
17. August 2011

Nr. 256/2011

Starke Stadtregion Luzern

- Bericht über die Abklärungsphase
- Antrag über die Weiterführung des Projektes
- Ergänzung der Gemeindeordnung

Inhaltsverzeichnis:

Übersicht	4
1. Vorgeschichte	7
1.1. Mangelhafte Strukturen als Ausgangspunkt	7
1.2. Vorhandene Berichte zum Thema	8
1.2.1. Planungsbericht des Regierungsrates (B172/2007)	8
1.2.2. Standortanalyse und Entwicklungsperspektiven Credit Suisse, 2007	8
1.2.3. Grundlagenstudie Ernst Basler+Partner AG, 2007	9
1.2.4. Planungsbericht Prognos AG, 2008	9
2. Ausgangslage und Herausforderungen für Kriens	10
3. Grundsatzvereinbarung und Projektstart	12
4. Abklärungsphase	13
4.1. Arbeitsmethoden	13
4.1.1. Organisation	14
4.1.2. Echoräume	15
4.1.3. "Weiche Faktoren"	15
4.1.4. Überlegungen zum gewählten Kooperationsmodell	15
4.2. Befunde	16
4.2.1. - zum Mehrzweckgemeindeverband	16
4.2.2. - zur Fusion	17
5. Beurteilung der Szenarien durch Projektorgane	17
5.1. Projektsteuerung	17
5.2. Externe Projektleitung	19
6. Beurteilung durch den Regierungsrat	20
7. Beurteilung durch den Gemeinderat	21
7.1. Allgemeines und Vorgehensweise	21
7.1.1. Stellungnahme der Kommission für interkommunale Zusammenarbeit (KiZ)	22
7.2. Beurteilung des Modells der verstärkten Kooperation	22
7.3. Beurteilung des Modells der Fusion	23
7.4. Beurteilung des Modells der Eigenständigkeit ("Status Quo")	25
7.5. Fazit des Gemeinderates	26
7.6. Variantenentscheid des Gemeinderates	31
8. Volksabstimmung	31
8.1. Allgemeines	31
8.2. Ergänzung der Gemeindeordnung, Verabschiedung in einer Lesung	32
8.3. Abstimmungen in der Stadt Luzern und in den Gemeinden	34
9. Kantonsbeitrag: Ausführungen des Regierungsrates	35

10.	Weiteres Vorgehen nach Entscheid Stimmberechtigte	36
10.1.	Szenario Mehrzweckgemeindeverband	36
10.2.	Szenario Fusion	37
10.3.	Szenario Eigenständigkeit ("Status Quo")	38
11.	Behandlung von politischen Vorstössen	41
11.1.	Motion Baumgartner: Sparpotenzial durch Zusammenarbeit mit Agglomerationsgemeinden (Nr. 101/06)	41
11.2.	Motion Bättig: Die Dynamik nutzen und Klarheit in der Fusionsfrage schaffen (Nr. 176/07)	41
11.3.	Motion Zeder: Kriens als Teil der Region Luzern (Nr. 177/07)	41
11.4.	Motion Luthiger: Objektive Diskussion "Zukunftsperspektiven von Kriens" (Nr. 180/07)	42
11.5.	Motion Morf: Prognos-Bericht; alle Fakten gehören auf den Tisch (Nr. 270/08)	42
12.	Würdigung und Antrag des Gemeinderates	43
	Beschlussestext zu Bericht und Antrag	44

Übersicht

Der Gemeinderat empfiehlt dem Parlament nach Abwägen aller Fakten, die selbständige Weiterentwicklung der Gemeinde und damit die Ablehnung beider im Schlussbericht der Projektsteuerung aufgezeigten Szenarien verstärkte Kooperation wie auch Fusion. Weder eine Fusion mit der Stadt Luzern und anderen Gemeinden der Agglomeration Luzern noch die Schaffung eines Mehrzweckgemeindevverbandes zur Umsetzung einer verstärkten Kooperation erachtet der Gemeinderat als bessere Alternative als die selbständige Weiterentwicklung.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag findet eines der grössten Abklärungsprojekte für die Organisation und den Bestand der Gemeinde Kriens und der Stadtregion Luzern einen vorläufigen Abschluss. Während der vergangenen 2 Jahre haben zahlreiche Mitarbeitende der Gemeinde Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens und der Stadt Luzern unterstützt durch eine externe Projektleitung intensiv an den Herausforderungen der Zukunft für die Stadtregion Luzern gearbeitet, Entwicklungspotenzial eruiert und ihre Erkenntnisse in Fachgruppenberichten zusammengefasst. Aus diesen Fachgruppenberichten hat die Projektsteuerung, umfassend die beteiligten Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten und dem Stadtpräsidenten unter der Moderation des zuständigen Mitglieds des Regierungsrates, einen Schlussbericht über die Abklärungsphase des Projektes Starke Stadtregion verfasst und empfiehlt, das Szenario Fusion weiterzuverfolgen. Dieser Schlussbericht bildet die Grundlage für die nun folgende Auseinandersetzung über die Rolle und die Stellung der Gemeinde Kriens in der Stadtregion Luzern.

Bei seiner Entscheidungsfindung hat der Gemeinderat verschiedene Handlungsfelder, welche im Schlussbericht aufgeführt sind, beurteilt. Es waren dies «Politische Strukturen», «Personal», «Finanzen und Ressourcen», «Wirtschaft und Tourismus», «Allgemeine Verwaltung und öffentliche Sicherheit», «Bildung, Kultur, Sport und Freizeit» sowie «Verkehr/Umweltschutz und Raumordnung». Alle Themen wurden unter dem jeweils speziellen Blickfeld im Falle einer Fusion, einer verstärkten Kooperation oder der Selbständigkeit („Status Quo“) beleuchtet. Dazu hat der Gemeinderat zusätzlich eine gesellschaftlich-soziale, eine raumplanerische, eine ökonomisch-finanzielle und eine politisch-demokratische Wertung vorgenommen.

Der Gemeinderat nahm ergänzend zum Schlussbericht der Projektsteuerung Meinungen und Argumente auf, die im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung der Gemeinde, von den beiden Komitees (Komitee für ein offenes Kriens und Komitee für ein eigenständiges Kriens) sowie der einwohnerrätlichen Kommission für interkommunale Zusammenarbeit in die Diskussion eingebracht wurden.

Letztlich haben die im Schlussbericht aufgeführten Argumente (Synergiegewinne, Kosteneinsparungen, Steuern, Raumplanung, Verkehr, professionelle Verwaltung, Angleichung des Leistungsniveaus) den Gemeinderat nicht ausreichend stark überzeugt, dass sie den Verlust der Gemeindeautonomie mit Bürgernähe, Identität und gewachsenen politischen Strukturen rechtfertigen würden. Hinter die Nachhaltigkeit der steuerlichen Vorteile bei einer Fusion (Senkung des Steuersatzes auf das Niveau der Stadt Luzern) macht der Gemeinderat aufgrund der finanzpolitischen Gesamtaussichten aller am Projekt beteiligten Gemeinden ein Fragezeichen. Er ist sich aber bewusst, dass auch der Steuerfuss der eigenständigen Gemeinde Kriens davon abhängt, ob die zu erbringenden Leistungen mit dem jetzigen Steuerfuss zu finanzieren sind.

Der Gemeinderat geht davon aus, dass in einem grösseren Gemeinwesen viele der für die Krienser Bevölkerung zentralen Werte in Frage gestellt sind. Dies betrifft besonders die Nähe zu politischen Prozessen in der heutigen gewachsenen und überblickbaren Struktur, die direkte demokratische Mitsprache etwa bei der Erhaltung von Grünzonen am Sonnenberg oder die Rolle der Gemeinde als verantwortungsvolle Arbeitgeberin. Ebenso wurden zahlreiche nicht quantitative („weiche“) Faktoren stark gewichtet, die im Selbstverständnis eines grossen Teils der Krienser Bevölkerung eine wichtige Rolle spielen, deren Erhalt aber in einem grösseren Gebilde allenfalls gefährdet sein könnten.

Der Gemeinderat Kriens ist überzeugt, dass Kriens die innere Stärke hat, um die grossen strukturellen Herausforderungen der Zukunft auch als eigenständige Gemeinde zu bewältigen. Kriens könne und wolle einen aktiven Beitrag leisten zu einem starken Auftritt der Agglomeration Luzern. Dazu müsse die Eigenständigkeit der Gemeinde aber nicht aufgegeben werden, weil dieser Schritt zu einem Verlust an Werten und Traditionen führen kann, die eine Umkehr nicht mehr zulassen.

Der Entscheid, diesen Weg der Eigenständigkeit zu gehen, erfordert eine intensive und kritische Suche nach weiterem Optimierungspotential innerhalb der heutigen Strukturen. Es ist für den Gemeinderat selbstverständlich, dass Strukturen permanent überprüft und an sich ändernde Herausforderungen angepasst werden müssen. So braucht Kriens Veränderungen, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Dies erfordert den politischen Willen in der Gemeinde, die anstehenden Aufgaben (Stabilisierung der Gemeindefinanzen insbesondere durch eine Verbesserung der Ertragslage, Aufarbeitung des Nachholbedarfs im Infrastrukturbereich, städtebauliche Impulse bei der Entwicklung des Zentrums, Nutzung des Potenzials im Entwicklungsschwerpunktgebiet Eichhof - Mattenhof - Schlund sowie die Abdeckung der Bedürfnisse im Bereich Alter, Pflege und Gesundheit aufgrund der demografischen Entwicklung) anzupacken. Dass dafür die politischen Kräfte mehr denn je gebündelt werden müssen, ist für den Gemeinderat eine direkte Konsequenz aus der Empfehlung und ein Gebot der Stunde.

Weiter sind Kurskorrekturen nötig. So will der Gemeinderat zwar aus dem Projekt der Starken Stadtregion aussteigen und daher auf Vertragserarbeitungen für eine Fusion bzw. einen Mehrzweckgemeinerverband verzichten, gleichzeitig aber ist er überzeugt, dass eine aktive Positionierung im Standortwettbewerb der Regionen notwendig ist und dass eine themenorientierte verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu besseren Lösungen führt. Dieser Ansatz ermöglicht mehr Flexibilität in der Umsetzung und schützt zentrale, identitätsstiftende Werte der Krienserinnen und Krienser.

Weil den Stimmberechtigten immer zugesichert worden ist, dass sie direkt über die Mitwirkung in der jeweils nächsten Projektphase entscheiden können, schlagen die beteiligten Gemeinden einen neuen Artikel in ihrer jeweiligen Gemeindeordnung vor. Dadurch kann auch in Kriens eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Der Gemeinderat erachtet es nach wie vor als wichtig und im Sinne von „Treu und Glauben“, dass der Einwohnerrat und die Stimmbeköpfung über das weitere Vorgehen des Projekts Starke Stadtregion entscheiden. Die Stimmberechtigten sollen zudem über beide Szenarien (Fusion und verstärkte Kooperation) abstimmen können. Werden beide Szenarien abgelehnt, so wie es der Gemeinderat beantragt, würde die Gemeinde Kriens das Projekt abschliessen und bei der Ausarbeitung eines Fusions- bzw. Kooperationsvertrages nicht mehr mitwirken.

Um Kriens als zukunftsfähige, innovative, starke und offene Gemeinde weiterzuentwickeln, sind grosse Anstrengungen aller Kräfte notwendig. Nur so können die Vorteile der Eigenständigkeit zum Nutzen der gesamten Bevölkerung umgesetzt werden.

Sehr geehrte 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 Einwohnende 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 NAZA“, 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 fusionierten der Regionalplanungsverband Luzern (RPV) und der Verein LuzernPlus (Nachfolgeorganisation von PASL) zum Gemeindeverband LuzernPlus. Er hat die Funktion des im Gemeindegesetz vorgesehenen regionalen Entwicklungsträgers übernommen. Beide Zusammenschlüsse sind Ausdruck des wachsenden politischen Willens, die Region verstärkt als zusammenhängenden, funktionalen Raum zu begreifen. Insbesondere die unmittelbar an die Stadt Luzern angrenzenden Gemeinden (auch solche, die nicht am Projekt Starke Stadtregion beteiligt sind) sind räumlich, sozial und ökonomisch eng miteinander verwoben und bilden einen gemeinsamen Lebensraum.

Ausgangspunkt für das Projekt Starke Stadtregion Luzern war der Prozess zur Fusion von Littau und Luzern, welcher per 01.01.2010 vollzogen worden ist. Die daraus entstandene Dynamik führte zum kantonalen Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik

des ländlichen Raumes (B 172) vom Januar 2007 (siehe dazu 1.3.1). Darin setzte der Regierungsrat einen neuen Akzent: Er empfahl der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden und der Region Sursee eine Fusion zu prüfen und stellte eine finanzielle Unterstützung in Aussicht. Eine wichtige Grundlage im kantonalen Planungsbericht bildete die Studie „Starke Stadtregion Luzern“ von Ernst Basler+Partner AG, Zürich (siehe dazu 1.3.3.).

Die Agglomerationsgemeinden ihrerseits veranlassten in der Folge eigene Abklärungen und liessen einen Planungsbericht zur Beurteilung der Herausforderungen sowie 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 dazu 1.3.4).

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 beinhaltet, im Fokus. Mehrere Berichte und Studien zum Thema liegen vor. Die wichtigsten:

1.2.1. Planungsbericht des Regierungsrates (B172/2007)

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 „Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes“ 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 insbeson-

dere Hochqualifizierte mit gutem Ausbildungsstand verliert. Diese wandern nur zum Teil in die Agglomerationsgemeinden ab, mehrheitlich aber in Richtung Zürich, Region Zug, Küssnacht. Der Luzerner Branchenstruktur wird eine hohe, im nationalen Vergleich als überdurchschnittlich einzustufende Wettbewerbsfähigkeit attestiert. Der Bericht empfiehlt vier Massnahmenbündel, um die Rahmenbedingungen zu verbessern:

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

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 Berichtsvorfasser 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 im Bezug auf Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der Gemeinden 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 die Gemeinde Kriens analysiert und in den Kontext der Nachbargemeinden gestellt sowie die Frage geklärt, ob die Gemeinde Kriens in die Steuerungsgruppe für eine Abklärungsphase Einsitz nehmen soll.

Zudem werden die Chancen und Risiken für die Gemeinde Kriens in der Selbständigkeit sowie bei einer Fusion und bei der Fusion anderer Gemeinden (ohne Kriens) beurteilt.

Prognos empfiehlt den Gemeinden, die Einladung des Kantons für den Einsitz in eine Steuerungsgruppe zur ergebnisoffenen Erörterung einer Fusion mit der Stadt Luzern anzunehmen. Auf der Grundlage der Herausforderungen und 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, Vorgehen sowie Organisation, Zeitplan und Finanzierung bezogen.

2. Ausgangslage und Herausforderungen für Kriens

Mit über 26'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist Kriens nach Luzern und Emmen die drittgrösste Gemeinde des Kantons Luzern und die 24-grösste Gemeinde/Stadt der Schweiz. Kriens ist heute – wie auch die umliegenden Gemeinden – wirtschaftlich, planerisch und politisch eigenständig, aber nicht unabhängig. Das Gemeindegefüge in der jetzigen Form besteht seit 1831. Seitdem sind zwischen Kriens, der Stadt Luzern und den weiteren Agglomerationsgemeinden enge Verflechtungen und Interdependenzen in der Wirtschaft, in der Siedlungsstruktur, im Verkehr sowie im sozialen und kulturellen Leben entstanden. Die Stadt braucht die Gemeinden um zukünftiges Wachstum sichern zu können, denn sie stösst jetzt schon an ihre Grenzen. Kriens und die anderen Agglo-Gemeinden wiederum brauchen die Stadt als Arbeitsort und Lebensmittelpunkt für einen grossen Teil der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang ist für eine wachsende Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern bereits jetzt die ganze Agglomeration ein Lebensraum, die Gemeindegrenzen sind faktisch zusammengewachsen und in der Siedlungsstruktur nicht mehr (überall) zu erkennen. Aufgrund dieses funktionalen Raumes, aber auch der gemeindegrenzen-überschreitenden Aufgaben und Herausforderungen ist eine starke, intensivere Zusammenarbeit der Gemeinde Kriens mit den Nachbargemeinden seit geraumer Zeit von grosser Bedeutung.

Kriens darf als identitätsstarke Gemeinde mit Ausstrahlung, einem regen Vereins- und Kulturleben und einer guten, sozialen Durchmischung der Bevölkerung betrachtet werden. Der Anteil der über 65-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner nimmt zu (und liegt über demjenigen von Adligenswil, Ebikon und Emmen). Die demografische Entwicklung der Gemeinde führt zu einer deutlichen Alterung der Bevölkerung. Der Ausländeranteil liegt aktuell bei 16 % (gesamtschweizerischer Durchschnitt: 22 %).

Die Gemeinde zeichnet sich aus durch ihre attraktive Lage zwischen Sonnenberg und Pilatus sowie durch die Nähe zu bedeutenden Naherholungsgebieten und dem städtischen Zentrum. Trotz der grossen Gemeindefläche ist der verfügbare Siedlungsanteil klein. Durch das aktuelle Wachstum sowie die beanspruchte Wohn- und Arbeitsfläche, aber auch durch die enge Situation des Krienser-Tals entsteht zunehmend Siedlungsdruck. Bauland ist nur noch begrenzt vorhanden. Die Gefahr von Zersiedelung besteht, eine hohe Sensibilität bei der Bevölkerung ist spürbar. Qualitative Verdichtung nach innen sowie sehr gute Abstimmungen bei Raum- und Siedlungsplanung mit den Nachbargemeinden ist von hoher Bedeutung. Die weiterhin steigende Verkehrszunahme und der fehlende direkte Bahnanschluss führen auch aufgrund der Hauptachsenproblematik in Stosszeiten immer wieder zu massiven Stauereignissen und Blockaden, welche die Arbeitnehmenden aber auch die Unternehmungen beeinträchtigen. Um

als Wohn- und Arbeitsort attraktiv zu sein, sind markante Verbesserungen insbesondere im öffentlichen Verkehr zwingend notwendig. Die Verkehrsplanung stösst jedoch aufgrund kommunaler Zuständigkeiten und Partikularinteressen an ihre Grenzen.

Die Gemeinde verfügt über grosse Grundstücke im Gemeindezentrum, welche seit Jahren ungenügend genutzt werden bzw. zwingend entwickelt werden müssen. Die dafür seit rund 10 Jahren entwickelte Zentrumsplanung wird einerseits als impulsgebend, andererseits als zu umfangreich beurteilt, so dass ein mehrheitsfähiger Entscheid zur Realisierung zur Zeit noch nicht (vollständig) vorhanden ist. Die Gemeinde steht vor wichtigen Anpassungen im Bereich der Altersbetreuung und Gesundheitsvorsorge. Insbesondere im Gemeindezentrum sind Wohnmöglichkeiten und Angebote für die ältere Generation bzw. differenzierte Wohnformen des Alters zwingend notwendig.

Die Gemeinde verfügt über ein dezentrales Quartierschulhausprinzip, welches für die Attraktivität und den Zusammenhalt der Bevölkerung von grosser Bedeutung ist. Insbesondere die Schulanlagen, das Heim Grossfeld und weitere Liegenschaften erfordern Investitionen für die Sanierung, Werterhaltung und Weiterentwicklung.

Die Stärken und Schwächen der Gemeinde Kriens, wie sie im Prognos-Bericht beschrieben sind, haben nach wie vor ihre Gültigkeit. Lediglich die Ausführungen zu den Finanzen und den öffentlichen Leistungen haben sich in den Jahren seit 2008 markant verändert: Die Gemeinde Kriens liegt mit einem Steuerfuss von 1,9 Steuereinheiten leicht über dem Durchschnitt der Agglomerationsgemeinden, die relative Steuerkraft von Fr. 1'387 jedoch deutlich unter demjenigen der projektbeteiligten Gemeinden (mit Ausnahme von Emmen) und dem kantonalen Durchschnitt. Zudem haben sich die Finanzkennzahlen der Gemeinde durch die kantonalen Steuergesetzrevisionen und die kommunalen Steuersenkungen der vergangenen Jahre sowie verschiedener Aufgabenverschiebungen von Bund und Kanton auf die Gemeinden wesentlich verschlechtert. Die Rechnungen 2008 bis 2010 mussten mit Defiziten zwischen Fr. 550'000 und Fr. 3,85 Mio. abgeschlossen werden. Aus diesen Gründen haben der Gemeinde- und Einwohnerrat für das Budget 2011 eine Steuererhöhung beantragt, welche jedoch von der Stimmbevölkerung verworfen worden ist. Die Diskrepanz zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen (Finanzen und Raum) und den Ansprüchen der Bevölkerung sowie der Aufgabenverteilung klaffen zunehmend auseinander. Ein Wachstum in Bezug auf Steuersubstrat und Entwicklung ist daher zwingend notwendig, um den Ansprüchen der Zukunft entsprechen zu können. Aufgrund der negativen Rechnungsabschlüsse und der daraus resultierenden Sparpakete und Aufwandreduktionen entsteht ein enormer Druck auf Kürzung von Leistungen für die Bevölkerung, aber auch als Arbeitgeberin.

Die strukturellen Belastungen von Städten und Agglogemeinden nahmen in den letzten Jahren stetig zu. Damit kam es zu einem Ungleichgewicht von zunehmenden Leistungen städtischer Gemeinden vor allem im Bereich Gesundheit (demografische Entwicklung, Neuordnung der Pflegefinanzierung zu Lasten der Gemeinden etc.), Sozialleistungen (Fürsorge etc.) und der dazu notwendigen Finanzierung. Wie eine Studie des Städteverbandes vom Juli 2010 zeigt, leiden alle städtischen Gemeinden an diesen Ungleichgewichten.

Der Katalog der Herausforderungen in der Studie des Städteverbandes nennt u.a. die Gesundheit (Neuordnung Pflegekostenfinanzierung, Wachstum der Leistungen aufgrund der Überalterung, Auswirkungen der Spitalfinanzierung wie Übergangspflege), Soziales (Verlagerung von Sozialkosten von Sozialversicherungen auf die Gemeinden etc.), Bildung/Familie (Ausweitung der familienergänzenden Angebote, Integrative Förderung etc.), Finanzen (Auswirkungen der kantonalen Steuergesetzrevisionen, Finanzausgleich etc.) und öffentlicher Verkehr (Auswir-

kungen Verkehrsverbund, Reduktion öV-Beiträge des Bundes, Vorfinanzierung von Infrastrukturprojekten).

3. Grundsatzvereinbarung und Projektstart

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

Im Dezember 2008 unterzeichneten 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 (mit einem JA-Stimmenanteil von 50,65 %) sowie der Stadtrat von Luzern der Grundsatzvereinbarung und somit dem Beitritt in die Abklärungsphase „Starke Stadtregion Luzern“ zu. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Horw haben den Beitritt zum Projekt verworfen. In der Folge wurde das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ unter einer externen Projektleitung (Ernst & Young, Universität St. Gallen und Metron) gestartet.

Auf den Einbezug der Gemeinde Meggen in den Prozess wurde u.a. aus ökonomischen Gründen verzichtet. Die Gemeinde Meggen hat im Kanton Luzern aufgrund ihrer Lage und ihren finanziellen Möglichkeiten eine Sonderstellung. Nachdem bis anhin alle Fusionsprojekte davon ausgehen, dass jeweils der tiefste Steuerfuss einer Gemeinde für die fusionierte Gemeinde zur Anwendung gelangt, wäre dies bei einem Einbezug von Meggen (aktueller Steuersatz 2011 1.035 Einheiten) nicht vollziehbar.

4. Abklärungsphase

4.1. Arbeitsmethoden

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 Projektes 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 Gemeinde-Exekutiven Stellung, überdies wurden die Zwischenergebnisse mit den Teilnehmenden der Echoräume „Kreis 2“ und „Politik“ diskutiert und von der Begleitgruppe „Weiche Faktoren“ kommentiert. Gestützt darauf wurden die Fachgruppen von der Projektsteuerung mit verschiedenen Zusatzabklärungen beauftragt.

3. Phase – Bewerten der Szenarien „verstärkte Kooperation“ und „Fusion“

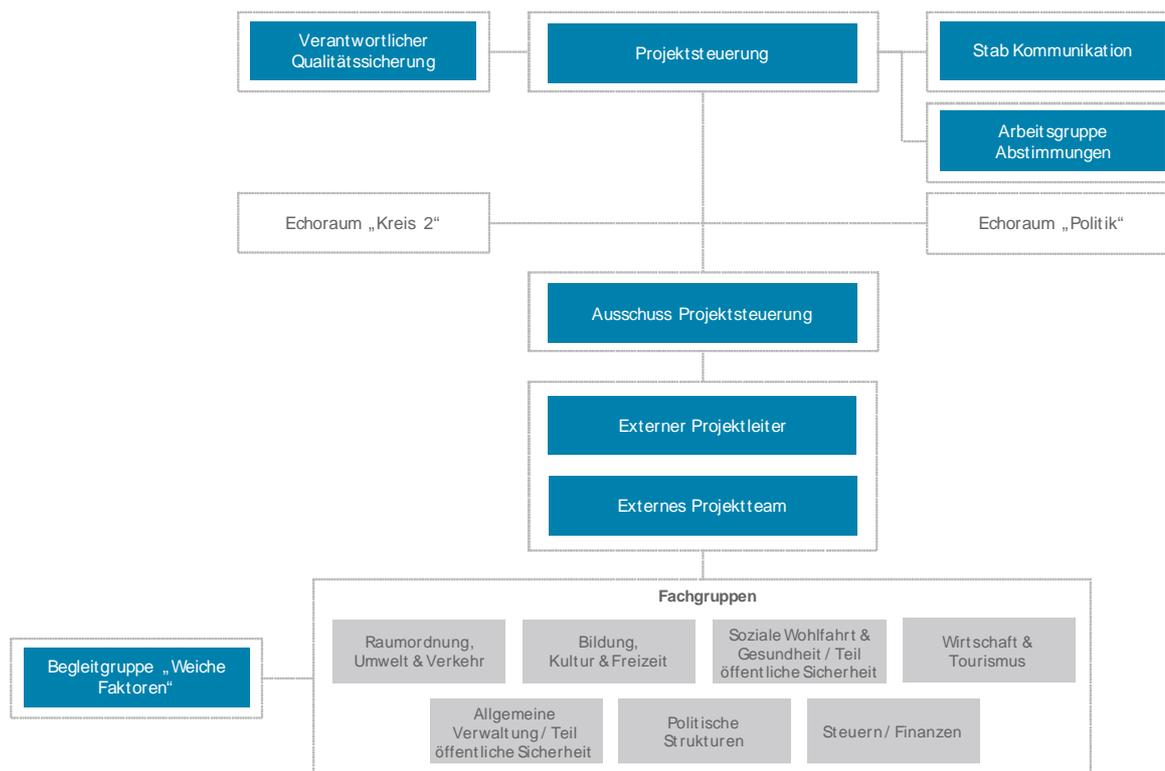
Anhand eines Kriterienrasters, den die Projektsteuerung bereits vor dem Vorliegen der Fachgruppen-Ergebnisse verabschiedet hatte, wurden die Szenarien verstärkte Kooperation und Fusion anschliessend bewertet. Dabei handelte es sich um eine Bewertung aus Sicht der Projektsteuerung. Es war nicht im Projektauftrag vorgesehen, dass ein Vergleich mit dem "Status Quo" durch die Projektsteuerung vorgenommen wird. Dies wurde den einzelnen Exekutiven nach Veröffentlichung des Schlussberichts überlassen, da die jeweilige Ausgangslage verschieden ist.

