

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard
Bernd Adamaschek
Dietrich Fürst

**Machbarkeit und mögliche
Auswirkungen eines
Zusammenschlusses der Stadt
Luzern und der Gemeinde Littau**

Interdisziplinäre Grundlagenstudie

KPM-Schriftenreihe Nr. 3

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public
Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Ladner
Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard
Bernd Adamaschek
Dietrich Fürst

Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau

Interdisziplinäre Grundlagenstudie

KPM-Verlag
Bern

Dr. rer. oec. Reto Steiner ist Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. phil. Andreas Ladner ist Privatdozent und Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard ist Privatdozent und Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. Bernd Adamaschek ist Leiter des Instituts für Strategie- und Organisationsentwicklung in Herten (D).

Prof. Dr. Dietrich Fürst ist Professor am Institut für Landesplanung und Raumforschung an der Universität Hannover (D).

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau : Interdisziplinäre Grundlagenstudie /

Reto Steiner ; Andreas Ladner ; Andreas Lienhard ;

Bernd Adamaschek ; Dietrich Fürst

Bern 2004

ISBN 3-906798-02-X

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2004 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Die Ergebnisse im Überblick	1
2	Zum Bericht	13
2.1	Ausgangslage und Auftrag.....	13
2.2	Aufbau des Berichts.....	14
2.3	Methodisches Vorgehen	15
3	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Organisation und das Personal	19
3.1	Einleitung.....	19
3.2	Detailanalyse der Bevölkerungsdienste	20
3.2.1	Ausgangslage in Luzern.....	21
3.2.2	Ausgangslage in Littau.....	22
3.2.3	Chancen und Risiken einer Fusion.....	23
3.3	Detailanalyse des Steueramtes	26
3.3.1	Ausgangslage in Luzern.....	26
3.3.2	Ausgangslage in Littau.....	28
3.3.3	Chancen und Risiken einer Fusion.....	29
3.4	Detailanalyse des Tiefbauamtes	32
3.4.1	Ausgangslage in Luzern.....	32
3.4.2	Ausgangslage in Littau.....	35
3.4.3	Chancen und Risiken einer Fusion.....	36
3.5	Grobanalyse weiterer Verwaltungsbereiche.....	40
3.6	Schlussfolgerungen für die Organisation und das Personal	43
3.6.1	Vielfalt und Qualität des Dienstleistungsangebots.....	43
3.6.2	Standort der Verwaltung	44
3.6.3	Personal.....	46
3.6.4	Sachaufwand	48
3.6.5	Reorganisationskosten.....	49
3.6.6	Fazit.....	50
4	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Finanzen	51
4.1	Finanzielle Ausgangssituation der beiden Gemeinden.....	52
4.2	Steuerfuss, Gebühren und Abgaben sowie Finanzausgleich nach einer Fusion	54
4.2.1	Steuerfuss.....	54
4.2.2	Gebühren.....	55
4.2.3	Finanzausgleichszahlungen	56
4.3	Laufende Rechnung und Verschuldung nach einer Fusion	57

5	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf strategische Politikfelder	61
5.1	Analysefeld 1: Bevölkerungsentwicklung	62
5.1.1	Ausgangslage	62
5.1.2	Chancen und Risiken einer Fusion.....	64
5.1.2.1	Bevölkerungsentwicklung und Image	65
5.1.2.2	Bevölkerungsentwicklung und soziale Fürsorge, Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung	66
5.1.2.3	Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft/Steuerkraft	69
5.1.3	Zusammenfassung.....	73
5.2	Analysefeld 2: Raumplanung	75
5.2.1	Ausgangslage	76
5.2.2	Chancen und Risiken einer Fusion.....	77
5.2.2.1	Raumplanung und Wohnflächen	77
5.2.2.2	Raumplanung und Flächen für die Wirtschaft.....	79
5.2.2.3	Zwischenergebnis: Raumplanung und Wirtschaft.....	80
5.2.3	Zusammenfassung	80
5.3	Analysefeld 3: Wirtschaft	81
5.3.1	Ausgangslage	82
5.3.2	Chancen und Risiken einer Fusion.....	83
5.3.2.1	Wirtschaft und Image	84
5.3.2.2	Wirtschaft und diversifizierte /spezialisierte Flächen	84
5.3.2.3	Wirtschaft und Branchenmix	86
5.3.2.4	Wirtschaft und Arbeitsbevölkerung/Steuerkraft natürlicher Personen.....	87
5.3.2.5	Wirtschaftsförderung aus einer Hand	88
5.3.2.6	Stadtmarketing, Tourismus, Imagepflege ...	88
5.3.2.7	Steuerfuss.....	89
5.3.3	Zusammenfassung	89
5.4	Analysefeld 4: Mobilität/Verkehr.....	90
5.4.1	Strassennetz.....	90
5.4.2	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	90
5.4.3	Zusammenfassung	91

5.5	Weitere Politikfelder (Grundzüge)	91
5.5.1	Analysefeld 5: Bildung/Ausbildung	92
5.5.1.1	Schülerdichte	92
5.5.1.2	Fremdsprachigkeit der Schüler	93
5.5.1.3	Zusammenfassung.....	93
5.5.2	Analysefeld 6: Kultur, Sport, Freizeit	94
5.5.2.1	Chancen und Risiken einer Fusion.....	95
5.5.2.2	Zusammenfassung.....	95
5.5.3	Analysefeld 7: Soziale Wohlfahrt.....	95
5.5.3.1	Chancen und Risiken einer Fusion.....	96
5.5.3.2	Zusammenfassung.....	96
5.6	Zusammenfassung	97
6	Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die politischen Verhältnisse	99
6.1	Analysefeld 1: Politisches Klima in den Gemeinden.....	99
6.1.1	Abstimmungsverhalten.....	99
6.1.2	Politische Kräfteverhältnisse	109
6.2	Analysefeld 2: Politische Organisation der Gemeinde.....	114
6.2.1	Gemeindegrösse und politisches System	114
6.2.2	Minderheitenschutz	117
6.2.2.1	Sitzgarantie	118
6.2.2.2	Keine Sitzgarantie	118
6.2.3	Auswirkungen auf die politische Organisation auf kantonaler Ebene	120
6.3	Analysefeld 3: Einstellung der Einwohnerinnen und Einwohner.....	120
6.3.1	Gründe für und gegen eine Fusion.....	121
6.3.2	Die Bevölkerung und Gemeindefusionen	123
6.3.3	Politisches Interesse, Zufriedenheit und politische Einflussnahme in der Agglomeration Luzern	123
6.3.4	Zukünftige Organisation: Fusion oder Zusammenarbeit	126
6.4	Fazit.....	127
7	Weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile.....	129
7.1	Fusions-Wirkungen.....	132
7.1.1	Aussenwahrnehmung	132
7.1.2	Innenwahrnehmung	134
7.2	Wirkungen des Fusionsprozesses	139
7.2.1	Pre-merger-Phase	139
7.2.2	Merger-Phase	140

8	Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses.....	147
8.1	Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für Gemeindefusionen.....	147
8.1.1	Bundesrecht.....	147
8.1.2	Kantonales Recht.....	149
8.1.2.1	Einleitung	149
8.1.2.2	Verfassungsrecht	149
8.1.2.3	Subkonstitutionelles Recht	155
8.1.3	Kommunales Recht.....	160
8.1.3.1	Einleitung	160
8.1.3.2	Stadt Luzern.....	160
8.1.3.3	Gemeinde Littau.....	162
8.1.3.4	Zusammenfassung.....	163
8.2	Überföhrungsprozess	164
8.2.1	Grundsätzliches	164
8.2.2	Direktdemokratische Mitwirkung im Vorfeld eines Gemeindezusammenschlusses	165
8.2.3	Vorvertrag	166
8.2.4	Fusionsvertrag	167
8.2.5	Personalrechtliche Aspekte.....	168
9	Einschätzungen der Fraktionen.....	171
10	Schlussfolgerungen	173
	Anhang 1: Interviewpartner	177
	Anhang 2: Antworten der Fraktionen.....	179
	Literaturverzeichnis	187

1 Die Ergebnisse im Überblick

Im Herbst 2002 sind von den beiden kommunalen Parlamenten Luzerns und Littaus zwei gleich lautende Motionen überwiesen worden, welche von den Gemeindeexekutiven einen Bericht fordern, der die Vor- und Nachteile eines Gemeindezusammenschlusses zwischen Luzern und Littau aufzeigt. Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern KPM (Schweiz), das Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover (Deutschland) und das Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung in Herten (Deutschland) sind mit dem Verfassen einer solchen Machbarkeitsstudie beauftragt worden. Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse.

Die Studie untersuchte folgende Aspekte:

- Aufzeigen der Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die Vielfalt und Qualität des Dienstleistungsangebotes, den Standort der Verwaltung, das Personal und den Sachaufwand.
- Aufzeigen der Auswirkungen auf die Finanzsituation, d. h. den Steuerfuss, die zusätzliche finanzielle Belastung/Entlastung für die neue Gemeinde und die Auswirkungen auf den Finanzausgleich.
- Auswirkungen auf strategische Politikfelder mit einem Fokus auf die Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Bauleitplanung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie privaten und öffentlichen Verkehr.
- Auswirkungen auf die Politik, d. h. die politischen Kräfteverhältnisse, die Ausgestaltung der politischen Behörden und die Haltung der Bevölkerung.
- Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses.

Als Grundlage für die Studie wurden rund 30 mündliche und 10 schriftliche Interviews mit Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung geführt sowie Dokumente der Gemeinden analysiert.

Die Ergebnisse können folgendermassen zusammengefasst werden:

Auswirkungen auf die Verwaltung

Die *Chance* einer Fusion liegt bei der Dienstleistungsqualität insbesondere darin, dass die Littauer Bevölkerung vom tendenziell höheren Leistungsniveau der Stadt Luzern profitieren kann. Dies zeigt sich etwa an

längeren Öffnungszeiten der Verwaltung (z. B. Bevölkerungsdienste), an speziellen Abmachungen der Stadt Luzern mit dem Kanton, welche es ermöglichen, ansonsten kantonale Aufgaben auf Gemeindeebene zu lösen (z. B. Veranlagung der Selbstständigerwerbenden) oder an spezifisch städtischen Angeboten (z. B. eigene Stadtpolizei). In der Stadt Luzern gibt es zudem durch die Grösse der Verwaltung eine ausgeprägte Spezialisierung (z. B. im Sozialbereich), welche eine zielgruppenorientierte Betreuung der Bevölkerung ermöglicht. Die Infrastruktur der Luzerner Verwaltung ist schliesslich bedürfnisgerecht, was sich etwa an den attraktiven Kundenzonen des Steueramtes und der Bevölkerungsdienste zeigt. – Zu erwähnen gilt, dass das Dienstleistungsniveau bereits heute in beiden Gemeinden hoch ist und deshalb keine Quantensprünge zu erwarten sind. So hat Littau ab Sommer 2004 ebenfalls ein modernes Verwaltungszentrum und die Bevölkerung kann bereits heute Termine mit Gemeindeangestellten ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten festlegen. Zudem produziert Littau verhältnismässig kostengünstig.

Eine Fusion birgt auch *Risiken* in sich. Eine Stärke der Littauer Gemeindeverwaltung liegt in ihrer Kundennähe: Weil in Littau weniger Einwohner als in Luzern leben, bestehen tendenziell mehr persönliche Kontakte zwischen der Bevölkerung und den Gemeindeangestellten. Zudem sind die Angestellten mit dem Gemeindegebiet eher besser vertraut.

Bei der Standortwahl ist die zentrale Lage und Erreichbarkeit sehr entscheidend. Von daher macht es Sinn, dass der Verwaltungshauptstandort auch weiterhin im Zentrum von Luzern bleibt. Littau wäre nicht in der Lage, entsprechende Büroräumlichkeiten anzubieten. Die Stadtverwaltung Luzern verfügt mit dem Stadthaus und den angrenzenden Liegenschaften (insbesondere Obergrundstrasse, aber auch das im Umbau befindliche Rex-Gelände) über modern ausgestattete Büroräumlichkeiten, die den Bedürfnissen der Mitarbeitenden und der Bevölkerung gerecht werden. Ein vollständiger Umzug der Littauer Verwaltung nach Luzern ist jedoch nicht ohne weiteres möglich und auch nicht ratsam. So wird es zwar bei einer Anzahl Dienststellen möglich sein, dem Littauer Personal Büroräumlichkeiten zur Verfügung zu stellen (z. B. Steueramt), bei einzelnen Dienststellen könnte es jedoch zu Engpässen kommen, so etwa bei den Bevölkerungsdiensten. Es wird deshalb notwendig sein, gewisse Reorganisationen bei der Büronutzung in der Luzerner Verwaltung vorzunehmen. Das neue Verwaltungszentrum in Littau macht es möglich, eine gesamte Dienststelle in diese gemeindeeigene Liegenschaft umzusiedeln. Für Basisdienstleistungen (z. B. im Bereich der Einwohnerdienste und des Steueramtes) macht es Sinn, im Littauer Verwaltungszentrum eine Kundenzone einzurichten.

Die Detailanalyse von drei Dienststellen hat gezeigt, dass nach einer Fusion gewisse Reduktionen beim Personalbestand denkbar sind. So könnten ca. 13 von 380.75 Stellen abgebaut werden. Dies natürlich unter dem Vorbehalt, dass sich keine Änderungen bei der Aufgabenvielfalt und der Arbeitslast ergeben. Diese Reduktion entspricht 3.4% des Personalbestandes. Auf die gesamte Verwaltung hochgerechnet (ohne Heime und Polizei, wo keine Personalreduktion zu erwarten ist) entspricht dies einem möglichen Personalabbau von 36 Mitarbeitenden. Berücksichtigt man die natürliche Fluktuation in der allgemeinen Verwaltung der Stadt Luzern von rund 2% (in den Heimen liegt sie höher), dann zeigt sich, dass der Personalabbau bereits nach wenigen Jahren *ohne Entlassungen* realisiert werden könnte.

Beim Sachaufwand ist in einer ersten Phase nach der Fusion nicht mit grösseren Einsparungen zu rechnen. Der Grossteil des Mobiliars, der Fahrzeuge und der übrigen Infrastruktur könnte weiterverwendet werden. Sparpotenziale sind insbesondere in folgenden Bereichen zu erwarten: Es kann (aus Sicht von Littau) mit besseren Einkaufskonditionen beim Einkauf von Mobiliar, Fahrzeugen, Informatikausstattungen (insbesondere Lizenzen) und Büromaterial gerechnet werden. Zudem kann die vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet werden. Schliesslich fallen bei einem Personalabbau geringere Raumkosten an und es wird weniger Mobiliar benötigt.

Nebst Einsparungen sind in einer ersten Phase nach der Fusion auch gewisse Mehraufwendungen zu erwarten. Alle Dienststellen resp. Abläufe in Luzern müssen im Rahmen eines Veränderungsprozesses neu organisiert werden, um einerseits die Mitarbeitenden von Littau zu integrieren und andererseits die Aufgaben für die Bevölkerung von Littau erbringen zu können. Dieser Reorganisationsprozess wird Mehrkosten verursachen, bietet aber auch eine Chance, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu optimieren. Weitere Mehrkosten fallen bei einer allfälligen Neuaufteilung der Büros an, was auch vereinzelt bauliche Massnahmen bedingen könnte.

Die Höhe der Nettoeinsparungen im Bereich der Gesamtverwaltung zu beziffern ist im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie verfrüht. - Ein möglicher Annäherungswert aus der Erfahrung in anderen Projekten sind Einsparungen von rund 5% des Sachaufwandes der Gemeinde Littau. Dies entspricht 0.59 Mio. Fr.

Auswirkungen auf die Finanzen

Ein Vergleich der wichtigsten Finanzkennzahlen der beiden Gemeinden zeigt, dass die Stadt Luzern auf finanziell *gesunderen* Beinen steht:

- Der Steuerfuss der Stadt Luzern liegt mit 1.85 Einheiten um 3.5 Steuerzehntel unter demjenigen von Littau.
- Der Aufwand pro Einwohner ist in der Stadt Luzern mit 9'985 Fr. beinahe doppelt so hoch wie in Littau. Dieser Wert zeigt deutlich, dass die Stadt Luzern eine Zentrumsfunktion wahrnimmt und dadurch ein breites Bündel an Aufgaben anbietet (z. B. Stadtpolizei und eine grössere Anzahl an Heimen und Alterssiedlungen).
- Dieses breite Bündel an Aufgaben kann die Stadt Luzern finanzieren, weil der Steuerertrag einer Einheit pro Einwohner mit 2'292 Fr. genau doppelt so hoch ist wie derjenige von Littau. Luzern liegt im kantonalen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt, Littau unter dem Durchschnitt bezüglich der relativen Steuerkraft.
- Die Nettoschuld pro Einwohner liegt in der Stadt Luzern mit 2'214 Fr. um rund 700 Fr. tiefer als in Littau.

Die Gespräche mit den Exekutivvertretern und weiteren Anspruchsgruppen haben gezeigt, dass eine Steuererhöhung in Luzern infolge der Fusion als unerwünscht betrachtet wird. Zudem soll ein wichtiger Anreiz für die Littauer Bevölkerung gerade darin liegen, dass neu der Steuerfuss von Luzern gilt. Aus diesem Grund wird von einem Steuerfuss von 1.85 ausgegangen.

Luzern muss im Jahre 2004 2.09 Mio. Fr. Finanzausgleichszahlungen leisten, Littau erhält hingegen 2.39 Mio. Fr. aus dem Finanzausgleich. Die fusionierte Stadt Luzern würde 0.29 Mio. Fr. erhalten. Durch die Fusion fahren die beiden Gemeinden lediglich um 3'316 Fr. schlechter, als ihnen rein addiert zustehen würde.

Die Stadt Luzern würde bei gleich bleibendem Steuerfuss im ersten Jahr nach der Fusion ein *zusätzliches* Defizit von 7.4 Mio. Fr. realisieren, was zu einer Neuverschuldung führt. Im 5. Jahr nach der Fusion wäre das zusätzliche Defizit nur noch 4.5 Mio. Fr. Folgende Möglichkeiten bestehen, damit diesem unerwünschten Nebeneffekt entgegengewirkt werden kann:

- Der Kanton Luzern zahlt nebst der gesetzlich geregelten Besitzstandsgarantie bei den Finanzausgleichszahlungen (lediglich 3'316 Fr.) ei-

nen zusätzlichen einmaligen Sonderbeitrag zur Förderung der Fusion, der auf §12 des Finanzausgleichsgesetzes beruht. Es stehen max. 42 Mio. Fr. zur Verfügung. Hier müsste der Regierungsrat zeigen, welchen Stellenwert für ihn Fusionen in der Agglomeration haben.

- Das Leistungsniveau wird nicht immer auf dasjenige von Luzern erhöht, sondern auch teilweise dasjenige von Littau übernommen (z. B. Polizeipräsenz). Dies würde aber politisch wohl nur schwer durchsetzbare Entscheide erfordern.
- Die fusionierte Stadt Luzern reduziert ihren Aufwand um diese 7.4 Mio. Fr. Dies entspricht 1.1% des jährlichen Haushalts (der fusionierten Stadt), was als realisierbar betrachtet werden kann.
- Die Stadt Luzern verschuldet sich während ein paar Jahren um diesen Betrag in der Überzeugung, dass nach einigen Jahren ein *Return on Investment* realisiert wird, z. B. durch zusätzliche Steuereinnahmen.

Auswirkungen auf strategische Politikfelder

Eine eventuelle Fusion zwischen Luzern und Littau beeinflusst verschiedene strategische Politikfelder (vor allem Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Zonenplanung, Wirtschaft) und definiert sowohl das Leben in der fusionierten Gemeinde selbst, als auch ihre Positionierung im nationalen und internationalen Standort-Wettbewerb langfristig neu.

Die Bevölkerung beider Gemeinden weist eine unterschiedliche Alters- und Sozialstruktur auf: Luzern (ältere, wohlhabendere Bevölkerung) kann durch eine Fusion mit Littau (jünger, weniger wohlhabend, hoher Ausländeranteil) eine ausgewogenere Bevölkerungsstruktur erhalten, dem künftigen Verlust an arbeitsfähiger Bevölkerung vorbeugen und Arbeitskräfte sowie deren Steueraufkommen im eigenen Stadtgebiet binden. Zwar muss Luzern kurzfristig die Steuerschwäche der Littauer Bevölkerungsstruktur auffangen, langfristig kann sich dies jedoch als Stabilisierung des Steueraufkommens auszahlen (höherer Anteil an arbeitsfähiger Bevölkerung, weniger Abhängigkeit vom Steueraufkommen juristischer Personen). Die Bevölkerungsstruktur von Littau bringt keine signifikanten Risiken in Bezug auf soziale Wohlfahrt, Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung in eine Fusion ein. Andererseits profitiert Littau vom Ausgleich der Steuerschwäche seiner Bevölkerung.

Bei der Raum- und Zonenplanung ergeben sich Chancen durch das Flächenpotenzial von Littau, das mehr als bisher diversifizierte und spezialisierte Flächen für Wohnen und Wirtschaften anbietet. Luzern kann die

strategischen Ziele des Masterplans (Hanser und Partner AG) noch konsequenter verfolgen, ohne befürchten zu müssen, dass verdrängte Nutzungen samt zugehöriger Steuerkraft in konkurrierende Gemeinden abwandern: Die Flächenreserven von Littau bieten alternative Standorte für Wohnen (z. B. naturnahe, ländliche, preiswertere Wohnlagen) und Wirtschaften (z. B. für flächenintensive und/oder weniger wertschöpfungsstarke Betriebe, 2. Sektor, Handwerk usw.). Ein grösseres Angebot an bedarfsgerechten Wohn- und Gewerbeflächen verhindert die Abwanderung von Wohnbevölkerung und Unternehmen, kann sogar Zuwanderung begünstigen und bedeutet – in Verbindung mit dem positiv besetzten Markenzeichen „Luzern“ – einen starken Marketingvorteil im Standortwettbewerb. Ein eventuell niedrigerer Steuerfuss für Littau stärkt die Attraktivität dieses Standortes zusätzlich. Eine solche Entwicklung gestaltet die Wirtschaftsstruktur ausgewogener, krisenresistenter und stabilisiert das Steueraufkommen. Die Bedeutung Littaus als regionale Entwicklungsachse steigt infolge einer besseren Verkehrserschliessung (z. B. S-Bahn). Allerdings muss das Risiko des Flächenverbrauchs deutlich gesehen und durch eine umfeldschonende Planung (z. B. Littauer Berg) aufgefangen werden.

Die weiteren Politikfelder (Mobilität/Verkehr, Bildung/Ausbildung, Kultur/Sport/Freizeit, Soziale Wohlfahrt) werden bereits heute stark durch die regionale Verflechtung in der Agglomeration geprägt. Eine Fusion zweier Gemeinden innerhalb dieser Agglomeration bedeutet eine nur unwesentliche Veränderung für diese Politikfelder. Vorteile lassen sich eher im betrieblich/operativen Bereich gemeinsamer Institutionen und Einrichtungen (z. B. betriebliche Vorteile beim Strassendienst) realisieren.

Strategische Aspekte können sich aus dem grösseren Gewicht der neuen Gesamtstadt im Agglomerationskontext (z. B. in der VBL), bei der Entwicklung gemeinsamer Strategien zur Lösung gemeinsamer Probleme (z. B. Bildung, Sprachkompetenz von Ausländerkindern, Marketing und Tourismusförderung, identische Probleme bei sozialen Brennpunkten usw. ergeben.

Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse

Durch eine allfällige Fusion von Luzern und Littau kommen zwei unterschiedliche politische Kulturen zusammen. Aufgrund der Grössenverhältnisse werden die Veränderungen für Littau markanter sein. Bei umstrittenen kommunalen Vorlagen ist nicht auszuschliessen, dass bei liberal oder ökologisch geprägten Anliegen der Widerstand durch die Littauer Stimmberechtigten gestärkt oder gar ausschlaggebend sein wird.

Auch bei den Kräfteverhältnissen in den politischen Gremien kommt es zu Veränderungen. Am stärksten von einem Zusammenschluss dürfte die CVP profitieren, die ihre Stellung in der Stadt Luzern ausbauen kann. Gestärkt dürfte auch die SVP aus einer Fusion hervorgehen.

Die politische Organisation der Stadt Luzern bietet genügend Handlungsspielraum, der gesteigerten Bevölkerungszahl durch eine Vergrößerung von Exekutive und Legislative Rechnung zu tragen. Beide Gremien sind vergleichsweise klein. Allerdings gilt es darauf zu achten, dass allfällige Fusionsgewinne nicht durch eine zunehmende Komplexität zunichte gemacht werden. Eine Vergrößerung des Parlaments wäre weniger folgenreich als eine Vergrößerung der Exekutive.

Die Sicherstellung einer angemessenen Vertretung der Gemeinde Littau in den politischen Gremien kann vor allem aus der Sicht von Littau als Voraussetzung für eine Fusion ins Spiel gebracht werden. Anzustreben wäre, dass längerfristig solche Vorkehrungen nicht mehr notwendig wären, da beide Gemeinden zu einer neuen Einheit zusammengewachsen sind. Für eine begrenzte Dauer und vor allem für die Exekutive wäre eine zeitlich begrenzte Sitzgarantie als mögliche Lösung denkbar. Besser wäre es jedoch, wenn die politischen Akteure diese Integrationsaufgabe selbst übernehmen könnten, ohne dass dafür spezielle Bestimmungen notwendig wären.

Fusionen von der Art Luzern – Littau können nur bedingt mit Fusionen zweier kleinen Gemeinden verglichen werden. Dennoch muss den Befindlichkeiten der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden. Im besonderen Masse gilt dies für die Einwohner der Gemeinde Littau, für welche die Veränderungen einschneidender sein werden als für die Luzernerinnen und Luzerner.

Nicht zu erwarten ist, dass es durch die zunehmende Grösse zu einer Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der lokalen Politik kommen wird, im Gegenteil: Gemäss einer unlängst durchgeführten Umfrage sind die Luzernerinnen und Luzerner heute nicht nur stärker an der lokalen Politik interessiert, sondern sie beteiligen sich intensiver und sind auch nicht im grossen Masse unzufrieden mit dem Funktionieren der Gemeindedemokratie. Dazu kommt, dass die Zufriedenheit mit der lokalen Leistungserbringung in zahlreichen Bereichen in Luzern höher liegt als in Littau.

Im Vergleich mit anderen Agglomerationsgemeinden gilt schliesslich, dass in Littau der Anteil der Einwohner, die eine Fusion als sinnvollen Schritt zur Lösung der immer stärker gemeindegrenzenübergreifenden

Probleme anschauen, grösser ist. Allerdings ist dieser Anteil auch in Littau noch in der Minderheit.

Weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile

Immaterielle Vor- und Nachteile einer Fusion beziehen sich auf Wirkungen, die Belastungen und Potenziale darstellen, die nicht in Geld zu messen sind. Sie entstehen nach Abschluss der Fusion (Fusionswirkungen) und während des Fusionsprozesses (Prozesswirkungen). Fusionswirkungen können sich auf die Aussenwahrnehmung (Aufwertung der Gesamtstadt auf Kantons- und Bundesebene, aber auch Ängste anderer Gemeinden) und auf die Innenwahrnehmung richten (Aufwertung des Selbstwertgefühls, aber auch Identifikationsverluste der Bürger gegenüber der neuen Gemeinde, sinkendes zivilgesellschaftliches Engagement). Zu erwarten sind positive Effekte der Aussenwahrnehmung auf Kantonsebene und bei Unternehmen, allerdings bedürfen sie der Unterstützung durch eine professionelle Aussenvertretung und ein verbessertes Stadtmarketing der neuen Gesamtstadt. Gleichzeitig dürfte der Einfluss des Kantons auf die Gesamtstadt etwas zurückgehen (Aufsichtsfunktionen). Demgegenüber dürften die negativen Effekte geringfügig sein, begründet als Folge des freiwilligen Zusammenschlusses nach einem Bürgerentscheid, des Bürgerengagements in Quartiersvereinen und der überschaubaren Grössenordnung der neuen Gemeinde (ca. 75'000 Einwohner).

Prozesswirkungen können in der *Pre-merger*-Phase (Vorfusionsphase) und der *Merger*-Phase (Fusionsphase) auftreten. Positive *Pre-merger*-Effekte können in allgemeiner Aufbruchstimmung mit Aufgabenkritik und Abschaffung überholter Regelwerke liegen, negative Effekte können aus vorgezogenen Investitionsentscheidungen der Einzelgemeinden zulasten der Gesamtgemeinde entstehen. Die Ergebnisse der Befragung lassen solche Risiken nicht erkennen.

In der *Merger*-Phase können Chancen in der kreativen gemeinsamen Gestaltung der neuen Strukturen liegen, was erfahrungsgemäss aber nur bei entsprechend professioneller Moderation/Coaching des Prozesses glückt. Problematischer können Gewinner/Verlierer-Konflikte werden, wenn die Prozesse nicht fair, transparent, rational und kommunikativ gestaltet werden. Luzern und Littau haben aber nach den Umfragen gute Chancen, solche Probleme konstruktiv zu lösen, zumal Personalkündigungen ausgeschlossen werden sollen. Gleichwohl wird empfohlen, die Prozesse über interkommunale Arbeitsgruppen, organisierte Lernprozesse der Mitarbeiter und Moderatoren zu begleiten.

Staatsrechtliche Aspekte

Sowohl nach dem *Bundesrecht* als auch nach der *Staatsverfassung* des Kantons Luzern wäre der Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau *zulässig*, auch wenn damit die Gemeinde Littau ihre Autonomie im Sinne einer formell selbständigen Körperschaft verlieren würde. Nach der unlängst vollzogenen Teilrevision der Staatsverfassung ist die Entwicklung von Gemeinden – und damit grundsätzlich auch deren Vereinigung – zu *fördern*. Dementsprechend wurden dafür auch verschiedene (finanzielle) *Unterstützungsmassnahmen* vorgesehen. Aus dem kantonalen Verfassungsrecht lassen sich *Anforderungen an funktionsfähige Gemeinden* ableiten, die mithin zugleich als wesentliche *Kriterien für einen Fusionsentscheid* dienen können: Fähigkeit zur selbständigen Erfüllung übertragener und eigener Aufgaben, hohe Qualität und angemessene Quantität der Aufgabenerfüllung (Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit), kostengünstige Aufgabenerfüllung (Wirtschaftlichkeit/Effizienz), Gestaltung des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Umfeldes, Bedürfnis-/Bevölkerungsorientierung, direkte Mitgestaltung/direktdemokratische Mitwirkung im engeren Lebensumfeld sowie Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Wahrnehmung der Interessen gegen aussen. Bei einer Umsetzung eines Gemeindezusammenschlusses ist zudem eine Reihe von weiteren *rechtlichen Rahmenbedingungen* zu beachten, die sich hauptsächlich aus dem *Gemeindegesetz* und den *Gemeindeordnungen* der betroffenen Gemeinden ergeben: Hervorzuheben ist insbesondere, dass es nach dem geltenden Gemeindegesetz (wie auch nach dem Entwurf für ein neues Gemeindegesetz) auf kantonaler Ebene einer *Gesetzesänderung* bedarf (fakultatives Referendum). Für einen Gemeindezusammenschluss wäre ferner die *Zustimmung des Stimmvolkes der beteiligten Gemeinden* notwendig (obligatorisches Referendum). In der Gemeinde Littau würde überdies auch der *Fusionsvertrag* (Regelung über die Gestaltung und die Nebenfolgen einer Vereinigung) in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen (nach dem Entwurf für ein neues Gemeindegesetz wären dafür inskünftig zwingend die Stimmberechtigten zuständig). Mittels einer *Bevölkerungsbefragung* könnte überdies bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Befindlichkeit der unmittelbar Betroffenen näher eruiert werden. Bezüglich der Sicherstellung der *demokratischen Mitwirkung* nach erfolgtem Zusammenschluss wäre zu erwägen, die Zahl der Mitglieder des *Grossen Stadtrates* von Luzern zu *erhöhen* und/oder der Gemeinde Littau (vorübergehend) eine angemessene *Anzahl Sitze* zu gewährleisten. Eine (vorübergehende) *Sitzgarantie* wäre auch für den *Stadtrat* von Luzern näher zu prüfen.

Fazit

Die wichtigsten Schlussfolgerungen können in der Form von Thesen zusammengefasst werden:

- These 1: Eine Fusion ermöglicht die Erhöhung des Dienstleistungsangebotes für die Einwohner der Gemeinde Littau. Gleichzeitig könnten gewisse Einsparungen beim Personal- aber auch beim Sachaufwand erzielt werden. – Quantensprünge im Service Public und bei den Einsparungen sind jedoch nicht zu erwarten, da das Leistungsniveau bereits heute in beiden Gemeinden hoch ist, es handelt sich vielmehr um punktuelle Optimierungen.
- These 2: Eine Fusion würde die Steuerbelastung für die Einwohner von Littau um 3.5 Steuerzehntel senken. Luzern kann sich eine Fusion leisten, weil die Schulden relativ gering sind und der Steuerertrag pro Einwohner sehr hoch ist. Dennoch würde eine Fusion vorübergehend zu Mehrausgaben resp. einer Neuverschuldung von 7.4 Mio. Fr. führen, die aber verantwortbar ist. Die Stadt könnte beispielsweise diese zusätzliche Verschuldung im Hinblick auf einen späteren *Return on Investment* bewusst akzeptieren oder den Gesamtaufwand der Stadt um 1.1% reduzieren, was diesem Mehraufwand entspricht. Eine Chance bietet zudem eine mögliche finanzielle Unterstützung einer Fusion durch den Kanton.
- These 3: Eine Fusion hat positive Auswirkungen auf strategische Politikfelder. Im Bereich der Raumplanung bilden die Flächenreserven von Littau alternative Standorte für Wohnen und Wirtschaft. Dadurch kann die Abwanderung von Bevölkerung und Unternehmen verhindert, evtl. sogar der Zuzug in die neue Stadt begünstigt werden. Ein niedriger Steuerfuss in Littau wird die Attraktivität des Standortes stärken! Die Fusion führt zu einer mittelfristig positiven Durchmischung der Bevölkerung. Die eher ältere und wohlhabende Bevölkerung von Luzern durchmischt sich mit einer eher jüngeren, weniger wohlhabenden Bevölkerung von Littau, die zudem einen höheren Ausländeranteil ausweist. Mittelfristig bietet dies Chancen, dem künftigen Verlust an arbeitsfähiger Bevölkerung vorzubeugen und so künftiges Steuereinkommen im eigenen Stadtgebiet zu binden – gerade auch, wenn die Integration zweiter Ausländergenerationen gelingt. Littau profitiert vom Ausgleich der Steuerschwäche der aktuellen Bevölkerung.

Eine Fusion ermöglicht schliesslich vermehrtes Denken und Handeln in einem zusammengehörenden funktionalen Raum.

These 4: Durch eine Fusion kommen zwei unterschiedliche politische Kulturen zusammen. Bei liberal oder ökologisch geprägten Anliegen könnten die Littauer Stimmberechtigten einzelne Entscheide zu Fall bringen. Profitieren werden bei den Wähleranteilen tendenziell die CVP und die SVP. – Für eine Übergangsfrist kann eine Sitzgarantie für Littauerinnen und Littauer in der neuen städtischen Exekutive oder der Legislative Sinn machen. Eine Bevölkerungsbefragung zeigt, dass die Luzernerinnen und Luzerner nicht weniger an der lokalen Politik interessiert sind als die Littauer. Eine Fusion führt folglich zu keiner Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der lokalen Politik.

Falls ein Fusionsprojekt in Angriff genommen wird, benötigt das Management des Wandels grosse Beachtung. Nebst einem Strategie- und einem Strukturwandel muss insbesondere Rücksicht auf den *kulturellen Wandel* genommen werden. Die Bevölkerung und die Mitarbeitenden sind frühzeitig in den Veränderungsprozess einzubeziehen! Nur so kann die Akzeptanz des Projekts erhöht werden. Von Vorteil ist, dass sowohl Luzern als auch Littau entsprechende Erfahrungen bei der Fusion ihrer Bürger- und Einwohnergemeinden sammeln konnten.

Schliesslich werden die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Kanton und die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung in jeder einzelnen Dienststelle massgeblichen Einfluss haben, welches die tatsächlichen Folgen der Fusion bezüglich der finanziellen Auswirkungen und des Dienstleistungsangebots sein werden. Vor einer Fusionsentscheid durch die Stimmberechtigten sind diese Aspekte detailliert zu klären und zudem *Grundsätze* zu formulieren, wie beispielsweise bei der Stellenwiederbesetzung nach Personalabgängen vorzugehen ist, damit die prognostizierten Einsparungen mittelfristig auch tatsächlich realisiert werden können.

2 Zum Bericht

2.1 Ausgangslage und Auftrag

In der Stadt Luzern und in der Gemeinde Littau sind im Herbst 2002 von den beiden kommunalen Parlamenten zwei gleich lautende Motionen überwiesen worden, welche von den Gemeindeexekutiven einen Planungsbericht fordern, der die Vor- und Nachteile eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses aufzeigt. Die Studie soll gemäss den Motionären insbesondere Aussagen machen über

- Auswirkungen auf die Stellung und Wettbewerbsfähigkeit der fusionierten Stadt im kantonalen, interkantonalen und internationalen Wettbewerb (einschliesslich der Aspekte der Raumplanung)
- Auswirkungen auf den Finanzhaushalt einer fusionierten Gemeinde
- Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger bezüglich Mitbestimmungsmöglichkeiten, Dienstleistungen der Verwaltung (Qualität, Erreichbarkeit der Dienststellen), Steuerfuss, gesellschaftliche und psychologische Auswirkungen (z. B. Identitätsverlust, Wir-Gefühl usw.)
- Auswirkungen auf die Behörden
- Auswirkungen auf die Verwaltung (Grösse, Synergien, Effizienz und Effektivität)

Im Rahmen einer Submission haben die Stadt Luzern und die Gemeinde Littau verschiedene Expertinnen und Experten eingeladen, eine Offerte für die Erarbeitung einer Grundlagenstudie einzureichen. Die beiden Gemeinden wünschen, dass die Studie *strategisch ausgerichtet* ist, d. h. auf die *Machbarkeit* und die *langfristigen Auswirkungen* eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses fokussiert.

Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern KPM (Schweiz), das Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover (Deutschland) und das Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung in Herten (Deutschland) haben am 10. Februar 2003 eine Offerte für dieses Mandat eingereicht.

Der Stadtrat von Luzern hat am 19. Februar 2003 und der Gemeinderat von Littau am 8. Mai 2003 entschieden, das Mandat dem KPM einerseits und der deutschen Arbeitsgemeinschaft bestehend aus dem Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung in Herten und dem Institut für

Landesplanung und Raumforschung in Hannover andererseits zu vergeben. An einer gemeinsamen Sitzung vom 17. April 2003 im Stadthaus Luzern wurden zwischen den Auftraggebern und den Auftragnehmern die Projektziele präzisiert.

2.2 Aufbau des Berichts

Die vorliegende Studie präsentiert die Ergebnisse des interdisziplinären Beraterteams. Verantwortlich zeichnen Dr. Reto Steiner (Betriebswirtschaftler), Prof. Dr. Andreas Ladner (Politikwissenschaftler) und Prof. Dr. Andreas Lienhard (Staats- und Verwaltungsrechtler) vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern sowie Prof. Dr. Bernd Adamaschek (Diplom-Volkswirt und Jurist) vom Institut für Leistungsvergleich in Herten und Prof. Dr. Dietrich Fürst (Volkswirtschaftler) vom Institut für Landesplanung der Universität Hannover.

Der Bericht ist folgendermassen gegliedert:

- Kapitel 3: Aufzeigen der Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses auf die Organisation und das Personal: Dieses Kapitel zeigt exemplarisch die Auswirkungen eines Zusammenschlusses anhand von drei Ämtern (Einwohnerdienste, Steueramt und Tiefbauamt) auf. Dabei werden Aussagen über die Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Vielfalt und Qualität des Dienstleistungsangebotes, den Standort der Verwaltung, das Personal und den Sachaufwand gemacht. Das Kapitel schliesst mit einer Prognose für die gesamte Verwaltung.
- Kapitel 4: Aufzeigen der Auswirkungen auf die Finanzsituation: Die möglichen finanziellen Konsequenzen eines Gemeindezusammenschlusses werden in diesem Kapitel dargestellt. Dabei werden Aussagen über den Steuerfuss, die zusätzliche finanzielle Belastung/Entlastung für die neue Gemeinde und die Auswirkungen auf den Finanzausgleich gemacht.
- Kapitel 5: Auswirkungen auf strategische Politikfelder: Die Analyse der Fusionsauswirkungen auf strategische Politikfelder fokussiert auf folgende Bereiche: Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Bauleitplanung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie privater und öffentlicher Verkehr. Summarisch werden auch Prognosen für die Bereiche Bildung/Ausbildung, Kultur und Soziales durchgeführt.

-
- Kapitel 6: Auswirkungen auf die politischen Verhältnisse: Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Analyse werden Aussagen über die unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnisse zwischen den Gemeinden und die Folgen einer Fusion gemacht. Zudem werden mögliche Szenarien bei der Ausgestaltung der politischen Behörden nach einer Fusion aufgezeigt. Schliesslich sollen Vermutungen über die Haltung der Bevölkerung gegenüber einer Fusion angestellt werden.
- Kapitel 7: Weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile: In diesem Kapitel werden sonstige mögliche Vor- und Nachteile eine Fusion aufgezeigt, die bis anhin noch nicht behandelt wurden.
- Kapitel 8: Rechtliche Aspekte eines Gemeindezusammenschlusses: Bei einem allfälligen Gemeindezusammenschluss zwischen Luzern und Littau sind staatsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen, welche in diesem Kapitel diskutiert und aufgezeigt werden.
- Kapitel 9: Einschätzung der Fraktionen: Im Rahmen einer schriftlichen Befragung wurden alle politischen Fraktionen der beiden Gemeinden über die Chancen und Risiken einer Fusion schriftlich befragt. Die Ergebnisse werden in diesem Kapitel dargestellt.
- Kapitel 10: Schlussfolgerungen: Der Bericht wird abgerundet mit dem Ziehen von Schlussfolgerungen. Dies geschieht in Form von vier Thesen.

2.3 Methodisches Vorgehen

Um die Prognose der Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses möglichst realitätsnah abschätzen zu können, wurde zur Erarbeitung dieses Berichts ein methodisch vielfältiges Untersuchungsdesign gewählt. Insbesondere wurden schriftliche und mündliche Interviews durchgeführt sowie eine Vielzahl von Dokumenten analysiert.

Die wichtigsten verwendeten Dokumente sind:

- Stadt Luzern: Rechnung 2002, Geschäftsbericht 2002, Voranschlag 2004, Gesamtplanung 2004-2007, Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 2003, Standbericht 1 des Agglomerationsprogramms von Luzern vom 8. Juli 2003, Masterplan der Stadt Luzern der Unterneh-

mung Hanser und Partner AG vom 10. September 2003¹, Organigramme und weitere Dokumente der Einwohnerdienste, des Steueramts und des Tiefbauamts

- Gemeinde Littau: Rechnung 2002, Budget 2004, Finanzplan 2005-2010, Organigramme und weitere Dokumente der Einwohnerdienste, des Steueramts und des Tiefbauamts
- Kanton Luzern: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003, Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002, Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002, Staatsverfassung vom 29. Januar 1875, Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962

Mündliche Interviews wurden mit den für die einzelnen Teilfragen fachlich kompetenten Ansprechpartnern geführt (vgl. Anhang 1 für eine vollständige Liste der einzelnen Interviewpartner):

- Stadt Luzern: Interviewpartner waren die 5 Stadträte, der Stadtschreiber, der Leiter Präsidialstab, die Leiterin der Bevölkerungsdienste, der Stadttingenieur (Leiter Tiefbau) und die Leiterin des Steueramts. Schliesslich wurde ein Gespräch mit dem Finanzverwalter und dem Beauftragten für Wirtschaftsfragen geführt.
- Gemeinde Littau: Interviewpartner waren die 5 Gemeinderäte, der Gemeindeschreiber, die Leiter der Einwohnerkontrolle, des Tiefbaus und des Steueramts und der Personalverantwortliche. Zudem wurde ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter Finanzen geführt.
- Kantonale und weitere Experten: Gesprächspartner auf Seiten des Kantons waren die Vorsteherin des Amtes für Gemeinden, der Finanzverwalter und der Vorsteher des Amtes für Statistik. Zudem wurden Gespräche geführt mit einem Redaktor der Neuen Luzerner Zeitung, dem Präsidenten des Kantonalen Gewerbeverbandes, dem Direktor von Luzern Tourismus und dem Direktor der Verkehrsbetriebe Luzern.

Für Detailfragen wurden weitere Gespräche mit Bereichsleitern der einzelnen Dienststellen geführt.

Schliesslich erhielten alle Fraktionspräsidentinnen und –präsidenten der im Grossen Stadtrat von Luzern resp. Einwohnerrat von Littau vertrete-

¹ Der Masterplan ist bislang vom Stadtrat nicht offiziell zur Kenntnis genommen und dementsprechend auch noch nicht für verbindlich erklärt worden.

nen Parteien einen schriftlichen Fragebogen zugesandt. Alle Angeschriebenen haben geantwortet.

3 **Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Organisation und das Personal**

3.1 **Einleitung**

In diesem Kapitel wird dargestellt, welche Auswirkungen ein Gemeindezusammenschluss auf die Verwaltung der fusionierten Gemeinde hätte. Dabei interessieren insbesondere die Auswirkungen auf die Qualität des Dienstleistungsangebotes, das Personal, den Verwaltungsstandort und den Sachaufwand.¹

Da die Stadtverwaltung Luzern mit 1'567.4 Stellen (inkl. Heime und Alterssiedlungen) um ein Vielfaches grösser ist als diejenige der Gemeinde Littau mit 227.0 Stellen (inkl. Alterszentrum) und Luzern eine Vielzahl an Zentrumsaufgaben mit einem entsprechend grösseren Aufgabenportfolio wahrnimmt, stellt sich rational gesehen die Frage, wie die Gemeindeverwaltung von Littau in diejenige von Luzern integriert werden kann, ohne dass das Dienstleistungsangebot abgebaut werden muss und gleichwohl Synergieeffekte genutzt werden können.² Die Analyse der Fusionsauswirkungen bezogen auf die Verwaltung soll ausgehend von dieser Leitfrage vorgenommen werden.

Eine detaillierte Prognose für die gesamte Verwaltung wäre nur nach einer aufwändigen Analyse aller Dienststellen möglich. Aus diesem Grund wurde zusammen mit den Auftraggebern eine Fokussierung auf drei Dienststellen vorgenommen:

- Die Bevölkerungsdienste sind ein klassisches *Front-Office*-Amt, d. h. der direkte Bürgerinnen- und Bürgerkontakt nimmt eine wichtige Rolle ein.
- Das Steueramt nimmt einerseits *Front-Office*-Aufgaben wahr, wenn die Bürgerinnen und Bürger beispielsweise Fragen zur Steuererklärung haben, andererseits ist der *Back-Office*-Bereich für die eigentliche Steuerveranlagung sehr bedeutend.

¹ Alle Angaben zum Personalbestand und zur Organisation beziehen sich auf den Stand vom 1. November 2003. Bei den Stellen wird der Soll-Stellenbestand verwendet, ausser explizit angegeben.

² Im Fachgebrauch wird von einer Eingemeindung gesprochen, wenn die Grössenunterschiede zwischen den beiden Partnern beträchtlich sind (vgl. Steiner 2002: 116).

- Der Tiefbau erfüllt eine Vielzahl Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger. Dabei handelt es sich um eine sehr grosse Dienststelle, welche die Leistungen hauptsächlich dezentral vor Ort erbringt.

Im Sinn einer Grobeinschätzung werden auch Bewertungen für weitere Verwaltungsbereiche gewagt, welche mögliche Fusionsauswirkungen aufzeigen. Das Kapitel schliesst mit einer umfangreichen Gesamtwürdigung.

3.2 Detailanalyse der Bevölkerungsdienste

Tabelle 1 zeigt die Bevölkerungsdienste von Luzern und Littau im Kurzüberblick. Sie werden nachfolgend detailliert vorgestellt.

<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
9.0 Stellen Regionales Zivilstandsamt 2.0 Stellen Wahlen und Abstimmungen 10.2 Stellen Einwohnerdienste	3.1 Stellen Einwohnerkontrolle 0 Stelle Zivilstandsamt (da per 1.1.04 mit Luzern fusioniert)
<hr/> Total: 21.2 Stellen	<hr/> Total: 3.1 Stellen
Aufwand 2004: 3.04 Mio. Fr.	Aufwand 2004: 0.24 Mio. Fr. Lohnkosten (Sachaufwand wird in Littau für einzelne Dienststelle nicht erhoben)
Standort: Obergrundstrasse 1	Standort: Grubenstrasse 16
Öffnungszeiten: Einwohnerdienste: 8.00-17.00 Uhr durchgehend, Do bis 18.30 Uhr Zivilstandsamt: 8.00-12.00 Uhr und 13.30-17.00, Do bis 18.30 Uhr	Öffnungszeiten: 8.00-11.45 Uhr und 13.45-17.00 Uhr (Termine können auch ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten vereinbart werden)
Besonderheit: Zivilstandsamt per 1.1.2004 bereits mit Littau fusioniert.	

Tabelle 1: Bevölkerungsdienste von Luzern und Littau im Überblick

3.2.1 Ausgangslage in Luzern

Die Dienstabteilung Bevölkerungsdienste der Stadt Luzern besteht aus den drei Bereichen Zivilstandsamt und Bürgerrechtswesen, Wahlen und Abstimmungen sowie Einwohnerdienste. Die Abteilungsleiterin ist der Vorsteherin der Sicherheitsdirektion unterstellt.

Der Bereich Zivilstandsamt und Bürgerrechtswesen ist mit 6.0 Stellen dotiert. Nach der Fusion der Bürgergemeinde und der Einwohnergemeinde am 1. September 2000 war der Bereich um 1 Stelle aufgestockt worden. Die von der Bürgergemeinde übernommene Person ist für Einbürgerungen (Abklärungen und Vorbereitungen zuhanden der Bürgerrechtskommission) zuständig. Weitere Aufgaben des Zivilstandsamtes sind die Einzelregisterführung, das Nachtragen des Familienregisters, Eheschliessungen und Aufsichtsaufgaben. Per 1. Januar 2004 wird in der gesamten Schweiz die zentrale Datenbank Infostar eingeführt. Innerhalb von 5 Jahren muss das Familienregister in dieser Datenbank erfasst sein. Da das Zivilstandsamt Luzern das grösste des Kantons ist, darf dieses Ehepapiere ausländischer Staatsangehöriger selbstständig prüfen. Die Landgemeinden müssen diese dem Kanton zur Überprüfung einreichen.

Ab 1. Januar 2004 wird das Zivilstandsamt Luzern regionalisiert, d. h. es übernimmt neu auch die Aufgaben für die Gemeinden Meggen, Schwarzenberg, Malters und Littau.³ Dadurch vergrössert sich das Einzugsbiet von den bisherigen rund 57'000 Einwohnern um weitere 30'000 Einwohner. In diesem Bereich wird also die Fusion zwischen Luzern und Littau bereits vorweggenommen. Der Gemeindevertrag „Regionales Zivilstandsamt Luzern“ sieht vor, dass aufgrund einer Vollkostenrechnung die Standortgemeinde Luzern den jeweiligen Gemeinden einen Kostenbeitrag verrechnet. Littau wird für die kommenden 5 Jahre 8.50 Fr. pro Einwohner bezahlen. Das Zivilstandsamt Littau war mit 2.0 Stellen dotiert, Malters mit 0.6, Schwarzenberg mit 0.1 und Meggen mit 0.34. Von den 3.04 Stellen werden 3.0 übernommen. Dadurch besteht der Stellenetat des Regionalen Zivilstandsamtes ab 1. Januar 2004 aus 9.0 Stellen. Als Ziel wird angestrebt, dass nach rund 5 Jahren wieder auf die ursprünglichen 6.0 Stellen zurückgekehrt werden kann. Die zusätzlichen Kapazitäten werden vorläufig gebraucht, um die Daten in Infostar zu erfassen. Die Neustrukturierung des Zivilstandsamtes wurde zum Anlass genommen, die Büroräumlichkeiten umzubauen und eine eigentliche Kundenzone analog zu den Einwohnerdiensten einzurichten.

³ Die Zivilstandsämter des Kantons Luzern werden aufgrund einer Bundesvorgabe per 1. Januar 2004 von 107 auf 11 reduziert.

Auch nach der Regionalisierung des Zivilstandsamtes besteht nach wie vor ein Trauzimmer in Littau. – Das Zivilstandsamt ist von 8.00 bis 12.00 und von 13.30 bis 17.00, Donnerstag bis 18.30 Uhr geöffnet.

Der Bereich Wahlen und Abstimmungen ist mit 2.0 Stellen besetzt. Zu den Aufgaben gehören das Organisieren von Sachabstimmungen und Wahlen, das Aktualisieren des Stimmregisters, das Drucken der Stimmrechtsausweise, die Organisation der Abstimmungsbroschüre bei kommunalen Vorlagen sowie die Prüfung von Unterschriften bei Initiativen und Referenden. Zudem erstellt die Abteilung auch Auswertungen der Wahlen. Bis Mitte der 1990er Jahre beschäftigte diese Abteilung 6 Stellen. Dank Optimierung der Abläufe und des Einsatzes technischer Hilfsmittel konnten 4 Stellen abgebaut werden.

Bei den Einwohnerdiensten sind 10.2 Stellen besetzt (11 Personen). Zu den Hauptaufgaben gehören die Einwohnerregisterführung inkl. Mutationen, Bescheinigungen, Pässe und Identitätskarten, das Erstellen von Statistiken, Adressabklärungen und –auskünfte sowie die Mitwirkung bei Zählungen (Leerwohnungszählung, Volkszählung, Viehzählung). Die Dienstleistungen werden seit 1997 in einer Kundenzone mit 5 diskret abgetrennten Schaltern erbracht. Als Software wird gegenwärtig eine IBM-Applikation verwendet. Es wird jedoch zur Zeit eine Vorstudie erstellt, um auf eine andere Applikation zu wechseln, wie beispielsweise NEST Abacus (analog zu Littau). Die Einwohnerdienste sind durchgehend von 8.00 bis 17.00 geöffnet, am Donnerstag sogar bis 18.30 Uhr.

Der Dienstbereich Bevölkerungsdienste nutzt 9 Büroräume am zentral gelegenen Standort Obergrundstrasse 1. Das Zivilstandsamt besteht ab der Fusion vom 1. Januar 2004 aus einem Grossraumbüro und 5 Einzelbüros, die Einwohnerdienste aus 1 Grossraumbüro und die Abteilung Wahlen und Abstimmungen aus 2 Büros.

Der Internetauftritt ist modern. Das Abwickeln von Geschäften über das Internet ist jedoch noch nicht möglich.

3.2.2 Ausgangslage in Littau

Bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinde Littau arbeiten 4 Personen, welche 3.1 Stellen besetzen. Der Leiter der Einwohnerkontrolle ist der Abteilung Gemeindegkanzlei unterstellt, welche wiederum dem Gemeindepräsidenten untersteht.

