

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 50

**zum Entwurf eines Kantons-
ratsbeschlusses über die
Genehmigung der Vereinigung
der Gemeinden Littau und
Luzern**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung der Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern. Er stützt sich auf die Kantonsverfassung, wonach die Vereinigung von Gemeinden der Genehmigung des Kantonsrates bedarf, und auf das Gemeindegesetz, in dem die Veränderungen im Gemeindebestand geregelt werden. Die Gemeinden Littau und Luzern haben am 17. Juni 2007 in getrennten Urnenabstimmungen den Vertrag über die Vereinigung der Gemeinden genehmigt und damit der Vereinigung der Gemeinden zugestimmt. Die Vereinigung der beiden Gemeinden entspricht einem Projektziel der Gemeindereform 2000+, mit der eine Strukturreform der Gemeinden angestrebt wird, und den Zielsetzungen des Planungsberichtes über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung der Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern.

I. Ausgangslage

Im Planungsbericht B 48 des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 21. März 2000 orientierten wir Sie über die Ziele des Projekts Gemeindereform 2000+ (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2000, S. 910 ff.). Das Hauptziel der Gemeindereform ist die Stärkung der Gemeinden, unter anderem durch die Schaffung von grösseren Gemeindegebieten. Am 1. September 2004 wurde mit der Vereinigung der Gemeinden Beromünster und Schwarzenbach der erste Zusammenschluss realisiert (Botschaft B 158 zum Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach vom 11. Februar 2003). Bis zum 1. Januar 2008 ist die Zahl der Gemeinden durch Vereinigungen von 107 auf 96 gesunken. Bei den bisherigen Vereinigungsprojekten ging es hauptsächlich darum, dass sich kleinere oder schwächere Gemeinden mit denjenigen Zentren vereinigt haben, die im Zielstrukturplan der Gemeindereform 2000+ definiert worden waren. Solche Projekte von Gemeindevereinigungen unter ländlichen Gemeinden und von kleinen Gemeinden mit ihren grösseren Nachbargemeinden werden vom Kanton Luzern weiterhin unterstützt.

Bei der Vereinigung von Littau und Luzern geht es erstmals um die Vereinigung von zwei grossen Gemeinden in der Agglomeration. Das Projekt entspricht der Hauptzielsetzung unseres Planungsberichtes B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vom 26. Januar 2007 sowie des vergangenen und des laufenden Legislaturprogramms 2007–2011 (vgl. GR 2007 S. 546 ff. und GR 2004 S. 766 ff., Legislaturprogramm 2007–2011, B 36, S. 3 und 7), nämlich der Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion. Wir sind überzeugt, dass die Agglomeration Luzern dadurch den Herausforderungen, die sich ihr innerhalb ihrer eigenen Grenzen unmittelbar stellen, optimal begegnen und der Kanton Luzern sich dadurch im nationalen Wettbewerb künftig besser behaupten kann. Die Stimmberechtigten von Littau und Luzern haben am 17. Juni 2007 mit 2824 Ja- gegen 2343 Nein-Stimmen beziehungsweise mit 9869 Ja- gegen 8875 Nein-Stimmen an der Urne beschlossen, sich per 1. Januar 2010 zu einer einzigen Gemeinde zu vereinigen. In einem Vertrag über die Vereinigung sind die Folgen des Zusammenschlusses und die Massnahmen, die bis zu diesem Zeitpunkt zu treffen sind, geregelt. Littau zählt 16 595 und Luzern 58 306 Einwohnerinnen und Einwohner (ständige Wohnbevölkerung Ende 2007).

Die Vereinigung von Littau und Luzern stellt einen ersten Schritt in der Umsetzung unserer Strategie einer vereinigten Stadtregion dar. Wir sind überzeugt, dass eine neue, starke Stadtregion langfristig nur dann erfolgreich sein wird, wenn sie zwischen 100 000 und 150 000 Einwohnerinnen und Einwohner hat und über ein entsprechend grosses Stadtgebiet verfügt (vgl. Legislaturprogramm 2007–2011, B 36, S. 3 und 7). Wir begrüssen deshalb dieses erste Vereinigungsprojekt sehr, da es den Beginn der Umsetzung unserer Strategie einer vereinigten Stadtregion bedeutet.