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.

4.1.1. 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 unter anderem 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 AG zusammen.

Die Fachgruppen erarbeiteten die fachlichen Grundlagen für die Szenarien. Das Projekt verfolgte einen bottom-up-Ansatz, indem die direkt Betroffenen die Hauptlast zur Erarbeitung der Resultate trugen. Die Fachgruppen setzten sich aus je einem ständigen Mitglied pro Gemeinde sowie bei Bedarf aus zusätzlichen nicht-ständigen Mitgliedern zusammen. Die Anzahl Mit-

glieder pro Fachgruppe war abhängig vom abzudeckenden Themenspektrum und betrug zwischen fünf bis 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.

4.1.2. Echoräume

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

Der Echoraum „Kreis 2“ setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern jener 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 Vertreter der Gemeindebehörden, der Parteipräsidien sowie der Quartiervereine). Gleichzeitig stand der Echoraum auch weiteren politisch interessierten Personen offen.

4.1.3. "Weiche Faktoren"

Beim Entscheid, ob eine Gemeinde mit einer anderen kooperieren oder gar fusionieren will, zählen nicht nur so genannt „harte“ Faktoren (z.B. Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen). Vielmehr spielen oft emotionale Faktoren bzw. so genannte „weiche Faktoren“ eine entscheidende Rolle. Die Begleitgruppe "Weiche Faktoren", welche sich mit diesen Themen beschäftigte, war zusammengesetzt aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden. Für Kriens waren dies: Ruth Murer (Präsidentin der Kulturkommission) und Peter Klarer (Präsident Quartierverein Kehrhof und Mitglied Galli-Zunft).

Die Begleitgruppe hat vier Faktoren identifiziert, welche stellvertretend für alle nicht konkret fassbaren Argumente stehen:

- Persönliche Identität z. B. Gemeindefamen, 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

4.1.4. 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.

- *Mehrzweckgemeinerverband (MZGV)*
Mit einem Mehrzweckgemeinerverband gemäss Artikel 48–55 des Gemeindegesetzes lassen sich mehrere Aufgabenbereiche unter einem Dach zusammenführen, was die Koordination wesentlich vereinfacht. Zudem müssen sich bei einem Mehrzweckgemeinerverband 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.

4.2. Befunde

Die sieben Fachgruppen sowie die Begleitgruppe "Weiche Faktoren" haben in je eigenen Berichten festgehalten, wie sich die beiden Szenarien auf ihre Bereiche unter den getroffenen Annahmen 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.starkestadregionluzern.ch elektronisch bezogen werden.

Im Rahmen der nächsten Projektphase, in welcher nur noch eines der beiden Szenarien behandelt wird, sind diese Vorschläge zu vertiefen bzw. zu konkretisieren. Sofern eine Gemeinde keines der beiden Szenarien weiterverfolgen will, ist diese selbst für die Weiterentwicklung zuständig und verantwortlich.

4.2.1. Mehrzweckgemeinerverband

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 weiter verfolgt wurde.

Insgesamt erzeugt dieses Szenario gemäss getroffenen Abklärungen einen geschätzten Mehraufwand von 0.3 bis 10.3 Millionen Franken pro Jahr. Gemessen am Gesamtaufwand der be-

teiligten Gemeinden von über einer Milliarde Franken entspricht dies einem Mehraufwand von 0.03 bis 1 Prozent. Sie fallen somit gering aus. Die Veränderungen fallen je nach Politikfeld unterschiedlich aus.

4.2.2. Fusion

Mit einer Fusion wächst die Stadtregion, die bereits heute eine funktionale Einheit bildet, auch zu einer politischen Einheit zusammen. Dass zukünftig in funktionalen Räumen geplant und auch entschieden werden kann, ist insbesondere für strategisch wichtige bau- und planungsbezogene Politikfelder wie beispielsweise die Raumentwicklung und die Verkehrsplanung von grossem Nutzen. Durch eine Fusion lässt sich der Koordinationsaufwand zwischen den Gemeinden wesentlich reduzieren, zudem beinhaltet dieses Modell ein gewisses 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 Millionen bis 26.5 Millionen Franken. Die Veränderungen im Vergleich zum Gesamtaufwand der fünf Gemeinden von über einer Milliarde Franken betragen zwischen 0.5 und 2.6 Prozent: Sie fallen somit gering aus.

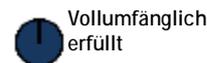
Diese Ergebnisse stellen eine erste grobe Schätzung dar. Es wurden keine dynamischen Effekte berücksichtigt (z.B. mittel- bis langfristig erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen durch Zuzug von neuen Unternehmen und Personen). Auch ist der zur Diskussion stehende, einmalige Kantonsbeitrag nicht eingerechnet.

5. Beurteilung der Szenarien durch Projektorgane

5.1. Projektsteuerung

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



	Szenario ver- stärkte Koope- ration	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 weiterzuerfolgen. Die Fusion sei die beste Lösung, um die Stadtregion weiterzuentwickeln und für die

Zukunft zu rüsten. Sie führt folgende Gründe an, die im Schlussbericht ausgeführt sind (siehe dazu Seiten 110 bis 112 Schlussbericht):

- 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. Sie bietet ebenso Chancen und steht im Interesse der Bevölkerung, die die Leistungen bezieht. Die neue Gemeinde wird als verantwortungsvolle Arbeitgeberin auftreten, allfällige Härtefälle sozial abfedern und die Mitarbeitenden der Verwaltung fair behandeln.

Das Szenario verstärkte Kooperation soll nicht weiterverfolgt werden, weil ein Mehrzweckgemeinerverband (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, je 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.

5.2. Externe Projektleitung (mitgeteilt zuhanden Projektsteuerung, 1. Juni 2011)

"Aus Sicht der externen Projektleitung ist es für eine Stärkung der Stadtregion erforderlich, dass die politischen Strukturen mit dem funktionalen Raum „Stadtregion“ in Einklang gebracht werden. Darüber hinaus müssen die Kräfte innerhalb der Stadtregion Luzern gebündelt werden, um im Wettstreit der Regionen mithalten zu können. Diese Ziele lassen sich mit dem

Szenario Fusion besser erreichen, während das Potenzial der Stadtregion mit einer verstärkten Kooperation nur beschränkt ausgeschöpft werden kann. Für die Akzeptanz des Projektes war es nach Meinung der externen Projektleitung wichtig, die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik eng in die Abklärungen einzubeziehen. Der breit abgestützte Meinungsbildungsprozess, der in den vergangenen Monaten stattgefunden hat, stellt für sich bereits einen grossen Gewinn für die Stadtregion dar."

6. Beurteilung durch den Regierungsrat (mitgeteilt zuhanden Projektsteuerung, 1. Juni 2011)

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

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

Die Erkenntnisse der Projektsteuerung Starke Stadtregion Luzern decken sich in zweierlei Hinsicht mit denjenigen des Regierungsrates: Mit einer Fusion der Agglomerationsgemeinden mit dem Zentrum Luzern können die Ausstrahlungskraft und die effiziente öffentliche Leistung verbessert werden. Fusionen sind auch ein geeignetes Mittel, um demokratische Mitbestimmung der Bevölkerung sicherzustellen, eine dritte Schlussfolgerung im Bericht Starke Stadtregion Luzern. Auch in dieser Beziehung decken sich die Ziele von Regierungsrat und Projektsteuerung. Seit Luzern '99 ist der demokratische Ansatz dem Regierungsrat und dem Kantonsrat ein zentrales Anliegen. Fusionen werden nicht von oben beschlossen, sondern müssen unter Mitbestimmung der Bevölkerung entschieden werden.

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

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 Politik des ländlichen Raumes B 172 vom 26. Januar 2007, Übersicht, S. 2)

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

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

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 und Luzern an den Abstimmungen an der Urne bzw. an der Gemeindeversammlung von Adligenswil stark beteiligt."

7. Beurteilung durch den Gemeinderat

7.1. Allgemeines und Vorgehensweise

Der Gemeinderat konnte im Rahmen der Schlussredaktion des Schlussberichtes der Projektsteuerung Einsicht in den Bericht nehmen und dabei auf allfällige Missverständnisse oder falsche Inhalte hinweisen. Hingegen war nicht vorgesehen, dass der Gemeinderat Einfluss auf die Bewertung und Beurteilung durch die Projektsteuerung nimmt. Die Mitglieder der Projektsteuerung waren also in ihrem Entscheid frei und nicht durch die jeweiligen Räte mandatiert.

Der Gemeinderat hat sich in mehreren Sitzungen sehr ausführlich mit den Ergebnissen und Erkenntnissen des Schlussberichts der Projektsteuerung befasst. Dabei wurden die Ergebnisse zur Kenntnis genommen und im Vergleich mit den heutigen Strukturen gewürdigt. Ebenso fand eine Würdigung der Bewertung der Sachziele durch die Projektsteuerung in Bezug auf die Gemeinde Kriens statt. Diese Bewertung deckt sich nicht in allen Teilen mit der Betrachtung durch die Projektsteuerung.

Der Gemeinderat erachtet die Arbeit der Projektsteuerung sowie der beigezogenen Fachgruppen grundsätzlich als wertvoll. Er ist überzeugt, dass aus diesen Arbeiten Möglichkeiten für Zusammenarbeitsformen und Verbesserungspotenzial ersichtlich sind.

In 3 verschiedenen Sitzungen hat sich der Gemeinderat mit den Szenarien verstärkte Kooperation, Fusion und Status-Quo auseinandergesetzt. Dabei wurden die jeweiligen Merkmale der Szenarien diskutiert und die verschiedenen Vor- und Nachteile, immer unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinde Kriens, benannt.

Neben der Arbeit anlässlich von Gemeinderatssitzungen fanden weitere Diskussionen und Beratungen in anderem Kontext statt, wie beispielsweise in der Kommission für interkommunale Zusammenarbeit (KiZ, siehe 7.1.1.). Weiter fand am 7. Juni 2011 im Pilatussaal eine öffentliche Veranstaltung statt, welche von rund 120 Interessierten besucht wurde. Die Erkenntnisse aus den KiZ-Sitzungen sowie aus der öffentlichen Veranstaltung wurden vom Gemeinderat in seine Entscheidungsfindung einbezogen.

7.1.1. Stellungnahme der Kommission für interkommunale Zusammenarbeit (KiZ)

Die Kommission für interkommunale Zusammenarbeit (KiZ) des Einwohnerrates führte einen Workshop sowie verschiedene Sitzungen zum Schlussbericht der Projektsteuerung durch. Ihre Stellungnahme vom 20. Mai 2011 an den Gemeinderat mündet in folgenden Empfehlungen:

In folgenden Punkten ist sich die KiZ einig:

- Die KiZ erachtet die Organisation eines Mehrzweckgemeindeverbandes (MZGV) in der vorgeschlagenen Form einstimmig als ungeeignet. Die Organisation des MZGV's vermag die im Kapitel „Ausgangslage“ geschilderten Probleme nicht zu lösen.
- Die Gemeinde Kriens muss, um sich weiter entwickeln zu können, mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten.
- Der Gemeinderat wird aufgefordert die Bevölkerung möglichst gut zu informieren und im Entscheidungsprozess über alle Vor- und Nachteile aufzuklären.
- Der richtungweisende Entscheid soll durch die Stimmbevölkerung am 27. November 2011 erfolgen.