Die Tätigkeiten entsprechen denjenigen der Einwohnerdienste der Stadt Luzern. Seit dem Jahre 2000 verwendet Littau die in Gemeinden verbreit-

tete Standardsoftware NEST Abacus für die Verwaltung der Einwohnerdaten.

Die Büroräumlichkeiten der Einwohnerkontrolle an der Grubenstrasse 16 sind mit 20 m² sehr eng und es besteht auch keine diskrete Kundenzone. Die Situation wird sich aber durch den Bezug eines neuen Verwaltungsgebäudes im August 2004 verbessern: Es wird eine geräumige Kundenzone mit 5 Arbeitsplätzen geben (vgl. Ausführungen zum Verwaltungsstandort in Kapitel 3.6.2). Die Einwohnerkontrolle in Littau ist zu den üblichen Bürozeiten der Gemeindeverwaltung geöffnet (8.00-11.45 und 13.45-17.00 Uhr). Mittags- und Abendöffnungszeiten gibt es keine, jedoch wird bei Bedarf auch ein Termin nach Vereinbarung angeboten.

Da das Zivilstandsamt per 1. Januar 2004 nach Luzern zügelt, wird auf dieses nicht mehr näher eingegangen.

Auswertungen nach Wahlen und Abstimmungen werden in Littau von der Einwohnerkontrolle ebenfalls erstellt, sie beschränken sich jedoch auf Grundauswertungen.

Unberührt vom Umzug des Zivilstandsamtes bleiben die Einbürgerungen. Diese werden durch den Einwohnerrat auf Antrag der aus Einwohnerräten zusammengesetzten Bürgerrechtskommission vorgenommen. Da der Einwohnerrat nur 45 Gesuche pro Jahr behandeln will, beträgt die aktuelle Wartezeit für eine Einbürgerung 6 ½ Jahre.

3.2.3 Chancen und Risiken einer Fusion

Eine Gemeindefusion hätte in der neuen Verwaltung lediglich Auswirkungen auf die Einwohnerdienste und den Bereich Wahlen und Abstimmungen, da das Zivilstandsamt bereits ab 1. Januar 2004 fusionieren wird. Zudem würden die Einbürgerungen neu nur noch durch eine Gemeinde vorgenommen.

Die Qualität des Dienstleistungsangebotes bei den Einwohnerdiensten würde wohl nur unwesentlich ändern, da die angebotenen Leistungen in den Luzerner Gemeinden aufgrund gesetzlicher Vorgaben mehrheitlich identisch sind. Als möglichen Vorteil könnte man die verlängerten Öffnungszeiten über den Mittag und am Abend sehen. Zudem arbeitet bei der Luzerner Dienstabteilung Bevölkerungsdienste auch juristisch geschultes Personal, das komplexe Fälle selbstständig lösen kann, ohne die Hilfe des Kantons in Anspruch nehmen zu müssen. Im Bereich Wahlen und Abstimmungen wäre der Vorteil, dass nach Wahlen und Abstimmungen detaillierte Auswertungen erstellt werden könnten.

Nach einer Gemeindefusion wäre zu vermuten, dass die Bearbeitungsgeschwindigkeit der Einbürgerungsgesuche für Personen aus dem ehemaligen Littau zunehmen wird. Zur Zeit wartet ein Kandidat in Luzern 3 Jahre auf eine Einbürgerung und nicht 6 ½ wie in Littau.

Die Einwohnerdienste sind eine Abteilung mit regem Publikumsverkehr. Für Personen mit eingeschränkter Mobilität könnte der weitere Weg von Littau nach Luzern zur Einwohnerkontrolle Probleme bereiten. Aus diesem Grund wäre zu prüfen, ob Basisleistungen der Einwohnerdienste weiterhin in einer Kundenzone im neu erstellten Littauer Verwaltungsgebäude mit ca. 2 Angestellten erbracht werden könnten. Dank IT-Einsatz resp. dem Luzerner Netzwerk LUnet wäre dies relativ problemlos möglich. Es gilt aber zu bedenken, dass auch einige Luzerner Quartiere bereits heute eine weite Distanz zur Verwaltung haben.

Für das Personal von Littau bestehen bei einem kompletten Umzug nach Luzern zur Zeit keine genügenden Büroräumlichkeiten. Nach der Erfassung der Daten des Zivilstandsamtes in die schweizerische Datenbank Infostar ist ein Personalabbau von 3 Stellen geplant. Ab diesem Zeitpunkt (ca. 2009) würden genügend Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. Vorher müsste für die 4 Littauer Mitarbeitenden der Einwohnerdienste eine provisorische Lösung gesucht werden.

Durch eine Gemeindefusion sind mittelfristig Einsparungen beim Personalaufwand realisierbar. Eine mögliche Berechnungsgrundlage für den Personalbedarf könnte die Bevölkerungszahl sein. Würde die Struktur bei den Luzerner Einwohnerdiensten beibehalten, dann wären für die Betreuung der Littauer Bevölkerung ca. 2.8 Stellen notwendig, d. h. ca. ½ Stelle könnte abgebaut werden. Dank der Regionalisierung der Zivilstandsämter wird es ab 2009 voraussichtlich möglich sein, 3 Stellen abzubauen, für Littau berechnet entspricht dies ca. 1.5 Stellen. Der Bereich Wahlen und Abstimmungen bleibt unverändert.

Sachaufwandreduktionen sind bei einer Fusion der Bevölkerungsdienste nicht in grossem Umfang zu erwarten. Es ergeben sich allgemeine Synergieeffekte: Der Einkauf von Mobiliem, Hard- und Software sowie Büromaterial kann optimiert werden. Bei einer Reduktion des Personalbestandes lassen sich zudem Kosten bei der Büroeinrichtung oder auch (kalkulatorische) Raumkosten sparen.

Die nachfolgende Tabelle 2 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
---------------	---------------------

Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Littauer profitieren von längeren Öffnungszeiten. • Komplexere Fälle können vor Ort ohne Einbezug des Kantons behandelt werden. • Zivilstandsamt bereits ab 1.1.2004 fusioniert. Alle Leistungen bei vollständiger Fusion am selben Ort aus einer Hand. • Einbürgerungsgesuche der Littauer Bevölkerung würden rascher behandelt.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Standort bei den zentral gelegenen Bevölkerungsdiensten in Luzern. • Vorübergehende Büroknappheit bis 2009. • Kundenzone im neuen Verwaltungsgebäude in Littau als erste Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von ca. 2 Stellen ist möglich (von anhin 24.3) (1 ½ Zivilstandsamt, ½ Einwohnerkontrolle).
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Wie bei anderen Dienststellen, wo keine besonderen Geräte oder spezifische Infrastruktur genutzt werden müssen, ist nicht mit grossen Sachaufwandsreduktionen zu rechnen. Denkbar sind vor allem: Geringere kalkulatorische Raumkosten und geringere Mobiliarkosten (bei Personalreduktion); zudem bessere Einkaufskonditionen bei Mobiliar, IT und Büromaterial.

Tabelle 2: Fusionsauswirkungen bei den Bevölkerungsdiensten

3.3 Detailanalyse des Steueramtes

Tabelle 3 stellt die Steuerämter von Luzern und Littau im Kurzüberblick dar. Sie werden nachfolgend detailliert vorgestellt.

<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
50.0 Stellen	11.6 Stellen Steueramt 4 Stellen Inkasso (eigener Bereich) <hr/> Total: 15.6 Stellen
Aufwand 2004: 8.06 Mio. Fr.	Aufwand 2004: 1.21 Mio. Fr. Lohnkosten (Sachaufwand wird in Littau für einzelne Dienststelle nicht erhoben)
40'000 Dossiers	8'600 Dossiers
Standort: Stadthaus	Standort: Ruopigenstrasse 18
Öffnungszeiten: 8.00-17.00 Uhr durchgehend, Do bis 18.30 Uhr	Öffnungszeiten: 7.45-11.45 Uhr und 13.45-17.00 Uhr (Termine können auch ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten vereinbart wer- den)
Besonderheit: Vollscanning aller Steuererklärungen, Regelwerk wird bei Steuererklärungen angewandt	

Tabelle 3: Steuerämter von Luzern und Littau im Überblick

3.3.1 Ausgangslage in Luzern

Das Steueramt der Stadt Luzern beschäftigt 62 Mitarbeitende. Nach Stellenplan sind dies 50.0 Stellen. Die Abteilungsleiterin ist dem Finanzdirektor der Stadt unterstellt. Es können vier Hauptaufgaben unterschieden werden:

- Steuerregisterführung der natürlichen Personen
- Veranlagung der natürlichen Personen inkl. der Selbstständigerwerbenden

- Rechnungsstellung für kommunale und kantonale Steuern
- Inkasso (u. a. Abrechnungen, Betreibungen, Steuererlasse)

Die Aufgaben entsprechen denjenigen in anderen Luzerner Gemeinden, da diese durch das kantonale Gesetz vorgegeben sind. Eine Besonderheit in der Stadt Luzern ist insbesondere die Veranlagung der selbstständigerwerbenden Personen. Diese Aufgabe wird in anderen Luzerner Gemeinden durch den Kanton erbracht. Als Gegenleistung entschädigt der Kanton die Stadt für diese Aufgabenerfüllung. Luzern hat auch eine eigene Steuerkommission, die Einspracheentscheide fällen darf. Zudem erhebt Luzern im Gegensatz zu den meisten anderen Luzerner Gemeinden (so auch Littau) eine Billetsteuer.

Die Abteilung wird im Sinne einer Prozessorganisation geführt. Die Auftragserfüllung erfolgt durch vier vordefinierte Kernprozesse (Veranlagung, Meldungen, Kundenbetreuung und Fakturierung/Debitoren) und unterstützende Prozesse wie Stammdatenverwaltung, juristische Beratung usw.

Vier Teams erfüllen die Aufgaben und bearbeiten die rund 40'000 Steuere dossiers: Team Kundendienst (18 Personen), Team Veranlagung 1 (17 Personen), Team Veranlagung 2 (16 Personen) und Team Inkasso (9 Personen). Zusammen mit der Leiterin des Steueramts und der Sekretärin ergibt dies 62 Mitarbeitende.

Eine grosse Besonderheit des Luzerner Steueramtes ist die automatisierte Veranlagung, welche gleichzeitig mit dem Wechsel auf die Gegenwartsbesteuerung im Jahre 2002 umgesetzt wurde. Luzern nimmt hier eine Pionierrolle ein und ist dafür im Jahre 2003 mit einem nationalen Preis ausgezeichnet worden. Bereits jede fünfte Veranlagung läuft vollautomatisiert nach einem Regelsystem ohne menschliche Kontrolle ab. Alle Steuererklärungen werden zusammen mit den Belegen digital erfasst (Vollscanning) und von den Steuerveranlagern auf dem Bildschirm bearbeitet. Im Veranlagungsbereich ist NEST Abacus der Firma KMS in Kriens die Basissoftware.

Für die Betreuung der Steuerpflichtigen besteht in der Stadt Luzern im Stadthaus (Erdgeschoss) eine eigene Kundenzone mit Diskretschaltern, welche durchgehend von 8.00 bis 17.00 und am Donnerstag bis 18.30 Uhr geöffnet ist. Die 35 Büros sind im Erdgeschoss und im 1. Stock.

3.3.2 Ausgangslage in Littau

Im Steueramt (ohne Inkasso) der Gemeinde Littau arbeiten 12 Personen (11.6 Stellen). Nebst dem Amtsvorsteher sind dies 4 Einschätzer (inkl. Teamleiter) sowie 7 administrative Angestellte. Die administrativen Arbeiten teilen sich folgendermassen auf: 2 Stellen sind für die Liegenschaftssteuer und die Registerführung zuständig, 2.6 Stellen bilden das „Team Formular“ mit dem Steuererklärungsversand, dem Mahnwesen, dem Versand des Wertschriftenverzeichnisses an den Kanton zur Weiterverarbeitung sowie der Belegablage, 1 Stelle ist für den Massendruck und Erfassungs- bzw. Kontrollarbeiten zuständig sowie 1 Stelle für den Fachkommissionsaktenverkehr, das Meldewesen betreffend AHV-Veranlagungen und Militärpflichtersatz und die Prämienverbilligungsanträge.

Das Steueramt ist aktuell dem Gemeindepräsidium unterstellt. Dies ist jedoch vorübergehend und hat mit der personellen Konstellation der Gemeindeexekutive zu tun.

Das Inkasso ist als eigener Bereich organisiert und beschäftigt 4 Stellen. Der Bereichsleiter ist dem Abteilungsleiter Finanzen unterstellt, welcher dem Gemeindepräsidium untergeordnet ist.

Der Personalbestand war im Sommer 2000 um 4 Stellen wegen der Umstellung auf die Gegenwartsbesteuerung erhöht worden. Davon wurden bereits wieder 0.4 Stellen abgebaut.

Jährlich werden 8'600 Steuererklärungen verarbeitet. 1'400 weitere veranlagen der Kanton (Juristische Personen und Selbstständigerwerbende mit einem Umsatz höher als 50'000 Fr.) oder andere Luzerner Gemeinden (Ausscheidungen).

Das Steueramt belegt 9 Büroräume und ein Archiv im alten Gemeindehaus an der Ruopigenstrasse 18. Es gibt zwar einen Kundenshalter, der jedoch keine diskreten Gespräche ermöglicht. Der aktuelle Standort entspricht nicht mehr den Anforderungen an moderne Räumlichkeiten. Ab August 2004 wird sich die Situation jedoch ändern, wenn das neue Gemeindehaus bezogen werden kann. Das Steueramt wird ein Grossraumbüro belegen. Zudem wird im Kundenbereich des neuen Verwaltungsgebäudes eine Person einfachere Fragen direkt beantworten können.

Seit 1. Januar 2002 setzt das Steueramt Littau die Standardsoftware NEST Abacus ein. Dadurch ist die Kompatibilität mit der Stadt Luzern gegeben. Seit 1. Januar 2003 können auch die Barcodes elektronisch

ausgefüllter Steuererklärungen erfasst werden (Scanning). Es machen jedoch erst 25% der Steuerpflichtigen von dieser Möglichkeit Gebrauch, was mit der Sozialstruktur der Gemeinde zusammenhängen mag. Ab 2005 ist geplant, dass ein Regelwerk eingeführt wird (analog der Stadt Luzern), d. h. dass nur noch Steuererklärungen mit grösseren Abweichungen individuell bearbeitet werden, die anderen veranlagt der Computer. Eine automatisierte digitale Erfassung und Bearbeitung aller Steuererklärungen ist jedoch noch nicht geplant.

Im Unterschied zur Stadt Luzern werden die Selbstständigerwerbenden mit einem Umsatz höher als 50'000 Fr. durch den Kanton veranlagt. Einsprachen werden durch die kantonale Staatssteuerkommission entschieden.

Die Schalteröffnungszeiten sind von 7.45 bis 11.45 Uhr und von 13.45 bis 17.00 Uhr. Es ist möglich, Termine auch ausserhalb dieser Öffnungszeiten zu vereinbaren. Die Amtsleitung legt grossen Wert auf Kundenorientierung, da hier in den vergangenen Jahren Defizite lagen. Weil nicht immer genügend Fachleute eingestellt worden waren und es personelle Unterdotierungen gab, kam es verschiedentlich zu Reklamationen.

3.3.3 Chancen und Risiken einer Fusion

Die vollautomatisierte Verarbeitung der Steuererklärungen in der Stadt Luzern erlaubt eine relativ problemlose Integration der Littauer Steuerpflichtigen, da das System über ausreichende Kapazitäten verfügt. Bereits heute erbringt die Stadt Leistungen für die Gemeinde Ebikon (Vollscanning). Als Richtgrösse für den Personalbedarf arbeitet das Steueramt mit Erfahrungswerten: Ein Einschätzer kann rund 3'500 Steuererklärungen pro Jahr verarbeiten, bei der Aktenverwaltung wird eine Person pro 10'000 Steuererklärungen benötigt. Beim Kundendienst kann eine Person ca. 4'500 Steuerpflichtige betreuen und beim Inkasso eine Person 4'700 Steuerpflichtige. Da keine wesentlichen Änderungen der Führungsstrukturen notwendig wären (d. h. keine weiteren Führungskräfte), benötigt man folglich für die zusätzliche Betreuung der Littauer Bevölkerung ca. 8-9 Stellen. Es könnten also ca. 7 Stellen abgebaut werden. Zudem profitiert auch der Kanton von der Fusion, denn die für Littau erbrachten Leistungen würden dann wegfallen (u. a. Veranlagung der Selbstständigerwerbenden, Steuerrekurse).

Das Steueramt der Stadt Luzern zeichnet sich durch ein hohes fachliches Know-how aus. So verfügen verschiedene Mitarbeitende über eine akademische oder höhere Fachausbildung, was es ermöglicht, auch komplexe Fälle eigenständig zu bearbeiten – wobei auch in Littau alle

Einschätzer über die erforderliche höhere Fachausbildung verfügen. Die Littauer Selbstständigerwerbende hätten ihre Ansprechperson nach einer Fusion direkt in der kommunalen Verwaltung.

Durch die Digitalisierung der Steuerveranlagung sind in Luzern Büroräumlichkeiten frei geworden, welche bislang für die Aktenablage benötigt wurden. In diesen Räumen könnte das zusätzliche Littauer Personal voraussichtlich aufgenommen werden.

Es ist denkbar, dass zwei Mitarbeiter in einer Kundenzone in Littau die dortige Bevölkerung in Steuerangelegenheiten betreuen würden. Durch die LUnet-Vernetzung wäre dies realisierbar.

Beim Sachaufwand ergeben sich Synergienutzungsmöglichkeiten durch die bessere Auslastung der IT-Lösung für die digitale Verarbeitung der Steuerdossiers. Das System ist noch nicht an seine Kapazitätsgrenzen gelangt und kann die Littauer Steuererklärungen ebenfalls bearbeiten. Es ist also mit keinen Sprungfixkosten zu rechnen, sondern nur mit einem Anstieg, der im Verhältnis zu den zusätzlichen Steuererklärungen steht. Zudem lassen sich Reduktionen beim Sachaufwand realisieren, falls mittelfristig Personal abgebaut wird (durch die tieferen Raum- und Mobiliarkosten).

Die nachfolgende Tabelle 4 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Littauer profitieren von längeren Öffnungszeiten. • Steueramt ist neu Kontaktstelle für alle natürlichen Personen (auch Selbstständigerwerbende). • Vollautomatische Bearbeitung erhöht Bearbeitungsgeschwindigkeit. • Steuerrekurse werden vor Ort entschieden. • Juristisch geschultes Personal kann anspruchsvolle Probleme lösen.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Standort in Luzern. • Ausreichend Bürokapazitäten vorhanden. • Kundenzone im neuen Verwaltungsgebäude in Littau macht Sinn.
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von ca. 7 Stellen ist möglich (von anhin 65.6).
Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Es ist mit keinen Sprungfixkosten zu rechnen, da die Infrastruktur für vollautomatisches Scanning vorhanden ist und über ausreichend Kapazitäten verfügt. Das Scanning der Dossiers wird zwar Zusatzkosten verursachen, aber durch die Reduktion des Personalaufwands mehr als wettgemacht. • Es ergeben sich weitere Synergieeffekte, falls Personal abgebaut wird (insbesondere Raumkosten und Mobiliar).

Tabelle 4: Fusionsauswirkungen beim Steueramt

3.4 Detailanalyse des Tiefbauamtes

Tabelle 5 stellt die Tiefbauämter von Luzern und Littau im Kurzüberblick dar. Auf diese wird nachfolgend detailliert eingegangen.

<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
1 Stelle Leitung 169 Stellen Strasseninspektorat 50 Stellen Stadtgärtnerei 12 Stellen Verkehrsplanung und Bau 5 Stellen Stadtentwässerung 18 Stellen Friedhofsverwaltung 13 Stellen Administration und Finanzen <hr/> Total: 268 Stellen Aufwand 2004: 52 Mio. Fr. Standorte: Büros: Industriestrasse 6 Werkhof: Reusseggstrasse 10 (Ibach) 9 Stützpunkte	2 Stellen Tiefbau (Büros) 20.85 Stellen Werkhof <hr/> Total: 22.85 Stellen Pro memoria: 3 Stellen Wasserversorgung (In Luzern durch ewl Holding erbracht) Aufwand 2004: 2.31 Mio. Fr. Lohnkosten. (Sachaufwand wird in Littau für einzelne Dienststelle nicht erhoben) Standorte: Büros: Ruopigenstrasse 6 Werkhof: Grossmatte 2

Tabelle 5: Tiefbauämter von Luzern und Littau im Überblick

3.4.1 Ausgangslage in Luzern

Das Tiefbauamt der Stadt Luzern ist nebst den Schulen und der Stadtpolizei mit 268 Stellen die grösste Dienststelle der Stadtverwaltung. Das Amt gehört zur Baudirektion, wird vom Stadtingenieur geführt und ist dem Baudirektor unterstellt. Organisatorisch ist die Dienststelle in 6 Bereiche unterteilt:

- Strasseninspektorat (169 Stellen): Das Strasseninspektorat ist verantwortlich für die Reinigung der ca. 140 km öffentlichen und 60 km privaten Strassen, der verschiedenen Wege und der öffentlichen Plätze, für die Beseitigung des Kehrichts, die Sammlung zur Wiederverwertung von Altstoffen sowie die Grünabfuhr. Im Winter ist das Strasseninspektorat für die Schneeräumung der Strassen zuständig. In Zusammenarbeit mit der Stadtentwässerung werden zudem die Abwasseranlagen gereinigt (Unterhalt Stadtentwässerung). Kleinere bauli-

che Arbeiten, der Unterhalt und der Betrieb der Fussball- und Leichtathletikanlagen sowie die Regulierung der Reusswehr und der bauliche Unterhalt der Holzbrücken gehören schliesslich ebenfalls zum Tätigkeitsgebiet des Strasseninspektorats. – Die Oberflächenreinigung in der Altstadt erfolgt täglich, in den Quartieren zweimal wöchentlich. Die Arbeitsteams werden in linkes und rechtes Reussufer unterteilt. Im Gegensatz zu Littau werden seit 1996 auch die Kantonsstrassen baulich unterhalten.

- **Stadtgärtnerei (50 Stellen):** Die Stadtgärtnerei pflegt die 40 öffentlichen Kinderspielplätze, 65'000 Bäume in Grünanlagen, 3'500 Allee-bäume und rund 1.1 Mio. m² Rasen, Wiesen, Hecken und Blumenratten.
- **Verkehrsplanung und Bau (12 Stellen):** Die Mitarbeitenden dieses Bereichs sind für die Planung und Projektierung resp. Projektleitung und den Betrieb von kantonalen und kommunalen Bauten und Anlagen sämtlicher Verkehrsarten zuständig. Rund die Hälfte aller Vorhaben (kleinere und mittlere) werden selber gezeichnet, die anderen fremd vergeben. Die Erarbeitung von Lösungen für öffentliche und private Verkehrsprojekte sowie der Ausbau und die Erneuerung von Verkehrswegen gehören ebenfalls in den Verantwortungsbereich der Verkehrsplanung. Schliesslich ist diese für die Erneuerung von Kunstbauten (Brücken, Stützmauern) sowie die Planung von Lärmschutzmassnahmen verantwortlich.
- **Stadtentwässerung (5 Stellen):** Die Planung, der Bau und die Überwachung der 100 km privaten und 160 km öffentlichen Abwasserkanalisationen gehört zu den Hauptaufgaben der Abteilung Stadtentwässerung. Zudem sind die Mitarbeitenden auch für die Sauberhaltung des Vierwaldstättersees, der Reuss und der rund 40 Bäche im Stadtgebiet zuständig. – Das Frischwasser wird durch die ewl Holding (energie wasser luzern) geliefert. Die Abwasserreinigung erfolgt durch die ARA Buchholz in Emmenbrücke, einen Zweckverband, dem verschiedene Gemeinden angeschlossen sind.
- **Friedhofsverwaltung (18 Stellen):** Die Friedhofsverwaltung betreut den Friedhof Friedental, den jüdischen Friedhof und einen kleineren Friedhof bei der Hofkirche. Dies schliesst den Unterhalt der Gräber und Anlagen ein, aber auch Beerdigungen und das Erledigen der administrativen Formalitäten für die Angehörigen. Der Bereich wird ab 1. Januar 2004 Teil der Stadtgärtnerei.

- Administration und Finanzen (13 Stellen): Die Mitarbeitenden dieses Bereichs sind für die Personaladministration, das Rapport- und Verrechnungswesen sowie die Finanz- und Betriebsbuchhaltung mit einem Bruttoumsatz von rund 52 Mio. Fr. und rund 7 Mio. Fr. Investitionsrechnung verantwortlich. Zudem ist die Abteilung auch für die Materialbewirtschaftung und die Verwaltung des Magazinbetriebs im Werkhof Ibach zuständig.

Gesamthaft arbeiten knapp 300 Personen für die Dienststelle. Nebst dem Stadtrat und dem Grossen Stadtrat beschäftigen sich auch die Verkehrskommission (beratend, ohne Stimmrecht) und die Baukommission mit Geschäften des Tiefbauamtes. Die Baukommission beantragt Geschäfte über 500'000 Fr. zuhanden des Parlaments. Projekte bis 100'000 Fr. können ohne Rücksprache mit dem Stadtrat durch die Dienststelle in Eigenkompetenz entschieden werden.

Das Tiefbauamt und die Dienststelle „Heime und Alterssiedlungen“ werden als einzige der Bereiche der Stadtverwaltung mit einem Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Das Strasseninspektorat war bereits vor 5 Jahren als Pilot ausgewählt worden, da dort ein klarer Leistungsauftrag besteht.

Bei einem jährlichen Aufwand von 52 Mio. Fr. entfällt rund die Hälfte auf das Personal. Seit Einführung des Globalbudgets im Jahre 2002 sind die Kosten tendenziell rückläufig. Dank Globalbudget können Leistungen in einem Bereich innerhalb eines vorgegebenen Rahmens auf- und in einem anderen abgebaut werden.

Der Hauptstandort des Tiefbauamtes ist an der Industriestrasse 6 in einem gemieteten Stockwerk des ewl Holding Gebäudes. Geöffnet sind die Büros von 8.00 bis 12.00 und von 13.30 bis 17.00 Uhr. Auf einer Bürofläche von 1'400 m² arbeiten rund 40 Mitarbeitende. Es besteht Platz für ca. 5 weitere Arbeitsplätze.

Die grosse Mehrzahl des Personals arbeitet an dezentralen Standorten:

- Ein wichtiger Standort des Tiefbauamtes ist der Werkhof Ibach. Dieser wurde vor 5 Jahren im Norden der Stadt Luzern an der Grenze zu Ebikon, Littau und Emmen gebaut. Insbesondere der Autobetrieb, die Werkstätten, der Unterhalt Stadtentwässerung und das Magazin als Teilbereiche des Strasseninspektorats sind dort untergebracht.
- Ein weiteres infrastrukturelles Standbein des Tiefbauamtes sind die dezentralen Stützpunkte der 8 Bezirke, welche für den betrieblichen

Unterhalt gebildet wurden, und der Stützpunkt der Aussensportanlagen.

- Schliesslich sind auch die Stadtgärtnerei und die Friedhofsverwaltung dezentral.

3.4.2 Ausgangslage in Littau

Die Aufgaben des Tiefbauamtes der Stadt Luzern sind in Littau nicht in einem einzigen Amt zusammengefasst. Einen Teil der Aufgaben nimmt der Bereich Tiefbau wahr. Der Tiefbau ist Teil des Bauamtes, welches wiederum dem Sozial- und Bauvorsteher unterstellt ist. Weitere Aufgaben werden durch den Werkdienst und den Bereich Wasserversorgung wahrgenommen, welche zur Direktion des Gemeindeammanns gehören. Diese ungewöhnliche Aufteilung liegt an der schwierigen Personalkonstellation in der Gemeindeexekutive, welche vor rund einem Jahr zu einer Neugliederung der Gemeindeaufgaben geführt hatte.

Im Bereich Tiefbau arbeiten 2 Mitarbeitende zu je 100%. Zudem erledigt der Sekretär des Bauamts gewisse Aufgaben für den Tiefbau. Die personelle Besetzung kann im Vergleich zu anderen Gemeinden in dieser Grössenordnung als eher gering bezeichnet werden. Das Bauamt ist in der gemeindeeigenen Liegenschaft an der Ruopigenstrasse 6 untergebracht. Dieses ist von 7.00 bis 12.00 und von 13.15 bis 17.00 Uhr geöffnet. Im August 2004 wird das Bauamt in das neue Verwaltungszentrum umziehen. Für den Tiefbau steht ein Grossraumbüro mit 3 Arbeitsplätzen und ein Einzelbüro für den Leiter zur Verfügung.

Ebenfalls dem Leiter Tiefbau unterstellt ist der Bereich Wasserversorgung mit 3 Stellen, obschon dieser Bereich dem Gemeindeammann angegliedert ist, was gelegentlich zu Koordinationsproblemen führt.

Eine Haupttätigkeit des Tiefbaus ist die Planung, welche alle Verkehrsrichtpläne umfasst. Zudem beteiligt sich der Bereich auch an der Regionalplanung. Eine zweite Haupttätigkeit ist die Planung und Begleitung des Baus von Verkehrsanlagen und Ver- und Entsorgungsanlagen sowie des baulichen Unterhalts von Gemeindestrassen. Im Gegensatz zur Stadt Luzern werden nur die Gemeindestrassen baulich unterhalten. Als Littauer Besonderheit kann aufgeführt werden, dass eine Fernheizung mit ca. 200 angeschlossenen Wohnungen und öffentlichen Gebäuden betreut wird (inkl. Rechnungsstellung und Verwaltung). Schliesslich werden die öffentlichen Gewässer gereinigt.

Im Unterschied zur Stadt Luzern erbringt die Gemeinde Littau die Wasserversorgung selbst. An acht Quellstandorten wird das Wasser gefasst. Interessant ist die Tatsache, dass die Quellstandorte in der Nähe derjenigen von Luzern liegen, die Aufgabe jedoch nicht der ewl Holding übertragen worden ist. Wie in Luzern ist hingegen die Gasversorgung und die Elektrizitätszufuhr in den Händen der ewl Holding. Das Abwasser wird wie dasjenige von Luzern in der ARA Buchholz gereinigt, welche dem Zweckverband „Gemeindeabwasserverband Luzern GALU“ gehört.

Ebenfalls nicht direkt zum Bereich Tiefbau gehört der Werkdienst: Dieser ist für den Unterhalt und die Sauberkeit der öffentlichen Anlagen, Wanderwege und Kommunalstrassen zuständig. Die Kantonsstrassen werden ebenfalls gereinigt. Zudem sind auch der Winterdienst, gewisse Forstarbeiten und das Bestattungswesen Aufgaben des Werkhofs. Das Kanalisationsnetz hat eine Länge von rund 50 km, die Wasserleitungen sind rund 65 km lang. Die Länge des betreuten Strassennetzes beträgt 50 km. Zum Werkdienst hinzugerechnet werden auch die 3 Bademeister des Schwimmbads.

Die Tätigkeiten des Werkhofs entsprechen in etwa denjenigen des Strasseninspektorats, der Stadtgärtnerei und der Friedhofsverwaltung. Der Werkdienst ist an der Grossmatte 2 gelegen und verfügt über eine bedarfsgerechte Infrastruktur und einen zweckmässigen Fuhrpark, wobei das gemietete Gebäude eher zu gross ist. Der Werkhof arbeitet in verschiedenen Bereichen mit Partnern zusammen: So sammelt ein privates Unternehmen den Abfall, die Gemeinde stellt aber 2 Personen zur Verfügung. Forstarbeiten werden auch vermehrt einem lokalen Unternehmer vergeben. Die Reinigung verstopfter Leitungen wird ebenfalls von einem Privaten vorgenommen.

Aktuell gibt es im Werkhof von Littau 20.85 Stellen. Die Aufteilung auf die einzelnen Arbeiten erfolgt flexibel. Ca. 5 Mitarbeitende sind für Gärtnerarbeiten zuständig, 2 für den Friedhof, 3 sind im Sommer Bademeister, 3 reinigen die Strassen, der Rest wird nach Bedarf eingesetzt.

3.4.3 Chancen und Risiken einer Fusion

Bislang bestehen im Bereich Tiefbau zwischen Luzern und Littau eher sporadische Kontakte. Eine Zusammenarbeit besteht beispielsweise beim Projekt Entwicklungsschwerpunkt (ESP) Luzern Nord.

Weil bislang erst relativ wenig kooperiert wird und der Tiefbau ein sehr breites Bündel an Dienstleistungen erbringt, hätte eine Gemeindefusion weitreichende Konsequenzen.

Die Büromitarbeitenden könnten in den Räumlichkeiten des Tiefbauamtes Luzern arbeiten, weil dort noch 5 weitere Arbeitsplätze vorhanden sind. Der Werkhof der Stadt Luzern ist ideal gelegen und könnte auch das Gebiet von Littau bedienen. Gleichwohl wäre es zweckmässig, wenn der bisherige Littauer Werkhof analog zu anderen Luzerner Bezirken re-dimensioniert als Depotstandort beibehalten werden könnte.

Für die Bürgerinnen und Bürger würde sich bezüglich der Dienstleistungsqualität nach einer Fusion nicht viel ändern. Die Strasseninspektorate erledigen bereits heute ungefähr die gleichen Arbeiten. Da die Leistungen vor Ort erbracht werden, spielt der Verwaltungsstandort für die Bürgerinnen und Bürger eine untergeordnete Rolle. Der Werkhof Ibach ist ideal gelegen, so dass er problemlos das Gebiet der Gemeinde Littau bedienen könnte. Die Stadtgärtnerei könnte die Leistungen auch für das Gebiet der Gemeinde Littau erbringen. Hier würden die Littauerinnen und Littauer von einer voraussichtlich höheren Spezialisierung profitieren. Wenig Änderungen sind beim Littauer Friedhof zu erwarten, der wohl durch die gleichen Personen wie bis anhin betreut würde.

Bei der Verkehrsplanung besteht der Vorteil darin, dass für einen grösseren, funktional zusammengehörenden Raum geplant werden könnte. Da das Tiefbauamt der Stadt Luzern über deutlich mehr personelle Ressourcen verfügt, wäre es möglich, dass auch mittelgrosse Projekte auf dem Littauer Gemeindegebiet in Zukunft ohne Zuzug externer Partner abgewickelt werden könnten. – Die Öffnungszeiten der Verwaltung sind vergleichbar.

Zu diskutieren wäre, wo der Standort des Tiefbauamtes nach einer Fusion liegen könnte. Das Tiefbauamt der Stadt Luzern ist aktuell (zusammen mit GIS-DLZ) im Hauptsitz der ewl Holding eingemietet. Es wäre prüfenswert, ob nicht das gesamte Amt im neu erstellten Verwaltungsgebäude der Gemeinde Littau untergebracht werden könnte. Dieses bietet Platz für 100 Mitarbeitende, was dem Platzbedarf des Tiefbauamtes bei weitem entspricht. Das Tiefbauamt wäre für eine dezentralisierte Ansiedlung relativ gut geeignet, weil der Publikumsverkehr im Vergleich zu anderen Dienststellen eher geringer ist. Dabei müsste geprüft werden, ob nicht auch weitere technische Abteilungen wie die Umweltschutzstelle, der Hochbau und das Bauinspektorat sowie das GIS-DLZ hier untergebracht werden könnten, um entsprechende Synergien zu nutzen (Cluster). Als weitere Möglichkeit könnte der ganze Tiefbau Littau problemlos in den Räumen des städtischen Tiefbauamtes untergebracht werden, womit die ganzen 100 Arbeitsplätze in der Gemeindeverwaltung disponibel wären. Das städtische Tiefbauamt arbeitet eng mit dem städtischen GIS-DLZ zusammen, das die ewl baulich betreut, und hat enge

Kontakte mit den Werken im selben Gebäude. Tiefbauamt, ewl AG und GIS-DLZ bilden hier einen eigentlichen Cluster. Eine Auslagerung des städtischen Tiefbauamtes würde Synergien in Frage stellen.

Eine Lösung müsste für die Littauer Wasserversorgung gefunden werden. Diese würde wohl analog zur Luzerner Wasserversorgung der ewl Holding übertragen. Weitere Aufgaben, welche Littau fremd vergibt, könnten in der fusionierten Stadt erfüllt werden, so etwa die Kehrrichtbeseitigung oder die Forstarbeiten.

Eine grössere Aufgabe wäre die Harmonisierung der verschiedenen Reglemente und der Gebühren.

Synergien könnten auch im IT-Bereich genutzt werden: So will beispielsweise die Gemeinde Littau ihr Leitungsnetz im Jahre 2004 in einem geografischen Informationssystem digital erfassen. Luzern verfügt bereits über ein solches System, weshalb eine Zusammenarbeit Sinn macht.

Beim Personal sind mittelfristig Einsparungen denkbar. Durch die Nutzung von Synergien im Strasseninspektorat könnten ca. 4 Mitarbeitende eingespart werden. Die beiden Stellen des Littauer Tiefbaus würden weiterhin benötigt, da die personelle Besetzung bereits heute eher unterdotiert ist. Wechsel gäbe es für die 3 Stellen der Wasserversorgung, da diese Leistung neu durch die ewl Holding erbracht würde. Hier müsste darauf geachtet werden, dass die ewl Holding die Mitarbeitenden weiter beschäftigt.

Beim Sachaufwand ist im Bereich des Werkhofs in einer ersten Phase mit wenig Änderungen zu rechnen, da die Infrastruktur, der Fuhrpark und das Handwerkzeug weiter verwendet werden könnten, und sich bei der Weiterführung des Littauer Werkhofs als Depotstandort auch keine grösseren Veränderungen beim genutzten Raum ergeben würden. Mittelfristig sind durch eine optimierte Beschaffung von Fahrzeugen und benötigtem Material aber durchaus Synergienutzungen denkbar. Die Fahrzeuge und die Mitarbeitenden könnten zudem effizienter eingesetzt werden.

Bei den Bürostellen könnten sich unter Umständen Sparmöglichkeiten ergeben, wenn das Tiefbauamt in das Littauer Verwaltungszentrum umzieht und nicht mehr die Liegenschaft der ewl Holding gemietet werden müsste.

Die nachfolgende Tabelle 6 fasst die möglichen Fusionsauswirkungen zusammen:

<i>Aspekt</i>	<i>Auswirkungen</i>
Qualität und Quantität des Leistungsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Die Dienstleistungsqualität bleibt voraussichtlich gleich hoch. Da das Luzerner Tiefbauamt diversifizierter und spezialisierter ist, kann evtl. mit einer leichten Qualitätssteigerung in Littau gerechnet werden (z. B. beim Unterhalt der Grünanlagen). • Einfachere und mittelgrosse Projekte beim Verkehr können neu auf dem Littauer Gemeindegebiet selbstständig ohne Einbezug externer Experten ausgeführt werden. • Die Wasserversorgung wird an die ewl Holding übertragen. Änderungen gäbe es auch bei der Kehrichtabfuhr, der Vergabe der Forstarbeiten und der Abwasserleitungsreinigung, welche neu durch Luzern wahrgenommen würden und nicht mehr durch Private. • Anspruchsvoll ist die Harmonisierung der Regelemente und der Gebühren.
Standort	<ul style="list-style-type: none"> • Es stellt sich die Frage, ob nicht der gesamte Tiefbau ins neue Littauer Verwaltungszentrum dezentralisiert werden könnte. Der relativ geringe Publikumsverkehr, die passende Grösse des Verwaltungszentrums und die Tatsache, dass der jetzige Standort in einem Mietobjekt ist, sprechen für eine solche Dezentralisierung. Die etablierte Zusammenarbeit zwischen ewl AG, GIS-DLZ und Tiefbauamt, heute alle unter einem Dach, spricht andererseits eher dagegen. • Der Luzerner Werkhof Ibach ist als neuer Gesamtwerkhof ideal gelegen, da er an der Grenze zwischen Luzern und Littau liegt. • Der bisherige Littauer Werkhof könnte als redimensionierter Depotstandort beibehalten werden (analog zu anderen Luzerner Quartieren).
Auswirkungen auf Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von 4 Stellen ist mittelfristig möglich (zusätzlich wechseln 3 Personen der Wasserversorgung zur ewl Holding).

Auswirkungen auf Sachaufwand	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastruktur, Fuhrpark und Handwerkzeug des Werkhofs können weiter verwendet werden und Littauer Werkhof bleibt als Depotstandort. Kurzfristig wenig Änderungen. - Mittelfristig sind bei Beschaffung von Fahrzeugen und Material Synergienutzungen denkbar. Fahrzeuge und Mitarbeitende könnten zudem optimiert eingesetzt werden. • Bei Bürostellen evtl. Sparmöglichkeiten, sowohl wenn Tiefbauamt ins Littauer Verwaltungszentrum umzieht als auch wenn Littauer Tiefbau in die Industriestrasse umzieht.
------------------------------	---

Tabelle 6: Fusionsauswirkungen beim Tiefbau

3.5 Grobanalyse weiterer Verwaltungsbereiche

Die Grobanalyse möglicher Fusionsauswirkungen für weitere Bereiche der Verwaltung soll ausgehend von der Organisationsstruktur der Stadt Luzern vorgenommen werden. Es handelt sich dabei um das Skizzieren ausgewählter zu klärender Fragen in den jeweiligen Direktionen:

Baudirektion:

- Die Baudirektion pflegt regelmässigen Kontakt mit den einzelnen städtischen Quartieren über die Quartiervereine. Bei anstehenden Problemen (z. B. Einführung einer Tempo 30 Zone, Ausbau eines Be-tagtenzentrums, Änderung einer Überbauungsordnung) kann die Baudirektion über diese Vereine die lokale Bevölkerung in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung miteinbeziehen. Auf dem Littauer Gemeindegebiet wird dies ebenfalls möglich sein, denn es gibt bereits sieben aktive Littauer Quartiervereine.
- Im Bereich Hochbau und bei der Liegenschaftsverwaltung würde die Fusion zu quantitativ mehr zu verwaltenden Liegenschaften führen. Die Aufgaben würden sich aber nur unwesentlich ändern. Eine Fusion könnte ein Anstoss sein, die Liegenschaftsverwaltung analog zum Tiefbauamt mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu führen.
- Bei der Stadtplanung wird eine anspruchsvolle Aufgabe sein, die bestehenden Zonen- und Baureglements der beiden Gemeinden zu kombinieren. Vorübergehend könnten die Reglements bestehen bleiben und bei einer anstehenden Revision zusammengeführt werden. Mehrere Schweizer Gemeinden haben diese Lösung gewählt. Damit

die Stadt aber als Einheit wahrgenommen wird, könnte die Zusammenführung auch gleich bei der Fusion vorgenommen werden. Die Chance eines grösseren Einzugsgebiets liegt darin, dass städtebaulich für ein zusammenhängendes Gebiet geplant werden kann.

Bildungsdirektion:

- Beim Personalamt würde eine Fusion dazu führen, dass die Mitarbeitenden der Gemeinde Littau dank der Grösse der neuen Verwaltung von einem breiten Angebot im Bereich der Personalentwicklung profitieren können.

Veränderungen könnte es bei den Lohnniveaus geben. Zur Zeit sind die Löhne in Luzern tendenziell höher als in Littau. Kurzfristig wird es wohl eine Besitzstandeswahrung geben, mittelfristig werden die Löhne der Littauer Mitarbeitenden jedoch angehoben werden müssen.

Littau arbeitet im Bereich der Pensionskasse mit der Bâloise Sammelstiftung (Beitragsprimat, kein Koordinationsabzug) zusammen. Nach einer Fusion wird eine Überführung in die städtische Pensionskasse von Luzern notwendig sein.

- Bei den Volksschulen kämen bei einer Fusion sechs Littauer Schulanlagen zu denjenigen von Luzern dazu. Es wäre zu prüfen, ob die Führung der Schulen stärker dezentralisiert werden soll resp. welche Rolle das Rektorat in der fusionierten Stadt wahrnehmen soll.

Finanzdirektion:

- Littau unterhält ein eigenes Informatikrechenzentrum für zehn Gemeinden. Eine Integration der Informatik von Littau in diejenige von Luzern wäre deshalb anspruchsvoll, da gleichzeitig für die neun anderen Gemeinden eine neue Lösung gesucht werden müsste. Zeitaufwändig könnte der Transfer der Daten von Littau in die Softwareapplikationen von Luzern sein. So sind beispielsweise die Systeme der Einwohnerdienste in Littau und Luzern nicht miteinander kompatibel. Da Littau seit einigen Jahren mit NEST Abacus eine Standardsoftware verwendet, ist der Transfer jedoch machbar. In Luzern werden Diskussionen geführt, auf eine neue Software zu wechseln.

Falls eine Dienststelle der fusionierten Verwaltung im neuen Verwaltungszentrum in Littau untergebracht würde, könnte der Anschluss über das Netzwerk LUnet des Kantons Luzern sichergestellt werden.

Sicherheitsdirektion:

- Die Stadt Luzern unterhält eine eigene Polizei (mit verkehrs- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben). Dafür wird sie durch den Kanton mit 3 Mio. Fr. jährlich entschädigt. Die Kripo ist Sache des Kantons. - In der Gemeinde Littau erbringt die Kantonspolizei die Polizeileistungen. Dafür muss die Gemeinde 8 Fr. pro Einwohner (zuzüglich Teuerung) zahlen. Bei einer Fusion wäre die Stadtpolizei auch für Littau zuständig. Die vertragliche Regelung zwischen Kanton und Stadt müsste angepasst werden. Denkbar ist, dass a) der Kanton seinen Betrag an die Stadt erhöht, b) die Frage der Einheitspolizei analog zum Kanton Bern aufwind erhält oder c) der Kanton weiterhin für Littau zuständig bleibt, was aber eher unrealistisch ist. – Zu berücksichtigen ist, dass die Stadt eine wesentlich höhere Polizeidichte als Littau hat. Der Kanton würde wohl kaum bereit sein, diese Polizeidichte auch für Littau mitzufinanzieren. Es käme also für die Stadt wohl zu Mehrkosten.

Littau würde bei einer Fusion von einem klar besseren Polizeiangebot profitieren, das aber auch mehr kostet, weil zusätzliches Personal benötigt wird. Mit Quartierpolizisten könnte der lokale Bezug hergestellt werden (dies wird in den Luzerner Quartieren bereits praktiziert). Ein Polizeiposten auf Littauer Gebiet wäre nicht notwendig, Patrouillen würden ausreichen.

- Die Gemeinde Littau unterhält eine eigene Milizfeuerwehr mit 120 Personen (ab 1.1.2004) und 2 Tanklöschfahrzeugen. Ein Depot befindet sich in Littau und eines auf dem Littauer Berg. Pro Jahr gibt es rund 80 Einsätze. Die Zusammenarbeit wird zur Zeit vor allem mit Emmen gepflegt. – Auch in Luzern ist die Feuerwehr mit 210 Personen milizmässig organisiert (nebst 8 Festangestellten). Es muss zu rund 500-600 Einsätzen pro Jahr ausgerückt werden.

Nach einer ersten Einschätzung durch den Feuerwehrkommandanten von Luzern würden für die fusionierte Stadt noch 240 Personen benötigt. 30 Personen und ein Tanklöschfahrzeug müssten in Littau vor Ort sein für einen allfälligen Ersteinsatz. Ein Depot in Littau würde ausreichen. Eine Fusion könnte also zu einem starken Abbau der Mannschaft, aber auch des Sachaufwands führen. Die neue Feuerwehr der fusionierten Stadt müsste aus den beiden Korps zusammengesetzt werden.

Sozialdirektion:

- Das Sozialamt Luzern bietet ein umfassendes Leistungsangebot an, das zielgruppenorientiert ausgerichtet ist. Die Klienten von Littau könnten von diesem erweiterten Angebot profitieren. Zudem wird im alten Rex-Gebäude gegenwärtig ein neues Sozialzentrum gebaut, das ein idealer Standort für die Dienststelle einer fusionierten Gemeinde sein könnte.
- Im Bereich der Heime und Alterswohnungen ist bei einer Fusion nicht mit grossen Änderungen zu rechnen. Von Littau her käme ein weiteres Alterszentrum dazu (Staffelnhof) und würde so das Heimangebot um ein Alterszentrum erhöhen. Bereits heute sind die 8 Heime stark belegt und der Spielraum bei der Platzierung von Heimbewohnern bliebe eng begrenzt.

3.6 Schlussfolgerungen für die Organisation und das Personal

In der Einleitung zu diesem Kapitel wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Fusion zu positiven Auswirkungen im Bereich der Verwaltung führen würde. Die Analyse dreier ausgewählter Bereiche und die Grobbeurteilung der gesamten Verwaltung zeigen, dass von Synergieeffekten bei einer Fusion gesprochen werden kann. Einzelne Fusionseffekte werden unmittelbar nach der Fusion eintreten, so z. B. das verbesserte Dienstleistungsangebot, das notabene bereits heute in beiden Gemeinden grundsätzlich hoch ist. Andere Effekte werden wohl erst mittelfristig realisierbar sein, insbesondere im Personalbereich, falls keine Mitarbeitenden entlassen werden.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen sollen zusammengefasst dargestellt werden:

3.6.1 Vielfalt und Qualität des Dienstleistungsangebots

Die *Chance* einer Fusion liegt bei der Dienstleistungsqualität insbesondere darin, dass die Littauer Bevölkerung vom tendenziell höheren Leistungsniveau der Stadt Luzern profitieren kann. Dies zeigt sich etwa an längeren Öffnungszeiten (z. B. Bevölkerungsdienste) oder auch an den speziellen Abmachungen der Stadt Luzern mit dem Kanton in verschiedenen Aufgabenbereichen, welche es erlauben, komplexe Anliegen vor Ort zu lösen (z. B. Veranlagung der Selbstständigerwerbenden). In der Stadt Luzern gibt es zudem durch die Grösse der Verwaltung eine ausgeprägtere Spezialisierung (z. B. im Sozialbereich), welche eine gezielte-

re Betreuung der Bevölkerung ermöglicht. Die Infrastruktur der Luzerner Verwaltung ist zudem grösstenteils bedürfnisgerecht, was sich etwa an den attraktiven Kundenzonen des Steueramtes und der Bevölkerungsdienste zeigt.

Eine Fusion birgt auch *Risiken* in sich. Eine Stärke der Littauer Gemeindeverwaltung liegt in ihrer Kundennähe: Weil in Littau weniger Einwohner als in Luzern leben, bestehen tendenziell mehr persönliche Kontakte zwischen der Bevölkerung und den Gemeindeangestellten. Zudem sind die Angestellten mit dem Gemeindegebiet eher besser vertraut. Durch eine Fusion könnte die Nähe zu den Einwohnerinnen und Einwohner abnehmen. Wenn man berücksichtigt, dass in Luzern entsprechend mehr Mitarbeitende tätig sind, relativiert sich diese Befürchtung wieder.

Die Stadtverwaltung versucht durch verschiedene Massnahmen nahe bei der Bevölkerung zu sein. So sollen Quartierpolizisten garantieren, dass die Stadtbewohnerinnen und –bewohner konkrete Ansprechpartner haben. Zudem sucht die Baudirektion den regelmässigen Kontakt mit den Quartiervereinen (welche es in Littau bereits gibt), um mit ihnen Aspekte der Stadtentwicklung zu besprechen. Diese beiden Beispiele illustrieren, dass in Littau ein kundennaher Service auch nach einer Fusion gewährleistet werden könnte. Zudem würde das bisherige Littauer Gemeindepersonal wohl nach Möglichkeit auch beim neuen Arbeitgeber weiterhin für das Littauer Gemeindegebiet eingesetzt, da hier gute Ortskenntnisse vorliegen (z. B. beim Strasseninspektorat).

Eng mit der Qualität des Dienstleistungsangebotes verknüpft ist die Standortfrage, auf welche im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

3.6.2 Standort der Verwaltung

Der Standort der kommunalen Verwaltung ist bei Gemeindefusionen in der Schweiz in der Regel ein politisch sehr sensibles Thema. Luzern und Littau werden hier keine Ausnahme bilden.

Bei der Standortwahl sind die zentrale Lage und Erreichbarkeit sehr entscheidend. Von daher macht es Sinn, dass der Verwaltungshauptstandort auch weiterhin im Zentrum von Luzern bleibt. Littau wäre nicht in der Lage, entsprechende Büroräumlichkeiten anzubieten. Die Verwaltung in Luzern verfügt mit dem Stadthaus und den angrenzenden Liegenschaften (insbesondere Obergrundstrasse, aber auch das im Umbau befindliche Rex-Gebäude) über modern ausgestattete Büroräumlichkeiten (z. B. Diskretschalter bei den Bevölkerungsdiensten), die den Bedürfnissen der Mitarbeitenden und der Bevölkerung gerecht werden.

Ein vollständiger Umzug der Littauer Verwaltung nach Luzern ist jedoch nicht ohne weiteres möglich und auch *nicht ratsam*. So wird es zwar bei einer Anzahl Dienststellen möglich sein, dem Littauer Personal Büroräumlichkeiten zur Verfügung zu stellen (z. B. Steueramt), bei einzelnen Dienststellen könnte es jedoch zu Engpässen kommen, so etwa bei den Bevölkerungsdiensten. Es wird deshalb notwendig sein, gewisse Reorganisationen bei der Büronutzung in der Luzerner Verwaltung vorzunehmen. Bereits heute befindet sich ein Teil der Stadtverwaltung in Mietobjekten (z. B. Tiefbau) und es besteht teilweise Platzknappheit.

Das neue Verwaltungszentrum in Littau wird es ermöglichen, eine gesamte Dienststelle in diese gemeindeeigene Liegenschaft zu dezentralisieren. Aktuell ist die Littauer Gemeindeverwaltung an 7 weit verstreuten Standorten auf dem Gemeindegebiet untergebracht. Einige dieser Liegenschaften sind in einem desolaten Zustand. Zur Zeit wird deshalb nach mehrjähriger Planungsphase ein neues Verwaltungszentrum mit rund 100 Arbeitsplätzen für 17 Mio. Fr. gebaut, das im August 2004 bezugsbereit ist. Dieses Verwaltungszentrum mit 6 Stockwerken, dem Erd- und dem Untergeschoss wird multifunktional nutzbar sein und im Erdgeschoss über eine Kundenzone mit 5 Arbeitsplätzen und einem Empfangsbereich für 2 Personen verfügen. Auf den übrigen Stockwerken gibt es verschiedene Grossraumbüros, Besprechungszimmer und einige Einzelbüros. Es wurde auf multifunktionale Nutzungsmöglichkeiten Wert gelegt. Leichtbauwände würden bei Bedarf eine Neuaufteilung der Büros ermöglichen.

Als Dienststelle, die nach einer Fusion im Littauer Verwaltungszentrum untergebracht wird, kommt prioritär eine solche mit beschränktem Publikumsverkehr in Frage. Falls diese zudem gegenwärtig in einem Mietobjekt untergebracht ist, wäre dies von Vorteil. – Erfahrungen mit dezentral angesiedelten Ämtern haben insbesondere deutsche Städte, die Ämter nach Fusionen mit Nachbargemeinden dezentralisiert hatten. Dank IT-Technologie und guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr haben sich diese Projekte in der Regel sehr bewährt.

