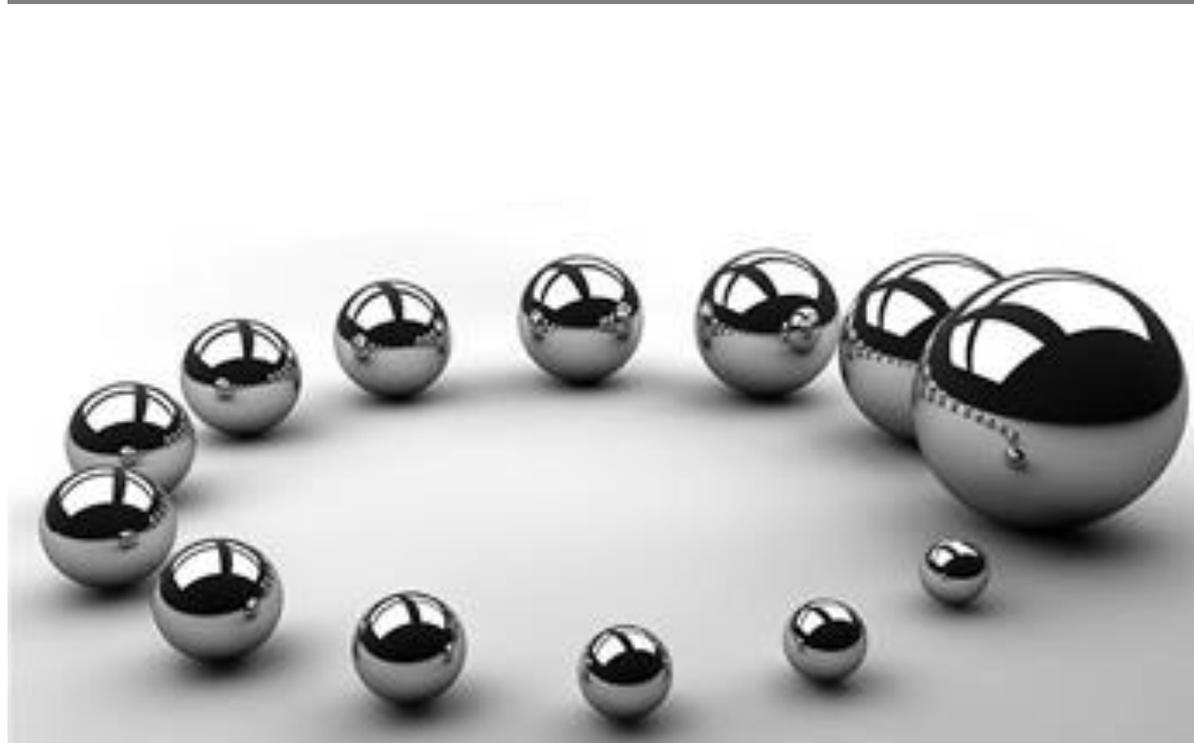




30/15 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Entwicklungsbericht (Herausforderung Wachstum)

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Inhalt

1.	Einleitung	3
1.1	Bisherige Entwicklung: Instrumente und Steuerung.....	4
1.1.1	Bericht über die Lage der Gemeinde Emmen2002 (BüLGE)	5
1.1.2	Synteintegrationsseminar	5
1.1.3	Sparpaket 2006	6
1.1.4	Stabilisierungsprogramm 2012	6
1.2	Überblick.....	6
2.	Ausgangslage	8
2.1	Vorgaben und Instrumente des Bundes, Kantons Luzern und der Verbänden.....	8
2.1.1	Finanzen und Personelles (Bund, Kanton und Verbände)	9
2.1.2	Bau und Umwelt (Bund, Kanton und Verbände)	9
2.1.3	Soziales und Gesellschaft (Bund, Kanton und Verbände).....	10
2.1.4	Schule und Kultur (Bund, Kanton und Verbände)	11
2.1.5	Sicherheit und Sport (Bund, Kanton und Verbände)	12
2.2	Vorgaben und Instrumente der Gemeinde	13
2.2.1	Direktionsübergreifende Vorgaben	13
2.2.2	Finanzen und Personelles (Gemeinde)	14
2.2.3	Bau und Umwelt (Gemeinde).....	17
2.2.4	Soziales und Gesellschaft (Gemeinde)	18
2.2.5	Schule und Kultur (Gemeinde)	21
2.2.6	Sicherheit und Sport (Gemeinde)	22
2.3	Wachstum	25
2.3.1	Finanzen und Personelles (Wachstum)	25
2.3.2	Bau und Umwelt (Wachstum)	33
2.3.3	Soziales und Gesellschaft (Wachstum).....	35
2.3.4	Schule und Kultur (Wachstum).....	37
2.3.5	Sicherheit und Sport (Wachstum).....	39
3.	Ausblick: Neues Gesetz über den Finanzhaus-halt der Gemeinden.....	42
4.	Fazit.....	44
5.	Wachstumsstrategie Emmen.....	48
6.	Wachstumspolitik Emmen.....	50
6.1.1	Steuerpolitik	50
6.1.2	Entwicklung Bodenpreise	52
6.1.3	Verwaltungsreform.....	52
6.1.4	Studenten unterstützen	55
6.1.5	Weitere Auflistung.....	56
7.	Schlussfolgerung.....	57
8.	Antrag:.....	59

1. Einleitung

a) Mit dem Postulat 43/12 verlangte Einwohnerrat Markus Greter, dass der Gemeinderat einen Planungsbericht zur künftigen Entwicklung der Gemeinde Emmen ausarbeitet. Ausgehend vom Bevölkerungswachstum soll der Bericht aufzeigen, wie die Gemeinde in den nächsten 20 Jahren die damit verbundenen Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur, Verkehr und Gemeindefinanzen bewältigen wird. In seiner Antwort zu diesem Postulat hat der Gemeinderat aufgezeigt, dass die Gemeinde Emmen über die notwendigen und vor allem auch langfristigen Planungs- und Steuerungsinstrumente verfügt. Der Gemeinderat beantragte deshalb, auf die Erstellung eines zusätzlichen Planungsberichtes zu verzichten. Der Einwohnerrat hat jedoch das Postulat überwiesen und damit die Erstellung eines separaten Planungsberichtes zur künftigen Entwicklung der Gemeinde Emmen verlangt.

b) Im Jahre 1860 zählte die Gemeinde Emmen 1'832 Einwohnerinnen und Einwohner, im Jahr 1910 waren es bereits 4'229 und 1950 war Emmen rein statistisch betrachtet bereits eine Stadt mit 11'065 Einwohnerinnen und Einwohnern. Im Jahre 2000 wurden 26'885 Einwohnerinnen und Einwohner für Emmen ausgewiesen. Im Zeitpunkt der Behandlung des vorliegenden Berichtes (Dezember 2015) wird die Gemeinde die Marke von 30'000 Einwohnerinnen und Einwohner überschritten haben. Die Gemeinde Emmen ist die zweitgrösste Stadt der Zentralschweiz und gehört bevölkerungsmässig zu den 20 grössten Ortschaften der Schweiz.

c) Die Gemeinde Emmen hat in ihrer Geschichte verschiedene Entwicklungen und Veränderungen erlebt. Die 1856 eröffnete Zentralbahn führte von Olten aus vorerst nur bis nach Emmenbrücke. 1883 dampfte die von einer englischen Gesellschaft gebaute Seetalbahn erstmals durch Emmen. 1850 erwarben die Brüder Ludwig und Franz Xaver von Moos eine Liegenschaft in der Emmenweid und legten den Grundstein für die Eisenfabrik von Moos. Französische Investoren gründeten 1906 auf der Emmenweid die «Viscose Emmenbrücke», eine Kunstseidenfabrik. Diese beiden Grossunternehmen prägten die Entwicklung der bis dahin landwirtschaftlich geprägten Gemeinde Emmen hin zur wichtigsten Industriegemeinde des Kantons Luzern. Explosionsartiges Wachstum und neue Technologien veränderten die Arbeitswelt in den 1950er Jahren von Grund auf. Frauen und Männer aus Italien, später auch Spanien, migrierten in die Schweiz und fanden bei den Emmer Industrie- und Baubetrieben eine Arbeit und ein Auskommen. Für viele mündete die als vorübergehend gedachte Zeit der saisonalen Arbeitswanderung in eine definitive Auswanderung. Die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsstruktur stellte die Gemeinde Emmen wiederum vor neue Herausforderungen. 1950 lebten ca. 500 Personen ausländischer Herkunft in Emmen, 1964 waren es bereits deren 3'500. Ende 2007 war die Zahl der Ausländer auf 8'569 gestiegen. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung beträgt heute rund 31%. Die radikalen wirtschaftlichen Umwälzungen der 90er-Jahre - Deindustrialisierung und Fusionen - entzogen der Gemeinde den ökonomischen Rückhalt und rüttelten am Selbstverständnis. Viele der ortsansässigen Betriebe sahen sich gezwungen, Arbeitsplätze abzubauen. Arbeiter und Angestellte, die jahrelang in der Gemeinde Emmen lebten, zogen weg. Die Schwelle zum 21. Jahrhundert hält für die Gemeinde Emmen erneut zahlreiche Veränderungen bereit. Vor allem die Grossunternehmen in der Gemeinde Emmen sind mit wirtschaftlichen Veränderungen, neuen Märkten und vor allem auch mit veränderten Wettbewerbsbedingungen konfrontiert. Dank starken Anstrengungen finden die Monosuisse AG (ehemals Viscosuisse / Rhône Poulenc / Rhodia Industrial Yarns / Nexis Fibers), die Schmolz & Bickenbach AG (ehemals von Moos Stahl), die vonRoll casting ag, die RUAG (ehemals Flugzeugwerke)

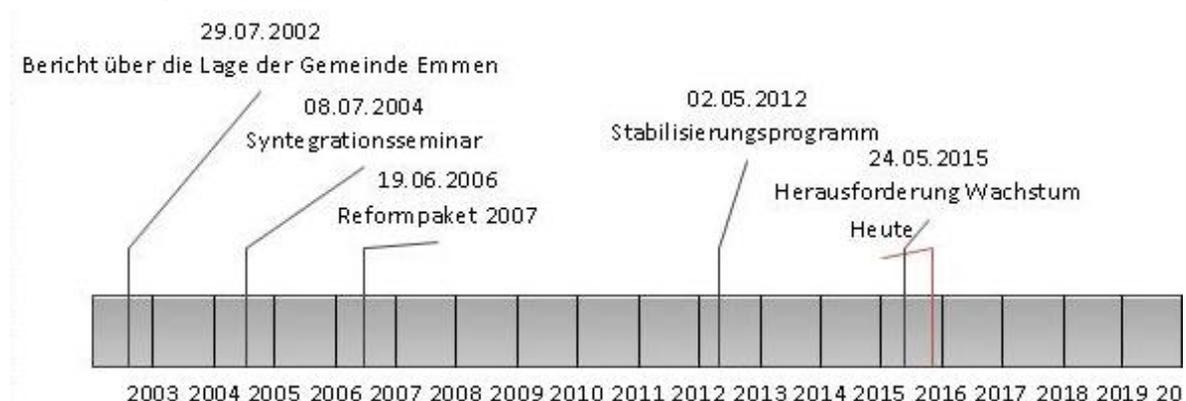
und auch die Emmi ihre neuen Positionen im Markt. KMU, Gewerbe und Detailhandel profitieren zunehmend von der regen Bautätigkeit. Die Gemeinde Emmen hat sich von der landwirtschaftlich geprägten Ortschaft, über den Industriestandort zu einer urbanen Gemeinde weiter entwickelt. Der Begriff Urbanisierung, häufig mit Verstädterung gleichgesetzt, bezeichnet einen komplexen, mehrdimensionalen Prozess des gesellschaftlichen Wandels und ist oft eng mit der Industrialisierung und Modernisierung verbunden; auch die zahlenmässige Zunahme der in Städten lebenden Bevölkerung. Die Ausbreitung des städtischen Siedlungsraumes und die städtebauliche Umgestaltung bestehender Siedlungen geht einher mit Veränderungsprozessen von Sozial-, Berufs- und Erwerbsstruktur und der Entwicklung städtischer Kulturformen, Lebens- und Verhaltensweisen. In hoch entwickelten Ländern schloss die Hauptphase der Urbanisierung bereits Anfang des 20. Jahrhundert ab. In den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts setzte der Prozess der Suburbanisierung ein. Gemeint ist damit die Stadt-Landflucht oder anders gesagt, die Agglomerationsbildung. Und seit den späten 1980-Jahren begann der Prozess der Re-Urbanisierung, also es wird wieder vermehrt vom Land in städtische Gebiete gezogen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeinde Emmen in ihrer Geschichte wiederholt markante Veränderungen erfahren hat und sich wiederholt an neuen Rahmenbedingungen anpassen musste. Die Gemeinde Emmen hat sich dabei stetig entwickelt und war aus heutiger Sicht immer wieder in der Lage und willens, sich mit den gegebenen Instrumentarien des öffentlichen Rechts (Zonenplanungen etc.), mit den Herausforderungen der Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung eingehend zu befassen und für die kurz- und mittelfristige Weiterentwicklung die richtigen Schlüsse zu ziehen.

1.1 Bisherige Entwicklung: Instrumente und Steuerung

Die Gemeinde Emmen hat in den vergangenen 15 Jahren verschiedene Berichte, Konzepte und Entwicklungsszenarien erarbeitet und umgesetzt. Verschiedene Berichte und Massnahmen sind dabei immer neben den für die Gemeinden von Gesetzes wegen zur Verfügung stehenden Instrumenten (Budget, Rechnung, Legislaturplanung etc.) eingesetzt worden. Es ging dabei immer darum, die Gemeinde Emmen weiter zu entwickeln, die erkannten Schwachstellen auszumerzen und auch die vorhandenen Stärken zu festigen.

Zeitachse, vergangene Meilensteine



Die Abbildung 1 zeigt diejenigen Berichte und Aktionen, welche sich - vor allem auch aus finanziellen Blickwinkeln - mit der Entwicklung und dem Wachstum der Gemeinde Emmen befasst. Daneben hat sich die Gemeinde Emmen ab dem Frühjahr 2012 im Projekt Emmen2025 aus strategischer Sicht damit auseinandergesetzt, in welche Richtung sich Emmen in den nächsten Jahren entwickeln soll. Im Zusammenhang mit der Diskussion unterschiedlicher Kooperationsmöglichkeiten in der Stadtregion Luzern wurden verschiedene Studien zur Situation und den Entwicklungspotenzialen der Gemeinde Emmen erstellt. Mit der Volksabstimmung vom 11. März 2012 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Emmen die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der Stadt Luzern abgelehnt und sich damit für einen eigenständigen Weg der Gemeinde Emmen ausgesprochen. Als Folge wurden im Projekt Überlegungen zur festzulegenden und vor allem eigenständigen Entwicklungsstrategie erarbeitet. Die Diskussionen in den verschiedenen Workshops zeigten damals auch, dass keine breit geteilten Grundlagen zur Frage der Gemeindeentwicklung vorhanden waren. Deshalb war es das Ziel des Projektes, dass für die künftige Entwicklung der Gemeinde Emmen eine möglichst breit getragene gemeinsame Strategie erstellt wurde. Nachfolgend werden die Kernaussagen und die Stossrichtungen der verschiedenen Projekte kurz dargestellt.

1.1.1 Bericht über die Lage der Gemeinde Emmen2002 (BÜLGE)

Zahlreiche politische Vorstösse zur finanziellen Situation und Entwicklung der Gemeinde Emmen veranlassten den Gemeinderat im Frühjahr 2002, einen Bericht über die Lage der Gemeindefinanzen (BÜLGE) zu erstellen. Der Bericht analysierte die damalige Finanzsituation, befasste sich mit der Abwanderung von guten Steuerzahlenden und enthielt Vorschläge für eine neue Positionierung von Emmen. Das letzte Kapitel dieses Berichtes zeigt eine mögliche Strategie auf, die sich insbesondere auf das Standortmarketing bezieht. Im Nachgang zum Bericht über die Lage der Gemeindefinanzen wurde unter externer Begleitung das Syntegrationsseminar durchgeführt.

1.1.2 Syntegrationsseminar

Vertreter des Einwohnerrates, Mitglieder des Gemeinderates, Mitarbeitende der Gemeindeverwaltung, Wirtschaftsvertreter, Quartiervereine, Kantons- sowie Parteivertreterinnen und -vertreter befassten sich im Januar 2004 während eines mehrtätigen Seminars mit unzähligen Massnahmen für eine nachhaltig positive Entwicklung der Gemeinde. 72 Massnahmen wurden verabschiedet und der Gemeinderat mit deren Detailprüfung und Umsetzung beauftragt. So wurde damals beispielsweise der Grundstein für das Erfolgsmodell Sozialinspektor gelegt. Auch das politisch umstrittene Bonusprogramm für die Vermittlung von guten Steuerzahlenden in die Gemeinde Emmen entsprang dem Syntegrationsseminar.

Nachhaltig positiv hat der Umbau von Emmen zu einer Sportstadt mit bedeutendem Ausbildungszentrum für Sport und das Label „Emmen überraschend sportlich“ gewirkt. Die Ansiedlung des Ausbildungszentrums des Schweizerischen Fussballverbandes SFV in Emmen im Jahre 2005 hat sogar über die Landesgrenzen hinaus für Interesse gesorgt. Weitere Vorschläge wirkten besonders verwaltungsintern. So profitiert der Gemeinderat immer noch von einer professionellen Medienbegleitung und Kommunikation. Standortmarketing, verbesserte Personalförderungsmaßnahmen und attraktivere Anstellungsbedingungen wurden eingeführt. Zudem wurden für die Bevölkerung optimierte Öffnungszeiten der Verwaltung und des Hallen- und Freibades realisiert. Im schulischen Umfeld wurden

Tagesstrukturen, Blockzeiten, Begabtenförderung und weitere Massnahmen gefordert und mehrheitlich umgesetzt.

Gesellschaftspolitische und kulturelle Massnahmen wurden durch die Einführung des Kulturpreises „Emmer Impuls“ vorangetrieben, andererseits führte der neu entstandene Verein Zukunftsgestaltung Emmen viele trendige Events zur Attraktivierung und Verschönerung von Emmen (Emmen farbig, etc.) durch. Das Seifenkistenrennen und das Skirennen in Emmen dienen als weitere Beispiele hierzu. Andere Massnahmen hat der Emmer Souverän klar abgelehnt. So zum Beispiel nennt sich Emmen weiterhin Gemeinde und tritt nicht mit dem Begriff "Stadt" auf. Das Projekt Syntegration wurde vom Gemeinderat Ende 2010 offiziell für beendet erklärt. Die bis dahin nicht erfolgreich umgesetzten Massnahmen wurden nicht weiter verfolgt.

1.1.3 Sparpaket 2006

Basierend auf den fortwährend negativen Jahresabschlüssen der Laufenden Rechnung sah sich der Gemeinderat veranlasst, ein Sparpaket zu lancieren. Dabei wurden einerseits die aus der Syntegration erarbeiteten Massnahmen konkretisiert, andererseits wurden Sparvorschläge aus der Verwaltung ausgearbeitet. Das Sparpaket konnte erstmals für die Budgetierung 2007 verwendet werden. Einzelne Sparmassnahmen konnten erst in den nachfolgenden Budgets in Angriff genommen, da sie teilweise mit Anpassungen von Reglementen verbunden waren.

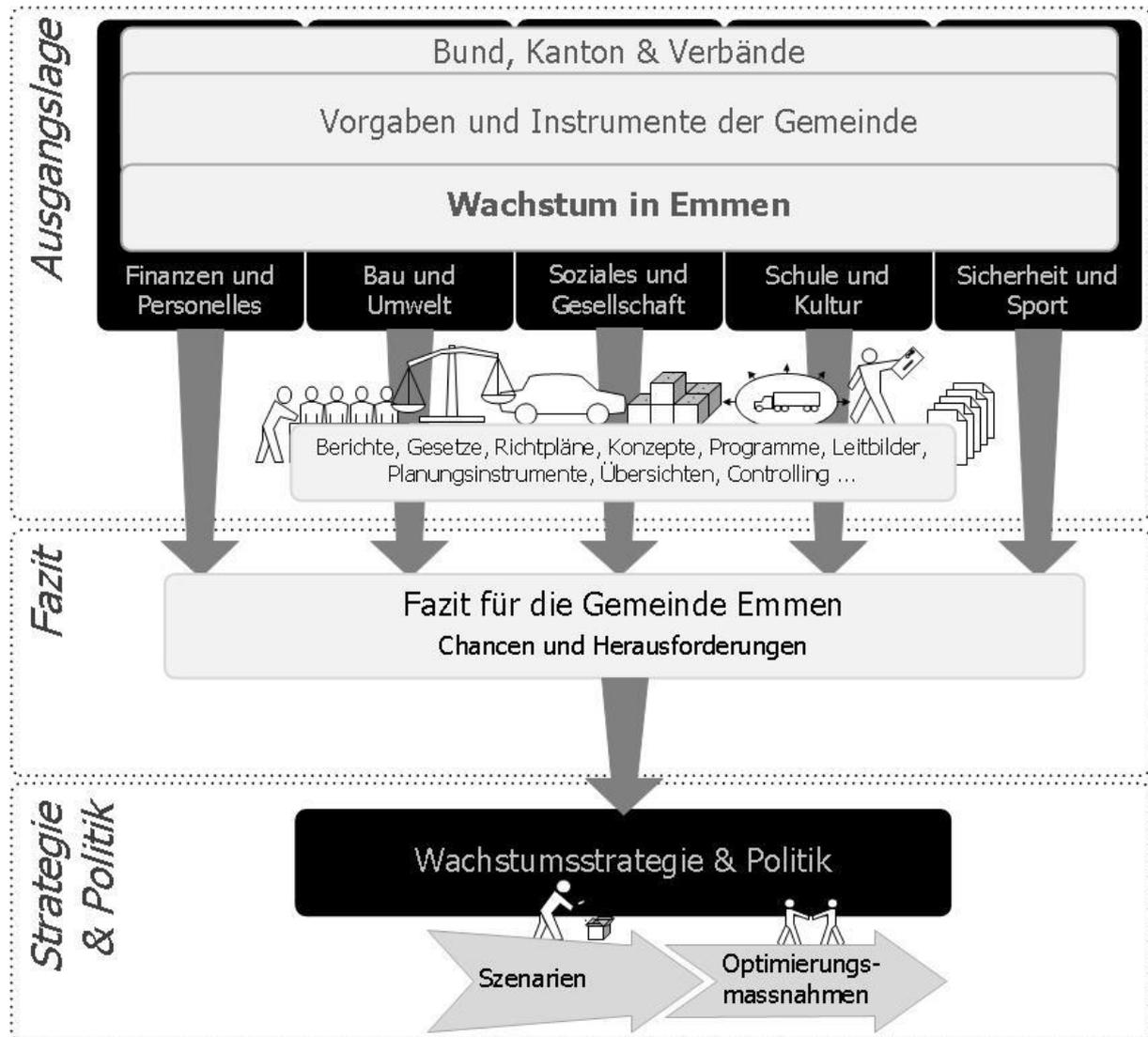
1.1.4 Stabilisierungsprogramm 2012

Nicht zuletzt aufgrund der drei Steuergesetzrevisionen, der Neuregulierung des Finanzausgleichs und der Einführung der Pflegefinanzierung sah sich der Gemeinderat veranlasst, im Jahr 2012 ein Stabilisierungsprogramm zu erarbeiten. Die Zielsetzung war, mit Hilfe einer Portfolioanalyse die Gemeindeaufgaben kritisch zu hinterfragen, strategisch zu bewerten sowie Sparpotenziale bei den einzelnen Aufgabenbereichen zu herauszufiltern. Gleichzeitig wurden zwingende von freiwilligen Leistungen unterschieden. Schlussendlich wurden Ertragspotentiale, generelles Sparpotential, spezielle Sparpotentiale und Sparvorschläge der Produktgruppenverantwortlichen der Gemeindeverwaltung Emmen ausgearbeitet. Die Erarbeitung erfolgte mit wissenschaftlichen Methoden und die Resultate wurden sowohl zahlenmässig als auch grafisch dargestellt. Das Stabilisierungsprogramm nahm massgeblich Einfluss auf die Budgetierung ab dem Jahr 2013. Bei den positiven Rechnungsabschlüssen 2013 und 2014 haben sich Kostenoptimierungen aus dem Stabilisierungsprogramm bemerkbar gemacht. Somit ist ein Teil der Vergangenheit bewältigt und es gilt nun, den aktuellen Rahmen zum Wachstum der Gemeinde Emmen zu definieren. Alle nachfolgend genannten Instrumente und Vorgaben bauen auf diesen vier vergangenen Berichten auf. Bis heute wurde ein Teil der im Stabilisierungsprogramm 2012 manifestierten Massnahmen umgesetzt. Die verbleibenden werden in naher Zukunft in Angriff genommen. Damit kann der positive Effekt vorderhand weiter anhalten.

1.2 Überblick

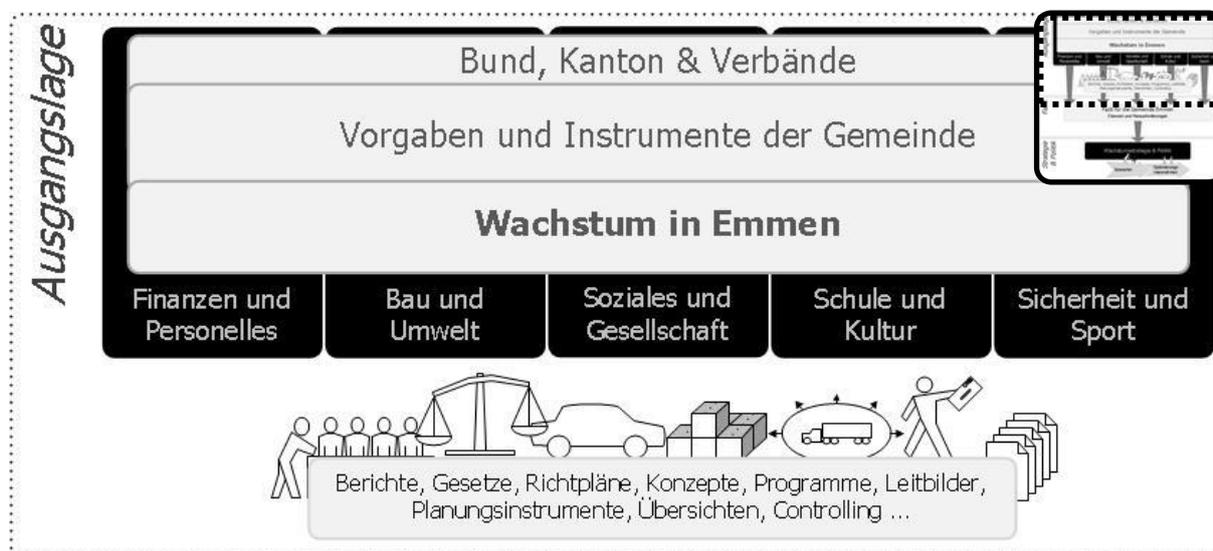
Die Entwicklung, das Wachstum und Veränderungen innerhalb einer Gemeinde können nicht isoliert angegangen und auch nicht isoliert betrachtet werden. Die Gemeinde ist die unterste Staatsebene und die Handlungsfreiheiten einer Gemeinde werden von zahlreichen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetze, Finanzen, Raum, Lage etc.) beeinflusst. Die nachfolgende Abbildung versucht, die Entwicklungs-

möglichkeiten und daraus abzuleitende Strategien in einem Gesamtrahmen der verschiedenen Staatsebenen und den weiteren Einflussfaktoren darzustellen:



2. Ausgangslage

Die Handlungsfreiheiten der Gemeinden werden durch übergeordnetes Recht und zahlreiche Vorgaben (z.B. Richtpläne etc.) eingeschränkt. In vielen Verwaltungsbereichen haben die Gemeinden einzig Vollzugsaufgaben, welche durch gesetzliche Grundlagen bestimmt werden. Bereiche wie Verkehr, Steuern, Abgaben und Bauen werden sehr stark durch übergeordnetes Recht bestimmt. Bund und Kanton erstellen mehrjährige Planungen und auch von den Gemeinden wird gesetzlich vorgegeben, dass eine langfristige Planung basierend auf Prognosen zur Entwicklung und zum Wachstum erarbeitet. Dabei beschränkt sich die langfristige Planung jedoch in der Regel auf den Zeithorizont von 10 Jahren. Dabei wird auf allen Stufen davon ausgegangen, dass ein Ausblick mit einem Zeithorizont von 20 Jahren kaum auf realistischen Angaben basieren könnte und damit kaum zweckmässige Planungen ermöglichen würde. Nachfolgend werden die übergeordneten Planungsinstrumente und deren Auswirkungen auf die Gemeinde Emmen zusammenfassend dargestellt.



2.1 Vorgaben und Instrumente des Bundes, Kantons Luzern und der Verbänden



Die Gemeinde Emmen untersteht den schweiz- und kantonsweiten Bestimmungen (Gesetze, Verordnungen oder Richtpläne). Die einzelnen Vorgaben und Instrumente, in Bezug auf Wachstum, werden nachfolgend nach den politischen Feldern (hier Direktionen der Gemeinde Emmen) erläutert. Die Reihenfolge erfolgt nach den organisatorischen Einheiten der Gemeindeverwaltung Emmen. Diverse Verbände setzen sich in den verschiedenen Feldern ein und organisieren sich zentral. Dazu gehören beispielsweise der Verkehrsverbund Luzern (VVL), der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der

Gemeindeverband LuzernPlus oder die interkommunale Zusammenarbeit der fünf grossen Luzerner Gemeinden (K5).

2.1.1 Finanzen und Personelles (Bund, Kanton und Verbände)

Unter diese Direktion fallen neben den Finanzen und dem Personal ebenfalls die Immobilienbewirtschaftung, die Steuern sowie die Organisation. Das Bevölkerungswachstum hat grundsätzlich einen direkten Einfluss auf die Steuererträge. Der Kanton gibt mit Kennzahlen die künftigen Entwicklungen der Steuererträge vor. Diese werden von der Direktion Finanzen und Personelles jeweils auf die örtlichen Verhältnisse in Emmen angepasst. Bei der Immobilienbewirtschaftung kann ebenfalls eine direkte Verbindung zum Wachstum bzw. zum Bedarf an öffentlichen Anlagen hergestellt werden. Im Bereich Steuern gab es seit 2005 immer wieder Gesetzesrevisionen. Diese entlasteten die privaten Haushalte und auch juristische Personen nachhaltig. Der Kanton Luzern befindet sich im Steuerwettbewerb mit den umliegenden Kantonen, die teilweise deutlich tiefere Steuerbelastungen insbesondere für natürliche, aber auch für juristische Personen ausweisen. Einzelne der Änderungen hatten einen deutlichen Effekt auf die Steuereinnahmen der Gemeinde Emmen. So sind insbesondere die Steuererträge der natürlichen Personen in den letzten 10 Jahren um einige Millionen Franken gesunken. Der Kanton Luzern und seine Gemeinden wurden für Firmen als auch Privatpersonen attraktiver, zumal die Lebenshaltungskosten nicht ganz so hoch wie in angrenzenden Nachbarkantonen sind.

2.1.2 Bau und Umwelt (Bund, Kanton und Verbände)

Zum Bau und Umwelt gehören der öffentliche Verkehr, der Werkhof, die Wasser- und Abwasserversorgung sowie die Abfallentsorgung. Die letzteren drei sind zweckgebundene Bereiche worin vom Kanton vorgegeben wird, dass diese nach dem Verursacherprinzip durch Erhebung von Gebühren und Beiträgen finanziert werden müssen. Die Gemeinden haben entsprechende Reglemente über diese Themen zu erlassen. Ein genereller Entwässerungsplan (GEP) des Kantons koordiniert die Entwässerung die Gemeindegrenzen überschreitend. Langjährige Erfahrungen mit der generellen Entwässerungsplanung zeigen, dass die Abwasserentsorgung im Kanton Luzern künftig ganzheitlicher und in grösseren Einheiten organisiert sein soll. Dazu stützt sich der Kanton auf die schweizweit anerkannten Musterpflichtenhefte für GEP-Nachführungen. Diese modernisieren die bestehenden Planungen und führen sie in rollende Gesamtplanungen über, mit Fokus auf die gesamten ARA-Einzugsgebiete.

Im Kantonalen Richtplan 2009 wird die Positionierung des Kantons Luzern als Wohn- und Wirtschaftsstandort sowie als Tourismus- und Kulturdestination verstärkt. Angestrebt wird eine Festigung der Luzerner Stärken und Vorzüge in den Bereichen Kultur, Kongresswesen, Tourismus, Naherholung und Wohnen. Weitergeführt werden soll die traditionelle Kooperation mit den Zentralschweizer Kantonen wie auch mit dem Kanton Bern. Dafür wird der Kanton in Luzern Agglomeration und Luzern Landschaft aufgeteilt. Eine zentrale Aufgabe übernehmen dabei die vier regionalen Entwicklungsträger, wobei Emmen zum Gemeindeverband LuzernPlus gehört. Weiter besteht vom Bund ein Agglomerationsprogramm, das insbesondere die Koordination von Siedlung und Verkehr verbessern soll. Die zweite Generation wird von 2015 - 2018 gestartet. Diese beiden Instrumente des Kantons sind Hintergründe zu weiteren kantonalen Projekten wie die Entwicklung Luzern Nord, worunter die Kantonsstrasse K13 sowie der Seetalplatz gehören.

Gute Verkehrsanbindungen sind für alle Bevölkerungsgruppen wichtig. Der Kanton Luzern hat mit dem Projekt K13 grosse Anpassungen an der Kantonsstrasse im Gebiet Sprengi - Central - Seetalplatz vor. So

soll bei gleichzeitiger Beruhigung und Verringerung des motorisierten Individualverkehrs eine Busspur den Fluss des öffentlichen Verkehrs beschleunigen. Dies im Zusammenhang mit der Neugestaltung und der geänderten Nutzung des Seetalplatzes. Bushöfe in den Gebieten Seetalplatz und Sprengi runden den Umbau ab. Im Gebiet Feldbreite ist durch die Realisierung der geplanten rund 800 Wohneinheiten mit einem deutlich höheren Verkehrsaufkommen zu rechnen. Dies wird Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr als auch auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) haben. Die Folge könnte eine Busspur auf der Seetalstrasse sein.

Ebenfalls aus dem Agglomerationsprogramm und basierend auf einer Entscheidung des kantonalen Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement entstand das Konzept AggloMobil due für den öffentlichen Verkehr (öV). Dieses soll die Attraktivität des öV erhöhen. Der Planungshorizont von AggloMobil due bezieht sich auf den Zeitraum bis zum "Zustand 2030". AggloMobil due geht von einer Zunahme der Bevölkerung von 2009 bis 2030 von 17% aus und basiert auf vier Eckpfeilern. Der erste Pfeiler befasst sich damit, dass das Bussystem und die S-Bahn effizienter verknüpft werden sollen. Moderne Bahnhöfe wie in Emmenbrücke und Rothenburg sollen anlässlich verkürzter Reisezeiten die verbesserten Umsteigemöglichkeiten propagieren. Eine geringere Auslastung der Strassen soll damit erreicht werden. Der zweite Pfeiler sieht grössere Busse vor, damit die Kapazitäten erhöht werden können. Im Weiteren sollen zusätzliche Linien nach Emmenbrücke lanciert werden. Eine Einführung von Direktverbindungen ohne Umstieg und mit verkürzter Reisezeit gehört zum dritten Pfeiler. Dabei geht es um weitere Vernetzung der Buslinien. Für Emmen sind gemäss dem neuen Linienkonzept zwei neue Tangentiallinien vorgesehen. Es handelt sich dabei um eine Verbindung von Emmen via Seetalplatz nach Luzern-Littau sowie eine geplante Trolleybus-Linie von Emmenbrücke nach Kriens. Der letzte Pfeiler umfasst die Verbesserung der Zuverlässigkeit des öV's. Im Mai 2015 ist der Entwurf des öV-Konzepts AggloMobil tre veröffentlicht worden.

Knapp 50% der Betriebsaufwendungen der öV-Projekte sollen durch die Erlöse direkt gedeckt werden. Die andere Hälfte wird durch den Bund, die Nachbarkantone und schlussendlich hälftig durch den Kanton und die Gemeinden übernommen. Der Verkehrsverbund Luzern (VVL) geht davon aus, dass aufgrund der starken Siedlungs- und Arbeitsentwicklung sowie der daraus resultierenden hohen Nachfrageentwicklung in der Agglomeration Luzern Mehreinnahmen generiert werden können. Die Finanzierung der Infrastrukturelemente und die öV-Investitionen erfolgt gemäss öVG, nämlich je hälftig vom Kanton und den Gemeinden.

2.1.3 Soziales und Gesellschaft (Bund, Kanton und Verbände)

Für die Sozialhilfe ist die Einwohnergemeinde am Wohnsitz der hilfebedürftigen Person zuständig. Im Weiteren ist sie für Sonderhilfen (Inkassohilfe, Bevorschussung) zuständig. Geregelt wird dies im Sozialhilfegesetz, der Sozialhilfeverordnung sowie in weiteren Erlassen und Richtlinien. Wie in der Luzerner Sozialhilfegesetzgebung festgelegt, sind für die wirtschaftliche Sozialhilfe die SKOS-Richtlinien wegleitend. Der Regierungsrat kann durch Verordnung Abweichungen beschliessen. Dies hat er mit wenigen Bestimmungen in der Sozialhilfeverordnung vorgenommen. Diese definieren insbesondere, wie die Sozialhilfe berechnet wird und sind wegleitend umzusetzen. Der Sozialhilfebehörde der Gemeinde steht kaum ein Ermessensspielraum zu. Die Rechtsprechung (Bund, Kanton, Gemeinde) wirkt auf die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben leitend ein. In Ergänzung dazu wird das Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe eingesetzt. Es liefert Unterstützung für die Handhabung der Sozialhilfe. Mit der Revision des Zivilgesetzbuches wurde 2013 das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht neu definiert und in Kraft gesetzt. Als Teil davon wurden schweizweit Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) eingesetzt.

Als eigenständige Behörden haben die KESB die Aufgabe, den Schutz von Personen sicherzustellen, die nicht selbständig in der Lage sind, die für sie notwendige Unterstützung einzuholen. Sie können verschiedene Massnahmen treffen bzw. anordnen, die von der Einsetzung eines Beistandes bis hin zur Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik oder einem Heim reichen. Die durch die angeordneten Massnahmen entstehenden Kosten gehen bei finanzschwachen Personen und/oder Familien zu Lasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH). Die Leistungen bei stationären Unterbringungen können durch andere Kostenträger (Grundlage andere Gesetze) geleistet werden. Die Kosten für ambulante Massnahmen sind in der Regel über die wirtschaftliche Sozialhilfe subsidiär zu leisten.

Im Grundsatz hat jeder betagte Einwohner Anspruch auf einen Platz in einem Betagtenzentrum. Aktuell wird davon ausgegangen, dass ca. 25% aller Betagten davon Gebrauch machen werden. Die zur Verfügung gestellte Bettenzahl legt dies nahe. Die Bewohnerinnen und Bewohner von Betagtenzentren sehen sich mit zwei Arten von Kosten konfrontiert. Einerseits den Pflegekosten und andererseits den Aufenthaltstaxen. Bei den Pflegekosten gilt, dass die Krankenversicherer einen bestimmten, gesamtschweizerisch einheitlichen, nach Pflegebedarf abgestuften Beitrag an die Pflegekosten leisten. Die anspruchsberechtigte Person (Bewohnerin und Bewohner) leistet einen Beitrag an die Kosten der ambulanten Krankenpflege oder der Krankenpflege im Pflegeheim, soweit diese nicht von Sozialversicherungen gedeckt sind, höchstens jedoch von 20 Prozent des höchsten vom Bund für die Krankenversicherer festgesetzten Pflegebeitrages pro Tag (ambulant: CHF 15.95; stationär; CHF 21.60). Die Gemeinde am Wohnsitz der anspruchsberechtigten Person übernimmt die Kosten der Pflegeleistungen, die nicht von Sozialversicherungen und dem Beitrag der anspruchsberechtigten Person gedeckt sind, im Umfang des Restfinanzierungsbeitrages. Die Aufenthaltstaxen werden vollumfänglich durch die Bewohnerinnen und Bewohner selber getragen. Sofern das Einkommen die Kosten für den Aufenthalt nicht deckt, können bei der AHV Ergänzungsleistungen (EL) beantragt werden. Diese belaufen sich für die Aufenthaltskosten auf CHF 140.00 pro Tag. Übersteigen die effektiven Kosten diesen Wert, ist die Wohnsitzgemeinde verpflichtet, den übersteigenden Teil in Form eines Taxausgleichs zu übernehmen. Besteht kein Anspruch auf EL, so fallen die gesamten Differenzkosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe an. Bei beispielsweise verschenktem Vermögen wird keine EL geleistet und die wirtschaftliche Sozialhilfe muss dafür eintreten. Am Beispiel des neu eröffneten Betagtenzentrums Kirchfeld bedeutet dies CHF 43.00 pro Tag, für die die wirtschaftliche Sozialhilfe aufkommen muss. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass die Einwohnergemeinde einen Teil via Verwandtenunterstützung zurückholen kann. Aktuell kann Verwandtenunterstützung bei Alleinstehenden erst ab einem steuerbaren Einkommen von CHF 120'000.00 bzw. steuerbarem Vermögen von CHF 250'000.00 geltend gemacht werden. Bei Verheirateten belaufen sich die Limiten auf CHF 180'000.00 beim steuerbaren Einkommen bzw. CHF 500'000.00 beim steuerbaren Vermögen. Die Gemeinde Emmen beteiligt sich an Partnerprojekten wie beispielsweise einer Studie zum Thema Wohnen im Alter, welche durch die Hochschule Luzern in Kooperation mit 19 Gemeinden realisiert wurde. Weitere Teilnahmen an schweizerischen sowie anderen interkommunalen Themen sind im Gange.

2.1.4 Schule und Kultur (Bund, Kanton und Verbände)

Die Volksschulbildung ist eine Verbundaufgabe und wird über das Volksschulbildungsgesetz gesteuert. In den Jahren 2010 und 2011 wurden diverse Gesetze, Verordnungen und Richtlinien über die Organisation der Volksschule revidiert. Darin sind grundlegende Vorgaben über den Aufbau und die Organisation der Volksschule geregelt. Im Weiteren werden die Volksschulbildung, die Sonderschulung, die Betreuungs- und Förderangebote, die Schuldienste, die Personalgesetze und Verordnungen, die Besoldungsordnung,

die Weiterbildung, die Klassengrößen und die Poolberechnungen definiert. Der Kanton übernimmt 25% der Gesamtkosten der Volksschulen. Die restlichen 75% werden gemäss Aufgabenteilung durch die Gemeinden finanziert.

Die Berechnungen dazu sowie viele Verweise auf Gesetze, Verordnungen und Richtlinien sind jeweils im jährlichen BAFIP zu finden.

Die Gemeinde Emmen als zweitgrösste Einwohnergemeinde der Zentralschweiz nimmt in diversen Kommissionen und Erfahrungsgruppen Einsitz. Dabei geht es insbesondere um den Austausch und die frühzeitige Einflussnahme bei Gesetzesänderungen oder neuen Projekten wie beispielsweise einer neuen zentralen Schuladministrationssoftware.

2.1.5 Sicherheit und Sport (Bund, Kanton und Verbände)

Das Tätigkeitsfeld im Bereich Sicherheit ist stark durch Bundes- oder Kantonsgesetze reglementiert, wie beispielsweise die Gesetze und Verordnungen über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, das Datenschutzgesetz, das kantonale Landesversorgungsgesetz, das Vademecum für die Zusammenarbeit zwischen Gemeindebehörden und der Sicherheitspolizei, das kantonale Gastgewerbegesetz sowie das Ruhetags- und Ladenschlussgesetz usw. Das Departement Sicherheit trägt die Verantwortung, dass diese auf dem Gemeindegebiet eingehalten werden. Die Studie "Sichere Schweizer Städte 2025" von 2013, herausgegeben vom Schweizerischen Städteverband, ist ebenfalls eine Grundlage, welche künftige Gefährdungen, Strategien und Handlungsoptionen aufzeigt. Ein nützliches Papier, welches Prognosen in die sicherheitsrelevante Zukunft, auch im Zusammenhang mit Wachstum, darlegt.

Eine interkommunale Arbeitsgruppe hat die Aktion Sprayfrei ins Leben gerufen, um mit gezielten Unterstützungsmassnahmen den wilden Sprayereien entgegen zu wirken. Weiter wurde in den Jahren 2012/2013 im Rahmen von LuzernPlus eine Arbeitsgruppe einberufen, die sich mit der Strassenprostitution im Raum Luzern bzw. mit der Findung eines geeigneten Standortes für eine kontrollierte Strassensex-Arbeit auseinandersetzte. Die Arbeitsgruppe wurde mittlerweile aufgelöst, dieses Thema wird aktuell nur noch auf Gemeindeebene weiter verfolgt. Überdies nimmt die Gemeinde Emmen regelmässig an der überkantonalen Zusammenkunft "Runder Tisch Sicherheit" teil, an dem nebst Luzerner Gemeinden auch ausserkantonale Gemeinden vertreten sind. An diesen Treffen werden allgemeine Brennpunkte (z.B. Jugendliches Gewaltverhalten, Verschmutzung des öffentlichen Raumes, Ruhestörungen, Verkehrssicherheit usw.) thematisiert und Erfahrungen ausgetauscht. Des Weiteren pflegt das Departement Sicherheit einen engen Kontakt und Informationsaustausch mit den in Emmen stationierten Organisationseinheiten der Schweizer Armee.

2.2 Vorgaben und Instrumente der Gemeinde



Nachdem die wichtigsten übergeordneten Vorgaben des Bundes, Kantons und der Verbände in Bezug auf Bevölkerungswachstum erläutert wurden, behandelt das folgende Unterkapitel die Instrumente auf der Ebene der Gemeinde Emmen. Auf der strategischen oder politischen Ebene sind es die Strategie Emmen2025 und das Legislaturprogramm. In den einzelnen politischen Feldern (hier Direktionen) wurden ebenfalls einige Instrumente zur Steuerung und zum Umgang mit Wachstum erarbeitet.

2.2.1 Direktionsübergreifende Vorgaben

Die politische Ebene, konkret der Einwohnerrat und der Gemeinderat, hat eine direktionsübergreifende Strategie verabschiedet. Die Direktionen und sämtliche operativen Tätigkeiten müssen sich an diesen übergeordneten strategischen Vorgaben orientieren. Im aktuellen Legislaturprogramm konnten die Ziele nicht mit der übergeordneten Strategie Emmen2025 abgeglichen werden, da diese noch nicht zur Verfügung stand. Daher weist es teilweise Zielkonflikte auf. Diese sollen bei der Neuauflage im Jahr 2016 eliminiert werden.

Strategie Emmen2025

Im Gemeindeentwicklungsprozess Emmen2025 wurden in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern die räumliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung untersucht und eine Grundlage für die zukünftige Strategieplanung mit detaillierten Massnahmen geschaffen. Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung erarbeiteten in diversen Workshops Aussagen zur gewünschten Entwicklung und definierten gemeinsam eine Entwicklungsstrategie, relevante Handlungsfelder sowie konkrete Zielsetzungen für die Zukunft der Gemeinde Emmen. Der Gemeinderat hat aus diesem Prozess Zukunftsperspektiven abgeleitet und seine Vision als Strategie Emmen2025 verabschiedet und veröffentlicht. In sechs Handlungsfeldern zeigt er auf, wie die Gemeinde den zukünftigen Herausforderungen begegnen soll. Die Strategie Emmen2025 sieht vor, die bestehenden Räume und Infrastrukturen besser zu nutzen, um die Aufenthaltsqualität zu steigern, den vielfältigen Lebensraum weiter zu entwickeln, Emmen als Wirtschafts- und Wissensstandort zu stärken, eine zukunftsfähige Mobilität sicherzustellen, um Emmen als lebenswerte Gemeinde zu positionieren. Dabei sollen die Entwicklungen finanziell immer tragbar sein. Die Strategie Emmen2025 beschränkt sich als Vision auf allgemeine Zielvorgaben und es lassen sich daraus keine konkreten Projekte oder Investitionen ableiten. Sie gibt jedoch die strategische Richtung vor, sodass sich die Direktionen in dieselbe Richtung entwickeln können. Basierend auf der Strategie Emmen2025 konkretisieren diese die Entwicklungsplanung in ihren jeweiligen Bereichen.

Legislaturprogramm

Der Gemeinderat erarbeitet im ersten Amtsjahr nach Beginn der neuen Legislatur ein Strategieprogramm, welches dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Darin werden die in der laufenden Legislatur zu erreichenden strategischen Ziele für Emmen aufgelistet. Die Publikation erfolgt jeweils pro Direktion. Später können daraus die Jahresziele des Gemeinderates abgeleitet werden. Diese werden jeweils beim BAFIP publiziert. Die Überprüfung und Wirksamkeit wird in der Rechnung als Bericht aus den Direktionen publiziert. Für die Erarbeitung können externe Fachpersonen zugezogen werden. Im Weiteren werden Inputs aus den Direktionen einbezogen.

Einige Ansätze aus dem Legislaturprogramm und der Strategie Emmen2025 sind sehr gut aufeinander abgestimmt. Dazu gehört, dass die Aufenthalts- und Wohnqualität in beiden Papieren eine wichtige Rolle spielt. Diese Strategie wird von der Direktion Bau und Umwelt seit längerer Zeit verfolgt. Aus den historisch bedingt günstigen Wohnungen oder sogar Kleinstwohnungen soll bei einer Renovation mehr Fokus auf qualitatives Wohnen gelegt werden.

2.2.2 Finanzen und Personelles (Gemeinde)

Die Rechnungslegung der Luzerner Gemeinden richtet sich nach dem Finanzhaushaltsgesetz (FHGG) und dessen Verordnung. Aktuell wird das Ziel verfolgt, durch die Einführung einer neuen Rechnungslegung (HRM2) diese für den Bürger transparenter und besser verständlich sowie für statistische Zwecke besser vergleichbar zu gestalten. Die Einführung des neuen FHGG ist per 2019 geplant. Die Gemeinde Emmen hat im Jahr 2009 die Kostenrechnung und Globalbudgets eingeführt. Seit 2010 wird die Gemeindeverwaltung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) geführt. So wurden Leistungsziele für verschiedene Produktgruppen oder Produkte definiert. Nachfolgend werden einige Handlungsfelder und Projekte in Bezug auf Bevölkerungswachstum und dessen Auswirkungen erläutert und anschliessend die Hauptinstrumente des Departements Finanzen und Informatik (DFI) beschrieben.

Um der Finanzlage der Gemeinde Emmen gerecht zu werden, wurde ein eigenes Reglement für den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen sowie eine Verordnung dazu erstellt. Darin wird unter anderem festgehalten, dass das Budget so festzusetzen sei, dass in der Regel im Durchschnitt von längstens fünf Jahren ein gesamthaft ausgeglichener Rechnungsabschluss resultiert. Im Hinblick auf das Wachstum bedeutet diese Anforderung eine spezielle Herausforderung für die Gemeindefinanzen. Auf politischer Ebene wurde die Einführung einer griffigen Schuldenbremse gefordert (Vorstoss 35/14). Aktuell verzichtet die Gemeinde darauf, da davon ausgegangen werden kann, dass mit der Einführung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes eine solche folgen wird. Sollte wider Erwarten diese aus der Botschaft FHGG entfernt werden, sieht sich die Gemeinde Emmen mit der Einführung einer eigenen Schuldenbremse konfrontiert. Hingegen wurde im Jahr 2013 eine Plafonierung bei den Investitionen eingeführt, welche erlaubt, maximal 30 Millionen Franken in fünf Jahren zu investieren.

Betreffend die Vorgaben des Kantons hat das DFI ein Projekt zur Einführung eines internen Kontrollsystems lanciert. Weitere Anpassungen und Erneuerungen betreffend die Einführung von HRM2 sind in Planung.

Im Bereich der Immobilienbewirtschaftung wurde der sogenannte Rohrerbericht etabliert. Es handelt sich dabei um ein strategisches Investitionsplanungspapier für gemeindeeigene Liegenschaften, welches Auskunft über den Zustand der Bauten und deren Investitionsbedarf gibt, um den Werterhalt und den Betrieb der Hochbauten zu sichern. Recherchiert und erstellt wird er durch das unabhängige Ingenieurbüro Rohrer Engineering Ltd. aus Zürich. Basis bilden dabei die Gebäudeversicherungspolizen,

Begehungen vor Ort sowie Diskussionen mit den jeweiligen Hauswarten, Architekten und den Mitarbeitenden der Immobilienverwaltung. Die periodische Überprüfung und Aktualisierung des Berichts bildet die Grundlage für eine langanhaltend gute Planungsbasis für künftige grössere Renovationen und Sanierungen. Er liefert im Weiteren Anhaltspunkte, die einerseits Eingang in die Investitionsrechnung finden, andererseits können damit kleinere Unterhaltsarbeiten, welche über die Laufende Rechnung zu finanzieren sind, besser für die Budgetierung aufbereitet werden. Zudem werden Erkenntnisse aus dem Rohrerbericht für die langfristige Planung herangezogen.