Uneinig ist sich die KiZ, in welcher Form die weitere Zusammenarbeit erfolgen soll. Einige Vertreter und Vertreterinnen sehen die Lösung mit „bilateralen“ Verträgen mit einzelnen Gemeinden oder Verbänden. Ihnen ist vor allem die Eigenständigkeit der Gemeinde sehr wichtig. Andere Vertreter und Vertreterinnen sind offen für weitere Abklärungen und wollen möglichst gute Rahmenbedingungen aushandeln, damit Kriens sich weiter entwickeln kann.

7.2. Beurteilung des Modells der verstärkten Kooperation

Das Modell der verstärkten Kooperation mittels eines Mehrzweckgemeindeverbandes konnte den Gemeinderat nicht überzeugen. Das Modell wird als zu starr und unflexibel gewertet. Der Gemeinderat hätte sich gewünscht, dass flexible Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gemeinden in verschiedenen Perimetern geprüft worden wären. Er akzeptiert aber den berechtigten Einwand der Projektsteuerung, dass als Alternative zum Szenario Fusion nur eine verstärkte Zusammenarbeit in Form des vorgeschlagenen Mehrzweckgemeindeverbandes möglich war. Dies auch in Berücksichtigung, dass keine vierte Staatsebene eingeführt werden soll. Nur in einem solchen Szenario kann ein Vergleich gezogen werden, da ansonsten keine gesamthafte Bewertung und Beurteilung möglich ist.

Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass das vorliegend geprüfte Szenario mit einem Mehrzweckgemeindeverband durchaus Verbesserungspotenzial aufweist. Nicht alle Bereiche, welche im Schlussbericht genannt werden, eignen sich für die Auslagerung in einen Gemeindeverband. In einem solchen Verband können, da die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und der Parlamente doch eingeschränkt sind, lediglich operative Aufgaben ausgelagert werden. Diese Triage und Wertung ist nicht abschliessend erfolgt. Mit dem vorgeschlagenen Mehrzweckgemeindeverband begibt man sich in den ausgelagerten Bereichen in eine grosse Abhängigkeit, was zu Lasten der Selbständigkeit geht. Positiv zu werten ist, dass durch den im vorneherein bestimmten Perimeter grössere Wirkungen erzielt werden können und die Zusammenarbeit nicht beliebig ist. Das Know-How ist grösser und die Stellvertretung kann besser organisiert werden. Trotz dieser negativen Haltung ist der Gemeinderat jedoch überzeugt, dass mit der Erarbeitung des verstärkten Kooperationsmodells Themenfelder eröff-

net wurden, welche sich bei einer Selbständigkeit von Kriens für die Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden eignen würden.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat, das Modell der verstärkten Kooperation abzulehnen. Die entsprechende Zielbestimmung in der Gemeindeordnung soll jedoch vorgeschlagen werden, damit die Stimmberechtigten auch über dieses Modell abstimmen können.

7.3. Beurteilung des Modells der Fusion

Im Rahmen einer breiten Auslegeordnung hat der Gemeinderat die Vor- und Nachteile einer Fusion besprochen. Diese können wie folgt beschrieben werden:

Raumplanung und Verkehr

Die Raumplanung kann bei einer Fusion in einem grösseren Perimeter erfolgen und die Verkehrsproblematik "aus einer Hand" angegangen werden.

Die effektiven Koordinationsbedürfnisse an den aktuellen Gemeindegrenzen sind aber zu relativieren, da die Zonenplanungen bereits heute aufeinander abgestimmt sind bzw. werden. Kriens hat nur im Bereich Dattenberg – Eichhof – Arsenalstrasse eine Gemeindegrenze zur Stadt Luzern, deren Verlauf ohne Karte nicht erkennbar ist. Der übrige Grenzverlauf auf dem Sonnenberg und entlang dem Trasse der Zentralbahn ist natürlich. Die „unnatürliche“ Grenze zur Gemeinde Horw im Bereich Mattenhof, Wegmatt und Dattenmatt bleibt auch bei einer Fusion bestehen. Das Argument, dass heute jede Gemeinde jede (Bau-)Zone hat und dies in einer grösseren Stadt anders wäre, wird bezweifelt, lassen sich doch nicht so schnell aus Arbeitszonen reine Wohnzonen und aus Wohnzonen reine Arbeitszonen machen.

Nachteilig wirkt, dass mit einer Fusion die Interessenvertretung eines Gebietes oder Ortsteils (Gemeinderat und Einwohnerrat) abgeschafft wird und somit auch keine direkte politische Einflussnahme ausschliesslich auf dieses Gebiet möglich ist. Diese Abschaffung der Interessenvertretung bewirkt aber die Vereinfachung der politischen Abläufe. Gemäss den Ausführungen der Arbeitsgruppe "Politische Rechte" wird es nicht möglich sein, für die Stadtteile "Vetorechte" in Sachfragen zu garantieren.

Zudem ist zu erwähnen, dass in den Bereichen der Raumplanung und des Verkehrs der Gemeindeverband LuzernPlus sein Hauptaufgabengebiet hat. Ausserdem werden der öffentliche Verkehr (öV) und die Kantonsstrassen bereits heute vom Verkehrsverbund und dem Kanton koordiniert geplant und (mit-)finanziert. Es kann also bereits heute eine enge und abgestimmte Kooperation stattfinden (z.B. im Gebiet Luzern Süd mit den Gemeinden Horw und Kriens sowie der Stadt Luzern). Firmen suchen sich ihren Standort nach der Verkehrserschliessung, der Bebaubarkeit von Grundstücken oder der Verfügbarkeit von Gewerberäumen. Der Standortwettbewerb unter den Gemeinden im Raum LuzernSüd wird mit dem gemeindeübergreifenden Gebietsmanagement von LuzernPlus vermindert. Die Adresse „Luzern“ hat Bedeutung, wird aber schon heute mit der Bezeichnung "Kriens – Luzern" gelebt.

Bei einer starken Zentralisierung der Bauverwaltung werden unweigerlich Ortskenntnisse verloren gehen, welche für die Entscheidungsfindung bei Baubewilligungen oder in der Ortsplanung von grossem Nutzen sein können.

Demokratische Einflussmöglichkeiten und Gemeindeautonomie

Auch in einer neuen Stadt sind die direktdemokratischen Mittel (Gemeindeinitiativen, Referenden, Wahlen von Parlament und Exekutive) gegeben. Es ist jedoch so, dass auf dem heutigen Gemeindegebiet von Kriens ein Stimmberechtigter in etwa ein Gewicht von 1/18'000 hat. In der neuen Stadt wird ein Stimmberechtigter ein Gewicht von ca. 1/100'000 aufweisen. Dieser Verlust des individuellen Stimmengewichts wird dadurch gemildert, dass sich der Abstimmungsperimeter vergrössert. Ob sich alsdann der Abstimmungsperimeter tatsächlich mit dem natürlichen Lebensraum der Stadtbewohnerinnen und -bewohner deckt, stellt der Gemeinderat in Frage.

Das vorgeschlagene neue Parlament mit 60 Sitzen bedeutet für den Gemeinderat die unterste Grenze der Anzahl Mitglieder, damit die ehemaligen Gemeinden vertreten sind. Eine allfällige Vergrösserung des Parlaments, welches in einem Fusionsvertrag geprüft werden müsste, führt aber unweigerlich zu einer Kostensteigerung, welche im Schlussbericht nicht ausgewiesen ist.

Ein grosses Gemeinwesen führt zu einer Anonymisierung der Politik. Wo heute überblickbare Strukturen bestehen und "man sich noch kennt", wird inskünftig ein grosses Parlament Entscheide fällen. In diesem (Stadt-)Parlament wird ein kleinerer Anteil von Krienserinnen und Krienser Einsitz nehmen.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass in der neuen Stadt rund die Hälfte der Kantonsbewohnerinnen und -bewohner leben werden. Dieser Umstand führt in die Nähe eines Halbkantons, was die politische Architektur des Kanton Luzern aus dem Lot bringen könnte. Es ist eine Störung des politischen Gleichgewichts zu befürchten.

Finanzen und interkommunaler Steuerwettbewerb

Dass in der neuen Stadt der Steuerfuss der dannzumal günstigsten Gemeinde zur Anwendung gelangen wird (aktuell Stadt Luzern mit 1,75 Steuereinheiten), ist ein Vorteil. Gleichzeitig wird der Steuerwettbewerb unter den Gemeinden aufgehoben. Die bis anhin allgemein gültige Regel besagt, dass nur im Wettbewerb (Gemeinden, Kantone, Länder) günstige Rahmenbedingungen für die Steuerzahlenden erreicht werden können. Es stellt sich also die Frage, ob für die neue Stadt ein Anreiz für einen möglichst sparsamen Einsatz der Steuermittel vorhanden wäre. Mit dem aufgezeigten Synergiepotenzial ist eine Deckung der Steuerausfälle nicht gewährleistet.

Infrastruktur

In den letzten Jahren zeigte sich in Kriens ein sehr grosser Nachholbedarf bei der Werterhaltung der verschiedenen Infrastrukturbauten (Schulhäuser, Badi usw.). In einer neuen Stadt würde die Möglichkeit bestehen, gewisse Infrastrukturen zusammenzulegen und somit Einsparungen zu erzielen. Dies könnte z.B. die Abkehr vom heute in Kriens stark verankerten Quartierkonzept bei den Schulanlagen bedeuten. Ebenso besteht aber die Möglichkeit, gewisse grössere Anlagen (Saalsporthalle, Eisbahn usw.) regional zu erstellen und zu betreiben.

Verwaltung und Dienstleistungen

Mit dem Bekenntnis zu dezentralen Kundenshaltern erfüllt die neue Stadt einen in der Erarbeitungsphase vielgeäusserten Wunsch. Zu bemerken ist allerdings, dass durch diese Kundenshalter, welche für den Betrieb der Verwaltung eher hinderlich und nicht nötig sind, ein grosser Teil der möglichen Synergieeffekte vernichtet werden. Die heute in der Verwaltung gelebte Bürgernähe wird zu einem grossen Teil verlorengehen, da die Sachbearbeitung nicht an den dezentralen Kundenshaltern, sondern in der zentralen Verwaltung erfolgt.

Die Verwaltung der Gemeinde Kriens darf als "sehr schlank" bezeichnet werden und weist im Vergleich zur Stadt tiefe Pro-Kopf-Ausgaben auf. In Kriens besteht eine funktionierende Verwaltung, welche den Anforderungen und Wünschen der Einwohnerinnen und Einwohner zu genügen vermag und gross genug ist, um entsprechende Stellvertretungen anbieten zu können.

Die Dienstleistungen der Gemeinde mussten im Laufe der letzten Sparrunden jedoch verringert werden. Mit weiteren Kürzungen ist zu rechnen. Mit einer Angleichung dieser Dienstleistungen an diejenigen der Stadt Luzern wäre in einigen Bereichen ein Leistungsausbau notwendig. Politisch ist jedoch noch nicht definiert, welches Leistungsniveau die neue Stadt anbieten würde.

Damit ein grosses Gemeinwesen wie die neue Stadt überhaupt funktionieren kann, werden vermehrt Aufgaben von der Exekutive an die Verwaltung delegiert werden müssen. Somit würde die Verwaltung ein neues und grösseres Gewicht erhalten.

Zusammenarbeitsformen

Heute bestehen vielfältige Zusammenarbeitsformen unter den Gemeinden in der Agglomeration (siehe dazu die Übersicht auf Seiten 39 – 44 im Schlussbericht). Auch mit der neuen Stadt können bei weitem nicht alle dieser Zusammenarbeitsformen aufgehoben werden. Ein grosser Teil wird weiter bestehen. Die neue Stadt wird wiederum angrenzende Gemeinden aufweisen, welche an Zusammenarbeiten interessiert sind (z.B. Meggen und Horw).

7.4. Beurteilung des Modells der Eigenständigkeit ("Status Quo")

Kriens zeichnet sich durch eine starke Identität aus und geniesst in der Region (und in der Schweiz) einen guten Ruf. Das Gemeindegebiet ist aufgrund der topografischen Lage gut abgegrenzt. Lediglich im Gebiet Luzern-Süd (ESP-Gebiet) sind die Gemeinden Luzern, Horw und Kriens eng zusammengewachsen und die Grenzen nicht mehr sicht- und spürbar. Als 24. grösste Gemeinde der Schweiz verfügt Kriens über ein ansprechendes Potenzial.

Die Finanzlage der Gemeinde hat sich zwar nach den kommunalen Steuersenkungen und aufgrund aufgeschobener Infrastrukturbauten oder –sanierungen sowie der Teilausfinanzierung der kommunalen Pensionskasse stetig verschlechtert. Zu dieser Finanzlage beigetragen haben auch die vom Kanton oder vom Bund verordneten Massnahmen (kantonale Steuergesetzrevision und der Leistungsausbau wie z.B. Pflegefinanzierung usw.).

Kriens war und ist aber eine fortschrittliche Gemeinde und muss heute dafür einstehen, dass dies auch in Zukunft möglich sein wird. So wurde als erste Zentralschweizer-Gemeinde das Label "Energistadt" erreicht und auch im Bereich der Familienfreundlichkeit erfolgten und erfolgen grosse Anstrengungen. Als Wohnort ist Kriens nach wie vor sehr begehrt. Dies zeigt sich u.a. an den steigenden Immobilienpreisen und einem Leerwohnungsbestand, welcher gegen null tendiert, obwohl in den letzten Jahren grosse Überbauungen entstanden sind und weiterhin geplant werden.