Für Basisdienstleistungen (z. B. im Bereich der Einwohnerdienste und des Steueramtes) macht es Sinn, im Littauer Verwaltungszentrum eine Kundenzone einzurichten. Dies würde den Publikumsverkehr im Stadthaus reduzieren und es wäre ein Zeichen der Kundenfreundlichkeit, wenn die Bewohner von Littau weiterhin einen kurzen Anreiseweg hätten, insbesondere auch wenig mobile Personen. In der Kundenzone könnten einfachere Fälle betreut und bei komplexeren Problemen der Kontakt zu den Fachpersonen in der Verwaltung hergestellt werden.

3.6.3 Personal

Die Detailanalyse der drei Dienststellen hat gezeigt, dass nach einer Fusion gewisse Reduktionen beim Personalbestand denkbar sind. So könnten ca. 13 von 380.75 Stellen in diesen drei Dienstabteilungen abgebaut werden. Dies natürlich unter dem Vorbehalt, dass sich keine Änderungen bei der Aufgabenvielfalt und der Arbeitslast ergeben. Diese Reduktion entspricht 3.4% des Personalbestandes. Rechnet man diesen Wert rein hypothetisch auf die gesamte Verwaltung der fusionierten Stadt hoch (ohne Berücksichtigung der Heime und Alterssiedlungen sowie der Sicherheits- und Verkehrspolizei, wo eine Fusion wohl zu keinen nennenswerten Änderungen beim Personalbestand führen würde, da alle Heime bestehen bleiben resp. Littau über keine Sicherheits- und Verkehrspolizei verfügt), dann entspräche dies einer Personalreduktion um 33 Stellen (von bislang 976 Stellen in Luzern und Littau). Werden noch die 3 wegfallenden Stellen des Gemeinderates von Littau dazugerechnet, dann können 36 Stellen eingespart werden.

Bei angenommenen Personalkosten von durchschnittlich 100'000 Fr. pro Mitarbeitender könnte die fusionierte Stadt Luzern 3.6 Mio. Fr. jährlich einsparen. Dieser Wert ist natürlich sehr vorsichtig zu interpretieren, da er weder auf die betroffene Berufsgruppe, Führungsfunktion noch das Alter usw. Rücksicht nimmt. Ein genauer Wert könnte erst nach einer umfassenden Detailanalyse und provisorischen neuen Organisationsstrukturen aller Dienststellen berechnet werden.

Die Gespräche mit allen Exekutivmitgliedern und Parteienvertretern in den beiden Gemeinden sowie weiteren Anspruchsgruppen haben gezeigt, dass Personalentlassungen aus sozial- und konjunkturpolitischen Gründen unerwünscht sind. Bereits bei der Fusion der Einwohner- und der Bürgergemeinde von Luzern per 1. September 2000 wurde allen Mitarbeitenden die Besitzstandswahrung garantiert. Dieses Prinzip würde wohl auch bei einer Fusion von Luzern und Littau angewandt werden, um die Akzeptanz bei der Bevölkerung, den Mitarbeitenden und weiteren Anspruchsgruppen zu erhöhen. So könnte die Stadt ihrem Selbstverständnis als sozialer Arbeitgeber gerecht werden.

Berücksichtigt man die natürliche Fluktuation in der allgemeinen Verwaltung der Stadt Luzern von rund 2% (in den Heimen liegt sie höher), dann zeigt sich, dass der Personalabbau nach wenigen Jahren realisiert werden könnte, ohne Mitarbeitende zu entlassen. Wichtig wäre, das grundsätzliche Vorgehen bei Neubesetzungen nach Austritten klar zu regeln (Bedarfsnachweis), damit nicht Automatismen entstehen, und die Stellen gar nicht abgebaut werden.

Eine Personalreduktion von 3.4% resp. 36 Personen mag als eher geringer Wert erscheinen. Der Wert deckt sich jedoch in etwa mit der Untersuchung der Auswirkungen der Fusion zwischen der Bürger- und der Einwohnergemeinde in der Stadt Luzern per 1. September 2000: Durch diese Fusion wurden zwischen 1999 und 2001 in untersuchten Bereichen 2.1% Stellen abgebaut. Dabei berücksichtigte man nur die Funktionen, die in beiden Gemeinden erfüllt wurden.⁴ Zudem zeigen Untersuchungen anderer Fusionsprojekte in der Schweiz, dass auch 5 Jahre nach der Fusion praktisch nie Personal abgebaut worden war.⁵

Mögliche Reduktionen beim Personalbestand sind nur *eine* Folge einer Fusion. Viel wesentlicher ist der Gewinn für das Personal. So können die Littauer Mitarbeitenden von der Personalentwicklungspolitik der Stadt Luzern profitieren: Attraktive Weiterbildungsprogramme und die gezielte Förderung des Führungskräftenachwuchses sind nur einige Pfeiler dieser Politik. Vereinzelt Littauer Mitarbeitende werden zudem die Möglichkeit haben, sich weiter zu spezialisieren und ihr Fachwissen innerhalb der Stadtverwaltung zu vertiefen.

Der Zusammenschluss kann aus personalpolitischer Sicht gewisse *Risiken* bergen. Ein Personalabbau kann aus arbeitsmarktlicher Sicht grundsätzlich als negativ beurteilt werden. Zudem wird von den Littauer Mitarbeitenden eine gewisse Flexibilität bezüglich Arbeitsort und beruflicher Position gefordert. Gerade bei der Besetzung der Führungspositionen könnte es zu gewissen Konfliktpotenzialen kommen, da Doppelbesetzungen keinen Sinn machen. Hier wird es notwendig sein, die Positionen im Rahmen eines transparenten Verfahrens zu besetzen. Eine Grobanalyse zeigt, dass die formale Qualifikation und die Führungserfahrung bei den Luzerner Dienststellenchefs tendenziell höher ist.

Zu berücksichtigen sein wird auch die unterschiedliche Lohnstruktur in Luzern und Littau. Das Lohnniveau ist in Luzern tendenziell höher. Da jedoch den Gemeindeangestellten von Littau voraussichtlich eine Besitzstandsgarantie gewährt wird, ist hier erst mittelfristig bei Stellenneubesetzungen mit Auswirkungen, d. h. einem höheren Personalaufwand zu rechnen.

Ein kritischer Erfolgsfaktor einer Fusion ist der kulturelle Wandel. Auf diesen Aspekt müsste besonders geachtet werden. Neue Strukturen und Abläufe, aber auch angedrohter Personalabbau können berechnete Ängste wecken. Dies hat sich bei anderen Fusionen in der Schweiz gezeigt, aber auch bei der Neugestaltung von Prozessen in der Stadtver-

⁴ Vgl. Stadt Luzern 2002: Vergleich der Stabs- und Querschnittsfunktionen 1999/2001: 16

⁵ Vgl. Steiner 2002: 443 ff.

waltung von Luzern (z. B. Wechsel zu Vollscanning beim Steueramt), wo Mitarbeitende wegen der Reorganisation die Arbeitgeberin verliessen. Die Mitarbeitenden müssten frühzeitig und transparent über den Prozess informiert werden und so weit als möglich von Betroffenen zu Beteiligten gemacht werden. Gelungen ist dies beispielsweise beim Zivilstandsamt, das per 1. Januar 2004 regionalisiert wird. Die Leiterin der Dienststelle hat die Abläufe neu organisiert (*job enlargement*) und nicht einfach die neuen Mitarbeitenden aus den umliegenden Gemeinden in die bestehenden Strukturen „eingepfropft“.

Auf die rechtlichen Aspekte einer allfälligen Personalreduktion wird in Kapitel 8.2.5 näher eingegangen.

3.6.4 Sachaufwand

Beim Sachaufwand ist in einer ersten Phase nach der Fusion nicht mit grösseren Einsparungen zu rechnen. Der Grossteil des Mobiliars, der Fahrzeuge und der übrigen Infrastruktur kann weiterverwendet werden. Dabei gilt zu erwähnen, dass die Gemeinde Littau im Hinblick auf den Bezug des neuen Verwaltungszentrums im August 2004 neues Mobiliar anschafft, insbesondere um (bislang nicht bestehende) Sitzungszimmer einzurichten.

Sparpotenziale sind als *Chance* insbesondere in folgenden Bereichen zu erwarten:

- Es kann (aus Sicht von Littau) mit besseren Einkaufskonditionen beim Einkauf von Mobiliar, Fahrzeugen, Informatikausstattungen (insbesondere Lizenzen) und Büromaterial gerechnet werden.
- Die vorhandene Infrastruktur kann besser ausgelastet werden.
- Bei einem Personalabbau fallen geringere Raumkosten an und es wird weniger Mobiliar benötigt.
- Wird eine Dienststelle der Stadt Luzern, die sich in einem Mietobjekt befindet, nach Littau in das neue Verwaltungszentrum ausgelagert, sind Einsparungen möglich.
- Zu prüfen sind mögliche Desinvestitionen von Liegenschaften in Littau. Diese sind durch die Gemeinde Littau jedoch bereits im Finanzplan eingerechnet, da damit das neue Verwaltungszentrum mitfinanziert werden soll.

Die Höhe der Nettoeinsparungen im Bereich der Verwaltung zu beziffern ist im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie unseriös. Dazu müssen die Auswirkungen einer Fusion für jede einzelne Dienststelle detailliert beurteilt und Standortentscheide gefällt werden. Erfahrungen in anderen Ländern und der Schweiz zeigen, dass die Gefahr besteht, mit dem vorhandenen Personal nach der Fusion einen Leistungsausbau vorzunehmen, was die Synergieeffekte auch beim Sachaufwand oft wieder kompensiert, so wenn beispielsweise neue Stützpunkte in Littau eröffnet würden resp. die Dienstleistungsqualität durch zusätzliche Polizeipatrouillen zunimmt.⁶

3.6.5 Reorganisationskosten

Nebst Einsparungen sind in einer ersten Phase nach der Fusion als *Risiko* auch gewisse Mehraufwendungen zu erwarten. Alle Dienststellen in Luzern müssen im Rahmen eines Reorganisationsprozesses neu gestaltet werden, um einerseits die Mitarbeitenden von Littau zu integrieren und andererseits die Aufgaben für die Bevölkerung von Littau zu erbringen. Man spricht von Reorganisationskosten, die im Zusammenhang mit der Umstrukturierung anfallen:

- Da die Verwaltung von Luzern um einiges grösser ist, wird die Integration der Mitarbeitenden von Littau kein besonderes Problem darstellen. Insbesondere werden keine neuen Führungsebenen benötigt. Mehrkosten fallen jedoch bei einer allfälligen Neuaufteilung der Büros an, was vereinzelte bauliche Massnahmen bedingen könnte.
- Ein Umzug von Littau nach Luzern resp. der Umzug von Dienststellen nach Littau wird ebenfalls zu Mehrkosten führen.
- Um die Dienstleistungen für das ganze Stadtgebiet erbringen zu können, müssen die meisten Prozesse der einzelnen Dienststellen neu modelliert werden. Dieser Reorganisationsprozess wird Mehrkosten verursachen, bietet aber auch eine Chance, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu optimieren.
- Die Datenübernahme wird zu zusätzlichen Ausgaben führen.
- Kosten werden auch die Information der Bevölkerung, die politischen Beratungen und die Volksabstimmungen verursachen.
- Einzelne Reglemente (z. B. Bauordnung) müssen angepasst werden. Da in der Mehrzahl der Fälle die Erlasse der Stadt Luzern weiterver-

⁶ Vgl. dazu detailliert Steiner 2002: 127 ff.

wendet werden, ist hier nicht mit grösseren Zusatzkosten zu rechnen. – Da es sich um eine Eingemeindung handelt, fallen auch keine zusätzlichen Kosten für ein neues Erscheinungsbild oder ein neues Wappen an.

3.6.6 Fazit

Eine Fusion zwischen Luzern und Littau birgt für die allgemeine Verwaltung sowohl Chancen als auch Risiken. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Chancen überwiegen. Das Dienstleistungsangebot kann auf einem hohem Niveau beibehalten und aus Sicht der Littauer sogar leicht ausgebaut werden. Gleichzeitig ist eine sinnvolle Weiternutzung des Littauer Verwaltungszentrums denkbar, indem eine Kundenzone eingerichtet wird und eventuell eine Dienststelle der Verwaltung an diesem Standort untergebracht wird. Ein moderater Personalabbau von ca. 36 Personen entlastet den Haushalt um ca. 3.6 Mio. Fr. pro Jahr, zudem sind auch Einsparungen beim Sachaufwand zu erwarten. Demgegenüber stehen gewisse Mehraufwendungen durch den Reorganisationsprozess.

Dass eine Fusion im Bereich der allgemeinen Verwaltung machbar ist, zeigt die Fusion zwischen der Einwohner- und der Bürgergemeinde der Stadt Luzern im Jahre 2000. Auch die Regionalisierung des Zivilstandsamtes von Luzern, Littau und weiteren Gemeinden per 1. Januar 2004 bestätigen, dass eine solche Vereinigung kundenorientiert, sozialverträglich und mit mittelfristigem Sparpotenzial umsetzbar ist.

4 **Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die Finanzen**

Eine wichtige Beurteilungsgrundlage für eine Fusionsentscheidung sind die finanziellen Auswirkungen. Dazu wird in diesem Kapitel in einem ersten Schritt die finanzielle Ausgangslage der beiden Gemeinden dargestellt. Danach folgt eine Beurteilung der Auswirkungen auf die *Steuerbelastung*, die Belastung durch *andere Abgaben* (z. B. Kehricht, Abwasser) sowie die Auswirkungen auf den *Finanzausgleich*. Das Kapitel schliesst mit einer Modellrechnung, wie sich die Finanzlage der fusionierten Stadt präsentieren würde und welche Massnahmen notwendig wären, um eine Rechnung ohne zusätzliche Verschuldung präsentieren zu können.

Die finanziellen Konsequenzen eines Gemeindezusammenschlusses müssen die Gemeinden im Kanton Luzern nicht alleine tragen, sofern sie durch eine Fusion finanzielle Nachteile erleiden. Mit drei unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten kann der Kanton die Gemeinden unterstützen (vgl. zu den Rechtserlassen Kapitel 8.1.2.3.3):

- Das Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 7. Mai 2001 ermöglicht die Unterstützung von Gemeindefusionen mit gesamthaft 7.5 Mio. Fr. Kriterien zur Bemessung der Beiträge sind die Verschuldung der beteiligten Gemeinden, die Finanzkraft der fusionierten Gemeinde, die Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden, die direkten Folgekosten der Fusion sowie das Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons. Auf Grundlage dieses Dekrets ist bereits Geld für verschiedene Projekte gesprochen resp. reserviert worden (u. a. Beromünster-Schwarzenbach). Für das Projekt Luzern-Littau steht *voraussichtlich kein Geld* mehr zur Verfügung. Die Vergabe eines Betrages steht in der alleinigen Kompetenz des Regierungsrates.
- § 12 des Finanzausgleichsgesetzes vom 5. Mai 2002 spricht von Sonderbeiträgen, die in einmaligen und ausserordentlichen Situationen gesprochen werden können. Zwischen 2003 und 2008 wird dazu ein Fonds mit jährlich je 7 Mio. Fr. geöfnet. Die Sonderbeiträge sind nach § 11 der Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 so einzusetzen, dass die gesuchstellenden Gemeinden dadurch auf Dauer wirksam und nachhaltig gestärkt werden. Berechnungskriterien sind bei einer Fusion primär eine Annäherung der Verschuldung und eine mögliche Beibehaltung des tieferen Steuerfusses während 4 Jahren. Der gesprochene Betrag ist Folge eines *Verhandlungsprozesses* und wird durch den Regierungsrat festgelegt.

- Eine dritte Unterstützungsform für Gemeindefusionen findet sich in § 23 des Finanzausgleichsgesetzes. Darin wird den Gemeinden, welche bis 1. Januar 2009 fusionieren, während 10 Jahren der Besitzstand der Finanzausgleichszahlungen garantiert. Ab dem 11. Jahr wird die Zahlung jährlich um einen Fünftel reduziert, sodass sie ab dem 16. Jahr ganz entfällt. Diese Regelung betrifft einerseits die Ressourcenausgleichszahlungen, andererseits die Zahlungen aus dem Lastenausgleich. Für Luzern und Littau trifft nur das zweite zu, da beide Gemeinden lediglich Gelder aus dem Lastenausgleich erhalten. Der Regierungsrat regelt das Nähere und ist für die Vergabe zuständig.

4.1 Finanzielle Ausgangssituation der beiden Gemeinden

Ein Vergleich der wichtigsten Finanzkennzahlen der beiden Gemeinden zeigt, dass die Stadt Luzern auf finanziell gesunderen Beinen steht (vgl. Tabelle 7):

- Der Steuerfuss der Stadt Luzern liegt mit 1.85 Einheiten um 3.5 Steuerzehntel unter demjenigen von Littau. Die Stadt konnte ihren Steuerfuss im Jahre 2003 um einen Steuerzehntel senken und will diesen Steuerfuss bis 2007 konstant halten. In der Gemeinde Littau ist ein solcher Schritt gemäss Finanzplan von 2005-2010 nicht zu erwarten.
- Der Aufwand pro Einwohner ist in der Stadt Luzern mit 9'985 Fr. beinahe doppelt so hoch wie in Littau. Dieser Wert zeigt deutlich, dass die Stadt Luzern eine Zentrumsfunktion wahrnimmt und dadurch ein breites Bündel an Aufgaben anbietet (z. B. Stadtpolizei und eine grössere Anzahl an Heimen und Alterssiedlungen).
- Dieses breite Bündel an Aufgaben kann die Stadt Luzern finanzieren, weil der Steuerertrag einer Einheit pro Einwohner mit 2'292 Fr. genau doppelt so hoch ist wie derjenige von Littau. Luzern liegt im kantonalen Vergleich deutlich über, Littau unter dem Durchschnitt bezüglich des relativen Steuerertrages.
- Die Nettoschuld pro Einwohner liegt in der Stadt Luzern mit 2'214 Fr. um rund 700 Fr. tiefer als in Littau. Noch vor einem Jahr hätte die Situation anders ausgesehen: Luzern hatte 2001 eine Nettoschuld von 3'713 Fr. pro Einwohner. Es fand folglich eine Entschuldung statt. Beide Gemeinden liegen unter dem kantonalen Schnitt, der im Jahre 2002 bei 3'680 Fr. lag.

- Der Selbstfinanzierungsgrad der Stadt Luzern ist im Jahr 2002 ausserordentlich hoch. Er stieg innerhalb eines Jahres von 111.7% auf 349.2%. Diese Kennzahl verdeutlicht, dass die Stadt Luzern ihre Schulden im Jahr 2002 massiv abbauen konnte, nämlich um 89.6 Mio. Fr. Dies liegt insbesondere am guten Jahresergebnis von 2002: Die Kantonalisierung der Berufsschulen, tiefe Investitionen und ein hoher Steuerertrag waren die Kennzeichen des Geschäftsjahres. Für die folgenden Jahre wird jedoch wieder mit einer höheren Verschuldung gerechnet, da verschiedene Investitionen anstehen (Geplante Selbstfinanzierungsgrade für 2003: 45.9%; 2004: 74.8%; 2005: 87.1%; 2006: 94.4%; 2007: 95.7%). In Littau liegt der Selbstfinanzierungsgrad für das Jahr 2002 bei nur 26.7%, was auf eine hohe Neuverschuldung hinweist. Bis 2005 soll dieser Trend so weitergehen, erst danach rechnet die Gemeinde mit einer Entschuldung (geplante Selbstfinanzierungsgrade für 2003: 12%; 2004: 20%; 2005: 78%; 2006: 86%; 2007: 497%). Diese Neuverschuldung ist zum Teil auf den Bau des neuen Verwaltungszentrums zurückzuführen (2003: 5 Mio. Fr. – 12 Mio. Fr. sollen durch Desinvestitionen finanziert werden.).

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Gemeindesteuerfuss 2004	1.85	2.2
Budgetierter Totalaufwand 2004	573 Mio. Fr.	93 Mio. Fr.
Aufwand pro Einwohner (2002)	9'985 Fr.	5'170 Fr.
Steuerertrag pro Einheit (2002)	131.8 Mio. Fr.	19.0 Mio. Fr.
Steuerertrag pro Kopf und Einheit (2002)	2'292 Fr.	1'179 Fr.
Index relative Steuerkraft (2002)	159	82
Selbstfinanzierungsgrad (2002)	349.2%	26.7%
Zinsbelastungsanteil (2002)	1.17%	1.37%
Kapitaldienstanteil (2002)	1.97%	6.10%
Nettoschuld pro Einwohner (2002)	2'214 Fr.	2'923 Fr.
(Durchschnitt Kanton: 3'680 Fr.)		

Tabelle 7: Finanzielle Ausgangssituation im Überblick

Einen Überblick über die Pro-Kopf-Nettoausgaben der beiden Gemeinden in den einzelnen Sachaufwandsgruppen gibt die nachfolgende Tabelle 8. Sie zeigt, dass Luzern in allen Funktionsbereichen ausser der Bildung und der Volkswirtschaft mehr pro Kopf ausgibt als die Nachbargemeinde. Dies ist auf die ausgeprägte Zentrumsfunktion der Stadt zurückzuführen. Der Bericht B 5/1998 der Stadt Luzern hat denn auch rund 90 Mio. Fr. der Ausgaben als zentralörtliche Leistungen ausgewiesen.

Besonders gross ist der Unterschied im Bereich öffentliche Sicherheit, zu dem die Stadtpolizei gehört. In der Gemeinde Littau werden die Leistungen durch die Kantonspolizei erbracht, welche aber nur zu einem Teil

durch die Gemeinde Littau bezahlt werden müssen (8 Fr. pro Einwohner zuzüglich Teuerung). Auch im Bereich der Kultur erbringt Luzern ein um ein Vielfaches grösseres Angebot.

Mehr als Luzern gibt Littau pro Kopf bei der Bildung aus. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Littau ein differenziertes Primarschulangebot unterhält, weil der Anteil fremdsprachiger und sozial auffälliger Kinder überdurchschnittlich gross ist.

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Allgemeine Verwaltung	480	411
Öffentliche Sicherheit	260	74
Bildung	934	1122
Kultur und Freizeit	589	119
Gesundheit	123	55
Soziale Wohlfahrt	846	704
Verkehr	443	195
Umwelt und Raumordnung	91	22
Volkswirtschaft	26	41
Finanzen und Steuern (Ertrag)	3'715	2'536

Tabelle 8: Nettobelastung in Franken für 2004 nach Funktionen pro Kopf (budgetiert)

Als Fazit dieser Kurzanalyse der finanziellen Situation beider Gemeinden kann gesagt werden, dass Luzern auf finanziell gesunden Beinen steht. Die Stadt hat zwar wegen ihrer Rolle als Zentrum einer Agglomeration relativ hohe Ausgaben im Vergleich zur Region, die relative Steuerkraft ist aber ausserordentlich gut, was den im kantonalen Vergleich unterdurchschnittlich hohen Steuerfuss erlaubt. In Littau ist die finanzielle Situation ernsthaft, aber nicht in einer akuten Krisensituation. Um die laufenden Rechnungen nicht mit einem zu grossen Defizit abschliessen zu lassen, sind jeweils sehr grosse Anstrengungen erforderlich. Grössere Investitionen führen sogleich zu einer stark zunehmenden Verschuldung. Da der Steuerfuss bereits über dem kantonalen Mittel liegt und die relative Steuerkraft gering ist, bleibt der Handlungsspielraum der Gemeinde eingeschränkt.

4.2 Steuerfuss, Gebühren und Abgaben sowie Finanzausgleich nach einer Fusion

4.2.1 Steuerfuss

Der Steuerfuss kann bei einer Beurteilung der Fusionsauswirkungen auf zwei Arten modelliert werden: Es ist denkbar, dass berechnet wird, wie hoch der Steuerfuss liegen müsste, damit die Leistungen von Luzern auf

dem gesamten neuen Gemeindegebiet erbracht werden könnten, ohne dass die Verschuldung steigt. Die andere Möglichkeit besteht darin, dass ein Steuerfuss als gegeben betrachtet wird und daraus abgeleitet die finanziellen Konsequenzen berechnet werden.

Die Gespräche mit den Exekutivvertretern und weiteren Anspruchsgruppen haben gezeigt, dass eine Steuererhöhung in Luzern infolge der Fusion als unerwünscht betrachtet wird. Zudem soll ein wichtiger Anreiz für die Littauer Bevölkerung gerade darin liegen, dass neu der Steuerfuss von Luzern gilt. Aus diesem Grund wird von einem Steuerfuss von 1.85 ausgegangen.

4.2.2 Gebühren

Die Gebühren der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau sind unterschiedlich. Tabelle 9 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Gebühren in den Bereichen Wasser, Abwasser und Kehricht. Grundsätzlich bezahlen die Konsumentinnen und Konsumenten in der Stadt Luzern einen geringeren Betrag. Ein unmittelbarer Vergleich ist aber nicht immer einfach, da die Berechnungsgrundlagen teilweise unterschiedlich sind.

Bei einer Fusion ist davon auszugehen, dass die Gebühren der Stadt Luzern weiterhin Geltung haben werden, was eine finanzielle Entlastung der Einwohner von Littau bedeuten würde.

Einzelne Gebühren könnten sich aber auch ändern, da beispielsweise das Abwassernetz der Gemeinde Littau auch wenig besiedelte Gebiete erschliessen muss, was eine relativ teure Infrastruktur bedingt und evtl. eine Anpassung der städtischen Gebühren erfordert.

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Wasser:		
Anschlussgebühr	Keine	2% GVL
Verbrauchsgebühr	1.05 Fr. / m ³ 5-20 Fr. Grundpreis je nach Leistungsfähigkeit des Zubringers (pro Monat)	1.35 Fr. / m ³ 35 Fr. (pro Jahr)
Abwasser:		
Anschlussgebühr	1.5% GVL (bei Neu- und Umbau Wertvermehrung)	2% GVL (bei Neu- und Umbau Wertvermehrung)
Verbrauchsgebühr	80 Rp. / m ³ (30 Rp. Kana- lisationsgebühr, 50 Rp. ARA-Betriebsgebühr)	1.10 Fr. / m ³
Kehricht:		
Grundgebühr (pro Jahr)	0.3 ‰ GVL	135 Fr. Einfamilienhaus 105 Fr. pro Wohnung in Mehrfamilienhaus
35 l Sack	1.80 Fr.	1.80 Fr.
60 l Sack	2.70 Fr.	2.70 Fr.
Grosser Container	31 Rp. pro Kilo + 2 Fr.	31 Rp. pro Kilo + 2 Fr.
GVL= Gebäudeversicherungswert		

Tabelle 9: *Gebühren in Luzern und Littau*

4.2.3 Finanzausgleichszahlungen

Tabelle 10 zeigt, wie sich die Finanzausgleichszahlungen im Falle einer Fusion verändern. Diese Berechnungen wurden durch das Amt für Statistik des Kantons Luzern durchgeführt. Die ersten beiden Spalten weisen aus, welchen Betrag Luzern im Jahre 2004 in den Finanzausgleich einzahlen muss und welchen Betrag Littau erhält. Die dritte Spalte zeigt, welchen Betrag die fusionierte Stadt im Jahr 2004 erhalten würde, falls alle anderen Rahmengrössen gleich bleiben.

Luzern muss im Jahre 2004 2.087 Mio. Fr. Finanzausgleichszahlungen leisten, Littau erhält hingegen 2.386 Mio. Fr. aus dem Finanzausgleich. Die fusionierte Stadt Luzern würde 0.295 Mio. Fr. erhalten. Durch die Fusion fahren die beiden Gemeinden um lediglich 3'316 Fr. schlechter, als ihnen rein addiert zustehen würden.

Würde der Betrag nach § 23 des Finanzausgleichsgesetzes durch den Kanton Luzern als Fusionsunterstützung voll ausgeglichen, dann erhielte die fusionierte Stadt Luzern jährlich 3'316 Fr., ab dem 11. bis zum 16. Jahr jeweils 20% weniger. Der Betrag würde sich in Abhängigkeit von der Veränderung des Subventionsvolumens des Lastenausgleichs erhöhen.

Als Fazit kann gesagt werden, dass eine Fusion auf den Finanzausgleich *keinen Einfluss* hat, hauptsächlich weil beide Gemeinden keinen Ressourcenausgleich erhalten. – Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass noch praktisch keine Erfahrungen mit dem neuen Finanzausgleich bestehen und deshalb Änderungen nicht auszuschliessen sind.

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>	<i>Fusionierte Gemeinde</i>
Ressourcenausgleich (Zahlung durch Kanton)	0	0	0
Horizontaler Finanzausgleich (Zahlung durch Gemeinde)	11'598'049	0	10'886'344
Topografischer Lastenausgleich §9	0	0	0
Bildungslastenausgleich §10, Abs. 2 lit. A	0	0	0
Soziallastenausgleich §10, Abs. 2 lit. B	6'091'195	1'835'919	7'803'761
Infrastrukturlastenausgleich §10, Abs. 2 lit. C	4'105'565	791'894	4'305'791
Lastenausgleich TOTAL (Zahlung an Gemeinde)	10'196'760	2'627'813	12'109'552
Ausgleich Mittelverlust §22 (Zahlung durch Gemeinde)	686'145	242'245	928'390
Nettozahlung	2'087'434	2'385'568	294'818
	durch die Gemeinde	an die Gemeinde	an die Gemeinde

Tabelle 10: Veränderung der Finanzausgleichszahlungen per 2004 durch eine Fusion

4.3 Laufende Rechnung und Verschuldung nach einer Fusion

Die bisherigen Angaben ermöglichen nun eine Konsolidierung der laufenden Rechnungen. Tabelle 11 zeigt, wie sich die finanzielle Situation nach einer Fusion präsentieren würde, falls die beiden Rechnungen addiert würden:

	Luzern		Littau		Fusionierte Stadt	
	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
Allgemeine Verwaltung	72'723	45'137	8'762	2'133	81'485	47'270
Öffentliche Sicherheit	41'158	26'203	2'147	957	43'305	27'160
Bildung	96'918	43'169	24'870	6'755	121'788	49'924
Kultur und Freizeit	38'624	4'743	1'976	50	40'600	4'793
Gesundheit	69'978	62'926	14'179	13'287	84'157	76'213
Soziale Wohlfahrt	103'018	54'334	15'992	4'634	119'010	58'968
Verkehr	38'738	13'253	3'535	395	42'273	13'648
Umwelt und Raumordnung	26'136	20'891	5'993	5'640	32'129	26'531
Volkswirtschaft	4'193	2'710	555	1'224	4'748	3'934
Finanzen und Steuern	81'486	295'199	15'078	56'013	96'564	351'212
Laufende Rechnung	572'972	568'565	93'087	91'088	666'059	659'653

Tabelle 11: Laufende, nicht konsolidierte Rechnung bei einer Fusion (addierte Rechnungen, in 1000 Fr.)

Von dieser Basisberechnung werden nun folgende Korrekturbuchungen vorgenommen:

- Der Steuerfuss wird in der neuen Gemeinde bei 1.85 liegen. Dies bedeutet, dass von der Littauer Bevölkerung jährlich 6'661'013 Fr. weniger Steuereinnahmen fließen.
- Die Analyse der Auswirkungen auf die Verwaltung hat gezeigt, dass beim Personal 3.4% (ausser bei der Polizei, wo evtl. sogar ein Ausbau notwendig ist, und bei den Heimen und Spitälern) eingespart werden können. Der Betrag von 3.6 Mio. Fr. wird für das erste Jahr zu ca. 20% realisiert werden können, im zweiten Jahr zu 40% usw. Ab dem 5. Jahr kann die Einsparung voll genutzt werden.
- Beim Sachaufwand sind Prognosen äusserst schwierig, wie die Analyse der Auswirkungen auf die Verwaltung gezeigt hat. Verschiedene Machbarkeitsstudien haben solche Prognosen gewagt, welche sich im Nachhinein als sehr ungenau herausstellten. Es hängt stark von Standortentscheiden und der Detailorganisation aller Dienststellen nach der Fusion ab. Ein möglicher Annäherungswert aus der Erfahrung in anderen Projekten sind Einsparungen von rund 5% des Sachaufwandes (11.8 Mio. Fr.) der Gemeinde Littau. Dieser Prozentwert entspricht 0.59 Mio. Fr.

Nicht korrigiert werden folgende Tatsachen:

- Der Kanton Luzern gewährt den Besitzstand bei den Finanzausgleichszahlungen (lediglich 3'316 Fr. Deshalb wird hier keine Korrekturbuchung vorgenommen.
- Die Entschädigungen des Kantons für eigentlich kantonale Dienstleistungen, welche die Stadt erbringt, werden ändern (insbesondere bei der Polizei). Diese zu prognostizieren ist jedoch schwierig, dazu müssen zuerst konkrete Verhandlungen zwischen den fusionierenden Gemeinden und dem Kanton geführt werden.

Diese Überlegungen führen zu einem konsolidierten Aufwand für die Stadt im 1. Jahr nach der Fusion von 664.8 Mio. Fr. und einem Ertrag von 653.0 Mio. Fr. und folglich einem Fehlbetrag von 11.8 Mio. Fr. Nach 5 Jahren würde sich das Defizit auf 8.8 Mio. Fr. reduzieren, wenn der Personalabbau voll umgesetzt worden ist (falls alle anderen Rahmengrößen unverändert bleiben, was unrealistisch ist).

Die Stadt Luzern würde also bei gleich bleibendem Steuerfuss im ersten Jahr nach der Fusion ein *zusätzliches* Defizit von 7.4 Mio. Fr. realisieren (Luzern hat 2004 auch ohne Fusion 4.4 Mio. Defizit budgetiert), was zu einer Neuverschuldung führt. Im 5. Jahr wäre das zusätzliche Defizit nur noch 4.5 Mio. Fr. Folgende Möglichkeiten bestehen, damit diesem unerwünschten Nebeneffekt entgegengewirkt werden kann:

- Der Kanton Luzern zahlt nebst der marginalen Besitzstandsgarantie bei den Finanzausgleichszahlungen (lediglich 3'316 Fr.) einen zusätzlichen einmaligen Sonderbeitrag zur Förderung der Fusion, der auf §12 des Finanzausgleichsgesetzes beruht. Es stehen max. 42 Mio. Fr. zur Verfügung. Hier müsste der Regierungsrat zeigen, welchen Stellenwert für ihn Fusionen in der Agglomeration haben.
- Das Leistungsniveau wird nicht immer auf dasjenige von Luzern erhöht, sondern auch teilweise dasjenige von Littau übernommen (z. B. Polizeipräsenz). Dies würde aber politisch wohl nur schwer durchsetzbare Entscheide erfordern.
- Die fusionierte Stadt Luzern reduziert ihren Aufwand um 7.4 Mio. Fr. Dies entspricht 1.1% des jährlichen Haushalts (der fusionierten Stadt), was als realisierbar betrachtet werden kann.
- Die Stadt Luzern verschuldet sich während ein paar Jahren um diesen Betrag in der Überzeugung, dass nach einigen Jahren ein „Return

on Investment“ realisiert wird, z. B. durch zusätzliche Steuereinnahmen (vgl. detailliert Kapitel 5 über strategische Politikfelder).

5 Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf strategische Politikfelder

Eine eventuelle Fusion zwischen Luzern und Littau beeinflusst die Situation auf den verschiedenen strategischen Politikfeldern (Bevölkerungsentwicklung, Flächen- und Zonenplanung, Wirtschaft, Bildung usw. bis hin zu der lokalen Kultur- und Sozialpolitik). Dadurch wird sowohl das Leben in der fusionierten Gemeinde selbst als auch ihre Positionierung im nationalen und internationalen Standort-Wettbewerb neu definiert.

Als Auslöser einer solchen Entwicklung kommen folgende Veränderungen infrage: Grössere Bevölkerung, neue Bevölkerungsstruktur, neue, grössere Planungsräume, neue Raumstruktur, mehr und andere lokale Akteure, mehr und neue Potenziale sowie vielfältigere Möglichkeiten der Differenzierung, der Arbeitsteilung, der Nutzung von Synergien in diesen Politikfeldern.

Im Folgenden werden in Absprache mit den Auftraggebern die Strategiefelder Bevölkerungsentwicklung (Analysefeld 1), Raumplanung/Zonenplanung (Analysefeld 2), Wirtschaft (Analysefeld 3) und Mobilität/Verkehr (Analysefeld 4) in den Vordergrund der Untersuchung gestellt, da hier die grössten Fusionseffekte vermutet werden. Die Politikfelder Bildung/Ausbildung (Analysefeld 5), Kultur (Analysefeld 6) und soziale Fürsorge (Analysefeld 7) werden in Grundzügen untersucht. Ungeachtet der Wichtigkeit dieser strategischen Politikfelder für die Standortqualität einer fusionierten Kommune ist davon auszugehen, dass die strategischen Aspekte in diesen Feldern durch eine Fusion nur unwesentlich beeinflusst werden. In diesen Feldern besteht bereits eine grosse Verflechtung im Agglomerationskontext. Viele Aufgaben werden auf regionaler Ebene gelöst, sodass eine Zusammenfassung von Luzern und Littau nicht unbedingt strategische Auswirkungen hat.

Alle diese Felder sind untereinander vernetzt. So hat zum Beispiel das Angebot an Wohnflächen Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung, die Bevölkerungsentwicklung wiederum Auswirkungen auf die Steuerkraft, die Wirtschaft, die Soziale Fürsorge usw. Daher können die einzelnen Politikfelder nicht isoliert behandelt werden. Vielmehr sind bei der Untersuchung der Einzelthemen gleichzeitig die Wirkungen auf benachbarte Analysefelder zu berücksichtigen, was im Folgenden zu Redundanzen führen kann, die aber zugunsten eines besseren Verständnisses beibehalten und nur begrenzt durch Querverweise ersetzt werden sollen.

5.1 Analysefeld 1: Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsstruktur und ihre zukünftige Entwicklung bestimmen in hohem Masse

- Image,
- spezielle bevölkerungsrelevante Politikfelder (soziale Fürsorge, Bildung, öffentliche Sicherheit usw.) und die entsprechende Inanspruchnahme des kommunalen Budgets,
- Wirtschafts- und Steuerkraft

der jeweiligen Kommune. Bei einer Fusion werden Luzern und Littau wechselseitig an den Strukturunterschieden partizipieren.

5.1.1 Ausgangslage

Die Strukturunterschiede der Bevölkerung von Luzern und Littau ergeben sich aus Tabelle 12:

	Luzern	Littau	Differenz /Littau gegenüber Luzern (Basis Luzern)	Gesamt (nach einer Fusion)
Wohnbevölkerung	57'205	16'013		73'218
0 – 19	15.60%	24.80%	+ 59.00%	17.60%
20 – 64	62.00%	63.30%	+ 2.10%	62.30%
65 – 79	15.40%	9.50%	- 38.30%	14.50%
80 und mehr	7.00%	2.50%	- 64.30%	6.00%
Zusammengefasst:				
Altersbevölkerung (65 und älter)	22.4%	12.00%	- 46.43%	20.13%
Ausländeranteil	19.50%	34.30%	+75.00%	22.70%

Tabelle 12: Bevölkerungsstruktur Littau – Luzern 2002¹

Littau hat gegenüber Luzern eine deutlich jüngere Bevölkerung (+59% Kinder und Jugendliche), einen erheblich geringeren Anteil an Altersbevölkerung (-46.43%), einen leicht höheren Anteil im arbeitsfähigen Alter (+ 2.10% 20 – 64 Jährige) und einen signifikant höheren Ausländeranteil (+75.00%).

¹ Vgl. Statistisches Jahrbuch des Kanton Luzern 2003: 488 und 490, eigene Berechnungen

Was die Bevölkerungsentwicklung betrifft, so war Littau bedeutend wachstumsstärker als Luzern (vgl. Tabelle 13):

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Bevölkerungsbewegung seit 5 Jahren (1996 - 2001)	-1.70%	3.10%
Bevölkerungsbewegung seit 2001	1.00%	1.10%
Geburtenüberschuss	-0.40%	0.50%

Tabelle 13: Bevölkerungsbewegung Luzern/Littau²

Sowohl bei den Wanderungsgewinnen als auch bei dem Geburtenüberschuss liegt Littau vorn. Dieser Trend kann sich möglicherweise noch verstärken: Während die Statistik der letzten 10 Jahre für Littau ein Wachstum von 4.4% ausweist, liegt der jetzt ausgewiesene 5-Jahreswert von 3.10% hochgerechnet auf 10 Jahre bei 6.20%.

In Luzern dagegen

- wird der Bevölkerungsverlust der letzten 5 Jahre von durchschnittlich 1.70% zwar gebremst und weist im Jahr 2001 einen geringen Gewinn von 1% auf (vgl. Tabelle 13).
- Diese positive Entwicklung in Luzern beruht allerdings auf dem Zuwachs ausländischer Bevölkerung, die im Jahr 2001 um 4.5% zugenommen hat, während der Anteil der Schweizer Einwohner mit 0,2% Zunahme praktisch stagniert (vgl. Tabelle 14).
- Gleiches gilt für den negativen Wert (- 238 Personen) bei der Geburtenentwicklung. Während die ausländische Bevölkerung hier noch positive Werte erreicht (+103 Personen), weist die Schweizer Bevölkerung einen Verlust (- 341 Personen) aus.

² Vgl. Statistisches Jahrbuch Kanton Luzern 2003: 63

	<i>absolut</i>	<i>Wanderungsgewinn</i>	<i>Davon Schweizer Bev.</i>	<i>Davon ausl. Bev.</i>
Zuzüge/Wegzüge	5'120/4'534	1.0%	0.2%	4.5%
Geburtenüberschuss	- 238		- 341	+ 103

Tabelle 14: Bevölkerungsbewegung in der Stadt Luzern 2001³

Diese Entwicklung ist besonders bemerkenswert, weil im übrigen die Zentralschweiz die wachstumsstärkste Region der Schweiz darstellt.

	<i>Kanton Luzern</i>	<i>Gesamte Zentralschweiz Schweiz</i>	
Bevölkerungsbewegung seit 10 Jahren im Vergleich	7.30%	5.90%	10.60%

Tabelle 15: Bevölkerungsbewegung überregional⁴

Daraus ergibt sich:

- Littau kann mit seinem Wachstum in den letzten 5 Jahren von insgesamt 3.10% noch annähernd den Anschluss an den regionalen Trend halten.
- Die Stadt Luzern nimmt mit – 1.70% in den letzten 5 Jahren an dieser Entwicklung überhaupt nicht teil.
- Die Stabilisierung mit + 1% in 2001 verdankt Luzern im wesentlichen der ausländischen Bevölkerung.
- Im Vergleich zu der allgemeinen Entwicklung der Zentralschweiz (+ 10.60% in 10 Jahren) sind jedoch beide Kommunen von deutlicher Wachstumsschwäche betroffen.

5.1.2 Chancen und Risiken einer Fusion

Durch die Fusion würden die Strukturdaten der neuen Gesamtstadt verändert (vgl. Tabelle 12, Gesamtberechnung nach einer Fusion):

- Luzern bekäme eine jüngere Bevölkerung (der Anteil 0 bis 19 Jahre steigt von 15.60% auf 17.06%, der Anteil der über 65 Jährigen sinkt

³ Vgl. Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 2003: 47 und 48

⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch Kanton Luzern 2003: 47

von 22.40% auf 20.13%) und einen entsprechend höheren Ausländeranteil (von 19.50% auf 22.70%).

- Littau würde seinen Altersdurchschnitt im Gegenzug entsprechend erhöhen, seinen Ausländeranteil dagegen um ca. 1/3 (von 34.3% auf 22.7%) verringern.

Allerdings treten diese Effekte zunächst nur rein rechnerisch („auf dem Papier“) ein. Ob und wie sich solche Veränderungen auf die Chancen und Risiken einer Fusion auswirken, ist damit noch nicht beantwortet.

5.1.2.1 Bevölkerungsentwicklung und Image

Littau leidet – ob zu Recht oder zu Unrecht, sei dahingestellt – unter dem Image einer „Ausländergemeinde“. Die rechnerische Senkung des Ausländeranteils von 34.3% auf 22.7% durch die Integration in die Stadt Luzern kann Littau von diesem Image befreien. Zwar ändert sich damit nichts an einer eventuell bestehenden Problematik der Bevölkerungsstruktur und der betroffenen Wohnquartiere. Die Statistik ist jedoch ein wichtiges Element der öffentlichen und damit imageprägenden Diskussion, die in Zukunft von 22.7% Ausländeranteil statt von 34.3% auszugehen hätte.

Luzern dagegen hätte einen relativ geringen Anstieg des Ausländeranteils von 19.5% auf 22.7% (also + 3.2%) zu verzeichnen. Dies dürfte der Stadt keinen wesentlichen Imagenachteil verschaffen, da konkurrierende Regionen ähnlich hohe Ausländeranteile aufweisen.⁵

Zwischenergebnis: Bevölkerungsentwicklung und Image:

Imagegewinn für Littau, kein Imageverlust für Luzern.

⁵ z. B. Kanton Zürich 22,1%, Basel-Stadt 27,8%, Waadt 26,9%, Genf sogar 37,6%, Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003: 45.

5.1.2.2 Bevölkerungsentwicklung und soziale Fürsorge, Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die Chancen und Risiken wurden diesbezüglich sowohl in den Interviews als auch in der öffentlichen Diskussion vorwiegend an drei Tatbeständen festgemacht:

- Hoher Altenanteil (Luzern),
- Hoher Ausländeranteil (Littau),
- Hoher Kinderanteil (Littau).

Dabei wird vor allem die Bevölkerungsstruktur von Littau als problematisch angesehen (hohe Kosten für soziale Fürsorge, Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung). Allerdings ist dies durch die Zahlen des Budgets beider Kommunen nicht zu belegen (vgl. Tabelle 16):

<i>Nettobelastung pro Einwohner in Fr. für</i>	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>	<i>Luzern/Littau gemeinsam</i>
Soz. Wohlfahrt	654	468	613
Bildung	1'067	1'055	1'064
Öfftl. Sicherheit	244	71	206
Arbeitslosenquote Oktober 2003	4.5%	5.5%	
rel. Steuerkraft Fr./Einw.	2'292	1'179	1'826

Tabelle 16: Nettobelastung pro Einwohner/Arbeitslosenquote/Steuerkraft 2002⁶

- Soziale Wohlfahrt
 - Die Kosten für soziale Wohlfahrt sind - entgegen vielfach geäußelter Meinung - in Littau nicht höher als in Luzern.
 - Arbeitslosenquote war in der Vergangenheit (bis 2002) in beiden Kommunen gleich. Mit der allgemeinen Erhöhung im letzten Jahr hat sich nicht nur die Arbeitslosenquote insgesamt verschlechtert, sondern auch für Littau gegenüber Luzern ein höherer Wert von fast einem Prozent ergeben.

Legt man die Zahlen von 2002 zu Grunde, so bestand das Problem bei Littau nicht darin, dass die Bevölkerungsstruktur (z. B. der höhere Kinder- oder Ausländeranteil, ein höherer Arbeitslosenanteil) höhere Sozialkosten verursacht. Die höheren Sozialkosten liegen eindeutig bei der

⁶ Vgl. Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003: 488 und 490, eigene Berechnung

Stadt Luzern. Nach einer Fusion müssten eher die Littauer Bürger höhere Beiträge für soziale Wohlfahrt (statt bisher 468 Fr./E. nunmehr den neuen Durchschnitt von 613 Fr./E.) der Stadt Luzern mittragen. Ob die neuere Entwicklung der Arbeitslosenquote von Littau eine Tendenz zur Verschlechterung der Sozialstruktur und damit auch höhere Risiken für die Kosten der sozialen Wohlfahrt signalisiert oder ob es sich nur um eine kurzfristige Schwankung handelt, lässt sich auf Grund des Wertes für ein Jahr nicht eindeutig beantworten. Dieses Faktum sollte aber als Risiko beobachtet werden.

Abgesehen davon stellt sich die Lage wie folgt dar: Wenn man davon ausgeht, dass Littau mehr Probleme bei der Finanzierung der sozialen Wohlfahrt hat als Luzern, so liegt das primär nicht an der Ausgabeseite, sondern an der Einnahmeseite: Aufgrund der Steuerschwäche (ca. 50% der Steuerkraft von Luzern) fehlen die Deckungsbeiträge zur Finanzierung der – im Verhältnis zu Luzern moderaten – Ausgaben.

- Bildung
 - Der Nettoaufwand für Bildung ist annähernd gleich.
 - Allerdings beschränkt sich Littau auf die obligatorischen Schulformen, während in den Zahlen von Luzern (Basis 2001) ein erweitertes Angebot (z. B. gewerbliche Berufsschule) enthalten ist, das inzwischen allerdings z. T. auf den Kanton übergegangen ist.
 - Bei einer fast gleichen Nettobelastung in Littau ist das Schulwesen daher etwas teurer als in Luzern, in dessen Zahlen von 2001 ein noch grösseres Angebot enthalten ist.
 - Diese Differenz stellt sich jedoch als geringfügig dar: Bei einer Zusammenfassung der Nettobelastung von Luzern und Littau verändert sich der Wert kaum, auf der Basis von 2001 sinkt er für Luzern sogar von 1'067 Fr. auf 1'064 Fr.

Die eventuell in Littau bestehenden grösseren Belastungen aufgrund der höheren Kinderdichte und Sprachproblematik gehen bei einer Fusion daher „im grossen Topf“ von Luzern auf. Die Finanzierungsprobleme bestehen ebenfalls in der Schwäche der Steuerkraft und damit auf der Einnahmeseite.

- Öffentliche Sicherheit und Ordnung

In der Diskussion spielt das Argument eine wesentliche Rolle, Littau stelle mit seiner Bevölkerungsstruktur Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar (Ausländeranteil, bestimmte Wohnbezirke, soziale Brennpunkte usw.).

- Die Ausgaben für die öffentliche Sicherheit (Luzern: 244 Fr./E., Littau: 71 Fr./E.) sind in diesem Zusammenhang kein Beurteilungskriterium: Weder sagen die Ausgaben etwas über die Sicherheitslage aus, noch ist die Situation vergleichbar (Luzern: Stadtpolizei, Littau: Kantonspolizei).
- Nach übereinstimmender Meinung der befragten Experten (Polizei, Gemeindevertreter) hat eine Fusion keinen Einfluss auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sowohl Luzern als auch Littau haben soziale Brennpunkte (z. Beispiel Reussbühl, Bern-Basel-Strasse), die durch die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen problematisch sind (z B. Kommunikationsprobleme bei der ausländischen Bevölkerung). Die Problemfracht ist nach Aussagen der Experten im Prinzip nicht grösser als in anderen Gemeinden der Agglomeration, wo es ähnliche Wohnstrukturen gibt. Eine Fusion hat auch keinen Einfluss auf die Kriminalität. Straftäter zum Beispiel agieren unabhängig von Gemeindegrenzen. Die für die Öffentlichkeit spürbaren Straftaten der Alltags- und Kleinkriminellen (Taschendiebstahl, Einbruchdiebstahl, Sachbeschädigung usw.) konzentrieren sich nach anderen Kriterien in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht (z. B. Einbrüche in Wohnungen der Agglomeration bei Dämmerung, Taschendiebstähle häufig in den Zentren zur Weihnachtszeit etc), ohne dass der Wohnort der Täter die entscheidende Rolle spielt.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Probleme der öffentlichen Sicherheit nach einer Fusion der beiden Gemeinden nicht anders darstellen als zuvor. Insbesondere bringt die Gemeinde Littau keine grössere Risikofracht in die Fusion ein als Luzern.

Zwischenergebnis: Bevölkerungsentwicklung und soziale Fürsorge, Bildung, öffentliche Sicherheit und Ordnung

Das Problem im Bereich soziale Wohlfahrt, Bildung und öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht in Littau demnach nicht in einer Bevölkerungsstruktur, die tendenziell eine höhere Risikofracht in eine allfällige Fusion einbringen würde. Die diesbezüglich geäusserten Meinungen

knüpfen eher an der Tatsache an, dass Littau Probleme hat, seine Aufgaben in diesen Bereichen hinreichend zu finanzieren. Dies liegt aber nicht an einer im Vergleich zu Luzern problematischeren Bevölkerungsstruktur, sondern an der niedrigeren relativen Steuerkraft von Littau.

5.1.2.3 Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft/Steuerkraft

Der grosse Unterschied zwischen Littau und Luzern hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur besteht also in der Wirtschaftskraft dieser Bevölkerung, die sich in einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner dokumentiert. Dadurch hat die Gemeinde Probleme, ihre zum Teil sogar unterdurchschnittlichen Kosten zu tragen.

Genauer betrachtet ergibt sich folgendes Bild (vgl. Tabelle 17):

		<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Steuerkraft 2002	Fr./Einw.	2292.00	1179.00
- natürliche Personen	Fr./Einw.	1602.10	951.70
- juristische Personen	Fr./Einw.	689.90	227.30
Erwerbsquote		51.70%	53.90%
Zugpendler		31'530	3'298
Wegpendler		10'847	5'833
<i>Beschäftigte in Prozent</i>			
Sektor 1		0.30%	2,70%
Sektor 2		10.90%	37,20%
Sektor 3		88.90%	60,10%

Tabelle 17: Arbeit und Erwerb 2000⁷

Dies lässt hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur folgende Feststellungen zu:

- Trotz höherer Erwerbsquote hat die Bevölkerung (natürliche Personen) von Littau eine um ca. 650 Fr./Einw. niedrigere Steuerkraft als Luzern.
- Der Grund ist die Beschäftigung in den weniger wertschöpfungsstarken Sektoren (Sektor 1 und Sektor 2) und die gegenüber Luzern deutlich schwächere Beschäftigung im 3. Sektor.
- Aber auch hier dürften die Beschäftigten in den geringer entlohnten Dienstleistungsbereichen angestellt sein (z. B. im Tourismus: Kraft-

⁷ Vgl. Statistisches Jahrbuch Kanton Luzern 2003: 488, 490, Gesamtplan 2004 – 2007 Luzern: 15, Angaben der Gemeinde Littau

fahrer, Service, Küche usw.). Dies legt der Vergleich der Bildungsniveaus beider Bevölkerungen nahe, wonach die Bevölkerung von Littau bei den höher qualifizierten Abschlüssen tendenziell schwächer vertreten ist (vgl. Tabelle 18):

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
<i>Ausbildungsniveau</i>		
obligatorische Schule	27.10%	34.60%
Berufsausbildung	47.50%	45.20%
Maturität	5.30%	2.90%
Höhere Berufsausbildung	8.90%	6.50%
Hochschule	5.60%	1.60%
andere/Keine Angaben	5.70%	9.20%

Tabelle 18: Ausbildungsniveau Wohnbevölkerung 2000

Diese Bevölkerungsstruktur birgt für Luzern in zweifacher Weise ein Risiko:

- geringere Steuerkraft, die aufzufangen ist,
- geringeres Bildungsniveau, das möglicherweise mittelfristig durch höhere Bildungsausgaben ausgeglichen werden muss.

Für Littau dagegen bedeutet dies eine Chance, weil die Lasten mit dem stärkeren Partner Luzern geteilt werden.