Langfristige Investitionsplanung

Bei der langfristigen Investitionsplanung handelt es sich um ein relativ neues Instrument, welches es den Direktionen einerseits ermöglicht, ihre Investitionswünsche für den Zeitraum von rund 15 Jahren zu platzieren, welche anschliessend methodisch beurteilt und priorisiert werden. Dadurch soll die langfristige Investitionsplanung einerseits vorhandenen Investitionsbedarf frühzeitig aufzeigen und andererseits gezielte, sinnvolle Investitionen ermöglichen. Mittels einer methodischen Priorisierung unter Berücksichtigung der Bedeutung der Projekte und ihrer Dringlichkeit wird sichergestellt, dass das zur Verfügung stehende Budget optimal eingesetzt wird. Dabei werden nicht nur die politischen Ziele, sondern ebenso Anliegen der Stakeholder berücksichtigt und neue Planungshilfen wie der Rohrerbericht miteinbezogen. Ausserdem muss auf veränderte Rahmenbedingungen oder die rechtlichen Vorgaben Rücksicht genommen werden, weshalb sich Investitionsanliegen ändern können und das Instrument der langfristigen Investitionsplanung ein rollendes sein muss.

In einem ersten Schritt werden die Investitionsvorschläge der verschiedenen Direktionen über ihre Vertretung in der Arbeitsgruppe für die langfristige Investitionsplanung (AGIP) in die langfristige Investitionsplanung eingebracht. In einem zweiten Schritt werden diese objektiv bewertet, wozu beispielsweise auch langfristige Kosteneinsparungen und die Grundsätze der Strategie Emmen2025 miteinflussen. Dazu werden sie einem von fünf Investitionsgefässen zugeteilt. Jedes dieser fünf Gefässe hat einen prozentualen Anteil am Gesamtinvestitionsvolumen (Schulinfrastruktur 57%, Verkehrsinfrastruktur 20%, Verwaltungsinfrastruktur 15%, Versorgungsinfrastruktur 5% und Infrastruktur für Kultur und Freizeit 3%). Versorgungsinvestitionen aus Produkten mit Spezialfinanzierung werden aufgrund der Selbstfinanzierung unabhängig von diesen Gefässen getätigt. Diese sind ausgeglichen und betreffen die Plafonierung nicht.

Mittels einer Cross-Impact-Analyse wird die Bedeutung der Projekte für die sechs Handlungsfelder aus der Strategie Emmen2025 beurteilt. Schliesslich wird den jeweiligen Projekten ein Dringlichkeitsfaktor zugeordnet, welcher die Ausführungsdringlichkeit der Projekte von *zwingender „Ausführung im nächsten Jahr“* über *„Ausführung in den nächsten fünf Jahren notwendig“* bis hin zu *„Wunsch, aber keine wirkliche Notwendigkeit“* wiedergibt.

Nachdem die Investitionsprojekte den Investitionsgefässen zugeordnet und bewertet wurden, bereinigt die AGIP in einem dritten Schritt den Investitionsplan. Die jeweiligen Gefässe verfügen über ein plafoniertes Budget um sicherzustellen, dass die Finanzierung der Projekte die Finanzkraft der Gemeinde Emmen nicht überstrapaziert. Mit der Bereinigung versucht die AGIP, den in der laufenden Investitionsplanung ermittelten Investitionsbedarf mit den verfügbaren finanziellen Mitteln möglichst umfassend abzudecken. Dies kann dadurch geschehen, dass Möglichkeiten erarbeitet werden, um die Kosten einzelner Projekte zu senken oder indem Alternativen zu den Investitionsprojekten oder zur Finanzierung entwickelt werden.

Der Einwohnerrat hat entschieden, dass über eine Zeitdauer von fünf Jahren maximal 30 Millionen Franken investiert werden dürfen. Diese Plafonierung sieht im Moment einen Investitionsbetrag von sechs Millionen Franken pro Jahr vor. Ohne anderslautenden Beschluss des Einwohnerrats zur Plafonierung müssen die Bedürfnisse sämtlicher Anspruchsgruppen, insbesondere die der Volksschule, mit diesen plafonierten Beträgen berücksichtigt werden.

Insbesondere im öffentlichen Verkehr sind die Investitionen zwingend notwendig, weil es sich vorwiegend um gebundene Beiträge an den Verkehrsverbund Luzern handelt. Solche Projekte werden in der Priorisierung übersteuert. Das heisst, dass die maximal zu erreichende Punktzahl vergeben wird, damit die Projekte zwingend geplant und umgesetzt werden können.

Budget, Aufgaben- und Finanzplanung (BAFIP)

Während die langfristige Investitionsplanung einen längeren Zeithorizont betrachtet, ohne dabei verbindliche Aussagen zu den Investitionen zu machen, zeigt der BAFIP konkret auf, welche Investitionen im jeweiligen Kalenderjahr mit entsprechenden Kostenfolgen tatsächlich ausgelöst und umgesetzt werden.

Das Gemeindegesetz des Kantons Luzern verlangt, dass der Gemeinderat jährlich einen Budget-, Finanz- und Aufgabenplan zu erstellen hat (§ 19 Gemeindegesetz), welcher Aufschluss über die voraussichtlichen Aufgaben und die Finanzentwicklung der Gemeinde in den nächsten fünf Jahren gibt (§ 73 Gemeindegesetz). Im BAFIP werden daher seit dessen Einführung die Investitionen für das Budgetjahr und die vier darauffolgenden Planjahre dargestellt.

Als wichtigstes Instrument der Finanzplanung gibt der BAFIP Auskunft über die finanzielle Entwicklung und legt das Budget des jeweiligen Folgejahres fest. Um eine möglichst zuverlässige Budgetierung zu gewährleisten, berücksichtigt der BAFIP einerseits die im laufenden Jahr aufgetretenen Budgetabweichungen und nimmt zusätzlich die prognostizierten Aufwände und Erträge der kommenden vier Jahre auf, um die Kontinuität der Finanzierung zu stärken. Notwendige zukünftige Investitionen und Mehraufwände sollen frühzeitig erkannt sowie positive und negative Veränderungen auf der Einnahmenseite zuverlässig prognostiziert werden können.

Der Budgetierungsprozess sieht vor, dass alle Produktgruppenverantwortlichen ihren finanziellen Bedarf für das Folgejahr angeben. Sparvorschläge aus dem Stabilisierungsprogramm oder Sparmassnahmen aus anderen Gründen werden jährlich angestrebt. Die Produktgruppenverantwortlichen sollen sämtliche Anliegen und relevanten Anpassungen melden und beispielsweise bauliche Unterhaltskosten gemäss dem Rohrerbericht berücksichtigen.

Im Hinblick auf einen Planungsbericht enthält der BAFIP einerseits die langfristige Investitionsplanung. Daneben äussert sich der BAFIP ebenfalls über die kommenden vier Jahre zur laufenden Rechnung mit den erwarteten Aufwänden in den Zeilen 01 - 06 (Primärkosten) sowie den erwarteten Erträgen in den Zeilen 07 - 12 (Primärerträge). Die Grundannahmen, welche diesen Prognosen zugrunde liegen, werden dabei jeweils unter dem Titel „Entwicklungstendenzen / Trends (Wirtschaft; Gesetzgebung; Demografie; Sozio-Kulturelles; Technologie; Umwelt; Ressourcenknappheit; Spezielle Rahmenbedingungen)“ ausgewiesen.

Die Planjahre werden dem Einwohnerrat zur Kenntnis gebracht und das Globalbudget zur Verabschiedung vorgelegt. Dadurch ist sichergestellt, dass der Einwohnerrat stets über die prognostizierten Entwicklungen informiert ist.

Die in der langfristigen Investitionsplanung und im Aufgaben-, Finanz- und Investitionsplan (AFIP) beschriebenen Projekte erhalten durch die Kenntnisnahme im Einwohnerrat den vorläufigen Auftrag zur

Planung. Je nach Grösse der Projekte muss die definitive Freigabe separat über einen Bericht und Antrag an den Einwohnerrat oder allenfalls einer Abstimmungsbotschaft zuhanden der Bevölkerung eingeholt werden. Insbesondere bei Sonderkrediten ist dies der Fall. Die Produktgruppenverantwortlichen müssen ihre Projekte im Rahmen des Budgets planen und ausführen. Der BAFIP ist die der Ausführung vorgelagerte definitive finanzielle Planung der Vorhaben.

2.2.3 Bau und Umwelt (Gemeinde)

Das Siedlungsleitbild 2014 orientiert sich an der Strategie Emmen2025 und zeigt die gewünschte räumliche Entwicklung bis ins Jahr 2030 in qualitativer und quantitativer Hinsicht auf. Es bildet damit die Grundlage für nachfolgende Ortsplanungsrevisionen und für die Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Emmen. In Zusammenarbeit mit der Ortsplanungskommission wurden Leitsätze zu allen raumrelevanten Themengebieten entwickelt und die Vorgehensweise zur Siedlungsentwicklung nach innen und nach aussen definiert. Weiter wurde eine Strategie über das Vorgehen mit Anträgen zur Ortsplanung entwickelt und ins Siedlungsleitbild integriert. Ein- und Umzonungsgesuche können damit transparent und einheitlich nach Leitsätzen beurteilt werden.

Aufgrund des bestehenden Zonenplans und der laufenden Siedlungsentwicklungsprojekte rechnet die Gemeinde Emmen bis ins Jahr 2030 mit einem Bevölkerungswachstum auf 34'000 bis 37'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Das Wachstum soll in den bestehenden Bauzonen und durch laufende und zukünftige Siedlungsentwicklungs- und Verdichtungsprojekte ermöglicht werden. Zudem soll die Qualität des Siedlungsgebiets sowie des öffentlichen Aussenraums verbessert werden. In Fragen der Mobilität setzt das Siedlungsleitbild auf das Zusammenspiel aller Verkehrsträger.

Auszug aus dem Siedlungsleitbild

Die weitere räumliche Entwicklung der Gemeinde Emmen soll den folgenden Prinzipien folgen:

Innenentwicklung vor Aussenentwicklung: Die prognostizierte Bevölkerungszunahme soll insbesondere mit qualitätsvollen Verdichtungen aufgefangen werden.

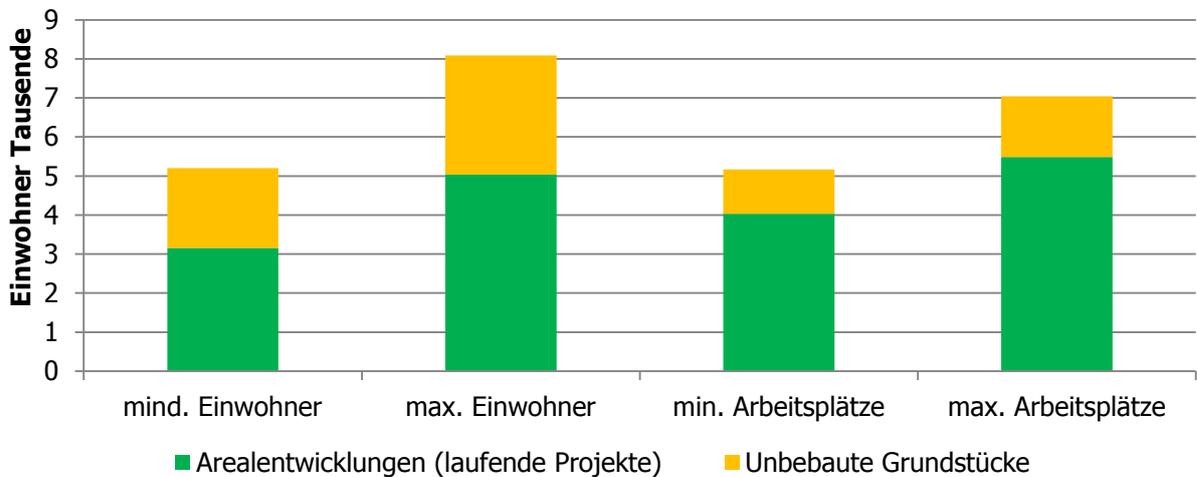
Baulandverflüssigung: Unbebaute Grundstücke, welche eingezont sind, sollen überbaut werden.

Aussenentwicklung als letzte Möglichkeit: Neueinzonungen sollen nur dann stattfinden, wenn der Bedarf dafür vorhanden ist, das übergeordnete Interesse besteht, die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gut ist und keine andere Möglichkeit genutzt werden kann, um ein bestimmtes Projekt zu realisieren.

Zur Eindämmung der Zersiedlung und der Siedlungsentwicklung nach Aussen wurden Siedlungsbegrenzungslinien gesetzt. Diese sind im entsprechenden Plan einzusehen. Ausserhalb der Begrenzungslinien werden keine Umzonungen mehr zugelassen. Die Entwicklungsstrategie zur Siedlungsentwicklung nach Innen zeigt auf, in welchen Gebieten eine Verdichtung stattfinden soll. Es sind folgende Entwicklungsstrategien vorgesehen:

- *Bewahren*
- *Erneuern*
- *Weiterentwickeln*
- *Umstrukturieren*
- *Neuorientieren*
- *Neuentwickeln*

Entwicklungspotenzial der Gemeinde Emmen



Die Gemeinde Emmen bietet gemäss Siedungsleitbild Platz für 5'200 bis 8'000 zusätzliche Einwohner und 5'200 bis 7'100 zusätzliche Arbeitsplätze.

Wachstum nach innen, oder anders gesagt eine verdichtete Bauweise, könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass eher Arbeitstätige anstelle von Familien in diese neuen Wohnräume ziehen werden. Einerseits weil sie sich meistens durch optimale Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz auszeichnen. Andererseits kann genau dieser Vorteil, die Anbindung an das Autobahnnetz sowie nahe gelegene Einkaufsmöglichkeiten bedeuten, dass mit höheren Mietzinsen pro m² gerechnet werden muss.

Zudem sollen in Zukunft Anträge zu Ein- oder Umzonungen in der Gemeinde Emmen anhand einer Strategie auf ihre Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gemeindeentwicklung überprüft werden.

Ein weiteres Instrument der Direktion Bau- und Umwelt ist der Raumplanungs-, Bevölkerungsentwicklungs- und Gemeindefinanzen-Simulator (RBG) der Hochschule Luzern. Es bietet viele grundlegende Informationen zur jeweiligen Siedlungsentwicklung. Das Siedungsleitbild wurde unter anderem mit Hilfe dieses Tools erstellt. Allerdings ist das Tool nicht auf eine derart grosse Gemeinde wie Emmen ausgelegt. Da die Gemeinde Emmen mit seinen vielen verschiedenen Quartieren und verschiedenen Wünschen mit unterschiedlichen Herausforderungen und Ansprüchen sehr heterogen ist, werden die einzelnen Quartierentwicklungen mittels dem RBG Tool simuliert. Die Simulation liefert darum keine definitiven Aussagen über die Gebiete, kann aber die Richtung für künftige Entwicklungen aufzeigen. Das RBG Tool liefert also Planungsgrundlagen und ist insbesondere eine Entscheidungshilfe für den Schulraumplanungsbericht und das Siedungsleitbild. Die Informationen aus dem Tool sollen vorsichtig genossen werden, da einerseits nicht die gesamte Gemeinde abgebildet werden kann und andererseits die Quartierbetrachtung zu Überschneidungen führen könnte.

2.2.4 Soziales und Gesellschaft (Gemeinde)

Die Direktion Soziales und Gesellschaft befasst sich mit einer grossen Vielfalt an Aufgaben. Im Zentrum steht der Mensch mit all seinen Facetten in den unterschiedlichsten Lebenslagen. In den letzten Jahren haben zahlreiche Gesetzesänderungen und -neufassungen dazu geführt, dass die Kosten angestiegen sind und dass Strukturen und Prozesse angepasst werden mussten.

Rechnungsjahr	Primäre Kosten inkl. interne Verrechnungen CHF	Gesamt-Erlöse inkl. interne Verrechnungen CHF	Nettokosten CHF
2011	46'642'690.14	9'284'486.06	37'358'204.08
2012	48'078'849.96	10'018'859.06	38'059'990.90
2013	49'291'903.97	11'056'434.30	38'235'469.67
2014	48'647'194.79	10'877'693.92	37'769'500.87

Die Direktion besteht aus dem Bereich Berufsbeistandschaft, dem Departement Soziales und dem Bereich Gesellschaft. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist der Direktion administrativ angegliedert.

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Die seit dem 1. Januar 2013 tätige KESB Kreis Emmen stellt den Kindes- und Erwachsenenschutz für die Gemeinden Emmen, Neuenkirch, Rain und Rothenburg sicher und umfasst ein Einzugsgebiet von rund 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie ist als eigenständige Behörde im Sitzgemeindemodell organisiert und ist administrativ der Gemeinde Emmen angegliedert. Die KESB Kreis Emmen ordnet Beistandschaften an und ernennt für hilfesuchende Personen in der Gemeinde Emmen Mandatsträger der Berufsbeistandschaft Kreis Emmen. Verfügt die Gemeinde Emmen über ein gutes subsidiäres Hilfsangebot, so wirkt dies hemmend auf Errichtungen von Beistandschaften.

Berufsbeistandschaft

Die zweite regional organisierte Einheit ist die Berufsbeistandschaft Kreis Emmen, an die sich die Gemeinden Emmen, Rain und Rothenburg angeschlossen haben. Die Berufsbeistände führen Mandate im Kindes- und Erwachsenenschutz. In den vergangenen Jahren musste stetig eine Zunahme der Anzahl geführter Dossiers in Kauf genommen werden, nicht zuletzt weil die Einwohnerzahl anstieg und Einwohnerinnen und Einwohner vermehrt mit der selbständigen Lebensführung überfordert sind. Die Berufsbeistandschaft Kreis Emmen arbeitet eng mit der KESB Kreis Emmen zusammen bzw. ist Vollzugsorgan. Alle Anordnungen erfolgen durch die KESB Kreis Emmen und werden von ihr wiederum überprüft. Die Berufsbeistände unterstützen, beraten oder vertreten die Klienten in allen Bereichen des täglichen Lebens (Finanzen, Wohnen, Arbeit, Gesundheit, Rechtliches) und nehmen Abklärungen zu Vaterschaften und Besuchsregelungen vor. Sie beraten die Klienten in wirtschaftlichen oder steuerlichen Fragen und müssen diese Geschäfte für sie erledigen.

Im Weiteren ist zur Unterstützung der Treuhanddienst der Betagtenzentren Emmen AG (BZE AG) angegliedert. Der Dienst als Gesamtes ist für die Gemeinde Emmen kostenneutral geführt. Dieser wird hauptsächlich durch die BZE AG finanziert und bietet seine Dienstleistungen zudem für Bewohnerinnen und Bewohner aus anderen Betagtenzentren an.

Bereich Gesellschaft

Der Bereich Gesellschaft beinhaltet die Schulsozialarbeit, die regionale Jugend- und Familienberatung, die Jugendanimation (Jugendbüro), den sozialpädagogischen Schülerhort Hüslerhuus, die AHV Zweigstelle, das Arbeitsamt, die Betreuungsgutscheine, die frühkindliche Förderung sowie die Integration. Die Jugend- und Familienberatung Emmen bietet ihre Dienstleistungen ähnlich der KESB Kreis Emmen und der Berufsbeistandschaft den angeschlossenen Gemeinden Rain und Rothenburg an. Diese Beratungsstelle deckt einerseits die persönliche Beratung für Jugendliche und Familien ab, andererseits ist sie ein wichtiger, der KESB vorgelagerter Bereich, welcher versucht präventiv zu wirken, damit kostenintensive Massnahmen auf ein absolutes Minimum reduziert, wenn nicht gar verhindert werden können.

Die Erfahrung seit der Einführung der Betreuungsgutscheine zeigt deutlich, dass Eltern, welche mittels Betreuungsgutscheinen unterstützt werden, mehr arbeiten können, dadurch meist ein höheres steuerbares Einkommen generieren und damit insgesamt dem Staat durch weniger bezogene Unterstützungsleistungen weniger Substanz entziehen.

Der Bereich Gesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass er dank sehr guten Kontakten zu privaten Geldgebern mittels Fundraising für zusätzliche Unterstützung bei verschiedenen Projekten im Bereich Kinder, Jugendliche und Integration beitragen kann. Beispiele dazu sind das Midnight Basket oder die Schmid Jungbürger Stiftung.

Altersleitbild

Das Altersleitbild dient den Einwohnerinnen und Einwohnern als Informationsquelle für das Alter. Gesellschaftliche Entwicklungen sollen in der Alterspolitik berücksichtigt werden. Möglichkeiten für Selbstverantwortung und Eigeninitiative sollen aufgezeigt werden. Die Seniorinnen und Senioren sollen ungeachtet der wirtschaftlichen und sozialen Situation unterstützt werden. Zudem sollen Dienstleistungen von Organisationen in der Altersarbeit subventioniert werden.

Departement Soziales

Hauptaufgabe des Departements Soziales ist die Gewährleistung von Sozialhilfe. Darin subsummiert sind Leistungen betreffend persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe. Ziel muss es sein, eine in Notlage geratene Person nach den gesetzlichen Bestimmungen zu beraten und zu betreuen, die Notlage rasch möglichst zu reduzieren oder zu beheben und nachhaltig eine Verbesserung der Lebenssituation herzustellen. Dass dabei die Ablösung vom Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe im Vordergrund steht, ist naheliegend. Oftmals sind Engagement und Unterstützung im nicht monetären Bereich ebenso notwendig wie hilfreich. Zu diesem Zweck wurde ein auf immaterielle Hilfe ausgerichteter Beratungs- und Unterstützungsdienst, die sogenannte persönliche Sozialhilfe etabliert. Hauptaugenmerk liegt dabei in der Hilfe zur Selbsthilfe, damit eine drohende Notlage rechtzeitig abgewendet werden kann. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass eine Person Dienstleistungen des Schreibdienstes beziehen kann und ihr dadurch der Umgang mit Amtsstellen erleichtert werden soll.

Die Führung der Alimenterfachstelle wird durch das Zivilrecht (ZGB) vorgegeben. Die Alimenterfachstelle bearbeitet die Alimenterbevorschussung (wenn der unterhaltsverpflichtete Elternteil mit seinen Unterhaltsbeiträgen säumig ist und der nicht unterhaltspflichtige Elternteil in schwachen finanziellen Verhältnissen lebt) sowie die daraus resultierende Inkassoführung. Die Höhe der Unterhaltsbeiträge wird durch das Zivilgericht oder in einem behördlichen Unterhaltsvertrag festgelegt.

Weiter wird beim Sozialdepartement auch die freiwillige Einkommensverwaltung geführt. Dies ist auch ein Angebot bei Personen, die keinen Schwächezustand haben und somit keine Beistandschaft errichtet werden muss. Über die freiwillige Einkommensverwaltung werden der Gemeinde Emmen auch wesentliche Steuern zugewirtschaftet.

Bei Verdacht auf unrechtmässig bezogener Sozialhilfe setzt die Gemeinde Emmen Sozialinspektoren ein. Von Missbrauch im Sozialwesen spricht man, wenn eine betroffene Person gegenüber dem Sozialamt leistungsrelevante Daten verschweigt, falsche Angaben macht und dadurch einen finanziellen oder materiellen Vorteil erlangt.

Die Gemeinde Emmen unterstützt die Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger und bekämpft aktiv den Missbrauch im Sozialwesen, indem sie die Leistungsbezüge auf ihre Rechtmässigkeit überprüft. Dadurch soll die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und den Sozialhilfe empfangenden Personen gefördert und gleichzeitig die Glaubwürdigkeit aller Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde in das Sozialwesen erhöht werden.

2.2.5 Schule und Kultur (Gemeinde)

Die Gemeinde Emmen kennt ergänzend zu den kantonalen Vorgaben weitere Regelungen. Beispielsweise hat die Gemeinde Emmen ein eigenes Reglement über die Organisation der Volksschule Emmen.

Der strategische Entwicklungs- und Ressourcenplan (SER) für die Volksschule Emmen 2014 - 2017 dient als kommunales strategisches Instrument in Koordination mit der kantonalen Schulentwicklung. Ergänzend dazu wird jährlich ein Leistungsauftrag der Volksschule Emmen erstellt.

Modelle und Struktur

Emmen hat seine Gemeindeordnung bereits im Jahr 2007 geändert und per 2008 die Schulpflege abgeschafft. Die Mitglieder der Schulpflege wurden vom Einwohnerrat gewählt. Die Schulpflege bildete eine eigene exekutive Behörde, welche beispielsweise die Lohnkosten budgetierte und das Personal anstellte. Seit 2007 arbeitet die Volksschule Emmen mit einer Geschäftsleitung. Neben der Geschäftsleitung besteht aktuell eine gemeinderätliche, beratende Bildungskommission, die sich aus Eltern, Vertretern aus der Wirtschaft, der Musikschule, Abnehmerschulen, Parteien und weiteren Mitgliedern zusammensetzt. Die Volksschule Emmen führt Jahrgangs- und Mischklassen. Einzig die Eingangsstufe der Primarschule Rüeggisingen ist als Basisstufenmodell organisiert. Dies bedeutet, dass 4- bis 7-jährige Schulkinder in einer alters- und stufengemischten Klasse unterrichtet werden. Anfänglich wurde dieses Pilotprojekt durch den Kanton zusätzlich finanziell unterstützt. Heute ist es ein fester Bestandteil, welcher an dieser Schule in der Gemeinde Emmen umgesetzt ist und zu den üblichen Konditionen von der Gemeinde Emmen finanziert wird. Mit diesem Modell flächendeckend zu unterrichten, wäre eine ressourcenintensive Angelegenheit, da mehr Schulzimmer und Gruppenräume sowie speziell geschulte Lehrpersonen benötigt würden. Trotzdem kann anhand dieses Modells von Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten profitiert werden. Auf der Sekundarschulstufe führt die Volksschule Emmen das typengetrennte Modell (GSS).

Schulraumplanungsbericht

Nicht steuerbar sind die Anzahl schulpflichtiger Kinder. Vier Jahre im Voraus, dies aufgrund der aktuellen Bevölkerungszahlen, ohne Berücksichtigung des Wachstums, können die Schulplätze bereits geplant werden. Beispielsweise definiert der Kanton den maximal zumutbaren Weg eines Kindergartenschülers, nämlich aktuell 1.5 km, was als wesentlicher Parameter einen grossen Einfluss auf die Kindergartenplanung, die Einzugsgebiete sowie die Klassengrössen hat.