Im Bereich der Verwaltung darf das Angebot als adäquat bezeichnet werden. Durch die "schlanke Verwaltung" besteht die Gefahr der Überbeanspruchung. Teilweise muss Spezialwis-

sen extern eingekauft werden. Kriens muss darauf achten, dass das Besoldungsniveau der Mitarbeitenden (z.B. beim Pflegepersonal) mit den Nachbargemeinden mithalten kann.

Der "Status Quo" oder das Beibehalten der Selbständigkeit der Gemeinde ist für den Gemeinderat ein anspruchsvoller Weg, welcher nach einer dynamischen Weiterentwicklung verlangt. Der Gemeinderat ist sich der grossen und vielfältigen Problemstellungen (Finanzen, Verkehr, Infrastruktur, Zentrumsplanung, Verwaltungsstrukturen) sehr wohl bewusst. Ebenso muss zur Kenntnis genommen werden, dass die bisherigen kommunalen Zusammenarbeiten je nach Eigeninteresse der beteiligten Gemeinden umgesetzt werden und eine gewisse Beliebigkeit aufweisen. Es ist dem Gemeinderat ein Anliegen und gleichzeitig auch ein Auftrag, solche Zusammenarbeiten in Zukunft zu verstärken, eine gewisse Führung zu übernehmen und auch von seinen Partnern einzufordern.

7.5. Fazit des Gemeinderates

Kriens hat genügend Selbstbewusstsein, um im regionalen und nationalen Wettbewerb bestehen zu können. Bedingt durch die Topografie des Kriensertals und dem politischen Willen, die Bauzonen nicht weiter auszudehnen, sind die Wachstumsmöglichkeiten eingeschränkt, aber nicht verunmöglicht. Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass alle Krienserinnen und Krienser Rahmenbedingungen vorfinden, die ihnen Entwicklung und wirtschaftliches Fortkommen erlauben und somit mithelfen, dass sich Kriens als eigenständige Gemeinde weiterentwickeln kann.

Die im Schlussbericht genannten wirtschaftlichen Argumente (Synergiegewinne, Kosteneinsparungen, Steuern) sowie die strategisch motivierten Elemente (Stärkung Stadtregion, Erhöhung Handlungsspielraum) haben dem Gemeinderat in der Schlussbetrachtung nicht so stark überzeugt, dass sie den Verlust der Gemeindeautonomie rechtfertigen würden.

Die Projektsteuerung hat in ihrem Schlussbericht eine Bewertung von Sachzielen vorgenommen. Diese Bewertung führt dazu, dass die Projektsteuerung den Gemeinden empfiehlt, das Szenario Fusion weiterzuverfolgen. Diese Sachziele wurden zu Beginn des Projektes von der Projektsteuerung definiert. Aus heutiger Sicht meint der Gemeinderat, dass sie einseitig festgelegt wurden und im Ansatz das Szenario Fusion bevorzugen.

Aufgrund seiner Überlegungen nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung zu den Sachzielen, wobei er gleichzeitig auch den Bezug zur Eigenständigkeit („Status Quo“) herstellt:

- *Sachziel 1: Stärkung der Ausstrahlungskraft und der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen*
Ob die Ausstrahlungskraft eines Gemeinwesens tatsächlich von der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohnern abhängt, wird vom Gemeinderat zumindest bezweifelt. Der Gemeinderat meint, dass Luzern in den heutigen Strukturen sehr wohl wahrgenommen wird und dementsprechend auch in verschiedenen nationalen und sogar internationalen Gremien vertreten ist. Im übrigen hat die Struktur der Kernstadt eines Kantons keinen Einfluss auf die Anzahl National- und Ständeräte, welche die Interessen des Kantons und der Regionen in Bern wahrnehmen müssen. Mit dem Verzicht auf den interkommunalen Wettbewerb könnte sogar das Gegenteil der erhofften Wirkung eintreten. Ebenfalls ist in Zweifel zu ziehen, ob für den nötigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Tiefbahnhof Luzern) mehr Bundesmittel erhältlich wären. Gerade auch beim Bypass wäre davon auszugehen, dass

die heutige negative Haltung des Krienser Einwohner- und Gemeinderates von der neuen Stadt nicht übernommen würde.

Eine allfällige Stärkung der Einflussmöglichkeit gegen aussen mit einer Schwächung der Interessenvertretung im Innern entspricht zudem nicht der Vorstellung des Gemeinderates.

- *Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden*
Die Fusion zeichnet sich dadurch aus, dass eine Koordination unter den beteiligten Gemeinden unnötig wird, da die entsprechenden Gremien entfallen. Die betroffene Bevölkerung hat kein Vetorecht, wodurch Mehrheitsentscheide gegen den Willen der Betroffenen in einem bestimmten Gebiet ermöglicht würden.

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass die Koordination bei entsprechendem Willen aller Beteiligten (auch der Stadt), möglich ist und somit sinnvolle, von der Bevölkerung getragene Zusammenarbeitsformen und Lösungen entstehen können. Entsprechende Koordinationsgremien wie z.B. LuzernPlus sind vorhanden und müssen immer wieder den sich ändernden Bedürfnissen angepasst werden. Durch eine individuelle Zusammenarbeit kann der grösst mögliche Nutzen für die einzelne Gemeinde, wie aber auch für die Region erzielt werden.

- *Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand*
Für den Gemeinderat unterliegt das Leistungsangebot der Gemeinde einem ständigen Prozess aller involvierter Kreise. Der Einwohnerrat legt jährlich im Rahmen des Budgets fest, welches Leistungsangebot er vom Gemeinderat wünscht. Ein Automatismus von Leistungserhöhungen, wie dies im Szenario Fusion interpretiert werden könnte, birgt die grosse Gefahr in sich, dass schlussendlich die Politik nicht bereit ist, die dafür nötigen Finanzierungen zu sprechen. Ebenso wird festgehalten, dass wegen des grossen Leistungsangebots im Projekt keine höheren Synergieeffekte ausgewiesen wurden.

Für den Gemeinderat ist es sehr wichtig, dass er das heutige Leistungsniveau mindestens halten, im besseren Fall sogar ausbauen kann.

- *Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung*
Vom Grundverständnis her ist es von Vorteil, wenn möglichst grosse Einheiten Leistungen erbringen. Dies führt zu rationellen und kostengünstigen Abläufen und Verfahren. Kriens hat eine Grösse, welche es erlaubt, rationelle und kostengünstige Abläufe anzubieten. Sehr grosse Gebilde neigen dazu, an sich rationelle Abläufe zu verkomplizieren. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass Kriens über eine schlanke Verwaltung mit einem genügend bis guten Dienstleistungsangebot verfügt. Im Übrigen liegt es an den politischen Kräften in der Gemeinde, das Dienstleistungsangebot für die Einwohnerschaft zu definieren. Wenn mehr Dienstleistungen gefordert werden, muss der Souverän im Gegenzug auch bereit sein, die Finanzierung sicher zu stellen.
- *Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung*
Sowohl in der neuen Stadt wie aber auch in Kriens ist die demokratische Mitbestimmung garantiert. Während heute in Kriens eine Stimme rund 1/18'000 entspricht, wird dieses Verhältnis in der neuen Stadt auf ca. 1/100'000 sinken. Ob dieser Verlust durch einen vergrösserten Abstimmungsperimeter wettgemacht wird, wird vom Gemeinderat bezweifelt. Vielmehr besteht in dieser Situation die Gefahr, dass die Mehrheit Entscheide gegen die direkt betroffene Bevölkerung eines bestimmten Gebietes fällen kann. Die von verschiede-

nen Gemeinden ins Feld geführte Möglichkeit, gewisse wichtige Bestandteile der heutigen Gemeindepolitik entweder in den Fusionsvertrag oder sogar in die neue Gemeindeordnung zu schreiben, ist für den Moment ein taugliches Mittel zur Sicherung der Gemeindeinteressen. Es darf jedoch nicht ausser acht gelassen werden, dass in der neuen Stadt wiederum die Mehrheit bestimmen wird. Jede Bestimmung kann alsdann in einem demokratischen Prozess wieder geändert werden. Es bestehen also keine Garantien für einen längeren Zeitraum.

- *Finanzielle Aussichten*

Eine Fusion ist ohne einen Beitrag des Kantons nicht finanzierbar. Ob ein solcher Beitrag geleistet wird, wird die Kantonsbevölkerung zu einem späteren Zeitpunkt an der Urne entscheiden. Ob die gewünschten Synergien nach Wegfall des Kantonsbeitrages tatsächlich realisiert werden, hängt vom dannzumaligen politischen Willen ab und kann nicht vorausgesagt werden.

Obwohl die Einwohnerinnen und Einwohner von Kriens mit der Fusion von einem tieferen Steuerfuss profitieren könnten, hält der Gemeinderat diese Entwicklung für nicht zielgerichtet. So ist absehbar, dass alle Gemeinden der Agglomeration mit den gleichen strukturellen finanziellen Problemen zu kämpfen haben. Durch eine Fusion werden diese Probleme nicht gelöst.

Um die finanziellen Aussichten sowohl der neuen Stadt wie auch der Gemeinde Kriens zu verbessern, ist ein gewisses Wachstum nötig. Die neue Stadt setzt dabei auf die Erschliessung von heute noch nicht bebautem Land. Nachdem solches Land in Kriens sehr rar ist, setzt der Gemeinderat mehr auf innere Verdichtung und Nutzung der verschiedenen Branchen.

Der Gemeinderat hat zudem nachfolgende Aspekte beurteilt:

- *Gesellschaft*

Kriens ist ähnlich gross wie zahlreiche innerschweizer Kantone und deutlich grösser als 83 Gemeinden im Kanton Luzern. Eine Fusion schafft innerhalb des Kantons und innerhalb der Region Zentralschweiz ein Ungleichgewicht, das dem gesellschaftlichen Zusammenleben und der medialen und politischen Aufmerksamkeit des Gemeindegebietes abträglich ist.

- *Grösse*

Grösse alleine ist ein neutraler Wert, Grösse alleine ist weder positiv noch negativ. Der Gemeinderat glaubt aber, dank der Grösse von mehr als 26'000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine ideale Nähe zur Bevölkerung pflegen zu können, die in einem grösseren Gebilde nicht mehr möglich wäre. Der Gemeinderat hat sich vor allem in den letzten Jahren um diese Nähe sehr bemüht und die Überblickbarkeit und Nähe zur Bevölkerung intensiv gepflegt. Diese Aufbauarbeit kann für die Zukunft genutzt werden und sollte nicht ohne Not geopfert werden.

- *Engagement*

Mit der Professionalisierung der Strukturen verschwindet der Anreiz für ehrenamtliche Tätigkeiten. Das zeigt sich aktuell exemplarisch eindrücklich am Aufkommen von Randsportarten, die vielen Menschen Zusammengehörigkeitsgefühl und die persönliche Entfal-

tungsmöglichkeit bieten, die hochprofessionelle mittlerweile sehr wirtschaftlich orientierte Verbände nicht mehr bieten können.

- *Gestaltungsraum*

Jeder Krienser, jede Krienserin hat die Möglichkeit mit politischen Vertretern und Schlüsselfiguren der Gemeinde in Kontakt zu treten und damit aktiv seinen Lebensraum mitzugestalten. Ein einzelner Feuerwehrkommandant auf 500 Angehörige der Feuerwehr, ein einziger Sozialvorsteher auf Tausende von Anfragen schafft eine zu grosse Anonymität und eine zu grosse Distanz für die persönliche Einflussnahme. Nur schon die Informationspolitik ist dermassen schwierig zu bewältigen, dass viel Transparenz mit grosser Wahrscheinlichkeit verloren gingen. Mitdenken und Mithandeln braucht aber diese Grundlage.

Eine Struktur, welche darauf baut, Interessenvertretungen von Gebieten abzuschaffen und somit der direkt betroffenen Bevölkerung ein Vetorecht entzieht um damit die Abläufe zu vereinfachen, wird sich über kurz oder lang von der betroffenen Bevölkerung entfremden. Ein mögliches Ergebnis einer solchen Entwicklung kann in einer "Laisser-faire-Haltung" der Bewohnerinnen und Bewohner gegenüber der Politik liegen.

- *Wettbewerb*

In kleineren Strukturen ist ein Wettbewerb der Ideen und eine kollektive Intelligenz der Basis möglich. Ideen können als Pilotversuche von Einzelpersonen geprobt werden. Gute Ideen können sich dadurch durchsetzen und zum Wohle der Gesellschaft gereichen. Dieses Phänomen macht auch die Schweizerische Wirtschaft so krisenresistent. Die KMUs sind der grösste Arbeitgeber der Schweiz.

Nach Beurteilung des Gemeinderates fehlt ein gesunder Anreiz für Leistungsverbesserungen und Kosteneinsparungen, wenn die gesamte Agglomeration in einer Gemeinde aufgeht. Dieser Wettbewerb führt mitnichten dazu, dass die Stadtregion im regionalen und nationalen Vergleich abgehängt wird. Zudem bestehen in den Bereichen Raumplanung und Verkehr mit dem Gemeindeverband LuzernPlus ein sehr gut aufgestellter und leistungsfähiger Partner. Gerade die Erfahrung im Gebiet Luzern Süd zeigt, dass bei gegenseitigem Willen Zusammenarbeitsformen möglich sind, welche im Einklang mit allen beteiligten politischen Gremien gute Leistungen für die Region und den Kanton zu erbringen vermögen. Damit solche zukunftssträchtigen Zusammenarbeitsformen möglich werden, müssen sich aber alle beteiligten Gemeinwesen daran beteiligen und ihren Beitrag leisten.

- *Gewachsene Strukturen*

Im angedachten Perimeter existieren heute rund 20 Parteien, 120 Parlamentarierinnen und Parlamentarier und 25 Mitglieder von Exekutiven, die sich für Ihre Gemeinden nach bestem Wissen und Gewissen einsetzen. Die Reduktion auf eine Exekutive und ein einziges Parlament zerstört ohne Not diese Strukturen. Die Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger sich in einem kommunalen Parlament zu engagieren und damit sich einbringen zu können bzw. politische Erfahrungen zu machen, werden dadurch vermindert. Ebenso werden Exekutivämter nicht mehr in Teilzeit besetzt werden können.

- *Quartierleben*

Kriens hat - wenn auch aus Zeitgeistgründen mit Schwierigkeiten kämpfende - aktive Quartiervereine. Durch die Bildung der Gemeinde zu einem Stadtquartier würden diese Strukturen in Gefahr geraten. Der Hinweis auf die Aufwertung der Quartierpolitik ist sehr vage und müsste vorerst am Beispiel von Littau und Reussbühl geprüft werden.

Bei der Frage der Regionalisierung der Raumplanung (Bau- und Zonenordnung) ist daran zu denken, dass bei einem Verzicht eines gesunden Mix in den dannzumaligen Stadtquartieren die Gefahr von Ghettobildungen bestehen könnten (reine Wohngegenden oder reine Arbeitsgebiete).

Die Aussage, dass die Strukturen nicht mehr den heutigen Lebensgewohnheiten entsprechen, wird insofern widersprochen, dass auch eine neue Struktur in einigen Bereichen Bezug auf die alten Gemeindegrenzen nimmt (Quartierpolitik, Wahlkreise usw.). Weiter ist zu bemerken, dass ein grosser Teil der heutigen Zusammenarbeiten mit allen Gemeinden und nicht nur mit der Stadt stattfindet.

- *Lebensqualität*
Kriens lebt ganz bedeutend von seiner Nähe zur Landwirtschaft, zum Erholungsraum an den Hängen des Pilatus und dem Sonnenberg. Die Nähe der Verwaltung zu diesen Gebieten erlaubt eine gute Pflege und eine aufmerksame Beobachtung dieser wichtigen Gebiete. Die Pflege aus der Ferne und ohne Lokalbezug ist viel schwieriger und aufwendiger zu bewerkstelligen.
- *Zentrum*
Das Zentrum von Kriens kämpft zwar um sein Eigenleben, hat aber dank der Zentrumsplanung und dank einem wieder aktiver und politischer werdenden Gewerbeverband, seinem noch jungen Ortsmarketing („Lust auf Kriens“) und den neuesten Entwicklungen im historischen Kern die Chance auf ein prosperierendes Zentrum. Eine neue Stadt hätte wohl in den nächsten Jahren dermassen grosse Herausforderungen zu bewältigen, dass dieser aufkeimende Prozess mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Stillstand kommen oder sich zumindest sehr stark verzögern würde.
- *Identität*
Der Gemeinderat glaubt, gerade bei Jugendlichen wieder vermehrt eine hohe Identifikation mit dem eigenen Lebensraum zu erkennen. Versuche, Sportanlässe von Jugendlichen mit Horw gemeinsam durchzuführen sind gescheitert. Die hohe Identifikation mit der näheren Umgebung kann als Chance für ein höheres Engagement und eine bessere Überblickbarkeit von Fehlentwicklungen in kleineren Strukturen besser genutzt werden.

Trotz der zahlreichen Vorteile ist sich der Gemeinderat absolut bewusst, dass die Eigenständigkeit die Bündelung aller Kräfte verlangt, dass die Herausforderungen gross sind und zahlreiche Massnahmen ergriffen werden müssen, sofern der Weg der interkommunalen Zusammenarbeit als Alternative zur Fusion gelingen soll.

Nach Ansicht des Gemeinderates muss die Bereitschaft für eine Fusion bestehen, wenn der Weg in eine Fusionsvertragsverhandlung begangen werden soll. Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass mit dem Schlussbericht genügend gesicherte Fakten vorhanden sind, damit er, der Einwohnerrat und die Stimmberechtigten einen Entscheid über diese Frage treffen können.

7.6. Variantenentscheid des Gemeinderates

Der Gemeinderat empfiehlt dem Parlament nach Abwägen aller Fakten, die Eigenständigkeit der Gemeinde beizubehalten und beide im Schlussbericht der Projektsteuerung aufgezeigten Szenarien abzulehnen. Weder eine Fusion mit der Stadt Luzern und anderen Gemeinden der Agglomeration Luzern noch die Schaffung eines Mehrzweckgemeindevorbandes zur Umsetzung einer verstärkten Kooperation wird als erfolgversprechender Weg beurteilt.

Letztlich haben die im Schlussbericht aufgeführten Argumente (Synergiegewinne, Kosteneinsparungen, Steuern, Raumplanung, Verkehr, professionelle Verwaltung, Angleichung des Leistungsniveaus) den Gemeinderat nicht ausreichend stark überzeugt, dass sie den Verlust der Gemeindeautonomie mit Bürgernähe, Identität und gewachsenen politischen Strukturen rechtfertigen würden. Hinter die Nachhaltigkeit der steuerlichen Vorteile bei einer Fusion (Senkung des Steuersatzes auf das Niveau der Stadt Luzern) macht der Gemeinderat aufgrund der finanzpolitischen Gesamtaussichten aller am Projekt beteiligten Gemeinden ein Fragezeichen. Er ist sich aber bewusst, dass auch der Steuerfuss der eigenständigen Gemeinde Kriens kurz- oder mittelfristig wieder zur Diskussion gestellt werden muss. Der Gemeinderat geht davon aus, dass in einem grösseren Gemeinwesen viele der für die Krienser Bevölkerung zentralen Werte in Frage gestellt sind, so die Nähe zu politischen Prozessen, die direkte demokratische Mitsprache etwa bei der Erhaltung von Grünzonen am Sonnenberg oder die Rolle der Gemeinde als verantwortungsvolle Arbeitgeberin.

8. Volksabstimmung

8.1. Allgemeines

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 die Entscheidung, ob das Szenario Fusion oder das Szenario verstärkte Kooperation weiter verfolgt werden soll. Nicht vorgesehen ist, beide Varianten parallel bis zur Vertragsreife zu bearbeiten. Ein Festhalten am Status Quo ist die dritte Alternative.

Im Rahmen des Projektes 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 regeln die Gemeindeordnungen. 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.

Weil in allen Gemeinden gleichzeitig abgestimmt werden soll (ausgenommen in Adligenswil und inzwischen auch in Emmen, wo das Projekt vorerst sistiert und nun durch eine Gemeindeinitiative wieder lanciert worden ist) 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 Mehrzweck-Gemeindeverbandes weiterverfolgt oder gar nichts unternommen werden soll. Dies wird über eine Variantenabstimmung mit Stichfrage erreicht. In den Gemeinden Ebikon, Emmen und Kriens hingegen sollen die Fusion und die verstärkte Kooperation 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 der Gemeinde Adligenswil erübrigt sich dies, falls die Gemeindeversammlung – wie vom Gemeinderat vorgesehen – nach der Volksabstimmung in der Stadt Luzern durchgeführt wird. Ebenso in Emmen, da diese Volksabstimmung erst im Frühling 2012 stattfinden kann.

8.2. Ergänzung der Gemeindeordnung, Verabschiedung in einer Lesung

Aufgrund dieser Ausführungen gilt für Kriens, dass die Bevölkerung über eine Ergänzung der Gemeindeordnung zu befinden hat. Die Gemeindeordnung vom 13. September 2007 ist daher mit folgender Zielbestimmung zu ergänzen (Frage 1):

§ 49a Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation mit der Stadt Luzern und weiteren Agglomerationsgemeinden

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

²Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Kooperation mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweckgemeindeverbandes.

³Die Ausgestaltung des Mehrzweckgemeindeverbandes ist in den Statuten zu regeln. Die Statuten und damit der Beitritt zum Mehrzweckgemeindeverband unterliegen der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie der Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.

Für das Szenario Fusion ist die Gemeindeordnung mit folgender Zielbestimmung zu ergänzen (Frage 2):

§ 49a Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit der Stadt Luzern und weiteren Agglomerationsgemeinden

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

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

³ Die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Fusion sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser Fusionsvertrag unterliegt der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie der Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.

Da bei beiden Fragen die Zustimmung der Stadt Luzern nötig ist und dort eine Variantenabstimmung gemäss nachstehender Ziffer 8.3 stattfindet, handelt es sich um eine Abstimmung mit einer Bedingung gemäss § 85 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes. Sofern die Entscheidung in Kriens und der Stadt Luzern nicht deckungsgleich sind, wird die Gemeindeordnung nicht angepasst. Dies bedeutet, dass der heutige Zustand (Status Quo) beibehalten wird.

Gemäss Art. 43 der Geschäftsordnung des Einwohnerrates vom 26. Juni 2008 werden Reglemente in zwei Lesungen beraten. Nachdem die vorgeschlagenen Zielbestimmungen in der Gemeindeordnung jedoch klar sind und durch ein juristisches Gutachten auch gestützt werden, soll die Behandlung und Verabschiedung zuhanden der Urnenabstimmung, welche bei einer Änderung der Gemeindeordnung zwingend vorgeschrieben ist, in einer Lesung vorgenommen werden. Für dieses Vorgehen ist die Zustimmung von 2/3 der anwesenden Mitglieder des Einwohnerrates nötig.

Diese 2/3-Mehrheit ist aber nur für den Wortlaut der Zielbestimmung in der Gemeindeordnung nötig. Für die Empfehlung an die Stimmberechtigten, welche ebenfalls Bestandteil des Beschlusstextes des Einwohnerrates ist, genügt eine einfache Mehrheit. Im Beschlusstext werden also zwei verschiedene Vorlagen (Zielbestimmung Gemeindeordnung und Empfehlung des Einwohnerrates) verknüpft. Aus diesem Grund ist vorzusehen, die Abstimmung über den Beschlusstext aufzuteilen. In einer ersten Abstimmung soll lediglich über den Inhalt und den Wortlaut der Zielbestimmungen sowie die weiteren formellen Ausführungen befunden werden (Ziffer 1, 2, 3, 5 und 7) des nachfolgenden Beschlusstextes. Dieser Beschluss benötigt die Zustimmung von mindestens 2/3 der anwesenden Ratsmitgliedern. Sofern dieser Beschluss nicht zustande kommt, muss die Vorlage in einer 2. Lesung behandelt werden, was eine Volksabstimmung am 27. November 2011 verunmöglichen würde. In einer 2. Abstimmung soll die Empfehlung des Einwohnerrates an die Stimmberechtigten beschlossen werden (Ziffer 4 und 6 des nachfolgenden Beschlusstextes). Für diesen Beschluss ist eine einfache Mehrheit nötig.

Nachstehend sind die verschiedenen Möglichkeiten und ihre Folgen schematisch dargestellt:

Abstimmung Einwohnerrat	2/3 Mehrheit ja	2/3 Mehrheit nein	Volksabstimmung Datum
Zielbestimmung Gemeindeordnung	Verabschiedung in einer Lesung		27. November 2011
Zielsbestimmung Gemeindeordnung		Verabschiedung in zwei Lesungen	11. März 2012
Empfehlung an die Stimmberechtigten	nicht nötig	einfache Mehrheit	27. November 2011
Ablehnung Zielbestimmung Kooperation und Zustimmung Zielbestimmung Fusion (oder umgekehrt)	Verabschiedung in einer Lesung		27. November 2011 (nur noch über eine Zielbestimmung)
Ablehnung Zielbestimmung Kooperation und Zustimmung Zielbestimmung Fusion (oder umgekehrt)		Verabschiedung in zwei Lesungen	11. März 2012 (nur noch über eine Zielbestimmung)
Ablehnung beider Zielbestimmungen			keine Volksabstimmung

8.3. Abstimmungen in der Stadt Luzern und in den Gemeinden

Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 soll bezüglich des Szenarios verstärkte Kooperation und Fusion mit einem neuen Artikel 3a ergänzt werden. Weil das Kooperations- oder das Fusionsvorhaben im Rahmen des Projektes Starke Stadtregion nur dann weiterverfolgt wird, wenn mindestens die Stadt Luzern und eine weitere Projektgemeinde zustimmen, kommt der Stadt Luzern 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 Mehrzweckgemeindevorhabens weiterverfolgt oder gar nichts unternommen werden soll (Doppeltes Nein). Somit ist gewährleistet, dass sowohl in die Gemeindeordnung der Stadt wie aber auch in die Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden maximal eine Zielbestimmung aufgenommen wird.