Andererseits stellt sich die Situation nur kurzfristig für Luzern als problematisch dar. Langfristig kann es für Luzern von Vorteil sein, die jüngere und kinderreichere Bevölkerung von Littau einschliesslich der Ausländeranteile an sich zu binden. Dies liegt an der zu erwartenden demographischen Entwicklung, insbesondere an der zu erwartenden Altersstruktur (vgl. Tabelle 19):

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>	<i>Kanton Luzern</i>		
	2001	2001	2001	2005	2020
0 - 19 Jahre	15.60%	24.80%	24.90%	23.50%	20.40%
20 - 64 Jahre	62.00%	63.30%	60.50%	60.90%	60.40%
65 und mehr Jahre	22.40%	12.00%	14.60%	15.70%	19.20%

Tabelle 19: Bevölkerungsstruktur von Luzern und Littau (Status 2002) im Vergleich zur prognostizierten Entwicklung im Kanton Luzern⁸

⁸ Vgl. Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003: 67 und 50

Die Entwicklung, wie sie für den Kanton Luzern prognostiziert wird, liegt im Trend aller hochentwickelten Gesellschaften:

- Sinkende Geburtenrate, stetig sinkender Anteil an arbeitsfähiger Bevölkerung, ansteigender Anteil der Rentner.
- Folge: der Anteil der zu versorgenden Bevölkerungsanteile wird im Verhältnis zur arbeitenden Bevölkerung immer grösser (Belastung der Sozialsysteme, sinkendes Steueraufkommen aus Erwerbsarbeit, Arbeitskräftemangel).

Im Kanton Luzern wird in 2020 ca. jeder vierte ein Rentner sein. Demgegenüber wird in Luzern und Littau jeweils eine abweichende Entwicklung eintreten:

- Luzern hat die prognostizierte Entwicklung für den Kanton Luzern bereits heute vorweg genommen (der Anteil der 0 – 19 Jährigen ist jetzt bereits bei nur 15.60%, der Seniorenanteil liegt überdurchschnittlich bei 22.40%). Diese Entwicklung wird sich in Zukunft zwar abschwächen, weil die nachfolgende Generation der 20 – 40 Jährigen schwächer vertreten ist. Dennoch wird auch künftig Luzern weit unterdurchschnittliche Zahlen an jugendlicher Bevölkerung und weit überdurchschnittliche Zahlen an älterer Bevölkerung aufweisen.
- Das Gegenteil ist bei Littau der Fall: Heute besitzt Littau weit mehr Jugendliche sowohl als die Stadt Luzern als auch der Kanton Luzern, umgekehrt hat Littau eine weit geringere Anzahl an Rentnern.

Aufgrund der derzeitigen Bevölkerungsstruktur wird die demographische Entwicklung für die Wirtschafts- und Steuerkraft folgende Konsequenzen haben:

- Luzern: In den nächsten 20 Jahren wird eine Generation (0 – 19 Jahre) in das Arbeitsleben treten, die prozentual über ein Drittel kleiner ist (15.60%) als die von Littau (24.80%) und des Kantons Luzern (24.90%). Die Folge ist:
 - Arbeitskräfte: Auf dem Stadtgebiet von Luzern kann die eigene Wirtschaft keine ausreichenden Arbeitskräfte finden. Insbesondere die personalintensiven Branchen, die zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur Luzerns dienen sollen (Tourismus, Kulturtourismus, Wellness- und Gesundheitstourismus usw., vgl. dazu Vorschlag eines Masterplanes für die Stadt Luzern, Hanser & Partner AG) benötigen ein grosses Angebot an qualifizierten Arbeitskräften. Zwar bedarf es hierzu nicht unbedingt einer Fusion. Auch heute pendeln

Arbeitskräfte in grosser Zahl aus der Agglomeration nach Luzern. Nicht sichergestellt ist jedoch, ob es mittelfristig noch ausreichend viele und qualifizierte Pendler geben wird oder ob diese an ihren eigenen Wohnstandorten gebunden werden.

- **Steuerkraft:** Trotz anhaltend steigendem Steuerertrag entstehen durch den Alterungsprozess und den Schwund arbeitsfähiger Bevölkerung erhebliche Risiken für die Nachhaltigkeit der steuerlichen Entwicklung. Der Anstieg der letzten Jahre ist zu einem grossen Teil auf immer höhere Anteile der juristischen Personen am Steuerertrag zurückzuführen (2001: 25%, 2002: über 30%).⁹ Diese Einnahmen korrelieren jedoch stark mit der Konjunktur und sind zudem auch in höherem Masse abwanderungsgefährdet als die ansässigen natürlichen Personen. Um den Alterungsprozess und den Verlust an (steuerzahlenden) ansässigen Arbeitskräften auszugleichen, kommt Luzern in den Zwang, die verbleibende Arbeitsbevölkerung zunehmend in Beschäftigungen mit höherer Wertschöpfung zu lenken. Dies wird zum Teil gelingen, ist jedoch langwierig, risikoreich und von vielen externen, daher von Luzern unbeeinflussbaren Faktoren, abhängig.
- **Littau:** Aufgrund des derzeit hohen Anteils der jungen Bevölkerung (0 – 19 Jahre) wird in Zukunft ein relativ grosses Potenzial an arbeitsfähiger Bevölkerung zur Verfügung stehen. Dieser Zustand wird wegen des Geburtenüberschusses auch noch einige Zeit anhalten. Der Anteil der Senioren (65 und mehr Jahre) an der Bevölkerung ist derzeit gering (12%): Das ist fast die Hälfte des für Luzern gültigen Seniorenanteils von 22,4%. Dieser wird künftig zwar leicht steigern, sich insgesamt aber auch weiterhin unterdurchschnittlich entwickeln. Die Folge ist:
 - **Sozialkosten:** Die altersbedingten Sozialkosten werden sich tendenziell unterdurchschnittlich entwickeln. Ob grössere Belastungen aus der unterschiedlichen Tendenz bei der Arbeitslosigkeit (ca. 1% mehr als Luzern) resultieren, ist augenblicklich noch nicht abzusehen.
 - **Arbeitskräfte:** Littau wird nachhaltig ein grosses Arbeitskräftepotenzial vorweisen können. Die Arbeitnehmenden sind allerdings nicht so hoch qualifiziert wie diejenigen in Luzern. Die notwendigen Qualifizierungsmassnahmen sind von Littau voraussichtlich nicht allein zu bewältigen. In einer gemeinsamen Aus- und Fortbildungs-

⁹ Vgl. Gesamtplanung der Stadt Luzern 2004 – 2007: 15.

strategie (bei der allerdings auch das kantonale Bildungsangebot einzubeziehen sein wird) könnten jedoch Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung von Luzern/Littau entstehen.

- Steuerkraft: Auch in Littau ist ein stetiger Anstieg der Steuerkraft zu verzeichnen. Dennoch ist sie unterdurchschnittlich aufgrund der Beschäftigung in weniger wertschöpfungsintensiven Bereichen. Mit wachsendem Ausbildungsstand sind hier jedoch erhebliche Verbesserungspotenziale zu finden. Die Erfahrung zeigt, dass vor allem Ausländerpopulationen in der 2. und 3. Generation grosse Fortschritte im Ausbildungsniveau, im Einkommen und im gesellschaftlichen Aufstieg verzeichnen.

Zwischenergebnis: Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft/Steuerkraft

Kurzfristig muss Luzern die schwächere Steuerkraft von Littau ausgleichen und eventuell auch höhere Bildungsinvestitionen tätigen. Langfristig besteht die Chance, die Steuerkraft von Littau zu steigern und die Risiken der Steuerkraft juristischer Personen (Konjunktur, Abwanderung) durch einen höheren Anteil an Steuerkraft der natürlichen Personen auszugleichen.

Aus der Sicht von Littau ergeben sich nur Vorteile: Littau partizipiert an der höheren Steuerkraft von Luzern. Der starke Partner hilft Littau, die Probleme der demographischen Entwicklung (Kinderreichtum, Ausländeranteil) besser zu bewältigen.

5.1.3 Zusammenfassung

Bevölkerungsstruktur (Ausländeranteil, Kinderreichtum, Rentner):

- Aus der Sicht von Luzern:
 - Der Altersdurchschnitt sinkt, der hohe Anteil an älteren Personen wird durch die jüngere Bevölkerung von Littau zum Teil ausgeglichen
 - Littau bringt keine signifikant höheren Risiken in Bezug auf soziale Wohlfahrt und Bildung ein als Luzern. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit muss allerdings beobachtet und gegebenenfalls mit gezielten Massnahmen aufgefangen werden. In Littau mag ein höherer Aufwand im Bildungssystem für die höhere Anzahl von Kindern und für die Probleme bei Kindern mit Migrationshintergrund entstehen. Demgegenüber stehen jedoch altersbedingte Sozialkosten in

der Stadt Luzern, die mit der demographischen Entwicklung der nächsten Jahre signifikant ansteigen werden.

- Littau hat auch keine Sicherheitsprobleme, die durch die Fusion für Luzern verstärkt würden.
- Der höhere Ausländeranteil ist unter Imageaspekten verkraftbar.
- Das Problem für Luzern besteht kurzfristig in der geringeren Steuerkraft der Bevölkerungsstruktur in Littau, die es auszugleichen gilt.
- Aus der Sicht von Littau:
 - Die Bevölkerungsstruktur von Luzern führt zu durchschnittlich höheren Sozialkosten pro Einwohner, die langfristig von den Steuerzahlern Littaus mitzutragen sind. Dieses Risiko realisiert sich jedoch nicht, weil Luzern wirtschaftlich stärker ist und eher die Lasten von Littau trägt als umgekehrt.
 - Die stärkere Wirtschaftskraft von Luzern hilft Littau, eigene Sozial- und Bildungsprobleme zu lösen.
 - Littau kann sich von dem Image der „Ausländergemeinde“ befreien.

Bevölkerungsentwicklung:

- Aus der Sicht von Luzern:
 - Die jüngere Altersstruktur von Littau bringt für Luzern auch langfristig eine jüngere Bevölkerung.
 - Dadurch wird der hohe Altenanteil von Luzern ausgeglichen.
 - Der Verlust an Arbeitskräften durch den hohen Rentneranteil in Luzern kann besser aufgefangen werden.
 - Die Arbeitskräfte werden im Gemeindegebiet gebunden.
 - Je nach Erfolg der gemeinsamen Bildungsanstrengungen wächst die Wertschöpfungsfähigkeit der Littauer Bevölkerung (insbesondere der Bevölkerungsteile mit Migrationshintergrund: „1., 2. und 3. Generation“).
 - Die Risiken der Steuerkraft juristischer Personen (Konjunktur, Abwanderung) werden abgedeckt.

- Aus der Sicht von Littau:
 - Littau muss auch künftig die höheren Kosten für soziale Sicherheit von Luzern mittragen, was sich auf Grund der Wirtschaftskraft von Luzern jedoch für Littau nicht als Risiko darstellt.
 - Littau kann in Folge der höheren Wirtschaftskraft von Luzern die Probleme, insbesondere Bildungsprobleme, in seiner Bevölkerungsstruktur zukünftig besser lösen.

5.2 Analysefeld 2: Raumplanung

Raumplanung ist eine strategische Basis für die Entwicklung wichtiger Politikfelder (Wirtschaft, Verkehr, Bevölkerungsentwicklung usw.). Mit der Festsetzung der Nutzungsart für die unterschiedlichen Flächen des Gemeindegebietes steuert die Kommune die Lebensverhältnisse der Bevölkerung und die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft. Allerdings sind Quantität und Qualität der Flächen, die einer Kommune zur Planung zur Verfügung stehen, in der Regel durch unveränderbare Faktoren stark begrenzt: Die Qualität ist durch Lage, Landschaft und die bereits vorhandene Bebauung determiniert, der zur Verfügung stehende Grund und Boden ist nicht vermehrbar.

Daher gilt ganz allgemein: Je grösser und vielgestaltiger ein Gemeindegebiet ist, umso differenzierter und bedarfsgerechter kann das Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaften, Freizeit und Erholung gestaltet werden. Je grösser der Anteil an unverplantem Gemeindegebiet, umso höher sind die Freiheitsgrade der Kommune bei der Gestaltung ihrer strategischen Entwicklung.

Dies war unter anderem ein wesentlicher Grund für die umfangreichen Fusionsprojekte in Deutschland. Insbesondere das Stadt-Umland-Problem drängte auf eine Lösung durch Fusionierung der Flächen. Während die Kernkommunen aufgrund hoher Bevölkerungs- und Siedlungsdichte kaum noch Entfaltungsmöglichkeiten hatten, konnten die Umlandgemeinden („Speckgürtel“) aufgrund eines attraktiven Flächenangebotes sowohl Bevölkerung als auch Wirtschaftsbetriebe an sich binden. Dabei mussten die Kernkommunen die Kosten eines hochwertigen zentralörtlichen Angebotes tragen. Wegen des Verlustes an Einwohnern und Betrieben fehlte ihr jedoch in zunehmendem Masse die Steuerkraft, um dies zu finanzieren.

Die deutschen Erfahrungen zeigen, dass die Eingemeindungen hinsichtlich der Flächenpolitik in der Regel neue Synergien erschlossen und für alle beteiligten Kommunen Vorteile gebracht haben.

5.2.1 Ausgangslage

Die raumplanerischen Daten von Luzern und Littau weisen die typischen Merkmale einer solchen Stadt-Umland-Situation auf (vgl. Tabelle 20):

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Einwohner pro km ²	2'369	1'207
Flächen (ohne Seen) km ²	15.79	13.28
Siedlungsfläche in %	60.4	24.8
Bauzone (ohne öfftl. Zweck) ha	684	248
davon nicht überbaut in %	9.7	21.7
in ha	66.35	53.82

Tabelle 20: Flächennutzung Luzern/Littau 2001, 2002¹⁰

Signifikant ist insbesondere:

- Die Bevölkerungsdichte in Luzern ist doppelt so hoch wie in Littau.
- Während Luzern fast zu 2/3 aus Siedlungsfläche besteht, beträgt die Siedlungsfläche in Littau nur 1/4 des Gemeindegebietes.
- Während in Luzern die bestehende Bauzone zu über 90% ausgenutzt ist, ist dies bei Littau nur zu 78.3% der Fall, so dass noch 21.7% Bauland-Reserve bestehen.
- Littau hat aufgrund der viel geringeren Inanspruchnahme der Gemeindefläche durch Siedlungen (24.8%), die grösseren Möglichkeiten, durch Einzonung neue Baulandreserven zu mobilisieren.

Bei nahezu gleich grossem Gemeindegebiet sind die Spielräume in Luzern erheblich enger als in Littau.

Zwar sind in absoluten Zahlen gemessen die noch nicht in Anspruch genommenen Flächen der Bauzonen in Luzern (66.35 ha) noch grösser als in Littau (53.82 ha), jedoch muss aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte und des grösseren Wirtschaftsvolumens in Luzern von einem sehr viel höheren Siedlungsdruck ausgegangen werden, als dies in Littau der Fall ist. Die Reservebauflächen von 66.35 ha werden daher weder quantitativ noch qualitativ den vielfältigen Ansprüchen Luzerns genügen. Die-

¹⁰ Vgl. Statistisches Jahrbuch Kanton Luzern 2003: 488/490

se Ansprüche lassen sich in Luzern nur in Grenzen durch eine Ausdehnung der Siedlungsfläche auffangen, die auf Kosten von knappen Frei- und Erholungsräumen gehen könnte. Die Entwicklungschancen von Luzern bestehen daher eher in einer Umnutzung und Qualifizierung bestehender Flächen bzw. Umbau bestehender Objekte (vgl. Masterplan: Vier- bzw. Fünfsternewohnungen, Umnutzung des Gebietes Bahnhof/Tribschen/Steghof). Ausserdem dürften auch die Grundstückspreise der Nachfrage nach passenden Wohn- bzw. Gewerbeflächen Grenzen setzen.

Littau dagegen ist in der Lage, über die jetzt bestehenden Reserveflächen von 53.82 ha hinaus zusätzliche Baulandreserven durch Einzonung zu mobilisieren, wobei allerdings ein Gleichgewicht zwischen baulicher Nutzung und der weiteren Stärke Littaus, nämlich den wertvollen Frei- und Erholungsflächen (z. B. Littauer Berg) zu finden ist.

5.2.2 Chancen und Risiken einer Fusion

Eine Fusion der Flächen beider Gemeindegebiete hätte eine Fusion der Potenziale in qualitativer und quantitativer Hinsicht zur Folge.

Die Flächen von Luzern, die sich durch urbane Qualität, zum Teil in Kombination mit vorzüglichen Wohnlagen, aber auch durch verhältnismässig teure Standorte auszeichnen, werden ergänzt durch ein erheblich grösseres und flexibleres Flächenangebot in Littau. Insgesamt wird das Angebot grösser und differenzierter (Qualitäten, Preise usw.).

5.2.2.1 Raumplanung und Wohnflächen

Beide Gemeinden besitzen erklärermassen attraktive Wohnflächen, wobei Luzern eher auf innenstadtnahe, städtische, Littau eher auf naturnahe, ländliche Wohnnutzung spezialisiert ist. In beiden Gemeinden herrscht deutliche Wohnungsknappheit (Leerwohnungsziffer 2002 Luzern: 0.7%, Littau: 0.88%). Bei dieser Entwicklung ist damit zu rechnen, dass in beiden Kommunen

- weder die beabsichtigten Wachstumsziele erreicht werden
- noch Abwanderungsverluste vermieden werden (mit entsprechenden Folgen für die Steuerkraft).

Für Luzern bedeutet die bereits derzeit zu verzeichnende Abwanderung (vgl. Tabelle 14, Wegzüge in 2001: 4'534 Einwohner), dass dies einen jährlichen Abfluss von Steuerkraft in der Grössenordnung von fast 7.3 Mio. Fr. (Abwanderung x Steuerkraft natürlicher Personen, vgl. Tabelle

17) darstellt. Zwar wird Abwanderung nie ganz zu vermeiden sein, die Lücke wird aktuell auch wieder durch Zuwanderung geschlossen. Ein Teil dieser Wegzüge ist jedoch mit Sicherheit auf einen Mangel an differenzierten Wohnangeboten (sowohl im hohen wie im tiefen Preissegment mit entsprechenden Qualitäten) zurückzuführen, der bei Anpassung des Angebotes vermeidbar wäre.

Eine derartige Anpassung ist jedoch angesichts der beschränkt zur Verfügung stehenden Flächen für Luzern sehr schwierig.

Durch eine Fusion hätte Luzern folgende Chancen:

- Weitere Spezialisierung: Die im Masterplan angestrebte strategische Entwicklung (Umnutzung bestehender, mittelmässiger Wohnstandorte zu hochwertigen „Vier- und Fünfsternewohnungen“, vgl. dazu Masterplan Stadt Luzern 2003: 26/27) könnte gezielter weiterverfolgt werden.
- Bindung der Bevölkerung: Luzern würde bei dem Bemühen entlastet, preiswertere, familiengerechtere, ländliche, naturnahe, usw. Wohnbauflächen zur Verfügung zu stellen, ohne dass die Nachfrage aus dem Stadtgebiet abwandert. Dadurch könnten auch die Verdrängungseffekte aufgefangen werden, die zwangsläufig durch die beabsichtigte Umwandlung von wenig qualifizierten Wohnlagen in Vier- und Fünfsternewohnungen entstehen.
- Bindung der Steuerkraft: Wenn es auf diese Weise gelingt, abwanderungsgeneigte Bevölkerung zu binden, kann Luzern auch den steuerlichen Erfolg der beabsichtigten ökonomischen Neuorientierung (s. Masterplan, Stadt Luzern) für das eigene Budget sichern: Während die Ansiedlung und Entwicklung wertschöpfungsintensiver und touristischer Dienstleistung zunächst nur den Steuerertrag juristischer Personen (vgl. Tabelle 17: nur ein gutes Drittel des Ertrages natürlicher Personen) garantiert, gelingt es bei Ansiedlung der in diesen Branchen tätigen Arbeitnehmer, den ganzen Steuerertrag zu realisieren.

Für Littau bedeutet dies im Gegenzug:

- Weitere Spezialisierung: Ausbau der Stärken in Richtung eines freiraumnahen, naturverbundenen, z. T. auch preiswerten Wohnstandortes für Familien mit Kindern, für Mietwohnungsbau usw.
- Verkehrserschliessung/ÖPNV: Eine Stärkung des Wohnstandortes geht einher mit grösseren Chancen der Verkehrserschliessung. Littau würde noch mehr als bisher eine wichtige Achse im regionalen Ent-

wicklungskonzept darstellen. Der geplante Ausbau der S-Bahnstation Ruopigen (vgl. Standbericht 1, Kanton Luzern 2003: 20/21, vorgesehen für 2012) könnte möglicherweise forciert werden.

- Verlust an Freiflächen: Nach Inanspruchnahme der Baulandreserve in den eingezonten Flächen besteht das Risiko, dass durch weitere Bebauung wertvolle Freiflächen verloren gehen (z. B. Littauer Berg). Hier kommt es auf eine behutsame und umfeldschonende Planung an, die eine vorsichtige Arrondierung bestehender Baugebiete und vor allem eine landschaftskonforme Bauweise betreibt.

Zwischenergebnis: Raumplanung und Wohnflächen

Eine Fusion des Wohnstandortes Luzern/Littau würde die Potenziale der beiden Stadtgebiete (von der Wohnraumnutzung im gehobenen Segment bis hin zu den preiswerten Mietwohnungen) ausschöpfen und damit in höherem Masse die Sicherung des Bevölkerungsbestandes garantieren. Möglicherweise gewinnt die Stadt im Standortwettbewerb an Wohnbevölkerung und der damit verbundenen Steuerkraft. Die Verkehrserschliessung von Littau kann gestärkt werden. Das Risiko des Flächenverbrauchs muss deutlich gesehen und durch eine umfeldschonende Planung aufgefangen werden.

5.2.2.2 Raumplanung und Flächen für die Wirtschaft

Während Littau eine relativ breite Palette von wirtschaftlichen Nutzungen (grosse Unternehmen z. B. John Lay, Actebis, Stahlwalzwerk, aber auch eine Vielzahl weniger wertschöpfungsorientierter Dienstleister, Handwerker usw.) aufweist, ist Luzern bereits relativ spezialisiert (vgl. Tabelle 21):

Wohnobjekte in %	30.23
Geschäft/Gewerbe/Industrie in %	11.974
davon z. B.	
Geschäftshäuser in %	3.84
Gewerbe, Industrie,	2.67
Grossgewerbe in %	

Tabelle 21: Prozentuale Inanspruchnahme der Fläche von Luzern nach Objekten, 2002 (Auszug)¹¹

- Der grösste Anteil besteht aus Wohnobjekten (30.23% aller Flächen),

¹¹ Vgl. Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 2003: 60

- während die Geschäfts-/Gewerbe-/Industriegrundstücke nur 11.7% darstellen.
- Hierbei stellen Geschäftshäuser (3.84%) den grössten Anteil,
- während z. B. Gewerbe-, Industrie- und Grossgewerbebauten zusammen nur 2.67% ausmachen.

Dies zeigt deutlich die geringere Präsenz des zweiten Sektors (vgl. Tabelle 17, Beschäftigte im Sektor 2: 10.9%). Auf Grund von Flächenengpässen und hohen Preisen bei Geschäfts- und Gewerbeflächen weicht die Stadt Luzern vernünftigerweise auf den dritten Sektor aus, der weniger flächenintensiv ist und in der Regel auch teurere Grundstücke verkraften kann. Dies ist sowohl eine Chance (Wertschöpfungsintensität) als auch ein Risiko für die Steuerkraft (Konjunkturanfälligkeit, Mobilität der Unternehmen), falls diese Entwicklung allzu einseitig verläuft.

Durch die Möglichkeiten von Littau kann hier ein Ausgleich geschaffen werden, indem eine krisenfeste und bedarfsgerechte Nutzung des Gemeindegebietes für wirtschaftliche Aktivitäten eröffnet wird, in der sowohl Handwerk, Handel, Industrieproduktion und hochwertige Dienstleistungen, einschliesslich Tourismus, mit entsprechenden massgeschneiderten Flächenangeboten bedient werden können (vgl. Kapitel 5.3.2.2).

5.2.2.3 Zwischenergebnis: Raumplanung und Wirtschaft

Der grössere Planungsraum ermöglicht ein diversifiziertes und spezialisiertes Flächenangebot, von dem beide Kommunen profitieren. Es führt zur Attraktivitätssteigerung des Standortes und zur Standortbindung der Unternehmen sowie zur Absicherung des Steueraufkommens.

5.2.3 Zusammenfassung

Die Fusion der beiden Gemeindegebiete hat folgende Vor- und Nachteile:

- Aus der Sicht von Luzern:
 - Der Bedarf der Wohnbevölkerung und der Wirtschaft an geeigneten Flächen kann durch ein differenziertes Flächenangebot abgedeckt werden, bei dem die jeweiligen Stärken beider Gemeindegebiete besser zum Tragen kommen.
 - Die Wohnbevölkerung und Betriebe können auf dem eigenen Stadtgebiet gebunden werden.

-
- Die Risiken für die Steuerkraft durch eine einseitige Entwicklung der Wirtschaft bzw. durch Abwanderung von Wohnbevölkerung und Betrieben auf Grund eines nicht passenden Angebotes an Wohnraum bzw. an Gewerbeflächen werden gemindert.
 - Aus der Sicht von Littau:
 - Auch Littau profitiert von dem differenzierten Angebot an Flächen, das zu einer besseren Ausnutzung seiner Potenziale und damit zur Bindung von Bevölkerung und Wirtschaft führt.
 - Littau tritt verstärkt in die Funktion einer Entwicklungsachse, die Auslöser für eine bessere Verkehrserschliessung sein kann (z. B. S-Bahn).
 - Die bisherigen Qualitäten von Littau bezüglich Freiraum und Landwirtschaft bedürfen weiterhin einer sorgfältigen Beobachtung, damit der Siedlungsdruck die derzeit bestehenden Vorteile auf Grund von Freiraum und Naturnähe nicht konterkariert.

5.3 Analysefeld 3: Wirtschaft

Die Gemeindegrenzen haben i. d. R. auf Beschäftigung und Unternehmen wenig Einfluss. Die Arbeitnehmer pendeln über die Gemeindegrenzen hinweg. Die Unternehmen suchen sich ihre Standorte, ihre Lieferanten und ihre Kunden unabhängig von den Gemeindegrenzen. Insofern ist eine Fusion des Gemeindegebietes für die Wirtschaftssubjekte weitgehend ohne Belang.

Dies gilt allerdings nicht

- für Standortentscheidungen aufgrund des Steuerfusses,
- für die Wirkung von Wirtschaftsförderung, die durch ansässige Institutionen, vor allem durch die städtischen Verwaltungen gewährleistet wird,
- für das Flächenangebot/Standortangebot, das überwiegend durch die Planung der jeweiligen Gemeinde bestimmt wird,
- für die Synergien, die städtische Wirtschaftspolitik in einem größeren Gemeindegebiet und mit mehr Akteuren realisieren kann.

5.3.1 Ausgangslage

Die Strukturen von Luzern und Littau lassen sich anhand folgender Daten, die z. T. bereits zur Kennzeichnung der Bevölkerungsstruktur genannt wurden, kurz umreissen (vgl. Tabelle 22):

	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Erwerbstätige 2000	30'735	8'590
Erwerbsquote 2000 in %	51.7	53.9
Zupendler 2000	31'530	3'298
Wegpendler 2000	10'347	5'833
Arbeitslosenquote Oktober 2003 in %	4.5	5.5
Beschäftigte 2001	53'847	5'799
Sektor 1 in %	0.3	2.7
Sektor 2 in %	10.9	37.2
Sektor 3 in %	88.9	60.1
landwirtschaftliche Betriebe 2001	10	43
Relative Steuerkraft 2002 Fr. natürliche Personen Fr.	2'292	1'179
juristische Personen Fr.	1602.1	951.7
Index Kanton Luzern = 100%	689.9	227.3
	159	82

Tabelle 22: Ausgewählte Daten Arbeit und Erwerb, Steuerkraft, Luzern/Littau¹²

Gemeinsamkeiten:

- hohe Erwerbsquote
- geringe Arbeitslosigkeit
- grosse Pendlerströme

An diesen Fakten würde eine Fusion a priori nichts ändern. Das gilt auch für die Pendlerströme. Sie würden zwar, soweit es sich um die Pendler zwischen Luzern und Littau handelt, statistisch wegfallen, an den Verkehrsströmen selbst würde sich jedoch nichts ändern.

Unterschiede:

- Hoher Pendlerüberschuss in Luzern (mehr Zupendler als ansässige Erwerbstätige), hohe Zahl an Wegpendlern in Littau.

¹² Vgl. Statistisches Jahrbuch Kanton Luzern 2003: 488 und 490, Gesamtplanung 2004-2007, Stadt Luzern, Angaben Gemeinde Littau

- Geringe Beschäftigung in Sektor 1 und Sektor 2 in Luzern, während hier von 10 Beschäftigten nahezu 9 (88.9%) im Dienstleistungssektor tätig sind.
- Littau weist ebenfalls eine hohe Beschäftigung im Dienstleistungssektor auf (60.1%), hat aber noch eine stärkere Verwurzelung im 1. und 2. Sektor.
- Die relative Steuerkraft in Luzern ist doppelt so hoch wie in Littau.

Auch hier hat eine Zusammenlegung des Gemeindegebietes für sich gesehen noch keine unmittelbaren Folgen für die Wirtschaft. Es könnten sich jedoch neue Chancen/Risiken bei der Verfolgung lokaler wirtschaftspolitischer Ziele ergeben:

Jede Kommune verfolgt ihre eigenen strategischen Ziele. Für Luzern liegt hierfür der bereits mehrfach zitierte Entwurf eines Masterplanes vor (Masterplan Stadt Luzern, Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung), in dem eine Zustands- und Potenzialanalyse vorgenommen wird. Daraus sind Strategien zur Stärkung der Position von Luzern entwickelt worden, die für folgende Felder gelten:

- Tourismus (Freizeit- und Ausflugstourismus, Ausbau des Kultur- und Kongresstourismus, Aufbau eines neuen Standbeines im Bereich Wellness- und Gesundheitstourismus);
- Nutzung der Marktnischen bei kommerziellen Dienstleistungen;
- Attraktivitätssteigerung von Luzern als Wohnstandort;
- Entwicklung des Gebietes Bahnhof/Tribschen/Steghof;
- Verbesserung der Verkehrserschliessung.

Neben diesen Massnahmen zur Umsetzung der beabsichtigten Strategien soll eine zielgerechte Wirtschaftsförderung implementiert werden.

Für Littau besteht ein derartiger Masterplan nicht.

5.3.2 Chancen und Risiken einer Fusion

So sehr die Wirtschaftssubjekte und die Beschäftigtenpopulation auch unabhängig von den Gemeindegrenzen agiert, so gibt es doch Auswirkungen in folgender Hinsicht:

- Imagefragen für die ansässigen bzw. ansiedlungswilligen Unternehmen,
- Differenzierung und Nutzung von Synergien bei Unternehmensstandorten,
- Spielräume beim Branchenmix,
- Bindung der Arbeitsbevölkerung an den Ort,
- Professionalisierung einer Wirtschaftsförderung aus einer Hand,
- Stadtmarketing, Tourismus, Imagepflege,
- Steuerfuss.

5.3.2.1 Wirtschaft und Image

Für Unternehmen, die in Littau ansässig sind, würde sich bei einer allfälligen Fusion beider Gemeindegebiete der Name des Standortgebietes „Luzern“ ergeben, falls die fusionierte Gemeinde den Namen Luzern annehmen würde. Dies ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

Der Name „Luzern“ ist mit einem positiven Image, und somit mit einer starken Werbewirkung verknüpft. Die Interviews ergaben vielfach Hinweise, dass bereits heute viele Unternehmen Wert darauf legen, ihren Standort als „Luzern“ zu bezeichnen, auch wenn sie nicht auf dem Stadtgebiet von Luzern, sondern lediglich innerhalb der Agglomeration, ansässig sind. Eine gleiche Haltung wird man von vielen Unternehmen erwarten können, die in Littau ansässig sind. Das positive Image des Wirtschaftsstandortes Luzern ist auch ein Marketingvorteil für die Gewerbe- und Industrieflächen von Littau, wenn es um die Ansiedlung neuer Unternehmen geht.

Zwischenergebnis: Wirtschaft und Image

Die Fusion bringt einen Imagegewinn für die in Littau ansässigen bzw. ansiedlungswilligen Unternehmen

5.3.2.2 Wirtschaft und diversifizierte /spezialisierte Flächen

Derzeit sind die Standorte Luzern und Littau durch folgende Flächensituation gekennzeichnet:

- Die Unternehmensstandorte in Luzern sind in hohem Masse spezialisiert.

-
- Für weniger wertschöpfungsstarke Unternehmen wird es in Luzern immer weniger Entfaltungsmöglichkeiten geben (Platzangebot, Grundstückspreise usw.).
 - Weniger wertschöpfungsstarke Unternehmen sind auch aufgrund der Potenzialanalyse (siehe dazu Masterplan der Stadt Luzern) nicht mit hoher Priorität zur Ansiedlung und Förderung vorgesehen.
 - Littau dagegen bietet für Unternehmen des 2. Sektors und für weniger wertschöpfungsstarke Unternehmen mehr und bedarfsgerechtere Standorte an (Flächen, Preise usw.).

Um dieses diversifizierte Angebot für die regionale Wirtschaft zu erschliessen, bedürfte es im Prinzip keiner Fusion. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Kommunen dazu neigen, auch ungeeignete Standorte den ansässigen Unternehmen anzubieten, damit sie die Standortkommune nicht verlassen. So wird Luzern nach wie vor darauf achten müssen, auch Handwerksbetriebe und produzierendes Gewerbe an den eigenen Standort zu binden, ebenso wie Littau versuchen wird, Standorte für wertschöpfungsintensive Dienstleistungsbetriebe zu sichern, obwohl diese vielleicht besser in Luzern untergebracht wären. Eine solche Entwicklung führt in der Regel dazu, dass eine Vielzahl von Unternehmen in suboptimalen Standorten verbleibt oder angesiedelt wird, die sie in ihrer Entfaltung hemmen oder wenigstens nicht optimal fördern.

Die vielfältigen Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass gerade bei dieser Problematik Fusionen günstige Ergebnisse zur Folge haben: Den Unternehmen können in der Regel massgeschneiderte, bedarfsgerechte Standorte angeboten werden. Im vorliegenden Fall könnte also Luzern den Unternehmen, die auf dem jetzigen Stadtgebiet keine geeigneten Flächen finden, Ausweichstandorte in Littau anbieten, ohne deren Arbeitsplätze und Steuerkraft an konkurrierende Gemeinden zu verlieren.

Zwischenergebnis: Wirtschaft und diversifizierte /spezialisierte Flächen

Eine Fusion der Gemeindegebiete und eine Wirtschaftsförderung aus einer Hand kann aufgrund eines diversifizierten und vielfältigen Standortangebotes jedem Unternehmen in höherem Masse bedarfsgerechte Standorte anbieten als bisher.

5.3.2.3 Wirtschaft und Branchenmix

Auf Grund des Masterplans Stadt Luzern sollen folgende Ziele verfolgt werden:

- Ansiedlung wertschöpfungsstarker Dienstleistung und Ausbau des angestammten und neuen Touristikgeschäftes in Luzern,
- Arbeitsteilung zwischen den regionalen Standorten mit dem Ziel, die weniger wertschöpfungsstarken Wirtschaftszweige in den Nachbargemeinden unterzubringen.

Unter den herrschenden Umständen von Raumnot und teuren innerstädtischen Standorten ist die Strategie des Masterplanes sicherlich die einzig richtige Lösung, die der Stadt Luzern angesichts der Tatsachen sozusagen „aufgezwungen“ wird. Allerdings ist fraglich, ob dies unter den Gesichtspunkten der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit der Steuerkraft auf lange Sicht erfolgversprechend ist:

- Einerseits bedarf eine hochentwickelte Wirtschaftsstruktur für ihre Funktionsfähigkeit auch der einfachen Dienstleistung, des Handwerks, des Handels, also auch der weniger wertschöpfungsstarken Branchen. Diese können allerdings zum Teil ohne nennenswerten volkswirtschaftlichen Funktionsverlust in der Agglomeration angesiedelt sein.
- Andererseits ist die einseitige Ausrichtung auf Dienstleistung und die beabsichtigte weitere Spezialisierung in dieser Richtung ein hohes Risiko: Mit dieser Entwicklung steigt die Konjunkturanfälligkeit (vgl. z. B. zurückgehender Tourismus aufgrund von Terroranschlägen, SARS, der weltweiten Konjunkturschwäche usw.) und das branchenspezifische Risiko, das in der besonderen Mobilität von Dienstleistungsunternehmen liegt (vgl. z. B. Abwanderungsfall ISL, de Beers).
- Demgegenüber ist die Krisenresistenz und Standortbindung von Handwerk und mittelständischer Produktion sehr viel höher.

Wenn sich also durch eine Fusion mit Littau die Chance ergibt, für diesen Teil der Wirtschaft Standorte auf dem eigenen Stadtgebiet anzubieten, so wird durch den breiteren Branchenmix die Steuerkraft der fusionierten Gemeinde langfristig krisenresistenter und – trotz geringerer Wertschöpfung in diesen Bereichen – insgesamt positiv beeinflusst.

Zwischenergebnis: Wirtschaft und Branchenmix

Eine Fusion erhöht die Chance, einen Branchenmix zu realisieren, der die Wirtschaftsstruktur krisenfester macht und die Steuerkraft nachhaltig sichert.

5.3.2.4 Wirtschaft und Arbeitsbevölkerung/Steuerkraft natürlicher Personen

Die wirtschaftliche Entwicklung wird nicht allein durch ein bedarfsgerechtes Flächenangebot bestimmt. Erforderlich ist vielmehr auch ein hinreichend grosses Angebot an qualifizierten Arbeitskräften.

Wie oben dargelegt, wird aufgrund der demographischen Entwicklung ein Engpass bei der arbeitsfähigen Bevölkerung eintreten.

- Dies gilt insbesondere für Luzern, wo sich das Verhältnis der arbeitsfähigen Bevölkerung zur Rentnerbevölkerung von 3:1 mittelfristig auf ein Verhältnis von 2:1 verschlechtert,
- wo aber aufgrund der strategischen Ausrichtung (Tourismus, Kulturtourismus, Wellness- und Gesundheitstourismus usw., (vgl. dazu Masterplan für die Stadt Luzern)) besonders personalintensive Branchen eher mehr denn weniger Arbeitskräfte benötigen.
- Littau dagegen hat aufgrund eines höheren Geburtenüberschusses eine sehr viel günstigere Prognose für die Arbeitsbevölkerung (24.8% Jugendliche im Alter von 0 – 19 Jahre, im Unterschied dazu Luzern: 15.60%).

Nun ist es zur Funktionsfähigkeit der Wirtschaft nicht unbedingt erforderlich, dass die arbeitende Bevölkerung auf dem eigenen Stadtgebiet wohnt. Der Wirtschaftsstandort Luzern funktioniert derzeit recht gut aufgrund der grossen Pendlerbewegungen unabhängig von den Gemeindegrenzen. Andererseits wird Luzern infolge des Ausbaus des 3. Sektors in zunehmendem Masse auf die Steuerkraft der juristischen Personen angewiesen sein, während die Steuerkraft der natürlichen Personen in das Umland, z. B. auch nach Littau fliesst. Will Luzern auch von den Einkommen profitieren, die durch die Expansion des Dienstleistungssektors bei der Arbeitsbevölkerung geschaffen werden, so muss Luzern daran interessiert sein, diese Arbeitsbevölkerung auf dem eigenen Stadtgebiet zu binden.

Insofern treffen die o. g. Argumente (vgl. Kapitel 5.1, Bevölkerungsentwicklung und Kapitel 5.2.2.1 Wohnbauflächen) auch in diesem Zusam-

menhang zu, dass mit der Fusion zwar eine „teure“ Bevölkerungsstruktur (Kinderreichtum, geringere Wertschöpfung, geringeres Bildungsniveau) von Littau zunächst von Luzern mitgetragen werden muss. Langfristig profitiert Luzern jedoch von einem Arbeitskräftepotenzial, das ein steigendes Bildungsniveau, eine höhere Wertschöpfungskapazität und wachsende Steuerkraft verspricht.

Zwischenergebnis: Wirtschaft und Arbeitsbevölkerung/Steuerkraft natürlicher Personen

Eine Fusion sorgt für eine ausgewogene, krisenfestere Wirtschaftsstruktur und eröffnet die Chance, die für den Dienstleistungssektor erforderlichen Arbeitskräfte auf dem Stadtgebiet zu binden und deren Steuerkraft für die fusionierte Stadt zu sichern.

5.3.2.5 Wirtschaftsförderung aus einer Hand

Die Fusion der kommunalen Aktivitäten auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung können zu quantitativ und qualitativ besseren Ergebnissen führen. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass nach einer Fusion die Wirtschaftsförderung – soweit sie in die kommunale Zuständigkeit fiel – mit qualifizierterem Personal besetzt und damit effizienter gestaltet werden konnte.

Dies gilt in ganz besonderem Masse für kleine und mittlere Gemeinden, sodass von diesem Effekt von allem Littau profitieren kann.

Zwischenergebnis: Wirtschaftsförderung aus einer Hand

Eine Fusion bietet die Chance, die kommunale Wirtschaftsförderung effizienter zu gestalten.

5.3.2.6 Stadtmarketing, Tourismus, Imagepflege

Die Zusammenlegung der Potenziale von Luzern und Littau könnte auf diesem Gebiet eine neue Dimension erschliessen:

- Die Synergie der vereinigten Angebote wirkt in der Regel attraktivitätssteigernd auf einen Tourismusstandort.
- Luzern besitzt unstreitig viele spezielle Attraktionen.
- Ein synergetischer Effekt setzt jedoch voraus, dass Littau diesbezüglich spezielle „Trümpfe“ in der Hand hätte, von denen ein gemeinsames Stadtmarketing profitieren könnte. Dies ist nach Sichtung der

Fakten und auch nach der Mehrzahl der Interviewaussagen nicht der Fall.

Die Fusion wird diesbezüglich für Luzern eher neutral sein. Littau profitiert dagegen eindeutig von dem Potenzial und dem Image, das Luzern auf dem Gebiet des Stadtmarketing aufzuweisen hat.

Zwischenergebnis: Stadtmarketing, Tourismus, Imagepflege

Eine Fusion bewirkt keine wesentlichen Veränderungen für Luzern. Littau profitiert von der Einbeziehung in das Stadtmarketing und vom Image Luzerns.

5.3.2.7 Steuerfuss

Der Steuerfuss ist eine wichtige Komponente der Standortentscheidungen von Unternehmen. Hier ist abzusehen, dass sich nach einer Fusion der Steuerfuss der natürlichen Personen von Littau in Richtung des niedrigeren Steuerfusses von Luzern bewegen wird (vgl. Kapitel 4.2.1).

Dies ist ein Vorteil für die ansässigen Unternehmen resp. Mitarbeitenden in Littau und eine weitere Marketingchance für die Wirtschaftsflächen auf Littauer Gemeindegebiet.

5.3.3 Zusammenfassung

Luzern bekommt folgende Chancen:

- Auf Grund eines diversifizierten und vielfältigen Standortangebotes können jedem Unternehmen in höherem Masse bedarfsgerechtere Standorte angeboten werden als bisher.
- Dadurch kann die Gemeinde einen Branchenmix realisieren, der die Wirtschaftsstruktur krisenfester macht und die Steuerkraft der juristischen Personen nachhaltig sichert (ausgewogene, krisenfestere Wirtschaftsstruktur).
- Die für den Dienstleistungssektor erforderlichen Arbeitskräfte werden auf dem eigenen Stadtgebiet gebunden und deren Steuerkraft für die fusionierte Stadt gesichert.

Für Littau gelten die gleichen Vorteile und darüber hinaus:

- Die Fusion bringt einen Imagegewinn für die Littauer Unternehmen.

- Die Einbeziehung in das Stadtmarketing Luzerns bringt für ganz Littau einen Bedeutungszuwachs.
- Die kommunale Wirtschaftsförderung wird sich effizienter gestalten.

5.4 Analysefeld 4: Mobilität/Verkehr

Die wichtigsten Probleme der Mobilität (ÖPNV, Hauptstrassenetz usw.) werden in der Regel auf regionaler Basis gelöst. Hier existiert eine Bestandsaufnahme und eine strategische Konzeption (vgl. dazu Standbericht 1, Kanton Luzern vom 8. Juli 2003), die sich auf die Agglomeration bezieht und von den kommunalen Grenzen unabhängig ist.

Auswirkungen einer Fusion lassen sich allenfalls in folgenden Bereichen erkennen:

5.4.1 Strassennetz

Die Zusammenlegung des Strassennetzes bietet unter strategischen und verkehrsplanerischen Gesichtspunkten folgende Chancen:

- Verkehrsplanung aus einer Hand (Abstimmung der Mobilitätsbedürfnisse beider Gemeindegebiete, soweit dies noch nicht oder nur unzureichend der Fall ist),
- Priorisierung der erforderlichen Baumassnahmen nach grenzübergreifenden, möglicherweise auch sachgerechteren Kriterien,
- grössere Finanzierungsmöglichkeiten (aus der Sicht von Littau).

Vorteile ergeben sich vor allem unter betrieblich/operativen Gesichtspunkten die in den Kapiteln 3 und 4 angesprochen wurden:

- Zusammenlegung der Werk-/Bauhöfe,
- Serviceaktivitäten (Kontroll-, Reparatur-, Winterdienst) orientieren sich an durchgehenden Strassenzügen und nicht an den Gemeindegrenzen.

5.4.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Träger des ÖPNV sind die Verkehrsbetriebe Luzern (VBL), die von den Gemeinden der Agglomeration getragen werden. Die Fusion der beiden Mitglieder Luzern und Littau könnte folgende Auswirkung haben:

-
- Die fusionierte Kommune Luzern/Littau könnte ein stärkeres Gewicht im Entscheidungsprozess der VBL bekommen (Durchsetzung der gemeinsamen Verkehrsinteressen, mehr Einfluss auf die Rahmenbedingungen usw.).
 - Eine Siedlungstätigkeit in Littau (vgl. Kapitel 5.2. Raumplanung) könnte zum verstärkten bzw. beschleunigten Ausbau der Verkehrs- und Entwicklungsachse Luzern – Littau (z. B. S-Bahnhof Reussbühl) führen.
 - Die gestärkte Finanzkraft des neuen Mitglieds Luzern/Littau ermöglicht unter Umständen eine grössere Leistungsfähigkeit der VBL (keine limitierende Wirkung eines finanzschwachen Mitglieds Littau).

5.4.3 Zusammenfassung

- Bezüglich des Strassennetzes können durch eine Fusion planerische und operative Vorteile entstehen.
- Der ÖPNV könnte durch ein stärkeres Gewicht der fusionierten Gemeinde, durch ein verbessertes Angebot für Littau und durch bessere Finanzierungsmöglichkeiten der VBL gekennzeichnet sein

5.5 Weitere Politikfelder (Grundzüge)

Vereinbarungsgemäss sollen die folgenden Politikfelder

- Bildung/Ausbildung,
- Kultur,
- soziale Wohlfahrt

nur in den Grundzügen untersucht werden. Grundsätzlich ist in diesen Feldern davon auszugehen, dass die betriebswirtschaftlich/operativen Aspekte einer Fusion überwiegen (siehe dazu oben, Kapitel 3 und 4). Aufgrund der hohen Verflechtung innerhalb der Agglomeration wirken die Angebote in diesen strategischen Politikfeldern bereits jetzt schon über die Gemeindegrenzen hinaus, so dass ihre organisatorische Zusammenlegung innerhalb der fusionierten Gemeinde relativ wenig Einfluss auf eine neue Ausgestaltung des einzelnen Politikfeldes hat.

5.5.1 Analysefeld 5: Bildung/Ausbildung

Das Analysefeld Bildung/Ausbildung zeigt die typische Situation einer Stadt-Umland-Beziehung:

- In Luzern besteht ein vielfältiges Bildungsangebot von den obligatorischen (kommunalen) Schulen bis hin zu Fachschulen, Fachhochschulen und Universität, wie es dem Charakter von Luzern als Oberzentrum entspricht.
- Littau beschränkt sich auf die obligatorischen Schulformen, hat aber im Gemeindegebiet ein Gymnasium mit Erwachsenen-Matura. Darüber hinausgehende Bildungsangebote werden in Luzern und der Umgebung wahrgenommen.

Eine Fusion von Luzern und Littau würde an diesen Verhältnissen im Prinzip nichts ändern. Dennoch könnte eine Fusion unter bestimmten Aspekten mittel- und langfristig strategische Chancen eröffnen. Von besonderer Relevanz erscheinen hier:

- sinkende Schülerzahl in Luzern,
- Kinderreichtum in Littau,
- hoher Anteil an fremdsprachigen Kindern.

5.5.1.1 Schülerdichte

Aus Tabelle 23 ergibt sich, dass Littau eine fast doppelt so hohe Schülerdichte aufweist wie Luzern:

<i>Schüler pro 1000 Einwohner in</i>	<i>Luzern</i>	<i>Littau</i>
Vorschule	11.5	20.4
Primarstufe	48.4	79.5
Sekundarstufe	25.2	39.8
Insgesamt	85.1	139.8

Tabelle 23: Schüler pro 1000 Einwohner 2002/2003¹³

Luzern müsste hier die Kosten der erhöhten Schülerdichte von Littau mittragen, hätte aber andererseits die Möglichkeit, frei werdende Ressourcen bei Absinken der Schülerzahlen für die schulische Versorgung von Littau einzusetzen. Dies gilt sicher nicht für die Schulgebäude (z. B. wegen zu langer Schulwege). Mobile Ressourcen (Personal, Material und

¹³ Vgl. Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003: 488 und 490, eigene Berechnung

Finanzen) könnten jedoch Spielräume eröffnen, die für Littau zu nutzen wären.

Ausserdem könnte durch Kooperation, Arbeitsteilung, bessere Auslastung, Konzentration der Angebote, durch Füllung eventuell bestehender Lücken, Vermeidung von Doppelarbeit/Doppelangeboten sowohl unter operationalen wie auch unter strategischen Gesichtspunkten ein Optimierungsspielraum gewonnen werden.

5.5.1.2 Fremdsprachigkeit der Schüler

Der hohe Ausländeranteil in den Schulen ist sowohl für Luzern als auch für Littau (für letzteres etwas grösser als für Luzern) ein gemeinsames Problem. Die Integration der Kinder mit Migrationshintergrund, insbesondere ihre Sprachförderung, ist für alle am Schulsystem Beteiligten und – wie bereits oben dargelegt (vgl. Kapitel 5.1, Bevölkerungsentwicklung) – sowohl mit Belastungen als auch mit grossen Chancen verbunden.

- Im Falle einer Fusion würde zwar für Luzern die Belastung durch die hohen Anteile an fremdsprachigen Kindern in Littau grösser,
- gleichzeitig besteht jedoch die Möglichkeit, mit einer gemeinsamen Strategie für Luzerner und Littauer Schulen eine effektive Förderung, insbesondere Sprachförderung der fremdsprachigen Kinder, zu erreichen. Hier könnte das Schulsystem von Littau positive Impulse in die Fusion einbringen, da hier tendenziell grosse Erfahrungen in der Führung von Schulen mit hoher Ausländerdichte bestehen.
- Eine solche Lösung könnte sich Littau wiederum – auf sich allein gestellt – aufgrund der Finanzschwäche kaum leisten.
- Dies wiederum ist (vgl. Kapitel 5.1 Bevölkerungsentwicklung und Kapitel 5.3 Wirtschaft) der strategische Ansatzpunkt zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft und zur Stabilisierung des Steueraufkommens angesichts einer schrumpfenden Population an Arbeitskräften und der Tertiärisierung und hohen Mobilität des Unternehmenssektors.

5.5.1.3 Zusammenfassung

Eine allfällige Fusion zwischen Luzern und Littau wird die Bildungslandschaft nicht grundsätzlich beeinflussen. Denkbar sind aber folgende Wirkungen:

- Risiken:

- Luzern wird an den Lasten beteiligt, die durch die überproportional hohe Zahl an Kindern (vor allem an Kindern mit Migrationshintergrund) in Littau entstehen;
- Eventuell entstehen durch Neustrukturierung des Bildungsangebotes (Konzentration, Arbeitsteilung usw.) andere Schulstandorte und damit auch möglicherweise längere Schulwege.
- Chancen:
 - Beide Gemeinden profitieren von Arbeitsteilung, Synergie usw. in einem fusionierten Schulwesen;
 - Beide Gemeinden können in höherem Masse spezielle Probleme im Bildungswesen durch eine gemeinsame, nachhaltige und effektive Strategie lösen (vor allem Förderung der Sprachkompetenz der Ausländerkinder), wobei Luzern von den Erfahrungen in Littau im Umgang mit hoher Ausländerdichte profitieren kann;
 - Luzern und Littau sichern durch eine solche Strategie die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und die Stabilisierung der Steuerkraft, indem mittelfristig eine qualifizierte Arbeitnehmerschaft an den Standort gebunden wird;
 - Littau profitiert von der Finanzstärke von Luzern.

5.5.2 Analysefeld 6: Kultur, Sport, Freizeit

Auch in diesem Analysefeld herrscht die Stadt-/Umland-Beziehung vor:

- Luzern ist das kulturelle Zentrum der Zentralschweiz (Kultur- und Kongresszentrum, Lucerne-Festival, Theater, Kleintheater, Ausstellungen, Museen usw.). Das gleiche gilt für die Bereiche Sport und Freizeit, die insbesondere durch die Lage am See und zwischen den Bergen begünstigt wird.
- Littau dagegen bietet ein gemeindliches Angebot mit Ludothek, Gemeindebibliothek, Sportanlagen, Waldschwimmbad usw., das der Grösse angemessen ist, nimmt ansonsten an den zentralörtlichen Angeboten der Stadt Luzern teil.
- Beide Gemeinden weisen ein reges örtliches Vereinsleben auf, wobei insbesondere die Institution der Quartiervereine auffällt, die sich als Bindeglied zwischen der Stadtteilbevölkerung und der Politik/Verwaltung verstehen.

5.5.2.1 Chancen und Risiken einer Fusion

Die Wirkungen einer eventuellen Fusion zwischen Luzern und Littau auf diesem Gebiet werden im Allgemeinen als gering eingeschätzt. Schon jetzt bestehen zahlreiche gemeinsame regionale Trägerschaften (z. B. IG Kultur, IG Sport Luzern Plus, Bibliotheksverband Region Luzern, Regionalkonferenz Kultur, Kommission Sedel usw.), die eine starke regionale Verflechtung dokumentieren und durch eine Fusion beider Gemeinden nicht wesentlich modifiziert würden.

Synergien könnten eventuell im betriebswirtschaftlich/operativen Bereich bei Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen entstehen, die jedoch eher zu den Themen Verwaltungs- und Prozessoptimierung zu rechnen sind.

