



Gemeinde  
EMMEN

---

*Gemeinderat*

*62/08 Bericht und Antrag des Gemeinderates an den Einwohnerrat*



*betreffend*

*Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“*

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

## **1 Kurzfassung**

Mit dem Ziel einer besseren und stärkeren Positionierung des Kantons Luzern im nationalen und internationalen Wettbewerb wurden bereits seit einigen Jahren verschiedene Massnahmen eingeleitet. Dazu gehört auch die Überprüfung der Gemeindestrukturen. Zu erwähnen sind dabei für die Region Luzern das Projekt „Agglomeration und Stadt Luzern PASL“, die Grundlagenstudie „Starke Stadtregion“ im Auftrag von Kanton und Stadt Luzern sowie der Planungsbericht „Starke Stadtregion Luzern?“ im Auftrag der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens. Gemeinsam ist allen Abklärungen in der Region Luzern: Sie stellen bestehende Überstrukturen sowie ein markantes Verbesserungspotenzial der überkommunalen Zusammenarbeit fest. Die genannten Grundlagen, ergänzt vom Planungsbericht des Regierungsrates „Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes“, werden im vorliegenden Bericht vorgestellt.

Die Gemeindeexekutiven von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern haben einstimmend festgestellt, dass es jetzt an der Zeit ist, mögliche künftige Entwicklungen umfassend zu überprüfen. Sie wollen gemeinsam das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ starten, das in drei Phasen unterteilt ist: Abklärung, Erarbeitung, Umsetzung. Der gesamte Prozess ist ergebnisoffen. Deshalb erhält jede am Projekt beteiligte Gemeinde am Ende resp. vor Beginn jeder Phase Gelegenheit zu entscheiden, das Projekt weiterzuführen oder auszusteigen. Der vorliegende Bericht betrifft die erste Phase Abklärung, die wiederum in vier Schritte unterteilt ist: 1. Projektvorbereitung; 2. Grundlagenerarbeitung in strategischen Varianten; 3. Evaluation; 4. Schlussbericht.

Die Gemeindeexekutiven von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern sowie der Regierungsrat des Kantons Luzern haben sich auf eine Grundsatzvereinbarung geeinigt, nach deren Massgabe die nachhaltige, strukturelle Stärkung der Stadtregion Luzern in zwei Varianten geprüft werden soll: Variante „verstärkte Kooperation“ und Variante „Fusion“. Die Grundsatzvereinbarung hält die Ziele für die Abklärungen fest, umreist die wichtigsten Untersuchungsgebiete, zeigt sowohl den Zeit- als auch den Finanzplan auf und definiert den Kostenverteiler. Für die Gemeinde Emmen ist mit externen Kosten von 75'000 Franken zu rechnen. Die Abklärungsphase soll mit einem Schlussbericht Ende 2010 vollendet sein.

Zeigen sich in diesem Schlussbericht klare Vorteile für eine Variante, werden die Gemeindeparlamente und/oder die Stimmberechtigten ersucht, dem nächsten Projektschritt beizutreten. Über diesen möglichen zweiten Schritt wird mit dem Beitritt zur Abklärungsphase noch keinerlei Präjudiz geschaffen.

Die Gemeindeexekutiven von Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern beabsichtigen deshalb, dem Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ gemäss Grundsatzvereinbarung über die Abklärungsphase beizutreten. Die unterschiedliche Ausgangslage in den Gemeinden führt zu unterschiedlichen Vorgehensweisen:

Die Gemeinderäte von Adligenswil und Ebikon werden die entsprechende Vorlage zur Legitimation direkt den Stimmberechtigten vorlegen.

Die Gemeinderäte von Emmen, Horw und Kriens legen ihren Einwohnerräten je einen Bericht und Antrag vor und empfehlen die Unterstellung unter das obligatorische Referendum.

Der Gemeinderat von Littau und der Stadtrat von Luzern sind aufgrund ihrer Planungen und der beschlossenen Fusion bereits für die Abklärungsphase des Projektes Starke Stadtregion legitimiert.

## **2 Ausgangslage**

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern streben in Zusammenarbeit mit dem Kanton eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an. Mit dem Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ soll abgeklärt werden, ob dieses Ziel durch eine Vereinigung (Fusion) und/oder durch eine verstärkte Kooperation der Gemeinden erreicht werden kann. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag beantragt Ihnen der Gemeinderat mithin, einem Projekt die Zustimmung zu erteilen, dessen Inhalt und Ziel vorerst nur das Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen ist.

Wieso braucht es dazu eine Volksabstimmung? In der Tat gehört es zu den exekutiven Kernkompetenzen jedes Gemeinderates, die Entscheidungsgrundlagen zur Wahrung aller Optionen im Hinblick auf die bestmögliche Entwicklung seiner Gemeinde zu erarbeiten. Dazu muss er normalerweise nicht eine vorgängige Zustimmung des Gemeindeparlamentes und/oder der Stimmberechtigten einholen. Es hat sich in den letzten Monaten und Jahren aber gezeigt, dass die Agglomerationspolitik und die Fusionsfrage in allen Gemeinden kontrovers diskutiert werden und teilweise starke Emotionen mit der Thematik verbunden sind. Bei dieser Ausgangslage ist es gerechtfertigt, bereits zu Beginn des Projekts eine demokratische Legitimation einzuholen und die Projektarbeit mit einem Mandat der Bevölkerung zu festigen.

Die Diskussionen in den Gemeindeparlamenten und die Abstimmungen in den einzelnen Gemeinden sind insofern koordiniert worden, als diese soweit als möglich auf einem identischen Bericht und Antrag basieren und im gleichen Zeitraum respektive am gleichen Abstimmungswochenende stattfinden werden.

## **3 Wichtige Stationen der Agglomerationspolitik**

Die Gemeinden der engeren und weiteren Agglomeration pflegen seit Jahrzehnten in verschiedenen Organisationen eine erfolgreiche Zusammenarbeit bei der Erfüllung diverser Aufgaben, namentlich in den Bereichen Versorgung, Entsorgung, öffentlicher Verkehr, Kultur. Die Veröffentlichung des vom Kanton und der Stadt Luzern in Auftrag gegebenen Grundlagenberichts von Ernst Basler+Partner AG (nachfolgend: Basler+Partner) im Januar 2007 (vgl. nachfolgende Ziffer 3.2) und der Beschluss der Gemeinden Luzern und Littau, auf den ersten Januar 2010 zu fusionieren, haben die Dynamik der Agglomerationspolitik erhöht. In anderen an die Stadt Luzern angrenzenden Gemeinden wurde die Frage, ob ebenfalls ein Schritt weiter zu gehen und die Vereinigung mit der Stadt Luzern oder einer anderen Gemeinde zu prüfen sei, in den letzten Jahren immer wieder aufgeworfen. Eine grundsätzliche und abschliessende Klärung ist jedoch bis heute ausgeblieben.

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens haben die Anregung aus dem Grundlagenbericht von Basler+Partner aufgenommen und sich gemeinsam auf eine Projektarbeit in der sog. Steuerungsgruppe vorbereitet. Dazu haben die fünf Gemeinden einen Planungsbericht bei Prognos AG, Basel (nachfolgend: Prognos) erarbeiten lassen (vgl. nachfolgende Ziffer 3.4). Gestützt auf die Empfehlungen dieses Planungsberichts wurde in der Folge zusammen mit den Gemeinden Littau und Luzern und dem Regierungsrat des Kantons Luzern das vorliegende Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ als Fusions- und Kooperationsabklärungsprojekt in die Wege geleitet.

Zum Begrifflichen: Vorab im Grundlagenbericht von Basler+Partner wird der Begriff „Steuerungsgruppe“ verwendet. Im vorliegenden Bericht und Antrag ist bei der Umsetzung in diesem Zusammenhang die Rede vom Projekt „Starke Stadtregion Luzern“. Dies entspricht einer Empfehlung aus dem Planungsbericht von Prognos.

Im Nachfolgenden sind die wichtigsten Stationen der Agglomerationspolitik der letzten Jahre im Raum Luzern dargestellt.

### **3.1 Projekt Agglomeration und Stadt Luzern PASL**

(Zusammenfassung des Berichts von Interface, Luzern vom 23. März 2006)

Die Entwicklung von PASL lässt sich grob in drei Phasen einteilen: die Entstehungsgeschichte, die Erarbeitung des Leitbilds und die Umsetzung von vier Teilprojekten.