In der Gemeinde Ebikon findet die Urnenabstimmung über die Ergänzung der Gemeindeordnung mit einer Zielbestimmung analog wie in Kriens statt.

Die Gemeinde Adligenswil wird über die Frage der Aufnahme von Fusionsvertrags-Verhandlungen anlässlich einer Gemeindeversammlung befinden. Sollte ein entsprechender Ordnungsantrag angenommen werden, müsste schlussendlich auch in Adligenswil an der Urne darüber entschieden werden.

In der Gemeinde Emmen wurde vom Einwohnerrat eine Motion für erheblich erklärt welche verlangt, dass über die Aufnahme von Verhandlungen im Rahmen des Projektes Starke Stadtregion (verstärkte Kooperation oder Fusion) erst abgestimmt werden darf, wenn die Änderung

des kantonalen Gesetzes über den Finanzausgleich (Beiträge an Fusionen bzw. Zusammenarbeitsformen) genehmigt sind. Inzwischen ist jedoch eine Gemeindeinitiative zu Stande gekommen, welche die Zielbestimmung gemäss Frage 2 in Kriens in die Gemeindeordnung festschreiben will. Über die verstärkte Kooperation wird daher keine Abstimmung stattfinden.

9. Kantonsbeitrag: Ausführungen des Regierungsrates (mitgeteilt zuhanden Projektsteuerung, 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.“

10. Weiteres Vorgehen nach Entscheid Stimmberechtigte

Zum weiteren Vorgehen nach der Abklärungsphase lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt erst grobe Aussagen machen. Denn das weitere Vorgehen, der entsprechende Zeitbedarf sowie die Organisationsform hängen wesentlich vom Abstimmungsresultat bzw. davon ab, welche Gemeinden welches Szenario weiter verfolgen werden.

Kostenschätzung

Auf Grund der Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten wird davon ausgegangen, dass die Kosten für die Erarbeitungsphase gesamthaft rund 1 Million 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.

Als Grundlage für die Kostenschätzung dienen die Erfahrungszahlen aus der Fusion Littau/Luzern. Die Weiterführung des vorliegenden Projektes hat jedoch einen wesentlich höheren Komplexitätsgrad. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass eine neue Gemeindestruktur geschaffen werden muss. Sollte die Zeit zwischen Gemeindeabstimmung und Fusion verkürzt werden, müssen mehr Vorarbeiten in der nachfolgenden Vertragserarbeitungsphase geleistet werden. Ebenso wird davon ausgegangen, dass externe Ressourcen und Beratungen eingekauft werden müssen. Ein spezielles Augenmerk ist auf Spezialabklärungen wie z.B. Austrittslösungen für Exekutivmitglieder und die Pensionskassen zu legen, was die Erarbeitungsphase ebenfalls verteuern wird.

		Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern
Einwohnerwerte in %	100 %	4 %	8 %	19 %	18 %	52 %
Kostenschätzung	1'000'000	40'000	80'000	190'000	180'000	520'000
Budget 2012	200'000	8'000	16'000	38'000	36'000	104'000
Budget 2013	400'000	16'000	32'000	76'000	72'000	208'000
Budget 2014	400'000	16'000	32'000	76'000	72'000	208'000

10.1. Szenario Mehrzweckgemeindeverband

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 der Erarbeitungsphase (ca. Anfang / Mitte 2012 bis Ende 2014) werden die Statuten des MZGV erarbeitet. Die Statuten 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 beiträgt oder nicht.

In der anschliessenden Umsetzungsphase (ca. Anfang 2015 bis Ende 2016) sind die für die Umsetzung des MZGV erforderlichen Reglemente (Geschäftsordnung, Personalreglement, Organisationsreglement, etc.) 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.

Projektorganisation

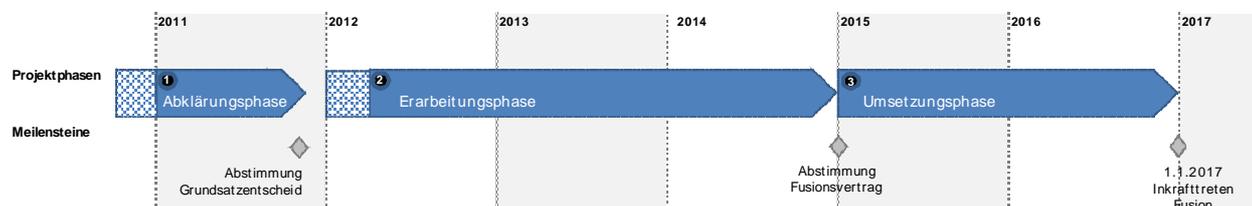
Für die Erarbeitungsphase des MZGV wird grundsätzlich an der bestehenden Projektorganisation festgehalten, wobei diese zu Beginn der nächsten Phase zu konkretisieren und je nach Bedarf anzupassen ist. Für die Akzeptanz des Projektes sowie für die spätere Umsetzung ist es wichtig, die Vertreterinnen und 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 Projektsteuerungs-Ausschuss 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. Szenario Fusion

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 der Erarbeitungsphase (ca. 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 (ca. Anfang 2015 bis Ende 2016) sind die Gemeindeordnung sowie weitere Reglemente (Geschäftsordnung, Personalreglement, Organisationsreglement etc.) 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 Soverän an.

Projektorganisation

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 Projektes 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 Fusionsvertrages. 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 Projektsteuerungs-Ausschuss 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, müsste die vorgeschlagene Projektorganisation vereinfacht aufgesetzt werden.

10.3. Szenario Eigenständigkeit ("Status Quo")

Der Gemeinderat Kriens ist überzeugt, dass Kriens die innere Stärke hat, um die grossen strukturellen Herausforderungen der Zukunft auch als eigenständige Gemeinde zu bewältigen. Kriens könne und wolle einen aktiven Beitrag leisten zu einem starken Auftritt der Agglomeration Luzern. Dazu müsse die Eigenständigkeit der Gemeinde aber nicht aufgegeben werden, weil dieser Schritt zu einem Verlust an Werten und Traditionen führen kann, die eine Umkehr nicht mehr zulassen.

Der Entscheid, diesen Weg der Eigenständigkeit zu gehen, erfordert eine intensive und kritische Suche nach weiterem Optimierungspotential innerhalb der heutigen Strukturen. So braucht Kriens Veränderungen, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Dies erfordert den politischen Willen in der Gemeinde, die anstehenden Aufgaben (Stabilisierung der Gemeindefinanzen insbesondere durch eine Verbesserung der Ertragslage, Aufarbeitung des Nachholbedarfs im Infrastrukturbereich, städtebauliche Impulse bei der Entwicklung des Zentrums, Nutzung des Potenzials im Entwicklungsschwerpunkt Eichhof - Mattenhof - Schlund sowie die Abdeckung der Bedürfnisse im Bereich Alter und Pflege) anzupacken. Dass dafür die politischen Kräfte mehr denn je gebündelt werden müssen, ist für den Gemeinderat

eine direkte Konsequenz aus der Empfehlung und ein Gebot der Stunde. Weiter sind Kurskorrekturen nötig. So will der Gemeinderat zwar aus dem Projekt der Starken Stadtregion aussteigen, gleichzeitig aber ist er überzeugt, dass eine aktive Positionierung im Standortwettbewerb der Regionen notwendig ist und dass eine themenorientierte verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu besseren Lösungen führt.

- *Lobbying*

Die Gemeinde muss gegenüber dem Kanton mit dem Entwicklungsträger Luzern Plus und dem VLG und gegenüber dem Bund zusammen mit dem Städteverband alles daran setzen, ein besseres Lobbying für die Agglomerationsgemeinden zu betreiben um die Finanzströme anders zu lenken, als dies in den letzten Jahren der Fall gewesen ist. Die Schwierigkeiten von Kriens sind genau in der jüngsten Phase dieser Entwicklung entstanden. Die Gemeinde muss sich über Vernehmlassungen und gezieltes Lobbying überregional einbringen und gemeinsam mit anderen innovativen Gemeinden die Zukunft in die Hand nehmen.

- *Strategien*

Das Steuersubstrat muss verbessert werden. Das zur Zeit rund 4 % des Gesamtumsatzes betragende Defizit muss zwingend abgebaut werden. Die Gemeinde muss zwingend ihr Handeln im Alltag auf finanziell nachhaltige Ansiedlungen fokussieren. Das ist mit einer sinnvollen Verdichtung in den überbauten Gebieten aus heutiger Sicht möglich. Zudem sind die Landreserven im Entwicklungsschwerpunkt LuzernSüd möglichst wertschöpfungsintensiv zu nutzen. Dies kann erreicht werden zum Beispiel mit einer Flexibilisierung von Arbeiten und Wohnen. Quartiere und Überbauungen sind gezielt qualitativ aufzuwerten, um eine gute gesellschaftliche Durchmischungen zu erreichen. "Ghettos" sind zu vermeiden, womit Sozialkosten eingespart werden können.

Die Verwaltung muss die notwendigen Instrumente erhalten, um die Strukturverbesserungen umzusetzen, innovative Ansätze zu verfolgen und Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Nur so kann Kriens eine noch attraktivere, lebenswertere, offene und offen kommunizierende und prosperierende Gemeinde sein und bleiben.

Die zentralen Handlungsmassnahmen für Kriens sieht der Gemeinderat insbesondere in nachfolgenden Bereichen:

- *Finanzen*

Eine Stabilisierung der Finanzkennzahlen durch Verbesserung der Ertragslage, aber auch durch Optimierungen ist zwingend notwendig, um einerseits mittel- und langfristig positive Rechnungsabschlüsse schreiben, aber auch die notwendigen Investitionen tätigen zu können. Politische Schulterschlüsse sind unumgänglich, welche insbesondere eine verbindliche Prioritätensetzung und langfristige Handlungsanweisungen beinhalten.

Bund und Kantone haben mit Erfolg Aufgaben mit grossen finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden abgeschoben. In der ganzen Schweiz ist damit das Überleben von Gemeinden in Frage gestellt. Diese Entwicklung ist fatal und bedroht ein weltweit bewährtes System. Die Gemeinde ist gezwungen durch überkommunales und überregionales Engagement dieser Tendenz Einhalt zu gebieten.

- *Zentrum*
Eine schrittweise Realisierung der Zentrumsveränderungen (inkl. öffentlichen Räumen, Sälen und zentralen Verwaltungsbüros) muss in Einklang mit der Finanzplanung in den nächsten Jahren erfolgen können, so dass ein Impuls gesetzt und davon ausgehend sowohl Wachstumspotenzial, aber auch dringend notwendiger Wohnraum für die ältere Generation und Familien zentrumsnah geschaffen wird.
- *Raumplanung und Verkehr*
Die zurzeit in Überarbeitung befindende Ortsplanung bzw. das Bau- und Zonenreglement muss die qualitative Verdichtung nach innen sowie den Schutz der Zonenränder und der Naherholungsgebiete konsequent berücksichtigen und die entsprechenden Massnahmen der Grundeigentümer einfordern. Das Leitbild für die Entwicklung von LuzernSüd ist ein gutes Beispiel, wie eine Strategie der räumlichen Entwicklung gemeindeübergreifend erarbeitet werden kann. Zukünftig wird es notwendig sein, dass die Stadt Luzern und die Nachbargemeinden ihre Gesamtvisionen der Bau- und Zonenordnungen zeitgleich durchführen, damit die kommunalen Reglemente besser aufeinander abgestimmt und auf regionale Strategien abgestützt werden können.

Die wichtigen Verkehrsachsen und –angebote sind heute unterschiedlichen Entscheidungsträgern unterstellt: Bund, Kanton, Stadt Luzern, Gemeinden, SBB, Privatbahnen, usw. Auf die bestehenden Kompetenzregelungen hat der Entscheid, ob die Gemeinden fusionieren, keinen massgebenden Einfluss. Der Kanton wirkt bereits heute koordinierend (Verkehrsverbund, Dienststelle vif). Trotzdem gilt es nach Lösungen zu suchen, wie die Interessen der Region in der Verkehrsplanung noch besser gebündelt werden können. Dies kann unter dem Dach des regionalen Entwicklungsträgers LuzernPlus oder in einer anderen Form geschehen.

- *Alter, Gesundheit und Soziales*
Aufgrund der demografischen Entwicklung sowie übergeordneter Aufgabenneuverteilungen (Pflegefiananzierung und Regionalisierung der Organisation des Pflegeaufenthaltes) wird die Gemeinde Kriens gefordert sein, die notwendigen Pflegeheimplätze sowie ergänzende Massnahmen für betreutes oder begleitetes Wohnen im Alter und Erweiterungen von Spitex-Leistungen zu realisieren. Vor allem der Ausbau von Pflegeplätzen wird Neulinvestitionen und weitere Betriebskosten auslösen, auch wenn durch die Schaffung der Möglichkeiten für begleitetes und betreutes Wohnen eine leichte Reduktion der im Moment prognostizierten notwendigen Verdoppelung der Plätze (von heute 268 Betten) erzielt werden kann. Es ist daher unabdingbar, dass Investitionsbeiträge für die Sanierung des Heimes Grossfeld bereitgestellt werden. Aufgrund des neuen Pflegefinanzierungsgesetzes erwartet die Gemeinde Kriens auch in den kommenden Jahren einen kontinuierlichen Anstieg des Aufwandes bis zu einer Verdoppelung im Jahre 2030.