Vielfach wurden in den Interviews Bedenken geäußert, dass das rege Vereinsleben von Littau durch eine Fusion mit Luzern bedroht sein könnte. Dieses Thema ist in dem folgenden Kapitel „Immaterielle Auswirkungen“ ausführlich behandelt. An dieser Stelle kann der Hinweis auf deutsche Erfahrungen genügen: In der Regel hatten Eingemeindungen in Deutschland keinen Einfluss auf das Vereinsleben der ehemaligen selbständigen Gemeinden, die nunmehr Ortsteile einer grösseren Stadt wurden. Bei den Bürgern bestehen mehrere Identitäten: Zunächst fühlen sie sich als Angehörige ihres Stadtviertels, in dem sie Traditionen, Nachbarschaften und Vereinsleben pflegen (und manchmal intensiver als vor einer Fusion), danach sind sie Bürger der neuen Stadt, danach Bürger ihrer Region und dann noch Bürger ihres Landes, Staates usw.

Als flankierende Massnahme des politischen Systems ist vor allem darauf zu achten, dass dieses Vereinsleben durch die neuen Verhältnisse nicht behindert wird. Unter diesen Voraussetzungen besteht nur ein geringes oder gar kein Risiko hinsichtlich des Vereinslebens in Littau.

5.5.2.2 Zusammenfassung

Eine Fusion hat wenig strategische Auswirkungen auf dieses Politikfeld.

5.5.3 Analysefeld 7: Soziale Wohlfahrt

Das Gebiet von Luzern und Littau ist im Prinzip gut versorgt. Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen sowie soziale Wohlfahrt werden in unterschiedlichen Angeboten, Einrichtungen und von der Trägerschaft freier Verbände angeboten.

Beide Gemeinden haben – mit z. T. unterschiedlicher Intensität – mit ähnlichen Problemen zu kämpfen:

- Luzern leidet im Wesentlichen unter den Alterskosten (z. B. müssen immer mehr Bewohner von Pflegeheimen die Sozialhilfe in Anspruch nehmen). Die Desintegration (Alte, Randgruppen) schreitet fort, ebenso wie die Suchtgefährdung und die Herausforderungen, die in den einzelnen Stadtvierteln zusätzlich durch die Integrationserfordernisse von Ausländern auftreten (z. B. Projekt Babel).
- Littau hat dagegen einige Vorteile aufgrund seiner relativ jungen Bevölkerung, nimmt aber an den Trends der Ausländerproblematik und - aufgrund der Grossstadtnähe - auch an den sozialen Problemen von Luzern teil.

5.5.3.1 Chancen und Risiken einer Fusion

So gross auch die Herausforderungen auch auf diesem Gebiet sind, so wenig werden sie durch eine Fusion der Gemeinden Littau und Luzern beeinflusst. Allenfalls könnten folgende Vorteile geltend gemacht werden:

- Gemeinsame Strategien zur Lösung der gemeinsamen Probleme, z. B. Bern-Baselstrasse und die benachbarten Littauer Viertel Udelbodenstrasse, Fluhmühlenrain.
- grösserer Spezialisierung der Verwaltungsdienste aufgrund der grösseren Verwaltungskraft von Luzern.

Ansonsten bleibt es bei den Chancen und Risiken für beide Kommunen, die oben (vgl. Kapitel 5.1) im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung aufgezeigt worden sind.

5.5.3.2 Zusammenfassung

Eine Fusion hat wenig Auswirkung auf das Feld „Soziale Wohlfahrt“. Vorteile können im operativen Bereich entstehen. Eine Chance besteht in einer integrierten und eventuell auch professionelleren Strategie zur Lösung gemeinsamer Probleme.

5.6 Zusammenfassung

Eine Fusion bietet in den untersuchten strategischen Politikfeldern

Chancen für Luzern:

- Ausgewogenere Bevölkerungsstruktur,

- Arbeitskräfte und Steuerbürger der Zukunft,
- Spielräume für ein diversifiziertes und spezialisiertes Angebot an Wohnbau- und Gewerbeflächen,
- Sicherung und Stabilisierung der Wirtschaftsstruktur,
- Sicherung und Stabilisierung des Steueraufkommens.

Risiken für Luzern:

- Kurzfristig höhere Belastungen durch Ausgleich der Steuerschwäche von Littau,
- höhere Belastung im Bildungsbereich zur Anhebung des Bildungsniveaus der Littauer Bevölkerung.

Chancen für Littau:

- Imagegewinn durch die Teilhabe an dem Prestige von Luzern (Wirtschaft, Tourismus, Stadtmarketing),
- Entledigung der Einordnung als „Ausländergemeinde“,
- Hilfe durch die stärkere Wirtschaftskraft von Luzern bei der Lösung verschiedener Probleme in den strategischen Politikfeldern,
- Zuzug interessanter Wohnbevölkerung und Wirtschaftsbetriebe,
- Attraktivitätssteigerung des Wirtschaftsstandortes (z. B. Steuerfuss), langfristige Verbesserung der eigenen Wirtschaftsstruktur und Steuerkraft,
- bessere Verkehrsanbindung im ÖPNV bei Bevölkerungswachstum.

Risiken für Littau:

- Teilhabe an den demographischen Problemen Luzerns (Altersbevölkerung),
- Siedlungsdruck und Flächenverbrauch in wertvollen und sensiblen Freiflächen (z. B. Littauer Berg, Littauer Boden).

6 Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf die politischen Verhältnisse

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive interessieren die folgenden drei Themenbereiche:

- Gibt es Differenzen hinsichtlich der politischen Orientierungen der Bürgerinnen und Bürgern in den beiden Gemeinden? Gibt es Unterschiede zwischen den Parteiensystemen? Welche Auswirkungen hat eine allfällige Fusion auf das politische Klima und die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien.
- Welche Unterschiede bezüglich des politischen Systems bestehen zwischen den beiden Gemeinden? Wie müsste/könnte das neue politische System der fusionierten Gemeinde aussehen? Welche Vorkehrungen wären wünschbar und möglich?
- Wie stellen sich die Einwohner zu einer Fusion? Welche Aussagen diesbezüglich lassen zum heutigen Zeitpunkt machen?

6.1 Analysefeld 1: Politisches Klima in den Gemeinden

Was für Auswirkungen hätte eine Fusion von Luzern und Littau auf die politischen Mehrheitsverhältnisse und das politische Klima. Ausgehend vom Wahl- und Abstimmungsverhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der letzten Jahre in den beiden Gemeinden Luzern und Littau lassen sich nicht nur Unterschiede erkennen, sondern es ergeben sich auch Hinweise darüber, wie das politische Klima in der fusionierten Gemeinde und die Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien aussehen werden.

6.1.1 Abstimmungsverhalten

Die Einstellungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Luzern und Littau zu den verschiedenen politischen Themen und Fragen lassen sich aus Gründen der Vergleichbarkeit am besten anhand der nationalen Urnengänge untersuchen.

Der Blick auf die Abstimmungen über 202 Vorlagen zwischen dem 14. Juni 1981 und dem 18. Mai 2003 zeigt, dass in etwas mehr als *10% der Vorlagen* die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Luzern und Littau *nicht gleicher Meinung* waren.

Zu diesen *umstrittenen Vorlagen* (vgl. Tabelle 24) gehören wichtige und stark mobilisierende *aussenpolitische Abstimmungen* wie der Beitritt zum EWR (1992) und zur UNO (2002), sowie das fakultative Referendum über die Blauhelme (1994) und die Änderung des Militärgesetzes betreffend die Ausbildungszusammenarbeit und die Bewaffnung der Truppen bei friedenssichernden Einsätzen im Ausland (2001). *Luzern zeigte sich bei sämtlichen Vorlagen deutlich integrationsfreundlicher als Littau.*

Bezüglich des *Abstimmungsausgangs*, das heisst verglichen mit dem gesamtschweizerischen Ergebnis, ergibt sich demgegenüber *kein klares Muster*. Im Fall des UNO-Beitritts stand Luzern zusammen mit dem Kanton und der Mehrheit der Schweizer Bevölkerung auf Seiten der Sieger, im Fall des EWR-Beitritts lehnte Littau zusammen mit der Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizern die Vorlage ab, während die Stadt Luzern zustimmte.

Weitere Themenbereiche, bei denen das Abstimmungsverhalten zu unterschiedlichen Entscheiden geführt hätte, sind die *Verkehrs- und Energiepolitik*, sowie die *Asylpolitik* und die Frage der *Einbürgerung*. Auch hier gilt in den gängigen Begriffen der Politik ausgedrückt, dass *Luzern weltoffener und liberaler stimmt als Littau.*

Hypothetisch lässt sich berechnen, wie die Entscheidungen ausgefallen wären, hätten die beiden Gemeinden 1980 fusioniert. Deutlich kommt hier das *grössere Stimmengewicht der Stadt Luzern* zum Ausdruck. Lediglich in drei Fällen wäre der Entscheid nicht im Sinne von Luzern ausgefallen, nämlich bei der Abstimmung über die Blauhelme (1994), bei der Initiative für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus, 2003) und bei der EWR-Abstimmung (1992). In den übrigen 24 Fällen war das Abstimmungsergebnis in einer fusionierten Gemeinde auf der Seite der Stadt Luzern zu liegen gekommen.

Zu einem *Überstimmen der Luzernerinnen und Luzern* kommt es aufgrund der Grössenverhältnisse nur dann, wenn das Ergebnis in Luzern sehr ausgeglichen ist (zwischen 49 und 52%) und es in Littau zu einem klaren Entscheid kommt.

Weitere Abstimmungen, bei denen es zu grossen Unterschieden zwischen den beiden Gemeinden gekommen ist, ohne dass jedoch die Entscheide unterschiedlich ausgefallen wären, liegen im Bereich der *Verkehrspolitik* (Schwerverkehrsabgabe 1984, Verkehrshalbierungsinitiative 2000, Erhöhung Treibstoffzoll 1993, Tempo 30 2001).

Datum	Name	Littau	Luzern	Luzern-Littau	Kanton LU	CH	Littau Stimmeteiligung	Luzern Stimmeteiligung	Typus	Differenz Luzern – Littau
1.12.96	Gegen illegale Einwanderung	60.9	43.3	46.3	50.1	46.3	47.7	49.9	3	-17.6
3.5.02	UNO-Beitritt	48.5	65.8	63.0	51.2	54.6	57.9	62.9	3	17.3
24.11.02	Asyl-Initiative	58.1	41.1	43.7	48.1	49.9	46.7	54.8	3	-17.0
24.9.00	18-Prozent-Initiative	51.6	35.0	37.8	42.1	36.2	50.7	50.8	3	-16.6
12.6.88	Koordinierte Verkehrspolitik	41.1	57.7	55.2	43.0	45.5	43.9	48.5	1	16.6
25.9.94	Antirassismugesetz	44.3	60.5	58.0	48.9	54.6	45.7	52.7	2	16.2
12.6.94	Erleichterte Einbürge- rung für junge Ausländer	42.8	58.4	56.1	47.8	52.8	44.4	53.9	1	15.6
22.9.02	Goldinitiative	53.1	38.1	40.4	43.2	46.4	40.2	47.3	4	-15.0
24.9.00	Energielenkungsabgabe	40.1	54.8	52.3	42.5	44.5	50.7	50.2	1	14.7
12.6.94	Blauhelme	36.1	50.3	48.2	39.0	42.8	44.4	53.9	2	14.2
18.5.03	MoratoriumPlus'	36.2	50.3	48.2	36.3	41.6			3	14.1
22.9.02	Goldinitiative- Gegenwurf	41.4	55.0	53.0	48.4	46.3	40.2	47.3	5	13.6
10.3.85	Beitragspflicht des Bundes im Gesund- heitswesen (Aufhebung)	43.2	56.2	54.3	53.9	53.0	28.9	32.9	1	13.0
6.12.92	EWR-Beitritt	39.2	52.1	49.8	39.3	49.7	77.2	74.3	1	12.9
10.3.85	Beiträge für Primarschulunterricht (Aufhebung)	48.6	61.3	59.5	57.5	58.5	28.9	32.9	1	12.7
4.12.83	Einbürgerung junger Ausländer	39.3	51.8	50.0	46.2	44.8	30.9	35.4	1	12.5
10.3.85	Neuregelung der Ausbildungsbeiträge	41.6	53.6	51.9	50.7	47.6	28.9	32.9	1	12.0
10.6.01	Militärgesetz (Ausbil- dungszusammenarbeit)	46.8	58.5	56.5	50.2	51.1	42.4	45.6	2	11.7
10.6.01	Militärgesetz (Bewaffnung)	47.3	58.1	56.4	50.4	51.0	42.4	45.6	2	10.8
9.6.85	Aufhebung der Unter- stützung Selbstversorg. M. Brotgetreide	46.9	57.6	56.1	45.4	57	32.2	37.2	1	10.7
2.6.91	Neuordnung der Bundesfinanzen (MWSt)	48.9	57.0	55.5	47.7	45.6	44.1	39.9	1	8.1
27.2.83	Energieartikel	46.3	54.3	53.1	48.2	50.9	34.7	38.4	1	8.0
16.2.92	Weg vom Tierversuch!	48.2	54.7	53.6	42.6	43.6	41.7	43.0	3	6.5
27.2.83	Neuregelung bei den Treibstoffzöllen	49.3	54.4	53.6	52.3	52.7	34.8	38.4	1	5.1
28.9.97	Finanzierung der ALV	48.8	51.8	51.4	56.9	49.2	39.2	47.5	2	3.0
16.2.92	Krankenkasseninitiative (Erhöhung der Bundes- beiträge)	50.6	49.1	49.4	44.3	39.3	41.7	43.0	3	-1.5
23.9.90	Strassenverkehr	51.4	48.0	48.5	50.5	52.8	36.4	43.7	2	-3.4

Tabelle 24: Wichtige Abstimmungen mit unterschiedlichen Mehrheiten in den beiden Gemeinden

Legende zu Tabelle 24:

Art der Vorlage: 1 = obligatorisches Referendum, 2 = fakultatives Referendum, 3 = Volksinitiative, 4 = Volksinitiative mit Gegenvorschlag: Volksinitiative, 5 = Volksinitiative mit Gegenvorschlag: Gegenvorschlag

Bei zahlreichen Abstimmungen gibt es allerdings auch *geringe Unterschiede* zwischen den beiden Gemeinden. Diese Abstimmungsentscheidungen reichen von der Ablehnung des Zivildienstes (1984) über die Annahme des Bundespersonalgesetzes (2000) bis zur Zurückweisung der Mutterschaftsversicherung im Jahre 1984 (vgl. Tabelle 25).

Den nationalen Abstimmungen im untersuchten Zeitraum liegen gemäss den Analysen der beiden Zürcher Geographen Michael Hermann und Heiri Leuthold *drei Dimensionen* zugrunde (vgl. Hermann/Leuthold 2003): eine sozioökonomische Achse, eine Modernisierungsachse und eine ökologische Achse. Auf diesen drei Dimensionen lässt sich auch das politische Profil der Gemeinden Luzern und Littau vergleichen: Während sich auf der sozioökonomischen Achse kaum Unterschiede zwischen Luzern und Littau ergeben, weicht Luzern auf den anderen beiden Achsen deutlich von Littau ab. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Luzern können als „moderner“ und als „ökologischer“ bezeichnet werden (vgl. Abbildung 1).

Datum	Name	Littau	Luzern	Luzern-Littau	Kanton Luzern	Schweiz	Littau Stimm- beteiligung	Luzern Stimm- beteiligung	Typus	Differenz. Luzern-Littau
5.4.87	Asylgesetz (Verfahrens- straffung)	65.2	65.2	65.2	63.8	67.3	42.2	46.7	2	0.0
26.2.84	Zivildienst auf der Grundla- ge des Tatbeweises	37.2	37.3	37.3	30.2	36.2	50.4	53.2	3	0.1
7.2.99	Verfassungsartikel zur Transplantationsmedizin	87.8	87.7	87.7	87.2	87.8	37.7	43.4	1	-0.1
21.9.98	Elektrizitätsmarktgesetz	51.4	51.2	51.2	57.1	47.4	40.2	46.7	2	-0.2
23.9.90	Stopp dem Atomkraftwerk- bau (Moratorium)	63.2	63.5	63.4	56.8	54.5	36.4	43.7	3	0.3
8.2.99	Änderung Volksrechte	73.8	73.5	73.6	73.6	70	24.7	31.2	1	-0.3
5.4.87	Rüstungsreferendum	44.3	43.9	43.9	37.7	40.6	42.2	46.7	3	-0.4
22.9.85	Koordination des Schuljahresbeginns	92.3	92.8	92.8	91.2	58.8	44.4	45.8	1	0.5
7.3.93	Aufhebung des Spielbankenverbots	77.3	76.8	76.9	75.7	72.5	44	45.5	1	-0.5
26.11.00	Bundspersonalgesetz (BPG)	70.6	71.1	71	73.3	66.8	37.6	41.8	2	0.5
2.12.84	Mutterschaftsversicherung	14.7	14	14.1	10.5	15.8	31.5	36.2	3	-0.7
3.3.91	Stimmrechtalter 18	75.9	76.7	76.6	76.7	72.7	26	29.3	1	0.8
26.9.93	Anschluss des bernischen Amtsbezirks Laufen an BL	82.2	83	82.9	79.2	75.2	32.3	38.4	1	0.8
26.11.00	Flexibilisierung der AHV - gegen Erhöhung Renten- alters Frauen	36.4	37.2	37	30	39.5	37.6	42	3	0.8

Art der Vorlage: 1 = obligatorisches Referendum, 2 = fakultatives Referendum, 3 = Volksinitiative, 4 = Volksinitiative mit Gegenvorschlag: Volksinitiative, 5 = Volksinitiative mit Gegenvorschlag: Gegenvorschlag

Tabelle 25: Abstimmungen mit den praktisch identischen Ergebnissen

Wie sieht die *Entwicklung der Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden bei nationalen Vorlagen* aus? Sind sich die Gemeinden Luzern und Littau, allen Differenzen zum Trotz, in ihrem Abstimmungsverhalten in den letzten Jahren ähnlicher geworden, oder haben die Unterschiede zugenommen? Der Blick auf die Veränderung der durchschnittlichen Differenzen für fünf Zeitperioden zwischen 1981 und 2003 zeigt, dass die Unterschiede Ende der 1980er Jahren etwas zurückgegangen sind, dass sie aber seither wieder zugenommen haben. Das Ausmass der Abweichungen ist zwar nicht ganz unabhängig von der Abstimmungsagenda, es kann aber mit einer gewissen Sicherheit davon ausgegangen werden, dass sich die Gemeinden politisch (d.h. im Abstimmungsverhalten) in den letzten Jahren nicht ähnlicher geworden sind (vgl. Abbildung 2).

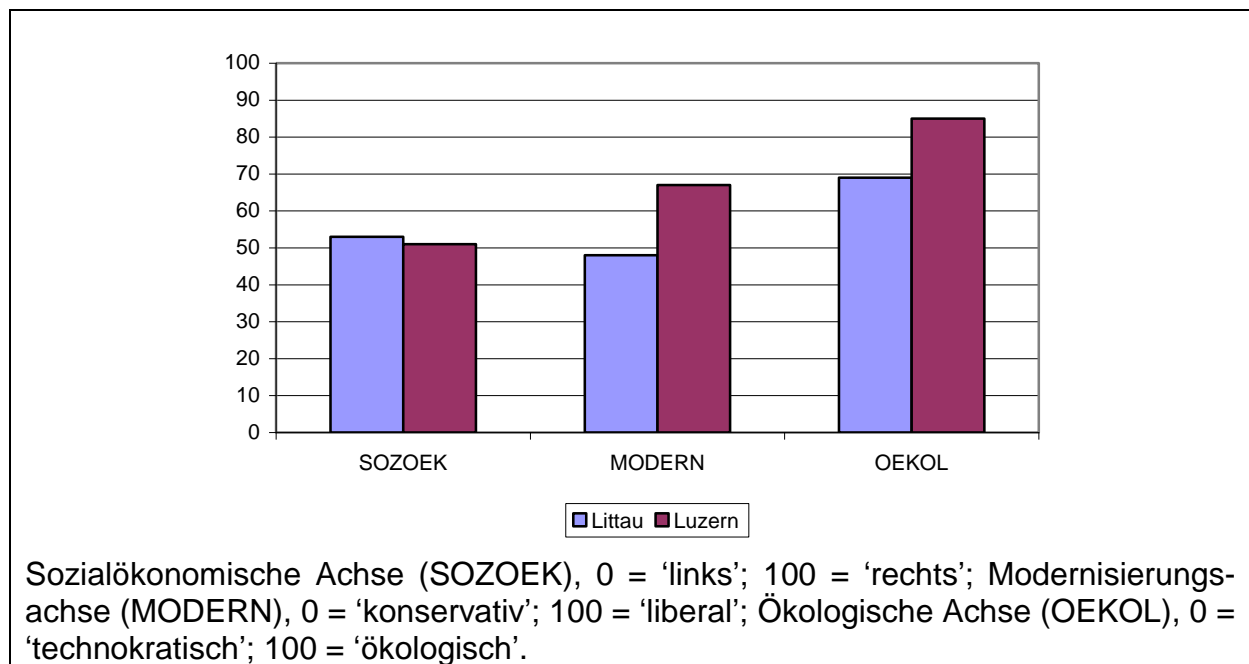


Abbildung 1: Unterschiede zwischen Luzern und Littau auf den drei politischen Dimensionen

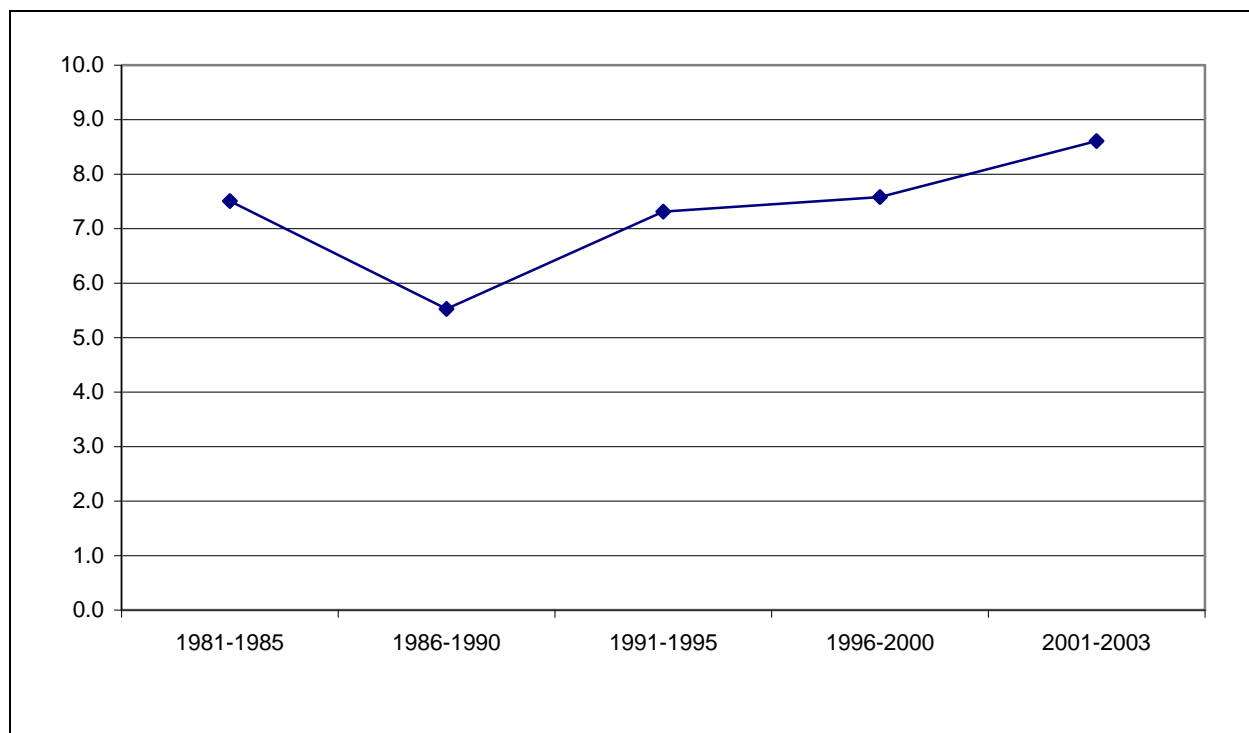


Abbildung 2: Unterschiede im Abstimmungsverhalten 1981 – 2003 (durchschnittliche Differenz, Prozentpunkte)

Wenig Unterschiede zwischen den beiden Gemeinden gibt es was die *Entwicklung der Stimmbeteiligung bei nationalen Urnengängen* anbelangt. Sie verläuft in den letzten Jahren ziemlich parallel. In Luzern liegt die Beteiligung allerdings konstant etwas mehr als 5% höher als in Littau (vgl. Abbildung 3), sodass davon ausgegangen werden muss, dass bei gleich bleibender Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich an Abstimmungen zu beteiligen, die Stimmbeteiligung in der fusionierten Gemeinde leicht tiefer liegen würde als in der heutigen Stadt Luzern. Aus Sicht von Littau würde demgegenüber die Abstimmungsbeteiligung eher zunehmen.

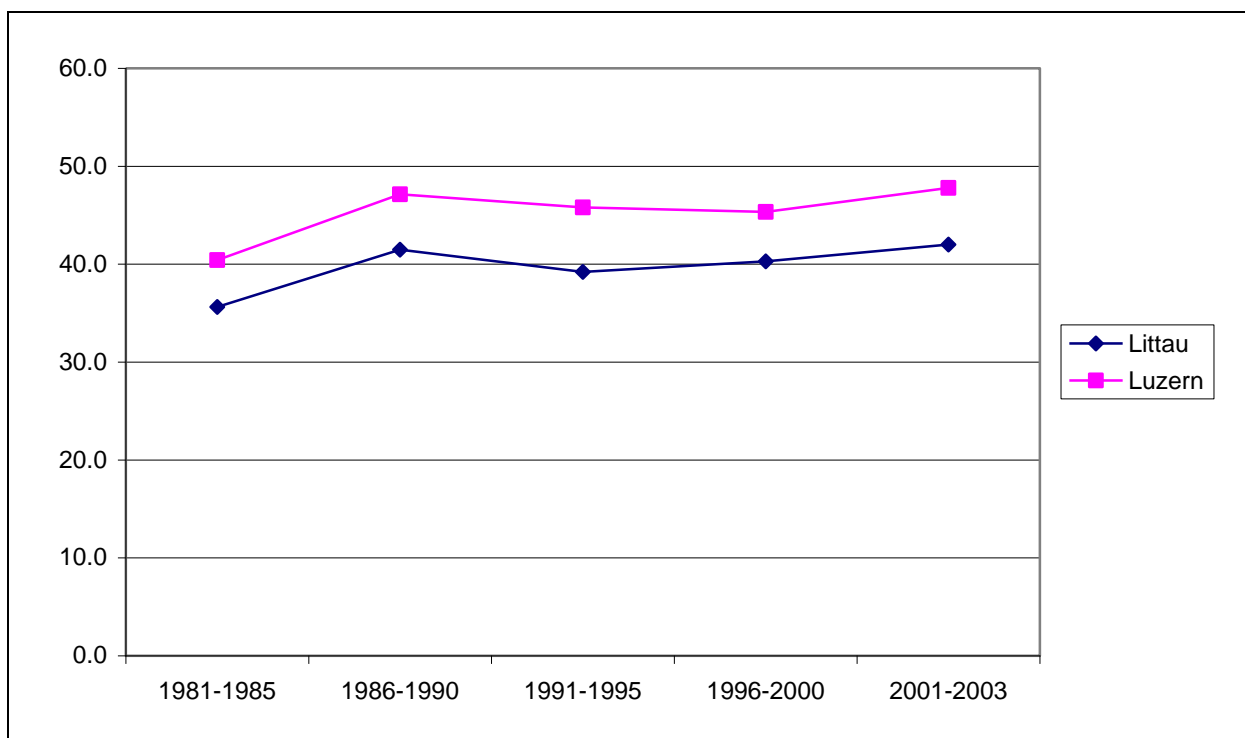


Abbildung 3: Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei nationalen Urnengängen

Während bei nationalen Urnengängen eine Fusion der beiden Gemeinden keine Auswirkungen auf das Endergebnis hat, können bei *umstrittenen kommunalen Vorlagen* die unterschiedlichen politischen Präferenzen durchaus bedeutungsvoll sein. Den rund 40'000 Stimmberechtigten aus der Stadt Luzern stehen rund 8'500 Stimmberechtigte aus Littau gegenüber.

Auf der Basis dieser Grössenunterschiede lässt sich nun berechnen, wie stark die gegenläufige Einstellung der Mehrheit in Littau sein müsste, damit es zu einem anderen Abstimmungsergebnis kommt. Geht man von einer Abstimmungsbeteiligung von rund 50% aus, so kann eine auf dem Gebiet der Stadt umstrittene Vorlage (52 zu 48%) bei einem entgegen

gesetzten Verhältnis in Littau in der Grössenordnung von 60 zu 40% umgekehrt werden. Deutlich einfacher ist es für die Stimmberechtigten der Stadt Luzern, bei einer umstrittenen Vorlage auf dem Gebiet der Gemeinde Littau den Ausschlag zu geben.

Der Blick auf die *kommunalen Abstimmungen* der letzten 5 Jahre in der *Stadt Luzern* zeigt, dass vier Vorlagen mit weniger als 1'000 Stimmen Unterschied entschieden worden sind (vgl. Tabelle 26). Es sind dies die beiden Referenden zur Neugestaltung des Strassenraumes auf der Achse Grendel-Löwengraben und zur Sanierung des Kulturzentrums BOA im Jahr 2003, die Vorlage zum neuen Abfallreglement im Jahr 2002 und die Neugestaltung des Schweizerhofquais im Jahr 2000. In diesen Fällen wäre es bei gegenläufigen Präferenzen auf dem Gebiet der Gemeinde Littau relativ leicht möglich gewesen, dass die Stimmberechtigten aus Littau den Ausgang der Abstimmung in ihrem Sinne hätten beeinflussen können. Von den vier Vorlagen angenommen wurde allerdings einzig das neue Abfallreglement.

Bei den *kommunalen Vorlagen in Littau* (vgl. Tabelle 27) sind die absoluten Unterschiede, was die Stimmenzahl anbelangt, naturgemäss geringer. Ein Unterschied von 1000 Stimmen führt in Littau bereits zu einem sehr klaren Abstimmungsergebnis in der Grössenordnung von 65 zu 35%. In den letzten Jahren sind drei Vorlagen mit einer Differenz von weniger als 1'000 Stimmen entschieden worden. Es sind dies die Zusammenlegung der Einwohnergemeinde mit der Bürgergemeinde (1998), das Reglement über die regionale Verursachergebühr (1999) und das Reglement über die Abfallentsorgung in der Gemeinde Littau (2003). In diesen Fällen wäre es für die Luzernerinnen und Luzerner natürlich ein Leichtes gewesen, den Ausgang in ihrem Sinne zu beeinflussen. Zumindest beim neuen Abfallreglement kann angenommen werden, dass der Entscheid auf dem Gebiet der fusionierten Gemeinde nicht im Sinne der artikulierten politischen Präferenzen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus der Gemeinde Littau ausgefallen wäre.

	Anzahl Ja	Prozent Ja	Anzahl Nein	Prozent Nein	Abs. Stimm- diff.
Urnengang vom 18. Mai 2003					
Neugestaltung des Strassenraums auf der Achse Grendel-Löwengraben (Referendum)	10'414	48.4	11'108	51.6	694
Sanierung Kulturzentrum BOA (Referendum)	10'274	47.8	11'235	52.2	961
Urnengang vom 24. November 2002					
Voranschlag 2003	15'904	78.6	4'328	21.4	11'576
Abfallreglement (Referendum)	11'117	51.9	10'319	48.1	798
Urnengang vom 22. September 2002					
Verkauf der Berufsschulzentren Bahnhof, Heimbach und Weggismatt an den Kanton	16'085	89.9	1'810	10.1	14'275
Urnengang vom 2. Juni 2002					
Schulanlage Wartegg/Tribschen: Baukredit für die technische und energetische Sanierung sowie für betriebliche Verbesserungen im Schulbereich	16'687	86.2	2'670	13.8	14'017
Umzonung Industriestrasse (Referendum)	12'291	65.6	6'451	34.4	5'840
Urnengang vom 4. März 2001					
Änderung Gemeindeordnung (Anzahl Mitgl. Schulpflege)	13'216	80.3	3'252	19.8	9'964
Urnengang vom 2. Dezember 2001					
Betagtenzentrum Eichhof, Wohnheim 2 Umbau/Aufstockung für Seniorenwohngruppen Ausführungskredit	14'324	87.6	2'030	12.4	12'294
Erneuerung und Optimierung der öffentlichen Abwasseranlagen in der Stadt Luzern, 4. Etappe, 2. Teil, Rahmenkredit	14'434	88.6	1'858	11.4	12'576
Urnengang vom 21. Mai 2000					
Neugestaltung des Schweizerhofquais	10'512	48.1	11'367	52.0	855
Urnengang vom 24. September 2000					
Verselbstständigung VBL	12'092	61.5	7'564	38.5	4'528
Verselbstständigung Städtische Werke	11'008	56.4	8'501	43.6	2'507
Kauf/Umbau Haus Rex	12'331	65.3	6'553	34.7	5'778
Urnengang vom 26. November 2000					
Wohnen im Tribschen	13'000	80.8	3'088	19.2	9'912

Urnengang vom 7. Februar 1999					
Gemeindeordnung: Variante A (5 Stadträte)	12'846	82.2	2'778	17.8	10'068
Gemeindeordnung: Variante B (7 Stadträte)	3'984	28.5	10'000	71.5	6'016
Gemeindeordnung: Stichfrage	Var. A		Var. B		
	12'154	78.9	3'256	21.1	8'898
Optimierung des Projektes Verlegung Werkhof	13'499	85.0	2'385	15.0	11'114
Urnengang vom 28. November 1999					
Voranschlag 2000	9'013	62.92	5311.0	37'086	3'702

Tabelle 26: Kommunale Abstimmungsvorlagen in der Stadt Luzern seit 1999

Kommunale Abstimmungen	Ja-Stimmen	Ja-%	Nein-Stimmen	Nein-%	Differenz-Stimmen	Differenz in %
Revision Gemeindeordnung (15. März 1998)	2'302	82.9	474	17.1	1'828	65.9
Zusammenlegung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde (15. März 1998)	1'764	62.7	1'049	37.3	715	25.4
Voranschlag Einwohnergemeinde 1988 (15. März 1998)	2'577	90.2	281	9.8	2'296	80.3
Voranschlag Bürgergemeinde 1988 (15. März 1998)	2'587	90.5	272	9.5	2'315	81.0
Reglement regionale Verursachergebühr (28. Nov. 1999)	1'273	45.2	1'543	54.8	270	9.6
Voranschlag Einwohnergemeinde 2000 (12. März 2000)	2'560	72.9	951	27.1	1'609	45.8
Kreditbeschlussfassung über den Bau eines neuen zentralen Verwaltungsgebäudes in Ruopingen (24. Sept. 2000)	2'531	70.0	1'086	30.0	1'445	40.0
Reglement über die Abfallentsorgung der Gemeinde Littau (6. April 2003)	1'633	49.3	1'678	50.7	45	1.4

Tabelle 27: Kommunale Abstimmungen in der Gemeinde Littau

6.1.2 Politische Kräfteverhältnisse

Auch die Wählerstimmenanteile der Parteien in den beiden Gemeinden zeigen, dass beachtliche politische Unterschiede bestehen. In Littau geniessen CVP und SVP mehr Sympathien, in Luzern das links-grüne Lager und die FDP.

Für einen Vergleich der Parteisympathien der Stimmbevölkerung in den beiden Gemeinden eignen sich die Nationalratswahlen besser als kantonale oder kommunale Wahlen, da sie weniger von partikulären lokalen Ereignissen geprägt sind. Der Blick auf die letzten vier Wahlgänge zeigt, dass in beiden Gemeinden die SVP 1995 erstmals in einem grösseren Masse Wählerstimmenanteile gewinnen und dann 1999 ihr Ergebnis noch einmal steigern konnte (vgl. Tabelle 28). Bei den Nationalratswahlen 2003 ging allerdings der Wählerstimmenanteil der SVP in beiden Gemeinden wieder leicht zurück. In Luzern war die SVP 1999 die wählerstärkste Partei, in Littau kam sie hinter der CVP auf Platz zwei zu liegen. Im Jahr 2003 wurde die SVP in Littau zur stärksten Partei, während sie in Luzern wieder hinter die SP und die FDP zurückfiel.

Weiter zeigt sich, dass die Wählerstimmengewinne der SVP in der Stadt Luzern vor allem auf Kosten von CVP und FDP gingen, während sie in Littau auch etwas vom linken Lager profitieren konnte.

Rein hypothetisch lässt sich berechnen, wie die Stärke der Parteien bei den letzten Nationalratswahlen ausgesehen hätte, wenn damals Luzern und Littau einen gemeinsamen Wahlkreis gebildet hätten. Aufgrund der unterschiedlichen Grössenverhältnisse liegt das Kräfteverhältnis natürlich deutlich näher bei demjenigen in der Stadt Luzern. Stärkste Partei wäre hier nach den Nationalratswahlen 2003 die SVP, ganz knapp vor der SP, gefolgt von FDP und CVP sowie den Grünen (vgl. Abbildung 4). 1999 wäre die SVP noch klar die stärkste Partei gewesen.

Partei	Littau				Luzern			
	1991	1995	1999	2003	1991	1995	1999	2003
FDP	25.0	18.6	14.0	16.5	28.9	22.7	19.9	19.8
CVP	44.2	41.2	36.1	25.4	28.3	21.4	18.2	15.7
SPS	14.2	12.9	11.2	13.7	21.5	22.0	19.9	21.4
SVP	0.0	14.0	29.3	27.3	0.0	13.8	21.1	19.2
CSP	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0
FGA	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0
GPS	11.1	8.2	6.4	8.4	17.2	15.2	17.1	20.0
SD	5.1	3.6	0.9	0.7	3.6	2.7	0.9	0.3
FPS	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0
Andere Parteien	0.4	0.5	0.9	8.0	0.5	0.5	1.7	3.7
	100	99.9	100	100	100	99.9	99.9	100

Quelle: Bundesamt für Statistik, 2003: Amt für Statistik des Kantons Luzern

Tabelle 28: Parteistärken bei den Nationalratswahlen im Vergleich

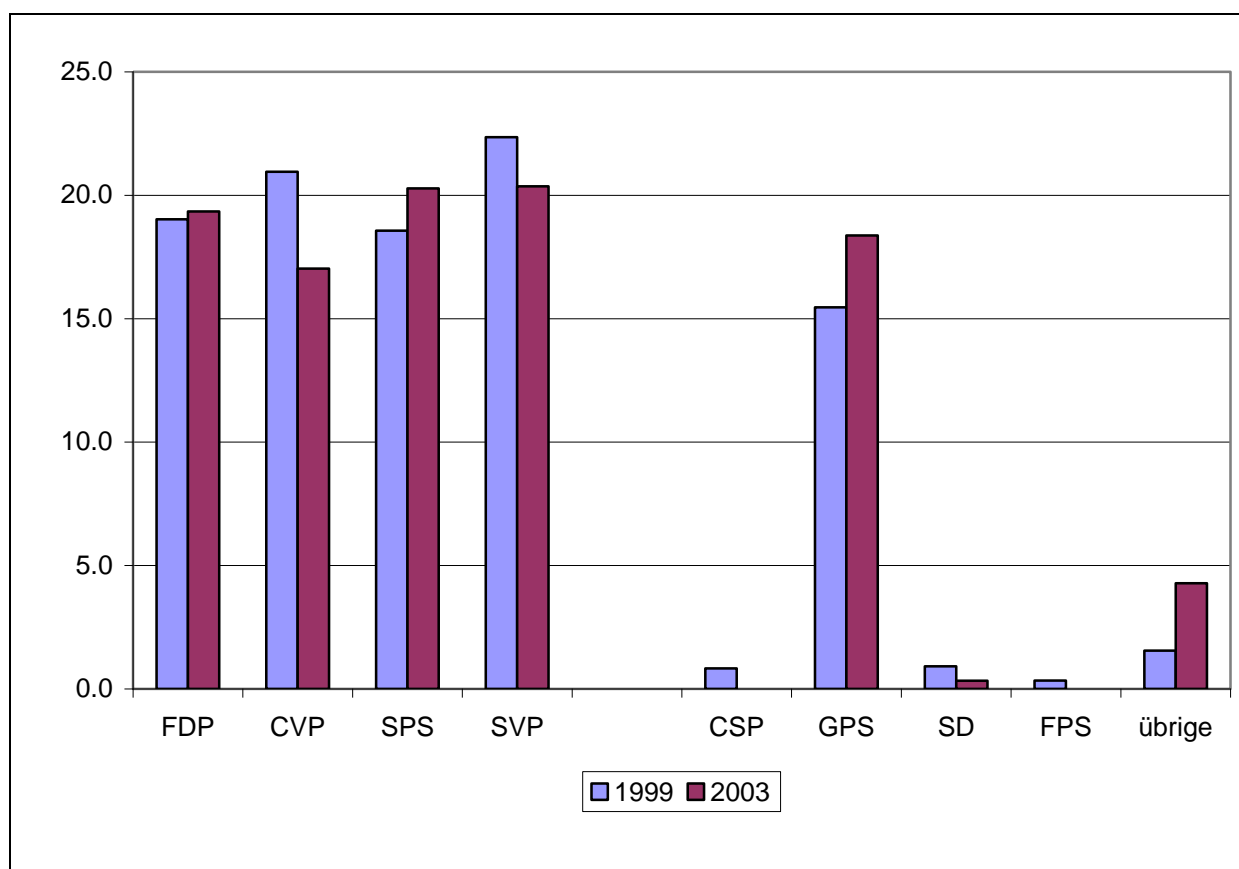


Abbildung 4: Hypothetische berechnete Parteistärken für Luzern und Littau zusammen, Nationalratswahlen 1999 und 2003

Ein leicht anderes Bild zeigt sich bei den *kantonalen Wahlen*. Im Jahr 2003 erzielte die SP in der Stadt Luzern das beste Ergebnis, gefolgt von der FDP sowie vor CVP und SVP (vgl. Tabelle 29). In Littau steht nach wie vor die CVP an der Spitze. Der Abstand zur SVP ist aber bei den kantonalen Wahlen 2003 im Vergleich zu den Nationalratswahlen und den kantonalen Wahlen im Jahr 1999 deutlich kleiner geworden.

<i>Luzern</i>	<i>CVP</i>	<i>FDP</i>	<i>SVP</i>	<i>SP</i>	<i>GB</i>	<i>Übrige</i>
1991	23.7	35.1	0.0	20.2	11.7	9.2
1995	20.9	27.3	10.5	18.3	13.2	9.9
1999	18.9	24.5	16.6	21.1	14.0	5.1
2003	17.8	19.2	17.8	23.8	15.1	6.4
<i>Littau</i>	<i>CVP</i>	<i>FDP</i>	<i>SVP</i>	<i>SP</i>	<i>GB</i>	<i>Übrige</i>
1991	46.1	29.5	0.0	12.5	7.4	4.6
1995	40.2	25.1	10.7	11.3	7.3	5.4
1999	39.7	17.4	23.4	11.3	4.6	3.7
2003	28.8	16.4	27.3	13.9	4.1	9.6

CVP inkl. Junge CVP - SP inkl. Juso

Quelle: Statistisches Amt Kanton Luzern

Tabelle 29: Stärke der Parteien bei den Grossratswahlen (2003)

Entscheidend für die lokale Politik sind allerdings die *kommunalen Wahlen*. Hier lässt sich zudem auch spekulieren, was für Auswirkungen eine allfällige Fusion der beiden Gemeinden auf die Stärke der Parteien in der kommunalen Legislative und in der Exekutive hätte.

Bei den letzten *kommunalen Legislativwahlen* im Jahr 2000 war die FDP die stärkste Partei in der Stadt Luzern, gefolgt von der SP (vgl. Tabelle 30). Mit Abstand stärkste Partei in der Legislative von Littau war die CVP, welche die Hälfte der Sitze für sich in Anspruch nehmen konnte. Berechnet man die Sitzverteilung in einer allfällig fusionierten Gemeinde auf der Basis der aktuellen Sitzzahl des kommunalen Parlaments der Stadt Luzern, so sind folgende Auswirkungen zu erwarten:¹

- Aus Sicht der Stadt Luzern käme es zu keinen wesentlichen Veränderungen, einzig die CVP würde etwas stärker werden.

¹ Folgende weitere Annahmen wurden getroffen: Keine Listenverbindungen, keine neuen Wahlkreise, Parteipräferenzen der Wählerinnen und Wähler bleiben die gleichen. Nicht berücksichtigt wird auch, dass sich die politischen Kräfteverhältnisse seit dem Jahr 2000 verschoben haben.

- Aus Sicht von Littau würde die Dominanz der CVP gebrochen und SP und FDP würden an Gewicht gewinnen. Zudem würde das politische Spektrum durch eine Stärkung der Grünen erweitert.

2000	Luzern			Littau			Luzern-Littau		
	Listenstimmen	Wählerstimmenanteile	Sitze	Listenstimmen	Wählerstimmenanteile	Sitze	Stimmen	Wählerstimmenanteil	Sitze*
GB	126'665	16.3	8	3'026	2.9	0	129'691	14.7	7
JCVP	10'879	1.4					10'879	1.2	1
LPL	184'074	23.7	12	21'535	20.5	6	205'609	23.3	11
CSP	14'694	1.9	1				14'694	1.7	1
SP	177'548	22.8	11	12'869	12.2	4	190'417	21.6	10
CVP	127'758	16.4	8	49'189	46.7	15	176'947	20.1	10
SVP	120'202	15.5	7	18'648	17.7	5	138'850	15.7	7
FWL	15'390	2	1				15'390	1.7	1
Total	777'210	100	48	105'267	100	30	882'477		48

Tabelle 30: Stärke der Parteien und Sitze bei den kommunalen Exekutivwahlen im Jahr 2000

Letztlich kann auch die Frage gestellt werden, ob eine Fusion Auswirkungen auf die *Zusammensetzung der Exekutive* haben könnte. Auch hier sind die Berechnungen hypothetischer Natur, da Exekutivwahlen immer auch Personenwahlen sind.

Während sich in Luzern vier Parteien (FDP, CVP, SP, GB) und ein Parteiloser die fünf Sitze teilen, sind es in Littau zwei Parteien (CVP, FDP) und ein Parteiloser (vgl. Tabelle 31). Mit Blick auf ihre Wählerstimmenanteile bei den Legislativwahlen untervertreten ist die SVP. Wie die Exekutive in einer fusionierten Gemeinde bei einer Sitzzahl von 5 Sitzen aussehen würde, kann nicht mit absoluter Sicherheit gesagt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass FDP, CVP und die Parteilosen insgesamt weniger stark vertreten sein werden. Offen ist, ob sich vier oder fünf Parteien die Sitze teilen werden.

	<i>Luzern 03</i>	<i>Littau 03</i>	<i>Total</i>	<i>Luzern-Littau</i>
CVP	1	2	3	?
FDP	1	2	3	?
SP	1		1	?
SVP				?
GB	1		1	?
„Parteilos“	1	1	2	?
Total	5	5	10	5

Tabelle 31: Vertretung der Parteien in den kommunalen Exekutiven

6.2 Analysefeld 2: Politische Organisation der Gemeinde

Die Schweizer Gemeinden geniessen in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme ausgesprochen grosse Freiheiten, und die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden und Städten hinsichtlich ihrer politischen Organisation sind beträchtlich. In diesem Sinne kann der Blick auf das politische System anderer Gemeinden mit vergleichbarer Grösse nur bedingt Hinweise darauf geben, ob im Fall einer Fusion das politische System geändert werden müsste. Dennoch ist der Vergleich mit anderen Gemeinden ähnlicher Grösse aufschlussreich. Folgende zwei Fragen sind dabei von Interesse:

- Inwieweit müssen aufgrund der grösseren Bevölkerungszahl der neu gebildeten Gemeinden Änderungen der politischen Organisation vorgenommen werden?
- Wie weit würde die Fusion Massnahmen notwendig machen, dass auch die Einwohnerinnen und Einwohner von Littau in angemessener Masse vertreten sind (zu prüfen wäre allenfalls auch, wie weit ein solcher Anspruch rechtlich geltend gemacht werden könnte).

6.2.1 Gemeindegrosse und politisches System

Durch die Fusion von Luzern und Littau würde eine Stadt mit rund 75'000 Einwohnern entstehen. Dies wären nur etwa 5'000 Einwohner mehr als Luzern in den 1970er Jahren aufwies. Abbildung 5 zeigt allerdings weiter, dass das anhaltende Bevölkerungswachstum von Littau die Verluste von Luzern nicht hätte wettmachen können. Auch über beide Gemeinden gesehen waren die Zahlen seit den 1970er Jahren rückläufig.

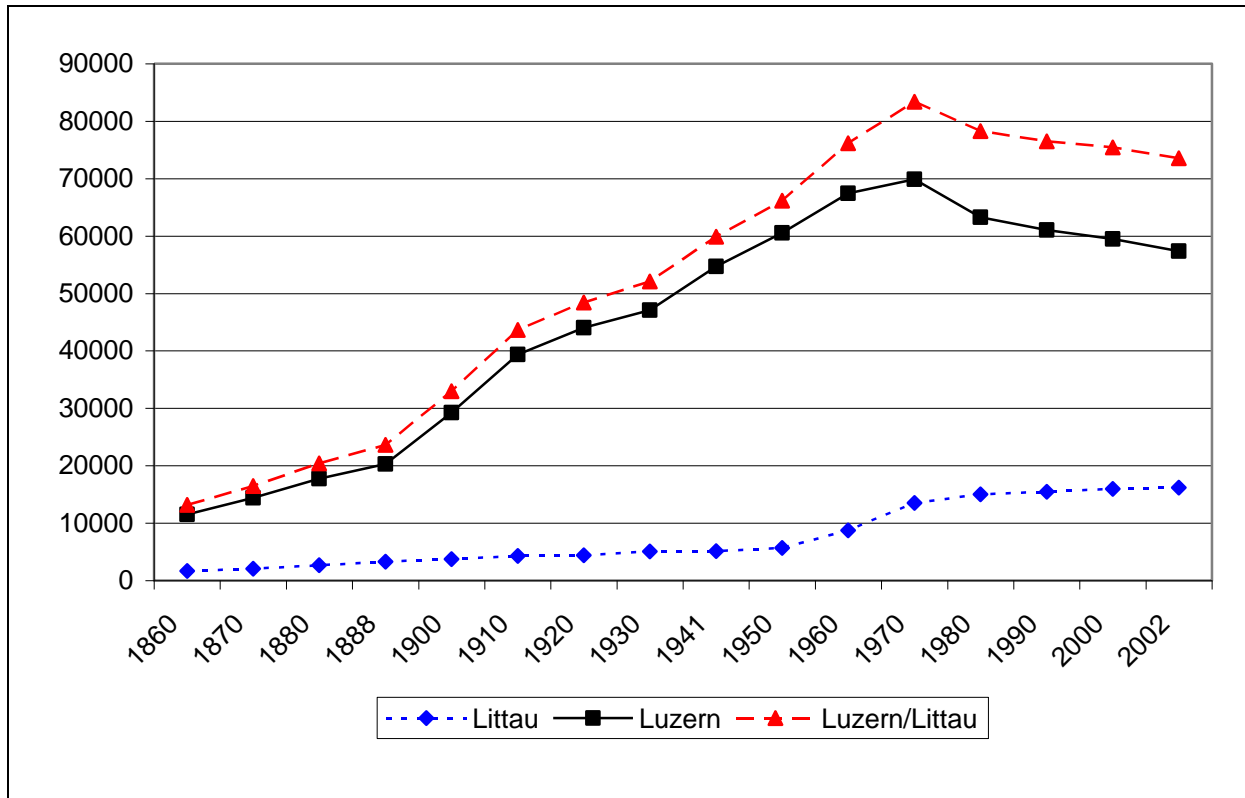


Abbildung 5: Entwicklung der Einwohnerzahlen in Luzern und Littau

Mit rund 75'000 Einwohnern würde Luzern in der Rangliste der grössten Städte der Schweiz St. Gallen überholen und vom achten auf den siebenten Platz vorrücken. Der Abstand zum sechstplazierten Winterthur würde allerdings mit rund 15'000 Einwohnern nach wie vor deutlich bleiben (vgl. Tabelle 32).

Das durch eine allfällige Fusion mit Littau bedingte Grössenwachstum der Stadt Luzern würde, so kann aus diesen Zahlen geschlossen werden, sowohl für Luzern wie auch im Vergleich zu den anderen Schweizer Städten keine substantziellen Veränderungen nach sich ziehen. Luzern hatte in der Vergangenheit bereits einmal eine vergleichbare Grösse und würde in der Rangfolge der grössten Städte in etwa auf derselben Position zu liegen kommen.

Der Blick auf die *politischen Systeme* der grösseren Städte in der Schweiz zeigt, dass sowohl die Exekutive mit 5 Sitzen wie auch das Parlament mit 48 Sitzen in Luzern relativ klein sind (vgl. Tabelle 32). Auch Littau bewegt sich mit einer fünfköpfigen Exekutive und 30 Parlamentssitzen im unteren Bereich vergleichbarer Gemeinden.

Auch wenn sich in der Schweizer Reformlandschaft zurzeit ein Trend zu kleineren Gremien ausmachen lässt, kann davon ausgegangen werden, dass ein gewisser Handlungsspielraum besteht, wenn es darum ginge,

mit grösseren Gremien den komplexeren Verhältnisse nach einer Fusion Rechnung zu tragen. Andererseits kann wohl zurecht auch argumentiert werden, dass die politische Organisation in Luzern durch die Zusammenlegung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde unlängst geändert worden ist, sodass eine erneute Reorganisation, vor allem auf der Ebene der Exekutive, eine grössere Belastung darstellen könnte.

Unterschiede zwischen Littau und Luzern zeigen sich bei der *Vertretungsquote im kommunalen Parlament*. Während sich in Luzern knapp 1'200 Einwohner „eine Vertreterin/einen Vertreter im Parlament teilen“, liegt diese Zahl in Littau bei weniger als der Hälfte. Würde bei einer allfällig fusionierten Gemeinde die Zahl der Parlamentssitze bei 48 belassen, käme die Vertretungsquote bei rund 1'530 Einwohnern und damit etwa im Bereich derjenigen in der Stadt Bern zu liegen. Wollte man die Vertretungsquote der heutigen Stadt Luzern beibehalten, so müsste die Zahl der Parlamentssitze auf 60 erhöht werden. Würde eine Vertretungsquote wie in Littau angestrebt, so läge die Sitzzahl bei 140. Mit Sicherheit wäre eine Erhöhung der Zahl der Sitze in der Legislative weniger einschneidend als eine Erhöhung der Zahl der Exekutivsitze.

	<i>Mittlere Wohnbevöl- kerung 2001/02</i>	<i>Sitzzahl Parlamente 2002</i>	<i>Anzahl Einw. pro Sitz</i>	<i>Sitzzahl Exekutiven 2002</i>	<i>Wahlverfah- ren Exekuti- ve</i>
Zürich	362'660	125	2'901	9	Majorz
Genève	178'102	80	2'226	5	Majorz
Basel	168'606	130	1'297	7	Majorz
Bern	127'494	80	1'594	7	Proporz
Lausanne	121'494	100	1'215	7	Majorz
Winterthur	89'914	60	1'499	7	Majorz
Luzern- Littau	73'547				
St. Gallen	72'856	63	1'156	5	Majorz
Luzern	57'393	48	1'196	5	Majorz
Biel	49'682	60	828	9	Proporz
Fribourg	34'258	80	428	5	Proporz
Schaffhau- sen	33'437	50	669	5	Majorz
Neuchâtel	32'647	41	796	5	Parlament
Chur	32'602	21	1'552	3	Majorz
Littau	16'154	30	538	5	Majorz

Tabelle 32: Grösse, Sitzzahl Parlament und Exekutive und Wahlverfahren vergleichbarer Gemeinden

6.2.2 Minderheitenschutz

Bestehen soziale, kulturelle und politische Unterschiede zwischen zwei fusionierenden Gemeinden, wie dies im Fall des politischen Klimas in Kapitel 6.1 zum Ausdruck gekommen ist, gilt es der Gefahr der Minorisierung der Einwohner der kleineren Gemeinde Rechnung zu tragen. Gleichzeitig sollte aber auch darauf geachtet werden, dass keine Veto- oder Blockadeposition entsteht, welche eine zukünftige Entwicklung der neuen Gemeinde belastet. Grundsätzlich stellen sich folgende Fragen: Soll eine Sitzgarantie für die Gemeinde Littau eingeführt werden? Für welche politischen Gremien soll eine solche Sitzgarantie gelten? Wie könnte die Sitzgarantie gewährt werden? Weiter gilt es Überlegungen anzustellen, welche Auswirkungen die gewählten Verfahren auf die Politik und die Parteien hätten.

6.2.2.1 Sitzgarantie

Ausgehend von ihrem zukünftigen Bevölkerungsanteil kann argumentiert werden, dass den Einwohnerinnen und Einwohnern von Littau ein Sitz in der Exekutive und 10 Sitze in der Legislative zukommen sollten.² Grundsätzlich stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung, eine solche Garantie zu gewähren:

Sitzgarantie durch zwei getrennte Wahlkreise: In Luzern und in Littau finden nach wie vor quasi getrennte Wahlen statt, an den Wahlverfahren wird nichts geändert. Die Sitze werden entsprechend der Bevölkerungsgrösse auf die beiden Teilgebiete der Gemeinde verteilt. Der Littauer Sitz in der Exekutive käme wahrscheinlich der stärksten Partei zu, möglich wäre aber auch, dass sich die anderen Parteien auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen würden. Bei den Proporzahlen für die zehn Sitze der Legislative läge die Hürde bei rund 10%, was es den kleineren Parteien verunmöglichen würde, einen Littauer Sitz zu gewinnen. Auch in Luzern würden die Hürden für die kleineren Parteien etwas grösser werden. Die Lokalparteien müssten den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen und sich gegebenenfalls eine duale Organisation geben.

Sitzgarantie ohne Wahlkreise: Gewählt wird auf dem Gebiet der neuen Gemeinde. Der erste Sitz in der Exekutive wird demjenigen Kandidaten der Gemeinde Littau zugesprochen, der die meisten Stimmen erzielt. Danach werden die Sitze unter den Kandidaten der Stadt Luzern verteilt. Bei den Proporzahlen für das Parlament könnte zuerst die Verteilung der Littauer Sitze gemäss den Parteistärken errechnet werden. In einem zweiten Schritt würden diese Sitze dann den bestplatzierten Littauern auf den Parteilisten vergeben. Schliesslich würden die restlichen Sitze unter den Luzernern verteilt.

6.2.2.2 Keine Sitzgarantie

Keine Sitzgarantie: Möglich wäre allerdings auch, auf eine Sitzgarantie zu verzichten und die Verantwortung für die Integration der Littauer Bevölkerung - resp. ihre Teilhabe an den Entscheidungen - den Parteien zu überlassen. Bei den Exekutivwahlen wäre es für die Parteien nur beschränkt möglich, Kandidaten aus beiden Gemeindeteilen aufzustellen, im Fall der Legislativwahlen käme idealerweise einer von vier Kandidierenden aus der Gemeinde Littau.

² Diese Zahlen gelten unter der Annahme, dass die Zahl der Sitze für Exekutive und Legislative aus Sicht der Stadt Luzern nicht verändert würde.

Welche Form schliesslich gewählt wird, dürfte Gegenstand der Fusionsverhandlungen sein. Folgende Überlegungen gilt es zu berücksichtigen:

- Das Interesse an einer Sitzgarantie ist in Littau grösser als in Luzern.
- Für die Exekutive ist die Gefahr grösser, dass Littau nicht vertreten ist. Eine Sitzgarantie für die Exekutive ist Sitzgarantien für die Legislative vorzuziehen.
- Der Vorteil der Sitzgarantie ist, dass die Einwohnerinnen und Einwohner von Littau auch in Zukunft direkt und angemessen in Exekutive und Parlament vertreten sind.
- Der Nachteil einer Sitzgarantie ist, dass die alten territorialen Strukturen reproduziert werden, was einer vollständigen Integration hinderlich sein kann.
- Es besteht die Möglichkeit, dass eine Sitzgarantie nur auf eine beschränkte Zeit (z.B. zwei Legislaturen) gewährt wird.
- Die gewählten Exekutiv- und Legislativvertreter sollten die Interessen der gesamten Gemeinde im Auge haben. Wahlkreise sind bei Gemeinden dieser Grössenordnung unüblich.
- Das Wahlsystem darf nicht allzu kompliziert werden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollen nachvollziehen können, was mit ihrer Stimme geschieht.

Was für eine Lösung ist anzustreben? Idealerweise entsteht aus der Fusion eine neue Gemeinde, in der die Interessen sämtlicher Gemeindeteile angemessen berücksichtigt werden, ohne dass dafür spezifische Vorkehrungen notwendig sind oder wären. Es ist nicht zuletzt auch Aufgabe der politischen Parteien, die unterschiedlichen Interessen zu aggregieren und in den politischen Prozess einzubringen. Im Fall von Littau, das mit einem Viertel der Bevölkerung ein beachtliches Wählerpotenzial zur neuen Gemeinde beisteuern würde, wäre zu erwarten, dass die Parteien diese Chance ergreifen und hier die Integrationsaufgabe übernehmen würden, sodass auf Sitzgarantien verzichtet werden kann. Erweist sich das Fehlen von Sitzgarantien als unüberwindbares Hindernis im Fusionsprozess, so ist das Gewähren eines Sitzes in der Exekutive vorzuziehen. Von einer Bildung von Wahlkreisen wird abgeraten.

6.2.3 Auswirkungen auf die politische Organisation auf kantonaler Ebene

Eine Fusion zwischen Luzern und Littau hätte auch Auswirkungen auf die Zusammensetzung des kantonalen Parlaments: Gemäss § 45 StV besteht der *Grosse Rat* aus 120 Mitgliedern, die den Wahlkreisen³ im Verhältnis ihrer schweizerischen Wohnbevölkerung zugeteilt werden (Abs. 1 und 2). Der Grosse Rat stellt jeweils aufgrund der kantonalen Bevölkerungsstatistik fest, wie viele Sitze den einzelnen *Wahlkreisen* zufallen, wobei Stichtag der 1. Januar des Jahres vor dem Wahljahr ist. Gemäss dem Grossratsbeschluss über die Verteilung der Grossratsmandate auf die sechs Grossratswahlkreise vom 9. September 2002⁴ ergab sich die Sitzverteilung wie folgt (vgl. Tabelle 33):

<i>Wahlkreis</i>	<i>Schweizerische Wohnbevölkerung</i>	<i>Sitzzahl</i>
Luzern-Stadt	46'063	19
Luzern-Land	85'155	34
Hochdorf	50'265	20
Sursee	56'113	23
Willisau	41'432	17
Entlebuch	17'657	7
Total	296'685	120

Tabelle 33: Sitzzahl im Grossen Rat des Kantons Luzern

Bei einer Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau würde sich dementsprechend der schweizerische Bevölkerungsanteil des Wahlkreises Luzern-Stadt um zirka 10'300 erhöhen.⁵ Insofern wäre mit einer *Verschiebung von 4 Sitzen* zulasten des Wahlkreises Luzern-Land zu rechnen.

6.3 Analysefeld 3: Einstellung der Einwohnerinnen und Einwohner

Da Gemeindefusionen in der Regel nicht von Bund oder Kanton angeordnet, sondern von der Bevölkerung akzeptiert und angenommen werden sollten, gilt es der Einstellung der Bevölkerung zu einer allfälligen

³ Gemäss § 95 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL10) bildet für die Grossratswahlen jeder *Amtsgerichtsbezirk* einen Wahlkreis; *Amtsgerichtsbezirke* sind Luzern-Stadt, Luzern-Land, Hochdorf, Sursee, Willisau, Entlebuch (§ 16 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913, SRL260).

⁴ SRL11.

⁵ Statistisches Jahrbuch des Kanton Luzern 2003.

Fusion in besonderem Masse Rechnung zu tragen. Welches sind die Vorbehalte, die gegenüber einer Fusion bestehen könnten und wo entstehen daraus auch Vorteile? Wie partizipiert die Bevölkerung im Rahmen eines Fusionsprojekts und können Aussagen über die spezifischen Verhältnisse im Fall Luzern-Littau gemacht werden?

6.3.1 Gründe für und gegen eine Fusion

Die Argumente für oder gegen eine Fusion von zwei Gemeinden sind bekannt. Im Fall von Luzern und Littau kommt dazu, dass sich eine Agglomerationsgemeinde mit der Stadt zusammenschliesst. Speziell in diesen Fall ist zudem, dass der Steuersatz im Zentrum und nicht in der Agglomerationsgemeinde tiefer liegt.

Die beiden folgenden Tabellen zeigen, welche Argumente für oder gegen eine Fusion aus Sicht der Gemeinden in Erwägung gezogen werden. Sie stammen aus einer 1998 durchgeführten Befragung sämtlicher Schweizer Gemeinden.⁶ Berücksichtigt wird die Perspektive der mittelgrossen Gemeinden, die sich von der Grösse her mit Littau vergleichen lassen. Die Zahl der Städte mit über 50'000 Einwohnern ist zu klein, als dass quantifizierbare Angaben gemacht werden können. Zum Vergleich wurden auch die Ansichten der kleinen Gemeinden aufgeführt.

Für eine Fusion sprechen in erster Linie eine mögliche Kostensenkung, eine Qualitätssteigerung beim Leistungsangebot und die Möglichkeiten einer stärkeren Professionalisierung (vgl. Tabelle 34). Vor allem die Kostensenkungen, aber auch Standortvorteile, eine einfachere Koordination sowie die Erkenntnis, dass die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr den Gemeindegrenzen entspricht, wird - bei von der Grösse her mit Littau vergleichbaren Gemeinden - deutlich häufiger als Fusionsvorteil erwähnt als bei kleinen Gemeinden.

Gegenargumente sind ein Verlust an Bürgernähe, ein Identifikationsverlust der Einwohner, der Bedeutungsverlust der Gemeinde als Kernzelle der Demokratie und die Vorstellung, dass die aktuelle Zusammenarbeit mit der anderen Gemeinde genügt (vgl. Tabelle 35). Auffallend ist, dass die drei erstgenannten, sog. weichen Faktoren in den grossen Gemeinden etwas weniger bedeutungsvoll sind.

⁶ Vgl. Ladner/Arn/Friederich/Steiner/Wichtermann 2000.

	10'000 - 20'000 Einw.	unter 3000 Einw.
Senkung der Kosten	60.5	42.2
Qualitätssteigerung der angebotenen Leistungen	43.2	32.2
Möglichkeit zur Professionalisierung	42.0	48.2
Koordination wird vereinfacht	35.8	19.5
Mehr Gewicht gegenüber dem Kanton	34.6	35.7
Standort-/Wettbewerbsvorteile	28.4	8.2
Gemeindeaufteilung entspricht nicht mehr der Lebensrealität	25.9	10.2
Überforderung bei Erbringung gewisser Leistungen	25.9	21.1
Schwierigkeiten, Kandidaten für politische Ämter zu finden	22.2	39.0
Mengenmässige Steigerung der angebotenen Leistungen	17.3	28.0
Zusammenarbeit wird jetzt schon intensiv praktiziert	16.0	18.0
Steuerfuss wird sinken	12.3	9.4
Zusammenarbeit mit Kanton wird besser	11.1	12.3
n	81	1999

Tabelle 34: Gründe für eine Fusion

	10'000 - 20'000 Einw.	unter 3000 Einw.
Bürgernähe geht verloren	54.3	69.4
Identifikation mit der Gemeinde geht verloren	54.3	57.8
Gemeinde als Kernzelle der Demokratie verliert an Bedeutung	49.4	55.6
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden genügt	48.1	52.8
Teilweise Abkehr vom Milizsystem wird notwendig	37.0	18.5
Kaum Sparpotenzial ersichtlich	35.8	37.2
Historische Grenzen können nicht abgebaut werden	30.9	24.2
Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse	29.6	34.9
Steuerfuss wird steigen	16.0	18.9
Örtlichkeiten machen einen Zusammenschluss sinnlos	9.9	16.2
Jetzige Gemeindeeinwohner werden in die Minderheit versetzt	7.4	39.4
Keine Leistungssteigerung möglich	7.4	13.4
Starker Anstieg des Verwaltungsaufwands	6.2	16.2
n	81	1999

Tabelle 35: Gründe gegen eine Fusion

6.3.2 Die Bevölkerung und Gemeindefusionen

Anders als in vielen Ländern, vor allem in Nordeuropa, in denen in den letzten Jahrzehnten in grossem Masse Gemeinden zusammengelegt wurden, kommt in der Schweiz bei Gemeindefusionen den Stimmberechtigten eine grosse Bedeutung zu. In den betroffenen Gemeinden muss sich eine Mehrheit für eine Fusion finden lassen, und es gibt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum Fusionen, welche vom Kanton verordnet wurden.

Vor allem von Seiten der politischen Behörden und der Verwaltung ist immer wieder zu hören, dass sie im Prinzip einer Fusion positiv gegenüberstehen würden, dass aber die Bevölkerung „für einen solchen Schritt noch nicht reif“ sei oder dass „grosse Widerstände und Angst vor Identitäts- und Heimatsverluste“ bestehen würden.

Tatsächlich zeigen die Erfahrungen aus verschiedenen gescheiterten Fusionsprojekten (z.B. Rapperswil und Jona, Malleray und Bévillard), dass kurz vor der entscheidenden Abstimmung mit der Mobilisierung entsprechender Befürchtungen und Ängste eine Zustimmung zur Fusion verhindert werden konnte. Hingegen zeigt das Beispiel „Nuovo Lugano“, dass auch von Seiten eines Teils der Bevölkerung der Ruf nach einer Gemeindefusion kommen kann. Dazu kommt, dass durch die gesteigerte Mobilität und den sozialen Wandel der Anteil der mit einer Gemeinde seit Jahren fest verbundenen Einwohner zurück geht und bei der Bevölkerung vor allem die Qualität des Leistungsangebots und weniger der Raum, in dem die Leistungen angeboten werden, im Vordergrund steht.

6.3.3 Politisches Interesse, Zufriedenheit und politische Einflussnahme in der Agglomeration Luzern

Unlängst wurde im Rahmen eines Nationalfondsprojekts eine Bevölkerungsbefragung im Agglomerationsraum Luzern über die Einstellung der Einwohner zur lokalen Demokratie und zur zukünftigen politischen Organisation der Agglomeration durchgeführt.⁷ Der Projektverantwortliche, Daniel Kübler, hat uns die Daten für weitere Auswertungen zur Verfügung gestellt.⁸ Aufgrund der kleinen Zahl an Befragten in der Gemeinde Littau ist bei der Interpretation der Ergebnisse eine gewisse Vorsicht angebracht. Dennoch sind die Resultate aufschlussreich.

⁷ Vgl. Kübler/Schwab/Joye/Bassand 2002.

⁸ Die Befragung fand im Jahr 2000 statt. Aus der Stadt Luzern wurden etwas mehr als 200 Personen befragt, aus der Gemeinde Littau 25. Vor allem für die Gemeinde Littau ist die Zahl der Antworten zu klein und kann nicht als repräsentativ bezeichnet werden.

Offensichtlich ist *das politische Interesse* in der Gemeinde Littau tiefer als in der Stadt Luzern (vgl. Tabelle 36). Ausschlaggebend für ein grösseres politisches Interesse in grösseren Gemeinden und Städten sind in der Regel die politischen Parteien und die Medien, welche die politischen Auseinandersetzungen strukturieren und transparenter und damit auch interessanter machen.⁹ Nicht zutreffend ist in diesem Fall also die Annahme, dass mit zunehmender Grösse die Verhältnisse unübersichtlicher und anonymer werden, was einen negativen Effekt auf das politische Interesse haben könnte.

	<i>eher nicht interessiert</i>	<i>eher interessiert</i>	<i>Anzahl Befragte</i>
Luzern	38.1	61.9	210
Littau	68.0	32.0	25
Ebikon	56.7	43.3	30
Emmen	38.0	62.0	71
Horw	48.4	51.6	31
Kriens	34.7	65.3	72
Total	41.2	58.8	497

Tabelle 36: Interesse an Gemeindepolitik

Nicht zutreffend ist offensichtlich auch die Vorstellung, dass in Luzern das Bedürfnis, als Stimmbürgerin oder Stimmbürger einen *Einfluss auf die Entwicklung der Gemeinde* zu nehmen, weniger ausgeprägt ist, da die Stimme eines Einzelnen mit zunehmender Gemeindegrösse weniger zählt. Zwischen Littau und Luzern bestehen diesbezüglich keine markanten Unterschiede (vgl. Tabelle 37).

	<i>eher nicht/nicht</i>	<i>eher ja/ja</i>	<i>Anzahl Befragte</i>
Luzern	56.1	43.9	205
Littau	58.3	41.7	24
Ebikon	55.2	44.8	29
Emmen	65.7	34.3	70
Horw	31.3	68.8	32
Kriens	66.7	33.3	69
Total	57.1	42.9	485

Tabelle 37: Einfluss auf die Gemeindeentwicklung

⁹ In Abbildung 3 wurde bereits festgehalten, dass die Abstimmungsbeteiligung bei nationalen Abstimmungen in Luzern rund 5 Prozent höher liegt.

Sowohl die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern, wie auch diejenigen der Gemeinde Littau sind zufrieden mit dem *Funktionieren der Demokratie in ihrer Gemeinde*. Der Anteil der Unzufriedenen ist in beiden Gemeinden etwa gleichermassen klein (vgl. Tabelle 38). In Littau ist allerdings der Anteil derjenigen, die sich als sehr zufrieden bezeichnen, deutlich grösser. In Luzern bezeichnen sich demgegenüber etwas mehr Leute als eher zufrieden.

	<i>eher unzufrieden</i>	<i>eher zufrieden</i>	<i>sehr zufrieden</i>	<i>Anzahl Befragte</i>
Luzern	11.1	57.7	31.3	208
Littau	8.0	44.0	48.0	25
Ebikon	10.0	70.0	20.0	30
Emmen	20.3	58.0	21.7	69
Horw	12.9	45.2	41.9	31
Kriens	13.0	60.9	26.1	69
Total	11.7	57.3	31.0	487

Tabelle 38: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Gemeindedemokratie

Gewisse Unterschiede zeigen sich schliesslich bezüglich der *Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot*. Besser bewertet wird von den Einwohnern der Stadt Luzern der öffentliche Verkehr, das Kulturangebot und der Umgang mit Drogenabhängigen (vgl. Tabelle 39). Keine Unterschiede gibt es gemäss den Antwortenden beim Trinkwasser und bei den Kinderkrippen, während das Sportangebot in Littau besser bewertet wird.

		<i>Littau</i>	<i>Luzern</i>
Öffentlicher Verkehr	nicht so gut	25.0	10.1
	gut	75.0	89.9
Trinkwasser	nicht so gut		2.5
	gut	100.0	97.5
Kulturangebot	nicht so gut	43.5	14.4
	gut	56.5	85.6
Umgang mit Drogenabhängigen	nicht so gut	30.8	20.1
	gut	69.2	79.9
Kinderkrippen	nicht so gut	43.8	46.9
	gut	56.3	53.1
Sportangebot	nicht so gut	4.0	13.6
	gut	96.0	86.4
Total		24	198

Tabelle 39: Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot

6.3.4 Zukünftige Organisation: Fusion oder Zusammenarbeit

In der erwähnten Studie von Daniel Kübler und Brigitte Schwab wurde schliesslich auch die Frage gestellt, was für eine Form der Zusammenarbeit für die Lösung von Problemen, welchen den Raum einer einzelnen Gemeinde überschreiten, vorzuziehen wäre. Die Antworten zeigen deutlich, dass die Mehrheit der Einwohner der Meinung ist, dass die Gemeinden die freie Wahl haben sollten (vgl. Tabelle 40). Am wenigsten stark vertreten ist diese Ansicht in der Stadt Luzern, aber auch hier findet sie immer noch eine Mehrheit der Antwortenden. Auffallend ist weiter, dass in der Gemeinde Littau der Anteil, welcher die Zukunft in einem Zusammenschluss mit der Stadt Luzern sieht, relativ hoch ist im Vergleich zu den anderen Agglomerationsgemeinden. Damit ist zwar noch lange nicht gesagt, dass die Mehrheit der Littauer einer Fusion mit der Stadt Luzern zustimmen würde. Der Anteil derjenigen, die mit einer solchen Lösung nichts anfangen können, ist in Littau jedoch kleiner als in den anderen Agglomerationsgemeinden, für die vergleichbare Angaben vorliegen.

	Was würden Sie vorziehen, um die Probleme zu lösen, welche den Raum einer Gemeinde überschreiten?				Anzahl Antworten
	Die Agglomerationsgemeinden mit der Stadt Luzern zusammenlegen	Eine neue politische Institution auf der Ebene der Agglomeration bilden	Wenn nötig sollten die Gemeinden zur Zusammenarbeit gezwungen werden	Den Gemeinden die freie Wahl geben, ob sie zusammenarbeiten wollen	
Luzern	13.9	17.8	15.9	52.4	208
Littau	30.4	8.7		60.9	23
Ebikon	6.9	10.3	20.7	62.1	29
Emmen	11.4	7.1	11.4	70.0	70
Horw	3.1	25.0	15.6	56.3	32
Kriens	10.0	5.7	15.7	68.6	70

Tabelle 40: Zukünftige Organisation: Fusion oder Zusammenarbeit?

6.4 Fazit

Durch eine allfällige Fusion von Luzern und Littau kommen zwei unterschiedliche politische Kulturen zusammen. Aufgrund der Grössenverhältnisse werden die Veränderungen für Littau markanter sein. Bei umstrittenen kommunalen Vorlagen ist nicht auszuschliessen, dass bei liberal oder ökologisch geprägten Anliegen der Widerstand durch die Littauer Stimmberechtigten gestärkt oder gar ausschlaggebend sein wird.

Auch bei den Kräfteverhältnissen in den politischen Gremien kommt es zu Veränderungen. Am stärksten von einem Zusammenschluss dürfte die CVP profitieren, die ihre Stellung in der Stadt Luzern ausbauen kann. Gestärkt dürfte auch die SVP aus einer Fusion hervorgehen.

Die politische Organisation der Stadt Luzern bietet genügend Handlungsspielraum, der gesteigerten Bevölkerungszahl durch eine Vergrösserung von Exekutive und Legislative Rechnung zu tragen. Beide Gremien sind vergleichsweise klein. Allerdings gilt es darauf zu achten, dass allfällige Fusionsgewinne nicht durch eine zunehmende Komplexität zunichte gemacht werden. Eine Vergrösserung des Parlaments wäre weniger folgenreich als eine Vergrösserung der Exekutive.

Die Sicherstellung einer angemessenen Vertretung der Gemeinde Littau in den politischen Gremien kann vor allem aus der Sicht von Littau als Voraussetzung für eine Fusion ins Spiel gebracht werden. Anzustreben wäre, dass längerfristig solche Vorkehrungen nicht mehr notwendig wä-

ren, da beide Gemeinden zu einer neuen Einheit zusammengewachsen sind. Für eine begrenzte Dauer und vor allem für die Exekutive wäre eine zeitlich begrenzte Sitzgarantie als mögliche Lösung denkbar. Besser wäre es jedoch, wenn die politischen Akteure diese Integrationsaufgabe selbst übernehmen könnten, ohne dass dafür spezielle Bestimmungen notwendig wären.

Fusionen von der Art Luzern – Littau können nur bedingt mit Fusionen zweier kleinen Gemeinden verglichen werden. Dennoch muss den Befindlichkeiten der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden. Im besonderen Masse gilt dies für die Einwohner der Gemeinde Littau, für die die Veränderungen einschneidender sein werden als für die Luzernerinnen und Luzerner.

Nicht zu erwarten ist, dass es durch die zunehmende Grösse zu einer Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der lokalen Politik kommen wird, im Gegenteil: Gemäss einer unlängst durchgeführten Umfrage sind die Luzernerinnen und Luzerner heute nicht nur stärker an der lokalen Politik interessiert, sondern sie beteiligen sich intensiver und sind nicht im grossen Masse unzufrieden mit dem Funktionieren der Gemeindedemokratie. Dazu kommt, dass die Zufriedenheit mit der lokalen Leistungserbringung in zahlreichen Bereichen in Luzern höher liegt als in Littau.

Im Vergleich mit anderen Agglomerationsgemeinden gilt schliesslich, dass in Littau der Anteil der Einwohner, die eine Fusion also sinnvollen Schritt zur Lösung der immer stärker gemeindegrenzenübergreifenden Probleme anschauen, grösser ist. Allerdings ist dieser Anteil auch in Littau noch in der Minderheit.

7 Weitere mögliche immaterielle Vor- und Nachteile

Mit „*immateriellen Vorteilen/Nachteilen einer Fusion*“ bezeichnen wir Wirkungen, die Belastungen und Potenziale darstellen, die nicht in Geld zu messen sind. Dennoch wird in diesem Zusammenhang häufig von „Gewinnen“, „Verlusten“, oder auch „Kosten“ gesprochen. So auch im Folgenden. Dies liegt daran, dass die benannten Vor- bzw. Nachteile zwar nicht in Geldgrößen messbar sind, dass sie aber nichtsdestoweniger mit realen ökonomischen Folgen verbunden sind, die etwa auf Grund von Doppelarbeit, Zeit- und Reibungsverlusten einerseits oder z. B. Synergieeffekten (-gewinnen), besserer Interessenwahrnehmung usw. andererseits entstehen können.

Ausgeklammert werden dabei ökonomische Wirkungen auf Bürger/Unternehmer, welche Folgen der Ämterzusammenlegung oder räumlichen Konzentration von städtischen Einrichtungen und Verwaltungseinheiten sind (z.B. längere „Wegekosten“, Verlangsamung von Vorgängen durch Überlastung der Behörden, vgl. dazu Poschen 1983: 83 ff. und 271 ff): Solche Effekte werden in anderen Kapiteln behandelt, sofern sie überhaupt verlässlich zu ermitteln sind.

Zu unterscheiden sind *Wirkung der Fusion nach Abschluss* der Vorgänge und der *Effekte des Fusionsprozesses selbst*. Auch wenn der Fusionsprozess zeitlich befristet ist, können damit „Verwerfungen“ verbunden sein, die auf die Fusion insgesamt zurückwirken. Fusions-Spezialisten verweisen deshalb darauf, dass der Prozess planvoll gestaltet werden muss (über organisatorische und personal-psychologische Integrationsmassnahmen, über Informations-Strategien, über moderierte Gruppenprozesse u.a.), um erstens den Prozess möglichst schnell abzuschliessen (Vermeidung von Verhinderungs- und Verzögerungsstrategien von Mitarbeitern, Führungskräften oder politischen und gesellschaftlichen Gruppen) und zweitens um die Nachwirkungen weitgehend zu vermeiden. Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass Fehler, die in dieser Phase begangen werden, häufig langfristig den Erfolg einer Fusion in Frage stellen können.

Systematisch lassen sich die folgenden Wirkungen unterscheiden

a) Fusions-Wirkungen

- Aussenwahrnehmung

Chancen:

- Aufwertung der Gesamtstadt im Schweizer politisch-administrativen System (stärkere Verhandlungsmacht, stärkere Zentrenfunktion),
- Aufwertung der Gesamtstadt in der Wahrnehmung von Unternehmen (verbessertes Image der „leistungsfähigen“ und „modernen“ Verwaltung).

Risiken:

- Ängste anderer Gemeinden und des Kantons vor zu starker Gesamtstadt.
- Ängste des Kantons vor Diskussion der kantonalen Neugliederung.

- Innenwahrnehmung

Chancen:

- Identifikation der bisherigen Gemeindeglieder mit der neuen Gemeinde und Aufwertung des Selbstwertgefühls,
- zivilgesellschaftliches Engagement durch professionellere Mobilisierung sowie erfolgreichere Gewinnung des *sponsoring* privater Unternehmen.

Risiken:

- Identifikation bleibt auf alte Gemeinden begrenzt,
- zivilgesellschaftliches Engagement erlahmt durch zunehmende Formalisierung der Gemeindepolitik,
- Machtverschiebungen treten zugunsten einzelner Parteien oder Bevölkerungsgruppen auf,
- der Veränderungsprozess der Gesamtstadt wird durch Rücksicht auf konservative Gemeindeteile gebremst.

b) Wirkungen des Fusionsprozesses:

b1) *Pre-merger-Phase*

Chancen:

- Aufbruchstimmung, innovative „Schubladen-Ideen“ können Resonanz gewinnen,
- kritische Durchsicht von Regelwerken und Aufgaben-Routinen hinsichtlich zukünftiger Brauchbarkeit (Ballast abwerfen).

Risiken:

- kommunaler Investitionsverzicht, Aufschub von Entscheidungen der Einzelgemeinden,
- Personalabwanderung.

b2) *Merger-Phase*

Chancen:

- Motivation der Mitarbeiter, eine neue und bessere Verwaltung aufzubauen¹,
- konstruktives Aufeinanderzugehen: kollektive Neugestaltung der Arbeitsprozesse und Regelwerke, kollektive Neugestaltung der strategischen Ausrichtung kommunalen Handelns (vgl. dazu Kapitel 5, strategische Politikfelder),
- stimulierende Lernprozesse im Verfahren der Suche nach neuen organisatorischen, prozessualen und strategischen Ansätzen.

Risiken:

- Gewinner-/Verlierer-Konflikte
 - „Siegerverhalten“ auf der einen Seite, „Verlierer-Verhalten“ auf der anderen Seite („Verlierer“ = in Status und Kompetenz „Degradiertere“),
 - personalpolitische Machtstrategien der besser Informierten, der Status-Höheren, der „Fachbruderschaften“².

¹ Bei Unternehmensfusionen bringen die Befragten „Freude und Begeisterung zum Ausdruck, wenn Prozesse und Abläufe verbessert werden können und die Arbeit auf hohem Niveau fließt“ (Kieffer/Eicken 2002: 30)

- Kommunikations- und Interaktions-Friktionen
 - Lernkosten in Anpassung an die höhere Komplexität der Gesamtstadt,
 - Kommunikationsschwierigkeiten (unterschiedliche Organisationskulturen, unterschiedliche Verhaltens-Traditionen, Vorurteile).
- Unsicherheitskosten während der Aufbauphase eines gemeinsamen Regel- und Informationssystems.

7.1 Fusions-Wirkungen

7.1.1 Aussenwahrnehmung

Chancen:

Eine *Aufwertung der Gesamtstadt im Schweizer politisch-administrativen System* könnte Folge

- der grösseren Zahl der Einwohner und
- der höheren Professionalisierung der Verwaltung sein.

Allerdings sinkt die Reichweite der Aufwertung mit der institutionellen Distanz zur Gesamtstadt, weil dann die Zahl der Konkurrenten wächst, welche den Bedeutungsgewinn der Gesamtstadt relativieren. So wird das neue Luzern auf Kantonsebene Machtgewinne nutzen können, kaum aber auf Bundesebene.

Gegenüber dem Kanton ist eine Stärkung zu erwarten: Die neue Stadt gewinnt 25% mehr Einwohner, auf Wahlkreisebene würde sich das Verhältnis zwischen Luzern-Stadt und Luzern-Land um 4 Sitze verschieben. Das könnte die „städtische Fraktion“ gegenüber der „ländlichen Fraktion“ stärken (was das in der Praxis bedeutet vgl. dazu im einzelnen Kapitel 6).

Dass es der Gesamtgemeinde besser gelingt, ihre Belange auf Kantonalebene zu artikulieren, Fördermittel einzuwerben, aber auch Politikfelder des Kantons mitzugestalten, dafür spricht erstens das – durch die Fusion gewonnene - grössere Gewicht im Kantonalparlament und zweitens der Professionalisierungsgewinn. Professionalisierungsgewinne lassen sich aber nicht durch schiere Grösse der Verwaltung allein erzielen, sondern hängen primär von qualifizierenden Massnahmen ab – Fortbildung der Verwaltungsleute, Neueinstellungen, Neueinstellungen unter Aufwertung der Gehaltsklasse, um hochqualifizierte Mitarbeiter rek-

² „Fachbruderschaften“ sind enge fachliche Beziehungen zwischen Fachvertretern der Gemeinden und des Kantons

rutieren zu können. Ob Potenziale in der politischen Auseinandersetzung und in Verhandlungen genutzt werden, hängt letztlich auch vom (professionellen) Geschick der Politiker ab.

Allerdings wird auch die Konfliktwahrscheinlichkeit steigen (Verteilungsfragen), während gleichzeitig der Einfluss des Kantons auf die Gesamtstadt etwas zurückgehen dürfte (z.B. bei Aufsichtsfunktionen).

Gegenüber dem Bund dürfte sich der Fusionsgewinn nur verhalten niederschlagen.

Die *Aufwertung der Gesamtstadt in der Wahrnehmung von Unternehmen* wird kaum von der Einwohnerzahl, sondern primär von der Leistungsfähigkeit der Verwaltung bestimmt: Soweit die Unternehmer Verhandlungen mit der Gemeinde führen, tritt ihnen jetzt eine „starke“ Verwaltung und ein starkes Gemeindepräsidium gegenüber. Für die Aussenwahrnehmung entscheidend ist die mit der Fusion verbundene Aussendarstellung, „modern und innovationsfähig zu sein“. Es kommt also vor allem darauf an, mit dem Fusionsprozess *Neuerungen zu verbinden*, welche die Gesamtstadt wettbewerbsfähiger machen:

- hinsichtlich unternehmerischer Standortbedingungen z.B. Verfahrensbeschleunigung, breiteres Standortangebot, qualifizierte Verwaltung,
- hinsichtlich Lebensqualität privater Haushalte z.B. verbessertes Kulturangebot.

Diese Effekte können über „Stadtentwicklungskonzepte“ (denkbar wäre z. B. eine Fortschreibung des Masterplanes für die fusionierte Stadt Luzern/Littau) intensiviert werden, welche die Absichten für eine solche Standortverbesserung präzisieren und in der Aussendarstellung vermittelt werden. „Stadtentwicklungskonzepte“ bedürfen der breiten Unterstützung in der kommunalen Gesellschaft und müssen in Kooperation mit den wichtigsten Entscheidungsträgern der Gesamtgemeinde erstellt werden.

Risiken:

Institutionelle Änderungen bei Gemeinden lösen *Ängste anderer Gemeinden und des Kantons* aus, in ihrer Autonomie gefährdet zu sein und Änderungen in der kommunalen Machtbalance zu provozieren – z.B. Auslöser für weitergehende Gebietsreformen auf kommunaler und kantonaler Ebene zu sein.

Diese Risiken sollten jedoch nicht überschätzt werden:

- Der Kanton Luzern steht der Fusion erklärermassen positiv gegenüber.
- Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass auf Gemeindeebene Ängste um den Erhalt von Autonomie vor allem bei Zwangsfusionen entstehen.
- Hier handelt es sich jedoch um einen freiwilligen Zusammenschluss, bei dem alle Beteiligten Vor- und Nachteile in eigener Verantwortung gegeneinander abwägen können und die Entscheidung letztlich der ganzen Bürgerschaft zusteht.
- Das gleiche gilt für die anderen Gemeinden der Agglomeration, die auf Grund des Freiwilligkeitsprinzips alle Fusionsaktivitäten selbst kontrollieren können.
- Weiterreichende Anstösse für Gebietsreformen (Zugzwänge) können allenfalls dadurch entstehen, dass eine Fusion Luzern/Littau als Argumentationshilfe für diejenigen Politiker und Fachleute dient, die eine Gebietsreform immer schon für notwendig hielten, bisher aber das „Fenster der Gelegenheit“ nicht fanden.
- Dies wird allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn mit dem Fall Luzern/Littau positive Erfahrungen gemacht werden, was von den Agglomerationsgemeinden ebenfalls in Ruhe abgewartet und in eigener Verantwortung beurteilt werden kann.

Per Saldo ist die Summe der „Angstfaktoren“ also ausserordentlich gering.

7.1.2 Innenwahrnehmung

Identifikationen der Gemeindemitglieder. Zwangsläufig identifizieren sich die Bürger mit „ihrer“ Gemeinde stärker als mit dem neuen, abstrakten Gebilde „Gesamtstadt“.

Für Luzern dürfte eine Fusion in dieser Hinsicht neutral sein: Die Wahrnehmung von Littau durch die Luzerner Bevölkerung wird sich nicht verändern, was aber auch keine negativen Wirkungen entfaltet.

Littau dagegen könnte eine höhere Identifikation mit der neuen Gesamtstadt entfalten:

- Attraktivität, Grösse und Image von Luzern erleichtern die Identifikation.
- Als Oberzentrum hat Luzern ohnehin schon jetzt eine starke Identifikationswirkung für die Einwohner der Agglomeration.
- In der Agglomeration wohnen viele Personen, die aus Luzern in die Nachbargemeinden gezogen sind (z. B. Familien mit Kindern), die sich ohnehin eher als „Luzerner“ fühlen.

Ein wichtiges Kriterium für die Identifikation mit der eigenen Gemeinde ist der soziale Zusammenhalt der Bevölkerung, der sich vor allem im Vereinsleben, dem engen Kontakt zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik und der Überschaubarkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse dokumentiert.

- Obwohl Luzern grösser ist als Littau, kann Luzern mit seinen Quartiersvereinen eine in dieser Beziehung besonders positive Komponente des sozialen Zusammenhalts aufweisen.
- Ähnliches gilt aber auch für Littau, das mit den ca. 140 Vereinen und 7 Quartiersvereinen (bei 15'500 Einwohnern), den zahlreichen persönlichen Kontakten zwischen Bevölkerung und Politikern/ Gemeindeverwaltung und der teilweise noch dörflichen Tradition („*initiativreicher Dorfgeist*“) in hohem Masse Identitätsbindungen auslöst

Zwar hat die Gemeindeidentifikation in modernen Gesellschaften generell nachgelassen und wird vielfach nur noch passiv wahrgenommen: in Konfrontation mit anderen Gemeinden oder mit anderen Stadtteilen oder wenn die Eingemeindung von der Gemeindebevölkerung als aufoktroziert empfunden wird.³ In Deutschland, wo die Gemeinde-Gebietsreform bisher üblicherweise vom Staat aufgezwungen wurde, haben sich Identifikationen mit der neuen Gesamtstadt sehr viel schwerer eingestellt, als wenn Freiwilligkeit regiert hätte: Noch heute feiern viele der früheren Dörfer und Gemeinden, die jetzt Stadtteile wurden, ihre Feste (z.B. Schützenfeste) getrennt, was im Prinzip kein Problem wäre, wenn dies nicht vor allem aus Gründen der Abgrenzung zu einer ungeliebten Zentralstadt geschehen würde.

³ In den USA mit eher schwacher Gemeindebindung gehen nur ca. 20% der Referenden zur Gemeindefusion durch (vgl. Savitch/Vogel 2003: 162)

Auch 30 Jahre nach der Fusion identifizieren sich die älteren Bürger und auch die politischen Repräsentanten, wenn es um innerstädtische Verteilungsfragen geht, weiterhin mit „ihrer“ (alten) Gemeinde stärker als mit der Gesamtstadt. Solche Verhaltensweisen haben Rückwirkungen auf das Abstimmungsverhalten im Gesamtstadtrat: die Vertreter der bisherigen Gemeinden verhalten sich stärker ortsteil-zentriert als gesamtstadt-zentriert. Wie intensiv das eintrifft, hängt auch davon ab, wie Kirche und Vereine sich verhalten: ob sie sich gar nicht oder nur sehr zögerlich auf die neuen Strukturen einstellen (d.h. ihre Gebietsgrenzen nicht ändern) und deshalb die alten Orts-Identifikationen fortschleppen oder sogar wieder verstärken (vgl. Derlien/Queis 1986: 93 und 210 f; Jauch 1975: 152).

Für Luzern/Littau ist eine solch „Abgrenzungsproblematik“ eher gering einzuschätzen. Es wird darauf ankommen, dass der Fusionsprozess

- aus Littauer Sicht in vollem Umfang Transparenz und Freiwilligkeit wahrt,
- die Interessen von Littau fair berücksichtigt,
- das gesellschaftliche Leben, vor allem das Vereinsleben, nicht behindert.

Bei Wahrung dieser Voraussetzungen zeigen jedenfalls die deutschen Erfahrungen, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt in fusionierten Gemeinden erhalten bleibt und auf dieser Basis im Laufe der Zeit eine Identifikation mit der neuen Gesamtstadt (sozusagen als zweites „Dach“ des kommunalen Selbstverständnisses) entsteht.⁴

Chancen:

Das *zivilgesellschaftliche Engagement für kommunalpolitische Angelegenheiten* kann mit Gemeindefusionen dann verstärkt werden, wenn der Fusionsprozess der Bevölkerung erklärt und dazu genutzt wird, um gemeinsam Konzepte der zukünftigen Stadtentwicklung zu erarbeiten. Das gilt um so mehr, als ein grösseres Gemeinwesen auch mehr Potenziale besitzt, ehrenamtliche Tätigkeit zu unterstützen (z.B. Anleitung durch professionelle Moderatoren; Förderung der Prozesse über „*sponsoring*“ privater Unternehmen). Allerdings zeigen die Erfahrungen auch, dass mit wachsender Gemeindegrosse das zivilgesellschaftliche Engagement

⁴ Ein grösseres Problem mag im Zusammenhang mit der Identifikation der hohe Ausländeranteil beider Gemeinden darstellen („*in-group*“ vs. „*outsider*“ Beziehungen). Dies wird aber durch die Fusion kaum beeinflusst, da sich Ausländerpopulationen erfahrungsgemäss wenig mit solchen Fragen auseinandersetzen.

sinkt, weil die professionelle Verwaltung vielfach an die Stelle bürger-schaftlichen Engagements tritt (Derlien/Queis 1986: 86).

Risiken:

Risiken sind um so höher, je weniger es gelingt, die betroffenen Bürger und Verwaltungsmitglieder in den Prozess aktiv einzubeziehen, und je mehr die Fusion lediglich von einigen Machtpromotoren aus Politik oder Verwaltung betrieben wird. Die Gefahr betrifft vor allem Littau, wo der Fusionsprozess wegen der Grösse und Bedeutung von Luzern als „Übernahme der Gemeinde Littau“ wahrgenommen werden könnte.

(1) sinkende Ehrenamtlichkeit: Die neue Gesamtstadt motiviert zu wenig und die *Identifikation der Bürger bleibt auf die alte Gemeinde begrenzt*. Damit ist nicht in Luzern, wohl eher in Littau zu rechnen, weil der Anstoss zur Fusion vorwiegend aus dem politisch-administrativen Führungsbereich kommt mit den Zielen,

- die Kosten zu senken/*large scale economies* zu realisieren,
- eine professionellere und effizientere Verwaltung zu erreichen,
- die politischen Behörden/Gremien zu straffen und ebenfalls stärker zu professionalisieren.

Die Frage der Demotivierung ehrenamtlicher Tätigkeit wird aber häufig überschätzt. Ein gewisser Verlust an Bürgernähe, ein Verlust an Identifikation mit der Gemeinde, auch ein Verlust an Relevanz der Gemeindepolitik für den Bürger, sind sicherlich mit wachsender Gemeindegrösse verbunden (vgl. Derlien/ Queis 1986: 138 f. und 272 f.; Steiner 2002: 349). Das mag negative Auswirkungen auf das ehrenamtliche Engagement auslösen (vgl. die Erfahrungen in Deutschland bei Derlien/Queis 1986: 86, 138 f, 312). Allerdings sind solche Erfahrungen problematisch: Sie sind kontextgebunden (Untersuchungszeit: Ende der 70er Jahre) und werden durch allgemeine Trends in der ehrenamtlichen Tätigkeit überlagert (wieder wachsende Bedeutung bei zunehmender Alterung der Gesellschaft).⁵ Was sich mit der Fusion sicherlich ändern wird, sind die Objekte der ehrenamtlichen Tätigkeit: Zum einen werden zwangsläufig die bisherigen Gemeindegebiete stärker bevorzugt als die Gesamtstadt. Zum anderen wird die moderne ehrenamtliche Tätigkeit immer weniger auf gemeindepolitische Themen gerichtet, sondern primär auf soziale, umweltpolitische, kulturelle u.ä., wobei aber die moderne ehrenamtliche Tätigkeit nicht milieugebunden ist, sondern auch gesamtstädtisch mobili-

⁵ Sie hat sich aber inhaltlich verändert: Man engagiert sich weniger in Institutionen als in Sachaufgaben mit direkter Erfolgswirksamkeit („Selbstverwirklichung“); man schätzt die mit ehrenamtlicher Tätigkeit einhergehenden *fringe benefits* höher: in „sympathischen“ Gruppen mitzuwirken, in Netzwerke eingebunden zu sein, Beziehungen zu gewinnen.

siert werden kann. So können sich langfristig nebeneinander verschiedene Ebenen bürgerschaftlichen Engagements entwickeln:

- Die ursprünglich existierende – und weiter existierende – Ebene des Engagements für Luzern und Littau,
- eine Vermischung der Mitgliedschaft in den entsprechenden Organisationen durch Mobilität oder neue Eintritte,
- ein Engagement auf gesamtstädtischer Ebene für stadtteilübergreifende Anliegen.

(2) Wandel der Machtstrukturen: Problematischer ist die vielfach geäußerte Befürchtung, mit der Fusion würden sich politische Machtverhältnisse verschieben. Das gilt

- für die Machtrelation der früheren Gemeinden zueinander: eine gewisse Zentralisierung der Macht auf die Kernstadt Luzern ist sehr wahrscheinlich. Damit verbinden sich aber auch Prioritätsverschiebungen, weil die Gesamtstadt andere Prioritäten erzeugt als die bisherigen Einzelgemeinden. Im Verhältnis Littau-Luzern kommt hinzu, dass die stärker ländlich geprägten Belange Littaus in der Gesamtstadt weniger relevant sind (in 2001: 43 Landwirte in Littau vs. 10 Landwirte in Luzern);
- Befürchtet wird ferner, dass die Bevölkerung der grösseren Gemeinde die besseren Zugriffschancen (z. B. auf die Verteilung von Haushaltsmitteln auf die Ortsteile) habe und die kleinere „marginalisiert“ werden könnte.⁶ Hier wird es zum einen darauf ankommen, wie die Repräsentanz von Littau in Politik und Verwaltung geregelt werden wird (vgl. dazu Kapitel 6), zum anderen darauf, wie sich die neue Gesamtstadt Littau gegenüber tatsächlich verhält: Diesbezüglich haben deutsche Untersuchungen nachgewiesen, dass – unabhängig von ihrer politischen Repräsentanz die eingemeindeten Ortsteile in der Gesamtstadt häufig sogar besser gestellt würden (vgl. Derlin/Queis 1986: 292 f.): Erstens sind die Politiker hinsichtlich des Risikos der räumlichen Ungleichbehandlung besonders sensibilisiert und vermeiden alles, was diese Befürchtungen bestätigen könnte. Eine Verwaltung der fusionierten Gemeinde wird zudem Sorge tragen, dass ihre Massnahmen „fair“, politisch kontrollierbar und nachvollziehbar bleiben.

⁶ In der von Steiner im Jahr 1999 in 2'465 Schweizer Gemeinden durchgeführten Umfrage antworteten immerhin über ein Drittel, dass sie mit der Fusion eine Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse befürchteten (Steiner 2002: 349).

3) Verlangsamung der Änderungsprozesse: Vielfach wird die Meinung vertreten, durch institutionelle Grösse einer neuen Gesamtstadt, aber auch durch Rücksichtnahme auf konservativere Traditionen in einer der Partnergemeinden bestehe die Gefahr der Unbeweglichkeit und der Blockade von Modernisierungsprozessen. Diese Auffassung könnte gestützt werden durch die Erfahrungen in Deutschland, wo die Fusionen (vor allem in Grosstädten) diese These zum Teil belegen.

Im Falle von Luzern/Littau dürften sich diese Risiken jedoch kaum realisieren:

- Die Erfahrungen aus Deutschland stammen aus den 70er Jahren. Inzwischen haben sich überall die Prozesse beschleunigt und der Reformdruck ist gewachsen (z. B. durch Einbau neuer Steuerungsmodelle in der Verwaltung – *New Public Management*).
- Die Grössenordnung eines fusionierten Luzern/Littau bleibt mit 73'218 Einwohnern überschaubar und erreicht bei weitem nicht die Dimensionen der Grosstädte, bei denen derartige Beobachtungen gemacht wurden (ab 200'000 Einwohnern).
- Flexibilität und Reformfähigkeit (kontinuierlicher Veränderungsprozess – KVP) sind kontextgebunden, d. h. nicht so sehr abhängig von der Gemeindegrösse, sondern eher von der Managementfähigkeit der Führungskräfte (Stadtpräsidenten/ Gemeindeammann, Direktionsvorsteher usw.) und von der Lernfähigkeit der Mitarbeiter.

7.2 Wirkungen des Fusionsprozesses

Während sich die eventuell zu erwartenden längerfristigen immateriellen Auswirkungen negativer Art im Falle Luzern/Littau offenbar in Grenzen halten, können Friktionen und Störungen im Prozess der Fusionierung erheblich sein – durchaus auch mit Rückwirkungen auf einen längeren Zeitraum (Nachwirkungen emotionaler Spannungen, Konflikte, Zerwürfnisse mit der Folge erheblicher Reibungsverluste.).

7.2.1 Pre-merger-Phase

Chancen:

Denkbar ist, dass die Fusion eine *allgemeine Aufbruchstimmung* im Vorfeld des eigentlichen Fusionsprozesses auslöst. Damit verbindet sich die Chance der *Aufgabenkritik und der Abschaffung überholter Regelwerke* und Aufgaben-Routinen: Bisherige Rituale und Routinen, überkommene Regularien, funktionslos gewordene Besitzstände usw. werden auf den Prüfstand gestellt. Neue Ideen werden entwickelt, wie zukünftig die Arbeitsinhalte und -prozesse effektiver und effizienter gestaltet werden

können. Solche Chancen lassen sich durch geeignetes Management nutzen.

Allerdings sollte man die Hoffnungen nicht zu hoch ansetzen. Erfahrungen zeigen: Häufig werden die Prozesse mehr durch „Friktionen“ (d.h. Transaktionskosten aller Art) behindert als durch eine generelle „Aufbruchstimmung“ befördert.

Risiken:

Nach deutschen Erfahrungen bestehen die Risiken in dieser Phase vor allem in einem *Investitionsverzicht zugunsten der neuen Gesamtgemeinde* und in *Personal-Abwanderungen* als Folge der Unsicherheit und veränderten Einfluss-Strukturen in der neuen Verwaltung. Fusionsprozesse können in der *pre-merger-Phase* *moral-hazard-Verhalten* bei den Fusionspartnern auslösen: Man verzichtet auf unangenehme Investitionen und politisch schwierige Entscheidungen und verschiebt sie auf die Zeit nach der Fusion. Umgekehrt zieht man Investitionen vor, von denen man erwartet, dass sie in der Gesamtstadt nur noch niedrige Priorität haben werden (z.B. lokaler Bau von Sport- und Kultureinrichtungen). Desgleichen werden Personalentscheidungen (Einstellungen, Beförderungen) vorweggenommen, um dem Personal im Fusionsprozess eine bessere Ausgangsposition zu verschaffen.

Die Ergebnisse der Befragung lassen allerdings nicht erkennen, dass diese Risiken im Falle Luzern/Littau bestehen. Ängste um Arbeitsplätze sind niedrig, betroffen sind allenfalls Mitarbeiter Littaus, aber auch hier werden betriebsgedingte Kündigungen ausgeschlossen.

7.2.2 Merger-Phase

Erfahrungen mit Friktionen in der *merger-Phase* liegen reichlich vor (vgl. Literaturübersicht bei Hartmann 2002). Allerdings wurden sie fast ausschliesslich für Unternehmensfusionen systematisiert und analytisch aufbereitet. Die wissenschaftliche Bearbeitung von Gemeindefusionen wird weitgehend auf die *Fusion als solche* (finanzwirtschaftliche, betriebs-technische, wirkungs-technische Fragen) reduziert, während die Fusionsprozesse ausgespart werden (vgl. die Literaturübersicht bei Steiner 2002). Für Prozesse der Gemeindefusionen finden sich Betroffenenberichte lediglich in mündlicher Überlieferung – mit dem Effekt, dass Probleme in ihrer Relation aus persönlicher Betroffenheit übergewichtet, andere Probleme wegen geringerer persönlicher Belastung untergewichtet oder fehlinterpretiert werden.

Die *merger*-Phase hat vor allem bei Unternehmensfusionen grosse Aufmerksamkeit gewonnen. Dabei wird in der Literatur auf die Risiken weit stärker eingegangen als auf die Chancen – die Manager der Fusion sollen gewarnt und angeleitet werden, mit der Fusion so konstruktiv wie möglich umzugehen (vgl. Wall/Wall 2001, Fischer/Wirtgen 2000).

Chancen:

Fusionen wecken nicht nur Ängste, Frustrationen, Misstrauen, sondern auch eine erhöhte *Motivation der Mitarbeiter*, nämlich Freude und Stolz, eine neue und moderne Verwaltung mit aufbauen zu können (Kiefer/Eicken 2002: 29). Darauf gründend liegen Chancen vor allem in der kreativen Prozessgestaltung und der Einführung von Neuerungen. Da es hier um Prozesse geht, können stimulierende Wirkungen damit verbunden sein, gemeinsam durch Aufgabenkritik den Aufgabenumfang neu zu bestimmen und neue Verfahren und organisatorische Ansätze zu suchen, die den Aufgaben wirksamer gerecht werden. Diese Chance könnte auch im Falle von Luzern und Littau genutzt werden, um mit der Fusion eine neue Verwaltungskultur und effizientere Strukturen zu schaffen.

- Das setzt unter anderem *konstruktives Aufeinanderzuegehen* auf der Basis vertrauensvoller, kollektiver Kooperation voraus.
- Grundlage dafür ist, dass entweder ein *umfassendes Organisationskonzept* vorliegt
- oder dass die Neugestaltung der Gesamtverwaltung als *stimulierender dynamischer Lernprozess* konzipiert wird, der fehlerfreundlich gestaltet wird und in dem Fehler schnell korrigiert werden können.