Die Entstehungsgeschichte (Phase I) reicht bis in die Neunzigerjahre zurück: In Luzern griffen damals verschiedene Akteure das Thema einer Zusammenarbeit in der Agglomeration auf. Wie in anderen Regionen der Schweiz bildete die Frage des Ausgleichs der Zentrumslasten einerseits und die fehlende Struktur einer regionalen Zusammenarbeit andererseits die unmittelbare Motivation für diese Vorstösse. Eine zentrale Rolle spielte in dieser Entstehungsphase die Konferenz der Gemeindepräsidenten der Agglomeration, deren Mitglieder 1998 ein Papier zum Thema verfassten.

Im Jahr 2000 formulierte der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) zusammen mit dem Kanton einen Projektbeschrieb „Projekt Agglo und Stadt Luzern“ PASL. Er sah ein stufenweises Vorgehen zur Bewältigung der Agglomerationsproblematik vor. Um dies zu erreichen, wurde im Dezember 2000 ein Konsortiumsvertrag unterzeichnet. Zu den Unterzeichnenden gehörten 18 Gemeinden der Agglomeration Luzern, der Kanton sowie der Verband Luzerner Gemeinden.

In Phase II postulierte PASL das Konzept einer „lernenden Region“ als Problemlösungsstrategie. Den Ausgangspunkt bildete die Erarbeitung eines Leitbilds. Dieses sollte als Basis für eine interaktive Definition konkreter Themen und Projekte zwischen den Gemeinden dienen und wurde 2001 vorgelegt.

#### **Umsetzung: Vier Teilprojekte**

Nachdem das Leitbild vorlag, kam die Umsetzung (Phase III). Dafür ausgewählt wurden vier Teilprojekte:

Agglo-Kids: Das Teilprojekt Agglo-Kids erhielt im Oktober 2002 die Aufgabe, eine regionale Planungsgrundlage, ein System der Qualitätssicherung, ein Finanzierungsmodell sowie Vorschläge für eine regionale Leistungsvereinbarung zu erarbeiten. Im März 2004 lag das Ergebnis in Form eines Berichtes vor.

Dieser enthält eine Übersicht über die möglichen familienergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten, eine Bestandesaufnahme der bestehenden Angebote, Leitlinien, welche den Gemeinden die Beurteilung von Angeboten erleichtern sollen, sowie Realisierungsempfehlungen.

Kulturregion Luzern: Als zweites Teilprojekt wurde die Unterstützung regionaler Kulturevents aus dem PASL-Budget vorgesehen. Die Kulturevents sollten die Agglomeration Luzern in den Gemeinden erlebbar machen. Insgesamt wurden 14 Kulturevents in 14 verschiedenen Gemeinden organisiert. Koordiniert und getragen wurden die Aktivitäten von einer Steuergruppe, diese bestand aus Personen der Regionalkonferenz Kultur RKK, dem Kanton Luzern und dem Kulturforum. Die Veranstaltungen fanden insgesamt eine grosse Beachtung in der Bevölkerung.

Öffentlichkeitsarbeit: Die Öffentlichkeitsarbeit wurde als drittes Teilprojekt lanciert. Ziel sollte es sein, über die laufenden Arbeiten von PASL in der Agglomeration zu berichten, eine Koordination zwischen der Öffentlichkeitsarbeit von bestehenden Verbänden anzuregen sowie über regelmässige Medienberichte die Sensibilität der Bevölkerung für die Anliegen der Region zu steigern.

### **Das Projekt NAZA (Neue Agglomerationszusammenarbeit)**

Als viertes Teilprojekt wurde im Februar 2002 das Projekt NAZA gestartet. Dieses wurde vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE als Modellvorhaben unterstützt. Die neue Zusammenarbeitsstruktur präsentiert sich schliesslich wie folgt:

- Als erstes Element sollten die vier bestehenden Einzweckverbände in der Region Luzern zu zwei Mehrzweckverbänden zusammengelegt werden. Aus dem Regionalplanungsverband RPV und dem Verband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr ÖVL soll ein Mehrzweckverband für Verkehr und Raumordnung entstehen. Aus den Zweckverbänden für Abwasserreinigung (GALU) und für Kehrtrichtbeseitigung (GKLU) soll der Mehrzweckverband für Entsorgung werden.
- Das zweite Element bildet ein professionell geführtes Netzwerk genannt Luzern Agglo Contact LAC. (Es mündete schliesslich in den Verein LuzernPlus.) Das Netzwerkmanagement wird in erster Linie von den Gemeinden der Agglomeration getragen. Die Trägerschaft (ein Verein) steht aber auch Firmen, privaten Verbänden und interessierten Einzelpersonen offen. Das Netzwerkmanagement fördert die Zusammenarbeit aller Akteure in der Agglomeration (Gemeinden, Verbände, Kanton, Vereine, Unternehmen). Darüber hinaus knüpft es Kontakte zu anderen Regionen und soll regionale Zusammenarbeitsaufgaben realisieren.

### **Beurteilung der Zielerreichung**

PASL hat die selber formulierten operativen Ziele insgesamt erreicht. Das Leitbild, die Informationsstrategie, die Kulturevents und die Zusammenarbeitsstruktur sind beschlossen und umgesetzt. Die operativen Ergebnisse in den Teilprojekten entsprechen in grossen Teilen den Vorgaben.

Stärken: Auf prozeduraler Ebene sind Erfolge wie Misserfolge zu verzeichnen:

Das in der Phase I postulierte partizipative Verfahren wurde eingeleitet, der Einbezug der Betroffenen fand regelmässig und in grossem Umfang statt. Hingegen ist es nicht gelungen, trotz partizipativem Verfahren ein einheitlich positives Image von PASL bei den Behörden aufzubauen und Widerstände gegen

die neuen Strukturen abzubauen. Der dynamische, interaktive Prozess einer lernenden Region ist erst am Anfang und konnte nur in ausgewählten Bereichen (Kultur, Wirtschaft, Umwelt) angestossen werden.

Ein Vergleich der strategischen Ziele mit den umgesetzten Aktivitäten zeigt eine grosse Übereinstimmung: Die im Konzept als prioritär bezeichneten Themen (Raumplanung, Verkehr, Kultur, Soziales usw.) wurden im Verlauf des Projektes auch tatsächlich aufgenommen und bearbeitet. Die Strukturen namentlich das neu geschaffene LAC (späterer Verein LuzernPlus) sind in der Lage, die geforderte Vernetzung innerhalb der Region voranzutreiben.

Schwächen: Eine erste wichtige Schwäche auf der Ebene der strategischen Zielsetzung liegt im Bereich der Standortförderung und der Bildung einer Struktur für das zukünftige Agglomerationsprogramm (Mehrzweckverband ÖVL und RPV). Diese beiden wichtigen Themen konnten in der Agglomerationsstruktur institutionell nicht verankert werden, was als Misserfolg gelten muss.

Eine weitere Schwäche ist, dass die demokratische Mitbestimmung in den geschaffenen Agglomerationsstrukturen nicht tangiert wurde. Dies mag damit zusammenhängen, dass PASL primär eine Steigerung der Effizienz der Strukturen und nicht primär eine Steigerung der demokratischen Kontrolle in den Vordergrund rückte. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass das neue Gemeindegesetz namentlich im Bereich der (Mehr-)Zweckverbände mit der Einführung von Initiative und Referendum per se eine bessere Demokratisierung der Verbandsstrukturen erzwingt.

Quelle: [http://www.gemeindereform.lu.ch/index/struktureform/gemeindeprojekte\\_projekte/starke\\_stadtregion.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/struktureform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm)

### **3.2 Grundlagenstudie Basler+Partner**

(Zusammenfassung der Grundlagenstudie vom 4. Januar 2007)

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

#### **Herausforderungen für den Standort Luzern**

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

- Mit der Einbettung Luzerns in die polyzentrische Metropolregion Nordschweiz ist ein Zwang zur Positionierung im Standortwettbewerb innerhalb dieses Grossraums verbunden. Die spezifischen Qualitäten und Potenziale des Standortes Luzern müssen herausgearbeitet und optimiert werden.
- Ein breites Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften wird zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Damit verbunden sind hohe Anforderungen an Luzern als Wissens- und Forschungsstandort mit Universität und Fachhochschule sowie als Wohnstandort mit Qualitäten im Kultur- und Freizeitangebot.

- Die starke Steuerkonkurrenz von Kantonen in der Zentralschweiz und Kantonen der Metropolregion Nordschweiz mit tiefen Steuersätzen stellt den Raum Luzern vor erhöhten Handlungsdruck.
- Die anhaltende Verkehrszunahme und die Präferenz für den motorisierten Individualverkehr sowie das überproportionale Wachstum des Freizeitverkehrs generieren steigende Kosten für Verkehrsinfrastrukturen sowie erhöhte Lärm- und Luftbelastungen.
- Die Agglomeration Luzern steht vor der Herausforderung, ihre Interessen gegenüber Bund und auch Kanton im Wettbewerb mit anderen Räumen gebündelt zu vertreten.

### **Chancen der Vereinigung - Gefahren der Kleinteiligkeit**

Im Kontext der dargelegten Herausforderungen zeigt die Studie auf, welche institutionellen Zukunftsszenarien in der Stadtregion welche Chancen und Gefahren ergeben. Diese Prüfung findet anhand zweier Szenarien statt: Szenario "Kleinteilige Stadtregion Luzern" und Szenario "Vereinigte Stadtregion Luzern". Die Arbeit identifiziert vier wesentliche Argumentationsfelder für oder gegen eine Vereinigung:

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

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

Finanzen: Die einzelnen Gemeinden in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern richten ihr Leistungsangebot und ihre Verwaltungsstrukturen effizient auf ihre spezifischen Bedürfnisse aus. In der Gesamtbetrachtung der Stadtregion Luzern führt dies zu Doppelspurigkeiten. Mit einer wenig koordinierten Angebotserstellung (Infrastruktur) entstehen zusätzliche Kosten.

In finanzieller Hinsicht ist eine Vereinigung kurzfristig mit zusätzlichen Kosten verbunden. In einer mittelfristigen Perspektive ist es machbar, die steuerlichen Mindereinnahmen einer Vereinigung der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern durch Synergie- und Wachstumseffekte und einer Überprüfung der heutigen Strukturen und Angebote mindestens zu kompensieren. Eine institutionelle Neugestaltung in der Stadtregion Luzern ist damit eine Investition in die Zukunft.

Demokratie und Identifikation: In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern führt die zunehmende Zahl von Gremien und interkommunalen Vereinbarungen zu einem unübersichtlichen Geflecht an Beziehungen, deren Steuerung und demokratische Legitimation für die einzelne Bürgerin nur schwer durchschaubar ist. Innerhalb der kleinteiligen Gemeindestrukturen stimmen Handlungs- und Entscheidungsraum immer we-

niger überein. Politische Entscheide in den einzelnen Gemeinden betreffen in verschiedenen Fällen die gesamte Stadtregion, ohne dass die betroffene Bevölkerung demokratische Mitspracherechte besitzt. Die Vereinigung bringt den gelebten Agglomerationsraum in Übereinstimmung mit politischen Einflussmöglichkeiten. Dies macht politische Entscheidungsprozesse transparenter.

Raumplanung: Aufgrund der Fiskal- und Planungsautonomie in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ist eine verbindliche und gesamtheitlich gesteuerte Siedlungsentwicklung auch bei einer engen Zusammenarbeit schwierig zu erreichen. Die Vereinigung bietet die Chance, dass die Stadtregion Luzern ihre Besonderheiten und Eigenarten bewahrt und sich als zukunftsfähige Region mit hoher Lebensqualität weiterentwickelt. In der Vereinigten Stadtregion Luzern kann eine deutliche Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den neu entstandenen Stadtquartieren erfolgen, die ihre eigene Identität und ihr eigenes Quartiersleben pflegen und entwickeln können.

### **Stärkere Institutionalisierung nicht zweckmässig**

Für eine gemeinsame, abgestimmte Entwicklung wäre neben einer vollständigen Zusammenführung der Gemeinwesen eine stärkere Institutionalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit in Form einer Regionalkonferenz mit einem Regionalparlament denkbar. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass im Falle der Stadtregion Luzern dieser Weg nicht zweckmässig ist, weil sich die Gemeinden in ihrer Autonomie stark beschränken würden, gleichzeitig aber jede für sich verantwortlich bliebe für andere kommunale Politikfelder. Eine vierte staatspolitische Ebene dürfte zudem bei einer Vielzahl regionaler und kantonaler Entscheidungsträger auf Ablehnung stossen. Ohne eine breite Akzeptanz der Idee würde die herausfordernde und ressourcenintensive Etablierung einer Regionalkonferenz oder ähnlichen Modellen nicht gelingen. Des Weiteren ist die Etablierung einer Regionalkonferenz ein langwieriger, schwieriger Prozess.

### **Fazit**

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

Quelle: [http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte\\_projekte/starke\\_stadtregion.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm)

## **3.3 Planungsbericht des Regierungsrates „Agglomerationspolitik und Politik des ländlichen Raumes“**

(Zusammenfassung des Planungsberichts B 172 vom 26. Januar 2007)

Der direkte Anlass für den Planungsbericht war das Vereinigungsprojekt Littau – Luzern. Das Gesuch der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau um einen finanziellen Beitrag an die Vereinigung ihrer Gemeinden hatte zu mehreren parlamentarischen Vorstössen geführt. Diese verlangten die Darlegung einer übergeordneten Agglomerationsstrategie unter Berücksichtigung des ländlichen Raumes in einem Planungsbericht. Im Planungsbericht wurden die Agglomerationspolitik und die Vorstellungen des Regierungsrates



für die Entwicklung des ländlichen Raumes vorgestellt, sowie das komplexe Zusammenspiel von Agglomeration und Landschaft thematisiert. Gleichzeitig mit diesem Planungsbericht wurde dem Grossen Rat auch der Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik NRP (B 174) unterbreitet.

### **Die Strategie**

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und soziodemografischen Veränderungen auf schweizerischer und kantonaler Ebene verlangen eine neue Einschätzung der Situation im Kanton Luzern. Der Kanton kann im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit grossen Anstrengungen und vereinten Kräften seine Stellung halten und verbessern. Dafür hat die Regierung folgende Strategie entwickelt:

- Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion,
- Ausrichtung des Kantons Luzern auf den Metropolitanraum Nordschweiz – insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich, Basel und Aargau – ergänzend zur bisherigen Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz,
- Stärkung des ländlichen Raumes durch  
Gemeindevereinigungen, namentlich die Förderung von Vereinigungen zur Stärkung des Zentrums Sursee,  
Förderung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Potenziale mit Hilfe der Neuen Regionalpolitik (NRP).

### **Umsetzung der Strategie**

Diese Strategie unterstützte der Regierungsrat wie folgt:

- Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern sollen vom Kanton im Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Millionen Franken bereitgestellt werden.
- Der Kanton ist bereit, den Vereinigungsprozess in der Agglomeration Luzern aktiv und in Partnerschaft mit den beteiligten Gemeinden zu begleiten.
- Mittels eines separaten Dekrets fördert der Kanton Luzern die Vereinigung Littau – Luzern mit einem Beitrag von 20 Millionen Franken; dieser ist von den 147 Millionen Franken abzuziehen. (Die Vorlage wurde von der Bevölkerung am 25. November 2007 abgelehnt) .
- Die Vereinigung der Gemeinden der Region Sursee soll mit einem Beitrag in der Höhe von 14,4 Millionen Franken unterstützt werden, damit das Zentrum Sursee seine Funktion als wirtschaftlicher Motor für die ländlichen Regionen wahrnehmen kann.
- Den ländlichen Raum fördern Bund und Kanton einerseits mit einer ersten Tranche von 24 Millionen Franken aus der NRP, verteilt auf vier Jahre. Andererseits öffnet der Kanton Luzern den Fonds für Sonderbeiträge im Finanzausgleich mit weiteren 24 Millionen Franken.

### **Landschaft und Zentren werden gefördert**

Sowohl städtische wie ländliche Regionen im Kanton Luzern sollen mit der Strategie des Regierungsrates weiterhin stark gefördert werden. Den Beiträgen an die Gemeindevereinigungen in der Stadtregion Lu-

zern und in der Region Sursee stehen diverse finanzielle Mittel für die ländlichen Regionen gegenüber: zusätzliche Sonderbeiträge für Gemeindevereinigungen und Beiträge der NRP (50% Bund, 50% Kanton). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 sind zudem ab 2009 jährlich Beiträge von 5 bis 10 Millionen Franken (80% Bund, 20% Kanton) für nachhaltige Projekte der Landwirtschaft im Kanton vorgesehen.

Im kantonalen Finanzausgleich werden jährlich insgesamt 77 Millionen Franken Ressourcenausgleich ausgeschüttet. Davon fließen 56 bis 59 Millionen Franken in die ländlichen Gemeinden der NRP (Gemeinden der RegioHER und der Idee Seetal). Weitere 30 bis 35 von 64 bis 69 Millionen Franken werden als Lastenausgleich den entsprechenden Regionen zugewiesen. Der Ressourcen- und Lastenausgleich beträgt für das Jahr 2007 total 147 Millionen Franken, 93 Millionen fließen in die NRP-Regionen. Die Beiträge werden sich auch in Zukunft in etwa wie in den Jahren 2003–2007 entwickeln.

Quelle: Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes in: Verhandlungen des Kantonsrates vom 20 März 2007, 2/2007, S. 686, [http://www.lu.ch/b172\\_planungsbericht\\_agglopolitik.pdf](http://www.lu.ch/b172_planungsbericht_agglopolitik.pdf)

### **3.4 Planungsbericht Prognos AG, Basel „Starke Stadtregion Luzern?“**

(Zusammenfassung des Planungsberichts vom 14. März 2008; allgemeine Aussagen für alle Gemeinden, eine gemeindespezifische Würdigung folgt unter Ziffer 6. hinten)

Starke Zentren sind die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung eines Landes. Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die Funktion Luzerns als Zentrum der Zentralschweiz deshalb gestärkt, ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht und ihre Ausrichtung auf die Metropolregion Nordschweiz mit den beiden Wirtschaftszentren Basel und Zürich gefördert werden muss. Der Kanton hat deshalb die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern eingeladen, eine Steuerungsgruppe „Vereinigte Stadtregion Luzern“ zu bilden, welche die Vereinigungsfrage in einem abgestuften Verfahren ergebnisoffen thematisieren soll.

Das Gemeindegefüge besteht in der jetzigen Form seit 1831. Damals hatte die Stadt Luzern weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner, Kriens etwa 2'600, Emmen 1'500, Horw 1'300 und Ebikon weniger als 1'000 und Adligenswil unter 500 Bewohnerinnen und Bewohner. Seitdem sind zwischen der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden enge Verflechtungen und Interdependenzen in der Wirtschaft, in der Siedlungsstruktur und im sozialen und kulturellen Leben entstanden. Es stellen sich ihnen ganz spezifische Herausforderungen. Sie zu verstehen, ist für die Entscheidung, ob eine Änderung der kommunalen Strukturen diskutiert werden soll, grundlegend.

#### **Herausforderung: Wirtschaft und öffentliche Finanzen**

Die Stadt braucht die Gemeinden, um zukünftiges Wachstum sichern zu können, denn sie stösst jetzt schon an ihre Grenzen. Die Gemeinden wiederum brauchen die Stadt als Arbeitgeber und Lebensmittelpunkt für einen grossen Teil der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang ist für eine wachsende Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern bereits jetzt die Agglomeration ein Lebensraum. Dieser Trend wird sich in Zukunft verstärken. Die aktive Teilhabe am Leben vollzieht sich über die Gemeindegrenzen hinweg.

Bei der Positionierung im innerschweizerischen Wettbewerb muss es den Gemeinden als Teil des Lebensraums Luzern gelingen, ihre Attraktivität zu steigern und hoch qualifizierte Arbeitskräfte zu halten und

anzulocken. Zentral dabei sind: Steuerbelastung, Bildungsniveau/hoch Qualifizierte, finanzielle Leistungsfähigkeit mit ausgeglichenem Haushalt.

Der kommunale Steuerwettbewerb wirkt sich in diesem Zusammenhang besonders stark aus. Jede Agglomerationsgemeinde will Steuern senken, dabei gibt es aber ungleiche Voraussetzungen. Die besondere Herausforderung liegt darin, die drohende Schere zwischen leistungsstarken und -schwächeren Gemeinden der Agglomeration Luzern abzufedern.

Der Wettbewerb verstärkt sich zwar zwischen den Regionen der Schweiz, ist aber trotz Kooperation auch zwischen den Agglomerationsgemeinden ein Faktor. Zwar ist Wettbewerb eine positive Kraft zur Erreichung von Qualität und Leistungsstärke. Er dient als Anreiz für Körperschaften, sich anzustrengen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob die Agglomerationsgemeinden den für den Wettbewerb erforderlichen Aufwand besser kanalisieren könnten, um sich in bedeutenderen „Schlachten“ behaupten zu können. Eine deutliche Herausforderung für die Gemeinden ist die Meisterung des Spagats zwischen Kooperation und Konkurrenz im Rahmen der Agglomeration.

Allen Gemeinden ist der Wettbewerb untereinander gemein. Die Herausforderungen betreffen sie jedoch auf unterschiedliche Art und Weise und hängen davon ab, ob sie zum Beispiel ihre Entwicklungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen oder in der Attraktivität als Wohnort sehen. Die Herausforderung für die Gemeinden liegt in der Umsetzung der Erkenntnis, dass es Querverbindungen zwischen den Herausforderungen gibt. Erfolge oder Misserfolge in anderen Agglomerationsgemeinden können sich direkt auf ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit auswirken.

### **Herausforderung Sozio-Demografie**

In Luzern wird von einer Verlangsamung des bisherigen Bevölkerungswachstums oder gar von einer Stagnation ausgegangen. Eine ebenfalls schwer wiegende Änderung für die Gemeinden liegt im Wandel der Bevölkerungsstruktur. Man wird bunter und älter. Die Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile betrifft die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Gemeindeleistung.

Hinsichtlich der sozio-demografischen Lage hängen die Antworten auf die Herausforderungen vom Bevölkerungsprofil der Gemeinden ab. So haben einige Gemeinden eine rasante Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren erfahren, die noch anhalten wird. Die industriell geprägten Gemeinden sind eher von der Integration von ausländischen Gruppen betroffen als die Wohngemeinden. Allen Gemeinden gemein ist jedoch die Alterung der Gesellschaft und die Fragen, die dieser Prozess auf der Planungsseite aufwirft.

### **Herausforderung Bildung**

In einer Wissensgesellschaft kommt dem Thema Bildung eine Schlüsselrolle bei der Standortsicherung zu. Erfolgreiche Regionen verfügen über eine gut ausgebildete Bevölkerung, die wiederum Voraussetzung und Grund für eine solide Wirtschaftsstruktur ist. Der Grundstein für den Bildungserfolg wird in der obligatorischen Schule gelegt. Diese liegt im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die Verfügbarkeit von wohnortnahen, qualitativ guten Schulen ist ein entscheidender Standortfaktor bei der Ansiedlung von Familien. Neben der wohnortnahen Versorgung können Gemeinden durch die Bereitstellung von ergänzenden Angeboten ihre Attraktivität steigern.

Die Herausforderungen treffen nicht alle Gemeinden gleichermassen. Die Integration von Ausländerkindern ist z.B. dringender in Emmen und Ebikon als in Adligenswil oder Horw. Der Bedarf an familienergänzenden Angeboten wird in einigen Gemeinden kontrovers diskutiert. Bei der Gestaltung ihrer Angebote müssen die Agglomerationsgemeinden jedoch die Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration berücksichtigen und optimale Formen der Zusammenarbeit finden.

### **Herausforderung Verkehr und Raumplanung**

Im Bereich Verkehr und Raumplanung existieren derzeit intensive Kooperationen zwischen den Gemeinden. Die Sicherstellung der Mobilität trotz zunehmender Kapazitätsengpässe ist eine Priorität in der Verkehrsplanung. Laut einer Prognose des Bundesamts für Raumentwicklung wird der Verkehr in der Schweiz bis zum Jahr 2030 um mindestens 15 % wachsen. Die Hauptlast wird im Bereich des Individualverkehrs stattfinden. Auch in der Agglomeration wird die Entflechtung der Wohn-, Arbeits- und Freizeiträume den Verkehr ansteigen lassen.

Dem Landschaftsbild und den Naherholungsgebieten kommt besondere Bedeutung zu. Die jetzigen Landschaften und attraktiven Naherholungsgebiete sind grosse Stärken der Agglomerationsgemeinden und wichtig für die Lebensqualität. Wachstum kann daher nur behutsam erfolgen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach Doppelspurigkeiten und Koordination auf der Angebotsseite. Raumplanerische Entscheidungen in einer Gemeinde haben unmittelbare Auswirkungen auf andere Gemeinden in der Region. Denkmuster in der Raumplanung dürfen nicht in den Gemeindegrenzen gefangen bleiben.

Quelle: [http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte\\_projekte/starke\\_stadtregion.htm](http://www.gemeindereform.lu.ch/index/strukturreform/gemeindeprojekte_projekte/starke_stadtregion.htm)

## **4 Planungsbericht Prognos, Basel „Starke Stadtregion Luzern?“ - Gemeinde EMMEN**

### **4.1 Allgemeine Aussagen**

Wie bereits in Ziffer 3.4 dargelegt, werden im Planungsbericht Prognos allgemeine Aussagen gemacht, die für die gesamte Stadtregion Gültigkeit haben. Darauf kann verwiesen werden.

### **4.2 Profil der Gemeinde EMMEN**

#### **4.2.1 Stärken und Schwächen**

Im Planungsbericht Prognos (Seiten 24-45) werden die Stärken und Schwächen innerhalb folgender Kriterien dargestellt:

- Siedlung, Landschaft und Verkehr
- Identifikation und Image
- Demokratie und Beteiligung,

- Finanzen und öffentliche Leistungen
- Wettbewerbsfähigkeit.

Im einzelnen zieht Prognos innerhalb der einzelnen Kriterien folgendes Fazit:

<b>Kriterium</b>	<b>Stärken</b>	<b>Schwächen</b>
Siedlung, Landschaft, Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ sehr gute Verkehrsanbindung für privaten u. öffentlichen Verkehr</li> <li>+ grosse Kapazitäten an Wohnraum für sowohl privilegiertes als auch urbanes Wohnen</li> <li>+ grosse Freiflächen für Industrie und Gewerbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hohes Verkehrsaufkommen und Verkehrsüberlastung zu Stosszeiten</li> <li>- hoher Ausländeranteil führt zu überdurchschnittlichen Aufwendungen etwa im Sozialbereich und besonderen Herausforderungen im Bildungsbereich</li> <li>- Gemeinde mit dem höchsten Siedlungsflächenanteil und entsprechend weniger unbebauten Flächen</li> </ul>
Identifikation und Image	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ lange Industrietradition, heute Kompetenzzentrum Aviatik</li> <li>+ Sportstadt EMMEN mit erfolgreichen Fussballvereinen und dem Ausbildungszentrum des SFV</li> <li>+ aktives kulturelles, sportliches und soziales Eigenleben mit vielen aktiven Vereinen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- negative Schlagzeilen wegen Einbürgerungsentscheiden an der Urne</li> <li>- Wahrnehmung als Ort mit Ausländerproblematik</li> <li>- EMMEN wird bei der Bahn und der Post nicht mit einer einheitlichen Ortsbezeichnung geführt</li> </ul>
Demokratie und Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ gleichberechtigter Partner in der Gemeindezusammenarbeit</li> <li>+ aktives Gemeinwesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lange für den einzelnen Bürger undurchsichtige Legitimationsketten in der Gemeindezusammenarbeit</li> </ul>
Finanzen und öffentliche Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ flexible und erfolgreiche Konzepte für den Arbeitsmarkt</li> <li>+ dichtestes Netz im öffentlichen Nahverkehr nach Luzern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grenzwertüberschreitungen bei den Finanzkennzahlen (Verschuldungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil und -grad)</li> <li>- hoher Steuerfuss und geringe Steuerkraft pro Einwohner</li> </ul>
Wettbewerbsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Wachstumspotential für Wohnen und vor allem für Gewerbebetriebe</li> <li>+ positive Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geringer Bevölkerungsanteil mit hoher Qualifizierung</li> </ul>

#### 4.2.2 Chancen und Risiken der Selbständigkeit und der Stadtregion Luzern

Gestützt auf das Stärken-/Schwächenprofil der Gemeinde EMMEN (SWOT-Analyse) bewertet Prognos im Planungsbericht die Szenarien Selbständigkeit und Stadtregion (Fusion). Im einzelnen werden die Szenarien von Prognos wie folgt zusammengefasst:

## Szenario Selbständigkeit

Kriterium	Chancen	Risiken
Siedlung, Landschaft, Verkehr	Fortführung der selbstbestimmten Siedlungspolitik und Raumplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeinde kann nicht von Wachstum anderer Gemeinden profitieren</li> <li>- Doppelungen von Angeboten führen zu Ineffizienzen</li> </ul>
Identifikation und Image	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eigenverantwortliche Entscheidung über die Gestaltung und Förderung der Kulturlandschaft und Vereinsangebote</li> <li>- Einfluss der Selbständigkeit auf die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde</li> </ul>	Fluktuation an Bevölkerung, Identifikation sinkt auch trotz Eigenständigkeit
Demokratie und Beteiligung	Demokratische Legitimation der Entscheidungen vor Ort	Verlängerung der Legitimationskette, Differenzen zwischen Lebenswirklichkeit und Mitwirkungsrechten
Finanzen und öffentliche Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsangebot wird nach den Präferenzen der Einwohnerschaft erstellt</li> <li>- Selbstverantwortung für Erfolge und Misserfolge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz: „Winner takes it all“, Folgen sind von allen zu tragen</li> <li>- Möglichkeiten für strategische Planungen begrenzt</li> <li>- Steuerwettbewerb erhöht den Druck zur Konsolidierung</li> </ul>
Wettbewerbsfähigkeit	Flexible Reaktionsfähigkeit auf Bedarf	Verhandlungsmacht der Gemeinde gering, Marktmacht „Luzern“ kann nicht ausgespielt werden

### Szenario Vereinigung in der Stadtregion

Kriterium	Chancen	Risiken
Siedlung, Landschaft, Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partikularinteressen fallen weg, Gesamtperspektive und gemeinsame Planung für die Stadtregion</li> <li>- Attraktivitätssteigerung als Wohnort durch Senkung des Steuerfusses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einfluss der Bevölkerung auf die Zonenplanung nimmt ab, übergeordnete Interessen gewinnen Oberhand: Siedlungsdruck aus Luzern</li> <li>- Militärflughafen wird zu Regionalflughafen, dadurch Rückgang der Lebensqualität</li> </ul>
Identifikation und Image	Identifikation mit dem Ort bleibt bestehen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifikation als Ortsteil in einer vereinigten Stadtregion lässt nach</li> <li>- Dominierung durch agglomerationsübergreifende Interessen bspw. bei Mittelverteilung für Kulturförderung und Sport</li> </ul>
Demokratie und Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration stimmen mit den politischen Strukturen überein</li> <li>- Mehr Professionalität und erhöhte Schlagkraft und Präsenz verschaffen der Stadtregion mehr Gehör beim Bund und beim Kanton</li> </ul>	Verlust der jetzigen Bürgernähe, Mitwirkungsrechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger sinken
Finanzen und öffentliche Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz in Agglomeration wird aufgelöst: Steuererträge kommen allen Teilen der Stadtregion zu Gute</li> <li>- Höhere Steuerkraft, z.T. höhere Leistungen, Vermögen wird geteilt</li> <li>- Möglichkeiten für strategische Planung und professionelle Angebotserstellung verbessert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Altlasten in Form von Schulden oder nicht getätigten Infrastrukturinvestitionen werden von allen Fusionspartnern gemeinsam getragen</li> <li>- Verteilungsverhandlungen im Grossen Stadtrat</li> <li>- Ineffiziente Verwaltung mit „Wasserkopf“</li> </ul>
Wettbewerbsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinde profitiert von Marktmacht Luzerns: win-win-Situation</li> <li>- Gemeinsam von Ansiedlungen und stadtinternen Unternehmensumzügen profitieren</li> </ul>	Verhandlungsmacht der Gemeinde gering, Marktmacht „Luzern“ kann Interessen im Planungsprozess der Gesamtstadt nicht ausreichend berücksichtigen

### 4.3 Handlungsempfehlungen für die Gemeinden

Prognos gibt im Planungsbericht (Seiten 56 ff.) den Gemeinden Empfehlungen ab. Ziel dabei ist es, die Ergebnisoffenheit aus der Perspektive der Gemeinden zu wahren, Kriterien für transparente Entscheidungen im Prozess zu formulieren und im Ergebnis die Transparenz des gesamten Prozesses zu erhöhen. Im einzelnen werden folgende Empfehlungen formuliert:

#### **4.3.1 Beitritt zur Steuerungsgruppe**

Der Kanton Luzern hat die Gemeinden eingeladen, Einsitz in die Steuerungsgruppe zur ergebnisoffenen Erörterung mit der Stadt Luzern zu nehmen. Prognos empfiehlt den Gemeinden, dieser Einladung zu folgen.

#### **4.3.2 Zweck der Steuerungsgruppe festlegen**

Prognos stellt fest, dass alle Akteure die Stadtregion stärken wollen, dass sich der Kanton Luzern und die Gemeinden bezüglich des Zwecks der Steuerungsgruppe aber nicht einig sind. Der Kanton wolle eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Gegen eine Fusion gebe es in den Gemeinden aber Vorbehalte. In der Steuerungsgruppe dürfe es nicht nur um die Fusion gehen. Man solle sich vorerst darauf verständigen, dass die Steuerungsgruppe zuerst die Frage kläre, wie die Agglomeration den Herausforderungen der Zukunft am wirkungsvollsten begegnen könne. Dabei seien neben der Fusion auch Kooperationsformen zu prüfen.

#### **4.3.3 Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren**

Prognos empfiehlt den Gemeinden, die Steuerungsgruppe solle sich Ziele geben, damit die Arbeit ergebnisoffen und ergebnisorientiert erfolge. Im einzelnen sollten laut Prognos folgendes Ziele gelten:

- Formulierung einer Strategie zu den wichtigsten Politikfeldern, ausgehend von den Herausforderungen, die in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich sind. Die Gemeinden und der Kanton sollen untereinander abstimmen, was die Region in den einzelnen Politikfeldern gemeinsam erreichen will;
- Auf der Grundlage der Strategien für die Politikfelder sollen die Vor- und Nachteile alternativer Kooperationsformen diskutiert und bewertet werden;
- Auf der Grundlage der Diskussion und Bewertung solle eine bevorzugte Struktur je Politikfeld vorgeschlagen und eine Gesamtbewertung abgegeben werden;
- Falls die Steuerungsgruppe zum Schluss komme, dass die Ziele der Region am ehesten mit einer Fusion erreicht werden können, müssten in einem zweiten Schritt die Standards der zukünftigen Leistungserbringung definiert werden. Die Diskussion über die erforderlichen Ressourcen müsse mit einer Aufgabenkritik einhergehen, die der Gefahr der ungewollten Nivellierung nach oben entgegenwirke.

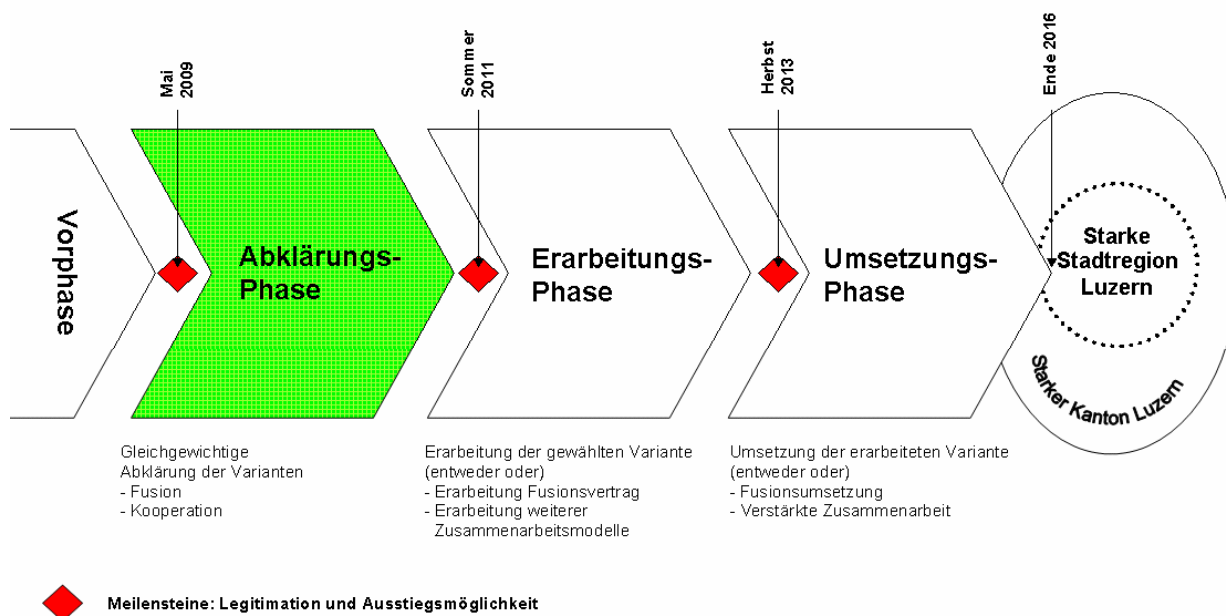


## 5 Projekt „Starke Stadtregion Luzern“

### 5.1 Allgemeines - Grundsatzvereinbarung

Auf Basis der verschiedenen Arbeiten und Studien und insbesondere der Empfehlungen von Prognos haben die Exekutiven der Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und der Stadt Luzern gemeinsam mit dem Regierungsrat die Vorbereitungsarbeiten für das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ weiterentwickelt. Im Weiteren liegen Empfehlungen von Prognos für das inhaltliche Vorgehen der Steuerungsgruppe vor (Seite 56 ff.).

Der Weg zur starken Stadtregion ist ein ergebnisoffener Prozess, der in mehrere Phasen unterteilt ist, an deren Ende Meilensteine mit Entscheidungs- und Ausstiegsmöglichkeiten gesetzt sind. Die Meilensteine dienen den Gemeinden zur Reflexion und Auseinandersetzung mit der Bevölkerung. Die Gemeinden vereinbaren und planen jeweils die nächste Phase und holen je einzeln die demokratische Legitimation dazu.



Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern sowie der Regierungsrat des Kantons Luzern haben am 15. Dezember 2008 für die Abklärungsphase des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“ eine Grundsatzvereinbarung abgeschlossen. In dieser Vereinbarung werden die Grundsätze, die während der Abklärungsphase von den Gemeinden und dem Kanton zu beachten sind, festgehalten.

Die Grundsatzvereinbarung liegt diesem Bericht und Antrag als Anhang bei.

Diese Grundsatzvereinbarung wurde unter dem Vorbehalt der demokratischen Legitimation in den Gemeinden abgeschlossen. Sie tritt unter denjenigen Gemeinden, welche ihr zustimmen und die in diesem Bericht und Antrag gestellten Anträge gutheissen, in Kraft. Sollten nicht alle Gemeinden den Beitritt beschliessen, entscheiden die Exekutiven der zustimmenden Gemeinden und der Stadt Luzern zusammen

mit dem Regierungsrat des Kantons Luzern über das weitere Vorgehen. Konkret könnte sich die Frage stellen, ob die zustimmenden Gemeinden die Abklärungsphase in der jeweiligen Konstellation durchführen oder ob in einer zweiten Runde die Mitwirkung für weitere Gemeinden geöffnet wird.

## **5.2 Ziele und Vorgehensweise**

Die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und die Stadt Luzern sowie der Kanton Luzern streben gemeinsam eine nachhaltige Stärkung der Stadtregion Luzern im nationalen und internationalen Standortwettbewerb an. Die Stellung und Attraktivität der Stadtregion als Wirtschaftsstandort, Wohnort und Tourismusdestination soll deutlich verbessert werden. Interkommunale Projekte und Herausforderungen sollen angegangen, effizient abgewickelt, gelöst und Synergiepotenziale genutzt werden.

Die Gemeinden klären zusammen mit dem Kanton die Vor- und Nachteile einer Fusion und einer verstärkten Kooperation ab. Dies erfolgt im gleichen Prozess und innerhalb der gleichen Projektorganisation.

Die Ziele für die beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ sind dabei insbesondere:

- Erarbeitung einer Strategie zu den wichtigsten Politikfeldern wie Siedlungs- und Landschaftsraum, Gesundheits- und Sozialwesen, Finanzen und Steuern usw.
- Definition der öffentlichen Leistungen, d.h. Festlegen des zentralen und dezentralen Dienstleistungsangebots
- Entwicklung einer zukünftigen politischen Struktur, d.h. der Wahlkreise, der Wahlmodi für Exekutive und Legislative sowie der Grundzüge der Quartierpolitik
- Entwicklung einer künftigen Organisationsstruktur der Verwaltung.
- Abschätzung der möglichen Synergien und Darstellung der Konsequenzen auf die Entwicklung der Steuererträge und der Verwaltungskosten.

Mit dem Abschlussbericht erhalten die Gemeinden Entscheidungsgrundlagen für die weiteren Phasen auf dem Weg zur Starken Stadtregion.

## **5.3 Projektskizze**

Die Durchführung der Abklärungsphase wird in vier Schritte gegliedert:

1. Schritt: Projektvorbereitung
2. Schritt: Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Varianten „Fusion“ und Kooperation“
3. Schritt: Evaluation der Varianten „Fusion“ und Kooperation“
4. Schritt: Schlussbericht

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte kurz erläutert.

### **5.3.1 Projektvorbereitung**

Die Aufbau- und Ablauforganisation werden im Detail festgelegt. Zudem werden die generellen und gemeindespezifischen Rahmenbedingungen definiert und von den Exekutiven der Gemeinden, des Kantons und von der Projektsteuerung akzeptiert.

Danach wird die Grundstrategie erarbeitet. Diese zeigt auf, wie sich die Starke Stadtregion Luzern im gesamtschweizerischen Umfeld und auch in Bezug auf die Metropolregion Zürich positionieren soll.

In einem nächsten Teilschritt werden die zu bearbeitenden Politikfelder und Kooperationsmodelle definiert. Bei der Festlegung der zu prüfenden Kooperationsmodelle wird die heute bestehende bzw. geplante „Kooperationslandschaft“ der Agglomeration berücksichtigt (insb. Verbände, LuzernPlus und regionaler Entwicklungsträger). Im Weiteren gilt es die zu evaluierenden Modelle der politischen Struktur, aufgeschlüsselt für die beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ festzulegen.

Bereits im Rahmen der Projektvorbereitung wird die Methodik zur Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ bestimmt und der Kriterienkatalog, die Gewichtung und die Bewertungsindikatoren für die Beurteilung der Varianten geregelt.

Ebenso erfolgt die Erarbeitung des Kommunikationskonzepts für die gesamte Abklärungsphase.

### **5.3.2 Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“**

Bezüglich der einzelnen Politikfelder werden die Strategien bestimmt. Ebenso wird das Leistungsangebot mit den jeweiligen Leistungsstandards festgelegt. Bei der Variante „Fusion“ erfolgen Abklärungen zu Themen wie Wahlkreise und Quartierpolitik, während bei der Variante „Kooperation“ insbesondere die Kooperationsplattform oder die neuen Kooperationsfelder mit ihrer spezifischen Ausprägung bezeichnet werden.

Im Weiteren werden die Fragen bezüglich zentraler oder dezentraler Leistungserbringung und des Ressourceneinsatzes geklärt.

Schlussendlich werden die finanziellen Auswirkungen der beiden Varianten ermittelt und mittels eines Finanzplans aufgezeigt. Dafür werden die Synergiepotentiale der beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ ausgewiesen und die Leistungsanpassungen dargestellt.

### **5.3.3 Evaluation der Varianten „Fusion“ und „Kooperation“**

In diesem Schritt erfolgt der Vergleich der beiden Varianten „Fusion“ und „Kooperation“ mit der unter Schritt 1 definierten Methodik. Die Vor- und Nachteile, die Chancen und Risiken werden ausgewiesen. Darauf basierend erfolgt die Beurteilung durch die Projektsteuerung und die Festlegung der Bestvariante.

#### **5.3.4 Schlussbericht**

Der Schlussbericht fasst die Ergebnisse der Abklärungsphase zusammen. Er beinhaltet auch die politischen Wertungen der einzelnen Gemeinden und des Kantons zu den Ergebnissen. Schliesslich wird auch das weitere Vorgehen (Entscheidfindung auf Stufe Gemeinde und Kanton, Grundsatzvereinbarung für nächste Projektphase und deren Ausgestaltung inkl. Projektkosten) aufgezeigt.

### **5.4 Zeitplanung**

Für die Durchführung der Abklärungsphase sind folgende Schritte und Zeithorizonte vorgesehen:

- 1. Schritt: Projektvorbereitung - August bis November 2009;
- 2. Schritt: Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluation der Strategien „Fusion“ und „Kooperation“ - Oktober 2009 bis März 2010;
- 3. Schritt: Evaluation der Strategien „Fusion“ und „Kooperation“ - April bis Juli 2010;
- 4. Schritt: Erarbeiten Schlussbericht - August bis Dezember 2010.

Als Projektgrundlage wurde vereinbart, eine Begrenzung des Projekts auf nicht mehr als 1 ½ Jahre anzustreben. Damit sollen mehrere Ziele erreicht werden. Einerseits ist anzustreben, dass die Weichenstellung in der Agglomeration Luzern für die einzelnen Gemeinden (Status Quo, verstärkte Kooperation, Fusion) innerhalb der laufenden kommunalen Legislaturperiode (2008 bis 2012) erfolgen kann. Andererseits soll das Projekt, das in den einzelnen Gemeinden zu einer recht hohen Zusatzbelastung führt, möglichst konzentriert und zielorientiert durchgezogen werden. Eine schnelle Klärung ist angezeigt, damit die Gemeinden entscheiden und wieder zur „Tagesordnung“ übergehen können.

### **5.5 Organisation**

Die Projektorganisation sieht eine Projektsteuerung, eine externe Projektleiterin/einen externen Projektleiter, eine Projektleitung, Fachgruppen für die verschiedenen Themenfelder, den Einbezug von Partnerorganisationen (so genannter Kreis 2) und der Öffentlichkeit vor.

#### **5.5.1 Projektsteuerung**

Mitglieder sind die Präsidentinnen/Präsidenten der beteiligten Gemeinden, ein Mitglied des Regierungsrates sowie mit beratender Stimme die externe Projektleiterin/der externe Projektleiter.

Die Projektsteuerung ist das Koordinationsgremium auf der politischen Entscheidungsebene. Sie ist für die Gesamtsteuerung, die Einhaltung der Termine und Kosten, der inhaltlichen Vorgaben und die Kommunikation verantwortlich.

Die Moderation der Projektsteuerung wird durch das Regierungsratsmitglied übernommen.

### **5.5.2 Projektleiterin/Projektleiter**

Die externe Projektleiterin/der externe Projektleiter führt die Projektleitung, berät die Projektsteuerung und übernimmt die operative Gesamtverantwortung.

Das Auswahlverfahren und die Erstellung des detaillierten Pflichtenheftes erfolgen nach dem Beitrittsbeschluss der Gemeinden durch die Projektsteuerung.

### **5.5.3 Fachliche Arbeit**

Für die jeweilige Erarbeitung der Schwerpunktgebiete werden thematische Fachgruppen gebildet. Diese bestehen aus Mitarbeitenden der Gemeinden, der Stadt, des Kantons und allenfalls von Personen aus Partnerorganisationen (Kreis 2). Auch können zur Klärung von spezifischen Fragen und zur fachlichen Unterstützung externe Spezialistinnen/Spezialisten beigezogen werden.

### **5.5.4 Kreis 2**

Alle in den Prozess weiter involvierten Gemeinwesen und Organisationen werden im Kreis 2 miteinbezogen. Dazu gehören beispielsweise die Agglomerationsgemeinden, die nicht im Perimeter liegen, der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG), der Verein LuzernPlus, der Regionalplanungsverband (insbesondere das Projekt des regionalen Entwicklungsträgers).

### **5.5.5 Öffentlichkeit**

Die Legislativen, Parteien und die Bevölkerung der am Prozess beteiligten Kommunen werden kontinuierlich informiert und adäquat in den Verlauf einbezogen. Es werden Echoräume sowie regelmässige interne und externe Kommunikationsmittel eingesetzt.

## **5.6 Kosten und Kostenteiler**

Grundsätzlich unterstützt der Kanton sowohl personell als auch finanziell Fusionsabklärungen und Fusionsprojekte. Für die beteiligten Gemeinden ist zudem sehr wichtig, dass auch die verstärkte Kooperation vertieft abgeklärt werden kann. Aufgrund von sachlichen Überlegungen, der Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Effizienzgründen haben sich die Vertragsparteien entschieden, auf eine Aufteilung der Kosten auf die Strategien „Fusion“ und „Kooperation“ zu verzichten und beide Aspekte im gleichen Prozess und in derselben Projektorganisation zu prüfen und darzustellen.

Mittels einer Richtofferte und gestützt auf den heutigen Wissensstand wird mit einem Aufwand der externen Kosten (externe Projektleitung und Fachspezialisten, Kommunikation und Berichterstattung) von Fr. 650'000 gerechnet.

Für die Projektmitarbeit werden zudem von den Gemeinden je rund 210 Arbeitstage zu leisten sein. Diese umfassen die Arbeiten in der Projektleitung und der Fachgruppen und werden sich auf verschiedene Personen verteilen. Die internen Arbeiten werden von den jeweiligen Gemeinden getragen.

Der Verteilschlüssel der externen Kosten ist wie folgt vorgesehen:

Gesamtkosten	rund Fr. 650'000
Anteil Kanton, 1/3	rund Fr. 217'000
Anteil Gemeinden, 2/3	rund Fr. 433'000

Der Regierungsrat hat eine Kostenbeteiligung von einem Drittel, max. Fr. 220'000 zugesagt.

Die Gemeinden teilen sich die Kosten im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen (Stand ständige Wohnbevölkerung Ende 2007):

Gemeinde	Anteil Bevölkerung	Anteil Kosten (gerundet)
Adligenswil	3,4%	Fr. 15'000
Ebikon	7,4%	Fr. 32'000
Emmen	17,2%	Fr. 75'000
Kriens	16,3%	Fr. 70'000
Horw	8,2%	Fr. 35'000
Littau	10,5%	Fr. 46'000
Luzern	37%	Fr. 160'000

Der Bund wird ebenfalls um einen Kostenbeitrag an das Projekt ersucht. Ein allfälliger Bundesbeitrag wird beim Gesamtaufwand in Abzug gebracht.

Nach Zusage der Vertragsparteien zum Projekt werden die Ausschreibung und das Auswahlverfahren für die externe Projektleitung durch die Projektsteuerung erfolgen.

## 5.7 Obligatorisches Referendum

Die Zuständigkeit für den Beitritt in die Steuerungsgruppe gestaltet sich in den beteiligten Gemeinwesen unterschiedlich. Die drei Parlamentsgemeinden Emmen, Horw und Kriens haben zugesichert, die demokratische Legitimation aufgrund ihrer Rechtsgrundlagen und/oder überwiesener parlamentarischer Vorstösse bei ihrer Stimmbevölkerung einzuholen. Daher ist der Beitritt in die Steuerungsgruppe und die Gültigkeit der Grundsatzvereinbarung in den Gemeinden Emmen, Horw und Kriens dem obligatorischen Referendum unterstellt worden.

## **6 Würdigung durch den Gemeinderat**

### **6.1 Bewertung des Planungsberichts Prognos**

Der Gemeinderat Emmen hat den Planungsbericht Prognos „Starke Stadtregion Luzern?“ zur Kenntnis genommen und diskutiert. Die im Bericht enthaltenen Erkenntnisse sind nicht grundsätzlich neu, sondern basieren weitgehend auf bekannten Fakten. Neu ist und darin liegt auch der Mehrwert dieses Berichts, dass die Fakten aus Sicht der Gemeinde Emmen zusammengefasst auf den Punkt gebracht und in einen Zusammenhang mit der Ausgangslage der ganzen Agglomeration gestellt werden. Insgesamt bildet der gut lesbare Planungsbericht eine interessante zusätzliche Stimme im Prozess „Starke Stadtregion Luzern“, welche die Sicht der angesprochenen Gemeinden prägnanter einbringt als die bisherigen Berichte und Grundlagen. Der Gemeinderat ist sich dabei bewusst, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt und der Bericht nicht vollständig ist. Aufgrund des Rahmens und des Umfangs der Auftragserteilung kann der Bericht gar nicht vollständig sein. Aus diesem Grunde könnten bei der SWOT-Analyse (Stärken-Schwächenprofil) und den dargestellten Chancen und Risiken der Szenarien Selbständigkeit und Vereinigung weitere Kriterien erarbeitet und bewertet werden. Auch die Gewichtung fällt je nach Betrachtungswinkel unterschiedlich aus. Im Grundsatz sind die Erkenntnisse und Ausführungen von Prognos über das Profil der Gemeinde Emmen aber korrekt und hilfreich. Der Planungsbericht Prognos ist ein Zwischenschritt und hatte zum Ziel, die Gemeinden an das Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ heranzuführen, ihnen Entscheidungshilfen zu bieten und untereinander ein koordiniertes Vorgehen sicherzustellen. Dieses Ziel wurde erreicht. Der Gemeinderat kann daher an dieser Stelle darauf verzichten, die Ausführungen im Bericht im Detail zu kommentieren und zu bewerten.

### **6.2 Handlungsempfehlungen von Prognos**

Die Handlungsempfehlungen von Prognos für die Abklärungsphase (siehe Ziffer 4.3 vorne) sind sinnvoll und zweckmässig. Sie konnten nach Ansicht des Gemeinderates in der Grundsatzvereinbarung in genügender Weise umgesetzt werden (siehe Ziffer 5 vorne).

Namentlich konnte in den Gesprächen mit dem Regierungsrat erreicht werden, dass im Rahmen des Projekts nicht nur die Fusion sondern auch Kooperationsmodelle abgeklärt und gewürdigt werden. Ein Kompromiss musste diesbezüglich in Bezug auf die Kosten eingegangen werden. Aus Konsequenzgründen will sich der Kanton nicht an den Kosten für die Abklärung von Kooperationen beteiligen. Für die Akzeptanz des Projekts „Starke Stadtregion Luzern“ ist es wichtig, dass nicht nur Fusionsabklärungen gemacht sondern auch mögliche Formen erweiterter Kooperationen geprüft werden. Nur breite Abklärungen ermöglichen nach Abschluss der Prüfungsphase auch eine umfassende Bewertung.

Die von Prognos empfohlenen Ziele (siehe Ziffer 5.2 vorne) konnten in der Grundsatzvereinbarung ebenfalls verankert werden.

### **6.3 Empfehlung: Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“**

Der Kanton Luzern hat die Gemeinden eingeladen, Einsitz in die Steuerungsgruppe zur ergebnisoffenen Erörterung einer Fusion mit der Stadt Luzern zu nehmen. Prognos empfiehlt den Gemeinden den Beitritt in die Steuerungsgruppe „Starke Stadtregion Luzern“. Dies deckt sich mit den Überlegungen des Gemeinderates, wie sie bereits im Rahmen der Beantwortung der Motion 42/05 betreffend Bevölkerungsumfrage Fusion Gemeinde Emmen mit der Stadt dargelegt wurden ([http://www.emmen.ch/de/dokumente\\_global/beantw4205.pdf](http://www.emmen.ch/de/dokumente_global/beantw4205.pdf)). Der Einwohnerrat ist diesen Überlegungen bisher gefolgt. Mit dem dringlichen Postulat 47/08 vom 22. August 2008 wurde der Gemeinderat sogar aufgefordert, die Arbeit in der Steuerungsgruppe unverzüglich aufzunehmen ([http://www.emmen.ch/de/Beantwortung4708stadtregion\\_\\_2\\_.pdf](http://www.emmen.ch/de/Beantwortung4708stadtregion__2_.pdf)).

In einem längeren Prozess konnten die involvierten Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und die Stadt Luzern sowie der Kanton Luzern mit der Grundsatzvereinbarung vom 15. Dezember 2008 eine breit abgestützte und tragfähige Basis für die Projektarbeit erreichen. Alle Vertragsparteien sind sich darüber einig, welche Ziele mit dem Projekt erreicht werden sollen. Alle Vertragsparteien erkennen die Chance, mit einem gemeinsamen Projekt sowohl die nötigen Erkenntnisse für den eigenen kommunalen Weg zu erhalten als auch zu einem „Jahrhundertwerk“ in der Stadtregion und im Kanton Luzern beitragen zu können.

Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen empfiehlt der Gemeinderat Emmen dem Einwohnerrat und den Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen den Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ gemäss den nachfolgend gestellten Anträgen.

## **7 Antrag**

1. Beitritt zum Projekt „Starke Stadtregion Luzern“ gemäss der Grundsatzvereinbarung vom 15. Dezember 2008 und dem vorliegenden Bericht und Antrag.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 17. Dezember 2008

Für den Gemeinderat:

Dr. Thomas Willi  
Gemeindepräsident

Patrick Vogel  
Gemeindeschreiber

Beilagen:

Grundsatzvereinbarung vom 15. Dezember 2008