Der Einwohnerrat hat am 20. Mai 2014 den Planungsbericht Schulraumplanung 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen. Vertreter aus der Direktion Schule und Kultur haben gemeinsam mit dem Stadtplaner der Direktion Bau und Umwelt einen umfassenden Bericht zur Schulraumplanung erstellt, der den Schulraumbedarf bis 2023/2024 aufzeigen soll.

Der Schulraumplanungsbericht ist abgestimmt mit dem Siedlungsleitbild und enthält die Fakten zum Schulraumbedarf bis 2023. Das zu erwartende Bevölkerungswachstum in der Gemeinde Emmen wirkt sich auf den Schulraumbedarf aus. Nebst den Prognosen zur Entwicklung der Bevölkerungszahlen berücksichtigt der Planungsbericht die Strategie Emmen2025, das parallel erarbeitete Siedlungsleitbild und die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bereich Volksschulbildung. Im Ergebnis stellt der Bericht dar, dass die Gemeinde Emmen für die Erfüllung der Aufgaben der Volksschule zwischen 2014 und 2023/24 voraussichtlich

- 15 zusätzliche Kindergartenlokale,
- 12 bis 13 Primarklassenzimmer mit entsprechenden Zusatzräumen und
- 4 neue Sekundarklassenzimmer mit zusätzlichen Fachräumen

benötigen wird. Der Schulraumplanungsbericht 2014 soll aufzeigen, wie der Bedarf der schulischen Infrastruktur in der Gemeinde Emmen mittel- und langfristig abgedeckt werden kann. Die langfristige Investitionsplanung 2016 - 2020 sieht vor, einzelne Schulraum-Ausbauprojekte mittels modularer Einheiten zu realisieren.

Im Februar 2015 wurden die Fakten aus dem Schulraumplanungsbericht visualisiert und erneut dem Gemeinderat vorgestellt. Darin wurde einerseits die Bevölkerungsentwicklung mit Fokus auf den Anteil Schulkinder thematisiert, andererseits wurden pro Einzugsgebiet der Schulen eine Soll- und eine Ist-Prognose mit oder ohne Massnahmen aufgezeigt. Aufgrund des aktualisierten Berichts bestätigt sich, dass mit den getroffenen Annahmen sowohl im Kindergarten, der Primarschule als auch der Sekundarschule zusätzliche Schulzimmer wie aufgezeigt bis 2022 notwendig sein werden.

Sollten sich Rahmenbedingungen und entscheidende Faktoren verändern, müssten die Entwicklungen und Verhältnisse gegenüber der heutigen Prognose angepasst werden. Das Siedlungsleitbild und die Schulraumplanung dienen damit als aktuelle Grundlage für die jeweils im Frühling dem Einwohnerrat zu unterbreitende langfristige Investitionsplanung.

Für die effektive Planung wird rege mit der Einwohnerkontrolle zusammengearbeitet. Neue Zuzüge von Familien wie auch Binnenwanderungen innerhalb der Gemeinde werden umgehend der Direktion Schule und Kultur gemeldet.

2.2.6 Sicherheit und Sport (Gemeinde)

In der Direktion Sicherheit und Sport führt die Gemeinde Emmen eine Feuerwehr und organisiert im Rahmen des Gemeindeführungsstabes den Bevölkerungsschutz. Aufgabe des Departements Sicherheit ist es, die Koordination mit den Partnerorganisationen Zivilschutz (ZSO Emme) und Luzerner Polizei sicherzustellen sowie bundesrechtlichen Anforderungen im militärischen Bereich (z.B. Schiesswesen,

Einquartierungen) zu erfüllen. Es koordiniert des Weiteren allfällige Massnahmen zu Gunsten der Bevölkerung im Zusammenhang mit Ruhe, Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum und ist Ansprechpartner für sicherheitsspezifische Anliegen aus der Bevölkerung.

Durch das Departement Sicherheit wurde der kommunale "Runde Tisch Littering" ins Leben gerufen, an welchem themenbezogene Akteure (Jugendbüro, Werkdienst, Kirchgemeinde Emmen, Agentur Umsicht Luzern, Luzerner Polizei, Atelier Hugo Total) sporadisch mögliche Massnahmen im Zusammenhang mit der Verschmutzung des öffentlichen Raumes (Littering) thematisieren und zum Teil auch gemeinsam umsetzen. Es ist grundsätzlich das Bestreben des Departementes Sicherheit, dort wo gegeben, Kooperationen mit anderen Institutionen auf kommunaler wie auch regionaler Ebene zu pflegen, um die je länger je komplexer werdenden, künftigen Herausforderungen anzugehen.

Die Jugendkommission fokussiert Themen rund um Angelegenheiten und Herausforderungen im Zusammenhang mit Jugendlichen. Involviert sind Institutionen wie Polizei, Schule, Jugendseelsorge, Jugendbüro, Fachbereich Gesellschaft und das Jugendparlament. In dieser Kommission ist ebenfalls der Gemeinderat sowie das Departement Sicherheit vertreten.

Diverse Reglemente, Konzepte und Berichte existieren auf Gemeindeebene. Nachfolgend eine nicht abschliessende Liste dieser Instrumente:

- Gemeindegesez vom 04.05.2004
- Datenschutzreglement der Gemeinde Emmen vom 30.06.1992
- Reglement Videoüberwachung vom 12.09.2006
- Verordnung über die Katastrophenhilfe der Gemeinde Emmen vom 01.06.2006
- Reglement über die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte der Gemeinde Emmen vom 27.8.1997
- Archivverordnung der Gemeinde Emmen vom 30.01.2013
- Feuerwehrreglement der Gemeinde Emmen vom 01.06.2010
- Sicherheitskonzept des Gemeinderates Emmen (5-Säulenkonzept) vom 29.5.2002
- Planungsbericht Sicherheit des Gemeinderates vom 17.06.2009
- Sicherheitsleitbild der Gemeinde Emmen vom 10.07.2013
- Weisungen des Gemeinderates zur Nutzung von Geräten am Arbeitsplatz vom 26.10.2011
- Richtlinien für den Betrieb und die Benützung der Schiessanlage Hüslenmoos vom 16.01.2002

Sicherheit

Das subjektive Sicherheitsempfinden der Emmer Bevölkerung ist mit geeigneten Massnahmen und Projekten zu stärken. Störungen der Ruhe, Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum sind im Verbund mit Polizei, Securitas, dem Jugendbüro Emmen und allfälligen weiteren Partnern mit geeigneten Massnahmen entgegenzutreten. Im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum ist folgenden Tätigkeitsfeldern des Departements Sicherheit je länger je mehr Beachtung zu schenken:

Sicherheit im öffentlichen Raum

Bekämpfung von Littering, Sprayereien und Vandalismus mit adäquaten Mitteln, Massnahmen gegen nächtliche Ruhestörungen und Lärm, Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit, Jugendgewalt, Erteilen von Spezialbewilligungen, Vergrösserung des Überwachungspimeters mittels Videoüberwachung.

Polizei / Securitas / Jugendarbeit

Veranlassen gemeindepolizeilicher Leistungen, Auftragserteilung und Koordination von Securitas-Einsätzen, koordinierende Rolle des Departementes Sicherheit mit der Luzerner Polizei, der Securitas, der Jugendarbeit Emmen und anderen gemeindeinternen Verwaltungsstellen.

Gewerbe

Stellungnahmen zu Vernehmlassungsgesuchen der Gewerbebehörde hinsichtlich Veranstaltungen im öffentlichen wie auch privaten Raum. Einflussnahme im Zusammenhang mit Wirtschafts- und Verlängerungsbewilligungen von Restaurationsbetrieben.

Arbeitssicherheit/Gesundheitsschutz

Sporadische Überprüfung und Aktualisierung der Sicherheitskonzepte (Alarm- und Notfallorganisation, Pandemie), ständige Sensibilisierung und Massnahmen bezüglich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Ausbildung, Gefahrenanalyse, Massnahmenplanung). Die Sicherheit am Arbeitsplatz, in Verwaltung und Schule wird gewährleistet und regelmässige Übungen stellen sicher, dass im Ereignisfall die notwendigen Massnahmen zur Wiederherstellung des Normalzustandes zeitgerecht und umfassend eingeleitet und umgesetzt werden können. Hinsichtlich Gewalt und Drohung am Arbeitsplatz sind Massnahmen zu ergreifen, um die Handlungsfähigkeit von betroffenen Mitarbeitenden zu erhöhen.

Bevölkerungsschutz

Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen, Sicherstellung der erforderlichen Massnahmen im logistischen Bereich (Gemeindeführungsstab Emmen).

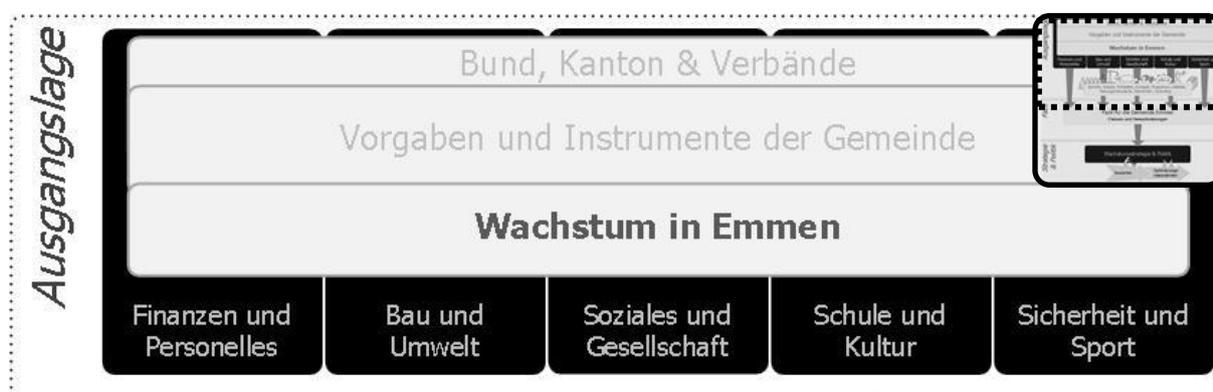
Wirtschaftliche Landesversorgung

Der Gemeindestelle für Wirtschaftliche Landesversorgung (GWL) unterliegt die Leitung der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Bewirtschaftungsmassnahmen innerhalb der Gemeinde Emmen bei Störungen des marktwirtschaftlichen Systems wie wirtschaftliche oder politische Krisen, Terroranschläge, Naturkatastrophen und technische Pannen. Dazu gehört ebenfalls die Kommunikation in Krisensituationen. Diesbezüglich existieren Durchführungskonzepte für Treibstoff- und Lebensmittelrationierung sowie Heizölbewirtschaftung.

Sport

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten stellt die Gemeinde Emmen der Bevölkerung und den ortsansässigen Vereinen gepflegte, moderne und vielseitige Sportinfrastrukturen bereit, die den Vorgaben und Auflagen der Sportverbände entsprechen. Die Gemeinde unterstützt eine Vielzahl von Sportarten und Vereine und fördert dadurch Bewegung, Gesundheit sowie Integration. Für Kinder und Jugendliche sollen die täglichen Sport- und Bewegungsmöglichkeiten zur Selbstverständlichkeit werden. Durch die gezielte Förderung des freiwilligen Schulsports, mit Unterstützung des Kantons, erhalten die Schüler und Schülerinnen der Gemeinde Emmen attraktive Sport- und Bewegungsmöglichkeiten im schulischen Umfeld. Die Verordnung über die Förderung und Unterstützung des Jugendsports in der Gemeinde Emmen vom 28. Mai 2008 regelt die Förderung und Unterstützung sportlicher Aktivitäten in Kinder- und Jugendabteilungen, die von Sportvereinen und anderen Institutionen im Bereich Sport getragen werden.

2.3 Wachstum



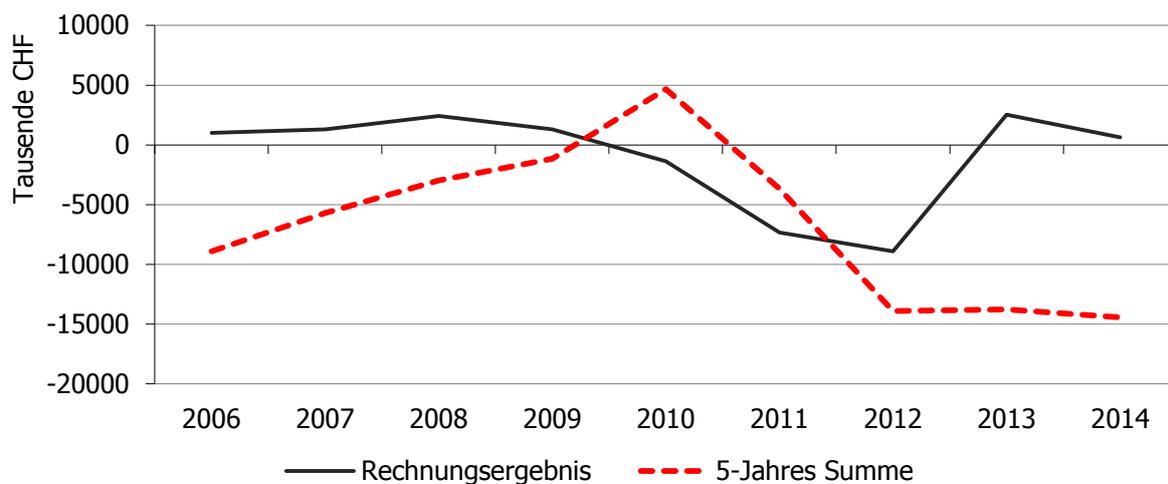
2.3.1 Finanzen und Personelles (Wachstum)

Laufende Rechnung 2014

Die Laufende Rechnung im Jahr 2014 schliesst bei Ausgaben von CHF 148'923'388.80 und Einnahmen von CHF 149'560'679.18 mit einem **Gewinn von CHF 637'290.38** ab. Im Vergleich zum Voranschlag 2014 ergibt dies eine positive Abweichung von CHF 778'309.04. Dieser Umstand ist grundsätzlich auf folgende **Hauptfaktoren** zurückzuführen:

- Mehreinnahmen bei den ordentlichen Steuern von rund CHF 1.6 Mio.
- Mehrausgaben beim Personal von rund CHF 0.9 Mio.
- Mehrausgaben beim Sachaufwand von rund CHF 0.4 Mio.
- Minderaufwand bei den Schuldzinsen von rund CHF 0.4 Mio.
- Tiefere Ausgaben an private Haushalte von rund CHF 2.3 Mio.
- Massiv tiefere Rückerstattungen aus Aufwandsminderungen von über CHF 1.67 Mio.

Die **Kennzahlen** werden seit 2013 in drei von acht Fällen nicht erreicht. Betroffen sind der Selbstfinanzierungsgrad und -anteil sowie der Verschuldungsgrad. In den Bereichen Zinsbelastung I + II, Kapitaldienstanteil, Nettoschuld pro Einwohner und Bilanzfehlbetrag werden die Kantonsvorgaben erreicht. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Kennzahl Nettoschuld pro Einwohner leicht verschlechtert. Dies aufgrund gestiegener Schulden. In der Rechnung 2012 wurde noch die Hälfte der Kennzahlen nicht erreicht.



Die Grafik zeigt die Ergebnisse der letzten Jahre mit jeweils der 5-Jahres Summe der fünf vergangenen Jahre. Es ist zu erkennen, dass sich die Finanzen seit dem Jahr 2012 erholt haben. Aufgrund dieser Darstellung von Stabilisierung zu sprechen, wäre etwas verfrüht. Die gemeindeeigene Schuldenbremse gibt vor, dass innert 5 Jahren ein Ausgleich erfolgen sollte.

Rechnungen		BAFIP			SUMME
2013	2014	Budget 2015	Plan 2016	Plan 2017	
2'528'510.00	637'290.38	-899'774.00	-901'482.00	-1'364'502.00	42.38

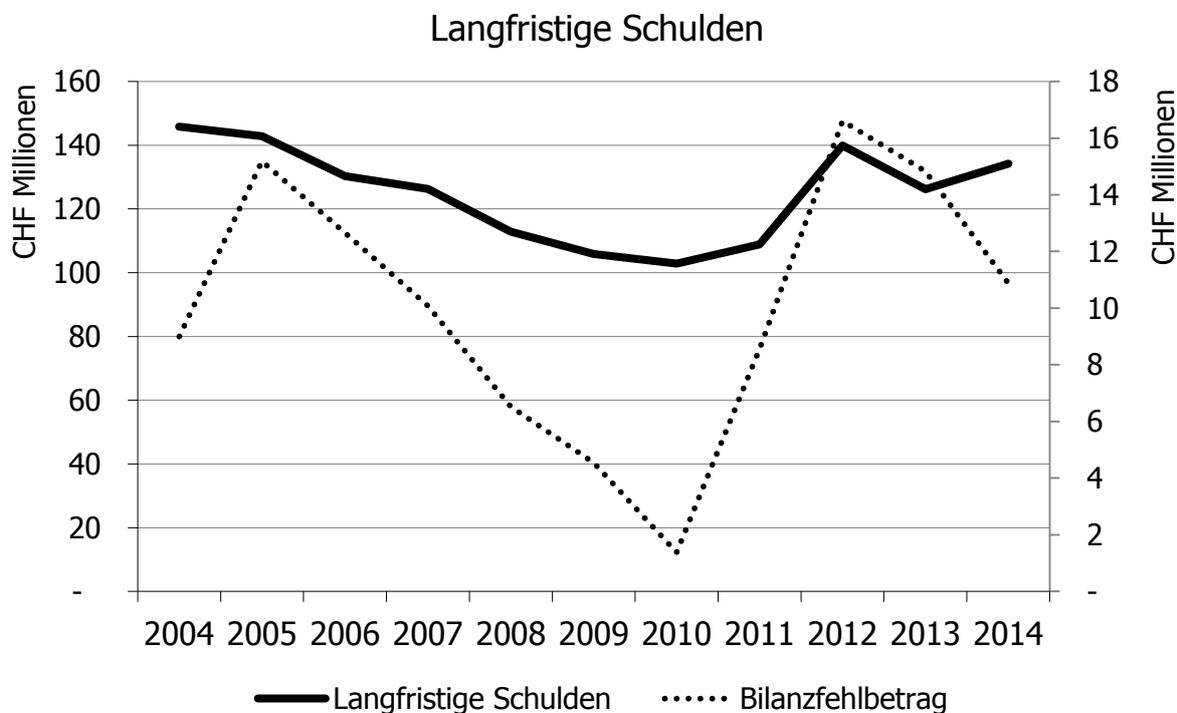
Alles in CHF

Werden die aktuell verfügbaren Zahlen der letzten beiden Geschäftsjahre für den 5-Jahresvergleich herangezogen, resultiert ein knappes, positives Ergebnis. In Anbetracht der Tatsache, dass der erwähnte Artikel weder Massnahmen zur Verbesserung noch Präzisierungen zu seiner Anwendung liefert, darf auf weitere Berechnungsbeispiele verzichtet werden. Die beiden Geschäftsjahre 2011 und 2012 lassen vermuten, dass wenn diese für Berechnungen herangezogen werden, die Ergebnisse definitiv negativ ausfallen würden.

Entwicklung der langfristigen Schulden

Ende der 1960er Jahre betragen die langfristigen Schulden der Gemeinde Emmen rund CHF 27 Mio. Die Gemeinde war finanziell stark und befand sich in der Lage, grössere Projekte in Angriff zu nehmen. So wurde in ein eigenes Hallenbad investiert und der Neubau eines modernen Verwaltungsgebäudes beschlossen. Es folgten Investitionen in das Betagtenzentrum Herdschwand, das Schulhaus Rüeggisingen; zudem wurden weitere Infrastruktur-Projekte realisiert. Damit einhergehend war ein sukzessiver Anstieg der Schulden. Bereits Ende 1980 beliefen sich diese auf über CHF 92 Mio. Die Gemeinde befand sich im Wachstum. Als gut funktionierender Industriestandort war keine Trendwende in Sicht. Es folgten weitere Investitionen unter anderem in die Schulanlage Erlen. Zur Jahrtausendwende beliefen sich die Schulden schliesslich auf rund CHF 100 Mio. Die folgenden Jahre zeichneten sich einerseits durch weitere grössere Investitionen (z.B. Schulanlage Gersag ca. CHF 34 Mio.) andererseits durch zeitweise stark negative Rechnungsabschlüsse aus. Bis Ende 2014 sind sich insgesamt Schulden in der Höhe von über CHF 134,2 Mio. zur Kenntnis zu nehmen.

Die konjunkturellen Veränderungen gingen nicht spurlos an der Gemeinde Emmen vorbei. Die grossen Industriebetriebe haben kontinuierlich an Einfluss verloren, wurden verkleinert, verkauft oder gar stillgelegt. Entsprechend daraus resultierten zusehends andere Anforderungen an die Gemeinde. Der Wandel hin zur Dienstleistungsgemeinde befindet sich stetig im Gang.

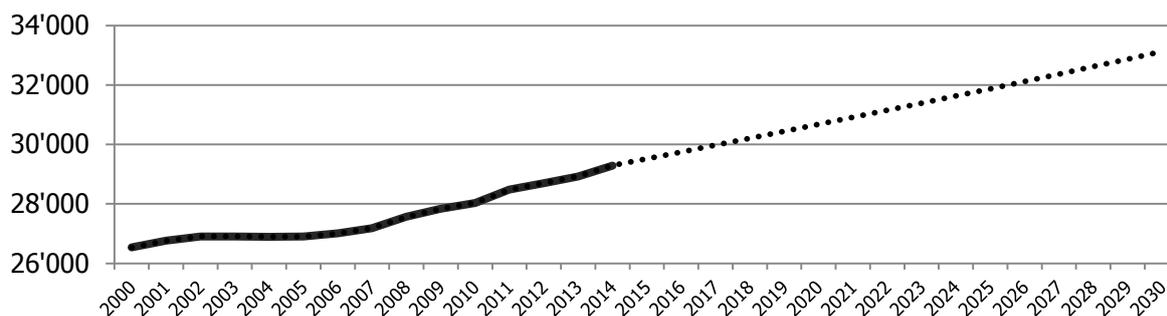


Parallel dazu hat sich der Bilanzfehlbetrag seit 1997 entwickelt. Einen ersten Höhepunkt erreichte er mit dem Rechnungsabschluss 2005. Das Unwetter im Sommer 2005 hat zu einem negativen Abschluss geführt und der Bilanzfehlbetrag betrug Ende Jahr CHF 15.2 Mio. Durch ordentliche Abschreibung sowie positive Abschlüsse in den darauffolgenden Jahren gelang es, ihn quasi ganz zu eliminieren. Die Einführung der Pflegefinanzierung im Jahr 2011 hat dazu geführt, dass er innert nur zweier Jahre einen neuen vorläufigen Höchststand im Jahr 2012 mit CHF 16.6 Mio. erreicht hat. Mit den Ertragsüberschüssen in den Jahren 2013 und 2014 konnte der Bilanzfehlbetrag etwas abgebaut werden. Neu beträgt er rund CHF 10.24 Mio. Dadurch verringern sich auch die jährlichen Abschreibungen auf den Bilanzfehlbetrag. Der Bilanzfehlbetrag in % der Steuereinnahmen beträgt per 31.12.2014 14.22% (Vorjahr 17.15%). Der Bilanzfehlbetrag darf maximal ein Drittel der ordentlichen Steuereinnahmen betragen. Bei dieser Kennzahl erreicht Emmen die Vorgaben des Gemeindegesetzes. Das Vorhandensein eines Bilanzfehlbetrages schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinde erheblich ein. Überschüsse müssen vollumfänglich zur Tilgung des Bilanzfehlbetrages eingesetzt werden. Eine komplette Amortisation ist anzustreben und würde der Gemeinde den nötigen Spielraum zur Deckung des Infrastrukturbedarfs geben.

Finanzielles Wachstum

Die Ergebnisse der Rechnungen aus den letzten Jahren können unterschiedlich interpretiert werden. Direkte Rückschlüsse ausschliesslich auf Bevölkerungswachstum, die Organisation der Verwaltung oder sonstige Einflüsse sind mit Vorsicht zu geniessen.

Bevölkerungsentwicklung Emmen

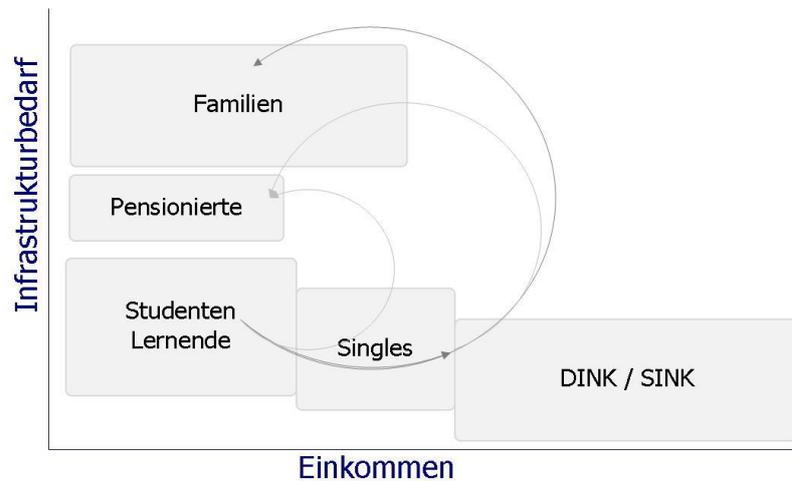


Die Bevölkerung in Emmen ist in den letzten zehn Jahren stets gewachsen. Gemäss einer Hochrechnung der ständigen Bevölkerung per Ende Jahr wächst sie ca. 0.8% jährlich. Die Grafik zeigt das effektive Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung bis Ende 2014 sowie die geometrisch gewichtete Prognose bis im Jahr 2030.

Bevölkerungswachstum ist aus finanzieller Sicht zwingend in zwei Bereiche zu unterteilen. Einerseits sind fortlaufende Kosten pro Einwohner wie beispielsweise Sozialausgaben, Personalaufwand, Volksschulkosten und fortlaufende Erträge wie Steuerertrag relevant. Andererseits existieren sprungfixe Kosten wie der Bau von Schulhäusern, Reorganisation und Ausbau der Gemeindeverwaltung, Kosten durch erhöhtes Verkehrsaufkommen und weitere Massnahmen.

Nicht zu vergessen sind die zusätzlichen Einnahmen. Nicht nur zusätzliche Steuererträge und Arbeitsplätze, sondern auch eine höhere Standortqualität und eine Stärkung der Funktion als Teil des Regionalzentrums Luzern Nord sind Folgen von Wachstum. In den letzten vier Jahren inklusive der aktuellen Rechnungsperiode 2015 konnte eine fast lineare Steigerung der Steuereinnahmen der Natürlichen Personen von jährlich rund einer Million Franken vereinnahmt werden.