II. Erarbeitung der Vorlage

Ende 2002 wurden im Einwohnerrat Littau und im Grossen Stadtrat Luzern Motio nen «Für einen Planungsbericht zur Fusion der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau» überwiesen. Die Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, wurde beauftragt, diesen Bericht zu verfassen. Diese legte den Bericht im Dezember 2003 unter dem Titel «Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau» vor und kam darin zum Schluss, dass die Vereinigung von Littau und Luzern zu einer neuen Stadtgemeinde Luzern mehr Vor- als Nachteile bringe. Nach einer ersten Vernehmlassung zur Grundlagenstudie und Gesprächen zwischen dem Gemeinderat und dem Stadtrat wurde Anfang 2005 ein Zwischenbericht veröffentlicht. Die beiden Parlamente nahmen diesen zustimmend zur Kenntnis und beauftragten den Stadtrat von Luzern und den Gemeinderat von Littau, einen Vereinigungsvertrag zu erarbeiten. Im August 2005 wurden die Arbeiten für diesen Vertrag unter der Leitung einer externen Firma in Angriff genommen. Zunächst beschlossen der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern für die Erarbeitung des Vertrages Leitlinien. Im Mai 2006 wurde ein erster Entwurf des Vereinigungsvertrages von unseren kantonalen Fachstellen vorgeprüft. An öffentlichen Informationsveranstaltungen wurde der Vertrag in Littau und Luzern diskutiert und fand mehrheitlich Zustimmung. Die öffentliche Vernehmlassung zum Vertrag zeigte gegenüber früheren Umfragen eine deutlich zunehmende Zustimmung zur Gemeindevereinigung. Am 30. August 2006 stimmten die beiden Exekutiven von Littau und Luzern über den gemeinsam ausgehandelten Vereinigungsvertrag ab. Sie empfahlen ihn ihren Parlamenten und den Stimmberechtigten zur Annahme. Der Vereinigungsvertrag wurde am 27. Oktober 2006 im Kanton erneut vorgeprüft. Der Einwohnerrat von Littau stimmte dem Vertrag an seiner Sitzung vom 20. März 2007 und der Grosser Stadtrat an seiner Sitzung vom 26. April 2007 deutlich zu. Im Grossen Stadtrat wurde dabei ein Antrag abgelehnt, die Vereinigung von einer kantonalen finanziellen Beteiligung abhängig zu machen. Am 30. April 2007 reichte ein Beschwerdeführer Stimmrechtsbeschwerde bei uns ein. Er stellte den Hauptantrag, die Volksabstimmung über die Vereinigung, die auf den 17. Juni 2007 angesetzt worden sei, sei zu verschieben, bis rechtsverbindliche Klarheit bestehe, ob die vom Grossen Rat mit Dekret am 20. März 2007 beschlossene finanzielle Unterstützung der Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern ebenfalls in Kraft trete (vgl. Kap. III). Wir wiesen diese Beschwerde mit Entscheid vom 29. Mai 2007 ab, so-

weit wir darauf eintraten. Am 15. Juni 2007 reichte ein Verein aus Littau bei uns zwei Stimmrechtsbeschwerden gegen die geplante Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 ein. Mit beiden Beschwerden wurde namens des Vereins die Verschiebung der Volksabstimmung über die Vereinigung von Littau und Luzern beantragt. Zur Begründung wurde angeführt, in der Gemeinde Littau sei vorgängig über die Behandlung der von ihrem Verein bei der Gemeinde Littau eingereichten Initiative zu entscheiden. Wir traten mit Entscheid vom 15. Juni 2007 auf die beiden Beschwerden nicht ein, da sie verspätet eingereicht worden waren. Am 17. Juni 2007 genehmigten die Stimmbevollmächtigten der beiden Gemeinden den Vereinigungsvertrag und stimmten damit der Vereinigung ihrer Gemeinden zu. Sowohl der Beschwerdeführer der ersten Stimmrechtsbeschwerde als auch der Verein aus Littau zogen unsere Entscheide mit Beschwerde vom 2. Juli beziehungsweise 18. Juli 2007 an das Bundesgericht weiter. Das Bundesgericht trat mit Urteil vom 6. November 2007 auf den Weiterzug des Vereins nicht ein. Auch die andere Beschwerde wurde gleichentags abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

III. Finanzielle Auswirkungen der Vereinigung

Der Stadtrat von Luzern und der Gemeinderat von Littau haben am 7. beziehungsweise am 8. Juni 2006 beim Kanton ein Gesuch um einen Beitrag an die Reorganisationskosten und zur Kompensation des Steuerausfalls eingereicht. Da wir die Vereinigung von Littau und Luzern als wichtigen ersten Schritt auf dem Weg zu einer leistungsstarken Stadtregion betrachten, waren wir bereit, zur Erreichung dieses Ziels einen finanziellen Anreiz zu schaffen. Nach Verhandlungen mit den Gemeinden Littau und Luzern haben wir daher am 22. August 2006 beschlossen, diese Vereinigung mit einem Betrag von 20 Millionen Franken zu unterstützen. Vor der Behandlung eines entsprechenden Dekrets hat Ihr Rat einen Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes verlangt. Daher wurde Ihrem Rat Anfang 2007 zusammen mit der Botschaft zum Entwurf eines Dekrets für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern der Planungsbericht B 172 über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes vorgelegt (GR 2007 S. 546 ff.). Darin unterbreiteten wir Ihnen unter anderem unsere Strategie für die Agglomeration und den ländlichen Raum und konkretisierten den Weg zu einer vereinigten Stadtregion Luzern.