Ebenfalls stehen grosse Herausforderungen für die Gemeinde im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzwesens bevor, welches ab 1. Januar 2013 regionalisiert und neu organisiert sein muss und voraussichtlich eine weitere Verdoppelung der heutigen Kosten zur Folge haben wird.

Ebenfalls sind Veränderungen im Bereich Sozialwesen voraussehbar, da der Kanton mit dem Projekt „Arbeit muss sich lohnen“ die Schwelleneffekte beseitigen will, d.h. Personen, die aufgrund ihres Einkommens aus der Sozialhilfe entlassen werden und nicht

schlechter gestellt werden als wirtschaftliche Sozialhilfe-Beziehende. Auch hier werden finanzielle Mehraufwände ausgelöst.

Um insbesondere die strukturellen Aufgaben und Veränderungen bewältigen und die Kostenfolgen tragen zu können, wird sich die Gemeinde Kriens in allen Bereichen mit allen Mitteln in die kantonale Politik und die entsprechenden Entscheidungen frühzeitig eingeben müssen, um so die Erfahrungen und Kenntnisse einer eigenständigen, grossen Gemeinde geltend machen und wirkungsvolle Resultate erzielen zu können.

11. Behandlung von politischen Vorstössen

11.1. Motion Baumgartner: Sparpotenzial durch Zusammenarbeit mit Agglomerationsgemeinden (Nr. 101/06)

Die Motion Baumgartner (Nr. 101/06) wurde anlässlich der Sitzung vom 23. November 2006 vom Einwohnerrat überwiesen. Mit dem Bericht und Antrag "Beitritt zum Projekt Starke Stadtregion" (Nr. 028/08) hat der Einwohnerrat am 29. Januar 2009 die vertieften Abklärungen in Auftrag gegeben, ob mit Fusion oder Kooperation (Zusammenarbeit) mit anderen Agglomerationsgemeinden Kosteneinsparungen und Leistungsoptimierungen erzielt werden können.

Mit dem Einsitz in der Steuerungsgruppe wurde der Motion entsprochen. Mit dem Schlussbericht der Projektsteuerung und dem vorliegenden Bericht und Antrag werden die Fragen zu den Kostenvorteilen bei Fusion oder Kooperation beantwortet, wie auch die Aspekte der Leistungsoptimierung beleuchtet. Die Motion kann abgeschrieben werden.

11.2. Motion Bättig: Die Dynamik nutzen und Klarheit in der Fusionsfrage schaffen (Nr. 176/07)

Anlässlich der Sitzung vom 10. Mai 2007 hat der Einwohnerrat die Motion Bättig (Nr. 176/07) überwiesen. Diese verlangte vom Gemeinderat so früh wie möglich, aber spätestens im Frühling 2008, eine Volksabstimmung durchzuführen, damit sich die Bevölkerung über eine Fusion mit Luzern äussern kann, ohne dass schon konkrete Verträge ausformuliert wurden.

Die Stimmbevölkerung konnte entscheiden, ob die Gemeinde Kriens dem Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ beitreten soll und hat dies im Mai 2009 bejaht. Ende November 2011 wird die zweite Volksabstimmung erfolgen können, bei der auf der Grundlage des Schlussberichtes der Projektsteuerung und des vorliegenden Bericht und Antrages über die Weiterführung des Projektes bzw. die Vertragsverhandlungen entschieden werden. Die Stimmbevölkerung hat somit bereits zum zweiten Mal Gelegenheit, noch vor dem eigentlichen Fusionsentscheid Stellung zu nehmen. Die Motion ist somit erfüllt und kann abgeschrieben werden.

11.3. Motion Zeder: Kriens als Teil der Region Luzern (Nr. 177/07)

Anlässlich der Sitzung vom 10. Mai 2007 hat der Einwohnerrat die Motion Zeder (Nr. 177/07) überwiesen, welche den Gemeinderat beauftragt hat, dem Parlament bis Ende 2007

einen Bericht über Chancen und Risiken, einer möglichen Vereinigung mit der Stadtregion Luzern sowie allfällige Alternativen vorzulegen. Dabei sollen insbesondere die Strategie und das Vorgehen im Hinblick auf eine mögliche Vereinigung der Stadtregion Luzern, die demokratische Abstützung der Entscheidungsfindung, die Information und den Miteinbezug von Parlament und Bevölkerung sowie die Sicherstellung der Mitwirkung und Einflussnahme auf laufende Projekte berücksichtigt werden.

Bereits mit dem Prognos-Bericht wurde dem Parlament und der Stimmbevölkerung eine differenzierte Grundlage, welche die verlangten Kriterien berücksichtigte, zur Entscheidungsfindung für den Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ vorgelegt. Mit dem Schlussbericht der Projektsteuerung und dem vorliegenden Bericht und Antrag sowie einer breiten Diskussion während den vergangenen Jahren ist der Auftrag erfüllt und die Motion kann abgeschlossen werden.

11.4. Motion Luthiger: Objektive Diskussion "Zukunftsperspektiven von Kriens" (Nr. 180/07)

Anlässlich der Sitzung vom 10. Mai 2007 hat der Einwohnerrat die Motion Luthiger (Nr. 180/07) überwiesen, welche eine objektive Diskussion zu den Zukunftsperspektiven von Kriens und insbesondere Aktivitäten des Gemeinderates in Bezug auf einen breiten Meinungsbildungsprozess mit Zeitplan, Zwischenschritten und insbesondere der Berücksichtigung der demokratischen Instrumente fordert.

Mit der Erarbeitung des Prognos-Berichtes, der Volksabstimmung über den Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ und dem Schlussbericht der Projektsteuerung sowie der nachfolgenden Volksabstimmung hat der Gemeinderat umfangreiche Aktivitäten vorgenommen und Grundlagen schaffen können, die nun für den weiteren Entscheid für das Parlament und die Stimmbevölkerung zur Verfügung stehen. Der Auftrag wurde damit erfüllt, die Motion kann abgeschlossen werden.

11.5. Motion Morf: Prognos-Bericht; alle Fakten gehören auf den Tisch (Nr. 270/08)

Anlässlich der Sitzung vom 27. November 2008 hat der Einwohnerrat die Motion Morf (Nr. 270/08) als Postulat diskussionslos überwiesen, welches verlangt, dass der Gemeinderat den Planungsbericht der Prognos AG „Starke Stadtregion Luzern?“ durch das Szenario „Zusammenarbeit unter den eigenständigen Gemeinden intensivieren“ ergänzt.

Im Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ wurden zwei Szenarien eingehend analysiert: Eine Fusion einerseits sowie eine verstärkte Kooperation (entspricht einer intensiveren Zusammenarbeit unter eigenständigen Gemeinden) andererseits. Die Ergebnisse und Perspektiven sind im Schlussbericht detailliert dargestellt. Das Modell der verstärkten Kooperation in Form eines Mehrzweckgemeinerverbandes vermag jedoch weder die Projektsteuerung noch den Gemeinderat zu überzeugen. Bei einem Ausstieg aus dem Projekt müssten die heute bestehenden Zusammenarbeitsorganisationen und -formen intensiviert und punktuell weiterentwickelt werden.

Die Forderung des Postulates ist erfüllt, der Vorstoss kann abgeschlossen werden.

12. Würdigung und Antrag des Gemeinderates

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, die Zielbestimmungen in der Gemeindeordnung für eine verstärkte Kooperation mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden und die Zielbestimmung in der Gemeindeordnung für eine Fusion mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden gemäss vorstehender Ziffer 7.2 zu erlassen. Somit ermöglicht der Einwohnerrat die Durchführung einer Volksabstimmung, da Änderungen der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterliegen.

Gleichzeitig beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat und den Stimmberechtigten, beide Zielbestimmungen abzulehnen und die Gemeinde Kriens in ihrer Eigenständigkeit zu belassen.

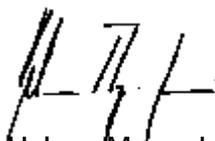
Nachdem der Entscheid des Einwohnerrates nur den Stimmberechtigten vorgelegt werden kann, indem diese über eine Ergänzung der Gemeindeordnung bestimmen können, sollen diese Ergänzungen der Gemeindeordnung in Nachachtung von Art. 43 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Einwohnerrates in einer Lesung verabschiedet werden, was eine 2/3 Mehrheit des Einwohnerrates in der Schlussabstimmung über die Zielbestimmungen in der Gemeindeordnung verlangt. Für die Abstimmung über die Empfehlung an die Stimmberechtigten genügt eine einfache Mehrheit. Nachdem der Beschlusstext zwei unterschiedliche Sachverhalte behandelt, beantragt der Gemeinderat, über den Beschlusstext in 2 Abstimmungen zu befinden.

Für den Gemeinderat ist es wichtig, dass nun ein Entscheid über die weitere Entwicklung von Kriens fällt, um die seit 2007 wichtigen offenen Fragen und bestehenden Unsicherheiten über die strukturelle Entwicklung zu klären und abzuschliessen.

Um Kriens als zukunftsfähige, innovative, starke und offene Gemeinde weiterzuentwickeln, sind grosse Anstrengungen aller Kräfte notwendig. Nur so können die Vorteile der Eigenständigkeit zum Nutzen der gesamten Bevölkerung umgesetzt werden.

Berichterstattung durch Gemeindepräsidentin Helene Meyer-Jenni

Gemeinderat Kriens



Helene Meyer-Jenni
Gemeindepräsidentin



Fredy Imgrüth
Gemeindeschreiber-Substitut

Beilage:

- Schlussbericht Starke Stadtregion Luzern vom 25. Februar 2011
(bereits Ende März 2011 abgegeben)

Beschlussestext zu Bericht und Antrag

Nr. 256/2011

Der Einwohnerrat der Gemeinde Kriens

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag Nr. 256/2011 des Gemeinderates Kriens vom 17. August 2011

und

gestützt auf § 28 Abs. 1 lit. a. und § 31 Abs. 1 lit. a. der Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens vom 13. September 2007

betreffend

Starke Stadtregion Luzern

- Bericht über die Abklärungsphase
- Antrag über die Weiterführung des Projektes
- Ergänzung der Gemeindeordnung

beschliesst:

1. Die Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens vom 13. September 2007 wird wie folgt ergänzt:
 - § 49a Stärkung der Stadtregion Luzern durch verstärkte Kooperation mit der Stadt Luzern und weiteren Agglomerationsgemeinden
 - ¹ Die Gemeinde Kriens strebt eine Stärkung der Stadtregion Luzern an.
 - ² Der Gemeinderat schafft die Voraussetzungen für eine verstärkte Kooperation mit der Stadt Luzern und allfällig weiteren Agglomerationsgemeinden im Rahmen eines Mehrzweckgemeindevorstands.
 - ³ Die Ausgestaltung des Mehrzweckgemeindevorstandes ist in den Statuten zu regeln. Die Statuten und damit der Beitritt zum Mehrzweckgemeindevorstand unterliegen der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie der Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.
2. Die Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens vom 13. September 2007 wird wie folgt ergänzt:

§ 49a Stärkung der Stadtregion Luzern durch Fusion mit der Stadt Luzern und weiteren Agglomerationsgemeinden

¹ Die Gemeinde Kriens 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 Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Fusion sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser Fusionsvertrag unterliegt der Genehmigung durch den Einwohnerrat sowie der Stimmberechtigten im Rahmen eines obligatorischen Referendums.

3. Die Ergänzung der Gemeindeordnung gemäss Ziffern 1 oder 2 tritt nur in Kraft, sofern die Stimmberechtigten der Stadt Luzern einen gleichlautenden Beschluss fassen.
4. Der Einwohnerrat empfiehlt den Stimmberechtigten, sowohl Ziffer 1 wie auch Ziffer 2 vorstehend abzulehnen.
5. Der Beschluss zur Ergänzung der Gemeindeordnung gemäss vorstehenden Ziffer 1 oder 2 unterliegt dem obligatorischen Referendum.
6. Mit vorliegendem Bericht und Antrag sind die folgenden Vorstösse erledigt und abgeschrieben:
 - Motion Baumgartner: Sparpotenzial durch Zusammenarbeit mit Agglomerationsgemeinden (Nr. 101/06)
 - Motion Bättig: Die Dynamik nutzen und Klarheit in der Fusionsfrage schaffen (Nr. 176/07)
 - Motion Zeder: Kriens als Teil der Region Luzern (Nr. 177/07)
 - Motion Luthiger: Objektive Diskussion "Zukunftsperspektiven von Kriens" (Nr. 180/07)
 - Motion Morf: Prognos-Bericht; alle Fakten gehören auf den Tisch (Nr. 270/08)
7. Der Gemeinderat wird beauftragt, die Volksabstimmung durchzuführen.

Kriens, 22. September 2011

Einwohnerrat Kriens

Johanna Dalla Bona
Präsidentin

Guido Solari
Schreiber