Am Beispiel Dietikon kann festgestellt werden, dass Wachstum unter dem Strich mehr Nutzen als Aufwand generiert. Nimmt man die bevölkerungsabhängigen Einnahmen und Ausgaben, können die folgenden Entwicklungen aufgezeigt werden:



Dieselben Analysen sind auch pro statistische Bevölkerungsgruppe möglich. Drei Dimensionen sind relevant zu einer möglichen Analyse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Bezogen auf Wachstum und Finanzen sind die zwei Achsen Einkommen und Infrastrukturbedarf sinnvoll. Die dritte Dimension ist das Potenzial, die Entwicklungsmöglichkeit oder abstrakt das Alter der Personen. Diese wird hier mittels der Größe des Rechtecks aufgezeigt. Wie bereits erwähnt, handelt es sich dabei um eine statistische Einteilung der Bevölkerung, damit weitere Aussagen möglich sind. Auf die Gemeinde Emmen angewendet ist wichtig, dass die heterogene Bevölkerung berücksichtigt wird und Analysen und Massnahmen pro Gebiet gemacht werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen einzelner Bevölkerungsgruppen auf. Diese stammen sowohl aus internen als auch externen Erfahrungen. Generell kann festgehalten werden, dass sämtliche Bevölkerungsgruppen zusätzliche Verkehrsinfrastruktur benötigen. Kostenentwicklungen des Sozialbereichs sind schwierig abzuschätzen. Dem Departement Finanzen und Informatik liegen aktuell keine Grundlagen dazu vor.

Bevölkerungs-

gruppe

Familien

Familien tragen viel zur Aufenthaltsqualität bei. Sie besuchen lokale Events, fördern das soziale Zusammenleben, konsumieren in der Gemeinde und durch die Schule werden Freundschaften gestärkt und die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde vernetzt. Ebenfalls bleiben Familien in der Regel wohnhaft und ziehen nicht allzu schnell wieder weg.

Familien fordern oft die Nähe zu Schul- und Freizeitanlagen. Im Weiteren sind eine gute Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz, sichere Schul- und Velowege, gut diversifizierte Einkaufsmöglichkeiten sehr wichtig. Werden in einer neuen Wohnanlage vor allem Familienwohnungen zur Verfügung gestellt, ist die Folge meist eine steigende Anzahl an Lernenden. Dies kann für die Gemeinde Mehrkosten aufgrund des ansteigenden Schulraumbedarfs zur Folge haben. Je nach Alter der Lernenden müssen in nächster Nähe Kindergärten realisiert werden. Eventuell reicht auch die Kapazität des nahe gelegenen Primarschulhauses nicht aus, die zuziehenden Lernenden zu beschulen. Zusammengefasst aus finanzieller Perspektive kann davon ausgegangen werden, dass Familien insbesondere im Bereich Schulinfrastruktur Kosten und im Durchschnitt tiefere Steuereinnahmen (Entlastung des Mittelstandes) als andere Bevölkerungsgruppen generieren.

Nach der obligatorischen Schulpflicht und der Berufsausbildung treten die Kinder ins Erwerbsleben ein und werden damit selbst auch steuerpflichtig. Die Eltern verfügen dann über zusätzliche Mittel und können als DINKs (Double Income No Kids) betrachtet werden. Eine qualitativ gute Ausbildung und Schulzeit bringt Emmen Fachkräfte und zufriedene Einwohnerinnen und Einwohner, die gerne in Emmen bleiben.

DINK (SINK)

Zweiverdiener Paare ohne Kinder (DINKs) können einige finanzielle Vorteile für die Gemeinde bedeuten. Sie weisen tendenziell eine höhere Steuerkraft aus als Familien, Senioren und Studenten und benötigen keine zusätzliche, kostenintensive Infrastruktur oder Unterstützung der Gemeinde. Dieselben Eigenschaften haben auch „Single Income No Kids“ (SINK). Bei den DINKs ist anzufügen, dass diese potenzielle Familien werden könnten. Ebenso werden DINKs später zu Senioren, die teilweise keine Betreuung durch Familienangehörige erfahren.

DINKs und SINKs sind bezüglich des Wohnsitzes oftmals sehr flexibel und könnten beispielsweise bei einer allfälligen Steuererhöhung die Gemeinde verlassen.

Es gibt ebenso DINKs, die auf dem Existenzminimum leben. Es muss nicht heissen, dass DINKs zwingend vermögende und damit gute Steuerzahler sind.

Studenten

Die Hochschule Luzern Design und Kunst bringt ab 2016 Dozierende und Studierende nach Emmen. Als Hochschulstandort gewinnt Emmen Ausstrahlung und nationale und internationale Vernetzung im Bereich Forschung und Entwicklung. Studenten verursachen meist keine zusätzlichen Kosten für die Gemeindeverwaltung. Sie nutzen das vorhandene Angebot an Freizeitmöglichkeiten in nächster Nähe. Viele von ihnen sind Wochenaufenthalter und versteuern ihr Einkommen somit nicht in der Gemeinde, wo sie sich aufhalten, sondern in der letzten Wohngemeinde.

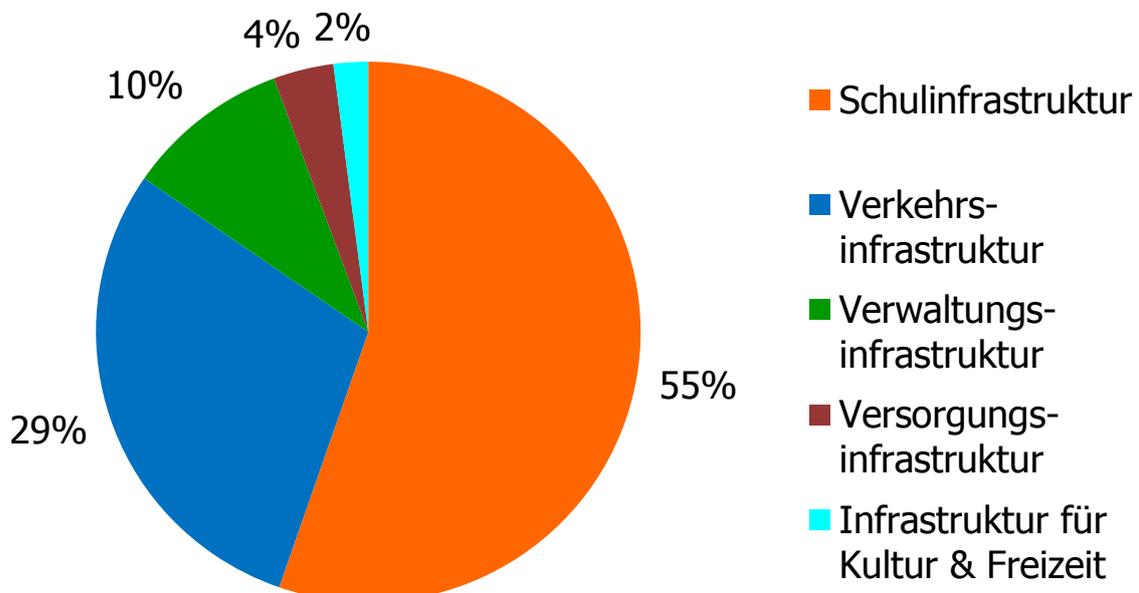
Studenten nutzen zudem oftmals lokale Angebote und fördern die lokale Wirtschaft.

Senioren	<p>Senioren sind oft bereit, die Anforderungen an den Umfang des eigenen Wohnraums anzupassen, um die monatlichen Kosten zu senken. Verkauf des Eigenheims, verbunden mit einem Umzug in eine Seniorenwohnung, wo zu einem späteren Zeitpunkt entlastende Dienstleistungen in Anspruch genommen werden können, kommen immer mehr auf.</p> <p>Beim Einzug in ein Alters- und Pflegeheim muss die Gemeinde des letzten Wohnsitzes für die Restkostenbeiträge der Pflege aufkommen. Dadurch können gesamthaft grosse Kosten entstehen, wenn sich die Bevölkerungsstruktur oder die Anzahl Pflegefälle verändert.</p>
----------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Investitionsplanung 2016-2020

Aus der aktuellen Investitionsplanung für das Budgetjahr 2016 und die Planjahre 2017 - 2020 ergibt sich eine Investitionssumme von rund CHF 34.9 Mio. Die Investitionen sind gemäss nebenstehender Abbildung auf die verschiedenen Investitionsgefässe verteilt. Für die Bildung werden aktuell 55% des gesamten Investitionsvolumens über die fünf Planjahre aufgewendet. Das Gefäss Verkehrsinfrastruktur hat deutlich höhere Bedürfnisse ausgewiesen, als die Priorisierung vorsieht. Davon machen die Beiträge an den Verkehrsverbund Luzern einen erheblichen Teil aus. Der Gemeinderat hat darum weniger Projekte aus der Verwaltungs- und Versorgungsinfrastruktur priorisiert. Die einzelnen Projekte und die Investitionsnotwendigkeit ist im Anhang 1 zu finden. Im Weiteren gilt es zu beachten, dass bereits gesprochene Sonderkredite in jedem Fall weitergeführt werden müssen.

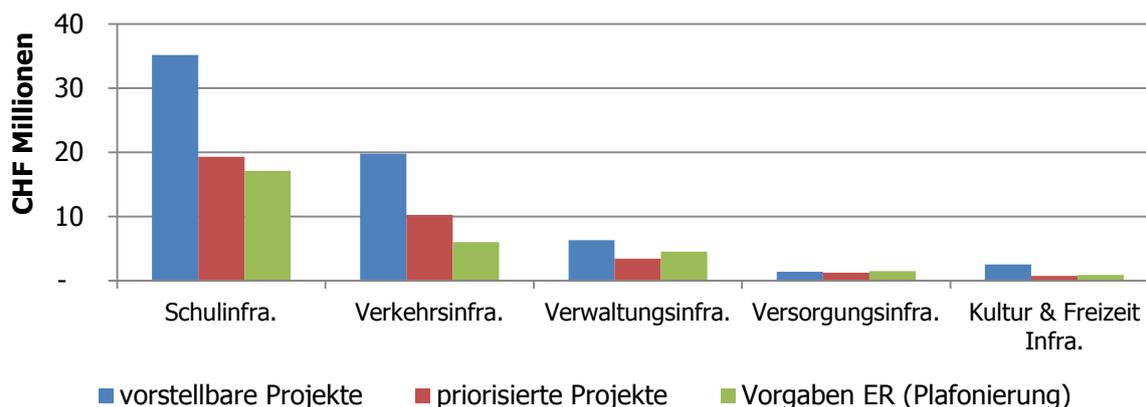
Investitionsanteile Budget 2016



Analyse der Investitionsplanung

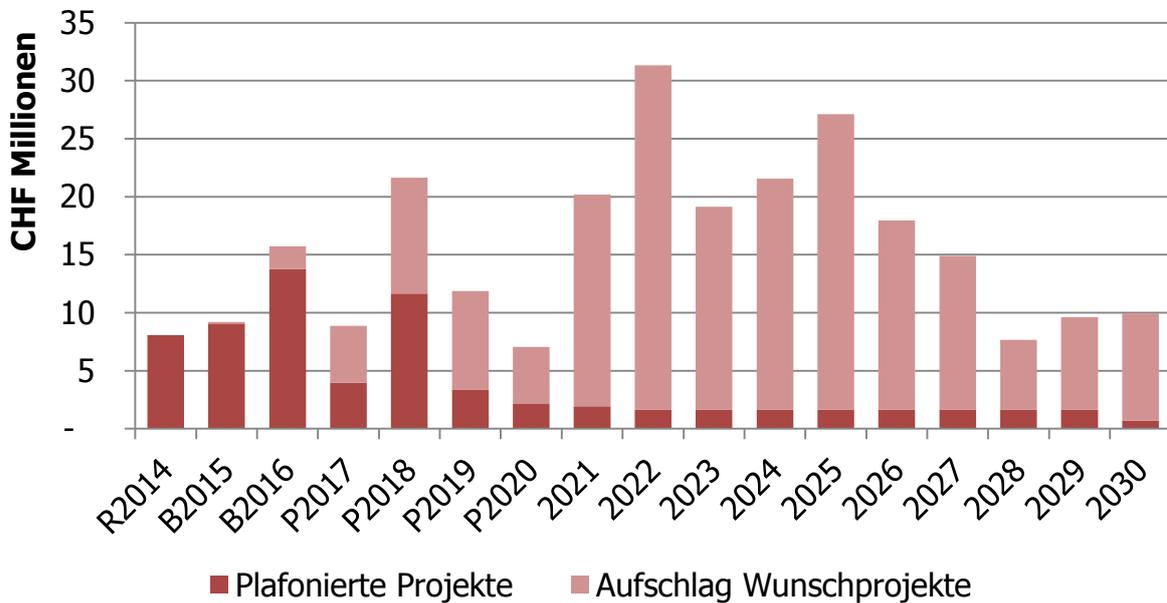
Der nachfolgende Chart zeigt die eingegebenen Projekte im Vergleich zu den priorisierten sowie der effektiven Plafond-Vorgabe des Einwohnerrates auf. Als Basis dienen dabei die Datengrundlagen aus der verabschiedeten langfristigen Investitionsplanung 2016 - 2020, welche im Jahr 2015 dem Parlament vorgelegt wurde. Die Erläuterung folgt unterhalb der Grafik. Es sind nur Infrastrukturprojekte der nächsten fünf Jahre abgebildet.

Investitionsplafonierung



Alle eingegebenen Projekte können nicht umgesetzt werden. Einige beinhalten Wunschvorstellungen, andere wiederum sind zwingend notwendig und müssen realisiert werden. Die Priorisierung sowie die Aufteilung der verschiedenen Investitionsgefässe werden analog der ersten Botschaft, welche vom Einwohnerrat ohne Stellungnahme zur Kenntnis genommen wurde, weitergeführt. An dieser Stelle sei auf die Botschaft zur langfristigen Investitionsplanung 2016 verwiesen. Darin können weitere technische Details nachgelesen werden. Die Arbeitsgruppe für die langfristige Investitionsplanung unternimmt jährlich eine Gratwanderung, um die notwendigen von den wünschenswerten Projekten zu trennen, die übrig gebliebenen zu priorisieren und möglichst den Vorgaben entsprechend auf die Investitionsgefässe zu verteilen. Aktuell müssen dabei oftmals zu Gunsten von Investitionen in die Schul- und Verkehrsinfrastruktur bei den anderen Gefässen Abstriche in Kauf genommen werden. Selbstverständlich wird dabei auf die Mitwirkung der verschiedenen Fachbereiche abgestützt, müssen doch verlässliche Grundlagen für die Entscheidungsfindung erarbeitet werden. Nicht zuletzt wenn es darum geht, notwendige Projekte terminlich etwas anders einzustufen.

Investitionsvorhaben



Die zweite Grafik zeigt die priorisierten Projekte sowie die Wunschprojekte aller Planjahre bis im Jahr 2030 auf. Beim dunkel eingefärbten Säulenbereich handelt es sich um die in der langfristigen Investitionsplanung priorisierten Projekte. Zahlen aus der Rechnung 2014 sowie dem Budget 2015 weisen keine Wunschprojekte auf. Diese wurden bereits auf spätere Jahre geschoben. Tendenziell steigt der Anteil an Wunschprojekten je weiter die Planjahre in der Zukunft liegen. Aus den vergangenen Rechnungsjahren darf geschlossen werden, dass einige Projekte entweder kostengünstiger oder gar nicht realisiert werden. Dies bedeutet, dass die Investitionen tiefer als budgetiert ausfallen. Im Weiteren kann aus der Grafik entnommen werden, dass die effektive Planung aktuell bis ins Jahr 2020 reicht. Danach steigen die geplanten Investitionsausgaben markant an, dies weil die Priorisierung der Projekte noch nicht erfolgt ist. Je weiter ein Projekt in der Zukunft angesiedelt wird, desto unschärfer sind die zugrunde liegenden Kostenschätzungen. Eine Würdigung der Investitionsplanung wird im Fazit getätigt.

2.3.2 Bau und Umwelt (Wachstum)

Gemäss den Informationen des Departements Bau und Umwelt werden aktuell 120'000 m² Wohnfläche gebaut (Angaben vom 27. März 2015). Hochgerechnet ergibt dies ca. 1'200 Wohnungen für jeweils zwei bis drei Bewohnerinnen und Bewohner. Diese aktuellen Bauvorhaben würden ein Wachstum von ungefähr 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit sich bringen. In der Vergangenheit ist es schon vorgekommen, dass Bauprojekte während der Ausführung betreffend die Wohnungsgrösse angepasst wurden. Aufgrund der Wohnungsgrösse kann nicht gesagt werden, ob Familien, Studenten, Pensionierte oder DINKs einziehen würden.

Private wie öffentlich-rechtliche Landbesitzer sind gewillt, Entwicklungen zuzulassen. In den Gebieten Erlen, Listrig, Hübeli, Sonnenhof, Feldbreite, Rüeggisingen, Seetalplatz, Herdschwand und Emmenweid sind grosse Wohnüberbauungen, teilweise mit integrierten Geschäftskomplexen, geplant, in der Entstehung oder kurz vor der Vollendung. Je nach den geplanten Wohnungsgrössen, der Lage und dem Ausbaustandard werden unterschiedliche Personengruppen angesprochen.

Die bereits erfolgten Entwicklungen in den Gebieten Erlen, Sprengi und Hübeli zeigen dies deutlich auf. So sind Erweiterungen für das Schulhaus Hübeli am Realisieren und eine Erweiterung der Schulanlage

Erlen ist in Planung. Die Bautätigkeit im Gebiet Feldbreite lässt momentan noch keine schlüssigen Aussagen im Hinblick auf die Zunahme der Lernenden zu. Es werden sowohl Familienwohnungen als auch Wohnungen für Singlehaushalte realisiert. Deutliche Zunahmen an Lernenden für die Schulhäuser Emmen und Meierhöfli würden Erweiterungsbauten zur Folge haben. Anhand der geplanten Überbauungen im Gebiet Emmenweid können aktuell keine Daten über mögliche Zunahmen von Lernenden erhoben werden. Dies weil noch zu wenig klar ist, welche Art von Wohnungen realisiert werden sollen. Steigt die Anzahl der Lernenden in diesem Gebiet stark an, hat dies Auswirkungen sowohl auf das Schulhaus Krauer als auch auf die Schulanlage Erlen.

Dass überhaupt in den Gebieten entlang der Flüsse Emme und Reuss weitere Entwicklungen stattfinden können, muss in Hochwasserschutzbauten investiert werden. Das Jahrhundertunwetter im Jahr 2005 hat deutlich manifestiert, welche Gewalt die beiden Hauptflüsse in Emmen bei Hochwasser entwickeln und welche Gefahren dadurch von ihnen ausgehen. Diesbezüglich hat der Kanton entsprechende Projekte lanciert. Anteilsmässig muss sich die Gemeinde an beiden Bauprojekten beteiligen. Die anderen Zahler werden sowohl Bund, Kanton Luzern als auch angrenzende Gemeinden sein. Die Kostenteiler sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht final geklärt.

Vor allem das Projekt Hochwasserschutz Reuss führt aktuell zu grossen Diskussionen, soll doch gleichzeitig die Reuss in weiten Teilen renaturiert werden. Dies hätte Veränderungen beim Landbesitz zur Folge.

Auszug aus dem Siedlungsleitbild

Aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen kann Emmen bis ins Jahr 2030 bis auf 37'000 Einwohner anwachsen. Die Bevölkerungsprognosen sagen demgegenüber ein Wachstum auf bis zu 35'000 Einwohner voraus. Der Bedarf an Wohnzonen ist somit gedeckt. Auch sind gemäss heutigen Annahmen genügend Industriezonen vorhanden, wobei der Bedarf an Arbeitszonen schwieriger abschätzbar ist und somit Mehrbedarf entstehen könnte. Aufgrund der Zunahme der Bevölkerung und einer zusätzlichen Steigerung der Mobilität wird prognostiziert, dass der Verkehr weiterhin zunehmen wird.

Das Siedlungsleitbild enthält folgende Hauptaussagen zur räumlichen Innen- und Aussenentwicklung:

Die Siedlungsentwicklung soll primär nach Innen erfolgen und mit den bestehenden Freiflächen soll haushälterisch umgegangen werden. Die urbane Entwicklung rund um den Seetalplatz soll fortgesetzt werden und Emmen soll attraktive öffentliche Plätze erhalten. Eine nachhaltige Entwicklung mit hoher Qualität wird angestrebt, die Charakteristiken der Quartiere sollen erhalten bleiben.

An zentralen Lagen sollen neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor und für das Kleingewerbe entstehen, die Industriegebiete wo möglich verdichtet werden und die Weiterentwicklung der Arbeitsgebiete findet im Einklang mit dem hochwertigen Landschaftsraum kontrolliert statt.

Das Gesamtverkehrssystem soll optimiert werden. Dies bedeutet, dass der motorisierte Individualverkehr verflüssigt, der öffentliche Verkehr qualitativ verbessert und das Augenmerk vermehrt auch auf den Fuss- und Fahrradverkehr sowie die Gestaltung der Hauptverkehrsachsen gelegt werden soll.

Der öffentliche Raum soll an Attraktivität gewinnen. Im Zuge der Verdichtungen sollen Plätze geschaffen werden. Gewässer, Natur und Landschaftsschutz sollen in die Freiraumgestaltung eingebunden werden.

Mit den Landschaftsräumen soll sorgsam umgegangen werden, zum Schutz von Landwirtschaft und Natur. Ein Nebeneinander von Naherholung und Landwirtschaft wird angestrebt.

Die Infrastruktur der öffentlichen Anlagen soll ganzheitlich und vorausschauend, den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechend geplant werden und für alle Einwohner erreichbar und zugänglich sein.

Die Gemeinde Emmen verfolgt klare Umwelt- und Energieziele und schafft entsprechende Grundlagen. Die Gefährdung durch Naturereignisse soll reduziert werden.

2.3.3 Soziales und Gesellschaft (Wachstum)

An der Regionalkonferenz Luzern am 8. November 2011 der Hochschule Luzern zum Alter und Wohnen in der Region Luzern wurde gesagt, dass bis im Jahr 2030 die Zahl der älteren Menschen stark ansteigen wird. 19 Gemeinden der Planungsregion Stadt und Agglomeration Luzern haben die Hochschule beauftragt, eine Bestandsaufnahme zur Wohnsituation älterer Menschen und zum Handlungsbedarf für die Gemeinden durchzuführen. In Emmen sind 16.4% der Wohnbevölkerung über 65 Jahre alt und 4.6% über 80 Jahre alt. Emmen wies von allen 19 Gemeinden das niedrigste durchschnittliche Reineinkommen bei den älteren Bevölkerungsgruppen aus.

Ein langfristiger Ausblick des Bundesamts für Statistik im Jahr 2012 zeigt, dass bei den 65 - 79-Jährigen bis im Jahr 2040 ein konstanter Anstieg zu erwarten sei. Bei den über 80-Jährigen sogar bis im Jahr 2050. Die jüngeren Personen dagegen nehmen stets ab. Bis im Jahr 2030 ist von einer Zunahme von bis zu 60% in den Projektgemeinden die Rede. Insbesondere die Zahl der Personen über 80 Jahre könnte sich praktisch verdoppeln. Ebenfalls steigen soll die Anzahl pflegebedürftiger und hilfsbedürftiger Personen. Die Hochschule hat fünf Handlungsfelder empfohlen, in denen sich die Projektgemeinden betätigen sollen, um diesem Wachstum proaktiv zu begegnen.

Durch das Wachstum halten sich mehr Personen auf der gleichen Fläche auf. Dies bringt neue Herausforderungen an die mobile Jugendarbeit. Je grösser die Gemeinden, desto höher wird der personelle Aufwand im Bereich der Vernetzung und Koordination.

Sollte das Wachstum tatsächlich auch mehr Familien anziehen, werden die Angebote der frühen Förderung (Spielgruppen, Kitas, Tageseltern) zunehmen. Die Kosten für diese Angebote werden steigen. Gleichzeitig werden aber auch Einnahmen durch Steuererträge bei arbeitstätigen Eltern ansteigen. Bleibt die Arbeitslosenquote bei 3,3 Prozent, werden, absolut betrachtet, mehr Personen arbeitslos sein. Ein allfälliger personeller Ausbau beim Arbeitsamt könnte die Folge davon sein.

Auch bei Angeboten wie der Jugend- und Familienberatung, der Schulsozialarbeit oder dem Jugendbüro werden die Arbeiten zunehmen. Hier könnte zukünftig mit den gleichen Stellenprozenten gearbeitet werden, was dann einem Leistungsabbau gleichkommen würde.

Departement Soziales

Im Vergleich zur Studie über "Altern und Wohnen in der Region Luzern" der HSLU wird in der Strategie Emmen2025 mit einem höheren Wachstum für Emmen gerechnet. Emmens Strategie geht von einem Wachstum bis 2030 auf 35'000 - 36'000 Einwohnerinnen und Einwohner aus. Die Studie der HSLU rechnet bis 2020 mit 30'632 Einwohnerinnen und Einwohner und bis 2030 mit 31'307 Einwohnerinnen und Einwohner. Bereits im Jahre 2015 erreicht die Gemeinde Emmen 30'000 Einwohnerinnen und Einwohner (stand Ende Oktober 2015).

Es ist davon auszugehen, dass mit dem Bevölkerungswachstum in Emmen nicht nur gutverdienende Einzelpersonen, Paare und Familien zuziehen werden. Gemäss Daten Lustat betrug die durchschnittliche Sozialhilfequote der Jahre 2010 - 2013 3.675%.

Entwicklung Sozialhilfequote

Jahre	Fälle	Personen			
		Total	pro Fall	Quote	Einwohner
2010	707	1'122	1.6	4.0	28'031
2011	676	1'038	1.5	3.7	28'481
2012	670	1'003	1.5	3.5	28'701
2013	681	1'006	1.5	3.5	28'926

Aktuell beträgt die Sozialhilfequote in Emmen 3.4%

Jahre	Personen		
	Total	Quote	Einwohner
2014	1'025	3.5	29'292
2020	1'072	3.5	30'632
2030	1'096	3.5	31'307
2020	1'225	3.5	35'000
2030	1'260	3.5	36'000

Diese Entwicklung bedeutet;

- Höhere Zahl von Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezüglern
- Höhere Anzahl zu führende Dossiers
- Mehr Personal
- Höhere Personalkosten

Kosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe steigen tendenziell. Ebenso ist anzunehmen, dass bei der Alimentenbevorschussung mit höheren Kosten zu rechnen ist.

