



61/11 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat und die Stimmbürgerschaft



betreffend

Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen

Projekt Starke Stadtregion Luzern

- *Abschluss der Abklärungsphase*
- *Übergang zur Erarbeitungsphase*

Übersicht

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

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

Emmen, die grösste Nachbargemeinde der Stadt Luzern, ist ein bedeutender Industrie- und Wirtschaftsstandort. Die Gemeinde erlebte mit dem Beginn der Industrialisierung ein schnelles Wachstum und hatte eine Blütezeit in den Sechziger- und Siebziger-Jahren des letzten Jahrhunderts. Mit der zunehmenden Globalisierung und dem beginnenden Niedergang einzelner Industriezweige sanken die Steuereinnahmen der juristischen Personen rapide. Die Gemeinde musste in verschiedenen Schüben grosse Verluste an Arbeitsplätzen und hohe Arbeitslosenzahlen, als Folge der kriegerischen Ereignisse auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien aber auch eine grosse Migrationszunahme verkraften. Die heute stark angespannte finanzielle Lage mit einer - im Vergleich zu den Luzerner Gemeinden - überdurchschnittlich hohen Verschuldung und mit dem in der Agglomeration Luzern höchsten Steuerfuss lähmt die notwendige Entwicklung und gefährdet die Errungenschaften im Infrastruktur-, Bildungs-, Sport- und Kulturbereich. Emmen kann als starker Stadtteil von Luzern eine wichtige Rolle übernehmen. Die Gemeinde verfügt über ein enormes Wachstumspotential, das sie aber aufgrund der angespannten finanziellen Lage allein nur ungenügend zu realisieren vermag. Nachdem die Entwicklungsdynamik des Zentrums vor allem Richtung Norden wirkt, können auf dem Gebiet der Gemeinde Emmen mit vereinter Kraft die Voraussetzungen für das künftige starke Wirtschaftszentrum der Stadtregion Luzern optimal verwirklicht werden.

Vor diesem Hintergrund haben Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern mit Unterstützung des Kantons Luzern zwei Zusammenarbeitsszenarien geprüft: Einen Mehrzweckgemeinerverband (Szenario „verstärkte Kooperation“) und die Fusion. Beide Szenarien wurden daraufhin untersucht, ob sie geeignet sind Verbesserungen gegenüber dem heutigen Stand gegen innen (bspw. Leistungsangebot und dessen Kosten; koordinierte Bearbeitung von Herausforderungen; demokratische Mitbestimmung; Leben in der Gemeinschaft) und gegen aussen (bspw. Image der Region; Einflussmöglichkeiten auf übergeordnete Politikebenen) zu erzielen. Das im gemeinsamen Bericht festgehaltene Resultat ist eindeutig: Das Fusionsszenario zeigt insgesamt die besseren Zukunftsperspektiven, weil es koordinierte Entwicklungschancen bietet, langfristig die kostengünstigste Lösung darstellt, die demokratische Mitbestimmung gewährleistet und zugleich allen künftigen Stadtgebieten die Beibehaltung ihrer Eigenheiten ermöglicht.

Der Schlussbericht der Projektsteuerung - bestehend aus den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten - bietet die Grundlage für die Entscheidungsfindung in den fünf beteiligten Gemeinden. Der Gemeinderat empfiehlt

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

Grundsätzlich könnte der Gemeinderat den Beginn von Fusionsverhandlungen in eigener Kompetenz auslösen. Die Anlage des Projekts Starke Stadtregion Luzern sieht aber vor, dass die Bevölkerung permanent in den Prozess einzubeziehen ist und dass die Stimmberechtigten jeweils direkt über die Mitwirkung in der nächsten Projektphase entscheiden können. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, dass alle fünf Gemeinden eine neue Bestimmung als Zweckartikel in der Gemeindeordnung vorsehen. Dadurch wird in allen Projektgemeinden eine Volksabstimmung ermöglicht.

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

Im Fall der Gemeinde Emmen ergibt sich für das Abstimmungsprozedere eine Besonderheit. Als Reaktion auf den Entscheid des Einwohnerrates vom 17. Mai 2011, das Verfahren zu sistieren bis Klarheit über den finanziellen Beitrag des Kantons Luzern besteht, wurde eine Gemeindeinitiative eingereicht, welche die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der Stadt Luzern und anderen Gemeinden verlangt. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag wird die Gemeindeinitiative „Ja zu Fusionsverhandlungen“ behandelt. Der Einwohnerrat und die Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen werden mithin nur über das Szenario Fusion abstimmen können. Eine Abstimmung über das Szenario Mehrzweckgemeinerverband entfällt in dieser Konstellation.

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

1	Vorgeschichte.....	6
1.1	Mangelhafte Strukturen als Ausgangspunkt	6
1.2	Vorhandene Berichte zum Thema	7
1.2.1	Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerations-politik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172/2007).....	7
1.2.2	Standortanalyse und Entwicklungsperspektiven für die Stadt Luzern, Credit Suisse Economic Research (Januar 2007).....	7
1.2.3	Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern, Ernst Basler+Partner AG (Januar 2007)	8
1.2.4	Planungsbericht „Starke Stadtregion Luzern?“, Prognos AG, Basel (März 2008)	8
1.3	Grundsatzvereinbarung und Projektstart	9
2	Ausgangslage und Herausforderungen.....	9
2.1	Ausgangslage	9
2.2	Herausforderungen der Gemeinde Emmen	10
2.2.1	Lage.....	10
2.2.2	Bevölkerung.....	10
2.2.3	Siedlung, Raumentwicklung, Verkehr.....	11
2.2.4	Wirtschaft.....	11
2.2.5	Finanzen.....	11
2.3	Herausforderungen der Stadt Luzern (aus dem Bericht und Antrag des Stadtrates 10/2011 vom 29. Juni 2011, kursiv dargestellt).....	12
2.4	Erfahrungen aus der Fusion Littau-Luzern (aus dem Bericht und Antrag des Stadtrates 10/2011 vom 29. Juni 2011, kursiv dargestellt)	13
2.5	Herausforderungen der übrigen Partnergemeinden	15
3	Abklärungsphase mit Schlussbericht.....	15
3.1	Arbeitsmethode	15
3.1.1	Organisation	16
3.1.2	Echoräume	17
3.1.3	Weiche Faktoren	17
3.1.4	Überlegungen zum gewählten Kooperationsmodell	17
3.2	Befunde	18
3.2.1	Zum Mehrzweckgemeindevorband (MZGV)	18
3.2.2	Zur Fusion	18
4	Beurteilung der Szenarien durch Projektorgane	19
4.1	Beurteilung durch die Projektsteuerung.....	19
4.2	Beurteilung durch die externe Projektleitung	21
5	Beurteilung der Szenarien durch den Regierungsrat	21
6	Beurteilung durch den Gemeinderat.....	22
6.1	Allgemeines.....	22
6.2	Vorgehen	23
6.3	Beurteilung des Szenarios „verstärkte Kooperation“	24
6.4	Beurteilung des Szenarios „Fusion“	24
6.5	Fazit des Gemeinderates	26
6.6	Verhandlungsmandat des Gemeinderates	27
6.6.1	Politische Strukturen	27
6.6.2	Status des Flugplatz Emmen	28
6.6.3	Stärkung des Quartier- und Vereinslebens	28

6.6.4	Verwaltung und Personal	29
7	Volksabstimmung	29
7.1	Allgemeines: Änderung der Gemeindeordnungen als Voraussetzung für Volksabstimmungen in allen Gemeinden.....	29
7.2	Stadt Luzern, Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Kriens.....	30
7.3	Gemeindeinitiative in der Gemeinde Emmen Ja zu Fusionsverhandlungen	31
7.3.1	Einleitung	31
7.3.2	Erwahrung des Zustandekommens der Initiative	31
7.3.3	Rechtsgültigkeit und Behandlung der Initiative.....	31
7.3.4	Gründe für die Einreichung der Initiative	32
7.3.5	Beurteilung der Initiative durch den Gemeinderat.....	32
7.3.6	Schlussfolgerungen des Gemeinderats.....	32
8	Kantonsbeitrag: Ausführungen des Regierungsrates.....	33
8.1	Ausführungen des Regierungsrates.....	33
9	Das Ziel: eine neue Stadtgemeinde	33
10	Weiteres Vorgehen nach Zustimmung durch den Souverän.....	34
10.1	Szenario „Verstärkte Kooperation“ (MZGV)	35
10.1.1	Vorgehen und Zeitplan	35
10.1.2	Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase	35
10.1.3	Kostenschätzung	36
10.2	Szenario „Fusion“.....	36
10.2.1	Vorgehen und Zeitplan	36
10.2.2	Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase	36
10.2.3	Kostenschätzung	37
11	Behandlung von Vorstössen.....	37
11.1	45/2010 Motion betreffend „Fusion ohne Lohn“	37
11.2	12/2011 Interpellation betreffend Klarheit über Abgangsentschädigungen im Fall einer Gemeindefusion.....	38
11.3	28/2011 Postulat betreffend Militärflugplatz Emmen nach einer allfälligen Fusion.....	39
11.4	30/2011 Postulat betreffend Businessplan für das Szenario Fusion.....	39
12	Antrag	40
12.1	Gültigkeit der Gemeindeinitiative (Formeller Teil).....	40
12.2	Materieller Teil Gemeindeinitiative	40
12.3	Verzicht auf eine Abstimmung über das Szenario „verstärkte Kooperation“	40

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Vorgeschichte

1.1 Mangelhafte Strukturen als Ausgangspunkt

Der Ursprung des Projektes „Starke Stadtregion Luzern“ 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 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner angesetzt. Im Zentrum standen die Reform des Finanzausgleichsystems und die Entflechtung der Finanzströme und Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

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

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

Ausgangspunkt für das Projekt Starke Stadtregion Luzern war die Fusion von Littau und Luzern. Die daraus entstandene Dynamik führte zum regierungsrätlichen Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (B 172) vom Januar 2007 (siehe unten 1.2.1.). Darin setzte der Regierungsrat einen neuen Akzent: Er empfahl der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden sowie der Region Sursee die Prüfung einer Fusion und stellte eine finanzielle Unterstützung in Aussicht. Eine wichtige Grundlage im kantonalen Planungsbericht bildete die Studie „Starke Stadtregion Luzern“ von Ernst Basler+Partner (siehe unten 1.2.3.).

Die Agglomerationsgemeinden ihrerseits veranlassten eigene Abklärungen und liessen einen Planungsbericht zur Beurteilung der Herausforderungen und der Stärken und Schwächen ihrer Gemeinden und der Chancen und Risiken verschiedener struktureller Veränderungs-Szenarien erstellen. Im Bericht vom März 2008 der Prognos AG, Basel, wird den Gemeinden empfohlen, die Einladung des Kantons anzunehmen, dem Projekt "Starke Stadtregion Luzern" beizutreten und einen ergebnisoffenen Abklärungsprozess zu verlangen (siehe unten 1.2.4.).

1.2 Vorhandene Berichte zum Thema

Die Notwendigkeit von tiefgreifenden Strukturveränderungen ist seit mindestens zwei Jahrzehnten ein viel diskutiertes politisches Thema. Anfänglich unter dem Aspekt der zentralörtlichen Leistungen stark finanzgetrieben, stand in den letzten knapp zehn Jahren vermehrt das Entwicklungspotenzial, welches klarere Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit beinhalten, im Fokus. Mehrere Berichte und Studien zum Thema liegen vor. Die wichtigsten:

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

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

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

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

- Bekenntnis zur Urbanität mit entsprechendem Marktauftritt;
- Ausbau von Dienstleistungsnischen;
- zukunftsgerichtete Investitionen;
- gezielte Steuererleichterungen.

Als Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum empfiehlt die Studie die Fusion mit mehreren Gemeinden aus der Agglomeration in einem Schritt.

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

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

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

- Luzern stärker auf die Achse Zug–Zürich zu orientieren;
- in der vereinigten Stadtgemeinde die dezentralen Strukturen aufrechtzuerhalten, damit das Eigenleben in den einzelnen Quartieren langfristig erhalten bleibt;
- die Siedlungs- und die sehr hohe Landschaftsqualität langfristig zu entwickeln, indem mit einer entsprechenden Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsplanung darauf Einfluss genommen wird. Dies sei ein sehr kostengünstiger Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des Standortes;
- den Finanzausgleich sicherzustellen, indem sich der Kanton und die vereinigte Stadtgemeinde verpflichten, den Finanzausgleich zugunsten der strukturschwachen Räume der Luzerner Landschaft aufrechtzuerhalten.

1.2.4 Planungsbericht „Starke Stadtregion Luzern?“, Prognos AG, Basel (März 2008)

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Planungsberichtes des Regierungsrates sowie der verschiedenen Analysen und Studien sind die Agglomerationsgemeinden zum Schluss gekommen, einen Planungsbericht für die Einschätzung ihrer jeweiligen Situation in Bezug auf Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken erstellen zu lassen. Im Auftrag der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Horw erstellte die Firma Prognos AG, Basel, den Planungsbericht „Starke Stadtregion Luzern?“ im März 2008. Dabei wurde eine Analyse der Gemeinde Emmen und ihrer Stellung in der Stadtregion erarbeitet. Weiter wurde die Frage untersucht, ob Emmen in die sogenannte Steuerungsgruppe für eine Abklärungsphase Einsitz nehmen soll. Zudem wurden die Chancen und Risiken der Gemeinde Emmen bei künftiger Eigenständigkeit sowie bei einer Fusion beurteilt.

Prognos empfiehlt den Gemeinden, die Einladung des Kantons für den Einsitz in die Steuerungsgruppe zur ergebnisoffenen Abklärung einer Fusion mit der Stadt Luzern anzunehmen. Auf der Grundlage der Herausforderungen sowie der Chancen und Risiken wurden Handlungsempfehlungen für die Gemeinden formuliert. Ziel sei, die Ergebnisoffenheit aus der Perspektive der Gemeinden zu wahren, Kriterien für transparente Entscheidungen im Prozess zu formulieren und im Ergebnis die Transparenz des gesamten Prozesses zu erhöhen. Die Empfehlungen von Prognos haben sich zudem auf die Aspekte Zweck und Ziele der Steuerungsgruppe, auf Vorgehen sowie Organisation, Zeitplan und Finanzierung bezogen.

1.3 Grundsatzvereinbarung und Projektstart

Zwischen den Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens und der Stadt Luzern besteht der Konsens, die Stadtregion zu stärken und auf die Zukunft auszurichten. Sie streben damit gemeinsam eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an: „Die Stellung und die Attraktivität der Stadtregion als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination soll deutlich verbessert werden. Interkommunale Projekte und Herausforderungen sollen angegangen, effizient abgewickelt, gelöst und Synergiepotenziale genutzt werden.“

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

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

Im Mai 2009 stimmten die Stimmberechtigten von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens sowie der Stadtrat von Luzern der Grundsatzvereinbarung zu. In Emmen betrug die Zustimmungquote bei 3'629 Ja und 2431 Nein-Stimmen 60 %. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Horw haben den Beitritt zum Projekt verworfen. Unter einer externen Projektleitung (Ernst & Young, Universität St. Gallen und Metron) startete in der Folge die Abklärungsphase im Projekt Starke Stadtregion Luzern.

2 Ausgangslage und Herausforderungen

2.1 Ausgangslage

Die Gemeinde Emmen bildet als sogenannte suburbane Gemeinde einen Teil der Agglomeration Luzern und grenzt an die Kernstadt an. Emmen ist in der Zentralschweiz ein bedeutender Wirtschaftsstandort. Mit seiner Bevölkerung von rund 28'000 Personen, den zahlreichen Arbeitsplätzen und der gut ausgebauten Verkehrsinfrastruktur ist Emmen in vielfältiger Weise mit der Kernstadt Luzern und den anderen Agglomerationsgemeinden verbunden.

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

- Die räumliche Lage der Gemeinden zu einander sowie die intensive soziale und ökonomische Verflechtung der Kernstadt mit ihrem Umland führen bei allen Gemeinden der Region zum wiederkehrenden Bedürfnis nach ausgeprägter Zusammenarbeit.
- Die Gemeinden sind in den letzten Jahren faktisch zusammengewachsen - die Gemeindegrenzen sind in der Siedlungsstruktur nicht mehr zu erkennen.
- Die Gemeinde Emmen trägt als Wirtschafts- und Infrastrukturstandort zahlreiche Lasten in den Bereichen Soziales, Bildung, Verkehr, Immissionen, für die sie regional und kantonally ungenügend entschädigt wird. Mitunter diese Lasten führen zu einer zunehmend angespannten Finanzlage. Emmen ist an einer regional abgestützten Entwicklung in den Bereichen Siedlung und Verkehr in hohem Masse interessiert und beansprucht einen Ausgleich für die von ihr übernommenen Lasten.

- Die Stadt Luzern macht ihrerseits die von ihr getragenen Zentrumslasten geltend. Sie erbringt Leistungen, die zu einem grossen Teil von Einwohnerinnen und Einwohnern umliegender Gemeinden genutzt werden - ohne dass letztere sich daran kostendeckend beteiligen.
- Die verhältnismässig geringe Grösse der Stadt Luzern im Vergleich zu den anderen städtischen Zentren der Schweiz und der anhaltende Wettbewerb der Gemeinden erschweren eine effektive Interessenvertretung der Region Luzern auf Bundesebene.

Gegenstand des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“ ist es, die Vor- und Nachteile aufzuzeigen, wenn künftig der funktional einheitliche Raum auch in einer politisch einheitlichen Gemeindestruktur abgebildet werden soll. Oberstes Ziel ist dabei, für die Bevölkerung auch in Zukunft wirkungsvolle und zahlbare Leistungen sicherzustellen.

2.2 Herausforderungen der Gemeinde Emmen

Sowohl im Planungsbericht „Starke Stadtregion Luzern?“ der Prognos AG, Basel (Seiten 9 ff., 24. ff.), als auch im Schlussbericht der Projektsteuerung (Seiten 29 ff.) sind die Herausforderungen, welche sich für die Gemeinde Emmen stellen, ausführlich dargelegt. Auf diese Ausführungen kann verwiesen werden. Die Analyse der vorerwähnten Berichte deckt sich mit der Erfahrung des Gemeinderates. Aktuell analysiert eine neue Studie von BHP - Hanser und Partner AG, Zürich, das wirtschaftliche Potential der Gemeinde Emmen („Strategie Emmen 2025“, Bericht vom 26. September 2011), publiziert auf der Website der Gemeinde Emmen, Aktuell/Dossier Starke Stadtregion).

Im Rahmen der vorliegenden Ausführungen werden die wichtigsten Aussagen zusammengefasst:

2.2.1 Lage

Emmen ist in vielen Bereichen wie namentlich Pendlerströme, wirtschaftliche Beziehungen, Verkehrsanbindungen, Kultur- und Sportangebote sowie Erholungs- und Freizeiträume stark mit der Stadt Luzern verbunden. Der Seetalplatz als bedeutendste Verkehrsdrehscheibe des Kantons Luzern liegt auf Emmer Boden. Diese Funktion sowie die Bedeutung der umliegenden Entwicklungsmöglichkeiten gibt dem Raum Emmen/Luzern-Nord das Potential für ein neues modernes Stadtzentrum.

2.2.2 Bevölkerung

Die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde ist intakt. Das zeigt die grosse Verbundenheit der Menschen zu ihrem Quartier - Emmen hat neun aktive Quartiervereine. Zusätzlich engagieren sich zahlreiche Emmerinnen und Emmer in den über hundert Vereinen und Organisationen und stellen damit ein aktives kulturelles, sportliches und gesellschaftliches Eigenleben sicher.

Die Altersstruktur der Bevölkerung bewegt sich nahe am Schweizer Durchschnitt. Als Folge der historischen Entwicklung als Industriestandort und der Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum hat Emmen einen vergleichsweise hohen Ausländeranteil von rund 30 %. In vielen Familien mit Migrationshintergrund führt das tiefe Bildungsniveau zu einem höheren Risiko von Arbeitslosigkeit und sozialer Abhängigkeit. Gleichzeitig bedeutet diese Situation höhere Anforderungen an die Schulen. Trotz grosser Bemühungen und Fortschritten in der Aussenwahrnehmung wird Emmen wegen des hohen Ausländeranteils oft als Problemgemeinde dargestellt.

2.2.3 Siedlung, Raumentwicklung, Verkehr

Emmen hat das Potenzial zu wachsen und dies sowohl im Bereich Wohnen als auch im Bereich Wirtschaft. Die Leerwohnungsziffer ist seit 2000 gesunken und liegt aktuell sehr tief, was darauf hindeutet, dass Emmen als Wohngemeinde attraktiv ist. Die Gemeinde bietet Wohnraum in allen Kategorien, auch sehr attraktive Wohnlagen mit Blick in die Berge. Gegenwärtig stehen Planungen für den Bau von insgesamt mehreren hundert Wohnungen im Raum. In den letzten Jahren hat die Gemeinde vermehrt darauf hingewirkt, im Bereich Wohnen eine qualitativ hochstehende Entwicklung zu fördern. Aufgrund der guten Verkehrsanbindung ist in Emmen das sogenannte urbane Wohnen besonders interessant.

Die Kehrseite des raschen Wachstums ist der sich erneut abzeichnende Engpass im Bereich Infrastruktur (Schulraum, Verkehrsflächen, öffentlicher Verkehr usw.). Der überbordende Verkehr lässt die Akzeptanz einer weiteren grossen Entwicklung schwinden. Emmen ist gefordert, den anstehenden Wachstumsschub mit einem Bündel von Massnahmen im Bereich Verkehr und Infrastruktur zu einem Quantensprung in Sachen Standortattraktivität zu nutzen. Dazu benötigt die Gemeinde aber grosse Finanzmittel, um die notwendigen Investitionen zu tätigen und die steuerliche Besserstellung zu realisieren. Diese stehen nicht zur Verfügung.

2.2.4 Wirtschaft

Der Industriesektor (Sektor 2) spielt in Emmen nach wie vor eine wichtige Rolle. 41.9 % der Erwerbstätigen arbeiten an einem Industriearbeitsplatz. Der Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor (Sektor 3) liegt bei 56 % und ist damit bedeutend tiefer als in der Stadt Luzern (88 %). Insgesamt hat sich die Stadtregion Luzern in den letzten acht Jahren wirtschaftlich, gemessen an der Beschäftigung, positiv entwickelt. Emmen ist dabei überdurchschnittlich gewachsen. Das weist darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Dynamik auf zentral gelegene Standorte konzentriert. Emmen hat aufgrund der Verfügbarkeit von Landreserven (unbebaute Flächen sowie bebaute Flächen als Folge von Umnutzungen) ein grosses Potential für weiteres wirtschaftliches Wachstum.

Als industriell geprägte Gemeinde ist Emmen auch besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Die Globalisierung und die internationalen Abhängigkeiten einerseits (Frankenstärke, Rohstoffpreise usw.) sowie gewisse Standortnachteile (hohe Lohnkosten, Strompreise usw.) machen die Zyklen von Wachstum und Rezession immer kürzer und unberechenbarer. Die negativen Folgen dieser Entwicklung führen zu Arbeitslosigkeit, hohen Sozialkosten und schwindenden Steuereinnahmen bei den Gemeinden. Umgekehrt hat die Wirtschaft einen grossen Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften. Die Region Luzern muss eine schärfere Profilierung des Wirtschaftsraums erreichen, um im Standortwettbewerb bestehen zu können.

Eine neue Studie von BHP Hanser und Partner AG, Zürich, über das wirtschaftliche Potential der Gemeinde Emmen zeigt auf, dass Defizite im Bereich wertschöpfungsintensive Industrie und Dienstleistungen in Emmen bestehen.

2.2.5 Finanzen

Emmen konnte dank der industriellen Hochblüte in den Sechziger- und Siebziger-Jahren des letzten Jahrhunderts hohe Steuereinnahmen verbuchen und damit eine gut ausgebaute Infrastruktur (Schulanlagen, Gemeindezentrum, Sportanlagen, Frei- und Hallenbad, Strassen usw.) schaffen. Trotz schwindender Steuereinnahmen und generell schwierigeren finanziellen Verhältnissen ist es dank guter Ausgabendisziplin der Verantwortlichen auch in den letzten Jahren gelungen, die Leistungen ohne grössere Abstriche aufrecht zu erhalten.

Die Gemeinde Emmen liegt mit einem Steuerfuss von 2,05 Einheiten über dem Niveau des Kantonsdurchschnitts (1,82) und der anderen Agglomerationsgemeinden. Der Vergleich der relativen Steuerkraft zeigt, dass Emmen mit 1'264 (Fr. pro Einwohner) unter dem Kantonsdurchschnitt (1'534), unter dem Schnitt der übrigen Agglomerationsgemeinden und weit unter demjenigen der Stadt Luzern (2'089) liegt. Die geringe Steuerkraft in Kombination mit der Fülle von anforderungsreichen und teuren Aufgaben im Bereich Bildung, Soziales, Integration und Infrastruktur führten zur stark angespannten Finanzlage der Gemeinde Emmen. Zwar konnten in den Jahren 2006-2009 Überschüsse erzielt und Schulden abgebaut werden. Die aktuelle Entwicklung als Folge von gesetzgeberischen Entscheiden auf kantonaler Ebene (weitgehende Steuergesetzrevision sowie Delegation der Deckung des Ausfalls der Pflegeversicherungskosten an die Gemeinden) führen indessen zu neuen Defiziten und getrübbten Aussichten in der Finanzplanung. Für die Attraktivität einer Gemeinde wichtige Angebote (Tagesschule, ausserschulische und familienergänzende Betreuung) können aufgrund der engen finanziellen Möglichkeiten nicht oder nur ungenügend verwirklicht werden.

In der Agglomeration Luzern sowie in allen umliegenden Kantonen sind die Steuern tiefer als in Emmen. Um den Standort Emmen zu attraktivieren, müsste die Steuerbelastung gesenkt werden können. Dies ist auf absehbare Zeit nicht möglich. Dadurch wird der trotz Kooperation bestehende Wettbewerb zwischen den Gemeinden verstärkt. Emmen ist seit Jahren mit der Abwanderung eines Teils des Mittelstandes in attraktivere Gemeinden konfrontiert.

2.3 Herausforderungen der Stadt Luzern (aus dem Bericht und Antrag des Stadtrates 10/2011 vom 29. Juni 2011, kursiv dargestellt)

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

Die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik Luzerns nimmt sich bescheiden aus. Dem gegenüber glättet die solide, mehrheitlich KMU-orientierte Unternehmensstruktur die konjunkturellen Ausschläge. Die vergangenen Jahre bei schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten deshalb gut bewältigt werden. Die Steuergesetzrevision 2012 wird die Steuererträge der juristischen Personen halbieren, welche für die Stadt rund 25 Prozent der gesamten Steuereinnahmen ausmachen. Diese Ertragsausfälle müssen u. a. durch Wachstum der ansässigen Unternehmen sowie durch zusätzliche Neuansiedlungen ausgeglichen werden.

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Erfahrungen aus der Fusion Littau-Luzern (aus dem Bericht und Antrag des Stadtrates 10/2011 vom 29. Juni 2011, kursiv dargestellt)

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

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

Über die Momentaufnahme dieser Umfrage hinaus stellt der Stadtrat bei der Bevölkerung mehrheitlich eine Zufriedenheit mit der Umsetzung der Fusion und dem teilweise neuen Leistungsangebot fest: Das Vereins- und Quartierleben sowie die Pflege des Brauchtums in den neuen Stadtteilen werden unvermindert und im

bisherigen Stil weitergeführt und von der öffentlichen Hand mindestens im bisherigen Rahmen unterstützt. Quartiere und Stadtteile haben eine grosse Bedeutung für die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort und ihrem sozialen Umfeld.

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

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

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

Positive Rückmeldungen:

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

Verbesserungsvorschläge:

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

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

„Das fusionierte Gemeinwesen

- wird konkurrenzfähiger gegenüber anderen Städten,
- wächst dynamischer,

- *setzt eine zukunftsgerichtete Verkehrs- und Raumplanung aus einer Hand um,*
- *baut Doppelspurigkeiten in der Verwaltung ab."*

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

2.5 Herausforderungen der übrigen Partnergemeinden

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

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

3 Abklärungsphase mit Schlussbericht

3.1 Arbeitsmethode

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

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

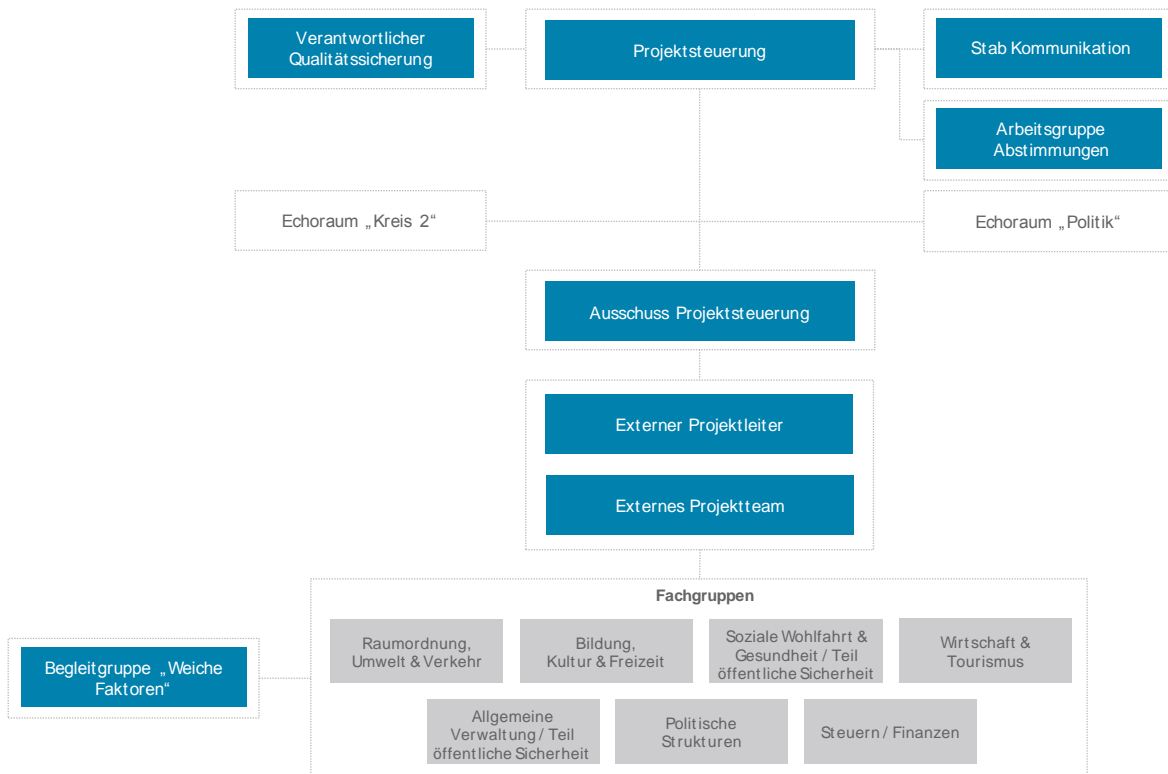
2. Phase – Erarbeiten der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“: Sieben Fachgruppen entwickelten zwischen März und Juli 2010 die Grundlagen der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“. Zu den Zwischenergebnissen der Fachgruppen nahmen sowohl die Projektsteuerung als auch die Gemeindeexekutiven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

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

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

3.1.1 Organisation

Das Projekt war wie folgt organisiert:



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

Die Aufgaben der wichtigsten Projektorgane lassen sich wie folgt umschreiben:

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

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

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

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

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

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

3.1.2 Echoräume

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

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

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

3.1.3 Weiche Faktoren

Beim Entscheid, ob eine Gemeinde mit einer anderen kooperieren oder gar fusionieren will, zählen nicht nur sogenannte „harte“ Faktoren (z. B. Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen). Vielmehr spielen oft emotionale Faktoren bzw. sogenannte „weiche“ Faktoren eine entscheidende Rolle. Die Begleitgruppe „Weiche Faktoren“, die sich mit diesen Themen beschäftigte, war zusammengesetzt aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden. Für die Gemeinde Emmen waren dies: Erika Lingg (Vertreterin Vereine, Quartiere) und Max Siegrist (ehemaliger Rektor der Schulen Emmen).

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

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

3.1.4 Überlegungen zum gewählten Kooperationsmodell

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

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

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

3.2 Befunde

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

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

3.2.1 Zum Mehrzweckgemeinerverband (MZGV)

Mit der Schaffung eines Mehrzweckgemeinerverbandes 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 Mehrzweckgemeinerverband die Koordination unter den Gemeinden verbessern und Synergien nutzen lassen. Zum anderen wurde jedoch deutlich, dass eine verstärkte Kooperation über einen Mehrzweckgemeinerverband zu neuen Schnittstellen und damit zu zusätzlichem Koordinationsaufwand führt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass dem Mehrzweckgemeinerverband in erster Linie operative Bereiche delegiert werden, während die entsprechenden strategischen Kompetenzen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden verbleiben. Falls dem Mehrzweckgemeinerverband jedoch auch strategische Kompetenzen übertragen würden, führte dies zu einer Aushöhlung der Souveränität der bestehenden Gemeinden und damit schliesslich in dieser Form zu einer vierten Staatsebene - ein Modell, das von der Projektsteuerung bewusst nicht weiterverfolgt wurde.

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

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

3.2.2 Zur Fusion

Mit einer Fusion wächst die Stadtregion, die bereits heute eine funktionale Einheit bildet, auch zu einer politischen Einheit mit einheitlicher Führung und einheitlichem Steuersatz zusammen. Dass zukünftig in funktionalen Räumen geplant und auch entschieden werden kann, ist insbesondere für strategisch wichtige bau- und planungsbezogene Politikfelder wie beispielsweise die Raumentwicklung und die Verkehrsplanung von grossem Nutzen. Durch eine Fusion entfällt der Koordinationsaufwand zwischen den Gemeinden, zudem beinhaltet dieses Modell ein Synergiepotenzial, indem parallel stattfindende Arbeiten nur noch einmal geleistet werden müssen. Gleichzeitig führen grössere Strukturen jedoch tendenziell zu komplexeren Abläufen, wodurch ein Teil der Effizienzgewinne wieder konsumiert werden.

Im Ergebnis resultieren für dieses Szenario aufgrund von vorübergehenden Steuerausfällen ungedeckte Kosten von 4,7 Mio. bis 26,5 Mio. Franken. Die Veränderungen im Vergleich zum Gesamtaufwand der fünf Gemeinden von über 1 Mrd. Franken betragen zwischen 0,5 und 2,6 Prozent: Sie fallen somit gering aus. Diese Ergebnisse beruhen auf ersten, eher groben Schätzungen. Es wurden dabei keine dynamischen Effekte berücksichtigt (z. B. mittel- bis langfristig erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen durch Zuzug von neuen Unternehmen und Personen). Da es sich beim Projekt Starke Stadtregion in erster Linie um ein Potenzialprojekt handelt, geht der Gemeinderat von einer erhöhten Wachstumsdynamik bei den Steuererträgen aus. Auch ist der zur Diskussion stehende einmalige Kantonsbeitrag nicht eingerechnet. Auf diesen geht Kapitel 8 näher ein.

4 Beurteilung der Szenarien durch Projektorgane







4.1 Beurteilung durch die Projektsteuerung

Für die Beurteilung der Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ legte die Projektsteuerung im Voraus ein Kriterienraster fest. Dieser Raster umfasst zum einen qualitative und quantitative Bewertungen im Hinblick auf fünf Sachziele (Ausstrahlungskraft, interkommunale Koordination, Leistungsangebot, Grössenvorteile, demokratische Mitbestimmung) sowie im Hinblick auf mögliche finanzielle Auswirkungen. Zum anderen nahm die Steuerung eine Einschätzung zur Umsetzbarkeit der Szenarien vor. Dabei wurden zwei Rahmenbedingungen untersucht: Machbarkeit und Akzeptanz.

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



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

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

Fazit

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

- Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden bietet langfristig die besten Entwicklungschancen und stellt auf Dauer die kostengünstigste Lösung dar.
- Die Fusion verbessert die Koordination innerhalb der Region, sodass sich die jeweiligen Gebiete auf ihre Stärken (attraktive Wohnlage, ideale Verkehrserschliessung für Gewerbe, Naherholung, Landwirtschaft usw.) konzentrieren können.
- Die Stimmberechtigten der ganzen Region können über Angelegenheiten des Stadtgebiets entscheiden, was nicht bloss die Koordination verbessert, sondern insbesondere auch das demokratische Mitspracherecht erweitert. Wohl wird die Bevölkerung der Region insgesamt durch weniger gewählte Parlaments- und Exekutivmitglieder vertreten; dadurch nimmt jedoch einzig das Gewicht jedes einzelnen Stimmberechtigten ab, nicht aber die direktdemokratische Einflussmöglichkeit.
- Der Zusammenschluss der fünf Gemeinden bildet die Lebensrealität der Einwohnerinnen und Einwohner ab. Bewohnerinnen und Bewohner der Region mischen sich in den Vereinen, Schulen und am Arbeitsplatz. Die Mobilität der Bevölkerung wird auch in Zukunft weiter zunehmen. Mit der Fusion wächst zusammen, was zusammengehört.
- Die Fusion von fünf Gemeinden zu einem neuen Gemeinwesen stellt einen tiefgreifenden Einschnitt dar. Die Steuerung hält aber fest, dass die Eigenheiten und besonderen Qualitäten der Stadtgebiete durch die Fusion des gesamten Gebietes gewahrt bleiben. Anliegen besonderer Gebiete (Uferzonen, Grünzonen, Flugplatz usw.) werden auch in Zukunft berücksichtigt, allenfalls durch ausdrückliche Bestimmungen im Fusionsvertrag.

- Der mit der Fusion einhergehende Abbau von Arbeitsplätzen sowie die zwingende Neuorganisation der Verwaltung stellen hohe Anforderungen an die Mitarbeitenden. Die neue Gemeinde wird als verantwortungsvolle Arbeitgeberin auftreten, allfällige Härtefälle sozial abfedern und die Mitarbeitenden der Verwaltung fair behandeln.
- Die Neuorganisation bietet Chancen und steht im Interesse der Bevölkerung, welche die Leistungen bezieht.

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

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

4.2 Beurteilung durch die externe Projektleitung

(mitgeteilt zuhanden der Projektsteuerung am 1. Juni 2011, kursiv dargestellt)

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

5 Beurteilung der Szenarien durch den Regierungsrat

(mitgeteilt zuhanden der Projektsteuerung am 1. Juni 2011, kursiv dargestellt)

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

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

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

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

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

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

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

Der Kanton Luzern unterstützt Kooperationsbestrebungen seit Beginn der Strukturreform: „Wie die Gemeinden den Leistungsauftrag erfüllen (im Alleingang, in Zusammenarbeit, mit Vereinigung), können die Gemeinden selber entscheiden.“³ Im April 2011 hat der Regierungsrat eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes in Vernehmlassung geschickt, in dem er sowohl Fusionen wie interkommunale Zusammenarbeitsprojekte finanziell unterstützen will.

Im Schlussbericht Starke Stadtregion Luzern zeigt die verstärkte Kooperation mit Mehrzweckgemeinerverband MZGV im Vergleich zur Fusion bezüglich Koordination und Nutzung von Synergien Verbesserungen auf. Das Szenario hat aber grosse Nachteile bezüglich organisatorischen Doppelspurigkeiten und Demokratiedefiziten.

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

6 Beurteilung durch den Gemeinderat

6.1 Allgemeines

Ursprünglich war vorgesehen, in allen Gemeinden praktisch gleichzeitig und über beide Szenarien abzustimmen:

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

Am 17. Mai 2011 hat der Einwohnerrat Emmen mit knapper Mehrheit mit der Überweisung der Motion Reto Bieri und Mitunterzeichnende namens der SVP Fraktion betreffend Sistierung des Projektes Starke Stadtregion beschlossen, das Projekt Starke Stadtregion Luzern so lange zu sistieren, bis rechtskräftig beschlossen ist, ob ein Kantonsbeitrag an eine Fusion in der Stadtregion Luzern zur Verfügung steht oder nicht. Der Gemeinderat hat sich gegen die Verschiebung gewehrt, denn dieser Entscheid kann nicht vor Herbst 2012 erwartet werden und die Forderung hätte einen rund einjährigen „Marschhalt“ für das gesamte Projekt bedeutet. Anfang Juni 2011 hat ein überparteiliches Komitee mit der Unterschriftensammlung für eine Gemeindeinitiative, welche die sofortige Aufnahme von Fusionsverhandlungen der Gemeinde Emmen mit der Stadt Luzern verlangt, begonnen. Anfangs August wurden 1'163 gültige Unterschriften eingereicht.

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

Der Gemeinderat hat die Gemeindeinitiative „Ja zu Fusionsverhandlungen“ am 10. August 2011 erwahrt und das Zustandekommen festgestellt. Er beabsichtigt, die Initiative den Stimmberechtigten am 11. März 2012 zu unterbreiten.

Die Initiative verlangt, dass die Gemeinde Emmen in Fusionsverhandlungen mit der Stadt Luzern und weiteren Agglomerationsgemeinden eintritt. Währenddem die anderen Gemeinden darüber abstimmen können, welches der beiden Szenarien „verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ weiterverfolgt werden soll, schränkt die Gemeindeinitiative die Forderung auf Fusionsverhandlungen ein. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen werden mithin nicht über die beiden Szenarien abstimmen können. Aus der Sicht des Gemeinderates schadet dies nicht, denn die Kooperation in der Form des Mehrzweckgemeinerverbandes wird durchwegs abgelehnt. Der Umstand, dass über dieses Szenario nicht abgestimmt werden kann, schafft zusätzliche Klarheit bei der Abstimmungsfrage.

Der Gemeinderat wird trotzdem im nachfolgenden eine Beurteilung auch des Szenarios „verstärkte Kooperation“ vornehmen und er wird dem Einwohnerrat den Verzicht auf eine spätere Abstimmung über dieses Szenario beantragen. Eine solche Abstimmung wäre nur dann gegebenenfalls nachzuholen, falls sich die Stimmberechtigten der anderen Gemeinden inklusive der Stadt Luzern wider Erwarten für die Weiterverfolgung des Szenarios „verstärkte Kooperation“ aussprechen würden.

6.2 Vorgehen

Als Mitglied der Projektsteuerung war der Gemeindepräsident vom Gemeinderat mit der Führung des Dossiers beauftragt worden. Der Gemeindepräsident hat an den Sitzungen der Projektsteuerung sowie des Projektausschusses teilgenommen und die Projektarbeiten gemeindeintern geführt. Der Gemeinderat hat sich in der rund einjährigen Abklärungsphase regelmässig informieren lassen und er hat den Schlussbericht der Projektsteuerung vertieft diskutiert. Dabei konnte er auf die Unterstützung einer Begleitkommission zählen. Diese Begleitkommission ist zusammengesetzt aus je zwei Mitgliedern der im Einwohnerrat vertretenen Fraktionen und wird gegebenenfalls auch die nächste Projektphase unterstützend begleiten. Die Kommission hat an insgesamt fünf grösseren Arbeitssitzungen den Schlussbericht der Projektsteuerung diskutiert und eine Reihe von Empfehlungen als gemeindespezifische Kriterien für die nächste Projektphase verabschiedet. Diese sind im nachfolgenden Abschnitt 6.6. Verhandlungsmandat des Gemeinderates zusammengefasst. Die Mitglieder der Kommission beschäftigten sich an einer Arbeitssitzung mit der Vertiefung der Thematik „Leistungshöhe“ in den verschiedenen Aufgaben. Eine weitere Arbeitssitzung war dem Thema „Quartier- und Stadtteilpolitik“ gewidmet. Die Kommission liess sich von einer Vertretung der Stadt Luzern über die dortigen aktuellen Bestrebungen, die Quartiere und Stadtteile gezielt zu stärken, informieren.

Die Mitglieder der Gemeindeverwaltung, welche in den Fachkommissionen mitarbeiteten, wurden bei Bedarf zu einer Koordinationssitzung zusammengezogen. So konnten Informationen ausgetauscht und über den Stand der Abklärungsarbeiten diskutiert werden. Regelmässig wurden die Mitglieder des Gemeinderates, der Begleitkommission sowie der Fachkommissionen mit einem Emmer Bulletin über allgemeine Projektinformationen bedient.

In den Projektgemeinden wurden neben den beiden vorerwähnten Echoräumen (siehe vorne Ziffer 3.2.1) noch eine öffentliche Informationsveranstaltung für die Bevölkerung durchgeführt. In Emmen fand dieses sogenannte „Forum in Emmen“ am 17. Mai 2010 statt.

6.3 Beurteilung des Szenarios „verstärkte Kooperation“

Die Projektleitung empfiehlt den Gemeinden, das Szenario „verstärkte Kooperation“ nicht weiter zu verfolgen. Der Gemeinderat schliesst sich dieser Empfehlung an. Der im Szenario „Verstärkte Kooperation“ geprüfte Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) ist sowohl zu kompliziert als auch undemokratisch. Er führt zwar zu mehr Verbindlichkeit in der horizontalen Kooperation, hat sonst aber nur Nachteile. Insbesondere stört sich der Gemeinderat daran, dass die Aufgaben des MZGV der direkten politischen Kontrolle nahezu entzogen sind.

Im Hinblick auf die übergeordnete Stossrichtung der nachhaltigen Stärkung der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb, wie in der Grundsatzvereinbarung festgehalten, vermag der MZGV keinen Zusatznutzen zu leisten: Weder vermag er die Stellung und die Attraktivität der Stadtregion als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination zu verbessern, noch ist er geeignet, interkommunale Projekte und Herausforderungen wirkungsvoll anzugehen und effizient abzuwickeln. Auch können keine grossen Synergiegewinne erzielt werden.

Auch die Begleitkommission hat sich klar dafür ausgesprochen, die Schaffung eines Mehrzweckgemeindeverbandes nicht weiter zu verfolgen.

6.4 Beurteilung des Szenarios „Fusion“

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

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

Die täglich erlebte Realität der Bevölkerung ist nicht die Realität der Verwaltungs- und Politikebene in und unter den Gemeinden. Die Gemeinden in der Stadtregion Luzern verstehen sich heute noch viel zu oft als Rivalen statt als Partner. Wenn es nicht rasch gelingt, hier ein Umdenken herbeizuführen, wird die Region Luzern den Anschluss an die wirtschaftlich prosperierenden Zentren Zürich, Basel und Genf verpassen. Darum ist für den Gemeinderat die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Er will die Gemeinde Emmen in eine gute und möglichst prosperierende Zukunft führen. Er erachtet die Fusion mit der Stadt Luzern und anderen Agglomerationsgemeinden als sinnvollen Weg, um dieses strategische Ziel zu erreichen, und als folgerichtige Reaktion auf die Herausforderungen, die sich der Gemeinde stellen.

Der Gemeinderat kommt mit der Projektsteuerung übereinstimmend zum Schluss, dass die Fusion deutlich besser geeignet ist, die Stadtregion Luzern zu stärken als ein Ausbau der Kooperation. Der Gemeinderat ist aus heutiger Betrachtung auch der Ansicht, dass eine Fusion gegenüber dem Status quo Vorteile hätte. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass regionale Aufgaben aus einer Hand gelöst werden müssen. Dies zeigt sich exemplarisch im Bereich Raumplanung und Verkehr, wo die Probleme nicht im Alleingang behoben werden können. Die strategisch motivierte Fusion in der Stadtregion Luzern bezweckt primär, den Handlungsspiel-

raum der politischen Behörden und der Zivilgesellschaft zu erhöhen. Damit würde die Autonomie der neu entstehenden Gemeinde gestärkt.

Sowohl im Mehrzweckgemeinerverband MZGV als auch unter dem Status quo treten die fünf Gemeinden weiterhin einzeln gegen aussen auf. Die fusionierte Gemeinde würde demgegenüber die gesamte Stadtregion mit einer Stimme vertreten. Dadurch würden die Stadtregion Luzern und damit auch die Gemeinde Emmen verstärkt wahrgenommen. Gerade gegenüber dem Bund erhalte Luzern als viertgrösste Stadt der Schweiz mehr Gewicht.

Die heutigen Gemeindegrenzen und dadurch entstehende Interessenkonflikte verhindern oft Lösungen im Interesse des Gesamtwohls. Die fusionierte Gemeinde könnte sämtliche kommunalen Aufgaben einheitlich erfüllen, d. h. innerhalb klarer behördlicher Strukturen strategisch planen und operativ umsetzen. Die Fusion ist die maximale Form der Kooperation. Das Verbesserungspotenzial bei der heutigen regionalen Zusammenarbeit ist zudem beschränkt. Die Erkenntnis, dass der Status quo bezüglich interkommunaler Kooperation Mängel aufweist, ist einer der wichtigsten Beweggründe, warum das Projekt Starke Stadtregion gestartet wurde.

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

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

Die demokratischen Rechte (aktives und passives Wahlrecht, Initiativrecht usw.) sind garantiert. Eine Gemeindefusion bedeutet nicht den Verlust demokratischer Mitwirkung. Ein gewähltes Behördenmitglied in einer fusionierten Gemeinde vertritt mehr Einwohnerinnen und Einwohner als in den heutigen Gemeinden. In der fusionierten Gemeinde würden die Bewohnerinnen und Bewohner über alle Sachfragen abstimmen können, die sie betreffen. Das würde einen deutlichen Demokratiegewinn für alle Stimmberechtigten in der ganzen Stadtregion Luzern darstellen. Im Status quo bliebe es dabei, dass die Stimmberechtigten nicht zu Fragen in einer anderen Gemeinde Stellung nehmen können, obschon sie von den Auswirkungen mit betroffen sein werden.

Die Steuerpflichtigen der Fusionsgemeinden (ausser Luzern) würden einzig im Fusionsfall von einem umgehend geltenden tieferen Steuerfuss profitieren. Dieser Mehrwert für diese Steuerpflichtigen steht den Mindererträgen für die fusionierte Gemeinde gegenüber. Diese könnten nach heutiger Einschätzung innert weniger Jahre durch konsequentes Ausschöpfen der Synergiepotenziale aufgewogen werden. Der Kantonsbeitrag würde voraussichtlich einen Grossteil dieser vorübergehenden Ausfälle auffangen (weitere Ausführungen siehe unter Kapitel 8).

Auch die aus Mitgliedern der im Einwohnerrat vertretenen Fraktionen bestehende Begleitkommission hat sich für die Weiterverfolgung des Szenarios Fusion ausgesprochen.

6.5 Fazit des Gemeinderates

Der Gemeinderat schliesst sich den Ausführungen und Erkenntnissen der Projektsteuerung an. Er sieht in einer Fusion mit der Stadt Luzern und anderen Agglomerationsgemeinden eine Chance für die Zukunft und einen weitsichtigen Lösungsansatz für die sich stellenden Herausforderungen. Die Ziele, welche mit dem Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ verfolgt werden sollen, nämlich die Stärkung der Ausstrahlungskraft und der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen, die Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden sowie die Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung können im Fusionszenario besser erreicht werden als im Szenario „Verstärkte Kooperation“. Die heutigen Gemeindegrenzen erschweren oder verhindern in zahlreichen Fällen, dass Lösungen getroffen bzw. Angebote geschaffen werden, die aus der Gesamtsicht für die Stadtregion optimal wären. Besonders ausgeprägt ist dies in den Bereichen Raumentwicklung, Verkehrsplanung und Wirtschaftsförderung, da die Gemeinden in diesen Bereichen besonders eng verflochten sind. Der Grossteil des Strassenverkehrs hat Quelle und Ziel in der Stadtregion Luzern. Die ganze Stadtregion leidet am Verkehr, der zum überwältigenden Teil hausgemacht ist. Die Probleme können und sollen daher auch selbstverantwortlich in diesem Raum gelöst werden. Wenn innerhalb eines einzigen Gemeinwesens mit einer Exekutiv- und einer Legislativbehörde Strategien entwickelt werden können, lassen sich Lösungen finden, die heute noch unmöglich oder nur über langwierige Prozesse realisierbar erscheinen. Die Arbeit an gemeindeübergreifenden Entwicklungsschwerpunkten ist aufwendig und benötigt einen langen Atem. Wenn es dabei zusätzlich um Firmenansiedlungen geht, entsteht verständlicherweise eine Konkurrenzdynamik zwischen den Gemeinden. Das schwächt die Erfolgsaussichten auf eine wirkungsvolle regionale Entwicklung. Ungelöst sind auch die Fragen der Ausdehnung von Wohnzonen aus regionaler Sicht betrachtet. Im Wettbewerb um (natürliche) Steuerzahler drohen Grün- und Naturflächen verbaut zu werden. Innerhalb der vereinigten Stadtregion könnten auch Wohngebiete gezielter entwickelt und damit Naherholungsräume geschützt werden. Gegenüber Kanton und Bund erhält eine grössere Stadt, die nahezu den gesamten zusammenhängenden Siedlungsraum der Stadtregion abdeckt, mehr Gewicht und dadurch eine bessere Verhandlungsposition. Die vereinigte Stadtregion wird ihre Zentrumsfunktion gegen aussen besser vertreten können und als fusionierte Gemeinde hat sie dank einheitlicher Planungsinstrumente und dank des gemeinsamen Marketingauftritts deutlich bessere Entwicklungschancen, als sie die Gemeinden einzeln haben. Mit der Fusion können wesentliche Teile des politischen, des gesellschaftlichen und des wirtschaftlichen Lebensraumes in Übereinstimmung gebracht werden. Mit einer klugen Quartier- und Stadtteilpolitik, die das zivilgesellschaftliche Engagement der verschiedenen Gruppierungen subsidiär unterstützt, können die Charakteristiken und Besonderheiten aller Quartiere und Stadtteile erhalten bleiben. Eine lebendige Stadt und lebendige Stadtteile zu erhalten, ist eine Frage des Willens. Das haben primär die Menschen und Bewohnerinnen und Bewohner der verschiedenen Stadtteile selber in der Hand.

Selbstverständlich kann eine Fusion nicht alle Probleme lösen und selbstverständlich gibt es auch Nachteile. Aus der Sicht des Gemeinderates überwiegen aber die Vorteile und den Bedenken der Bevölkerung kann mit gezielten Massnahmen Rechnung getragen werden:

- Verlust an Bürgernähe: auch in einer grösseren Einheit kann die Bürgernähe bewusst gelebt werden, beispielsweise durch regelmässige Sprechstunden - auch in den Quartieren - und durch intensive Kontakte zu den Quartiervereinen und -organisationen. In der heutigen Stadt Luzern wird dies wie in Emmen auch bereits heute so gehandhabt.
- Grössere und anonymere Verwaltung, weitere Wege: es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass eine grössere Einheit auch über grössere Verwaltungsstrukturen verfügt. Der Gefahr der Zentralisierung und Anonymisierung kann dadurch begegnet werden, dass in den Stadtteilen gewisse Basisleistungen dezentral

angeboten werden. Es wird Sache der Verhandlungen in der nächsten Projektphase sein, optimale Lösungen zu suchen. Es darf an dieser Stelle aber auch festgehalten werden, dass heute der Gang zum Gemeindehaus in der Regel selten erfolgen muss. Viele Dienstleistungen können über das Internet bezogen werden und das einschlägige Angebot wird ständig ausgebaut.

- Verlust an Mitbestimmung in lokalen Angelegenheiten: diesem Verlust gegenüber steht der Gewinn an Mitbestimmung im gesamten vernetzten Stadtraum. Es ist zudem beabsichtigt, dass Anliegen, welche für die Gemeinden von fundamentaler Bedeutung sind, im Fusionsvertrag festgeschrieben und dadurch gesichert werden. In einem Wahlkreis der heutigen Gemeinde Emmen gewählte Parlamentarier des künftigen Stadtparlaments können sich zudem als starke Minderheit für lokale Anliegen einsetzen. Die Befürchtung, man werde künftig fremdbestimmt werden, ist aus der Sicht des Gemeinderates nicht begründet.
- Nur vorübergehende finanzielle Besserstellung: die Gemeinden befinden sich derzeit in einer finanziell angespannten Situation. Die Gründe dafür liegen nicht in fusionsrelevanten Auswirkungen sondern weitgehend in den ihnen zusätzlich übertragenen Aufgaben (Pflegefinanzierung, ab 2013 neues Erwachsenenschutzrecht) sowie in der kantonalen Steuergesetzrevision mit der Halbierung der Gewinnsteuer für die Unternehmungen. Es kann aus heutiger Sicht nicht ausgeschlossen werden, dass die Gemeinden - ob mit oder ohne Fusion - die Steuern künftig werden erhöhen müssen, um die Leistungen weiterhin erbringen und die Errungenschaften sichern zu können. Es ist aber aus der Sicht des Gemeinderates nicht erkennbar, weshalb diese Problematik gegen eine Fusion sprechen sollte. Steigende Anforderungen können mit gemeinsamen und koordinierten Anstrengungen sicher besser als im Alleingang gemeistert werden.

Der Gemeinderat will aus all den erörterten Gründen das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ weiterverfolgen und in die nächste Phase, welche die konkrete Erarbeitung eines Fusionsvertrages beinhalten wird, eintreten.

6.6 Verhandlungsmandat des Gemeinderates

Die Begleitkommission hat zuhanden des Gemeinderates eine Reihe von sogenannten gemeindespezifischen Kriterien erarbeitet, welche für die Projektphase der Erarbeitung eines Fusionsvertrages ein Verhandlungsmandat des Gemeinderates bilden. Mit diesen Kriterien sind einzelne Themen definiert, denen aus der Sicht der Gemeinde Emmen bei den Verhandlungen besonderes Gewicht einzuräumen ist. Es handelt sich gemäss der nachfolgenden Auflistung insbesondere um folgende Themen:

6.6.1 Politische Strukturen

- Um für die Vertretung der Emmer Bevölkerung eine angemessene Delegation, die auch den politischen Proporz abbildet, wahren zu können, wird ein künftiges Stadtparlament mit 80 Sitzen (bei Fusion aller Gemeinden) vorgeschlagen. Die Gemeinde Emmen soll dabei einen eigenen Wahlkreis bilden. Damit soll auch ein Minderheitenschutz angestrebt werden.
- Die Bürgerrechtskommission soll wie heute in der Gemeinde Emmen als Behörde direkt durch die Stimmberechtigten gewählt und das Verfahren soll nach dem Emmer Modell organisiert werden.
- Minderheitsanliegen sollen im Fusionsvertrag festgeschrieben werden. Um den Bedenken, dieses Mittel sei zuwenig sicher und langfristig nicht haltbar, Rechnung zu tragen, soll vorgeschlagen werden, für die Gemeinden zentrale Anliegen in einer Art „Zielbestimmung“ auch in der neuen Gemeindeordnung zu verankern. Die Bindungswirkung soll dadurch erhöht und langfristig gesichert werden. Ein zentrales Anliegen aus Emmer Sicht ist der heutige Status des Militärflugplatzes. Die zivile Mitbenutzung soll nicht ausgebaut werden (Abend- und Wochenendflugverkehr!).

- Bei der Schulkreiseinteilung darf es gegenüber heute keine Verschlechterung geben.
- Wenn immer möglich sollen die Übergangsfristen bei der Zusammenführung der Gesetzgebung (Reglemente) kurz sein, damit schnell volle Rechtssicherheit gilt.

6.6.2 Status des Flugplatz Emmen

Heute wird der Flugplatz in Emmen vor allem militärisch genutzt. Die Emmer Behörden und auch die Emmer Bevölkerung (Petition aus dem Jahr 2004) haben sich bisher stets für den Erhalt des Militärflugplatzes und der damit verbundenen grossen Anzahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen ausgesprochen. Grösster Arbeitgeber in diesem Bereich ist die Firma RUAG mit rund 1000 Arbeitsplätzen. Die Existenz eines Flugplatzes ist für diese Unternehmung - wie dem Gemeinderat gegenüber immer wieder betont wird - unabdingbar. Nach vielen Jahren mit sinkenden Jet-Flugbewegungen sind diese seit 2010 wieder am Steigen. Emmen ist Ausweichflugplatz für die lauten F/A 18-Kampfflugzeuge, was die Lärmproblematik verschärft. Vor dem Hintergrund des durch den Bund in Aussicht gestellten Teilersatzes der (weniger lauten) F-5 Tiger-Jets durch neue und lautere Kampfflugzeuge (analog F/A 18) wird es anspruchsvoller werden, die Balance zu halten und die Akzeptanz zu wahren. Dennoch geht der Gemeinderat aus heutiger Sicht klar davon aus, dass der Erhalt des Militärflugplatzes Emmen für die Gemeinde und auch für die Region von grosser wirtschaftlicher Bedeutung bleibt.

Im Rahmen der sogenannten zivilen Mitbenutzung des Militärflugplatzes sind heute jährlich 1000 Flugbewegungen (Start und Landung sind je eine Bewegung) möglich. Das entsprechende Kontingent wird von RUAG in Absprache mit der kantonalen Wirtschaftsförderung verwaltet. Die zivilen Bewegungen sind indes rückläufig und das Kontingent wird bei weitem nicht ausgeschöpft. Ein Ausbau der zivilen Mitbenutzung wird von den politischen Parteien und Organisationen in der Gemeinde Emmen, aber auch von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt. Das hat eine Volksbefragung aus dem Jahr 2001 klar ergeben. Es wird befürchtet, ein Ausbau könnte letztlich zu einem Regionalflugplatz mit Abend- und Wochenend-Flugbewegungen führen und die Lebensqualität beeinträchtigen. Mit Ausnahme der früheren Zentralschweizer Handelskammer, welche vor mehr als einem Jahrzehnt die Idee eines Regionalflugplatzes in den Raum stellte, hat allerdings nie eine kommunale oder eine kantonale Behörde die Ausweitung des zivilen Flugbetriebes in Emmen verlangt.

Im Rahmen der Diskussion über das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“, gerade auch anlässlich der Diskussion der sogenannten „weichen Faktoren“, wurde der Wunsch, die Einflussmöglichkeiten über den Flugbetrieb nicht zu verlieren, unmissverständlich an den Gemeinderat herangetragen. Das Emmer Anliegen ist bereits im Rahmen des Schlussberichtes der Projektsteuerung deponiert und der Gemeinderat wird es als zentralen Punkt in die Vertragsverhandlungen der nächsten Projektphase hineintragen.

6.6.3 Stärkung des Quartier- und Vereinslebens

- Die Ansätze der neuen Stadtteil- und Quartierpolitik wie sie vom Stadtrat Luzern formuliert wurden, sollen auf die Gemeinde Emmen ausgedehnt werden, sodass die Emmer Quartiere in die Stadtteilkonferenz eingebunden sind. Im Rahmen dieser Konferenzen sollen Mitsprache und Austausch zu relevanten Themen stattfinden.
- In der neuen Verwaltung soll eine klare Ansprechstelle für die Quartiervereine und -organisationen definiert werden.
- Das heutige Mitspracherecht der Quartiere beispielsweise bei der Einführung von Tempo-30-Zonen im Quartier soll beibehalten werden.
- Für die Emmer Vereine soll eine Besitzstandswahrung gelten, sodass diese nach einer Fusion nicht schlechter gestellt sind als heute. Mit einer angemessenen Weiterführung der Unterstützung sollen die Leistungen der Emmer Vereine auch in Zukunft erbracht werden können.

- Es sollen für die Vereine einheitliche und transparente Richtlinien für die Unterstützung ausgearbeitet werden.

6.6.4 Verwaltung und Personal

- Die Abklärungen der Fachkommissionen in der abgeschlossenen Projektphase haben bei bestimmten Aufgaben beträchtliche Differenzen bei der Leistungshöhe zwischen den einzelnen Gemeinden ergeben (z.B. freiwilliges Angebot im Bildungsbereich, Sozialwesen, Gebäudeunterhalt, Pensionskasse). Die politische Diskussion über die Leistungshöhe und die Standards in einem fusionierten Gemeinwesen ist noch zu führen, denn es wird kaum möglich und finanzierbar sein, in allen Bereichen das Niveau der Stadt Luzern zur Anwendung zu bringen. Bei den Verhandlungen zur Konkretisierung der Strukturen einer vereinigten Stadtgemeinde soll darauf geachtet werden, dass alle möglichen Varianten für die Lösung einer Aufgabe geprüft und diskutiert werden. Es soll vermieden werden, der Einfachheit halber die Lösung der heutigen Stadt Luzern zu übernehmen, ohne diese gerade auch unter dem Aspekt Leistungshöhe und Kosten zu hinterfragen.
- Als verantwortungsvoller Arbeitgeber soll sich der Gemeinderat in den Verhandlungen dafür einsetzen, dass die Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung Emmen im Fusionsprozess Chancengleichheit bei der Besetzung der Verwaltungsstellen erhalten.
- Für das Personal der neuen Stadtverwaltung soll ein neues Lohnsystem erarbeitet werden und jede Person soll (ohne Besitzstandswahrung) nach dem neuen Lohnsystem eingestuft werden. Bei einer gleich hohen Anzahl von Mitarbeitenden wie heute soll die Kostenneutralität gewahrt werden, bei einer weniger hohen Anzahl von Mitarbeitenden muss eine Kostenreduktion erfolgen.

7 Volksabstimmung

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

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

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

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

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

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

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

7.2 Stadt Luzern, Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Kriens

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Gemeindeinitiative in der Gemeinde Emmen Ja zu Fusionsverhandlungen

7.3.1 Einleitung

Nach Überprüfung und Genehmigung des Initiativbogens sowie der Veröffentlichung im Luzerner Kantonsblatt vom 4. Juni 2011 konnte das Initiativkomitee der Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen mit der Unterschriftensammlung beginnen und reichte der Gemeindekanzlei die Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen mit 1'163 gültigen Unterschriften fristgerecht ein. Das Initiativbegehren wird in Form des formulierten Entwurfs gestellt und beantragt die folgende Ergänzung der Gemeindeordnung von Emmen:

Art. 3a Fusionsverhandlungen

¹ Die Gemeinde Emmen strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.

² Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für eine Fusion mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden.

³ Die Fusion unterliegt der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie durch die Stimmberechtigten im Rahmen des obligatorischen Referendums.

7.3.2 Erhaltung des Zustandekommens der Initiative

Gestützt auf § 141 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sowie Art. 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung von Emmen hat der Gemeinderat mit Entscheid vom 10. August 2011 das formelle Zustandekommen der Initiative festgestellt. Das Sammlungsergebnis lautet wie folgt:

Total Unterschriften	1'191
gültige	1'163
ungültige	28

7.3.3 Rechtsgültigkeit und Behandlung der Initiative

Nach § 145 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Eine Initiative darf zudem nach Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung nur ein Thema zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Die Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen genügt diesen Gültigkeitsanforderungen.

7.3.4 Gründe für die Einreichung der Initiative

Das Initiativkomitee, bestehend aus Jürg Meyer, Riffighalde 9, Karin Saturnino, Zellweg 1, Erwin Kunz, Sprengimatt 15 und Lisbeth Kümin, Seetalstrasse 115, argumentiert auf der Unterschriftenliste wie folgt:

„Ja zu Fusionsverhandlungen

Der Emmer Einwohnerrat hat am 15. Mai 2011 eine Motion der SVP mit 20:18 Stimmen überwiesen. Diese führt zu einer Verzögerung des Projekts Starke Stadtregion in Emmen, bis klar ist, wie viel der Kanton an eine Fusion bezahlt. Das Initiativkomitee wehrt sich gegen die Blockierung des Prozesses und verlangt, dass der Gemeinderat mit der Stadt Luzern Fusionsverhandlungen aufnimmt und einen Fusionsvertrag ausarbeitet.

Das Volk soll entscheiden

Mit einer klaren Mehrheit von 60 % haben die Stimmberechtigten im Mai 2009 dem Vorgehen im Projekt Starke Stadtregion zugestimmt. Im März 2011 wurde der Schlussbericht der Steuerungsgruppe veröffentlicht und für den 27. November 2011 war eine Abstimmung darüber geplant, ob die Fusionsvariante oder das Szenario «verstärkte Kooperation» weiterverfolgt werden soll. Mit dem Entscheid des Einwohnerrates wird der demokratisch beschlossene Weg gestört und diese Abstimmung verunmöglicht. Mit dieser Initiative setzen wir uns gegen die Blockierung und Bevormundung des Stimmvolkes zur Wehr.

Vertiefte Abklärungen notwendig

Der Schlussbericht gab eine klare Empfehlung ab. Nur die Fusion wird als sinnvoll erachtet und das Szenario «verstärkte Kooperation» soll nicht weiterverfolgt werden. Selbstverständlich müssen für eine Fusion weitere Abklärungen getroffen werden. Auch wir wollen nicht die Katze im Sack kaufen. Wenn 2014 tatsächlich über eine Fusion abgestimmt wird, wird auch die wichtige Frage geklärt sein, ob und wie sich der Kanton mit einem einmaligen Beitrag an der Fusion beteiligen wird. Dann kann die Bevölkerung in Kenntnis aller Fakten über eine Fusion entscheiden.

Den Schwung mitnehmen

Noch nie war so viel Schwung und Know-how für eine gemeinsame Zukunft von Emmen mit anderen Agglomerationsgemeinden und der Stadt Luzern vorhanden wie heute. Diese Dynamik ist eine Chance für den ganzen Kanton Luzern. Durch die nun eingeleitete Verzögerung wird der Prozess Starke Stadtregion und damit Abklärungen und Verhandlungen über eine Fusion für lange Zeit unterbrochen.“

7.3.5 Beurteilung der Initiative durch den Gemeinderat

Der Gemeinderat will aus all den unter Ziffer 6.5 erörterten Gründen das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ weiterverfolgen und in die nächste Phase, welche die konkrete Erarbeitung eines Fusionsvertrages beinhaltet, eintreten. Der Gemeinderat befürwortet somit die Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen.

7.3.6 Schlussfolgerungen des Gemeinderats

Der Gemeinderat empfiehlt die Initiative Ja zu Fusionsverhandlungen und somit die angebehrte Teilrevision der Gemeindeordnung von Emmen zur Annahme.

8 Kantonsbeitrag: Ausführungen des Regierungsrates

8.1 Ausführungen des Regierungsrates

(mitgeteilt zuhanden der Projektsteuerung am 1. Juni 2011)

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

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

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

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

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

9 Das Ziel: eine neue Stadtgemeinde

Im Schlussbericht „Starke Stadtregion Luzern“ skizziert die Projektsteuerung die neue Stadtgemeinde nach der Fusion und die Haltung zu wichtigen Bereichen bei den Fusionsverhandlungen (S. 125-126). Diese Stadtskizze soll den Stimmberechtigten schon jetzt aufzeigen, auf welche Qualitäten bei der Entwicklung der neuen Stadtgemeinde besonders Wert gelegt wird. Im Gegensatz zur Fusion mit Littau wollen die Gemeinden der Starken Stadtregion zusammen eine neue Stadtgemeinde entwickeln.

Die Vision der neuen Stadtgemeinde

Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern haben sich zu einer Gemeinde zusammengeschlossen. In Luzern leben rund 147'000 Menschen. Diese neue Stadtgemeinde will auf demokratischem Weg die hohe Lebensqualität ihrer Bewohnerschaft und Gäste erhalten und weiter verbessern. Dazu orientiert sie sich an den Prinzipien der Nachhaltigkeit. Die neue Stadtgemeinschaft will ihre natürlichen Lebensgrundlagen für die

heutigen und kommenden Generationen erhalten und bewahren. Gemeinsam haben die fünf Gemeinden ein Gemeinwesen gestaltet, in dem ein Zusammenleben in sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit möglich ist.

Auf dem Weg zur neuen Stadtgemeinde

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

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

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

Identität: Auch nach dem Zusammenschluss der fünf Gemeinden leben die Ortsteile/Quartiere ihre jeweiligen Traditionen, ihr Brauchtum und ihre Geschichte weiter. Die 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 z. B. 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 die Frage von Abgangsentschädigungen für die Mitglieder der Gemeinderäte im Fusionsvertrag.

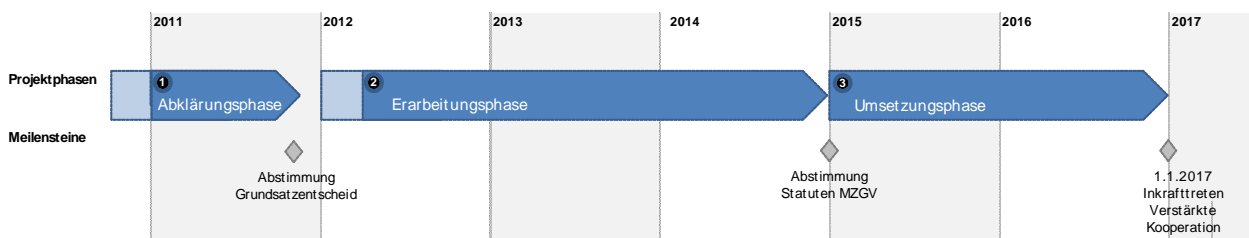
10 Weiteres Vorgehen nach Zustimmung durch den Souverän

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

10.1 Szenario „Verstärkte Kooperation“ (MZGV)

10.1.1 Vorgehen und Zeitplan

Für das weitere Vorgehen im Projekt wird ungefähr von folgendem Zeitplan ausgegangen, wobei sich die Dauer der einzelnen Phasen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend festlegen lässt. In Emmen wird erst am 11. März 2012 über den Projektfortgang abgestimmt, die übrigen Gemeinden stimmen Ende November ab. Nachdem in Emmen nur über die Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen abgestimmt wird, könnte Emmen an der Weiterentwicklung des Szenarios „verstärkte Kooperation“ - sofern dies mindestens von der Stadt Luzern beschlossen werden sollte - nur teilnehmen, wenn eine diesbezügliche Willensbildung in geeigneter Form (beispielsweise durch erneute Behandlung im Einwohnerrat) nachgeholt würde.



In der **Erarbeitungsphase** (etwa Anfang/Mitte 2012 bis Ende 2014) werden die Statuten des MZGV erarbeitet. Diese legen die Organisation und Kompetenzen innerhalb des MZGV sowie dessen Aufgaben und Finanzierung fest. Mit dem Entscheid über die Statuten werden am Ende der Erarbeitungsphase je nach Gemeindeordnung das Parlament oder die Stimmberechtigten definitiv darüber befinden, ob eine Gemeinde dem MZGV beitrifft oder nicht.

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

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

10.1.2 Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase

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

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

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

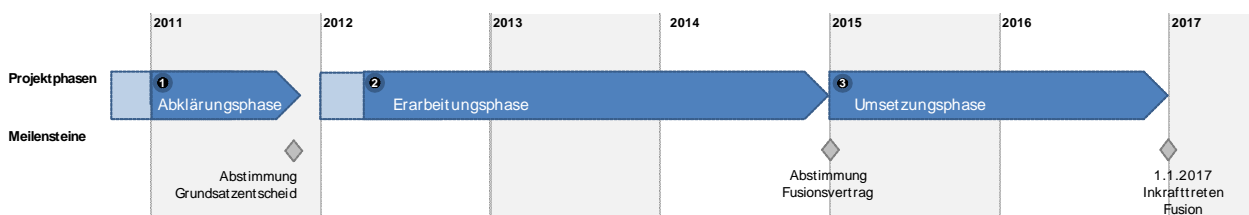
10.1.3 Kostenschätzung

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

10.2 Szenario „Fusion“

10.2.1 Vorgehen und Zeitplan

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



In der **Erarbeitungsphase** (etwa Anfang/Mitte 2012 bis Ende 2014) wird der Fusionsvertrag erarbeitet. Im Fusionsvertrag werden insbesondere die Grundzüge der politischen Strukturen des fusionierten Gemeinwesens geregelt. Zudem sollen im Fusionsvertrag bestimmte Anliegen der bisherigen Gemeinden - wie beispielsweise die Erhaltung von Grün- und Naherholungsräumen - sowie der Steuerfuss verankert werden. Der Fusionsvertrag unterliegt der Genehmigung durch das Stimmvolk. Mit dem Entscheid über den Fusionsvertrag können die Stimmberechtigten somit am Ende der Erarbeitungsphase definitiv darüber befinden, ob eine Gemeinde fusioniert oder nicht.

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

10.2.2 Skizze der Organisationsform für die Erarbeitungsphase

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

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

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

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

10.2.3 Kostenschätzung

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

11 Behandlung von Vorstössen

11.1 45/2010 Motion betreffend „Fusion ohne Lohn“

Einleitung

Mit seiner am 19. Oktober 2010 eingereichten Motion verlangt Hans Schwegler namens der SVP Fraktion, dass für die weiteren Abklärungen in den Projektgruppen „Starke Stadtregion“ folgende Vorgaben berücksichtigt werden müssten:

- Steuerfuss von 1.75 Einheiten für alle
- Höchstes Leistungsniveau aus allen Bereichen der fünf Gemeinden.

Zur Begründung wird ausgeführt, die ersten Zwischenergebnisse der Abklärungen hätten ernüchternde Resultate in finanzieller Hinsicht ergeben. Es müsse der Grundsatz gelten: eine Fusion muss sich lohnen!

Stellungnahme zur Motion

Den Motionären ist im Grundsatz Recht zu geben: eine Fusion muss sich letztlich lohnen, denn eine so grundlegende strukturelle Veränderung ohne gesamthaft eine Verbesserung der Situation zu erreichen, wäre nicht sinnvoll und würde auch vom Gemeinderat nicht befürwortet. Im Detail ergeben sich aber Nuancen:

Das Abstellen auf den tiefsten Steuerfuss aller an der möglichen Fusion beteiligten Gemeinden, ist eine klare Vorgabe des Projekts. Alles andere wäre unrealistisch. Hingegen kann nicht eine konkrete Zahl (hier 1.75 Einheiten) gefordert werden, denn der Steuerfuss ist dynamisch. Zurzeit hält die Stadt Luzern den mit 1.75 Einheiten tiefsten Steuerfuss der Projektgemeinden. Der Stadtrat hat indessen für 2013 die Prüfung einer Steuererhöhung um eine Zehntelseinheit angekündigt. Andere Gemeinden prüfen Steuererhöhungen bereits 2012 oder ebenfalls später. Auch Emmen muss sich dieser Diskussion stellen. Mit einem Steuerfuss von derzeit 2.05 Einheiten hat Emmen den höchsten Steuersatz der Agglomeration und ein Absenken auf den Satz der Stadt Luzern wäre selbst nach einer Erhöhung auf 1.85 immer noch vorteilhaft. Die Vorgabe der Motionäre, in jedem Fall 1.75 Einheiten zu realisieren, kann so nicht durchgeführt werden.

Ebensowenig ist es realistisch und sinnvoll, bei allen Leistungen den jeweils höchsten Standard zu verlangen. Gerade in Verbindung mit der Forderung eines Steuerfusses von 1.75 Einheiten ist diese Vorgabe nicht erfüllbar. Es besteht vielmehr der klare Wille der am Projekt beteiligten Gemeinden, die Arbeiten zur Vorbereitung einer allfälligen Fusion dahingehend zu nutzen, dass eine generelle Diskussion über die Leistungshöhe geführt wird. Nicht in jedem Fall ist die teuerste auch die sinnvollste und beste Leistung. Diese Arbeit bildet das Schwergewicht der nächsten Projektphase, bei der es um die Ausarbeitung eines Fusionsvertrages ge-

hen wird. Eine allfällige Fusion muss ein Maximum an Effizienzgewinn für die öffentlichen Aufgaben und Leistungen erbringen. In diesem Punkt widersprechen sich die Motionäre, denn bei anderer Gelegenheit wird von ihnen tendenziell der Abbau staatlicher Leistungen verlangt.

Schlussfolgerung

Der Gemeinderat beantragt die Ablehnung der Motion.

11.2 12/2011 Interpellation betreffend Klarheit über Abgangsentschädigungen im Fall einer Gemeindefusion

Einleitung

Mit seiner am 7. Februar 2011 eingereichten Interpellation verlangt Michael Brügger namens der SVP Fraktion die Beantwortung folgender Fragen im Zusammenhang mit Abgangsentschädigungen für Gemeinderäte im Falle einer Gemeindefusion:

1. Welche Personen würden bei einer Fusion der Gemeinde Emmen mit der Stadt Luzern eine Abgangsentschädigung erhalten?
2. Wie hoch wären die Abgangsentschädigungen dieser Personen und wie setzt sich der Betrag zusammen?
3. Würde der Gemeinderat das Parlament unverzüglich und vollumfänglich über allfällige Änderungen informieren, falls die Entschädigungen nach Beantwortung dieser Interpellation angepasst würden?
4. Wurden die Abgangsentschädigungen bei den Fusions-Abklärungen als Kostenfaktor in die Berechnungen als einmalige Aufwände miteinbezogen?

Stellungnahme zur Interpellation

Der Gemeinderat kann die Fragen zusammenfassend wie folgt beantworten:

Im Rahmen der Abklärungen der ersten nun abgeschlossenen Projektphase wurde festgestellt, dass die fünf beteiligten Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und Luzern je die Abgangsentschädigungen und andere Sonderleistungen für zurücktretende oder abgewählte Mitglieder der Gemeindeexekutive relativ stark unterschiedlich geregelt haben. Eine Zusammenstellung der derzeit geltenden Regelungen findet sich im Schlussbericht der Projektsteuerung auf Seite 127, Anhang 4: „Bestehende Sonderleistungen für austretende Exekutivmitglieder.“ Der Fusionsfall ist jeweils nicht speziell vorgesehen. In den Zielvorgaben für die neue Stadtgemeinde hat die Projektsteuerung u.a. festgehalten: „Die fünf Gemeinden regeln die Frage von Abgangsentschädigungen für Gemeinderäte im Fusionsvertrag“ (siehe vorne Ziffer 9). Es wird Aufgabe der nächsten Projektphase sein, die Diskussion über eine sinnvolle und tragbare Regelung der Sonderleistungen für abtretende Exekutivmitglieder - gerade auch im Falle einer Gemeindefusion - zu führen und das Ergebnis der Diskussion im Fusionsvertrag festzuhalten. Details stehen heute mithin noch nicht fest (Fragen 1 und 2). Entsprechende Zahlen sind daher auch noch nicht in die Berechnung eingeflossen (Frage 4). Nachdem die Grundsätze einer aus der Sicht der Gemeinde Emmen gegebenenfalls neuen Regelung im Fusionsvertrag enthalten sein werden, können sowohl der Einwohnerrat als auch die Stimmberechtigten im Rahmen der Abstimmung über den allfälligen Fusionsvertrag über diese Regelung befinden (Frage 3). Selbstverständlich stehen auch - falls die Fusion vollzogen werden sollte - die üblichen politischen Rechte (fakultatives Referendum) offen, wenn die vertragliche Regelung dann in ein konkretes Reglement überführt werden soll.

11.3 28/2011 Postulat betreffend Militärflugplatz Emmen nach einer allfälligen Fusion

Einleitung

In ihrem am 15. April 2011 namens der FDP Fraktion eingereichten Postulat fordert Ruth Heimo-Diem den Gemeinderat auf, zu prüfen, wie der heutige Status des Militärflugplatzes auch nach einer allfälligen Fusion mit der Stadt Luzern erhalten bleiben kann. Die Postulantin verweist auf eine im Jahr 2005 gesammelte Petition mit über 12'000 Unterschriften, welche den Erhalt des Militärflugplatzes verlangte, sowie auf die aktuelle Diskussion um das neue Stationierungskonzept. Zur Begründung wird weiter ausgeführt, es bestünden nach wie vor Ideen, den Flugplatz einer zivilen Nutzung zuzuführen. Heute könne die Gemeinde Emmen direkt mit den zuständigen Stellen über die Zukunft des Flugplatzes verhandeln und damit vor allem die Interessen der Anwohner vertreten. Für den Fall einer Fusion könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Stärkeverhältnisse für Entscheidungen zum Militärflugplatz zu Ungunsten der Emmer Bevölkerung veränderten. Es müsse daher geprüft werden, in welcher Form der heutige Status und die Mitbestimmung auch nach einer Fusion aufrechterhalten werden könnten.

Stellungnahme zum Postulat

Die Frage eines künftigen Status des Militärflugplatzes Emmen nach einer allfälligen Fusion wurde bereits intensiv diskutiert, sowohl in den Projektgremien während der Abklärungsphase als auch in der Begleitkommission. Der Gemeinderat hat bewirkt, dass die Forderung, es dürfe bei der zivilen Nutzung keine Mehrbelastungen geben, bereits Gegenstand des Schlussberichts der Projektsteuerung wurde. Zusätzlich hat die Begleitkommission dem Gemeinderat ein entsprechendes Verhandlungsmandat mit auf den Weg gegeben. Es kann in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen unter Ziffer 6.6.2. vorne vollumfänglich verwiesen werden.

Der Gemeinderat ist sich sehr wohl bewusst, dass die gestellte Frage des künftigen Status des Militärflugplatzes die Bevölkerung der Gemeinde Emmen bewegt. Er hat die entsprechende Diskussion bereits in die Projektsteuerung getragen und er wird im Rahmen der allfälligen Ausarbeitung eines Fusionsvertrages in der nächsten Projektphase eine entsprechende Regelung verlangen.

Schlussfolgerung

Der Gemeinderat beantragt die Überweisung des Postulats.

11.4 30/2011 Postulat betreffend Businessplan für das Szenario Fusion

Einleitung

In seinem am 15. April 2011 namens der FDP Fraktion eingereichten Postulat fordert Thomas Bühler den Gemeinderat auf, bei der Projektsteuerung des Projekts Starke Stadtregion Luzern einen Businessplan für das Szenario Fusion einzufordern. Der Postulant führt unter Bezugnahme auf die Vorgaben (z.B. tiefster Steuerfuss) und die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen einer Fusion im Schlussbericht der Projektsteuerung aus, die Zahlen im Bericht basierten auf den Gemeinderechnungen 2009. Bei vielen Gemeinden stünden in naher Zukunft grosse Investitionen an. Es sei fraglich, ob diese Investitionen auch bei einem Zusammenschluss noch finanzierbar seien oder ob Verzögerungen oder gar eine Steuererhöhung drohe. Ebenso sei unklar, wie lange die „Durststrecke“ dauern könne bis die erhoffte Neuansiedlung von Firmen und Privatpersonen die Ausfälle der Steuererträge kompensiert hätten. Nur ein Businessplan könne aufzeigen, ob die Vorgaben bei einer Fusion auch tatsächlich eintreffen könnten. Gleichzeitig würden konkrete Massnahmen erwartet, wie mit den finanziellen Belastungen umgegangen werde und wie eine nachhaltige Stabilität der Finanzlage zu erreichen sei.

Stellungnahme zum Postulat

Es trifft zu, dass die Abklärungen der Fachgruppen, welche Basis für die Zwischenberichte und den Schlussbericht waren, auf den Zahlen der Rechnungen 2009 basieren. Diese Zahlen waren zu Beginn der Arbeit verfügbar. Den seither eingetretenen Veränderungen muss bei einer neuen Betrachtung selbstverständlich Rechnung getragen werden. Im Rahmen der nächsten Projektphase, bei der es konkret um die Ausarbeitung eines Fusionsvertrages geht, werden die Überlegungen der Postulanten aufgrund der aktuellen Verhältnisse vertieft geprüft. Als Grundlage für den Fusionsvertrag wird ein konsolidierter Finanz- und Aufgabenplan erstellt werden müssen. Dieses Instrument entspricht dem in der Privatwirtschaft verwendeten Begriff des „Businessplan“. Es ist richtig und sinnvoll, diese Arbeit im Rahmen der nächsten Projektphase zu machen, wenn bekannt ist, welche Gemeinden sich für die Weiterführung des Projekts entschieden haben. Die Abklärungstiefe im Rahmen der abgeschlossenen Projektphase liess eine derart detaillierte Arbeit nicht zu.

Schlussfolgerung

Der Gemeinderat beantragt die Überweisung des Postulats.

12 Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat betreffend die Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen was folgt:

12.1 Gültigkeit der Gemeindeinitiative (Formeller Teil)

1. Die Gemeindeinitiative Ja zu Fusionsverhandlungen ist als gültig zu erklären.

12.2 Materieller Teil Gemeindeinitiative

1. Die Initiative ist anzunehmen.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

12.3 Verzicht auf eine Abstimmung über das Szenario „verstärkte Kooperation“

1. Zustimmung zum Verzicht auf eine Abstimmung über das Szenario „verstärkte Kooperation“.

Emmenbrücke, 19. Oktober 2011

Für den Gemeinderat:

Gemeindepräsident
Dr. Thomas Willi

Gemeindeschreiber
Patrick Vogel