Erfahrungen aus der Privatwirtschaft (Jöns 2002, Kiefer/Eicken 2002) zeigen allerdings, dass Fusionsprozesse solch motivierende Ansätze immer wieder dadurch ersticken, dass

- die neue Organisation „aus dem Stand“ leistungsfähig sein muss: Die Führungskräfte neigen dann dazu, der fachlichen und kostenbezogenen Seite der Fusion wesentlich grössere Aufmerksamkeit als der psychologischen zu widmen (Mitarbeiter fühlen sich verunsichert, Ängste um Arbeitsplätze und Personalreduzierung dominieren usw.),
- die Kommunikation zwischen Führungskräften und Mitarbeitern sich eher verschlechtert, weil sie unter Druck hierarchischer, büro-

kratischer und zeitknapper wird (was durch den Erfolgszwang von externen Beratungsfirmen zusätzlich geschürt wird),

- kooperative Führungsstile unter Zeitdruck zunehmend durch direkte Führungsstile substituiert werden: Unter Zeit- und Erfolgsdruck neigen Führungskräfte dazu, eine klare Linie durchzusetzen, zumal häufig die grössere Gemeinde, in welche die kleinere aufgeht, eine eher autoritäre Führungskultur verfolgt hat, die sich im Gesamtsystem leichter durchsetzen lässt,
- Fehlentscheidungen und Informationsdefizite, ein erhöhtes Mass an Korrekturen, an Fehlersuche und an Prüfungen von Vorgängen bedingen, das die Mitarbeiter frustriert und verärgert.

In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, den Prozess mit erfahrenen Moderatoren vorzubereiten und auch in Form eines „Coachings“ begleiten zu lassen.

Risiken:

Schwierigkeiten der Fusionsprozesse resultieren vereinfacht aus drei Quellen:

- den Gewinner-/Verliererkonflikten,
- den Kommunikations- und Interaktionsfriktionen sowie
- der allgemeinen „Unsicherheitsfriktion“, die mit grösseren Organisations- und Raumveränderungen immer verbunden sind.

Wenn Luzern gegenüber Littau als „Übernehmer“ und nicht als Partner auf gleicher „Augenhöhe“ auftreten sollte, dürften *Gewinner-/Verlierer-Konflikte* die Hauptkonfliktlinien sein. Sie werden eventuell verstärkt

- durch Verhaltensmuster „der anderen“ (Besserwisserei, Gängelei). Das kann im Falle Luzern/Littau auftreten, weil Luzern die professionisiertere Verwaltung, in den Führungsebenen teilweise auch mehr Personal mit höheren Ausbildungsabschlüssen, aufweist und Littau sich eher in die Luzerner Verwaltung integrieren muss, statt dass beide Gemeinden eine gemeinsame neue Verwaltung aufbauen;
- durch Generationen-Konflikte, weil die Jüngeren sich von der Fusion mehr Aufstiegschancen versprechen, während die Älteren die Fusion eher als notwendiges Übel ansehen,
- durch Status-Konflikte, weil nicht alle bisherigen Führungspositionen in der neuen Organisationsstruktur der Gesamtstadt berücksichtigt werden können. Das betrifft vor allem Führungspersonal Littaus.

Kommunikations- und Interaktions-Konflikte können auftreten als Folge von unterschiedlichen Kommunikations-Kulturen, aber auch unterschiedlicher Verhaltenstraditionen und Defiziten in den Informationsflüssen:

- **Kommunikationskulturen:** Unterschiedliche Führungsstile treffen aufeinander. Es darf nicht unterschätzt werden, dass die Verwaltungen von Luzern und Littau in dieser Beziehung unterschiedliche Führungs-, Kommunikations- und Verhaltensmodelle aufweisen, obwohl beide Gemeinden partizipative Führungsstile pflegen. So besteht z. B. ein grosser Unterschied darin, dass Luzern in stärker spezialisierten Verwaltungsstrukturen mit härteren Professionalisierungszwängen (fortgeschrittene Verwaltungsmodernisierung, fortgeschrittene Methoden-anwendung und EDV-Einsatz) arbeitet, was für Luzerner Personal zunächst Umgewöhnungsprozesse auslöst;
- **Verhaltens-Traditionen:** Dabei gibt es Zusammenhänge zwischen Strukturen und Prozessen: Weniger formalisierte Verwaltungen (wohl eher Littau) pflegen einen kommunikativeren, personalisierteren Verwaltungsstil als formalisierte Verwaltungen, die häufig durch hierarchischere Strukturen und legalistisch-regulative Verhaltensmuster ausgezeichnet sind. Die neue Gesamtgemeinde „Luzern“ wird zwangsläufig formalisierter arbeiten müssen, was vor allem für Littau zum Problem werden könnte.
- **Defizite in den Informationsflüssen** müssen sorgfältig beobachtet und behoben werden: Wenn die Mitarbeiter zu wenig über ihre Zukunft informiert werden, blüht der „Flurfunk“ mit allen Gefahren der Fehlinformation, der Angst-Entwicklung und Emotionalisierung der Fusionsprozesse, zumal die Mitarbeiter das Gefühl zunehmender Kontrollverluste erleben, was Angst und Unsicherheit intensiviert – bis hin zu Reaktionen der „gelernten Hilflosigkeit“ (Meyer 2000).⁷

Derartige *Unsicherheits-Friktionen*, verstärkt durch psychische *Spannungen und Unruhen* aller Mitarbeiter⁸, können erhebliche Folgewirkungen haben: Die Identifikation mit der neuen Gesamtverwaltung schwin-

⁷ „Gelernte Hilflosigkeit“ bezeichnet durch Institutionen geschaffenes Verhalten geminderter Selbststeuerung, das sich schlimmstensfalls in Hilflosigkeit und Apathie äußern kann.

⁸ Das gilt allerdings vor allem für privatwirtschaftliche Fusionen, die i.d.R. mit massiven Rationalisierungs-Massnahmen verbunden werden. Eine Befragung von Mitarbeitern und Führungskräften der Universität Mannheim (Jöns 2002, 23), zeigte, dass die Stimmung bei Führungskräften und Mitarbeitern vor allem mit verunsichert (38%), gespannt (30%) und unruhig (23%) bezeichnet wurde, dass sich die Mitarbeiter über die allgemeinen Fusionsabsichten vergleichsweise gut, aber über ihre eigene Arbeitsplatz-Situation schlecht informiert fühlen, dass die von der Leitung initiierten Workshops und Arbeitsgruppen sich primär auf die Effizienzsteigerung des neuen Unternehmens, nicht aber auf die psychische Situation der Mitarbeiter bezogen: 69% der Workshops bezogen sich auf die Aufgabenintegration, 62% auf die Identifikation von Synergie-Effekten und Einsparmöglichkeiten, ein Drittel auf „kulturelle“ Faktoren, aber primär: Leitbildentwicklung.

det, das *commitment* für die neuen Aufgaben in neuem Umfeld nimmt ab, die Mitarbeiter werden enger an Regeln gebunden u.ä. – unsichere Zeiten lassen einen lockeren Umgang mit Regeln weniger zu.

Einschätzung: Solche Konflikte äussern sich in Widerständen der „Besitzstands-Wahrer“, komplizierten Aushandlungsprozessen, aber auch psychologischen Einflussnahmen, indem das Fusionsprojekt generell schlecht geredet wird, was zur allgemeinen Verdrossenheit bei Mitarbeitenden führen kann. Allerdings zeigen die Erfahrungen: Bei Übernahmen (und das trifft letztlich für das Verhältnis Luzern zu Littau zu) akzeptieren die Übernommenen durchaus die Veränderung,⁹

- wenn sie in der Fusion einen Sinn sehen,
- wenn sie den Eindruck haben, fair behandelt zu werden,
- wenn eine transparente, möglichst rationale (an nachvollziehbaren Kriterien ausgerichtete) Personalpolitik betrieben wird und dabei
- Konzepte der „Organisationsentwicklung“, d.h. partizipative Verfahren genutzt werden, um den Umstrukturierungsprozess als Gemeinschaftsaufgabe zu bewältigen.

Luzern und Littau haben gute Chance solche Probleme im Fusionsprozess konstruktiv zu lösen. Die Befragungen zeigen eine erstaunliche Unaufgeregtheit der Betroffenen und eine rationale Einstellung zur Fusion. Es besteht offenbar ein Verständnis aller Akteure, dass eine Fusion keine Personalkündigungen auslösen sollte. Luzern scheint sensibel mit den Empfindlichkeiten Littaus umgehen zu wollen.

In der Regel verflüchtigen sich die Unterschiede mit wachsender Kommunikationsdichte. Aber sie können verstärkt werden, wenn Missverständnisse nicht ausgeräumt werden, sondern zu Animositäten („wir“ und „die anderen“) bis hin zu Boykottverhalten führen: Das informale Interagieren kann als „Kungelei“ missdeutet werden, Schwierigkeiten mit formalisierteren Verwaltungsstrukturen können als „Unfähigkeit“ wahrgenommen werden u. ä.

⁹ Das ist anders bei Integration gleichwertiger Partner. Unter Gleichen setzt die Suche nach „*the best of both worlds*“ ein (Berner 2002, 15). Das ist ein mühsamer, zeitaufwendiger und mit zahlreichen Blockaden begleiteter Prozess: Es geht um die Einschätzung der Qualität von Menschen, die Frage, was das „Beste beider Welten“ sei usw. Dazu braucht man gemeinsam anerkannte Kriterien und ein faires Bewertungsverfahren – allein die Konsensbildung darüber ist aufwendig und nervzehend.

Empfohlen wird für die Vermeidung solcher Konflikte,

- interkommunale Arbeitsgruppen zu bilden und Gestaltungsspielräume zu dezentralisieren;
- die Mitarbeitenden nicht nur zum Lernen in neuen Handlungsfeldern zu animieren, sondern auch zum Nachdenken über Einstellungen, Werthaltungen, Denkmuster „der anderen“
- Diese Prozesse durch erfahrene Moderatoren zu „coachen“.

8 Rechtliche Aspekte eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses

Nachfolgend werden *staats- und verwaltungsrechtliche Aspekte* umschrieben, die es bei der Beurteilung der *Machbarkeit* und der *Auswirkungen* eines Zusammenschlusses zwischen der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau (Einwohnergemeinden)¹ zu beachten gilt. Auszugehen ist dabei von einer Vereinigung durch Absorption (Eingemeindung): Die Gemeinde Littau geht in der Stadt Luzern auf.

8.1 Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für Gemeindefusionen

8.1.1 Bundesrecht

Die *Bundesverfassung* äussert sich hauptsächlich im 3. Kapitel (Bund, Kantone und Gemeinden) zu den Gemeinden. Der einzige Art. 50 des 3. Abschnitts (Gemeinden) lautet:

Art. 50

¹ Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

² Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

³ Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Auch nach der neuen Bundesverfassung ist demnach die *Gemeindeautonomie*² lediglich *nach Massgabe des kantonalen Rechts* gewährleistet. Es ist Sache der Kantone zu bestimmen, ob bzw. inwieweit den Ge-

¹ Die Bürgergemeinde und die Einwohnergemeinde sind sowohl in Luzern als auch in Littau vereinigt: Grossratsbeschluss über die Genehmigung der Vereinigung der Bürgergemeinde Littau mit ihrer Einwohnergemeinde vom 14. September 1998 (SRL160o) bzw. Grossratsbeschluss über die Genehmigung der Vereinigung der Bürgergemeinde Luzern mit ihrer Einwohnergemeinde vom 22. März 1999 (SRL160p).

² Das Bundesgericht umschreibt die Gemeindeautonomie in nunmehr konstanter Rechtsprechung wie folgt: „Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihre dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.“ (statt vieler BGE 128 I 3 E. 2a S. 8). Gemeindeautonomie bedeutet vor allem das Recht der Gemeinde zum Erlass eigener Rechtsnormen und zur Selbstverwaltung (Rechtsetzung und Rechtsanwendung; Häfelin/Haller 2001: Rz. 976; vgl. auch Lienhard 1994: 29 f., mit weiteren Hinweisen).

meinden Autonomie zukommt.³ Im Rahmen ihrer *Organisationsautonomie* (Art. 3, Art. 51 ff. BV) können die Kantone grundsätzlich auch definieren, ob bzw. wie sie ihr Gebiet in Gemeinden, Regionen oder Bezirke gliedern wollen.⁴ Die Bundesverfassung garantiert den Bestand der Gemeinden nicht.⁵ Zu beachten ist allerdings, dass der schweizerische Föderalismus *dreistufig* angelegt ist und den *Gemeinden* im Bundesstaat eine *grosse Bedeutung* zukommt, was mit ihrer Erwähnung in der Bundesverfassung auch zum Ausdruck kommen soll.⁶ So werden die Gemeinden über Art. 50 BV hinaus noch in weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung angesprochen: Art. 37 Abs. 1 BV (Gemeindebürgerrecht), Art. 89 Abs. 5 BV (Anstrengungen der Gemeinden in der Energiepolitik), Art. 100 Abs. 4 BV (Ausgabenpolitik der Gemeinden), Art. 128 Abs. 2 BV (Steuerbelastung in den Gemeinden), Art. 129 Abs. 1 BV (Steuerharmonisierung), Art. 134 BV (Ausschluss kommunaler Besteuerung). Die Gemeinden sind zwar nicht unmittelbar Gegenstand der *Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*, doch wird sich diese Neugestaltung auch auf das Verhältnis Kantone – Gemeinden auswirken.⁷ Mitunter werden die Gemeinden auch auf *Gesetzesebene* unmittelbar erwähnt: So etwa im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR).⁸

Die Gemeinden gelten mithin als *elementarer Bestandteil der schweizerischen Bundesstaatlichkeit* und sind Teil der *schweizerischen Verfassungswirklichkeit*.⁹ Sämtliche Kantonsverfassungen kennen autonome Gemeinden.¹⁰ Der Bund hat dementsprechend von Verfassungs wegen bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und auf die besondere Situation der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Ausdruck dieser Vorgaben sind etwa die am 16. Oktober 2002 vom Bundesrat verabschiedeten *Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden*.¹¹ Danach kann der Bund namentlich die Bemühungen der Kantone und Gemeinden zur Lösung der Probleme der Städte, der Agglomerationen und

³ „Es bleibt unbestrittenermassen Sache der Kantone darüber zu entscheiden, ob und in welchem Umfang den Gemeinden Autonomie einzuräumen ist.“ (Zimmerli 2000: 60).

⁴ Rhinow 2000: 83 f., 90.

⁵ Häfelin/Müller 2002: Rz. 1357, 1362.

⁶ Rhinow 2000: 90 f.

⁷ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBI 2002 2291 ff.).

⁸ Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, 10 Abs. 2, Art. 34 Abs. 3 RPG.

⁹ Siehe auch Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBI 1997 I 217).

¹⁰ Häfelin/Müller 2002: Rz. 1357.

¹¹ BBI 2002 8385 ff.

der Berggebiete *unterstützen*, soweit er dafür zuständig ist und im betreffenden Bereich über eine gesetzliche Grundlage verfügt.¹²

Vor diesem Hintergrund wäre es von Bundesrechts wegen undenkbar, auf die *Gemeindeebene* zu verzichten. Das heisst allerdings nicht, dass Gemeinden nicht *aufgelöst* oder *zusammengeschlossen* werden dürften. Vielmehr sind *Gemeindezusammenschlüsse* nicht nur *zulässig* sondern sogar erwünscht, wenn damit die *Gemeinde* als mit Autonomie ausgestattete Selbstverwaltungskörperschaft zur wirksamen und effizienten Erfüllung vorwiegend lokaler Aufgaben und als Garantin entsprechender demokratischer Mitwirkungsrechte¹³ *insgesamt gestärkt* werden kann.

8.1.2 Kantonales Recht

8.1.2.1 Einleitung

Weil sich die Gliederung der Kantone in Gemeinden nach dem *kantonalen Recht* richtet,¹⁴ ist bezüglich Vorgaben für Gemeindezusammenschlüsse auf das *Gemeinderecht des Kantons Luzern* näher einzugehen. Dabei ist vorweg darauf hinzuweisen, dass sich die beiden massgeblichsten Erlasse – die Staatsverfassung sowie das Gemeindegesetz – gegenwärtig in *Revision* befinden. Bezüglich der Totalrevision der Staatsverfassung darf aufgrund der erst kürzlich im Rahmen des Projekts Luzern '99 abgeschlossenen Teilrevision zentraler Bestimmungen über die Gemeinden (§ 87 – 89, § 94)¹⁵ immerhin davon ausgegangen werden, dass diesbezüglich nicht erneut mit grundlegenden Veränderungen gerechnet werden muss.

8.1.2.2 Verfassungsrecht

8.1.2.2.1 Staatsverfassung vom 29. Januar 1875

Das Gemeinderecht ist in der *geltenden Staatsverfassung* des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875¹⁶ vorab im *V. Kapitel (Gemeinden)* geregelt (§ 87 – 94^{bis} StV), wobei die wesentlichen Bestimmungen im Rahmen

¹² Ziffer 5 dieser Richtlinien.

¹³ Zu den typischen Merkmalen von Gemeinden siehe etwa Häfelin/Müller 2002: Rz. 1356 ff.

¹⁴ Ziffer 8.1.1.

¹⁵ Siehe dazu Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen vom 13. März 2001 (B 87).

¹⁶ StV, SRL001.

des Projekts Luzern '99 (Strukturreform)¹⁷ revidiert und auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt wurden.¹⁸

Die Staatsverfassung anerkennt die Gemeinden als *autonome Gebietskörperschaften* (§ 87 Abs. 1 und 2 StV). Damit wird die Autonomie der Gemeinden im Grundsatz anerkannt. Zu den typischen *Gemeindeaufgaben* zählen abgesehen von Führung, Organisation und Finanzen der Gemeinden insbesondere die Folgenden: gesellschaftliche Integration, Soziales, Alterspolitik und medizinische Angebote, Volksschule, Kultur, Planungs- und Bauwesen, Umwelt, Natur und Landschaft, Versorgung/Entsorgung und Sicherheit.¹⁹

Ausdrücklich wird dabei darauf hingewiesen, dass Gemeinden als Form der *Gemeindeentwicklung* zusammenarbeiten oder sich *zusammenschliessen* können (§ 87 Abs. 3 Satz 2 StV). Der *Kanton fördert* die Entwicklung der Gemeinden, insbesondere auch durch Gebietsreformen mit dem Ziel, die *Wirtschaftlichkeit* und die *Leistungsfähigkeit* zu steigern sowie die *Gemeindeautonomie* zu stärken (§ 89 Abs. 2 StV). Mittels Strukturreformen sollen die Gemeinden zu einer optimalen „Betriebsgrösse“ finden, Effizienzgewinne erzielen und das *politische Gewicht* (gegenüber dem Kanton) erhöhen.²⁰ Die Verfassung äussert sich im zur gebotenen *Quantität und Qualität der kommunalen Aufgabenerfüllung* (§ 87 Abs. 3 StV). § 88 StV umschreibt alsdann *weitere Anforderungen* an eine funktionsfähige Gemeinde: direktdemokratische Mitwirkung, direkte Mitgestaltung des engeren Lebensumfeldes, Erfüllung der Bedürfnisse der Bevölkerung, Erfüllung eigener und übertragener Aufgaben, Gestaltung des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Umfeldes sowie Interessenvertretung. In § 89 Abs. 1 StV wird zudem verlangt, dass die Gemeinden zur Zusammenarbeit mit dem Kanton fähig sind. Zusammenfassend sind demnach bei einem *Fusionsentscheid* aufgrund des Verfassungsrechts folgende *Kriterien* zu beachten:

- Fähigkeit zur selbständigen Erfüllung übertragener und eigener Aufgaben (Autonomie)²¹
- hohe Qualität und angemessene Quantität der Aufgabenerfüllung (Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit)²²

¹⁷ Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom 21. März 2000 (B 48).

¹⁸ Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf einer Änderung der Staatsverfassung in den Gemeindebestimmungen vom 13. März 2001 (B 87).

¹⁹ Siehe etwa Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform vom 21. März 2000 (B 48), S. 40 ff., Anhang 4 (Leistungskatalog).

²⁰ Botschaft, ebenda, S. 10.

²¹ Zu den relevanten Aufgaben siehe vorstehend.

²² Zu den relevanten Aufgaben siehe vorstehend.

- kostengünstige Aufgabenerfüllung (Wirtschaftlichkeit/Effizienz)²³
- Gestaltung des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Umfeldes
- Bedürfnis-/Bevölkerungsorientierung
- direkte Mitgestaltung/direktdemokratische Mitwirkung im engeren Lebensumfeld
- Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Wahrnehmung der Interessen gegen aussen (politisches Gewicht)

Diese Zielsetzungen stehen teilweise in einem *Spannungsverhältnis*: So liegt es auf der Hand, dass grössere Gemeinden zwar an politischer Kraft gewinnen können, die Möglichkeiten zur direkten Mitgestaltung des engeren Lebensumfeldes dagegen gleichzeitig tendenziell abnimmt.

Die *Vereinigung* bestehender Gemeinden hat auf dem *Weg der Gesetzgebung* zu erfolgen (§ 94^{bis} Abs. 1 StV). Eine Bestandesgarantie in dem Sinne, dass die Aufhebung von Gemeinden deren Zustimmung bedürfte,²⁴ ist der geltenden Staatsverfassung nicht zu entnehmen.

Ausserhalb des V. Kapitels ist im vorliegenden Zusammenhang ferner § 21 StV (*Gemeindebürgerrecht, Niederlassungsfreiheit*) von Bedeutung: Danach kann zwar jeder Bürger des Kantons das Bürgerrecht in jeder anderen Gemeinde nach den gesetzlichen Bestimmungen erwerben, doch muss er bereits *drei Jahre* in der betreffenden Gemeinde gewohnt haben. Diese Bestimmung kann teleologisch ausgelegt vernünftigerweise bei Gemeindezusammenschlüssen *nicht zur Anwendung* gelangen. Bei einer Fusion der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau, bei welcher letztere in ersterer aufgeht, müssten die Bürger und Bürgerinnen der Gemeinde Littau ohne Weiteres das *Bürgerrecht der Stadt Luzern* erwerben.²⁵

Die Staatsverfassung äussert sich ferner zur *Stimmberechtigung* in der Gemeinde (§ 28). Relevant ist vorliegend, dass das Stimmrecht an den politischen Wohnsitz anknüpft, wobei das Gesetz das Nähere regelt. Im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen ist dabei zu beachten, dass sich die Stimmberechtigung auf die zu fusionierende Gemeinde beziehen können muss (bspw. bezüglich Wahlen), auch wenn formell noch nicht an den neuen Wohnsitz angeknüpft werden kann.²⁶

²³ Zu den relevanten Aufgaben siehe vorstehend.

²⁴ Vgl. zu diesem Begriffsverständnis Steiner 2002: S. 48.

²⁵ Wie dies im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes vorgesehen ist (siehe dazu Ziffer 8.1.2.3.2 hiernach) und auch im Rahmen der Verfassungsrevision zu beachten sein wird.

²⁶ Auch dies ist bei den laufenden Revisionsarbeiten zu berücksichtigen (siehe dazu im Weiteren Ziffer 8.1.2.2.2 hiernach).

Zu beachten ist im Weiteren § 45 StV, wonach der *Grosse Rat* aus 120 Mitgliedern besteht, die den Wahlkreisen²⁷ im Verhältnis ihrer schweizerischen Wohnbevölkerung zugeteilt werden (Abs. 1 und 2)²⁸ Bei einer Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau würde sich, wie in Kapitel 6.2.3 näher ausgeführt, der schweizerische Bevölkerungsanteil des Wahlkreises Luzern-Stadt um zirka 10'300 erhöhen.²⁹ Insofern wäre mit einer *Verschiebung von 4 Sitzen* zulasten des Wahlkreises Luzern-Land zu rechnen. Für die Zusammensetzung des *Regierungsrates* bestehen keine entsprechenden Vorschriften.³⁰ Hingegen ist von Verfassungen wegen bei der Bestellung der *Gemeinderäte* und der *Gemeindeausschüsse* der Einwohnergemeinden auf eine *angemessene Vertretung der politischen Parteien* zu achten, sofern diese Behörden nicht nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werden.³¹

Hinzuweisen ist ferner auf § 23 StV, wonach der *Kanton Luzern* in *Gemeinden* eingeteilt ist, sowie auf § 24 StV, wonach die *Stadt Luzern* der *Hauptort* des Kantons ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Gemeindegemeinschaften nach der geltenden Staatsverfassung *zulässig* sind. Die unlängst abgeschlossene Teilrevision will die Entwicklung von Gemeinden – und damit auch Fusionen – soweit zweckmässig *fördern*. Bezüglich der Anforderungen an eine funktionsfähige Gemeinde enthält die Staatsverfassung einen *Kriterienkatalog*. Zudem sind bei einem Gemeindegemeinschaften *weitere Vorgaben* zu beachten, wie insbesondere bezüglich des *Verfahrens* und der *demokratischen Mitwirkung*. Der Zusammenschluss zweier Gemeinden führt zwar zwangsläufig dazu, dass der *Bestand* einer Gemeinde *aufgegeben* wird. Das heisst allerdings nicht, dass auch die Autonomie verloren geht. Vielmehr soll mit Gebietsreformen die *Gemeindeautonomie insgesamt gestärkt* werden. Der Entscheid über einen Zusammenschluss der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau ist demzufolge insbesondere auch davon abhängig, ob die beteiligten Gemeinden zusammen ihre Autonomie im Kanton Luzern optimieren können. Der *individuelle Autonomieverlust* im Sinne des Bestandesverlusts der Gemeinde Littau als eigenständige Gemeinde und der damit verbundene Verlust an bisheriger Entscheidungszuständigkeiten

²⁷ Gemäss § 95 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL10) bildet für die Grossratswahlen jeder *Amtsgerichtsbezirk* einen Wahlkreis; *Amtsgerichtsbezirke* sind Luzern-Stadt, Luzern-Land, Hochdorf, Sursee, Willisau, Entlebuch (§ 16 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913, SRL260).

²⁸ Zu den Auswirkungen auf die Sitzverteilung der Wahlkreise Luzern-Stadt und Luzern Land siehe Ziffer 6.2.3 hiervor.

²⁹ Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003.

³⁰ Siehe immerhin § 96 StV.

³¹ Siehe auch Ziffer 8.1.2.3 hiernach.

ist aus verfassungsrechtlicher Sicht deshalb erträglich, weil die Stimmberechtigten der Gemeinde Littau frei darüber befinden können, ob sie einem Zusammenschluss zustimmen wollen oder nicht.

8.1.2.2.2 Totalrevision der Staatsverfassung

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern befindet sich gegenwärtig in *Totalrevision*. Der Entwurf der Verfassungskommission soll im Sommer 2004 in Vernehmlassung gehen. Die Volksabstimmung ist für den September 2007 geplant. Ein *Inkrafttreten* scheint demnach frühestens auf den 1. Januar 2008 realistisch zu sein. In Anbetracht dieses Zeitplans ist wohl anzunehmen, dass ein *Zusammenschluss der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau* noch unter der *geltenden Staatsverfassung* abgewickelt würde.³² Dennoch sollen nachfolgend – soweit überhaupt möglich – *erste Tendenzen* aufgezeigt werden, die sich im Bereich der verfassungsrechtlichen Neuordnung der Gemeinden abzeichnen könnten.

Zunächst sei nochmals darauf hingewiesen, dass erst kürzlich eine *Teilrevision* zentraler Bestimmungen über die Gemeinden (§ 87 – 89, § 94 StV) durchgeführt wurde.³³ Bezüglich der *Gründe für eine neuerliche Verfassungsrevision* wird festgehalten: „So ist – trotz der Teilrevision der Gemeindebestimmungen in der Verfassung (Gemeindereform 2000+) – die Neuordnung des Verhältnisses von Kanton und Gemeinden sowie die Kantonsgliederung umfassend zu diskutieren.“³⁴ Bezüglich der *Stellung der Gemeinden* wird von folgender *realpolitischen Einschätzung* ausgegangen:³⁵

- technische Lösungsanforderungen auf überkommunaler Ebene (z.B. für Abfallentsorgung),
- Probleme der kleinräumigen Demokratie (Dorfoligarchien in Landgemeinden, Schwierigkeiten der an längerfristiger Zielsetzung und Innovation orientierten Politik),
- fehlende Verbundenheit zur lokalen Gemeinschaft in „Schlafgemeinden“,
- mangelnde personelle oder finanzielle Ressourcen von Kleingemeinden sowie Kerngemeinden eines Agglomerationsgürtels,
- steigende Anforderungen an „Dienstleistungsgemeinde“.

³² Zum Vergleich: Der Zusammenschluss der Gemeinden Oberwichtlach und Niederwichtlach (Kanton Bern) wird voraussichtlich von ersten Absichtserklärungen bis zum Vollzug zirka 4 Jahre dauern (Gemeinden Oberwichtlach und Niederwichtlach, Ablaufprogramm für eine Gemeindefusion, 3. November 1999; <http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

³³ Siehe auch Ziffer 8.1.2.2.1.

³⁴ http://www2.lu.ch/neueverfassung/index/gr_warum.htm

³⁵ http://www2.lu.ch/neueverfassung/TH_gemeinden.htm

Im Rahmen der Verfassungsrevision soll deshalb die *Rolle der Gemeinden* überprüft werden. Diskutiert werden soll insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, das Subsidiaritätsprinzip, die Zuteilung von öffentlichen Aufgaben an die Gemeinden³⁶ sowie die Gemeindeautonomie.³⁷

Die *Verfassungskommission* hat sich am 20. November 2003 erstmals eingehend mit dem Thema Gemeinden und Kantonsgliederung befasst. Die entsprechenden Ergebnisse waren im Zeitpunkt der Abfassung dieser Studie noch nicht verfügbar. Hingewiesen werden kann jedoch auf *Thesen* und *Hearings*, die im Rahmen der Vorarbeiten von der Arbeitsgruppe Kantonsgliederung formuliert bzw. durchgeführt wurden.³⁸ Allgemeines zur Kantonsgliederung, Bestand und Gebiet von Gemeinden, Organisation von Gemeinden, Zusammenarbeitsformen und Zusammenarbeitsverpflichtungen. Von Bedeutung sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere folgende Elemente:

- Neue *Wahlkreiseinteilung* (angemessene Vertretung nach Proporz und Kantonsteilen; einziger Wahlkreis – viele kleine – einige grössere?)
- Für *Änderungen im Bestand/Gebiet* von Einwohnergemeinden sollen weiterhin die *Stimmberechtigten* der betroffenen Gemeinden zuständig sein.
- Ungewissheit bezüglich allfälliger *Zwangsfusionen* (soll der Grosse Rat allenfalls auf Antrag der Stimmberechtigten einer Gemeinde Bestandes/Gebietsveränderungen beschliessen können, namentlich wenn eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung es erfordert?)
- *Zusammenarbeitsverpflichtung* als „ultima ratio“

Zu beachten sein wird zudem eine parlamentarische *Anfrage* betreffend *Gemeindefusionen über die Kantonsgrenze*.³⁹

³⁶ http://www2.lu.ch/neueverfassung/TH_gemeinden.htm

³⁷ http://www2.lu.ch/neueverfassung/TH_gemeindeautonomie.htm

³⁸ Herrn Gregor Zemp, Projekt Totalrevision der Luzerner Staatsverfassung, sei für Überlassung der Thesepapiere herzlich gedankt.

³⁹ Anfrage Nr. 629, 23. April 2002.

8.1.2.3 Subkonstitutionelles Recht

8.1.2.3.1 Gemeindegesetz

Im geltenden Gemeindegesetz vom 9. Oktober 1962⁴⁰ sind die 107 Einwohnergemeinden in § 1 namentlich aufgeführt und ämterweise geordnet: Die Stadt Luzern und die Gemeinde Littau gehören zum Amt Luzern.⁴¹ Die *Änderung im Bestand* der Gemeinden bedarf deshalb einer *Gesetzesänderung*.⁴² § 2 GG umschreibt die Befugnisse der *Stimmberechtigten* in den Gemeinden: Dazu zählen namentlich der Erlass (und damit auch die Änderung oder Aufhebung) der *Gemeindeordnung*,⁴³ die Genehmigung bestimmter *Gemeindeverträge über die Zusammenarbeit*⁴⁴ sowie bestimmte *Finanzgeschäfte*⁴⁵. Weil gemäss § 2 Abs. 1 Bst. c GG die Bildung von Gemeindeverbänden in die Kompetenz der Stimmberechtigten fällt, dürfte dies auch für die Zustimmung für einen *Gemeindezusammenschluss* gelten. Daraus ergibt sich, dass ein Zusammenschluss der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau sowohl durch den *Grossen Rat* des Kantons Luzern⁴⁶ (Änderung Gemeindegesetz) als auch durch die *Stimmberechtigten der beiden Gemeinden* (Zusammenschluss, Aufhebung⁴⁷ bzw. allfällige Änderungen⁴⁸ der betreffenden Gemeindeordnungen) zu *beschliessen* ist. Die Kompetenzordnung zum Abschluss des *Fusionsvertrags* sowie eines *Vorvertrages* ist demgegenüber grundsätzlich Sache der Gemeinden.⁴⁹ Jedenfalls zu beachten sind ferner die *Finanzkompetenzen* (z.B. Bewilligung zur Zweckumwandlung von Gemeindevermögen⁵⁰).

Hinzuweisen ist im Weiteren auf die *Wahltermine*, die bei einer allfälligen Neuwahl des Gemeinderates zu beachten sind: Gemäss § 3a GG erfolgt die Neuwahl des Gemeinderates alle vier Jahre jeweils während der ers-

⁴⁰ GG, SRL150.

⁴¹ Weitere Ämter sind: Hochdorf, Sursee, Willisau und Entlebuch.

⁴² Siehe bspw. Gesetz über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach (Entwurf vom 11. Februar 2003, B 158; die Vorlage ist vom Grossen Rat verabschiedet, die Referendumsfrist ist am 20. August 2003 unbenützt abgelaufen) mit folgenden Regelungsinhalten: Vereinigung/Auflösung, Gesamtrechtsnachfolge, Gemeindebürgerrecht, Ausgabenverzicht, Bestellung der Organe für die erste Amtsdauer, Amtsdauerverlängerung der Schulpflegen, einstweilige Weitergeltung von Gemeindefragmenten, Aufhebung eines Erlasses (Grossratsbeschluss über die Vereinigung der Friedensrichterkreise Beromünster und Schwarzenbach), Änderung von Erlassen (Gemeindegesetz, Gesetz über die Gerichtsorganisation), Inkrafttreten.

⁴³ § 2 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 GG.

⁴⁴ § 2 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 GG i.V.m. § 64b Abs. 2 GG.

⁴⁵ § 2 Abs. 1 Bst. d und e sowie Abs. 2 GG.

⁴⁶ Unter Vorbehalt des *fakultativen Referendums* gemäss § 39 StV.

⁴⁷ Gemeinde Littau.

⁴⁸ Stadt Luzern.

⁴⁹ Vorausgesetzt der Vertrag hat nicht Ausgaben zur Folge, welche die Ausgabenbefugnisse der Gemeindebehörde übersteigen oder enthält nicht Rechtssätze bzw. erklärt solche für anwendbar, für deren Erlass gemeindeintern die Stimmberechtigten zuständig wären (Art. 64b Abs. 2 GG).

⁵⁰ § 2 Abs. 1 Bst. e Ziff. 3 GG.

ten Jahreshälfte. *Neuwahlen* während einer laufenden Periode sind auch im Zusammenhang mit *Gemeindezusammenschlüssen nicht vorgesehen*.⁵¹ Mit einem Gesetz über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden⁵² ist dies nun allerdings *geändert* und eine Regelung im neuen Gemeindegesetz vorweggenommen worden.⁵³

Eine allfällige Abänderung des *Gemeindewappens* (der Stadt Luzern) bedürfte gemäss § 60 GG der Bewilligung durch den *Regierungsrat*.

8.1.2.3.2 Totalrevision des Gemeindegesetzes

Das Gemeindegesetz befindet sich gegenwärtig in Revision.⁵⁴ Es geht dabei insbesondere darum, die Organisation der Gemeinden neu zu regeln, ein neues dezentrales Führungs- und Steuerungssystem einzuführen, den Gemeinden mehr Handlungsfreiheit einzuräumen, gesetzliche Grundlagen für die Übertragung von Aufgaben an Dritte sowie die Vereinigung und Teilung von Gemeinden zu schaffen.⁵⁵ Gemäss aktueller Planung soll der neue Erlass auf den *1. Januar 2005* in Kraft treten. Je nach Projektverlauf würde demzufolge der Zusammenschluss der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau bereits unter dem *neuen Gemeindegesetz* vollzogen.⁵⁶ Allenfalls mit diesen *Neuerungen* verbundene Auswirkungen auf einen Zusammenschluss der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau sind deshalb in die Gesamtbeurteilung eines *Fusionsentscheids* einzubeziehen. Zu beachten wären namentlich folgende *Vorgaben*:

Gemäss § 3 Abs. 1 E-GG ist die Gemeinde eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft. Die Einwohnergemeinden sind gemäss § 3 Abs. 4 E-GG in einem Anhang aufgeführt. Änderungen im Gemeindebestand setzen damit eine Revision dieses Anhangs voraus⁵⁷ – mithin eine Geset-

⁵¹ Zum Wahl des *Einwohnerates* äussert sich das Gemeindegesetz nicht, doch müsste wohl Entsprechendes gelten.

⁵² Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden vom 11. Februar 2003 (B 157); die Vorlage ist vom Grossen Rat verabschiedet, die Referendumsfrist ist am 20. August 2003 unbenutzt abgelaufen; das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2004 geplant.

⁵³ Siehe dazu im Weiteren Ziffer 8.1.2.3.2 hiernach.

⁵⁴ Der Regierungsrat hat am 14. Oktober 2003 die Botschaft B 27 zur Totalrevision des Gemeindegesetzes verabschiedet. Die Beratungen in den grossrätlichen Kommissionen beginnen am 10. Dezember 2003. Die erste Lesung im Grossen Rat ist im März 2004, die zweite im Mai 2004 vorgesehen; Frau Kathrin Graber, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, sei für Dokumentation und Information herzlich gedankt.

⁵⁵ Botschaft vom 14. Oktober 2003 zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes, S. 3.

⁵⁶ Soweit das geltende Gemeinderecht nicht dagegen spricht bzw. unter den Voraussetzungen zulässiger Vorwirkung könnte das neue Recht (sinngemäss) bereits vorher angewendet werden.

⁵⁷ Botschaft zum Gemeindegesetz (ebenda), S. 35.

zesrevision.⁵⁸ Der Erlass der *Gemeindeordnung* (und damit auch Änderungen oder die Aufhebung) liegen in der Zuständigkeit der *Stimmberechtigten* (§ 10 Bst. b Ziff. 1 E-GG⁵⁹ bzw. § 13 Abs. 1 Bst. b E-GG⁶⁰). § 10 Bst. d E-GG⁶¹ bzw. § 13 Abs. 1 Bst. c E-GG⁶² sehen im Weiteren ausdrücklich vor, dass die *Stimmberechtigten* der Gemeinden zur Beschlussfassung über Veränderungen im *Gemeindebestand* und im *Gemeindegebiet* zuständig sind. Zu beachten sind ferner die *Finanzkompetenzen* der Stimmberechtigten.⁶³ Die *Wahl des Gemeinderates* erfolgt auf vier Jahre, wobei die Bestimmungen über die Veränderungen im Gemeindebestand ausdrücklich vorbehalten bleiben (§ 16 Abs. 1 E-GG). Bei Vereinigung oder Teilung von Gemeinden kann damit die Amtsdauer auch vor Ablauf der Legislaturperiode enden.⁶⁴

Im *V. Kapitel* des Gesetzesentwurfs werden die Vorgaben betreffend *Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet* näher umschrieben. Bei Gemeindezusammenschlüssen gelangen die Vorschriften über die Veränderungen im Gemeindebestand zur Anwendung (§ 58 – 66 E-GG). Gemäss § 59 E-GG wird ein entsprechendes Verfahren entweder durch die *Stimmberechtigten* (Gemeinversammlung, Gemeindeinitiative) oder die *Gemeinderäte* (Gemeinderatsbeschluss) der beteiligten Gemeinden *eingeleitet*. Der *Vertrag* über die Gestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung wird durch die *Stimmberechtigten* beschlossen (§ 60 Abs. 1 E-GG). Bezüglich der *Nebenfolgen* sind nach dem Gesetzesentwurf folgende Regelungen vorgesehen:

- *Rechtsnachfolge*: Übernahme sämtlicher Rechte und Pflichten bzw. Aktiven und Passiven durch die vereinigte Gemeinde (§ 62 E-GG)⁶⁵
- *Amtsdauer*: Ablauf der Amtsdauer der Gemeindeorgane mit der Vereinigung, mit der Möglichkeit der Verlängerung der Amtsdauer bis zum Zeitpunkt der Vereinigung (§ 63 E-GG)⁶⁶
- *Wahlen*: Wahl des Gemeinderates und weiterer Organe durch die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden vor Inkrafttreten der

⁵⁸ Was sich aus Art. 94^{bis} Abs. 1 der geltenden Staatsverfassung ergibt (siehe Ziffer 8.1.2.2.1 hier-
vor).

⁵⁹ Gemeinden mit Gemeindeversammlung.

⁶⁰ Gemeinden mit Parlament.

⁶¹ Gemeinden mit Gemeindeversammlung.

⁶² Gemeinden mit Parlament.

⁶³ § 10 Bst. c E-GG (Gemeinden mit Gemeindeversammlung) bzw. § 13 Abs. 2 Bst. b-d E-GG (Ge-
meinden mit Gemeindeparlament).

⁶⁴ § 63 Abs. 1 E-GG.

⁶⁵ Vgl. § 24b GG (bezüglich Vereinigung von Einwohner- und Bürgergemeinden).

⁶⁶ Vgl. die Regelung des Gesetzes über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der
Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden (siehe Ziffer 8.1.2.3.1 hier-
vor).

Vereinigung; Wahlkreiseinteilung gemäss Verhältnissen nach der Vereinigung⁶⁷ (§ 64 E-GG)

- *Gemeindebürgerrecht*: Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde (§ 65 E-GG)
- Verzicht auf *Abgaben* (§ 66 E-GG)⁶⁸

Zusammenfassend sind im Vergleich zum geltenden Gemeindegesetz insbesondere folgende *Neuerungen* hervorzuheben: Bei einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss könnten bzw. müssten *Neuwahlen* vorgenommen werden.⁶⁹ Klar geregelt sind die *Einleitung* eines *Fusionsverfahrens*, die *Zuständigkeit* zur Beschlussfassung über den Zusammenschluss und über den *Fusionsvertrag* (Stimmberechtigte) sowie Modalitäten betreffend die *Rechtsnachfolge*.

8.1.2.3.3 Erlasse über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten

Im Rahmen des Projekts „Gemeindereform 2000+“ hat der Grosse Rat bis Ende 2008 7.5 Mio. Franken zur Förderung von Gemeindefusionen und 2.5 Mio. Franken zur Förderung der Gemeindegemeinschaftszusammenarbeit bereitgestellt. Als Rechtsgrundlagen dienen § 89 Abs. 2 StV⁷⁰, das *Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten* vom 7. Mai 2001⁷¹ sowie die *Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten* vom 24. September 2002⁷², welche die Einzelheiten der Bemessung regelt. Bezüglich Gemeindefusionen soll mit den Förderungsbeiträgen erreicht werden, dass *finanziell gesunde Einwohnergemeinden* entstehen und *finanzielle Unterschiede* zwischen an der Fusion beteiligten Gemeinden möglichst *ausgeglichen* werden.⁷³ Einmalige oder wiederkehrende Beiträge werden insbesondere ausgerichtet zur *Angleichung der Steuerfüsse* der beteiligten Gemeinden sowie zur Mitfinanzierung *fusionsbedingter Mehrkosten*.⁷⁴ Für die Bemessung der Beiträge sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: *Verschuldung* der beteiligten Gemeinden, *Finanzkraft* der fusionierten Gemeinde, *Steuerfüsse* der beteiligten Gemeinden, direkte *Folgekosten*

⁶⁷ Botschaft zum Gemeindegesetz (ebenda), S. 77, hält dazu fest: „Bei einer Vereinigung bilden daher die beteiligten Gemeinden bereits bei der Wahl einen einzigen Wahlkreis.“

⁶⁸ Siehe im Einzelnen Botschaft zum Gemeindegesetz (ebenda), S. 77 f. .

⁶⁹ Soweit das neue Gesetz über die Amtsdauer von Behörden und weiteren Organen bei der Vereinigung oder Teilung von Einwohnergemeinden planmässig auf den 1.1.2004 in Kraft treten kann, wäre dies auch bereits unter dem geltenden Gemeindegesetz möglich.

⁷⁰ Siehe dazu Ziffer 8.1.2.2.1 hiervor.

⁷¹ K 2001 1264, 1870.

⁷² SRL154.

⁷³ § 3 der Verordnung.

⁷⁴ § 4 der Verordnung.

der Fusion sowie die *verfügbaren Kredite*.⁷⁵ Gesuche der fusionierenden Gemeinden sind zusammen mit dem Entwurf des Fusionsvertrags sowie einem Finanzplan der neuen Gemeinde dem Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement einzureichen.⁷⁶ Weil die Beiträge nur im *Rahmen der bewilligten Kredite* gewährt werden⁷⁷ und die *Mittel beschränkt* sind,⁷⁸ besteht für die Stadt Luzern und die Gemeinde Littau ein Interesse daran, allfällige Gesuche um Unterstützung *möglichst frühzeitig* einzureichen. Die vorliegende Grundlagenstudie kann für die Begründung des Gesuchs⁷⁹ wesentliche Anhaltspunkte liefern.

Ergänzend zu diesen Unterstützungsbeiträgen werden allenfalls Leistungen für die Besitzstandswahrung bei Gemeindefusionen sowie Sonderbeiträge gemäss dem *Gesetz über den Finanzausgleich* vom 5. März 2002⁸⁰ ausgerichtet.⁸¹ Der den bis zum 1. Januar 2009 fusionierenden Gemeinden wird während einer befristeten Zeit der *Besitzstand* für Leistungen nach dem Finanzausgleichsgesetz garantiert (§ 23 FAG).⁸² *Sonderbeiträge* werden auf Gesuch im Rahmen der verfügbaren Mittel für gezielte Entschuldungsmassnahmen gewährt, wenn die Gemeinde unverschuldet in eine finanzielle Notlage geraten ist oder für Sondermassnahmen (§ 13 FAG). Die Sonderbeiträge sind nach § 11 der Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002⁸³ so einzusetzen, dass die gesuchstellenden Gemeinden dadurch auf Dauer wirksam und nachhaltig gestärkt werden. Zwischen 2003 und 2008 wird dazu ein Fonds mit jährlich je 7 Mio. Fr. geöffnet.

⁷⁵ § 5 i.V.m. § 1 Abs. 1 Bst. a der Verordnung.

⁷⁶ § 6 der Verordnung.

⁷⁷ § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Bst. a der Verordnung.

⁷⁸ So mussten die Fusionsbestrebungen der Gemeinden Malters, Werthenstein und Wolhusen infolge versagter finanzieller Unterstützung durch den Kanton (die Entschuldung hätte Kosten von 12.7 Mio. Franken verursacht) zurückgestellt werden; die vom Kanton Luzern bereitgestellten Mittel sollen vorab für die Fusion von in der Existenz gefährdeten Kleingemeinden verwendet werden: Beromünster – Schwarzenbach, Willisau-Land – Willisau-Stadt, Langnau – Reiden – Richenthal, Kulmerau – Triengen – Wilihof und Herlisberg - Römerswil (vgl. NZZ vom 8. Juli 2003).

⁷⁹ Zu den Kriterien für die Bemessung der Beiträge siehe § 5 der Verordnung sowie ebenda.

⁸⁰ FAG, SRL610; die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichsgesetzes werden in Ziffer 4.2.3 dargestellt.

⁸¹ § 2 der Verordnung.

⁸² Die Zuschüsse zur Wahrung des finanziellen Besitzstandes werden anhand einer Bilanz der finanziellen Leistungen mit oder ohne Fusion errechnet (siehe im Weiteren § 23 Abs. 3 FAG).

⁸³ SR611,

8.1.3 Kommunales Recht

8.1.3.1 Einleitung

Nachfolgend werden die geltenden *Gemeindeordnungen* der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau auf bei einer Fusion besonders relevante Bestimmungen untersucht.

Nach dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes wären allenfalls auch damit erforderlich Anpassungen der beiden Gemeindeordnungen zu beachten. Art. 79 E-GG sieht dafür eine Frist bis spätestens 1. Januar 2008 vor.

8.1.3.2 Stadt Luzern

Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999⁸⁴ umfasst die Stadt Luzern das ihr zugeteilte Gebiet und dessen Wohnbevölkerung. Art. 2 GO LU umschreibt Fahne und Wappen. Gemäss Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 unterstehen die Annahme oder Änderung der *Gemeindeordnung* sowie Veränderungen im *Gemeindegebiet* (wenn es sich um grössere oder bewohnte Flächen handelt) dem *obligatorischen Referendum*. Zwingend der Volksabstimmung unterliegen auch der Voranschlag und Steuerfuss, wenn dieser verändert wird (Art. 67 Ziff. 1 GO LU), sowie namentlich die Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken mit einem Wert von mehr als 10 Mio. Fr. oder der Kauf von Grundstücken mit einem Wert von mehr als 20 Mio. Fr. (Art. 67 Ziff. 2 Bst. b bzw. Ziff. 3 Bst. a GO LU). Der Grosse Stadtrat kann zudem Geschäfte, die dem *fakultativen Referendum* unterstehen oder für die er abschliessend zuständig ist, dem obligatorischen Referendum unterstellen (Art. 12 Abs. 2 GO LU). Dem *fakultativen Referendum* unterliegen rechtsetzende Beschlüsse (Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 GO LU), der Beitritt zu und Austritt aus öffentlich-rechtlichen Zusammenschlüssen von Gemeinwesen (Art. 13 Abs. 1 Ziff. 3 GO LU), der Voranschlag und Steuerfuss, wenn dieser nicht verändert wird (Art. 68 Ziff. 1 GO LU), sowie namentlich die Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken mit einem Wert von 1 bis 10 Mio. Fr. oder der Kauf von Grundstücken mit einem Wert von 4 bis 20 Mio. Fr. (Art. 68 Ziff. 2 Bst. b bzw. Ziff. 3 Bst. a GO LU). Der *Grosse Stadtrat* ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für Projektierungskredite von mehr als 250'000 Franken (Art. 69 Bst. a Ziff. 4 GO LU), zur Ermächtigung des Stadtrates, bis zu einem festgesetzten Gesamtbetrag von höchstens 10 Mio. Fr. Grundstück zu erwerben (Art. 69 Bst. a Ziff. 6

⁸⁴ GO LU, SR 0.1.1.1.1.

GO LU), zur Genehmigung der Gemeinderechnung (Art. 69 Bst. b Ziff. 7 GO LU), zur Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken im Wert von mehr als 500'000 Franken oder ab einer Grundstückfläche von mehr 5'000 m² (Art. 69 Bst. b Ziff. 12 LU GO) sowie zum Erwerb von Grundstücken, wenn der Wert 2 Mio. Fr. übersteigt (Art. 69 Bst. c Ziff. 15 LU GO). Der *Stadtrat* ist namentlich zuständig zur Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken bis zu einem Wert von 500'000 Fr. oder bis zu einer Grundstücksfläche von 5'000 m² (Art. 70 Ziff. 1 LU GO), zum Erwerb von Grundstücken bis zu einem Wert 2 Mio. Fr. (Art. 70 Ziff. 2 Bst. a LU GO) sowie für alle Geschäfte der Stadt, die keinem andern Organ übertragen sind (Art. 36 Abs. 1, Art. 70 GO LU). Letzteres dürfte namentlich auch für den Abschluss von *Fusionsverträgen* gelten.

Der *Grosse Stadtrat* (Parlament) der Stadt Luzern besteht aus *48 Mitgliedern*⁸⁵ (Art. 18 GO LU).⁸⁶ Zu Zusammensetzung bzw. Wahlkreisen äussert sich die Gemeindeordnung nicht.⁸⁷ Ebenso wenig finden sich in anderen Rechtssätzen der Stadt Luzern entsprechende Bestimmungen. Im Zusammenhang mit einem Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau wäre aus staatsrechtlicher Sicht⁸⁸ zu erwägen, allenfalls die *Zahl der Mitglieder des Grossen Stadtrates angemessen zu erhöhen* und/oder vorübergehend dem ehemaligen Littau eine *angemessene Anzahl Sitze im Grossen Stadtrat zu gewährleisten* (Änderung der Gemeindeordnung). Zudem könnte sich allenfalls auch die Veränderung im politischen Kräfteverhältnis auf die Zahl der Mitglieder des Grossen Stadtrates auswirken.⁸⁹ Der *Stadtrat* (Regierung) besteht aus der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten und vier weiteren Stadträtinnen oder Stadträten, also insgesamt 5 Mitgliedern (Art. 31 GO LU). Gewährleistete Sitze bestimmter Stadtgebiete sind dem Recht der Stadt Luzern nicht zu entziehen. Bei einem Zusammenschluss der beiden Gemeinden könnte aus staatsrechtlicher Sicht⁹⁰ allerdings erwogen werden, dem Gebiet Littau übergangsweise einen *Sitz im Stadtrat* zu gewährleisten.⁹¹ Ferner ist zu beachten, dass die geltende Staatsverfassung gebietet, bei

⁸⁵ Diese Zahl wurde auch massgeblich durch das politische Kräfteverhältnis bestimmt und ist im Zusammenhang mit der Vereinigung von Einwohner- und Bürgergemeinde erhöht worden.

⁸⁶ Die laufende Legislaturperiode läuft Ende August 2004 ab.

⁸⁷ Vorschriften über eine angemessene Vertretung (der im Rat vertretenen politischen Kräfte) bestehen hingegen für Wahlen aus *der Mitte des Rates* (Art. 21 Abs. 2 GO).

⁸⁸ Zur politikwissenschaftlichen Beurteilung siehe Ziffer 6.2.

⁸⁹ Siehe dazu Ziffer 6.2 hiavor.

⁹⁰ Zur politikwissenschaftlichen Beurteilung siehe Ziffer 6.2.

⁹¹ Die Frage der Vertretung von Ortsteilen in der Exekutive wurde auch im Zusammenhang mit einer möglichen Fusion der Einwohnergemeinden Kulmerau, Wilihof und Triengen diskutiert, aber bisher verworfen (Bericht der Steuerungsgruppe Wilihof-Triengen-Kulmerau, Abklärungen der Bereiche und Abteilungen über die Auswirkungen einer Fusion, Entwurf vom 2. Juli 2003, S. 15/Ziff. 5.8). Eine derartige Quotenregelung bedürfte jedenfalls einer hinreichenden rechtlichen Abstützung.

der Bestellung der *Gemeinderäte* und der *Gemeindeausschüsse* der *Einwohnergemeinden* auf eine *angemessene Vertretung der politischen Parteien* zu achten, sofern diese Behörden nicht nach dem *Verhältnisswahlverfahren* gewählt werden.⁹²

8.1.3.3 Gemeinde Littau

Im vorliegenden Zusammenhang sind insbesondere folgende Geschäfte von Bedeutung, die dem *obligatorischen Referendum* unterliegen: der Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung der *Gemeindeordnung* (Art. 12 Abs. 1 Bst. a der *Gemeindeordnung* von Littau vom 17. September 1997⁹³), die Veränderung des *Gemeindegebiets* – für nicht überbautes Gebiet jedoch erst ab 2'000 m² (Art. 12 Abs. 1 Bst. b GO LI), Voranschlag und Steuerfussfestsetzung, sofern der Steuerfuss verändert werden soll (Art. 12 Abs. 1 Bst. c GO LI), die Veräusserung von Grundeigentum, sofern der Wert 30% des Nettosteuerertrages übersteigt oder die Fläche des Grundstückgeschäftes im Einzelfall 100'000 m² übersteigt (Art. 12 Abs. 1 Bst. d GO LI) sowie alle übrigen Geschäfte mit einem Finanzbedarf oder einem Finanzertrag, wenn der Wert 30% des Nettosteuerertrages beträgt (Art. 12 Abs. 1 Bst. g GO LI). Dem *fakultativen Referendum* unterstehen rechtssetzende Beschlüsse (Art. 13 Abs. 1 Bst. a GO LI), die Veräusserung von Grundeigentum, wenn der Wert 12% bis 30% des Nettosteuerertrages beträgt oder die Fläche im Einzelfall mehr als 30'000 m² und weniger als 100'000 m² beträgt (Art. 13 Abs. 1 Bst. b GO LI), alle übrigen Geschäfte mit einem Finanzbedarf oder Finanzertrag, wenn der Wert 12% bis 30% des Nettosteuerertrages (Art. 13 Abs. 1 Bst. e GO LI) beträgt, Voranschlag und Steuerfussfestsetzung, sofern der Steuerfuss nicht verändert wird (Art. 13 Abs. 1 Bst. l GO LI), der Beitritt zu einem Gemeinde- oder Zweckverband oder der Austritt aus einem solchen (Art. 13 Abs. 1 Bst. g GO LI) sowie Gemeindeverträge, soweit sie nicht in die Kompetenz des Gemeinderates fallen (Art. 13 Abs. 1 Bst. h GO LI). Der Abschluss des *Fusionsvertrages* untersteht demnach dem fakultativen Referendum.

Der *Einwohnerrat* (Parlament) besteht aus 30 Mitgliedern (Art. 19 Abs. 1 GO LI). Er ist unter anderem abschliessend zuständig für die Genehmigung der Jahresrechnung (Art. 23 Abs. 2 Bst. a GO LI), die Veräusserung von Grundeigentum, wenn der Wert 3% bis 12% des Nettosteuerertrages beträgt oder die Fläche des Grundstückgeschäftes im Einzelfall mehr als 15'000 m² und weniger als 30'000 m² beträgt (Art. 23 Abs. 2 Bst. b GO LI), die Bewilligung von Projektierungskrediten von mehr als

⁹² Siehe auch Ziffer 8.1.2.2.1 hiavor.

⁹³ GO LI.

120'000 Fr. (Art. 23 Abs. 2 Bst. e GO LI) sowie für alle übrigen Geschäfte mit einem Finanzierungsbedarf oder Finanzertrag, wenn der Wert 1,5% bis 12% des Nettosteuerertrages beträgt.

Der *Gemeinderat* (Regierung) besteht aus fünf Mitgliedern (Art. 28 GO LI). Er ist unter anderem zuständig für die Beschlussfassung über Kredite bis zu einem Wert von 1,5% des Nettosteuerertrages (Art. 32 Bst. a GO LI), die Veräusserung von Grundeigentum, wenn der Wert 3% des Nettosteuerertrages nicht übersteigt und die Fläche des Grundstückgeschäftes im Einzelfall 15'000 m² nicht übersteigt (Art. 32 Bst. b GO LI) sowie die Beschlussfassung über alle Geschäfte, die nicht anderen Organen der Gemeinde übertragen sind (Art. 32 Bst. l GO LI).

8.1.3.4 Zusammenfassung

Der *Zusammenschluss* mit einer anderen Gemeinde ist sowohl nach der Gemeindeordnung der Stadt Luzern als auch derjenigen der Gemeinde Littau *zulässig*.

Die *Stadt Luzern* verfügt im Vergleich zur Gemeinde Littau über eine noch *neuere Gemeindeordnung*, und dürfte damit den Anforderungen an das Grundgesetz jeder Gemeinde noch besser entsprechen. Die *direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte* sind in den beiden Gemeinden bezüglich der Kompetenzen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen wie folgt geregelt: Der *Zusammenschluss* sowie die Aufhebung bzw. allfällige Änderungen⁹⁴ der *Gemeindeordnungen* bedürfen in *beiden Gemeinden* einer *Volksabstimmung*. Der Abschluss des *Fusionsvertrags* liegt in der *Stadt Luzern* in der Kompetenz des *Stadtrates*, in der *Gemeinde Littau* unterliegt dieses Geschäft dagegen dem *fakultativen Referendum*. Nach dem Entwurf für ein neues Gemeindegesetz bedürfte es dafür allerdings eines Beschlusses der *Stimmberechtigten*. Auch für den Abschluss eines *Vorvertrags* ist in der *Stadt Luzern* der *Stadtrat* zuständig, während dieses Geschäft in der *Gemeinde Littau* nur unter Vorbehalt des *fakultativen Referendums* in der Kompetenz des Einwohnerrates liegt. In beiden Gemeinwesen sind zudem die *Finanzkompetenzen* zu beachten – insbesondere im Zusammenhang mit einem Projektierungskredit und dem Erwerb bzw. der Veräusserung von Grundstücken.

Bezüglich der *Sitzverteilung* wäre bei einem Zusammenschluss der beiden Gemeinden allenfalls zu erwägen, die Zahl der Sitze im *Grossen Stadtrat* der Stadt Luzern zu erhöhen und/oder Vertretern aus dem Gebiet von Littau befristet eine angemessenen Anzahl von Sitzen zu gewähr-

⁹⁴ In der *Stadt Luzern* ist eine Änderung der Gemeindeordnung nur notwendig, wenn die Anzahl Sitze im Grossen Stadtrat oder das Stadtwappen geändert würden.

leisten. Näher zu prüfen wäre allenfalls auch ein befristet gewährleisteter Sitz im *Stadtrat*. Notwendig wären dazu entsprechende Änderung in der Gemeindeordnung der Stadt Luzern. Denkbar wäre im Weiteren eine Art „Zauberformel“, wonach die Gemeindeteile im Sinne eines „ungeschriebenen Gesetzes“ im Stadtrat angemessen vertreten wären.⁹⁵

8.2 Überführungsprozess

8.2.1 Grundsätzliches

Aufgrund der verschiedenen rechtlichen Vorgaben sowie der Erfahrungen aus anderen Fusionsprojekten⁹⁶ zeichnen sich im Wesentlichen folgende *Vorgehensschritte* für einen Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau ab:⁹⁷

Grundlagenstudie -> Detailabklärungen⁹⁸ -> Projektkredite -> Vorvertrag -> Bevölkerungsbefragung -> Abstimmungen über den Zusammenschluss -> Fusionsvertrag (inkl. Vorprüfung) -> Unterstützungsgesuch(e) -> Abstimmungen über den Fusionsvertrag sowie die Aufhebung bzw. Änderung der Gemeindeordnungen -> Genehmigung durch den Kanton Luzern (Änderung des Gemeindegesetzes bzw. des Anhangs) -> Wahlen -> Aufhebung bzw. Anpassung von weiteren Erlassen⁹⁹ -> Vollzug (insb. Überführung Rechtsverhältnisse) -> Inkrafttreten.

Bezüglich der *Volksabstimmungen* in den Gemeinden ist grundsätzlich ein *einstufiges* oder ein *zweistufiges Vorgehen* möglich (einstufig: gesamthafte Abstimmung über Zusammenschluss, Fusionsvertrag und Gemeindeordnungen; zweistufig: zunächst Abstimmung über Gemeindezusammenschluss, anschliessend Abstimmung über Fusionsvertrag und Gemeindeordnungen). Um die aufwändigen Arbeiten im Zusam-

⁹⁵ Eine entsprechende Regelung findet sich im Vertrag über die Teilung der Einwohnergemeinde Werthenstein und deren Vereinigung mit den Einwohnergemeinden Wolhusen und Malters (Fassung vom 25.3.2003), Art. 10 Abs. 3.

⁹⁶ Im Einzelnen können folgende *Phasen* unterschieden werden: Vorphase, Abklärungsphase, Umsetzungsphase (siehe etwa Checkliste für eine Fusion, Amt für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, <http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

⁹⁷ Es können auch folgende *Phasen* unterschieden werden: Vorphase, Abklärungsphase, Umsetzungsphase (vgl. etwa Checkliste für eine Fusion, Amt für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, <http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

⁹⁸ Vgl. z.B. Bericht der Steuerungsgruppe Wilihof-Triengen-Kulmerau, Abklärungen der Bereiche und Abteilungen über die Auswirkungen einer Fusion, Entwurf vom 2. Juli 2003.

⁹⁹ Allenfalls vorübergehender Weiterbestand gewisser Reglemente (z.B. Baureglement und Zonenplan).

menhang mit dem Fusionsvertrag und Reglementsänderungen hinreichend zu legitimieren, empfiehlt sich ein *zweistufiges Vorgehen*.

Zu fragen ist im Weiteren, ob und gegebenenfalls wie die *Bevölkerung* allenfalls *frühzeitig* in den Vereinigungsprozesse eingebunden werden kann¹⁰⁰ sowie ob ein *Vorvertrag* notwendig bzw. zweckmässig ist.¹⁰¹ Um sich einen Überblick über die Auswirkungen eines Zusammenschlusses der beiden Gemeinden zu verschaffen, sollen nachstehend zudem noch wichtige *Regelungselemente* des *Fusionsvertrags* aufgezeigt werden.¹⁰²

8.2.2 Direktdemokratische Mitwirkung im Vorfeld eines Gemeindezusammenschlusses

Um *frühzeitig* die *Bevölkerung* der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau in den Entscheidungsprozess *einzubeziehen*, kommen verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten in Betracht (Konsultativabstimmung, Grundsatzabstimmung, Projektierungskredit, Bevölkerungsbefragung), die nachfolgend kurz dargestellt werden.

Mittels *Konsultativabstimmungen* soll die Auffassung des Stimmvolkes zu einer bestimmten Frage autoritativ festgelegt und damit den Behörden politische Entscheidungshilfen geboten werden. Das Ergebnis der Abstimmung ist *rechtlich nicht verbindlich*.¹⁰³ Gemäss weit verbreiteter Auffassung bedarf es für Konsultativabstimmungen einer hinreichenden Rechtsgrundlage. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Konsultativabstimmungen mit einer nicht unproblematischen Rückdelegation von Kompetenzen verbunden sein können.¹⁰⁴ Weder für die Stadt Luzern noch für die Gemeinde Littau sind Konsultativabstimmungen rechtssatzmässig vorgesehen. Allein aus diesem Grund ist die Durchführung von Konsultativabstimmungen im Hinblick auf eine mögliche Fusion der beiden Gemeinden nicht weiter zu verfolgen.

In Betracht gezogen werden kann im Weiteren eine *Bevölkerungsbefragung*.¹⁰⁵ Auch Kunden-, Bürger- oder Meinungsumfragen sind *rechtlich*

¹⁰⁰ Dazu Ziffer 8.2.2 hiernach.

¹⁰¹ Dazu Ziffer 8.2.3 hiernach.

¹⁰² Dazu Ziffer 8.2.4 hiernach.

¹⁰³ Immerhin wird in der Lehre teilweise von einem „politischen Leitcharakter“ mit „bedingter rechtlicher Verbindlichkeit“ ausgegangen (Hangartner/Kley, Rz. 2295, 2305, 2310).

¹⁰⁴ Siehe dazu etwa Tschannen: Rz. 731; BGE 104 Ia 226 ff.

¹⁰⁵ So wurde beispielsweise vor dem (letztlich einstimmig zustande gekommenen) Zusammenschluss der Gemeinden Beromünster und Schwarzenbach eine *Umfrage in der Bevölkerung* durchgeführt, und im Rahmen der Fusionsbestrebungen der Gemeinden Malters, Werthenstein und Wolhusen fanden *Telefoninterviews* statt; vgl. auch die *Fragebogen/Resultate* zur Gemeindefusion Malleray-Bévilard im Kanton Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

unverbindlich und können die demokratischen Mitwirkungsrechte nicht ersetzen, sondern lediglich innerhalb der hinreichend demokratischen Legitimierung Anwendung finden.¹⁰⁶ Kunden-, Bürger- oder Meinungsumfragen unterscheiden sich von Konsultativabstimmungen aber insbesondere dadurch, dass sie nicht im formellen Abstimmungsverfahren, sondern beispielsweise im Stichprobeverfahren, mittels Fragebogen oder mittels einer formlosen selektiven Umfrage durchgeführt. Damit ist auch gleich eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Durchführung von Bevölkerungsbefragungen angesprochen: die klare Unterscheidung von formellen Abstimmungsverfahren (auch von Konsultativabstimmungen).¹⁰⁷

Denkbar wäre im Weiteren eine Art *Grundsatzabstimmung* (Planungsbeschluss).¹⁰⁸ Die direktdemokratische Legitimation für die Vorbereitungsarbeiten kann auch mittels eines *referendumspflichtigen Ausgabenbeschlusses* (Projektierungskredit) sichergestellt werden.¹⁰⁹

8.2.3 Vorvertrag

Weil der Zusammenschluss zweier Gemeinden eine *Fülle von Vorbereitungsaktivitäten* auslöst, die in beiden Gemeinden *koordiniert* durchgeführt werden muss, kann es zweckmässig sein, diese in einem Vorvertrag zu regeln.¹¹⁰ Mögliche *Elemente* sind etwa:¹¹¹ Zweck/Inhalt des Vertrags, interkommunale Arbeitsgruppe, Zeitplan (inkl. Abstimmungen), Verhandlungsgegenstände im Hinblick auf den Fusionsvertrag, Treuepflichten, Verhandlungen mit Dritten (z.B. Gemeindeverbänden), Änderungen von Reglementen, Bewertungen, Zuständigkeiten, Kostenteilung (Reorganisationskosten) und Schlichtungsmechanismus.

8.2.4 Fusionsvertrag

Mit einem Fusionsvertrag werden die Modalitäten des Zusammenschlusses der beteiligten Gemeinden geregelt. Gemäss dem Entwurf für ein re-

¹⁰⁶ Vgl. auch Tschannen: 484; Hangartner/Kley: 135; Linder: 344; Ladner: 4 f.

¹⁰⁷ Siehe dazu im Weiteren Lienhard, New Public Management, Ziff. 3.4.3.1.

¹⁰⁸ Siehe für die *Stadt Luzern* Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 27 GO LU (Möglichkeit des obligatorischen Referendums über einen Planungsbeschluss); eine vergleichbare Regelung findet sich in der *Gemeinde Littau* nicht.

¹⁰⁹ Siehe für die *Stadt Luzern* Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 69 Bst. a Ziff. 4 GO LU (Möglichkeit des obligatorischen Referendums für einen Projektierungskredit von mehr als Fr. 250'000); eine vergleichbare Regelung findet sich in der *Gemeinde Littau* nicht (siehe zur Verteilung der Finanzkompetenzen Ziffer 8.1.3.3 hiervor).

¹¹⁰ So haben die Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach einen Vorvertrag abgeschlossen, der die Organisation für die Ausarbeitung eines Fusionsvertrags regelt.

¹¹¹ Vgl. auch Mustervorvertrag für Einwohnergemeinden in Fusionsverhandlungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

vidiertes Gemeindegesetz sollen folgende Nebenfolgen bereits gesetzlich geregelt werden:¹¹² Rechtsnachfolge, Ablauf der Amtsdauer, Wahlen, Gemeindebürgerrecht, Abgaben sowie die Ämterzugehörigkeit.¹¹³ Der Fusionsvertrag wird diese Nebenfolgen zweckmässigerweise ebenfalls aufnehmen und soweit notwendig *konkretisieren*. (z.B. Übernahme Aufgaben, Verträge mit Dritten, Grundstücke, Zeitpunkt und Vorbereitung der Wahlen, Amtszeitverlängerungen, Bestellung von Kommissionen, Delegierte in Gemeindeverbände, Bewertung Aktiven/Passiven, Vorschlag/Rechnung Übergangsjahre).

Zudem werden in einem Fusionsvertrag insbesondere *folgende Elemente* zu regeln sein:¹¹⁴ Ingress/Gegenstand/Zweck, Vertragspartner/Geltungsbereich, Treuepflicht bis zum Inkrafttreten (insb. Dienstverhältnisse, Ausgaben/Investitionen, Verträge mit Dritten), Gemeindeorganisation, Gemeindegemeinschaft, Ortsteil/Quartier, Ortstafel, Gemeindegewappen, Grenzen, Verwaltungsstandorte, Personal/Pensionskasse, Organisation Betriebs- und Friedensrichterkreise,¹¹⁵ vorgesehene Aufhebung/Änderung von Erlassen, Leistungsangebot (z.B. im Bereich der öffentlichen Sicherheit, Schulen, Verkehr, Kultur-/Vereinsförderung), Anpassung Grundstücksdaten, Behandlung hängiger Geschäfte, Amtsübergabe, Archivierung, Kostenteilung, Verantwortlichkeit, Streitigkeiten, Zustandekommen, Inkrafttreten des Zusammenschlusses, Vollzug.

8.2.5 Personalrechtliche Aspekte

Sollte mit einem Zusammenschluss der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau ein Personalabbau verbunden sein,¹¹⁶ wären die *personalrechtlichen Grundlagen* der betreffenden Gemeinden zu beachten:

In der *Stadt Luzern* sind die Mitarbeitenden grundsätzlich *öffentlich-rechtlich angestellt*.¹¹⁷ Das Arbeitsverhältnis wird mit einem öffentlich-

¹¹² Siehe Ziffer 8.1.2.3.2 hiavor.

¹¹³ Dieser Regelungsgegenstand würde bei einem Zusammenschluss der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau entfallen, weil beide Gemeinden dem *gleichen Amt* angehören.

¹¹⁴ Vgl. etwa Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Beromünster und der Einwohnergemeinde Schwarzenbach vom 25. September 2002/16. Oktober 2002 (Beschluss der beiden Gemeinderäte) bzw. vom 9. Dezember 2002 (Genehmigung durch die beiden Gemeindeversammlungen); Vertrag über die Fusion der Einwohnergemeinden Kulmerau und Willihof mit der Einwohnergemeinde Triengen (Entwurf Juni 2003); Vertrag über die Teilung der Einwohnergemeinde Werthenstein und deren Vereinigung mit den Einwohnergemeinden Wolhusen und Malters (Fassung vom 25.3.2003); Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Willisau-Land und der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt (Entwurf, undatiert); siehe auch die Checkliste für eine Fusion sowie der Musterfusionsvertrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (<http://www.be.ch/cgi-bin/frameset.exe?http://www.jgk.be.ch/agr/d/index.html>).

¹¹⁵ Die Stadt Luzern und die Gemeinde Littau haben gegenwärtig je einen eigenen Betriebs- und Friedensrichterkreis.

¹¹⁶ Siehe Ziffer 3.6.3 hiavor.

rechtlichen *Arbeitsvertrag auf unbestimmte Zeit* begründet.¹¹⁸ Das Arbeitsverhältnis endet mit *Kündigung*, die auf Verlangen einer mitarbeitenden Person schriftlich zu *begründen* ist.¹¹⁹ Reorganisationsmassnahmen im Zusammenhang mit einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss dürften als Begründung genügen.¹²⁰ Die Kündigungsfristen betragen grundsätzlich zwischen 14 Tagen (Probeverhältnis) und 3 Monaten (Anstellungsdauer von mehr als 3 Jahren).¹²¹ Aus wichtigen Gründen können Arbeitsverhältnisse fristlos aufgelöst werden.¹²² Vorbehalten bleiben jedenfalls die Bestimmungen über den Schutz vor missbräuchlicher Kündigung und über den Schutz vor Kündigung zur Unzeit.¹²³ Will die Behörde *wesentliche Bestandteile* eines Arbeitsvertrages unter Weiterführung des Arbeitsverhältnisses *verändern* (dies kann etwa im Zusammenhang mit dem Wechsel des Arbeitsortes der Fall sein¹²⁴), kündigt sie den Arbeitsvertrag und unterbreitet der mitarbeitenden Person auf das Ende der Kündigungsfrist ein Angebot für den Abschluss eines neuen Vertrages.

Auch in der *Gemeinde Littau* sind die Mitarbeitenden grundsätzlich *öffentlich-rechtlich angestellt*¹²⁵ und werden die Arbeitsverhältnisse mit öffentlich-rechtlichen *Arbeitsverträgen* begründet.¹²⁶ Die *Kündigungsfristen* entsprechen denjenigen für Arbeitsverhältnisse in der Stadt Luzern.¹²⁷ Eine *Begründungspflicht* für Kündigungen ist dem Recht der Gemeinde Littau nicht zu entnehmen, doch dürfte sich eine solche im Kern bereits aus *allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen*¹²⁸ ableiten lassen. Ebenso wenig finden sich Regelungen über die Umgestaltung von Dienstverhältnissen. Auch diesbezüglich lassen sich aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen gewisse Vorgaben ableiten (bspw. Angebot einer anderen zumutbaren Stelle).¹²⁹ Bezüglich des *Kündigungs-*

¹¹⁷ Besondere Regelungen gelten namentlich für Lehrpersonen und Personen mit zivilrechtlichem Arbeitsvertrag (Art. 4 Abs. 2 Personalreglement der Stadt Luzern vom 25. Juni 1998, PR LU, SR Nr. 0.8.1.1.1); für die Angestellten der öffentlichen Schulen des Kantons und der Gemeinden gilt das kantonale Personalgesetz (§ 1 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis vom 26. Juni 2001 Personalgesetz, PG LU, SRL051]).

¹¹⁸ Art. 6 PR LU.

¹¹⁹ Art. 9 PR LU.

¹²⁰ Vgl. z.B. § 18 Bst. a PG LU: Als Kündigungsgrund gilt dabei die Aufhebung einer Stelle, die Anpassung der Stelle an geänderte organisatorische oder wirtschaftliche Gegebenheiten oder die mangelnde Bereitschaft zur Verrichtung anderer angebotener sowie zumutbarer Arbeit.

¹²¹ Art. 10 PR LU.

¹²² Art. 11 PR LU (die entsprechenden Bestimmungen des OR finden sinngemäss Anwendung).

¹²³ Art. 13 f. PR LU.

¹²⁴ Vgl. im Weiteren § 12 PG LU: Danach gelten als wesentliche Bestandteile die Art der Anstellung, die Dauer des Arbeitsverhältnisses, die Funktion, der Lohn unter Vorbehalt der Anwendung der besoldungsrechtlichen Bestimmungen oder das Arbeitspensum.

¹²⁵ Wobei namentlich für Lehrpersonen und privatrechtlich angestellte Personen besondere Regelungen gelten (Art. 4 des Personalreglements der Gemeinde Littau vom 26. Januar 2000 [PR LI]).

¹²⁶ Art. 5 PR LI.

¹²⁷ Art. 9 f. PR LI (vgl. ebenda).

¹²⁸ Insb. aus dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und dem Willkürverbot (Art. 9 BV).

¹²⁹ Insb. aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV).

schutzes ist davon auszugehen, dass die Minimalvorschriften des Obligationenrechts sinngemäss auch auf diese öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse anzuwenden sind.

Ob die für die Angestellten bestehenden *Schutzvorschriften* überhaupt zur Anwendung gelangen müssen, darf immerhin mit Fragezeichen versehen werden. Denn die *Fusionsverträge* im Hinblick auf einen Zusammenschluss der Einwohnergemeinde Beromünster mit der Einwohnergemeinde Schwarzenbach, der Einwohnergemeinden Kulmerau und Wilihof mit der Einwohnergemeinde Triengen wie auch der Einwohnergemeinde Willisau-Land und Willisau-Stadt sehen vor, dass *sämtliche Vertragsverhältnisse* der Mitarbeitenden von der neuen Gemeinde *übernommen* werden.¹³⁰ Jedenfalls während der Überführungsphase dürfte denn auch der aktuelle Personalbestand benötigt werden. Eine allenfalls aufgrund von Synergieeffekten bzw. Effizienzsteigerungen mögliche Personalreduktion wäre alsdann insbesondere mit natürlichen Fluktuationen und ordentlichen Pensionierungen aufzufangen.¹³¹ Denkbar sind im Weiteren (befristete) Besitzstandsgarantien.¹³²

¹³⁰ Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Beromünster und der Einwohnergemeinde Schwarzenbach vom 25. September 2002/16. Oktober 2002 (Beschluss der beiden Gemeinderäte) bzw. vom 9. Dezember 2002 (Genehmigung durch die beiden Gemeindeversammlungen), Art. 12; Vertrag über die Fusion der Einwohnergemeinden Kulmerau und Wilihof mit der Einwohnergemeinde Triengen (Entwurf Juni 2003), Art. 12; Vertrag über die Fusion zwischen der Einwohnergemeinde Willisau-Land und der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt (Entwurf, undatiert), Art. 11; nach dem Vertrag über die Teilung der Einwohnergemeinde Werthenstein und deren Vereinigung mit den Einwohnergemeinden Wolhusen und Malters (Fassung vom 25.3.2003), Art. 18 Abs. 1, einigen sich die Gemeinderäte von Wolhusen und Malters partnerschaftlich über die Übernahme der bestehenden Arbeitsverhältnisse der Gemeinde Werthenstein.

¹³¹ Vgl. Kommentar zum Fusionsvertrag bezüglich des Zusammenschlusses der Einwohnergemeinde Willisau-Land und der Einwohnergemeinde Willisau-Stadt (Entwurf, undatiert), zu Art. 11.

¹³² Dies sieht beispielsweise der Fusionsvertrag zwischen den Einwohnergemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach (Kanton Bern) vom 23. April 2003 vor.

9 Einschätzungen der Fraktionen

Alle Fraktionen des Grossen Stadtrates von Luzern und des Einwohnerrates von Littau sind nach ihrer Einschätzung zu den Chancen und Risiken einer Fusion befragt worden. Der Rücklauf betrug 100%, wobei einzelne Fraktionen ausdrücklich darauf hinwiesen, dass es sich noch nicht um die definitive Haltung handelt.

Folgende Schlüsselaussagen ergeben sich aus dieser schriftlichen Befragung (die ausführlichen Antworten befinden sich in Anhang 2):

- Alle in den kommunalen Parlamenten von Luzern und Littau vertretenen Fraktionen sprechen sich zur Zeit der Befragung für eine Fusion der beiden Gemeinden aus. Eine Ausnahme bilden die Fraktionen der SVP, welche sich grundsätzlich gegen einen Zusammenschluss aussprechen.
- Als Vorteil einer Fusion wird vor allem das Entwicklungspotenzial für die fusionierte Stadt im Bereich des Städtebaus und anderen strategischen Politikfeldern gesehen. Man gibt sich zudem überzeugt, dass vermehrt in einem zusammenhängenden, funktionalen Raum gedacht werden kann und dies zu besseren politischen Lösungen führt. Schliesslich ist mit der Fusion die Hoffnung verbunden, dass Sparpotenziale im Bereich der öffentlichen Verwaltung ausgeschöpft werden können. – Entlassungen sind jedoch nicht erwünscht. – Eine Fusion führe zudem zu einem Imagegewinn für die Stadt.
- Als Nachteile einer Fusion werden die drohende Anonymisierung und das Aufbrechen historisch gewachsener Strukturen gesehen. Zudem bestehen auch Ängste wegen der geringeren Steuerkraft Littaus und dem hohen Ausländeranteil bei der Littauer Wohnbevölkerung.
- Gewinner einer Fusion sind in den Augen der Fraktionen einerseits die Littauer, welche von tieferen Steuern profitieren, und andererseits die Luzerner, welche zusätzliches Bauland erhalten. – Als Verlierer werden die traditionsverbundene Bevölkerung, (abgewählte) Politiker und (freigestellte) Mitarbeitende gesehen.
- Insbesondere die Littauer Fraktionen wünschen, dass die Littauer Bevölkerung in der neuen Stadt im politischen Prozess nicht marginalisiert wird.

- Die meisten Fraktionen wünschen sich, dass die Fusion zwischen Luzern und Littau ein erster Schritt hin zu einer Neuordnung der Gemeindestrukturen in der Agglomeration von Luzern darstellt.

10 Schlussfolgerungen

Die Studie hat aufgezeigt, dass eine Fusion der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau *machbar* ist und *positive Auswirkungen* von einem solchen Schritt zu erwarten sind – ohne die Risiken auszublenden.

Abschliessend sollen die wichtigsten Schlussfolgerungen in der Form von Thesen zusammengefasst werden:

- These 1: Eine Fusion ermöglicht die Erhöhung des Dienstleistungsangebotes für die Einwohner der Gemeinde Littau. Gleichzeitig könnten gewisse Einsparungen beim Personal- aber auch beim Sachaufwand erzielt werden. – Quantensprünge im Service Public und bei den Einsparungen sind jedoch nicht zu erwarten, da das Leistungsniveau bereits heute in beiden Gemeinden hoch ist, es handelt sich vielmehr um punktuelle Optimierungen.
- These 2: Eine Fusion würde die Steuerbelastung für die Einwohner von Littau um 3.5 Steuerzehntel senken. Luzern kann sich eine Fusion leisten, weil die Schulden relativ gering sind und der Steuerertrag pro Einwohner sehr hoch ist. Dennoch würde eine Fusion vorübergehend zu Mehrausgaben resp. einer Neuverschuldung von 7.4 Mio. Fr. führen, die aber verantwortbar ist. Die Stadt könnte beispielsweise diese zusätzliche Verschuldung im Hinblick auf einen späteren *Return on Investment* bewusst akzeptieren oder den Gesamtaufwand der Stadt um 1.1% reduzieren, was diesem Mehraufwand entspricht. Eine Chance bietet zudem eine mögliche finanzielle Unterstützung einer Fusion durch den Kanton.
- These 3: Eine Fusion hat positive Auswirkungen auf strategische Politikfelder. Im Bereich der Raumplanung bilden die Flächenreserven von Littau alternative Standorte für Wohnen und Wirtschaft. Dadurch kann die Abwanderung von Bevölkerung und Unternehmen verhindert, evtl. sogar der Zuzug in die neue Stadt begünstigt werden. Ein niedriger Steuerfuss in Littau wird die Attraktivität des Standortes stärken! Die Fusion führt zu einer mittelfristig positiven Durchmischung der Bevölkerung. Die eher ältere und wohlhabende Bevölkerung von Luzern durchmischt sich mit einer eher jüngeren, weniger wohlhabenden Bevölkerung von Littau, die zudem einen höheren Ausländeranteil ausweist. Mittelfristig bietet dies Chancen,

dem künftigen Verlust an arbeitsfähiger Bevölkerung vorzubeugen und so künftiges Steuereinkommen im eigenen Stadtgebiet zu binden – gerade auch, wenn die Integration zweiter Ausländergenerationen gelingt. Littau profitiert vom Ausgleich der Steuerschwäche der aktuellen Bevölkerung. Eine Fusion ermöglicht schliesslich vermehrtes Denken und Handeln in einem zusammengehörenden funktionalen Raum.

These 4: Durch eine Fusion kommen zwei unterschiedliche politische Kulturen zusammen. Bei liberal oder ökologisch geprägten Anliegen könnten die Littauer Stimmberechtigten einzelne Entscheide zu Fall bringen. Profitieren werden bei den Wähleranteilen tendenziell die CVP und die SVP. – Für eine Übergangsfrist kann eine Sitzgarantie für Littauerinnen und Littauer in der neuen städtischen Exekutive oder der Legislative Sinn machen. Eine Bevölkerungsbefragung zeigt, dass die Luzernerinnen und Luzerner nicht weniger an der lokalen Politik interessiert sind als die Littauer. Eine Fusion führt folglich zu keiner Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von der lokalen Politik.

Falls ein Fusionsprojekt in Angriff genommen wird, benötigt das Management des Wandels grosse Beachtung. Nebst einem Strategie- und einem Strukturwandel muss insbesondere Rücksicht auf den *kulturellen Wandel* genommen werden. Die Bevölkerung und die Mitarbeitenden sind frühzeitig in den Veränderungsprozess einzubeziehen! Nur so kann die Akzeptanz des Projekts erhöht werden.

Schliesslich werden die Ergebnisse der Verhandlungen mit dem Kanton und die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung in jeder einzelnen Dienststelle massgeblichen Einfluss haben, welches die tatsächlichen Folgen der Fusion bezüglich der finanziellen Auswirkungen und des Dienstleistungsangebots sein werden. Vor einer Fusionsentscheid durch die Stimmberechtigten sind diese Aspekte detailliert zu klären und zudem *Grundsätze* zu formulieren, wie beispielsweise bei der Stellenwiederbesetzung nach Personalabgängen vorzugehen ist, damit die prognostizierten Einsparungen mittelfristig auch tatsächlich realisiert werden können.

Last but not least kann gesagt werden, dass durch eine Fusion der Gemeinden Luzern und Littau kein Novum geschaffen würde. Die Stadt wird rund 73'500 Einwohner zählen. Bereits 1970 gab es in Luzern beinahe die gleiche Anzahl Einwohner. Auch wenn ein Vergleich nur bedingt möglich ist, da beispielsweise weniger Personen pro Wohnung leben

und die Aufgaben der Stadt geändert haben, zeigt dies doch, dass eine Stadt in dieser Grössenordnung – falls von der Politik gewollt – keine Utopie darstellt.

Anhang 1: Interviewpartner

Mündliche Interviews

Name	Funktion	Auswertungsform
Luzern		
Aeberhard-Amrein Katrin	Chefin Bevölkerungsdienste	Transkription
Bieder Kurt	Vorsteher Baudirektion	Transkription
Degonda Silvio	Chef Finanzverwaltung	Transkription
Göpfert Toni	Stadtschreiber	Transkription
Largiàder Peter	Stadtingenieur (Leiter Tiefbau)	Transkription
Meier Ruedi	Vorsteher Sozialdirektion	Transkription
Müller Esther, Dr.	Leiterin Steueramt	Transkription
Müller Franz, Dr.	Vorsteher Finanzdirektion	Transkription
Scherer Thomas	Leiter Präsidialstab	Transkription
Schwitzer Fridolin	Beauftragter für Wirtschaftsfragen	Schriftliche Notizen
Stämmer-Horst Ursula	Vorsteherin Sicherheitsdirektion	Transkription
Studer Urs W.	Vorsteher Bildungsdirektion	Transkription
Littau		
Büchli Hans	Gemeindeschreiber	Transkription
De Bona Rico	Gemeinderat, Sozialvorsteher	Transkription
Greter Helen	Gemeinderätin, Schulverwalterin	Transkription
Ineichen Hansruedi	Leiter Steueramt	Transkription
Isenschmid Franz	Leiter Finanzen	Schriftliche Notizen
Krieger Beat	Gemeinderat, Ressort öff. Dienste	Transkription
Muth Gustav	Leiter Personal	Transkription
Schärli Josef	Gemeindeammann	Schriftliche Notizen
Wicki Josef	Gemeindepräsident	Transkription
Wipfli Roman	Leiter Einwohnerkontrolle	Transkription
Zumbühl Arno	Leiter Tiefbau	Transkription
Weitere Experten		
Hengartner Hans Urs	Präsident Kantonaler Gewerbeverband	Transkription
Lauber Judith	Vorsteherin Amt für Gemeinden	Schriftliche Notizen
Lütolf Mario	Direktor Luzern Tourismus	Transkription
Messmer Martin	Redaktor Neue Luzerner Zeitung	Transkription
Schassmann Norbert	Direktor Verkehrsbetriebe Luzern	Transkription
Stalder Kurt	Finanzverwalter Kanton Luzern	Schriftliche Notizen

Schriftliche Interviews

Blaser Oscar	Faktionspräsident SVP Littau	Vorliegend
Bründler Werner	Fraktionspräsident SP Littau	Vorliegend
Fähndrich Heidi	Fraktionspräsidentin CVP Littau	Vorliegend
Gloggner René	Präsident Unternehmungen Reussbühl	Vorliegend
Grünenfelder Cony	Fraktionschef GB Luzern	Vorliegend
Habermacher Roland	Fraktionschef SVP Luzern	Vorliegend
Mächler Markus	Fraktionschef CVP Luzern	Vorliegend
Misteli Rita	Fraktionschef FDP Luzern	Vorliegend
Portmann Josef	Faktionspräsident FDP Littau	Vorliegend
Stocker-Koch Rosemarie	Sekretariat vpod Luzern	Nicht eingetroffen
Züsli Beat	Fraktionschef SP Luzern	Vorliegend

Anhang 2: Antworten der Fraktionen

CVP:

	CVP-Fraktion Luzern	CVP-Fraktion Littau
Vorteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung von Strukturen • ausreichend demokratische Absicherung bereits bestehender, komplexer Kooperationen • effizientere Verwaltung • eventuell Kosteneinsparungen durch Synergie-Effekte • gegenseitiges profitieren von Stärken (Luzerns Finanzkraft, Littaus Landreserven) 	<p>Vorteile für Littau:</p> <ul style="list-style-type: none"> • grosses Entwicklungspotenzial • finanzpolitische Stabilisierung • Steuersenkungen (in Littau allein nicht absehbar) • politisches Mitspracherecht bei Entwicklung des Zentrums Luzern • verbessertes Angebot im ‚Service Public‘ • mittelfristig: schlankere Verwaltung • grössere (polizeiliche) Sicherheit • breiteres Bildungsangebot • Synergien im gesellschaftlichen Leben • Reduktion des Ausländeranteils • neues Image <p>Vorteile für Luzern:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewinn an wirtschaftlichem Entwicklungsraum • Bevölkerungszuwachs • bessere Durchmischung der Arbeitsplätze • positiver Anstoss zugunsten der Zentrumsstrategie • Synergien im gesellschaftlichen Leben

Nachteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr der Anonymisierung der Menschen, Quartiere sowie der Verwaltung (v.a. in Littau) • Auftreten neuer, bisher unbekannter Problembereiche • Scheitern bisheriger Fusionsprojekte mangels fehlendem Willen einer der Partner • fehlende Vergleichserfahrungen verursachen Bedenken der Bevölkerung 	<p>Nachteile Littau:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verlust der Gemeindeautonomie • Verlust von gesellschaftlichen und politischen Traditionen • mehr Anonymität • kurzfristige Erhöhung der Pro-Kopf-Verschuldung
Gewinner einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • zum heutigen Zeitpunkt nicht beantwortbar 	<p>Nachteile Luzern:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erhöhter Ausländeranteil • (geringe) Reduktion der Steuerkraft • Steuerzahler • Schulkinder, Bildungsinteressierte • Kultur- und Sportinteressierte
Verlierer einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • zum heutigen Zeitpunkt nicht beantwortbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Diejenigen Einwohner der Stadt Luzern, die mehr ausländische Wohnbevölkerung und höhere Sozialausgaben als Gefahr betrachten.
Haltung der Fraktion	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich Fusionen mit mehreren Agglomerationsgemeinden vorstellbar • bisherige Zusammenarbeiten sind verbesserungswürdig. Je nach Ergebnis der Studie mittels verstärkten Kooperationen oder Fusion 	<ul style="list-style-type: none"> • von abwartend positiv bis klar ablehnend
Wann macht Fusion Sinn?	<ul style="list-style-type: none"> • wenn Vorteile der Fusion grösser als alle anderen Formen der Zusammenarbeit • wenn Fusion von den Mehrheiten innerhalb der Fusionspartner tragbar • bei grossmehrheitlicher Zustimmung der Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Fusion macht Sinn (siehe Vorteile)

Wann ist Ihre Fraktion gegen eine Fusion?	<ul style="list-style-type: none"> • falls die Nachteile überwiegen • wenn erhoffte Vorteile nicht eintreten • bei Ablehnung der Fusion durch die Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • bei fehlender Garantie einer politischen Mindestvertretung • bei fehlender Zusicherung, dass die Erholungszone Littauer Berg in absehbarer Zeit nicht in Bauland umgezont wird • eventuelle Zusicherung der Autonomie der Vereine
Sind Kooperationen eine Alternative?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, aber schlechtere Alternative (fehlende demokratische Abstützung und nicht transparente Entscheidungswege)
Wäre grossflächige Fusion ein Thema? Mit welchen Partnern?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Allfällige Partner ergeben sich aufgrund der Abwägung von Vor- und Nachteilen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Etwaige Partner: Kriens, Ebikon Adligenswil oder auch Emmen und Horw

FDP:

	FDP-Fraktion Luzern	FDP-Fraktion Littau
Vorteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • zusätzliche Landreserven für die Stadt Luzern • Ansehensaufbesserung von Littau • bessere Finanzlage von Littau • Potenzial für ein erfolgreiches Pilotprojekt • Gesamtadministration ohne weiteren Aufwand durch die Stadt Luzern erfüllbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung des ‚Zentrums‘ Luzern • Optimierung der Verwaltung • etwaige Steuerfussreduktion in Littau • Landreserven in Littau wirtschaftlich von Interesse • Neugestaltung der Exekutive und Legislative • Einfachere Lösungen regionaler Probleme (heute mittels aufwendigen Zweckverbänden)
Nachteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Ansehenseinbusse durch Littau • (tatsächliche) Kostenoptimierung fragwürdig 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlust des Namens ‚Littau‘ • Verlust der Autonomie • Anonymität der städtischen Organisation

Gewinner einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinde Littau 	<ul style="list-style-type: none"> • Littau: tieferer Steuerfuss • Luzern: neue Landreserven • allgemeine wirtschaftliche Erstarung des Zentrums Luzern
Verlierer einer Fusion Haltung der Fraktion Wann macht Fusion Sinn?	<ul style="list-style-type: none"> • Stadt Luzern • kritische Haltung • bei volkswirtschaftlichem Nutzen • bei mittelfristiger Umsetzung der Fusion • bei hoher Akzeptanz der Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Traditionalisten der Gemeinde Littau • positive Haltung • nur bei grossmehrheitlicher Zustimmung der Bevölkerung
Wann ist Ihre Fraktion gegen eine Fusion?	<ul style="list-style-type: none"> • bei keinem wirtschaftlichen Nutzen • wenn mittelfristige Umsetzung nicht möglich • bei fehlender Akzeptanz der Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • bei Ablehnung durch die Mehrheit der Bevölkerung • bei zu starker Benachteiligung der Bevölkerung Littaus
Sind Kooperationen eine Alternative?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, zum Beispiel im Zivil- und Umweltschutz, Werkdienst, Steueramt und schulischen Sonderdiensten
Wäre grossflächige Fusion ein Thema? Mit welchen Partnern?	<ul style="list-style-type: none"> • Theoretisch ja • Etwaige Partner: Meggen, Horw, Emmen, Adligenswil, Udligenswil, Ebikon, Root, Honau, Kriens, Malters, Littau, Rothenburg, Hergiswil und Küssnacht 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Etwaige Partner: Emmen, Kriens, Horw, Rothenburg, Ebikon und Meggen

SP:

	SP-Fraktion Luzern	SP-Fraktion Littau
Vorteile einer Fusion	<p>Allgemeine Vorteile einer Fusion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Probleme in den Bereichen Raum- und Nutzungsplanung, Verkehr und Umwelt gemeinsam lösbar. • Erstarkung des (verkehrs-)politischen Gewichts des Zentrums Luzern gegenüber Kanton und Bund • Synergieeffekte in den Bereichen Kultur, Integration und Umweltschutz <p>Im konkreten Fall ‚Fusion mit Littau‘:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auslösung eines Prozesses zur Neustrukturierung der Agglomeration Luzern (positive Signalwirkung auf andere Agglomerationsgemeinden) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang des administrativen Aufwandes • bessere Verteilung des hohen Ausländeranteils von Littau • Aufwertung des Ansehens der Gemeinde Littau • Steuersatzsenkung auf Niveau der Stadt Luzern • erhöhte Einwohnerzahl führt zu einer Erstarkung des politischen Gewichts der Stadt Luzern • Erweiterung der Landreserven der Stadt Luzern • Verbesserung des öffentlichen Verkehrs im Dorfteil Reussbühl
Nachteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Identitätsverluste der Traditionalisten Littaus • Allfälliger Abbau von Arbeitsplätzen • kurzfristige finanzielle Mehrbelastung für die Stadt Luzern 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlust der Autonomie der Gemeinde Littau • gewisser Identitätsverlust der Bürger von Littau • Gefahr der Einzonung des Littauer Berges (Landwirtschaftszone) • finanzielle Mehrbelastung der Stadt Luzern infolge der hohen Sozialkosten in Littau
Gewinner einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Littau: die Steuerzahlenden • Littau: Zugang zu städtischen Leistungen (Kultur, Integration, Umweltschutz) • Luzern: Gewinn von Landreserven 	<ul style="list-style-type: none"> • beide Gemeinden sollten profitieren können • grösserer Nutzniesser: Littau

Verlierer einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • die Traditionalisten von Littau (Identitätsverlust) • Politikerinnen und Politiker der beiden Exekutiven (Abnahme des Einflusses) • Bevölkerung bei Abbau öffentlicher Leistungen aufgrund Sparmassnahmen • Arbeitnehmer bei Verlust des Arbeitsplatzes 	<ul style="list-style-type: none"> • Luzern
Haltung der Fraktion	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich positiv • Zusammenschluss mit Littau aber als Zwischen- und nicht Endziel • Intensivierung der Quartierkultur wichtig zwecks Vermeidung von Identitätsverlusten 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlich positiv • abhängig vom Ergebnis der Studie
Wann macht Fusion Sinn?	<ul style="list-style-type: none"> • Fusion unter dem Aspekt der Nutzung vorhandener Chancen wahrnehmen • bei ausreichender Berücksichtigung etwaiger Identitätsverluste 	<ul style="list-style-type: none"> • bei effektiver Reduzierung des administrativen Aufwandes • bei Gewährleistung einer anteilmässigen Vertretung des ‚Stadtteils Littau‘ im Stadtrat und im Grossen Stadtrat über einen bestimmten Zeitraum • bei Nichterfüllung der zugesicherten Verpflichtungen des Kantons Luzern in Bezug auf Gemeindefusionen • wenn mittels Zonenplan, eine übermässige Bebauung der Landwirtschaftszone verhindert werden kann • wenn Studie aufzeigt, dass Fusion nicht opportun
Wann ist Ihre Fraktion gegen eine Fusion?	<ul style="list-style-type: none"> • bei rein finanzieller Motivation • wenn den Bedenken der Bevölkerung (v.a. in Littau) nicht Rechnung getragen wird • bei Vernachlässigung der Partizipation der Einwohner 	

Sind Kooperationen eine Alternative?	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperationen sind demokratiepolitisch nicht zufriedenstellend • Kooperationspotenzial besteht in den Bereichen Verkehrs- und Nutzungsplanung • allgemein ist eine Kooperation keine Alternative zu einer Fusion 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, zwischen den Agglomerationsgemeinden rund um Luzern bestehen bereits Kooperationen • Hingegen zu schwache Berücksichtigung der soziodemographischen Konstellation der Gemeinde Littau im neuen Finanzausgleich
Wäre grossflächige Fusion ein Thema? Mit welchen Partnern?	<ul style="list-style-type: none"> • grossflächige Fusion ist wichtig, deren Umsetzung schwierig. • etwaige Partner: Kriens und Emmen 	—

SVP:

	SVP-Fraktion Luzern	SVP-Fraktion Littau
Vorteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • keine 	<ul style="list-style-type: none"> • keine
Nachteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • zu viele Probleme (Sozialfall- & Ausländerproblematiken) der Gemeinde Littau fallen in den Zuständigkeitsbereich der Stadt Luzern • Abwanderung von Luzerner EinwohnerInnen befürchtet 	<ul style="list-style-type: none"> • Anonymität, Identitätsverlust • Zunahme des Ausländeranteils in einem ‚Stadtkreis Littau‘ • Gefahr einer Einzonung des Littauer Berges (Landwirtschaftszone) infolge städtischer Interessen
Gewinner einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinde Littau (Schuldenüberwälzung auf Stadt) • SP und Grüne, die dadurch neue Wählerstimmen gewinnen könnten 	—
Verlierer einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • Stadt Luzern und deren Einwohner und Steuerzahler 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinde Littau
Haltung der Fraktion	<ul style="list-style-type: none"> • stark ablehnende Haltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ablehnung der Fusion
Wann macht Fusion Sinn?	<ul style="list-style-type: none"> • Fusion nicht möglich mit der Gemeinde Littau 	<ul style="list-style-type: none"> • weder heute noch in naher Zukunft
Wann ist Ihre Fraktion gegen eine Fusion?	<ul style="list-style-type: none"> • unter allen Umständen 	—

Sind Kooperationen eine Alternative?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja. Bereits Kooperationen in Kehrlichtbeseitigung, Abwasserreinigung vorhanden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja
Wäre grossflächige Fusion ein Thema? Mit welchen Partnern?	_____	_____

Grünes Bündnis:

	GB-Fraktion Luzern	
Vorteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • wird vom Planungsbericht erwartet 	
Nachteile einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • wird vom Planungsbericht erwartet 	
Gewinner einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • beide Gemeinden sollten zu den Gewinner gehören 	
Verlierer einer Fusion	<ul style="list-style-type: none"> • keine der beiden Gemeinden sollten Verlierer sein 	
Haltung der Fraktion	<ul style="list-style-type: none"> • grundsätzlich positive Haltung • Fusion als Vorbildfunktion für andere Agglomerationsgemeinden 	
Wann macht Fusion Sinn?	<ul style="list-style-type: none"> • wenn beide Gemeinden zu den Gewinnern gehören • bei Zustimmung der Bevölkerung beider Gemeinden 	
Wann ist Ihre Fraktion gegen eine Fusion?	<ul style="list-style-type: none"> • bei finanzpolitischen Sparmassnahmen zu Lasten des Personals • bei Leistungsabbau aufgrund der Fusion 	
Sind Kooperationen eine Alternative?	_____	
Wäre grossflächige Fusion ein Thema? Mit welchen Partnern?	_____	

Literaturverzeichnis

- Adamaschek, Bernd, Pröhl, Marga (Hrsg.) (2003):** Regionen erfolgreich steuern, Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh 2003
- Berner, Winfried (2000):** Zur Psychologie der Fusion: Post-Merger-Integration als angewandte Sozial- und Massenpsychologie, in: Wirtschaftspsychologie, Nr. 8, S. 12-19
- Derlien, Hans-Ulrich/Queis, Dyprand von (1986):** Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986
- Fischer, Johannes/Wirtgen, Jörg (2000):** Post Merger Integration Management, Berlin 2000
- Häfelin Ulrich/Haller Walter (2001):** Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001
- Häfelin Ulrich/Müller Georg (2002):** Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002
- Hangartner Yvo/Kley Andreas (2000):** Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- Hartmann, Ingo (2002):** Integration akquirierter Unternehmen in den neuen Bundesländern. Eine empirische Analyse zu Erfolgswirkungen von Massnahme der Integrationsgestaltung, Frankfurt/M et al. 2002
- Hermann, Michael/Leuthold, Heiri (2003):** Atlas der politischen Landschaften, Zürich 2003
- Jansen, Stephan A. (2001):** Mergers & Acquisitions, Wiesbaden 2001
- Jauch, Dieter (1975):** Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg, Stuttgart 1975
- Jöns, Ingela (2002):** Fusionen und Akquisitionen aus der Sicht von Mitarbeitern und Führungskräften, in: Wirtschaftspsychologie, Nr. 9, S. 22-26
- Kanton Luzern (2003) (Hrsg.):** Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2003, Luzern 2003
- Käppeli Stephan/Dumont Georges (1998):** Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses der Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land, IBR an der HWV Luzern, Mai 1998

- Käppeli Stephan/Dumont Georges/Erni R. (1999):** Zukunft der Gemeinde Werthenstein und Wolhusen, Auswirkungen einer verstärkten Zusammenarbeit und einer Fusion, IBR an der HWV Luzern, September 1999
- Kevenhörster, Paul (1982):** Reformwirkungen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess in Grossstädten, in: Akademie für Raumforschung u. Landesplanung (Hrsg.): Politik und Planung in der neuen Kommunalstruktur, Hannover, S. 51-72
- Kiefer, Tina/Eicken, Sabine (2002):** Das emotionale Erleben einer Grossfusion: Eine explorative Studie, in: Wirtschaftspsychologie, Nr. 9, S. 27-32
- Kübler, Daniel/Schwab, Brigitte/Joye, Dominique/Bassand, Michel (2002):** La métropole et le politique : identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse, Lausanne 2002
- Ladner, Andreas/Arn, Daniel/Friederich, Ueli/Steiner, Reto/Wichtermann, Jürg (2000):** Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 2000
- Ladner Andreas (1999):** Befragungen im Rahmen des New Public Managements, in: Verband Bernischer Gemeinden et al. (Hrsg.), NPM-Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden, Erste Erfahrungen, Beispiele, Anleitungen, Bern 1999, Register 10
- Lienhard Andreas (1994):** Die Stellung der Gemeinden nach der neuen Verfassung des Kantons Bern, BVR-Sonderheft Nr. 2, Februar 1994
- Lienhard Andreas (2004):** Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2004 (im Erscheinen)
- Linder Wolf (1999):** Schweizerische *Demokratie*, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien 1999
- Meyer, Wulf-Uwe (2000):** Lehrbuch Gelernte Hilflosigkeit – Grundlagen und Anwendungen für Schule und Unterricht, Bern/Stuttgart 2000
- Poschen, Elmar (1983):** Die ökonomischen Folgen der kommunalen Gebietsreform für die betroffenen Bürger und Unternehmen. Eine Untersuchung am Beispiel von ausgewählten Modellfällen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1983
- Rhinow René (2000):** Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel/Genf/München 2000

-
- Savitch, Hank V., Vogel, Ronald K. (2000):** Paths to regionalism, in: State and Local Government Review, Vol. 32, S. 158-68
- Siebenhaar, Klaus/Zeller, Bernhard (1993):** „Hinterher sind wir halt alle schlauer“: Akquisitionen im Kontext unternehmenskultureller und kommunikativer Prozesse. Ansätze zu einer pre-merger Strategie im M&A-Bereich, in: G.-M.Frank/ I.Stein (Hrsg.): Management von Unternehmensakquisitionen, Stuttgart, S. 147-62
- Steiner Reto (2002):** Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 2002
- Tschannen Pierre (1995):** Stimmrecht und politische Verständigung, Bern 1995
- Wall, Stephen J./Wall, Shannon Rye (2001):** Post-Merger Management. Die optimale Integrationsstrategie. Gemeinsam zu einem neuen, starken Unternehmen, Landsberg 2001
- Zimmerli Ulrich (2000):** Bund – Kantone – Gemeinden, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis (BTJP) 1999, Bern 2000, S. 35 ff.

Die verwendeten Dokumente der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau sowie die vom Kanton Luzern zur Verfügung gestellten Unterlagen finden sich in Kapitel 2.3 (Methodisches Vorgehen).