Pflegekosten

Gemäss kantonaler Gesetzgebung sind die Gemeinden für die Pflegefinanzierung verantwortlich. Diese Pflegekosten teilen sich auf in Pflegekosten der Spitex, für die ambulante Dienstleistung und die Pflegekosten der Alters- und Betagtenzentren, für die stationären Dienstleistungen. In der Gemeinde Emmen und angelehnt an die Vorgabe der Planungsregion Luzern gehen wir von einer Abdeckungsrate von 23% aus. Das heisst, dass für 23% der über 80-Jährigen in der Gemeinde Emmen ein Pflegeplatz in einem Heim vorhanden ist. Die Mindestabdeckungsrate sollte 20% nicht unterschreiten.

In der Gemeinde Emmen sind heute 356 Pflegeplätze bewilligt. Aktuell ist eine Bewilligung für weitere 18 Pflegeplätze pendent. Die nachstehende Aufstellung zeigt an, wer in Emmen Pflegeplätze anbietet:

Pflegeplätze in der Gemeinde Emmen

Betagtenzentren Emmen AG (Emmenfeld + Alp)	302
Vivale AG	54
Oase Holding	18
Total	374

Auf der Basis der Zahlen für die über 80-Jährigen zeigt sich folgende Veränderung:

Bedarfsentwicklung Pflegeplätze

Anzahl Plätze	Über 80-jährige			Abdeckungsrate								
				IST			SOLL Maximum			SOLL Minimum		
	2010	2020	2030	2010	2020	2030	2010	2020	2030	2010	2020	2030
284	1'232	1'670	2'321	23%			284			246		
374					22%	16%		384	534		334	464

Es darf davon ausgegangen werden, dass bis ins Jahr 2030 ein zusätzlicher Bettenbedarf von rund 100 Pflegeplätzen (mindestens 90, maximal 100) besteht. Dies wird eine erhebliche Auswirkung auf die Pflegefinanzierung der Heime sowie der Spitex haben, da ebenfalls mehr zu Pflegenden zu Hause erwartet werden.

Das Wachstum der Sozialhilfebezügler ist nur sehr schwer abzuschätzen. Mit einer Bevölkerungszunahme ist per se ein Wachstum der Fälle vorprogrammiert. Die Direktion Soziales und Gesellschaft ist jedoch bemüht, in diversen Bereichen präventive Massnahmen zu treffen, damit die Einwohnerinnen und Einwohner gar nicht erst zu Sozialhilfebezügler werden. Diese Massnahmen sind allerdings mit Kosten verbunden. Die Ausrichtung von Sozialhilfe ist durch das Recht sehr eng gefasst und lässt der Gemeinde kaum Spielraum. So kann weder ein rechtsgestützter Einfluss auf die Gewährung der Sozialhilfe (z.B. ambulante und stationäre Massnahmen beim KESR) noch auf die Einnahmen (z.B. Rückfinanzierung durch IV-Renten; Kinderzusatzrenten, EL, ALV, Verwandtenunterstützung, etc.) genommen werden. Jedoch auch anderweitige Gesetze wie Pflegegesetz, KVG, ELG, etc. tragen zu den nichtkalkulierbaren Ausgaben und Einnahmen bei der Sozialhilfe bei.

2.3.4 Schule und Kultur (Wachstum)

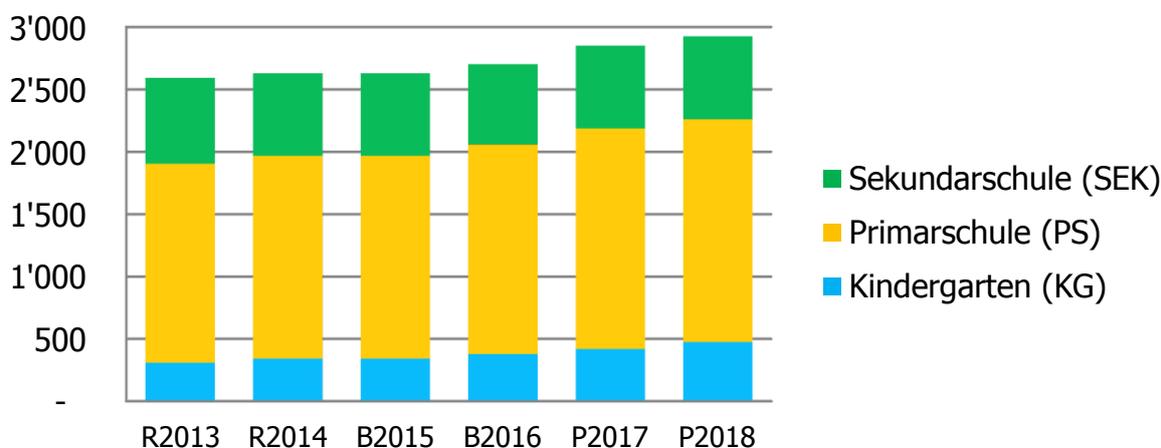
Die gesamte Planung der Volksschule Emmen stellt die Geschäftsleitung jährlich vor neue Herausforderungen. Die Prognosen und Pläne präsentieren sich zwischenzeitlich immer genauer. Trotz Repetitionen, Wegzügen, Zuzügen und Abgängerⁿ an die Kantonsschule weichen die Prognosen nur wenig von den effektiven Zahlen ab. Die Kinder, welche in vier Jahren in die Schule eintreten werden, sind bereits geboren und können somit in die Berechnungen mit einbezogen werden. Zwei ungewisse Komponenten fordern die jährliche Planung trotzdem. Einerseits neue kantonale Vorgaben und andererseits das Wachstum.

Die Umsetzung neuer kantonaler Vorgaben können meistens mit einer Vorlaufzeit von vier Jahren geplant werden. Trotzdem stellt beispielweise die Einführung des freiwilligen Zwei-Jahres Kindergarten grosse Unsicherheiten dar. Denn es kann nicht vorausgesagt werden, ob die Eltern ihre Kinder effektiv ein Jahr früher in den Kindergarten schicken. Aktuell werden Elternabende organisiert, damit über die Anpassungen informiert werden kann. Diese Anpassung könnte sich auf die Nachfrage der KITA's und der Tageselternvermittlung auswirken.

Wachstum und Finanzierung

Die zweite Komponente, das Wachstum, ist zwar schwer zu berücksichtigen, kann aber mittels statistischer Berechnungen abgeschätzt werden. Ebenso wichtig wie das absolute Bevölkerungswachstum ist die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur. Aktuell werden in Zusammenarbeit mit der Direktion Bau und Umwelt die Auswirkungen durch Binnenwanderung geprüft. Es ist wesentlich, ob Studenten, DINKs oder Familien wegziehen oder umziehen sowie welche Wohnungstypen dadurch frei werden und wie diese wieder neu besetzt werden können.

Entwicklung Anzahl Lernende



Das erkennbare Wachstum seit dem Schuljahr 2011/2012 bis im Schuljahr 2015/2016 beträgt acht zusätzliche Abteilungen, wovon fünf alleine im Kindergarten sind. Bis zum Schuljahr 2018/2019 ist mit einem Anstieg von aktuell 151 auf 166 Abteilungen zu rechnen. Dies sind insgesamt 15 Abteilungen mehr als im aktuellen Schuljahr 2015/2016. Die Schule ist bemüht, trotz der bewilligten Abteilungen eine möglichst optimierte Planung umzusetzen. Bei Wegzügen wie einst im Gebiet Hübeli konnten sogar Klassen eingespart werden. In jedem Fall müssen Klassen mit Überbeständen beim Kanton gemeldet und bewilligt werden, was meist weitere zwingende und kostentreibende Massnahmen zur Konsequenz hat.

Kommende Änderungen und Vorgaben

Seit dem neuen Finanzausgleich (NFA2008) besteht im Kanton Luzern ein Sonderschulkonzept, welches Auswirkungen auf die Infrastruktur sowie den Personaleinsatz hat. Integrative Förderung (IF), Integrierte Sonderschulung (IS) und Deutsch als Zweisprache (DAZ) benötigen Gruppenräume für die individuelle Betreuung und die Arbeit in Lerngruppen. Aktuell können diese Vorgaben in der Gemeinde Emmen noch nicht überall einwandfrei umgesetzt werden. Vor allem müssen dabei die Qualität und die Quantität der benötigten Räume betrachtet werden. Neue bevorstehende Gesetzesrevisionen könnten neue Vorgaben zu den Schulmodellen bedeuten. Diese können kooperativ oder integrativ sein. Aktuell werden in Emmen an der Sekundarschule das Niveau A, B und C typengetrennt angeboten. Integrativ würde heissen, dass sämtliche Lernenden aller Niveaus in ein und derselben Klasse unterrichtet werden. Zusätzliche Lehrpersonen und gleichzeitig weitere Schul- und Gruppenräume würden benötigt, was klar mit steigenden Kosten einhergehen würde. Eine solche Anpassung zum ISS-Modell (Integrierte Sekundarstufe) wäre allenfalls innerhalb von vier Jahren umzusetzen, wenn die Infrastruktur vorhanden wäre. Emmen hat seit ein paar Jahren Interaktive Wandtafeln (IWB) im Einsatz. Der Wohnerrat hat entschieden, dass neue

interaktive Whiteboards nicht flächendeckend angeschafft, sondern erst bei einer Sanierung oder einem Neubau eingesetzt werden sollen.

Weitere Planungsinstrumente und Fakten

Aktuell wird ein Grundsatzpapier erarbeitet, welches die künftige Grundausrüstung der Volksschule Emmen definieren soll. Die Geschäftsleitung legt grossen Wert auf einheitlich gestaltete Schulzimmer. Es darf davon ausgegangen werden, dass besser gebildete Einwohnerinnen und Einwohner später ein höheres Einkommen generieren und somit das Risiko, dass sie irgendwann soziale Unterstützung benötigen, sinken sollte. Es kann pauschal gesagt werden, dass die Lehrperson als zentraler Faktor für den Bildungserfolg gilt. Durch gut ausgerüstete Schulzimmer sowie generell eine angemessene Infrastruktur wird Emmen als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen und kann auf qualitativ gute Lehrpersonen setzen.

Die Qualität der Volksschule Emmen wird regelmässig durch die Schulaufsicht und die externe Schulevaluation erhoben, dokumentiert und die Schulführung mit neuen Entwicklungszielen beauftragt.

2.3.5 Sicherheit und Sport (Wachstum)

Mit dem Bevölkerungswachstum entsteht eine verstärkte, intensivere Nutzung des öffentlichen Raums, es ist mit zunehmenden Reibungsflächen zu rechnen. Die anhaltende Migrationswelle aus dem angrenzenden Europa dürfte diesen Brennpunkt weiter verschärfen. Die Herausforderung besteht künftig darin, trotz divergierender Ansprüche eine möglichst konfliktarme Nutzung des öffentlichen Raums zu ermöglichen und dort, wo zwingend nötig, regulatorisch einzugreifen. Das Bevölkerungswachstum wird unweigerlich zu einer grösseren Nachfrage der Angebote und Dienstleistungen der Direktion Sicherheit und Sport führen. Es ist bereits heute festzustellen, dass die verstärkte Nutzung des knapper werdenden öffentlichen Raums ein verstärktes Bedürfnis nach Ruhe, Ordnung und Sicherheit, aber auch nach Ausgleich und Erholung im öffentlichen Raum nach sich zieht.

Sicherheit

Eine enge Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei (PP Emmen), der Securitas und dem Jugendbüro Emmen (mobile Jugendarbeit) im Sinne eines effizienten Einsatzes der personellen wie auch finanziellen Ressourcen (Steigerung der präventiven Präsenz), proaktives Sicherheitsmarketing (Einbindung der Gesellschaft in die sicherheitspolitische Verantwortung) werden unterhalten. Aufgrund der Finanzlage bleiben die präventiven Securitas-Patrouillen auf einem eher bescheidenen Niveau. Diesbezüglich gilt zu berücksichtigen, dass die Polizei auch nur im Rahmen ihrer personellen Ressourcen präventive Präsenz bieten und anfallende Störungen im öffentlichen Raum beheben kann. Im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum der Gemeinde Emmen darf die präventive Präsenz von Polizei und Securitas nicht vernachlässigt werden. Eine Aufstockung des Soll-Bestandes des Polizeipostens Emmen muss über kurz oder lang wieder verstärkt thematisiert werden und wird von der Direktion zum angemessenen Zeitpunkt angegangen. Das angestrebte Wachstum bedeutet, dass früher oder später beim Kanton ein höherer Bedarf an Polizisten angemeldet werden muss.

Das Ausgehverhalten einzelner Bevölkerungskreise hat dazu geführt, dass vermehrt ein Augenmerk auf die Öffnungszeiten und die damit verbundenen Verlängerungen von Ausgehlokalen geworfen werden

muss. Dies wird mit dem Wachstum weiterhin ein Thema sein. Die gute Zusammenarbeit mit der Gewerbeполиzei im Zusammenhang mit der Einflussnahme auf die Durchführung von Einzelanlässe im öffentlichen und privaten Raum, aber auch im Zusammenhang mit Wirtschaftsbewilligungen, ist zwingend aufrecht zu erhalten.

Der Entwicklung der Strassenprostitution im Gebiet Ibach ist künftig nach wie vor Beachtung zu schenken. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich nach Fertigstellung der neuen Verkehrsführung am Seetalplatz die Szene innert Kürze woandershin verschieben könnte.

In Zusammenarbeit mit der kantonalen Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug, Abteilung Zivilschutz, ist weiterhin daraufhin zu steuern, eine ausgeglichene Schutzplatzbilanz zu erreichen, sodass im Störfall genügend Schutzplätze für die Bevölkerung vorhanden sind. Für die Schutzräume existiert ein Fonds, der durch Ersatzabgaben unterhalten wird. Dadurch können Schutzraumbauten an der Plafonierung vorbei umgesetzt werden und unterliegen nicht der Frage nach der finanziellen Tragbarkeit.

Es ist unerlässlich, sich mit der Sicherheit, insbesondere auch in Bezug auf die Entwicklung der Gemeinde Emmen, stetig auseinanderzusetzen.

Sport

Um auch in Zukunft den Erwartungen der Sportvereine, Schulsport und Individualsport gerecht zu werden, muss einerseits eine Erweiterung, andererseits eine Erneuerung der Sportanlagen und Turnhallen realisiert werden. Im Bereich der Rasensportplätze sind die wöchentlichen Belastungszeiten während der Hauptsaison weit über den gesamtschweizerischen Normwerten. Zudem verlagern sich viele Fussballaktivitäten mehr und mehr in das Winterhalbjahr. Der Allwetterfussballplatz (roter Sandplatz) ist einer der letzten dieser Art in der Schweiz. Aus ökologischer und ökonomischer Sicht sollte er möglichst bald entsorgt und durch einen Natur- oder Kunstrasen ersetzt werden. Eine umfassende und kompetente Sportstättenplanung soll eine wichtige Grundlage bilden, um die Sicherung und die Erweiterung der Sportstätteninfrastruktur, deren Nutzungsqualität und nutzerfreundliche Gestaltung aufzuzeigen. Eine gezielte Sicherung und Erweiterung der Sportstätten und der Angebote trägt zur Attraktivität der Gemeinde Emmen bei. Der Individualsport wird in die zukünftige Planung miteinbezogen. Eine zunehmende Alterung der Bevölkerung und die steigende Lebenserwartung führen zu veränderten Bedürfnissen und Wünschen in den Bereichen Sport, Freizeit und Bewegung.

Ebenfalls bedeuten eine Bevölkerungszunahme und dadurch ständig enger werdende Freiräume, dass genügend Ausgleich bzw. Möglichkeiten zur aktiven Freizeitgestaltung sichergestellt werden müssen. Die Optimierung der Sportplätze, Erweiterungen der Infrastruktur, eine Sportstättenstrategie und viele weitere Projekte müssen in Angriff genommen werden und, wie teilweise heute schon praktiziert, in die langfristige Investitionsplanung miteinfließen. Spezifische Projekte und schrittweise Optimierungen werden über die Laufende Rechnung budgetiert und finanziert.

Badanlage Mooshüsli

Mit der Freibad- bzw. Parkanlage Mooshüsli verfügt die Gemeinde Emmen über eine der grössten Begegnungszonen in der Gemeinde und Umgebung. Hinsichtlich Bevölkerungswachstums und dadurch steigendem Bedürfnis nach Freizeit- und Ausgleichsmöglichkeiten ist eine Erweiterung der Freibadanlage

zwingend ins Auge zu fassen. Im Gebiet Rosenau, im Bereich der ehemaligen Gärtnerei Müller, ist die örtlich optimale, einmalige Gelegenheit eines Landerwerbs gegeben, um diese Erweiterung vorzunehmen. Diese einmalige Möglichkeit muss angepackt werden, einerseits aufgrund der optimalen Lage des freigewordenen Landes, andererseits auch aufgrund der kommunalen Immobilienstrategie, basierend auf der Strategie Emmen2025, wonach Liegenschaften und Infrastrukturen, die der Öffentlichkeit dienen, erhalten bleiben und wo nötig auch Landreserven erworben werden müssen.

3. Ausblick: Neues Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Die Rechnungslegung der Luzerner Gemeinden orientiert sich zurzeit noch am Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1). Beim HRM handelt es sich um ein Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden, das in den 1970er-Jahren von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) entwickelt wurde. Aktuell befindet sich ein neues Gesetz über den Finanzhaushalt in der parlamentarischen Behandlung. Geplant ist, dass diese neuen Grundlagen auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt werden. Künftig sollen die Instrumente im politischen Führungskreislauf wie folgt ausgestaltet werden:

Langfristige Planung (ca. 10 Jahre):

Die Gemeinden müssen eine Gemeindestrategie erstellen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Gemeinderat überarbeitet und den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Struktur der Gemeindestrategie ist die Gemeinde frei. Ob die Gemeinden weiterhin Leitbilder erstellen, ist ihnen freigestellt.

Mittelfristige Planung (4 Jahre):

Die Gemeinden haben ein Legislaturprogramm zu erarbeiten. Im Legislaturprogramm hält der Gemeinderat die Legislaturziele fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Seine Struktur orientiert sich an den Aufgabenbereichen aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Gemeindestrategie. Die Zielerreichung wird jährlich überprüft, und Abweichungen werden im Jahresbericht rapportiert. Das Legislaturprogramm ist den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorzulegen. Der Gemeinderat kann die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm getrennt oder zusammen präsentieren.

Rollende mittelfristige Planung (4 Jahre):

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dient der rollenden Mittelfristplanung. Darin hält der Gemeinderat die geplanten Aufgaben und die zugehörigen Finanzen für das Budgetjahr und mindestens drei Planjahre fest. Diese Angaben werden ergänzt um Indikatoren, die Vergleiche mit anderen Gemeinwesen ermöglichen. Der AFP nimmt Bezug auf das Legislaturprogramm und stellt so sicher, dass die strategischen Ziele erreicht werden. Er wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt.

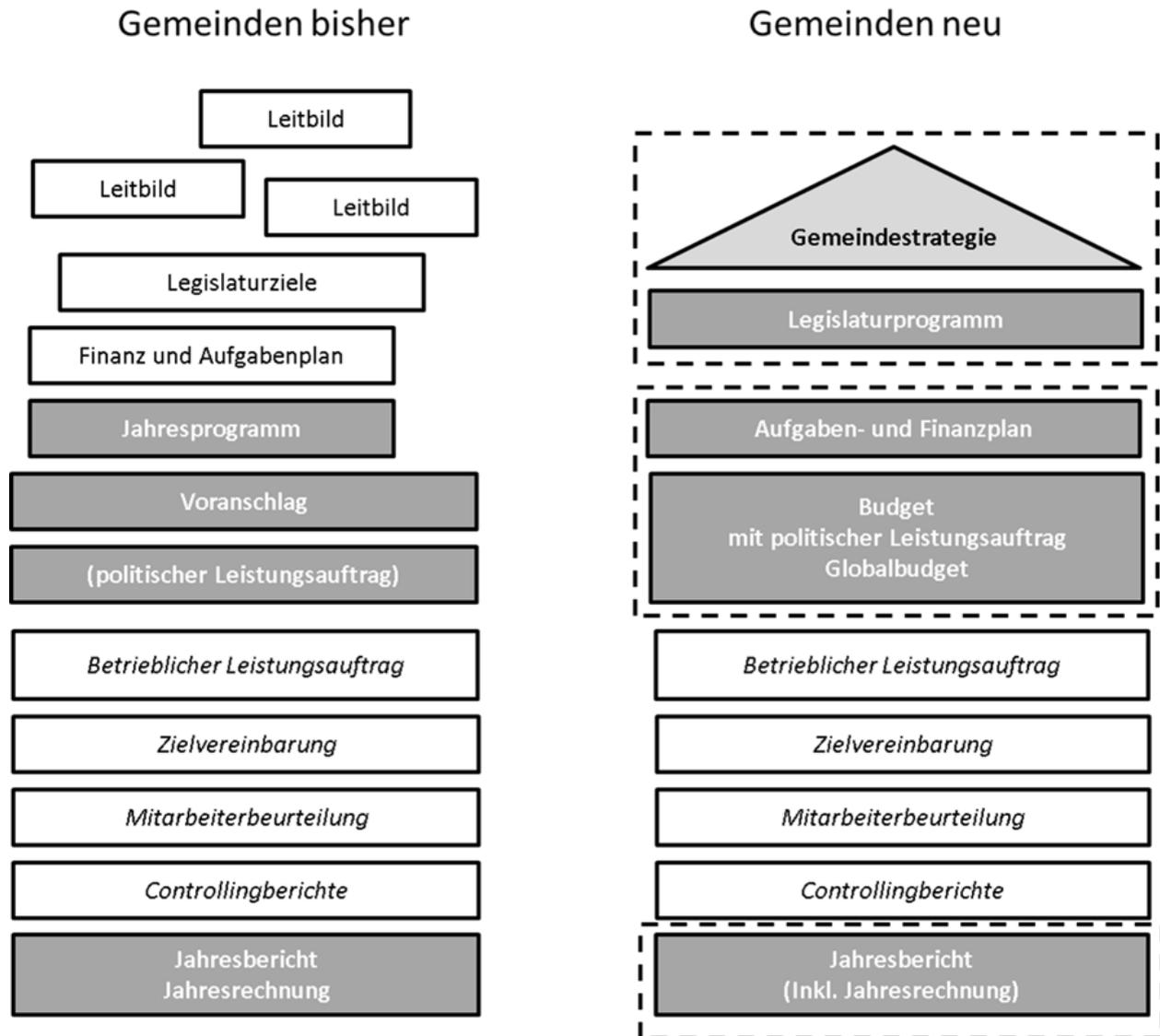
Kurzfristige Planung (1 Jahr):

Die kurzfristige Planung (1 Jahr) erfolgt mit dem Budget wird mit dem Budget gemacht. Das Budget wird dem Parlament vor Beginn des Rechnungsjahres zum Beschluss vorgelegt.

Jährliche Berichterstattung:

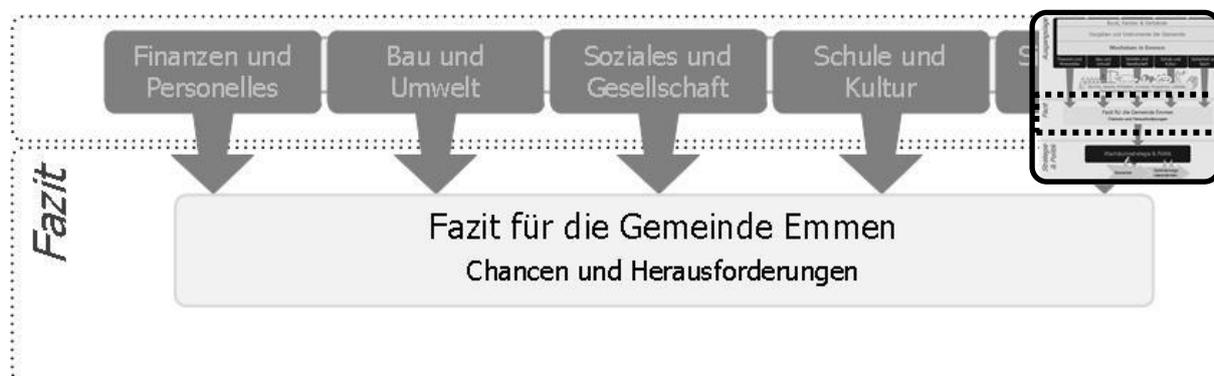
Die Berichterstattung erfolgt mit dem Jahresbericht, in welchem auch die Jahresrechnung integriert wird. Dieser zeigt auf, inwieweit die Vorgaben des Budgets erreicht worden sind. Im Jahresbericht wird ebenfalls Bezug auf die Zielerreichung des Legislaturprogramms genommen. Der Jahresbericht muss jeweils dem Einwohnerrat zur Genehmigung vorgelegt.

**Übersicht über die politischen Führungsinstrumente der Gemeinden:
alt und neu (ab 1.1.2019)**



Die neuen gesetzlichen Vorgaben verlangen verschiedene neue Führungsinstrumente, welche von allen Gemeinden eine durchgehende Planung verlangen. Die Gemeinde Emmen verfügt bereits in grossen Teilen über die neuen Instrumente. Auch daraus ergibt sich, dass eine 20jährige Planung und vor allem die dafür notwendigen Prognosen nicht zweckmässig und realistisch wären.

4. Fazit



Emmen entwickelt sich. Die Prognosen und Erkenntnisse aus Emmen 2025 sowie die Ergebnisse der Siedlungsentwicklung zeigen auf, dass Emmen bis ins Jahr 2025 gegen 35'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählen wird. Aufgrund verschiedenster Indikatoren kann auch davon ausgegangen werden, dass neue Firmen und Betriebe sich in Emmen ansiedeln oder gegründet werden. Es ist daher von einem weiteren gesamthaften Wachstum auszugehen. Mit den vorhandenen Instrumenten wird das Wachstum gesteuert und Emmen orientiert sich dabei langfristig an den Leitsätzen aus der Vision Emmen 2025 (vgl. auch Ziff. 7). Veränderungen und Entwicklungen sind auch für Gemeinden immer mit Chancen und Herausforderungen verbunden. Alle Bereiche der Politik und Verwaltung befassen sich bei allen in die Zukunft gerichteten Entscheiden immer auch mit den Prognosen und Entwicklungen. Dies kann an folgenden Themen erläutert werden:

Entwicklung und Wachstum

Die Gemeindeverwaltung stellt sich seit längerem den Herausforderungen des Wachstums. Sämtliche Direktionen nahmen zum Thema Bevölkerungsentwicklung Stellung und haben im vorliegenden Bericht ihre Herausforderungen und Chancen eingearbeitet. Womit sich die Gemeindeverwaltung Emmen speziell befassen muss, ist die Struktur der wachsenden Bevölkerung. Es ist wichtig, möglichst früh zu erkennen, ob und wie sich die Anzahl juristischer oder natürlicher Personen entwickelt. Bei den natürlichen Personen stellt sich die Frage, ob es sich um alleinstehende arbeitende, Sozialhilfe beziehende oder ältere Personen oder Familien handelt. Diesbezügliche Auswertungen werden in verschiedenen Abteilungen weiter verwendet und fließen in deren Planung ein. Als Beispiel kann die Schulraumplanung erwähnt werden.

Infrastrukturprojekte: Priorisierung und Kostentransparenz

Die langfristige Investitionsplanung erfasst sämtliche bereits bekannten Anliegen und Projekte, die in der Gemeinde Emmen anstehen. Dadurch besteht ein Gesamtüberblick über alle dringenden bis hin zu wünschenswerten Investitionen. Für jeweils ein Budgetjahr und die vier darauffolgenden Planjahre werden die Projekte priorisiert und rollend geplant. Dieses Instrument ermöglicht es, schnell zu reagieren und keine notwendigen Projekte zu vergessen. Die Strategie Emmen2025 wird ebenfalls in die langfristige Investitionsplanung mit einbezogen. Im Grundsatz darf festgehalten werden, dass alles umgesetzt wird, was finanziell tragbar ist. So ist sichergestellt, dass die möglichen Projekte nicht zu früh aber auch nicht zu spät realisiert werden. Trotz der Plafonierung können neben den gesetzlich vorgeschriebenen auch andere Projekte realisiert werden.

Die langfristige Investitionsplanung und insbesondere der Prozess dazu haben sich in den letzten zwei Jahren stark entwickelt. Aus der einstigen Liste mit ein paar wenigen Projekten wurde per Oktober 2015 eine Liste mit über 300 Projekten. Davon sind ca. 125 Projekte in den nächsten fünf Jahren angedacht. Die gesamte Liste ist nach verschiedenen Kriterien strukturiert und ermöglicht Auswertungen für alle Anspruchsgruppen.

Gemeindestrassen: Unterhalt

Im Jahre 2000 wurde letztmals der Zustand des Emmer Strassennetzes mittels einer Grobanalyse erfasst und gemäss Schweizer Norm SN 640 925a bewertet. Damals wurde für Sanierungen ein Investitionsbedarf von Fr. 9.1 Mio. bis ins Jahr 2008 errechnet. Einige Sanierungen wurden umgesetzt, viele mussten hinausgeschoben werden und einige sind bis heute noch immer nicht realisiert. Die damalige Zustandserfassung des Strassennetzes ist seit längerer Zeit überholt und bedarf dringend einer Neuerfassung und Neubeurteilung. Zu diesem Zweck wird im Jahr 2016 ein Projekt Werterhaltungsmanagement für Strassen und Kunstbauten (z.B. Brücken) lanciert. Ziel ist ein langfristig konstanter Mittelbedarf für die Werterhaltung zu definieren und in der Investitionsplanung zu berücksichtigen.

Option Schulhäuser, Klassengrössen, Szenarien

Der Schulraumplanungsbericht enthält verschiedene Szenarien, die den Bedarf an Schulraum aufzeigen. Dem Gemeinderat liegt zusätzlich eine aktualisierte Version der Schulraumplanung vor, die stets mit den aktuellsten Zahlen versehen wird. Der Planungsbericht beinhaltet den Handlungsbedarf pro Schulkreis. Die stetige Aktualisierung sowie die Bemühungen der Direktion Schule und Kultur zur möglichst wirtschaftlichen und trotzdem qualitativ hochwertige Bildung, liefert die Grundlagen für die Laufende Rechnung sowie die langfristige Investitionsplanung.

Neue Auflagen, wie beispielsweise die Einführung des Zwei-Jahres Kindergartens, sind Herausforderungen die ebenfalls in die Berechnungen miteinbezogen werden und möglichst effizient sowie effektiv in die bestehenden Prozesse integriert werden.

Neue Einzonung von Baugebieten

Als Grundlage über den Umgang mit bebauten und unbebauten Gebieten in der Gemeinde Emmen dient das Siedungsleitbild 2014, welches vom Einwohnerrat am 20 Mai 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. In der Einleitung im Siedungsleitbild ist folgendes aufgeführt:

Die von der Schweizer Bevölkerung angenommene Revision des Raumplanungsgesetzes, zu der in Emmen beinahe 69% der Stimmbevölkerung zugestimmt hat, sowie die Revisionen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (ab 1. Januar 2014) und des Richtplans (2009) bedingen, dass die Gemeinde Emmen eine neue Gesamtschau zur zukünftigen Siedlungsentwicklung erstellen muss. Das Siedungsleitbild stellt eine solche Gesamtschau dar. Es enthält Aussagen zur räumlichen Entwicklung durch Siedlungsbegrenzungen und Entwicklungsstrategien für die Siedlungsentwicklung nach Innen. Zudem wird mit den Leitsätzen, aufgeteilt in verschiedene Themengebiete, die qualitative Entwicklung festgelegt. Dabei dient es als Entscheidungshilfe für die Behörden und die Bevölkerung bei nachfolgenden Projekten und Planungen, die sich alle den Grundsätzen des Siedungsleitbildes ausrichten haben. Es konzentriert sich auf Leitsätze zur Entwicklung und Strategien zur Eindämmung der Zersiedelung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach Innen.

Die Siedlungsentwicklung nach Innen kommt ganz klar vor möglichen Neueinzonungen. Emmen geht mit den bestehenden Freiflächen haushälterisch um. Die bestehenden Grün- und Freiräume werden geschützt und aufgewertet. Bestehende Baulandreserven im Siedlungsgebiet werden verfügbar gemacht. Die Gemeinde Emmen steht beratend zur Seite und hilft bei der Aktivierung der Baulandreserven. Fruchtfolgefleichen werden nicht mehr eingezont, es sei denn, sie werden flächengleich ersetzt.

Trinkwasser, Abwasser sowie die Abfallentsorgung

Projekte der drei spezialfinanzierten Bereiche Wasser, Abwasser und Abfall werden vom Priorisierungsmechanismus übersteuert. Sämtliche spezialfinanzierten Projekte werden aus den Spezialfinanzierungsfonds finanziert und haben keinen direkten Einfluss auf das Ergebnis der Gemeinde Emmen. Die Abschreibungen dieser Projekte werden intern an die spezialfinanzierten Produktgruppen verrechnet. Es besteht hier also keine Frage der finanziellen Tragbarkeit, sondern eher der frühzeitigen Erkennung solcher Projekte. In der langfristigen Investitionsplanung sind diesbezügliche Infrastrukturbauten bereits weit in die Zukunft eingeplant sowie die einzelnen Bereiche beschäftigen sich proaktiv mit den Herausforderungen durch Bevölkerungswachstum und berücksichtigen diese bei der Planung. Die Spezialfinanzierungsfonds sind zurzeit gut gedeckt.

Steigende Erträge und Aufwände aufzeigen

Zu den finanziellen Zahlen wurde im ersten Teil bereits viel ausgeführt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Finanzlage der Gemeinde Emmen mannigfaltigen Einflüssen ausgesetzt ist. Einerseits wird zwar Steuerwachstum prognostiziert, andererseits wird von steigenden Kosten in den einzelnen Bereichen ausgegangen. Sämtliche Finanzgrößen hängen stark von der Bevölkerungsstruktur und der Standortqualität der Gemeinde Emmen ab. Grosse Anstiege bei den Personalkosten oder hohe Investitionen in Infrastrukturkosten können sprungfixe Kostenanstiege auslösen. Stellenaufstockungen werden jährlich budgetiert und erfolgen somit meistens kontinuierlich. Einzig eine regulatorische Veränderung beispielsweise bei der Schule über neue Klassengrößen oder zusätzliche Stunden und Angebote, könnten für die Laufende Rechnung erhebliche Auswirkungen haben. Im Grundsatz wachsen der Aufwand und der Ertrag konstant, jedoch meistens zeitlich unterschiedlich.

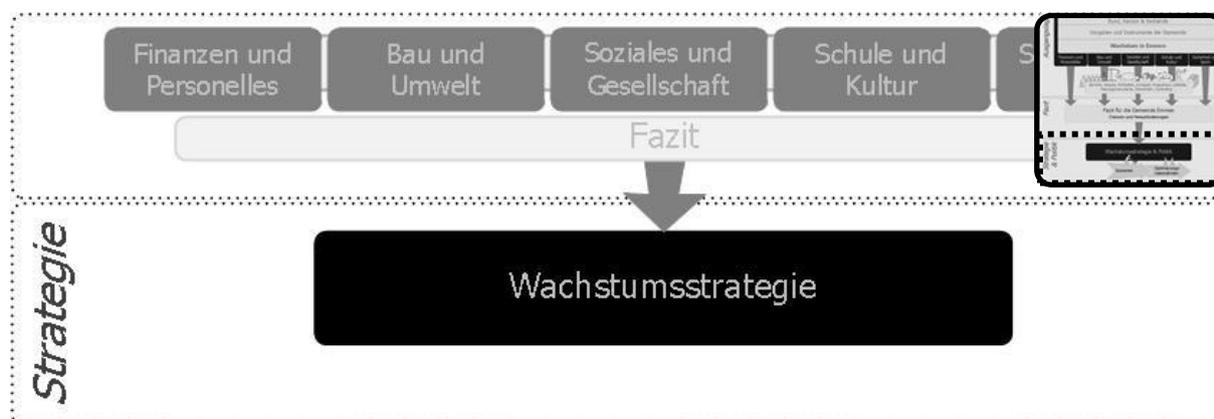
Investitionen ins Anlagevermögen werden jährlich abgeschrieben und belasten die Laufende Rechnung nachhaltig. Beispielsweise ein Projekt über CHF 10 Mio. zu 40 Jahren Nutzdauer belastet die Laufende Rechnung mit CHF 250'000.00 Abschreibungen pro Jahr. Dies entspricht jährlich ungefähr 2.5 Vollzeitstellen.

Emmen hat vor einigen Jahren damit begonnen, regionale Kompetenzzentren zu organisieren. Daraus sind die Jugend- und Familienberatungsstelle, die Berufsbeistandschaft, die KESB und die Sozialinspektoren entstanden. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und dem Konzept der regionalen Kompetenzzentren mit dem Ziel, dass Synergien genutzt werden sollen, tragen zu positiveren Rechnungsabschlüssen bei. Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum können durch diese zentralisierten Stellen nachhaltig erkannt, geplant und dadurch besser gehandhabt werden. Anhand der Mitgliedschaften und der Zugänge weiterer Gemeinden ist zu erkennen, dass regionalisierte Zentren gefragt sind und somit positive Effekte ausweisen. Weitere Beispiele für solche Kompetenzzentren sind das Regionale Zivilstandesamt oder die Zivilschutzorganisation Emme.

Wachstum steuern, verringern und bloss qualitatives Wachstum anstreben

Der Grundsatz Qualität vor Quantität gilt seit geraumer Zeit. Ebenfalls versucht die Gemeinde Emmen ihr Wachstum proaktiv zu steuern. Der Gemeinderat diskutierte diesen Bericht als gemeinschaftliches Gremium. Es ging nicht darum, dass jeder seine Position stärkt, sondern dass Konsens besteht und eine gemeinsame Lösung angestrebt wird. Als wichtigstes Instrument der langfristigen Planung der finanziellen Tragbarkeit sowie der aus Bevölkerungswachstum hervorgehenden Projekte ist die langfristige Investitionsplanung. In dieser jährlich stattfindenden rollenden Planung fliessen die Planungsberichte und sonstigen Projekte ein und daraus werden jährlich die wichtigsten und tragbaren Projekte realisiert.

5. Wachstumsstrategie Emmen



Ein starkes Bekenntnis zu mehr Innovation, zu mehr Leistung und zu mehr Wachstum ist wichtig, genügt aber nicht. Die drei Schwerpunkte einer Wachstumsstrategie müssen wirkungsvoll konkretisiert und umgesetzt werden, soll daraus eine innovative Entwicklung und eine nachhaltige Stärkung des Wirtschaftsstandortes und des Lebensraumes Emmen entstehen. Die Wachstumsstrategie soll deshalb mit einer Reihe von Massnahmen die sich aus den jeweiligen Planungsinstrumenten ergeben umgesetzt werden. Sie teilt sich in verschiedene Handlungsfelder auf.

Nicht alle Massnahmen stehen in einem ausschliesslichen Bezug zum Wirtschaftswachstum. Vieles dient dabei dem Vorwärtskommen der Gemeinde und stützt sich auf die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung schlechthin. Die Überlegungen, mit einem verbesserten Planungsinstrumentarium zweckmässige und mehrheitsfähige Gesamtlösungen zu entwickeln, stehen im Mittelpunkt einer Wachstumsstrategie. Trotzdem sind die Aussichten für ein weiteres Wachstum besonders unsicher während globale Instabilitäten im politischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Umfeld vorherrschen. Da eine Strategie aber über mehrere Jahre reicht sind die externen Einflüsse nicht planbar. Entsprechend können heute getätigte Vorhersagen eintreffen oder sich schlicht als falsch erweisen. Da die Verkehrsströme und Pendlerbewegungen nicht an den Grenzen der Gemeinde Halt machen, ist eine Berücksichtigung von übergeordneten Strategien naheliegend (Bypass oder Agglomobil tre).

Dies führte zu diverser Vernetzung der sich die Gemeinde unterzuordnen oder wo sie allenfalls die Strategie einem laufenden Prozess anzupassen hat.

Bei Neubauprojekten werden den Eigentümern gemäss Bebauungsplan ein hohes Mass an Qualität und ein hochwertiger Standard nahegelegt. Projekte, die kostengünstige Wohnungen mit eher tieferer Qualität und einem niedrigen Ausbaustandard vorsehen, werden nicht angetrieben. Ältere Wohngebiete und Strukturen werden teilweise neu konzeptioniert, um Qualitätsmerkmale wie beispielsweise ein kürzerer Schulweg oder eine bessere Verkehrsanbindung zu erreichen und somit einen höheren Lebensstandard zu bieten.

Aus dem Fazit abgeleitet und in Zusammenhang mit der Strategie Emmen2025 hält der Gemeinderat an den bereits verabschiedeten, strategischen und übergreifenden Leitsätzen fest.

Die Gemeinde Emmen soll eine lebenswerte, lebendige, vielfältige, tolerante und eigenständige Gemeinde sein.

Die Aufenthaltsqualität der Gemeinde Emmen soll hoch gehalten sowie bestehende Räume sollen genutzt werden. Öffentliche Plätze und Begegnungszonen entlang der Verkehrsachsen sollen aufrechterhalten und bei Bedarf neu geschaffen werden. Die Gemeinde Emmen soll sich nach innen verdichten, die grünen Flächen möglichst lange grün belassen und so als Erholungs- sowie Aufenthaltsräume dienen.

Emmen mit all seinen Quartieren soll vielfältig und individuell bleiben. Der Gemeinderat setzt sich für verkehrsberuhigte, gestärkte und gut erreichbare Quartiere ein. Eine soziale Durchmischung und diverse Angebote in allen Lebensphasen fördert die Wohnqualität.

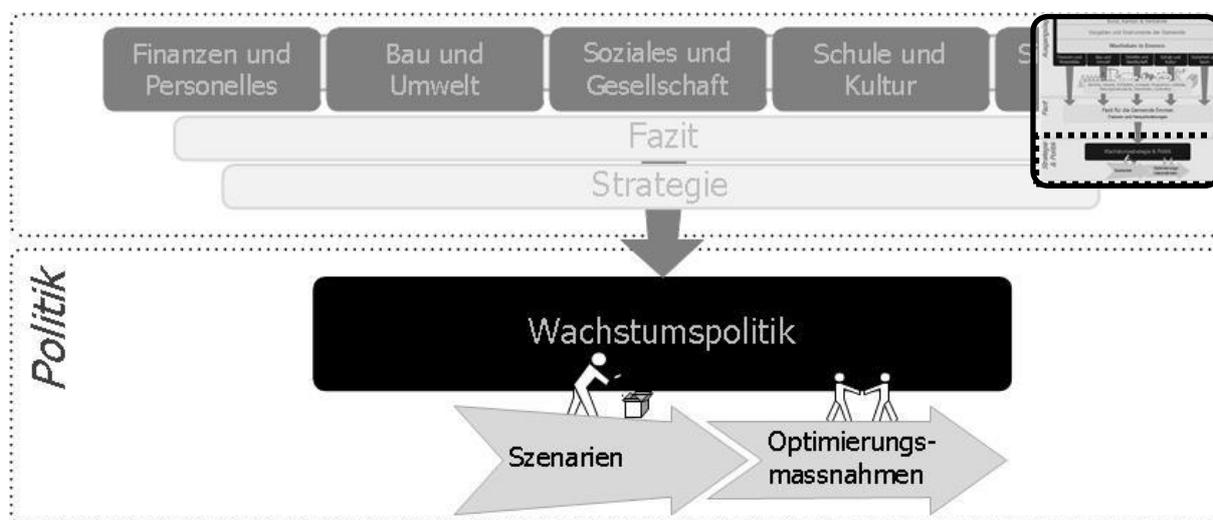
Wirtschaftliche und wissenschaftliche Institutionen sollen gefördert werden. Der Zuzug der Hochschule Luzern soll als Chance genutzt werden. Der Bildungsplatz Emmen mit der Volksschule sowie weitere Lehrinstitutionen und den vielfältigen und teilweise traditionsreichen Unternehmen sollen bei der Entwicklung der Gemeinde berücksichtigt und möglichst gut integriert werden.

Wohnen und arbeiten in derselben Gemeinde sowie gute Verkehrsanbindungen werden durch den Gemeinderat unterstützt. Velofahrer, Fussgänger und Nutzer des öffentlichen Verkehrs sollen von einer hohen Sicherheit und Qualität im Verkehr profitieren. Bei der Sanierung des Seetalplatzes sollen sämtliche Anspruchsgruppen in Bezug auf Verkehr berücksichtigt werden.

Die geografische Lage, die unmittelbare Nähe zur Stadt Luzern, die Anbindung an das nationale Verkehrsnetz wie auch der Zugang zur ländlichen Umgebung sollen erhalten und als Stärke gehandhabt werden. Emmen soll als Vorbild in Themen Verwaltung und Wissen, Kooperation, Sportstadt, Zukunftsperspektiven sowie Freizeit- und Kulturort für andere Gemeinden gelten. Dazu gehört, dass das aktive Bewegungsverhalten in allen Lebensphasen gefördert wird, Kulturinfrastrukturen mit Anziehungskraft für die Bevölkerung und Besucher gepflegt werden und die Sportstätten der Gemeinde Emmen weiterhin nachhaltig bewirtschaftet werden.

Der Gemeinderat setzt sich für eine nachhaltige Finanzierung sämtlicher Angebote ein. Die priorisierten Investitionen sollen mit den genannten Leitsätzen übereinstimmen sowie alternative und partnerschaftliche Finanzierungsmodelle sollen geprüft und umgesetzt werden.

6. Wachstumspolitik Emmen



Aufgrund der Wachstumsstrategie sieht der Gemeinderat diverse Handlungsfelder, die geprüft und zu denen in absehbarer Zeit Entscheidungen getroffen werden müssen. Dazu zählen beispielsweise die Evaluation des gesamten Gersag-Komplexes, der Entscheid wie in Zukunft mit der Verschuldung umgegangen werden soll, die Erarbeitung einer Strategie wie mit dem Finanzvermögen umgegangen werden soll und wie künftig eine Verbesserung der Kennzahlen erreicht werden kann.

Zusätzliche Planungsberichte und ausführliche Analysen in diversen Bereichen sind angedacht und werden geprüft. Nicht überall bringt ein zusätzlicher Bericht per se einen Mehrwert. Eine Planungsstrategie bei den Tiefbauten (Werkleitungen, Kunstbauten, Brücken, etc.) und Strassen, ein Bericht zu den Spielanlagen sowie der sozialen Entwicklung oder die geplante Sportstättenstrategie stehen aktuell zur Diskussion.

Die folgenden Unterkapitel zeigen einige Ideen und Ansätze auf, die der Gemeinderat als mögliche Massnahmen zum Umgang mit Wachstum und daraus folgend gesunder Finanzen vorsieht:

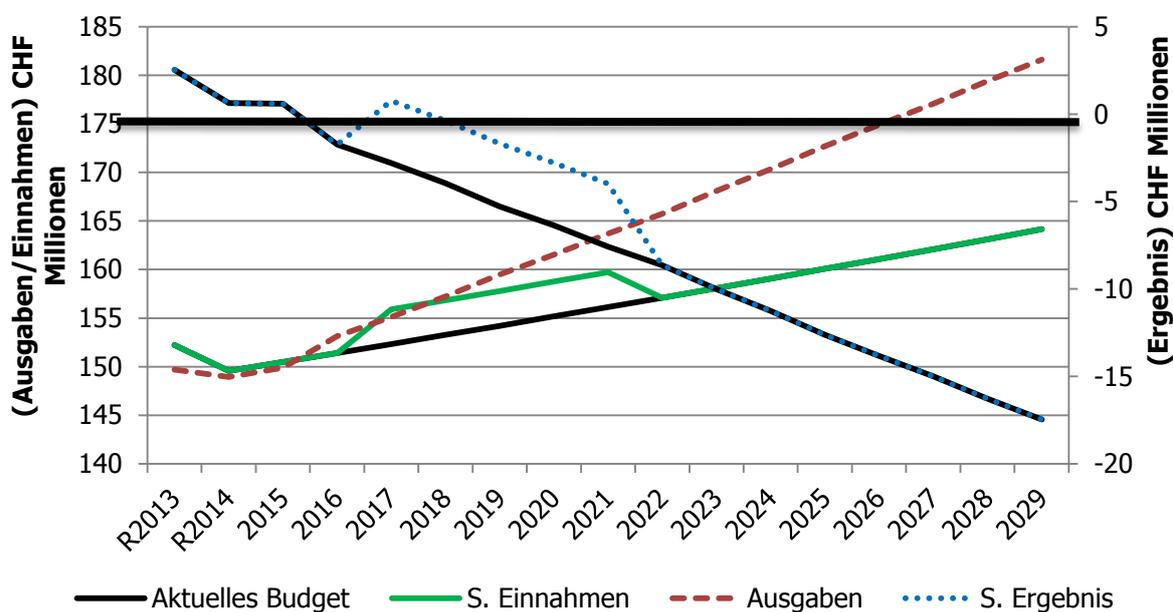
6.1.1 Steuerpolitik

Rund die Hälfte der jährlichen Erträge wird durch Steuereinnahmen generiert. Bei einer Diskussion über allfällige Massnahmen zur Verbesserung der Gemeindefinanzen müssen sowohl Ausgabenreduktion als Einnahmenwachstum besprochen werden. Unter Berücksichtigung des aktuellen Budgets 2015 bei einem unveränderten Steuersatz von 2.05 Einheiten (siehe Tabelle) zeigt sich, dass die Ausgaben stärker wachsen als die Einnahmen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Jahreserfolge der aktuellen Budgetjahre sowie der Planjahre.

	B 2015	B 2016	P 2017	P 2018	P 2019	P 2020
Jahreserfolge	Fr. -690'873	Fr. -886'058	Fr. -798'504	Fr. -1'155'227	Fr. -1'216'126	Fr. -859'806
Steuerfuss	2.05	2.05	2.05	2.05	2.05	2.05
Wachstum der Ø Steuerkraft			0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung	0.0%	0.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%

Mittels Tool wurden verschiedene Szenarien für die künftigen Budgetierungen gerechnet. Dabei wurde unter anderem ein geringeres oder ein höheres Ausgabenwachstum bzw. Einnahmenwachstum angenommen. Die Auswirkungen einer auf fünf Jahre zeitlich befristeten Steuererhöhung um 0.1 Einheiten wurden ebenfalls berechnet.

Steuerszenarien



S.: Szenario, Steuererhöhung

In der obenstehenden Abbildung wurde der Steuerfuss per Budgetjahr 2017 um 0.1 Einheiten erhöht. Die steigenden Linien sind das Ausgabenwachstum (gestrichelt) und das Einnahmenwachstum (durchgezogen). Die sinkende Linie nach der Skala rechts, sind die Jahresergebnisse. Ein Szenario mit einer Steuererhöhung um einen Steuerzehntel auf einen Steuerfuss von 2.15 Einheiten hätte kurzfristig positive Auswirkungen auf die Laufende Rechnung, würde aber bereits nach einigen Jahren wieder von den steigenden Ausgaben aufgeholt werden. Als Fazit darf genannt werden, dass sofern eine Steuererhöhung thematisiert wird, gleichzeitig die Diskussion über die Verringerung der Ausgaben geführt werden muss. Der Effekt der Steuererhöhung würde zu schnell verpuffen oder gar nicht erst den gewünschten Erfolg erzielen.

Im Szenario Steuererhöhung gilt es zudem weitere Faktoren zu berücksichtigen. Die Gemeinde Emmen zählt rund 600 natürlich Steuerzahler, welche über CHF 10'000.00 pro Jahr an Gemeindesteuern bezahlen. Eine Steuererhöhung könnte zur Folge haben, dass eventuell einige von ihnen wegziehen würden. Besonders DINKs und SINKs sind diesbezüglich sehr flexibel, vor allem solange sie sich nicht in Wohneigentum niedergelassen haben. Aufgrund der durchschnittlichen Gemeindesteuern pro Einwohner müssten beim Wegzug eines dieser 600 Steuerzahler, mindestens rund vier zusätzliche durchschnittliche Steuerzahler (Angaben Rechnung 2013) angesiedelt werden können. Dass diese Zuzüger mehr Wohn- und Schulraum sowie weitere Infrastruktur beanspruchen als der Wegzügler, darf angenommen werden. Zudem gilt es im Auge zu behalten, dass durch eine Steuererhöhung Vermögen vernichtet wird. Dies insbesondere weil dadurch Liegenschaften an Wert verlieren. In einem Worstcase-Szenario müsste sogar davon ausgegangen werden, dass für wegziehende Steuerzahler Personen zuziehen, die aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse gar keine oder nur sehr geringe Gemeindesteuern zahlen würden.

Für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die ortsansässigen Firmen gilt seit 1996 der unveränderte Steuersatz von 2.05 Einheiten. Die Gemeinde Emmen gilt dadurch als zuverlässiger Partner, der selbst in etwas rauheren Zeiten nicht gleich mit Steuererhöhungen anstehende Herausforderungen meistern will. Kontinuität und Sicherheit bilden eine wichtige Basis für die Interaktion zwischen Bevölkerung, Firmen und der Gemeindeverwaltung. Diesem Umstand sollte unbedingt weiterhin Rechnung getragen werden.

6.1.2 Entwicklung Bodenpreise

Die Studie der UBS „Immobilienmarkt Schweiz 2015“ zeigt, dass die Preise für Eigentumswohnungen in Emmen in den vergangenen fünf Jahren überdurchschnittlich, nämlich um rund 8%, gestiegen sind und in den nächsten Jahren noch weiter steigen sollten. Dies deutet auf einen attraktiven Standort mit guten Arbeits- und Lebensbedingungen hin. Die Strategie der Orts- und Quartierplanung soll auf einen ausgewogenen Wohnungsmix achten. Klein- und Kleinstwohnungen ziehen in der Regel Einzelpersonen an. Es soll ebenso für Familien genügend Wohnraum angeboten werden. Zudem sollten nach wie vor Landereserven für die Erstellung von Einfamilienhäusern bereitgehalten werden, damit für steuerkräftige Personen ebenfalls ein Angebot besteht und diese nach Emmen ziehen können.

6.1.3 Verwaltungsreform

In Bezug auf die finanzielle Zukunft der Gemeinde Emmen gilt es zu überprüfen, ob sich die Gemeinde künftig nur auf die Kernaufgaben und Kompetenzen beschränken soll. Das würde bedeuten, dass sich die Gemeindeverwaltung auf die Erbringung der gesetzlich festgelegten Aufgaben beschränken würde. Beispielsweise könnte die Führung der Restaurationsbetriebe der Gemeinde Emmen sowie das Hallen- und Freibad in eigenständige Betriebsgesellschaften analog den Betagtenzentren ausgegliedert werden. Dies hätte den Vorteil, dass diese Betriebe mindestens erfolgsneutral geführt werden müssten, um überhaupt am Markt bestehen zu bleiben.

Die Verwaltung hat sich in den Jahren 2007/2008 intensiv mit Public-Private-Partnership (PPP) auseinandergesetzt. Dies als Vorbereitung auf die später folgende Auslagerung der beiden Betagtenzentren in die Betagtenzentren Emmen AG. Ursprünglich wurde in Zusammenarbeit mit der PricewaterhouseCoopers AG (PwC AG) die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zwischen privaten Investoren und der Gemeinde geprüft. Als Modell diente die Stadt Offenbach (D), die als Vorreiter für das gelebte PPP-Modell bezeichnet werden darf.

Sportplätze, Schulhäuser und andere Liegenschaften sind aktuell im Verwaltungsvermögen. Eine (sell-and-lease-back oder Public-Private-Partnership) Auslagerungsstrategie hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Es würde die Privatwirtschaft fördern und für die Gemeinde mehr Kostenwahrheit bedeuten. Die gesamten Unterhaltskosten und Gebäudekosten inklusive Personalkosten würden der Gemeinde pauschal als Miete verrechnet. Grundsätzlich darf davon ausgegangen werden, dass die Privatwirtschaft mehr Synergien nutzen würde, als dies der öffentlichen Verwaltung gelingt bzw. möglich ist. Andererseits könnte es bedeuten, dass einzelne Gemeindeaufgaben schwieriger zu erfüllen oder mit den ausgelagerten Teilbereichen zu vereinbaren wären. Gemeindeinteressen stehen oft im Zielkonflikt zu den Interessen der Privatwirtschaft. Die Aufgaben der Gemeinde werden unter anderem aufgrund überwiesener Vorstösse und Entscheidungen des Einwohnerrates definiert oder zumindest beeinflusst.

Die Strategie, vermehrt mit der Privatwirtschaft zusammen zu arbeiten, hat durchaus Potential. Investoren sind heute nicht mehr so stark an der Börse tätig und suchen nach Diversifikation. Sie sind auf der Suche nach guten Risiken und Bonitäten bereit, ihr Geld in Immobilien anzulegen, welche eine vernünftige Rendite versprechen. Die öffentliche Verwaltung kann kaum Konkurs gehen, was eine Public-Private-Partnership interessant machen kann. Gegenargumente wären, dass Investoren Einfluss auf die Gemeindeaufgaben haben könnten. Beispielsweise wenn Schulhäuser privatisiert werden, würden die privatwirtschaftlichen Organisationen über die Schulinfrastruktur der Gemeinde entscheiden, und somit das Lernumfeld unserer Schulkinder beeinflussen.

Stellenplan

Wachstum, neue Projekte und Optimierung heisst ebenso, dass investiert werden muss. Und zwar zuerst in Denk- und Arbeitsleistung. Ein allgemeiner Einstellungsstopp ist nicht vereinbar mit Wachstum und neuen Anforderungen. Kennzahlen zum Personal sollten beispielsweise ins Verhältnis zu den Aufträgen, Einwohnerinnen und Einwohner oder Schulkinder gestellt werden. Eine lediglich auf die finanziellen Aspekte hin ausgerichtete Entscheidung über Stellen steht meist im Zielkonflikt mit der Qualität und Funktion. Es sollen Verhältniszahlen zur Legitimierung von Stellen geschaffen werden. Beispielsweise dass bestimmte Stellenprozente in gewissen Bereichen pro Anzahl Dossiers, pro Einwohnerin oder Einwohner oder pro Anzahl verwalteter Liegenschaft begründet werden.

Arbeitsgruppen oder Sparringpartner

Die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Emmen sind im Zentrum aller Vorhaben. Daher soll der Dialog mit der Bevölkerung stattfinden. Beispielsweise Eigentümer und Investoren sollen eine Plattform haben, wo ihre Anliegen platziert werden können. Anregungen der Bevölkerung müssen ernst genommen werden und sollen nicht nur über den Einwohnerrat an die Gemeindeverwaltung gelangen. Interdisziplinäre Zusammenarbeit mit Sparringpartnern oder in Arbeitsgruppen kann eine enorm positive Wirkung haben. Nicht nur externe Arbeitsgruppen und Partnerschaften sollen auf- und ausgebaut werden. Ebenso soll die Gemeindeverwaltung intern proaktiv durch gemeinsame Projekte die Schnittstellen fördern.

Finanzierungsstrategie: Sockelschuld und Neuverschuldung

Aktuell kann die Gemeinde Emmen von tiefen Zinssätzen auf langfristigen Darlehen profitieren. Als momentane Strategie wird versucht, einen grossen Teil in langfristigen Darlehen (mit einer Dauer von mehr als 10 Jahren) zu refinanzieren. Dies würde die Möglichkeit geben, langfristig für die Sockelverschuldung mit tiefen Zinsen zu rechnen. Die Grösse dieses Sockels könnte sich auf CHF 60 Millionen bis CHF 100 Millionen belaufen. Dies ist abhängig von der in den kommenden Jahren angestrebten Neuverschuldungen, sei es durch geplante Investitionen oder durch den Ausgleich von negativen Rechnungsjahren. In jedem Fall muss die Entwicklung der Kennzahlen im Auge behalten werden. Bei grossen Schuldaufnahmen würde sich der heutige Wert auf die Jahre automatisch durch den Inflationsschub ausgleichen.

Finanzielle Auswirkungen von Anträgen

(Postulat 29/14 betreffend finanzielle Auswirkungen von Reglementen und Vorstössen, 2014)

„Das Reglement zum Energie und Umweltfonds beinhaltet kaum nützliche Hinweise, welche finanziellen Auswirkungen das Reglement für die Gemeinde hat. Weder der administrative Aufwand für die Bearbeitung von Gesuchen noch die Beiträge, die regelmässig in den Fonds eingespiessen und der Spezialfinanzierung entnommen werden sollen, thematisierte der Gemeinderat im Bericht.

Der Bericht zum Pensionskassengesetz ist in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen wenig aussagekräftig. Die hohen Kosten von über 3 Mio. Franken für die Kapitalisierung des Teuerungsausgleichs oder die Belastung der laufenden Rechnung aufgrund der Verzinsung des Deckungsfehlbetrags werden im Bericht nicht aufgeführt.“

Das Anliegen um mehr Kostentransparenz konnte rasch umgesetzt werden. Durch die angepasste Vorlage für Bericht und Antrag an den Einwohnerrat soll dem Rechnung getragen werden. Es sollen langfristige und einmalige Kosten berücksichtigt und mit dem aktuellen Budget und den Planjahren abgeglichen werden. Verschiedene Aufwände wie Finanzierung, Administration (zusätzliches Personal) und vieles mehr, soll berücksichtigt werden. Nur so kann das Ausmass der einzelnen politischen Entscheidungen abgeschätzt werden. Im Rahmen eines internen Kontrollsystems - oder allgemeiner mit vermehrter Prozessorientierung - können derartige Checklisten zentral und standardisiert verfügbar gemacht werden.

Potenzial Investitionsplanung

Im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung der langfristigen Investitionsplanung sind einige Inputs bereits erfolgt. Die Plafonierung wurde hinterfragt, da einige Projekte zwingend durchgeführt werden müssen und dadurch andere strategische Projekte ihre Dringlichkeit verlieren. Weiter wurde bereits angesprochen, dass die Übersteuerung durch einen Dringlichkeitsfaktor separat zur Gewichtung erfolgen sollte. Zudem müssen die Investitionsgefässe mit ihren prozentualen Anteilen früher oder später neu ausgehandelt werden.

Potenzial Schulraumplanungsbericht

Aus verschiedenen Inputs der Fraktionen und der Projektgruppe für Gemeindefinanzen geht hervor, dass ein Wunsch besteht, gewisse Inhalte im Schulraumplanungsbericht abzubilden. Die Ergebnisse des Berichtes wurden visualisiert und der Bedarf bis 2022 aufgezeigt. Die Frage, ob immer feste Betonbauten nötig sind, oder allenfalls modulare Bauten verwendet werden, soll proaktiv verfolgt werden. Modulare Schulhäuser sind in der aktuellen langfristigen Finanzplanung für die Schule Erlen vorgesehen. Modulare Bauten sollen aber nicht pauschal als flexible und günstige Strategie gelten. Denn auch diese Module brauchen ein Betonfundament und diverse Anschlüsse. Weiter ist die Bautechnik eher neu, was bedeutet, dass die genaue Lebensdauer und mögliche Probleme noch nicht bekannt sind. Es besteht jedoch eine Garantie von 40 Jahren. Im speziellen Fall des Schulhauses Erlen passt das Angebot im Sinne des Preises und des zeitlichen Rahmens ideal in die Planung.

Seitens der Politik wurde angesprochen, dass die Kapazität des Schulhauses Gersag bereits ausgelastet sei. Dies ist insofern korrekt, als dass beim aktuellen Projekt Erweiterung und Sanierung der Schulanlage Gersag kein Schulraum auf Vorrat gebaut wurde. Die Schulanlage wurde nach dem aktuellen Bedarf zur Zeit der Planung ausgelegt. In der damaligen Diskussion wurde eine mögliche Alternative, nämlich der Multifunktionsbau auf dem Kilbiplatz (Gersag Nord), der allerdings mit dem Abriss der alten Schulhäuser (Trakt C und D) verbunden gewesen wäre, abgelehnt. Es sollte kein Schulraum auf Vorrat geschaffen werden (z.B. Einwohnerratsprotokoll 16. Dezember 2008). Also soll der Bau des Schulhauses Gersag vielmehr als Chance und Lerneffekt zur einmaligen Diskussion über Ersparnis im Schulhausbau dienen, und nicht als Fehler diskutiert werden.

Frühere Gemeinderäte und Einwohnerräte hatten damals grosse Schulhausareale für die Schulen reserviert. Diese für die Schule zur Verfügung gestellten Grundstücke bieten heute einen enormen Vorteil für die Schulen. Im Vergleich zu anderen Gemeinden ist genügend Platz vorhanden für allfällige Erweiterungs- und Ausbauprojekte.

Die Frage nach einem möglichen Kostendach und stärkerer Priorisierung der Schulbauten wurde bereits angesprochen. Das Volksschulbildungsgesetz des Kantons Luzern und die dazugehörigen Verordnungen

geben vor, dass beispielsweise Tagesstrukturen bereitgestellt (VBG § 36) oder für unzumutbare Schulwege Transportmöglichkeiten zu Verfügung gestellt werden müssen. Solche zwingende Projekte würden bei einer stärkeren Priorisierung und einem Kostendach andere Projekte gefährden. Die geforderte Schulkreisplanung in Emmen verglichen zu anderen Gemeinden ist komplex. Wichtig unter dem Strich ist, dass die Qualität der Volksschule gewährleistet ist. Denn eine gute Bildungspolitik kann soziale Kosten verhindern und kompetente Arbeitskräfte bedeuten.

Projekt «Integrales Infrastrukturmanagement»

Das Departement Tiefbau und Werke hat das Projekt «Integrales Infrastrukturmanagement» anfangs 2015 gestartet. Konkret geht es beim Projekt um die Aufarbeitung der Grundlagen und das Erarbeiten einer nachhaltigen Strategie sowie deren Finanzierung. Dabei werden folgende vier Infrastrukturträger betrachtet: Strassen (inklusive Trottoir, Rad- und Gehwege), Kunstbauten (Brücken, Unter- und Überführungen, Stützmauern etc.) Wasserversorgung (Leitungsnetz, Anlagen) und Abwasserentsorgung (Kanalnetz, Sonderbauwerke). In einem ersten Schritt werden bis zu den Sommerferien der Stand, der Handlungsbedarf und ein Vorgehensvorschlag pro Infrastrukturträger erarbeitet. Das Resultat soll nach den Sommerferien dem Gemeinderat mit dem Ziel der Legitimation der nächsten Schritte vorgestellt werden.

Angedacht und teilweise bereits in Bearbeitung sind ein Freiraum Konzept über die Gemeinde Emmen. Alle verwaltungseigenen Gebäude wurden auf die Eignung von Fotovoltaik-Anlagen geprüft. Beispielsweise bei der nächsten Dachsanierung des Feuerwehrlokals wird das Dach gleichzeitig mit einer Fotovoltaik-Anlage ausgestattet.

6.1.4 Studenten unterstützen

Die Hochschule Luzern - Design und Kunst verlagert ihren Standort nach Emmen ins Areal der Viscosistadt. Dies kann in vieler Hinsicht positive Auswirkungen auf Emmen haben. Zum einen darf damit gerechnet werden, dass Emmen dadurch mehr in den Fokus von Studenten gerät. Und zwar nicht nur als Studienort sondern auch als Wohnort. Zum anderen könnten Synergien zwischen Hochschule Luzern und Industrie genutzt werden oder die Forschung und internationale Vernetzung als wichtiger Standortvorteil resultieren.

Hochschule Luzern - Design und Kunst zieht nach Emmen

In einem ersten Schritt werden die Studienrichtungen Kunst und Vermittlung, Animation und Video sowie Camera Arts und der Master of Arts in Design nach Emmen ziehen. Langfristig sieht die Immobilienstrategie vor, dass das gesamte Angebot der Hochschule Luzern - Design und Kunst nach Emmen verlagert wird. Die Zusammenarbeit mit der Industrie erfolgt pro Departement, besonders im Leistungsauftrag Forschung. Die Hochschule Luzern - Design und Kunst strebt einen intensiven Austausch mit der Gemeinde Emmen an. Mit einigen lokalen Unternehmen aus Emmen ist sie bereits in direktem Kontakt.

Lokale Projekte der Hochschule Luzern - Design und Kunst, wie die Ausstellung «Emmenbrücke Genius Loci» der Studienrichtung Camera Arts oder eine Masterarbeit in Kunst, die die Achse Luzern-Emmen thematisiert hat, verbinden bereits heute die Gemeinde Emmen mit der Hochschule. Im Jahr 2016 findet die Master-Abschluss-Ausstellung zum öffentlichen Raum in Emmen statt.

Mehrwert schaffen durch Studenten der Hochschule Luzern - Design und Kunst

Ob die immatrikulierten Studenten effektiv nach Emmen ziehen, kann von Emmen nur sehr beschränkt gesteuert werden. Wohneigentum ist selten ein Thema für Studenten. Vielmehr sind gute öffentliche Verkehrsanbindung und günstiges Wohnen gefragt. Durch die Gründung von Wohngemeinschaften bilden Studenten oftmals für sie finanziell interessante Wohnsituationen. Emmen könnte längerfristig für studentisches Wohnen und Leben als Alternative zur Stadt Luzern gelten. Studenten nutzen die lokale Wirtschaft und verlegen eventuell ihre Schriften nach Emmen. Zusätzliches Steuersubstrat ist jedoch kaum zu erwarten.

Die lokale Wirtschaft, durch die Wirtschaftsförderung Emmen unterstützt, soll Arbeit schaffen für einen möglichen Studentenzuwachs. Firmen, sowie die Gemeindeverwaltung selber, mit „Studentenjob“-Potenzial sollen gefunden und dabei das Profil der Studierenden berücksichtigt werden. Ebenso sind Crowdfunding-, Mentoring- und Coachingprogramme ein Thema oder entsprechende Plattformen könnten geschaffen werden. Im Umfeld von Universitäten und Hochschulen werden immer wieder Startup-Firmen gegründet. Neue Wohnmodelle, wie Jugend und Alter, welche sich aktuell vermehrt im Ausland zeigen, können gefördert werden. Studenten könnten günstig wohnen und würden sich dafür im Gegenzug um die Bewohner kümmern und ihnen bei alltäglichen Arbeiten helfen.

Im Weiteren sind Ideen für Technoparks latent vorhanden. So trägt sich beispielsweise die RUAG AG schon länger mit dem Gedanken, in ihrer Nähe einen Technopark zu gründen. Dieses und ähnliche Projekte haben unter anderem einen positiven Einfluss auf das Image von Emmen.

Das Beispiel von Winterthur lehrt, dass es möglich ist, eine Industriebranche erfolgreich in ein kulturbetontes Wohngebiet oder einen lokalen Begegnungsort umzunutzen.

6.1.5 Weitere Auflistung

Die folgenden Massnahmen wurden im Rahmen dieses Berichtes mit Exponenten der Politik, der Projektgruppe Gemeindefinanzen oder intern diskutiert:

- Regelmässiges Erstellen von Berichten zur Lage und Aussicht der wirtschaftlichen Situation durch die aufwand- und ertragsrelevanten Produktgruppen oder Direktionen (Verkehrsleitbild, Soziales oder Tiefbau: Kanalisation, Werkleitungen, Kunstbauten, Brücken, Strassennetz etc.)
- Finden unechter Wochenaufenthalter
- Schnellere Veranlagungen durch effizientere Abwicklung
- Frühzeitige Analyse und Erkennung von gesetzlichen oder organisatorischen Änderungen durch eine Arbeitsgruppe (Beispiel: Pflegefinanzierung)
- Vermehrte Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden (Im Bereich Soziales und Gesellschaft existiert aktuell eine Arbeitsgruppe bestehend aus Sozialvorstehenden (K5), worin Kollaborations- und Optimierungspotenzial gesucht wird.)
- Kontinuierliche Überprüfung der Kosten mittels Benchmarking (Mittels Benchmarking kann auch Optimierungspotenzial gefunden werden. Denn Kostenvergleiche mit anderen Gemeinden führen zu neuen Perspektiven, wie die Kosten entstehen können).
- Projekt Alter und Wohnen, wobei beispielsweise Studenten günstig wohnen können, sofern sie bereit sind, die älteren Personen im Alltag zu unterstützen.
- Umfassendes Analysieren gemeindeeigener Immobilien auf kostendeckende Bewirtschaftung und internes Optimierungspotenzial für Devestition-Strategien

7. Schlussfolgerung

Die Gemeindeordnung (GO) verlangt, dass die Gemeinde als direkt-demokratische Einheit, die Bedürfnisse der Bevölkerung aufnimmt. Die Gemeinde muss ihre eigenen, die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen und im Rahmen ihrer Kompetenzen optimale wirtschaftliche, finanzielle, kulturelle und gesellschaftliche Rahmenbedingungen schaffen (Art. 3 GO). Tatsache ist, dass die schnellen, dynamischen und erkennbaren baulichen Veränderungen und auch die stetige Zunahme der Bevölkerung sowie die spürbare Zunahme des Verkehrs in der Bevölkerung kritische Gedanken, teils Verunsicherung und auch Ängste auslösen. In einer reizüberfluteten Zeit, in welcher die Flut an Informationen kaum mehr zu verarbeiten ist, muss die Gemeinde für eine stabile, nachvollziehbare und verkraftbare Entwicklung besorgt sein. Die künftigen Planungen für die Gemeinde Emmen muss nicht neu erfunden werden, sie muss sich aber immer wieder an den veränderten Verhältnissen, neuen Vorgaben und auch neuen Gesetzen orientieren. Es gilt die dabei vor allem auch die komplexen Herausforderungen gemeinsam zu meistern und interdisziplinär die Entwicklungen zu erkennen, Prognosen fundiert zu ermitteln und die Entwicklungen gesamthaft mit der Politik, der Gesellschaft und insbesondere auch der Wirtschaft zu gestalten. Die Diskussion über die Entwicklung unseres Gemeinwesens wurde und wird auch Zukunft in regelmässigen Abständen geführt. Letztmals hat die Gemeinde im Rahmen des Projektes Emmen2025 diese langfristige Entwicklung behandelt. Der daraus entstandene Entwicklungsplan enthält grundsätzliche Aussagen zu anzustrebenden Entwicklungen der Gemeinde Emmen. Die Leitsätze sind als Handlungsrichtlinien für die Planungen und Entwicklungen der Gemeinde formuliert und lauten wie folgt:

Leitsätze für Siedlung und Verkehr:

- Die bauliche Entwicklung geschieht in erster Linie durch Verdichtung der Siedlung gegen Innen, nicht durch Ausdehnung gegen Aussen.
- Die bestehenden Grün- und Freiräume werden geschützt und aufgewertet.
- Die Ebenen Siedlung, Landschaft, Verkehr und Soziales werden koordiniert bearbeitet.
- Entwicklungsgebiete tragen zu einem Gleichgewicht zwischen Wohnen und Arbeiten, Freizeit- und Erholungsnutzungen bei. Sie unterstützen die Versorgung der Gemeinde mit öffentlichen Räumen.
- Die Mobilität in Emmen, insbesondere deren Entwicklung, basiert in erster Linie auf dem Langsamverkehr und dem Öffentlichen Verkehr. Projekte des motorisierten Individualverkehrs werden geplant und umgesetzt, wenn sie zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und des Lebensraums entlang der Strassen dienen.
- Die zentralen Achsen (z.B. Gerliswilstrasse) werden aufgewertet: Erhöhung der Aufenthaltsqualität, Schaffung von zentralen Plätzen, Reduktion des motorisierten Individualverkehrs.
- Zukunftsgerichtete Arbeitsnutzungen in Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen und wertschöpfungsstarke Branchen werden durch die Schaffung entsprechender (Raum-) Angebote resp. Rahmenbedingungen gestärkt.

Leitsätze Gemeindefinanzen:

- Sparmassnahmen dürfen nicht zu Lasten der langfristig wirksamen Entwicklungen gehen (Entwicklungsgebiete, notwendige Infrastrukturen, Standortqualität usw.), damit nicht Investitionen in die Zukunft verpasst werden.

- Investitionen tragen zur langfristigen Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinde bei. Kurz- bis mittelfristig kann damit aber eventuell auch eine Steuererhöhung verbunden sein.
- Um das Angebot und die Qualität trotz knappen Finanzen zu halten resp. zu verbessern, werden nach Möglichkeit andere Wege der Finanzierung gesucht, wie z.B. öffentlich-private Kooperationen (PPP).

Leitsätze Image:

- Die eigenen Qualitäten werden geschärft und passend kommuniziert.
- Aus „Schwächen“ werden Stärken: Identifizieren von Bereichen, in denen Emmen aus einer Not heraus besondere Kompetenzen erarbeitet hat (oder das tun müsste); beispielsweise in der Integrationspolitik.
- Ein konstruktiver politischer Dialog führt zu einer positiven Entwicklung Emmens (statt zu negativen Schlagzeilen).
- Die Entwicklungsgebiete werden als Chancen zur Profilierung genutzt.

Leitsätze Gemeindeentwicklung:

- Die eigenen Qualitäten werden geschärft und passend kommuniziert.
- Aus „Schwächen“ werden Stärken: Identifizieren von Bereichen, in denen Emmen aus einer Not heraus besondere Kompetenzen erarbeitet hat (oder das tun müsste); beispielsweise in der Integrationspolitik.
- Ein konstruktiver politischer Dialog führt zu einer positiven Entwicklung Emmens (statt zu negativen Schlagzeilen).
- Die Entwicklungsgebiete werden als Chancen zur Profilierung genutzt.
- Emmen versteht sich als Teil der Stadtregion und will sich aktiv in der und für die Region engagieren. Dazu werden konkrete Themen identifiziert und die Diskussion darüber initiiert.
- Kooperationen in der Region Luzern werden nicht aus einer defensiven Position heraus diskutiert und verhandelt. Emmen bringt sich mit den eigenen Stärken selbstbewusst und aktiv ein.

Leitsätze Zusammenleben

- Quartiere und Ortsteile bilden die Basis des Zusammenlebens. Sie bieten Möglichkeiten für den bedürfnisgerechten Austausch.
- Die Gemeinde fördert das Zusammenleben mit (Quartier-)Treffpunkten und fachlicher Unterstützung.

Leitsätze Wirtschaft:

- Emmen verfolgt eine qualitätsorientierte Entwicklung, die sich an drei Teilstrategien orientiert:
- Mit einer High-Tech-orientierten Weiterentwicklung des Industriestandortes wird das Potenzial für technisch qualifizierte Arbeitsplätze ausgeschöpft.
- Emmen wird als Dienstleistungsstandort gestärkt, um in bestimmten Branchensegmenten vermehrt als Alternativstandort zu Luzern und Zug in Erscheinung zu treten.
- Emmen wird zu einem urbanen Wohnstandort aufgewertet, um von der Lage und den strukturellen Gegebenheiten in der Region profitieren zu können

Die Gemeinde muss gemäss geltenden und auch neuen gesetzlichen Vorgaben eine lang- und mittelfristige Planung erstellen und sich an diesen Vorgaben jeweils jährlich darüber Rechenschaft geben. Die Gemeinde Emmen verfügt über die notwendigen Instrumente und auch Kenntnisse, um die anstehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit Wachstum und Entwicklungen zu bewältigen.

8. Antrag:

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat die zustimmende Kenntnisnahme von diesem Bericht und die Abschreibung des Postulates Markus Greter namens der SVP Fraktion betreffend Siedlungsentwicklung, Verkehr und Infrastruktur vom 9. Oktober 2012 (43/12).

Emmenbrücke, 18. November 2015

Für den Gemeinderat:

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber