

# Grundlagenstudie 'Starke Stadtregion Luzern'

Szenarien und Handlungsempfehlungen für eine Starke Stadtregion Luzern

Erarbeitet im Auftrag von Kanton Luzern und Stadt Luzern

Zürich, 04.01.2007



Ernst **Basler + Partner** AG

**TUM**  
TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
MÜNCHEN

**S.K.A.T** Architekten

**Stein + Schultz**

Stadt-, Regional- und Freiraumplaner

---

# Zusammenfassung

## Die Starke Stadtregion Luzern als Vision für die Zukunft

Vision einer starken Stadtregion  
Luzern bei Stadt- und  
Kantonsbehörden

Der Kanton Luzern und die Stadt Luzern haben übereinstimmend die Vision formuliert, dass die Stadt Luzern sich mit Nachbargemeinden zusammenschliessen und ein neues, starkes Zentrum mit über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern bilden soll. Gemeindevereinigungen zwischen der Stadt Luzern und umliegenden Gemeinden sollen Luzern 'wieder auf die Landkarte' bringen sowie zur Lösung struktureller Probleme beitragen. Die im Juni 2007 zur Abstimmung gelangende Gemeindevereinigung Littau-Luzern soll ein erster Schritt in diese Richtung sein.

Gemeinsame Studie von Kanton  
Luzern, Stadt Luzern und  
LuzernPlus

Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Luzern und der Kanton Luzern mit der vorliegenden 'Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern' unter Mitwirkung des Vereins LuzernPlus vertieft abklären lassen, wo die wesentlichen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte für die Agglomeration Luzern liegen. Im Kontext dieser Herausforderungen wird in dieser Studie geprüft, mit welchen institutionellen Strukturen – den heutigen Gemeinden oder einem vereinten Gemeinwesen – die anstehenden Herausforderungen am besten gemeistert und die Aufgaben sachgerecht, kostengünstig und effektiv erfüllt werden können.

## Herausforderungen für den Standort Luzern

Für die Stadtregion Luzern präsentieren sich für die mittelfristige Zukunft bedeutende Herausforderungen bezüglich der wirtschaftlichen, der soziodemographischen und der räumlichen Entwicklung:

Einbettung und Positionierung  
innerhalb der Metropolregion

Mit der Einbettung Luzerns in die polyzentrische Metropolregion Nordschweiz ist ein Zwang zur Positionierung im Standortwettbewerb innerhalb dieses Grossraums verbunden. Die spezifischen Qualitäten und Potenziale des Standortes Luzern müssen herausgearbeitet und optimiert werden.

Hochqualifizierte Arbeitskräfte

Ein breites Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften wird zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Damit verbunden sind hohe Anforderungen an Luzern als Wissens- und Forschungsstandort mit Universität und Fachhochschule sowie als Wohnstandort mit Qualitäten im Kultur- und Freizeitangebot.

Steuerwettbewerb

Die starke Steuerkonkurrenz von Kantonen in der Zentralschweiz und Kantonen der Metropolregion Nordschweiz mit tiefen Steuersätzen stellt den Raum Luzern vor erhöhten Handlungsdruck.

Verkehrszunahme	Die anhaltende Verkehrszunahme und die Präferenz für den motorisierten Individualverkehr sowie das überproportionale Wachstum des Freizeitverkehrs generieren hohe Staukosten und steigende Kosten für Verkehrsinfrastrukturen sowie erhöhte Lärm- und Luftbelastungen.
Einflussnahme in Bundes- und Kantonspolitik	Verschiedene Bundespolitiken intensivieren ihre Bestrebungen zur Stärkung der Agglomerationsentwicklung. Die Agglomeration Luzern steht vor der Herausforderung, ihre Interessen gegenüber Bund und auch Kanton im Wettbewerb mit anderen Räumen sichtbar gebündelt zu vertreten.
Druck auf die Landschaft	Die Nachfrage nach Wohnflächen wird auch bei stagnierender Bevölkerungszahl weiter zunehmen, zum einen in attraktiven landschaftsnahen Gebieten an den Agglomerationsrändern, zum anderen in zentralen und hochwertigen Lagen im Zentrum. Der Siedlungsdruck auf die Landschaftsräume wird sich verstärken.

### **Kleinteilige Stadtregion Luzern versus Vereinigte Stadtregion Luzern**

Zwei Szenarien zur Prüfung von Chancen und Gefahren

Im Kontext der dargelegten Herausforderungen zeigt die Studie auf, welche institutionellen Zukunftsszenarien in der Stadtregion welche Chancen und Gefahren ergeben. Diese Prüfung von Chancen und Gefahren findet anhand zweier Szenarien statt, die im Sinne von Eckpunkten möglicher institutioneller Entwicklungen verwendet werden:

- Szenario "Kleinteilige Stadtregion Luzern": Die Kleinteilige Stadtregion Luzern basiert auf der Gemeindeautonomie in der inneren Agglomeration (Stadt Luzern und alle Nachbargemeinden). Die Zusammenarbeitsformen aus der Situation im Jahr 2006 haben Bestand.
- Szenario "Vereinigte Stadtregion Luzern": Die Vereinigte Stadtregion Luzern besteht aus der heutigen Stadt Luzern und allen heutigen Nachbargemeinden. Die Gemeinwesen sind vollständig vereinigt.

### **Grosse Chancen der Vereinigung – Gefahren der Kleinteiligkeit**

Die Arbeit identifiziert vier wesentliche Argumentationsfelder für oder gegen eine Vereinigung: Die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion, die finanziellen Auswirkungen einer Vereinigung, Demokratie und Identität sowie die räumliche Entwicklung und die äussere Erscheinung der Stadtregion ("Das Bild der Region").

Wettbewerbsfähigkeit des Standortes

Die Positionierung im Standortwettbewerb erfordert ein klares Profil und einen einheitlichen Auftritt. Mit den institutionellen Strukturen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern und dem damit verbundenen internen Konkurrenzkampf ist eine gemeinsame Profilierung sehr schwierig zu erreichen. Eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung übersteigt die Kräfte

der einzelnen Gemeinden. Eine verbindliche Abstimmung zwischen den Gemeinden führt zu komplizierten und schwerfälligen Koordinationsprozessen. Die Eigeninteressen der Gemeinden erschweren die Anstrengungen zu einer gemeinsamen Standortentwicklungspolitik.

Bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes wird deutlich, dass eine Vereinigte Stadtregion Luzern eine Reihe von gewichtigen Chancen bringt: zum einen in den Aussenwirkungen durch eine geeinte Stimme in der Bundes- und Kantonspolitik und eine verstärkte Einbindung in die dynamische Metropolregion Nordschweiz. Zum anderen bietet sie in der Innenentwicklung die Möglichkeit eines gemeinsamen Standortmanagements und –marketings und bildet die Basis für ein gemeinsam getragenes Angebot von hochwertigen Zentrumsleistungen.

#### Finanzielle Auswirkungen

Die einzelnen Gemeinden in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern richten ihr Leistungsangebot und ihre Verwaltungsstrukturen effizient auf ihre spezifischen Bedürfnisse aus. In der Gesamtbetrachtung der Stadtregion Luzern führt dies zu Doppelspurigkeiten. Mit einer wenig koordinierten Angebots-erstellung, insbesondere bei kostspieligen Infrastrukturinvestitionen, entstehen zusätzliche Kosten.

In finanzieller Hinsicht ist eine Vereinigung kurzfristig mit zusätzlichen Kosten verbunden. In einer mittelfristigen Perspektive ist es machbar, die steuerlichen Mindereinnahmen einer Vereinigung der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern durch Synergie- und Wachstumseffekte und einer Überprüfung der heutigen Strukturen und Angebote mindestens zu kompensieren. Eine institutionelle Neugestaltung in der Stadtregion Luzern ist damit eine Investition in die Zukunft. Die Vereinigung mit Meggen wäre finanziell eine grosse Herausforderung für die Stadtregion, sofern das Steuerniveau von Meggen auf die gesamte Stadtregion angewendet werden soll.

Die Wirkungen einer Vereinigung auf den Finanzhaushalt hängen im Wesentlichen von politisch zu beeinflussenden Faktoren ab, wie dem Steuersatz, der Verwaltungsorganisation oder dem Leistungsangebot. Dabei können kundennahe Dienstleistungen auch weiterhin vor Ort in den Quartieren der Vereinigten Stadtregion Luzern angeboten werden. Konsequentes Controlling von Finanzen und Leistungen ist ohnehin auch nach einer Vereinigung nötig.

Aufgrund der möglichen Einsparungen im einstelligen Prozentbereich und den damit verbundenen Unsicherheiten, lässt sich eine Vereinigung in der Stadtregion Luzern mit Synergie- und Wachstumseffekten alleine kaum begründen. Mögliche Synergieeffekte müssen immer im Kontext mit der Überprüfung erbrachter öffentlicher Leistungen und mit weiteren Chancen einer Vereinigung betrachtet werden.

Demokratie und Identifikation

In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern führt die zunehmende Zahl von Gremien und interkommunalen Vereinbarungen zu einem unübersichtlichen Geflecht an Beziehungen, deren Steuerung und demokratische Legitimation für die einzelne Bürgerin nur schwer durchschaubar ist. Innerhalb der kleinteiligen Gemeindestrukturen stimmen Handlungs- und Entscheidungsraum immer weniger überein. Politische Entscheide in den einzelnen Gemeinden betreffen in verschiedenen Fällen die gesamte Stadtregion, ohne dass die betroffene Bevölkerung demokratische Mitspracherechte besitzt.

Die Vereinigung bringt den gelebten Agglomerationsraum in Übereinstimmung mit politischen Einflussmöglichkeiten. Dies macht politische Entscheidungsprozesse in der Stadtregion Luzern transparenter.

"Bild der Region"

Aufgrund der Fiskal- und Planungsautonomie in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ist eine verbindliche und gesamtheitlich gesteuerte Siedlungsentwicklung auch bei einer engen Zusammenarbeit schwierig zu erreichen. Bei einer unkoordinierten Zersiedlung in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern sind der Erhalt und die Weiterentwicklung von markanten regionalen Grünzügen sowie einem regionalen Freiraumsystem kaum möglich. Die Kontur der Region im Sinne eines wahrnehmbaren Bildes wird damit unscharf, da die Siedlungsflächen die landschaftlichen Komponenten dominieren. Touristinnen und Bewohnerinnen fällt es immer schwerer, das Unverwechselbare der naturräumlichen Attribute in Luzern wahrzunehmen. Die Marke Luzern verwässert.

Die Vereinigung bietet die Chance, dass die Stadtregion Luzern ihre Besonderheiten und Eigenarten bewahrt und sich als zukunftsfähige Region mit hoher Lebensqualität weiterentwickelt. In der Vereinigten Stadtregion Luzern kann eine deutliche Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den neu entstandenen Stadtquartieren erfolgen, die ihre eigener Identität und ihr eigenes Quartiersleben pflegen und entwickeln können.

Die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die Verkehrsprobleme zu lösen, kann als Anlass genommen werden, um Dienstleistungen und raumgreifende Infrastrukturen zu bündeln und gemeinsam einen Standort von hoher Qualität zu entwickeln. Im Bereich Littau-Emmen-Luzern entsteht eine zentrale Drehscheibe für die Funktionsfähigkeit der Vereinigten Stadtregion Luzern. Öffentliche und private Investitionen können gezielt in diesen Handlungsschwerpunkt gelenkt werden. Die Vereinigte Stadtregion Luzern bringt damit die Kraft auf, diesen Knotenpunkt zu einer attraktiven Torsituation an der Schwelle zur Altstadt und den Seelagen zu entwickeln. Der Handlungsschwerpunkt mit guter verkehrlicher Anbindung und hoher städtebaulicher Qualität verschafft der gesamten Region höhere Erkennbarkeit. Auch die Entwicklungsgebiete in Luzern Süd und Ebikon können durch eine verbindliche und kontinuierliche

Begleitung und Qualitätskontrolle durch die Vereinigte Stadtregion Luzern in ihrer Entwicklung optimiert werden.

### **Eine stärkere Institutionalisierung der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ungeeignet**

Regionalkonferenz mit  
Regionalparlament als  
Mittelweg?

Für eine gemeinsame, abgestimmte Entwicklung wäre neben einer vollständigen Zusammenführung der Gemeinwesen eine stärkere Institutionalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit denkbar. Dies könnte in Form einer Regionalkonferenz mit einem Regionalparlament erfolgen, welche verbindliche Entscheidungen beispielsweise in der Kulturpolitik und Verkehrs- und Raumplanung fällen könnte.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass im Falle der Stadtregion Luzern dieser Weg nicht zweckmässig ist, weil sich die Gemeinden in ihrer Autonomie stark beschränken würden, gleichzeitig aber jede für sich verantwortlich bliebe für andere herausfordernde kommunale Politikfelder. Des Weiteren ist die Etablierung einer Regionalkonferenz ein langwieriger und schwieriger Prozess. Die Definition einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionalkonferenz und Gemeinden bedarf einer seriösen Abklärung und einer Aushandlung zwischen den politischen Akteuren. Gewichtige Akteure der Stadtregion Luzern stehen dieser Idee aber äusserst kritisch gegenüber. Ohne die Akzeptanz bei den Akteuren dürfte dieser gemeinsame Kraftakt mit ungewissem Mehrwert nicht gelingen.

### **Die Vereinigte Stadtregion Luzern als geeignete institutionelle Form für die Zukunft**

Vereinigung im Grundsatz die  
geeignete Strategie

Die Ausführungen zu den Chancen der Vereinigung der Gemeinden und zu Gefahren der Kleinteiligkeit verdeutlichen, dass die Vereinigung grundsätzlich als geeignete institutionelle Form für die Zukunft anzustreben ist. Der Perimeter der Vereinigung ist allerdings vertieft zu betrachten.

Ausschluss von Meggen

Die Analysen in dieser Arbeit, aber auch die Interviews mit regionalen Akteuren, haben deutlich gemacht, dass die sich im Untersuchungssperimeter befindende Gemeinde Meggen nicht Teil der Vereinigten Stadtregion Luzern sein soll. Als steuergünstige Gemeinde bietet Meggen im verschärften Steuerwettbewerb in der Zentralschweiz dem Kanton Luzern die besten Voraussetzungen, um gute Steuerzahler zu halten und gegebenenfalls neue anzusiedeln. Eine Senkung des Steuersatzes auf Meggener Niveau wäre die Bedingung für die Akzeptanz der Vereinigung in Meggen. Die Studie hat dargelegt, dass eine Senkung des Steuerniveaus in diesem Ausmass für den Finanzhaushalt der Vereinigten Stadtregion Luzern nicht tragbar wäre. Anzustreben ist indessen eine enge Partnerschaft zwischen Meggen und der Vereinigten Stadtregion Luzern mit einer gemeinsam abgestimmten und finanzierten Standortentwicklungspolitik.

## Fazit: Die institutionelle Gestalt einer Starken Stadtregion Luzern

Aufgrund der Abwägungen zu den drei möglichen Entwicklungspfaden ist die Vereinigte Stadtregion Luzern als adäquate institutionelle Antwort auf die künftigen Herausforderungen zu bevorzugen. Die Vereinigte Stadtregion Luzern, verstanden als eine Vereinigung aus den bereits heute sehr eng verflochtenen Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern – jedoch ohne die Gemeinde Meggen – ist mit Abstand die grösste Gemeinde im Kanton. Sie arbeitet mit den weiteren Gemeinden der Stadtregion Luzern partnerschaftlich zusammen.

## Der Weg zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern

Abgestufter Prozess mit  
Zwischenschritten zur Reflexion

Institutionelle Veränderungen brauchen Zeit und müssen die Anpassungsbereitschaft der unterschiedlichen Akteure in der Stadtregion Luzern berücksichtigen. Das im Rahmen dieser Studie vorgeschlagene Vorgehen ist konzipiert als abgestufter Prozess, welcher Zwischenschritte zur Legitimation und zur Reflexion in den Gemeinden enthält. Dieser komplexe institutionelle Veränderungsprozess wird aber eine Eigendynamik entfalten, welche zu einer Veränderung der skizzierten zeitlichen Horizonte beitragen kann.

Abstimmung Mitte 2011,  
Vereinigung Ende 2016

Auf die Mitte des Jahres 2011 wird eine Abstimmung über die Vereinigung vorgeschlagen. Basis zu einer solchen Volksbefragung ist eine Strategie für die Stadtregion Luzern mit neuen Strukturen und einem Paket öffentlicher Leistungen. Diese Abstimmung ist die Grundlage und Legitimation für die Ausarbeitung eines Vereinigungsvertrags, welcher die definierte Strategie mit Strukturen und Leistungen in eine rechtsverbindliche Form übersetzt. Die Abstimmung zu diesem Vertrag erfolgt Ende 2013. Die eigentliche formelle Vereinigung kann gemäss diesem Vorschlag Ende 2016 vollzogen werden.

Grundsatzvereinbarung als Basis

Basis des gemeinsamen Handelns von Kanton, Stadt und den Gemeinden soll eine Grundsatzvereinbarung sein, in welcher schon frühzeitig Eckpfeiler für den Prozess, die Spielregeln sowie die spätere Vereinigung festgelegt werden. Die Grundsatzvereinbarung soll aufzeigen, wie eine Steuerungsgruppe aus Vertretern der Gemeinden und des Kantons zur Entwicklung einer Vereinigten Stadtregion Luzern zusammenarbeiten könnte. Das vorliegende Gutachten liefert erste Aussagen für diese Grundsatzvereinbarung, welche notwendig sind um die Chancen einer Vereinigung effektiv einlösen zu können und um den Prozess erfolgsversprechend zu gestalten. Diese grundsätzlichen Aussagen dienen auch dazu, Gefahren der Vereinigung wie beispielsweise der Verlust eines engen Bezuges zu den lokalen Gemeinwesen oder eine zu starke Dominanz der Stadtregion in der Kantonspolitik entgegen zu wirken.

# Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen .....	1
1.1	Auftrag .....	1
1.2	Vorgehen .....	3
1.3	Arbeitsweise und Resultate .....	6
2	Herausforderungen für die Stadtregion Luzern .....	8
2.1	Wirtschaft .....	8
2.2	Sozio-Demographie .....	12
2.3	Raumrelevante Bundespolitik .....	16
2.4	Raumentwicklung .....	19
3	Szenarien für die Stadtregion Luzern .....	22
3.1	Kleinteilige Stadtregion Luzern: Bisherige interkommunale Zusammenarbeit in der Stadtregion Luzern .....	22
3.2	Ziele der Agglomerationsentwicklung .....	24
3.3	Stärken und Schwächen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern in der Gegenwart .....	25
3.3.1	Wettbewerbsfähigkeit .....	26
3.3.2	Siedlung, Landschaft und Verkehr .....	27
3.3.3	Identifikation und Image .....	28
3.3.4	Demokratie und Beteiligung .....	29
3.3.5	Finanzen und öffentliche Leistungen .....	29
3.4	Das Bild der Region: Die kleinteilige Stadtregion Luzern in der Gegenwart .....	30
3.4.1	Naturraum und Gemeindetypologie .....	30
3.4.2	Räumliche Herausforderungen und Potentiale .....	33
3.5	Annahmen für die Zukunftsszenarien .....	35
3.5.1	Kleinteilige Stadtregion Luzern .....	35
3.5.2	Vereinigte Stadtregion Luzern .....	36
3.6	Beurteilung der Zukunftsszenarien: Die Perspektive der Stadtregion .....	37
3.6.1	Wettbewerbsfähigkeit .....	38
3.6.2	Siedlung, Landschaft und Verkehr .....	40
3.6.3	Identifikation und Image .....	41
3.6.4	Demokratie und Beteiligung .....	42
3.6.5	Finanzen und öffentliche Leistungen .....	43
3.7	Beurteilung der Zukunftsszenarien: Die kantonale Perspektive .....	49



3.7.1	Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Luzern .....	49
3.7.2	Innerkantonales Gleichgewicht.....	53
3.7.3	Finanzen und öffentliche Leistungen .....	56
4	Synthese .....	57
4.1	Positionierung der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb .....	57
4.2	Synergieeffekte und Vereinigungskosten.....	60
4.3	Demokratie und Identifikation .....	64
4.4	Das Bild der Region .....	67
4.4.1	Szenario „Kleinteilige Stadtregion Luzern“ .....	68
4.4.2	Szenario „Vereinigte Stadtregion Luzern“ .....	70
4.4.3	Fazit zum Bild der Region .....	76
5	Handlungsempfehlungen für eine Starke Stadtregion Luzern.....	79
5.1	Handlungsempfehlungen für die institutionelle Ausgestaltung der Starken Stadtregion Luzern .....	79
5.2	Der Weg zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern .....	85
5.3	Grundsatzvereinbarung Vereinigte Stadtregion Luzern .....	90
5.3.1	Arbeitsverständnis der Steuerungsgruppe und Rolle der Akteure.....	90
5.3.2	Grundannahmen zur strategischen Ausrichtung und zu den Strukturen der künftigen Stadtregion Luzern.....	91
5.3.3	Zeitachse und Prozess zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern .....	94
5.4	Empfehlungen an die Akteure .....	96
5.4.1	Politik und Verwaltung der Stadt Luzern.....	96
5.4.2	Politik und Verwaltung der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Littau, Kriens und Horw.....	96
5.4.3	Politik und Verwaltung des Kantons .....	97
5.4.4	LuzernPlus.....	98

## **Anhänge**

- A1 Ziele der Agglomerationsentwicklung
- A2 Dokumentation SWOT-Analyse
- A3 Dokumentation Einbezug der Gemeinden
- A4 Dokumentation Blick Zurück
- A5 Literatur

# 1 Auftrag und Vorgehen

Eine "Starke Stadtregion Luzern"  
als Vision

Der Kanton Luzern und die Stadt Luzern haben übereinstimmend die Vision formuliert, dass die Stadt Luzern sich mit Nachbargemeinden zusammenschliessen und ein neues, starkes Zentrum mit über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern bilden soll. Gemeindevereinigungen zwischen der Stadt Luzern und umliegenden Gemeinden sollen bewirken, dass Luzern 'wieder auf der Landkarte' ist sowie zur Lösung struktureller Probleme beitragen. Eine 'Starke Stadtregion Luzern' soll sich im grossräumigen Standortwettbewerb besser behaupten können und in der nationalen Politik verstärkt wahrgenommen werden. Die im Juni 2007 zur Abstimmung gelangende Gemeindevereinigung Littau-Luzern soll ein erster Schritt in diese Richtung sein.

## 1.1 Auftrag

Geeignete institutionelle  
Entwicklung der Agglomeration  
unter Berücksichtigung  
zukünftiger Herausforderungen

Vor diesem Hintergrund wollte die Stadt Luzern und der Kanton Luzern mit der gemeinsam finanzierten 'Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern' unter Mitwirkung des Vereins LuzernPlus vertieft abklären, wo die wesentlichen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte für die Agglomeration Luzern liegen. Des Weiteren soll geprüft werden, mit welchen institutionellen Strukturen – den heutigen Gemeinden oder einem vereinten Gemeinwesen – die anstehenden Herausforderungen am besten gemeistert und die Aufgaben sachgerecht, kostengünstig und effektiv erfüllt werden können.

Erarbeitung von Grundlagen für  
die Strategieentwicklung

Die Arbeitsgemeinschaft aus Ernst Basler + Partner AG, TU München, S.K.A.T. Architekten sowie Stein+Schultz, Stadt-, Regional- und Freiraumplaner, wurde beauftragt, zu diesen Fragestellungen Grundlagen zu erarbeiten, welche auf zwei Säulen beruhen:

- sozio-ökonomische und administrativ-politische Analysen
- räumliche und stadt- und landschaftsgestalterische Analysen

Aufbauend auf den Analysen sollen Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, welche Aussagen zu geeigneten institutionellen Entwicklungsvarianten in der Agglomeration Luzern sowie zum weiteren Prozess hin zu einer "Starken Stadtregion Luzern" machen.

Die Studie grenzt sich als Grundlagenstudie deutlich ab von anderen Machbarkeitsstudien zu Gemeindefusionen. Die möglichen Vereinigungen im Raum Luzern liegen noch weit in der Zukunft und es besteht eine Vielzahl von Unsicherheiten bezüglich politischer Entscheidungen. Eine detaillierte Abklärung von beispielsweise einer möglichen neuen Organisationsstruktur oder der exakten Bezifferung von Synergieeffekten ist nicht möglich und zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Sie war deshalb nicht Bestandteil des Auftrages.

Hingegen stand eine Herangehensweise im Vordergrund, welche vor allem die Breite der relevanten Argumente für oder gegen eine Vereinigung aufnimmt und qualifizierte Experteneinschätzungen zu den Themen vornimmt. Ergänzend dazu wurden in einer partizipativen Arbeitsweise die Einschätzungen der beteiligten Akteure aus Politik und Verwaltung des Kantons, der Gemeinden und des Vereines LuzernPlus eingeholt. Auf dieser Grundlage soll eine politisch tragfähige Strategie zur institutionellen Entwicklung der Stadtregion erarbeitet werden.

Mehr- oder Minderwert nicht  
quantifizierbar

In der Diskussion um die Vereinigung der Gemeinwesen steht immer wieder die nachvollziehbare Forderung im Raum, dass der Mehr- oder Minderwert einer Vereinigung quantifiziert werden müsste. Zur Quantifizierbarkeit des Mehrwertes einer Vereinigung mehrerer Gemeinden in der Stadtregion Luzern lässt sich Folgendes festhalten:

- Für die Quantifizierung des Mehrwertes stehen aus unserer Sicht für die meisten Themenfelder bloss Methoden zur Verfügung, die eine sehr geringe wissenschaftliche Belastbarkeit aufweisen und damit zu unverlässlichen Resultaten führen. Eine "quantitative Gesamtbilanz", welche Aussagen macht, ob sich die Vereinigung aus kantonaler oder kommunaler Sicht "lohnt", ist nicht möglich. Eine Vereinigte Stadtregion Luzern wird ihre interne Organisation neu regeln müssen und ihr Leistungsniveau in den verschiedenen Politikfeldern überdenken. Darüber hinaus verändern sich die Wechselwirkungen der Vereinigten Stadtregion Luzern mit den umliegenden Regionen. Damit wird eine nicht vorausberechenbare „Konfiguration“ geschaffen, die zu einem guten Teil auf eigene strategische Entscheidungen zurückzuführen sein wird.
- Ausgewählte Themen (z.B. Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Reorganisationskosten, Steuern und öffentliche Leistungen) müssten im Vorfeld anstehender konkreter Vereinigungsvorhaben analysiert und die Auswirkungen einer Vereinigung quantifiziert werden. Solche Abklärungen müssten dann aber im Kontext realer politischer Vorstellungen zur Strategie, zur Organisationsstruktur und zu den Leistungen der betreffenden Gemeinden stehen.

- Wir erachten es zum jetzigen Zeitpunkt nicht als förderlich, eine Diskussion zu entfachen, die sich nur um finanzielle Fragen dreht. Gemeindegemeinschaften in der in dieser Studie diskutierten Grössenordnung sind als umfassender regionaler Veränderungsprozess zu verstehen, welcher die institutionellen Strukturen im Raum Luzern für das angebrochene Jahrhundert definieren könnte. Eine Abschätzung von kurzfristigen monetären Kosten und Nutzen greift zu kurz und könnte die Diskussion dieser wichtigen Fragestellungen zu einseitig ausrichten.

Aus diesen Überlegungen wird in dieser Studie auf die Quantifizierung des Mehr- oder Minderwertes verzichtet. Es werden allerdings Abschätzungen zu Mindereinnahmen und zu Synergieeffekten vorgenommen (siehe Kapitel 3.6.5).

Die Grundlagenstudie wurde von Juli bis Dezember 2006 bearbeitet und stützt sich auf die zu dieser Zeit vorhandenen Rahmenbedingungen und Erkenntnisse.

## 1.2 Vorgehen

Im Folgenden skizzieren wir das im Rahmen der Grundlagenstudie gewählte Vorgehen.

Die Studie benötigt zwei Elemente als Grundlage für die Analyse:

- **Die Ziele der Agglomerationsentwicklung:** Die formell verabschiedeten Ziele für die Agglomeration werden aus den offiziellen politischen Programmen abgeleitet und synthetisiert. Sie werden übersetzt in Kriterien zur Beurteilung unterschiedlicher institutioneller Entwicklungen.
- **Die Herausforderungen für die Agglomeration:** Für die Stadtregion Luzern präsentieren sich für die mittelfristige Zukunft bedeutende Herausforderungen. Im Rahmen der Arbeiten werden Trends in der wirtschaftlichen und der sozio-demographischen Entwicklung, in der raumrelevanten Bundespolitik und der räumlichen Entwicklung beschrieben. Daraus leiten wir für jeden Bereich zusammenfassend die aus fachlicher Sichtweise zentralen Herausforderungen ab.

Ziele der  
Agglomerationsentwicklung und  
Herausforderungen als  
Ausgangspunkte

Stärken und Schwächen in der  
Gegenwart,  
Chancen und Gefahren in der  
Zukunft (SWOT-Analyse)

Ausgehend von diesen beiden Arbeitselementen wird analysiert, welche Stärken und Schwächen in verschiedenen Themenfeldern im Raum Luzern bestehen. Die Stärken und Schwächen werden in Bezug zur heutigen institutionellen Struktur, die geprägt ist von der Gemeindeautonomie, erarbeitet. Mit Blick in die Zukunft wird ergänzend geprüft, mit welchen institutionellen Varianten die kommenden Herausforderungen für die Stadtregion Luzern gemeistert und die formulierten Zielsetzungen in der Zukunft erreicht werden können. Dazu werden Chancen und Gefahren von zwei Szenarien betrachtet. Stärken und Schwächen in der Gegenwart und Chancen und Gefahren der Zukunft ergeben zusammen die sogenannte '**SWOT-Analyse**' ('**S**trengths, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreats').

Die Chancen und Gefahren werden für fünf Analysefelder heraus gearbeitet: **Wettbewerbsfähigkeit, Siedlung-Landschaft-Verkehr, Identifikation und Image, Demokratie und Beteiligung sowie Finanzen und öffentliche Leistungen**. Mit der breiten Ausrichtung der Themen wird garantiert, dass alle wesentlichen Argumente gegen oder für eine Vereinigung oder eine weitgehende Autonomie der Gemeinden aufgegriffen werden.

Für die Erarbeitung wurden die folgenden Zukunftsszenarien herangezogen:

- **Szenario "Kleinteilige Stadtregion Luzern"**: Die Kleinteilige Stadtregion Luzern basiert auf der Gemeindeautonomie in der inneren Stadtregion (Stadt Luzern und alle Nachbargemeinden). Die Zusammenarbeitsformen in vielfältigen Zweckverbänden aus der Situation im Jahr 2006 haben Bestand und konnten durch die langjährige Erfahrung professionalisiert und in den Abläufen vereinfacht werden. In der inneren Stadtregion Luzern wurden keine neuen Institutionen gegründet, keine weiteren Zweckverbände etabliert und es haben keine Gemeindevereinigungen stattgefunden.
- **Szenario "Vereinigte Stadtregion Luzern"**: Die Vereinigte Stadtregion Luzern besteht aus der heutigen Stadt Luzern und allen heutigen Nachbargemeinden (Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau, Meggen, Stadt Luzern). Die Gemeinwesen sind vollständig vereinigt. In der weiteren Stadtregion Luzern wurden keine neuen Institutionen gegründet, keine weiteren Zweckverbände etabliert und es haben keine Gemeindevereinigungen stattgefunden.

Die Prüfung von Chancen und Gefahren findet anhand dieser zwei Szenarien statt, die im Sinne von Eckpunkten möglicher institutioneller Entwicklungen verwendet werden. Ein weiteres Szenario, wie es beispielsweise mit einer Kleinteiligen Stadtregion Luzern mit verstärkter Institutionalisierung (z.B. Agglomerationsrat à la Fribourg) möglich wäre, wird im Rahmen der SWOT-Analyse nicht betrachtet. In den Handlungsempfehlungen dieser

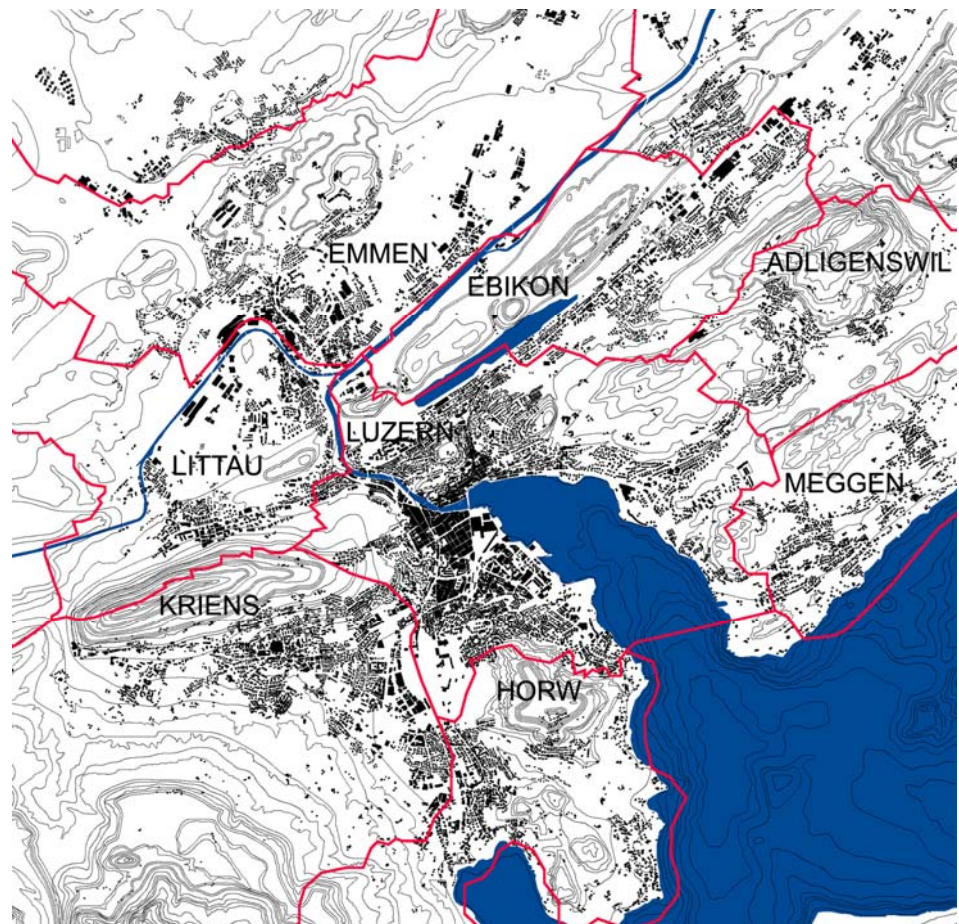
Studie wird aber auf die Möglichkeit nochmals vertieft eingegangen und Zwischen- und Mischformen werden in Betracht gezogen.

Für die Prüfung der Chancen und Gefahren steht die **Perspektive der Stadtregion Luzern** im Vordergrund. Ergänzend dazu wird in einem eigenen Kapitel die **Perspektive des Kantons** eingenommen.

Stadt Luzern und  
Nachbargemeinden als  
Untersuchungsperimeter

Der **Untersuchungsperimeter** wurde so gewählt, weil zwischen diesen Gemeinden sehr enge funktionale Verflechtungen bestehen und weil es sich um einen zusammen hängenden Siedlungs- und Naturraum handelt. Des Weiteren wird im Sinne eines pragmatischen Vorgehens der erste Agglomerationsgürtel um die Stadt Luzern gewählt. Bei der Wahl des Untersuchungsperimeters wurden die sehr unterschiedlichen politischen Haltungen zur Vereinigungsfrage in den einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigt. Diese unterschiedlichen Haltungen fließen aber in die Handlungsempfehlungen ein.

Abbildung:1:  
Untersuchungsperimeter

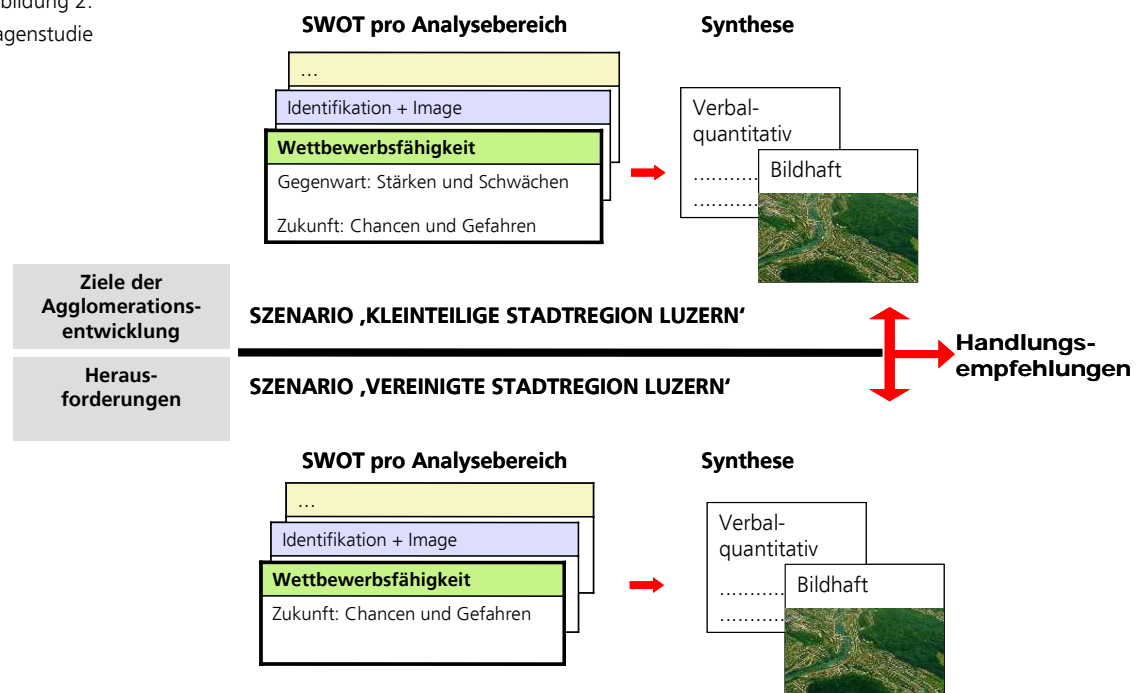


Räumliche Zukunftsbilder Die analytischen Arbeiten wurden unterstützt von **räumlichen Gegenwarts- und Zukunftsbildern, welche die stadt- und landschaftsgestalterische Entwicklung der Stadtregion Luzern** beschreiben. Diese "Bilder der Region" sollen mit Karten und Photographien die heutige Situation und die Zukunftsszenarien besser vermittelbar und begreifbar machen.

Handlungsempfehlungen Die **Handlungsempfehlungen** bringen die Analysen und die im Rahmen dieses Projektes gemachten Erfahrungen in der Interaktion mit den Akteuren der Stadtregion Luzern zusammen. Im Abschnitt der Handlungsempfehlungen werden Aussagen zur geeigneten institutionellen Form sowie zum Prozess zu einer Starken Stadtregion Luzern gemacht.

Das Vorgehen lässt sich in der folgenden Abbildung 2 zusammenfassen.

Abbildung 2:  
Aufbau der Grundlagenstudie



### 1.3 Arbeitsweise und Resultate

Partizipative Arbeitsweise Die Vorstellungen über die institutionelle Entwicklung in der Stadtregion Luzern sind äusserst unterschiedlich. Daher hat die Arbeitsgemeinschaft eine Herangehensweise gewählt, welche auf Einschätzungen von beteiligten Akteuren in der Politik und Verwaltung des Kantons, der Gemeinden und der Stadt beruht. Aufbauend auf Einschätzungen von Experten wurden Argumente für oder gegen eine Vereinigung sowie die Vorstellungen zum Entwicklungsprozess geschärft und gemeinsam reflektiert.

Einschätzung der Gemeinden  
eingeholt

Die Einschätzungen der einzelnen Gemeinden zur Agglomerationsentwicklung sind zentral. Die Arbeitsgemeinschaft hat daher vorgeschlagen, mit allen Nachbargemeinden Gespräche durchzuführen. Mit allen GemeindepräsidentInnen (in einem Fall Gemeindeammann) der Nachbargemeinden der Stadt Luzern konnte im Rahmen dieses Projektes ein Interview zu verschiedenen Aspekten der Agglomerationsentwicklung geführt werden.

Form der Resultate

Die Resultate dieses Projektes sind einerseits in Form der Analysen und Einschätzungen in diesem Bericht dokumentiert. Ergebnisse bestehen andererseits aber auch in Form des Lernprozesses und den Erkenntnissen, die durch den gemeinsamen Meinungs-austausch der AkteurInnen erarbeitet worden sind. Diese Grundlagenstudie legt auch eine gemeinsame Plattform für den künftigen Prozess zu einer Starken Stadtregion Luzern fest.



## **2 Herausforderungen für die Stadtregion Luzern**

Für die Stadtregion Luzern präsentieren sich für die mittelfristige Zukunft bedeutende Herausforderungen. Im Folgenden werden Trends in der wirtschaftlichen und sozio-demographischen Entwicklung, in der raumrelevanten Bundespolitik und der räumlichen Entwicklung beschrieben. Daraus werden jeweils zusammenfassend die aus fachlicher Sichtweise zentralen Herausforderungen für die Agglomeration Luzern abgeleitet.

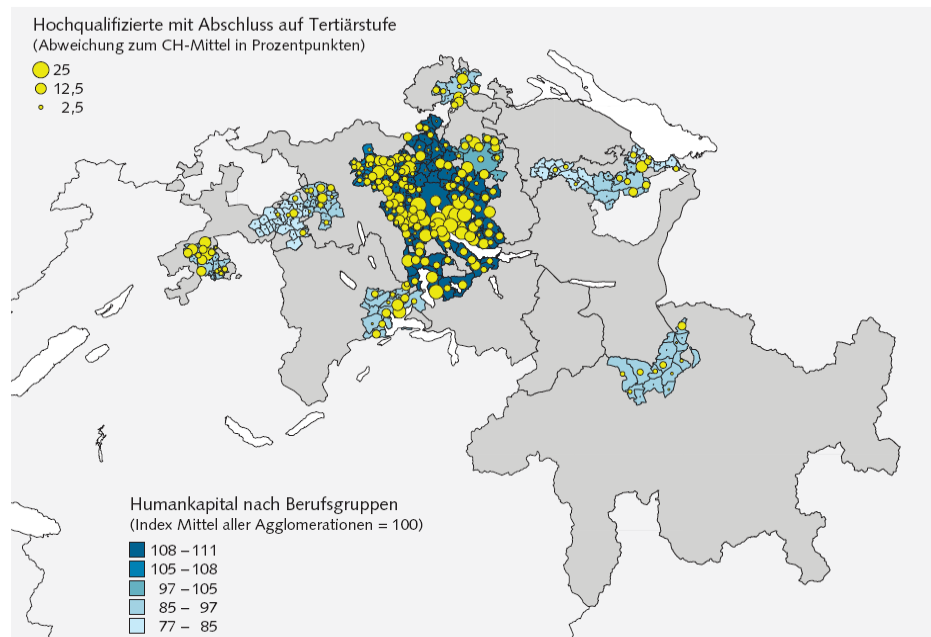
### **2.1 Wirtschaft**

#### **Wissensökonomie**

Wissensintensive Prozesse werden zunehmend zu einem strategischen Wettbewerbsfaktor für Standorte. Die Aktivitäten von Finanz- und Dienstleistungsunternehmen, High-Tech- und Life-Sciences-Produktion sowie tertiäre Bildungseinrichtungen gewinnen stark an Bedeutung. Damit verbunden ist eine zunehmende Konzentration der hoch qualifizierten Arbeitskräfte in den Wissenszentren.

Die Anforderungen an Luzern als Wissens- und Forschungsstandort sowie an das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte steigen. Die Herausforderung besteht darin, durch permanente Verbesserungen in der Ausbildung (Lebenslanges Lernen) einen breiten Pool an hochqualifizierten Arbeitskräften anbieten zu können (Abbildung 3) und die nationale und internationale Ausstrahlungskraft der Forschung zu erhöhen. Um die Innovationskraft zu stärken und die Verlagerung von Betrieben ins Ausland zu verhindern, muss das Zusammenspiel von Hochschulen und Unternehmen sowie die Vernetzung zwischen Hochschulen und weiteren Forschungsinstitutionen intensiviert werden.

Abbildung 3:  
Humankapital in den  
Agglomerationen des  
Wirtschaftsraums Zürich (Credit  
Suisse 2006



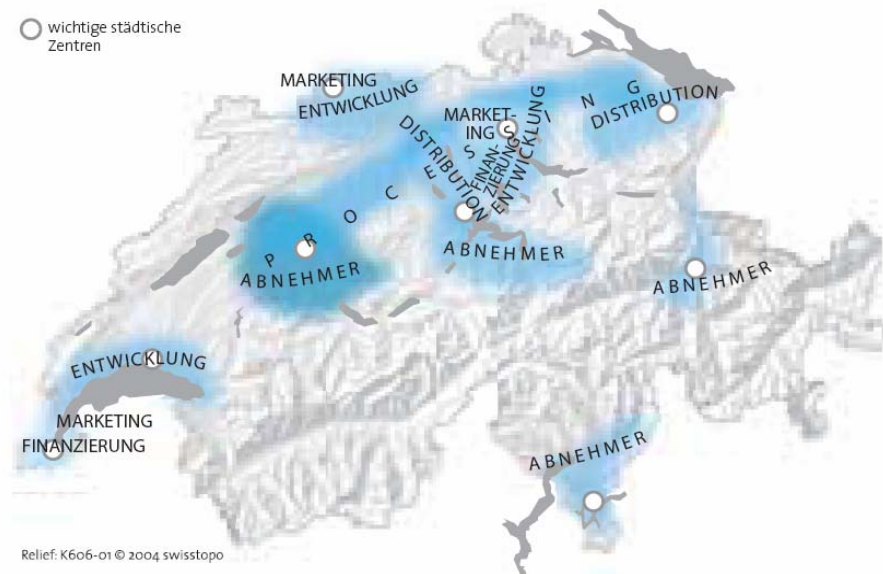
Quelle: Credit Suisse Economic Research, Haisch/Klöpffer (2006), Geostat

Erläuterung Humankapitalindex: Der Humankapitalindex misst den Bevölkerungsanteil mit einem Beruf in wachstumsfördernden Bereichen<sup>1</sup>. Ausserdem wird der Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 69 Jahren mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe abgebildet.

Bezüglich der wissensintensiven Dienstleistungen sind im Raum Nordschweiz die Zentren Zürich und Basel besonders gut mit anderen globalen Zentren vernetzt. Luzern ist für den Individualverkehr gut an Zürich angeschlossen, aber nur mässig in die wissensintensiven Kooperationsnetze der Metropolregion Nordschweiz eingebunden (Abbildung 4). Für kleinere Zentren ist jedoch eine enge Vernetzung mit den grösseren Zentren von strategischer Bedeutung, denn sie bietet ihnen die Chance, hochwertige Vorleistungen für die wissensintensive Produktion in Metropolregionen zu erbringen. Hochwertige Erreichbarkeit und Vernetzungsqualität kann mangelnde Grösse von Standorten gemessen in Bevölkerung kompensieren. Schwerpunktbildung und Vernetzung, Schaffung von Kohärenz und Nutzung von Synergien sowie eine konsequente Gründungsförderung gewinnen an Bedeutung für eine Positionierung Luzerns im nationalen und internationalen Standortwettbewerb.

<sup>1</sup> Angehörige gesetzgebender Körperschaften und leitender Verwaltungsdienste, Führungskräfte in der Privatwirtschaft, Physiker, Mathematiker, Ingenieurwissenschaftler, Biowissenschaftler und Mediziner sowie Universitäts- und Hochschullehrer, sonstige Wissenschaftler und verwandte Berufe (Juristen, Sozialwissenschaftler etc), Präzisionsarbeiter, Kunsthandwerker und Drucker

Abbildung 4:  
"Wertschöpfungs-  
Landkarte" wissensintensiver  
Dienstleistungen  
(Thierstein et al., 2006)

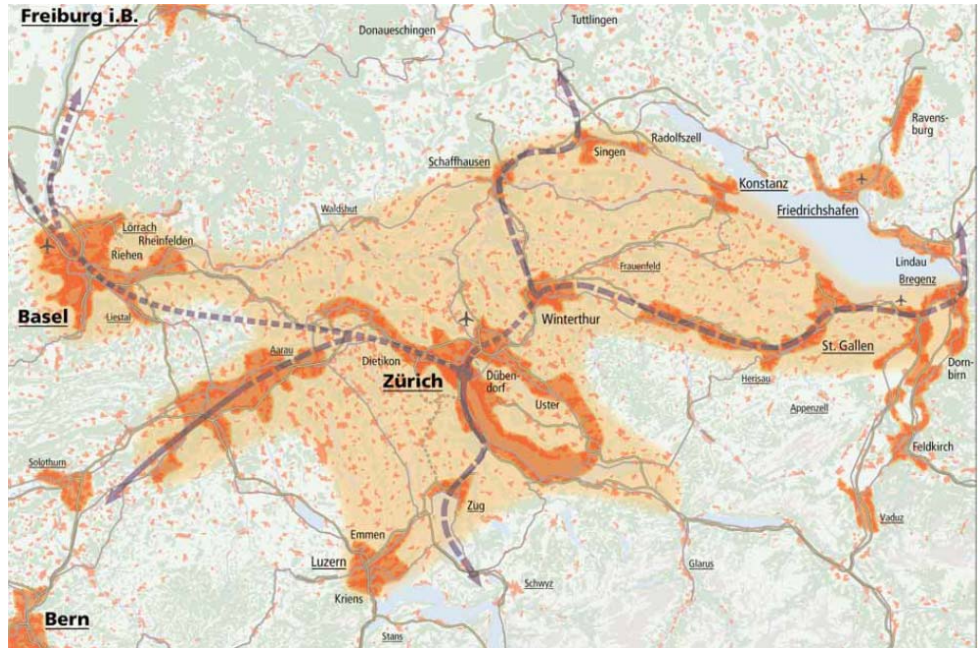


## Marktliberalisierung

Mit der zunehmenden Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten erhöht sich der internationale Markt- und Wettbewerbsdruck für Unternehmen. Im Zuge der Deregulierung der Märkte und dem Voranschreiten der wirtschaftlichen Integration der Europäischen Union gilt es, die Standortattraktivität der Schweiz zu erhalten, insbesondere für mobile Produktionsfaktoren wie Sachkapital (produktive Investitionen privater Unternehmen) und um qualifizierte Arbeitskräfte.

Die Metropolregion Nordschweiz (Zürich-Basel) (Abbildung 5) ist die bestimmende Grösse der wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes Luzern. Gleichzeitig wird aber auch die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Teilregionen zunehmend wichtiger. Der Standort Luzern kann betreffend der Ansiedlung von Unternehmen auf verschiedenen Stärken aufbauen: Die relativ tiefen Bodenpreise im Vergleich zu den grösseren Zentren und die Attraktivität als Kultur- und Kongressstandort. Der Kanton Luzern steht aber in einem immer schärfer werdenden Steuerwettbewerb sowohl innerhalb der Metropolregion Nordschweiz als auch mit den umliegenden Kantonen der Zentralschweiz.

Abbildung 5:  
"Metropolregion  
Zürich" (Kanton ZH, 2006)



### Arbeitsmarkt

In der Entwicklung des Arbeitsmarktes ist eine weitere Flexibilisierung und Segmentierung absehbar. Neue Arbeitsformen (Telearbeit) und Arbeitszeitmodelle eröffnen zusätzliche Chancen für Arbeitnehmende und Unternehmen. Mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes werden auch neue Risikosituationen für einen Teil der Arbeitnehmenden geschaffen, denn die Flexibilisierung führt auch zu einer Zunahme von Arbeitsplätzen mit geringer Arbeitsplatzsicherheit, Teilzeitbeschäftigung und befristeten Verträgen.

Das soziale Ungleichgewicht zwischen hochqualifizierten Arbeitskräften und schlecht Qualifizierten mit tiefen Einkommen und prekären Arbeitsverhältnissen kann sich verstärken.

Die Arbeitskräfte der Wissensökonomie benötigen umfassende Dienstleistungen für Freizeit, Entertainment, Shopping und persönlichen Dienstleistungen wie Gesundheit oder Reinigung.

Zusammenfassend sind die zentralen Herausforderungen in den nächsten 20 Jahren für die Stadtregion Luzern bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung die folgenden:

- Die Metropolregion Nordschweiz ist der bestimmende Raum für die wirtschaftliche Entwicklung des Raumes Luzern. Die funktionale Einbindung in die wissensintensiven Tätigkeiten der Metropolregion Nordschweiz ist daher von hoher strategischer Bedeutung bezüglich der regionalen Wertschöpfung.
- Mit der Einbettung in die polyzentrische Metropolregion ist ein Zwang zur Positionierung im Standortwettbewerb innerhalb dieses Grossraums verbunden. Die spezifischen Qualitäten und Potenziale des Standortes Luzern müssen herausgearbeitet und optimiert werden.
- Ein breites Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften wird zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Damit verbunden sind hohe Anforderungen an Luzern als Wissens- und Forschungsstandort (Universität / Fachhochschule) sowie als Wohnstandort mit Qualitäten im Kultur- und Freizeitangebot.
- Die starke Steuerkonkurrenz von Kantonen in der Zentralschweiz und Kantonen der Metropolregion Nordschweiz mit tiefen Steuersätzen stellt den Raum Luzern vor erhöhten Handlungsdruck.

## 2.2 Sozio-Demographie

### Bevölkerungswachstum und Altersstruktur

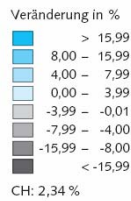
In der Schweiz wird die Wachstumsrate der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten weiterhin sinken. Aufgrund der Zunahme der Lebenserwartung und bedingt durch den derzeitigen Altersaufbau beschleunigt sich die demografische Alterung, und die Zahl der Rentnerinnen und Rentner wächst in den kommenden Jahrzehnten immer schneller an.

Für den Kanton Luzern wird mit einer Wachstumsrate von 1.56% im Zeitraum 2001 bis 2040 ein sehr geringes Bevölkerungswachstum prognostiziert (Abbildung 6). Das Wachstum fällt ausserdem deutlich geringer aus als in den benachbarten Kantonen Zug, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zürich oder Aargau. Der Altersquotient steigt beträchtlich an und damit auch das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen. Gemäss Prognose wer-

den im Jahr 2040 26% der Kantonsbevölkerung Luzerns 65 Jahre alt oder älter sein. Damit verbunden steigen die finanzielle Belastung für das Gesundheitswesen und die Sozialwerke.

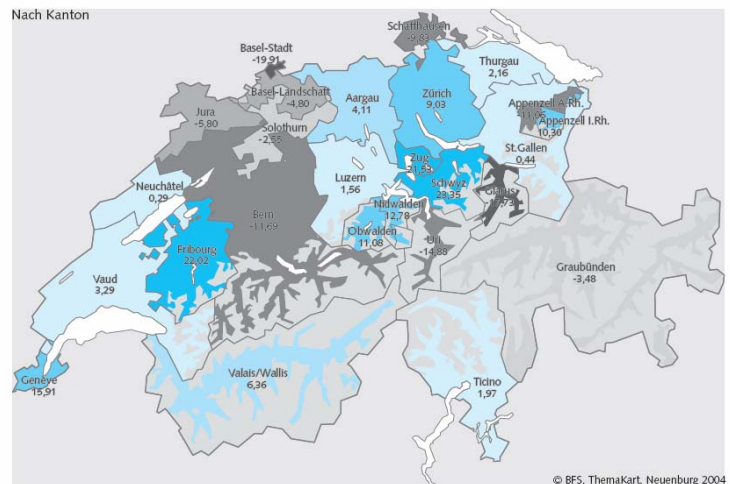
Der Trend zu kleineren Familien, mehr kinderlosen Paaren, mehr Alleinstehenden und damit verbunden zu mehr Ein- und Zweipersonenhaushalten setzt sich fort.

Abbildung 6:  
Bevölkerungswachstum der  
Kantone (BFS 2004a)



Wachstumsrate der ständigen Wohnbevölkerung, 2001-2040

K 7

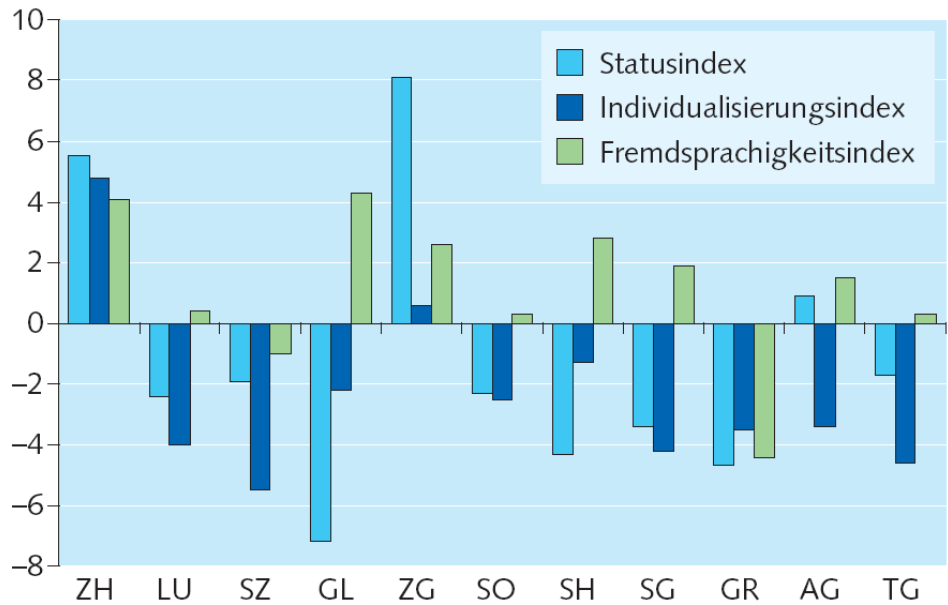


### Individualisierung

Die Anzahl unterschiedlicher Lebensstile nimmt zu, die Gesellschaft wird immer vielfältiger. Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte entstehen neue Familien-, Beziehungs- und Wohnformen. Wohn-, Freizeit- und Konsumverhalten werden individueller (Individualisierungsindex, Abbildung 7).

Die Stadtregion Luzern steht mit anderen Wohnstandorten um junge und mobile Bevölkerungsgruppen im Wettbewerb. Dies erfordert eine Diversifizierung der Wohnungs- und Infrastrukturangebote. Zudem werden weitgehende Anstrengungen nötig sein, welche die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern.

Abbildung 7:  
Soziokulturelle Unterschiede im  
Wirtschaftsraum Zürich 2000.  
Synthetischer Index, Abweichung  
zum Schweizer Mittel.  
Indikatoren zu sozialem Status  
(Statusindex), Familienmodellen  
und Haushaltstypen  
(Individualisierungsindex) und  
Grad der Integration von  
Zuwanderern  
(Fremdsprachenindex)  
(GZA 2006)



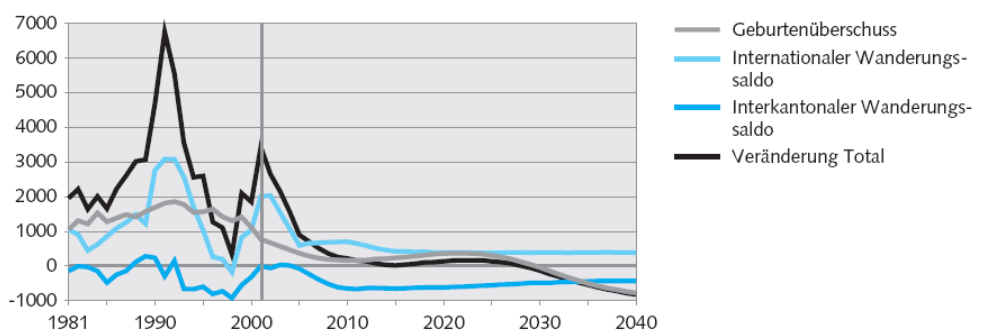
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

### Migration und Wanderung

Mit dem Rückgang der natürlichen Bevölkerungszunahme nehmen internationale Migration und Wanderungen an Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung zu. Die internationalen Migrationsströme werden weiterhin anwachsen. Der künftige Wanderungssaldo im Kanton Luzern bewegt sich gemäss Prognose um den Nullpunkt (Abbildung 8).

Abbildung 8:  
Bevölkerungsentwicklung im  
Kanton Luzern (BFS 2004a)

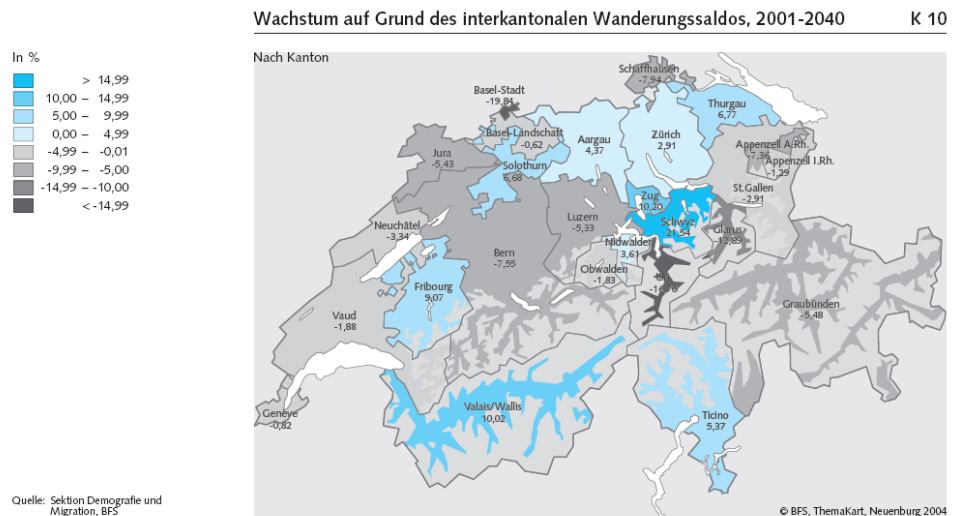
### Komponenten der Bevölkerungsentwicklung im Kanton Luzern, 1981–2040 G 31



Bundesamt für Statistik, (BFS)

Die Zuwanderung aus dem Ausland wirkt der Schrumpfung der einheimischen Erwerbsbevölkerung entgegen. Die Binnenwanderungsverluste sind jedoch im Kanton Luzern höher als in den Nachbarkantonen. Hier nimmt die Bevölkerung zwischen 2001 und 2040 einzig auf Grund der interkantonalen Wanderungen um 5,3% ab, im Gegensatz etwa zum Kanton Schwyz, wo die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um mehr als 20% wächst (Abbildung 9).

Abbildung 9:  
Wachstum aufgrund  
interkantonaler Wanderungssaldi  
(BFS 2004a)



Mit der Einwanderung vornehmlich junger Erwachsener im Alter zwischen 20 und 39 Jahren wird die Gesellschaft jünger. Wichtigste Herkunftsländer für die Einwanderung in die Schweiz sind Kroatien und Serbien (Avenir Suisse, 2006). Ausserdem dürfte die Nettozuwanderung aus Deutschland weiterhin zunehmen. Die Integration ausländischer Bevölkerungsgruppen in die Arbeitsprozesse und in das Gemeinschaftsleben in Gemeinden und Quartieren wird zu einer zentralen Herausforderung für die Stadtregion Luzern.

Bezüglich der sozio-demographischen Entwicklung sieht sich die Stadtregion mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- Das Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig rasanter Alterung der Bevölkerung wird gering sein. Die Anforderungen an Gesundheitswesen und Sozialwerke steigen.
- Die Diversifizierung von Wohn- und Familienformen, Lebensstilen und Konsumverhalten erfordert individuelle Angebote an Wohnungen, Arbeitsformen und Freizeitmöglichkeiten.
- Die steigende Zuwanderung junger Erwachsener aus dem Ausland bei anhaltenden Binnenwanderungsverlusten erfordert verstärkte Integrationsleistungen.



---

## 2.3 Raumrelevante Bundespolitik

### Neuer Finanzausgleich

Durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden neue Kooperationsformen und gemeinsame Strategien erforderlich. Eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen kann zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

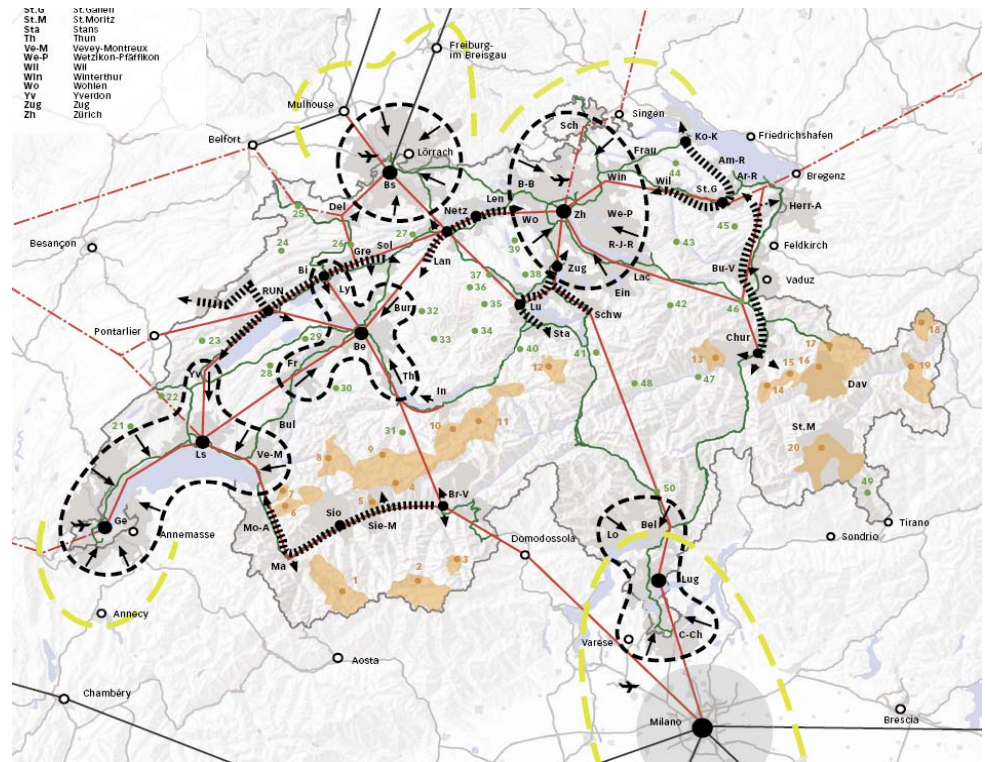
Die Entflechtung der Aufgaben im Rahmen des NFA bringt den Kantonen mehr Eigenverantwortung im Umgang mit Mitteln aus dem Finanzausgleich. Dazu müssen die Kantone Strategien definieren und die Zuteilung von Finanzmitteln zu einzelnen Aufgabenfeldern entsprechend ihrer Bedeutung kritisch überprüfen. Dies erfordert ebenfalls eine Anpassung der innerkantonalen Ausgleichs- und Finanzstrukturen. Der Kanton Luzern hat diese Aufgaben bereits angegangen (Kanton Luzern 2005a).

### Agglomerations- und Raumentwicklungspolitik

Der Koordinationsbedarf zwischen Raumplanung, Regionalpolitik und Standortentwicklung wird grösser und die Anforderungen an eine gesamtheitliche Raumentwicklungspolitik komplexer. Der Bund anerkennt die bedeutende Rolle der Agglomerationen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Landes und verfolgt seine Bestrebungen der Agglomerationspolitik weiter (Abbildung 10). Er stellt die entsprechenden Mittel für weitere Agglomerationsvorhaben im privaten und öffentlichen Verkehr bereit.

Aufgrund des zunehmenden Problemdrucks in der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in den Agglomerationen gewinnen diese an Bedeutung. Der Koordinationsbedarf für die Raumplanung steigt an, sowohl innerhalb der Agglomeration Luzern als auch mit den benachbarten Kantonen. Die institutionelle Stärkung der Agglomeration wird zu einem entscheidenden Faktor. Zunehmend müssen auch Interessen aus übergeordneten Räumen eingebunden werden und Partnerschaften in der Metropolregion werden wichtiger. Die Agglomeration Luzern ist gefordert, ihre Interessen intern abzustimmen und gegenüber dem Bund gebündelt zu vertreten.

Abbildung 10:  
Raumkonzept Schweiz  
(ARE 2005)



## Verkehrspolitik

Wachsender Handlungsbedarf und knappe finanzielle Mittel erfordern eine Bündelung der Ressourcen im Rahmen einer übergeordneten und abgestimmten Politik.

Die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur werden sich insbesondere im Zusammenhang mit dem Infrastrukturfonds zunehmend auf die Agglomerationsräume konzentrieren. Der Infrastrukturfonds wird ab 2008 während 20 Jahren 20,8 Milliarden Franken für die Verkehrsentwicklung bereitstellen. Für die Finanzierung von Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr sind 6 Milliarden Franken vorgesehen.

Von den Kantonen, auch von Luzern, wird vermehrt Eigenverantwortung gefordert im Umgang mit zweckgebundenen Mitteln. Eine aktive Strategie bildet dabei eine wichtige Voraussetzung. Möglichkeiten zur Lenkung der Mobilität (Mobility-Pricing) und zur verbesserten Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung gewinnen an Bedeutung. Nicht zuletzt wird ein verstärktes Lobbying der Stadtregion Luzern auf nationaler Ebene im Ringen um die Ressourcen des Bundes notwendig. Die Luzerner Agglomerationsgemeinden und der Kanton sind gefordert, gemeinsam für die Mittelzuweisung einzustehen.

Aufgrund einer veränderten Ausgangslage in verschiedenen raumrelevanten Politikfeldern auf Bundesebene entstehen für die Stadtregion Luzern folgende Herausforderungen in den nächsten 20 Jahren:

- Die Neuorganisation der Aufgabenteilung bringt zunehmenden Handlungsspielraum für den Kanton Luzern. Damit verbunden ist ein verstärkter Bedarf zu eigenen Strategieüberlegungen und Priorisierungen in der Aufgabenerfüllung.
- Die Agglomerationen im Allgemeinen und Metropolregionen im Speziellen werden als die bedeutenden Motoren der Entwicklung der Schweiz und als Drehscheiben im internationalen Standortwettbewerb angesehen. Verschiedene Bundespolitiken intensivieren ihre Bestrebungen zur Stärkung der Agglomerationsentwicklung. Die Agglomeration Luzern steht vor der Herausforderung, ihre Interessen gegenüber Bund und auch Kanton gebündelt zu vertreten.

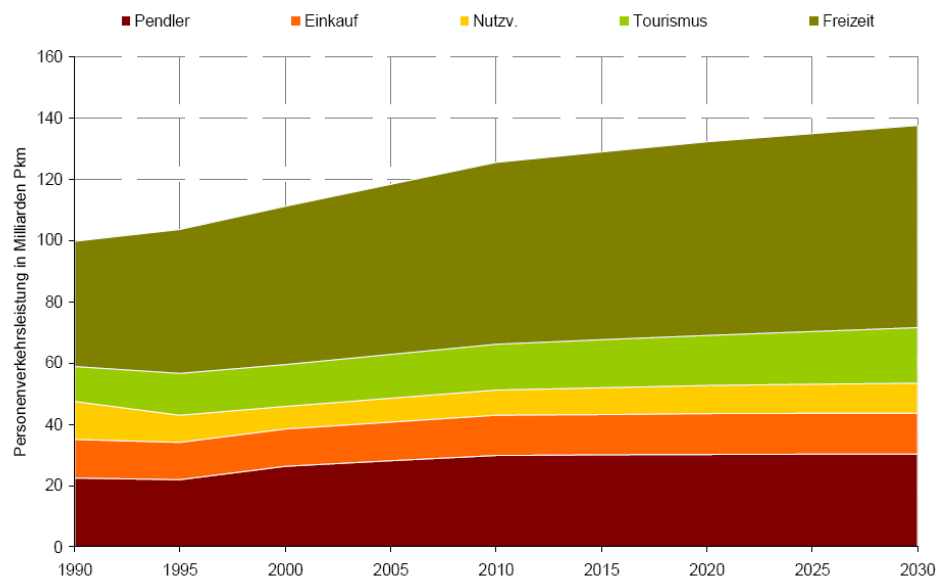
## 2.4 Raumentwicklung

### Mobilität

Die Bevölkerung wird immer mobiler, die damit verbundenen Verkehrsprobleme verschärfen sich zunehmend. Die Anbindung an internationale, nationale und regionale Verkehrsnetze wird zu einem zentralen Wettbewerbsfaktor.

Von 2000 bis 2030 wird der Personenverkehr in der Schweiz auf Strasse und Schiene um rund 15 bis 29 Prozent zunehmen. Trotz eines überdurchschnittlichen Wachstums des öffentlichen Verkehrs, dominiert auch in Zukunft das Auto das Verkehrsgeschehen. Der Freizeitverkehr wird seine hohe Bedeutung weiter verstärken und macht fast die Hälfte des Personenverkehrs aus (Abbildung 11).

Abbildung 11:  
Entwicklung der  
Personenverkehrsleistung nach  
Fahrtzweck 1990 bis 2030  
(ARE 2006)



Die Pendlerströme innerhalb der Agglomeration Luzern nehmen zu. Der tangentielle Verkehr um das Zentrum herum nimmt im Vergleich mit den radialen Verkehrsströmen Kernstadt-Agglomeration zu. Als Folge des räumlichen Entflechtungstrends zwischen Wohnen, Arbeiten und Freizeit/Einkäufen werden die durchschnittlichen Verkehrswege länger, vor allem im Pendlerverkehr. Die Agglomeration muss mit zunehmenden Kapazitätsengpässen rechnen, die Gefahr eines „Verkehrsinfarkts“ steigt an.

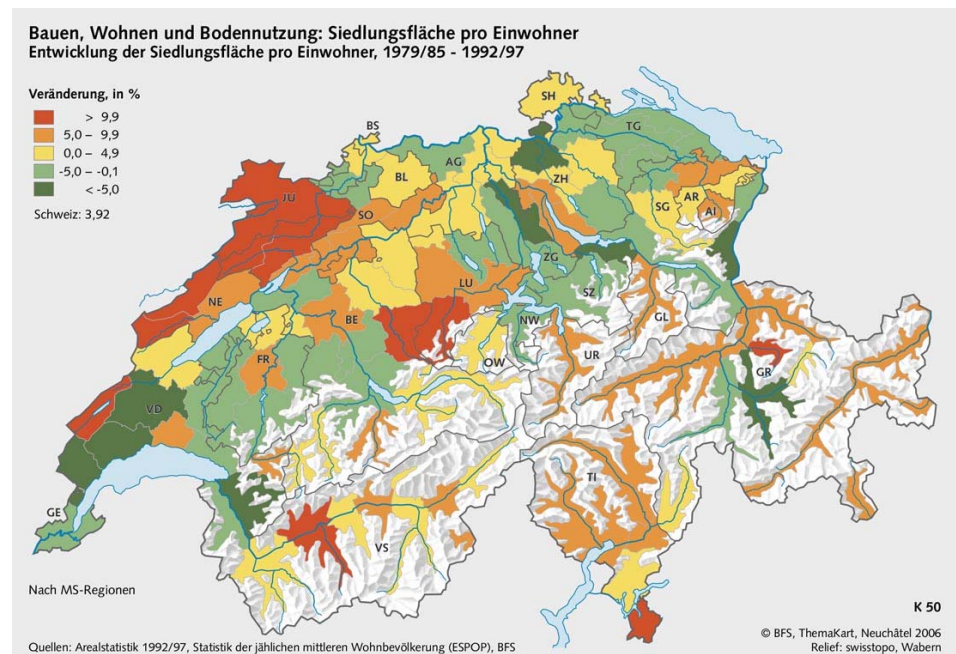
Die Kosten für Investitionen und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur werden aufgrund des erhöhten Verkehrsaufkommens weiterhin bedeutend sein.

## Wohn- und Siedlungsflächenbedarf

Der durchschnittliche Wohnflächenbedarf nimmt weiterhin zu aufgrund des ansteigenden Wohlstandsniveaus und einer sich fortsetzenden Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten. Die steigende Zahl an Beschäftigten in den wissensintensiven Dienstleistungen ohne festen Arbeitssitz ("mobile Knowledge-Workers") sowie von älteren Personen mit grossen Vermögen führt zudem zu einer Zunahme von Zweit- und Drittwohnsitzen.

Die Siedlungsfläche pro Einwohner hat im schweizerischen Mittel weiter zugenommen. Während die Siedlungsfläche pro Kopf in den Agglomerationen vielerorts nur leicht zugenommen, beziehungsweise gar abgenommen hat, ist in vielen ländlichen Regionen des Juras und des Alpenraumes ein überdurchschnittliches Wachstum zu verzeichnen (Abbildung 12). Innerhalb der Agglomeration ist mit einer unterschiedlichen Flächennachfrage auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen, insgesamt steigt sie jedoch auch künftig weiter an.

Abbildung 12:  
Entwicklung der Siedlungsfläche  
pro Einwohner (BFS 2006)



## Verstädterung und Landschaftsbild

Die Agglomerationen dehnen sich weiter aus und die Besiedlung der freien Landschaft nimmt zu. Der Wunsch nach Wohnen mit unmittelbarem Kontakt zu Landschafts- und Erholungsräumen bei gleichzeitigem Arbeiten und Einkaufen in der Stadt wird für viele auch in Zukunft bestehen. Das Siedlungswachstum wird in der Folge auch weiterhin zu einem grossen Teil an den Agglomerationsrändern stattfinden. Auch flächenintensive Einkaufs- und Freizeitangebote sowie Produktionsbetriebe siedeln sich weiterhin vor allem an den gut erreichbaren, äusseren Rändern der Agglomerationen an.

In den wachsenden Agglomerationen werden Zugänglichkeit und Qualität der Landschaft zu immer wichtigeren Faktoren für die Zufriedenheit der Bewohner.

Gleichzeitig wird der Trend zu urbanem Wohnen in der Stadt zunehmend von Bedeutung sein, verbunden mit sich verändernden Lebensstilen und dem Bedürfnis nach hochwertigen Kultur- und Freizeitangeboten.

### **Segmentierung / Reurbanisierung**

Die Entwicklung wird geprägt einerseits von einer zunehmenden sozialen Segmentierung in Städten und im Umland und andererseits von einer Aufwertung urbaner Lebensformen. In Agglomerationen nimmt die soziale Entmischung zu. Es entstehen zunehmend verschiedene soziale Milieus mit unterschiedlichen Lebensstilen. Der innere Wettbewerb in den Agglomerationen wirkt für einzelne Gemeinden mit sehr guter oder schlechter Ausgangslage als verstärkendes Element ihrer Position.

Aufgrund des Alltagsverhaltens und der Mobilität in der Agglomeration verliert die gemeindebezogene Identität der Bevölkerung an Bedeutung. Eine räumliche Identifikation findet zunehmend auf grossräumigerem Massstab statt.

In der Raumentwicklung bestehen folgende Herausforderungen für die Entwicklung der Stadtregion Luzern:

- Die anhaltende Verkehrszunahme und die Präferenz für den motorisierten Individualverkehr sowie das überproportionale Wachstum des Freizeitverkehrs generieren hohe Staukosten und steigende Kosten für Verkehrsinfrastrukturen sowie erhöhte Lärm- und Luftbelastungen.
- Die Nachfrage nach Wohnflächen wird auch bei stagnierender Bevölkerungszahl weiter zunehmen, zum einen in attraktiven landschaftsnahen Gebieten an den Agglomerationsrändern, zum anderen in zentralen und hochwertigen Lagen im Zentrum. Der Siedlungsdruck auf die Landschaftsräume wird sich verstärken.
- Der innere Wettbewerb in der Agglomeration verbunden mit den sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen der Gemeinden führt zu einer zunehmenden Segmentierung und Verstärkung der Unterschiede innerhalb der Agglomeration.

## 3 Szenarien für die Stadtregion Luzern

Das Kapitel 'Szenarien für die Stadtregion Luzern' beschreibt die institutionelle Situation in der heutigen Kleinteiligen Stadtregion Luzern (Kapitel 3.1). Des Weiteren werden unter Berücksichtigung der Ziele der Agglomerationsentwicklung (Kapitel 3.2.) die Stärken und Schwächen des Standortes Luzern im Kontext der institutionellen Struktur analysiert (Kapitel 3.3). Mit Blick in die Zukunft werden mögliche institutionelle Szenarien beschrieben (3.4) und der Prüfung von Chancen und Gefahren unterzogen (Kapitel 3.5)

### 3.1 Kleinteilige Stadtregion Luzern: Bisherige interkommunale Zusammenarbeit in der Stadtregion Luzern

Zusammenarbeitsbestrebungen  
in der Agglomeration

Ende der 1990er Jahre nahm der Kanton Luzern mit "Luzern '99" (1997-1999) und der Gemeindereform 2000+ (2000-2008) eine umfassende Struktur-, Finanz- und Aufgabenreform in Angriff. Die strukturellen Überlegungen waren primär auf die kleinen Landgemeinden ausgerichtet. Aber auch in der Agglomeration Luzern wurden Bemühungen für eine verbesserte Zusammenarbeit unter den Gemeinden in die Wege geleitet. Neben den zahlreichen bereits bestehenden Zweckverbänden und Vereinbarungen zwischen den Gemeinden sollten Strukturen für eine koordinierte regionale Zusammenarbeit geschaffen werden.

Projekt PASL

Ausgehend von der Konferenz der Gemeindepräsidenten der Agglomeration Luzern verfasste der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) zusammen mit dem Kanton im Jahr 2000 einen Projektbeschrieb „Projekt Agglo und Stadt Luzern – PASL“. Gleichzeitig wurde ein Konsortium aus 18 Gemeinden und der VLG gegründet. Die Überlegungen zu PASL gingen von einem prozesshaften Agglomerationsverständnis aus, d.h. nach dem Prinzip der Freiwilligkeit konnten sich die Gemeinden entscheiden, ob sie sich zur Agglomeration zählen und an PASL beteiligen wollen. Nach einem umfassenden Leitbildprozess unter Beteiligung aller relevanten Akteure aus Gemeinden, Verbänden, Interessenorganisationen, der Bevölkerung sowie dem Kanton wurde im Februar 2002 im Rahmen von PASL ein „Leitbild für die Agglomeration Luzern“ verabschiedet hat. Dabei wurden inhaltliche Schwerpunkte und Leitsätze für den weiteren Prozess formuliert.