Da für die Gewährung eines Unterstützungsbeitrages an die Vereinigung von Littau und Luzern keine finanziellrechtliche Grundlage bestand und es sich um eine frei bestimmbare Ausgabe handelte, haben wir Ihrem Rat ein Dekret für einen Kredit von insgesamt 20 Millionen Franken vorgelegt. Sie stimmten dem Dekret für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern (B 173) an Ihrer Sitzung vom 20. März 2007 mit 88 gegen 23 Stimmen zu (GR 2007 S. 719). Gegen das Dekret ergriffen zwei Komitees das Referendum. Am 23. Mai 2007 reichten die Komitees beim Justiz- und Sicherheitsdepartement die Unterschriftenlisten des Referendums gegen das Dekret ein. Wir erklärten dieses mit Beschluss vom 31. Mai 2007 als

zustande gekommen. Am 25. November 2007 wurde der Kredit von 20 Millionen Franken für die Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern mit 46 409 Nein- gegen 32 010 Ja-Stimmen abgelehnt.

Die Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern wird daher mit keinem Kantonsbeitrag unterstützt, was aber an der Zustimmung der Stimmberechtigten der Gemeinden Littau und Luzern zum Vereinigungsvertrag und damit zur Vereinigung nichts ändert.

IV. Vertrag über die Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern

Gemäss § 74 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 17. Januar 2007 (KV; SRL Nr. 1) beschliessen die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinden über Veränderungen im Bestand oder im Gebiet von Gemeinden. Bei Veränderungen im Gemeindebestand werden Gemeinden durch Vereinigung oder Teilung aufgelöst oder neu gegründet (§ 58 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004, GG; SRL Nr. 150). Die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung sind in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln. Dieser bedarf der Genehmigung der Stimmberechtigten der Gemeinden (§ 60 Abs. 1 GG), jedoch nicht des Kantonsrates. Das Gemeindegesetz enthält die gesetzlichen Grundlagen für Veränderungen im Gemeindebestand (§§ 58–66 GG).

Gemäss Vertrag vom 17. Juni 2007 wird die Gemeinde Littau mit der Gemeinde Luzern zusammengeführt. Die Gemeinde Littau wird dadurch aufgelöst. Diese Auflösung hat zur Folge, dass nach der Vereinigung der Gemeindenname «Luzern» und das Wappen von Luzern massgebend sind. Weiter werden die Erlasse der Gemeinde Littau mit Ausnahme des Bau- und Zonenreglementes, des Strassenreglementes und der Erlasse, die Anlagen, Einrichtungen und Gebäude auf Gemeindegebiet Littau betreffen (z. B. Quartierheizung Staffelnhof, Solidaritätsfonds des Alterszentrums Staffelnhof, Hausordnungen für die Schulhäuser und andere öffentliche Gebäude), von Gesetzes wegen aufgehoben. Die genannten Erlasse bleiben in Kraft, bis eine Regelung für die vereinigte Gemeinde Luzern geschaffen ist. Im Vertrag ist ferner (in Übereinstimmung mit § 62 GG) festgehalten, dass die vereinigte Gemeinde Luzern durch Gesamtrechtsnachfolge die Aktiven und Passiven der bisherigen Gemeinde Littau mit allen Rechten und Pflichten ohne Liquidation übernimmt. Die Gemeindebürgerrechte der aufgelösten Gemeinde werden bei der Vereinigung von Gesetzes wegen durch das Bürgerrecht der vereinigten Gemeinde Luzern ersetzt.

V. Wahl der Organe der vereinigten Gemeinde

Die Amtsdauer der Behörden und weiterer Organe der Gemeinden endet mit deren Vereinigung mit einer andern Einwohnergemeinde oder mit der Teilung der Gemeinden (§ 63 Abs. 1 GG). Das Gesetz lässt ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung der Amtsdauer zu. Die Stimmberchtigten können frühestens mit der Zustimmung zur Vereinigung oder Teilung der Einwohnergemeinde die Amtsdauer der Gemeindebehörden und weiterer Organe bis zum betreffenden Zeitpunkt verlängern. Über eine Verlängerung der Amtsdauer des Gemeinderates, des Friedensrichters oder der Friedensrichterin und eines allfälligen Gemeindeparlaments ist bis spätestens 30. Juni des Vorwahljahres zu beschliessen (§ 63 Abs. 2 GG). Mit der Zustimmung zum Vereinigungsvertrag am 17. Juni 2007 haben die Stimmberchtigten der Gemeinden Littau und Luzern gleichzeitig auch einer Amtsdauerverlängerung für den bisherigen Stadtrat und den Gemeinderat, die Mitglieder des Grossen Stadtrates und des Einwohnerrates, der Friedensrichterin und des Friedensrichters, der Schulpflegen sowie der parlamentarischen Kommissionen bis 31. Dezember 2009 zugestimmt. Die Neuwahlen des Stadtrates, des Grossen Stadtrates und des Friedensrichters oder der Friedensrichterin finden an der Urne statt. Gemäss Vereinigungsvertrag werden die Neuwahlen im Jahr 2009 stattfinden. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement wird die Wahlen anordnen, wobei die Gemeinden einen gemeinsamen Wahlkreis bilden werden (§ 64 Abs. 2 GG). Die Wahlen der Mitglieder der Schulpflege, des Urnenbüros, der parlamentarischen Kommissionen und der Delegierten in Gemeindeverbänden erfolgen durch den Grossen Stadtrat an seiner konstituierenden Sitzung im Januar 2010.

VI. Kantonsratsbeschluss

Gemäss § 74 Absatz 2 KV bedürfen Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden der Genehmigung des Kantonsrates. Zudem gibt die Verfassung dem Kantonsrat in Absatz 3 die Kompetenz, auf Antrag einer betroffenen Gemeinde eine Gemeindevereinigung oder -aufteilung zu beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss des Kantonsrates über eine solche Zwangsvereinigung oder -aufteilung, die einen Ausnahmefall darstellen dürfte, unterliegt dem fakultativen Referendum (§§ 74 Abs. 3 und 24 Unterabs. d KV; vgl. Botschaft B 123 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, in: GR 2006 S. 1770, sowie Botschaft des Regierungsrates an die Stimmberchtigten vom 3. April 2007 zur Volksabstimmung vom 17. Juni 2007, S. 13). Seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2008 bedürfen daher Vereinigungen von Gemeinden – unter Vorbehalt von Zwangsvereinigungen gemäss § 74 Absatz 3 KV – lediglich der Genehmigung des Kantonsrates. Die Genehmigung ist eine Voraussetzung für die Vereinigung und hat in der Form des nicht referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses gemäss § 47 Absatz 3 des

Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Grossen Rates vom 28. Juni 1976 (GRG; SRL Nr. 30) zu ergehen. Wir haben Sie bereits in früheren Botschaften darauf hingewiesen, dass mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung für die Gemeindevereinigungen ein Kantonsratsbeschluss ausreichend und kein referendumsfähiges Gesetz mehr notwendig ist (vgl. Botschaft B 21 zum Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Gunzwil vom 21. August 2007, S. 9; Botschaft B 32 über die Anpassung verschiedener Erlasse an die neue Kantonsverfassung vom 27. November 2007, S. 6 f. und 19 ff.).

Aus § 61 GG geht hervor, dass bei einer Vereinigung oder Teilung von Gemeinden die Mitwirkungsrechte des Kantons vorbehalten bleiben. Bei der Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern bestehen diese in der Genehmigung durch den Kantonsrat unter Ausschluss des fakultativen Referendums. Nach der Abstimmung vom 25. November 2007 über das Referendum gegen das Dekret für die finanzielle Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern und der Zustellung der beiden Urteile des Bundesgerichts vom 6. November 2007 legen wir Ihnen nun den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung der Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern vor.

Beizufügen bleibt, dass der Kantonsrat mittels Kantonsratsbeschluss auf Begehrungen der beteiligten Gemeinden Friedensrichterkreise, die aus mehreren Gemeinden bestehen, gemeindeweise aufteilen und mehrere Gemeinden zu einem gemeinsamen Friedensrichterkreis vereinigen kann (vgl. § 30 Absatz 2 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913, SRL Nr. 260; § 47 Abs. 2 und 3 GRG; vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 18. Juli 1975, in: GR 1975 S. 389). Wegen der Vereinigung der beiden Gemeinden werden auch die Friedensrichterkreise von Littau und Luzern per 1. Januar 2010 zusammengelegt. Ein separater Beschluss des Kantonsrates für diese Zusammenlegung der Friedensrichterkreise ist jedoch nicht notwendig, da die Zusammenlegung nicht vor der Gemeindevereinigung erfolgt (vgl. Art. 13 des Fusionsvertrages Littau und Luzern).

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern zu genehmigen.

Luzern, 29. Februar 2008

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Markus Dürr

Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 156

**Kantonsratsbeschluss
über die Genehmigung der Vereinigung
der Gemeinden Littau und Luzern**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
gestützt auf § 74 Absatz 2 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 29. Februar 2008,
beschliesst:*

1. Die Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern per 1. Januar 2010 wird genehmigt.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber: