen, Ebikon und Kriens als suburbane Gemeinden die Stadt Luzern als überregionales Zentrum. Adligenswil gilt als periurbane Gemeinde. Die Stadtregion Luzern umfasst eine Fläche von 9'341 ha, die 6% der gesamten Fläche des Kantons Luzern ausmacht.

Die Tabelle zeigt die Kennzahlen der Stadtregion Luzern. Dargestellt sind die absoluten Werte für jede Gemeinde und ihr prozentualer Beitrag zur Stadtregion Luzern. In den letzten beiden Spalten sind zudem die Werte für die gesamte Stadtregion Luzern und ihr prozentualer Anteil am Kanton Luzern aufgeführt.

Tabelle 3: Kennzahlen der Gemeinden der Starke Stadtregion Luzern

	Adligenswil		Ebikon		Emmen		Kriens		Luzern		Stadtregion Luzern	
	abs.	in % ^a	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in % ^b
Fläche in ha (2010)	699	7%	968	10%	2'033	22%	2'734	29%	2'907	31%	9'341	6%
Siedlungsfläche in ha (2006/2009)	166	5%	325	10%	776	24%	544	17%	1'385	43%	3'196	26%
Bevölkerung in Tausend (2009)	5'479	4%	11'846	8%	27'840	19%	26'138	18%	76'844	52%	148'147	40%
Pendlerbilanz^c Anzahl Personen (2000)	-1'184		-476		-1'477		-3'116		22'364			
Beschäftigte im 1. Sektor Anzahl Personen (2008)	56	10%	70	12%	167	30%	145	26%	126	22%	565	4%
Beschäftigte im 2. Sektor Anzahl Personen (2008)	505	3%	2'292	13%	5'437	31%	2'201	12%	7'182	41%	17'615	34%
Beschäftigte im 3. Sektor Anzahl Personen (2008)	717	1%	3'030	4%	7'292	10%	7'348	10%	55'626	75%	74'013	57%
Arbeitsstätten Anzahl (2008)	190	3%	414	6%	918	13%	917	13%	4'845	67%	7'284	45%
Ertrag Gemeindesteuern in CHF Mio. (2009)	17.3	4%	34.9	7%	72.2	15%	68.9	14%	290.0	60%	483.2	46%
Steuerkraft-Index Kanton LU = 100 (2009)	106		98		82		90		136			
Öffentliche Ausgaben^d in CHF Mio. (2009)	27.6	3%	74.9	7%	162.9	16%	155.0	15%	611.1	59%	1031.4	41%

^a Anteil an der Starke Stadtregion Luzern, ^b Anteil am Kanton Luzern, ^c (+) Zupendler-Gemeinde, (-) Wegpendler-Gemeinde, ^d Aufwand der laufenden Rechnung

4.1.2 POSITIONIERUNG INNERHALB DER STADTREGION

a) Lage und Fläche

Die Stadtregion Luzern erstreckt sich über eine Fläche von 9'341 ha. Dies entspricht einem Anteil von 6% der Gesamtfläche des Kantons Luzern (vgl. Tabelle 3). Die Stadt Luzern erfüllt dabei die Zentrumsfunktion. Die umliegenden Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens sind in vielen Bereichen stark mit der Stadt Luzern verbunden (z.B. Pendlerströme, wirtschaftliche Beziehungen, Verkehrsanbindungen, Kultur- und Sportangebote, Erholungs- und Freizeiträume). Trotz der räumlichen Verflechtung zum städtischen Zentrum stehen die beteiligten Gemeinden auch mit anderen, oft weniger urbanen Räumen in enger Beziehung. ▶

Ebikon z.B. richtet sich auch gegen das Rontal hin zu den Gemeinden Buchrain, Dierikon und Root aus. Emmen pflegt auch enge Beziehungen zu angrenzenden Gemeinden wie Rothenburg und Rain.

b) Bevölkerung

Mit einer Bevölkerung von über 76'000 Personen leben über die Hälfte der Bevölkerung der Stadtregion Luzern in der Stadt Luzern (52% der Bevölkerung), gefolgt von den beiden mittelgrossen Gemeinden Emmen (19%) und Kriens (18%) sowie den kleineren Gemeinden Ebikon (8%) und Adligenswil (4%). Nebst den Unterschieden in der Bevölkerungsgrösse ist auch die Bevölkerungsstruktur dieser Gemeinden unterschiedlich.

Adligenswil hat in den letzten Jahren von einem Zuzug junger Familien profitiert und ist deshalb heute ein „junges Dorf“, d.h. im Vergleich zu den anderen Gemeinden ist der Anteil an Unter-20-Jährigen am höchsten und der Anteil an Über-80-Jährigen am geringsten. Die Bevölkerungsstruktur besteht zu einem grossen Teil aus dem mittleren bzw. gehobenen Mittelstand, was sich auch im Ausbildungsgrad der Bevölkerung widerspiegelt.

Auch **Ebikon** verfügt über einen starken Mittelstand und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Familien. Entsprechend liegt auch der Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren mit 23% über dem Agglomerationsdurchschnitt. Viele der hier wohnhaften Erwerbstätigen kommen aus dem mittleren Kader, aus der kantonalen Verwaltung, sind Lehrkräfte oder Gewerbetreibende.

Die Altersstruktur der Bevölkerung in **Emmen** bewegt sich nahe am Schweizer Durchschnitt. Aufgrund der historischen Vergangenheit als wichtiger Industriestandort hat die Gemeinde einen vergleichsweise hohen Ausländeranteil von knapp 30%.

Kriens ist durch eine vergleichsweise ältere Bevölkerung gekennzeichnet (d.h. Anteil an Unter-20-Jährigen gering, Anteil an Über-65-Jährigen hoch). In den vergangenen zehn Jahren verzeichnete Kriens ein überdurchschnittlich hohes Bevölkerungswachstum (verglichen mit Agglomeration und Kanton Luzern).

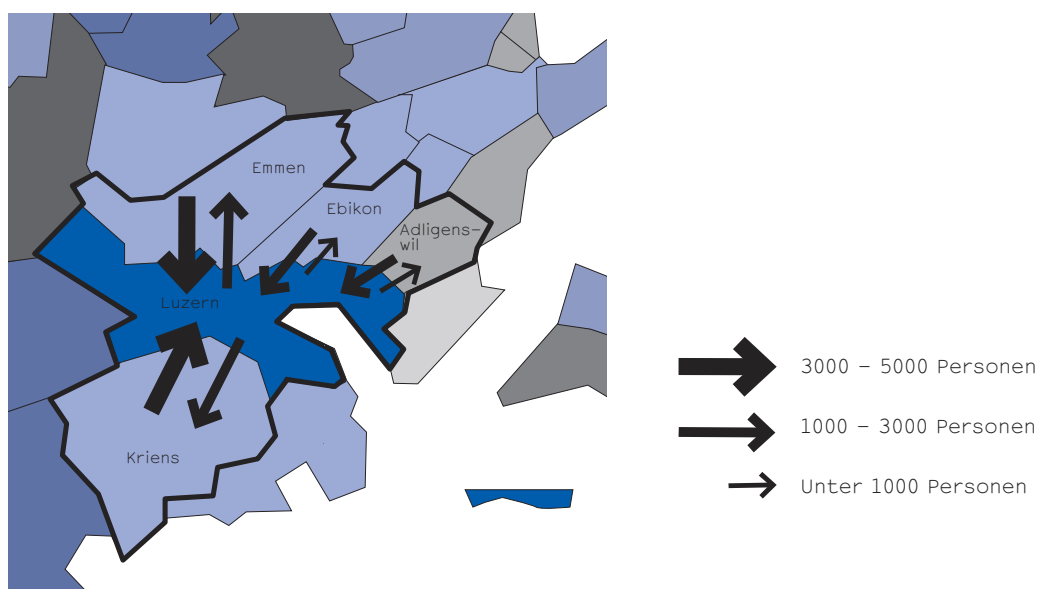
Die **Stadt Luzern** hat die „älteste“ Bevölkerung innerhalb der Starken Stadtregion Luzern. Dabei ist sowohl der Anteil an jungen Bewohnern tief und der Anteil an älteren Personen über 65 Jahren hoch. Die Stadt Luzern verzeichnet mit 2036 Einwohnern pro km² die mit Abstand höchste Bevölkerungsdichte innerhalb der Agglomeration Luzern

c) Bildung

Die Stadtregion Luzern verfügt über ein breites Bildungsangebot und ein weites Spektrum an verschiedenen Bildungsinstitutionen. In allen Gemeinden ist das Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot im Bereich der obligatorischen Schule gut ausgebaut, wenn auch Unterschiede im überobligatorischen Bereich (z.B. ausserschulische Betreuung) bestehen. In der Stadt Luzern besteht ein breites Angebot an höheren, vom Kanton getragenen Bildungslehrgängen für die gesamte Region, vor allem an der Universität Luzern und der Hochschule Luzern. Auch in anderen Gemeinden bestehen teilweise regionale Angebote, wie z.B. die Sport- und Musikschule in Kriens oder die Time-Out-Klasse in Ebikon.

d) Wohnen und Arbeiten

Die Wohn- und Arbeitsräume in der Starken Stadtregion sind über die Gemeindegrenzen hinweg stark miteinander verflochten. Auch wenn sich die einzelnen Gemeinden zunehmend stärker als Wohn- oder Arbeitsstandort etablieren, findet kaum eine vollständige Trennung resp. Spezialisierung statt. Die Pendlerströme von und nach der Stadt Luzern veranschaulichen diese enge Verflechtung.

Abbildung 4: Pendlerströme von / nach Stadt Luzern¹⁰

In den letzten zehn Jahren hat sich der Wohnraum in den Gemeinden der Stadtregion Luzern unterschiedlich entwickelt. Während dem in **Adligenswil** zwischen 2000 und 2008 viele neue Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser entstanden sind (+368 bzw. +20% neue Wohnbauten¹¹), hielt sich in der **Stadt Luzern** (+2'284 bzw. +6%) und in **Emmen** (+635 bzw. +5%) die Bautätigkeit in Grenzen. In **Ebikon** beträgt der Anteil an neuen Wohnungen 2000 bis 2008 am Bestand im Jahr 2000 9% (+490), in **Kriens** 10% (+1'006).

e) Wirtschaft

Im Zeitraum zwischen 2001 und 2008 hat in allen Gemeinden der dritte Sektor, der Dienstleistungssektor, an Bedeutung gewonnen, wenn auch in unterschiedlichem Masse. Zeitgleich sind in allen Gemeinden die Beschäftigten sowohl in der Industrie als auch in der Landwirtschaft zurückgegangen.

Die Landwirtschaft hat in der Gemeinde **Adligenswil** im Jahr 2008 im Vergleich zu den anderen Gemeinden den höchsten Stellenwert (4.4% der Beschäftigten). Ansonsten liegt dieser Anteil zwischen 0.2% (Stadt Luzern) und 1.5% (Kriens). Der Industriesektor spielt in **Ebikon** (42.4%), **Emmen** (41.9%) und **Adligenswil** (39.5%) eine wichtige Rolle, während diesem Sektor in **Kriens** (22.7%) und der **Stadt Luzern** (11.4%) eine geringere Bedeutung zukommt. In der **Stadt Luzern** und **Kriens** dominiert mit einem Beschäftigungsanteil von 88% resp. 75% der Dienstleistungssektor. Dieser beträgt in **Adligenswil**, **Ebikon** und **Emmen** ca. 56%.

Insgesamt hat sich die Stadtregion Luzern in den letzten acht Jahren wirtschaftlich, gemessen an der Beschäftigung, positiv entwickelt. Mit einem Wachstum von +4.7% hat die Beschäftigung in dieser Region einen Stand von 91'655 Personen erreicht (Vollzeitäquivalente). Während **Emmen** (+6.2%), **Kriens** (+6.0%) und die **Stadt Luzern** (+5.2%) von 2001 bis 2008 ein deutliches Wachstum verzeichnen, ist die Beschäftigung in **Adligenswil** (-7.8%) und **Ebikon** (-0.1%) zurückgegangen bzw. stabil geblieben. Damit konzentriert sich die wirtschaftliche Dynamik immer stärker auf zentral gelegene Standorte innerhalb der Stadtregion Luzern. ▶

¹⁰ Quelle: Lustat, 2010 / Bundesamt für Statistik – Eidgenössische Volkszählung 2000.

¹¹ Darin enthalten sind sowohl Bauten in neu erschlossenen Bauzonen als auch Ersatz- und Verdichtungsbauten.

Die Stadtregion Luzern verfügt über einen Unternehmensbestand von knapp 7'300 Arbeitsstätten, wobei sich zwei Drittel davon in der Stadt Luzern befinden (**Luzern**: 67%; **Emmen** und **Kriens** je 13%; **Ebikon**: 6% und **Adligenswil**: 2%). Gesamthaft hat sich die Zahl der Arbeitsstätten in der Stadtregion zwischen 2001 und 2008 um –1.5% reduziert. Einzig in der Gemeinde **Kriens** sind 2008 mehr Arbeitsstätten ansässig als 2001 (+2.2%). In allen anderen Gemeinden ist ein Rückgang zwischen –1.5% (**Stadt Luzern**) und –5.2% (**Ebikon**) zu verzeichnen.

f) Finanzen

Die finanzielle Situation hat sich in den Gemeinden bis zum Jahr 2009 eher verbessert. 2010 hat sich die finanzielle Situation hingegen angespannt.

Tabelle 4: Ist-Situation – Kennzahlen Gemeindefinanzen (2009)

Kennzahlen	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern ¹²
Selbstfinanzierungsgrad ¹³ , Durchschnitt der letzten fünf Jahre, in %	171%	367%	170%	100%	124%
Nettoschuld, in Mio. CHF	11.2 Mio. CHF	25.3 Mio. CHF	88.2 Mio. CHF	64.1 Mio. CHF	117.9 Mio. CHF
Nettoschuld ¹⁴ , pro Einwohner, in CHF	2'048 CHF	2'135 CHF	3'167 CHF	2'451 CHF	1'534 CHF
Verschuldungsgrad ¹⁵ , in %	65%	72%	118%	93%	40%

Für die Ist-Situation ist herauszustreichen, dass der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt der letzten fünf Jahre für alle beteiligten Gemeinden positiv, d.h. über 100% liegt. Damit konnten sie die getätigten Investitionen der letzten Jahre aus eigenen Mitteln finanzieren.

Die Gemeinden erwarten ab 2010 einen erheblichen finanziellen Mehraufwand bzw. Mindereinnahmen (z.B. Steuerertragsausfälle aufgrund der kantonalen Steuergesetzrevisionen, Mehrausgaben aus der Neustrukturierung der Pflegefinanzierung sowie zusätzliche Investitionsvorhaben (insbesondere Infrastrukturbauten in den Bereichen Schule und Heime)).

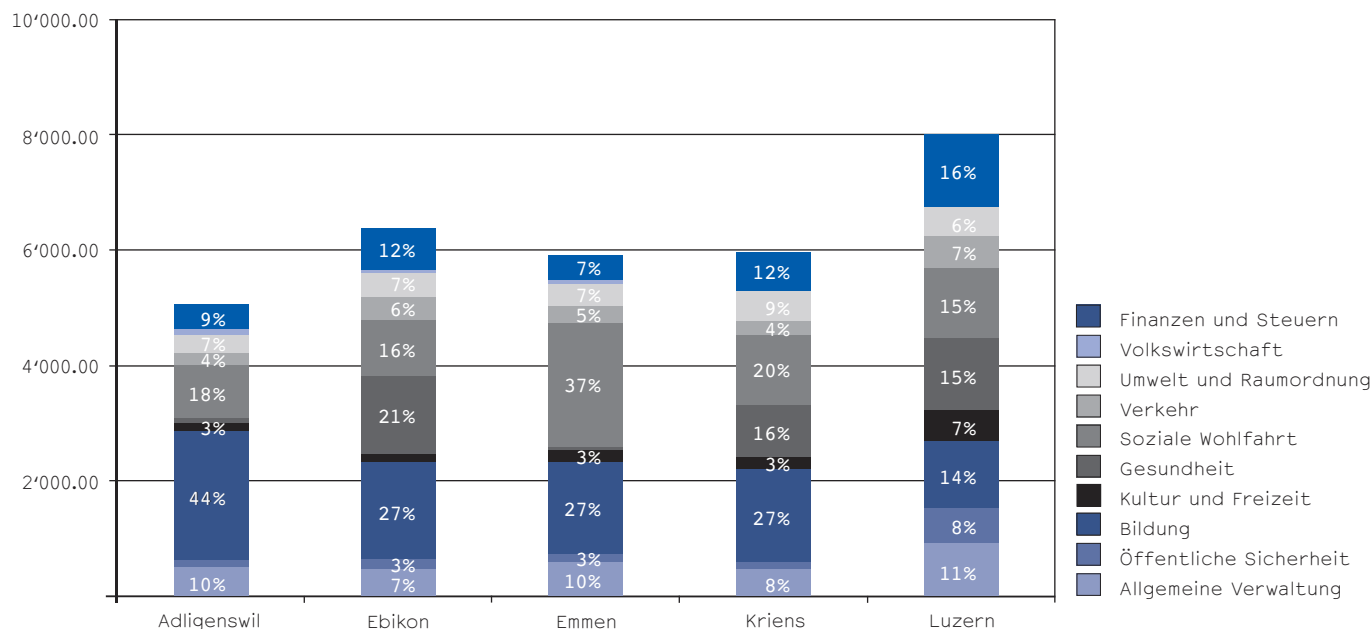
Die Gemeindeausgaben lassen sich auch nach ihrem Verwendungszweck gliedern. Es zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben (in CHF) je Politikfeld je nach Gemeinde unterschiedlich ausfallen.

¹² Inkl. Littau.

¹³ Selbstfinanzierungsgrad: Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestitionen.

¹⁴ Nettoschuld: Saldo zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen.

¹⁵ Verschuldungsgrad: Nettoschuld in Prozenten des Ertrags der Gemeindesteuern zuzüglich des Ressourcen- und Lastenausgleichs beziehungsweise abzüglich des horizontalen Finanzausgleichs.

Abbildung 5: Ausgaben pro Kopf in CHF (2009)¹⁶

- ▶ Die **Stadt Luzern** hat 2009 die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben, **Adligenswil** die tiefsten.
- ▶ Für die **Stadt Luzern** fallen höhere Ausgaben aufgrund von Zentrumslasten und Ausgaben für den innerkantonalen Ressourcenausgleich sowie für die Vorfinanzierungen in der Mobilität und Abschreibungen an.
- ▶ Deutliche kommunale Unterschiede in den Ausgaben bestehen in den Politikfeldern „Soziale Wohlfahrt“, „Gesundheit“ und „Bildung“.
- ▶ Die **Stadt Luzern** hat vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereiche „Öffentliche Sicherheit“¹⁷ und „Verkehr“, **Adligenswil** für den Bereich „Bildung“, **Ebikon** für den Bereich „Gesundheit“ und **Emmen**¹⁸ für den Bereich „Soziale Wohlfahrt“. **Kriens** zeigt kaum Abweichungen von den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben je Politikfeld.

In absoluten Zahlen tätigte im Jahr 2009 die Stadt Luzern mit rund CHF 611 Mio. den grössten Teil der Ausgaben. Dies entspricht rund 59% der Ausgaben aller betrachteten Gemeinden zusammen. Die Gemeinden Emmen (16%) und Kriens (15%) gaben CHF 163 Mio. resp. 155 Mio. aus, Ebikon (7%) CHF 75 Mio. und Adligenswil (3%) CHF 28 Mio. ▶

¹⁶ Anteile unter drei Prozent sind nicht beschriftet.

¹⁷ Unter dem Bereich „öffentliche Sicherheit“ der Stadt Luzern ist auch die ehemalige Stadtpolizei enthalten, die per 1.1.2010 mit der Kantonspolizei zur Luzerner Polizei fusionierte.

¹⁸ Die Gesundheitsausgaben der Gemeinde Emmen fallen gering aus, da die Heime an einen privatrechtlichen Träger (AG) ausgelagert und deren Ausgaben deshalb nicht in der Gemeinderechnung enthalten sind.

g) Steuern

Die Steuerbelastung in den Gemeinden des **Kantons Luzern** hat in den letzten Jahren eine gewisse Dynamik, d.h. Senkung der Steuersätze, erfahren. Für das Jahr 2009 zeigt die folgende Tabelle die wichtigsten Kennzahlen.

Tabelle 5: Ist-Situation – Kennzahlen Steuerbelastung (2009)

Kennzahlen	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern ¹⁹
Steuerfuss (2009)	1.95 ²⁰	1.95 ²¹	2.05	1.90	1.75
Relative Steuerkraft ²² (2009)	1'619	1'511	1'264	1'387	2'089
Absolute Steuerkraft ²³ (2009), in 1'000 CHF	8'871	17'904	35'196	36'249	160'565

4.1.3

POLITISCHE STRUKTUREN UND VERWALTUNGSSTRUKTUREN

a) Stimmbevölkerung

Per 7. März 2010 lebten in den fünf Gemeinden insgesamt knapp 97'000 Stimmberechtigte. Diese teilen sich wie folgt auf die einzelnen Gemeinden auf:

- ▶ Adligenswil: 3'871
- ▶ Ebikon: 7'713
- ▶ Emmen: 15'836
- ▶ Kriens: 18'152
- ▶ Luzern: 51'022

Mit 52% stellt die **Stadt Luzern** den grössten Teil der Stimmbevölkerung.

b) Parteienvertretung

In den fünf Gemeinden teilen sich die vier grossen nationalen Parteien CVP, SVP, SP, FDP mindestens 75% der Stimmen. Dabei ist die CVP in den kleineren Gemeinden **Adligenswil** und **Ebikon** die stärkste Partei. In **Emmen** und **Kriens** wird sie von der SVP als stärkste Partei abgelöst. In der **Stadt Luzern** hingegen ist die SP knapp vor der CVP wählerstärkste Partei. Die Grünen sind in **Luzern** stärker vertreten als in den Nachbargemeinden.

19 Inkl. Littau

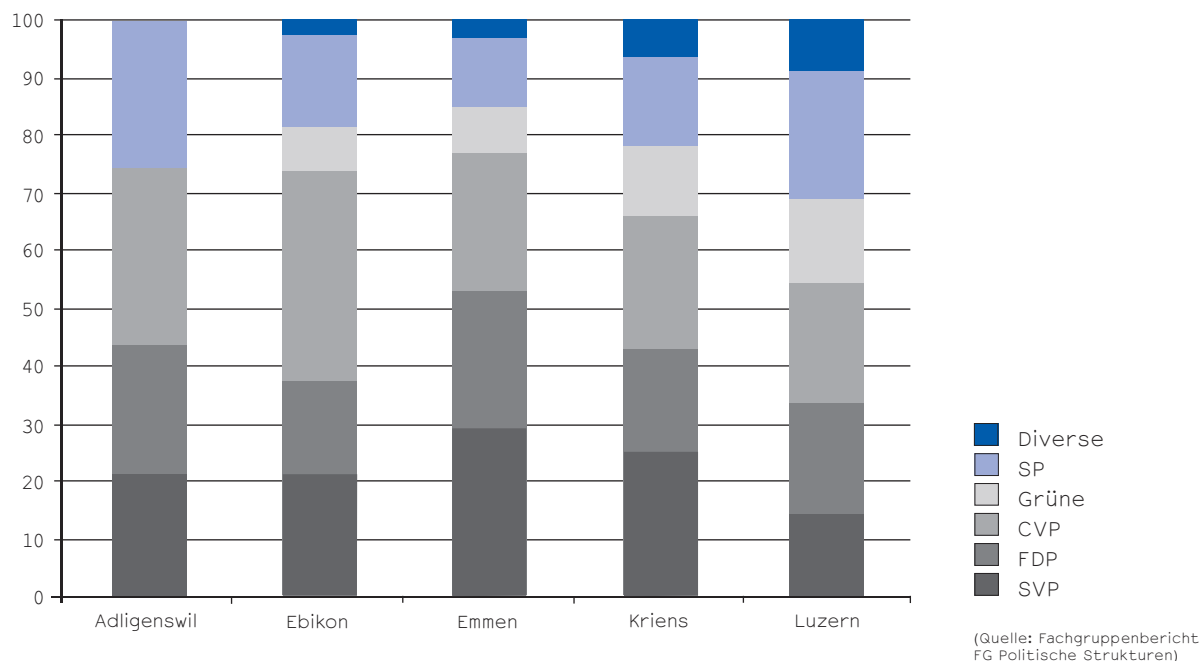
20 Senkung des Steuerfusses auf 1.9 per 1.1.2011

21 Senkung des Steuerfusses auf 1.9 per 1.1.2011

22 Relative Steuerkraft: Absolute Steuerkraft pro Einwohner auf eine Steuereinheit (mittlere Wohnbevölkerung).

23 Absolute Steuerkraft: Steuerertrag einer Einheit, das heisst Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern (ohne Nachsteuern und Steuerstrafen sowie Einnahmen abgeschrieben Steuern), dividiert durch den Gemeindesteuerfuss. Die Quellensteuern sind dem Bezugsjahr zugeordnet und nicht dem Jahr der Auszahlung an die Gemeinden.

Abbildung 6: Parteienvertretung gemäss den letzten kommunalen Parlamentswahlen bzw. Kantonsratswahlen (2008) in Prozenten²⁴



c) Legislative

Als einzige Gemeinde verfügt **Adligenswil** über eine Gemeindeversammlung, welche mindestens zweimal pro Jahr stattfindet. In **Ebikon** werden stattdessen alle Abstimmungen über das Urnenverfahren durchgeführt.

Ein Parlament übernimmt in den Gemeinden **Emmen** (40 Sitze), **Kriens** (36) und **Luzern** (48) die Funktion der Legislative. Diese werden im Proporz in jeweils einem Wahlkreis gewählt.

d) Kommissionen

Die Gemeinden kennen sowohl vom Gemeinderat sowie vom Parlament gewählte Kommissionen. Neben den verbreiteten Finanz- bzw. Controlling- und Geschäftsprüfungskommissionen deckt die Vielzahl der übrigen Kommissionen ein breites Spektrum an Themen ab, wie z.B. Bau, Schulen, Umwelt oder Kultur.

e) Exekutive

Die Gemeinderäte bestehen jeweils aus fünf Mitgliedern. Die Gemeinderäte werden in allen fünf Gemeinden im Majorz gewählt, wobei die Wahl in **Adligenswil** und **Ebikon** in die einzelne Charge erfolgt. Die jeweiligen Gemeindepräsidentinnen bzw. -präsidenten werden hingegen bei allen fünf Gemeinden separat gewählt. ▶

²⁴ Bei Adligenswil und Ebikon beziehen sich die Zahlen auf die Kantonsratswahlen, da diese Gemeinden über kein Parlament verfügen.

f) Verwaltung

Ein Stellenvergleich zwischen den fünf Gemeinden erlaubt einen Blick auf die Grössenverhältnisse der kommunalen Verwaltungen:

Tabelle 6: Vollzeitstellen Gemeinde- / Stadtpersonal (ohne Lernende / Praktikanten, 31.12.09)

	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern ²⁵
Kernverwaltung	25.5	57	191	126	905 ²⁶
Volks- und Musikschule	55	103	239	250	643
Heime und Spitex	8	162	211	236	739
Total	88.5	322	641	612	2287

Quelle: Erhebungen FG

4.2 BESTEHENDE KOOPERATIONEN

AUSGANGSLAGE

4.2.1

Die Gemeinden der Stadtregion sind bereits heute wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell eng miteinander verflochten. In zahlreichen Bereichen arbeiten die Gemeinden – in unterschiedlichen Zusammensetzungen und Organisationsformen – miteinander zusammen. Diese Kooperationen sind zum einen das Resultat der zunehmend komplexen Aufgaben, mit denen die Gemeinden konfrontiert sind. Die Gemeinden stossen zunehmend an Grenzen, um die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Durch die Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Gemeinden können Ressourcen gebündelt und eine zweckmässige Grösse zur effizienten Erfüllung der entsprechenden Aufgaben erreicht werden.

DIE ENGE VERFLECHTUNG DER GEMEINDEN ERFORDERT GRENZÜBERSCHREITENDE LÖSUNGEN.

Zum anderen gibt es immer mehr Bereiche, bei denen die funktionalen nicht mehr mit den politischen Räumen übereinstimmen. Um die Aufgaben in diesen Bereichen zweckmässig und effizient erfüllen zu können, sind zunehmend grenzüberschreitende Lösungen erforderlich. Dies lässt sich am Beispiel der Abwasserreinigung illustrieren: Das Abwasser kennt keine Gemeindegrenzen, d.h. der Bau von Abwasserkanälen und deren Unterhalt muss zwischen den Gemeinden eng koordiniert werden. Gleichzeitig ist der Bau und Betrieb einer Abwasserreinigungsanlage mit gewichtigen Investitionen verbunden. Aus wirtschaftlichen Überlegungen sollte das entsprechende Einzugsgebiet daher eine gewisse Grösse aufweisen. Vor diesem Hintergrund drängt sich in diesem Bereich eine gemeindeübergreifende Lösung auf, wie sie mit dem **Gemeindeverband REAL²⁷** bereits realisiert wurde.

²⁵ Stadt Luzern: Stichtag 1.1.2010 (inkl.Littau)

²⁶ Angaben ohne ewl und vbl.

²⁷ Der Gemeindeverband REAL (Recycling Entsorgung Abwasser Luzern) ist am 1. Januar 2010 aus der Fusion der 1965 gegründeten Gemeindeverbände für Abwasserreinigung (GALU) und Kehrlichtbeseitigung (GKLU) hervorgegangen.

4.2.2 ÜBERSICHT ÜBER DIE BESTEHENDEN KOOPERATIONEN

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die bestehenden Kooperationen in der Stadtregion. Aufgeführt sind alle permanenten bzw. institutionalisierten Kooperationen zwischen zwei oder mehr Gemeinden. Bereiche, in denen die Gemeinden in loser Form kooperieren, sind hingegen nicht aufgelistet.

INNERHALB DER STADTREGION BESTEHEN ZAHLREICHE KOOPERATIONEN MIT UNTERSCHIEDLICHEM PERIMETER.

Tabelle 7: Bestehende Kooperationen²⁸

a) Politische Strukturen

	Kurzbeschreibung	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Weitere Gemeinden und / oder Kanton
Gemeindepräsidentenkonferenz		x	x	x	x	x	x
Verband Luzerner Gemeinden (VLG)	Interessenvertretung aller Luzerner Gemeinden gegenüber dem Kanton	x	x	x	x	x	x

b) Steuern und Finanzen

	Kurzbeschreibung	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Weitere Gemeinden und / oder Kanton
LuTax	Zentrale IT-Steuerlösung LuTax (http://www.ludata.lu.ch/index/lutax.htm) (Projekt, Inkrafttreten voraussichtlich 2013)	x	x	x	x	x	x alle Gd.

28 Aufstellung ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

c) Wirtschaft und Tourismus

	Kurzbeschreibung	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Weitere Gemeinden und / oder Kanton
Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Marketing für den Kanton Luzern - Ansiedelung von Unternehmen und Organisationen - Bestandspflege (teilw. mit Leistungsauftrag an andere Organisationen übertragen) - Rolle der Gemeinde: Bearbeitung von Anfragen passiv (Standortsuche), Koordinations- und Beratungsfunktion für den Gemeinderat 	×	×	×	×	×	×
Luzern Tourismus AG	<ul style="list-style-type: none"> - Vermarktung der Erlebnisregion Luzern/ Vierwaldstättersee - Kanton Luzern und Region Weggis Vitznau Rigi - Koordination regionaler Aktivitäten 					×	×
Future Valley Lucerne (Verein Chance Rontal)	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale Wirtschaftsförderung (Bestandspflege) - Regionalmarketing - Mitglieder: Ebikon, Dierikon, Gisikon, Root, Honau, Inwil, Udligenswil, Buchrain und Vertreter der Wirtschaft 		×				×
Verein Metropolitankonferenz Zürich	<ul style="list-style-type: none"> - Ziel, den „gesellschaftlichen Zusammenhalt im Metropolitanraum Zürich zu stärken und ein lebenswertes Umfeld für die gesamte Bevölkerung zu schaffen.“ (http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/gesellschaft.html) - Mitglieder: 236 Gemeinden und Städte in 8 Kantonen (z.B. aus dem Kanton Luzern: Luzern, Ebikon, Root, Buchrain) 		×			×	×
InnovationsTransfer Zentralschweiz (ITZ)	Verein mit 200 Mitgliedern aus Wirtschaft und Gewerbe, Vertretern der Zentralschweizer Regierungen, Wirtschaftsförderungen und der Hochschule Luzern					×	×

d) Allgemeine Verwaltung / öffentliche Sicherheit

	Kurzbeschreibung	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Weitere Gemeinden und / oder Kanton
Regionale Zivilstandsämter	- RZA Ebikon (Gemeinden Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Honau, Meierskappel, Root, Udligenswil) - RZA Emmen (Gemeinden Emmen, Rain und Rothenburg) - RZA Luzern (Gemeinden Luzern/Littau, Malters, Meggen, Schwarzenberg)	x	x	x		x	x
Betriebswesen / -kreise	- Betreuungskreis Ebikon-Adligenswil-Dierikon	x	x				x
Feuerwehr	- Adligenswil: Zusammenarbeitsvertrag mit Udligenswil und Meggen - Ebikon (Feuerwehr Ebikon / Dierikon): Zusammenarbeit mit Feuerwehr Buchrain und Betriebsfeuerwehr Schindler - Emmen: Vertrag mit Gemeinde Ebikon und Stadt Luzern - Kriens: unverbindliche Zusammenarbeit mit der Gemeinde Horw - Luzern: Vereinbarung mit Gemeinde Emmen. Vereinbarungen mit Neuenkirch-Hellbühl und Gemeinde Malters	x	x	x	x	x	x
Regionale Zivilschutzorganisationen (ZSO)	- ZSO Emme (u.a. Adligenswil, Ebikon, Emmen) - ZSO Pilatus (u.a. Kriens, Luzern)	x	x	x	x	x	x
IT	- Luzern: Zusammenarbeit mit Emmen (Hosting Evidence) und Horw (Teilungsamt)			x	x ²⁹	x	x

29 Kriens: Bereich Bürgerrechtswesen ab 1.1.2010.

e) Soziale Wohlfahrt und Gesundheit

	Kurzbeschreibung	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Weitere Gemeinden und / oder Kanton
Mütter- und Väterberatung Region Luzern	Gemeinsame Beratungsstelle (angesiedelt bei Stadtverwaltung Luzern)			×		×	×
CONTACT Jugend- und Familienberatung	Gemeinsame Beratungsstelle (angesiedelt bei Stadtverwaltung Luzern)				×	×	×
jufa Ebikon / Buchrain	Gemeinsame Fachstelle für Jugend und Familie jufa für Ebikon / Buchrain		×				×
Regionaler Sozialinspektor	Regionaler Sozialinspektor (angestellt bei Gemeinde Emmen) zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich Sozialhilfe in Agglomeration Luzern	×	×	×	×	×	×
Spitex-Vereine	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden können bei Spitex-Verein Luzern gewisse Dienstleistungen beziehen (gegen Entgelt) - Gemeinsamer Spitex-Verein der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Dierikon und Udligenswil (auf 1.1.2011: zusätzlich Zusammenschluss mit Buchrain, Gisikon, Honau, Inwil, Root und Meierskappel zu neuem Verein Spitex Rontal plus) - Spitex-Verein Emmen: Erbringung gewisser Dienstleistungen für Gemeinde Rothenburg 	×	×	×	×	×	×
FABIA	Fachstelle für Beratung, Integration und Arbeit für Ausländerinnen und Ausländer		×		×	×	×
Ferienpass Luzern	Ferienpass-Angebot der Stadt Luzern, das auch von anderen Gemeinden in Anspruch genommen werden kann	×	×	×	×	×	×
Abklärungen KITAS	Abklärungen / Verfassung von Abklärungsberichten zu KITAS durch Stadt Luzern z.H. der Gemeinden				×	×	×
Gemeindeverband Amtsvormundschaft Luzern-Land	Durchführung vormundschaftlicher Massnahmen	×	×				×
Kommunaler Sozialdienst	Gemeinden Adligenswil, Udligenswil und Meierskappel führen gemeinsam den Sozialdienst in Adligenswil, Zuständigkeiten: 1) Sozialamt (Sozialhilfe, Sonderhilfen / MBH), 2) Alimente	×					×
ZiSG	Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung	×	×	×	×	×	×
SoBZ Amt Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Sozial-BeratungsZentrum für Alkohol- und andere Suchtfragen - ergänzende Angebote im Sozialbereich 	×	×	×	×	×	×

f) Bildung, Kultur, Freizeit

	Kurzbeschreibung	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Weitere Gemeinden und / oder Kanton
Regionalkonferenz Kultur (RKK)	Gemeindeübergreifende Vereinbarung betreffend Kulturförderung	×	×	×	×	×	×
Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See	Besitzerin des Gebäudes, Verantwortung für Gesamtausrichtung des KKL Luzern, Besitz der Aktienmehrheit der Betreiberin (KKL Luzern Management AG)					×	×
Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern	Förderung von Bestand und Weiterentwicklung grosser Kulturbetriebe im Kanton Luzern					×	×
Bibliotheksverband Luzern (BVL)	Zusammenschluss der Bibliotheken in der Region Luzern	×		×	×	×	×
Sedel	Musikzentrum (stellt Proberäume zur Verfügung) ³⁰		×	×	×	×	×
Regionales Eiszentrum	Eigentum und Betrieb Regionales Eiszentrum	×	×		×	×	×
Regionale Schiessanlagen	Regionale Schiessanlage Stalden				×	×	×
	Regionale Schiessanlage Hüslermoos		×	×			×
Time-out-Klasse	Regionale Time-out-Klasse (ab Schuljahr 2011/2012): angesiedelt in Ebikon, (Teil-)Finanzierung durch Trägergemeinden (vgl. rechts) ³¹	×	×		×		×
Schulkreis für Sekundarstufe 1	Bildung eines gemeinsamen Schulkreises für Sekundarstufe 1, Standortgemeinde ist Adligenswil	×					×
Schuldienstkreis für Schulische Dienste	Bildung eines gemeinsamen Schuldienstkreises für Schulische Dienste (Schulpsychologischer Dienst, psychomotorische Therapiestelle und Logopädie), Standortgemeinde ist Adligenswil	×					×
Interkommunale Kommission schulische Dienste Rontal	Schuldienste		×				×
Sportzentrum Würzenbach	Eigentum und Betrieb Sportzentrum Würzenbach (Smash-Halle)					×	×
Werkbeiträge	Jährliche Vergabe Werkbeiträge					×	×

³⁰ Adligenswil: Austritt per Ende 2010.

³¹ Zudem führt die Stadt Luzern eine eigene Time-out-Klasse für das Stadtgebiet.

4.2.3 BEURTEILUNG

Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- ▶ Die heutigen Kooperationen finden losgelöst voneinander und auf freiwilliger Basis statt. Innerhalb der Stadtregion haben sich zahlreiche verschiedene Zusammenarbeitsformen entwickelt, an denen sich je nach Bereich unterschiedlich viele Gemeinden beteiligen. Dadurch ist für die Bürgerinnen und Bürger ein unübersichtliches, komplexes Gebilde entstanden.

DIE HEUTIGE KOOPERATIONSLANDSCHAFT IST KOMPLEX UND UNÜBERSICHTLICH

- ▶ Zudem fällt auf, dass an beinahe sämtlichen Kooperationen auch Gemeinden ausserhalb der Stadtregion beteiligt sind bzw. dass in beinahe keinem Bereich ausschliesslich die Gemeinden der Stadtregion miteinander kooperieren. Dies ist insbesondere für das Kooperations-szenario von Bedeutung: Die enge Verflechtung über den Perimeter der Stadtregion hinaus erschwert eine Herauslösung der fünf involvierten Gemeinden in ein neues bzw. separates Kooperationsgefäss. Die Schnittstellen zu den bestehenden Kooperationen wären im Falle einer verstärkten Kooperation neu zu regeln.
- ▶ Auffallend viele Kooperationen bestehen in den Bereichen Soziale Wohlfahrt / Gesundheit und Wirtschaft / Tourismus sowie auch im Bereich Verkehr, Umwelt und Raumordnung. Sowohl im Sozial- / Gesundheitsbereich als auch im Verkehrs- / Raumordnungsbereich sind die bestehenden Kooperationen primär darauf zurückzuführen, dass gewisse operative Aufgaben im Verbund effizienter erbracht werden können. Beim Bereich Wirtschaft / Tourismus besteht das Hauptziel der Kooperationen hingegen darin, die Koordination unter den Gemeinden zu verbessern und dadurch den Aussenauftritt zu stärken. Kaum Kooperationen finden hingegen im Bildungs- sowie im Finanz- und Steuerbereich statt.

4.3 ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE BETEILIGTEN GEMEINDEN

Die Gemeinden der Stadtregion sind langfristig (nächste zehn Jahre) insbesondere mit folgenden bereichsübergreifenden Herausforderungen konfrontiert: ³²

4.3.1 STANDORTWETTBEWERB

In den kommenden Jahren wird sich der Wettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Einwohner weiter verstärken. Dies hat bspw. einen Einfluss auf den Steuerwettbewerb und somit auf die finanziellen Mittel, welche der Verwaltung zur Erbringung der öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stehen.

Die Wirtschaft und die Verwaltung verlangen vermehrt nach hoch qualifizierten Arbeitskräften, um die komplexeren Aufgaben zu bewältigen. Es gilt daher, für diese Zielgruppe attraktive Arbeits- und Wohnbedingungen zu schaffen.

Durch den verstärkten Standortwettbewerb erhöht sich auch der Druck, sich vermehrt gemeinsam als Stadtregion zu positionieren.

³² Quelle: Fachgruppenberichte sowie Grundlagenstudie „Starke Stadtregion Luzern“ (Ernst Basler + Partner, 2007).



EMMEN



4.3.2 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND MIGRATION

Das Bevölkerungswachstum wird sich verlangsamen und die gleichzeitige Alterung führt zu weiteren Herausforderungen. Zudem ist von einer weiteren (internationalen) Zuwanderung auszugehen.

In den Agglomerationsgemeinden nimmt der Anteil an Personen über 80 Jahren zu. Daraus ergibt sich ein grösserer Aufwand für die Betreuung von Pflegebedürftigen, insbesondere nimmt der Bedarf an Pflegeheimplätzen zu.

4.3.3 BEDEUTUNG DER AGGLOMERATIONEN

Die Bedeutung der städtischen Agglomerationen als Entwicklungsmotoren nimmt zu und erhöht die Wichtigkeit der politischen Interessenvertretung auf Kantons- und Bundesebene. Auch in dieser Hinsicht nimmt die Bedeutung eines koordinierten Aussenauftritts der Gemeinden zu.

Weiter ist das Flächenangebot für zusätzliche Ansiedelung von Einwohnern und Unternehmen beschränkt und auf die bestehenden Landschaftsräume entsteht ein verstärkter Siedlungsdruck. Eine gemeinsame bzw. koordinierte Siedlungspolitik und Raumplanung wird zukünftig an Wichtigkeit gewinnen.

Das Wachstum hat unweigerlich zur Folge, dass insbesondere die Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur angepasst werden müssen – nicht zuletzt, um den wachsenden Pendlerströmen zu begegnen. Die Alterung der Infrastrukturanlagen sowie steigende Kosten der Werterhaltung mit abnehmenden finanziellen Mitteln stellen dabei eine weitere Herausforderung dar.

4.3.4 STEIGENDE ANSPRÜCHE UND KNAPPE RESSOURCEN

Gestiegene Ansprüche an die öffentlichen Dienstleistungen (Qualität, Verfügbarkeit) sowie die zunehmende Komplexität der Aufgaben stehen im Gegensatz zum abnehmenden finanziellen Handlungsspielraum. Somit wird bspw. der Trend zur Professionalisierung der politischen Strukturen und der Verwaltungsfunktionen weiter anhalten. Komplexen Aufgaben stehen die Gemeinden insbesondere im IT-Bereich gegenüber: Der Ausbau von eGovernment und damit verbundene Fragen zum Datenaustausch und zur Datensicherheit stellen die Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Gleichzeitig besteht in diesem Bereich ein grosses Synergiepotenzial.³³

Die Teilverlagerung von öffentlichen Aufgaben von der Kantons- auf die Gemeindeebene bedeutet zudem eine Mehrbelastung für die Gemeindefinanzen.

33 Vgl. dazu laufende übergreifende IT-Projekte im Kanton Luzern (unter Federführung VLG) wie beispielsweise LuTax (zentrale IT-Steuerlösung).

5 SZENARIO „VERSTÄRKTE KOOPERATION“

Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um Vorschläge der Projektsteuerung, die den aktuellen Stand der Überlegungen wiedergeben. Im Rahmen der nächsten Projektphase (Ausarbeitung Statuten MZGV) gilt es, diese Vorschläge zu vertiefen und zu konkretisieren.

5.1 GRUNDIDEE

5.1.1 ZIEL

Bereits heute findet unter den Gemeinden der Stadtregion in zahlreichen Bereichen eine intensive Zusammenarbeit statt (vgl. Übersicht in Kap. 4.2.2). Allerdings setzen sich die Kooperationen je nach Bereich aus unterschiedlichen Gemeinden zusammen und die Gemeinden der Stadtregion beteiligen sich unterschiedlich an den einzelnen Kooperationen. Die Kooperationen in den einzelnen Politikfeldern erfolgen losgelöst voneinander und es findet keine übergeordnete Koordination statt.

DIE KOOPERATION UNTER DEN GEMEINDEN SOLL VERBINDLICH UND BESSER KOORDINIERT WERDEN. DADURCH ERLANGT DIE KOOPERATION EINE NEUE QUALITÄT.

Mit dem Szenario „Verstärkte Kooperation“ wird das Ziel verfolgt, einen wesentlichen Schritt über das heutige Kooperationsniveau hinauszugehen und dadurch eine neue Qualität der Kooperation zu erlangen. Eine qualitative Verbesserung bedeutet insbesondere, dass die zukünftige Kooperation verbindlicher, übersichtlicher und mit einem geringeren finanziellen und personellen Aufwand verbunden sein sollte. Um eine höhere Verbindlichkeit zu erreichen, sollten die Gemeinden mit einem Beitritt zur Kooperation verpflichtet werden, sich in sämtlichen definierten Aufgabenbereichen an der Kooperation zu beteiligen. Ein Ausscheren aus einem oder mehreren Bereichen ist in diesem Szenario nicht möglich.

5.1.2 MODELL UND UMFANG DER „VERSTÄRKTEN KOOPERATION“

Die Projektsteuerung hat mehrere Modelle geprüft, wie dieses Szenario umgesetzt werden könnte. Andiskutiert wurden insbesondere folgende Modelle:

- ▶ **Schaffung mehrerer einzelner Gemeindeverbände:** Dieser Ansatz entspricht weitgehend dem Status quo. Die heutigen Koordinationsprobleme sowie das Problem der mangelnden Verbindlichkeit lassen sich damit kaum lösen.
- ▶ **Schaffung eines Mehrzweckgemeinerverbandes (MZGV):** Mit einem MZGV lassen sich mehrere Aufgabenbereiche unter einem Dach zusammenführen, was die Koordination wesentlich vereinfacht. Zudem müssen sich bei einem MZGV sämtliche Mitgliedsgemeinden an allen Aufgaben beteiligen, wodurch die Verbindlichkeit gewährleistet ist. ▶

- ▶ **Schaffung einer vierten 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.³⁴

MIT EINEM MZGV WERDEN KEINE GRUNDLEGENDE NEUEN POLITISCHEN STRUKTUREN (VIERTE EBENE) GESCHAFFEN.

Es hat sich gezeigt, dass die Anforderungen an eine verstärkte Kooperation am besten mit einem Mehrzweckgemeinerverband (MZGV) erfüllt werden können. Das Szenario „Verstärkte Kooperation“ orientiert sich folglich an diesem Ansatz.

Zum Aufbau des MZGV haben sich die Gemeinden der Stadtregion auf bestimmte Kooperationsfelder zu einigen, in denen sie zukünftig zusammenarbeiten wollen. Diese werden anschliessend an den MZGV übertragen. In den übrigen Politikfeldern bleiben die Gemeinden frei, wie sie sich organisieren.

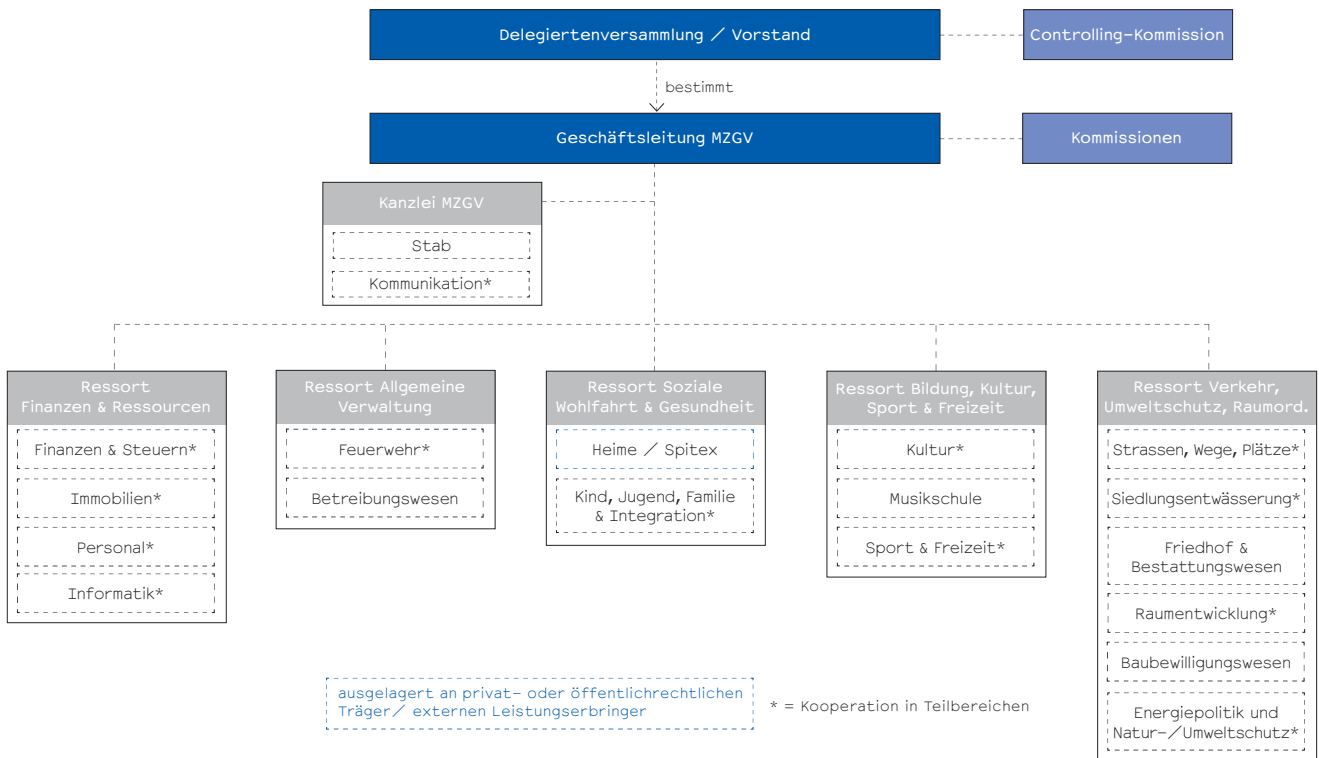
DEM MZGV WERDEN VOR ALLEM DIEJENIGEN AUFGABEN ÜBERTRAGEN, DIE DURCH EINE ZUSAMMENARBEIT EFFIZIENTER ERBRACHT WERDEN KÖNNEN.

Eine verstärkte Kooperation soll in erster Linie eine effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung ermöglichen. Die Gemeinden kooperieren daher primär in denjenigen Politikfeldern, in denen durch eine Zusammenarbeit wesentliche Synergien genutzt werden können. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gewisse Politikfelder – trotz Synergiepotenzial – ein gemeinspezifisches Angebot erfordern oder für die Identität der Gemeinde besonders wichtig sind. Diese Felder eignen sich folglich nicht für das Einbringen in den MZGV.

Aufgrund dieser Überlegungen werden dem MZGV folgende Aufgaben übertragen: ▶

34 Die Schaffung einer vierten Staatsebene (regionale Ebene) wurde auch deshalb nicht weiterverfolgt, weil diese Frage im Rahmen der neuen Kantonsverfassung eingehend diskutiert worden war und damals bewusst auf die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage verzichtet wurde. Gemäss Auskunft des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements vom 21. Januar 2011 war der Grund dafür unter anderem, dass die Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit als vielversprechenderer Weg erachtet wurde. Zudem wäre die Einführung von Regionalkörperschaften den bisherigen Bestrebungen, die Gemeinden zu stärken, entgegengelauten. Zudem haben die Gemeinden die Schaffung einer vierten Staatsebene im Zusammenhang mit dem Projekt Agglomeration und Stadt Luzern (PASL) eingehend geprüft und verworfen.

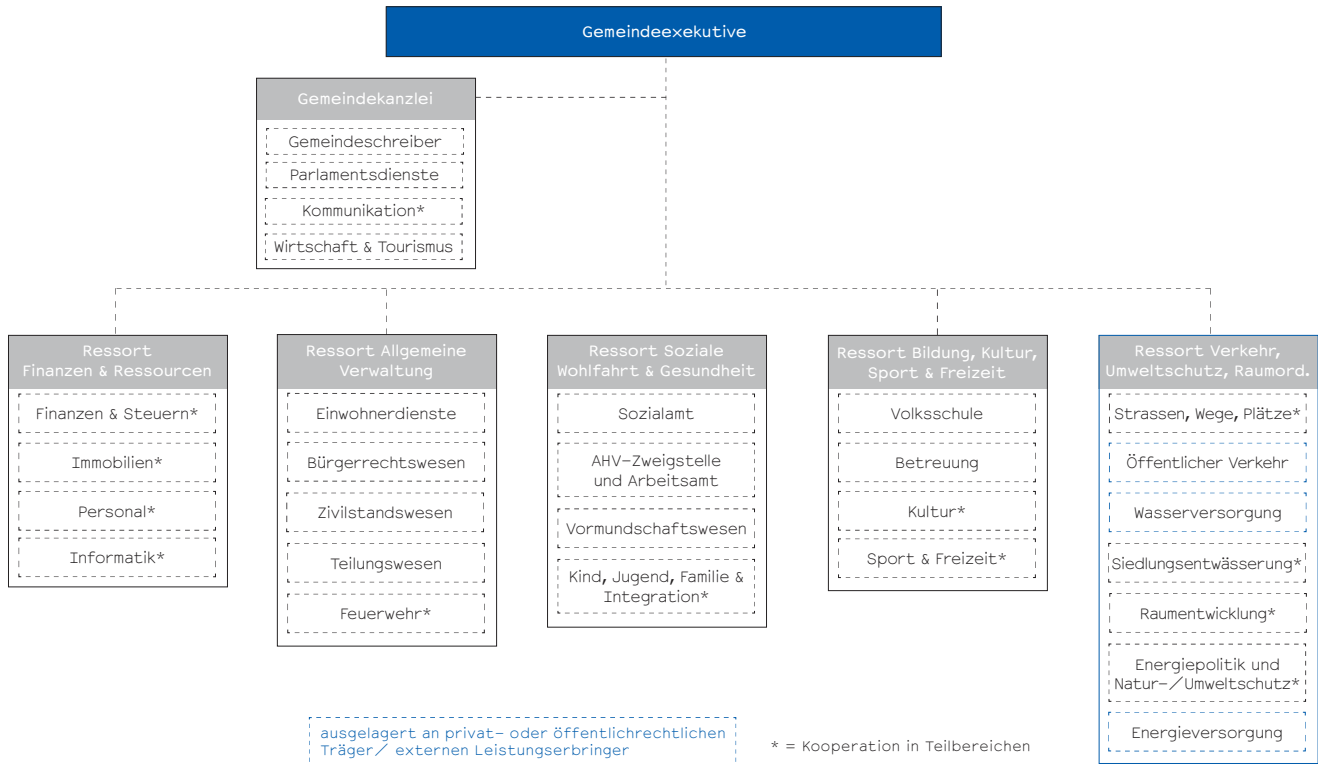
Abbildung 7: Mögliche Organisation MZGV³⁵



Diejenigen Aufgaben, die nicht an den MZGV delegiert werden, verbleiben folglich in der Autonomie der einzelnen Gemeinden:

35 Dieses sowie die folgenden Organigramme für die Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ lehnen sich weitgehend an die Fachgruppenaufteilung an (vgl. dazu Kap. 2.2.4).

Abbildung 8: Mögliche Organisation Gemeinden



In der Regel wird ein gesamter Aufgabenbereich vom MZGV übernommen. In gewissen Bereichen (z.B. Finanzverwaltung, Personal) ist es jedoch zweckmässig, lediglich einen Teil der Aufgaben (insbesondere operative Aufgaben) an den MZGV zu übertragen und den anderen Teil (insbesondere strategische Aufgaben) weiterhin bei den Gemeinden anzusiedeln (detaillierte Beschreibung vgl. folgende Kapitel).

5.1.3 WEITERE ECKWERTE

Eine heikle Frage stellt die Finanzierung des MZGV dar. Im Grundsatz erfolgt die Finanzierung durch die beteiligten Gemeinden nach Massgabe der erbrachten Leistungen je Gemeinde. Die Verrechnung erfolgt je nach Politikfeld nach einem zu bestimmenden Finanzierungsschlüssel. Dieser bzw. diese Finanzierungsschlüssel sind in der nächsten Projektphase auszuhandeln, zum jetzigen Zeitpunkt sind dazu noch keine konkreteren Aussagen möglich. Der MZGV verfügt über keine eigene Steuerhoheit. Hingegen ist der MZGV befugt, zur Finanzierung gewisser Aufgaben Gebühren zu erheben.

Nach Bedarf können gewisse Leistungen an externe Leistungserbringer ausgelagert werden. Dazu schliesst der MZGV mit diesen Leistungserbringern entsprechende Leistungsvereinbarungen ab (z.B. Bereich Heime / Spitex).

Sofern in einem der ausgewählten Kooperationsfelder bereits heute in einem Gemeindeverband mit anderen Gemeinden zusammengearbeitet wird, tritt der MZGV als Ganzes dem Verband bei. Die einzelnen Gemeinden sind somit nicht mehr Mitglied (z.B. REAL). Andernfalls könnte keine ausreichende Koordination sichergestellt werden. In denjenigen Bereichen, die nicht an den MZGV delegiert werden, bleiben die Gemeinden unverändert Mitglied allfälliger bestehender Gemeindeverbände.

Grundsätzlich ist die Möglichkeit vorzusehen, dass auch weitere Gemeinden ausserhalb der Stadtregion die Leistungen des MZGV in Anspruch nehmen können (über Anschlussverträge).

Die Ausgestaltung des MZGV orientiert sich an den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

5.2 BESCHREIBUNG DER QUERSCHNITTSBEREICHE

5.2.1 POLITISCHE STRUKTUREN

Für die Steuerung des MZGV ist ein zweistufiges Modell – bestehend zum einen aus einer Delegiertenversammlung (DV) bzw. einem Vorstand und zum anderen aus einer Geschäftsleitung – vorgesehen.

DIE DELEGIERTENVERSAMMLUNG / VORSTAND (LEGISLATIVE DES MZGV) KANN WICHTIGE ENTSCHEIDE NUR MIT DEM GEMEINDE- UND STIMMENMEHR FÄLLEN (MINDERHEITENSCHUTZ).

a) Delegiertenversammlung

Die Delegiertenversammlung, die gleichzeitig den Vorstand des Verbandes bildet, besteht aus fünf Delegierten (Vertreterinnen und Vertreter der Gemeindeexekutiven, pro Gemeinde ein Delegierter). Die Delegierten werden von der jeweiligen Gemeindeexekutive mandatiert. Die Wahl der Delegierten erfolgt in jeder Gemeinde nach ihren eigenen Regelungen.

Die Delegierten erhalten ein gewichtetes Stimmrecht, das der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gemeinde entspricht. Allerdings wird das maximale Stimmengewicht auf 49% beschränkt, da andernfalls die Stadt Luzern aufgrund ihrer Bevölkerungszahl die Mehrheit hätte und sämtliche Entscheide im Alleingang fällen könnte. Im Sinne des Minderheitenschutzes sind für wichtige Entscheide sowohl das Gemeinde- als auch das Stimmenmehr notwendig. Welche Entscheide in diesem Sinne als wichtig gelten, ist in der nächsten Projektphase zu definieren.

b) Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung (GL) ist verantwortlich für das „operative“ Geschäft und nimmt somit Verwaltungsfunktion wahr. Die Delegiertenversammlung bestimmt die Mitglieder der Geschäftsleitung sowie den Vorsitz.

Das Gremium besteht aus den fünf Ressortleitern (mögliche Ressortaufteilung vgl. Abb. 7).

Die Organisation und das Leistungsangebot der einzelnen Ressorts werden in Kap. 5.3 beschrieben. ▶

c) Controlling-Kommission

Für die Geschäftsprüfung ist eine Controlling-Kommission vorgesehen, die wiederum durch ein Mitglied pro Gemeinde besetzt wird.

Die Rechnungsprüfung erfolgt extern.

d) Fachkommissionen

Die Delegiertenversammlung hat die Möglichkeit, neben der Geschäftsleitung Fachkommissionen einzusetzen.

e) Kanzlei

Die Kanzlei ist die zentrale Stabsstelle des MZGV und unterstützt die Geschäftsleitung sowie die Delegiertenversammlung.

Der Stab ist verantwortlich für die Koordination und Vorbereitung der Geschäfte zuhanden der Geschäftsleitung sowie der Delegiertenversammlung.

Der Bereich Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit ist ebenfalls bei der Kanzlei angesiedelt und ist einerseits für die Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit im Zuständigkeitsbereich des MZGV verantwortlich. Im Sinne eines Dienstleistungszentrums stellt der MZGV andererseits den einzelnen Gemeinden Kommunikationsdienstleistungen (bspw. technische Umsetzungen, Druck etc.) zur Verfügung, welche diese bei Bedarf in Anspruch nehmen können.

f) Volksrechte

Für diejenigen Politikfelder, die durch den MZGV abgedeckt sind, besteht die Möglichkeit für Volks- und allenfalls auch Gemeindereferenden.

DIE BEVÖLKERUNG KANN ÜBER REFERENDEN UND INITIATIVEN AUF DEN MZGV EINFLUSS NEHMEN.

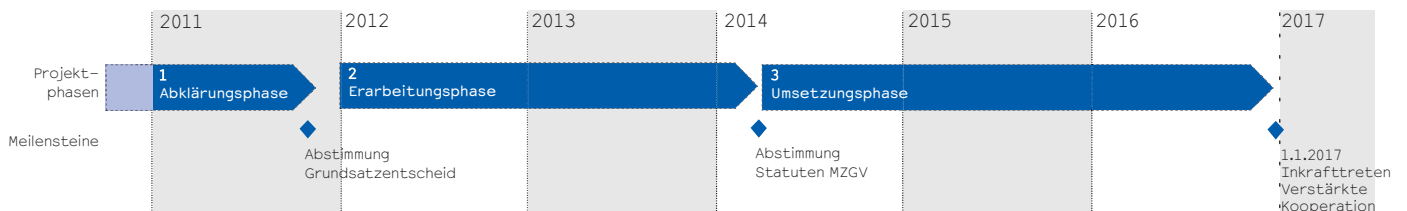
Für die betroffenen Politikfelder sind jedoch Referenden und Initiativen, die Lösungen anstreben, die nur eine Gemeinde betreffen, nicht mehr möglich. (Bsp.: Eine Initiative, die sich nur auf das Musikschulangebot in Luzern bezieht, wäre nicht zulässig. Stattdessen müsste die Initiative auf das Musikschulangebot der gesamten Stadtregion ausgerichtet sein.)

Initiativen und Referenden werden in den Statuten des MZGV geregelt. Darin müssen Einzelheiten wie die nötige Anzahl Unterschriften, einfaches Mehr, mit Gemeindemehr etc. festgelegt werden.

g) Übergangsphase

Für die weiteren Projektphasen ist folgender Zeitablauf denkbar:

Abbildung 9: Meilensteine Szenario „Verstärkte Kooperation“ bis Ende 2016 (möglicher Zeitablauf)³⁶



³⁶ Zum jetzigen Zeitpunkt ist es noch nicht möglich, konkretere Aussagen über die Ausgestaltung und Organisation der nächsten Projektphase (Erarbeitungsphase) zu machen.

5.2.2 VERWALTUNGSSTRUKTUREN

Der MZGV ist soweit möglich örtlich zu konzentrieren, wobei nach Möglichkeit eines oder mehrere bestehende Verwaltungsgebäude der involvierten Gemeinden zu nutzen sind. In der nächsten Projektphase ist zu prüfen, welcher Standort bzw. welche Standorte sich für den MZGV eignen würden.

BÜRGERNAHE DIENSTLEISTUNGEN WERDEN DEZENTRAL ANGEBOTEN (KUNDENSCHALTER).

Gewisse Bereiche wie beispielsweise Heime, Schulen oder Werkhöfe sind aufgrund ihrer Funktion bereits heute dezentral angesiedelt und sollen auch im Zuge einer verstärkten Kooperation dezentral bleiben.

Für Dienstleistungen, bei denen die Bürgernähe eine besonders wichtige Rolle spielt, sind (mehrere) dezentrale Kundenschalter vorgesehen.

5.2.3 PERSONALFRAGEN

a) Personalrecht (inkl. Lohnsystem)

Beim Personal ist zwischen den (zukünftigen) Mitarbeitenden des MZGV und den Mitarbeitenden, die weiterhin von den einzelnen Gemeinden angestellt sind, zu unterscheiden.

FÜR DIE MITARBEITENDEN DES MZGV WIRD EIN NEUES PERSONALRECHT ERLASSEN.

Für den MZGV bzw. dessen Personal ist ein neues Personalrecht (inkl. Lohnsystem) zu definieren (auf Basis eines bestehenden Personalrechts einer der involvierten Gemeinden oder des Kantons). Dazu ist ein Lohnvergleich zwischen den Gemeinden durchzuführen, wenn feststeht, welche Gemeinden das Szenario „Verstärkte Kooperation“ weiterverfolgen. Die Angleichung an das neue Lohnsystem erfolgt einmalig (keine schrittweise Angleichung).

Bei den Gemeinden bzw. deren Mitarbeitenden werden hingegen die unterschiedlichen Personalrechte der Gemeinden beibehalten. Ein einheitliches Personalrecht lässt sich aus politischen Gründen kaum realisieren. Es soll jedoch mehr Transparenz zwischen den Gemeinden (insbesondere im Lohnbereich) hergestellt werden. Zudem ist auch unter den Gemeinden (auf freiwilliger Basis) eine Angleichung der Löhne anzustreben, um Lohnunterschiede zwischen den Gemeinde- und MZGV-Mitarbeitenden zu vermeiden.

b) Stellenbesetzung

Alle Kaderstellen des MZGV werden ausgeschrieben. Sämtliche Stellen werden in erster Linie intern besetzt. Als Entscheidungsgremium ist ein paritätisch zusammengesetztes Gremium mit Mitgliedern aus allen beteiligten Gemeinden (z.B. Projektsteuerung) einzusetzen, um eine Gleichbehandlung des Personals aus den involvierten Gemeinden zu gewährleisten.

DIE STELLEN DES MZGV WERDEN IN ERSTER LINIE INTERN BESETZT.

c) Sozialplan

Kündigungen sind durch andere Stellenangebote innerhalb der Verwaltung und durch natürliche Fluktuation soweit möglich zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist.

UNTER EINBEZUG DER PERSONALVERBANDS-VERANTWORTLICHEN SOLL EIN SOZIALPLAN ERARBEITET WERDEN.

Dieser Sozialplan ist im Rahmen der nächsten Projektphase (gleichzeitig mit den MZGV-Statuten) auszuarbeiten, wenn feststeht, welche Gemeinden eine verstärkte Kooperation weiterverfolgen, und wenn der Personalbedarf der zukünftigen Organisation genauer abgeschätzt werden kann. Da diese Elemente noch nicht bekannt sind, können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreteren Aussagen zum Inhalt des Sozialplans gemacht werden.

Die Personalverbandsvertreter werden eng in diesen Prozess einbezogen. Ziel ist, die Auswirkungen für die betroffenen Mitarbeitenden durch Outplacement-Massnahmen möglichst abzufedern. Dieses Instrument hat sich bei der Fusion Littau-Luzern bewährt.

d) Pensionskasse

Die Frage der Pensionskassenregelung für das (zukünftige) Personal des MZGV ist in der nächsten Projektphase zu klären. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob der Austritt eines Teils des Personals aus den Pensionskassen der Gemeinden einer Teilliquidation entspricht.

5.3 BESCHREIBUNG DER EINZELNEN RESSORTS

5.3.1 FINANZEN UND RESSOURCEN

a) Finanzen und Steuern

Während die Gemeinden auf strategischer Ebene eigenständig bleiben und die Entscheidungsautonomie in finanz- und steuerpolitischen Belangen behalten, werden die operativen bzw. ausführenden Tätigkeiten an den MZGV delegiert. Im Bereich der Finanzverwaltung (inkl. Versicherungen) handelt es sich dabei um die Verarbeitung der Belege von Debitoren und Kreditoren (Scan / Ablage) und die Administration der Versicherungspolicen, bei der Steuerverwaltung um die Registerführung, die Veranlagung und das Inkasso der ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wird innerhalb des MZGV ein Dienstleistungszentrum aufgebaut.

DIE FINANZIELLE UND FISKALISCHE HOHEIT DER BETEILIGTEN GEMEINDEN BLEIBT BESTEHEN.

Informations- und Beratungsleistungen zu Steuerfragen sollen beim Dienstleistungszentrum sowie auch dezentral bzw. bei den Kundenschaltern angeboten werden.

Bereits heute wurde unter den Gemeinden eine hohe Standardisierung erreicht und im Steuerbereich arbeiten die Gemeinden teilweise bereits zusammen. Mit der Delegation an den MZGV wird es neue Schnittstellen zu den jeweiligen Prozessen in den Gemeinden geben, was eine klare gegenseitige Abgrenzung der Aufgaben erfordert. ▶

Auf personeller Ebene kommt es primär zu einer Umverteilung von den Gemeinden hin zum MZGV, der Personalbedarf bleibt insgesamt jedoch ungefähr analog zu heute. Durch eine verstärkte Kooperation können Ressourcen besser koordiniert, der Professionalisierungsgrad erhöht und Spezialisierungsvorteile genutzt werden. Bei der Versicherungsverwaltung lässt sich durch ein gemeinsames Auftreten zudem die Verhandlungsmacht gegenüber den Versicherungen steigern.

b) Immobilien³⁷

Im Immobilienbereich beschränkt sich die Kooperation ebenfalls auf die operative Geschäftstätigkeit, während die Gemeinden auf strategischer Ebene eigenständig bleiben. Die operativen Tätigkeiten umfassen die administrative Betreuung der Gemeindeliegenschaften, die Immobilienbewirtschaftung sowie die Reinigung und den Unterhalt. Diese Aufgaben werden ebenfalls bei einem Dienstleistungszentrum angesiedelt.

Aufgrund der bereits hohen Standardisierung unter den Gemeinden führt eine verstärkte Kooperation nur zu geringen operativen Veränderungen. Im Bereich Reinigung und Unterhalt können durch die gemeindeübergreifende Organisation und Optimierung gewisse Synergien genutzt werden. Insgesamt lassen sich durch eine verstärkte Kooperation der Professionalisierungsgrad verbessern und Stellvertretungsregelungen erleichtern.

c) Personal

Für den Personalbereich wird ebenfalls ein Dienstleistungszentrum geschaffen, das zum einen für das Personalwesen des MZGV zuständig ist. Zum anderen übernimmt das Dienstleistungszentrum für die Gemeinden einen Grossteil der (operativen) Personalaufgaben, insbesondere in folgenden Bereichen:

- Personalgewinnung und -freistellung³⁸
- Personaladministration
- Lohnbuchhaltung
- Personalentwicklung
- Aus- und Weiterbildung
- Lehrlinge / Berufsbildung
- Personalaustausch (Personal-Pool) zwischen Gemeindeverwaltungen

Gewisse Aufgaben sollen jedoch aufgrund ihrer (strategischen) Bedeutung in der Kompetenz der Gemeinden verbleiben, dabei handelt es sich insbesondere um die Bereiche Personalpolitik und Personalrecht, Rechtsdienst, Personalplanung (Stellenpläne), Honorierung / Personalbeurteilung sowie Personalberatung / Führungsberatung.

Über eine verstärkte Kooperation können sowohl bei der Bearbeitung von administrativen Aufgaben, bei der Berufs- und Weiterbildung und bei der Personalgewinnung Synergien genutzt werden und das Angebot teilweise erweitert und professionalisiert werden. Das Synergiepotenzial wird jedoch geschmälert, da weiterhin unterschiedliche Personalpolitiken und -rechte der einzelnen Gemeinden bestehen. Zudem wird eine gewisse Doppelstruktur aufgebaut, da auf Gemeindeebene (wesentlich reduzierte) Personalabteilungen beibehalten werden müssen. Der Personalbedarf insgesamt wird sich folglich kaum verringern.

37 Die Hochbau-Infrastrukturen wurden nicht weiter abgeklärt, in diesem Bereich stellen sich die gleichen Fragen wie bei der Tiefbau-Infrastruktur.

38 Abschliessender Entscheid verbleibt in Gemeindekompetenz.

d) Informatik

Auch im Informatikbereich ist beim MZGV ein Dienstleistungszentrum vorgesehen. Dieses erbringt einen Grossteil der IT-Dienstleistungen für alle Verwaltungsbereiche (inkl. Volksschule und Heime), unabhängig davon ob diese Bereiche an den MZGV delegiert werden oder nicht. Das IT-Dienstleistungszentrum ist zuständig für das Aufsetzen der elektronischen Arbeitsplätze, den Betrieb der erforderlichen Infrastruktur (Server), das zentrale Netz-Management, den Betrieb eines zentralen Service Desks (nebst kleinem first Level Support in den Gemeinden), die Lizenzierung und Beschaffung sowie einen Teil der Mitarbeiter-Schulung. Zudem werden die Hard- und Software sowie die Applikationen so weit wie möglich vereinheitlicht.

Dadurch lassen sich Synergiegewinne erzielen. Das Ausmass der Effizienzgewinne hängt jedoch davon ab, inwieweit eine Konsolidierung bzw. Standardisierung tatsächlich stattfindet, wie zentral die Verwaltungsstrukturen ausgestaltet sind und wie hoch der Personalbestand der Gesamtverwaltung ausfällt. Unter der Annahme, dass sich die Anzahl Standorte und Nutzer gegenüber heute kaum verändern, wird von einem etwa gleichbleibenden Personalaufwand in der IT (inkl. Einkauf externer Dienstleistungen) und von geringen finanziellen Einsparungen ausgegangen.

5.3.2

WIRTSCHAFT UND TOURISMUS

Im Bereich Wirtschaft und Tourismus besteht bereits heute eine enge Verflechtung zwischen den fünf Gemeinden, aber vor allem auch mit anderen Gemeinden und Institutionen über den Perimeter der Stadtregion hinaus (vgl. Kap. 4.2.2). Eine zentrale Rolle spielt dabei der regionale Entwicklungsträger und Gemeindeverband LuzernPlus³⁹, in dem alle Gemeinden der Stadtregion vertreten sind, sowie die Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern und die Luzern Tourismus AG.

DIE AUFGABEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN VON LUZERNPLUS WERDEN AUSGEBAUT.

Anstatt ein neues Modell für die fünf Gemeinden zu schaffen, sollen die bestehenden Kooperationsstrukturen von LuzernPlus genutzt werden.⁴⁰ Der Bereich Wirtschaft und Tourismus wird folglich nicht an den MZGV delegiert, sondern von den Gemeinden selbst durch neue Leistungsvereinbarungen mit LuzernPlus geregelt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten von LuzernPlus sind jedoch entsprechend auszubauen, insbesondere in den Bereichen Standortpromotion und Ansiedlungspolitik, Standortmarketing und Wohnortmarketing sowie Standortentwicklung. Ebenso sollen weiterhin gewisse Aufgaben von bzw. in enger Zusammenarbeit mit der Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern, der Luzern Tourismus AG sowie den Gemeinden selbst wahrgenommen werden.

Die finanziellen Auswirkungen sind in diesem Bereich eher begrenzt. Der interkommunale Wettbewerb um Unternehmen und damit um Steuerzahler kann bei diesem Szenario nicht verhindert werden.

- 39 Der Gemeindeverband LuzernPlus entstand aus einem Zusammenschluss des Regionalplanungsverbands Luzern (RPV) und des Vereins LuzernPlus per 1.1.2010. Mit LuzernPlus soll versucht werden, der Region Luzern „mit gebündelter Kraft eine stärkere Stimme und noch mehr Gewicht zu geben“. LuzernPlus soll eine anerkannte Kooperationsplattform für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit werden, die Identität der Region stärken, die Gemeinden und die Region im Standortwettbewerb positionieren sowie die Interessen der Region vertreten. Zum Perimeter von LuzernPlus gehören alle RPV-Gemeinden (Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Emmen, Gisikon, Hildisrieden, Honau, Horw, Inwil, Kriens, Luzern, Malters, Meggen, Rain, Root, Rothenburg, Schwarzenberg und Udligenswil) sowie seit 2010 auch neue Gemeinden wie Greppen, Vitznau, Weggis.
- 40 Ein Vorteil der Orientierung an LuzernPlus ist zudem, dass sich darüber der Wirtschaftsraum Luzern gut abbilden lässt, da der Perimeter über die fünf Gemeinden der Stadtregion hinausgeht und dieser Raum die funktionalen Zusammenhänge des Wirtschaftsraumes Luzern gut widerspiegelt.

5.3.3 ALLGEMEINE VERWALTUNG UND ÖFFENTLICHE SICHERHEIT

a) Betreuungswesen

Der MZGV führt ein Betreibungsamt mit fest besoldetem Personal (ohne Sportelsystem),⁴¹ Der Betreibungskreis umfasst sämtliche beteiligten Gemeinden. Das Backoffice wird zentralisiert, hingegen sind in den einzelnen Gemeinden Aussenstellen vorgesehen. Flächendeckend soll eine elektronische Dossierführung eingeführt werden.

Das heutige Leistungsniveau wird beibehalten. Durch die Zusammenlegung der Betreibungsämter können Synergien genutzt werden, wodurch sich der Personalbedarf reduziert. Mehreinnahmen können zudem über die Abschaffung des Sportelsystems erreicht werden.

b) Feuerwehr

An den MZGV werden ausschliesslich die Logistikaufgaben (insbesondere Beschaffung / Einkauf, Wartung & Unterhalt) delegiert und dazu eine gemeinsame Logistikstelle aufgebaut. Die Feuerwehren behalten jedoch die Organisation auf Gemeindeebene (in reduziertem Umfang) bei. Durch die Zusammenlegung der Logistikleistungen können geringe Einsparungen bei der Beschaffung (Mengeneffekt) sowie eine erhöhte Flexibilität erreicht werden.

5.3.4 SOZIALE WOHLFAHRT UND GESUNDHEIT

a) Heime und Spitex

Die beiden Bereiche Heime und Spitex werden im Zuge einer Kooperation zusammengeführt bzw. aus einer Hand gesteuert (integratives Modell). Die Realisierung eines solchen Modells wäre grundsätzlich bereits mit den heutigen Strukturen möglich. Der Übergang in eine verstärkte Kooperation wird jedoch insgesamt zu veränderten Strukturen in den involvierten Gemeinden führen und stellt somit eine Chance dar, eine solche Zusammenlegung umzusetzen.

SPITEX UND HEIME WERDEN AUS EINER HAND GESTEUERT. DAMIT KANN DER BEDARF AN NEUEN HEIMPLÄTZEN GESENKT WERDEN.

Mit einer Zusammenführung von Heimen und Spitex kann die Koordination und Steuerung der Angebote und Kapazitäten wesentlich verbessert und den Kundenbedürfnissen besser Rechnung getragen werden. Ebenso lassen sich die Personalressourcen besser nutzen und es ergeben sich neue Chancen im Bereich Prävention. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass mit diesem Modell die Heimeintritte reduziert werden können. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das Modell vollständig umgesetzt und in die Prävention investiert wird.

Zur Umsetzung des Modells überträgt der MZGV die Heime und die Spitex an einen öffentlich- oder privatrechtlichen Träger, der für die gemeinsame Führung der Betriebe und die zentrale Koordination (v.a. Eintrittsentscheide) zuständig ist und als Dienstleistungszentrum dient. Die eigentlichen Pflege- und Betreuungsleistungen werden in den bestehenden Heimen und Spitex-Standorten erbracht. ▶

⁴¹ Heute lagert ein Teil der Gemeinden die Arbeiten des Betreibungsamtes per Sportelsystem aus. Das Sportelsystem bedeutet grundsätzlich, dass die Betreibungsbeamten für ihre Verrichtungen auf eigene Rechnung arbeiten, dafür jedoch Gebühren beziehen. Im Kanton Luzern erhalten die entsprechenden Betreibungsbeamten vom Staat zusätzlich eine Zulage von 60 Prozent zu den ordentlichen Gebühren.

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Nachfrage nach Heimplätzen weiter ansteigen. Zudem sind die involvierten Gemeinden in diesem Bereich – insbesondere durch die neue Pflegefinanzierung – mit einem zunehmenden Kostendruck konfrontiert. Das vorgeschlagene Modell trägt dazu bei, dass die Leistungen in Zukunft effizienter erbracht und der Bedarf an neuen Heimplätzen gesenkt werden kann. Der zukünftige Investitionsbedarf in neue Heimplätze wird sich wesentlich verringern. Beim laufenden Betrieb können dank einer besseren Koordination und Effizienzgewinnen in der Verwaltung Einsparungen erzielt werden. Gleichzeitig steigen jedoch die Ausgaben durch die Ausweitung des Leistungsangebotes (Prävention und Case Management). Es wird insgesamt von einem unveränderten Personalbedarf ausgegangen.

b) Kind, Jugend, Familie und Integration

Mütter-/Väter- und Jugend-/Familienberatung: Bereits heute bestehen zwei regionale Beratungsstellen (Mütter- und Väterberatung Region Luzern, CONTACT Jugend- und Familienberatung), denen jedoch nur ein Teil der fünf involvierten Gemeinden angehören. Im Zuge einer verstärkten Kooperation sollen die regionalen Beratungsstellen in den MZGV integriert werden und neu für die Mütter-/Väterberatung sowie Jugend-/Familienberatung aller MZGV-Gemeinden zuständig sein. Weiterhin sollen auch Gemeinden der Region Luzern, die nicht dem MZGV angehören, Leistungen der regionalen Beratungsstellen beziehen können (auf Basis von Leistungsvereinbarungen).

FÜR DIE FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG WIRD FLÄCHENDECKEND DAS SYSTEM DER BETREUUNGSGUTSCHEINE EINGEFÜHRT.

Familienergänzende Kinderbetreuung: Für alle Gemeinden der Stadtregion werden Betreuungsgutscheine gemäss dem heutigen System und dem finanziellen Umfang der Stadt Luzern eingeführt.⁴² Dies ist zum einen mit einem höheren Personalbedarf und wesentlichen Mehrausgaben verbunden. Zum anderen trägt dieses System jedoch zur Förderung des Mittelstandes bei, intensiviert den Wettbewerb unter den Anbietern und wird darum als wichtiger Standort- und Attraktivitätsfaktor angesehen, den es im Zuge einer verstärkten Kooperation zu erhalten bzw. zu verstärken gilt.

Integration: Je nach Gemeinde bestehen heute unterschiedliche Initiativen und Angebote, um die Integration der Migrationsbevölkerung zu fördern (z.B. über fachliche und finanzielle Unterstützung von Integrationsprojekten oder über das Anbieten von Deutschkursen). Zur Unterstützung des interkulturellen Zusammenlebens innerhalb der Stadtregion soll das sehr heterogene Leistungsangebot über die ganze Stadtregion hinweg auf den Standard von Luzern und Kriens angehoben und die Netzwerke im Integrationsbereich ausgebaut werden. Der MZGV koordiniert das Angebot und setzt einheitliche Standards. Es ist von einem Mehrbedarf an Personal sowie von Mehrausgaben auszugehen.

⁴² Nach Luzern wird das System 2011 auch in Kriens eingeführt, und Emmen entscheidet im Laufe von 2011 über die Einführung von Betreuungsgutscheinen.

5.3.5 BILDUNG, KULTUR, SPORT & FREIZEIT

a) Musikschule

Die Leitung der Musikschule wird dem MZGV übertragen und eine gemeinsame, paritätisch zusammengesetzte Musikschulkommission eingesetzt. Die Erteilung des Musikunterrichts findet jedoch nach wie vor an den bestehenden, dezentralen Standorten (musikschuleigene Räume und Schulanlagen) statt. Die aktuellen Unterrichtsangebote (Grundschule, Gruppenunterricht, Einzelunterricht, Chöre und Orchester) bleiben allen Kindern zugänglich.

WÄHREND DIE VOLKSSCHULE IN DER KOMPETENZ DER GEMEINDEN VERBLEIBT, WIRD DIE MUSIKSCHULE DEM MZGV ÜBERTRAGEN.

Durch eine verstärkte Kooperation können Unterrichtsziele und Unterrichtsentwicklung gemeinsam realisiert und Synergien bei den zentralen Diensten (insbesondere im Bereich Qualitätsmanagement) genutzt werden. Auf den Personalbedarf wird sich die Kooperation jedoch kaum auswirken, allerdings könnten Pensenschwankungen in einer grösseren Organisation besser abgedeckt werden. Zudem verfügen heute zahlreiche Lehrpersonen in mehreren Gemeinden über separate Kleinpensen und sind somit für verschiedene Arbeitgeber tätig. Mit einer verstärkten Kooperation wird eine Vereinfachung erreicht, indem diese Lehrpersonen nur noch einen Arbeitgeber haben.

b) Kultur

Im Kulturbereich besteht die Rolle der öffentlichen Hand insbesondere in der Förderung des kulturellen Schaffens: Die Leistungen werden primär durch Dritte erbracht, während die öffentliche Hand diese Leistungen finanziell unterstützt (sog. Beitragswesen). Daneben stellt die öffentliche Hand Räumlichkeiten für kulturelle Zwecke zur Verfügung. Kulturelles Schaffen von lokaler Bedeutung wird heute von den Gemeinden unterstützt, solches von regionaler Bedeutung zusätzlich von der Regionalkonferenz Kultur (RKK).

DIE REGIONALE KULTURFÖRDERUNG WIRD DEM MZGV ÜBERTRAGEN, WÄHREND DIE KOMMUNALE KULTURFÖRDERUNG BEI DEN EINZELNEN GEMEINDEN VERBLEIBT.

Im Zuge einer verstärkten Kooperation soll die regionale Kulturförderung dem MZGV übertragen werden, die kommunale Kulturförderung hingegen bei den Gemeinden verbleiben. Mit der Delegation der regionalen Kulturförderung ist die Mitgliedschaft der Gemeinden in der RKK bzw. das Konstrukt der RKK zu überdenken.

Innerhalb des MZGV wird eine Kulturfachstelle geschaffen, die für die regionale Kulturförderung, gemeinsame und übergeordnete Aufgaben sowie zur Koordination der übrigen Aktivitäten zuständig ist. Gleichzeitig wird ein lokal und regional verankertes, paritätisch zusammengesetztes Beurteilungs- bzw. Fachgremium für die Vergabe der Mittel eingesetzt.

Das Kulturangebot soll sowohl auf das lokale und regionale als auch auf das internationale Publikum ausgerichtet werden. Vor diesem Hintergrund sind sowohl die Höhe der Beiträge im Bereich der Dorf- und Stadtteilkultur (aktuell ca. 0.4 Mio. CHF) als auch die finanziellen Beiträge an Kulturschaffende und -institutionen (aktuell ca. 20.7 Mio. CHF, davon 95% Anteil Stadt Luzern) beizubehalten. Mit den Beiträgen ist die Unterstützung der lokalen Vereine ▶



KRIENS



bzw. des kulturellen Schaffens in allen Gemeinden zu gewährleisten. Zudem wird eine Angleichung der Kriterien bei der Mittelvergabe angestrebt.

Verschiedene Finanzierungsmechanismen im Kulturbereich (RKK, städtische Billettsteuer, gegebenenfalls Zweckverband für die Finanzierung grosser Kulturbetriebe) bedürfen im Falle einer Delegation der Kulturförderung an den MZGV einer Neuregelung. Bei gleichbleibender kantonaler Beteiligung hätte eine gleichmässige Finanzierung nach Köpfen eine Entlastung der Stadt und eine Mehrbelastung der anderen Gemeinden zur Folge. Insgesamt birgt eine Harmonisierung der Leistungen im Kulturbereich das Risiko einer Kostensteigerung (Angleichung nach oben).

c) Sport

Analog zur Kultur tritt die öffentliche Hand im Sportbereich weniger als Leistungserbringerin auf, sondern unterstützt vorwiegend Dritte (z.B. Sportvereine), die Leistungen im öffentlichen Interesse erbringen (Stichwort Beitragswesen). Im Sportbereich nimmt zudem das Zurverfügungstellen von Anlagen (v.a. Nutzung von Schulanlagen in Randzeiten) eine wichtige Rolle ein.

FÜR DIE UNTERSTÜTZUNG DER SPORTVEREINE SIND WEITERHIN DIE EINZELNEN GEMEINDEN ZUSTÄNDIG.

Während die Eigentümerkompetenz der Anlagen sowie die Vereinsunterstützung (Beitragswesen) bei den Gemeinden bleiben, wird auf operativer Ebene (Anlagenmanagement) eine verstärkte Kooperation angestrebt. Eine zentrale Stelle innerhalb des MZGV ist zukünftig für das gemeindeübergreifende Anlagen-Management – Planung, Bau, betrieblicher und baulicher Unterhalt sowie Bewirtschaftung – zuständig.⁴³ Dabei soll das dezentrale Angebot an Anlagen, wie dies bereits heute der Fall ist, beibehalten werden.

Durch eine verstärkte Kooperation können effektivere Strukturen geschaffen werden: Nutzer profitieren von einer Anlaufstelle, welche die Benutzung aller Anlagen auch bei Engpässen und in Ausnahmesituationen (Sanierungen etc.) koordiniert.

Die gemeinsame Realisierung neuer Anlagen wird jedoch nur bedingt erleichtert, da die Anlagen im Eigentum der einzelnen Gemeinden verbleiben.

5.3.6 VERKEHR, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG

Im Bereich Verkehr, Umweltschutz und Raumordnung werden in erster Linie die operativen Aufgaben an den MZGV delegiert, strategische Aufgaben sollen hingegen in der Zuständigkeit der einzelnen Gemeinden verbleiben.

Verkehr & Infrastrukturen

Die Tiefbauinfrastrukturen verbleiben im Zug einer verstärkten Kooperation im Eigentum der einzelnen Gemeinden. Denn mit einem Transfer dieser Infrastrukturen an den MZGV würden die Gemeinden schätzungsweise 40 bis 50% ihrer Vermögenswerte aus den Händen geben, was politisch als nicht erwünscht erachtet wird. Die operativen Aufgaben – Betrieb und Unterhalt der Infrastrukturbauten – werden hingegen weitgehend an den MZGV delegiert.

Durch diese Trennung der operativen (MZGV als Leistungserbringer) und strategischen Ebene (fünf Gemeinden als Eigentümer) wird ein heikles Gebilde geschaffen. Die komplexe Aufgabenteilung zwischen MZGV und Gemeinden führt zu zahlreichen neuen Schnittstellen, eine klare Kompetenz-/Aufgabenregelung ist unabdingbar.

⁴³ Das gemeindeübergreifende Anlagenmanagement beschränkt sich auf reine Sportanlagen. Bei Sportanlagen, die an Schulinfrastrukturen gekoppelt sind, ist eine enge Absprache mit den Gemeinden erforderlich (das Management der Schulanlagen wird nicht an den MZGV delegiert).

BETRIEB UND UNTERHALT DER INFRASTRUKTURBAUTEN WERDEN DEM MZGV ÜBERTRAGEN, WÄHRENDDEM DAS EIGENTUM BEI DEN GEMEINDEN VERBLEIBT.

a) Strassen, Wege und Plätze

Die Planung und Netzbewirtschaftung sowie der betriebliche Unterhalt von Gemeinde-, Kantonsstrassen und Velowegen (z.B. Schneeräumung) werden intern bzw. vom MZGV selbst erbracht, während der entsprechende bauliche Unterhalt sowie der Neubau von Gemeinde- und Kantonsstrassen (nach Bedarf) an externe Auftragnehmer vergeben werden. Neben einem zentralen Werkhof-Standort sind zwei bis drei dezentrale Stützpunkte vorgesehen.

Der MZGV soll auch – gestützt auf einen Leistungsauftrag des Kantons – die Verantwortlichkeit für die Kantonsstrassen in der gesamten Stadtregion übernehmen. Dadurch könnte der Gestaltungsspielraum des MZGV bzw. der kooperierenden Gemeinden ausgeweitet werden.

Eine verstärkte Kooperation ermöglicht ganzheitlichere Lösungen. Zudem werden durch die grösseren Strukturen eine stärkere Spezialisierung und höhere Professionalität in Planung und Betrieb gefördert, allerdings nimmt dadurch auch die Komplexität der Abläufe zu. Grössenvorteile lassen sich sowohl bei den operativen Tätigkeiten als auch bei der Beschaffung nutzen (gilt auch für nachfolgende Bereiche).

b) Siedlungsentwässerung

Der Betrieb und Unterhalt der kommunalen Netze und Abwasseranlagen werden dem MZGV übertragen, die Infrastruktur bleibt hingegen bei den bisherigen Eigentümern (Gemeinden). Die Gebühren werden zwischen den Gemeinden angeglichen. Für das Verbandsnetz und die ARA ist – analog zu heute – der REAL zuständig.

c) Friedhof- und Bestattungswesen

Das Friedhof- und Bestattungswesen wird gesamthaft an den MZGV übertragen. Die Friedhofsverwaltung wird zentralisiert und die Bewirtschaftungsstützpunkte auf drei bis vier konzentriert (analog zu Werkhöfen). Die bestehenden, dezentralen Friedhofstandorte werden weitergeführt. Es wird eine weitgehende Kostendeckung angestrebt, die nebst Synergiegewinnen bei der Verwaltung über eine Angleichung und Erhöhung der Gebühren / Konzessionen erreicht werden soll.

Planung

Um die zukünftigen Herausforderungen bzw. den wachsenden Nutzungs- und Siedlungsdruck zu bewältigen, stehen die Gemeinden (unabhängig von einer verstärkten Kooperation) unter Druck, im Planungsbereich (Raumentwicklungs-, Umwelt- und Energiepolitik) ein hohes Leistungsniveau zu gewährleisten. Dies stärkt die Ausstrahlungskraft und Standortqualität der Stadtregion, führt jedoch zu gewissen Mehrausgaben.

Auch im Planungsbereich beschränkt sich die Kooperation jedoch mehrheitlich auf die operativen Aufgaben, während für die strategischen Aufgaben weiterhin die einzelnen Gemeinden zuständig sind.

BEI DER PLANUNG (RAUMENTWICKLUNGS-, UMWELT- UND ENERGIEBEREICH) IST EIN HOHES LEISTUNGSNIVEAU ZU GEWÄHRLEISTEN. DA DIE STRATEGISCHEN KOMPETENZEN BEI DEN GEMEINDEN VERBLEIBEN, BLEIBT DER MEHRGEWINN EINER VERSTÄRKTEN KOOPERATION JEDOCH BESCHRÄNKT.

d) Raumentwicklung

Im Bereich Raumentwicklung verbleiben die strategischen Kompetenzen (Kompetenz zum Beschluss von Richt- und Nutzungsplanungen) bei den Gemeinden, währenddem die operativen Aufgaben an den MZGV übertragen werden. Analog zu heute werden dabei die Planung / Projektierung (Stadtentwicklungskonzepte, Richtplanung, Nutzungsplanung, Sondernutzungsplanung) und grössere Anpassungen extern vergeben. Der MZGV kümmert sich um die Steuerung und Begleitung der extern vergebenen Projekte sowie um kleinere Anpassungen. Dabei orientiert sich der MZGV insgesamt am Leistungsangebot der Stadt Luzern, die in diesem Bereich tendenziell über einen höheren Spezialisierungsgrad und ein grösseres Erfahrungswissen (z.B. betreffend Umnutzung von Gebieten, zur Verdichtung oder bei Gesamtverkehrskonzepten) verfügt. Ebenfalls vertritt der MZGV die Gemeinden fachlich bei LuzernPlus.

Gewisse Synergien können auf operativer Ebene genutzt werden. Durch eine koordiniertere, grenzübergreifende Planung und Entwicklung der Stadtregion werden ganzheitlichere Lösungen gefördert. Dass jedoch die entsprechende politische Beschlussfassung weiterhin bei den Gemeinden verbleibt, verunmöglicht grössere Synergien und erschwert eine einheitliche Umsetzung.

e) Energiepolitik⁴⁴ und Natur-/Umweltschutz

Dem MZGV werden die operativen bzw. Planungsaufgaben im Bereich der Energiepolitik sowie im Natur-, Landschafts- und Umweltschutzbereich übertragen. Im Zuge der verstärkten Kooperation wird das Stadtluzerner Leistungsangebot (z.B. Energiestadt, Energieförderung, Energieplanung) auf alle Gemeinden ausgeweitet, da in diesen Bereichen – verglichen mit anderen Stadtregionen – Aufholbedarf besteht. Allerdings ist zu beachten, dass strategische Fragen nach wie vor von den einzelnen Gemeinden beschlossen werden, wodurch eine einheitliche Umsetzung erschwert wird.

f) Baubewilligungswesen

Beim Baubewilligungswesen wird der gesamte Bereich an den MZGV übertragen. Dies führt zu einer Angleichung der Baubewilligungspraxis, was zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes beiträgt. Über eine verstärkte Kooperation können Synergien und eine grössere Erfahrung bei der Bearbeitung von Baubewilligungen genutzt werden. Über die Baubewilligungsgebühren, die über die gesamte Stadtregion hinweg angeglichen werden, wird eine weitgehende Kostendeckung angestrebt.

5.4 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Im Szenario „Verstärkte Kooperation“ ergeben sich finanzielle Veränderungen. Dafür sind sowohl Szenario-abhängige als auch Szenario-unabhängige Faktoren verantwortlich. Um die finanziellen Auswirkungen einer verstärkten Kooperation zwischen den beteiligten Gemeinden der Stadtregion Luzern gesondert ausweisen zu können, berücksichtigen die Schätzungen nur die Szenario-abhängigen Faktoren. Diese beeinflussen dabei die finanziellen Auswirkungen der verstärkten Kooperation.⁴⁵

DURCH EINE VERSTÄRKTE KOOPERATION KÖNNEN SYNERGIEN GENUTZT WERDEN, GLEICHZEITIG ERHÖHT SICH JEDOCH DER KOORDINATIONSAUFWAND.

⁴⁴ Ohne Bereich Energieversorgung.

⁴⁵ Die Szenario-abhängigen Auswirkungen auf die Investitionen sowie die Umstellungskosten bzw. -investitionen wurden nicht vertieft untersucht und sind in den Schätzungen folglich nicht berücksichtigt.

a) Kostensenkende Faktoren

Auf der einen Seite können Kooperationen unter Gemeinden in verschiedenen Formen Synergieeffekte auslösen, die zu tieferen Kosten führen. Hauptsächlich sind dies Einsparungen auf operativer Ebene aufgrund von Grössenvorteilen, wonach grössere Leistungseinheiten effizienter und kostengünstiger arbeiten (z.B. durch gemeinsamen Einkauf oder grössere Projektvolumen). Zudem ist es möglich, dass sich der intensivere Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den Gemeinden positiv auf die Qualität der öffentlichen Leistungen auswirkt. Auf strategischer Ebene können grundsätzlich Synergien aus einer verbesserten Koordination unter den beteiligten Gemeinden erwartet werden. Diese sind allerdings weitaus schwieriger zu quantifizieren als Synergieeffekte auf operativer Ebene.

b) Kostentreibende Faktoren

Auf der anderen Seite ergeben sich durch die verstärkte Kooperation auch kostentreibende Faktoren. Denn eine intensivere Kooperation bedeutet in der Regel auch ein erhöhter Bedarf an Informationen, Überwachung und Koordination innerhalb der Verwaltungen. Unter Umständen führt die Harmonisierung des quantitativen und qualitativen Leistungsniveaus zu zusätzlichen Kosten für einzelne Gemeinden.

c) Ergebnis

Die folgende Tabelle zeigt die Schätzungen der einzelnen Fachgruppen pro Politikbereich. Die finanziellen Veränderungen sind Netto-Grössen, d.h. sie fassen die jeweiligen kostensenkenden und -erhöhenden Effekte zusammen. Für jeden Politikbereich wurde sowohl die minimale als auch die maximale Veränderung abgeschätzt. ▶

Tabelle 8: Effekte auf laufende Netto-Ausgaben im Szenario „Verstärkte Kooperation“ (Berechnungsgrundlage 2009)

Bereiche	Geschätzte Veränderungen* in Mio. CHF		
	Max.	Mittelwert	Min.
1 Politische Strukturen	0.0	0.0	0.0
2 Steuern und Finanzen	-0.9	-0.2	+0.5
3 Wirtschaft und Tourismus	0.0	0.0	0.0
4 Allgemeine Verwaltung ⁴⁶	-0.4	-0.3	-0.1
5 Soziale Wohlfahrt ⁴⁷	+2.6	+2.85	+3.1
6 Gesundheit ⁴⁸	-1.0	-0.6	-0.2
7 Bildung ⁴⁹	0	+1.0	+2.0
8 Sport, Kultur und Freizeit ⁵⁰	0.0	0.0	0.0
9 Verkehr und Infrastrukturen ⁵¹	-2.0	-1.0	0
10 Raumplanung und Umwelt ⁵²	+2.0	+3.5	+5.0
Total	+0.3	+5.3	+10.3
Anteil am Gesamtaufwand der beteiligten Gemeinden, in % (2009)	0.03%	0.51%	1.00%

*(+) Mehr-Nettoausgaben, (-) Minder-Nettoausgaben

Insgesamt ergibt sich für das Szenario „Verstärkte Kooperation“ ein geschätzter Mehraufwand von CHF +0.3 bis +10.3 Mio. pro Jahr. Gemessen am Gesamtaufwand der beteiligten Gemeinden von rund CHF 1'031 Mio. (2009) entspricht dies einem Mehraufwand von 0.03% bis 1.00%. Die Veränderungen fallen je nach Politikfeld unterschiedlich aus.

46 Teilbereiche: Personal (ohne Berücksichtigung allfälliger Auswirkungen eines Lohnangleichs), Informatik, Bürgerrechtswesen, Einwohnerdienste, Zivilstandswesen, Betreuungswesen, Teilungswesen, Feuerwehr (Variante Lösch-Pikett bleibt bei Polizei).

47 Teilbereiche: Sozialamt; Arbeitsamt und AHV-Zweigstelle; Vormundschaftswesen; Kind, Jugend Familie und Integration.

48 Teilbereiche: Heime, Spitex.

49 Teilbereiche: Volksschule, Betreuung, Musikschule.

50 Teilbereiche: Kultur, Sport und Freizeit.

51 Teilbereiche: Strassen, Wege & Plätze; öffentlicher Verkehr; Wasserversorgung; Siedlungs-entwässerung; Friedhof- und Bestattungswesen.

52 Teilbereiche: Natur- und Umweltschutz; Energiepolitik; Raumentwicklung; Baubewilligungswesen.

- ▶ **Politische Strukturen:** Der Ressourcenbestand bleibt gesamthaft unverändert, weil eine verstärkte Kooperation primär zu einer Umverteilung der Ressourcen weg von den Gemeinden hin zum MZGV führt.
- ▶ **Steuern und Finanzen:** Bei den Steuern und Finanzen kommt es auf personeller Ebene primär zu einer Umverteilung von den Gemeinden hin zum MZGV, der Personalbedarf bleibt insgesamt jedoch ungefähr analog zu heute. Ressourcen können besser koordiniert werden, bei der Versicherungsverwaltung lässt sich die Verhandlungsmacht gegenüber den Versicherungen steigern. Im Bereich Reinigung und Unterhalt können durch die gemeindeübergreifende Organisation und Optimierung Personalressourcen eingespart werden.
- ▶ **Wirtschaft & Tourismus:** keine finanziellen Auswirkungen.
- ▶ **Allgemeine Verwaltung:** Bei der Informatik können durch Standardisierung und Zentralisierung Grössenvorteile genutzt und dadurch Einsparungen erzielt werden. Zudem lassen sich beim Betreuungswesen Synergien nutzen und entsprechend Personal ein sparen, überdies wird mit Mehreinnahmen durch die Abschaffung des Sportelsystems gerechnet.
- ▶ **Soziale Wohlfahrt:** Die Einführung eines einheitlichen Systems bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, das sich am heutigen System der Stadt Luzern (Betreuungsgutscheine) orientiert, ist mit wesentlichen Mehrausgaben verbunden. Bei der Mütter-/Väter- und Jugend-/Familienberatung sind keine finanziellen Veränderungen zu erwarten. Im Bereich Integration ist wegen des Ausbaus des Leistungsangebotes mit (personellem) Mehraufwand zu rechnen.
- ▶ **Gesundheit:** Im Bereich Heime wird es dank einer besseren Koordination und Effizienzgewinnen in der Verwaltung zu Einsparungen kommen. Jedoch steigen die Ausgaben im Bereich Spitex durch die Ausweitung des Leistungsangebotes (Prävention und Case Management) entsprechend an. In den Berechnungen nicht berücksichtigt sind die Auswirkungen auf den Investitionsbedarf: Es wird erwartet, dass der Bedarf an neuen Heimplätzen durch die Einführung eines integrierten Modells abnimmt und dadurch die entsprechenden Investitionskosten deutlich gesenkt werden können.
- ▶ **Bildung:** Bei der Musikschule können Synergien bei den zentralen Diensten (insbesondere im Bereich Qualitätsmanagement) genutzt werden, die jedoch durch den zusätzlichen Koordinationsbedarf überkompensiert werden. Auf den Personalbedarf wird sich die Kooperation folglich kaum auswirken.
- ▶ **Kultur, Sport & Freizeit:** Im Kultur- und Sportbereich können auf operativer Ebene Effizienzgewinne erzielt werden, die jedoch durch den zusätzlich entstehenden Koordinationsaufwand wieder kompensiert werden.
- ▶ **Verkehr und Infrastrukturen:** Zum einen können bei den operativen Tätigkeiten dank Synergien Einsparungen erzielt werden (v.a. bei zentralen Diensten, Reduktion Werkhofstandorte, gepoolte Nachfragemengen etc.). Zudem ergeben sich aus einer Gebührenanpassung / -erhöhung beim Friedhof- und Bestattungswesen Mehreinnahmen. Zum anderen werden jedoch durch den Aufbau von Doppelstrukturen (MZGV bei gleichzeitigem Erhalt von Fachkompetenz pro Gemeinde) Mehrausgaben verursacht.
- ▶ **Raumplanung und Umwelt:** Die Ausweitung des Stadtluzerner Leistungsangebots auf die gesamte Stadtregion, der Aufbau von Doppelstrukturen (MZGV bei gleichzeitigem Erhalt von Fachkompetenz pro Gemeinde) sowie ein zusätzlicher Koordinationsaufwand (fünf politische Behörden, MZGV) führen zu wesentlichen Mehrausgaben. Mehreinnahmen resultieren hingegen aus einer Erhöhung der Baubewilligungsgebühren.

5.5 AUSWIRKUNGEN AUF DIE WEICHEN FAKTOREN

Die Auswirkungen des Szenarios „Verstärkte Kooperation“ auf die „weichen Faktoren“ wird anhand der Kategorisierung, wie sie in Kapitel 3.3 entwickelt wurde, vorgenommen.

DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE „WEICHEN FAKTOREN“ SIND GERING. ALLERDINGS WIRD DIE „EMOTIONALE NÄHE“ EINGESCHRÄNKT: DENN EIN MZGV IST TENDENZIELL WEIT WEG VON DER BEVÖLKERUNG UND BEI SACHFRAGEN WIRD DIE BETROFFENHEIT DER EINZELNEN WENIGER BERÜCKSICHTIGT.

(Persönliche) Identität: Die Bildung eines MZGV hat keinen Einfluss auf Faktoren der (persönlichen) Identität. Gemeindebezeichnung, Wappen und Strassennamen bleiben unverändert. Auch die Traditionen und Feste sind nicht betroffen. Die Volksschule als identitätsstiftende Organisation ist nicht Teil des MZGV.

Leben in der Gemeinschaft: Der MZGV verändert das soziale Zusammenleben in den Quartieren kaum. Auch die finanzielle Unterstützung der Sportvereine verbleibt bei den Gemeinden. Allenfalls kann das Vereinsleben von einer verbesserten Koordination beim Bau und Unterhalt von Sport- und anderen öffentlichen Anlagen profitieren.

Emotionale Nähe: Jene Aufgabenbereiche, die vom MZGV erfüllt werden, entziehen sich der Selbstbestimmung der einzelnen Gemeinde. Entsprechend haben die Gemeinden in diesen Bereichen keine Möglichkeit mehr, den individuellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Aus Sicht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der einzelnen Gemeinden findet dadurch ein Verlust demokratischer Kontrolle statt. Hingegen verändern sich die Möglichkeiten zur Mitwirkung in den Behörden gegenüber dem heutigen Zustand kaum, da die Zahl der entsprechenden Posten erhalten bleibt. Dementsprechend hat die Bildung des MZGV mindestens bei den politischen Behörden keinen Einfluss auf das Milizprinzip. In den Aufgabenbereichen, die in den MZGV eingebracht werden, ist bei der Verwaltung eine Professionalisierung – im Sinne einer vollamtlichen Aufgabenerledigung – zu erwarten. Im Szenario „Verstärkte Kooperation“ bleiben die fünf Gemeinden erhalten, sodass dieses Szenario weniger Angst vor Neuem bzw. vor Veränderung weckt als ein vollständiger Zusammenschluss der fünf Gemeinden.

Image: Im Szenario „Verstärkte Kooperation“ bleiben die fünf Gemeinden bestehen. Gerade Aussenstehende werden die Gemeinden weiterhin unterschiedlich wahrnehmen, sodass sich das Image der einzelnen Gemeinde nicht verändert.

5.6 ZWISCHENFAZIT SZENARIO „VERSTÄRKTE KOOPERATION“

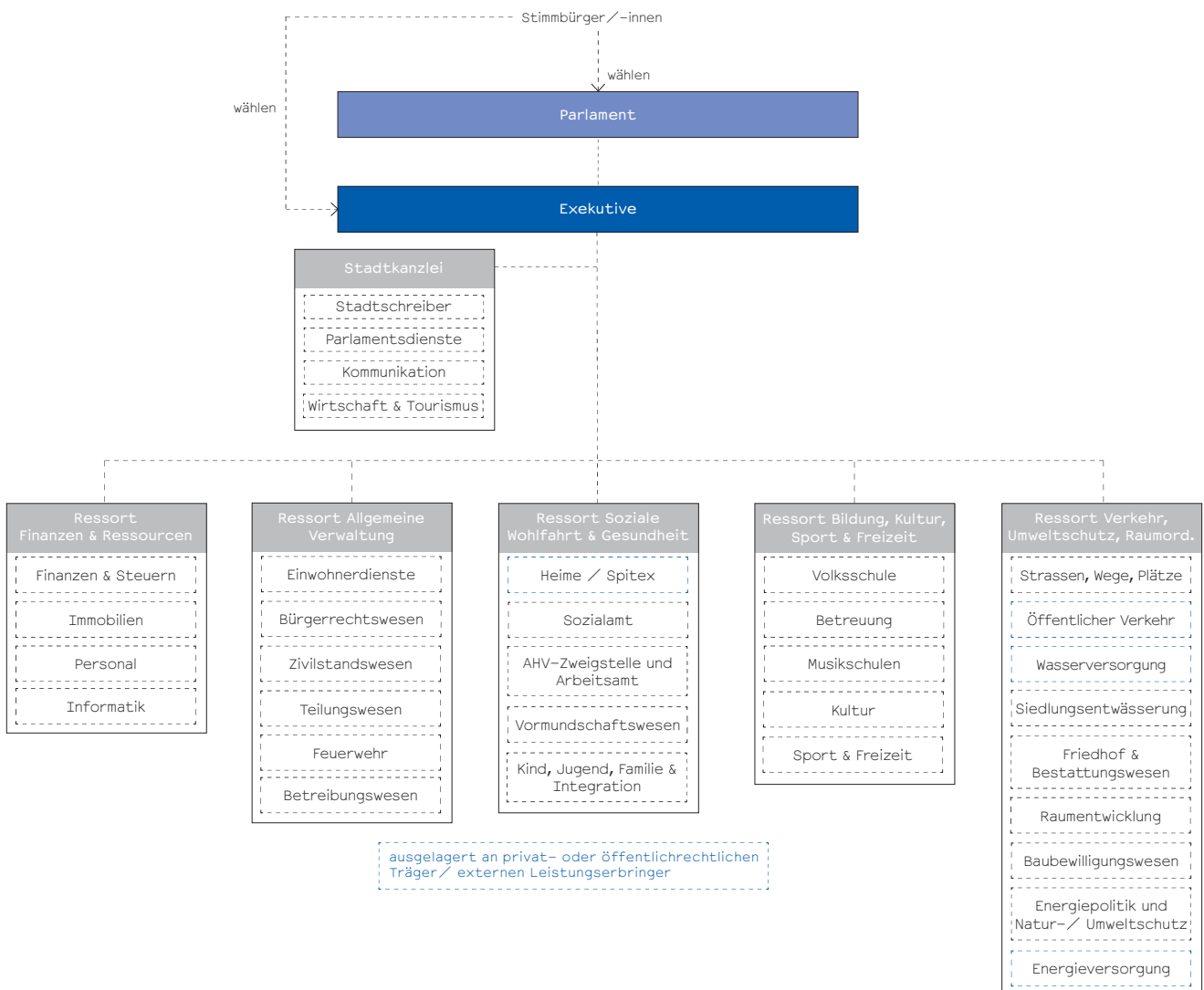
Mit der Schaffung eines MZGV wird das Ziel verfolgt, eine verbindlichere, übersichtlichere und effizientere Kooperation zwischen den Gemeinden zu erreichen. Die Abklärungen haben zum einen gezeigt, dass sich über einen MZGV die Koordination unter den Gemeinden verbessern und Synergien nutzen lassen. Zum anderen wurde jedoch deutlich, dass eine verstärkte Kooperation über einen MZGV zu neuen Schnittstellen und damit zu zusätzlichem Koordinationsaufwand führt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass dem MZGV in erster Linie operative Bereiche delegiert werden, während die entsprechenden strategischen Kompetenzen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden verbleiben. Falls dem MZGV jedoch auch strategische Kompetenzen übertragen würden, führte dies zu einer Aushöhlung der Souveränität der bestehenden Gemeinden und indirekt zu einer vierten Staatsebene – ein Modell, das von der Projektsteuerung bewusst nicht weiterverfolgt wurde.

6 SZENARIO „FUSION“

Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um Vorschläge der Projektsteuerung, die den aktuellen Stand der bisherigen Überlegungen wiedergeben. Im Rahmen der nächsten Projektphase (Ausarbeitung Fusionsvereinbarung) gilt es, diese Vorschläge zu vertiefen und zu konkretisieren.

6.1 GRUNDIDEE

Abbildung 10: Mögliche Organisation fusionierte Stadt



Bei einer Fusion schliessen sich die involvierten Gemeinden zu einem neuen Gemeinwesen zusammen. Dabei handelt es sich nicht um eine Eingemeindung einzelner Gemeinden in die Stadt Luzern, sondern es soll ein neues Gemeinwesen entstehen.

Da eine Fusion das Gemeinwesen als Ganzes umfasst, sind sämtliche Politikfelder betroffen.

MIT DER FUSION ENTSTEHT EIN NEUES GEMEINWESEN: ES WERDEN NEUE STRUKTUREN GESCHAFFEN UND NICHT DAS ORGANISATIONS-MODELL EINER BISHERIGEN GEMEINDE ÜBERNOMMEN.

6.2 BESCHREIBUNG DER QUERSCHNITTSBEREICHE

6.2.1 POLITISCHE STRUKTUREN

a) Parlament

Das Parlament besteht aus 60 Parlamentarierinnen und Parlamentariern, welche im Proporzverfahren gewählt werden. Es werden fünf Wahlkreise gebildet, die von der Bevölkerungszahl her nicht zu unterschiedlich sein sollen.⁵³ Die bestehenden Gemeindegrenzen eignen sich daher nur teilweise. Möglich wäre die folgende Einteilung: Kriens, Stadt Luzern (westlich der Reuss bzw. See), Stadt Luzern (östlich der Reuss bzw. See), Ebikon/Adligenswil und Emmen. Der Wahlkreis Ebikon/Adligenswil verfügt allerdings mit dieser Grenzziehung immer noch über relativ wenige Stimmberechtigte. Durch die Einteilung in Wahlkreise werden Sitzgarantien für die Gebiete der alten Gemeinden gewährleistet. Eine genaue Einteilung ist im Fusionsvertrag zu regeln.

FÜR DIE FUSIONIERTER STADT SIND EIN 60-KÖPFIGES PARLAMENT UND EIN FÜNFKÖPFIGER STADTRAT VORGESEHEN. FÜR DIE WAHL DES PARLAMENTS WERDEN FÜNF WAHLKREISE GESCHAFFEN UND DADURCH SITZGARANTIE FÜR DIE GEBIETE DER ALTEN GEMEINDEN GEWÄHRLEISTET.

Das Parlament bestimmt pro Direktion eine ständige parlamentarische Kommission. Damit bestehen fünf Kommissionen. Dem Parlament stehen die Parlamentsdienste, dotiert mit rund vier Vollzeitstellen, zur Seite. Die Parlamentsdienste werden als Teil der Verwaltung geführt. Aufgrund der Erhöhung der Anzahl Sitze können die Sitzungen nicht im Rathaus in Luzern stattfinden. Als Alternativen bieten sich bspw. der Kantonsratssaal oder das Seminar-, Kultur- und Kongresszentrum Gersag in Emmenbrücke oder der Pilatussaal in Kriens an.

b) Exekutive

Die Exekutive der fusionierten Stadt besteht aus fünf vollamtlichen Mitgliedern. Dies entspricht dem Aufbau bei der kantonalen Verwaltung und wird als effizienteste (Nutzung von Synergien) und kostengünstigste Lösung angesehen.

Die Exekutive wird im Majorz in einem Wahlkreis gewählt. Das Präsidium soll in einer

⁵³ Es ist darauf hinzuweisen, dass für die Bildung von Wahlkreisen zur Wahl der kommunalen Legislative eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene (Stimmrechtsgesetz) geschaffen werden müsste.

Chargenwahl bestimmt werden. Im Übrigen konstituieren sich die Mitglieder der Exekutive selbst. Sitzgarantien für einzelne Gebiete bestehen nicht.

c) Stadtkanzlei

Die Stadtkanzlei unter der Leitung des Stadtschreibers dient als zentrale Stabsstelle und umfasst insbesondere die Parlamentsdienste sowie den Bereich Kommunikation. Sie unterstützt den Stadtrat und das Parlament und erbringt zudem Dienstleistungen für die Verwaltung.

Der Bereich Kommunikation ist zuständig für die interne und externe Kommunikation der Exekutive und Verwaltung. Er stellt eine professionelle und transparente Kommunikation sowohl gegenüber der Bevölkerung als auch den Mitarbeitenden sicher.

NEBST INITIATIVE UND REFERENDUM STEHT DER BEVÖLKERUNG AUCH EINE VOLKSMOTION ZUR VERFÜGUNG.

d) Volksrechte

Für die Einreichung einer Initiative bzw. das Ergreifen des Referendums sind 1'000 gültige Unterschriften notwendig. Weiter wird der Bevölkerung das Instrument der Volksmotion zur Verfügung stehen, um die Regierung zu beauftragen, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten oder eine bestimmte Massnahme im Kompetenzbereich des Parlamentes bzw. der Stimmberechtigten zu ergreifen. Das heute in Luzern und Kriens bestehende konstruktive Referendum könnte auf die gesamte neue Gemeinde ausgeweitet werden.

e) Grundsätze der Gemeindeordnung

Die Exekutive wird soweit möglich durch Kompetenzdelegation gestärkt. Insbesondere werden die Finanzkompetenzen der Exekutive an die neue Gemeindegrösse angepasst. Die Ausgestaltung der Gemeindeorganisation orientiert sich an den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

ZUR ERARBEITUNG DER ZUKÜNFTIGEN GEMEINDEORDNUNG WIRD EIN UNABHÄNGIGES, VOM VOLK GEWÄHLTES GREMIUM (VERFASSUNGSRAT ODER SPEZIALKOMMISSION) EINGESETZT.

f) Übergangsregelungen

Die Grundzüge der politischen Strukturen werden in einem Fusionsvertrag geregelt. Dieser umfasst insbesondere die folgenden Punkte:

- ▶ Fusionsentscheid der fünf Gemeinden
- ▶ Grundsatz der Gründung einer neuen Gemeinde
- ▶ Zeitpunkt Inkrafttreten
- ▶ Evtl. Anpassung der Legislatur
- ▶ Grundzüge der Organisation
 - Parlament: Anzahl Sitze, Wahlsystem Proporz, Wahlkreise
 - Exekutive: Anzahl Mitglieder, Wahlsystem Majorz
- ▶ Wahlverfahren, Zusammensetzung und Aufgaben des Verfassungsrats oder einer entsprechenden Spezialkommission (vgl. unten)
- ▶ Bestimmung der Übergangsexekutive

- ▶ Übergangsbestimmungen (z.B. für das Rechnungswesen)
- ▶ Steuerfuss
- ▶ Notregeln für den Fall, dass eine Gemeindeordnung vom Volk abgelehnt wird

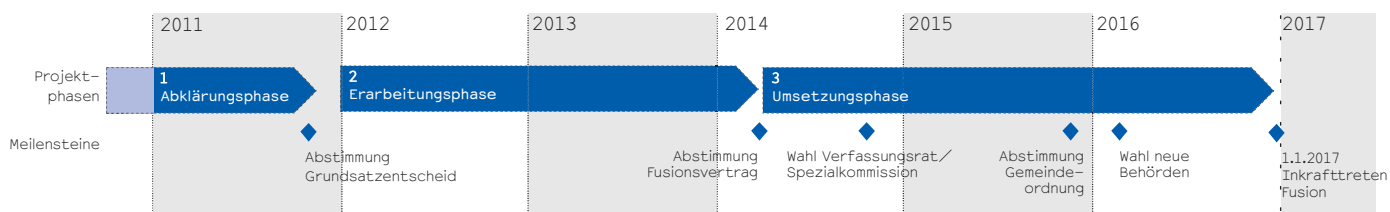
Der Fusionsvertrag sieht demnach auch ein unabhängiges, vom Volk gewähltes Gremium vor, das vor dem Inkrafttreten der Fusion für die Erarbeitung der Gemeindeordnung und weiterer Reglemente (Geschäftsordnung, Personalreglement, Organisationsreglement etc.) zuständig ist. Bei diesem Gremium kann es sich entweder um einen Verfassungsrat oder eine Spezialkommission handeln.^{54,55} Das Wahlverfahren (Volkswahl), die Form / Zusammensetzung sowie die Aufgaben dieses Gremiums sind im Fusionsvertrag zu regeln und unterliegen somit der Genehmigung durch das Stimmvolk. Die im Fusionsvertrag bestimmte Übergangsexekutive erarbeitet Vorschläge, die diesem Gremium (Verfassungsrat oder Spezialkommission) zur Debatte vorgelegt werden. Nach Verabschiedung der Gemeindeordnung durch das zuständige Gremium (Verfassungsrat oder Spezialkommission) wird sie dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Die Übergangsexekutive ist zudem befugt, während der Übergangsphase auf Exekutivenebene vorbereitende Massnahmen einzuleiten und Entscheidungen zu treffen, die für das Inkrafttreten der Fusion notwendig sind.

In der Übergangsphase ist zu beachten, dass der Verfassungsrat oder eine entsprechende Spezialkommission und die Parlamentsmitglieder neu in fünf Wahlkreisen gewählt werden müssen, bevor die Fusion formell durchgeführt wird. Die Wahlen werden von den heutigen Gemeinden bzw. von parallelen Urnenbüros für die Fusion organisiert.

Für die weiteren Projektphasen ist folgender Zeitablauf denkbar:

Abbildung 11: Meilensteine Szenario „Fusion“ bis Ende 2016 (möglicher Zeitablauf)⁵⁶



54 Bei einem allfälligen Verfassungsrat stellt sich allerdings die Frage, ob dafür auf kantonaler Ebene eine genügende gesetzliche Grundlage besteht; dies ist in der nächsten Projektphase abzuklären.

55 Der **Verfassungsrat** ist ein Sonderparlament mit dem Auftrag zur Ausarbeitung einer neuen (Kantons-)Verfassung zuhanden der Stimmberechtigten. Das Verfahren zur Wahl eines Verfassungsrates ist in den Grundzügen in der (Kantons-)Verfassung zu regeln. Die Wahl erfolgt durch die Stimmberechtigten. Nach Annahme der Verfassung löst sich der Verfassungsrat auf.

Eine **Spezialkommission** wird beauftragt, zuhanden der Exekutive oder des Parlaments den Entwurf einer neuen (Kantons-)Verfassung mit Botschaft auszuarbeiten. Das Parlament berät den Entwurf, dieser wird anschliessend den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt. Eine Spezialkommission kann sich aus parlamentarischen und / oder ausserparlamentarischen Mitgliedern zusammensetzen, welche die Vielgestaltigkeit des Gemeinwesens repräsentieren. Die Mitglieder der Spezialkommission können von der Exekutive oder vom Parlament ernannt werden. Denkbar ist auch eine Volkswahl. Massgebend für die Zuständigkeit zur Wahl ist die Rechtsordnung.

56 Zum jetzigen Zeitpunkt ist es noch nicht möglich, konkretere Aussagen über die Ausgestaltung und Organisation der nächsten Projektphase (Erarbeitungsphase) zu machen.

Wie Beispiele von anderen Fusionsprojekten zeigen, sind für die Gestaltung der Übergangsphase verschiedene Ansätze denkbar:

Beispiel Fusion Rapperswil-Jona (1.1.2007)

Zwischen dem Grundsatzentscheid (30. November 2003) und dem Inkrafttreten der Fusion (1.1.2007) amtierte eine **Behördenkonferenz** als oberstes Organ. Sie trug die Gesamtverantwortung und war zuständig für die strategischen Entscheidungen. Die Behördenkonferenz bestand aus den Mitgliedern des Stadtrats Rapperswil und des Gemeinderats Jona sowie einem Vertreter der Schulgemeinden. Eine wichtige Rolle kam zudem dem **Lenkungsausschuss** als vorbereitendes und ausführendes Gremium der Behördenkonferenz zu. In diesem Gremium waren die beiden Gemeinde- bzw. Stadtpräsidien, der Präsident der Primarschulgemeinde Jona, die Gemeindeschreiber von Rapperswil und Jona sowie der Projektleiter vertreten.

Die **neue Exekutive** wurde am 21. Mai 2006 – d.h. rund sieben Monate vor Inkrafttreten der Fusion – gewählt. Während die formelle Entscheidungskompetenz weiterhin bei der Behördenkonferenz lag, nahm die neue Exekutive bereits vor Januar 2007 eine wichtige Steuerungsfunktion wahr und wirkte aktiv bei der Vorbereitung wichtiger Geschäfte (inkl. Personalfragen) für das neue Gemeinwesen mit.

Beispiel Gemeindestrukturreform Glarus (Vereinigung von 25 zu 3 Gemeinden per 1.1.2011)

Nach dem Landsgemeindeentscheid von 2006 wurde im Rahmen der Projektorganisation unter anderem für jede künftige Gemeinde eine „Projektleitung Gemeinde“ mit einem Ausschluss eingesetzt. Der Ausschuss setzte sich aus den amtierenden Gemeindepräsidien zusammen. Die „Projektleitungen Gemeinden“ kümmerten sich um die Vorbereitungsarbeiten für die neue Gemeindeorganisation und nahmen die Interessen der künftigen Gemeinde wahr. Die Entscheidungsbefugnisse lagen aber grundsätzlich weiterhin bei den einzelnen Gemeinden. Allerdings waren grosse Investitionsvorhaben, Neuanstellungen von Personal oder Reduktionen des Gemeindesteuersatzes vorgängig durch den Regierungsrat zu bewilligen. Die drei „Projektleitungen Gemeinden“ wurden nach der Wahl der neuen Gemeindebehörden durch diese abgelöst.

Im September 2009 wurden die drei neuen Gemeindebehörden gewählt, diese nahmen ihre Arbeit am 1.1.2010 auf. Während dem ersten Halbjahr 2010 waren die alten und neuen Behörden parallel im Amt: Die alten Gemeindebehörden waren für das Tagesgeschäft der alten Gemeinden und die neuen Behörden für Angelegenheiten der zukünftigen Gemeinwesen zuständig. Ende Juni 2010 lief die Amtsperiode der alten Gemeindebehörden aus. Daraufhin übernahmen die neuen Behörden ab 1. Juli 2010 die alten Gemeinden und überführten diese in die neuen Strukturen. Am 1.1.2011 wurden die bestehenden 25 politischen Gemeinden sowie zahlreiche Schul- und Bürgergemeinden durch die 3 neuen Gemeinden Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord abgelöst.

Mit der vorgezogenen Wahl der neuen Gemeindebehörde wurde sichergestellt, dass die neue Behörde die Interessen der neuen Gemeinde möglichst früh vertreten und die Wahl bzw. Anstellung des leitenden Personals für die künftige Gemeinde vornehmen konnte.

6.2.2 VERWALTUNGSSTRUKTUREN

Mit der Fusion entsteht eine gänzlich neue Verwaltungsorganisation. Für die neue Stadtverwaltung sind soweit möglich die bestehenden Verwaltungsgebäude der involvierten Gemeinden zu nutzen. Nebst einem zentralen Verwaltungsstandort ist es daher zweckmässig, die Stadtverwaltung an mehreren dezentralen Standorten unterzubringen. Im Rahmen der nächsten Projektphase ist zu prüfen, welche Verwaltungsbereiche dezentral bzw. an den einzelnen Standorten angesiedelt werden sollen.

BÜRGERNAHE DIENSTLEISTUNGEN WERDEN AN DEZENTRALEN „BÜRGERSCHALTERN“ ANGEBOTEN.

Gewisse Bereiche wie beispielsweise Heime, Schulen oder Werkhöfe sind aufgrund ihrer Funktion bereits heute dezentral angesiedelt und sollen auch im Zuge einer Fusion dezentral bleiben.

Für Dienstleistungen, bei denen die Bürgernähe eine besonders wichtige Rolle spielt, sind (mehrere) dezentrale Kundenschalter vorgesehen. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Bereiche:

- ▶ Einwohnerdienste
- ▶ Betreuungswesen
- ▶ Steuern
- ▶ Sozialamt
- ▶ Vormundschaftswesen
- ▶ AHV-Zweigstelle und Arbeitsamt
- ▶ Bestattungswesen

6.2.3 WIRTSCHAFT UND TOURISMUS

a) Personalrecht (inkl. Lohnsystem)

Für die fusionierte Stadt ist ein neues Personalrecht (inkl. Lohnsystem) zu definieren. Die Funktionen innerhalb der neuen Verwaltungsorganisation sind zu beschreiben und neu zu bewerten. Dabei ist zu beachten, dass teilweise neue Funktionen entstehen werden.

FÜR DIE FUSIONIERTER STADT WIRD EIN NEUES PERSONALRECHT (INKL. LOHNSYSTEM) GESCHAFFEN, BEI DEN LÖHNEN KOMMT ES ZU EINER ANGLEICHUNG.

Ziel ist es, ein konkurrenzfähiges Lohnsystem zu erreichen. Für die Angleichung des Lohnniveaus werden je nach Funktion und Gemeinde sowohl Anpassungen nach oben als auch nach unten erforderlich sein. Es ist davon auszugehen, dass sich die durchschnittlichen Personalkosten durch eine Angleichung des Lohnniveaus tendenziell erhöhen und dadurch ein Teil der Synergiegewinne (Stellenreduktion) „aufgebraucht“ wird. Die Angleichung an das neue Personalrecht erfolgt einmalig (keine schrittweise Angleichung).

b) Stellenbesetzung

Alle Kaderstellen werden ausgeschrieben. Sämtliche Stellen werden in erster Linie intern besetzt. Als Entscheidungsgremium ist ein paritätisch zusammengesetztes Gremium mit Mitgliedern aus allen beteiligten Gemeinden (z.B. Übergangsexekutive) einzusetzen, um eine Gleichbehandlung des Personals aus den involvierten Gemeinden zu gewährleisten.

DIE STELLENBESETZUNG ERFOLGT PRIMÄR INTERN.

c) Sozialplan

Kündigungen sind durch andere Stellenangebote innerhalb der Verwaltung und durch natürliche Fluktuation soweit möglich zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist.

Dieser Sozialplan ist im Rahmen der nächsten Projektphase (gleichzeitig mit dem Fusionsvertrag) auszuarbeiten, wenn feststeht, welche Gemeinden eine Fusion weiterverfolgen, und wenn der Personalbedarf der zukünftigen Organisation genauer abgeschätzt werden kann. Dabei wird ein enger Einbezug der Personalverbands-Verantwortlichen angestrebt. Ziel ist es, die Auswirkungen für die betroffenen Mitarbeitenden durch Outplacement-Massnahmen möglichst abzufedern. Dieses Instrument hat sich bei der Fusion Littau-Luzern bewährt.

UNTER ENGEM EINBEZUG DER PERSONALVERBANDS- VERANTWORTLICHEN WIRD EIN SOZIALPLAN ERARBEITET.

d) Pensionskasse

Die Frage der Pensionskassenregelung für das (zukünftige) Personal der fusionierten Gemeinde ist in der nächsten Projektphase zu klären. Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob die bestehenden Pensionskassen fusioniert oder für Angestellte der Verwaltung eine Lösung mit einem Austritt und Wiedereintritt in eine neue Kasse gewählt werden soll.

e) Sonderleistungen für Mitglieder der Gemeindeexekutiven

Unter Sonderleistungen für Gemeindeexekutiven werden Kompensationszahlungen für nicht-wiedergewählte, nichtnominierte oder zurücktretende Mitglieder der Gemeindeexekutive verstanden. Diese werden in den verschiedenen Gemeinden bei Erfüllung gewisser Kriterien hinsichtlich Alter und Amtszeit ausgerichtet. Sie helfen den Betroffenen nach einem freiwilligen oder unfreiwilligen Rücktritt aus einem Exekutivamt einen einfacheren Wiedereinstieg in eine andere berufliche Tätigkeit zu ermöglichen bzw. helfen die Zeit bis zur ordentlichen Pensionierung finanziell zu überbrücken. Die heutigen Regelungen sind in jeder der fünf Gemeinden unterschiedlich (vgl. Anhang).

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Gemeinden sowie der potenziell hohen Kostenfolgen durch den Wegfall zahlreicher Exekutivämter bei einer Fusion ist den Sonderleistungen besondere Aufmerksamkeit einzuräumen. Wie mit dieser Frage bei einer allfälligen Fusion umgegangen werden soll, ist im Rahmen der Ausarbeitung des Fusionsvertrages (nächste Projektphase) zu klären. Dabei müssen die Interessen der nicht wiedergewählten bzw. austretenden Exekutivmitglieder sowie die finanziellen Auswirkungen auf das neue Gemeinwesen gegeneinander abgewogen werden.



STADT LUZERN



6.2.4 QUARTIER- UND STADTTEILPOLITIK

Bei einer Fusion kommt der Quartier- und Stadtteilpolitik⁵⁷ eine zentrale Bedeutung zu, was sich bereits bei der Fusion von Luzern und Littau gezeigt hat. Indem die Bedürfnisse von bestehenden und neu entstehenden geografischen Einheiten bewusst gepflegt werden, lässt sich die Identifizierung mit der „neuen“ Stadt stärken und die Vielfalt innerhalb der fusionierten Stadt erhalten. Es gilt, den Bedenken entgegenzuwirken, dass in einer fusionierten Stadt die Anliegen von Quartieren und Stadtteilen weniger berücksichtigt werden als heute. Dies wurde bereits in der Grundsatzvereinbarung unter dem Titel „Starke Stadtteile“ festgehalten.

DIE QUARTIER- UND STADTTEILPOLITIK SPIELT FÜR DIE IDENTIFIZIERUNG DER BEVÖLKERUNG MIT DER „NEUEN“ STADT EINE ZENTRALE ROLLE UND IST DAHER ZU VERSTÄRKEN.

Um dies zu erreichen, muss die Quartier- und Stadtteilpolitik verbindlicher als heute formuliert werden. Die Quartier- und Stadtteilpolitik wird dabei als umfassende Politik verstanden mit dem Ziel, in allen Quartieren und Stadtteilen eine hohe Lebensqualität zu ermöglichen.

- ▶ Eine erfolgreiche Quartierpolitik erfolgt nahe bei den Quartierbewohnern, kann deren Anliegen bearbeiten, direkt vor Ort intervenieren und Projekte initiieren. Ein lebendiges Quartierleben soll jedoch nicht von der Stadt hierarchisch geplant und verordnet, sondern wie heute durch Anerkennung, Dialog und Unterstützung von Projekten bestehender lokaler Akteure (Quartiervereine, Pfarreien etc.) gefördert werden.
- ▶ Eine nachhaltige Stadtteilpolitik geht über die subsidiäre Unterstützung auf Ebene der Quartiere hinaus. Im Gegensatz zum bereits heute vielfältigen Quartierleben, dessen Strukturen sich durch eine Fusion voraussichtlich nicht verändern werden, wird ebenfalls eine starke Identifizierung der Einwohnerinnen und Einwohner mit den neu entstehenden Stadtteilen angestrebt. Die Errichtung von dezentralen Bürgerschaltern ist hierfür ein wichtiger Schritt. Zudem könnten informelle Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse geschaffen werden wie beispielsweise – in Anlehnung an die Stadt Bern – über den Aufbau und die Institutionalisierung von Stadtteilkonferenzen.^{58, 59} Eine weitere Möglichkeit wäre die Einführung von regelmässigen Untersuchungen zur Verfügbarkeit von öffentlichen und privaten Dienstleistungen auf der Ebene von Stadtteilen und Quartieren, wie dies die Stadt Zürich kennt.⁶⁰ Dies erlaubt es, frühzeitig auf mögliche Veränderungen und deren mögliche Konsequenzen für die Einwohnerinnen und Einwohner zu reagieren.

57 Unter dem Begriff „Quartier“ wird die nähere Wohnumgebung der Einzelpersonen (Sozialraum) verstanden. Ein „Stadtteil“ besteht aus mehreren Quartieren.

58 Vgl. Medienmitteilung der Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern vom 19.11.2009.

59 Die vorgeschlagene Regelung des Wahl- und Stimmrechts sieht keine formelle Mitwirkungsmöglichkeit der Quartiere und Stadtteile vor, da keine weitere Verwaltungsstufe geschaffen werden soll. Quartier-, Dorf- und allenfalls neu entstehende Stadtteilvereine, die ein gemeinnütziges Ziel verfolgen, können jedoch mit finanziellen Beiträgen unterstützt werden.

60 Vgl. Quartiersversorgung in der Stadt Zürich – Aktualisierte Ergebnisse (Schlussbericht), Infrac, März 2004.

6.3 BESCHREIBUNG DER EINZELNEN RESSORTS

6.3.1 FINANZEN UND RESSOURCEN

a) Steuern und Finanzen

Die Finanz- und Steuerverwaltung der fusionierten Stadt umfasst alle Tätigkeiten aus dem heutigen Aufgabenprofil (unter Berücksichtigung der LuTax-Reform 2013). Die Steuer- und Finanzverwaltung werden intern in eine strategische Ebene, auf der die finanzielle Gesamtführung stattfindet, sowie in eine operative Ebene gegliedert.

Informations- und Beratungsleistungen zu Steuerfragen sollen bei der zentralen Steuerverwaltung sowie auch dezentral bzw. bei den Kundenschaltern angeboten werden.

Insgesamt können bei einer Fusion die Ressourcen innerhalb der verschiedenen Bereiche besser koordiniert, Schwankungen ausgeglichen sowie Spezialisierungsvorteile genutzt werden können. Personelle Synergien lassen sich insbesondere bei der Finanzverwaltung nutzen. Bei der Versicherungsverwaltung kann durch das grössere Versicherungsvolumen die Verhandlungsmacht gesteigert werden.

b) Immobilien⁶¹

Die Immobilienverwaltung der neuen Gemeinde umfasst alle Tätigkeiten aus dem heutigen Aufgabenprofil. Bei einer Fusion lassen sich in erster Linie im Bereich der Liegenschaftsverwaltung wesentliche Effizienzgewinne erzielen. Insbesondere können durch eine Optimierung und Zusammenlegung von Verantwortlichkeiten und Einsatzplänen des Reinigungspersonals von Schulhäusern und Verwaltungsgebäuden personelle Synergien genutzt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die Erträge aus dem Immobilienmanagement durch die Professionalisierung in der Immobilienverwaltung erhöht werden können.

c) Personal

Die Kernfunktionen der Personalabteilungen in den einzelnen Gemeinden sind sehr ähnlich, eine Angleichung im Zuge der Fusion führt folglich kaum zu Veränderungen. Die Grösse der neuen Personalabteilung führt jedoch zu einer stärkeren Spezialisierung. Durch optimierte Prozesse und Abläufe sowie im Bereich Personaladministration können Effizienzgewinne und gewisse (personelle) Einsparungen erreicht werden.

d) Informatik

Der gesamte Betrieb wird zentralisiert. Für die Angleichung der Hard- und Software sowie der eingesetzten Applikationen sind grundsätzlich Übergangsfristen vorzusehen.

Mit einer Fusion lassen sich durch eine Reduktion der Anzahl Clients / Standorte und Anzahl Applikationen, durch Standardisierung und Volumeneffekte Effizienzgewinne erzielen. Dies betrifft vor allem die Bereiche Projektmanagement, Migration und das Engineering. Auch im Bereich des Informatikbetriebes können Synergien genutzt werden, jedoch im geringeren Ausmass als in den vorgenannten Bereichen. Unter der Annahme, dass die Anzahl Standorte und der Personalbedarf der Gesamtverwaltung leicht zurückgehen, wird für den IT-Bereich von beschränkten personellen Einsparungen sowie von Einsparungen beim Sachaufwand ausgegangen.

⁶¹ Die Hochbau-Infrastrukturen wurden nicht weiter abgeklärt, in diesem Bereich stellen sich die gleichen Fragen wie bei der Tiefbau-Infrastruktur.

6.3.2 WIRTSCHAFT UND TOURISMUS

Innerhalb der Verwaltung der fusionierten Stadt wird eine eigene Stelle für Wirtschaftsförderung (Stabsstelle) geschaffen. Die Aufgaben im Bereich Wirtschafts- und Tourismusförderung werden in enger Zusammenarbeit mit der Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern, der Luzern Tourismus AG sowie LuzernPlus wahrgenommen. Die Aufgabenverteilung zwischen der neuen Abteilung und den erwähnten Organisationen ist vertraglich zu regeln.

DIE INTERKOMMUNALE KONKURRENZ UM UNTERNEHMEN LÄSST SICH DURCH EINE FUSION VERMEIDEN.

Bei einer Fusion sind die Entscheidungen für den Gesamtraum verbindlich. Die zentrale Steuerung vereinfacht die strategische Positionierung für den Gesamtraum, und es wird leichter, ein einheitliches Produkt zu schaffen. Der Konkurrenzkampf unter den Gemeinden um Unternehmen und damit um Steuerzahler, wie er heute besteht, lässt sich damit vermeiden.

Durch das Fusionsmodell erhöht sich die politische Kraft der neuen Stadt Luzern, was vor allem bei überkantonalen und nationalen Projekten von Relevanz sein kann. Es ist jedoch anzumerken, dass durch die Fusion der fünf Gemeinden nicht der gesamte Funktionsraum Wirtschaft komplett abgedeckt wird. Dieser geht weit über den Perimeter der Stadtregion hinaus.

Im Szenario „Fusion“ umfassen die Aktivitäten von LuzernPlus vor allem die Koordination der Stadt-Umland-Beziehungen sowie regionale Planungsaufgaben. Vor diesem Hintergrund ist die Struktur und Rolle von LuzernPlus zu überdenken.

6.3.3 ALLGEMEINE VERWALTUNG UND ÖFFENTLICHE SICHERHEIT

a) Einwohnerdienste

Die Einwohnerdienste werden zentral geführt, die Leistungen werden jedoch dezentral – an den sogenannten Kundenshaltern – angeboten. Durch die Fusion werden die Praxis wie auch die IT-Anwendungen vereinheitlicht, wobei die Kerndienstleistungen der involvierten Gemeinden bereits heute vergleichbar sind. Der Aufwand der Einwohnerdienste wird dadurch reduziert, dass die Zu- und Wegzüge zwischen den ursprünglichen Gemeinden entfallen. Vor allem bei den administrativen Abläufen können Synergien genutzt werden, wobei diese Synergien aufgrund der dezentralen Strukturen beschränkt bleiben.

b) Bürgerrechtswesen

Das Parlament oder die Bevölkerung wählt eine Bürgerrechtskommission, welche über Einbürgerungen von Ausländern und Ausländerinnen entscheidet. Das Verfahren orientiert sich an der gängigen Praxis im Kanton Luzern, die hohen Anforderungen entspricht (z.B. bezüglich Sprachnachweis).

c) Zivilstandswesen

Während die involvierten Gemeinden heute zu unterschiedlichen Zivilstandskreisen bzw. regionalen Zivilstandsämtern gehören, bildet die fusionierte Stadt einen eigenen Zivilstandskreis mit einem zentralen Zivilstandsamt.⁶²

Effizienzgewinne können nicht realisiert werden, da das vorhandene Synergiepotenzial bereits bei der Regionalisierung des Zivilstandswesens im Jahr 2004 ausgeschöpft wurde. Der Personalbedarf bleibt gegenüber heute unverändert. ▶

⁶² Aufgrund bundesrechtlicher und kantonaler Vorgaben wurde das Zivilstandswesen im Kanton Luzern auf den 1. Januar 2004 regionalisiert (Zusammenführung von ehemals 107 Zivilstandsämtern in neu 11 regionale Zivilstandsämter).

Grundsätzlich können sich Gemeinden ausserhalb der fusionierten Stadt bei Bedarf über eine entsprechende Vereinbarung dem Zivilstandsamt anschliessen.

d) Betreuungswesen

Die fusionierte Stadt bildet einen eigenen Betreuungskreis und führt ein zentrales Betreuungsamt mit fest besoldetem Personal (ohne Sportelsystem).⁶³ Nebst dem zentralen Betreuungsamt werden Aussenstellen eingerichtet. Die elektronische Dossierführung wird flächendeckend eingeführt. Es wird mit Einsparungen im Personalbereich sowie mit Mehreinnahmen durch Abschaffung des Sportelsystems gerechnet.

e) Teilungswesen

Im Zuge der Fusion wird für das gesamte Stadtgebiet ein zentrales Teilungsamt eingerichtet. Dadurch können Spezialisierungsvorteile genutzt werden. Durch eine einheitliche EDV und Mengeneffekte lassen sich zudem Synergiegewinne erzielen. Gleichzeitig bringt eine Zentralisierung einen Mehraufwand an Koordination mit sich. Finanziell und personell ergeben sich kaum Auswirkungen.

f) Feuerwehr

Die Feuerwehr wird über ein zentrales Kommando geführt und am Milizsystem soll auch in einer fusionierten Gemeinde festgehalten werden. Die Aussenstandorte müssen wie bisher erhalten bleiben, um die vorgeschriebenen Richtzeiten für Einsätze einzuhalten (in überwiegend dicht besiedeltem Gebiet ab Alarmierung innert 10 Minuten an der Einsatzstelle). Die Feuerwehr der fusionierten Stadt erbringt nebst ihren Ortsfeuerwehr-Leistungen auch verschiedene Leistungen als Stützpunktfeuerwehr.⁶⁴

6.3.4 SOZIALE WOHLFAHRT UND GESUNDHEIT

a) Heime und Spitex

Die beiden Bereiche Heime und Spitex werden im Zuge einer Fusion zusammengeführt bzw. aus einer Hand gesteuert (integratives Modell). Die Realisierung eines solchen Modells wäre grundsätzlich bereits mit den heutigen Strukturen möglich. Der Übergang in eine Fusion wird jedoch insgesamt zu veränderten Strukturen in den involvierten Gemeinden führen und stellt somit eine Chance dar, eine solche Zusammenlegung umzusetzen.

SPITEX UND HEIME WERDEN AUS EINER HAND GESTEUERT. DAMIT KANN DER BEDARF AN NEUEN HEIMPLÄTZEN GESENKT WERDEN.

Mit einer Zusammenführung von Heimen und Spitex kann die Koordination und Steuerung der Angebote und Kapazitäten wesentlich verbessert und den Kundenbedürfnissen besser Rechnung getragen werden. Ebenso lassen sich die Personalressourcen besser nutzen und es ergeben sich neue Chancen im Bereich Prävention. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass mit diesem Modell die Heimeintritte reduziert werden können. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das Modell vollständig umgesetzt und in die Prävention investiert wird.

Zur Umsetzung des Modells überträgt die fusionierte Stadt die Heime und die Spitex an einen öffentlich- oder privatrechtlichen Träger, der für die gemeinsame Führung der Betriebe und die zentrale Koordination (v.a. Eintrittsentscheide) zuständig ist und als Dienstleistungs-

63 Ein Teil der Gemeinden lagert die Arbeiten des Betreuungsamtes heute per Sportelsystem aus. Das Sportelsystem bedeutet grundsätzlich, dass die Konkursbeamten für ihre Verrichtungen auf eigene Rechnung arbeiten, dafür jedoch Gebühren beziehen. Im Kanton Luzern erhalten die entsprechenden Betreibungsbeamten vom Staat zusätzlich eine Zulage von 60% zu den ordentlichen Gebühren.

64 Im Zuge einer Fusion stellt sich die Frage, ob das heute von der Polizei gewährleistete Löschpikett durch die Feuerwehr übernommen werden müsste. Dies wäre mit Mehrkosten verbunden, da als Ersatz für das Polizei-Löschpikett die Feuerwehr ein entsprechendes Berufsfeuerwehr-Element aufbauen müsste.

zentrum dient. Die eigentlichen Pflege- und Betreuungsleistungen werden in den bestehenden Heimen und Spitex-Standorten erbracht.

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Nachfrage nach Heimplätzen weiter ansteigen. Zudem sind die involvierten Gemeinden in diesem Bereich – insbesondere durch die neue Pflegefinanzierung – mit einem zunehmenden Kostendruck konfrontiert. Das vorgeschlagene Modell trägt dazu bei, dass die Leistungen in Zukunft effizienter erbracht und der Bedarf an neuen Heimplätzen gesenkt werden kann. Der zukünftige Investitionsbedarf in neue Heimplätze wird sich wesentlich verringern. Beim laufenden Betrieb können dank einer besseren Koordination und Effizienzgewinnen in der Verwaltung Einsparungen erzielt werden. Gleichzeitig steigen jedoch die Ausgaben durch die Ausweitung des Leistungsangebotes (Prävention und Case Management). Es wird insgesamt von einem unveränderten Personalbedarf ausgegangen.

b) Sozialamt

Das Sozialamt wird zentral geführt. Ausgewählte Leistungen werden im Sinne eines Kompetenzzentrums zentral erbracht (z.B. Bereich Fachstelle für Arbeit, Intake). Gleichzeitig bestehen unter der Führung des Sozialamtes dezentrale Sozialhilfezentren/-teams (bei Kundenschalter angesiedelt). Diese sind für die persönliche Beratung und finanzielle Unterstützung sowie für berufliche und soziale Integrationshilfen verantwortlich. Sozialbehörde ist die Exekutive der fusionierten Stadt.

IN EINER FUSIONIERTEN STADT WERDEN BEI DER SOZIALHILFE EINHEITLICHE STANDARDS ANGEWENDET.

Die Fusion führt zu einer Unité de doctrine bzw. zu einheitlichen Standards und zu einer Einmischung des Leistungsangebotes. Folglich kann einerseits das heutige Angebot an spezialisierten Leistungen, das in einzelnen Gemeinden existiert, nicht auf gleichem Niveau über alle Gemeinden hinweg ausgeweitet werden. Andererseits kann ein enger Kundenkontakt, wie er heute in einzelnen Gemeinden gewährleistet ist, nicht auf gleichem Niveau über alle Gemeinden hinweg sichergestellt werden. Effizienzgewinne lassen sich mit einer Fusion in diesem Bereich keine erzielen, der Personalbedarf fällt gleich hoch aus wie heute.

c) AHV-Zweigstelle und Arbeitsamt

Das Arbeitsamt und die AHV-Zweigstelle werden zentral geführt. Die Leistungen werden jedoch an dezentralen Standorten angeboten (dezentrale Kundenschalter). Die Leistungen bleiben gegenüber heute unverändert, da diese bereits heute stark standardisiert sind. Über eine Fusion können keine Effizienzgewinne und folglich keine Einsparungen erzielt werden.

d) Vormundschaftswesen⁶⁵

Die fusionierte Stadt bildet einen Vormundschaftskreis mit einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, einem zentralen Behördensekretariat sowie einer zentralen Amtsvormundschaft / Privaten Mandatsträgern (PRIMAS). Die vormundschaftliche Betreuung wird weiterhin an dezentralen Standorten durchgeführt (bei Kundenschalter angesiedelt).

Bei der Amtsvormundschaft führt eine Fusion zu einer Einmischung des Leistungsangebotes. Die Betreuungsverhältnisse bzw. der Grad an Professionalität in den einzelnen Gemeinden sind jedoch bereits heute ähnlich. Beim Vormundschaftssekretariat ist – um das Niveau einer grossen Vormundschaftsbehörde halten zu können – zusätzliches Personal erforderlich.

⁶⁵ Beim beschriebenen Szenario wird vom geltenden Recht ausgegangen; es ist jedoch zu beachten, dass die Umsetzung des revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im gesamten Kanton zu Strukturveränderungen führen wird.

e) Kind, Jugend, Familie und Integration

Mütter-/Väterberatung und Jugend-/Familienberatung: Die Beratungsdienstleistungen werden von den zwei bestehenden regionalen Beratungsstellen (Mütter- und Väterberatung Region Luzern, CONTACT Jugend- und Familienberatung), die bereits heute für einen Teil der Gemeinden tätig sind, erbracht. Die regionalen Beratungsstellen werden in die Stadtverwaltung integriert. Auch in Zukunft sollen weitere Gemeinden Leistungen der regionalen Beratungsstellen beziehen können.

FÜR DIE FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG WIRD FLÄCHENDECKEND DAS SYSTEM DER BETREUUNGSGUTSCHEINE EINGEFÜHRT. IM BEREICH ANIMATION / PARTIZIPATION WIRD DIE QUARTIERARBEIT AUSGEBAUT.

Familienergänzende Kinderbetreuung: Für die familienergänzende Kinderbetreuung werden flächendeckend Betreuungsgutscheine gemäss dem heutigen System und dem finanziellen Umfang der Stadt Luzern eingeführt.⁶⁶ Dies ist zum einen mit einem höheren Personalbedarf und wesentlichen Mehrausgaben verbunden. Zum anderen trägt dieses System jedoch zur Förderung des Mittelstandes bei, intensiviert den Wettbewerb unter den Anbietern und wird darum als wichtiger Standort- und Attraktivitätsfaktor angesehen, den es im Zuge einer Fusion zu erhalten bzw. zu verstärken gilt.

Animation / Partizipation: Der Bereich Animation / Partizipation wird zentral geführt, die unterschiedlichen, dezentralen Angebote werden jedoch beibehalten. Bei einer Fusion käme der Quartierarbeit eine zentrale Bedeutung zu. Die Quartierarbeit ist deshalb entsprechend auszubauen, was mit einem höheren Personalbedarf und wesentlichen Mehrausgaben verbunden ist.

Integration: Je nach Gemeinde bestehen heute unterschiedliche Initiativen und Angebote, um die Integration der Migrationsbevölkerung zu fördern (z.B. über fachliche und finanzielle Unterstützung von Integrationsprojekten oder über das Anbieten von Deutschkursen). Zur Unterstützung des interkulturellen Zusammenlebens innerhalb der fusionierten Stadt sollen die Netzwerke im Integrationsbereich ausgebaut und das heute sehr heterogene Leistungsangebot flächendeckend auf den Standard von Luzern und Kriens angehoben werden. Gleichzeitig ist ein flexibles und effizientes Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebot sicherzustellen. Es ist folglich von einem Mehrbedarf an Personal sowie von Mehrausgaben auszugehen.

6.3.5 BILDUNG, KULTUR, SPORT & FREIZEIT

a) Volksschule

Im Bildungsbereich ist zu beachten, dass das Leistungsangebot weitgehend durch das kantonale Bildungsgesetz vorgegeben wird (obligatorisches Angebot) und sich der Handlungsspielraum der Gemeinden grösstenteils auf das überobligatorische Angebot (z.B. Schwimmunterricht) und die Musikschule beschränkt. Bei der Ausgestaltung der Klassengrössen sowie im Infrastrukturbereich verfügen die Gemeinden jedoch auch beim obligatorischen Volksschulangebot über gewisse Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Fusion bringt eine Vereinheitlichung der Volksschule in der gesamten Stadtregion und führt tendenziell zu einer Einmittung der Klassengrössen. Ansonsten sind die Auswirkungen ▶ □

⁶⁶ Nach Luzern wird das System 2011 auch in Kriens eingeführt, und Emmen entscheidet im Laufe von 2011 über die Einführung von Betreuungsgutscheinen.

mit Blick auf das obligatorische Angebot gering: Insbesondere werden im Primarschulbereich die dezentralen, Quartier- bzw. Stadtteil-bezogenen Schulstandorte und -angebote beibehalten und es wird eine entsprechende Schülerzuteilung angestrebt. Ein Quartier- bzw. Stadtteil in der fusionierten Stadt kann jedoch auch über die heutigen Gemeindegrenzen hinausgehen. Das überobligatorische Leistungsangebot wird harmonisiert. Die heutige Palette an freiwilligen Angeboten soll beibehalten und Angebote mit speziellem Infrastrukturbedarf sollen auf einzelne Standorte konzentriert werden.

BEI EINER FUSION WERDEN DIE DEZENTRALEN, QUARTIERBEZOGENEN SCHULSTANDORTE UND –ANGEBOTE BEIBEHALTEN. FÜR DIE LEITUNG DER VOLKSSCHULE IST EIN NEUES ORGANISATIONS-MODELL ZU ENTWICKELN.

Auf organisatorischer Ebene muss für den gesamten Bildungsbereich ein neues Leitungsmodell entwickelt werden, da das Stadtluzerner Organisationsmodell grössenmässig nicht weiter ausgedehnt werden kann. Vorgesehen ist ein dreistufiges Schulleitungsmodell: Das zentrale Rektorat wird ergänzt durch Stadtkreis-Leitungen mit Lokalbezug, die je für einen Stadtkreis zuständig sind. Gleichzeitig werden die Schuleinheits-Leitungen gestärkt bzw. deren Handlungsfreiräume erweitert. Die Aufsichtsfunktion wird von der parlamentarischen Bildungskommission wahrgenommen.

Innerhalb der Schulverwaltung (Zentrale Dienste) ist aufgrund der neuen Grösse eine stärkere Spezialisierung möglich, dies insbesondere auch im Bereich der Schulentwicklung. Durch eine Fusion lassen sich bei der Schulverwaltung (insbesondere auf Leitungsebene) Synergien nutzen, wodurch der Personalbedarf abnimmt.

b) Betreuung

Die Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, ab 2013 ein „bedarfsgerechtes“ Angebot an Betreuungsplätzen bereitzustellen. Vor diesem Hintergrund soll im Zuge der Fusion flächendeckend das Modell der (freiwilligen) additiven Tagesschule, das bereits in der Stadt Luzern existiert, eingeführt werden.⁶⁷ Die additive Tagesschule soll durch Elternbeiträge teilfinanziert werden und umfasst die Bereiche Frühbetreuung, Mittagstisch, Nachmittagsbetreuung und Hausaufgabenhilfe. Während diese Leistungen heute in den einzelnen Gemeinden bereits teilweise angeboten werden, sollen die Betreuungsleistungen über das additive Modell in die Schuleinheiten eingebunden und dadurch eine engere Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung ermöglicht werden.

DIE FLÄCHENDECKENDE EINFÜHRUNG DER (FREIWILLIGEN) ADDITIVEN TAGESSCHULE TRÄGT ZUR STANDORTATTRAKTIVITÄT DER FUSIONIERTEN STADT BEI.

Mit einer flächendeckenden Einführung dieses ausgebauten Betreuungsangebotes kann ein wesentlicher Beitrag zur Standortattraktivität der fusionierten Stadt geleistet werden.

⁶⁷ Bei der flächendeckenden Einführung der additiven Tagesschule handelt es sich folglich nicht um eine direkte Folge der Fusion, sondern um den Vollzug gesetzlicher Verpflichtungen. Daher werden auch die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen nicht berücksichtigt.

c) Musikschule

Bei der Musikschule sollen die aktuellen Unterrichtsangebote (Grundschule, Gruppenunterricht, Einzelunterricht, Chöre und Orchester) allen Kindern zugänglich bleiben. Der lokale Bezug der Musikschulen wird beibehalten, indem der Musikunterricht auch in einer fusionierten Stadt an den bestehenden, dezentralen Standorten (musikschuleigene Räume und Schulanlagen) erfolgt.

Die Organisation der Musikschule lehnt sich an das neue Leitungsmodell der Volksschule an.

Durch eine Fusion wird das Musikschulangebot harmonisiert und es können Synergien bei den zentralen Diensten genutzt werden. Auf den Personalbedarf wird sich die Fusion jedoch kaum auswirken, allerdings könnten Pensenschwankungen dank einer grösseren Organisation besser abgedeckt werden. Zudem verfügen heute zahlreiche Lehrpersonen in mehreren Gemeinden über separate Kleinpensen und sind somit für verschiedene Arbeitgeber tätig. Mit einer Fusion wird eine Vereinfachung erreicht, indem diese Lehrpersonen nur noch einen Arbeitgeber haben.

d) Kultur

Im Kulturbereich besteht die Rolle der öffentlichen Hand insbesondere in der Förderung des kulturellen Schaffens: Die Leistungen werden primär durch Dritte erbracht, während die öffentliche Hand diese Leistungen finanziell unterstützt (sog. Beitragswesen). Daneben stellt die öffentliche Hand Räumlichkeiten für kulturelle Zwecke zur Verfügung.

DAS BEITRAGSWESEN SOWIE DIE KONDITIONEN FÜR DIE NUTZUNG VON RÄUMLICHKEITEN WERDEN IM ZUGE DER FUSION VEREINHEITLICHT.

Das Kulturangebot der fusionierten Stadt soll sowohl den Bedürfnissen des lokalen, regionalen als auch internationalen Publikums Rechnung tragen. Dafür sind sowohl die Höhe des Beitragswesens im Bereich der Dorf- und Stadtteilkultur (aktuell ca. 0.4 Mio. CHF) als auch die finanziellen Beiträge an Kulturschaffende und -institutionen (aktuell ca. 20.7 Mio. CHF) beizubehalten und weiterzuentwickeln. Mit diesen Beiträgen sollen die Vereine in allen Stadtteilen nach einheitlichen Kriterien unterstützt werden, dasselbe gilt für die Förderung des kulturellen Schaffens. Zudem sollen alle Raumangebote der Stadtregion zu einheitlichen Konditionen nutzbar sein. Eine Fusion geht somit mit einer Vereinheitlichung der Systeme hinsichtlich Beitragswesen und Benutzungsgebühren (resp. deren Erlass) einher. Alle Bibliotheken und eigenen Kulturinstitutionen werden weitergeführt.

Innerhalb der Verwaltung ist eine Kulturfachstelle für sämtliche Aufgaben zuständig (Umsetzung Kulturpolitik, Mittelallokation, Fachgremien, Infrastrukturen usw.). Durch eine Fusion kann das Kulturangebot besser koordiniert werden, zudem wird die dezentrale Situierung von Grossprojekten wesentlich erleichtert.

Heute kooperieren die Gemeinden im Bereich der regionalen Kulturförderung – über den Perimeter der Starken Stadtregion hinaus – in der RKK. Mit der RKK sowie mit der städtischen Billettsteuer sind zwei wesentliche Finanzierungsmechanismen des Kulturbetriebes von der Fusion betroffen. Vor diesem Hintergrund wären die Aufgabenteilung und Finanzierungsmechanismen im Kulturbereich zwischen den Gemeinden bzw. der fusionierten Stadt, der RKK und dem Kanton bei einer Fusion neu zu konzipieren.

e) Sport und Freizeit

Analog zur Kultur tritt die öffentliche Hand im Sportbereich weniger als Leistungserbringerin auf, sondern unterstützt vorwiegend Dritte (z.B. Sportvereine), die Leistungen im öffentlichen Interesse erbringen (Stichwort Beitragswesen). Im Sportbereich nimmt zudem das Zurverfügungstellen von Anlagen (v.a. Nutzung von Schulanlagen in Sekundärzeiten) eine wichtige Rolle ein.

DIE SPORTVEREINE KÖNNEN DIE ANLAGEN ZU EINHEITLICH VERGÜNSTIGTEN BEDINGUNGEN BENUTZEN UND DIE BEITRÄGE WERDEN NACH EINHEITLICHEN KRITERIEN VERGEBEN.

In der fusionierten Stadt wird das bestehende, dezentrale Angebot an Sportanlagen beibehalten. Das Anlagen-Management erfolgt über das ganze Gebiet der fusionierten Stadt zukünftig aus einer Hand, was insbesondere den Nutzern Vorteile bringt: Sie profitieren von einer Anlaufstelle, welche die Nutzung aller Anlagen auch bei Engpässen und in Ausnahmesituationen (Sanierungen etc.) koordiniert. Gleichzeitig können dadurch Synergien genutzt und die Bereitstellung und Benutzung der Anlagen flächendeckend (bzw. über die ursprünglichen Gemeindegrenzen hinaus) koordiniert werden. Gegenüber heute kann zudem die dezentrale Situierung von Grossprojekten sowie die Realisierung grösserer Investitionen wesentlich erleichtert werden.

Die Höhe der finanziellen Beiträge an Sportvereine, Organisationen und Events (aktuell ca. 1.9 Mio. CHF) wird beibehalten und weiterentwickelt. Vereine können die Anlagen zu einheitlich vergünstigten bzw. nicht kostendeckenden Bedingungen benutzen und bei der Beitragsvergabe werden einheitliche Kriterien angewendet. Die Fusion führt somit auch im Sportbereich zu einer Vereinheitlichung des Beitragswesens und der Benutzungsgebühren (resp. deren Erlass).

6.3.6 VERKEHR, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG

Verkehr & Infrastrukturen⁶⁸

a) Strassen, Wege und Plätze

Die Planung und Netzbewirtschaftung sowie der betriebliche Unterhalt von Gemeinde-, Kantonsstrassen und Velowegen (z.B. Schneeräumung) werden intern erbracht, während der entsprechende bauliche Unterhalt sowie der Neubau von Gemeinde- und Kantonsstrassen (nach Bedarf) an externe Auftragnehmer vergeben werden sollen. Nebst einem zentralen Werkhof-Standort sind zwei bis drei dezentrale Stützpunkte vorgesehen.

EINE FUSION ERMÖGLICHT EINE GESAMTHEITLICHE VERKEHRSPLANUNG UND –ERSCHLIESSUNG ÜBER DIE GANZE STADTREGION HINWEG.

Die fusionierte Stadt soll zudem – gestützt auf einen Leistungsauftrag des Kantons – die Verantwortlichkeit für die Kantonsstrassen in der gesamten Stadtregion übernehmen. Dadurch kann der städtische Gestaltungsspielraum ausgeweitet werden.

Sowohl bei der Auftragsvergabe an Externe als auch auf operativer Ebene können Syner- ▶

⁶⁸ Die Tiefbau-Infrastrukturen werden im Zuge der Fusion in das Vermögen der neu gegründeten, fusionierten Stadt überführt. Im Gegensatz zum Szenario „Verstärkte Kooperation“ stimmen damit Betreiber und Eigentümer überein.

gien genutzt werden. Eine bedarfsgerechte Angleichung des Leistungsangebots wird tendenziell zu einer Anhebung in den Aussenquartieren und einer Senkung im Zentrum führen. Insgesamt werden durch eine Fusion eine gesamtheitliche Verkehrsplanung und -erschliessung und somit spürbar verbesserte Leistungen für die Bevölkerung erreicht, ebenso gewinnt die Stadtregion an Ausstrahlungskraft und politischem Gewicht.

b) Öffentlicher Verkehr

Die Bereitstellung des ÖV-Angebotes erfolgt in den involvierten Gemeinden bereits heute durch den Verkehrsverbund Luzern VVL. Dies wird auch in der fusionierten Gemeinde so sein. Unterschiedliche Leistungsniveaus (Taktfrequenzen, Haltestellendistanz) in einzelnen Quartieren bleiben weiter bestehen. Finanziell wird sich eine Fusion in diesem Bereich kaum auswirken.

c) Wasserversorgung

Betrieb und Unterhalt der Wasserversorgung werden an eine private oder öffentliche Körperschaft, die sich im Besitz der fusionierten Stadt befindet, ausgelagert. Diese ist insbesondere für die Netzbewirtschaftung und Planung, die Instandhaltung und den Betrieb der Wassergewinnungs- und -aufbereitungsanlagen sowie des Trinkwassernetzes, die Bereitstellung der Infrastruktur für die Löschwasserversorgung und die Notversorgung der Agglomeration sowie für den Neu-/Ausbau der Leitungen zuständig. Die Infrastrukturen bleiben im Eigentum der fusionierten Stadt. Die Gebühren werden im Zuge der Fusion vereinheitlicht.

d) Siedlungsentwässerung

Der Betrieb und Unterhalt des kommunalen Netzes und der kommunalen Abwasserreinigungsanlagen (ARA) obliegen der fusionierten Stadt. Die Gebühren werden im Zuge der Fusion vereinheitlicht. Für das Verbandsnetz und die ARA bleibt – analog zu heute – der REAL zuständig.⁷⁰

e) Friedhofs- und Bestattungswesen

Mit der Fusion wird die Friedhofsverwaltung zentralisiert und die Bewirtschaftungspunkte werden auf drei bis vier konzentriert (analog zu Werkhöfen). Die dezentralen Friedhofsstandorte werden hingegen weitergeführt. Angestrebt wird eine weitgehende Kostendeckung, was insbesondere über eine Erhöhung der Gebühren sowie Synergiegewinne durch die Zentralisierung der Verwaltung erreicht wird.

DURCH EINE FUSION KANN ZUKÜNFTIG IN FUNKTIONALEN RÄUMEN GEPLANT UND AUCH ENTSCIEDEN WERDEN.

Planung

Um die zukünftigen Herausforderungen bzw. den wachsenden Nutzungs- und Siedlungsdruck zu bewältigen, stehen die Gemeinden – unabhängig von einer Fusion – unter Druck, im Planungsbereich (Raumentwicklungs-, Umwelt- und Energiepolitik) ein hohes Leistungsniveau zu gewährleisten. Dies stärkt die Ausstrahlungskraft und Standortqualität der Stadtregion, führt jedoch zu gewissen Mehrausgaben.

69 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Infrastrukturen im heutigen Gebiet der Stadt Luzern im Eigentum der ewl sind, was auch künftig so sein würde.

70 Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gemeinde Ebikon heute zur ARA Rontal gehört und das entsprechende Gebiet sinnvollerweise auch im Falle einer Fusion an dieses Netz angeschlossen bleiben müsste. Zu prüfen wäre eine Zusammenlegung der operativen Tätigkeit (Verwaltung und Betrieb) der beiden ARA.

f) Raumentwicklung

Das Leistungsangebot der fusionierten Stadt orientiert sich insgesamt am heutigen Leistungsangebot der Stadt Luzern, die in diesem Bereich tendenziell über einen höheren Spezialisierungsgrad und ein grösseres Erfahrungswissen (z.B. betreffend Umnutzung von Gebieten, zur Verdichtung oder bei Gesamtverkehrskonzepten) verfügt. Die Planung / Projektierung (Stadtentwicklungskonzepte, Richtplanung, Nutzungsplanung, Sondernutzungsplanung) und grössere Anpassungen sollen extern vergeben werden. Die zuständige Verwaltungsstelle kümmert sich um die Steuerung und Begleitung von extern vergebenen Projekten sowie um kleinere Anpassungen. Für grenzüberschreitende Aspekte arbeitet die fusionierte Stadt mit LuzernPlus zusammen.

Eine Fusion führt dazu, dass in funktionalen Räumen geplant und auch entschieden werden kann. Insbesondere kann die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung über die ganze Agglomeration hinweg aufeinander abgestimmt und dadurch ein wesentlicher Mehrwert erzielt werden. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Nutzen und Lasten bei Infrastrukturen / Anlagen gerechter verteilt werden können. Zudem können die jeweils geeigneten Standorte für wertschöpfungsintensive Firmen bereitgestellt und dadurch die Ansiedlung von Unternehmen gefördert werden. Ebenso lässt sich durch eine Fusion eine höhere städtebauliche Qualität bei der Planung und Bebauung und damit eine höhere Wohnqualität erreichen.

Finanziell führt die Anhebung des Leistungsangebots zu Mehrausgaben. Gleichzeitig lassen sich im Zuge der Fusion jedoch Synergien nutzen, insbesondere da der planungspolitische Koordinationsaufwand und Reibungsverluste zwischen den fünf Gemeinden entfallen.

g) Energiepolitik und Natur- und Umweltschutz

Für die verschiedenen Aufgaben im Natur-, Landschafts- und Umweltschutzbereich soll im Zuge der Fusion das Stadtluzerner Leistungsangebot (z.B. Energiestadt, Energieförderung, Energieplanung) übernommen werden, da das heutige Angebot innerhalb der Stadtregion relativ beschränkt ist und gegenüber vergleichbaren Stadtregionen Aufholbedarf besteht. Dadurch kann die Standortqualität gestärkt werden.

Die Energieversorgung selbst wird – analog zu heute – an einen externen Leistungserbringer ausgelagert. Durch eine Fusion kann das Gewicht gegenüber den Energielieferanten gestärkt werden.

h) Baubewilligungswesen

Die Fusion führt zu einer einheitlichen Baubewilligungspraxis mit klaren, schnellen Prozessen, wodurch der Wirtschaftsstandort gestärkt wird. Dank Synergien bzw. einer grösseren Erfahrung / Praxis kann die Bearbeitung von Baubewilligungen beschleunigt werden. Über die Baubewilligungsgebühren wird eine weitgehende Kostendeckung angestrebt.

6.4 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Die Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen beschränken sich auf die Szenario-abhängigen Einflussfaktoren, um die finanziellen Auswirkungen des Szenarios „Fusion“ „isolieren“ zu können. Die Szenario-abhängigen Einflussfaktoren umfassen die Auswirkungen auf die laufenden Netto-Ausgaben, die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen sowie die Auswirkungen auf den Finanzausgleich.⁷¹

a) Auswirkungen auf die laufenden Netto-Ausgaben

Die fusionierte Stadtregion Luzern kann für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Grössen- und Verbundvorteile nutzen (sog. Skalen- und Kostensynergie-Effekte) und unter gewissen Umständen Effizienzgewinne realisieren, d.h. die laufenden Ausgaben sinken. Diese positiven Effekte ergeben sich, sofern mit steigender „Produktion“ der öffentlichen Dienstleistungen und Güter die Kosten pro Einheit sinken. Gründe hierfür sind im Wesentlichen drei Faktoren: Erstens bieten sich bei grossen Gemeinden mehr Möglichkeiten zur Spezialisierung und zweitens lohnt sich der Einsatz technischer Hilfsmittel häufig erst ab einer gewissen Grösse der Organisation. Drittens ist es möglich, die Ressourcen der Gemeinden (z.B. Immobilien, Kommunikation) besser auszulasten und beim Einkauf von Leistungen bessere Konditionen auszuhandeln.

DURCH EINE FUSION KÖNNEN ZUM EINEN SYNERGIEN GENUTZT UND DADURCH EINSPARUNGEN ERZIELT WERDEN. ZUM ANDEREN FÜHREN DIE ZUNEHMENDE KOMPLEXITÄT DER ORGANISATION SOWIE EIN LEISTUNGS-AUSBAU IN EINZELNEN BEREICHEN ZU MEHRKOSTEN.

Diesen positiven Wirkungen stehen die folgenden Mechanismen gegenüber: Zum einen steigt in grösseren Organisationen der Bedarf an zusätzlicher Information, Abstimmung und Kontrolle. Die erhöhte Komplexität innerhalb der Gemeindeorganisation führt dann zu zusätzlichem Aufwand (sog. Komplexitätskosten). Diese Komplexitätskosten lassen sich jedoch durch eine klare funktionale Ausgestaltung der Steuerungs- und Verwaltungsstrukturen reduzieren. Zum anderen erhöhen sich die Ausgaben, wenn die Leistungen der öffentlichen Verwaltung (quantitativ und qualitativ) ausgebaut werden, d.h. die Leistung in den einzelnen Gemeinden nach „oben“ angepasst werden.

Die Fachgruppen haben für die jeweiligen Politikfelder abgeschätzt, mit welchen finanziellen Auswirkungen zu rechnen ist, wenn das Szenario „Fusion“ umgesetzt würde. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die geschätzten finanziellen Auswirkungen in den verschiedenen Politikfeldern, die sich aus der Fusion im Vergleich zu heute ergeben (Vergleichsjahr 2009). Damit erfolgt in den Schätzungen der finanziellen Auswirkungen eine Differenzbetrachtung.

71 Die Szenario-abhängigen Auswirkungen auf die Investitionen sowie die Umstellungskosten bzw. -investitionen wurden nicht vertieft untersucht und sind in den Schätzungen folglich nicht berücksichtigt.

Tabelle 9: Effekte auf laufende Netto-Ausgaben im Szenario „Fusion“
(Berechnungsgrundlage 2009)

Bereiche	Geschätzte Veränderungen* in Mio. CHF		
	Max.	Mittelwert	Min.
1 Politische Strukturen ⁷²	-4.0	-4.0	-4.0
2 Steuern und Finanzen	-1.8	-1.1	-0.4
3 Wirtschaft und Tourismus	-0.5	-0.3	0.0
4 Allgemeine Verwaltung / öffentliche Sicherheit ⁷³	-2.0	-1.5	-1.0
5 Soziale Wohlfahrt ⁷⁴	+3.9	+4.2	+4.5
6 Gesundheit	-1.0	-0.6	-0.2
7 Bildung ⁷⁵	-4.5	-1.5	+1.5
8 Sport, Kultur und Freizeit	0.0	0.0	0.0
9 Verkehr und Infrastrukturen ⁷⁶	-8.5	-4.3	0.0
10 Raumplanung und Umwelt ⁷⁷	0.0	+1.5	+3.0
Total	-18.4	-7.5	+3.4
Anteil am Gesamtaufwand der beteiligten Gemeinden, in % (2009)	-1.8%	-0.7%	0.3%

*(+) Mehr-Nettoausgaben, (-) Minder-Nettoausgaben

Aufgrund der Schätzungen der Fachgruppen lassen sich im Szenario „Fusion“ jährlich maximal CHF -18.4 Mio. an laufenden Ausgaben einsparen. Im schlechtesten Fall kommt es zu Mehrkosten von CHF 3.4 Mio. pro Jahr. Gemessen am Gesamtaufwand der beteiligten Gemeinden von rund CHF 1'031 Mio. (2009) entspricht dies Einsparungen von -1.8% bis hin zu Mehrkosten von 0.3%. Diese ersten Schätzungen sind als Netto-Auswirkungen zu verstehen, d.h. die finanziellen Veränderungen insgesamt als Summe der kostensenkenden und -erhöhenden Effekte.

72 Gewisse Aufgaben werden durch die Verwaltung aufgefangen. Dadurch können auf dieser Stufe Mehrkosten entstehen.

73 Teilbereiche: Personal (ohne Berücksichtigung allfälliger Auswirkungen eines Lohnangleichs), Informatik, Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerrechtswesen, Einwohnerdienste / -kontrolle, Zivilstandswesen, Betreuungswesen, Teilungswesen, Feuerwehr (Variante Lösch-Pikett bleibt bei Polizei).

74 Teilbereiche: Sozialamt, Sozialversicherungen, Vormundschaftswesen, Migration / Integration.

75 Teilbereiche: Volksschule und Musikschule / Bildung.

76 Teilbereiche: Strassen, Wege & Plätze, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung, Siedlungs-entwässerung und Friedhof- und Bestattungswesen.

77 Teilbereiche: Natur- und Umweltschutz, Raumentwicklung, Baubewilligungswesen und Energie-politik.

Die finanziellen Veränderungen in den einzelnen Politikfeldern (vgl. Tabelle 9) lassen sich insbesondere auf folgende Effekte zurückführen:

- ▶ **Politische Strukturen:** Bei den politischen Strukturen fallen insbesondere die Reduktion von fünf auf eine Exekutive sowie von fünf auf einen Gemeinde- bzw. Stadtschreiber finanziell und personell ins Gewicht. Zudem können bei den Sitzungsgeldern für Parlament und Kommissionen Einsparungen erzielt werden.
- ▶ **Steuern und Finanzen:** Insgesamt können bei einer Fusion die Ressourcen innerhalb der verschiedenen Bereiche besser koordiniert werden. Personelle Synergien lassen sich insbesondere bei der Finanzverwaltung sowie bei der Immobilienverwaltung im Bereich Liegenschaftsverwaltung nutzen. Bei der Versicherungsverwaltung kann durch das grössere Versicherungsvolumen die Verhandlungsmacht gesteigert werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die Erträge aus dem Immobilienmanagement durch die Professionalisierung in der Immobilienverwaltung erhöht werden können, was jedoch in den vorliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt wurde.
- ▶ **Wirtschaft & Tourismus:** In den Bereichen Bestandespflege / Netzwerkmanagement und Standortpromotion / Ansiedlungspolitik ist mit Mehrausgaben zu rechnen. Diese Aufgaben, die bisher teils als Nebenaufgaben von Gemeindevertretern wahrgenommen wurden, müssten aufgewertet bzw. ausgebaut werden. Mehrausgaben entstehen zudem beim Standortmarketing / Wohnortmarketing, da diese Aufgabe bislang nicht abgedeckt war und neu von der fusionierten Stadt entwickelt werden müsste. Bei der Standortentwicklung können als Folge von Professionalisierung und einer optimierten Arbeitsteilung Einsparungen erzielt werden.
- ▶ **Allgemeine Verwaltung:** Bei der Informatik können durch Standardisierung und Zentralisierung Grössenvorteile genutzt und dadurch Einsparungen erzielt werden. Auch beim Personalamt führt eine Fusion zu Effizienzgewinnen bzw. (personellen) Einsparungen. Bei den Einwohnerdiensten ergeben sich auf operativer Ebene Synergien, die jedoch durch die Aufrechterhaltung dezentraler Strukturen gemindert werden. Zudem lassen sich beim Betreuungswesen Synergien nutzen und entsprechend Personal einsparen, überdies ist mit Mehreinnahmen durch die Abschaffung des Sportelsystems zu rechnen. Kaum finanzielle und personelle Auswirkungen sind hingegen beim Bürgerrechtswesen, dem Zivilstandswesen und dem Teilungswesen zu erwarten. Bei der Feuerwehr können allenfalls bei der Beschaffung gewisse Grössenvorteile genutzt und Einsparungen erzielt werden.
- ▶ **Soziale Wohlfahrt:** Beim Vormundschaftssekretariat ist – um das Niveau einer grossen Vormundschaftsbehörde halten zu können – zusätzliches Personal erforderlich. Die Einführung eines einheitlichen Systems bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (Betreuungs-Gutscheine) ist mit wesentlichen Mehrausgaben verbunden. In den Bereichen Integration und Animation / Partizipation ist wegen des Ausbaus des Leistungsangebotes mit (personellem) Mehraufwand zu rechnen. Beim Sozialamt, dem Arbeitsamt und der AHV-Zweigstelle sowie bei der Beratung werden keine finanziellen Veränderungen erwartet. ▶



REGION



- ▶ **Gesundheit:** Im Bereich Heime wird es dank einer besseren Koordination und Effizienzgewinnen in der Verwaltung zu Einsparungen kommen. Jedoch steigen die Ausgaben im Bereich Spitex durch die Ausweitung des Leistungsangebotes (Prävention und Case Management) entsprechend an. In den Berechnungen nicht berücksichtigt sind die Auswirkungen auf den Investitionsbedarf: Es wird erwartet, dass der Bedarf an neuen Heimplätzen durch die Einführung eines integrierten Modells abnimmt und dadurch die entsprechenden Investitionskosten deutlich gesenkt werden können.
- ▶ **Bildung:** Im Bereich Volksschule lassen sich durch eine Fusion bei der Schulverwaltung (insbesondere auf Leitungsebene) Synergien nutzen, wodurch der Personalbedarf abnimmt. Auch bei der Musikschule bzw. deren zentralen Diensten entstehen Synergiegewinne durch eine Fusion, auf den Personalbedarf der Musikschule wird sich die Fusion jedoch kaum auswirken. Nicht berücksichtigt sind die Mehrkosten im Bereich Betreuung, da es sich bei der flächendeckenden Einführung der additiven Tagesschule nicht um eine direkte Folge der Fusion, sondern um den Vollzug gesetzlicher Verpflichtungen handelt.
- ▶ **Kultur, Sport & Freizeit:** In gewissen Bereichen sind geringe Einsparungen aufgrund von Synergien bei der Anlagebewirtschaftung denkbar. Wesentlicher Bestandteil in Kultur und Sport ist jedoch das Beitragswesen: Auf die Höhe des Beitragswesens hat jedoch die Organisationsform keinen Einfluss, sie wird vielmehr nach politischen Kriterien bestimmt.
- ▶ **Verkehr und Infrastrukturen:** Bei den operativen Tätigkeiten können dank Synergien Einsparungen erzielt werden (v.a. bei zentralen Diensten, Reduktion Werkhofstandorte, gepoolte Nachfragemengen etc.), zudem ergeben sich aus einer Gebührenanpassung / -erhöhung beim Friedhof- und Bestattungswesen Mehreinnahmen.
- ▶ **Raumplanung und Umwelt:** Die Ausweitung des Stadtluzerner Leistungsangebots auf die gesamte Stadtregion führt zu Mehrausgaben. Diese können teilweise durch eine Verringerung des politischen Koordinationsaufwandes sowie durch eine Harmonisierung der Planungsgrundlagen kompensiert werden.

b) Auswirkungen auf die Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen in den Gemeinden hängen vom vorhandenen Steuersubstrat bei natürlichen und juristischen Personen und den Steuersätzen ab. Gemäss Grundsatzvereinbarung soll in einer fusionierten Stadt der niedrigste Steuerfuss unter den beteiligten Gemeinden für alle übernommen werden (d.h. Luzern: 1.75). Dies führt unmittelbar zu tieferen Steuereinnahmen (unter sonst gleichen Umständen): Die Steuerfussenkungen in den übrigen Gemeinden haben gemäss ersten Berechnungen Ausfälle von insgesamt CHF 21.3 Mio. zur Folge.

DER STEUERFUSS WIRD AUF DEN NIEDRIGSTEN STEUERFUSS UNTER DEN BETEILIGTEN GEMEINDEN GESENKT. DADURCH SINKT DIE STEUERBELASTUNG FÜR RUND DIE HÄLFTE DER BEVÖLKERUNG. DIE STEUEREINNAHMEN GEHEN (VORÜBERGEHEND) ZURÜCK.

Die tieferen Steuersätze wirken sich mittel- bis langfristig allerdings auch auf das Steuersubstrat aus. Eine tiefere Steuerbelastung soll neue Unternehmen anziehen und / oder bewirken, dass sich einkommens- und vermögensstarke Personen in der fusionierten Gemeinde niederlassen. Diese Effekte lassen sich jedoch schwierig quantifizieren und sind daher in den vorliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

Tabelle 10: Effekte aus Angleichung der kommunalen Steuerfüsse⁷⁸

2009	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Total
Gemeindesteuerfuss	1.95 ⁷⁹	1.95 ⁸⁰	2.05	1.90	1.75	
Mittlere Wohnbevölkerung	5'479	11'846	27'840	26'138	76'844	
Differenz Steuerfuss Stadt Luzern	0.2	0.2	0.3	0.15	0	
Relative Steuerkraft (CHF/ Einwohner)	1'619	1'511	1'264	1'387	2'089	
Jährliche Mindereinnahmen in Mio. CHF	1.8	3.6	10.6	5.4	0	21.3
Erträge 2009 (Mio. CHF)	28.5	73.9	166.1	154.7	693.5	1'116.7
Jährliche Mindereinnahmen in %	6%	5%	6%	4%		1.9%

c) Auswirkungen auf den Finanzausgleich⁸¹

Der Finanzausgleich im Kanton Luzern hat zum Ziel, die finanziellen Unterschiede zwischen den Luzerner Gemeinden zu verkleinern. Die Zahlungen an den resp. aus dem Finanzausgleich berechnen sich aufgrund der Ressourcen sowie der topografischen, soziodemografischen und zentralörtlichen Lasten der einzelnen Gemeinden. Mit der fusionierten Stadt verändern sich die Anzahl an Gemeinden im Kanton Luzern und die Parameter für die Berechnung des Finanzausgleichs. Dies ist für die fusionierte Stadt unmittelbar mit Anpassungen der Ein- und Auszahlungen in den innerkantonalen Finanzausgleich verbunden. Auf Basis der Zahlen 2008 hat LUSTAT eine Modellrechnung erstellt. Im Ergebnis würden insgesamt CHF 1.9 Mio. weniger Finanzmittel in eine fusionierte Gemeinde fließen.

EINE FUSION FÜHRT ZU MINDEREINNAHMEN AUS DEM FINANZAUSGLEICH.

78 Ohne Berücksichtigung der bereits beschlossenen kantonalen Steuergesetzrevision.

79 Senkung des Steuerfusses auf 1.9 per 1.1.2011.

80 Senkung des Steuerfusses auf 1.9 per 1.1.2011.

81 Es ist zu beachten, dass eine Revision des kantonalen Finanzausgleichs im Gang ist.

Tabelle 11: Effekte aus veränderten Finanzausgleichsleistungen

in CHF Mio.	Finanzausgleich bisher	Finanzausgleich neu	Differenz
Ressourcenausgleich / horizontale Abschöpfung	10.5	8.5	-2.0
Topografischer Lastenausgleich	0	0	0
Bildungslastenausgleich	0	0	0
Soziallastenausgleich	-10.2	-9.2	1.0
Infrastruktur-Lastenausgleich	-6.3	-3.4	2.9
Total	-6.0	-4.1	1.9

d) Kantonsbeitrag

In den Berechnungen ist ein möglicher einmaliger Kantonsbeitrag nicht berücksichtigt. Der Kanton Luzern hat CHF 80 Mio. zur Unterstützung von Fusionsprojekten in der Stadtregion und auf dem Land zurückgestellt. Die Frage, wie diese Mittel konkret verwendet und verteilt werden, ist zurzeit noch offen. Die entsprechende Rechtsgrundlage ist noch in Vorbereitung, der Vorschlag (Botschaft) der Regierung wird der Öffentlichkeit im Verlauf des Aprils 2011 vorgestellt.

Es wird jedoch sowohl beim Szenario „Fusion“ als auch beim Szenario „Verstärkte Kooperation“ von einem Unterstützungsbeitrag des Kantons ausgegangen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil das Kantonsparlament die Strategie des Regierungsrates zur Unterstützung von Fusions- und Kooperationsprojekten in der Stadtregion und auf dem Land bisher unterstützte und es sich beim vorliegenden Projekt um ein für den gesamten Kanton strategisch wichtiges Vorhaben handelt.

Mit diesem Kantonsbeitrag wird ein wichtiger Beitrag an die Umstellungskosten, die mit dem Übergang in eine fusionierte Gemeinde einmalig anfallen, geleistet.

e) Zusammenfassung

Zusammengefasst ergibt sich für das Szenario Fusion das folgende konsolidierte Ergebnis (Veränderungen der Netto-Investitionen nicht berücksichtigt):

Tabelle 12: Konsolidierung der finanziellen Auswirkungen^{82, 83}

	Szenario „Fusion“			
	2009*	Max.	Mittelwert	Min.
Veränderung Ausgaben: Netto-Aufwand (laufende Rechnung), in Mio. CHF		-18.4	-7.5	3.4
Veränderung Steuern: Mindereinnahmen aus Angleichung der kommunalen Steuerfüsse, in Mio. CHF			21.3	
Veränderung Finanzausgleich: Mehrausgaben aus dem Finanzausgleich, in Mio. CHF			1.9	
Total		4.7	15.6	26.5
Anteil am Gesamtaufwand der beteiligten Gemeinden, in % (2009)		0.5%	1.5%	2.6%

*(+) Mehr-Nettoausgaben, (-) Minder-Nettoausgaben

Im Ergebnis resultieren für das Szenario „Fusion“ aufgrund von vorübergehenden Steuerausfällen ungedeckte Kosten von CHF 4.7 Mio. bis CHF 26.5 Mio. Die Veränderungen im Vergleich zum Gesamtaufwand der fünf Gemeinden (2009: gesamthaft CHF 1'031 Mio. an laufenden Ausgaben) betragen zwischen 0.5% und 2.6% und fallen somit sehr gering aus. Es gilt zu beachten, dass diese Ergebnisse eine erste grobe Schätzung darstellen und keine dynamischen Effekte berücksichtigt werden (z.B. mittel- bis langfristig erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen durch Zuzug von neuen Unternehmen und Personen). Auch ist der einmalige Kantonsbeitrag nicht eingerechnet.

OHNE BERÜCKSICHTIGUNG DYNAMISCHER EFFEKTE UND DES KANTONSBEITRAGES IST BEI EINER FUSION MIT UNGEDECKTEN KOSTEN ZU RECHNEN.

82 Die Schätzungen der finanziellen Auswirkungen beziehen sich in der Regel auf das Referenzjahr 2009. Wo dies aufgrund der Datenlagen (noch) nicht möglich war, dient das Jahr 2008 als Grundlage. Die Fachgruppe Steuern und Finanzen geht davon aus, dass dadurch keine wesentlichen Verzerrungen in der finanziellen Beurteilung auftreten.

83 Finanzielle Aussagen betreffen das Jahr 2009 vor der Steuergesetzrevision und der Pflegefinanzierung.

6.5 AUSWIRKUNGEN AUF DIE „WEICHEN FAKTOREN“

Die Auswirkungen des Szenarios „Fusion“ auf die „weichen Faktoren“ werden anhand der Kategorisierung, wie sie in Kapitel 3.3 entwickelt wurde, vorgenommen.

(Persönliche) Identität: Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden beeinflusst die Symbole der persönlichen Identität. Für viele Einwohnerinnen und Einwohner ändern sich die Bezeichnung ihrer Gemeinde und deren Wappen. Auch müssen – um Dubletten zu vermeiden – einzelne Strassen umbenannt werden. Auch die Regelung für spezielle Feiertage – Gallus-Tag oder St. Leodegar – wird vereinheitlicht werden. Hingegen ist für andere Feierlichkeiten – wie die Fasnachtsumzüge – keine Veränderung zu erwarten. Es ist sogar denkbar, dass Feste und Traditionen, die an die bisherigen Gemeinden geknüpft waren, neuen Schub und Dynamik erlangen.

Die Volksschule als identitätsstiftende Institution verändert sich zwar in ihrer Organisation. Das Prinzip der Quartierschulen bleibt hingegen auch in einer fusionierten Stadt erhalten, sodass Schülerinnen und Schüler eines Quartiers weiterhin zusammen in die Schule gehen.

EINE FUSION BRINGT WESENTLICHE VERÄNDERUNGEN MIT SICH, VOR ALLEM FÜR IDENTITÄTS-SYMBOLS (Z.B. WAPPEN), DIE POLITISCHE ORDNUNG UND DAS IMAGE. DAS SOZIALE ZUSAMMENLEBEN IN DEN QUARTIEREN SOWIE AUCH DIE TRADITIONEN UND FESTE WERDEN SICH JEDOCH KAUM VERÄNDERN.

Leben in der Gemeinschaft: Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden verändert das soziale Zusammenleben in den Quartieren kaum. Wie das Beispiel anderer Städte zeigt, gewinnen die Quartiere mit der Grösse einer Stadt tendenziell an Bedeutung. Zürich beispielsweise fördert und unterhält Quartierzentren. Bei den Vereinen ergeben sich durch die Vereinheitlichung der kommunalen Unterstützung Veränderungen, welche positiv oder negativ ausfallen können. Es ist jedoch anzunehmen, dass sie von einer verbesserten Koordination im Bau und Unterhalt der Sport- und anderer öffentlicher Anlagen profitieren werden.

Emotionale Nähe: Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden führt dazu, dass die ursprünglichen Gemeindegebiete ihre Selbstbestimmung weitgehend verlieren. Unterschiedliche kommunale Regelungen werden im fusionierten Gebiet nicht mehr möglich sein. Durch eine Verringerung der Zahl der politischen Ämter nimmt die Möglichkeit der Mitwirkung ab und auch das Milizprinzip verliert an Bedeutung. Die Fusion verändert die politische Ordnung in der Stadtregion Luzern stark, dementsprechend kann dieses Szenario Ängste vor Neuem bzw. vor einer Veränderung wecken.

Image: Eine Fusion führt dazu, dass die Stadtregion Luzern von Aussenstehenden vermehrt als Ganzes wahrgenommen wird. Die unterschiedlichen „Images“ der ehemaligen Gemeindegebiete verschwinden tendenziell. Es ist zu erwarten, dass das positive Image der Kernstadt auf die Agglomerationsgebiete abfärben wird und so Einfluss auf die Anziehung von neuen Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Unternehmen haben wird und andere Faktoren – wie Bodenpreise – verändern könnte.

6.6 ZWISCHENFAZIT SZENARIO „FUSION“






Mit einer Fusion wächst die Stadtregion, die bereits heute eine funktionale Einheit bildet, auch zu einer politischen Einheit zusammen. Dass zukünftig in funktionalen Räumen geplant und auch entschieden werden kann, ist insbesondere für strategisch wichtige Politikfelder wie beispielsweise die Raumentwicklung und die Verkehrsplanung von grossem Nutzen. Durch eine Fusion lassen sich der Koordinationsaufwand wesentlich reduzieren und Synergiepotenzial zwischen den Gemeinden nutzen. Gleichzeitig führen grössere Strukturen jedoch tendenziell zu komplexeren Abläufen, wodurch gewisse Effizienzgewinne wieder kompensiert werden.

7 BEURTEILUNG DER SZENARIEN

Für die Beurteilung der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ legte die Projektsteuerung zu Beginn des Projektes bzw. vor der Erarbeitung der Szenarien einen Kriterienraster fest. Dieser Raster umfasst zum einen die qualitative und quantitative Bewertung von fünf Sachzielen sowie der finanziellen Auswirkungen (vgl. 7.1). Zum andern werden die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Szenarien beschrieben (vgl. 7.2).

7.1 BEWERTUNG DER SACHZIELE UND FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Die Erfüllung dieser Kriterien wird einerseits qualitativ (in Worten) und andererseits anhand folgender Skala quantitativ bewertet:⁸⁴

-  Nicht erfüllt
-  Minimal erfüllt
-  Teilweise erfüllt
-  Grösstenteils erfüllt
-  Vollumfänglich erfüllt

84 Eine Gewichtung der einzelnen Kriterien wird nicht vorgenommen.

7.1.1 SACHZIELE

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?

Der MZGV wird im Auftrag der involvierten Gemeinden kommunale Aufgaben erfüllen. Gegen aussen werden weiterhin die einzelnen Gemeinden auftreten. Die Ausstrahlungskraft der Stadtregion kann darum gegenüber der heutigen Situation nur beschränkt gestärkt werden. Eine Verbesserung ist jedoch zu erwarten, indem sich die Interessen der beteiligten Gemeinden über den MZGV besser koordinieren und bündeln lassen (vgl. Sachziel 2).

Politische Einflussnahme: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die politischen Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern auf kantonaler Ebene und Bundesebene?

Der MZGV erfüllt in erster Linie operative Aufgaben und keine politischen. Die politisch-strategischen Entscheide verbleiben grösstenteils in der Kompetenz der einzelnen Gemeinden. Deshalb ist davon auszugehen, dass der MZGV kaum als politischer Akteur auftreten kann. Zum Beispiel werden dem MZGV im Steuerbereich operative Aufgaben wie die Steuerveranlagung übertragen, während die steuerpolitischen Fragen gänzlich in der Zuständigkeit der einzelnen Gemeinden verbleiben und somit ausserhalb des Einflussbereichs des MZGV liegen. Allerdings entsteht durch den MZGV eine gemeinsame Plattform, über welche die (informellen) Beziehungen zwischen den Gemeinden insgesamt gestärkt werden. Es ist zu erwarten, dass die Zusammenarbeit und Interessenbündelung unter den Gemeinden dadurch auch in denjenigen Politikfeldern erleichtert wird, die nicht dem MZGV übertragen werden. In diesem Sinne trägt das Kooperationsszenario indirekt zu einer Verstärkung der politischen Einflussmöglichkeiten bei.



Durch den Zusammenschluss der fünf Gemeinden wird mit rund 150'000 Einwohnerinnen und Einwohnern die viertgrösste Schweizer Stadt – nach Zürich, Genf und Basel und vor Bern, Lausanne und Winterthur – entstehen. Die fusionierte Stadt tritt mit einer Exekutive und einer Stadtpräsidentin bzw. einem Stadtpräsidenten als „Aushängeschild“ gegen aussen auf. In den verschiedenen Politikfeldern wird über die gesamte Stadtregion hinweg eine einheitliche Strategie verfolgt und die Interessen werden gebündelt. Konkurrenzdenken und Interessenkonflikte fallen weg, was raschere Entscheidungen und Lösungen zur Folge hat. Kurz: Die Ausstrahlungskraft und die Wettbewerbsposition der Stadtregion Luzern können dadurch wesentlich gestärkt werden. Beispielsweise wird die Stadtregion – an Stelle des heutigen interkommunalen Wettbewerbs um Unternehmensansiedlungen – zukünftig als Einheit um die Ansiedlung von Unternehmen werben und dadurch gegenüber konkurrierenden Standorten an Gewicht gewinnen.

Die Interessen der fusionierten Stadt werden gegen aussen von einer fünfköpfigen Regierung mit einer Stadtpräsidentin bzw. einem Stadtpräsidenten vertreten. Es besteht dadurch eine wirksame Organisation, um das vergrösserte Gewicht der Stadtregion Luzern geltend zu machen. Dies betrifft insbesondere die Interessensvertretung auf Bundesebene (z.B. bei der Mittelvergabe für Infrastrukturprojekte). Eine Fusion ermöglicht auch eine wirksamere Lobbyarbeit gegenüber den Bundesparlamentariern der Stadtregion, ebenso nimmt das Gewicht in Organisationen wie beispielsweise dem Städteverband zu. Auf Kantonsebene kann das politische Gewicht durch eine Fusion ebenfalls gestärkt werden (z.B. betreffend Kompetenzen für Verkehrsfragen). Mit einer Fusion erhöht sich das Gewicht der Stadtregion innerhalb des Kantons. Ein starkes Zentrum kommt letztlich auch den ländlichen Teilen des Kantons zugute. Dabei müssen jedoch die Auswirkungen auf das Stadt-Land-Verhältnis im Auge behalten und dem Stadt-Land-Aspekt mit erhöhter Sensibilität begegnet werden.



Szenario „Verstärkte Kooperation“

Szenario „Fusion“

Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden

Inwiefern lässt sich die Koordination unter den beteiligten Gemeinden mit der gewählten Lösung verbessern?

Die Agglomeration Luzern ist zu einem funktionalen Raum zusammengewachsen, währenddem sich die politischen Grenzen kaum verändert haben. In zahlreichen Fällen verhindern daher die heutigen Gemeindegrenzen, dass Lösungen getroffen bzw. Angebote geschaffen werden, die aus Gesamtsicht für die Stadtregion optimal wären. Dies trifft insbesondere auf die Bereiche Raumentwicklung, Verkehrsplanung, Wirtschaftsförderung, Heime sowie Sportinfrastrukturen zu, in denen die Wechselwirkungen zwischen den Gemeinden besonders intensiv sind. Ein Teil dieser Aufgaben wird umfassend dem MZGV übertragen, wodurch die Koordination wesentlich verbessert werden kann (z.B. Bereich Heime / Spitex und Sportinfrastrukturen). Gleichzeitig bleiben jedoch sensible Aufgabenbereiche vom MZGV ausgeklammert (z.B. Wirtschaftsförderung, insbesondere Standortentwicklung) oder die Kooperation beschränkt sich auf operative Aufgaben (z.B. Raumplanung). Folglich kann die Koordination in diesen Bereichen nur beschränkt verbessert werden, beispielsweise ginge der interkommunale Wettbewerb um Unternehmen weiter.



Die Agglomeration Luzern ist zu einem funktionalen Raum zusammengewachsen, währenddem sich die politischen Grenzen kaum verändert haben. In zahlreichen Fällen verhindern daher die heutigen Gemeindegrenzen, dass Lösungen getroffen bzw. Angebote geschaffen werden, die aus Gesamtsicht für die Stadtregion optimal wären. Dies trifft insbesondere auf die Bereiche Raumentwicklung, Verkehrsplanung, Wirtschaftsförderung, Heime sowie Sportinfrastrukturen zu, in denen die Wechselwirkungen zwischen den Gemeinden besonders intensiv sind. Die fusionierte Stadt erfüllt sämtliche kommunalen Aufgaben einheitlich und aus einer Hand. Der heutige grosse Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden der Stadtregion fällt weg. Insbesondere sensible Bereiche wie Raum- und Verkehrsplanung, Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung, Heime / Spitex, Sportanlagen und Kulturförderung würden aus einer Hand und unter Beachtung des Gesamtinteresses der Stadtregion gesteuert.



Szenario „Verstärkte Kooperation“

Szenario „Fusion“

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?

Unterschiede beim Leistungsangebot bestehen heute primär in denjenigen Bereichen, in denen die Gemeinden über einen gesetzlichen Handlungsspielraum verfügen. Ob das Leistungsangebot im Zuge einer verstärkten Kooperation auf „mittlerem Niveau“ angeglichen wird oder ob eine Angleichung nach „oben“ bzw. an das höchste Leistungsniveau stattfinden soll, ist keine automatische Folge einer verstärkten Kooperation. Dies ist vielmehr in den nächsten Projektphasen von der Politik zu entscheiden. Ein Entscheid zugunsten eines höheren Leistungsniveaus ist in der Regel mit entsprechenden Mehrkosten verbunden, die sich jedoch durch Synergiegewinne im Zuge einer verstärkten Kooperation teilweise reduzieren lassen.

Im Sinne einer politischen Absichtserklärung spricht sich die Projektsteuerung dafür aus, das Leistungsangebot im Zuge einer verstärkten Kooperation insbesondere in folgenden Aufgabenbereichen „nach oben“ anzupassen:

- ▶ **Umwelt- und Energiepolitik:** Ausweitung des (grösstenteils höheren) Stadtluzerner Leistungsniveaus auf die gesamte Stadtregion
- ▶ **Familienergänzende Kinderbetreuung:** Flächendeckende Einführung von Betreuungs-Gutscheinen gemäss dem heutigen System und dem finanziellen Umfang der Stadt Luzern
- ▶ **Integration:** Übernahme des heutigen Leistungsangebots von Luzern und Kriens auf gesamte Stadtregion

Zudem kann durch grössere Strukturen bzw. der daraus folgenden Spezialisierung und durch einheitlichere Prozesse insgesamt eine höhere Professionalität erreicht werden.



In Bereichen, in denen der gesetzliche Handlungsspielraum es zulässt, bestehen zwischen den Gemeinden die grössten Unterschiede im Leistungsniveau. Ob das Leistungsangebot im Zuge einer Fusion auf „mittlerem Niveau“ angeglichen wird oder ob eine Angleichung nach „oben“ bzw. an das höchste Leistungsniveau stattfinden soll, ist keine automatische Folge einer Fusion. Dies ist vielmehr in den nächsten Projektphasen von der Politik zu entscheiden. Ein Entscheid zugunsten eines höheren Leistungsniveaus ist in der Regel mit entsprechenden Mehrkosten verbunden, die sich jedoch durch Synergiegewinne im Zuge einer Fusion teilweise reduzieren lassen. Eine Angleichung an das „mittlere Niveau“ und damit je nach Gemeinde eine Senkung des Leistungsniveaus ist bei einer Fusion aus politischer Sicht kaum denkbar. Dies gilt insbesondere für politisch sensible Bereiche.

Im Sinne einer politischen Absichtserklärung spricht sich die Projektsteuerung dafür aus, das Leistungsangebot im Zuge einer Fusion insbesondere in folgenden Aufgabenbereichen „nach oben“ anzupassen:

- ▶ **Umwelt- und Energiepolitik:** Ausweitung des (grösstenteils höheren) Stadtluzerner Leistungsniveaus auf die gesamte Stadtregion
- ▶ **Familienergänzende Kinderbetreuung:** Flächendeckende Einführung von Betreuungs-Gutscheinen gemäss dem heutigen System und dem finanziellen Umfang der Stadt Luzern
- ▶ **Integration:** Übernahme des heutigen Leistungsangebots von Luzern und Kriens auf gesamte Stadtregion
- ▶ **Animation / Partizipation:** Ausbau der Quartierarbeit

Zudem kann durch grössere Strukturen bzw. der daraus folgenden Spezialisierung und durch einheitlichere Prozesse insgesamt eine höhere Professionalität erreicht werden.



Szenario „Verstärkte Kooperation“

Szenario „Fusion“

Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung

Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)?

Grössenvorteile ergeben sich grundsätzlich in denjenigen Bereichen, in denen die (gleichen) Leistungen gemeinsam bzw. durch den MZGV effizienter erbracht werden können, als wenn die Gemeinden diese Leistungen je einzeln erbringen.

Die möglichen Synergiegewinne werden bei einer verstärkten Kooperation jedoch in zweifacher Hinsicht eingeschränkt: Zum einen bleiben in den meisten Kooperationsbereichen auf Gemeindeebene (reduzierte) Strukturen erhalten, wodurch gewisse Doppelstrukturen aufgebaut werden. Zum anderen nimmt der Koordinationsaufwand zu, da mit dem MZGV eine zusätzliche Organisation und dadurch zusätzliche Schnittstellen entstehen.



Grössenvorteile ergeben sich grundsätzlich in denjenigen Bereichen, in denen die (gleichen) Leistungen gemeinsam bzw. durch die fusionierte Stadt effizienter erbracht werden können, als wenn die Gemeinden diese Leistungen je einzeln erbringen.

Grössere Strukturen können jedoch gleichzeitig zu komplexeren und formalisierteren Abläufen innerhalb der Verwaltung führen, wodurch mögliche Synergiegewinne gemindert werden.

Insgesamt lassen sich bei einer Fusion insbesondere in folgenden Bereichen Grössenvorteile nutzen:

- ▶ Bereichsübergreifend: Beschaffung und Auftragsvergabe an Externe
- ▶ Politische Strukturen (Reduktion von 5 auf 1 Exekutive und Legislative)
- ▶ Personalamt
- ▶ Finanzverwaltung
- ▶ Informatik
- ▶ Liegenschaftsverwaltung
- ▶ Betreuungswesen
- ▶ Volksschule (Bereich Schulverwaltung)
- ▶ Friedhof- und Bestattungswesen
- ▶ Baubewilligungswesen



Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung

Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung?

Die Gemeindeverbände sind grundsätzlich weit weg von der Bevölkerung / Parlamenten (Instrumente zur direkten Einflussnahme bestehen, werden aber kaum genutzt) und die Delegierten werden nicht direkt vom Volk gewählt.

Minderheiten (kleine Gemeinden) werden durch das Mandatsverhältnis der Gemeinden geschützt. In der Delegiertenversammlung hat die Stadt Luzern max. 49% der Stimmen. Für wichtige Entscheide ist ein Gemeindemehr notwendig.

Bei Sachfragen wird die Betroffenheit der Einzelnen weniger berücksichtigt, da die fünf Gemeinden gemeinsam über ein lokales Vorhaben entscheiden.

Durch die Distanz der Kooperation zur Bevölkerung besteht die Gefahr der Entpolitisierung.



Die demokratische Mitbestimmung ist analog zu heute ausgestaltet.

Minderheiten werden mit Wahlkreisen für die Wahl des Parlaments geschützt. Es besteht kein Minderheitenschutz in der Wahl der Exekutive.

In der fusionierten Stadt entscheidet die gesamte Stadtregion gemeinsam über ein lokales Vorhaben, das früher von einer einzelnen Gemeinde entschieden werden konnte. Dadurch wird einerseits die Betroffenheit der Einzelnen bei Sachfragen weniger berücksichtigt. Andererseits werden damit jedoch auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ausgeweitet, da sie über Sachfragen entscheiden können, die vorhin einer Gemeinde vorbehalten waren.



7.1.2 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

	Szenario „Verstärkte Kooperation“	Szenario „Fusion“
<p>Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus Sicht des Steuerzahlers aus?</p>	<p>Eine verstärkte Kooperation tangiert die Steuerfüsse der Gemeinden nicht und hat somit keinen Einfluss auf die Steuerbelastung.</p>	<p>Indem bei einer Fusion der niedrigste Steuerfuss unter den beteiligten Gemeinden für alle übernommen wird (d.h. Luzern: 1.75), nimmt die Steuerbelastung für rund die Hälfte der Bevölkerung ab.</p>
<p>Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus Sicht der öffentlichen Hand aus?</p>	<p>Die finanziellen Auswirkungen (Schätzung) bewegen sich zwischen Mehrausgaben von CHF +0.3 bis 10.3 Mio. pro Jahr.⁸⁵ Potenzielle Einsparungsmöglichkeiten auf operativer Ebene werden durch den erhöhten Koordinationsaufwand überkompensiert. Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ist zudem der Kantonsbeitrag zu berücksichtigen. Es wird (unter Vorbehalt des Volksentscheides) davon ausgegangen, dass der Kanton einen finanziellen Beitrag an eine verstärkte Kooperation leisten wird. Insgesamt ist das Szenario „Verstärkte Kooperation“ somit weitgehend kostenneutral.</p>	<p>Die finanziellen Auswirkungen werden auf Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen von CHF +4.7 Mio. bis CHF +26.5 Mio. geschätzt.⁸⁶ Im Vergleich zu den laufenden Ausgaben aller Gemeinden zusammen von ca. CHF 1'030 Mio. beträgt der Mehraufwand max. 2.6% und erscheint somit gering. Zudem ist zu beachten, dass die Kostensteigerung zu 80% auf die Steuersenkungen in vier der fünf beteiligten Gemeinden zurückzuführen ist. Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ist zudem der Kantonsbeitrag zu berücksichtigen. Es wird (unter Vorbehalt des Volksentscheides) davon ausgegangen, dass der Kanton einen finanziellen Beitrag an eine Fusion leisten wird. Dadurch lässt sich der Mehraufwand weitgehend decken und das Szenario ist weitgehend kostenneutral. Zudem handelt es sich bei der vorliegenden Schätzung der finanziellen Auswirkungen um eine Momentaufnahme bzw. um kurzfristige Auswirkungen. Mittel- bis langfristig werden als Folge der Steuersenkung positive Wachstumseffekte erwartet. Diese sind in den vorliegenden Schätzungen nicht berücksichtigt.</p>

85 Ohne Berücksichtigung einmaliger Umstellungskosten.

86 Ohne Berücksichtigung einmaliger Umstellungskosten.

7.2 EINSCHÄTZUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN

	Szenario „Verstärkte Kooperation“	Szenario „Fusion“
Rahmenbedingung 1: Machbarkeit		
<i>Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung die bestehenden politischen Strukturen und Verwaltungsstrukturen?</i>	Die Machbarkeit ist tendenziell höher, je geringer die mit dem Szenario verbundenen organisatorischen Veränderungen ausfallen. Die Kooperation in Teilbereichen führt zu weniger organisatorischen Veränderungen als die Fusion. Die Umsetzung des Kooperationsmodells lässt es zu, dass die einzelnen Politikfelder gestaffelt in die neue Organisation überführt werden.	Die Machbarkeit ist tendenziell höher, je geringer die mit dem Szenario verbundenen organisatorischen Veränderungen ausfallen. Bei einer Fusion sollen ein neues Gemeinwesen und damit auch neue Strukturen auf politischer und Verwaltungsebene geschaffen werden. Die bestehenden politischen und Verwaltungsstrukturen können somit nicht berücksichtigt werden.
<i>Inwiefern können externe Rahmenbedingungen (kantonale Entscheide etc.) die Umsetzung verhindern bzw. erschweren?</i>	Gemeindeverbände sind in kantonalen Gesetzen vorgesehen. Es ist jedoch abzuklären, ob alle Entscheidungen vom MZGV getroffen werden können oder ob die Gemeinden explizit als Entscheidungsträger vorgesehen sind.	Es ist abzuklären, ob für die Einführung von Wahlkreisen eine gesetzliche Grundlage des Kantons notwendig ist. Eine wichtige Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Umsetzung einer Fusion ist zudem die Höhe des Kantonsbeitrages.
<i>Wie gross ist der zeitliche Aufwand zur Umsetzung?</i>	Vgl. Abbildung 9 (möglicher Zeitablauf)	Vgl. Abbildung 11 (möglicher Zeitablauf)

Szenario „Verstärkte Kooperation“

Szenario „Fusion“

Rahmenbedingung 2: Akzeptanz

Bevölkerung: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung in der Bevölkerung?

Für die Bevölkerung ist es möglicherweise schwierig, die Konstruktion bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen zu verstehen. Es besteht die Gefahr, dass sich die Bevölkerung nicht angemessen vertreten fühlt.

Die Gemeindeorganisation ist analog zu heute ausgestaltet. Die Bevölkerung sollte sich angemessen vertreten fühlen. Die Bevölkerung ehemals kleinerer Gemeinden beurteilt ihren Einfluss in der fusionierten Gemeinde möglicherweise als zu gering.

Individualität: Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung die unterschiedlichen Bedürfnisse bzw. Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden (Stichwort Minderheitenschutz)?

Minderheiten werden über die Delegierten und das Gemeindemehr geschützt.

Bei einer Fusion besteht keine Garantie für eine Vertretung in der Exekutive aus den heutigen Gemeinden. Für die Wahl des Parlaments werden Wahlkreise geschaffen. In Sachfragen gibt es keinen Minderheitenschutz. Es ist jedoch vorgesehen, dass wichtige Sachanliegen der einzelnen Gemeinden im Fusionsvertrag verankert werden sollen.

Mitarbeitende Gemeinden: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den Mitarbeitenden der Gemeinden?

Erfahrungsgemäss ist seitens eines Teils der Mitarbeitenden mit Skepsis zu rechnen, da eine verstärkte Kooperation zu Veränderungen führt und Unsicherheiten mit sich bringt. Ein Stellenabbau ist zu erwarten. Möglicherweise können der Arbeitsort, das Aufgabengebiet sowie die Unterstellungsverhältnisse für einige Mitarbeitende ändern. Vor diesem Hintergrund wird ein Sozialplan vorgesehen.

Erfahrungsgemäss ist seitens eines Teils der Mitarbeitenden mit Skepsis zu rechnen, da eine Fusion zu Veränderungen führt und Unsicherheiten mit sich bringt. Ein Stellenabbau ist zu erwarten. Möglicherweise können der Arbeitsort, das Aufgabengebiet sowie die Unterstellungsverhältnisse für einige Mitarbeitende ändern. Vor diesem Hintergrund wird ein Sozialplan vorgesehen.

Politische Mandatsträger: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den politischen Mandatsträgern in den Gemeinden?

Die Entscheidungen im MZGV werden entpolitisiert, d.h. die politische Einflussnahme wird gemindert. Die Parlamente / Gemeindeversammlungen sind weiter weg von Sachentscheiden. Der MZGV führt für die Delegierten der Gemeinden zu einer zeitlichen Mehrbelastung und zur Herausforderung, als „Diener zweier Herren (MZGV und Gemeinden)“ zu agieren.

Der Wahlkampf wird „politischer“. Es kommt potenziell weniger zu Personenwahlen (bezogen auf Exekutivwahlen). Die neuen politischen Mandatsträger fühlen sich getragen durch das System der fusionierten Gemeinde. Durch den Zusammenschluss wird es aber zu einer Reduktion der Mandatsträger kommen. Möglicherweise verändern sich die politischen Kräfteverhältnisse.

8 EMPFEHLUNGEN DER PROJEKTSTEUERUNG

Starke Zentren sind die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung eines Landes. Die Stadt Luzern in ihrer jetzigen Form ist zu klein, um eine solche Rolle zu spielen. In den vergangenen Jahren ist die Erkenntnis gewachsen, dass die anstehenden Herausforderungen nur über ein engeres Zusammenrücken der gesamten Stadtregion erfolgreich gemeistert werden können.

Die verschiedenen Analysen, die in den vergangenen Jahren zur zukünftigen Ausrichtung der Stadtregion erstellt wurden, haben die Richtigkeit dieser Strategie untermauert. Die Strategie einer Stärkung der Stadtregion wird nicht nur von der kantonalen Exekutive und Legislative sowie von den Gemeinderäten und -parlamenten der involvierten Gemeinden unterstützt. Wie die Abstimmungsergebnisse vom Frühling 2009 zeigten, besteht auch in der Bevölkerung der involvierten Gemeinden Offenheit gegenüber einem Veränderungsprozess. Im Rahmen der Abklärungsphase war nun zu klären, mit welchem Szenario – einer „Verstärkten Kooperation“ oder einer „Fusion“ – sich die angestrebte Stärkung und erhöhte Dynamik der Stadtregion besser erreichen lässt. Eine Stärkung bedeutet dabei insbesondere, die Positionierung der Stadtregion als Wohnort mit hoher Lebensqualität und als attraktiver Wirtschaftsstandort zu verbessern, die Kräfte innerhalb der Stadtregion zu bündeln, die Interessenvertretung auf kantonaler und Bundesebene zu verbessern und dabei eine vielfältige Vereinskultur beizubehalten,

8.1 EMPFEHLUNG ZUM SZENARIO „FUSION“

Die Projektsteuerung empfiehlt den beteiligten Gemeinden, das Szenario „Fusion“ weiterzuerfolgen, weil

- ▶ **...es langfristig die besten Entwicklungschancen bietet**
Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden stellt langfristig die beste Lösung dar, um die Stadtregion weiterzuentwickeln und für die Zukunft zu rüsten. Ein geeintes Auftreten gegen aussen stärkt die Stadtregion im Wettbewerb mit anderen Regionen der Schweiz oder gar des Auslands. Als viertgrösste Schweizer Stadt gewinnt Luzern im In- und Ausland an Gewicht. Eine starke Stadt, die Motor für die wirtschaftliche Entwicklung der ganzen Region ist, nützt auch den benachbarten Gemeinden und dem ganzen Kanton.
- ▶ **...es langfristig die kostengünstigste Lösung darstellt**
Auch wenn die Fusion kurzfristig zu Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen führt, wird die Erstellung der staatlichen Leistungen langfristig kostengünstiger, weil Grössen- und Spezialisierungsvorteile genutzt werden können. Gemäss den Vorgaben sinkt mit der Fusion für rund die Hälfte der Bevölkerung die Steuerbelastung. Auch langfristig stellt der Zusammenschluss sicher, dass die Steuerbelastung möglichst tief bleibt.
- ▶ **...die Koordination verbessert wird**
Die Fusion verbessert die Koordination in der Stadtregion Luzern. Die jeweiligen Gebiete können sich auf ihre Stärken konzentrieren. Wohnungen werden dort gebaut, wo ein Wohngebiet sinnvoll ist, Firmen dort angesiedelt, wo Bauland und Verkehrserschliessung sichergestellt sind. Auch erfolgt eine faire und koordinierte Interessensabwägung, wo neue Bauten – wie Schwimmbäder, Alters- und Pflegeheime und Schulen – gebaut werden. Auch die Planung von Strassen- und Schienenverkehr erfolgt aus einer Hand.
- ▶ **...zusammenwächst, was zusammengehört**
Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden entspricht der Lebensrealität der Einwoh-

nerinnen und Einwohner. Die Gemeindegrenzen haben im Alltag kaum mehr Bedeutung. Bewohnerinnen und Bewohner der Stadtregion Luzern mischen sich in den Vereinen, Schulen und am Arbeitsplatz. Die Mobilität und Durchmischung der Bevölkerung wird auch in Zukunft weiter zunehmen. Die Notwendigkeit eines Zusammenschlusses der beteiligten Gemeinden wird sich in den nächsten Jahren weiter verstärken. Ein Entscheid für die Fusion ist daher ein zukunftsweisender Schritt.

- ▶ **...Eigenheiten der Stadtgebiete erhalten bleiben**
Auch nach einer Fusion werden die Eigenheiten der einzelnen Stadtgebiete erhalten bleiben. Schülerinnen und Schüler werden weiterhin in ihren Quartieren zur Schule gehen. Es ist sogar zu erwarten, dass die Quartiere an Bedeutung gewinnen. Zudem kann mit den entsprechenden Bestimmungen im Fusionsvertrag sichergestellt werden, dass bestimmte Anliegen einzelner Gebiete – Nutzung des Flugplatzes Emmen oder Erhaltung der grünen Kuppen am Sonnenberg – auch in Zukunft berücksichtigt werden.
- ▶ **...die demokratische Mitbestimmung gewährleistet ist**
Nach einer Fusion werden die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadtregion zwar weniger Gemeinderätinnen und -räte und auch weniger Parlamentarierinnen und Parlamentarier wählen. Auch werden Sonderlösungen für einzelne Gebiete nicht mehr möglich sein. Im Gegenzug können Bürgerinnen und Bürger hingegen gemeinsam über Angelegenheiten des Stadtgebiets entscheiden. Sie werden damit bei Fragen mitentscheiden, die vorher ein anderes Gemeindegebiet betrafen und daher ihrem Einfluss entzogen waren.
- ▶ **...die Mitarbeitenden der Verwaltung fair behandelt werden**
Kosteneinsparungen und Senkungen des Steuerfusses sind langfristig nur möglich, wenn die Zahl der Mitarbeitenden in den Verwaltungen sinkt. Auch werden zahlreiche Mitarbeitende bedingt durch eine Fusion neue Aufgaben und neue Vorgesetzte erhalten. Alle diese Veränderungen sind tragbar, weil die neue Gemeinde auch bei einer Fusion als verantwortungsvolle Arbeitgeberin auftreten und allfällige Härtefälle sozial abfedern wird.

8.2

EMPFEHLUNG ZUM SZENARIO „VERSTÄRKTE KOOPERATION“

Die Projektsteuerung empfiehlt, das Szenario „Verstärkte Kooperation“ nicht weiterzufolgen, da ...

- ▶ **...ein MZGV zu kompliziert ist**
Das Szenario „Verstärkte Kooperation“ mit dem MZGV erscheint zwar auf den ersten Blick als ideale Lösung, indem mit der Bildung dieses Verbandes Synergien in der Leistungserstellung genutzt werden und die Gemeinden, ihre Parlamente und ihre Räte dennoch unverändert bestehen bleiben. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings, dass eine solche Lösung kompliziert und letztlich ineffizient ist, weil Doppelstrukturen – auf Gemeinde- und Verbandsebene – geschaffen werden. Langfristig führt der MZGV auch dazu, dass die einzelnen Gemeinden ausgehöhlt werden und nur noch der Form halber bestehen. Je mehr Aufgaben an den MZGV delegiert werden, je weniger Bedeutung haben die Gemeinden.
- ▶ **...ein MZGV undemokratisch ist**
In einem MZGV entscheiden die von den Gemeinderäten delegierten Personen über wichtige Angelegenheiten. Die demokratische Mitwirkung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kann nur über komplizierte Instrumente sichergestellt werden, was dazu führt, dass diese nicht genutzt werden. Auch die Mitsprache der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist eingeschränkt.

► **...Kooperation heute schon der Alltag ist**

Die beteiligten Gemeinden kooperieren schon heute in einer Vielzahl von Aufgabengebieten. Selbstverständlich können diese Kooperationen auch in der Zukunft weiter ausgebaut werden. Allerdings ermöglicht dies nur graduelle Verbesserungen und bringt die Stadtregion nicht entscheidend voran.

8.3 BEURTEILUNG DER EXTERNEN PROJEKTLEITUNG

Das Projekt „Starke Stadtregion“, das die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern in Angriff genommen haben, hat zwei besondere Merkmale. Zum einen betrifft es das Vorgehen: Es hat ein breit abgestützter Meinungsbildungsprozess stattgefunden, der zu einem klaren Ergebnis geführt hat. Zum anderen entspricht – bezogen auf den Inhalt – das Ergebnis den Entwicklungen, wie sie auch in anderen Regionen der Schweiz immer deutlicher werden.

8.3.1 BREIT ABGESTÜTZTER MEINUNGSBILDUNGSPROZESS ALS MEHRWERT

Für die Akzeptanz eines solch bedeutenden Projektes, das die Einwohnerinnen und Einwohner und die Mitarbeitenden der Verwaltung direkt betrifft, ist eine möglichst breite Abstützung entscheidend. Ein Expertenansatz, bei dem die Zukunftsszenarien für die Stadtregion durch Experten aufgrund von Zahlen und Fakten konstruiert und beurteilt werden, wäre der Tragweite des Projektes nicht gerecht geworden. Denn die Konstruktion eines solchen Mehrzweckgemeindenverbandes bzw. einer solchen Stadt ist keine mathematische oder Expertenaufgabe, bei der es nur eine richtige Lösung gibt. Im Gegenteil: Durch das Abwägen der verschiedenen Interessenslagen – tiefer Steuerfuss, bürgernahe und individuelle Dienstleistungen sowie demokratische Mitbestimmung – können eine Vielzahl von möglichen Mehrzweckgemeinerverbänden bzw. Städten entstehen. Um schliesslich zu einer einzigen – der für die Stadtregion passenden – Lösung zu kommen, braucht es einen breit abgestützten Prozess.

Gleichzeitig war es jedoch auch nicht möglich, mit den knapp 150'000 Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadtregion Luzern in einem basis-demokratischen Verfahren den Mehrzweckgemeinerverband bzw. die neue Stadt zu konstruieren. Zur Umsetzung des Auftrages wurde daher auf einen Mittelweg gesetzt, indem in sieben Fachgruppen mit über 100 Personen der Verwaltung und unter der Leitung der verantwortlichen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten ein Mehrzweckgemeinerverband bzw. eine neue Stadt entworfen wurde. Dieses Verfahren hat Nachteile: Die beteiligten Personen verfolgen teilweise eigene Interessen, indem sie beispielsweise die eigene Arbeitsstelle erhalten oder die eigene Gemeinde bevorzugen wollen. Auch fliessen politische Einschätzungen, die demokratisch wenig abgestützt sind, ein. Das Verfahren hat aber auch grosse Vorteile: Es ist effizient, indem das vorhandene Fachwissen genutzt wird, und es ist demokratisch, indem die gewählten Mandatsträger einbezogen werden. Auch sind jene Personen, die eine allfällige verstärkte Kooperation bzw. Fusion umsetzen werden, bereits in die Konzeption einbezogen, was die Umsetzung wesentlich erleichtert.

Das gewählte Vorgehen war im Falle des Projekts „Starke Stadtregion“ erfolgreich: Die zahlreichen Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik haben sich mit grossem Engagement und Fachwissen in das Projekt eingebracht. Der intensive, ergebnisoffene und breit abgestützte Meinungsbildungsprozess, wie er in den vergangenen Monaten stattgefunden hat, stellt für sich bereits einen grossen Gewinn für die Stadtregion dar, unabhängig für welches Szenario sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden werden.

8.3.2 FUSION ALS ZUKUNFTSWEISENDE STRATEGIE FÜR DIE STADTREGION

Inhaltlich haben die Abklärungen zu einem eindeutigen Ergebnis geführt, wie dies bei einem solchen Projekt nicht selbstverständlich ist. Die beteiligten Personen aus Verwaltung und Politik der fünf Gemeinden sind – in ihrer grossen Mehrheit – zum Schluss gekommen, dass die Fusion nach Abwägen der verschiedenen Vor- und Nachteile die bessere Variante darstellt, um das Ziel einer Stärkung der Stadtregion Luzern zu erreichen.

Die externe Projektleitung teilt diese Einschätzung. Die Stadtregion Luzern hat sich zu einem funktionalen Raum entwickelt, während die politischen Grenzen weitgehend unverändert blieben. Die heutigen Gemeindegrenzen erschweren daher 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, Wirtschaftsförderung, Heime sowie Sportinfrastrukturen, da die Gemeinden in diesen Bereichen besonders eng verflochten sind. Als Antwort auf diese Herausforderung haben die Gemeinden verschiedene Zusammenarbeitsformen entwickelt, die jedoch mit einem hohen Koordinationsaufwand und Einschränkungen bei der demokratischen Mitwirkung verbunden sind.

Die heutigen politischen Strukturen sind daher sowohl aus betriebswirtschaftlicher als auch aus staatspolitischer Sicht suboptimal. Gemäss dem Prinzip „Form follows function“ sollten die Strukturen dahingehend angepasst werden, dass sie den heutigen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten und Herausforderungen Rechnung tragen. Mit dem Zusammenschluss der fünf Gemeinden würde darum auf politischer Ebene nachvollzogen, was schon lange Lebensrealität der Bewohnerinnen und Bewohner ist. Die Idee einer „Starken Stadtregion“ reicht jedoch über eine „Strukturoptimierung“ hinaus. Letztlich geht es für die Stadtregion darum, sich im Standortwettbewerb erfolgreich zu positionieren. Im Zuge der Globalisierung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass städtische Zentren durch die Konzentration der Wertschöpfung auf kleinem Raum eine grosse Bedeutung als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung haben. Auf nationaler Ebene hat dies zur Bildung sogenannter Metropolitanregionen – Zürich, Genf-Lausanne, Basel und teilweise Bern – geführt. Um in diesem Wettstreit der Regionen mithalten zu können, sollten die Kräfte innerhalb der Stadtregion Luzern gebündelt werden.

Aus Sicht der externen Projektleitung lässt sich das Potenzial der Stadtregion mit einer verstärkten Kooperation nur beschränkt ausschöpfen. Mit einer verstärkten Kooperation können zwar die Strukturen auf operativer Ebene optimiert werden und dadurch der Koordinationsaufwand tendenziell reduziert bzw. gewisse Synergiegewinne erzielt werden. Auf strategischer Ebene hingegen gewinnt die Stadtregion kaum an Schlagkraft, da strategische Entscheide nach wie vor weitgehend bei den Gemeinden verbleiben, ausser die Kompetenzen der Gemeinden würden im Rahmen der Bildung des Mehrzweckgemeinerverbandes wesentlich eingeschränkt. Dies würde auf der anderen Seite aber zu einer faktischen Aushöhlung der bestehenden Gemeinden führen. Der Mehrzweckgemeinerverband ist in dieser Hinsicht eine Zwischenlösung, die zwar den Übergang von fünf unabhängigen Gemeinden zu einem neuen Gemeinwesen erleichtern könnte, aber letztlich niemanden wirklich zu überzeugen vermag. Bei einer „Fusion“ hingegen würden die politischen Strukturen mit dem funktionalen Raum „Stadtregion“ in Einklang gebracht. Damit können die strategisch wichtigen Herausforderungen, welche die gesamte Stadtregion betreffen, aus einer Hand angegangen und entschieden und die Kräfte gebündelt werden.



REGION



9 WEITERES VORGEHEN

Im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Grundsatzvereinbarung (Frühjahr 2009) wurde den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern versprochen, dass sie beim Vorliegen der Resultate aus der Abklärungsphase erneut über das weitere Vorgehen entscheiden können. Dafür ist folgendes Vorgehen vorgesehen.

9.1 FORM DER ABSTIMMUNGSFRAGE

Im Rahmen des Projektes wurde abgeklärt, in welcher Form die Frage des weiteren Vorgehens dem Stimmvolk unterbreitet werden kann. Es hat sich gezeigt, dass dafür in der Stadt Luzern und in den Gemeinden Ebikon, Emmen und Kriens der Weg über eine Änderung der Gemeindeordnungen gewählt werden muss. In den Gemeindeordnungen ist eine Zielbestimmung zu verankern, die eine Weiterverfolgung des Szenarios „Verstärkte Kooperation“ bzw. „Fusion“ vorsieht. Diese Änderung der Gemeindeordnung soll den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Abstimmung unterbreitet werden.

In Adligenswil besteht die Möglichkeit, eine Grundsatzabstimmung über die Einleitung eines Fusionsverfahrens und eine Konsultativabstimmung über das Szenario „Verstärkte Kooperation“ (Vorlage in Form eines kommunalen Planungsinstrumentes) durchzuführen. Die erwähnten Zielbestimmungen sollen wie folgt in den Gemeindeordnungen von Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern verankert werden (Ergänzung der Gemeindeordnungen):⁸⁷

Zielbestimmung Szenario „Verstärkte Kooperation“ (Ebikon, Emmen und Kriens)

„Die Gemeinde strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Kooperation mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweckgemeinerverbands.

Der Beitritt zum Mehrzweckgemeinerverband unterliegt der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums (Emmen, Kriens).

(Ebikon: Der Beitritt zum Mehrzweckgemeinerverband unterliegt der Genehmigung durch die Stimmberechtigten.)“

Zielbestimmung Szenario „Verstärkte Kooperation“ (Stadt Luzern)

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

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

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

⁸⁷ Als Vorbehalt ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Formulierung der Zielbestimmungen nach der Verabschiedung des Schlussberichts noch weiter entwickelt werden soll.

Zielbestimmung Szenario „Fusion“ (Ebikon, Emmen und Kriens)

„Die Gemeinde strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für eine Fusion mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden.

Die Fusion unterliegt der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums (Kriens, Emmen).

(Ebikon: Die Fusion unterliegt der Genehmigung durch die Stimmberechtigten.)“

Zielbestimmung Szenario „Fusion“ (Stadt Luzern)

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

Der Stadtrat schafft die Voraussetzungen für eine Fusion mit Agglomerationsgemeinden.

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

9.2 ABSTIMMUNGSVERFAHREN

In Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern werden dazu Urnenabstimmungen durchgeführt, die in den vier Gemeinden gleichzeitig stattfinden (27. November 2011). In Adligenswil erfolgt die Abstimmung stattdessen im Rahmen einer Gemeindeversammlung, die in der Woche nach den Urnenabstimmungen der anderen Gemeinden terminiert ist (29. November 2011).

Das Abstimmungsverfahren ist so auszugestalten, dass in allen Gemeinden unzweideutige Abstimmungsergebnisse resultieren. Dabei ist zu beachten, dass das Kooperations- bzw. Fusionsvorhaben im Rahmen des vorliegenden Projektes nur dann weiterverfolgt werden soll, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere Projektgemeinde zustimmen. Der Stadt Luzern kommt somit bei der Abstimmung eine Schlüsselrolle zu: Die Abstimmung in der Stadt Luzern muss folglich Klarheit darüber schaffen, ob das Fusionsverfahren oder das Verfahren zur Schaffung eines MZGV weiterverfolgt oder gar nichts unternommen werden soll.

- ▶ Stadt Luzern: Aus diesen Überlegungen ist in der Stadt Luzern eine Alternativabstimmung mit Stichfrage gemäss § 86 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes durchzuführen.
- ▶ Übrige Gemeinden: In den übrigen Gemeinden sollten die beiden Szenarien „Fusion“ und „Verstärkte Kooperation“ nicht als Alternative, sondern nebeneinander (ohne Stichfrage) zur Abstimmung gebracht werden.

Das Resultat der Stadt Luzern ist somit ausschlaggebend dafür, welche Variante zum Zug kommt. Die Stimmberechtigten der übrigen Gemeinden haben nur die Wahl zwischen der von der Stadt Luzern gewählten Lösung (Fusion oder verstärkte Kooperation) einerseits und der Nichtbeteiligung andererseits. Um zu verhindern, dass im Fall der Zustimmung einer Gemeinde zu beiden Szenarien eine Bestimmung in die Gemeindeordnung aufgenommen wird, die wegen des Abstimmungsergebnisses in Luzern nicht verwirklicht werden kann, ist eine ▶

entsprechende Zusatzbestimmung vorzusehen: Die beiden Zielbestimmungen sind mit der Bedingung zu verknüpfen, dass auch in der Stadt Luzern ein entsprechender Beschluss gefasst wird (bedingte Abstimmung gemäss § 85 Stimmrechtsgesetz). Diese Bedingung könnte wie folgt formuliert werden:

„Diese Änderung der Gemeindeordnung tritt nur in Kraft, falls die Stadt Luzern einen entsprechenden Beschluss fasst.“

Die vollständigen Vorschläge zu den Abstimmungsfragen sind im Anhang aufgeführt.

9.3 ADLIGENSWIL

In Adligenswil wird die Frage des weiteren Vorgehens den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung vom 29. November 2011 unterbreitet. Es ist zu beachten, dass das Kooperations- bzw. Fusionsvorhaben im Rahmen des vorliegenden Projektes nur dann weiterverfolgt werden soll, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere Projektgemeinde zustimmen. Der Stadt Luzern kommt somit bei der Abstimmung eine Schlüsselrolle zu.

Die Gemeindeversammlung kann daher nebst einem Ausstieg aus dem Projekt nur noch über diejenige Variante abstimmen, für welche sich die Stadt Luzern entscheidet.

LITERATURVERZEICHNIS

BERICHTE / STUDIEN

- Prognos Planungsberichte der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens, März 2008 (zitiert als: „Prognos Planungsberichte“)
Herunterzuladen unter: http://www.starkestadtregionluzern.ch/index/das_projekt/projektdokumente.htm
- Grundlagenstudie „Starke Stadtregion Luzern“, Ernst Basler und Partner, Januar 2007 (zitiert als: „Grundlagenstudie“)
Herunterzuladen unter: http://www.gemeindereform.lu.ch/index/infothek/berichte_botschaften.htm
- Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes, Januar 2007 (zitiert als: „Planungsbericht“)
Herunterzuladen unter: http://www.gemeindereform.lu.ch/index/infothek/berichte_botschaften.htm

WEITERE QUELLEN

- Quartiersversorgung in der Stadt Zürich – Aktualisierte Ergebnisse (Schlussbericht), Infrac, März 2004
- „Stadtteilkonferenzen: Erfahrungs- und Wissensaustausch fördern“, Medienmitteilung der Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern vom 19.11.2009
- Informationen zur Gemeindestrukturereform Glarus: Mündliche Auskünfte von Urs Kundert, Leiter Fachstelle für Gemeindefragen, Kanton Glarus (Dezember 2010 / Januar 2011)
- Informationen zur Fusion Rapperswil-Jona: Mündliche Auskünfte von Hans Wigger, Stadtschreiber Rapperswil-Jona (Dezember 2010 / Januar 2011)
- Informationen zur Verfassungsdiskussion im Kanton Luzern: Auskunft des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements (Januar 2011)

ANHANG

ANHANG 1: STARKE STADTREGION LUZERN: GRUNDSTRATEGIEN / LEITLINIEN

1. Präambel

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern / Littau haben gestützt auf eine gemeinsame Grundsatzvereinbarung vom 15. Dezember 2008 beschlossen, im Rahmen einer Abklärungsphase zwei Zukunftsszenarien – Szenario A: „Fusion“ und Szenario B: „Verstärkte Kooperation“ – zur nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern zu entwickeln. Die Analyseergebnisse sollen den politischen Behörden sowie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ermöglichen, auf objektiven und möglichst konkreten Grundlagen einen Grundsatzentscheid über die zukünftige Organisationsstruktur der Stadtregion Luzern zu fällen. Dabei gilt es, beide Szenarien bei der Erarbeitung konsequent gleich zu behandeln und eine Präjudizierung bzw. Favorisierung eines bestimmten Szenarios in der Erarbeitungsphase zu vermeiden.

Übergeordnetes Ziel ist die nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern als Wirtschaftsstandort und Lebensraum: Über eine engere Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern bzw. mit einer Fusion soll die Region an Schlagkraft und Attraktivität gewinnen, ihre Positionierung innerhalb der Schweiz gestärkt werden und daraus für die Einwohnerinnen und Einwohner ein Mehrwert resultieren. Eine verstärkte Kooperation bzw. Fusion der fünf beteiligten Gemeinden dient insbesondere dazu,

- a) die Ausstrahlungskraft und damit die Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen zu stärken,
- b) die Koordination unter den beteiligten Gemeinden zu verbessern,
- c) das Leistungsangebot der öffentlichen Hand zu verbessern und
- d) Grössenvorteile (economies of scale) bei der Leistungserstellung zu nutzen.
- e) Zudem ist bei einer verstärkten Kooperation bzw. Fusion die demokratische Mitbestimmung zu gewährleisten.

2. Grundstrategien

	Grundstrategie Verstärkte Kooperation	Grundstrategie Fusion
a) Grundidee		
Die Szenarien gehen von folgenden Grundideen aus:	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf Gemeinden bilden eine gemeinsame Verwaltungsorganisation, die in den für die Kooperation ausgewählten Politikfeldern Leistungen erbringt. In den übrigen Politikfeldern sind die Gemeinden frei, wie sie sich organisieren. Das Szenario orientiert sich grundsätzlich an einem Mehrzweckverband. ▶ Diese von der gemeinsamen Verwaltungsorganisation erbrachten Leistungen richten sich nach den rechtlichen Vorgaben der einzelnen Gemeinden, die aber im Sinne der Effizienz möglichst einheitlich sein sollen. Die Leistungserbringung kann zentral oder dezentral erfolgen. ▶ Die Finanzierung der Verwaltungsorganisation erfolgt nach leistungsabhängigen Schlüsseln je Gemeinde sowie durch einheitliche Gebühren. Mögliche Kooperationsfelder sind beispielsweise Steuerveranlagung, Einkauf, Werkhöfe etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf Gemeinden bilden eine Stadtgemeinde, in der die Leistungserbringung in sämtlichen Politikfeldern nach einheitlichen rechtlichen Regeln und Vorgaben erfolgt. ▶ Die Leistungserbringung kann zentral oder dezentral erfolgen. ▶ Die Finanzierung erfolgt durch die Erhebung einheitlicher Steuern sowie einheitlicher Gebühren.
b) Zielsetzungen		
Grundform	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ziel der Strategie „Verstärkte Kooperation“ ist eine effizientere und effektivere Erfüllung der kommunalen Aufgaben in ausgewählten Politikfeldern. Die Gemeinden kooperieren in denjenigen Politikfeldern, in denen durch eine verstärkte Kooperation und Koordination Effizienzgewinne (Skaleneffekte) erzielt werden können. Die angestrebte Kooperation geht deutlich über das bisherige Niveau hinaus und erreicht eine neue Qualität. Die Strategie stellt eine vollwertige und eigenständige Alternative zur Strategie Fusion dar. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die fünf beteiligten Gemeinden schliessen sich zu einer Gemeinde zusammen, um die Erfüllung der kommunalen Aufgaben effizienter und effektiver vornehmen zu können.
Politische Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die politische Steuerung der Kooperation erfolgt durch Delegierte der Gemeinden, die den Verwaltungsrat der Verwaltungsorganisation bilden. Je nach Ausgestaltung des Kooperationsmodells entscheiden die Delegierten frei oder sind an die Vorgaben ihrer Gemeinden gebunden. ▶ Der Verwaltungsrat setzt eine Geschäftsleitung ein. Während der Verwaltungsrat die strategischen Ziele in den einzelnen Kooperationsfeldern festlegt, ist die Geschäftsleitung für die operative Aufgabenerfüllung in den einzelnen Kooperationsfeldern zuständig. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die politische Steuerung erfolgt durch ein Stadtparlament und eine Stadtregierung.

	Grundstrategie Verstärkte Kooperation	Grundstrategie Fusion
b) Zielsetzungen		
Leistungsangebot	<ul style="list-style-type: none"> Das Leistungsangebot und -niveau der Gemeinden in den einzelnen Kooperationsfeldern wird als Folge der Kooperation einheitlicher. Gegenüber dem heutigen Zustand ist es möglich, dass das Leistungsangebot und -niveau in einzelnen Gebieten abnimmt. Gesamthaft führt die verstärkte Kooperation zu keinem Leistungsabbau. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Leistungsangebot und -niveau ist für das gesamte Gebiet der neuen Stadt einheitlich. In begründeten Ausnahmefällen oder in einer Übergangsphase sind Unterschiede zulässig. Gegenüber dem heutigen Zustand ist es möglich, dass das Leistungsangebot und -niveau in einzelnen Gebieten abnimmt. Gesamthaft führt die Fusion zu keinem Leistungsabbau.
Finanzen / Steuern	<ul style="list-style-type: none"> Finanzen: Die Unterschiede in den Steuerbelastungen unter den Gemeinden bleiben erhalten. 	<ul style="list-style-type: none"> Finanzen: Die Steuerbelastung ist für die gesamte Stadtregion einheitlich. Es ist der tiefste Steuerfuss anzustreben.
Gebühren	<ul style="list-style-type: none"> Die Unterschiede in der Gebührenausgestaltung und -höhe unter den Gemeinden bleiben grundsätzlich erhalten. In den für die Kooperation ausgewählten Politikfeldern sind die Gebühren einheitlich. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Gebührenausgestaltung und -höhe ist für die gesamte Stadtgemeinde einheitlich.
Verschuldung	<ul style="list-style-type: none"> Die Unterschiede in der Verschuldung bleiben erhalten. 	
Finanzielle Unterstützung Kanton		<ul style="list-style-type: none"> Der Kanton beteiligt sich an den fusionsbedingten Mehraufwendungen und unterstützt befristet die finanzielle Angleichung (Steuerfuss, Verschuldung).
Personal	<ul style="list-style-type: none"> Personal: Die unterschiedlichen Anstellungsbedingungen des Gemeindepersonals bleiben erhalten. Innerhalb der gemeinsamen Verwaltungsorganisation sind die Anstellungsbedingungen einheitlich. 	<ul style="list-style-type: none"> Personal: Die Anstellungsbedingungen für das Gemeindepersonal sind für die gesamte Stadtregion einheitlich.
c) Umfang der Abklärungen		
Geografischer Perimeter	<p>Das Kooperationsmodell orientiert sich an folgenden Eckwerten:</p> <ul style="list-style-type: none"> In den zur Kooperation bestimmten Politikfeldern arbeiten alle fünf Gemeinden zusammen. Es ist denkbar, dass weitere Gemeinden die Leistungen der gemeinsamen Verwaltungsorganisation in Anspruch nehmen können. Die entsprechenden Auswirkungen werden aber in der zu erstellenden Analyse nicht untersucht. 	<p>Das Fusionsmodell orientiert sich an folgenden Eckwerten:</p> <ul style="list-style-type: none"> Es ist ein Zusammenschluss aller fünf beteiligten Gemeinden zu untersuchen. Untervarianten mit dem Zusammenschluss nur einzelner Gemeinden sind nicht zu analysieren. Gestützt auf die Analyse soll es jedoch möglich sein, einfach Schlussfolgerungen zu alternativen Fusionsvarianten zu erarbeiten.
Politikfelder	<ul style="list-style-type: none"> Die Gemeinden kooperieren in denjenigen Politikfeldern, in denen durch eine verstärkte Kooperation Effizienzgewinne (Skaleneffekte) erzielt werden können. Sämtliche von der Projektsteuerung definierten Politikfelder (bzw. Verwaltungs-/Themenbereiche) sind daraufhin zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen über eine verstärkte Kooperation Effizienzgewinne (Skaleneffekte) erzielt werden können. Die kooperierenden Gemeinden müssen sich an allen Aufgaben der verstärkten Kooperation beteiligen. 	

Grundstrategie Verstärkte Kooperation

Grundstrategie Fusion

d) Einzuhaltende Rahmenbedingungen

Erbringung Basisdienstleistungen

- ▶ Basisdienstleistungen (bürgernahe Dienstleistungen, die relativ oft in Anspruch genommen werden) sind, wenn möglich und aus Effizienzüberlegungen vertretbar, weiterhin vor Ort in den einzelnen Gemeinden anzubieten. Die entsprechenden Anlaufstellen in den Gemeinden bleiben erhalten.

- ▶ Basisdienstleistungen sind, wenn möglich und aus Effizienzüberlegungen vertretbar, weiterhin vor Ort anzubieten. Die entsprechenden Anlaufstellen bleiben, wenn möglich und wo sinnvoll, erhalten.

Auswirkung auf Personal / Mitarbeitende

- ▶ Es ist davon auszugehen, dass nach der Umsetzung weniger Personal benötigt wird. Ziel ist es, durch frühzeitige Massnahmen und durch andere Stellenangebote Kündigungen zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist.

- ▶ Es ist davon auszugehen, dass nach der Umsetzung weniger Personal benötigt wird. Ziel ist es, durch frühzeitige Massnahmen und durch andere Stellenangebote Kündigungen zu vermeiden. In Ausnahmefällen sind Entlassungen möglich, wobei in diesen Fällen ein Sozialplan zu gewährleisten ist.

Verhältnis zu Regionalem Entwicklungsträger (RET)

- ▶ Vgl. Sprachregelung (Protokoll der Sitzung „Starke Stadtregion Luzern“ vom 13. Januar 2009): „Sollten sich Gemeinden aus dem Projekt Starke Stadtregion Luzern für ein Kooperationsmodell entscheiden, könnte diese Kooperation unter dem Dach des Regionalen Entwicklungsträgers stattfinden. Weiteren Gemeinden in der Region Luzern wäre eine Beteiligung an verstärkten Kooperationsformen möglich.“

Weitere Rahmenbedingungen

- ▶ Besondere Effizienzgewinne bei einem Gemeinwesen, d. h. wenn eine Gemeinde durch die Kooperation eine ausserordentliche Entlastung oder einen Mehrnutzen erhält, sind allenfalls zu kompensieren.
- ▶ Auf besondere Bedingungen und Sensibilitäten in den bestehenden Gemeinden ist im Sinne eines Minderheitenschutzes Rücksicht zu nehmen.

- ▶ Auf besondere Bedingungen und Sensibilitäten in den bestehenden Gemeinden ist im Sinne eines Minderheitenschutzes Rücksicht zu nehmen.

ANHANG 2: ABSTIMMUNGSFRAGEN

a. Abstimmungsfrage in der Stadt Luzern (prov. Formulierung)

I. Stimmen Sie der **Variante A** der Gemeindeordnung (Art. xy Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit weiteren Agglomerationsgemeinden) gemäss Beschluss des Grossen Stadtrates vom... zu?

II. Stimmen Sie der **Variante B** der Gemeindeordnung (Art. xy Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation im Rahmen eines Mehrzweckgemeinerverbandes mit weiteren Agglomerationsgemeinden) gemäss Beschluss des Grossen Stadtrates vom... zu?

III. Stichfrage

Falls sowohl die **Variante A** als auch die **Variante B** angenommen wird: Soll die **Variante A** (Fusion) oder die Variante B (Mehrzweckgemeinerverband) in Kraft treten?

Empfehlung an die Stimmberechtigten

b. Abstimmungsfragen übrige Gemeinden (prov. Formulierung)

Zwei Stimmzettel

Stimmzettel 1

Stimmen Sie der **Variante A** der Gemeindeordnung (Art. xy Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden) zu?

Diese Änderung der Gemeindeordnung tritt nur in Kraft, falls die Stadt Luzern einen entsprechenden Beschluss fasst.

Stimmzettel 2

Stimmen Sie der **Variante B** der Gemeindeordnung (Art. xy Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation im Rahmen eines Mehrzweckgemeinerverbandes mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden) zu?

Diese Änderung der Gemeindeordnung tritt nur in Kraft, falls die Stadt Luzern einen entsprechenden Beschluss fasst.

Empfehlung an die Stimmberechtigten

ANHANG 3: AUF DEM WEG ZUR NEUEN STADTGEMEINDE LUZERN (FUSION) – KONKRETISIERUNG DER EMPFEHLUNGEN DURCH DIE PROJEKTSTEUERUNG

Die Stimmberechtigten von Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens sowie das Parlament der Stadt Luzern haben im Mai 2009 den Auftrag erteilt, Varianten für die künftige Organisation der Stadtregion Luzern abzuklären. Dazu wählten die beteiligten Gemeinden die Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“. Im November 2011 werden die Stimmberechtigten aufgrund der Abklärungen an der Urne (Adligenswil an der Gemeindeversammlung) über den weiteren Weg entscheiden.

Die Herausforderungen

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

Die Vision der neuen Stadt

Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern haben sich zu einer Gemeinde zusammengeschlossen. In der neuen Stadtgemeinde 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 Stadt

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 Gemeinamen 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 zum Beispiel Sonnen- und Dietschiberg, Hundsrügggen, 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 Frage von Abgangschädigungen für Gemeinderäte im Fusionsvertrag.

ANHANG 4: BESTEHENDE SONDERLEISTUNGEN FÜR AUSTRETENDE EXEKUTIVMITGLIEDER

	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern
Anspruch auf Sonderleistungen bei Nichtwiederwahl	Wenn das 55. Lebensjahr vollendet	Keine Regelung	Wenn das 50. Lebensjahr vollendet	Wenn 50. Lebensjahr vollendet und mindestens acht Amtsjahre geleistet	Wenn 50. Lebensjahr vollendet oder mindestens acht Amtsjahre geleistet
Anspruch auf Sonderleistungen bei Nichtnomination	Keine Regelung	Keine Regelung	Wenn das 50. Lebensjahr vollendet	Wenn 50. Lebensjahr vollendet und mindestens acht Amtsjahre geleistet	Wenn 50. Lebensjahr vollendet oder mindestens acht Amtsjahre geleistet
Anspruch auf Sonderleistungen bei Rücktritt	Nach zwölf Amtsjahren und Vollendung 55. Lebensjahr, nach acht Amtsjahren und Vollendung 60. Altersjahr	Keine Regelung	Nach 16 Amtsjahren und Vollendung 50. Altersjahr bzw. nach zwölf Amtsjahren und Vollendung 55. Altersjahr bzw. nach acht Amtsjahren und Vollendung 60. Altersjahr	Nach zwölf Amtsjahren und Vollendung 55. Altersjahr bzw. nach acht Amtsjahren und Vollendung 60. Lebensjahr	Nach zwölf Amtsjahren und Vollendung des 55. Lebensjahrs bzw. nach acht Amtsjahren und Vollendung 60. Lebensjahres
Art der Sonderleistungen	Ruhegehalt	Keine Regelung	Ruhegehalt und Weiterführung ordentlicher Versicherungsschutz	Überbrückungsrente, Weiterführung ordentlicher Versicherungsschutz und Kinderrenten	Überbrückungsrente, Weiterführung ordentlicher Versicherungsschutz und Kinderrenten
Höhe der Sonderleistung	50% der anrechenbaren Besoldung	Keine Regelung	Ruhegehalt beträgt mindestens 40% der anrechenbaren Besoldung und erhöht sich pro Amtsjahr um 2% bis maximal 50%	Überbrückungsrente beträgt 52% der anrechenbaren Besoldung	Überbrückungsrente beträgt mindestens 40% der anrechenbaren Besoldung und erhöht sich um 2% je Amtsjahr bis maximal 56%.
Kürzung	Wenn Ruhegehalt zusammen mit dem neuen Erwerbseinkommen das Erwerbseinkommen bei Ausscheiden aus dem Amt übersteigt	Keine Regelung	Wenn Ruhegehalt zusammen mit dem neuen Erwerbseinkommen die ordentliche Besoldung übersteigt	Wenn Sonderleistung zusammen mit dem neuen Erwerbseinkommen die anrechenbare Besoldung übersteigt	Wenn Sonderleistung zusammen mit dem neuen Erwerbseinkommen die anrechenbare Besoldung übersteigt
Sonstige Abgangsschädigungen		Keine Regelung	Drei Monatslöhne, wenn Austritt vor Vollendung des 50. Lebensjahres	Wenn keine Sonderleistung: Bei Rücktritt 5 % der anrechenbaren Besoldung pro Amtsjahr, min. 20%, max. 100%, bei Nichtwiederwahl oder Nichtnomination das Doppelte	Bei Nichtwiederwahl oder Nichtnomination, wenn keine Sonderleistung: einmalig 50% der anrechenbaren Jahresbesoldung

IMPRESSUM**Redaktion:**

Petra Beck, Christian Sauter, Kevin Meile, Martin Kuhn (Ernst & Young)

Gestaltung:

Belleville AG Zürich, in Zusammenarbeit mit Trix Barmettler

Bilder:

Heinz Dahinden, Luzern

Lektorat:

Romeo Vendrame

Druck:

J. E. Wolfensberger AG, Birmensdorf

Auflage:

500

Luzern, 25. Februar 2011