Projekte im Rahmen PASL	<p>Im Rahmen von PASL wurden vier Teilprojekte bearbeitet: Familienergänzende Kinderbetreuung (Agglo Kids), Kulturregion Luzern, Öffentlichkeitsarbeit und Neue Agglozusammenarbeit (NAZA). Das Teilprojekt NAZA war zugleich ein Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes.</p>
Bestrebungen zu Mehrzweckverbänden	<p>Im Teilprojekt NAZA wurde 2005 das Konzept „Neue Zusammenarbeit in der Agglomeration“ erarbeitet, welches von 14 Gemeinden verabschiedet wurde. Mit der Unterzeichnung eines Letters of Intent verpflichteten sich die Gemeinden zur Mitwirkung in einer gemeinsamen Trägerschaft. Das Konzept sah zwei Elemente vor: Die Zusammenlegung von vier Einzweckverbänden zu zwei Mehrzweckverbänden sowie die Etablierung eines professionell geführten Netzwerks. In der Folge wurde die bereits von den Zweckverbänden GALU (Abwasserreinigung/ARA) und GKLÜ (Kehrsortensorgung/KVA) eingeleitete Zusammenlegung der beiden Vorstände umgesetzt. In der laufenden Legislatur wird die Zusammenlegung der beiden Verbände überprüft. Ein entsprechendes Projekt wurde Ende 2006 gestartet. Die Verschmelzung des Regionalplanungsverbandes (RPV) und des Verbandes für den öffentlichen Verkehr (ÖVL) zu einem Mehrzweckverband für Verkehr und Raumordnung konnte trotz der Willensbekundung der Gemeinden nicht realisiert werden. Die Etablierung des Zweckverbandes befindet sich aktuell wieder in Diskussion.</p>
LuzernPlus als gemeinsame Plattform der Agglomerationsgemeinden	<p>Der Netzwerk-Verein LuzernPlus (ursprünglich als Luzern Agglo Contact LAC bezeichnet) wurde 2006 als gemeinsame Plattform der Agglomerationsgemeinden gegründet. Er steht jedoch auch für Firmen, private Verbände und interessierte Einzelpersonen offen. Der Geschäftsführer ist für die Öffentlichkeitsarbeit und für das Lobbying in der Agglomeration zuständig.</p>
Positive Einschätzung, strategische Ziele aber nur teilweise erreicht	<p>In einer Beurteilung von PASL kommt Interface (2006) zu einer grundsätzlich positiven Einschätzung. Die operativen Ziele konnten weitgehend erreicht werden. Die strategischen Ziele wurden hingegen nur teilweise realisiert. So konnte der Mehrzweckverband für Verkehr und Raumordnung nicht etabliert werden. Zudem wurde entgegen den ursprünglichen Absichten die regionale Wirtschaftsförderung nicht in LuzernPlus integriert.</p>
Schwierigkeiten bei der verbindlichen Zusammenarbeit	<p>Die Etablierung von LuzernPlus als Ergebnis der Arbeit wird insgesamt positiv bewertet. Damit konnte eine gemeinsame Plattform mit allen wichtigen Gemeinden der Agglomeration etabliert werden. Die Konstituierung von LuzernPlus verdeutlicht aber auch die Schwierigkeiten einer vertieften und verbindlicheren Zusammenarbeit in der Agglomeration. Schwierige und kontroverse Themen wie Organisationsstrukturen oder Finanzen wurden im Rahmen von PASL nicht angepackt. Die Arbeitsweise in PASL wurde von verschiedenen Akteuren als schwerfällig und wenig ergebnisbezogen empfunden. Zudem waren die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen sehr knapp.</p>



Erfolgsaussichten noch  
unbestimmt

LuzernPlus bezweckt die Realisierung von regionalen Zusammenarbeitsaufgaben. Die bezüglich Gemeindefusionen unklare Ausrichtung von LuzernPlus kam in der Debatte über den „Fusionspassus“ in den Vereinsstatuten zum Ausdruck: Sollte der Verein Fusionen aktiv fördern oder sollten ihm solche Aktivitäten grundsätzlich verboten werden? Verankert wurde letztlich ein Kompromiss, der dem Verein eine subsidiäre Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen ermöglicht. Die weitere Arbeit wird zeigen, welche Erfolge innerhalb der bestehenden Strukturen möglich sind.

### 3.2 Ziele der Agglomerationsentwicklung

Rahmen für die Beurteilung

Für die Analyse der Stärken und Schwächen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern und von Chancen und Gefahren der Kleinteiligen Stadtregion Luzern und der Vereinigten Stadtregion Luzern in der Zukunft ist ein eigentlicher Beurteilungsrahmen notwendig. Der Beurteilungsrahmen wird herangezogen, um zu prüfen, ob die Kleinteilige Stadtregion Luzern oder die Vereinigte Stadtregion Luzern besser geeignet sind, die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Im Rahmen dieses Projektes werden dazu die in politischen Dokumenten formal festgehaltenen Zielvorstellungen herangezogen.

Die verschiedenen Dokumente auf Ebene des Kantons, der Agglomeration und der Stadt Luzern mit Formulierungen von Zielsetzungen weisen einen sehr unterschiedlichen Abstraktionsgrad auf. Die Ziele für die Analyse wurden auf Grundlage der Gesamtplanung des Stadtrates 2006 bis 2010, des Legislaturprogrammes des Regierungsrates 2003 bis 2007 sowie des Agglomerationsleitbildes und des Agglomerationsprogrammes identifiziert. Die Herleitung der Ziele ist dokumentiert in Anhang A1.

Nicht berücksichtigt sind Ziele der verbesserten Zusammenarbeit unter Gemeinden, beabsichtigte Gemeindefusionen oder beispielsweise die Nutzung von Synergiepotenzialen bei der Leistungserbringung der Gemeinden, weil dies in Form der beiden Szenarien in der SWOT-Analyse für alle Analysefelder untersucht wird.

### **3.3 Stärken und Schwächen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern in der Gegenwart**

Erst eine fundierte Analyse der Gegenwart ermöglicht einen fundierten Blick in die Zukunft. Im Folgenden werden deshalb – ausgerichtet auf die verschiedenen Analysefelder bzw. auf die Ziele der Agglomerationsentwicklung – die zentralen Stärken und Schwächen der Stadtregion Luzern in den heutigen institutionellen Strukturen herausgearbeitet.

Als Grundlage für die Einschätzungen wurden verschiedenste Quellen herangezogen. Zum einen stützt sich die Beurteilung der Stärken und Schwächen auf bestehende Studien und Datenanalysen: CS-Studie zur Standortanalyse des Kantons Luzern (Credit Suisse 2006), den Masterplan der Stadt Luzern für die wirtschaftliche Entwicklung, die Gemeindeprofile des Amtes für Statistik des Kantons Luzern (Kanton Luzern 2006a) sowie Auswertungen und Datengrundlagen des Bundesamtes für Statistik zu verschiedensten Themen. Ergänzt werden diese quantitativ orientierten Analysen durch die Aussagen aus den Gesprächen mit den GemeindepräsidentInnen der Stadtregionsgemeinden, die Einschätzungen des Projektteams und der Begleitgruppe sowie eigene Erfahrungen und Kenntnisse der Arbeitsgemeinschaft.

In den folgenden Abschnitten sind die Argumente ausformuliert. In Anhang A2 sind die Analysen in Form von Tabellen mit den einzelnen Kriterien dokumentiert.

Stärken und Schwächen der  
heutigen Agglomeration  
bezüglich Wettbewerbsfähigkeit

### 3.3.1 Wettbewerbsfähigkeit

- +

Die Agglomeration Luzern hat mit einer starken **Maschinenindustrie** mit einigen international tätigen Aushängeschildern und der **Bekanntheit der "Marke Luzern" im Tourismusmarkt** eine gute Ausgangsposition betreffend Wettbewerbsfähigkeit. Der Tourismus spielt für die Region Luzern, die über zahlreiche touristische Attraktionspunkte verfügt, eine zentrale Rolle. Die tourismusinduzierten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sind bedeutend. Im Jahr 2000 betrug der Anteil des Tourismus am städtischen Bruttoinlandprodukt 8,7 Prozent, der Beschäftigungsanteil des Tourismus an der Gesamtwirtschaft bei 12,4 Prozent (BAK 2001).
- +

Als Zentrum von überregionaler Bedeutung und "Marktplatz" für weite Teile der Zentralschweiz weist die Agglomeration Luzern mit der Kernstadt und Schwerpunkten in einzelnen Agglomerationsgemeinden eine **gute Versorgungsstruktur** auf.
- +

Die Agglomeration Luzern kann ein **grosses Angebot unüberbauter Flächen** aufweisen. Des Weiteren besteht ein Potenzial zur Innenverdichtung.
- Die Agglomeration Luzern hat in den letzten Jahren gegenüber benachbarten Wirtschaftsstandorten an Wettbewerbskraft eingebüsst und weist eine gegenüber den hauptsächlichen Konkurrenten **unterdurchschnittliche Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik** auf.
- Die **Destination Luzern** hat mit stagnierenden Übernachtungszahlen gegenüber Konkurrenzstandorten **Marktanteilsverluste** hinnehmen müssen. Die gute Erreichbarkeit und das kompakte touristische Angebot begünstigen einen wertschöpfungsschwächeren Tagestourismus. Eine wesentliche Rolle spielt dabei der pauschal organisierte Tagestourismus.
- Die **wissensintensiven Dienstleistungen** (Unternehmen der Finanz- und Dienstleistungsbranche aber auch der High-Tech und Life Sciences Industrien) sind **untervertreten**. Dies ist heute und mit Blick in die Zukunft ein bedeutender Standortnachteil, da diese Teile der Wirtschaft eine besonders hohe Wertschöpfungs- und Innovationskraft besitzen. **Hochqualifizierte Arbeitskräfte**, welche in der Wissensökonomie tätig sind, zeigen zudem keine überdurchschnittliche Affinität zum Standort.

- **Frei verfügbare Flächen** an **qualitativ hochwertigen Lagen**, beispielsweise für urbanes Wohnen oder Dienstleistungsnutzungen in der Nähe zu national bedeutenden Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs (Bahnhof Luzern) sind **nur sehr beschränkt** vorhanden.

Trotz grundsätzlich guter Einbindung in das Nationalstrassennetz ist die **Erreichbarkeit** der Stadtregion Luzern **geschwächt** durch Engpässe für den motorisierten Individualverkehr und verhältnismässig lange Reisezeiten im öffentlichen Verkehr in Richtung Zürich. Die Pläne des Bundesamtes für Verkehr und der SBB zur Bahn 2000, 2. Etappe, sehen für das Bahnnetz im Raum Luzern keine kapazitätssteigernden Ausbauten vor. Die Wirkung der geplanten Eröffnung der A4 im Jahre 2010 in Richtung Zürich ist noch ungewiss und wird für den Standort nicht nur Vorteile bringen, da auch die näher an Zürich gelegenen Gemeinden an der A4 davon profitieren werden.

### 3.3.2 Siedlung, Landschaft und Verkehr

Stärken und Schwächen der heutigen Agglomeration bezüglich Siedlung, Landschaft und Verkehr



Die **hohe städtebauliche Qualität** der Kernstadt und der **attraktive Naturraum** in der Agglomeration Luzern sowie die **Nähe zu den äusserst attraktiven Landschaften** der Voralpen und Alpen sind bedeutende Stärken der Stadtregion Luzern. Die hohe Lebensqualität ist eine der zentralen Stärken im Standortwettbewerb.

- Die **rege Siedlungstätigkeit** insbesondere in den Agglomerationsgemeinden wirkt sich ungünstig auf ein gesundes Verhältnis zwischen Freiraum und Siedlungsraum aus und schafft ein fallweise **gesichtsloses Siedlungsgemisch**.

- Die Abwertungstendenzen in einzelnen Quartieren verstärkt eine **sozialräumliche Segregation** innerhalb der Agglomeration und führt zu einer räumlichen Überlagerung und Konzentration unterschiedlicher Problemlagen.

- Das **Ziel einer Innenverdichtung** ist bei den gegebenen Verfügbarkeiten von freien Flächen und der autonomen Planung der Gemeinden **schwierig zu erreichen**.

Bezüglich der verkehrlichen Entwicklung steht die Agglomeration vor grösseren Herausforderungen. Der **motorisierte Individualverkehr** in der Agglomeration ist **eingeschränkt** durch verschiedene Engpasssituationen, welche teilweise durch den hohen Anteil des **Durchgangsverkehrs** am Gesamtverkehr entsteht. Das **Angebot des öffentlichen Verkehrs** wird den Bedürfnissen nach Tangentialverbindungen sowie einem hohen Fahrkomfort (Bahn statt Bus) **nicht genügend** gerecht.

### 3.3.3 Identifikation und Image

Stärken und Schwächen der heutigen Agglomeration bezüglich Identifikation und Image

**+** Die **internationale Bekanntheit der Kernstadt** mit einem positiv geprägten Image ist ein grosser Vorteil für die Agglomeration. Sie wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Identifikation mit dem Gesamttraum aus. Die **Stadt Luzern hat ein klar erkennbares Profil und hebt sich ab** von anderen mittelgrossen Städten der Schweiz.

**+** In **einzelnen Gemeinden ist eine starke Identifikation mit dem Gemeinwesen**, eine Verwurzelung mit lokalen Organisationen und eine aktive Beteiligung am Gemeindeleben festzustellen. Dies wirkt sich positiv auf die Gemeindeentwicklung aus.

**+** In einzelnen Gemeinden ist ein **sehr stark ausgeprägtes Bewusstsein für die Herausforderungen der Agglomeration vorhanden**. Dies unterstützt die Kooperationsbemühungen der Gemeinden und die gemeinsame Lösungssuche für Agglomerationsprobleme.

**-** Einzelne **Gemeinden** sind eher **unbekannt** oder haben Gemeindeprofile mit einem **negativ besetzten Image**.

**-** Einzelne Gemeinden haben hohe Fluktuations- und Zuwachsraten der Bevölkerung. Dies ist eine mögliche Ursache für eine **geringe Identifikation** mit der Gemeinde und einer schwachen Beteiligung am Gemeindeleben.

**-** Die Stadtregion Luzern ist bezüglich ihrer **Einbettung in einen übergeordneten räumlichen Massstab noch unklar positioniert**. Obwohl aus funktionaler Sicht (Pendler- und Unternehmensverflechtungen) die Agglomeration als Teil einer Metropolregion Nordschweiz angesehen werden kann, ist die Wahrnehmung in Politik und Bevölkerung darüber nur teilweise vorhanden.

### 3.3.4 Demokratie und Beteiligung

Stärken und Schwächen der heutigen Agglomeration bezüglich Demokratie und Beteiligung

**+** Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden fühlen sich in den jeweiligen **Gemeinwesen** verankert und können die **Lokalpolitik** und die **lokale Leistungserbringung direkt beeinflussen**. Die Bürgernähe des Gemeinwesens ist gross und ermöglicht direkte Kontakte zu Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung.

**-** Die Agglomeration Luzern als Zentrum des Kantons Luzern und der Region Zentralschweiz hat aufgrund der uneinheitlichen Interessenvertretung **im Verhältnis zur bevölkerungsmässigen Grösse und wirtschaftlichen Leistungskraft einen untergeordneten Einfluss in der kantonalen Politik**. Als kleine Stadt ist Luzern in der **Bundespolitik im Lobbying der Städte wenig präsent**.

**-** Die **politischen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten** von Behörden und Bevölkerung decken sich nicht mit den funktionalen Realitäten. Gemeinden können auf Entscheide in Nachbargemeinden, welche Auswirkungen auf die ganze Region haben, keinen Einfluss nehmen.

**-** Die **Vielzahl von Zweckverbänden und interkommunalen Vereinbarungen** in unterschiedlichen räumlichen Perimetern führen zu komplexen und unüberschaubaren Strukturen mit entsprechend hohem Koordinations- und Administrationsaufwand.

### 3.3.5 Finanzen und öffentliche Leistungen

Stärken und Schwächen der heutigen Agglomeration bezüglich Finanzen und öffentlichen Leistungen

**+** In der Agglomeration besteht ein **vielfältiges und gutes Angebot an öffentlichen Leistungen**, teilweise **angepasst an die spezifischen Situationen** einzelner Gemeinden. Dies widerspiegelt sich in einer grundsätzlichen **Zufriedenheit** der Bevölkerung mit den erbrachten Leistungen.

**+** Die Gemeinden der Agglomeration sind unterschiedlich finanzstark. In **keiner Gemeinde besteht aber eine unmittelbare Gefährdung** der Leistungserbringung aufgrund des Finanzhaushaltes.

**+** Einzelne **steuergünstige Gemeinden** sind ein **Vorteil im Standortwettbewerb** für die ganze Agglomeration und den Kanton.

- Die **Steuerkraft, Steuerfüsse und die Finanzhaushalte** der Gemeinden präsentieren sich **sehr unterschiedlich**. Diese beträchtlichen Unterschiede führen zu internen Spannungen in der Agglomeration. Einzelne Gemeinden mit relativ hohen Steuerfüssen sind ein **Nachteil im Standortwettbewerb für die ganze Agglomeration und den Kanton**.

- Das **kantonale Steuerniveau** für natürliche Personen ist im interkantonalen Vergleich hoch.

- Wichtige **Zentrumsleistungen werden vorwiegend durch den Kanton und die Kernstadt finanziert**, während die Nutzung der Angebote durch die gesamte Agglomeration erfolgt. Die Lasten sind damit nicht entsprechend dem Nutzen verteilt. Dies führt zu internen Spannungen und die Bereitstellung einzelner Angebote kann nicht so erfolgen, wie es unter finanzieller Beteiligung aller Nutzer möglich wäre.

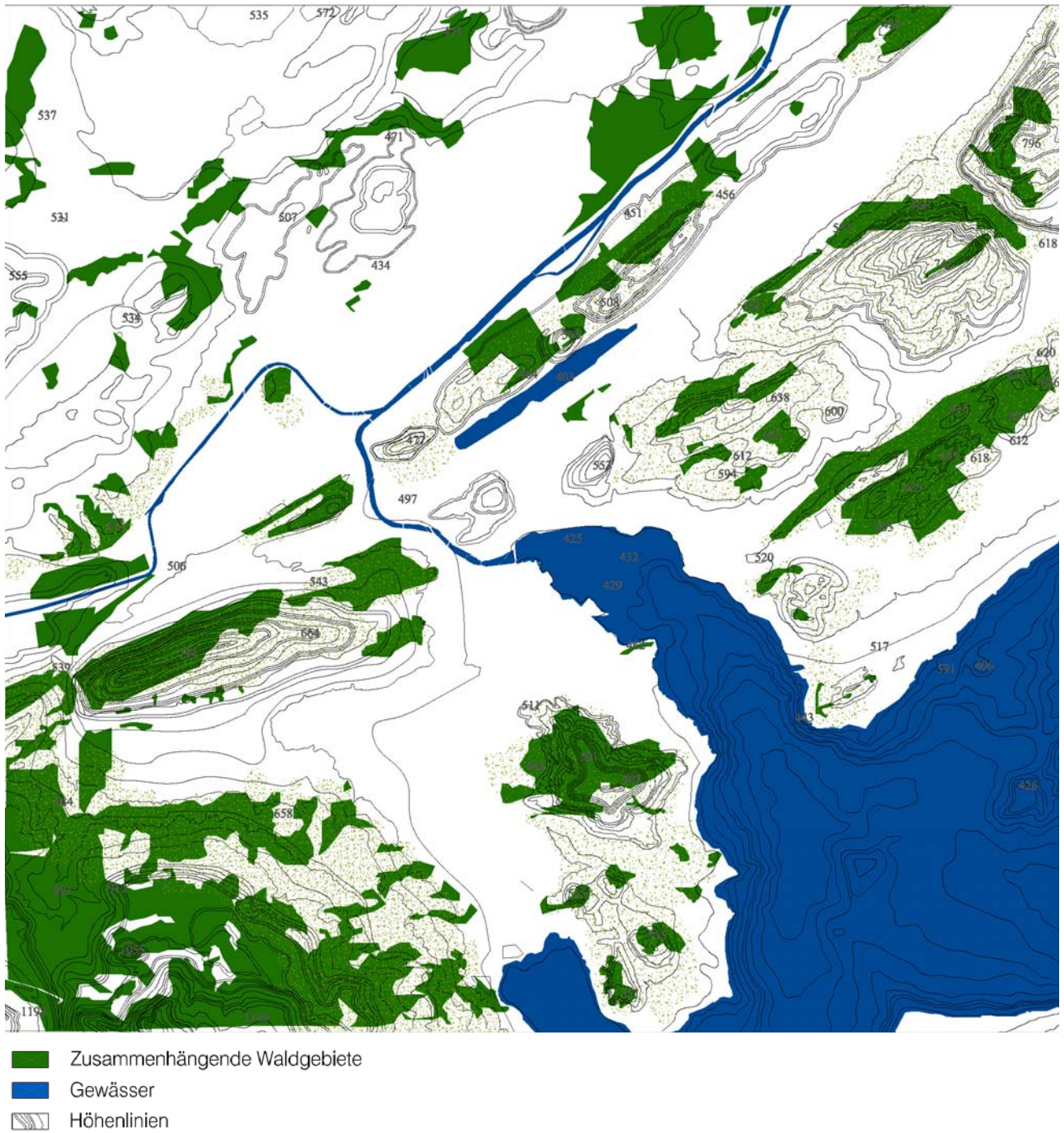
### 3.4 Das Bild der Region: Die kleinteilige Stadtregion Luzern in der Gegenwart

Die folgende Analyse zum 'Bild der Region' in der Gegenwart soll die oben stehenden Ausführungen zu Siedlung und Landschaft vertiefen und mit eine räumlichen Zugangsweise verdeutlichen.

#### 3.4.1 Naturraum und Gemeindetypologie

Naturraum Die Untersuchung der naturräumlichen Zusammenhänge mit den Aspekten Topographie, Gewässerstruktur und dominante Vegetationskörper (Wälder) macht sichtbar, dass die Agglomeration eine naturräumliche Einheit darstellt (Abbildung 13). Die Formation des Geländes und die Figur der prägenden Gewässer spannen einen räumlichen Zusammenhang auf, dessen Mittelpunkt die Luzerner Innenstadt ist. Dabei ist die Dramaturgie des Naturraumes durch das Spiel von Enge und Weite bestimmt. In Luzern verengt sich der grossflächige Luzerner See in die Reuss und die Ausläufer der west-östlichen Höhenzüge formulieren den Engpass zwischen leicht bewegten Gebieten nördlich von Emmen und Littau und der topologisch bewegteren Seenkulisse.

Abbildung 13: Naturraum

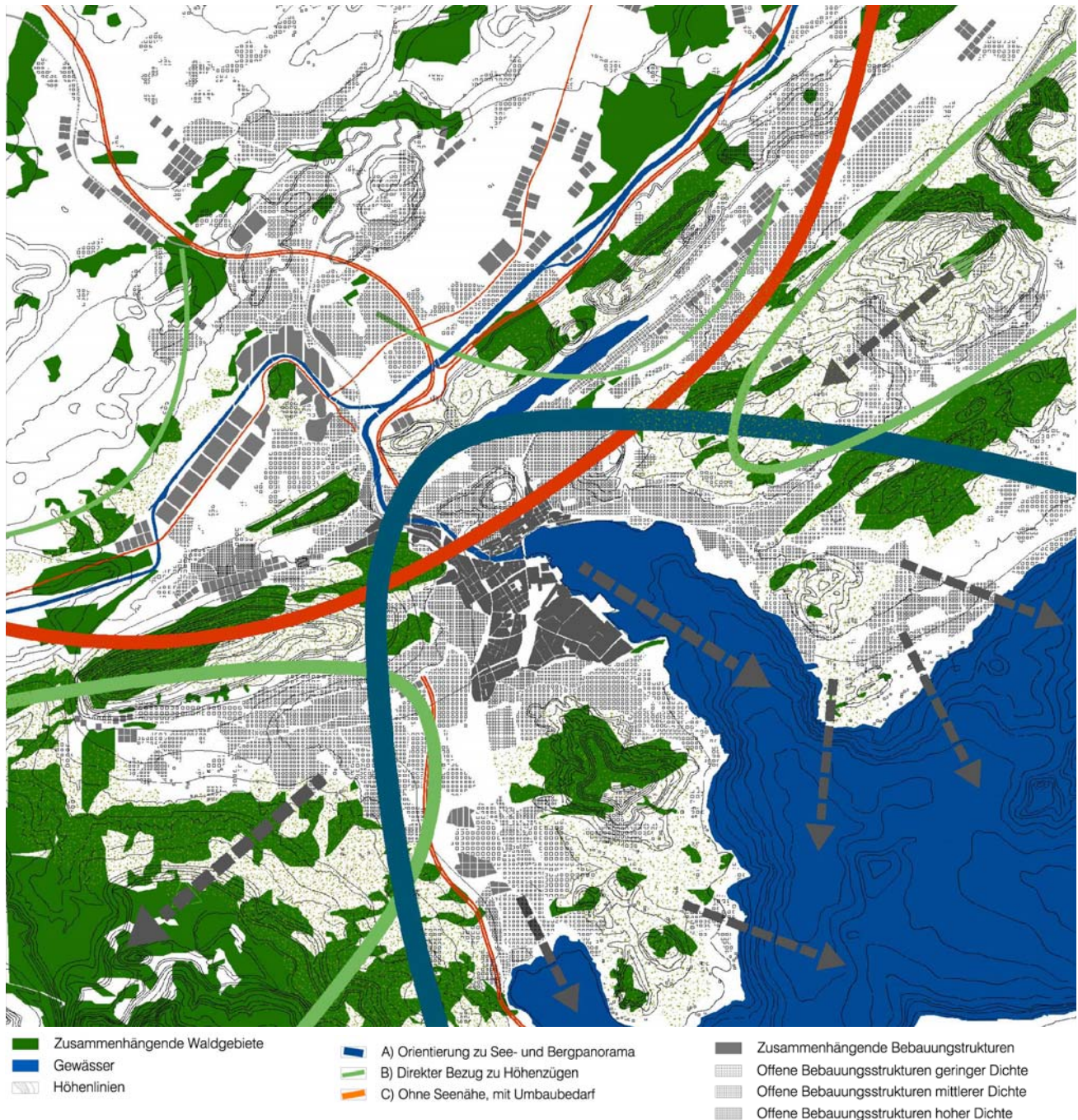




## Gemeindetypologie

Die Siedlungsflächen der Gemeinden ziehen sich meist in den Tälern und an den Seehängen von diesem Spannungspunkt in alle vier Himmelsrichtungen. Dabei lässt sich naturräumlich und gemeindetypologisch eine Dreiteilung der Gemeinden vornehmen in A) dem See zugewandte Gemeinden mit Bergpanorama und dem Schwerpunkt Wohnen, B) Gemeinden mit unmittelbarem Bezug zu Höhenzügen, z.B. zum Pilatus, und C) in Gemeinden ohne unmittelbare Nähe zum Luzerner See mit teilweise sanierungsbedürftigen städtebaulichen Situationen der 1950er bis 1970er Jahre sowie Altindustrie. Die Karte „Gemeindetypologie“ zeigt diese Grobeinteilung der Gemeinden (Abbildung 14).

Abbildung 14: Gemeindetypologie



### 3.4.2 Räumliche Herausforderungen und Potentiale

Potentiale Das grosse Potential der Agglomeration liegt in ihren landschaftlichen Gegebenheiten. Die Lage an den Seen, die vielen Wohnlagen mit Panoramablick und die Nähe zu landschaftsgebundenen Freizeitangeboten machen den Reiz und das Potential dieses Raumes aus. Sie prädestinieren die Agglomeration Luzern als Wohn- und Freizeitstandort.

Abbildung 15: Fotos aus der Region zum Thema "Potentiale"



## Herausforderungen

Die Agglomeration ist gekennzeichnet durch eine rege, weit verbreitete Siedlungstätigkeit. Dabei ist in einzelnen Fällen die Balance zwischen bebautem Raum und Freiraum in der ortstypischen, kleinteiligen Mischung durch eine konturlose Zersiedlung gefährdet. Dieses gesichtslose Siedlungsgemisch dominiert zunehmend die naturräumlichen Komponenten, so dass die Wahrnehmung des Raumes als Landschaft nachhaltig erschwert wird.

Ausserdem stehen die Gemeinden des Typs C vor der Aufgabe, ihre Stadtstrukturen umfassend an die sich ändernden Bedürfnisse anzupassen. Die stark durch Verkehrs- und Siedlungsstrukturen der 1970er Jahre geprägten Gemeinden Emmen und Littau stehen vor der Aufgabe, ihre Wohnungsbestände und Infrastrukturen zu sanieren. Ebikon ist bereits intensiv auf der Suche nach Nachnutzungen für die brachfallenden Industrieareale.

Abbildung 16:  
Fotos aus der Region zum Thema  
"Herausforderungen"





### 3.5 Annahmen für die Zukunftsszenarien

Im Folgenden wird dargelegt, welche Annahmen den beiden Zukunftsszenarien "Kleinteilige Stadtregion Luzern" und "Vereinigte Stadtregion Luzern" zu Grunde gelegt werden.

Ein weiteres Szenario, wie es beispielsweise mit einer Kleinteiligen Stadtregion Luzern mit verstärkter Institutionalisierung (z.B. Regionsparlament à la Fribourg) möglich wäre, wird an dieser Stelle nicht weiter betrachtet. Die Etablierung einer vierten Ebene wird von den meisten Beteiligten aus staatspolitischen Gründen abgelehnt. In den Handlungsempfehlungen dieser Studie, wird aber auf die Möglichkeit nochmals vertieft eingegangen.

#### 3.5.1 Kleinteilige Stadtregion Luzern

Die Kleinteilige Stadtregion Luzern basiert auf der Gemeindeautonomie in der inneren Agglomeration (Stadt Luzern und alle Nachbargemeinden). Die Zusammenarbeitsformen in vielfältigen Zweckverbänden aus der Situation im Jahr 2006 haben Bestand und konnten durch die langjährige Erfahrung professionalisiert und in den Abläufen vereinfacht werden.

In der inneren Agglomeration Luzern wurden keine neuen Institutionen gegründet, keine weiteren Zweckverbände etabliert und es haben keine Gemeindefusionen stattgefunden.

Das Gemeinwesen ist in seiner Leistungserbringung geprägt von dieser Autonomie:

- **Aussenauftritt und –beziehungen:** Vermarktung ist angepasst auf individuelle Situationen von Gemeinden. Gezieltes Lobbying für klar abgrenzbare Interessen.
- **Wirtschaftsförderung:** Ansiedlungspolitik, Bestandespflege und Gründungsförderung ist spezifisch auf das Gemeindeprofil ausgerichtet. Steuersystem und das Flächenangebot werden auf gewisse Segmente ausgerichtet.
- **Sozial- und Bildungspolitik, Kultur:** Angebot für kleine, ev. wenig differenzierte Anspruchsgruppen. Nutzung des Angebotes der Kernstadt. Teilweise gemeinsame Finanzierung spezifischer Angebote.
- **Steuerpolitik:** Differenzierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in der Agglomeration möglich, Steuerwettbewerb in der inneren Agglomeration.
- **Bevölkerungsdienste wie z.B. Einwohnerkontrolle, Zivilstandsamt, Steueramt:** Kleine Anspruchsgruppen für breite Leistungspalette. Anpassung an lokale Bedürfnisse und Leistungserbringung nahe bei Bevölkerung möglich.
- **Raumplanung, Verkehrsplanung und Infrastrukturen:** Die Planungen finden grundsätzlich autonom in jeder Gemeinde statt. Handlungsspielraum bis Gemeindegrenze. Differenzierung des Angebotes möglich (Zonierung angepasst auf 'gewünschte Klientel') in Kombination mit anderen Leistungen. Planungen für kleine Gebietskörperschaften. Betrieb der Infrastrukturen in jeder Gemeinde separat. In einzelnen Fällen wird die Planung zwischen Gemeinden abgestimmt. Dies erfolgt beispielsweise bei der gemeinsamen Planung von sogenannten Entwicklungsschwerpunkten (ESP).

### 3.5.2 Vereinigte Stadtregion Luzern

Die Vereinigte Stadtregion Luzern besteht aus der heutigen Stadt Luzern und allen heutigen Nachbargemeinden (Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau, Meggen, Stadt Luzern). Die Gemeinwesen sind in allen Funktionen und Aufgabenfeldern vereinigt.

Eine Gemeinde erbringt die Leistungen für die innere Stadtregion Luzern:

- **Aussenauftritt und –beziehungen:** Gemeinsame Vermarktung von unterschiedlichen "Assets", Ergänzung von Stärken der Agglomerationsgemeinden an die Attraktionen der Stadt Luzern. Gemeinsamer "Auftritt" der vereinigten Stadtregion Luzern auf der politischen Ebene.
- **Wirtschaftsförderung:** Ansiedlungspolitik, Bestandespflege und Gründungsförderung erfolgt für die gesamte vereingte Stadtregion Luzern. Steuersystem und das Flächenangebot werden gezielt auf einzelne Segmente ausgerichtet.
- **Sozial- und Bildungspolitik, Kultur:** Angebote für grosse, heterogene Anspruchsgruppe. Anschluss der Agglomerationsgemeinden an "städtische" Bildungs- und Kulturangebote.
- **Steuerpolitik:** Einheitliches Steuersystem ohne inneren Wettbewerb. Ausgleich der Steuerniveaus.
- **Bevölkerungsdienste wie z.B. Einwohnerkontrolle, Zivilstandsamt, Steueramt:** Grosse Anspruchsgruppen für breite Leistungspalette. Anpassung an lokale Bedürfnisse und Leistungserbringung nahe bei Bevölkerung durch angemessenen Dezentralisierungsgrad möglich.
- **Raumplanung, Verkehrsplanung und Infrastrukturen:** Raum- und Infrastrukturplanung findet neu gesamtheitlich für ganzes Gemeindegebiet statt. Gesamtheitliche Planung des funktional zusammengewachsenen Raumes. Betrieb der Infrastrukturen gesamthaft.

### 3.6 Beurteilung der Zukunftsszenarien: Die Perspektive der Stadtregion

Abschätzung von möglichen  
Entwicklungen

Basierend auf den grundlegenden Annahmen, wie sie im vorangegangenen Kapitel genannt sind, wird für die beiden Zukunftsszenarien eine Abschätzung von Chancen und Gefahren vorgenommen. Wie es eine Zukunftsbetrachtung zwangsläufig mit sich bringt, lassen sich im Sinne von Wahrscheinlichkeiten nur *mögliche* Entwicklungen beschreiben.

Die Einschätzungen werden wiederum auf die verschiedenen Analysefelder bzw. auf die Ziele der Agglomerationsentwicklung hin fokussiert. In diesem Abschnitt steht die Perspektive der Stadtregion im Vordergrund, während in Abschnitt 3.7. die Perspektive des Kantons eingenommen wird.

### 3.6.1 Wettbewerbsfähigkeit

Chancen und Gefahren der  
Kleinteiligen Stadtregion Luzern  
hinsichtlich  
Wettbewerbsfähigkeit



Die Stärke und Wettbewerbsfähigkeit der Kleinteiligen Stadtregion Luzern basiert auf den **Profilierungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden**. Die Profilierung findet statt durch eine **gezielte Besteuerung** natürlicher und juristischer Personen sowie die **Lenkung des Flächenangebotes** (Fiskal- und Planungsautonomie). Einzelne steuergünstige Gemeinden begünstigen die Ansiedlung von Unternehmen und von einkommensstarken, hochqualifizierten Bevölkerungskreisen, welche sich in Beruf und Freizeit in der Stadtregion Luzern bewegen, dort arbeiten und konsumieren.



Nicht alle Gemeinden verfügen über die notwendigen Standortqualitäten und die finanziellen Möglichkeiten, um in diesem agglomerationsinternen Standortwettbewerb mithalten zu können. Zu erwarten ist eine **Divergenz in der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Gemeinden**.



Aus Sicht der Gesamtagglomeration bleiben Potenziale ungenutzt, wenn aufgrund der kleinteiligen **Flächenplanung Standortqualitäten wie das Landschafts- und Ortsbild, gemeindeübergreifende städtebauliche Herausforderungen nicht ausreichend gepflegt** und entwickelt werden.



Eine grosse Gemeindeautonomie bedeutet auch, dass die Konsumation von zentralörtlichen Leistungen in Bildung, Kultur und Freizeit vorwiegend von der Kernstadt unter finanzieller Beteiligung einzelner Agglomerationsgemeinden getragen wird. Insbesondere unter knapper werdenden öffentlichen Ressourcen und steigenden Ansprüchen von einzelnen Bevölkerungskreisen steht die Kernstadt vor grossen Herausforderungen. Das **Angebot für alle Bewohner der Stadtregion Luzern leidet unter der verminderten Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Kernstadt**.

Chancen und Gefahren der  
Vereinigten Stadtregion Luzern  
hinsichtlich  
Wettbewerbsfähigkeit



Der Raum Luzern ist im Standortwettbewerb auf eine gute Erreichbarkeit angewiesen. Ein **gemeinsames Auftreten** der Vereinigten Stadtregion Luzern bildet die Grundlage für **mehr Einfluss in der nationalen und kantonalen Politik, beispielsweise in der Verkehrspolitik**. Durch die gemeinsame Interessenvertretung kann die Erreichbarkeit der Stadtregion Luzern betreffend öffentlichem und privatem Verkehr gestärkt werden. Die Vereinigte Stadtregion Luzern ist in einer zunehmenden Konkurrenz gegenüber den übrigen schweizerischen Agglomerationen für die Zuweisung der für den Agglomerationsverkehr vorgesehenen Bundesgelder.

Die Vereinigte Stadtregion Luzern hat einen **erhöhten Handlungsspielraum beim Flächenangebot**. Die Vereinigte Stadtregion Luzern kann gezielter auf ganz spezifische Bedürfnisse bei der Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsimmobilien eingehen und ein einheitliches Standortmanagement vornehmen. Die Verlagerung von flächen- und logistikintensiven Produktionsstandorten von sehr zentralen Lagen in die äusseren Gebiete mit tieferen Bodenpreisen innerhalb der Vereinigten Stadtregion Luzern machen die Betriebe kostengünstiger in ihrer Produktion. Die sehr zentral liegenden Flächen können von Unternehmen belegt werden, welche auf die an diesen Lagen besonders stark ausgeprägten Fühlungsvorteile einen erhöhten Nutzen erhalten.



Die Vereinigte Stadtregion Luzern erbringt ihre **Kultur- und Freizeitangebote** für die Bürgerinnen und Bürger der Stadtregion und der Agglomeration und bleibt damit **für Hochqualifizierte als Lebensraum attraktiv**. Durch die Finanzierung durch über 150'000 Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sichert die Stadtregion Luzern ihr attraktives Angebot auch in der Zukunft.



Die Vereinigte Stadtregion Luzern steht in einem scharfen Steuerwettbewerb in der Agglomeration. Das in der Vereinigten Stadtregion Luzern geltende Steuersystem verunmöglicht Differenzierungsmöglichkeiten: Ehemals steuergünstige Gemeinden sind integriert in eine neue Gemeinde mit mittlerem Steuersatz. Diese **„Einnivellierung“ auf mittlerem Niveau** stellt eine Gefahr der **Abwanderung von einkommensstarken Bevölkerungskreisen aus der Stadtregion** dar.





### 3.6.2 Siedlung, Landschaft und Verkehr

Chancen und Gefahren der Kleinteiligen Stadtregion Luzern bezüglich Siedlung, Landschaft und Verkehr



In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ist **die Profilierung einzelner Gemeinden möglich durch gezielte Handlungen im Städtebau, der Landschaftsentwicklung und der Mobilität** in einem gut überschaubaren Gebiet.



Eine Gefahr besteht in einer **unzureichenden Abstimmung** der Entwicklung zwischen den Gemeinden mit entsprechenden Doppelspurigkeiten, Ineffizienzen und Widersprüchlichkeiten. **Die verbindliche Koordination von Siedlungsentwicklung und Mobilität ist eine grosse Herausforderung** für die Agglomeration, da der Wettbewerb um Steuererträge von Haushalten und Unternehmen für die Gemeinde ein ständiger Antrieb zur **Fokussierung auf die eigene Entwicklung** darstellt.



**Planungsprozesse in der Stadtregion sind komplex und schwerfällig**, da die unterschiedlichen Interessen in verschiedenen Koordinationsgremien autonomer Gemeinden berücksichtigt und ausgeglichen werden müssen. Eine verbindliche Abstimmung ist in den bestehenden Strukturen kaum möglich.

Chancen und Gefahren der Vereinigten Stadtregion Luzern bezüglich Siedlung, Landschaft und Verkehr



Für die Stadtregion Luzern ergibt sich die Chance, in unterschiedlichen Teilräumen der Stadtregion ganz spezifische Stärken bezüglich der landschaftlichen und städtebaulichen Qualität herauszubilden. Mit einer gemeinsam gesteuerten Entwicklung ist eine in den **einzelnen Quartieren der Stadtregion Luzern differenzierte Entwicklung mit quartiersbezogenen Qualitäten möglich**, welche eine Abkehr von dem Prinzip "alle bieten alles an" gleichkommt.



Die gesamtheitliche Planung der Stadtregion Luzern ermöglicht eine **Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr sowie eine kompaktere Besiedlung** mit geringeren Infrastrukturkosten. Das regionale **Potential der einzigartigen Landschaft kann erhalten und weiterentwickelt** werden, wenn sich alle Gemeinden einem gemeinsamen Landschaftsbild verpflichten und den Schutz und die Weiterentwicklung dieser Landschaft gemeinsam befördern.



Mit einer abgestimmten Entwicklungsplanung in der Vereinigten Stadtregion Luzern besteht die Gefahr, dass sich die Nachfrage nach **preiswerten Flächenangeboten verstärkt in den äusseren Agglomerationsgürtel verlagert** und sich dort die Zersiedlung aufgrund einer mangelnden Koordination verstärkt.

Chancen und Gefahren der Kleinteiligen Stadtregion Luzern bezüglich Identifikation und Image

### 3.6.3 Identifikation und Image



Die Kleinteilige Stadtregion Luzern kann das **positive Image der Kernstadt ("Marke Luzern")** zusammen mit unterschiedlichen **Gemeindeprofilen mit eigenem Angebot** nach aussen transportieren und sich mit einer Ergänzung von unterschiedlichen Funktionen und Qualitäten profilieren.



In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern hat der einzelne Bürger einen **engen Bezug zur Gemeindeverwaltung, lokalen Vereinen und Organisationen**. Die Bewohner der Agglomerationsgemeinden fühlen sich in ihren Gemeinden verwurzelt. Die EinwohnerInnen der Stadt Luzern verstehen sich als StadtbewohnerInnen mit dem damit verbundenen Image der hohen Bedeutung von Kultur, der liberalen Haltung in Gesellschaftsfragen und einem "urbanen Lebensstil".



Der harte innere Konkurrenzkampf gestaltet die **gemeinsame Profilierung schwierig**, da die Interessen der einzelnen Gemeinden im Vordergrund stehen. Die Konsensfindung in der Stadtregion hinsichtlich einer gemeinsamen Positionierung erfordert einen komplexen und schwierig zu moderierenden Prozess.



Die **einzelnen Gemeinden verfügen nicht über die Kraft** für eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung und Standortvermarktung.



Die einzelnen Gemeinden haben **grössere Fluktuationsraten der Bevölkerung und verzeichnen hohe Zuwächse** in ihren Gemeinden. Der Anteil von bereits lang ansässigen BewohnerInnen sinkt und **vermindert die Identifikation** und damit auch das Verantwortungsgefühl für die Entwicklung der eigenen Gemeinde.



Die BürgerInnen verstehen sich neben der Verwurzelung in der eigenen Gemeinde auch als "LuzernerInnen", dort wo es um die **Agglomeration Luzern mit ihrer Mentalität und ihrer Kultur geht**. Dieser **Bezugsraum stimmt nicht mehr mit den kleinteiligen Gemeindestrukturen** überein und führt zu einem geringen politischen Gestaltungswillen.

Chancen und Gefahren der  
Vereinigten Stadtregion Luzern  
bezüglich Identifikation und  
Image



Die Vereinigte Stadtregion Luzern ist im Standortwettbewerb **gestärkt durch eine klare Positionierung und einen gemeinsamen Auftritt**. Die ganz spezifischen Potenziale der einzelnen Teile der Stadtregion Luzern werden bewusst gepflegt, zu einem starken Ganzen zusammengeführt und nach aussen vermarktet. Die Vereinigte Stadtregion Luzern wird sichtbar auf der politischen und wirtschaftlichen Landkarte.



Das hohe Bewusstsein für die Agglomerationsprobleme und die Identität als BewohnerIn der Stadtregion Luzern stimmen wieder mit den institutionellen Strukturen überein. Damit besteht die Chance, dass das **Verantwortungsgefühl zur gemeinsamen Gestaltung der Stadtregion** steigt. Die Identifikation mit dem inneren Agglomerationsraum wird durch die neuen institutionellen Gegebenheiten gestärkt.



Bisher **bekannte Gemeindeprofile** treten nur noch in Erscheinung unter dem Dach der Vereinigten Stadtregion Luzern. Sie müssen in einen neuen Kontext gesetzt werden. Eine neue Identität als Stadtquartier muss sich erst entwickeln.



Der **Verlust der kleinräumigen Verwurzelung der Bewohnerinnen und Bewohner** durch die hohe Fluktuation der Bevölkerung in einzelnen Gemeinden wird durch die neue institutionelle Form **beschleunigt**.

### 3.6.4 Demokratie und Beteiligung

Chancen und Gefahren der  
Kleinteiligen Stadtregion Luzern  
bezüglich Demokratie und  
Beteiligung



In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern bestehen für die einzelnen BürgerInnen **ausgeprägte Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf der kommunalen Ebene**.



Betreffend der Entwicklung der Stadtregion kann über die **Zusammenarbeitsformen in der Agglomeration** (beispielsweise LuzernPlus, Zweckverbände, Gemeindeverträge) Einfluss genommen werden.



Die vielfältigen **Zusammenarbeitsformen** mit wechselnden Zusammenarbeitspartnern sind **intransparent** für die Bevölkerung. Die BürgerInnen haben in den Koordinationsgremien **geringfügige Mitwirkungsmöglichkeiten**. Das Interesse für die Mitwirkung in politischen Prozessen sinkt damit.

Chancen und Gefahren der  
Vereinigten Stadtregion Luzern  
bezüglich Demokratie und  
Beteiligung



Die Kleinteilige Stadtregion Luzern beinhaltet zudem die Gefahr, dass die **Entwicklung einer gemeinsamen Position** in Agglomerationsfragen gegenüber dem Kanton und Bund **schwierig** ist.



Die Vereinigte Stadtregion Luzern kann im Kantonsparlament ihre **Interessen gemeinsam vertreten und hat damit grösseren Einfluss in politischen Entscheidungen**.



Die neu geschaffene politische Einflussnahmemöglichkeit steigert die **Motivation für Beteiligung am Entwicklungsprozess der Stadtregion Luzern**. Die Bürgerinnen und Bürger der Stadtregion können auf **regional bedeutsame Projekte**, wie zum Beispiel das Projekt Ebisquare oder die Planung Allmend, **Einfluss nehmen**.



Die **Zusammenarbeit in der übrigen Agglomeration** dürfte sich durch das grosse Ungleichgewicht **schwierig** gestalten. Die übrigen Agglomerationsgemeinden werden von einer Vereinigten Stadtregion Luzern dominiert, was zu entsprechenden Abwehrreflexen führen kann.



Einzelne BürgerInnen werden einen Verlust von **Bürgernähe verspüren** und sich in ihrer **Einflusskraft beschränkt** fühlen. Minderheitsinteressen werden stärker marginalisiert.

### 3.6.5 Finanzen und öffentliche Leistungen

Chancen und Gefahren der  
Kleinteiligen Stadtregion Luzern  
bezüglich Finanzen und  
öffentlichen Leistungen



In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern bestimmt der **Steuerwettbewerb** die kommunale Aufgabenerfüllung und trägt zu einer **effizienten Leistungserbringung** bei.



Die Gemeinden bieten **Leistungen** an und bauen **schlanke Strukturen** auf, die **spezifisch auf die Bedürfnisse** in der entsprechenden Bevölkerung ausgerichtet sind. Die **demokratische Mitbestimmung** in Finanzfragen über die Gemeindeversammlungen oder die Referendumsmöglichkeiten in den einzelnen Kommunen tragen zur Ausgabendisziplin bei und bilden ein **wichtiges Korrektiv in der Gestaltung der Leistungssysteme** der öffentlichen Verwaltung.



Die Stadtregion Luzern ist geprägt von **Doppelspurigkeiten und unkoordinierter Angebotserstellung**, was sich insbesondere bei kostspieligen Investitionen niederschlägt.

Chancen und Gefahren der  
Vereinigten Stadtregion  
bezüglich Finanzen und  
öffentlichen Leistungen



Der Steuerwettbewerb mit sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen kombiniert mit der sehr unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur führt zu beträchtlichen und stetig **zunehmenden Unterschieden betreffend der Leistungsfähigkeit der Gemeinwesen** und verstärkt die sozialräumlichen Segregationsprozesse. Die grossen **Disparitäten** innerhalb der Agglomeration **behindern eine gemeinsame Problemlösung**.



Das Zentrum der Stadtregion Luzern muss verschiedene Leistungen insbesondere **Kultur- und Freizeitangebote für die gesamte Stadtregion finanzieren**. Unter knapper werdenden öffentlichen Mitteln wird dies eine **zunehmende Herausforderung** bzw. wird diese Leistung geschwächt.



Die gemeinsame Leistungserbringung wird zu (geringen) **Synergieeffekten** führen. Mittel- bis langfristig sind Einsparungen bei den Infrastrukturinvestitionen zu erwarten.



Die breitere finanzielle Basis für die Erbringung von Zentrumsleistungen **sichert und stärkt das Angebot** für die gesamte Stadtregion Luzern. Die Wettbewerbsposition der Stadtregion als Ganzes wird dadurch gestärkt.



Die Vereinigung und die Zusammenführung der Leistungserbringung kann die Gelegenheit bieten, die bestehenden Leistungen und Organisationsstrukturen einer grundlegenden **Überprüfung zu unterziehen und zukunftsweisend neu auszurichten**.



Kurzfristig fallen bei der Zusammenführung der Gemeindestrukturen und –verwaltungen einmalige **betriebliche und personelle Reorganisationskosten** an.



Das höhere Leistungsniveau der Kernstadt könnte auf die neue Stadtregion übertragen werden. Im Zuge davon ist ein **höheres Kostenniveau** durch die Anhebung des Leistungsniveaus wahrscheinlich.

## Exkurs 1 zu Finanzen und öffentlichen Leistungen

### *Mindereinnahmen und Synergieeffekte*

Die Frage des Steuerfusses bildet bei Abstimmungen zu Gemeindefusionen vielfach ein zentrales und entscheidendes Argument. Eine Senkung wirkt als starker Anreiz, eine Erhöhung wird eine Vereinigung fast zwangsläufig zum Scheitern bringen. Auch für die Vereinigte Stadtregion Luzern kann davon ausgegangen werden, dass im Hinblick auf die politische Akzeptanz der Steuerfuss auf dem Niveau der steuergünstigsten Gemeinde festgesetzt werden würde. Entsprechend entstehen der Vereinigten Stadtregion Luzern aus der Nivellierung der bestehenden unterschiedlichen Steuerfüsse steuerliche Mindereinnahmen.

Im Folgenden werden Abschätzungen zu steuerlichen Mindereinnahmen vorgenommen. Die Berechnungen erfolgen auf Basis der in den Gemeindeprofilen des Amtes für Statistik des Kantons Luzern (Kanton Luzern 2006a) ausgewiesenen Steuerfüsse, der Einwohnerzahl und der relativen Steuerkraft der beteiligten Gemeinden.<sup>3</sup> **Die resultierenden Zahlen sind keine Prognosen, insbesondere weil auf Basis der heutigen Steuerniveaus, der Steuerkraft und den Bevölkerungszahlen operiert wird. Sie ergeben jedoch eine Grössenordnung der Wirkungen einer allfälligen Vereinigung auf den Finanzhaushalt.**

Würden alle acht Gemeinden des Betrachtungsperimeters zusammengeschlossen und der Steuersatz auf das Niveau der Gemeinde Meggen gesenkt, wären jährliche Mindereinnahmen von rund 210 Mio. Franken zu erwarten. Aufgrund der grossen Steuerfussdifferenz zwischen Meggen und den übrigen Gemeinden erscheint ein solches Szenario finanzpolitisch als wenig realistisch.

	Total	Stadt Luzern	Meggen	Kriens	Littau	Emmen	Horw	Adligenswil	Ebikon
Gemeindesteuerfuss		1.85	1.1	2	2.2	2.05	1.7	1.95	1.95
Ständige Wohnbevölkerung	160,992	57,491	6,325	25,190	16,020	26,895	12,296	5,345	11,430
Differenz Steuerfuss Meggen (1.1)		0.75	0	0.90	1.10	0.95	0.60	0.85	0.85
Relative Steuerkraft (CHF/Einwohner)	1,742	2,216	4,186	1,302	1,169	1,181	1,671	1,405	1,337
Jährliche Mindereinnahmen (Mio CHF)	<b>208</b>	96	0	30	21	30	12	6	13

<sup>3</sup> Die Mindereinnahmen für die einzelnen Gemeinden errechnen sie wie folgt: (Steuerfuss der günstigen Gemeinde – Steuerfuss Gemeinde) x Wohnbevölkerung der Gemeinde x relative Steuerkraft pro Einwohner der Gemeinde

Bei einem veränderten Perimeter ohne die Gemeinde Meggen und einem Steuerfuss auf dem Niveau der Gemeinde Horw ist von jährlichen Mindereinnahmen in der Grössenordnung von 55 Mio. Franken auszugehen.

	Total	Stadt Luzern	Kriens	Littau	Emmen	Horw	Adligenswil	Ebikon
Gemeindesteuerfuss		1.85	2	2.2	2.05	1.7	1.95	1.95
Ständige Wohnbevölkerung	154,667	57,491	25,190	16,020	26,895	12,296	5,345	11,430
Differenz Steuerfuss Horw (1.7)		0.15	0.30	0.50	0.35	0	0.25	0.25
Relative Steuerkraft (CHF/Einwohner)	1,642	2,216	1,302	1,169	1,181	1,671	1,405	1,337
Jährliche Mindereinnahmen (Mio CHF)	<b>55</b>	19	10	9	11	0	2	4

In einem dritten Szenario werden sowohl Meggen als auch Horw ausgeschlossen. Der Steuersatz liegt auf dem Niveau der heutigen Stadt Luzern. Aufgrund der Steuersenkungen in den übrigen Gemeinden resultieren Mindereinnahmen von zirka 20 Mio. Franken.

	Total	Stadt Luzern	Kriens	Littau	Emmen	Adligenswil	Ebikon
Gemeindesteuerfuss		1.85	2	2.2	2.05	1.95	1.95
Ständige Wohnbevölkerung	142'371	57'491	25'190	16'020	26'895	5'345	11'430
Differenz Steuerfuss Luzern (1.85)		0	0.15	0.35	0.20	0.10	0.10
Relative Steuerkraft (CHF/Einwohner)	1'640	2'216	1'302	1'169	1'181	1'405	1'337
Jährliche Mindereinnahmen (Mio CHF)	<b>20</b>	0	5	7	6	1	2

Bei dieser Betrachtung der steuerlichen Mindereinnahmen bleiben steigende Steuereinnahmen aufgrund von wirtschaftlichen Wachstumseffekten unberücksichtigt.

Zudem kann bei einer Vereinigung von Synergieeffekten in der Leistungserstellung ausgegangen werden. Diese entfalten vielfach erst nach einiger Zeit ihre effektive Wirkung und sind deshalb kurzfristig schwierig zu quantifizieren. Zudem hängen sie sehr stark von der vorhandenen Ausgangssituation und den politisch festgesetzten Rahmenbedingungen einer Vereinigung ab, wie etwa einer dezentralen Leistungserbringung oder einer Bestandesgarantie für die Gemeindeangestellten.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen aus Gemeindefusionen im Kanton Luzern geht das Amt für Gemeinden von potentiellen Synergieeffekten in der laufenden Rechnung in Höhe von 2 bis 5 Prozent des Gesamtaufwandes aus. Auch in diversen Studien (Kpm, KPMG 2005, OBT 2006) zu Gemeindefusionen wird mit möglichen Einsparungen in dieser Grössenordnung operiert. Bei der Fusion von Littau und Luzern werden Einsparungen von 1.7 Prozent angenommen. Legt man den konsolidierten Gemeindefusionen drei Annahmen mit Synergieeffekten von 1%, 2% und 5% zu

Grunde, resultieren Einsparpotenziale von 13 Millionen, 25 Millionen bzw. 63 Millionen Franken pro Jahr.

		Total	Stadt Luzern	Meggen	Kriens	Littau	Emmen	Horw	Adligenswil	Ebikon
<b>Totalaufwand</b>										
Laufende Rechnung (2005, Mio. CHF)		1,256	625	44	150	101	157	81	29	69
Synergieeffekte (Mio CHF)	1%	<b>12.6</b>	6.3	0.4	1.5	1.0	1.6	0.8	0.3	0.7
Synergieeffekte (Mio CHF)	2%	<b>25.1</b>	12.5	0.9	3.0	2.0	3.1	1.6	0.6	1.4
Synergieeffekte (Mio CHF)	5%	<b>62.8</b>	31.3	2.2	7.5	5.1	7.9	4.1	1.5	3.5

Synergieeffekte bei den Investitionsausgaben sind in dieser Schätzung nicht berücksichtigt. Das Investitionsverhalten wird massgeblich durch die politischen Zielsetzungen und Entscheide bestimmt. Synergieeffekte sind auch möglich bei einer Abstimmung von Investitionsentscheiden zwischen den Agglomerationsgemeinden.

## Exkurs 2 zu Finanzen und öffentliche Leistungen

### *Zentrumslasten und Zentrumsnutzen*

Die Frage von Zentrumslasten und -nutzen wird immer wieder kontrovers diskutiert. Auch in der im Rahmen dieser Studie durchgeführten SWOT-Analyse wird das Thema angesprochen. Welche Leistungen werden von der Stadt finanziert von denen die Agglomerationsgemeinden profitieren und umgekehrt? Wie lassen sich diese Effekte quantifizieren? Und wie lassen sie sich – wenn überhaupt – sinnvoll ausgleichen?

Dabei gilt es verschiedene Arten von Lasten und Nutzen zu unterscheiden (Infras 2004:4):

Als **Zentrumslasten im engeren Sinn** gelten Aufwendungen, die aus der Bereitstellung zentralörtlichen Leistungen entstehen, bei denen das Äquivalenzprinzip verletzt wird, d.h. die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert von den zentralörtlichen Leistungen, ohne dafür voll zu bezahlen (fehlende fiskalische Äquivalenz). Wie verschiedene Studien gezeigt haben, entstehen die grössten Zentrumslasten in den Politikfeldern Kultur/Freizeit, Bildung, Gesundheit, Sicherheit und Verkehr.

Analog zu den Zentrumslasten bezeichnen **Zentrumsnutzen im engeren Sinn** die Kosten der Umlandgemeinden für Leistungen, die von Regionsgemeinden zugunsten der Zentren erbracht werden, die von der Zentrumsbevölkerung aber nicht vollständig abgegolten werden.



Die **Zentrumsnutzen im weiteren Sinn** ergeben sich aus den Standortvorteilen wie zum Beispiel einer hohen Erreichbarkeit und den kaufkraftbedingten Steuervor- und nachteilen.

**Strukturell bedingte Lasten (Zentrumslasten im weiteren Sinne)** bezeichnen Aufwendungen einer Zentrumsgemeinde, die zugunsten eigener EinwohnerInnen und aufgrund einer spezifisch städtischen Bevölkerungsstruktur entstehen. Durch eine verstärkte sozialräumliche Segregation in den Agglomerationen fallen die strukturellen Lasten zunehmend auch in Gemeinden des engeren Agglomerationsgürtels an.

In einer Studie für die Stadt Schaffhausen wurden die Zentrumslasten quantifiziert und die Grössenordnungen der Zentrumsnutzen im engeren und weiteren Sinne abgeschätzt (Infras 2004:7). Basierend auf einzelnen Nutzererhebungen sowie auf Ergebnissen von Datenerhebungen in Zentrumslastenstudien anderer Städte wurde für den Zentrumsnutzen ein pauschaler Wert von 12%, für die Standortvorteile der Kernstadt je nach Sachbereich ein Wert von 5-15 Prozent der gesamten Zentrumslasten eingesetzt.

Eine Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung hat versucht, die **Zentrumslasten in den schweizerischen Gross- und Mittelagglomerationen** abzuschätzen (ARE 2005).

In einem ersten Schritt wurde der mittlere Pro-Kopf Aufwand in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden für die verschiedenen Kernaufgaben einer Gemeinde errechnet. Dabei zeigt sich, dass die Kernstädte sämtlicher untersuchter Gross- und Mittelagglomerationen im Durchschnitt deutlich höhere Pro-Kopf-Aufwendungen verzeichnen als die jeweils zugehörige Gruppe der Umlandgemeinden (+ 84%). Die Kernstadt Luzern liegt mit einem erhöhten Aufwand von 71% gegenüber den Umlandgemeinden unter dem Durchschnitt aller Schweizer Gross- und Mittelstädte.

Praktisch bei sämtlichen volumenmässig bedeutenden Funktionen ergibt sich für die Gruppe der untersuchten Kernstädte ein überproportionaler Aufwand pro Einwohner, der das höhere Leistungsniveau und die erhöhten Ansprüche widerspiegelt. Dieser variiert dabei stark zwischen den einzelnen Funktionen. In den Funktionen ‚Öffentliche Sicherheit‘, ‚Kultur und Freizeit‘ sowie ‚Gesundheit‘ ist der mittlere Pro-Kopf-Aufwand der Kernstädte mehr als dreimal so hoch wie in den Umlandgemeinden. Am geringsten sind die Unterschiede im Bildungswesen (+1%).

Nach Abzug der zweckgebundenen Erträge aus aufgabenspezifischen Einnahmen (z.B. kantonale Beiträge, Gebühren etc.) reduziert sich der Unterschied der Pro-Kopf-Belastung von 84% auf 44%. Die Kernstädte können etwa die Hälfte ihres zusätzlichen Aufwandes pro Einwohner durch ent-

sprechend grössere aufgabenspezifische Erträge decken. Für die Agglomeration Luzern beträgt der Unterschied der Nettobelastung nach Kern- und Umlandgemeinde 35%.

Die Kernstädte sind aufgrund erhöhter Ausgaben auch auf höhere Steuereinnahmen angewiesen. Dies realisieren sie zum einen durch eine erhöhte Steuerbelastung. Im Mittel aller Agglomerationen liegt die Steuerbelastung in den Kernstädten in den in der Studie betrachteten Einkommensklassen 13% bzw. 10% höher als im übrigen Agglomerationsraum. Zum anderen resultiert in den Kernstädten eine höhere Gesamtsteuer-Kopf-Quote, wesentlich bedingt durch überproportionale Pro-Kopf-Erträge aus der Besteuerung juristischer Personen (Ertrags- und Kapitalsteuern). Der Steuerertrag in den Kernstädten der Gross- und Mittelagglomerationen beträgt pro Kopf im Durchschnitt 4'318 Franken pro Einwohner bzw. 49% mehr als in den zugehörigen Umlandgemeinden (2'900 Fr.). In Luzern liegt der Pro-Kopf-Steuerertrag der Kernstadt 53% über dem Durchschnitt der Agglomerationsgemeinden.

### **3.7 Beurteilung der Zukunftsszenarien: Die kantonale Perspektive**

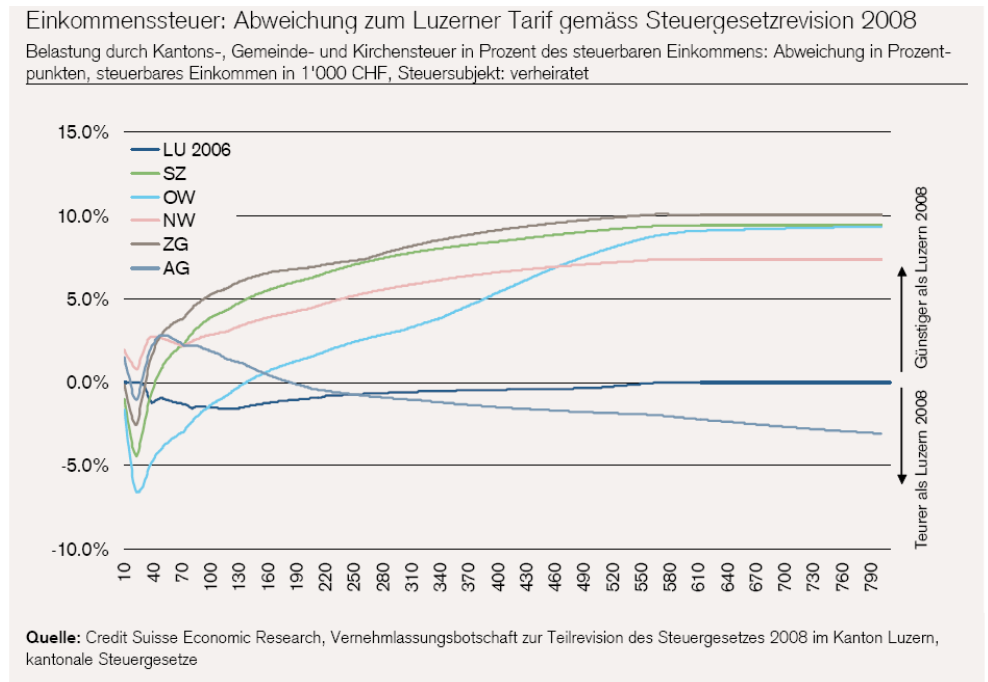
In Kapitel 3.6 wurde eine Abschätzung von Chancen und Gefahren aus der Perspektive der Stadtregion vorgenommen. Strukturelle Veränderungen in der Agglomeration erreichen indessen eine Ausstrahlung, welche weit über den in dieser Studie betrachteten Perimeter hinausreicht. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Chancen und Gefahren aus Sicht des Gesamtkantons in den beiden Zukunftsszenarien liegen.

#### **3.7.1 Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Luzern**

Wie eine Standortanalyse der Credit Suisse (2006) deutlich macht, sieht sich der Kanton Luzern in der Zentralschweiz einem Steuerwettbewerb mit hoher Intensität ausgesetzt. In der Studie wird konstatiert, dass die bisherigen steuerlichen Massnahmen nicht ausgereicht haben, um den Anschluss an die steuergünstigen Nachbarkantone zu finden.

Mit der geplanten Revision des Steuergesetzes 2008 verfolgt der Kanton das Ziel, Luzern steuerpolitisch wieder dem Durchschnitt der Schweizer Kantone anzunähern. Die Revision wird steuerliche Entlastungen für natürliche und juristische Personen bringen, die Differenz zu den steuergünstigen Nachbarkantonen bleibt indessen beträchtlich (Abbildung 17).

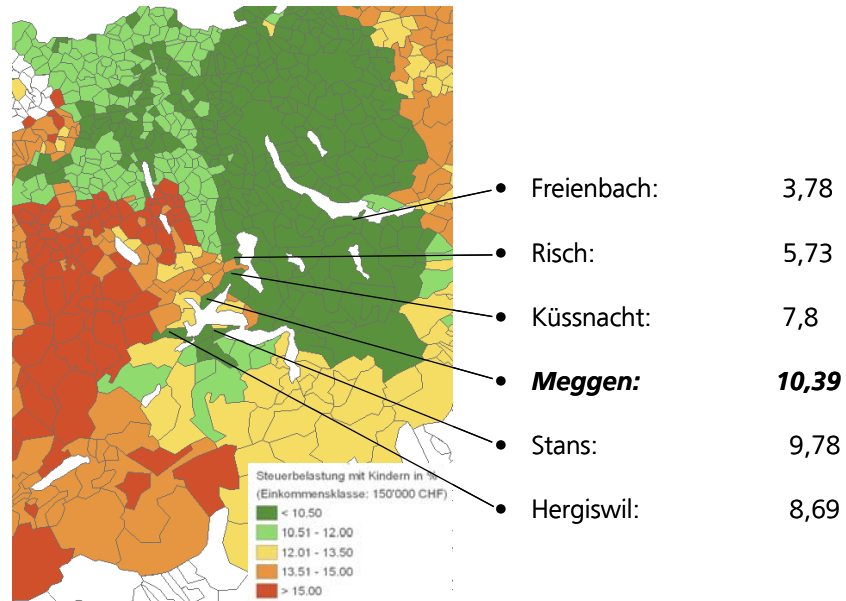
Abbildung 17:  
Einkommenssteuer  
(Credit Suisse 2006)



Gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt sind zwei Besonderheiten in der Struktur des Steuersubstrates zu erkennen. Zum einen machen im Kanton Luzern die Steuern der natürlichen Personen einen überdurchschnittlich hohen Anteil des Steuerertrages aus. Zum zweiten zeigt sich im Kanton Luzern eine überdurchschnittlich hohe Vertretung von Steuerpflichtigen mit einem Reineinkommen unter 50'000 Franken.

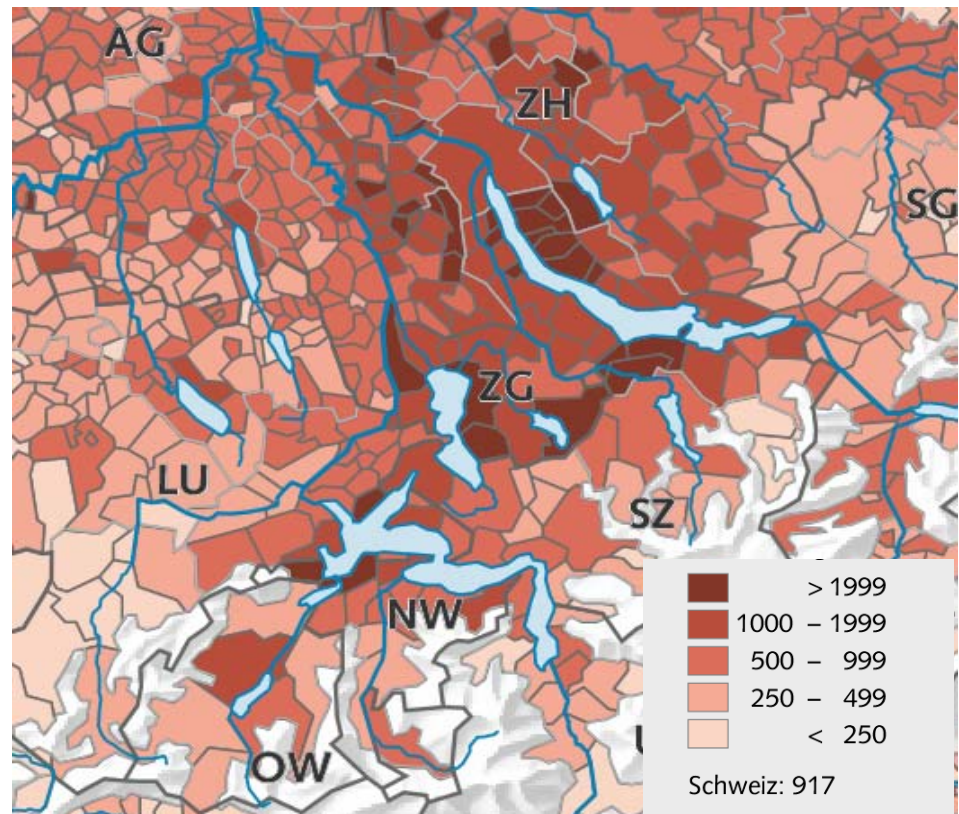
Der Steuerwettbewerb in der Schweiz spielt nicht nur auf der gesamtkantonalen Ebene. Aufgrund der kommunalen Steuerautonomie hat sich im näheren Umkreis von Luzern eine Konkurrenz steuergünstiger Standorte aufgebaut. Selbst Meggen als deutlich steuergünstigste Gemeinde des Kantons Luzern weist eine höhere Steuerbelastung auf als zahlreiche Gemeinden in den Nachbarkantonen. Abbildung 18 verdeutlicht dies am Beispiel der Steuerbelastung in Prozent des Bruttoarbeitseinkommens für Verheiratete mit zwei Kindern in der Einkommensklasse von 150'000 Franken. Dies bedeutet einerseits, dass der Kanton ein Interesse an einem „Steuersubstrat-Produzenten“ wie Meggen besitzt. Allerdings ist Meggens Situation nicht für alle Zeiten gefestigt. Auch die Produktionsbedingungen von hochwertigem Steuersubstrat gilt es zu beachten. Tiefe Steuersätze machen auch die umliegenden Konkurrenzstandorte alleine nicht attraktiv. Erreichbarkeit, Leistungsangebot und landschaftliche sowie städtebauliche Qualitäten tragen ebenso zu einem erfolgreichen Kleinstandort bei. Es wäre mithin längerfristig gefährlich, wenn sich Meggen bloss auf eine Tiefpreisstrategie stützen würde.

Abbildung 18:  
Steuerwettbewerb (Quelle: Eidg.  
Steuerverwaltung)



Diese Unterschiede in der kommunalen Steuerbelastung haben dazu geführt, dass der sogenannte "Speckgürtel" von Luzern, verglichen mit anderen Kantonen, eher bescheiden ausfällt (Credit Suisse 2006). Steuerkräftige Gemeinden gruppieren sich ausserhalb der Kantons Grenzen (Abbildung 19).

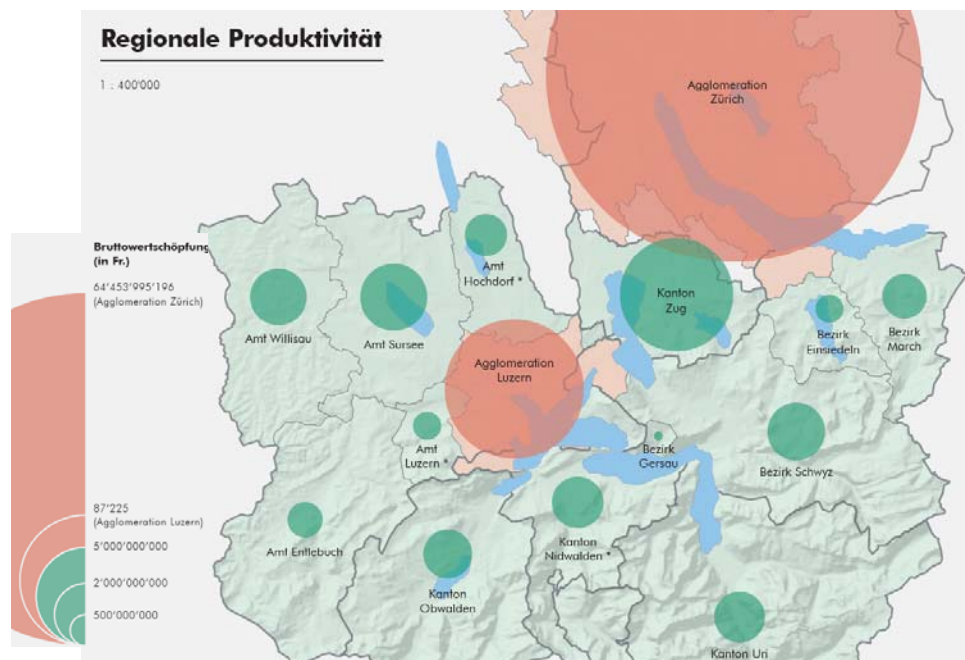
Abbildung 19:  
Erträge aus der direkten  
Bundessteuer pro Kopf  
1999/2000 (BFS 2006)



Die Agglomeration Luzern ist Bestandteil der Metropolregion Nordschweiz und durch vielfältige funktionale Verflechtungen mit den übrigen Agglo-

merationen in diesem Raum verbunden. Die Wirtschaftsentwicklung in diesem Raum ist für den Standort Luzern von entscheidender Bedeutung. So zielt denn auch ein zentraler Strategieansatz der Wirtschaftsförderung des Kantons Luzern darauf ab, durch eine Stärkung des Unternehmensstandortes für höherwertige Dienstleistungsfunktionen gezielt Wachstumsimpulse aus der Achse Zürich und Zug auszunützen (Kanton Luzern 2005b). Der Agglomeration Luzern mit der mit Abstand höchsten Wertschöpfung im Kanton (Abbildung 20) kommt bei dieser Einbindung in die Metropolregion die entscheidende Rolle zu.

Abbildung 20:  
Regionale Produktivität,  
(HSW 2006)



Für die Kleinteilige Stadtregion Luzern werden zusammenfassend aus Sicht des Kantons folgende Chancen und Gefahren identifiziert:

Chancen und Gefahren der  
Kleinteiligen Stadtregion Luzern  
bezüglich Wettbewerbsfähigkeit  
des Kantons Luzern



Die kommunale Steuerhoheit ermöglicht eine **gezielte Steuerstrategie einzelner Gemeinden**. Von einer steuerlichen Attraktivität einzelner Gemeinden profitiert aufgrund des starken Steuersubstrates und der Finanzausgleichszahlungen der gesamte Kanton. Insbesondere Meggen leistet mit Zahlungen von knapp 8 Millionen Franken den mit Abstand grössten Beitrag aller Gemeinden an den innerkantonalen Ressourcenausgleich (Stand 2003).



Der interkommunale Steuerwettbewerb in der Agglomeration verstärkt die Unterschiede der Gemeinden bezüglich ihrer Finanzkraft. Diese **zunehmende finanzpolitische Divergenz** bedingt mittel- bis langfristig eine Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs.

Chancen und Gefahren der  
Vereinigten Stadtregion Luzern  
bezüglich Wettbewerbsfähigkeit  
des Kantons Luzern



Die kleinteiligen Gemeindestrukturen erschweren eine gesamtheitliche Entwicklung der Standortqualitäten. Die Abstimmung mit den Bestrebungen der kantonalen Wirtschaftsförderung bedingt einen **hohen Koordinationsaufwand**.



Zusammenfassend kann betreffend Wettbewerbsfähigkeit aus der Perspektive des Kantons für die Vereinigte Stadtregion Luzern Folgendes festgehalten werden:

Von einem **starken Zentrum** kann der gesamte Kanton profitieren. Wie in den Zielen der Wirtschaftsförderung beabsichtigt, kann damit die Anbindung an Zug und Zürich verstärkt werden. Dabei **profitieren auch die Gemeinden der Luzerner Landschaft** von einem prosperierenden wirtschaftlichen Umfeld.



Der verstärkte Aussenaustritt einer Vereinigten Stadtregion Luzern **stärkt die "Marke Luzern"**, was wiederum auf das Image des Gesamtkantons ausstrahlt.



Mit einer Vereinigten Stadtregion Luzern würde der Steuersatz einzelner steuergünstiger Gemeinden wie insbesondere Meggen gegenüber dem heutigen Zustand voraussichtlich ansteigen. Dadurch **verliert der Kanton Luzern im Steuerwettbewerb** mit den Nachbarkantonen als (Wohn-)Standort an Attraktivität.



Von Seiten des Kantons besteht die Gefahr, in eine **wirtschaftspolitische „Abhängigkeit“** von einer einzigen Gemeinde, der Vereinigten Stadtregion Luzern, zu geraten.

### 3.7.2 Innerkantonales Gleichgewicht

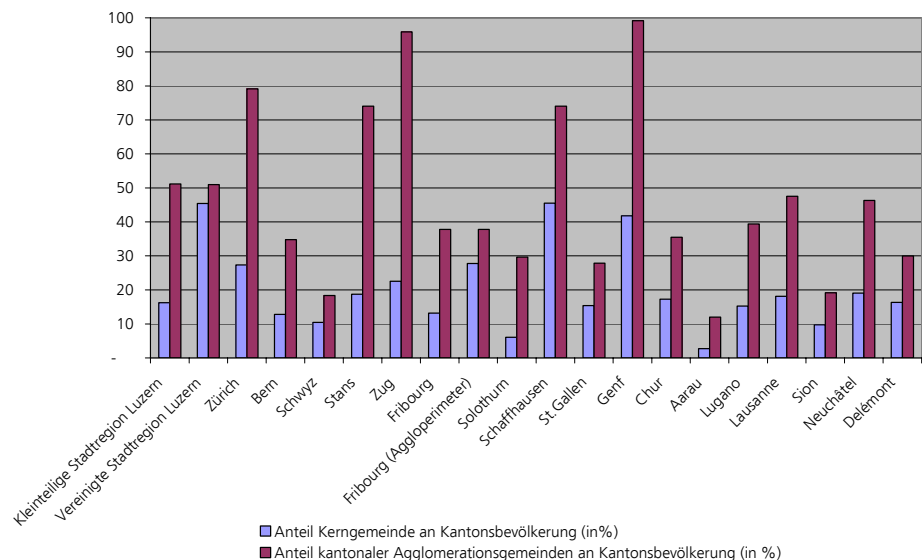
Eine Gemeindevereinigung in der Grösse der Vereinigten Stadtregion Luzern bringt eine bedeutsame Veränderung des innerkantonalen Gleichgewichtes mit sich. In Abbildung 21 sind die Anteile der Kerngemeinde einer Agglomeration sowie der Gesamttagglomeration am Total der Kantonsbevölkerung abgebildet. Bei der Berechnung der Bevölkerungszahlen sind ausserkantonale Agglomerationsgemeinden – im Falle von Luzern die Gemeinden Hergiswil (NW) und Küssnacht (SZ) – nicht berücksichtigt.

Mit Bevölkerungsstand von 2004 erreicht die Kernstadt Luzern einen Anteil von 16 Prozent, das Total aller luzernischen Agglomerationsgemeinden umfasst einen Anteil von 51 Prozent an der gesamten Kantonsbevölkerung. Fasst man die Bevölkerungszahlen der acht Gemeinden im Perimeter der Vereinigten Stadtregion Luzern zusammen, erreicht die neue Kernege-

meinde einen Anteil von 45 Prozent. Dadurch ergibt sich eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf verschiedenen Ebenen. Zum einen erreicht die Vereinigte Stadtregion Luzern gegenüber dem Kanton, und damit auch gegenüber den übrigen Gemeinden, eine Grössendimension, wie sie im Vergleich mit weiteren Schweizer Kantonen nur noch in Genf und Schaffhausen festzustellen ist. Beinahe die Hälfte aller Einwohner des Kantons Luzern hätten ihren Wohnsitz in der Vereinigten Stadtregion Luzern. In Schaffhausen hat die Bevölkerungskonzentration in der Kernstadt immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben, inwieweit Doppelspurigkeiten zwischen Kantons- und Stadtverwaltung vermindert werden können. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Stadt Schaffhausen umfasst bereits verschiedene Tätigkeitsfelder wie die EDV, die Sonderschulen, die Polizei, die Finanzkontrolle oder die gemeinsame Telefonzentrale (Kanton Schaffhausen 2004). Zudem haben sich Kanton und Stadt gegenseitig Aufgaben zur Erfüllung übertragen (AHV-Zweigstellen, militärisches Kontrollwesen, Zivilstandsamt). Einen Spezialfall stellt in dieser Debatte der Kanton Basel-Stadt dar. Die Kantonsverwaltung ist zugleich auch die Verwaltung der Stadtgemeinde Basel. Die beiden übrigen Gemeinden Riehen und Binningen haben eigene Verwaltungen.

Zum anderen verstärkt sich dadurch das Ungleichgewicht innerhalb der Agglomeration. Die übrigen Agglomerationsgemeinden (gemäss der Definition des Bundesamtes für Statistik) Buchrain, Dierikon, Gisikon, Honau, Root, Rothenburg und Udligenswil würden gegenüber dem neuen Zentrum marginalisiert.

Abbildung 21:  
Bevölkerungsgewichte  
Kernstadt/Agglomeration



Für die Kleinteilige Stadtregion Luzern werden zusammenfassend aus der Perspektive des Kantons folgende Chancen und Gefahren identifiziert:

Chancen und Gefahren der  
Kleinteiligen Stadtregion Luzern  
bezüglich innerkantonalem  
Gleichgewicht



Das bestehende **politische Gleichgewicht** innerhalb des Kantons Luzern hat sich über Jahrzehnte herausgebildet und **eingespielt**.



Die bestehende Gemeindestruktur bildet die Basis für eine **ausgewogene politische Interessensvertretung** unterschiedlicher Teilräume innerhalb des Kantons.



Die Fragmentierung in den Strukturen einer Kleinteiligen Stadtregion Luzern birgt die Gefahr, dass Agglomerationsprobleme nicht effektiv gelöst werden können, was sich ebenfalls negativ auf die gesamte Entwicklung des **Kantons Luzern als Wirtschafts- und Wohnstandort** auswirken dürfte. Zudem ergibt sich ein hoher Koordinationsbedarf zwischen Kanton und Gemeinden im Hinblick auf eine abgestimmte Agglomerationspolitik.

Zusammenfassend kann betreffend des innerkantonalen Gleichgewichtes aus der Perspektive des Kantons für die Vereinigte Stadtregion Luzern Folgendes festgehalten werden:

Chancen und Gefahren der  
Vereinigten Stadtregion Luzern  
bezüglich innerkantonalem  
Gleichgewicht



Die Vereinigte Stadtregion Luzern kann gegenüber dem Kanton als **starker Partner** auftreten. Probleme innerhalb des Agglomerationsraumes können im Zusammenspiel von Stadt und Kanton schneller und effizienter gelöst werden.



Durch die Grösse der Vereinigten Stadtregion Luzern verschieben sich die politischen Kräfteverhältnisse, mit der Gefahr einer zunehmenden **Polarisierung zwischen Stadtregion und Luzerner Landschaft**. Eine zielgerichtete gesamtantonale Politik würde durch eine konfrontative Atmosphäre erschwert.



Die Interessen der verbleibenden Agglomerationsgemeinden werden gegenüber einer Vereinigten Stadtregion Luzern marginalisiert. Eine **abgestimmte und ausgewogene Agglomerationspolitik**, wie sie auch im Sinne des Kantons ist, **verliert an Bedeutung**.



Die Vereinigte Stadtregion Luzern wird zum bestimmenden Akteur innerhalb des Kantons. Die Interessen der Stadt könnten **die kantonale Politik dominieren**. Die Entwicklung des Kantons hängt stark von einer guten Beziehung zwischen Stadt- und Kantonsbehörden ab.





### 3.7.3 Finanzen und öffentliche Leistungen

Die Schätzungen zu den finanziellen Folgen von Gemeindevereinigungen in der Agglomeration Luzern haben die Grössenordnungen möglicher Mindereinnahmen aufgezeigt (Kapitel 3.6.5). Die Thematik der Finanzsituation der Vereinigten Stadtregion Luzern wird Diskussionen über die finanzielle Unterstützung des Kantons in Gang setzen. Die Frage dürfte im Raum stehen, wie viel dem Kanton eine Vereinigte Stadtregion Luzern "Wert" ist.

Chancen und Gefahren der Kleinteiligen Stadtregion Luzern bezüglich Finanzen und öffentlichen Leistungen


Für die Kleinteilige Stadtregion Luzern werden zusammenfassend aus der Perspektive des Kantons folgende Chancen und Gefahren identifiziert:


 Der Kanton profitiert indirekt von einer **effizienten Leistungserbringung** in den Gemeinden aufgrund der Konkurrenzsituation in der kleinteiligen Stadtregion Luzern und der demokratischen Mitbestimmung in Finanzfragen über die Gemeindeversammlungen oder die Referendumsmöglichkeiten in den einzelnen Kommunen, die zu einer Ausgabendisziplin beitragen. In den einzelnen Gemeinden kann ein gutes und bedarfsgerechtes Verhältnis zwischen Steuern und öffentlichen Leistungen erreicht werden.


 Dementsprechend ist der Kanton auch indirekt von **Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten in der Leistungserbringung** in den Gemeinden betroffen.


Zusammenfassend kann betreffend der Finanzen und öffentlichen Leistungen aus der Perspektive des Kantons für die Vereinigte Stadtregion Luzern Folgendes festgehalten werden:

Chancen und Gefahren der Vereinigten Stadtregion Luzern bezüglich Finanzen und öffentlichen Leistungen

 Synergieeffekte der neuen Stadtregion bei der Leistungserbringung und bei den öffentlichen Investitionen verbessern das **Verhältnis von Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen**. Der Kanton profitiert indirekt von dieser Attraktivitätssteigerung des Zentrums.

 Bringt die Vereinigung der neuen Stadtregion die **geplanten wirtschaftlichen Wachstumseffekte**, steigen auch die Steuereinnahmen für den Kanton und die Mittel für den innerkantonalen Finanzausgleich.

 Die **Zentrumslasten** der Kerngemeinde sowie die Lasten der einzelnen Agglomerationsgemeinden werden breiter abgestützt, was auch zu einer finanziellen Entlastung für den Kanton führen dürfte.

 Bei einer Vereinigung zur Stadtregion ist die **Forderung nach einer finanziellen Beteiligung** des Kantons an den voraussichtlichen steuerlichen Mindereinnahmen zu erwarten.

## 4 Synthese

Im vorangegangenen Kapitel wurden mit der „Kleinteiligen Stadtregion Luzern“ und der „Vereinigten Stadtregion Luzern“ zwei mögliche institutionelle Zukunftsszenarien für die innere Stadtregion Luzern skizziert und deren Chancen und Gefahren dargelegt. Fasst man die Abwägungen in den verschiedenen Analysefeldern zusammen und betrachtet zudem die Diskussionen, wie sie in Politik und Öffentlichkeit geführt werden, lassen sich drei Ebenen erkennen, auf denen für oder gegen einen Zusammenschluss der Gemeinden argumentiert wird:

- Die Positionierung der Stadtregion Luzern im gesamtschweizerischen Umfeld
- Die Auswirkungen einer Vereinigung auf den Finanzhaushalt
- Demokratische Mitbestimmung und Identifikation in den lokalen Gemeinwesen

Ergänzt wird diese verbal-argumentative Sichtweise durch ein räumliches Bild der beiden Szenarien in der Zukunft (Kapitel 4.4).

### 4.1 Positionierung der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb

Luzern als "weisser Fleck"

Das räumliche Gefüge der Schweiz befindet sich im Umbruch. Die Städte, Agglomerationen und Regionen sind gezwungen, sich in Bezug auf ihre Position innerhalb der wirtschaftlichen Grossräume neu auszurichten. Die Tatsache, dass Luzern in einer Studie von Avenir Suisse (2005) ausserhalb der sechs definierten Metropolitanregionen liegt und damit „als weisser Fleck“ auf der wirtschaftlichen und politischen Landkarte der Schweiz erschien, hat die Politik aufgerüttelt.

Schwierige Profilierung mit der Kleinteiligen Stadtregion Luzern

Die Positionierung im Standortwettbewerb erfordert ein klares Profil und einen einheitlichen Auftritt. Mit den institutionellen Strukturen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern und dem damit verbundenen internen Konkurrenzkampf ist eine **gemeinsame Profilierung sehr schwierig zu erreichen**. Eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung übersteigt die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Eine verbindliche Abstimmung zwischen den Gemeinden führt zu komplexen und schwerfälligen Koordinationsprozessen.

Herausforderung: Stellung im Standortwettbewerb behaupten

Die Akteure in der Region sehen in weitgehender Übereinstimmung die Agglomeration Luzern vor der grossen Herausforderung, ihre **Stellung im schweizerischen Standortwettbewerb behaupten** zu können. Mit den Nachbarkantonen Schwyz, Nidwalden und Zug sowie dem Wirtschaftszentrum Zürich befindet sich Luzern in einem sehr kompetitiven Umfeld (siehe auch Kapitel 2).

Starke Stimme in der Bundes- und Kantonspolitik

Eine Vereinigte Stadtregion Luzern birgt die Chance, mit einer einheitlichen Position auftreten und die Anliegen der Region mit Nachdruck gegen aussen vertreten zu können. Innerhalb des Kantons bringt die Vereinigung die grosse Chance, künftig die **Stadtregionsinteressen im Kantonsparlament geeint zu vertreten**. Bezüglich der Bundesebene wurde in Kapitel 2 dargelegt, dass der Bund mit seiner Agglomerationspolitik weiterhin und allenfalls verstärkt in die Agglomerationen investieren möchte. Mit einer „**starken Stimme in Bern**“ kann man sich neu als viertgrösste Stadt der Schweiz beim Lobbying um Verteilung von Bundesmitteln, beispielsweise in der Verkehrspolitik und der Bildungspolitik, mehr Geltung verschaffen. Die Vereinigte Stadtregion Luzern wird zudem ein willkommener Partner in einer **gemeinsamen Interessenvertretung von Kernstädten**, die in der **Bundespolitik** verstärkt ihre Interessen einbringen wollen. Die Stadt Zürich hält in ihren aktuellen Legislaturzielen fest, dass sie mit anderen Kernstädten zusammenarbeiten möchte, um die gemeinsamen Interessen gegenüber dem Bund zu vertreten. Die Vereinigte Stadtregion Luzern ist hierzu ein bedeutender Partner für die Stadt Zürich. Ein weiteres Beispiel für einen verstärkten Einfluss in der Bundespolitik ist die **verstärkte Position der Vereinigten Stadtregion Luzern in der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)**. Im Februar 2001 gründeten die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Städteverband (SSV), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) sowie die Schweizerische Eidgenossenschaft die Tripartite Agglomerationskonferenz. Die TAK ist als gemeinsame Plattform zur Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und zur Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik konzipiert. Die Vereinigte Stadtregion Luzern würde mit den anderen drei grossen Städten Basel, Genf und Zürich die künftige Städte- und Agglomerationspolitik in der Schweiz massgeblich mitprägen.

Verstärkte Einbindung in die Metropolregion Nordschweiz

Die Bündelung der Qualitäten in der Stadtregion Luzern stärkt die Stellung als Zentrum der Innerschweiz und, wie von der kantonalen Wirtschaftsförderung beabsichtigt, die **Anbindung an Zug und Zürich**. als Teilräume der Metropolregion Nordschweiz. Die Vereinigte Stadtregion Luzern wird in der Metropolregion wahrgenommen als Gemeinde mit einem vielfältigen Angebot an Wohn- und Geschäftsflächen, kombiniert mit einem attraktiven Freizeitangebot und den typischen Qualitäten einer Kernstadt.

Gemeinsames  
Standortmanagement und  
-marketing

Die Positionierung der Stadtregion Luzern hängt wesentlich vom Aussen-auftritt ab. Letztlich lassen sich allerdings nur Qualitäten verkaufen, die auch vorhanden sind. Die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion hängt entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt, gemeinsam die wesentlichen **Standortqualitäten zu verbessern und damit die „Marke Luzern“ zu stärken**. Eine Vereinigte Stadtregion Luzern würde dies wesentlich erleichtern. Nicht zu unterschätzen ist auch die nach aussen vermittelte **Aufbruchstimmung und Innovationskraft**: Unternehmen und Haushalte betrachten den Standort Luzern als Stadtregion, die sich fit macht für die Zukunft. Der Standort Luzern gewinnt daher auch in der **Aussenwahrnehmung**.

Landschaftliche und  
städtebauliche Qualität mit  
breitem Angebot an  
Wohnformen als Standortfaktor

Das Bewusstsein, dass viele Probleme in der Stadtregion nur gemeinsam gelöst werden können, ist weit verbreitet. Entsprechend gross ist die Bereitschaft der Gemeinden, Kooperationen in den verschiedensten Politikfeldern zu prüfen. Diese grundsätzlich positive Haltung kontrastiert mit der Schwierigkeit, verbindliche Abstimmungen zwischen den Gemeinden zu erreichen. Die grössten Schwierigkeiten bieten sich bei einer koordinierten räumlichen Entwicklung. Eine **hohe städtebauliche und landschaftliche Qualität mit einem breiten Angebot an Wohnformen** ist eine Voraussetzung für die Positionierung der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb, insbesondere im Kontext der Ansprüche von hochqualifizierten Arbeitskräften und den sich diversifizierenden Lebens- und Wohnformen (siehe auch Kapitel 2). In den heutigen Strukturen versucht jede Gemeinde für sich, alle Bedürfnisse abdecken zu können. Eine qualitätvolle Entwicklung des funktional und morphologisch eng verflochtenen Agglomerationsraumes ist dadurch unter den Bedingungen der Fiskal- und Planungsautonomie kaum möglich. Die Eigeninteressen der Gemeinden stehen bei Entscheidungen im Rahmen der Revision der Bau- und Nutzungsordnung im Vordergrund. Dies ist insofern verständlich, als sie wiederum die erhöhten Einnahmen und die Kosten (Ver- und Entsorgung, Erschliessung) der Planungen in ihren Finanzhaushalten zu spüren bekommen.

Erhöhter Handlungsspielraum  
beim Flächenangebot bei  
tieferen Infrastrukturkosten

In einer ganzheitlichen Planung der räumlichen Entwicklung liegt einer der zentralen Vorteile einer Vereinigten Stadtregion Luzern gegenüber der Kleinteiligen Stadtregion Luzern. Ein **erhöhter Handlungsspielraum beim Flächenangebot** bietet die grosse Chance eines einheitlichen Standortmanagements. Eine räumlich differenzierte Stadtentwicklung stärkt eine kompaktere Besiedlung mit **geringeren Infrastrukturkosten** und eine verbesserte Abstimmung von **Siedlungsentwicklung und Verkehr** – vorausgesetzt der politische Wille dazu ist vorhanden.

Gemeinsames Tragen von  
Zentrumsleistungen

Die Zentrumsleistungen werden bislang zu einem grossen Teil von der Kernstadt getragen. Die Kultur-, Unterhaltungs- und Freizeitangebote sind für die Attraktivität der ganzen Stadtregion Luzern zentral. Werden sie hauptsächlich der Kernstadt überlassen, besteht die Gefahr, dass den stei-

genden Bedürfnissen unter knapper **werdenden finanziellen Mitteln nicht mehr Rechnung getragen werden kann und sich bedeutende Standortfaktoren nicht ausreichend pflegen lassen.**

Bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit wird deutlich, dass eine Vereinigte Stadtregion Luzern eine Reihe von gewichtigen Chancen bringt:

- Eine geeinte Stimme in der Bundes- und Kantonspolitik,
- Eine verstärkte Einbindung in die dynamische Metropolregion Nordschweiz,
- Die Möglichkeit eines gemeinsamen Standortmanagements und -marketings,
- Eine hohe landschaftliche und städtebauliche Qualität mit einem breiten Angebot an Wohnformen,
- Ein gemeinsam getragenes Angebot von hochwertigen Zentrumsleistungen.

Diese Chancen können allerdings nur eingelöst werden, wenn sich die Vereinigte Stadtregion Luzern einer politischen Agenda verpflichtet, die auf eine vorausschauende Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsplanung abzielt sowie sich für eine aktive und koordinierte Standortentwicklungspolitik einsetzt.

## 4.2 Synergieeffekte und Vereinigungskosten

Die finanziellen Auswirkungen einer Vereinigung mit möglichen Einsparungsmöglichkeiten, Mehrausgaben und Mindereinnahmen bilden eine zweite zentrale Argumentationsebene.

Steuerfuss als direkt spürbare  
Auswirkung einer Vereinigung

Bei Fusionsbestrebungen und Abstimmungen rückt vielfach der **Steuerfuss** ins Zentrum der Diskussion. Der Steuerfuss lässt sich, im Gegensatz zu anderen Wirkungen, klar quantifizieren. Hier sind Veränderungen für die Bevölkerung am unmittelbarsten erkenn- und spürbar.

Herabsetzung der Steuern und  
steuerliche Mindereinnahmen als  
Voraussetzung für die politische  
Akzeptanz

Bisherige Erfahrungen mit Fusionsabstimmungen in der Schweiz haben gezeigt, dass Vereinigungen, welche für einzelne Gemeinden mit Steuererhöhungen verbunden ist, politisch kaum eine Chance besitzen. In der **Situation von Luzern, umgeben von steuergünstigen Gemeinden bzw. Kantonen, würde eine Steuererhöhung in Bezug auf die Standortqualität falsche Signale** aussenden. Eine Absenkung des Steuersatzes auf

das Niveau der günstigsten Gemeinde führt demzufolge zu **steuerlichen Mindereinnahmen**. In Kapitel 3.6.5 wurden hierzu verschiedene Szenarien berechnet, um die Grössenordnung der Wirkungen einer allfälligen Vereinigung auf den Finanzhaushalt abzuschätzen. Die resultierenden Zahlen sind jedoch keine Prognosen, da sie auf der heutigen Steuersituation in der Stadtregion Luzern basieren. Mit Meggen und Horw liegen zwei Gemeinden zurzeit deutlich bzw. geringfügig unter dem Steuerniveau der Stadt Luzern. Der Einbezug dieser Gemeinden in eine Vereinigte Stadtregion Luzern wäre mit entsprechend höheren Steuerausfällen verbunden. In der Diskussion um Mindereinnahmen bleibt oft unerwähnt, dass die **gesenkten Steuern bereits kurzfristig die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen** der betreffenden Gemeinden **entlasten**, was wiederum zu Wachstumseffekten führen kann.

Einmalige Prozesskosten

Bei einer Vereinigung zu einer Stadtregion Luzern fallen ebenfalls einmalige **Anpassungs- und Vereinigungskosten** an, wie betriebliche Kosten z.B. Informatik oder Restrukturisierungskosten beim Personal (vorgezogene Pensionierungen, Umschulungen, Weiterbildungen). Dazu kommen die eigentlichen Projektkosten zur Umsetzung der Vereinigung. Bei einer Gemeindefusion in der Dimension der Vereinigten Stadtregion Luzern wird eine entsprechend grosse Projektorganisation benötigt, welche mit ausreichenden Personal- und Finanzressourcen auszustatten ist. Bei der Fusion von Nuova Lugano wurde mit direkten Kosten von rund 6 Millionen Franken gerechnet.

Einsparungen durch Synergien

Neben steuerlichen Mindereinnahmen und Vereinigungskosten ergeben sich bei einer Vereinigung aber auch Einsparungen durch **Synergieeffekte**. Die bei der Vereinigung entstehenden Grössenvorteile („economies of scale“) führen zu Effizienzgewinnen bei der Leistungserbringung und im Beschaffungswesen. Die Analysen und Gespräche im Rahmen dieser Studie haben gezeigt, dass hierbei wenig fundiertes Wissen über konkrete Synergiepotenziale vorliegt. Je nach Ausgangslage und Sachbereich liessen sich bei den einzelnen Gemeinden unterschiedliche Einsparungen erzielen. In Kapitel 3.6.5 wurde, basierend auf Erfahrungswerten, eine grobe Abschätzung möglicher monetärer Synergieeffekte vorgenommen. Diese dürften in der Grössenordnung von rund eins bis fünf Prozent der laufenden Rechnungen liegen. Bei einer Konkretisierung des Vereinigungsvorhabens wären für eine präzisere Schätzung alle Aufgaben der Verwaltung im Einzelnen zu prüfen. Angesichts bestehender Erfahrungen ist anzunehmen, dass die kurzfristigen finanziellen Vorteile einer Vereinigung tendenziell überschätzt, die langfristigen Synergieeffekte und wirtschaftlichen Wachstumseffekte eher unterschätzt werden.

In der Diskussion um Vereinigungen von Gemeinden tritt immer wieder die Befürchtung auf, dass auch Grössennachteile („diseconomies of scale“) existieren. Grössennachteile würden aufgrund eines zunehmenden Komplexi-

tätsgrades des Gemeinwesens entstehen. Aus heutiger Sicht sind im Falle von Luzern keine konkreten Hinweise auf Leistungsbereiche bekannt, bei welchen Grössennachteile eintreten könnten. Sollte in vertieften Abklärungen deutlich werden, dass Leistungsbereiche mit Grössennachteilen existieren, können diese auch dezentral angeboten werden. Die Vereinigung bietet demnach die optimalen Voraussetzungen zu einem effizienten Gemeinwesen, in dem einzelne Leistungen zentral, andere dezentral angeboten werden.

Einsparungen bei Investitionen	Zu den Betriebskosten kommen die <b>Investitionskosten</b> hinzu. Bedeutende Einsparungen bei Verwaltungsinfrastrukturen, Gemeindewerken sowie dem Sachaufwand in der Informatik, in der Materialbeschaffung oder dem Versicherungswesen, lassen sich aufgrund des unterschiedlichen Erneuerungsrhythmus der Anlagen meistens erst mittel- bis langfristig realisieren.
Mehrkosten durch erhöhtes Leistungsangebot	Als Gegenargument zu den Synergieeffekten wird angeführt, dass das Leistungsangebot auf das Niveau der Gemeinde mit dem <b>breitesten Leistungsangebot</b> , das heisst das Niveau der Kernstadt, angehoben wird. Dadurch entstehen wiederum Mehrkosten. Dabei ist allerdings in Betracht zu ziehen, dass die Bevölkerung der Vereinigten Stadtregion Luzern bei einer Anhebung des Niveaus von einem qualitativ besseren Angebot profitieren kann und damit den sozio-demographischen Herausforderungen, wie sie in Kapitel 2 skizziert sind, besser begegnet werden kann.
Kosten der Kleinteiligen Stadtregion Luzern	Die einzelnen Gemeinden in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern richten ihr Leistungsangebot und ihre Verwaltungsstrukturen effizient auf ihre spezifischen Bedürfnisse aus. In der Gesamtbetrachtung der Stadtregion führt dies zu Doppelspurigkeiten. Mit einer wenig koordinierten Angebotserstellung, insbesondere bei kostspieligen (Infrastruktur-)Investitionen entstehen zusätzliche Kosten.
Synergieeffekte durch Zusammenarbeit schwierig zu erreichen	Synergieeffekte lassen sich natürlich auch durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in der Stadtregion Luzern erzielen. Die bestehenden Zweckverbände etwa im Ver- und Entsorgungswesen werden als effizient und zweckmässig beurteilt. Wie die Ausführungen in Kapitel 3.1 deutlich gemacht haben, sind <b>verbindliche Planungen ausserhalb einer technisch-administrativen Zusammenarbeit jedoch schwierig</b> zu erreichen, zumal wenn sie mit hohen finanziellen Aufwendungen für die einzelnen Gemeinden verbunden sind. Nicht zu unterschätzen ist auch der dadurch entstehende Koordinationsaufwand, der wiederum mit Sach- und insbesondere Personalkosten verbunden ist.
Genauere Quantifizierung von Kosten und Nutzen nicht möglich	Die Unsicherheiten der getroffenen Annahmen lassen allenfalls eine überschlagsmässige Abschätzung der finanziellen Auswirkungen zu. Eine genaue Saldierung und Quantifizierung von Kosten und Nutzen ist nicht möglich. Es erscheint indessen plausibel, dass <b>die Steuerausfälle</b> , wie auch bei der Fusion Littau-Luzern vorgesehen, <b>mittel- bis langfristig</b>

**durch Effizienzgewinne gedeckt werden können**, wenn man eine Vereinigte Stadtregion Luzern ohne Meggen und Horw und auf dem Steuerniveau der Stadt Luzern in Betracht zieht. Eine Vereinigung mit Horw würde voraussichtlich **weiterführende Restrukturierungs- und Leistungsüberprüfungsmassnahmen sowie das Eintreten von Wachstumseffekten bedingen**. Eine Vereinigung mit Meggen scheint ohne grössere Drittfinanzierung kaum realistisch.

Effekte auf den Finanzhaushalt  
abhängig von politischen  
Entscheiden

Bezüglich Finanzen und Leistungen zeigen Beispiele von Fusionsprojekten, dass die Vereinigung Anlass bietet, eine **vollständige Überprüfung und Neuausrichtung von Strukturen und Leistungen vorzunehmen und damit Einsparungen zu erzielen**. In einer eigentlichen "**Aufbruchstimmung**" kann die Stadtregion Luzern ihre Angebote und Strukturen auf die Zukunft ausrichten. Die Effekte auf den Finanzhaushalt einer Vereinigten Stadtregion Luzern hängen damit stark von den politisch gesetzten Rahmenbedingungen ab. Der Steuerfuss drückt den Preis für ein bestimmtes Leistungsbündel der Vereinigten Stadtregion Luzern aus, was wiederum für Erfolg auf dem „Markt“ des Standortwettbewerbs um Bewohner und Unternehmen entscheidend ist. **Die Definition dieser Rahmenbedingungen kann nur in einem politischen Prozess erfolgen.**

Betreffend der finanziellen Auswirkungen kann Folgendes Fazit gezogen werden:

Die Vereinigung ist kurzfristig mit zusätzlichen Kosten verbunden. In einer mittelfristigen Perspektive ist es machbar, die steuerlichen Mindereinnahmen einer Vereinigung der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern durch Synergie- und Wachstumseffekte und einer Überprüfung der heutigen Strukturen und Angebote mindestens zu kompensieren. Eine institutionelle Neugestaltung in der Stadtregion Luzern ist damit eine **Investition in die Zukunft**. Die Vereinigung mit Meggen wäre finanziell eine kaum zu bewältigende Herausforderung für die Stadtregion Luzern, sofern das Steuerniveau von Meggen auf die gesamte Stadtregion angewendet werden soll.

Die Wirkungen auf den Finanzhaushalt hängen im Wesentlichen von **politisch zu beeinflussenden Faktoren** ab, wie dem Steuersatz, der Verwaltungsorganisation oder dem Leistungsangebot. Ein konsequentes Controlling von Finanzen und Leistungen ist auch nach einer Vereinigung möglich und nötig.

Aufgrund der möglichen Einsparungen im einstelligen Prozentbereich und den damit verbundenen Unsicherheiten, lässt sich eine **Vereinigung mit Synergie- und Wachstumseffekten alleine kaum begründen**. Mögliche Synergieeffekte müssen immer im Kontext mit weiteren Chancen einer Vereinigung betrachtet werden.



### 4.3 Demokratie und Identifikation

Gegenargumente auf einer emotional-ideellen Ebene

Die Gespräche im Rahmen dieser Studie haben gezeigt, dass **Widerstände** gegen eine Vereinigte Stadtregion Luzern oftmals aus einem „**Bauchgefühl**“ heraus geäussert werden. Da langfristige Veränderungen und wirtschaftliche Effekte aufgrund komplexer Zusammenhänge nur schwer abschätzbar sind, wird häufig auf einer emotionalen Ebene argumentiert. Dies ist insofern verständlich, als dass Gemeindegrenzumschlüsse das Gemeinwesen und damit den Lebensmittelpunkt jeder Bürgerin und jedes Bürgers kurzfristig und unmittelbar betreffen.

Grosse Verankerung der Bevölkerung in lokalen Gemeinwesen

Die Gemeinden rund um die Stadt Luzern sind keine typischen Vorortsgemeinden. Die Grössenverhältnisse zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden, mit Emmen und Kriens als zweit- bzw. drittgrösste Gemeinde der Zentralschweiz, sind ausgeglichener als in den meisten anderen schweizerischen Agglomerationen. Jede dieser Gemeinden tritt selbstbewusst auf und besitzt ein eigenes historisch gewachsenes Profil, ihr eigenes Zentrum und ihre eigene Identität. In den letzten Jahren haben sich fast alle Gemeinden in Leitbildprozessen oder Zukunftskonferenzen mit ihrer aktuellen Situation, ihren Erwartungen und ihrer künftigen Orientierung auseinandergesetzt. Entsprechend gross ist die **Verankerung der Bevölkerung im lokalen Gemeinwesen**.

Verlustangst

Der Gedanke an eine Vereinigung zur Stadtregion Luzern ist mit der **Angst eines Verlustes an Identität und Bürgernähe** verbunden. Dies betrifft auch die Kernstadt, würde sich doch das bisherige „urbane Profil“ der Stadt verändern. Diesen Befürchtungen kann entgegen gehalten werden, dass das Verhältnis der Bevölkerung zur eigenen Gemeinde durchaus ambivalent ist. Im gelebten Alltag treten die Gemeindegrenzen kaum mehr in Erscheinung. Die Agglomeration Luzern wird als einheitlicher funktionaler Raum wahrgenommen, in dem man wohnt, arbeitet, seine Freizeit verbringt – und dies in durchaus unterschiedlichen Gemeinden. Mit der steigenden Mobilität der Bevölkerung und der zunehmenden Bevölkerungswanderung sinkt die Bindung zur Wohngemeinde.

Schwierig durchschaubares Beziehungsgeflecht in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern, lokale Einzelentscheide mit regionaler Bedeutung

Die zunehmende **Zahl von Gremien und interkommunalen Vereinbarungen** führt zu einem **unübersichtlichen Geflecht an Beziehungen**, deren Steuerung und demokratische Legitimation für den einzelnen Bürger nur schwer durchschaubar ist. Innerhalb der kleinteiligen Gemeindestrukturen stimmen Handlungs- und Entscheidungsraum immer weniger überein. **Politische Entscheide in den einzelnen Gemeinden betreffen in verschiedenen Fällen die gesamte Agglomeration**, ohne dass die betroffene Bevölkerung demokratische Mitspracherechte besitzt.

Bereits heute gemeinsame  
Identifikationspunkte

In einem bestimmten Mass ist bereits **heute ein gemeinsames Agglomerationsbewusstsein und ein Bezug zur „Marke Luzern“** spürbar. So sind etwa mit der Altstadt oder dem KKL Attraktionspunkte vorhanden, mit denen sich auch die Agglomerationsgemeinden identifizieren können und die sie „fern der Heimat“ mit Stolz hervorheben.

Entwicklung eigener Identität  
braucht Zeit, Quartieridentität  
auch langfristig möglich

Die Entwicklung einer eigenen Identität in der Vereinigten Stadtregion Luzern würde sicherlich Zeit benötigen. Mitentscheidend wird sein, wie **die Strukturen der neuen Stadt mit ihren Verwaltungseinrichtungen** gestaltet sein würden. Wie das Beispiel von Zürich-Albisrieden illustriert, lässt sich durchaus auch innerhalb einer Stadt eine eigene Identität weiter pflegen und bewahren.

### Exkurs: Die Stadt der Quartiere – Das Beispiel Zürich

Um sich die eine Vereinigte Stadtregion Luzern vorstellen zu können lohnt sich ein Blick in die Geschichte und die heutige Situation in den Quartieren der Stadt Zürich.

Vor 1893 umfasste die Gemeinde Zürich nur das Gebiet der heutigen Altstadt. Mit zwei grossen Stadterweiterungen wurden 1893 und 1934 zahlreiche umliegende Gemeinden, die bereits im 19. Jahrhundert mit der Stadt zusammengewachsen waren, mit der Stadt vereinigt. Die Stadt Zürich setzt sich heute aus 12 Stadtkreisen zusammen, die jeweils zwei bis vier Quartiere umfassen. Die Grenzen der Stadtkreise verlaufen grösstenteils immer noch entlang der damaligen Gemeindegrenzen.

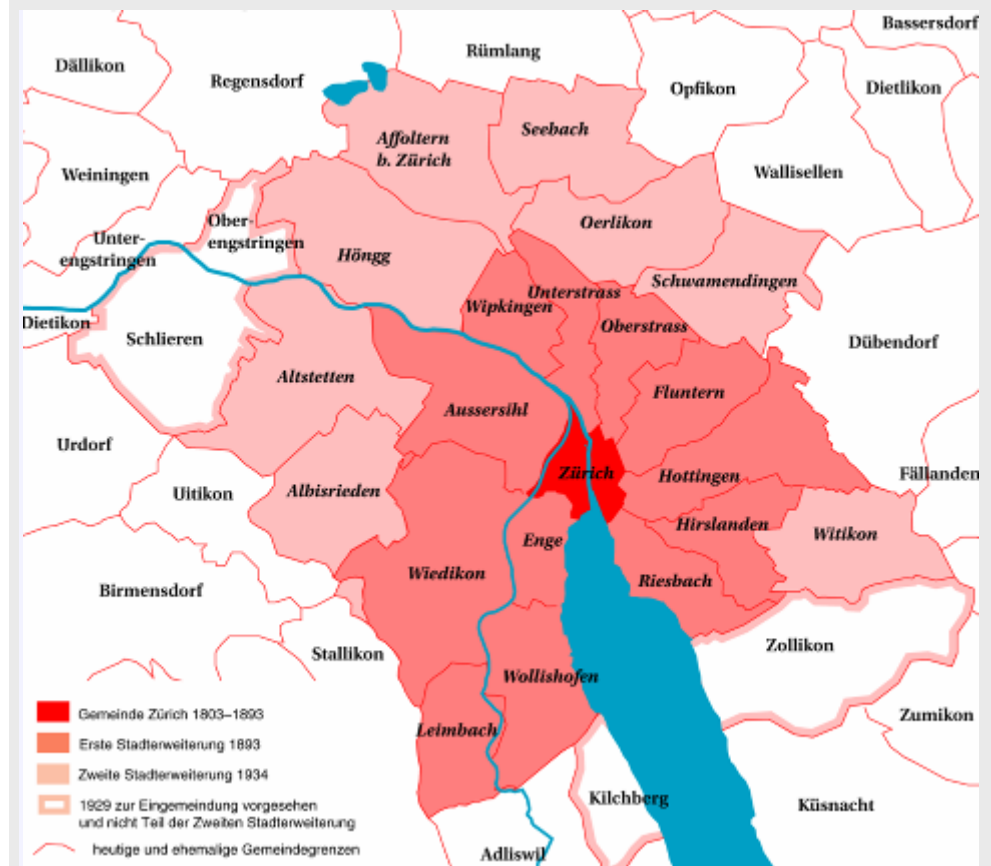
Die Quartiere der Stadt Zürich haben seit ihrer Eingemeindung in den Jahren 1893 und 1934 eine eigene Identität und ein Eigenleben erhalten. Beispielsweise das Quartier Albisrieden, welches zusammen mit Altstetten den Kreis 9 bildet. Albisrieden liegt am Fuss des Uetliberg und zählt über 17'000 Einwohner. Auch nach der Eingemeindung von 1934 hat das Quartier den ursprünglichen Charakter in der früheren Ortsmitte gut bewahren können. In Albisrieden sind verschiedenste Vereine aktiv, welche das Leben im Quartier mitprägen. Noch immer haben viele Menschen im Quartier ein ziemlich ausgeprägtes Gefühl, eher Albisrieder als Zürcher zu sein. Das immer noch verwendete Quartierswappen ist eine Ausdrucksweise dieser eigenen Identität. Sicher mit zu diesem Denken gehört die Tatsache, dass man in Albisrieden über Albisrieden trotz der Grösse teilweise vom "Dorf" spricht, sagt man aber "Stadt", so ist damit die Innenstadt der Stadt Zürich gemeint.

Obwohl Albisrieden als Stadtteil von Zürich verwaltungsmässig von der Stadtverwaltung der Stadt Zürich betreut wird, gibt es zusammen mit Altstetten eine eigene Feuerwehreinheit, die Kompanie der Freiwilligen Feu-

erwehr Zürich. Die Quartiere Albisrieden und Altstetten betreiben zusammen ein Kreisbüro, wo das Personenmeldeamt, Betreibungsamt und weitere Dienste vor Ort erbracht werden.

Auch das Schulwesen ist in der Stadt Zürich feingliedrig organisiert. Die Stadt gliedert sich in sieben Schulkreise. Jeder Schulkreis ist jeweils in kleinere Schuleinheiten aufgeteilt, in welchen die Schulen, Kindergärten und Horte eines geographisch begrenzten Gebietes zusammengefasst sind. Das Netz der Schuleinheiten ist sehr feinmaschig und so haben die meisten Schülerinnen und Schüler einen relativ kurzen Schulweg innerhalb ihres Quartiers.

Abbildung 22:  
Die Eingemeindungen in Zürich,  
Quelle: M. Zanoli (2006)



Als Fazit zu Demokratie und Identifikation kann Folgendes festgehalten werden:

Die Vereinigung bringt grosse Chancen in Bezug auf

- eine wiederhergestellte Übereinstimmung von politischen Einflussmöglichkeiten und dem gelebtem Agglomerationsraum,
- transparente politischen Entscheidungsprozesse in der Stadtregion Luzern.

Die heute bestehende Identifikation in den einzelnen Gemeinden weckt Ängste, bei einer Vereinigung die lokale Identität und Verankerung zu verlieren. Diese Skepsis gilt es Ernst zu nehmen. Der starke lokale Bezug der Bevölkerung zu den heutigen Gemeinwesen kann wiederum als Chance betrachtet werden, künftig funktionierende Quartiere mit eigener Identität und eigenen Quartiersleben zu entwickeln. Diesbezüglich sind frühzeitig die Weichen richtig zu stellen.

#### 4.4 Das Bild der Region

Im Folgenden werden die beiden Szenarien räumlich umgesetzt und die Chancen und Gefahren betreffend Siedlung und Landschaft visualisiert.

Räumliche Zukunftsbilder für  
Siedlungsraum und Landschaft

Die bildlich-kartographische Darstellung des Szenarios „Kleinteilige Stadtregion Luzern“ ist eine Fortschreibung der Entwicklungstrends einer getrennten, räumlichen Entwicklung. Das Bild zu Szenario „Vereinigte Stadtregion Luzern“ visualisiert eine denkbare Entwicklung bei einer gemeinsamen räumlichen Planung. Damit beantworten die Szenarien die Frage, welche Vorteile für die Gemeinden aus Sicht der Raumentwicklung eine Fortführung einer getrennten Entwicklung und einer gemeinsamen Entwicklung hätte.

Beschrieb als Stories

Geschichten – oder Stories – werden in planerischen Zusammenhängen immer häufiger als Instrument eingesetzt, um Szenarien darzustellen und die zugrunde liegenden Argumentationslinien zu schärfen. Der „Plot“ der Story bringt Entwicklungstrends und sich ändernde Rahmenbedingungen sowie Herausforderungen mit planerischen Ideen und den Motivationen von Akteuren so zusammen, dass ein nachvollziehbares Bild entsteht. Im Folgenden werden die Szenarien im Sinne einer „Story“ – daher in kursivem Text - beschrieben, als wären sie bereits eingetreten. Der Blick zurück auf die beiden Entwicklungslinien soll die Argumentation „hinter den Bildern“ verdeutlichen.

#### 4.4.1 Szenario „Kleinteilige Stadtregion Luzern“

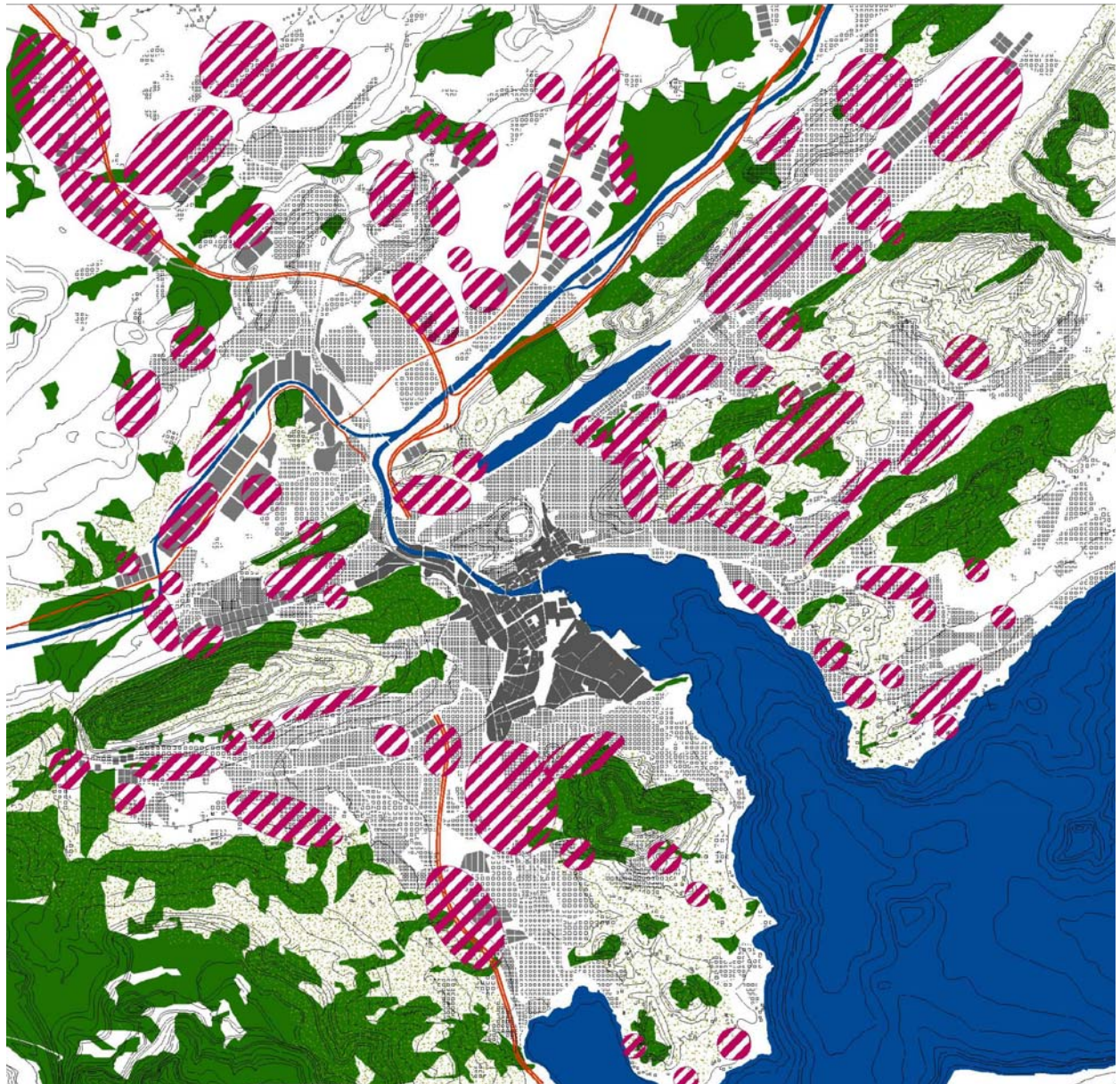
*Jede Gemeinde versucht, weiterhin alle Leistungen anzubieten. Von der Altenbetreuung bis zum Einkaufserlebnis ist jedes Angebot überall zu bekommen. Jede Gemeinde hat alles und muss ihre Angebote wegen der demographischen Entwicklung ständig anpassen. Sie vergrössert sich automatisch, weil sie für ihre differenzierten Angebote neue Flächen braucht. Die Synergien eines zusammenhängenden Siedlungsfeldes mit den Potentialen sich ergänzender, unterschiedlicher Schwerpunkte können nicht voll entfaltet werden.*

*Ausserdem ähneln sich die Gemeinden immer mehr. Alle Gemeinden konkurrieren um zahlungskräftige Bürger. Viele kleine Zentren haben ähnliche Funktionen und sind deshalb grossräumig nicht mehr voneinander zu unterscheiden.*





*Obwohl man in vielen regionsrelevanten Themen eng zusammenarbeitet, ist eine abgestimmte Siedlungsentwicklung nur schwer möglich. Jede Gemeinde hat ihre eingezonten Flächen bebaut - die flächendeckende Besiedlung erschwert den Erhalt und die Weiterentwicklung von markanten regionalen Grünzügen (Abbildung 23). Die Kontur der Region im Sinne eines wahrnehmbaren Bildes ist unschärfer geworden, da die Siedlungsflächen die landschaftlichen Komponenten dominieren. Touristen und Bewohnern fällt es immer schwerer, das Unverwechselbare und das Landschaftliche in Luzern wahrzunehmen. Die Marke Luzern verwässert.*

*Das Freiraumsystem als ein Netz aus öffentlichen Wegen und Orten, das die Zugänglichkeit aller öffentlichen Räume gewährleistet, konnte nicht weiterentwickelt werden, da einzelne wichtige Durchgänge zu Seeufern und Aussichtspunkten zugebaut wurden.*

Abbildung 23: Szenario "Kleinteilige Stadtregion Luzern"



-  Potentielle Bauerweiterungsflächen
-  Zusammenhängende Waldgebiete
-  Gewässer
-  Höhenlinien

-  Zusammenhängende Bebauungsstrukturen
-  Offene Bebauungsstrukturen geringer Dichte
-  Offene Bebauungsstrukturen mittlerer Dichte
-  Offene Bebauungsstrukturen hoher Dichte

#### 4.4.2 Szenario „Vereinigte Stadtregion Luzern“

*Statt sich auf lokaler Ebene Konkurrenz zu machen, hat sich die Region als Gesamtstandort im nationalen und internationalen Wettbewerb gestärkt, indem sie ihre Besonderheiten und Eigenarten geschützt und sich als zukunftsfähige Region mit hoher Lebensqualität weiterentwickelt hat.*

*Nicht jede Gemeinde bietet in ähnlicher Mischung Orte für Dienstleistung, Wohnen, Erholung und Einkaufen an, sondern hat besondere Talente gepflegt und weiterentwickelt. Es gibt eine deutliche Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden, die jetzt zu starken Stadtquartieren geworden sind.*

*Drei Raumcharaktere sind entstanden: Bewohnte Landschaften, Vertraute Schönheit und Offenheit zur Welt.*

**Bewohnte Landschaften** - *Die landschaftliche Schönheit konnte als ein wichtiges Potential durch eine gemeinsame Entwicklung erhalten werden. Es gibt ein differenziertes, zusammenhängendes Grünraumsystem mit öffentlichen Fuss- und Radwegenetzen. In unmittelbarer Nähe der Wohnstandorte liegen erreichbare und erlebbare Landschaften. Je nach Charakter des neuen Stadtquartiers sind ortstypische Mischungen von Siedlung und Freiraum entwickelt worden. In einigen Quartieren gibt es Mischungen von offenen, landwirtschaftlich genutzten Wiesenflächen mit eingestreuter Wohnbebauung, in anderen dichte Gruppierungen und grosse Parks.*

*Alle Highlights, wie beispielsweise Sonnenterrassen mit spektakulärem Blick oder der Standort Gütsch, sind zu regionalen Orten weiterentwickelt und in das regionale Netz öffentlicher Fuss- und Radwege eingeflochten worden.*

*Alle Gemeinden haben erkannt, dass ihr gemeinsames Potential ein gut erinnerbares Landschaftsbild ist. An diesem Landschaftsbild wurden die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung ausgerichtet. Durch eine koordinierte Entwicklung von Verkehr und Siedlung konnten Verkehrsaufkommen und Erschliessungskosten reduziert werden.*

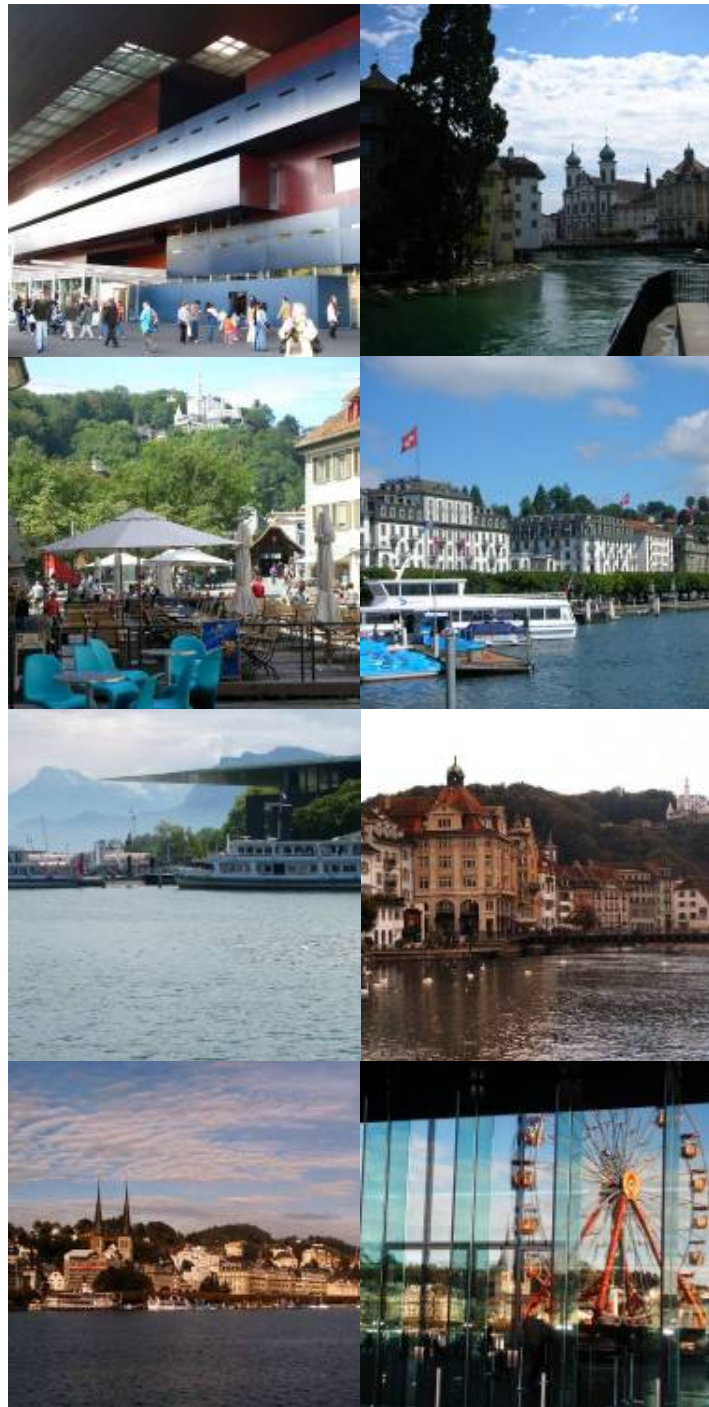
Abbildung 24: "Bewohnte  
Landschaften" in Bildern





**Vertraute Schönheit** - Die Luzerner Innenstadt ist international und national Magnet für Kulturinteressierte und mit ihrer typischen Lage am See unverwechselbar. Damit das empfindliche Stadtgefüge trotz Wachstumsdruck erhalten werden konnte, haben die angrenzenden Gemeinden wichtige neue Funktionen aufgenommen. Grosse Stadterweiterungen fanden nicht im ehemaligen Luzern statt. Luzern erneuert sich kleinteilig im Bestand und bietet für die gesamte Region weiterhin Kultur- und Einkaufsangebote an.

Abbildung 25: "Vertraute Schönheit" in Bildern



**Offenheit zur Welt** - Die Region hat erkannt, dass sie grosse, gemeinsame Erweiterungsflächen mit der Adresse eines modernen Dienstleistungsschwerpunktes, mit optimaler Anbindung an Verkehrswege und zeitgemässer, international beachteter Architektur braucht. Die Bündelung hat als „Tor der Region“ im Bereich Emmen, Littau, Luzern stattgefunden (Abbildung 26).

Die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die Verkehrsprobleme zu lösen, wurde zum Anlass genommen, um Dienstleistungen und raumgreifende Infrastrukturen zu bündeln und gemeinsam einen Standort von hoher Qualität zu entwickeln. Emmen und Littau alleine hätten die Mittel für einen solch grossflächigen Umbau nicht aufbringen können. Die gesamte Region hat diesen Knotenpunkt zu einer attraktiven Torsituation an der Schwelle zu Altstadt und Seelagen gemacht. Der Entwicklungsschwerpunkt mit guter verkehrlicher Anbindung bringt die gesamte Region nach vorne.

Zwei weitere Stadtbereiche sind zu regionalen Knotenpunkten entwickelt worden. Das quartiersübergreifende Entwicklungsgebiet Luzern Süd und Ebikon sind in ihrer nachhaltigen Entwicklung von den anderen Stadtquartieren unterstützt worden. Hier stand nicht wie beim Bereich Emmen, Littau, Luzern eine starke, vergleichsweise schnelle Sanierung von städtebaulichen Schwachstellen im Vordergrund, sondern eine kontinuierliche Begleitung und Qualitätskontrolle durch die gesamte Vereinigte Stadtregion Luzern.

In allen Standorten werden Dienstleistungseinrichtungen und raumgreifende Infrastrukturen gebündelt, die für eine international agierende Region notwendig sind. Damit nehmen die Standorte für die Gesamtregion Nutzungen auf, die beispielsweise in den kleinteiligen, dem See zugewandten Gemeinden das Landschaftsbild stark beeinträchtigen würden. Die Gemeinden am Luzerner See haben sich darauf spezialisiert, attraktive bewohnte Landschaften zu entwickeln. Littau und Emmen haben ebenfalls einen deutlichen Qualitätssprung gemacht. Sie haben ihre Stadtstrukturen saniert und umgebaut und sind zu einer repräsentativen Eingangssituation geworden, die in unmittelbarer Nähe zum historischen Herz der Region, der Luzerner Innenstadt liegt. Ebikon ist zu einem starken Einkaufs- und Freizeitstandort mit unmittelbarer Einbindung in die Metropolregion Nordschweiz geworden. Luzern Süd hat sich zu einem sehr hochwertigen Standort in malerischer Lage am Fusse des Pilatus entwickelt.

## Exkurs: Beispielprojekt „Kirchberg Luxemburg“

Das umgebaute Quartier „Kirchberg“ in Luxemburg weist Parallelen zum Standort Emmen –Littau-Luzern auf. Am Kirchberg wurden in Ergänzung zur historischen Stadtmitte Luxemburg städtebauliche Strukturen aus den 70er Jahren saniert und umfangreich ergänzt. Zudem wurde besonderen Wert auf die Gestaltung der Verkehrsinfrastrukturen gelegt. Das Quartier Kirchberg stellt einen Schwerpunkt im Bereich Dienstleistung und Europa-Verwaltung dar und ist damit ein Standort mit „Offenheit zur Welt“.



Foto Michael Latz



Foto Michael Latz

**Gesamtbild** - Die Stadtregion Luzern hat sich zu einer Stadt entwickelt, deren Charaktere „Vertraute Schönheit“ mit grosser Kulturtradition und „Offenheit zur Welt“ sich mit neuen wirtschaftlichen und städtebaulichen Impulsen komplementär ergänzen und befruchten, eingebettet in eine bewohnte, kultivierte Landschaft von ausserordentlichem Reiz.

Abbildung 26: Karte Szenario "Vereinigte Stadtregion Luzern"



- |   |   |   |   |
|---|---|---|---|
|  | Entwicklungsschwerpunkt<br>Emmen- Littau- Luzern        |  | Zusammenhängende Bebauungsstrukturen        |
|  | Entwicklungsschwerpunkte<br>Südliches Luzern und Ebikon |  | Offene Bebauungsstrukturen geringer Dichte  |
|  | Zusammenhängende Waldgebiete                            |  | Offene Bebauungsstrukturen mittlerer Dichte |
|  | Gewässer  |  | Offene Bebauungsstrukturen hoher Dichte     |
|  | Höhenlinien   |   |   |

### 4.4.3 Fazit zum Bild der Region

Gefahr der  
Attraktivitätsminderung  
gegenüber dem heutigen  
Zustand

Arbeitet die Stadtregion Luzern nicht auf eine verbindliche gemeinsame Siedlungs- und Landschaftsentwicklung hin, besteht die Gefahr der flächenhaften Besiedlung mit einer deutlichen Attraktivitätsminderung der Lebens- und Wirtschaftsregion Luzern gegenüber dem heutigen Zustand. Darüber hinaus ist die in Abbildung 23 dargestellte Entwicklung verbunden mit hohen Kosten für Infrastrukturen für Verkehr sowie Ver- und Entsorgung. Aufgrund der Fiskal- und Planungsautonomie in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ist eine verbindliche und gesamtheitlich gesteuerte Siedlungsentwicklung auch bei einer engen Zusammenarbeit nur schwierig zu erreichen. „Weiter wie bisher“ kann also im vorliegenden Falle eine deutliche Verschlechterung der Situation bedeuten.

Regionalplanung kaum geeignet  
zur Begrenzung der  
Siedlungsentwicklung

Die Regionalplanung Luzern hat sicherlich positive Effekte in Bezug auf eine strategische Ausrichtung der Planung in der Stadtregion gebracht und viel zu einem regionalen Planungsbewusstsein beigetragen. Die Schwierigkeiten, mit dem Instrument Regionalplanung die Siedlungsentwicklung zu steuern, Freiräume zu schützen und landschaftsbezogene Naherholungsgebiete zu entwickeln, lassen sich allerdings an den Zonenplänen der Gemeinden ablesen. Die heutigen Zonenpläne der Gemeinden, welche die Grundlage für die Karte zur "Kleinteiligen Stadtregion Luzern" sind, zeigen, dass eine regionalplanerische Rahmensetzung die Einzonung von Stadterweiterungsflächen nicht ausreichend steuern konnte. Die Interessen der einzelnen Gemeinden bilden sich weitgehend in der regionalen Planung ab.

Vereinigung als Chance für die  
Entwicklung von Siedlung und  
Landschaft in der Stadtregion  
Luzern

Die Vereinigung bietet die Chance, dass die Stadtregion Luzern ihre Besonderheiten und Eigenarten schützt und sich als zukunftsfähige Region mit hoher Lebensqualität weiterentwickelt. In der Vereinigten Stadtregion Luzern kann eine deutliche Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden bzw. Stadtquartieren erfolgen. Die Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsflächen kann durch Schaffung der entsprechenden planerischen Rahmenbedingungen zielgerichtet an die gewünschten Lagen gelenkt werden.

Interkommunale ESP-Planung  
mit Defiziten

Die Versuche, die die Stadtregion Luzern mit der interkommunalen Planung von kantonal festgelegten Entwicklungsschwerpunkten (ESP) macht, sind einer gänzlich unkoordinierten Siedlungsentwicklung sicherlich vorzuziehen. Die Entwicklung der im kantonalen Richtplan festgesetzten ESP mit Beteiligung der verschiedenen Kommunen kann aber aus mehreren Gründen nicht das ganze Potenzial der möglichen qualitätvollen Entwicklung ausschöpfen. Zum einen werden die Gemeinden nach wie vor andere Bereiche ihres Gemeindegebietes den ESP vorziehen. Die planungsrechtlichen Bedingungen werden nicht primär auf investitionsfreundliche Festsetzungen bei den ESP ausgerichtet, weil auch das übrige Gemeindegebiet von Investitionen profitieren soll. Die notwendigen öffentlichen und privaten

Investitionen erfolgen somit nicht zielgerichtet in den ESP. Zum anderen ist auch bei gemeinsam geplanten Entwicklungsschwerpunkten letztendlich die Zustimmung jeder einzelnen Gemeinde notwendig. Entscheide über Änderungen der Nutzungsplanung oder die Genehmigung von Gestaltungsplänen erfolgt in den Kommunen. Damit sind interkommunale Planungen immer mit Unsicherheiten verbunden. Investoren werden durch diese mangelnde Planungssicherheit zurückgehalten. Darüber hinaus können sich Planungsprozesse verlängern, falls interkommunal vorangetriebene Planungen in einzelnen Gemeinden auf Ablehnung stossen und wieder ganzheitlich neu entwickelt werden müssen.

Zielgerichtete ESP-Planung in der  
Vereinigten Stadtregion Luzern

Die Planung von Entwicklungsschwerpunkten und die Einzonung von Erweiterungsflächen erfolgt in der Vereinigten Stadtregion Luzern unter der Hoheit einer Gemeinde. Die Vereinigte Stadtregion Luzern richtet die entsprechenden Festlegungen in der ganzen Stadtregion darauf aus. Damit wird die private Nachfrage in der Stadtregion gezielt an einzelne Standorte gelenkt und öffentlichen Investitionen gebündelt. Der Souverän der Stadtregion Luzern befindet geeint über wichtige planerische Festsetzungen und räumt planerische Unsicherheiten aus.

Ein solcher Handlungsschwerpunkt kann gemäss obigen Ausführungen im Bereich Emmen-Littau-Luzern liegen. Die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die Verkehrsprobleme zu lösen, kann als Anlass genommen werden, um Dienstleistungen und raumgreifende Infrastrukturen zu bündeln und gemeinsam einen Standort von hoher Qualität zu entwickeln. Öffentliche und private Investitionen können gezielt in diesen Entwicklungsschwerpunkt gelenkt werden. Die Vereinigte Stadtregion Luzern kann damit die Kraft aufbringen, diesen Knotenpunkt zu einer attraktiven Torsituation an der Schwelle zur Altstadt und den Seelagen zu entwickeln. Der Entwicklungsschwerpunkt mit guter verkehrlicher Anbindung und hoher städtebaulicher Qualität bringt die gesamte Region nach vorne. Auch die Entwicklungsgebiete in Luzern Süd und Ebikon können durch eine verbindliche und kontinuierliche Begleitung und Qualitätskontrolle durch die Vereinigte Stadtregion Luzern in ihrer Entwicklung optimiert werden.

Zusammenfassend können zur räumlichen Entwicklung und zur äusseren Erscheinung der Stadtregion Luzern („Bild der Region“) folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

Die Vereinigung bringt grosse Chancen in Bezug auf

- eine qualitätvolle landschaftliche und städtebauliche Entwicklung
- tiefe Infrastrukturkosten
- eine zielgerichtete Bündelung von Investitionen zur Entwicklung von einzelnen Handlungsschwerpunkten in der Stadtregion Luzern.

Um diese Chancen einlösen zu können, muss die Verkehrs-, Siedlungs- und Landschaftsplanung der Vereinigten Stadtregion Luzern entsprechend darauf ausgerichtet werden.

## 5 Handlungsempfehlungen für eine Starke Stadtregion Luzern

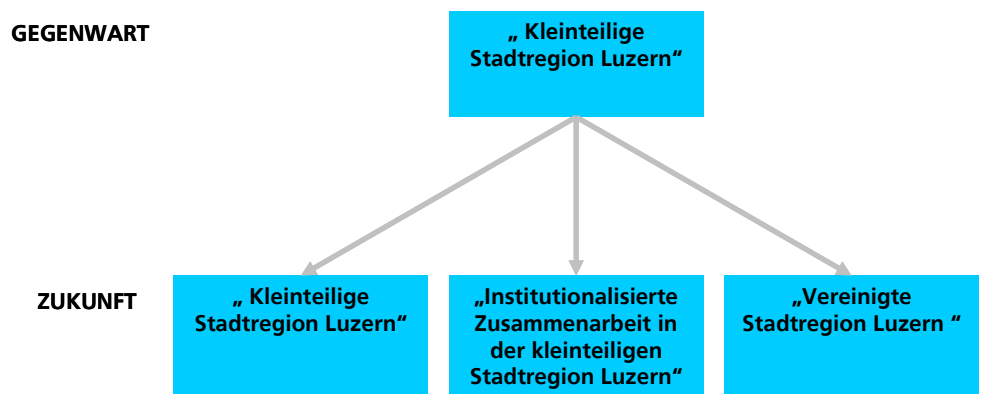
Die Aussagen in den Abschnitten 5.1 bis 5.4 stützen sich auf die im Rahmen dieses Projektes gemachten quantitativen und qualitativen Analysen. Darüber hinaus basieren die Empfehlungen auf den zahlreichen strukturierten Interviews mit VertreterInnen aller Gemeinden im Untersuchungsperimeter und formellen und informellen Gesprächen mit Akteuren in der Stadtregion Luzern. Die verschiedenen Workshops und Sitzungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung von Kanton und Stadt Luzern sowie LuzernPlus haben die Handlungsempfehlungen ebenfalls entscheidend geprägt.

### 5.1 Handlungsempfehlungen für die institutionelle Ausgestaltung der Starken Stadtregion Luzern

In Verbindung zur Synthese in Kapitel 4 überprüft das folgende Kapitel die verwendeten Szenarien, schliesst Zwischen- und Mischformen ein und macht schliesslich einen Vorschlag zur institutionellen Ausgestaltung der Stadtregion Luzern.

Ausgehend von der Kleinteiligen Stadtregion Luzern in der Gegenwart beleuchten wir drei Entwicklungspfade.

Abbildung 27:  
Mögliche Entwicklungspfade für  
die Stadtregion Luzern





## Die Kleinteilige Stadtregion Luzern

Kleinteilige Stadtregion Luzern  
wenig geeignet für hohe  
Standortqualität

Die Synthese im Kapitel 4 hat aufgezeigt, dass die institutionellen Voraussetzungen der Kleinteiligen Stadtregion Luzern wenig geeignet sind, die Ziele der Agglomerationsentwicklung in der Zukunft zu erreichen. Die in den verschiedenen Analysefeldern aufgezeigten Gefahren führen zum Schluss, dass zur Entwicklung einer hohen Standortqualität eine Vereinigung oder zumindest eine sehr viel engere, verbindliche Zusammenarbeit in der Stadtregion notwendig ist.

## Stärkere Institutionalisierung der Kleinteiligen Stadtregion Luzern

Regionalkonferenz als  
Möglichkeit einer stärkeren  
Institutionalisierung

Für eine gemeinsame, abgestimmte Entwicklung wäre anstelle einer vollständigen Zusammenführung der Gemeinwesen eine stärkere Institutionalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit denkbar. Dies könnte beispielsweise in Form einer Regionalkonferenz mit einem Regionalparlament erfolgen, welche verbindliche Entscheidungen etwa in der Kulturpolitik und Verkehrs- und Raumplanung fällen könnte. Die Regionalkonferenz könnte direkt von der Bevölkerung gewählt werden. Die Bürgerinnen der Stadtregion Luzern hätten über Referenden und Initiativen Möglichkeiten zur direkten politischen Mitbestimmung. Zum Aufbau der Strukturen könnte beispielsweise der heutige Verein LuzernPlus eingesetzt werden.

Um deutliche Vorteile gegenüber der Kleinteiligen Stadtregion Luzern erzielen zu können, müsste dieser vierten staatspolitischen Ebene gewichtige Kompetenzen übertragen werden. Dies würde bedeuten, dass beispielsweise die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung regional festgelegt wird.

Die Einführung von institutionalisierten Zusammenarbeitsformen mit einer klaren Aufgabenzuweisung sowie der Einführung von Demokratieelementen auf regionaler Ebene kann für einige Agglomerationen der Schweiz sinnvoll sein. Im Falle der Stadtregion Luzern empfehlen wir, diesen Weg nicht weiterzuverfolgen und begründen dies in den folgenden Abschnitten.

Zu starke Begrenzung der  
Gemeinden bei gleichzeitiger  
Wahrnehmung herausfordernder  
kommunaler Aufgaben

Mit einem Regionalparlament könnte eine regionale Nutzungsplanung etabliert werden, allerdings würde die erstrebenswerte kompakte, qualitätsvolle Entwicklung zu Gewinner- und Verlierer-Gemeinden führen. Einzelne Gemeinden müssten Nutzungseinschränkungen in Kauf nehmen, welche wiederum gewichtige Effekte auf die Steuererträge der einzelnen Gemeinden hätten. Sind die Gemeinden immer noch selbst für ihren Finanzhaushalt verantwortlich, verlieren sie mit der Bau- und Nutzungsordnung eine wesentliche Steuerungsgrösse zur Beeinflussung ihres Finanzhaushaltes.

Eine Regionalkonferenz könnte in Kombination mit der Beschränkung der Planungsautonomie auch die Fiskalautonomie der Gemeinden begrenzen, indem beispielsweise ein finanzieller Ausgleich für die positiven und negati-

ven Effekte der Siedlungsentwicklung eingeführt wird. Aus der Perspektive der Gemeinden würden aber mit der Begrenzung von Planungs- und Fiskalautonomie die beiden mächtigsten Schalthebel der kommunalen Autonomie stark begrenzt.

Mit einer derartigen Beschränkung von Handlungsspielräumen und der gleichzeitigen Verantwortlichkeit für andere kommunale Politikfelder beispielsweise im Sozialwesen, in der Steuerpolitik oder in der Gestaltung des Kultur- und Freizeitangebotes würden sich für die Gemeinden neue Herausforderungen ergeben, die im inner- und ausserkantonalen Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden sehr kritisch zu beurteilen sind.

Organisatorische und zeitliche  
Herausforderung

Eine Regionalkonferenz schafft neue Gremien und zusätzliche Koordinationsanstrengungen in der Leistungserbringung. Allerdings könnten bestehende Formen der Zusammenarbeit genutzt und in eine Regionalkonferenz integriert werden.

Die Etablierung einer Regionalkonferenz wäre ein langwieriger und schwieriger Prozess. Die Definition einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionalkonferenz und Gemeinden bedarf einer seriösen Abklärung und einer Aushandlung zwischen den politischen Akteuren. Zuweisung von Kompetenzen und die strategischen Überlegungen zur regionalen Entwicklung, beispielsweise der Siedlungsentwicklung oder der wirtschaftlichen Positionierung, bedürfen komplexer interkommunaler Aushandlungsprozesse. Die Anstrengungen in der Agglomeration Fribourg machen deutlich, dass die Etablierung einer Regionalkonferenz viel Zeit und Ressourcen beansprucht.

Geringe Akzeptanz bei den  
Akteuren

Die Interviews, Sitzungen und Workshops in diesem Projekt haben verdeutlicht, dass eine vierte staatspolitische Ebene in der Region Luzern von einer Vielzahl gewichtiger regionaler und kantonaler Stakeholder entschieden abgelehnt wird. Die Etablierung einer Regionalkonferenz ist ein Kraftakt mit ungewissem Mehrwert. Ohne die Akzeptanz der Idee bei den Akteuren dürfte die Etablierung nicht gelingen.

### **Die Vereinigte Stadtregion Luzern**

Die Synthese in Kapitel 4 hat aufgezeigt, dass eine Vereinigte Stadtregion Luzern mit Argumenten bezüglich der Positionierung im Standortwettbewerb, möglicher Synergieeffekte und einer gesteigerten Identifikation mit dem Gesamttraum zahlreiche Chancen für eine positive Entwicklung bietet.

Der „Spezialfall Meggen“

Die Analysen in dieser Arbeit aber auch die Interviews mit regionalen Akteuren haben deutlich gemacht, dass die Gemeinde Meggen in der Stadtregion Luzern gesondert beleuchtet werden muss. Im Untersuchungsperimeter ist Meggen die einzige Gemeinde, die sich bezüglich Steuerfuss und Steuerkraft sehr deutlich von den übrigen Gemeinden ab-

hebt. Obwohl Steuerfuss und –kraft nicht die hauptsächlichen Argumente für oder gegen eine Vereinigung sein können, sind im Zusammenhang mit dem „Spezialfall Meggen“ die folgenden Sachverhalte zu beachten:

- Im verschärften Steuerwettbewerb in der Zentralschweiz ist der Kanton Luzern in einer ungünstigen Ausgangslage. Die Gemeinde Meggen bietet im Kanton Luzern die besten Voraussetzungen, um gute Steuerzahler zu halten und gegebenenfalls neue anzusiedeln. Eine „Einnivellierung“ auf ein mittleres Steuerniveau in der Stadtregion Luzern würde sich negativ auf den Finanzhaushalt des Kantons und der heutigen Gemeinde Meggen auswirken.
- Der Souverän von Meggen würde einer Vereinigung nicht zustimmen, wenn der Steuersatz auf ein mittleres Niveau der Stadtregion angehoben würde.
- Damit eine Zustimmung in Meggen denkbar wäre, müsste das Steuerniveau auf das Meggener Niveau gesenkt werden. Würde zum heutigen Zeitpunkt der Steuerfuss der Stadtregion auf das Niveau der Gemeinde Meggen gesenkt, müssten Mindereinnahmen von rund 210 Millionen Franken pro Jahr verrechnet werden. Die Festsetzung des Steuerfusses auf Meggener Niveau wäre finanziell nicht verkraftbar für den Finanzhaushalt der Vereinigten Stadtregion Luzern.
- Im Rahmen dieses Projektes hat sich gezeigt, dass die Gemeindeexekutive sich am deutlichsten – auch mit sehr langfristiger Perspektive – vom Vereinigungsgedanken distanziert.

Partnerschaft Vereinigte  
Stadtregion Luzern - Meggen

Aus diesen Gründen muss die Vereinigte Stadtregion Luzern auf den Einschluss von Meggen mittel- bis langfristig verzichten. Hingegen ist eine enge Partnerschaft zwischen der Vereinigten Stadtregion Luzern und Meggen anzustreben. Die Partnerschaft basiert auf einem gegenseitigen Beitrag an eine positive Entwicklung der Stadtregion und des Kantons und sollte in der folgenden Tabelle festgehaltenen Elemente beinhalten.

<b>Beitrag Vereinigte Stadtregion Luzern</b>	<b>Beitrag Gemeinde Meggen</b>
Die Vereinigte Stadtregion Luzern garantiert Meggen ein attraktives Kultur- und Freizeitangebot.	Die Gemeinde Meggen trägt wesentlich zur Finanzierung des Kultur- und Freizeitangebotes in der Stadtregion Luzern bei.
<p>Die Vereinigte Stadtregion Luzern setzt sich für die wirtschaftliche Positionierung der Stadtregion ein.</p> <p>Die Vereinigte Stadtregion Luzern betreibt ein aktives Standortmarketing für die Stadtregion.</p>	<p>Die Gemeinde Meggen verpflichtet sich gegenüber dem Kanton, eine haushälterische Finanzpolitik zu betreiben, um das Steuerniveau tief zu halten.</p> <p>Die Gemeinde Meggen trägt wesentlich zur Finanzierung des Standortmarketings bei.</p>
Die Vereinigte Stadtregion Luzern garantiert eine qualitätvolle städtebauliche und landschaftliche Entwicklung innerhalb der neuen Gemeindegrenzen und trägt damit bedeutend zur Attraktivität der gesamten Stadtregion als Wohnstandort und Tourismusdestination bei.	Die Gemeinde Meggen verpflichtet sich zu einem qualitätvollen Wachstum. Dieser Grundsatz entspricht dem heutigen Leitbild der Gemeinde. Darüber hinaus erarbeitet die Gemeinde Meggen künftig ihre Bau- und Zonenordnung in enger Abstimmung mit der Vereinigten Stadtregion Luzern. Damit stellt Meggen für die Zukunft eine hohe städtebauliche und landschaftliche Qualität sicher.

### **Weitere Partnerschaften in der Stadtregion Luzern**

Neben der Gemeinde Meggen werden auch weitere Gemeinden der Stadtregion sehr enge Verflechtungen zur Vereinigten Stadtregion Luzern haben bzw. Bestandteil der weiteren Stadtregion Luzern sein. Das Verhältnis zu diesen Gemeinden kann auf ähnlichen Überlegungen wie die Partnerschaft Vereinigte Stadtregion Luzern – Meggen beruhen.

### Fazit: Die institutionelle Gestalt einer Starken Stadtregion Luzern

Aufgrund der Abwägungen zu den drei möglichen Entwicklungspfaden ist die "Vereinigte Stadtregion Luzern" als adäquate institutionelle Antwort auf die künftigen Herausforderungen eindeutig zu bevorzugen.

Die Vereinigte Stadtregion Luzern, eine Vereinigung aus den bereits heute sehr eng verflochtenen Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern – jedoch ohne die Gemeinde Meggen – ist mit Abstand die grösste Gemeinde im Kanton. Sie arbeitet mit den weiteren Gemeinden der Stadtregion Luzern partnerschaftlich zusammen. Über die geeignete Form dieser künftigen Zusammenarbeit können zum heutigen Zeitpunkt keine sinnvollen Aussagen getroffen werden. Sie hängt wesentlich davon ab, welche Dynamik der territorialen Reformen im Kanton in den nächsten Jahren entstehen wird. Die Vereinigung der Stadtregion Luzern kann als wesentlicher Motor für weitere Reformen wirken, beispielsweise kann sie weitere Vereinigungen in der Stadtregion oder eine Intensivierung der Zusammenarbeitsformen begünstigen.

**Die Starke Stadtregion Luzern entsteht somit in einer Partnerschaft zwischen der Vereinigten Stadtregion Luzern und weiteren Gemeinden der Stadtregion.**

Abbildung 28:  
Institutionalisierung einer  
Starken Stadtregion Luzern

GEGENWART

„Kleinteilige  
Stadtregion Luzern“

ZUKUNFT

„Starke Stadtregion Luzern“

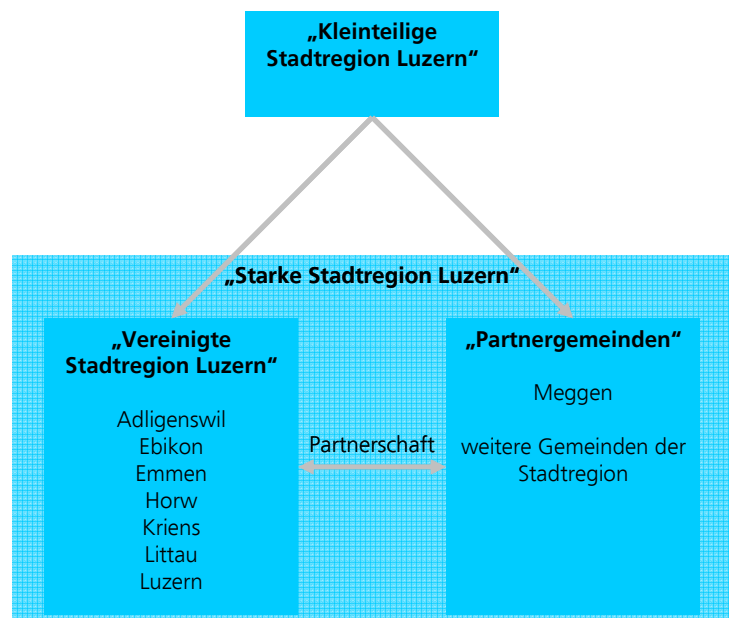
„Vereinigte  
Stadtregion Luzern“

Adligenswil  
Ebikon  
Emmen  
Horw  
Kriens  
Littau  
Luzern

„Partnergemeinden“

Meggen  
weitere Gemeinden der  
Stadtregion

Partnerschaft



## 5.2 Der Weg zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern

Gemeinsames Tempo für ein ehrgeiziges Ziel

Im Rahmen dieses Projektes hat sich gezeigt, dass verschiedene Stakeholder in der Stadtregion Luzern zielstrebig und mit einer hohen Dynamik auf die Vision 'Vereinigte Stadtregion Luzern' zusteuern. Im sich verschärfenden Standortwettbewerb zwischen den Schweizerischen Agglomerationen ist diese Zielstrebigkeit viel versprechend: Auch andere Agglomerationen und Kantone in der Schweiz positionieren sich neu und sind mitten in Veränderungsprozessen zur strategischen Ausrichtung des Standortes oder zur institutionellen Form. Lugano und Rapperswil-Jona sind Beispiele für die Veränderung der institutionellen Form. Andere Agglomerationen wie Winterthur verstärken ihren Aussenaustritt durch ein verstärktes Standortmarketing und eine neu definierte Wirtschaftsstrategie.

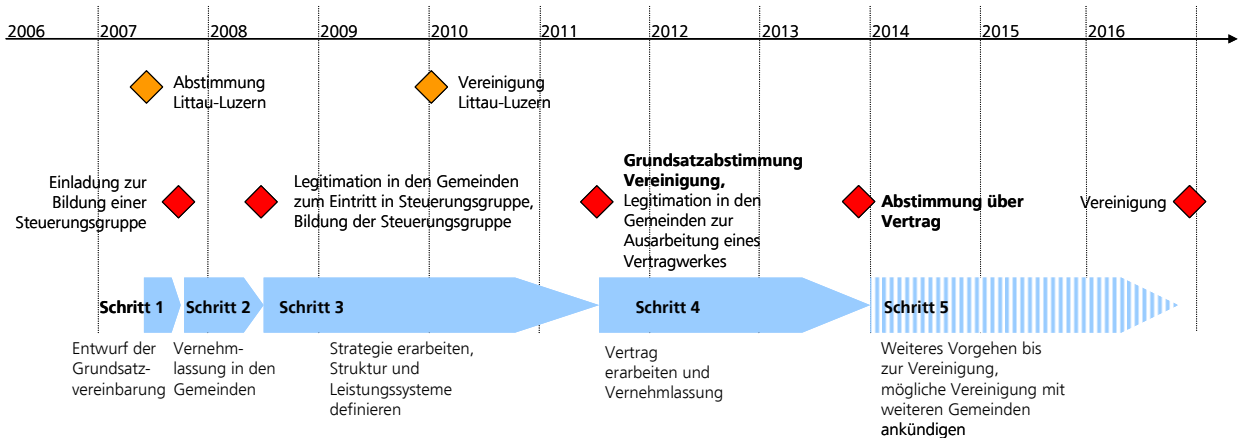
Institutionelle Veränderungen brauchen Zeit. Zu berücksichtigen sind die Anpassungsbereitschaft der unterschiedlichen Akteure in der Stadtregion Luzern. Das gewünschte Ausmass und die Geschwindigkeit institutioneller Veränderungen in der Stadtregion Luzern könnten unterschiedlicher nicht sein. Unterschiedliche Ansichten zeigen sich zwischen einzelnen Gemeinden, zwischen den politischen Lagern, zwischen Exekutiven, Legislativen und innerhalb der Bevölkerung. Ein gemeinsames Entwicklungstempo kann nur durch ein abgestuftes, behutsames Vorgehen gefunden werden. Ein ehrgeiziges Ziel kann durchaus Bestandteil dieses Ansatzes sein. Vereinfachend kann das Motto lauten: „So schnell wie möglich, so sorgfältig wie nötig.“

Im skizzierten Vorgehen ist eine Prozessdauer von 10 Jahren vorgesehen. Der institutionelle Veränderungsprozess der Stadtregion Luzern kann aber nicht in einem statisch vorgegebenen Zeitplan abgewickelt werden. Die Veränderung lebt von einzelnen Ereignissen, welche eine Eigendynamik des Prozesses begünstigen und die regionalen Akteure zu einem schnelleren Vorgehen bewegen. Das skizzierte Zeitraster von rund 10 Jahren soll daher eine Richtgrösse sein, die Dauer zur Vereinigung kann sich aufgrund der Eigendynamik des Prozesses auch verkürzen.

Schrittweises Vorgehen

Das im Folgenden vorgeschlagene Vorgehen ist als **abgestufter Prozess** konzipiert, welcher Zwischenschritte zur Legitimation und zur Reflexion in den Gemeinden enthält. Das skizzierte Vorgehen geht von einer Zustimmung zur Abstimmungsvorlage Fusion Littau-Luzern aus.

Abbildung 29: Zeitschiene Vereinigungsprozess



### SCHRITT 1 - Mitte 2007 bis Herbst 2007: Erarbeitung eines Entwurfes zur 'Grundsatzvereinbarung Steuerungsgruppe Vereinigte Stadtregion Luzern'

Unmittelbar nach der erfolgreichen Abstimmung zur Fusion Littau-Luzern erarbeiten Kanton und Stadt unter konsultativem Beizug des Vereines LuzernPlus einen ersten Entwurf der 'Grundsatzvereinbarung Steuerungsgruppe Vereinigte Stadtregion Luzern'. Die Grundsatzvereinbarung soll aufzeigen, wie eine Steuerungsgruppe aus Vertretern der Gemeinden und des Kantons zur Entwicklung einer Vereinigten Stadtregion Luzern zusammenarbeiten könnte.

Die Grundsatzvereinbarung macht Aussagen zu folgenden Aspekten:

- Selbstverständnis der Steuerungsgruppe und Spielregeln der Zusammenarbeit.
- Grundannahmen zur strategischen Ausrichtung und zu den Strukturen der künftigen Stadtregion Luzern.
- Prozess zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern: Zeitachse und Art und Weise der Zusammenarbeit.

Wir konkretisieren diese mögliche Grundsatzvereinbarung in Abschnitt 5.4.

#### Meilenstein Herbst 2007: Einladung zur Bildung einer Steuerungsgruppe

Der Kanton Luzern lädt die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern ein, eine Steuerungsgruppe „Vereinigte Stadtregion Luzern“ zu bilden, welche die Vereinigungsfrage **ergebnisoffen** thematisiert. Die Steuerungsgruppe soll sich in den darauf folgenden

Schritten Gedanken zu Strategie, Strukturen und Leistungen einer möglichen Vereinigten Stadtregion Luzern machen, um sich und der Bevölkerung eine Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten.

Einsatz nehmen sollen die **Gemeinden** im Perimeter der oben skizzierten Vereinigten Stadtregion Luzern, **welche in den nächsten 20 Jahren eine Vereinigung nicht per se ausschliessen können**. Die Steuerungsgruppe soll aus mindestens einer Vertreterin oder einem Vertreter der Exekutive der Gemeinden, einem Vertreter von LuzernPlus und einer Vertreterin oder Vertreter des Regierungsrates bestehen.

Mit der Einladung zur Bildung der Steuerungsgruppe werden die angesprochenen Gemeinden mit dem Entwurf der Grundsatzvereinbarung dokumentiert.

### **SCHRITT 2 bis Mitte 2008: Erste Vernehmlassung und Anpassung der Grundsatzvereinbarung**

Die Gemeindeexekutiven haben die Möglichkeit, sich zum Entwurf der Grundsatzvereinbarung zu äussern und Anpassungswünsche anzubringen. Stadt und Kanton bereinigen den Entwurf der Grundsatzvereinbarung.

### **Meilenstein Mitte 2008: Legitimation in den Gemeinden und Bildung der Steuerungsgruppe**

Der Vereinigungsgedanken ist in den einzelnen Gemeinden bisher sehr unterschiedlich thematisiert worden. In den Gemeinden herrscht eine weitgehende Unkenntnis über die Position der Bevölkerung betreffend der Frage der Vereinigung. Eine Legitimation zum Eintritt in die Steuerungsgruppe, welche die Vereinigungsfrage ergebnisoffen thematisiert, ist zwingend. Die Exekutiven der Gemeinden befinden darüber, ob sie den Entscheid über den Eintritt in die Steuerungsgruppe dem Gemeindeparlament oder dem Volk vorlegen wollen. Der Entscheid wird auf Grundlage der Grundsatzvereinbarung gefällt (siehe Kapitel 5.4).

Einzelne Gemeindeexekutiven erhalten die Legitimation bis Mitte 2008. Mit diesen Gemeinden wird der Prozess fortgeführt.

Die Steuerungsgruppe hält Mitte 2008 die konstituierende Sitzung ab. Sie thematisiert die Grundsatzvereinbarung und verabschiedet die Vereinbarung.



---

### **SCHRITT 3 bis Mitte 2011: Die Strategie erarbeiten und Strukturen und Leistungssysteme definieren**

Die Steuerungsgruppe konkretisiert die Aussagen der Grundsatzvereinbarung und klärt die langfristige Positionierung der Stadtregion Luzern. Sie erarbeitet eine Strategie mit Aussagen zu Aussen- und Innenbeziehungen, Finanzen und Steuern, Siedlungs- und Landschaftsraum, Gesundheits- und Sozialwesen sowie zu anderen wichtigen Politikfeldern.

Aufbauend auf der Strategie erarbeitet die Steuerungsgruppe in einem Aushandlungsprozess unter Beizug von Fachpersonen der Verwaltungen der Gemeinden eine mögliche künftige Organisationsstruktur und definiert mögliche öffentliche Leistungen im Falle einer Vereinigung der Stadtregion Luzern.

Je nach Abstimmungsergebnis im Juni 2007 können zu diesem Prozess die ersten Erfahrungen aus der Vereinigung Littau-Luzern einbezogen werden.

#### **Meilenstein Mitte 2011 - Abstimmungen zur Vereinigung in den Gemeinden**

Die Gemeindeexekutiven legen dem Volk die Frage vor, ob sie einer Vereinigung mit der Stadtregion Luzern zustimmen. Entscheidungsgrundlage für die Abstimmungen in den Gemeinden sind die in Schritt 3 im Rahmen der Steuerungsgruppe ausgearbeitete Strategie und die Strukturen.

### **SCHRITT 4 bis Ende 2013: Vertrag erarbeiten und Vernehmlassung**

Das Vorgehen in Schritt 4 hängt stark von den Abstimmungsergebnissen in den Gemeinden ab. Steigen einzelne Gemeinden aus dem Vereinigungsprozess aus, sind die Strukturen der neuen Situation anzupassen. Die grundsätzlichen Strategien und Ausrichtungen werden jedoch beibehalten.

Die Gemeinden mit einem positiven Abstimmungsergebnis erarbeiten gemeinsam einen öffentlich-rechtlichen Vereinigungsvertrag. Dieser regelt die Modalitäten der Vereinigung zur neuen Stadtregion Luzern.

### **Meilenstein Ende 2013: Abstimmung über Vereinigungsvertrag**

In allen beteiligten Gemeinden wird am gleichen Tag über den Vereinigungsvertrag abgestimmt.

Bei einem positiven Abstimmungsergebnis muss der Grosse Rat des Kantons Luzern auf der Grundlage des Gemeindegesetzes von 2004 der Vereinigung zustimmen. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Wird der Vertrag in mindestens einer Gemeinde abgelehnt, ist die Vereinigung gescheitert und müsste neu aufgearbeitet werden.

### **SCHRITT 5 ab Anfang 2014: Weiteres Vorgehen bis zur Vereinigung, mögliche Vereinigungen mit weiteren Gemeinden ankündigen**

Nach einer erfolgreichen Abstimmung klärt und kommuniziert die Vereinigte Stadtregion Luzern das weitere Vorgehen bis zur Vereinigung. Darüber hinaus gibt sie den Fahrplan zu einem allfälligen weiteren Vereinigungszeitpunkt bekannt, bei welchem Gemeinden die in einer ersten Phase nicht oder nicht bis zum Ende in den Prozess involviert waren, eine Möglichkeit zur Vereinigung erhalten.

### **Meilenstein: Erste Vereinigung Ende 2016**

Die Gemeinden, die Ende 2013 dem Vereinigungsvertrag zugestimmt haben, schliessen sich zusammen.

Ablehnung Littau-Luzern:  
Prozess verschieben

Vereinigungsvorlagen werden oft vom Volk beim ersten Anlauf abgelehnt. Das hier skizzierte Vorgehen basiert auf der Annahme, dass die Gemeinden Littau und Luzern der Vereinigung im Juni 2007 zustimmen. Sollte die Abstimmung scheitern, wird die Behandlung des Themas voraussichtlich mehrere Jahre nicht opportun sein. Die Vereinigung in der Stadtregion Luzern sollte als Ziel bestehen bleiben. Grundsätzlich ist denkbar, dass die Vereinigung Littau-Luzern erneut aufgelegt oder direkt der Prozess zu einer Vereinigung der Stadtregion Luzern gestartet wird. Der Entscheid für die eine oder andere Vorgehensweise hängt massgeblich von den Gründen des Scheiterns des ersten Anlaufs und der anschliessenden politischen Diskussion ab.

## 5.3 Grundsatzvereinbarung Vereinigte Stadtregion Luzern

In der Analyse in diesem Bericht wurden verschiedene Chancen und Gefahren einer Vereinigten Stadtregion Luzern genannt. Die institutionelle Ausgestaltung alleine ist nicht hinreichend, um Chancen einzulösen. Zudem müssen die möglichen Gefahren einer Vereinigung im Auge behalten und abgewendet werden. In einer Grundsatzvereinbarung kann dieser Sachverhalt bereits frühzeitig aufgegriffen und entsprechende Grundhaltungen formuliert werden.

Im Folgenden werden Hinweise zu möglichen Inhalten der Grundsatzvereinbarung gemacht.

### 5.3.1 Arbeitsverständnis der Steuerungsgruppe und Rolle der Akteure

Die Steuerungsgruppe verpflichtet sich zu wichtigen Grundsätzen der Zusammenarbeit, die im Folgenden beschrieben sind.

Ergebnisoffenes Arbeiten	Die Steuerungsgruppe arbeitet ergebnisoffen. Ein Eintritt in die Steuerungsgruppe ist lediglich ein Ausdruck dafür, dass man die Vereinigungsfrage thematisieren und die Voraussetzungen und Bedingungen einer allfälligen Vereinigung klären möchte. Die Beteiligten respektieren diesen Grundsatz in der Zusammenarbeit.
Grosses Engagement der Beteiligten	Um ein Vereinigungsprojekt dieser Grössenordnung zu thematisieren und voranzutreiben, ist ein grosses Engagement von Führungspersonen von Kanton und allen involvierten Gemeinden sowie aus Wirtschaft, Kultur und Zivilgesellschaft notwendig. Mit Eintritt in die Steuerungsgruppe verpflichtet man sich für ein Engagement für die Sache.
Gemeinsame Agenda und gemeinsame Kommunikationsstrategie	Die Politikerinnen und Politiker und Fachpersonen aus der Verwaltung müssen sich einer gemeinsamen Agenda verpflichten und eine gemeinsame Kommunikationsstrategie aufbauen.
Bereitschaft zu offener Zusammenarbeit	Die Vereinigung kann nur erfolgreich sein, wenn innerhalb der Steuerungsgruppe offen kommuniziert wird und auch nach aussen mit Transparenz gearbeitet wird. Die Beteiligten halten sich an diese Arbeitsweise.
Verschiedene Rollen der Partner	Die einzelnen Partner übernehmen die folgenden Rollen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gemeinden und die Stadt Luzern: Die Gemeinden sind gleichberechtigte Partner in der Arbeit der Steuerungsgruppe.</li> </ul>

- Der Kanton: Der Kanton leitet und moderiert die Steuerungsgruppe.
- LuzernPlus: LuzernPlus ist die Schnittstelle zu den weiteren Partnern in der Stadtregion Luzern.

### 5.3.2 Grundannahmen zur strategischen Ausrichtung und zu den Strukturen der künftigen Stadtregion Luzern

Die Aussenbeziehungen - Die Positionierung der Vereinigten Stadtregion Luzern als Teil der Metropolregion Nordschweiz

Aufbauend auf einer Analyse von Stärken und Schwächen muss definiert werden, welche Funktionen die Vereinigte Stadtregion Luzern künftig für welche Räume übernehmen kann. Einzelne Dokumente und Aussagen von Behörden und Verwaltungspersonen machen deutlich, dass künftig eine stärkere Orientierung auf die Achse Zug-Zürich erwünscht ist. In diesem Zusammenhang ist zu klären, welche Rolle die Vereinigte Stadtregion Luzern in der wertschöpfungsstarken Metropolregion Nordschweiz übernehmen möchte und welche Strategien und Massnahmen notwendig wären, um diese Rolle zu erreichen. Andererseits ist die Frage zu thematisieren, wie man gleichzeitig die Stellung als regionales Zentrum der Zentralschweiz behalten und stärken sollte. Die vorliegende Grundlagenstudie sowie die politischen Dokumente, in welchen grundsätzliche Zielvorstellungen definiert sind (Legislaturprogramm des Regierungsrates, Agglomerationsleitbild, Gesamtplanung des Stadtrates) können als Grundlagen für die Strategieformulierung herangezogen werden.

***Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Luzern soll auch zukünftig als Zentrum der Zentralschweiz gelten. Die Stadtregion Luzern soll aber eine stärkere Rolle in der Metropolregion Nordschweiz übernehmen. Die Klärung dieser Rolle und die damit verbundenen Aussagen in einzelnen Politikfeldern ist Teil des Auftrages an die Steuerungsgruppe.***

Die Innenbeziehungen – „Die Stadt der Quartiere“

Die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews haben verdeutlicht, dass die gemeindebezogene Identität der Bevölkerung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In einzelnen Gemeinden engagiert sich – zumindest ein Teil der Bevölkerung – sehr stark in der lokalen Politik, in Vereinen und beteiligt sich am Gemeindeleben insgesamt.

Aufgrund der in den Gesprächen mit Gemeindepolitikern gemachten Erfahrungen ist aus heutiger Sicht eine dezentrale Struktur in der Vereinigten Stadtregion Luzern viel versprechend. Das starke Eigenleben einiger Gemeinden in der Stadtregion muss als Chance angesehen werden, auch künftig funktionierende Quartiere mit einem Gemeinschaftsleben zu erhalten. Verwaltungsstellen mit Bevölkerungsdiensten sollen in den Quartieren, welche beispielsweise die Namen „Emmen“, „Ebikon“, „Mitte“, „Kriens“, „Adligenswil“, „Horw“ und „Littau“ tragen könnten, verbleiben. Das

Schulwesen ist dezentral zu organisieren. Die einzelnen Quartiere könnten auch „Ortschaftsräte“ bilden, welche für wichtige politische Entscheidungen angehört werden. Das Beispiel der Stadt Zürich in Kapitel 4.3 hat verdeutlicht, dass ein Eigenleben in einzelnen Quartieren auch sehr langfristig aufrechterhalten werden kann.

***Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Im Falle einer Vereinigung wird das Ziel verfolgt, eine dezentrale Struktur mit starken Quartieren zu entwickeln und langfristig zu pflegen.***

Überprüfung und  
Neuausrichtung von Strukturen  
und Leistungen

Die Strukturen der Vereinigten Stadtregion Luzern sollen effizient und leistungsfähig sein. Eine Ausweitung von bestehenden Strukturen, beispielsweise die Verwaltungsstrukturen und öffentlichen Leistungen der heutigen Stadt Luzern, mag auf den ersten Blick als pragmatischer und einfacher Weg erscheinen. Dieses Vorgehen wird für die Fusion von Littau mit Luzern beabsichtigt.

Für eine Vereinigung der gesamten Stadtregion Luzern raten wir dringend von einem derartigen Vorgehen ab. Die Strukturen der einzelnen Gemeinden mögen heute effizient und auf die Bedürfnisse der jeweiligen Bevölkerung angepasst sein. Die Organisationsstruktur und die Leistungen der öffentlichen Hand bedürfen einer umfassenden Überprüfung mit Blick in Zukunft und Neuausrichtung auf die definierte Strategie sowie der veränderte Bevölkerungsstruktur. Wie andere Vereinigungsprojekte in der Schweiz gezeigt haben, liegt gerade in dieser Überprüfung und Neuausrichtung einer der wesentlichen Chancen, die über lange Zeit gewachsenen Strukturen und Leistungen der öffentlichen Hand für die Zukunft fit zu machen. Die Erreichung der oben erwähnten ehrgeizigen Zielsetzung der Steuersenkung für die Stadtregion Luzern ist mit diesem Vorgehen machbar.

***Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Im Falle einer späteren Vereinigung, sollen die Strukturen und Leistungen der neuen Gemeinde neu definiert werden.***

Steuerniveau und Finanzen –  
Ein Bekenntnis zu einem  
moderaten Steuerniveau als  
Zielsetzung

Von besonderer Bedeutung, auch im Hinblick auf eine allfällige Volksabstimmung, sind Aussagen zum künftigen Steuerniveau und zum Finanzhaushalt. Wir empfehlen, es sich als Ziel zu setzen, nach einer Vereinigung auf dem Steuerniveau der günstigsten Gemeinde der Vereinigten Stadtregion Luzern festzusetzen und über mehrere Jahre zu garantieren. Die Strukturen und Leistungen sind unter Berücksichtigung eintretender Synergieeffekte auf dieses Steuerniveau auszurichten.

Zum heutigen Zeitpunkt hat in der Stadtregion (ausschliesslich der Gemeinde Meggen) die Gemeinde Horw den tiefsten Steuersatz. In einer fiktiven Gegenwartsbetrachtung würden in der Vereinigten Stadtregion Luzern bei einem Steuersatz auf dem Niveau der Gemeinde Horw steuerliche Min-

dereinnahmen von rund 55 Mio Franken entstehen. Diese 55 Mio sind einzusparen durch Überprüfung von Strukturen und Leistungen sowie durch Synergieeffekte. Die Einsparungen entsprechen einem Betrag von rund 4 bis 5 Prozent der laufenden Rechnungen der Gemeinden. Die Zielsetzung liegt damit über den für die Fusion Littau-Luzern vorgesehenen Synergieeffekten und macht die angesprochene Überprüfung notwendig. Eine allfällige Dynamisierung des wirtschaftlichen Wachstums ist nicht eingerechnet und würde die Erreichung dieses Ziels unterstützen.

**Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Im Falle einer späteren Vereinigung wird das Steuerniveau auf dem Niveau der steuergünstigsten Gemeinde festgesetzt. Die damit verbundenen Mindereinnahmen sind durch Synergieeffekte und durch eine vollständige Überprüfung und Neuausrichtung der Strukturen und des Angebotes zu kompensieren.**

Hohe Qualität der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung koordiniert mit der Verkehrspolitik

Eine wesentliche Chance wurde darin geortet, dass mit einer koordinierten Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsplanung zur Attraktivität des Standortes beigetragen wird und Infrastrukturkosten tief gehalten werden können. Die Vereinigung alleine wird diese Chance nicht eintreten lassen. Die Vereinigte Stadtregion Luzern muss sich zum Erhalt und Weiterentwicklung der Qualität des Luzerner Siedlungs- und Landschaftsraumes und zu einer haushaltsgerechten Verkehrs- und Infrastrukturpolitik bekennen und diese von Anfang an verfolgen. Dies geschieht im Rahmen der üblichen kommunalen Planungen.

**Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Die Stadtregion Luzern soll die Siedlungs- und Landschaftsqualität langfristig entwickeln und mit einer entsprechenden Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsplanung darauf Einfluss nehmen.**

Der Grösse Grenzen setzen

Die kantonale Betrachtungsweise von Chancen und Gefahren einer Vereinigten Stadtregion Luzern hat die Gefahr einer zunehmenden Polarisierung zwischen Stadtregion und der Luzerner Landschaft genannt. Die Vereinigte Stadtregion Luzern (ohne Meggen) würde im heutigen Zustand knapp über 40 Prozent der Bevölkerung auf sich vereinen.

Mit Blick in die längerfristige Zukunft ist eine zusätzliche Gewichtsverschiebung denkbar. Wächst die Stadtregion schneller als die Luzerner Landschaft, steigt der Anteil der Kantonsbevölkerung, der in der Stadtregion leben würde, weiter an. Die Steuerungsgruppe muss sich demzufolge Grenzen setzen und sich dazu bekennen, die Vereinigung mittelfristig auf eine Bevölkerungszahl in der Grössenordnung des vorgeschlagenen Perimeters auszurichten. Ansonsten könnte in der Kantonspolitik – wohlge-merkt nur in einzelnen Fragestellungen – eine zu starke Dominanz einer einzelnen Gemeinde über die Entscheidungen im Kantonsparlament stattfinden. In sehr langfristiger Perspektive kann diese Begrenzung der Grösse

auch neu beurteilt werden, sofern sich die neuen politischen Verhältnisse positiv eingespielt haben und die Kantonspolitik nicht geprägt ist von ständigen Grabenkämpfen zwischen Stadtregion Luzern und den weiteren Gemeinden im Kanton.

***Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Die Bevölkerungszahl der Vereinigten Stadtregion Luzern soll sich mittelfristig am vorgeschlagenen Perimeter orientieren. Die Steuerungsgruppe verpflichtet sich diesem Ziel und arbeitet nur auf Vereinigungen hin, die dieses Ziel nicht in Frage stellen. Der Kanton unterstützt keine Vereinigungen, die dieses Ziel gefährden.***

Den Finanzausgleich sicherstellen

Der ganze Kanton Luzern und damit auch die Luzerner Landschaft kann von einem prosperierenden Zentrum profitieren. Dies geschieht direkt über die gegenseitigen Impulse in der Wirtschaft. Darüber hinaus ist eine territoriale Umverteilung in Form des Finanzausgleichs von hoher Bedeutung. Die Vereinigte Stadtregion Luzern muss sich zur territorialen Solidarität bekennen und sich dem Erhalt eines Finanzausgleichs zu Gunsten der strukturschwachen Räume verpflichten.

***Aussage in der Grundsatzvereinbarung: Der Kanton und die Vereinigte Stadtregion Luzern verpflichten sich, den Finanzausgleich zu Gunsten der strukturschwachen Räume langfristig aufrecht zu erhalten.***

### **5.3.3 Zeitachse und Prozess zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern**

Zeitachse

Die oben skizzierte Zeitachse erachten wir als das geeignete Vorgehen. Sie sollte in die Grundsatzvereinbarung aufgenommen werden. Die Zeitachse stellt aber nur das Vorgehen bis zu einer ersten Vereinigung dar. Ein Fusionsprozess in der Grössenordnung und Komplexität der Vereinigten Stadtregion Luzern benötigt im Prozessverlauf eine gewisse zeitliche Flexibilität, um auf die entstehende Dynamik und neue Situationen reagieren zu können.

Nach der Abstimmung ist das Vorgehen für eine allfällige zweite Abstimmungsrunde zu definieren. Vereinigungen generieren immer auch Kosten der Reorganisation, verbunden mit herausfordernden Veränderungsprozessen in den Gemeindeverwaltungen. Wir empfehlen, die Vereinigung auf höchstens zwei Vereinigungszeitpunkte auszurichten.

***Aussage in Grundsatzvereinbarung: Die Partner setzen sich dafür ein, dass Ende 2013 eine erste Abstimmungsrunde erfolgen kann. Nach dieser Abstimmung wird das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine zweite Abstimmungsrunde erarbeitet.***

Prozess breiter verankern

Bis anhin ist die Idee einer Vereinigten Stadtregion Luzern vor allem ein Projekt der Behörden und der Verwaltung. Die Vereinigungsthematik muss breit lanciert werden. Wir empfehlen ein Hineintragen der Thematik in die breite Bevölkerung, die Vereine, Ortsparteien und Verbände. Einerseits kann durch dieses Vorgehen Gegenargumente der Vereinigung frühzeitig thematisiert werden. Andererseits können in diesen Organisationen wichtige Multiplikatoren der Vereinigungsidee gefunden werden, welche die Vereinigung tragen. Des Weiteren sollen bekannte regionale Akteure aus der Privatwirtschaft, welche hinter der Vereinigungsidee stehen, motiviert werden sich für den Prozess einzusetzen.

***Aussage in Grundsatzvereinbarung: Die Partner setzen sich ein für eine breitere Verankerung des Prozesses in Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Vereinen, Ortsparteien und Verbänden. Sie stimmen dabei das Vorgehen untereinander ab.***

Partizipation der Bevölkerung von Anfang an in den Vordergrund rücken

Die Analyse von anderen Vereinigungsprojekten hat verdeutlicht, dass ein Einbezug der Bevölkerung in wichtige Grundsatzfragen zwar aufwändig aber notwendig ist. Nur so können Bedenken ernsthaft und vor allem frühzeitig thematisiert werden. Ein Vorgehen, welches vorwiegend von der politischen Führung und der Verwaltung entwickelt wird, ist nicht zielführend. Die Bedenken der Bevölkerung werden spätestens an einem möglichen Abstimmungstermin zum Vorschein kommen.

***Aussage in Grundsatzvereinbarung: Die Partner setzen sich für eine transparente und regelmässige Kommunikation mit der Bevölkerung ein. Die Partner stimmen Zeitpunkt und Inhalt der Kommunikation unter einander ab.***

Prozess mit Ressourcen ausstatten

Der Prozess zu einer Starken Stadtregion Luzern wird Kosten für den Prozess auslösen. Der Prozess muss entsprechend mit ausreichend finanziellen Mitteln und mit Verwaltungspersonal ausgestattet werden. Die Anfangsphase muss von Kanton und Stadt vorfinanziert werden, danach beteiligen sich die einzelnen Partner nach ihren Möglichkeiten an den Prozesskosten. Der Kanton soll mittelfristig einen bedeutenden Teil der Prozesskosten übernehmen.

***Aussage in Grundsatzvereinbarung: Nach einer Vorfinanzierung von Stadt und Kanton übernehmen die Partner einen Anteil an den Prozesskosten. Der Kanton übernimmt auch mittelfristig einen bedeutenden Teil der Kosten.***



## 5.4 Empfehlungen an die Akteure

Zusätzlich zu oben stehenden Aussagen im Rahmen der skizzierten Grundsatzvereinbarung folgen weitere Empfehlungen, die nicht Bestandteil der Grundsatzvereinbarung sein können, aber dennoch von hoher Wichtigkeit für das Gelingen des weiteren Prozesses sind.

### 5.4.1 Politik und Verwaltung der Stadt Luzern

Kommunikation überdenken	Die bisherige Art der Kommunikation muss überprüft werden. Die medial transportierten Botschaften werden vorwiegend als "Eingemeindungsstrategie" wahrgenommen und können bei der Bevölkerung einzelner Gemeinden als Übernahmeangriff interpretiert werden, was umgehend zu ablehnenden Haltungen führen kann. Auch oft verwendete Begriffe wie „Fusionsofferten“, „Neue Stadtgemeinde“, „Grossluzern“, „Eingemeindung“ sollten im Hinblick auf eine positive Atmosphäre in den Nachbargemeinden nicht mehr verwendet werden.
Vereinigungsverständnis entwickeln	Die politischen Behörden und die Verwaltung der Stadt Luzern müssen die Wahrnehmung ihrer eigenen Position überdenken. Obwohl viele wichtige Funktionen der Stadtregion in der heutigen Kernstadt konzentriert sind, hat die Stadt um sich herum bevölkerungsmässig und wirtschaftlich starke Gemeinden mit eigener Identität. Bei dem in diesen Handlungsempfehlungen propagierten Vereinigungsperimeter würde die Bevölkerung der heutigen Stadt Luzern weniger als 40 Prozent der Gesamtbevölkerung der Stadtregion ausmachen. Das teilweise herrschende „Eingemeindungsdenken“ der Stadt Luzern muss einem ernst gemeinten „Vereinigungsdenken“ dringend Platz machen.
Littau-Luzern: Zeichen setzen	Spätestens im Falle eines positiven Abstimmungsergebnisses im Juni 2007 zur Vereinigung von Littau und Luzern steht die Stadt auf einer Bewährungsprobe. Ihre Handlungen bis zur effektiven Vereinigung mit Littau im Jahre 2010 werden genau beobachtet werden. Die öffentlichen und privaten Investitionen werden in einer Anfangsphase in der Öffentlichkeit auch bezüglich der Mittelallokation in den ursprünglich getrennten Gemeinden angesehen.

### 5.4.2 Politik und Verwaltung der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Littau, Kriens und Horw

Selbstbewusstsein stärken	Argumente gegen eine Vereinigung beruhen in den Gemeinden auf ernst zu nehmenden Verlustängsten von lokaler Identität und Bezug zu lokalen Institutionen. Einerseits liegt die Ursache diesbezüglich in der grösseren
---------------------------	---

Bezugseinheit Stadtregion, andererseits auch in der Befürchtung, dass die Gemeindeidentität durch die heutige Stadt Luzern verdrängt wird. Die Gemeinden müssen sich ihrem starken Gewicht innerhalb einer Stadtregion bewusst werden. Die Agglomeration Luzern mit ihrer im schweizerischen Kontext kleinen Kernstadt mit einigen grossen Nachbargemeinden ist ein Sonderfall. Die heutigen Gemeinden können in neuen eigenständigen Quartieren wichtige Funktionen bezüglich Verwaltung und Gemeindeleben übernehmen.

Auf gemeinsamer Einschätzung  
der Problemlage aufbauen

Im Rahmen der in diesem Projekt durchgeführten Interviews konnte festgestellt werden, dass in der Stadtregion Luzern eine weitgehend übereinstimmende Einschätzung der Problemlage und ein ausgesprochenes Bewusstsein für die funktional enge Verflechtung der verschiedenen Gemeinden vorhanden ist. Auf dieser Wahrnehmung ist aufzubauen. Die Wahrnehmung einer gemeinsamen Problemlage kann letztendlich auch zu einem gemeinsamen Selbstverständnis und zu einer gemeinsamen Identität weiterentwickelt werden.

Das Thema aktiv angehen

Die Gemeinden müssen die Thematik der Vereinigung sofort aufgreifen. Der Meinungsbildung in Politik und Bevölkerung braucht Zeit. Falls eine Gemeinde sich vorerst gegen den Eintritt in die Steuerungsgruppe entscheidet, längerfristig sich aber die Option offen halten will muss sie Folgendes bedenken: Die Grösse der Vereinigten Stadtregion Luzern wird im Kanton kritisch diskutiert werden. Ein zu starkes Gewicht in der Kantonspolitik löst Widerstände aus der Luzerner Landschaft gegen ein weiteres Anwachsen der Stadtregion aus. Für die Gemeinden, die das Thema erst in einer allfälligen "zweiten Vereinigungsrunde" thematisieren, dürften die Stolpersteine eher grösser werden.

### 5.4.3 Politik und Verwaltung des Kantons

Finanziell unterstützen

Der Kanton hat sein eigenes Interesse an einer Starken Stadtregion Luzern. Mit finanziellen Ressourcen kann er sich dazu bekennen. Geht man von zusammengeführten Finanzhaushalten auf einem tiefen Steuerniveau aus, werden in einer Anfangsphase Steuerausfälle und allenfalls die Kosten für den Prozess getragen werden müssen. Der Kanton ist hier gefordert.

Perspektiven für den gesamten  
Kanton

Der Kanton kann sich nicht nur der Stadtregion annehmen. Vielmehr muss für alle Regionen des Kantons eine Perspektive für die nächsten Jahrzehnte aufgezeigt werden. Den Räumen ausserhalb der Stadtregion, die teilweise sehr strukturschwach sind, müssen realistische und glaubwürdige Funktionen im Gesamtkanton aufgezeigt werden. Nur damit wird bei den übrigen Gemeinden des Kantons das Engagement des Kantons für die Vereinigte Stadtregion Luzern akzeptiert werden.

Innovatives Vorhaben im  
Rahmen der  
Agglomerationspolitik

Darüber hinaus muss sich der Kanton gemeinsam mit der Stadtregion auf Bundesebene für das innovative Vorhaben „Vereinigte Stadtregion Luzern“ einsetzen und beim Bund für Unterstützung im Rahmen der Agglomerationspolitik beantragen.

#### **5.4.4 LuzernPlus**

LuzernPlus als Schnittstelle in der  
Stadtregion

Bei einer Vereinigung der inneren Stadtregion Luzern reduziert sich der Bedarf an interkommunaler Zusammenarbeit deutlich. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den grössten, am engsten verflochtenen Gemeinden fällt dahin. Der Verein LuzernPlus verliert damit einen gewichtigen Teil seiner heutigen Funktion.

Nach einer Vereinigung wäre zu prüfen, ob der Verein ganz aufgelöst werden kann oder ob LuzernPlus eine Koordinationsfunktion für die Zusammenarbeit in der weiteren Stadtregion übernehmen kann. Diese Koordinationsfunktion könnte die Zusammenarbeit der weiteren Gemeinden der Stadtregion Luzern unter sich und die Zusammenarbeit dieser Gemeinden mit der Vereinigten Stadtregion Luzern betreffen.

In der Phase bis zur Vereinigung kann LuzernPlus eine bedeutende Rolle in der Vermittlung zwischen Kanton, Gemeinden und Stadt Luzern zukommen. Auch die Entwicklung eines gemeinsamen Agglomerationsbewusstseins und einer gemeinsamen Problemwahrnehmung können Aufgaben sein, die LuzernPlus bearbeiten könnte. Welche Rolle LuzernPlus im Vereinigungsprozess aber genau übernehmen kann, hängt massgeblich von den ersten Reaktionen der Gemeinden zu dieser Studie und zu den nächsten Schritten von Stadt und Kanton ab.

# Anhang

# A1 Ziele der Agglomerationsentwicklung

ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
Wettbewerbsfähigkeit	<b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Wirtschaftsstruktur</b> geprägt von wertschöpfungsintensiven Unternehmen, bedeutende Rolle der Wissensökonomie. Geringere Abhängigkeit von Tourismus und Landwirtschaft.</li> <li>• <b>Flächenangebot</b> für Ansiedlung von wertschöpfungsintensiven Unternehmen vorhanden</li> <li>• <b>Angebote für Hochqualifizierte</b> im <b>Wohnungsmarkt, attraktives kulturelles und landschaftliches Umfeld</b></li> <li>• Nationale und internationale <b>Erreichbarkeit</b></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurrenzfähige Steuerbelastung</li> <li>• Entwicklungsmöglichkeiten für wertschöpfungsintensive Unternehmen im Dienstleistungssektor</li> <li>• Entwicklungsmöglichkeiten von attraktivem, urbanen Wohnraum und zeitgemäße Pflege alter Bausubstanz; Schaffung neuer Entwicklungsmöglichkeiten</li> </ul>	
	<b>Regierungsrat - Legislaturprogramm 2003 -2007</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurrenzfähigkeit durch attraktives Bildungs- und Kulturangebot, gute und bezahlbare Gesundheitsversorgung, starke Gemeinden und funktionsfähigen Infrastrukturen.</li> <li>• Gute Dienstleistungen für Unternehmen: Verlässliche Raumplanung, gute Verkehrsinfrastruktur, zügige Bewilligungsverfahren, moderate Steuern</li> <li>• Geringere Abhängigkeit von Landwirtschaft und Tourismus</li> </ul>		

ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
	<p data-bbox="461 300 1106 336"><b>Agglomerationsleitbild / Agglomerationsprogramm</b></p> <ul data-bbox="506 373 1193 480" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="506 373 1193 480">• Agglomeration Luzern als wirtschaftlicher Motor der Zentralschweiz mit zukunftsorientierten Wirtschaftszweigen</li> </ul>	
<p data-bbox="159 512 389 576"><b>Identifikation und Image</b></p>	<p data-bbox="461 520 936 557"><b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b></p> <ul data-bbox="506 593 1193 839" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="506 593 1193 735">• Entwicklung eines klaren Wirtschaftsprofils mit Tourismus, Kultur, Sport, Gesundheit und Marktplatz als Schwerpunkte; Etablierung als Kongresstandort (national und international)</li> <li data-bbox="506 772 1193 839">• Hohes regionales Bewusstseins und der Identifikation der BewohnerInnen mit ihrem Lebensraum</li> </ul>	<ul data-bbox="1263 520 2007 767" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1263 520 2007 592">• <b>Klar erkennbares Profil</b> als Tourismus, Kultur-, Sport- und Kongressstadt</li> <li data-bbox="1263 628 2007 665">• <b>Identifikation der BewohnerInnen</b> mit ihrem Lebensraum</li> <li data-bbox="1263 702 2007 767">• Image als <b>eigenständige Stadtregion innerhalb der Metropolregion Zürich</b></li> </ul>
	<p data-bbox="461 879 1193 951"><b>Leitbild der Agglomeration Luzern / Agglomerationsprogramm</b></p>	
	<ul data-bbox="506 991 1193 1062" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="506 991 1193 1062">• Eigenständige Entwicklung gegenüber benachbarten Grossagglomerationen, trotzdem Partner</li> </ul>	

ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
<b>Demokratie, politische Entscheidungsprozesse und Beteiligung</b>	<b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bedeutendere Stellung</b> des Zentrums des Kantons innerhalb des Kantons</li> <li>• <b>Bedeutendere Stellung</b> der Agglomeration Luzern in der <b>Bundespolitik</b></li> <li>• <b>Partnerschaftliche und effektive Aufgabenteilung</b> zwischen Gemeinden und Kanton</li> <li>• <b>Mitwirkung der Bevölkerung</b> in Fragen der Agglomerationsentwicklung</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Stellung des Zentrums durch partnerschaftliche Lösungen mit dem Kanton und den Gemeinden bezüglich Aufgabenteilung, Bundes- und kantonaler Finanzausgleich, insgesamt keine Mehrbelastung der Stadt</li> <li>• Stadt als gleichberechtigte Partnerin bei interkantonalen Konkordaten und Konferenzen</li> </ul>	
	<b>Agglomerationsleitbild / Agglomerationsprogramm</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirkungsvolle Vertretung und begleitende Lobby, insbesondere in der Agglomerations- und Städtepolitik des Bundes</li> <li>• Förderung der Beteiligung an der Agglomerationsentwicklung, Schaffung von geeigneten Mitwirkungsmöglichkeiten</li> </ul>		

ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
Siedlung, Landschaft und Verkehr	<b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe <b>städtebauliche</b> und landschaftliche Qualität</li> <li>• Gemischte, verdichtete und nachhaltige Besiedlung / Förderung der <b>Siedlungsentwicklung nach innen</b></li> <li>• <b>Entwicklung unterschiedlicher Raumtypen und spezifischer Potenziale</b></li> <li>• Abstimmung von <b>Siedlungsentwicklung und Verkehr</b></li> <li>• <b>Leistungsfähige Verbindungen</b>, insbesondere übrige Zentren der Metropolregion Zürich</li> <li>• <b>effiziente, wirksame und umweltverträgliche Gestaltung der Mobilität</b></li> <li>• <b>Trennung Agglomerations- und Transitverkehr</b></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung der städtebaulichen Qualität und Urbanität</li> <li>• Förderung eines nachhaltigen Gesamtverkehrssystems, Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr</li> <li>• Leistungsfähige Verbindungen auf Strasse und Schiene, insbesondere nach Zürich</li> </ul>	
	<b>Regierungsrat - Legislaturprogramm 2003 -2006</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung der Mobilität und effiziente, wirksame und umweltverträgliches Gestaltung der Mobilität</li> <li>• Sicherung der Erreichbarkeit; Übergeordnetes Strassennetz für Transitverkehr und wesentlichen Teil des regionalen Verkehrs</li> <li>• Bezüglich Ausbau Nord-Süd-Achse: Einsetzen beim Bund, dass Trennung von Agglomerationsverkehr und Transitverkehr erfolgt.</li> </ul>	



ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
	<p data-bbox="461 300 1106 336"><b>Agglomerationsleitbild / Agglomerationsprogramm</b></p> <ul data-bbox="510 373 1193 794" style="list-style-type: none"> <li>• Gemischte, verdichtete und nachhaltige Besiedlung / Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen</li> <li>• Qualitative Verbesserung des Verkehrssystems</li> <li>• Erhöhung der Verkehrssicherheit</li> <li>• Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauches</li> <li>• Positive Kosten-Nutzen-Bilanz von Verkehrsinfrastrukturen</li> </ul>	
<b>Finanzen und öffentliche Leistungen</b>		
<i>Finanzen</i>	<b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b>	<ul data-bbox="1261 906 2013 1155" style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stabilität</b> des Finanzhaushaltes nachhaltig sichern und finanzpolitische <b>Flexibilität</b> erhöhen</li> <li>• <b>Haushälterischer Umgang</b> mit den Finanzmitteln</li> <li>• <b>Steuerniveau in gesundem Verhältnis zu erbrachten Leistungen</b></li> </ul>
	<ul data-bbox="510 978 1193 1382" style="list-style-type: none"> <li>• Stabilität des Finanzhaushaltes nachhaltig sichern und finanzpolitische Flexibilität erhöhen <ul data-bbox="555 1054 1193 1382" style="list-style-type: none"> <li>- Pro-Kopf-Ausgaben dürfen steuerkraftgewichteten Wert der Agglomeration nicht übersteigen</li> <li>- Konsumausgaben dürfen maximal mit Rates des BIP ansteigen</li> <li>- Gesamtsteuerbelastung der städtischen Steuerpflichtigen senken</li> <li>- Plafonierung der Investitionen</li> <li>- Nettoschuld pro Kopf soll maximal steuerkraftgewichteten Wert der Agglomeration erreichen</li> </ul> </li> </ul>	

ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
	<p data-bbox="461 300 862 331"><b>Legislaturprogramm 2003 -2007</b></p> <ul data-bbox="510 373 1193 687" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="510 373 1193 475">• Gesunder Staatshaushalt als oberstes Ziel. Haushälterischer Umgang mit den MittelnSelbstfinanzierungsgrad über 100% in der Periode 2004 bis 2008</li> <li data-bbox="510 517 801 549">• Verschuldung senken</li> <li data-bbox="510 590 1193 687">• Annäherung der Steuerbelastung der natürlichen Personen an den Durchschnitt der übrigen Schweizer Personen</li> </ul>	
<p data-bbox="300 724 450 788"><i>Soziales und Gesundheit</i></p>	<p data-bbox="461 730 936 762"><b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b></p>	<ul data-bbox="1263 730 2002 1091" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1263 730 2002 804">• <b>Vielfältiges und flexibles Grundangebot an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen</b></li> <li data-bbox="1263 842 2002 916">• Aktive Familienpolitik mit Angeboten für <b>Kinder, Jugend und Familien</b></li> <li data-bbox="1263 954 2002 1027">• Wohn- und Betreuungsangebote für <b>betreuungs- und pflegebedürftige alte Menschen</b></li> <li data-bbox="1263 1066 2002 1091">• <b>Bedürfnisgerechtes Angebot kostengünstig erbringen</b></li> </ul>
	<ul data-bbox="510 804 1193 1203" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="510 804 1193 877">• Förderung der Eigenverantwortung und Handlungskompetenzen der BewohnerInnen</li> <li data-bbox="510 916 1193 1203">• Vielfältiges und flexibles Grundangebot, ermöglicht Leben in sozialer Sicherheit. <ul data-bbox="555 1027 1193 1203" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="555 1027 1193 1091">- Aktive Familienpolitik mit Angeboten für <b>Kinder, Jugend und Familien</b></li> <li data-bbox="555 1139 1193 1203">- Wohn- und Betreuungsangebote für betreuungs- und pflegebedürftige alte Menschen</li> </ul> </li> </ul>	
	<p data-bbox="461 1248 862 1279"><b>Legislaturprogramm 2003 -2007</b></p>	
	<ul data-bbox="510 1315 1099 1417" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="510 1315 1099 1347">• Kosten im Griff halten und wo möglich senken</li> <li data-bbox="510 1385 1099 1417">• Angebot präziser auf die Bedürfnisse ausrichten</li> </ul>	

ANALYSEFELD	Formal festgehaltene Ziele	Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse
Kultur, Sport, Bildung	<b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gutes Bildungs-, Kultur- und Sportangebot <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualitätsmanagement Volksschule, Weiterentwicklung des Angebotes Volksschule</li> <li>- Eventpolitik mit Ausgleich der Interessen von Veranstaltenden, Anwohner und Stadt; vereinfachte Bewilligungsverfahren</li> <li>- Bedürfnisgerechte Sportanlagen und Kultureinrichtungen, welche gut erschlossen, nachbarschaftsverträglich und zeitgemäss</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bedürfnisgerechte Sportanlagen und Kultureinrichtungen</b></li> <li>• <b>Weiterentwicklung</b> des Angebotes Volksschule</li> <li>• Luzern soll zu <b>Zentrum für Hochschulbildung</b> werden</li> </ul>
	<b>Legislaturprogramm 2003 -2007</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bildungsangebot laufend anpassen an gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen</li> <li>• Gymansiale Maturitätsschule in allen Regionen auch in Zukunft</li> <li>• Stärkung des dualen Bildungsweges</li> <li>• Luzern soll zu Zentrum für Hochschulbildung werden</li> </ul>		
Sicherheit	<b>Stadtrat –Gesamtplanung 2006 - 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche <b>Sicherheit</b> als <b>Verbundaufgabe wahrnehmen:</b> Sozial- und Familienpolitik, Integrationspolitik</li> <li>• verstärkte Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten bei der <b>Gestaltung des öffentlichen Raumes</b></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt stärkt Sicherheit; verstärkte Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten bei der Gestaltung des öffentlichen Raumes</li> </ul>	

<b>ANALYSEFELD</b>	<b>Formal festgehaltene Ziele</b>	<b>Ziele der Agglomerationsentwicklung für die SWOT-Analyse</b>
	<p data-bbox="465 304 869 331"><b>Legislaturprogramm 2003 - 2007</b></p> <ul data-bbox="510 373 1196 440" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="510 373 1196 440">• Öffentliche Sicherheit als Verbundaufgabe: Sozial- und Familienpolitik, Integrationspolitik</li> </ul>	

## A2 Dokumentation SWOT-Analyse

### Stärken und Schwächen in der Gegenwart

#### Wettbewerbsfähigkeit

Kriterien	Stärken	Schwächen
<b>Wirtschaftsstruktur und Wertschöpfung</b>  <i>Quantitative Grundlagen:            Daten Bundesamt für Statistik            zu KIBS (Knowledge Intensive            Business Services), Standort-            monitoring/Economic Research            der Credit Suisse)            Tourismusbenchmark der BAK</i>	<p>Starke Vertretung der Maschinenindustrie / Elektrotechnik mit Wachstumspotential</p> <p>Gesunder Detailhandel mit grossem Anteil an Beschäftigung aufgrund Rolle als Zentrum der Zentralschweiz und Tourismus-Standort.</p> <p>Nähe zu Hcchschul- und Forschungsstandorten</p> <p>Attraktiver Tourismus-Standort mit internationaler Ausstrahlungskraft, bedeutende Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte</p>	<p>Schwindende Wettbewerbsfähigkeit und geringere Wirtschaftsdynamik gegenüber den Nachbarkantonen</p> <p>Die Bruttowertschöpfung pro Beschäftigtem des Kantons (keine desaggregierten Daten vorhanden) ist im Vergleich zu anderen Kantonen der Metropolregion Zürich unterdurchschnittlich</p> <p>Untervertretung von wissensintensiven Dienstleistungen im Vergleich zu übrigen Agglomerationen der CH</p> <p>Stagnierende Übernachtungszahlen mit Marktanteilsverlusten, überdurchschnittlicher Anteil an (wertschöpfungsschwächerem) Tagestourismus</p>
<b>Angebote für Hochqualifizierte Arbeitskräfte</b>  <i>Quantitative Grundlagen:            Daten BfS</i>	<p>Gutes Kultur- und Freizeitangebot der Kernstadt, attraktive Landschaftsräume im Umland</p> <p>Naturnahe und preiswertere Wohnlagen in Umlandgemeinden, urbane Wohnlagen in Luzern</p>	<p>Durchschnittliches Niveau an hochqualifizierten Arbeitskräften im interkantonalen Vergleich</p> <p>Trotz guten Angeboten: Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte</p>
<b>Flächenangebot Unternehmen, Flächenangebot Wohnungsmarkt</b>  <i>Quantitative Grundlagen:            Gemeindeprofile Kanton Luzern</i>	<p>Grosszügige Flächenangebote in Umlandgemeinden; Potenzial der Innenverdichtung</p>	<p>Flächenangebot in Kernstadt für Weiterentwicklung sehr gering</p>
<b>Nationale und internationale Erreichbarkeit</b>  <i>Quantitative Grundlagen:            Bundesamt für Raumentwicklung</i>	<p>Gute Anbindung an Nationalstrassennetz im MIV / Vorteilhafte Lage in der Nord-Süd-Achse</p> <p>Relative Nähe zum Flughafen (Fahrzeit motorisierter Individualverkehr circa eine Stunde)</p>	<p>Teilweise Kapazitätsengpässe im MIV durch einen hohen Anteil Durchgangsverkehr.</p> <p>Verbindung nach Zürich über Sihltalstrasse oft überlastet</p> <p>Anbindung durch den ÖV mässig. Im Verhältnis zur Distanz relativ lange Fahrzeit nach Zürich.</p>

### Siedlung, Landschaft und Verkehr

	Stärken	Schwächen
<b>Städtebauliche und landschaftliche Qualität</b>	<p>Attraktive Kernstadt (historische Bauten, städtebauliche „Leuchttürme“)</p> <p>Attraktive "bewohnte Landschaften"</p> <p>Geringe Entfernung zu Erholungsgebieten in Voralpen und Alpen mit hoher landschaftlicher Qualität</p>	<p>Stark verkehrsbelastete Siedlungslagen (z.B. Bernstrasse) in Kernstadt und Agglomerationsgemeinden</p> <p>Balance zwischen Freiraum und Siedlungsraum stellenweise aus dem Gleichgewicht</p> <p>Dominanz der naturräumlichen Komponenten nimmt ab zugunsten eines gesichtslosen Siedlungsgemisches</p>
<b>Siedlungsentwicklung nach innen</b> <i>Grundlagen: Aggloprogramm</i>	Beschränktes Verdichtungspotential vorhanden	Beschränkte Baulandreserven an hochwertigen Lagen in der Kernstadt; Konkurrenzierung der Verdichtungsanstrengungen durch rasch verfügbare und preisgünstige Flächen an den Rändern der Agglomeration
<b>Abstimmung Siedlungsentwicklung und Verkehr</b> <i>Grundlagen: Aggloprogramm</i>		Flächenangebot und Erreichbarkeit im Umland hemmt Verdichtung in der Kernstadt und behindert Abstimmung.
<b>Leistungsfähige Verbindungen</b> <i>Grundlagen: Aggloprogramm</i>	Gute Anbindung ans Nationalstrassennetz im MIV	Hohes Verkehrsaufkommen und Kapazitätsengpässe auf Verbindungsachsen in die Agglomerationsgemeinden; Hoher Anteil Durchgangsverkehr in der Agglomeration
<b>Effiziente, effektive, umweltverträgliche Mobilität</b> <i>Grundlagen: Aggloprogramm, Gemeindeprofile, Agglobenchmarking</i>	<p>Verkehrsberuhigte Wohnquartiere</p> <p>Gut ausgebautes Busnetz ermöglicht der Bev. hohe Mobilität. Anteil ÖV-Nutzer im Pendlerverkehr (29.7% im Agglomerationsgürtel, 49.8% in der Stadt)</p>	<p>Fehlende Priorisierung des ÖV auf zentralen Verkehrsachsen</p> <p>Einzelne Gemeinden lediglich mit Bus-Erschliessung, welche weniger attraktiv als Erschliessung mit Bahn</p> <p>Hohe Lärm und Feinstaubbelastungen entlang bedeutender Verkehrsachsen</p>
<b>Trennung Agglomerations- und Transitverkehr</b> <i>Grundlagen: Aggloprogramm</i>		Zunehmender Tangentialverkehr in der Kernstadt und in der Agglomeration mit schlechter Abdeckung durch den ÖV

### Identifikation und Image

	Stärken	Schwächen
<b>Klar erkennbares Profil</b>	<p>Hoher Bekanntheitsgrad der Kernstadt: Kulturelles Angebot von nationaler und internationaler Bedeutung (KKL), Altstadt, Alpenstadt</p> <p>Möglichkeit der Profilierung/Spezialisierung einzelner Gemeinden (Wohn-/Arbeitsplatzgemeinden)</p>	<p>Geringer Bekanntheitsgrad der Agglomerationsgemeinden</p> <p>Teilweise negatives Image einzelner Gemeinden</p> <p>Trotz einzelner Kultur-Einrichtungen von grosser Ausstrahlungskraft, bleibt das kulturelle Angebot für die Agglomerationsbevölkerung deutlich hinter dem Angebot grösserer Agglomerationen (Zürich, Basel) zurück. Die Angebote in der Agglomeration sind vergleichbar mit anderen mittelgrossen Städten und Gemeinden.</p>
<b>Identifikation der Bewohner/innen</b>	<p>Identifikation mit der Wohngemeinde und Verwurzelung in lokalen Organisationen und Vereinen in einzelnen Gemeinden stark ausgeprägt</p> <p>In einzelnen Gemeinden sehr ausgeprägtes Agglomerationsbewusstsein; starker Bezug zur "Marke Luzern"</p>	<p>Widerspruch zwischen gelebtem Alltag in der Agglomeration in einzelnen Gemeinden und politischen Entscheidungsmöglichkeiten</p> <p>Geringer Bezug zum Gemeindeleben, insbesondere in Gemeinden mit starkem Bevölkerungswachstum und/oder hoher Fluktuation</p>
<b>Stadtregion in der Metropolregion</b>	<p>Kernstadt hat ein eigenes Profil als Kultur-, Tourismus- und Sport-Stadt, von welchem auch anliegende Gemeinden profitieren.</p>	<p>Luzern liegt im Schatten der grösseren Zentren (Zürich, Basel) der Metropolregion Nordschweiz; Wahrnehmung als Randlage innerhalb der Metropolregion</p> <p>Unklare Wahrnehmung darüber, dass Luzern zu einer grösseren Metropolregion Nordschweiz gezählt werden kann.</p>

## Demokratie und Beteiligung

	<b>Stärken</b>	<b>Schwächen</b>
<b>Bedeutendere Stellung des Zentrums im Kanton</b>	Die Kernstadt gilt als eigentliches Zentrum. Sie ist die grösste Gemeinde und hat aufgrund ihrer Bedeutung für die Entwicklung des Kantons einen grossen Einfluss.	Keine einheitliche Interessensvertretung der Agglomeration im kantonalen Kontext. Grosse Agglomerationsgemeinden des Zentrums haben im Verhältnis zu ihrer Bedeutung für den Kanton aufgrund der geteilten Interessensvertretung einen eher geringen Einfluss
<b>Bedeutendere Stellung der Agglomeration in Bundespolitik</b>	Aktive Rolle im Rahmen der Agglomerationspolitik (Agglomerationsmodelle, Agglomerationsprogramm, Mitarbeit TAK)	Keine einheitliche Interessensvertretung der Agglomerationsgemeinden in der Bundespolitik Die Agglomeration mit einer relativ kleinen Kernstadt und der Lage ausserhalb von Metropolitanräumen hat im Vergleich zu anderen Agglomerationen in der Bundespolitik einen geringeren Einfluss.
<b>Partnerschaftliche Aufgabenteilung Gemeinden - Kanton</b>	Eingespielte Mechanismen und klare Kompetenzen	Verschiedene Ansprechpartner für zusammenhängende Problemstellungen in den Gemeinden.
<b>Mitwirkung der Bevölkerung</b>	Einflussnahme der BürgerInnen in der lokalen Politik, Verwurzelung in der lokalen Politik, Erhöhte Bürgernähe und direkter Kontakt zu Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung.	Mangelnde Mitwirkungsmöglichkeiten der Behörden und Bevölkerung der Gemeinden bei Entscheiden in Nachbargemeinden mit Auswirkungen auf die ganze Region Demokratiedefizite bestehender Zweckverbände und interkommunaler Vereinbarungen.



## Finanzen

	Stärken	Schwächen
<b>Stabiler Finanzhaushalt und finanzpolitische Flexibilität</b> <i>Grundlagen:</i> <i>Cercle Indicateurs</i>	Gesunde Finanzen der Kernstadt (im Vergleich mit anderen Schweizer Städten),  Einzelne finanzstarke Gemeinden	Grosse Unterschiede bezüglich Finanzkraft
<b>Haushälterischer Umgang</b> <i>Grundlagen:</i> <i>Gemeindeprofile</i>	Insgesamt Problemdruck beim Finanzhaushalt mittel	Grosse Differenzen im Selbstfinanzierungsgrad zwischen den Gemeinden
<b>Gesundes Verhältnis von Steuerniveau und Leistungen</b>	Allgemein gute Leistungen in der Agglomeration und entsprechende Zufriedenheit  Einzelne sehr steuergünstige Gemeinden	Steuerniveau für natürliche Personen kantonal auf hohem Niveau, kommunal beträchtliche Unterschiede  Zentrumsfunktionen werden in hohem Mass durch Kernstadt finanziert

## Öffentliche Leistungen

	Stärken	Schwächen
<b>Vielfältige und kostengünstige Angebote an Sozial und Gesundheitsdienstleistungen</b>	Vielfältiges Angebot, ausgerichtet auf die spezifischen Situationen in einzelnen Gemeinden	
<b>Angebot für Kinder, Jugend, Familie, betreuungs- und pflegebedürftige Menschen</b>	Vielfältiges Angebot, ausgerichtet auf die spezifischen Situationen in einzelnen Gemeinden	
<b>Angebot an Sportanlagen und Kultureinrichtungen</b>	Urbanes Angebot mit gleichzeitig geringer Distanz zu ländlichem Naherholungsraum	
<b>Luzern als Zentrum für Hochschulbildung</b>	Universitäts- und Fachhochschulstandort	Kleine Universität, hohe Konkurrenz durch andere Städte
<b>Sicherheit als Verbundaufgabe, Sicherheit im öffentlichen Raum</b>	Sicherheitslage in der Agglomeration akzeptabel	

## Chancen und Gefahren in der Zukunft

### Wettbewerbsfähigkeit

Ziele	„Kleinteilige Stadtregion Luzern“		„Vereinigte Stadtregion Luzern“	
	Chancen	Gefahren	Chancen	Gefahren
<b>Wertschöpfungsintensive Wirtschaftsstruktur</b>	kleinräumige Profilierungsmöglichkeiten für einzelne Gemeinden (durch Besteuerung juristischer Personen und Services an Unternehmen)		Bündelung der Ressourcen für Services an Unternehmen (F&E, Technologietransfer, Innovationsförderung); Erhöhte Standort- und Wettbewerbsfähigkeit	
<b>Hochqualifizierte Arbeitskräfte</b>	Profilierungsmöglichkeiten für einzelne Gemeinden (durch Wohnangebote und Besteuerung)	Hohe Ansprüche an Leistungen (Kultur, Freizeit) der Kernstadt durch Einwohner der Agglomeration; Zentrumslasten für Kernstadt	Synergien bei Leistungserbringung für grosse Anspruchsgruppe; zielgruppen-gerechte Wohnangebote; Anschluss und Finanzierungsbeiträge der Agglomerationsgemeinden an "städtische" Freizeit- und Kulturangebote	Verlust steuergünstiger Gemeinden in der Agglomeration, Konkurrenz von steuergünstigen Kantonen
<b>Flächenangebot Unternehmen, Flächenangebot Wohnungsmarkt</b>	Kleinräumige Profilierungsmöglichkeiten für einzelne Gemeinden (spezifisches Flächenangebot)	Unzureichende Nutzung bestehender Standortqualitäten	Vielfältiges und diversifiziertes Angebot aus einer Hand (Standortmanagement); Entwicklungsmöglichkeiten der Kernstadt mit urbanen Qualitäten; Erhalt und Weiterentwicklung der attraktiven, unbebauten Erholungslandschaft	Homogenisierung des Angebotes mit unklarem Profil
<b>Nationale und internationale Erreichbarkeit</b>		Wenig Gewicht bei Entscheiden auf Bundesebene	Stärkeres Gewicht bei Entscheiden auf Kantons- und Bundesebene	

### Siedlung, Landschaft und Verkehr

Ziele Tabelle 1:	„Kleinteilige Stadtregion Luzern“		„Vereinigte Stadtregion Luzern“	
	Chancen	Gefahren	Chancen	Gefahren
<b>Städtebauliche und landschaftliche Qualität</b>	Profilierung einzelner Gemeinden durch Erhaltung und Aufwertung urbaner und landschaftlicher Qualitäten	„Gesichtslose“ Agglomeration wegen zunehmender Zersiedlung	Herausbildung und Verbindung differenzierter städtebaulicher und landschaftlicher Qualitäten und Potenziale; Städtebauliche Schwerpunktsetzung im Gesamttraum.	
<b>Siedlungsentwicklung nach innen</b> (Aggloprogramm)		Potential für Innenverdichtung wird nicht genutzt, Gefahr der Siedlungsentwicklung nach Zersiedlung	Kompaktere Siedlungsstrukturen durch gesamtheitliche Planung	Gefahr der Siedlungsentwicklung nach aussen
<b>Abstimmung Siedlungsentwicklung und Verkehr / Infrastrukturkosten</b> (Aggloprogramm)		Hohe Infrastrukturkosten durch weitgehend autonom gesteuerte Siedlungsentwicklung.	Bessere Erschliessung des Siedlungsgebietes durch den ÖV durch gesamtheitliche Planung	
<b>Effiziente, effektive, umweltverträgliche Mobilität</b>			Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr für die innere Agglomeration durch gesamtheitliche Planung	
<b>Trennung Agglomerations- und Transitverkehr, Leistungsfähige Verbindungen</b>	Trennung und leistungsfähige Verbindungen möglich bei koordinierter Planung Kanton, Bund und Agglomeration	Planungsprozess schwierig durch Vielzahl von Interessen	Trennung und leistungsfähige Verbindungen möglich bei koordinierter Planung Kanton, Bund und Agglomeration; Interessen der inneren Agglomeration gebündelt.	

### Identifikation und Image

Ziele	„Kleinteilige Stadtregion Luzern“		„Vereinigte Stadtregion Luzern“	
	Chancen	Gefahren	Chancen	Gefahren
<b>Klar erkennbares Profil</b>	Kombination von Kernstadtimage (Aussenauftritt) und Gemeindeprofilen (kleinräumige Differenzierung) möglich	Unklares und heterogenes Profil als Gesamttraum, Geringe Stärke für die Einzeldarstellung; Zunehmende Betonung der Unterschiedlichkeit und schwierige Konsensfindung;	Nutzung des Kernstadtimages für die innere Agglomeration, Stärkung Aussenauftritt	Verwässerung der Wahrnehmung als Stadt bzw. Verlust bekannter Gemeindeprofile
<b>Stadtregion in der Metropole</b>	Profilierung als kleine Einzel-Destinationen mit hoher Lebensqualität	Wirtschaftliche und politische Marginalisierung in der Metropolregion Nordschweiz	Luzern wird sichtbar auf der Landkarte	Grösse ersetzt nicht klare inhaltliche Positionierung
<b>Identifikation der Bewohner/innen</b>	Stärkung des urbanen Selbstverständnis bei den Stadtbewohner/innen; Verwurzelung in den Wohngemeinden, starke Identifikation mit dem Dorfleben	geringes Verantwortungsbewusstsein für den Gesamttraum; Abnehmende Identifikation mit der Wohngemeinde durch hohe Fluktuation und starkes Wachstum	Zunahme des Verantwortungsbewusstseins für den gemeinsamen Raum; Zusammenrücken der politischen Ebene; Vernetzung von Vereinen/Organisationen	Verlust von lokaler Verwurzelung; Identitätsverlust (Bürgerort, Wappen)

## Demokratie und Beteiligung

Ziele	„Kleinteilige Stadtregion Luzern“		„Vereinigte Stadtregion Luzern“	
	Chancen	Gefahren	Chancen	Gefahren
<b>Bedeutendere Stellung des Zentrums im Kanton</b>	Spezifische Problemlagen und Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden werden in Abstimmungen deutlich	Schwache Interessensvertretung des Gesamttraumes der inneren Agglomeration	Einheitliche und abgestimmte Position; höheres Gewicht im Kantonsparlament	Verstärkte Stadt-Land Polarisierung im Kanton („Abwehrreflex“); Schwächung von Zentrumsanliegen in Abstimmungen
<b>Bedeutendere Stellung der Agglomeration in Bundespolitik</b>	Interessensvertretung über Stärkung der Agglomerationszusammenarbeit	Keine gemeinsame Position in relevanten Fragen	Steigende gemeinsame Wahrnehmung der Problemlagen durch Vergrösserung des Perimeters; Stärkerer Aussenaustritt möglich	Schwierigere Zusammenarbeit in weiterer Agglomeration durch grosses Ungleichgewicht
<b>Partnerschaftliche Aufgabenteilung Gemeinden - Kanton</b>			Ausrichtung des Angebots auf ganze Stadtregion, gemeinsame Finanzierung; Vereinfachte Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen	Auswirkungen auf Stärkeverhältnis und kantonale Politikinstrumente
<b>Mitwirkung der Bevölkerung</b>	Einfacherer Interessensausgleich in einzelnen Gemeinden; Schnelles und bedürfnisgerechtes Angehen von Problemen	Politisches Desinteresse durch fragmentierte Entscheidungsräume; Geringe demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten bei Koordinationsgremien und Zweckverbänden	Steigendes Interesse und Verständnis für Region durch Möglichkeit der Einflussnahme in gesamter Region	Verlust von Bürgernähe; Marginalisierung von Minderheitsinteressen; Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse

## Finanzen

Ziele	„Kleinteilige Stadtregion Luzern“		„Vereinigte Stadtregion Luzern“	
	Chancen	Gefahren	Chancen	Gefahren
<b>Stabiler Finanzhaushalt und finanzpolitische Flexibilität</b> <i>(Cercle Indicateurs)</i>	Steuerwettbewerb in gesundem Mass fördert Entwicklung	Starke Disparitäten zwischen finanzstarken und –schwachen Gemeinden	Lastenausgleich Lastenfinanzierung erhöht insgesamt die Stabilität	Gewinner und Verlierer bei Zusammenlegung der Finanzhaushalte
<b>Haushälterischer Umgang</b> <i>(Gemeindeprofile)</i>	Schlanke und bedürfnisgerechte Verwaltungsstrukturen	Doppelspurigkeiten und Überschneidungen von Gemeindeleistungen / Investitionen	Quantitativ-preisliche Effizienzgewinne und Synergieeffekte; Qualitätssteigerung bei Leistungen	Höheres Kostenniveau durch Ausbau von Leistungen; Steigender Verwaltungsaufwand
<b>Gesundes Verhältnis von Steuerniveau und Leistungen</b>	Steuerwettbewerb in der Agglomeration fördert effiziente Leistungserbringung	Steuerbelastungsunterschiede; Grosse Qualitäts- und Preisunterschiede bei Leistungen; Zentrumslasten der Kernstadt	Ausgleich der Steuerniveaus; Synergien bei Leistungen und finanzielle Beiträge der Umlandgemeinden an Zentrumslasten	Gewinner und Verlierer bei Vereinheitlichung der Steuersätze

## Leistungen

Ziele	„Kleinteilige Stadtregion Luzern“		„Vereinigte Stadtregion Luzern“	
	Chancen	Gefahren	Chancen	Gefahren
<b>Vielfältiges und kostengünstige Angebote an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen</b>		Doppelspurigkeiten und Abstimmungsbedarf	Synergien im Angebot mindern finanzielle Belastung	
<b>Angebot für Kinder, Jugend, Familie, betreuungs- und pflegebedürftige Menschen</b>	Koordination der Bedürfnisse in der Agglomeration	Finanzierung/Tragfähigkeit der Einrichtungen in einzelnen, kleineren Gemeinden nicht gegeben; Bereitsstellung Know-How schwierig	Synergien im Angebot mindern finanzielle Belastung  Vielfältiges Angebot möglich	
<b>Angebot an Sportanlagen und Kultureinrichtungen</b>		Überangebot einzelner Einrichtungen und Angebote	Zunahme des Angebots; Bessere Abstimmung und Vernetzung	
<b>Luzern als Zentrum für Hochschulbildung</b>	Finanzierung und Bereitstellung Kanton		Finanzierung und Bereitstellung Kanton	
<b>Sicherheit als Verbundaufgabe; Sicherheit im öffentlichen Raum</b>	Ausgestaltung der Sicherheitsanstrengungen auf spezifische Bedürfnisse in der jeweiligen Gemeinde	Verzettelung der Sicherheitsbemühung auf verschiedene Gemeinwesen	Effizientere Aufgabenwahrnehmung durch gemeinsame Bearbeitung einer grösseren Anspruchsgruppe	

## **A3 Dokumentation Einbezug der Gemeinden**

Im Folgenden fassen wir die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Einbezug der Gemeinden zusammen:

### **Perspektiven der Gemeinden**

- Unterschiedliche Profile und Positionierung der Gemeinden: Wohnstandorte, Wohn- und Arbeitsplatzgemeinden
- Gemeinsamer Lagevorteil: zentrumsnahe und dennoch landschaftlich attraktive Lage
- Unterschiedliche Erschliessungsqualitäten in MIV und ÖV
- Ausgeprägtes Selbstbewusstsein mit aktivem Gemeindeleben in den Gemeinden vorhanden
- Aktive Gestaltungsprozesse unter Einbezug der Bevölkerung im Gange (Emmen, Horw)
- Ortsplanung als wichtiges politisches Steuerungsinstrument mit Diskussion/Festlegung räumlicher Schwerpunkte der Entwicklung. Revisionen in zahlreichen Gemeinden laufend.
- Stärkung und Aufwertung des Zentrums als zentrales Ziel der meisten Gemeinden

### **Prozess zu einer Agglomeration Luzern**

Herausforderungen für die Agglomeration Luzern

- Die Herausforderungen für die Agglomeration werden von allen Gemeinden unisono erkannt: Positionierung gegenüber anderen Zentren (Verhältnis zu Zürich), nationale und internationale Verkehrsanbindung, Konkurrenzkampf um Bundesmittel (Lobbying).
- In der innerkantonalen Debatte sorgen die verschiedenen Reformvorhaben (Steuergesetz, Aufgaben-/Finanzreform) für Unsicherheiten.

Themen für eine gemeinsame Agglomerationsentwicklung

- Verbesserung der Verkehrssituation zuoberst auf der Agenda. Aggloprogramm als zentraler Eckpfeiler, aber offene Fragen bei der Realisierung.
- Kultur als Stärke von Luzern



- Optimierungsmöglichkeiten bei der Abstimmung kostenintensiver Infrastrukturen vorhanden

#### Institutionelle Strukturen

- Das Bewusstsein über die gemeinsame Interessen- und Problemlage in der Agglomeration Luzern ist in den Gemeinden stark ausgeprägt. Das funktionale Verständnis der Agglomeration ist im Alltag erlebbar. Der Bedarf nach einer vertieften und verstärkten Zusammenarbeit ist unbestritten und wird von den meisten Gemeinden aktiv geprüft.
- Trotz des gemeinsamen Bewusstseins stossen Kooperationslösungen oftmals an die Grenzen der Gemeindeautonomie und der Interessensvertretung der einzelnen Partner.
- Die Offenheit gegenüber neuen institutionellen Lösungen ist gross, wenn auch je nach Situation der Gemeinde (Finanzkraft, Gemeindeidentität) unterschiedlich ausgeprägt.

#### Status quo / Kooperationen

- Die Arbeit der Zweckverbände, insbesondere GALU/GVLU wird als sehr erfolgreich und zielführend eingeschätzt.
- Die Vielfalt der Gemeindeverträge ist oft unüberschaubar, deren Aushandlung aufgrund der unterschiedlichen Interessenslagen vielfach langwierig und schwierig.

#### Vereinigung

- Die Gemeinden stehen Fusionen in mittel- bis langfristiger Perspektive mehr oder weniger offen gegenüber. Ein eindeutiger und unmittelbarer Problem- oder Handlungsdruck wird jedoch von keiner Gemeinde genannt.
- Für die Gemeinden sind keine direkt ersichtlichen Vorteile erkennbar. Der Informationsstand zu möglichen Wirkungen ist sehr gering. Allfällige Vorteile sind nicht klar zu benennen: Synergieeffekte, Stärkung der Agglomeration. Gegenargumente spielen fast ausschliesslich auf der ideell-emotionalen Ebene.
- Die Vorbereitung und Entwicklung der Fusion Littau-Luzern wird sehr aufmerksam verfolgt. Das Abstimmungsergebnis wird eine deutliche Signalwirkung haben. Bei einem negativen Ergebnis wird eine vorläufige 'Sistierung' der Fusionsdebatte erwartet. Bei einer Zustimmung wird die Diskussion zumindest in einzelnen Gemeinden wieder aufflammen.

- Zum Begriff "Fusion" haben verschiedene Gemeinden negative Assoziationen.

#### LuzernPlus

- Der Entstehungsprozess verlief langwierig, der jetzige Zustand erscheint als kleinster gemeinsamer Nenner. Die Konstituierung und die grundsätzliche Ausrichtung des Vereins werden jedoch begrüsst. Der Verein steht unter einem hohen Erwartungsdruck. Die Gemeinden erhoffen sich konkrete Ergebnisse. Ob die Strukturen dazu geeignet und hinreichend gefestigt sind, ist offen.
- Die Gemeinden verstehen sich selbst nicht als integrale Bestandteile von LuzernPlus. LuzernPlus wird als "ausserstehende" Institution wahrgenommen. Die Gemeinden entwickeln dementsprechend eine "konsumorientierte" Erwartungshaltung an diese Institution.

#### **Arbeitsprozess**

In allen Gemeinden ist eine zurückhaltende bis skeptische Haltung gegenüber der Stadt spürbar, genährt aus bisherigen Erfahrungen. Die Gemeinden erwarten einen gleichberechtigten Einbezug in den weiteren Prozess ("Tatbeweis der Stadt").

## A4 Dokumentation Blick Zurück

Im Folgenden fassen wir die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Einbezug der Gemeinden zusammen

### Der Blick zurück: Was können wir von anderen Agglomerationen lernen?

Analyse von drei Fallbeispielen

Die Städte und Agglomerationen in der Schweiz stehen vor vergleichbaren Herausforderungen. Die politisch-administrative Fragmentierung erschwert abgestimmte und ganzheitliche Lösungen in verflochtenen Agglomerationen. Im Rahmen der Grundlagenstudie wurden die drei Fallbeispiele Lugano, Rapperswil-Jona und Fribourg näher betrachtet. Mittels Dokumentenanalysen und Gesprächen mit wichtigen Akteuren wurden Erkenntnisse zum institutionellen Ansatz und dessen Vor- und Nachteilen, zur Abgrenzung des räumlichen Perimeters sowie den Prozessen und den beteiligten Akteuren extrahiert.

Die Fallbeispiele wurden gewählt, weil sie für schweizerische Verhältnisse mittelgrosse städtische Gebiete repräsentieren und erfolgreiche, wenn auch unterschiedliche Wege zur institutionellen Zusammenarbeit gewählt haben.

- **Lugano:** Vereinigung der wirtschaftlich starken Stadt Lugano mit 8 Agglomerationsgemeinden
- **Fribourg:** Bildung einer Agglomeration von 12 Gemeinden mit eigenen Aufgaben.
- **Rapperswil-Jona:** Vereinigung der eng verflochtenen Gemeinden Rapperswil und Jona

Die folgenden Ausführungen fassen die Erfahrungen aus den drei Fallbeispielen Lugano, Rapperswil-Jona und Fribourg zusammen. Aufgrund der Kontextabhängigkeit lassen sich die einzelnen Überlegungen nicht direkt auf die Situation in Luzern übertragen. Sie geben jedoch wertvolle Hinweise zu wichtigen Überlegungen und kritischen Elementen, welche in die Formulierung der Handlungsempfehlungen für eine starke Stadtregion eingeflossen sind.

#### Überzeugungsargumente und kommunizierter Mehrwert:

Bei der Begründung einer neuen institutionellen Lösung in einer Agglomeration trifft man häufig auf ähnliche Argumentationsketten. Bei einer Volksabstimmung werden immer wieder ähnliche Themen als zentrale

"Verkaufsargumente" angeführt. Je nach institutionellem Lösungsansatz – Fusion oder institutionalisierte Zusammenarbeit – erhalten die einzelnen Argumente ein unterschiedliches Gewicht.

- **Finanzen:** Finanzielle Argumente sind klar verständlich und entsprechend einfach kommunizierbar. Der Steuerfuss bildet oft das entscheidende Argument einer Vereinigung. Eine Senkung wirkt als starker Anreiz, eine Erhöhung wird eine Vereinigung fast zwangsläufig zum Scheitern bringen.
- **Effizienzgewinne:** Mittel- bis langfristig werden (geringe) Einsparungen in der Leistungserbringung durch Grössenvorteile angeführt. Eine detaillierte Quantifizierung ist schwierig vorzunehmen. Dementsprechend bleibt es oft bei überschlagsmässigen Abschätzungen.
- **Qualitätssteigerung:** Man erwartet eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität durch Kompetenzsteigerung.
- **Grösse:** Mit einer neuen, starken Gemeinde soll die Position im schweizerischen Standortwettbewerb gesteigert und die Wettbewerbsfähigkeit von Agglomeration und Kanton verbessert werden.
- **Image:** Die neue Lösung kann als "Beweis" für eine hohe Anpassungsfähigkeit und Innovationskraft dienen und dabei eine Ausstrahlung auf bestehende und neue Unternehmen und BewohnerInnen bewirken.
- **Gemeinsame Vision:** Der institutionelle Wandel „entfacht Feuer“ für grundlegende Veränderungen („Wir bauen eine neue Stadt“). Die institutionelle Veränderung kann als Anlass zur Überprüfung von Strategie, Organisationsstrukturen und Leistungssystemen genutzt werden.
- **Problemdruck:** Durch den erweiterten Handlungsspielraum ergibt sich eine erhöhte Handlungsfähigkeit bei interkommunal verflochtenen Themen. Als gut kommunizierbare „Agglomerationsthemen“ werden immer wieder Raumplanung, Verkehr und Kultur genannt.

### **Institutioneller Ansatz, Perimeter und Themen**

- Gemeindefusionen und die institutionalisierte Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden oder einer Regionalkonferenz in der Agglomeration werden teilweise als institutionelle Lösungen gegeneinander ausgespielt, um den Status quo bewahren zu können. Die Ansätze sind jedoch kombinierbar und nebeneinander möglich.
- Die Festlegung auf eine institutionelle Lösung erfordert einen wesentlichen Richtungsentscheid: Im Gegensatz zu Vereinigungsvorhaben werden in den Ansätzen der institutionalisierten Zusammenarbeit (Zweckverbänden, Regionalkonferenzen) werden heikle Themen wie beispielsweise die Steuerhoheit typischerweise ausgeklammert. Dies steigert die kurzfristige Akzeptanz und politische Machbarkeit derartiger Ansätze.
- In Bezug auf die Wahl des Perimeters und den Einbezug von Themen hat sich ein politisch-pragmatischer Zugang bewährt. Das wissenschaftlich-theoretische Optimum bleibt meistens Wunschvorstellung. Stufenweises Vorgehen beim Einbezug der Gemeinden im Vereinigungsprozess (besser klein als gar nicht anfangen, "Club der Willigen"). Auf der Basis erster Erfolge wird angestrebt den Kreis weiter auszuweiten.
- Es hat sich gezeigt, dass der Einstieg in die Zusammenarbeit meistens über Themen erfolgt, die wenig umstrittenen sind (z.B. Landschaftsschutz, Freizeit) oder in denen sich Kooperationsmodelle bereits bewährt haben (z.B. Verkehrsverbund).

### **Prozess und Akteure**

- Die Vorgeschichte der Agglomeration muss im Prozess berücksichtigt werden. Historische Befindlichkeiten und Animositäten können lange nachwirken.
- Bei einem Vereinigungsprozess ist ein ausgeprägter politischer (Führungs-)Wille aller Beteiligten von zentraler Bedeutung, um Widerständen im Prozess begegnen zu können. Zudem ist eine "kritische Masse" an Veränderungswilligen in Bevölkerung und/oder Politik/Verwaltung erforderlich. Die Frage nach einer Führungsfigur ("Mr./Mrs. Vereinigung") ist je nach politischer Ausgangslage und

Vereinigungsprozess unterschiedlich zu beantworten und ist abhängig von deren institutioneller Verankerung und der Akzeptanz als Persönlichkeit.

- Konsens und Diplomatie sind zentral – jede Lösung muss letztlich mehrheitsfähig sein.
- Ein Vereinigungs- bzw. Zusammenarbeitsprozess benötigt Zeit. Gegenseitiges Vertrauen lässt sich nicht forcieren. Der Prozess sollte dennoch möglichst straff strukturiert sein, um eine Kontinuität trotz (personeller) Brüche (Wahlen/Legislaturperioden) gewährleisten zu können.
- Eine Stärkung des Zentrums verändert das innere Gleichgewicht eines Kantons und löst weitergehende räumliche und institutionelle Prozesse aus. Der Kanton muss deshalb eine aktive und unterstützende Rolle wahrnehmen. Innerhalb des Kantons bedarf es eines zentralen Ansprechpartners mit Querschnittsfunktion.
- Für die politische Akzeptanz auf kantonaler Ebene sind Perspektiven für die nicht direkten beteiligten Räume aufzuzeigen. Der Formulierung einer glaubwürdigen Strategie für diese Räume kommt eine entscheidende Bedeutung zu.
- Die Prozess- / Projektleitung muss breit abgestützt und akzeptiert sein und mit ausreichenden (Personal-)Ressourcen ausgestattet werden. Die institutionelle Verankerung und Zusammensetzung der Projektleitung ist zentral.
- Widerstände sind vielfach bei Gemeindebehörden anzutreffen, die einen Bedeutungs- und Machtverlust ihrer Positionen befürchten.
- Rückschläge müssen in Kauf genommen werden, dabei ist auf die Fehlerfreundlichkeit des Prozesses zu achten („man darf auch einmal scheitern“).

### **Identifikation und Kommunikation**

- Bedenken und Emotionen auf politischer Ebene oder bei der Bevölkerung sind möglichst frühzeitig aufzunehmen und in den Prozess zu integrieren.

- Die Debatten über neue institutionelle Lösungen laufen in den meisten Fällen in einer politisch und emotional aufgeheizten Atmosphäre. Entsprechend sind bestimmte Begrifflichkeiten, welche als Reizworte wirken können möglichst zu vermeiden.
- Der Prozess darf sich nicht nur auf politischer Ebene abspielen. Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist von zentraler Bedeutung. Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger müssen sichtbar werden.
- Mit einer klaren und transparenter Kommunikation kann Vertrauen geschaffen und Emotionen geweckt werden.

## A5 Literatur

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2006): Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030. Bern.

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2003): Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung. Monitoring Urbaner Raum Schweiz. Bern

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2005): Monitoring urbaner Raum, Themenkreis A9: Zentrumslasten. ARE, Bern.

Avenir Suisse (2006): Demographie: Was uns morgen erwartet. Leporello. Zürich.

Avenir Suisse (2005): Baustelle Föderalismus. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

BAK (Basel Economics AG) (2001): International Benchmark Report für den Urbanen Tourismus Schweiz. Schlussbericht Stadt Luzern. Basel.

BFS (Bundesamt für Statistik) (2006): Regionale Disparitäten in der Schweiz. Analyse regionaler Disparitäten anhand von 15 Schlüsselindikatoren. Neuchâtel.

BFS (Bundesamt für Statistik) (2004a): Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040. Neuchâtel.

BFS (Bundesamt für Statistik) (2004b): Pendlermobilität in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000. Neuchâtel.

Credit Suisse (2006): Kanton Luzern. Standortanalyse und fiskalpolitische Szenarien. Credit Suisse Economic Research, Zürich.



GZA (Greater Zurich Area) (2006): Standortmonitoring Wirtschaftsraum Zürich 2006. Credit Suisse Economic Research, Zürich.

HSW (Hochschule für Wirtschaft Luzern) (2006). Zentralitätsatlas. Studie im Auftrag der Stadt Luzern. Luzern.

Infras, Universität Zürich (2004): Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen. sh.auf: Schlussbericht zum Arbeitsauftrag 5.3 im Teilprojekt 7. Schaffhausen.

Interface (2006): Beurteilung des Projektes Agglomeration und Stadt Luzern PASL. Luzern.

Kanton Luzern (2006a). Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern. Luzern.

Kanton Luzern (2006b): Agglomerationsprogramm Luzern. Luzern

Kanton Luzern (2005a): Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2005). Luzern.

Kanton Luzern (2005b): Wirtschaftsförderung Kanton Luzern. Ziele, Ausrichtung und Organisation auf Basis eines Public-Private-Partnership-Modells. Luzern.

Kanton Schaffhausen (2004): sh.auf. Schlussbericht des Steuerungsausschusses. Schaffhausen.

Kanton Zürich (2006): Raumplanungsbericht 2005. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat. Zürich.

Kpm, KPMG (2005). Erste Auslegeordnung für eine Fusion der Gemeinden Brugg und Windisch. Studie im Auftrag der Gemeinden Brugg und Windisch. Bern/Zürich.

OBT (2006). Projekt Gemeinde Heerbrugg. Teilbericht Finanzen. St. Gallen.

Schweizerische Bundeskanzlei: Herausforderungen 2003-2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Bern.

Thierstein, A.; Kruse, C.; Glanzmann, L.; Gabi, S.; Grillon, N. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

Zanoli, M. (2006). Die Eingemeindung der Vororte von Zürich. Kartendarstellung.