

Planungsbericht

Starke Stadtregion Luzern?

Gemeinde Emmen

Auftraggeberin:
Gemeinde Emmen

Ansprechpartner:
Dr. Joey-David Ovey
Felix Neiger

Mitarbeiter:
Martin Klemm
Marc Biedermann

Basel, 14.03.2008
41-26665

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Basel Stadt Hauptregister CH – 270.3.003.262-6

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Prognos berät europaweit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen werden praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber und internationale Organisationen entwickelt.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
Henric-Petri Str. 9
CH - 4010 Basel
Telefon +41 61 32 73-200
Telefax +41 61 32 73-300
info@prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
D - 10623 Berlin
Telefon +49 30 520059-200
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Wilhelm-Herbst-Str. 5
D - 28359 Bremen
Telefon +49 421 2015-784
Telefax +49 421 2015-789

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
D - 40213 Düsseldorf
Telefon +49 211 887-3131
Telefax +49 211 887-3141

Prognos AG
Avenue des Arts, 39
B - 1040 Brüssel
Telefon +32 2 51322-27
Telefax +32 2 50277-03

Internet

www.prognos.com

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Die Region Luzern und die Ziele des Berichts	1
1.1.	Die Stadtregion Luzern	1
1.2.	Warum Planungsberichte für die Agglomerationsgemeinden um Luzern?	3
2.	Projektorganisation	5
2.1.	Vorgehensweise	6
3.	Herausforderungen der Agglomerationsgemeinden	9
3.1.	Herausforderungen für die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen	10
3.2.	Herausforderungen für die sozio-demografische Lage	15
3.3.	Herausforderungen für Bildung	19
3.4.	Herausforderungen für Verkehr und Raumplanung	21
4.	Stärken und Schwächen der Gemeinde Emmen	24
4.1.	Siedlung, Landschaft und Verkehr	24
4.2.	Identifikation und Image	31
4.3.	Demokratie und Beteiligung	32
4.4.	Finanzen und öffentliche Leistungen	34
4.5.	Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	41
5.	Szenarien für die Gemeinde Emmen	46
5.1.	Chancen und Risiken der Selbständigkeit	46
5.1.1.	Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr	46
5.1.2.	Auswirkungen auf Identifikation und Image	46
5.1.3.	Auswirkungen Demokratie und Beteiligung	47
5.1.4.	Auswirkungen auf Finanzen und auf öffentliche Leistungen	47
5.1.5.	Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	48
5.1.6.	Zusammenfassung des Szenarios	49
5.2.	Chancen und Risiken der Stadtregion Luzern	50
5.2.1.	Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr	50
5.2.2.	Auswirkungen auf Identifikation und Image	51
5.2.3.	Auswirkungen Demokratie und Beteiligung	51
5.2.4.	Auswirkungen auf Finanzen und öffentliche Leistungen	52
5.2.5.	Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	53
5.2.6.	Zusammenfassung des Szenarios	54
6.	Handlungsempfehlungen für die Gemeinden	56
6.1.	Zweck der Steuerungsgruppe festlegen	56
6.2.	Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren	57
6.3.	Inhaltliches Vorgehen der Steuerungsgruppe beeinflussen	59
6.4.	Organisation, Zeitplan und Finanzierung sichern	64

Abbildungsverzeichnis

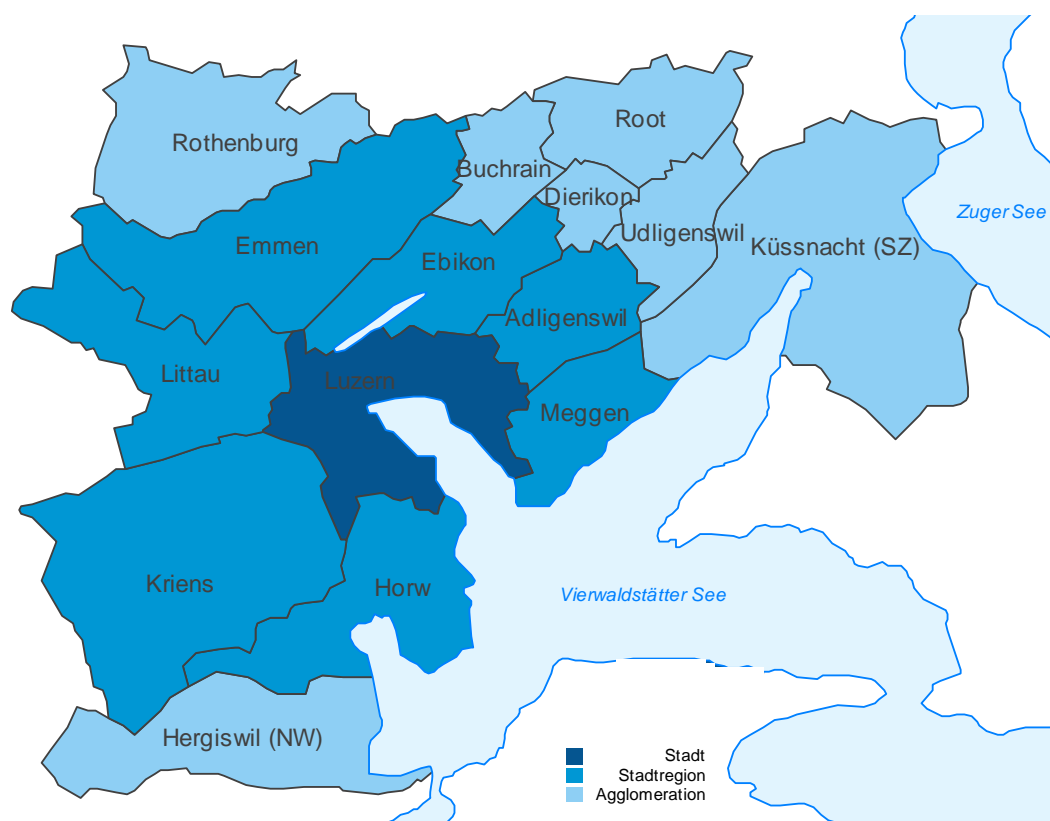
Abbildung 1: Agglomeration, Stadtregion und Stadt Luzern	1
Abbildung 2: Phasen der Bearbeitung	6
Abbildung 3: Pendlerbewegungen	10
Abbildung 4: Kreise des Wettbewerbs	13
Abbildung 5: Wechselwirkungen bei der Wettbewerbsfähigkeit	14
Abbildung 6: Anteil der Single-Haushalte	17
Abbildung 7: Wohnraum pro Bewohner, 1980 und 2000	22
Abbildung 8: Bevölkerungszahlen Stadtregion Luzern	25
Abbildung 9: Bevölkerungszahlen und Ausländeranteil	26
Abbildung 10: Altersstruktur	27
Abbildung 11: Leerwohnungsziffer	28
Abbildung 12: Flächennutzung (anteilig in %)	29
Abbildung 13: Fahrtzeit vom Zentrum zum Bahnhof Luzern (in Minuten)	30
Abbildung 14: Stimmbeteiligung in den Gemeinden in den Jahren 2006 und 2007 (Wahlen und Abstimmungen)	33
Abbildung 15: Steuerbelastung 2005 in ausgewählten Kantonen	35
Abbildung 16: Gemeindesteuerfuss 2008 in den Agglomerationsgemeinden	36
Abbildung 17: Relative Steuerkraft der Agglomerationsgemeinden 2006	37
Abbildung 18: Grenzwertüberschreitungen Finanzkennzahlen 2006	38
Abbildung 19: Vergleich der Nettobelastung 2006 nach Hauptfunktionen	40
Abbildung 20: Wirtschaftsstruktur der Gemeinden (Stand 2005)	41
Abbildung 21: Zupendler, Wegpendler und Nichtpendler (Stand 2000)	43
Abbildung 22: Ausbildungsniveau Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (Stand 2000)	44
Abbildung 23: Vorgehensweise bei der Zweckmässigkeitsprüfung	61

1. Die Region Luzern und die Ziele des Berichts

1.1. Die Stadtregion Luzern

Mit knapp 200'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist Luzern die sechstgrösste Agglomeration¹ der Schweiz. In der Stadtregion Luzern leben 150'000 Leute. Luzern ist der kulturelle und wirtschaftliche Mittelpunkt der Zentralschweiz.

Abbildung 1: Agglomeration, Stadtregion und Stadt Luzern



Die Bedeutung der Stadtregion ergibt sich nicht nur aus dem Bevölkerungsanteil im Kanton; sondern auch aus ihrer Steuerkraft. Die Region erwirtschaftet 60% der Staatssteuern und leistet somit

¹ Definition der städtischen Gebiete, Agglomerationen und Metropolräume 2000, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/agglodefdt.pdf

einen entscheidenden Beitrag zum Wohlstand des Kantons.² Allerdings weisen Studien darauf hin, dass der Kanton Luzern im Vergleich zu anderen Kantonen hinsichtlich Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit zurückgefallen ist.³ So belegt der Kanton Luzern den 21. Platz beim Pro-Kopf-Einkommen.⁴

Starke Zentren sind die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung eines Landes. Eine starke Stadtregion Luzern ist deshalb für die Zukunftsfähigkeit des ganzen Kantons von fundamentaler Bedeutung. Die Funktion Luzerns als Zentrum der Zentralschweiz muss deshalb gestärkt, ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöht und ihre Ausrichtung auf die Metropolregion Nordschweiz mit den beiden Wirtschaftszentren Basel und Zürich gefördert werden.

Unabhängig von dieser Diskussion will der Kanton Luzern im Programm „Gemeindereform 2000+“ den Gemeinden auch mehr Selbstbestimmung und Freiraum übertragen und sich selbst auf eine übergeordnete Steuerung zurückziehen. Aus diesem Grund wurde die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf eine neue Grundlage gestellt. Das Finanzgefüge ist modernisiert worden. Zudem hat der Kanton die Erneuerung der Gemeindestrukturen angestossen. Mit diesen drei Elementen soll die Position der Gemeinden gestärkt und eine bestmögliche Wirkung für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort erzielt werden.

Aufgrund dieses externen und internen Reformdrucks sind die Regierungen des Kantons und der Stadt Luzern zum Schluss gekommen, dass sich die Stadt und ihre Nachbargemeinden zu einer starken Stadtregion zusammenschliessen müssen, wenn sie die zukünftigen Herausforderungen erfolgreich bewältigen wollen. In einer Grundlagenstudie⁵, welche Stadt und Kanton gemeinsam in Auftrag gegeben haben, wurden die Herausforderungen identifiziert und es wurde geprüft, mit welchen institutionellen Strukturen diese am effektivsten und effizientesten gemeistert werden können. Gleichzeitig unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Planungsbericht⁶, in dem er seine Agglomerationspolitik und seine Vorstellungen für die Entwicklung des ländlichen Raums darlegt.

2 Planungsbericht des Regierungsrats an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes, B 172, Luzern 2007

3 Siehe Credit Suisse: Kanton Luzern: Standortanalyse und fiskalpolitische Szenarien, 2006

4 Lustat News, 27. August 2007

5 Grundlagenstudie „Starke Stadtregion Luzern“, Ernst Basler und Partner, Zürich, 4. Januar 2007

6 Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes 26. Januar 2007

Sowohl die Autoren der Grundlagenstudie wie auch der Regierungsrat in seinem Planungsbericht kommen zum Schluss, dass Luzern die künftigen Herausforderungen nur durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Stadt mit ihren Nachbargemeinden bewältigen könne und dass dafür ein Zusammenschluss der Gemeinden am zweckmässigsten sei.

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. Zweck, Ziele, Vorgehen und Organisation der Steuerungsgruppe sollen in einer Grundsatzvereinbarung zwischen den Beteiligten geregelt werden.

1.2. Warum Planungsberichte für die Agglomerationsgemeinden um Luzern?

Die Gemeinden müssen nun in den nächsten Monaten entscheiden, ob sie in der Steuerungsgruppe Einsitz nehmen wollen. Als Grundlage für ihren Entscheid benötigen die Gemeinden eine Antwort auf folgende Fragen:

- zu welchem Zweck wird die Steuerungsgruppe eingerichtet? Arbeitet sie direkt auf eine Fusion hin oder sind Kanton und Stadt damit einverstanden, dass die Steuerungsgruppe als erstes die Zweckmässigkeit einer Fusion auch nochmals aus der Sicht der Agglomerationsgemeinden prüft?
- auf welche Fragen muss die Steuerungsgruppe für die Meinungsbildung in den Gemeinden eine klare Antwort geben können? Bislang wurde die Argumentation vor allem aus der Sicht der Stadt und der Agglomeration geführt, nicht aus der Sicht der Gemeinden. Die Fragen, die sich für die Gemeinden stellen, sind nicht immer die gleichen, wie diejenigen der Stadt und des Kantons.
- wie wird angesichts der Tatsache, dass Kantonsregierung und Stadt ganz klar eine Fusion anstreben, die Objektivität und Ergebnisoffenheit der Steuerungsgruppe sichergestellt. Wie wird sichergestellt, dass alle Interessengruppen die Möglichkeit haben, ihre Argumente in die Arbeit der Steuerungsgruppe einzubringen und wie wird sichergestellt, dass die Ergebnisse der Steuerungsgruppe jedermann zugänglich und für jedermann nachvollziehbar sind.

Als erstes müssen sich die Gemeinden nun mit der Stadt und dem Kanton über den Zweck der Steuerungsgruppe verständigen.

Für die Beantwortung der anderen Fragen haben die Gemeinden die Prognos AG als externen Berater beigezogen. Prognos soll für jede Gemeinde einen Planungsbericht erarbeiten, der

- die bestehenden und künftigen Herausforderungen aus Sicht der Gemeinden bewertet,
- die gemeindespezifischen Stärken und Schwächen aufzeigt und reflektiert und
- die Chancen und Risiken einer Fusion denjenigen einer weiteren Eigenständigkeit gegenüber stellt.

Das Ergebnis des Berichts soll nicht eine Empfehlung für oder gegen eine Fusion sein. Der Bericht soll auch nicht der Arbeit der Steuerungsgruppe vorgreifen. Es ist deren Aufgabe, alle Fragen zu beantworten, die sich im Zusammenhang mit einer möglichen Fusion stellen. Aber der Bericht soll den Gemeinden aufzeigen, welches für sie die relevanten Fragen sind, die in der Steuerungsgruppe beantwortet werden müssen und er soll aufzeigen, welche Bedingungen in der Steuerungsgruppe erfüllt sein müssen, damit die Gemeinden ihre Ziele, die sie mit einer allfälligen Mitarbeit in diesem Gremium verfolgen, auch wirklich erreichen.

Letztendlich stimmen die Gemeindeparlamente und das Volk darüber ab, ob ihre Gemeinde die Grundsatzvereinbarung unterzeichnen soll oder nicht.

2. Projektorganisation

Das Projekt wurde von folgenden **Mitarbeitern** der Prognos AG bearbeitet:

- Dr. Joey-David Ovey (Projektleitung)
- Felix Neiger
- Martin Klemm
- Marc Biedermann

Um eine intensive Zusammenarbeit zwischen Prognos und den Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens zu gewährleisten, wurde eine **Lenkungsgruppe** mit folgenden Mitgliedern eingerichtet:

- Pia Hirschi-Schmid (Gemeindepräsidentin Adligenswil)
- Josef Burri (Gemeindepräsident Ebikon)
- Dr. Thomas Willi (Gemeindepräsident Emmen)
- Markus Hool (Gemeindepräsident Horw)
- Helene Meyer-Jenni (Gemeindepräsidentin Kriens)
- Dr. Joey-David Ovey und Felix Neiger (Prognos AG)

Die Lenkungsgruppe traf sich vier Mal im Laufe des Projekts:

- am 20.11.2007 in Horw zum Auftakt des Projekts,
- am 12.12.2007 in Kriens in erweiterter Runde (alle Gemeinderäte und Gemeindeschreiber der fünf Gemeinden) zur Präsentation und Diskussion der Herausforderungen,
- am 12.02.2008 in Kriens zur Präsentation und Diskussion der SWOT-Profile der Gemeinden,
- am 07.03.2008 in Kriens zur Diskussion der Planungsberichte und Vorbereitung der Medienkonferenz.

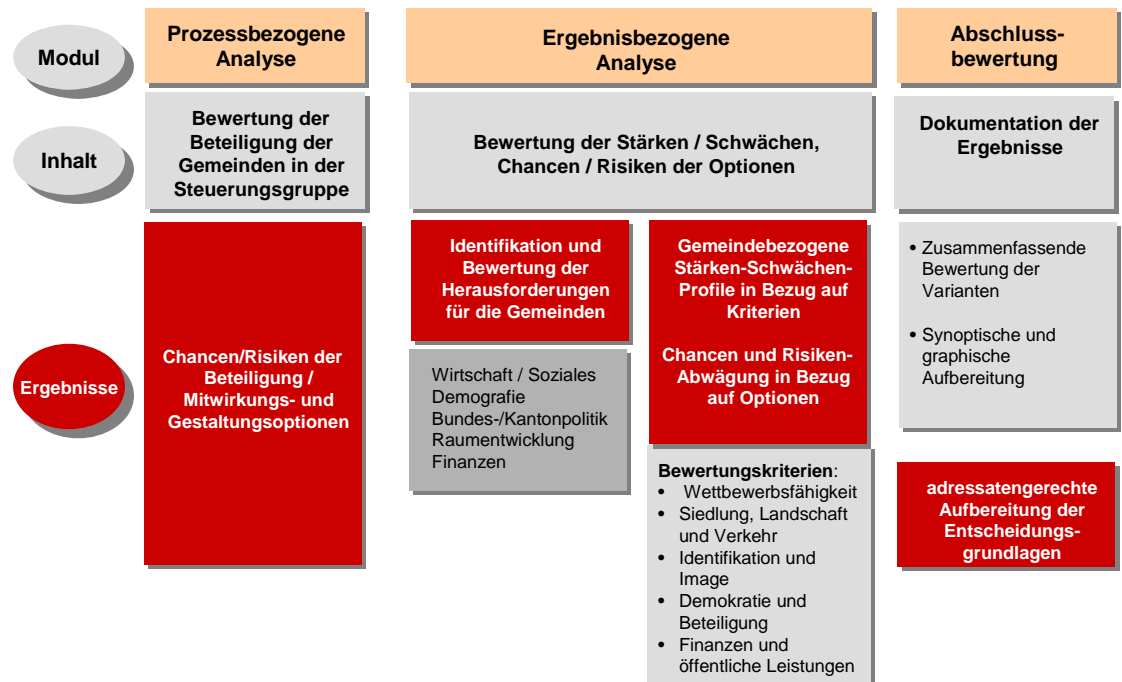
Von Seiten des Kantons Luzern begleitete Frau Judith Lauber, Vorsteherin des Amtes für Gemeinden, das Projekt um Koordination und Informationsaustausch mit dem Kanton sicherzustellen.

Die Prognos AG dankt allen Mitgliedern der Steuerungsgruppe sowie allen Gemeinderäten, Gemeindeschreibern und sonstigen Ansprechpartnern in den Gemeinden für die stets sehr gute Zusammenarbeit.

2.1. Vorgehensweise

Die Bearbeitung des Projekts gliederte sich in **drei Module**:

Abbildung 2: Phasen der Bearbeitung



Quelle: Prognos AG

Modul 1

Im ersten Modul wurde im Rahmen einer **prozessbezogenen Analyse** eine Betrachtung der Chancen und Risiken eines Eintritts in die Steuerungsgruppe vorgenommen.

Der Eintritt in die Steuerungsgruppe kann als Absichtserklärung hinsichtlich der Fusion gewertet werden, auch wenn die Steuerungsgruppe ergebnisoffen vorgeht. Für die Agglomerationsgemeinden heisst das, dass der Eintritt mit besonderer Sorgfalt vorbereitet werden muss. Es ist eine transparente Grundlage für die Teilnahme an der Steuerungsgruppe zu schaffen, aus der für alle Beteiligten ersichtlich ist, wie die Interessen der Gemeinde eingebracht und gewahrt werden können. Die Ausführungen hierzu sind in Kapitel 6 zu finden.

Modul 2.1

Das **zweite Modul** bestand aus zwei Teilen, die nacheinander bearbeitet wurden: Zuerst wurden die **Herausforderungen** für die fünf Gemeinden identifiziert und bewertet

Ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung über die optimalen Strukturen für die Zukunft ist die Bewertung der Herausforderungen, vor denen die Agglomerationsgemeinden stehen. Sowohl der Planungsbericht des Regierungsrats an den Grossen Rat als auch die Grundlagenstudie haben die Herausforderungen für die Agglomeration als Ganzes sowie für die Stadt Luzern aufgezeigt. Was bislang fehlt ist eine Analyse der Herausforderungen aus Sicht der Gemeinden. Diese Analyse wurde generell für alle fünf Agglomerationsgemeinden aufgezeigt, auf allfällige Unterschiede zwischen den Gemeinden wird an den entsprechenden Stellen hingewiesen. Die Herausforderungen sind in Kapitel 3 zu finden.

Modul 2.2

Daran anschliessend wurden individuelle Stärken-Schwächen-Profile erstellt, um darauf aufbauend die Chancen und Risiken der Gemeinden zu erarbeiten.

Vor dem Hintergrund der ausgearbeiteten Herausforderungen werden die **Stärken und Schwächen** der einzelnen Agglomerationsgemeinden aufgezeigt. Wie bei den Herausforderungen basiert die Stärken-Schwächen-Analyse auf den Kriterien der Grundlagenstudie. Somit können die dort aufgezeigten globalen Stärken und Schwächen mit den Gegebenheiten vor Ort in den Gemeinden abgeglichen werden. Die Stärken und Schwächen sind in Kapitel 4 zu finden.

Auf dieser Grundlage werden schliesslich in Kapitel 5 die **Chancen und Risiken** für zwei Szenarien dargestellt. Dabei handelt es sich um

- ein Status-quo-Szenario: Wie entwickeln sich die Stärken und Schwächen bei Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit?
- ein Fusionsszenario: Wie entwickeln sich die Stärken und Schwächen in einer vereinigten Stadtgemeinde?

Dabei werden die zu erwartenden Entwicklungen in den einzelnen Kategorien dargestellt und bewertet. Die Bestandsaufnahme der Stärken-Schwächen-Analyse gilt als Ausgangspunkt. Wird gegenüber heute eine Verbesserung erwartet, so wird dies als Chance für die Gemeinde bewertet. Wird hingegen eine Verschlechterung gesehen, so wird dies als Gefahr für die Gemeinde eingestuft.

Modul 3

Das **dritte Modul** schliesslich bestand aus der adressatengerechten und übersichtlichen Darstellung der Ergebnisse der Untersuchung in Berichtsform. Eine vergleichende und zusammenfassende Bewertung der verschiedenen Elemente in Verbindung mit synoptischen und grafischen Aufbereitungen der zentralen Ergebnisse erleichtert die Kommunikation in Richtung interessierte Öffentlichkeit, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, Presse, etc.

3. Herausforderungen der Agglomerationsgemeinden

In den vorliegenden Planungsberichten finden sich bereits fundierte Ausführungen zu den Herausforderungen für den Kanton und für die Agglomeration als Ganze. Die Agglomerationsgemeinden verfügen jedoch über unterschiedliche Profile hinsichtlich Bevölkerungs- und Bildungsstruktur, Wirtschaftsdynamik sowie Steuerstruktur. Daher stellen sich für die Gemeinden, die nun über eine Einsitznahme in die Steuerungsgruppe zu entscheiden haben, folgende Fragen:

- Gelten die in den vorliegenden Berichten aufgezeigten Herausforderungen auch für die einzelnen Agglomerationsgemeinden?
- In welchen Bereichen unterscheiden sich die gemeindespezifischen Herausforderungen von denen der Gesamtagglomeration und warum?
- Werden die Herausforderungen die einzelnen Gemeinden anders betreffen?

Die Betrachtung der Herausforderungen für die Gemeinden bildet ein Fundament für die anschliessende SWOT-Analyse, denn sie zeigt die erforderlichen strategischen Felder des kommunalen Handelns auf. Oberziel der Gemeinden ist die Sicherstellung von positiven Wirkungen für die Bevölkerung. Dies können die Gemeinden aber nur erreichen, wenn sie in der Lage sind, die Weichen für die wirkungsvolle Leistungserbringung zeitnah zu stellen. Das Gemeindegefüge besteht in der jetzigen Form seit 1831.⁷ Damals hatte die Stadt Luzern weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner, Kriens rd. 2'600, Emmen rd. 1'500, Horw rd. 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. Aus diesem Grund ist das Verständnis der möglichen Auswirkungen der Herausforderungen ein erster Schritt auf dem Weg zur Entscheidung, ob eine Änderung der kommunalen Strukturen diskutiert werden soll.

⁷ Vgl. Max Huber, Das Gefüge der Gemeinden: Ein verwaltungsgeschichtlicher Beitrag zum Gemeindewesen im Kanton Luzern, Jahrbuch der Historischen Gesellschaft 17 (1999)

3.1. Herausforderungen für die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen

Die Herausforderungen für die Wirtschaft der Stadtregion und des Kantons Luzern waren bereits Bestandteil vorliegender Studien. Dort wurden Themen wie Wissensökonomie, Marktliberalisierung und Arbeitsmarkt aufgezeigt. Die Grundbotschaft lautet: Die Region Luzern muss sich im wissensintensiven Wirtschafts- und Metropolraum Nordschweiz positionieren. Dies erfordert jedoch eine schärfere Profilierung innerhalb dieses Raums. Der Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften wird steigen, gleichzeitig wird der Steuerwettbewerb weiterhin Druck auf die öffentliche Hand ausüben.

Die einschlägigen Wirtschaftsdaten zeigen einen hohen Grad der Interdependenz zwischen der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden. Dies belegen z. B. die Pendlerbewegungen in der Agglomeration. Wie in Abbildung 3 ersichtlich, ist in allen Gemeinden ausser Luzern die Zahl der Wegpendler höher als die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die in den Gemeinden wohnen und arbeiten. In Adligenswil, Horw und Littau gibt es mehr Wegpendler aus den Gemeinden als dort arbeitende Erwerbstätige. In Ebikon, Emmen und Kriens gibt es zwar insgesamt mehr Erwerbstätige als Wegpendler, auch diese Gemeinden haben jedoch negative Pendlersaldi. Der Unterschied zur Stadt Luzern ist augenscheinlich.

Abbildung 3: Pendlerbewegungen

	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Horw	Kriens	Stadt Luzern	Littau
wohnhaft und tätig in der Gemeinde	595	1.677	4.904	1.515	3.672	17.442	1.945
wohnhaft und Wegpendler	1.933	3.876	7.804	4.275	8.057	10.347	5.833
davon nach Luzern	52%	43%	40%	50%	55%	-	44%
hier arbeitende Erwerbstätige	1.492	5.245	11.762	3.398	9.174	48.969	5.243
Zupendler	897	3.568	6.858	1.883	5.502	31.527	3.298
Pendlersaldo	-1.036	-308	-946	-2.392	-2.555	21.180	-2.535
Anteil der Wegpendler in Relation zur Zahl der Erwerbstätigen	130%	74%	66%	126%	88%	21%	111%

Quelle: Lustat, Zahlen des Jahres 2000

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. Es wird in einem Teil der Agglomeration gearbeitet, in einem anderen Teil gewohnt und in einem dritten oder vierten Teil eingekauft, Kulturveranstaltungen besucht und Sport getrieben. Dieser Trend wird sich in Zukunft verstärken. Die aktive Teilhabe am Leben vollzieht sich über die Gemeindegrenzen hinweg.

Somit liegt es im Interesse der Agglomerationsgemeinden, für die wirtschaftlichen Herausforderungen gewappnet zu sein. 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.

Steigerung der Standortattraktivität

Der Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und damit um die Generierung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen verschärft sich. In diesem Standortwettbewerb stechen einige Punkte hervor:

- Die **Steuerbelastung** von natürlichen und juristischen Personen ist wichtig bei der Ansiedlung und Erhaltung von Unternehmen und Personen. In den letzten Jahren haben die Luzerner Agglomerationsgemeinden ihre Steuern nicht so stark gesenkt wie andere Kantone in der Zentralschweiz⁸, die eine offensive Niedrigsteuerepolitik betrieben haben. Im Kanton Luzern ist der Anteil der Kapitalgesellschaften am Volkeinkommen mit 2,1 % wesentlich geringer als in Nachbarkantonen wie Zug (33,6 %) oder Nidwalden (25,1 %). Tatsächlich haben nur die Kantone Appenzell-Ausserrhodon und Obwalden geringere Werte als der Kanton Luzern.⁹ Doch für die Gemeinden ist nicht nur das kantonale oder das regionale Bild von Belang, hier spielt der Wettbewerb unter einander eine Rolle. Es besteht innerhalb der Agglomeration ein Steuerwettbewerb.
- Das **Bildungsniveau** der Bevölkerung ist wichtig in einer wissensintensiven Wirtschaft. Zukünftiges Wachstum hängt von der Verfügbarkeit von **hoch qualifizierten** Arbeitskräften ab. Die Gemeinden profitieren in diesem Zusammenhang vom Ausbau des Hochschulstandorts Luzern; die Ausrichtung an

⁸ Vgl. Credit Suisse: a.a.O.

⁹ Lustat News, 27. August 2007

die Metropolregion Nordschweiz soll den Anschluss an die wertschöpfungsstarken Branchen ermöglichen.

- Dafür muss eine gute verkehrstechnische **Erreichbarkeit** gewährleistet sein. Die Autobahnlücke nach Zürich wird in den nächsten Jahren geschlossen werden, die Diskussion über die Bahnanbindungen (Doppelspurausbau Rotsee-Gütsch und Zufahrt Bahnhof) dauert an.
- Zudem ist die Attraktivität als **Wohnort** von Bedeutung. Die Vorzüge der Naherholungsmöglichkeiten und Kulturangebote müssen schonend genutzt werden, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet sein.

Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Öffentliche Finanzen und Leistungen können nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit getrennt betrachtet werden. Vor allem in der Schweiz, wo die Gemeinden einen entscheidenden Teil ihrer Einnahmen durch Steuern und Gebühren erwirtschaften,¹⁰ ist die Verbindung zwischen Wirtschaftsattraktivität und eigener Leistungsfähigkeit besonders deutlich.

- Durch historische und soziale Entwicklungen wie Strukturwandel, Deindustrialisierung, Urbanisierung sind einige kommunale Haushalte in der Agglomeration in einer schwierigen Situation gewesen. Dies erschwert die Anstrengungen nach einem **ausgeglichenen Haushalt**, vor allem in einer Agglomeration mit einer kleinteiligen Gemeindestruktur, da Einwohnerinnen und Einwohner auf Imageverluste oder Leistungsschwierigkeiten mit einem Umzug in einer Nachbargemeinde reagieren können. Die neuerliche Steuergesetzesrevision ist nicht überall in der Agglomeration einkommensneutral gewesen, es sind Mindereinnahmen zu verzeichnen. Die Finanzplanungen der Gemeinden sagen Defizite voraus, falls konjunkturabhängige Steuermehreinnahmen nicht erzielt werden.
- Der **kommunale Steuerwettbewerb** wirkt sich in diesem Zusammenhang stark aus. Trotz der vorausgesagten Defizite und der Auswirkungen der Steuerrevision steigt der Druck, Steuern zu senken. Ein wettbewerbsfähiger Steuerfuss ist vor allem in dem von „Steueroasen“ umgebenen Luzerner Raum wichtig, um trotz der besseren Infrastruktur und Angebotspalette und niedrigeren Immobilienpreisen nachhaltig attraktiv zu bleiben. Einwohnerräte in der Agglomeration haben Steuern stärker gesenkt, als von den Gemeinderäten empfohlen. Der Trend zu

¹⁰ Eichenberger, R., Frey, B.: „Gebietsstrukturen“, Paper zum Vortrag vom 29. Mai 2006 im Rahmen des Seminars „Die föderale Struktur der Schweiz in einer globalisierten Welt“, Universität Fribourg

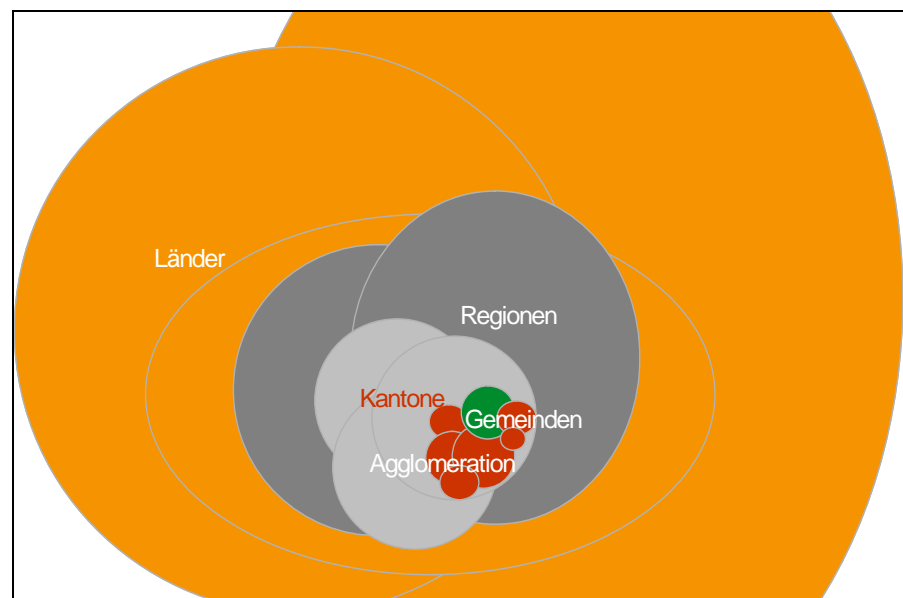
Steuersenkungen in Zeiten von Einnahmeneinbussen birgt die Gefahr der Leistungskürzungen, sollte die erhoffte konjunkturelle Entwicklung nicht eintreten.

Jede Agglomerationsgemeinde will Steuern senken, es gibt aber ungleiche Voraussetzungen bei den Spielräumen für Senkungen. Vor allem die für das Jahr 2008 beschlossenen Senkungen in Luzern, Horw und Kriens verstärken den Wettbewerb unter den Gemeinden. Die besondere Herausforderung liegt darin, die drohende Schere zwischen leistungsstarken und -schwächeren Gemeinden innerhalb des Lebensraums Agglomeration Luzern abzufedern.

Positiver und negativer Wettbewerb

Der Wettbewerb verstärkt sich zwar zwischen den Regionen der Schweiz, ist aber trotz Kooperation auch zwischen den Agglomerationsgemeinden ein Faktor. Man kann in diesem Zusammenhang von Kreisen des Wettbewerbs sprechen (siehe Abbildung 4); Gemeinden, Agglomerationen, Kantone, Regionen und Länder konkurrieren miteinander um Wirtschaftswachstum und Standort-sicherung. Die Kreise überlappen sich, lokale und regionale Wirtschaftsräume machen keinen Halt an politischen Grenzen.

Abbildung 4: Kreise des Wettbewerbs

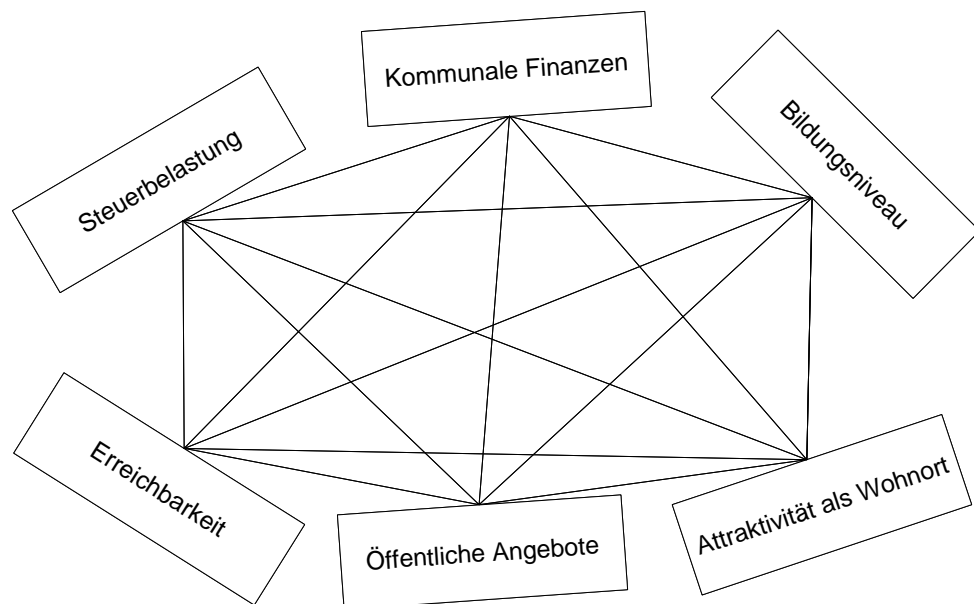


Zwar ist Wettbewerb eine positive Kraft zur Erreichung von Qualität und Leistungsstärke. Er dient als Anreiz für Körperschaften, sich anzustrengen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob die Agglomerationsgemeinden den für den Wettbewerb erforderlichen Aufwand besser kanalisieren könnten, um sich in bedeutenderen „Schlachten“ behaupten zu können. Eine deutli-

Die Herausforderung für die Gemeinden ist daher 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. Bereits hier sieht man die Wirklichkeit der Agglomeration: die Gemeinden nutzen die Chancen, die ihnen als Teil eines grösseren Wirtschaftsraums zuteil werden, und konzentrieren sich auf ihr selbst wahrgenommenes Potenzial. 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.

Abbildung 5: Wechselwirkungen bei der Wettbewerbsfähigkeit



Best-Case-Szenario Wirtschaft und Finanzen

Die Gemeinden kooperieren erfolgreich in Wirtschaftsfragen. Sie haben erkannt, dass der Wettbewerb untereinander nicht in allen Punkten leistungsfördernd ist und sich deshalb auf unterschiedliche Profile geeinigt. Durch diese abgestimmte Vorgehensweise kommen weitere Unternehmen in den Luzerner Raum. Dadurch können das Steuersubstrat insgesamt gesteigert und die Auswirkungen der Steuergesetzrevision ausgeglichen werden, was den Anlass für einkommensneutrale Steuersenkungen gibt. Gleichzeitig kann dadurch als direkte Folge des guten Zustands der kom-

munalen Finanzen z. B. die Qualität der Leistungsangebote der Gemeinden verbessert werden. Dies erhöht die Attraktivität der Region. Die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtregion profitiert davon, sodass das Gewicht von Luzern in der Bundespolitik bemerkt wird.

Worst-Case-Szenario Wirtschaft und Finanzen

Trotz Kooperation in einigen Punkten überwiegt der Wettbewerb zwischen den Gemeinden. Nachbargemeinden buhlen um die Gunst von Unternehmen, Einwohnerinnen und Einwohnern, eindeutige Profile prägen sich nicht aus. Es entsteht ein ruinöser Steuerwettbewerb nach unten. Dies mindert die Transparenz der Leistungspalette der Region, die Region spricht dort, wo es nötig wäre, nicht mit einer Stimme. Dadurch sinkt die wirtschaftliche Strahlkraft der Agglomeration gegenüber anderen Agglomerationen, die ihre Wirtschaftsaktivitäten stringenter koordinieren. Unternehmen siedeln sich in Regionen wie Bern, Zürich, St. Gallen oder Basel an oder wandern gar aus Luzern ab. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter folgen den Arbeitgebern. Die verbleibende Bevölkerung verfügt über eine geringere Kaufkraft, den Gemeinden geht Steuersubstrat verloren. Sie verlieren lebensnotwendige Einnahmen und sind gezwungen, sich zu verschulden, um die verpflichtenden Leistungen aufrechtzuerhalten. Freiwillige Leistungen werden sukzessive abgebaut.

3.2. Herausforderungen für die soziodemografische Lage

Im Bereich der soziodemografischen Lage stehen die Agglomerationsgemeinden vor vielfältigen Herausforderungen.

Unter dem Stichwort „demografischer Wandel“ wird zumeist von einem Rückgang der Bevölkerung ausgegangen. Dies ist im Kanton Luzern nicht der Fall. Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung von 356'400 Einwohnern im Jahr 2005 auf 384'400 steigen. Dies entspricht einer Wachstumsrate von insgesamt 7,8 %, jedoch sind nur 2,7 % des Wachstums auf Geburten zurück zu führen, 5,4 % auf internationale Wanderung. Tatsächlich muss man in Luzern demnach von einer **Verlangsamung des bisherigen Bevölkerungswachstums**, oder gar von einer Stagnation ausgehen. Der

Kanton Zug wird nämlich um mehr als 20 % wachsen, Nidwalden um mehr als 10 %.¹¹

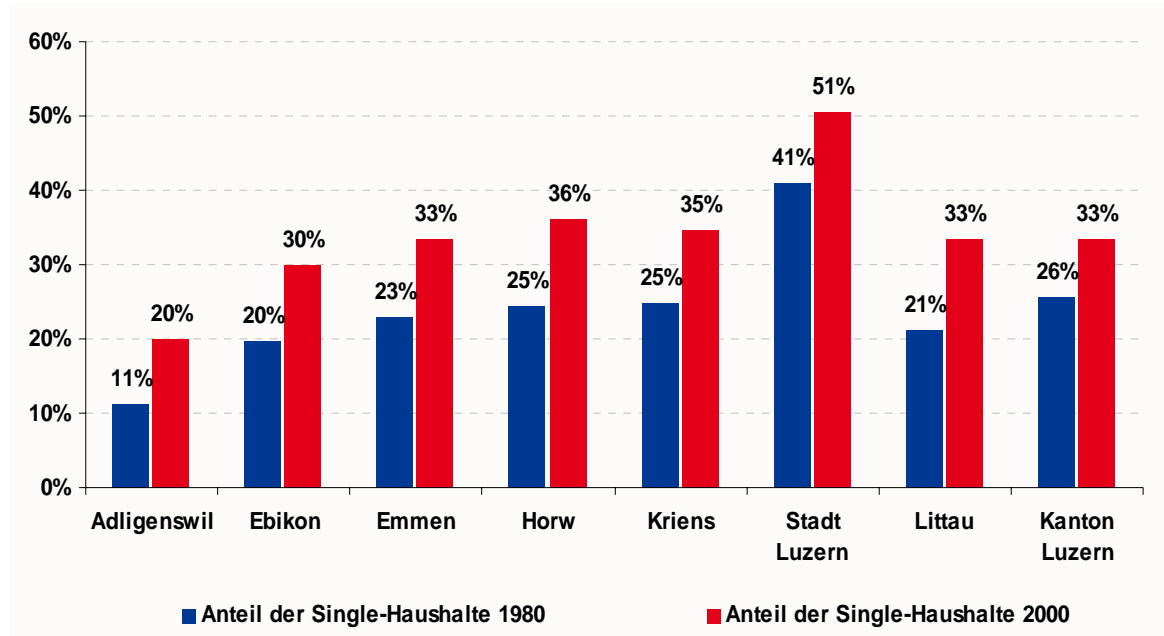
Eine ebenfalls schwer wiegende Änderung für die Gemeinden liegt im Wandel der Bevölkerungsstruktur. Man wird bunter und älter. Falls die bestehenden sozialen Diskrepanzen zwischen Schweizern und Ausländern sich bestätigen, wird der Ausländeranteil in einigen Gemeinden weiterhin hoch bleiben. Der Anteil an unter 20-Jährigen wird von 23,5 % (Stand 2005) auf 18,8 % sinken, der Anteil der über 64-Jährigen hingegen von 15,3 % auf 24,2 % steigen.

Auch wenn die Bevölkerungsentwicklung für die Agglomerationsgemeinden uneinheitlich sein wird, ist die zunehmende Zahl der Älteren eine Herausforderung, die alle betrifft. Nicht nur die Altenpflege und soziale Sicherung wird davon betroffen sein, auch die zunehmende Zahl der „jungen Alten“ wird ihre Ansprüche hinsichtlich Kultur und Mitwirkung stärker artikulieren.

Die **Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile** betrifft die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf Gemeindeleistung. Hier sind Unterschiede zwischen der Landschaft und der Agglomeration zu erwarten. Auch zwischen der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden bestehen Unterschiede. So sind jetzt schon mehr als 50 % der Haushalte in der Stadt Luzern Single-Haushalte. In den Agglomerationsgemeinden ist der Anteil geringer, er ist jedoch in den Jahren zwischen 1980 und 2000 deutlich gestiegen. Nur in Adligenswil, eine Gemeinde mit klarem Familienprofil, liegt der Anteil wesentlich unter dem Kantonsdurchschnitt von 33 %. Die nächste Volkszählung dürfte einen weiteren Anstieg feststellen.

¹¹ Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005–2030, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2007

Abbildung 6: Anteil der Single-Haushalte



Quelle: Lustat

Die Pluralisierung der Lebensstile ist typisch für urbane Räume. Die Region um Luzern verliert jedoch junge Leute an wertschöpfungsstarke und/oder steuergünstige Regionen, Personen in höheren Positionen verlassen die Region Luzern in Richtung Zürich und Basel.¹² Andere Regionen schaffen es, entsprechende Arbeitsplätze mit attraktiven Wohn- und Lebensangeboten anzubieten. Die Herausforderung für die Gemeinden liegt daher neben der schärferen Wirtschaftsprofilierung auch in der Bereitstellung von zeitgemässen Wohnungs- und Infrastrukturangeboten. Die Berufswünsche von Frauen und für viele Familien die Notwendigkeit, von zwei Einkommen zu leben, erhöht den Bedarf an familienfreundlichen und -ergänzenden Angeboten.

Der Ausländeranteil in den Gemeinden schwankt von rd. 8 % in Adligenswil bis rd. 30 % in Emmen. Somit sind nicht alle Agglomerationsgemeinden gleichermassen von Integrationsanstrengungen betroffen. Die Bevölkerungsprognose zeigt, dass das Bevölkerungswachstum eher auf das Konto von internationaler Wanderung denn Geburten gehen wird. Es werden laut Avenir Suisse weiterhin Migrantinnen und Migranten aus dem Balkan in die Schweiz kommen, auch die Einwanderung aus dem deutschsprachigen Ausland wird anhalten. Diese Gruppen unterscheiden sich

¹² Lustat aktuell, 2006/5

häufig hinsichtlich des Bildungshintergrunds. Es ist zu erwarten, dass die „Young Professionals“ sich als Singles in der Stadt Luzern niederlassen werden, während andere Gruppen den billigeren Wohnraum z.B. in Emmen weiterhin bevorzugen werden. Die **Integration der Migrantinnen und Migranten** in den Arbeitsmarkt, in Bildung und Gesellschaft ist daher eine Priorität. Die gesellschaftlichen Kosten und Folgen einer verfehlten Integration tragen alle Agglomerationsgemeinden.

Die demografische Entwicklung sowie die veränderten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen ändern das **Aufgabenspektrum der sozialen Fürsorge**. Neue oder verstärkte Probleme wie Langzeitarbeitslosigkeit, Sucht und Familienzerrückung stellen neue Herausforderungen an Fürsorgeleistungen. Die auftretenden Probleme beschränken sich nicht nur auf „Brennpunkte“ in der Stadt Luzern, auch Agglomerationsgemeinden wie Emmen, Ebikon, Littau und Kriens sind betroffen.

Hinsichtlich der sozio-demografischen Lage hängen die Antworten auf die Herausforderungen vom Bevölkerungsprofil der Gemeinden ab. So haben einige Gemeinden wie Adligenswil eine rasante Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren erfahren, die noch anhalten wird. Andere Gemeinden wie Kriens können ohne Einzonung nur begrenzt weiter wachsen. 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.

Best-Case-Szenario Sozio-demografische Lage

Die attraktive wirtschaftliche Lage der Region führt dazu, dass die Alterung der Bevölkerung durch den Zuzug sowohl aus dem Ausland als auch aus anderen Kantonen ausgeglichen wird. Dadurch werden die Mehrkosten, die für die komplexer werdende Pflege älterer Menschen anfallen, aufgefangen. Die soziale Durchmischung und Integration der Generationen und der Bildungsgruppen gelingt sowohl in den Schulen, in den Vereinen und auf dem Arbeitsmarkt. Vorausschauende Planung führt dazu, dass Wohngebieten erneuert werden; dies erlaubt eine flexible und attraktive Umgestaltung des Wohnraums für alle Bedürfnisse. Innovative soziale Präventionsmassnahmen zeigen positive Wirkungen, Interventionen werden bedarfsgerecht ausgeführt. Die Integration der ausländischen Gruppen und der sozial Benachteiligten in Bildung und in den Arbeitsmarkt wird durch entsprechende Massnahmen gesteuert. Durch den Zuzug neuer Personen in die Region und das Gelingen der Massnahmen im Bereich Wirtschaft und Finanzen können Angebote für Familien ausgebaut werden, ohne dass es zu einer zusätzlichen Belastung der Gemeindefinanzen kommt. Auf dieser Grundlage werden die Renditen des demografischen Wandels voll ausgeschöpft.

Worst-Case-Szenario Sozio-demografische Lage

Intensive Bemühungen um die Anlockung neuer Bevölkerungsgruppen tragen keine Früchte. Der natürliche Bevölkerungsrückgang wird nicht kompensiert. Folge ist eine ältere Bevölkerung, deren Ansprüche von einer geringeren Zahl Erwerbstätiger zu tragen sind. Die Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt sich in der Region. Die Kosten des demografischen Wandels werden somit nicht ausgeglichen, die Gemeindehaushalte werden zusätzlich belastet. Integrationsleistungen für ausländische Gruppen werden nicht fortentwickelt, es entstehen Parallelgesellschaften in einigen Gemeinden. Als Folge dessen, aber auch aufgrund des Fortzugs vieler Höherqualifizierter, kommt es zu einer sozialen Entmischung zwischen den Generationen, Bildungsgruppen und Nationalitäten. Die Folgen für die öffentlichen Leistungen sind verheerend. Die Verschuldung der Gemeinden lässt innovative, steuernde Massnahmen nicht zu. Es kommt zu einem Verzicht auf freiwillige und zusätzliche Leistungen, die Gemeinden sind nicht mehr aus eigener Kraft handlungsfähig.

3.3. Herausforderungen für Bildung

In einer Wissensgesellschaft kommt dem Thema Bildung eine Schlüsselrolle bei der Standortsicherung zu. Erfolgreiche Regionen werden über eine gut ausgebildete Bevölkerung verfügen, 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 und stellt deren grössten Ausgabenblock dar.¹³ Die Verfügbarkeit von wohnortnahen, qualitativ guten Schulen ist ein entscheidender Standortfaktor bei der Ansiedlung von Familien.

Dennoch werden die oben aufgeführten soziodemografischen Faktoren auch im Bereich Bildung Spuren hinterlassen. Auf den Rückgang des Bevölkerungsanteils der unter 20-Jährigen von 23,5 % (Stand 2005) auf 18,8 % im Jahr 2030 müssen die Gemeinden reagieren. Bereits jetzt gibt es Beispiele von vermeintlichen Randlagen (aber gelegentlich auch mitten im Siedlungsgebiet), die nicht genug Schülerinnen und Schüler haben und nur aus politischen Gründen aufrechterhalten werden (z.B. im Quartier Biregg in

¹³ Der Ausgabenanteil für Bildung reicht von 37 % in Horw und Emmen bis 46 % in Adligenswil.

Horw). Generell werden bei sinkender Schülerzahl die Fixkosten im Bildungsbereich steigen. Es gilt, die Gratwanderung zwischen Effizienz und dem legitimen Wunsch nach wohnortnaher Versorgung, auch vor dem Hintergrund der Beschränkung der Einzugsgebiete der Schule auf die Gemeindegrenzen, zu meistern.

Neben der wohnortnahen Versorgung können Gemeinden durch die Bereitstellung von ergänzenden Angeboten ihre Attraktivität steigern und das Gemeindeleben positiv beeinflussen. Der Bedarf nach ergänzenden Betreuungsangeboten steigt aufgrund der zunehmenden Pluralisierung; sich wandelnde Arbeitsstrukturen und -modelle lassen den Bedarf an Tagesschulen und Mittagstischen Realität werden. Zudem artikulieren Eltern ihr Interesse an Angeboten in den Bereichen Sport und Musik. Sie erwarten Unterstützung für Hochbegabte sowie für Kinder und Jugendliche mit einem förderpädagogischen Bedarf. Gleichzeitig sind Ausländerkinder ebenfalls durch Sprachförderung zu integrieren. Es stellt sich bei all diesen Punkten die Frage nach der optimalen Struktur zur Sicherung der besten Wirkungen.

Die Herausforderungen treffen aber 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, wo notwendig, optimale Formen der Zusammenarbeit finden.

Best-Case-Szenario Bildung

Aufgrund der Wirtschaftsstruktur und durch Erfolge bei der Meisterrung der demografischen Herausforderungen kann das Gemeinwesen flexibel auf unterschiedliche Bedarfslagen reagieren. Jedes Kind wird nach seinen Fähigkeiten gefördert. Flankierende Musik- und Sportangebote sind ebenfalls von hoher Qualität, dadurch werden die Persönlichkeiten der Kinder und Jugendlichen in der Region umfassend abgerundet. Eltern können auf ergänzende Angebote zählen, falls dafür ein Bedarf festgestellt wird. Die gesunden Kommunalfinanzen ermöglichen die Bereitstellung vieler freiwilliger Angebote, die in der Agglomeration aufeinander abgestimmt sind. Eltern schätzen die kurzen Schulwege und das qualitativ hochwertige Angebot in der Region, das als Ergebnis einer vorausschauenden Bildungsplanung gilt. Die Attraktivität des Bildungsangebots strahlt auf die Region ab, es gilt als Standortfaktor im regionalen Wettbewerb.

Worst-Case-Szenario Bildung

Die trübe wirtschaftliche Entwicklung stellt nicht nur die öffentlichen Finanzen vor Probleme, der Fortzug bestimmter Bevölkerungsgruppen aus der Region lässt die Zahl der bildungsfernen Schichten steigen. Die Nachfrage nach bestimmten Angeboten im Musikbereich sinkt, im förderpädagogischen Bereich steigt der Bedarf überproportional. Die misslungene soziale Durchmischung in den Quartieren führt zu einem Auseinanderdriften der Schulprofile; die gesellschaftliche Schere wird auch im Bildungsbereich etabliert. Gleichzeitig führt der Rückgang der Schülerzahlen zu Auslastungsproblemen an einigen Schulstandorten, die so genannte „demografische Rendite“ kann wegen der hohen Fixkosten nicht realisiert werden. Der politische Druck nach Standortschliessungen steigt. Andere freiwillige Leistungen in den Schulen können aus Kostengründen nicht mehr angeboten werden.

3.4. Herausforderungen für Verkehr und Raumplanung

Im Bereich Verkehr und Raumplanung existieren derzeit intensive Kooperationen zwischen den Gemeinden. Vor allem die Kooperation bei der öffentlichen Verkehrsplanung und -ausführung im Zweckverband ÖVL ist den Bürgerinnen und Bürgern präsent.

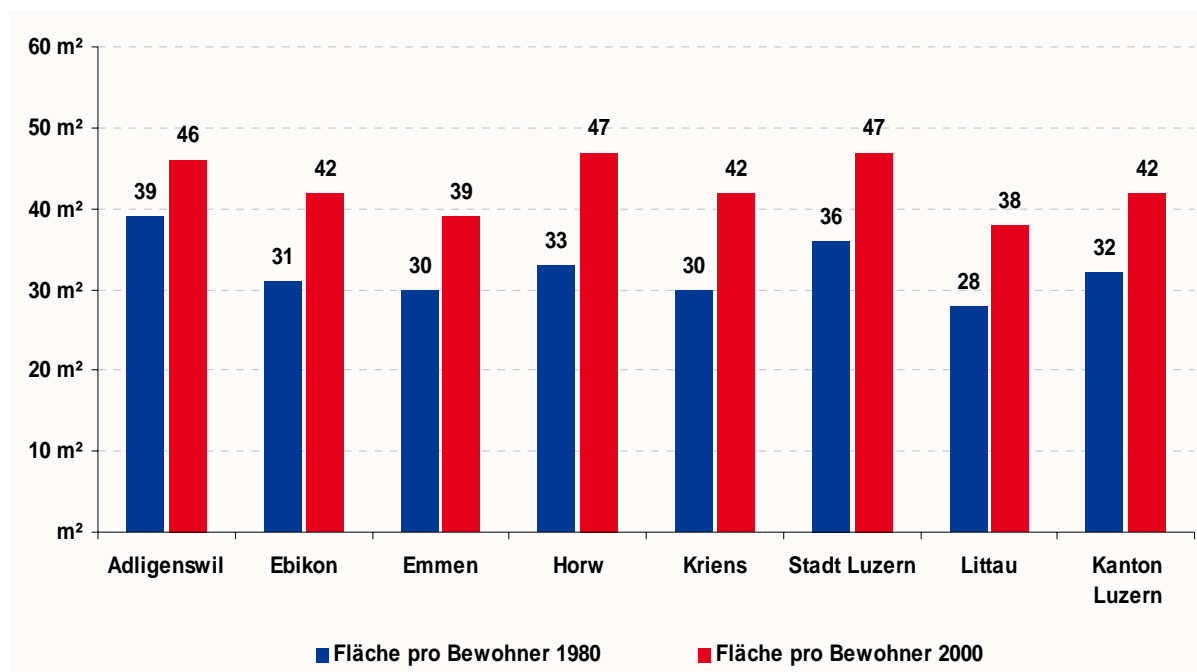
Die **Sicherstellung der Mobilität** trotz zunehmender Kapazitätsengpässe ist eine Priorität in der Verkehrsplanung. Laut einer Prognose des Bundesamts für Raumentwicklung¹⁴ wird der Verkehr in der Schweiz bis zum Jahr 2030 um mindestens 15 % wachsen. Die Hauptlast wird im Bereich des Individualverkehrs stattfinden. Auch in der Agglomeration wird die Entflechtung der Wohn-, Arbeits- und Freizeiträume den Verkehr, vor allem den Freizeitverkehr, ansteigen lassen. Einige Stellen in der Agglomeration können dabei zu Flaschenhälsen werden; zwischen Kriens und Luzern können bereits jetzt die Busse zu Stosszeiten den Fahrplan nicht einhalten, in Emmen mussten Anfragen von Grossverteilern bezüglich Ansiedlungen aufgrund verkehrsmässiger Kapazitätsgrenzen (ESP-Planung und entsprechende Fahrtenkontingente) negativ beantwortet werden.

Auch wenn die Bevölkerung weniger stark steigen wird als in Nachbarkantonen, wird es trotzdem zu einem grösseren **Wohn- und Siedlungsflächenbedarf** kommen. Grund ist nicht nur die

¹⁴ Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030, ARE, 2006

höhere Zahl an Ein- und Zweipersonenhaushalten (siehe oben), sondern auch die höheren Ansprüche an Wohnraum.

Abbildung 7: Wohnraum pro Bewohner, 1980 und 2000



Quelle: Lostat

So stieg zwischen 1980 und 2000 die Wohnfläche pro Bewohner im Kanton Luzern von 32 m² auf 42 m². Die Menschen in Adligenswil, Horw und Luzern haben mit 46 bzw. 47 m² pro Bewohner die grössten Wohnungen. Der Wohnraum in Kriens und Ebikon liegt im Mittelfeld, während in Emmen und Littau weniger Platz je Bewohner beansprucht wird. Diese Situation spiegelt die Siedlungsstruktur wider; auf der einen Seite Einfamilienhäuser und grosse (von kleinen Einheiten bewohnten) Stadtwohnungen, auf der anderen Seite Mehrfamilienhäuser der letzten 20 bis 30 Jahre.

Vor diesem Hintergrund kommen dem **Landschaftsbild** und den **Naherholungsgebieten** besondere Bedeutung zu. Die jetzigen Landschaften und attraktiven Naherholungsgebiete sind grosse Stärken der Agglomerationsgemeinden und wichtig für die Lebensqualität. Dies wird auch von der Bevölkerung verstanden, wie die Initiativen gegen Ein- und Umzonungen zeigen. 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, z. B. im Bereich Verkehr. Denkmuster in der Raumplanung dürfen nicht in den Gemeindegrenzen gefangen bleiben.

Best-Case-Szenario Verkehr und Raumplanung

Die Kooperation in der Verkehrsplanung und -umsetzung in der Agglomeration ist erfolgreich. Durch gezielte Massnahmen im ÖV steigen die Passagierzahlen überdurchschnittlich, trotz Anstiegs im motorisierten Individualverkehr erhöhen sich die ÖV-Fahrtzeiten nicht. Verkehrsleitsysteme lenken den Verkehr erfolgreich in der gesamten Agglomeration und optimieren die Mobilität in der Region. Dadurch kann die Verkehrsbelastung aufgefangen werden; Engpässe der Vergangenheit können gemildert werden. Die positive Wirtschaftslage ermöglicht zudem eine kontinuierliche Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur

In der Zonenplanung werden Schwerpunkte gesetzt, die ein behutsames Wachstum ermöglichen. Naherholungsgebiete werden geschützt und von den Menschen in den Quartieren und in der Agglomeration genutzt. Die Lebensqualität in der Stadtregion Luzern ist gesichert.

Worst-Case-Szenario Verkehr und Raumplanung

Die Kooperation in der Raumplanung wird nicht forciert. Trotz Kooperationsstrukturen schielen einzelne Gemeinden auf ihre eigenen Vorteile und setzen Vorhaben um, ohne Nachbargemeinden ausreichend zu konsultieren. Dieses Verhalten beeinflusst Verkehrsströme, die Verkehrsleitsysteme können ihre Wirkungen nicht erzielen. Wegen der unzureichenden Koordinierung sowie des schlechten Zustands einiger Strassen entwickeln sich die Flaschenhälse weiter.

Die unabgestimmte Zonenplanung führt zu einer Mehrfachhaltung von Angeboten, die nicht ausreichend ausgelastet werden können. Nicht bebaute Flächen werden versiegelt und bebaut, die Grünflächen werden geringer. Es kommt zu einer Zersiedlung in der Agglomeration. Alternativ kommt es trotz Abstimmung und Koordinierung zu grossflächigen Entwicklungen, die den Charakter der Gemeinden und Quartiere negativ beeinflussen.

4. Stärken und Schwächen der Gemeinde Emmen

Im folgenden Kapitel werden die **Stärken und Schwächen** der Gemeinde Emmen aufgezeigt und erläutert. Grundlage hierfür sind in erster Linie die mit den zuständigen Gemeinderäten geführten Fachgespräche sowie Ergebnisse der vergleichenden Analyse von Daten und Fakten. Um das Stärken-Schwächen-Profil besser einordnen und bewerten zu können, werden die wichtigsten zu Grunde liegenden Kennzahlen von Emmen zu denen der anderen Gemeinden aus der Agglomeration Luzern sowie der Stadt Luzern, dem Kanton Luzern und den gesamtschweizerischen Zahlen in Relation gesetzt.

Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten werden die Kriterien der Grundlagenstudie im Wesentlichen übernommen. Die Stärken und Schwächen werden also innerhalb der Kriterien

- Siedlung, Landschaft und Verkehr,
- Identifikation und Image,
- Demokratie und Beteiligung,
- Finanzen und öffentliche Leistungen sowie
- Wettbewerbsfähigkeit

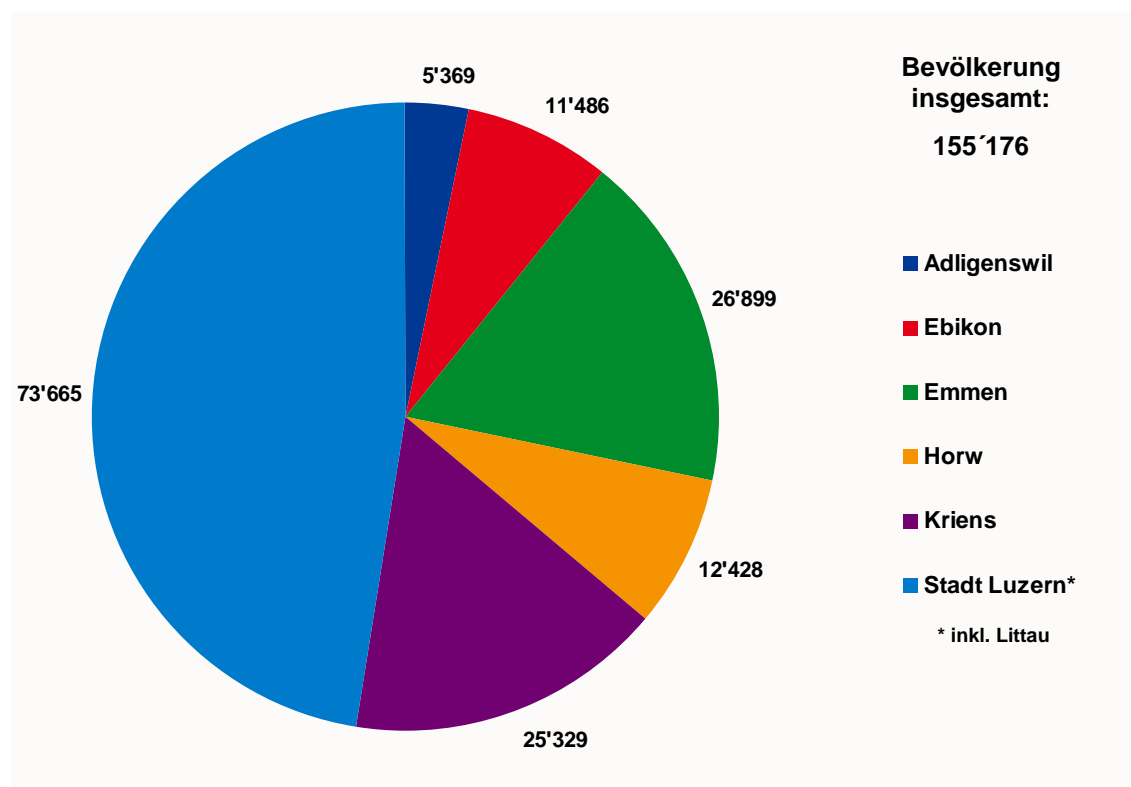
dargestellt.

4.1. Siedlung, Landschaft und Verkehr

Bevölkerung

Emmen ist mit knapp 27'000 Einwohnern die grösste der fünf untersuchten Agglomerationsgemeinden. Ausserdem ist sie nach Luzern der zweitgrösste Ort im Kanton sowie in der Zentralschweiz. Schweizweit belegt Emmen den 18. Rang der grössten Städte und Gemeinden. In einer vereinigten Stadtregion Luzern nach derzeitiger Planung würde Emmen rund 17 % der Bevölkerung stellen.

Abbildung 8: Bevölkerungszahlen Stadtregion Luzern



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

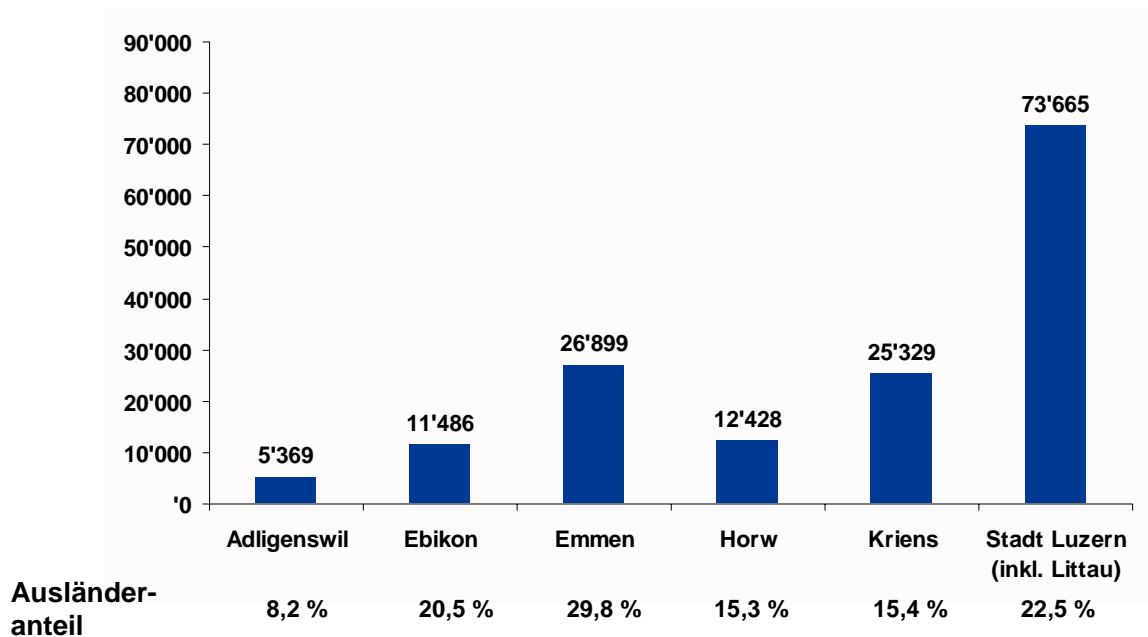
Wie Abbildung 9 zeigt, ist der Ausländeranteil mit knapp 30 % in Emmen höher als in allen anderen Gemeinden und der Stadt Luzern. Dies lässt sich zurückführen auf die historische Entwicklung Emmens zu einem wichtigen Industriestandort in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es entstand ein grosser Bedarf an Arbeitskräften, der auch mit Menschen aus dem Ausland gedeckt wurde. Der hohe Anteil von Ausländerinnen und Ausländern erfordert überdurchschnittliche Anstrengungen im Schul- und Bildungsbereich und erhöhte Aufwendungen im Sozialbereich, da das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Wertvorstellungen und Rollenbildern zu Konflikten führen kann. Es zeigt sich jedoch auch, dass die soziale Integration gerade von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Emmen in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte gemacht hat.¹⁵

Aus der Zeit der industriellen Blüte ist heute noch viel billiger Wohnraum in Emmen vorhanden, obwohl der Bedarf an Arbeit-

¹⁵ Vgl. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Ausländerkommission (2006): Soziale Vernetzung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Eine qualitativ-empirische Studie in der Gemeinde Emmen.

nehmern in der Industrie stark zurückgegangen ist. Heute sind diese Wohnungen attraktiv für Menschen mit finanziellen und sozialen Problemen, was für die Gemeinde aufgrund hoher Sozialausgaben zur Belastung geworden ist.

Abbildung 9: Bevölkerungszahlen und Ausländeranteil

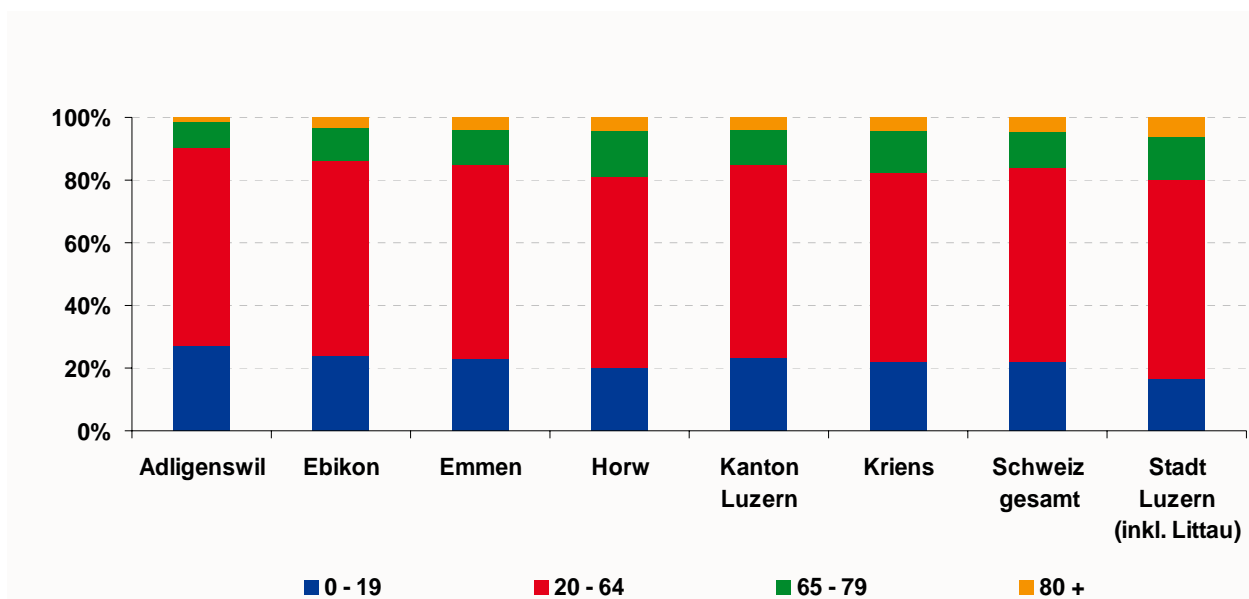


Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Eine Stärke sind die aktiven Quartiersvereine, von denen es neun an der Zahl gibt. Dennoch muss festgehalten werden, dass die Sozialstruktur in den Quartieren teilweise sehr unterschiedlich ist. Dies führt u.a. dazu, dass auch die Zusammensetzung in den Schulklassen manchmal problematisch ist und das Lehrpersonal vor grosse Herausforderungen stellt.

Die Altersstruktur der Emmer Bevölkerung bewegt sich nahe am Schweizer Durchschnitt, wie Abbildung 10 zeigt.

Abbildung 10: Altersstruktur



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

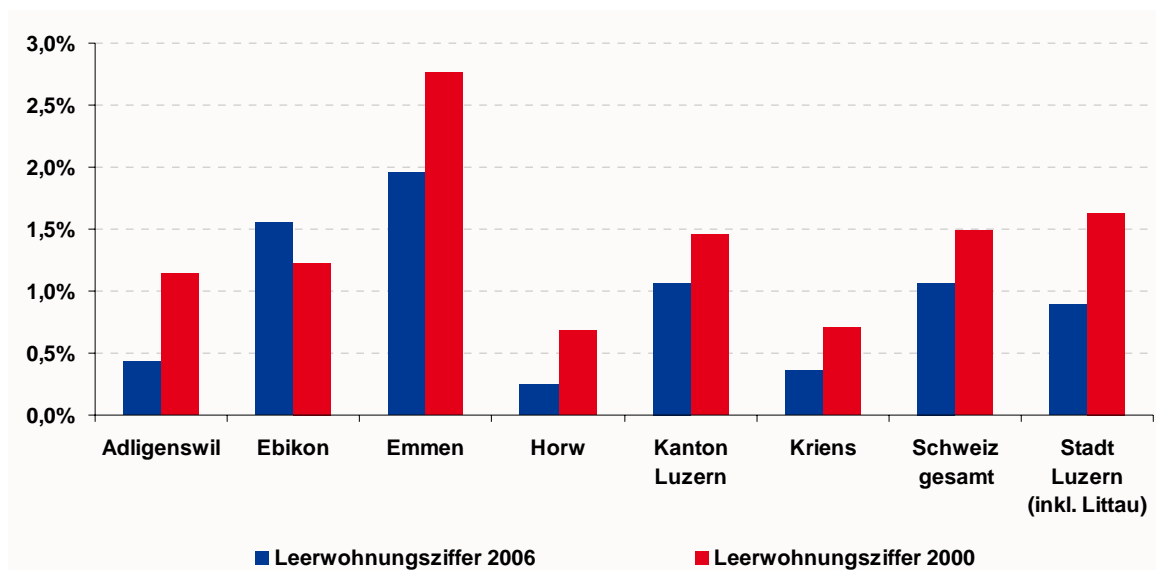
Städtebau, Wohnort, Naturraum

Als alte Industriegemeinde wird Emmen kaum als Standort für attraktives Wohnen wahrgenommen. Doch dieser Eindruck trägt, denn es gibt durchaus schöne Wohnlagen am Hang mit Blick auf die Alpen. Und der grosse Vorteil im Vergleich zu anderen Agglomerationsgemeinden besteht darin, dass noch zahlreiches freies Bauland vorhanden ist. Ergänzt wird diese Stärke noch durch die sehr gute Verkehrsanbindung von Emmen.

Besonders interessant ist Emmen auch für sogenanntes „urbanes Wohnen“, also Wohnen in Innenstadtnähe. Durch die Nähe zum Stadtzentrum Luzern und die sehr gute Anbindung (siehe Abbildung 13) an den Öffentlichen Verkehr in Verbindung mit einem relativ günstigen Wohnungsmarkt besteht ein grosses Potential in dieser Richtung.

Zur Attraktivität des Wohnorts Emmen tragen auch die vielen Naherholungsgebiete bei, z.B. entlang der drei Flüsse (Reuss, Kleine Emme, Rotbach). Andererseits ist jedoch auch der Anteil an Siedlungsfläche in Emmen höher als in den anderen Agglomerationsgemeinden, nur in der Stadt Luzern ist er noch höher, wie Abbildung 12 zeigt.

Abbildung 11: Leerwohnungsziffer



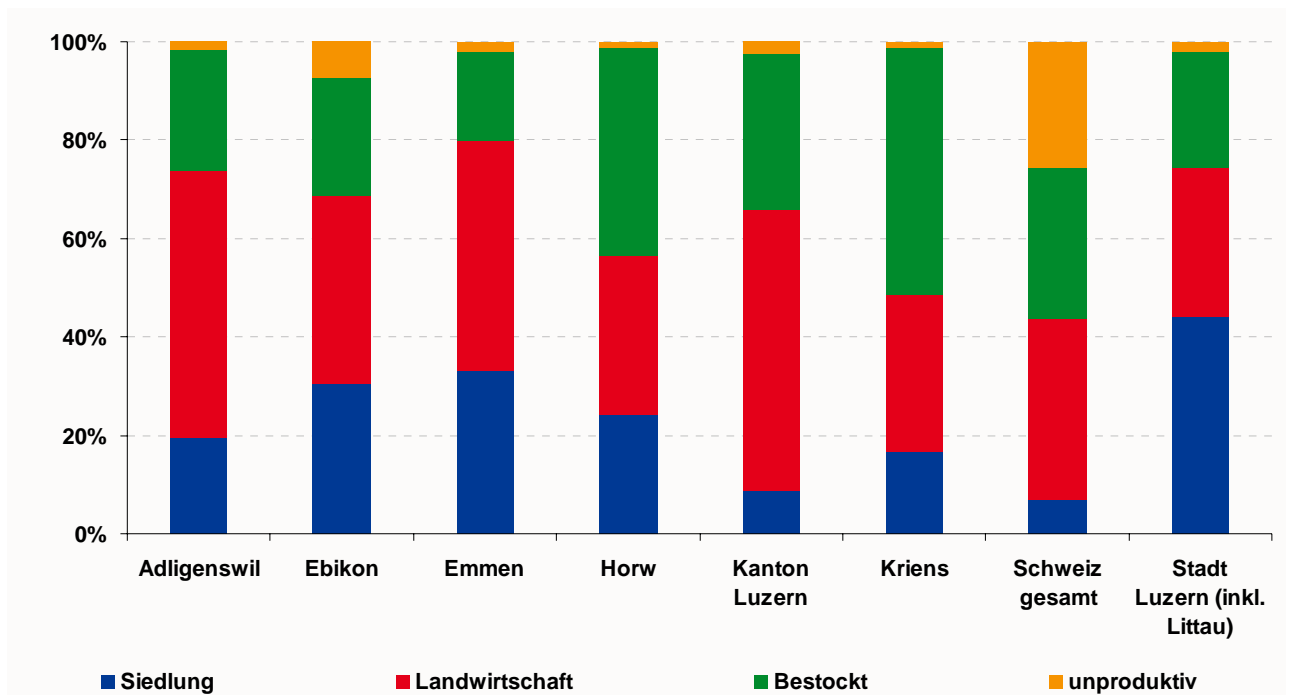
Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Eine Schwäche besteht in der Verkehrsbelastung, die zu Stosszeiten zu Kapazitätsengpässen und damit Behinderungen führen kann. Hinzu kommt in manchen Wohngebieten Belastung durch Fluglärm, der vom Militärflughafen ausgeht, sich aber auf die Tageszeiten begrenzt.

Zonenplanung

Die Stärke von Emmen besteht in den grossen Kapazitäten von Wohnraum, die noch vorhanden sind. Des Weiteren stehen noch viele Industrieflächen zur Verfügung, so dass ansiedlungswillige Unternehmen hier gute Bedingungen vorfinden können. Emmen hat also das Potential zu wachsen, sowohl im Bereich Wohnen als auch im Bereich Industrie bzw. Gewerbe. Positiv wirkt sich auch aus, dass die Ver- und Entsorgungseinrichtungen auf einem guten Stand sind und dass ein sehr grosses Grundwasservorkommen vorliegt.

Abbildung 12: Flächennutzung (anteilig in %)



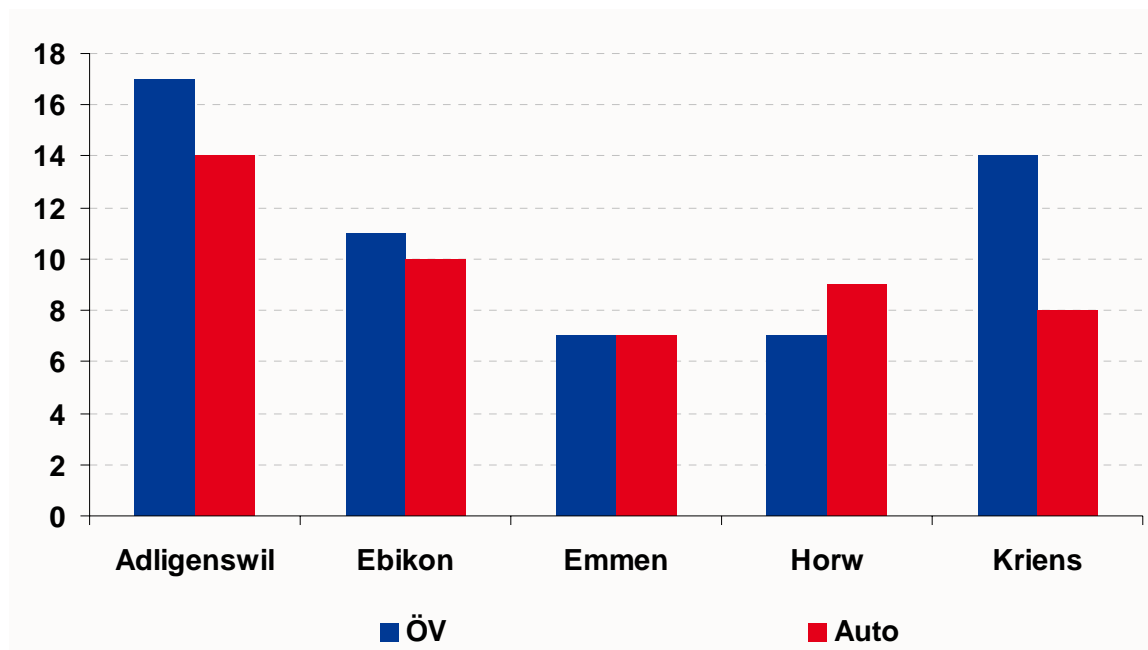
Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Verkehrssituation

Emmen ist eine Verkehrsdrehscheibe und somit ein attraktiver Wohn- und v.a. Wirtschaftsstandort. Sowohl nationale als auch internationale Verkehrswege laufen hier zusammen. Durch einen zusätzlichen Anschluss verbessert sich ab 2010 die Autobahnverbindung nach Zürich. Die Fahrtzeit von Emmen nach Luzern ist jetzt schon kürzer als von den anderen Gemeinden und liegt in der direkten Nachbarschaft nördlich des Stadtzentrums von Luzern begründet (siehe Abbildung 13).

Als Schwäche schlägt die häufige Verkehrsüberlastung zu Stosszeiten zu Buche. An einigen Knotenpunkten kann der Verkehr regelmässig nicht richtig fliessen und es kommt zu Behinderungen. Diese Kapazitätsengpässe sind so gravierend, dass bereits Anfragen von Grossverteilern bezüglich Ansiedlungen vom Gemeinderat negativ beantwortet werden mussten, da die zusätzliche Verkehrsbelastung nicht mehr hätte bewältigt werden können.

Abbildung 13: Fahrtzeit vom Zentrum zum Bahnhof Luzern (in Minuten)



Quelle: sbb.ch bzw. viamichelin.ch

Fazit: Siedlung, Landschaft und Verkehr

Stärken

- + sehr gute Verkehrsanbindung für privaten und öffentlichen Verkehr
- + grosse Kapazitäten an Wohnraum für sowohl privilegiertes als auch urbanes Wohnen
- + grosse Freiflächen für Industrie und Gewerbe

Schwächen

- hohes Verkehrsaufkommen und Verkehrsüberlastungen zu Stosszeiten
- hoher Ausländeranteil führt zu überdurchschnittlichen Aufwendungen etwa im Sozialbereich und besonderen Herausforderungen im Bildungsbereich
- Gemeinde mit dem höchsten Siedlungsflächenanteil und entsprechend weniger unbebauten Flächen

4.2. Identifikation und Image

Wahrnehmung und Angebot der Gemeinde

Emmen hat eine lange Tradition als Industriestandort, und obwohl die Bedeutung der Industrie seit einigen Jahrzehnten zurückgegangen ist, spielt diese Vergangenheit noch immer eine Rolle. Heute ist der Militärflughafen einer der grössten Arbeitgeber in der Region und hat dazu geführt, dass Emmen als Schweizer Kompetenzzentrum für Aviatik gilt.

Ebenfalls charakteristisch für Emmen ist der Sport. Neben vielen anderen Sportarten sind v.a. zwei Fussballvereine zu nennen, die überregional erfolgreich sind. Ausserdem befindet sich seit kurzem das Ausbildungszentrum des Schweizerischen Fussballverbands SFV in Emmen.

Negative Schlagzeilen gemacht hat Emmen vor einigen Jahren durch die Praxis, Einbürgerungsentscheide per Volksabstimmung zu treffen. Diese kontroverse Praxis wurde vom Bundesgericht als nicht verfassungskonform bezeichnet. Seitdem wird Emmen wahrgenommen als Ort mit verschärfter Ausländerproblematik, und obwohl Einbürgerungsentscheide seit 2005 von einer Kommission entschieden werden, wirkt dieses schlechte Image noch nach.

Gegen diese verzerrte externe Wahrnehmung anzugehen ist eine der Aufgaben des Kommunikationsverantwortlichen für die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde. Des Weiteren gibt es den Verein Zukunftsgestaltung Emmen, in dem sich ca. 500 Mitglieder engagieren.

Eine Schwäche hinsichtlich der Wahrnehmung besteht schliesslich noch darin, dass bei der Bahn und der Post die Gemeinde „Emmen“ als „Emmen“ und „Emmenbrücke“ geführt wird und nicht mit einer einheitlichen Ortsbezeichnung.

Vereins- und Kulturleben

Emmen hat ein aktives kulturelles, sportliches und soziales Eigenleben, welches nicht zuletzt von ca. 160 aktiven Vereinen und Organisationen getragen wird. Ausserdem werden eine Gemeindebibliothek sowie eine gemeindeeigene Kunstsammlung unterhalten. Die Galerie Gersag ist sehr erfolgreich und landesweit bekannt.

Fazit: Identifikation und Image

Stärken

- + lange Industrietradition, heute Kompetenzzentrum Aviatik
- + Sportstadt Emmen mit erfolgreichen Fussballvereinen und dem Ausbildungszentrum des SFV
- + aktives kulturelles, sportliches und soziales Eigenleben mit vielen aktiven Vereinen

Schwächen

- negative Schlagzeilen wegen Einbürgerungsentscheidungen an der Urne
- Wahrnehmung als Ort mit Ausländerproblematik
- Emmen wird bei der Bahn und der Post nicht mit einer einheitlichen Ortsbezeichnung geführt

4.3. Demokratie und Beteiligung

Mitwirkung auf Agglomerations-, Kantons- und Bundesebene

Die Gemeinde Emmen nimmt sich als gleichberechtigte Partnerin in der Agglomeration wahr und bringt ihre Stimme in die zahlreichen institutionalisierten Zusammenarbeitsformen ein.

Allerdings schwindet dieses Gewicht im Rahmen der Kreise des Wettbewerbs (siehe Herausforderungen). In diesem Zusammenhang könnte die Zugehörigkeit zur Agglomeration weitere Vorteile für die Gemeinde bringen; Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Gemeinden in Verhandlungen gegenüber Kanton und Bund mit einer starken Stimme sprechen. Zudem stellt die zunehmende Komplexität der Vernehmlassungsverfahren die Gemeinden vor Probleme: Die erforderlichen Ressourcen und Spezialisierungen sind nicht immer vorhanden und müssen zuweilen eingekauft werden. Dadurch weisen Bund und Kanton Informationsvorteile auf.

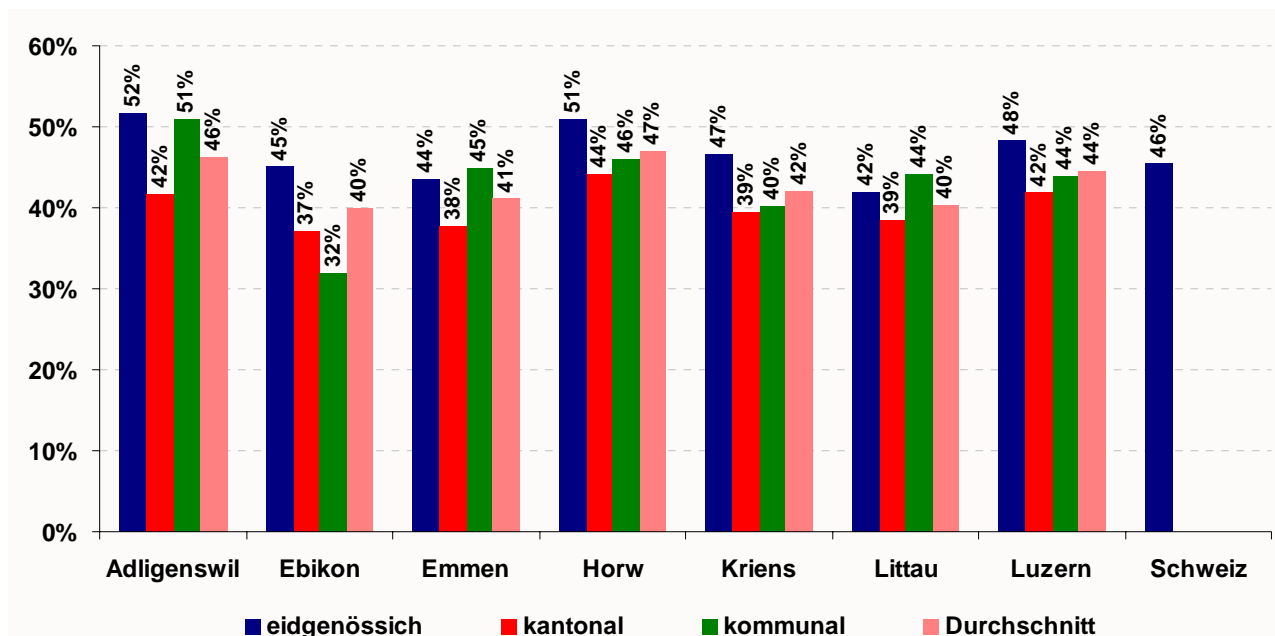
Die Kooperation in der Agglomeration ist von der Beteiligung an vielen Verbänden, Arbeitskreisen usw. geprägt. Emmen kann hier ihre Stimme einbringen und eine eigenständige Position vertreten. Aus demokratischer Sicht ist dies positiv. Allerdings verlängern solche Formen der Zusammenarbeit die Legitimationsketten für die Bürgerinnen und Bürger. Die Transparenz der Entscheidungs-

findung ist nicht immer gegeben und es wird schwieriger, Entscheidungsträgerinnen und -träger zur Rechenschaft zu ziehen.

Stimmbeteiligung

Es kann die These aufgestellt werden, dass die Stimmbeteiligung in kleineren Gemeinden höher ist als in grösseren. In der Agglomeration Luzern würde dies heissen, dass die Stimmbeteiligung in Adligenswil und Ebikon am höchsten ist, in Luzern am niedrigsten. Wie in Abbildung 14 ersichtlich, stimmt dies nicht für die Stadtregion Luzern.

Abbildung 14: Stimmbeteiligung in den Gemeinden in den Jahren 2006 und 2007 (Wahlen und Abstimmungen)¹⁶



Quelle: Lustat, Angaben der Gemeinden

Demnach haben Adligenswil mit 46 % und Horw mit 47% tatsächlich die höchste Stimmbeteiligung. An dritter Stelle folgt jedoch Luzern, hier beträgt die Beteiligung 44 %. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung in Emmen liegt bei 41 %, knapp vor Ebikon und Littau, die die geringsten Beteiligungen verzeichnen.

Dass die Beteiligung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen höher ist als bei kantonalen und kommunalen Vorlagen verwundert nicht, diese sind *first-order* Entscheidungen.

¹⁶ In Adligenswil und Ebikon gibt es Gemeindeversammlungen. In Adligenswil gab es im Jahr 2006 eine kommunale Ersatzwahl. In Ebikon betrafen die zwei kommunalen Vorlagen die Gemeindebinnenstruktur.

Fazit: Demokratie und Beteiligung**Stärken**

- + Gleichberechtigter Partner in der Gemeindezusammenarbeit
- + aktives Gemeinwesen

Schwächen

- Lange, für den einzelnen Bürger undurchsichtigere Legitimationsketten in der Gemeindezusammenarbeit

4.4. Finanzen und öffentliche Leistungen

Die Gemeinde Emmen verbuchte im Jahr 2006 laut Rechnungsabschluss einen Gesamtaufwand von 161,5 Mio. Fr. und tätigte Investitionsausgaben in Höhe von 7,2 Mio. Fr. Im Ergebnis weist die Gemeinde einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 2 Mio. Fr. aus.¹⁷

Die Finanzsituation der Gemeinden wird von den Einnahmen und Ausgaben bestimmt. Wesentliche Stellschrauben für die Gemeinden sind zum einen die Höhe der Steuersätze für natürliche und juristische Personen, da durch sie ein Grossteil der Einnahmen erzielt wird, und zum anderen die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, insbesondere die Bereitstellung von Infrastruktur, z.B. im Bereich Verkehr oder Bildung. Beide Stellschrauben erlauben den Gemeinden, sich im Wettbewerb um die attraktivsten Rahmenbedingungen für die Bürgerinnen und Bürger zu profilieren. Deshalb stehen sie bei der Stärken-Schwächen-Analyse für den Bereich Finanzen und öffentliche Leistungen im Vordergrund.

Im Rahmen der Analyse der Stärken und Schwächen sind zwei Betrachtungsebenen von Bedeutung; zum einen der interkantonale Vergleich in der Schweiz und zum anderen der regionale Vergleich mit Luzern und den Agglomerationsgemeinden.

Beim interkantonalen Vergleich der Steuerbelastung 2005 liegt der Kanton Luzern im Gesamtindex (Schweiz=100) der Steuerbelastung mit 114,5 über dem Schweizer Durchschnitt (Abbildung 15). Unter den ausgewählten Vergleichskantonen weist nur der Kanton

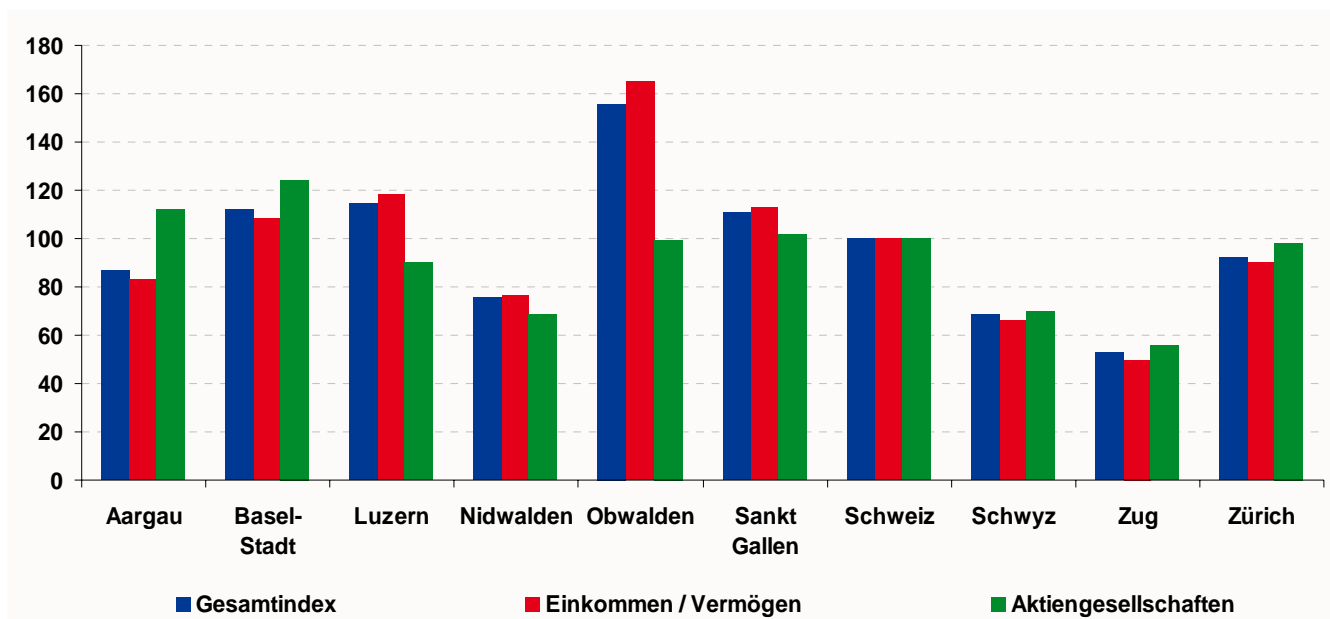
¹⁷ Quelle: Der Finanzhaushalt der Gemeinden 2006, Luzern Statistik, 2006.

Obwalden (155,8) eine höhere Steuerbelastung auf. Die - als Steueroasen bekannten - Kantone Zug (52,7), Schwyz (68,3) und Nidwalden (75,7) fallen durch eine besonders geringe Steuerbelastung auf.

Der hohe Wert im Gesamtindex für Luzern wird vor allem durch die hohe Steuerbelastung auf Einkommen und Vermögen von 117,9 Punkten im Index erreicht, die Steuerbelastung für Aktiengesellschaften liegt mit 90,6 Punkten unter dem Schweizer Durchschnitt – aus der Vergleichsgruppe unterbieten die Kantone Zug (55,8), Schwyz (69,9) und Nidwalden (68,6) diesen Wert.

In der Vergleichsgruppe wie in der Gesamtschweiz weist der Kanton Luzern eine überdurchschnittliche Steuerbelastung auf.

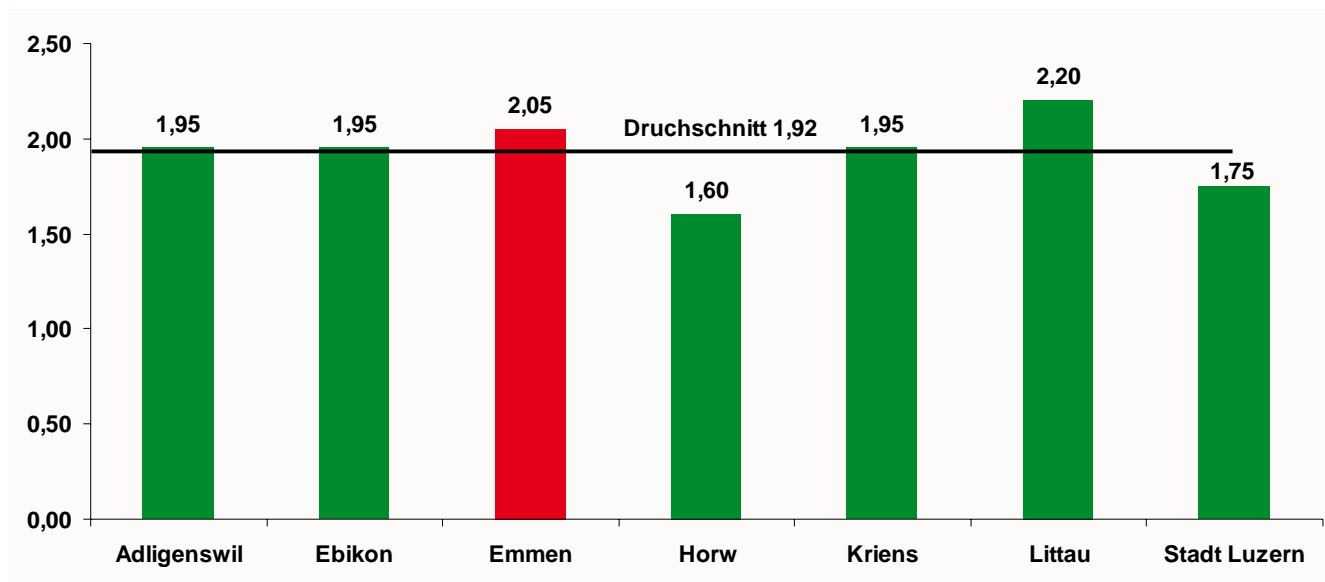
Abbildung 15: Steuerbelastung 2005 in ausgewählten Kantonen



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, 2007

Vergleicht man die Gemeindesteuerfüsse für das Jahr 2008 (Abbildung 16) in Luzern und den Agglomerationsgemeinden, so fällt auf, dass die Gemeinde Emmen mit einem Steuerfuss von 2,05 Bezugseinheiten über dem Niveau des Kantondurchschnitts und der anderen Agglomerationsgemeinden liegt, nur die Gemeinde Littau belastet ihre Einwohnerinnen und Einwohner mit einem höheren Steuerfuss. Die Gemeinden Kriens, Adligenswil, Ebikon, Luzern und Horw haben geringere Steuerfüsse gewählt

Abbildung 16: Gemeindesteuerfuss 2008 in den Agglomerationsgemeinden



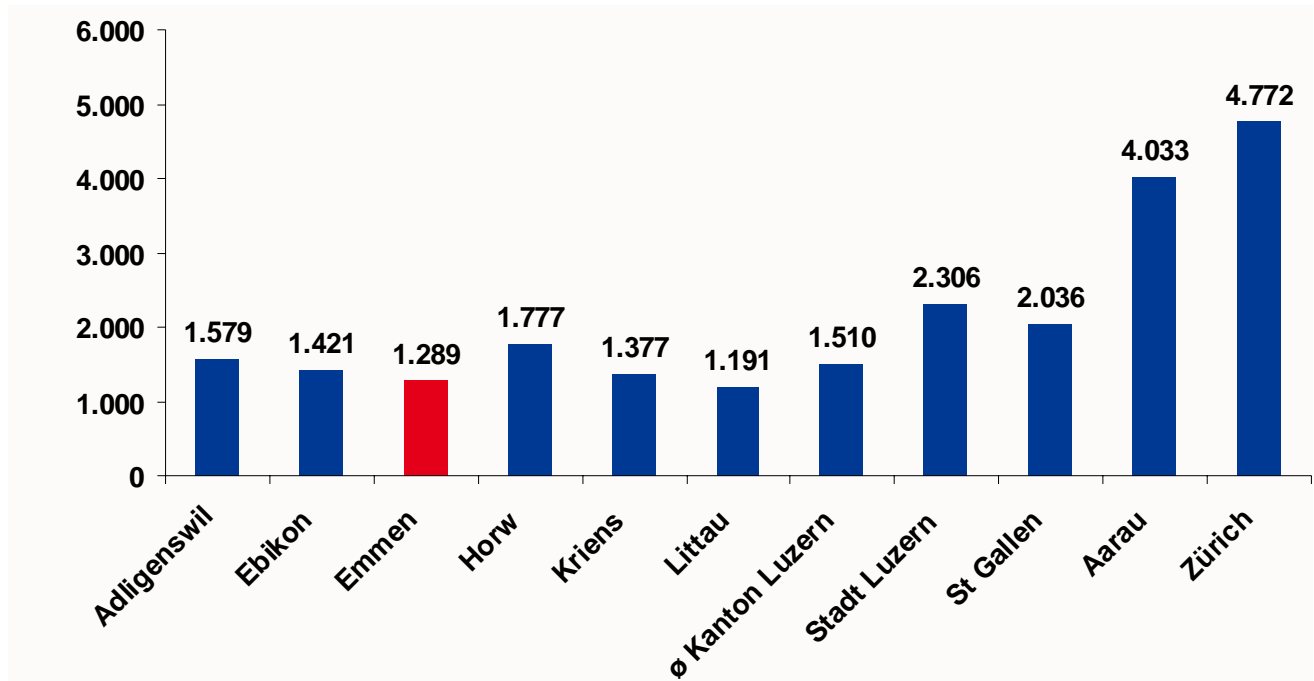
Quelle: Kanton Luzern in Zahlen 2007, Statistik Luzern 2007.

Die Steuereinnahmen der Agglomerationsgemeinden und der Stadt Luzern unterscheiden sich stark. Die Steuereinnahmen hängen neben dem Steuerfuss (Abbildung 16) vor allem von der Steuerkraft (Abbildung 17) ab. Wichtige Einflussfaktoren sind hier die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der natürlichen Personen und die Anzahl der juristischen Personen.

Der Vergleich der relativen Steuerkraft¹⁸ in Luzern und in den Agglomerationsgemeinden zeigt, dass die Stadt Luzern mit 2'306 Fr. pro Einwohner über eine deutlich höhere Steuerkraft verfügt als die übrigen Gemeinden. Grund hierfür ist die hohe Zahl an Selbstständigen, juristischen Personen und Personen mit hohem Einkommen. Die Gemeinde Emmen liegt mit einer relativen Steuerkraft von 1'289 Fr. unter dem Durchschnitt des gesamten Kantons. Von den Gemeinden in der Agglomeration verfügt nur Littau über eine geringere Steuerkraft.

¹⁸ Zur Berechnung der relativen Steuerkraft einer Gemeinde wird die Steuerkraft (Gemeindesteuerertrag / Gemeindesteuerfuss) in Bezug zur mittleren Wohnbevölkerung gesetzt.

Abbildung 17: Relative Steuerkraft der Agglomerationsgemeinden 2006



Quelle: Kanton Luzern in Zahlen 2007, Statistik Luzern 2007.

Im Vergleich der Finanzkennzahlen 2006 aller Luzerner Gemeinden stellt sich die Situation in Emmen schlechter da, als in den übrigen Agglomerationsgemeinden. Abbildung 18 gibt einen Überblick über die Grenzwertüberschreitungen der Luzerner Gemeinden gemäss Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden für das Jahr 2006. In diesem Jahr wurden für Adligenswil, Luzern, Horw und Kriens keine Grenzwertüberschreitungen berichtet. Im Agglomerationsraum treten Grenzwertüberschreitungen in diesem Jahr bei Littau¹⁹, Emmen²⁰ und Ebikon²¹ auf.

Aus der Finanzreform 2008, dem neuen Finanzausgleich und der Revision der Steuergesetzgebung ergeben sich massgebliche Änderungen die Gemeindefinanzen. Für das Jahr 2008 rechnet die Gemeinde Emmen mit Mehrbelastungen auf Grund der strukturellen Reformen in Höhe von 5,3 Mio. Fr.²² Für die Jahre 2009 und

¹⁹ Überschreitung bei Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil und Verschuldungsgrad

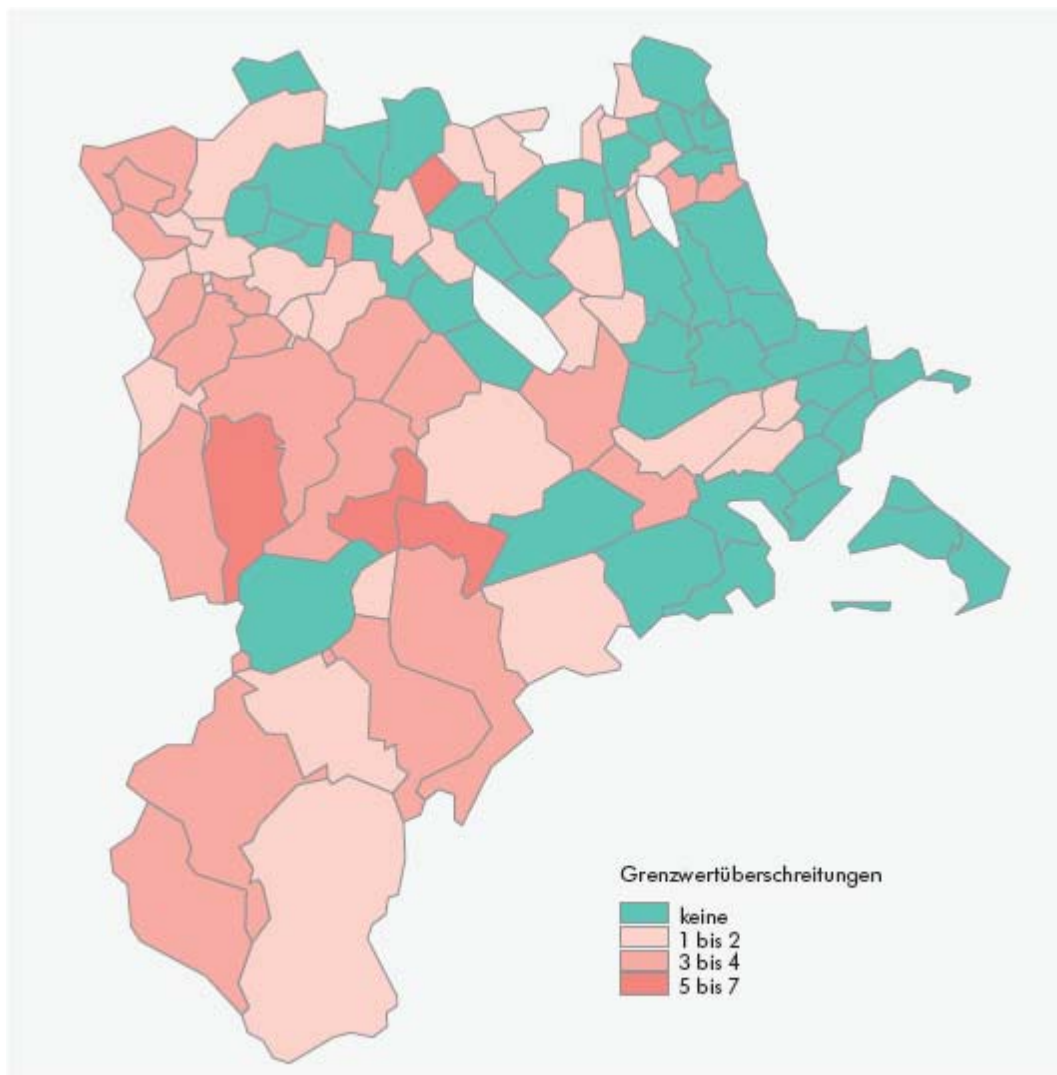
²⁰ Überschreitung bei Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil und Verschuldungsgrad

²¹ Überschreitung bei Verschuldungsgrad und Selbstfinanzierungsanteil

²² Quelle: Gemeinde Adligenswil, Voranschlag 2008.

2010 wird mit weiteren Belastungen gerechnet. Nimmt man die Finanzkennzahlen als Indikator für die finanzielle Situation der Gemeinde, so wird sich die finanzielle Situation in Emmen bis 2008 kaum verbessern. Auch 2008 werden die Vorgaben für die Finanzkennzahlen Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil und Verschuldungsgrad nicht erreicht.

Abbildung 18: Grenzwertüberschreitungen Finanzkennzahlen 2006



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

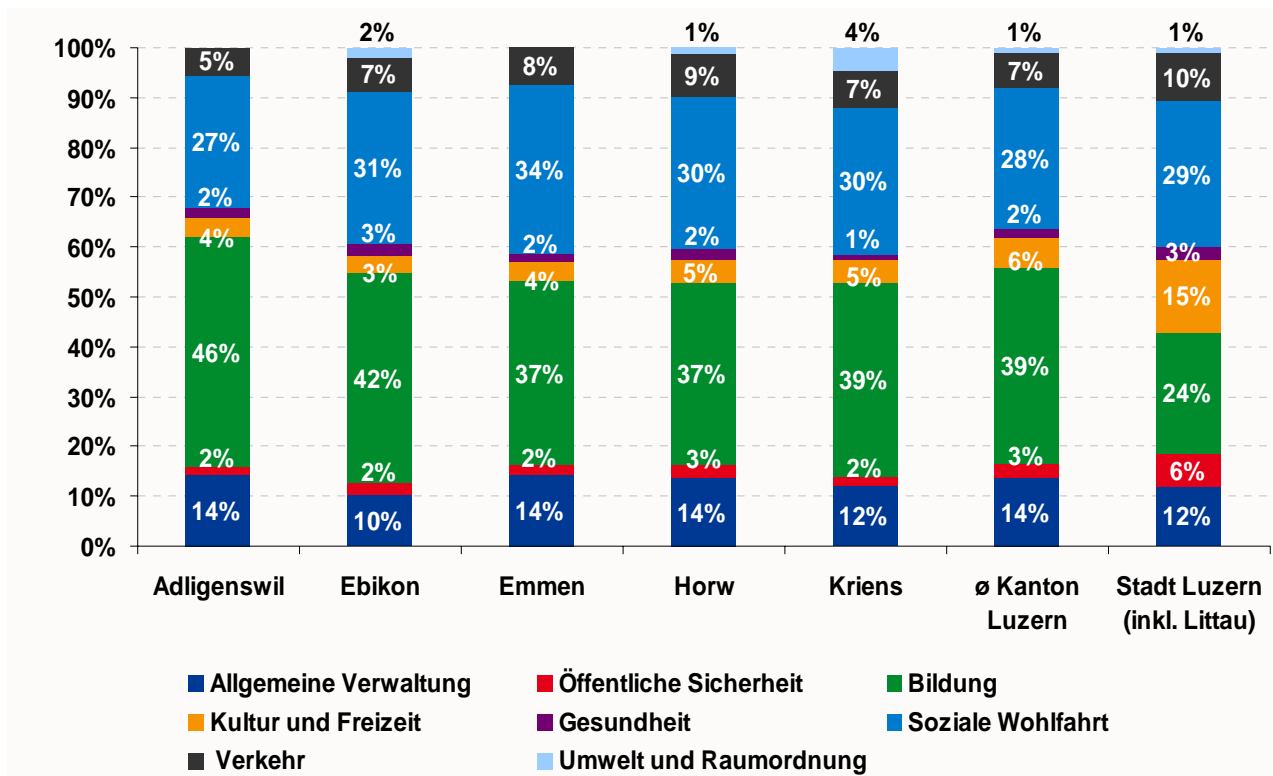
Die Gegenüberstellung der Nettobelastungen nach Hauptfunktionen (Abbildung 19) gibt einen Hinweis, welche unterschiedlichen Schwerpunkte die Gemeinden beim Angebot der öffentli-

chen Leistungen setzen.²³ In der Gegenüberstellung wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Agglomerationsgemeinden im Detail liegen und die Unterschiede zwischen Agglomerationsgemeinden und Stadt sehr viel akzentuierter ausfallen. Die Stadt Luzern weist mit 24% einen sehr viel geringen Anteil der Bildung an den Nettobelastungen aus als die Agglomerationsgemeinden, bei letzteren nimmt die Bildungen einen Anteil von 37%-46% ein. Eine höhere Nettobelastung pro Einwohner findet sich in Luzern insbesondere in den Bereichen Kultur und Freizeit sowie im Bereich öffentliche Sicherheit.

Im Vergleich der Agglomerationsgemeinden leistet Emmen höhere Aufwendungen in den Bereichen soziale Wohlfahrt und Verkehr. Der Anteil für öffentliche Verwaltung liegt unter den Agglomerationsgemeinden im oberen Bereich und im Vergleich zum gesamten Kanton im Durchschnitt. Die überdurchschnittliche Nettobelastung im Bereich soziale Wohlfahrt ist auf die soziale Struktur und die höhere Arbeitslosigkeit in der Gemeinde zurückzuführen, hier bietet die Gemeinde Emmen flexible und erfolgreiche Konzepte für den Arbeitsmarkt an. Die relativ hohe Belastung im Bereich Verkehr ergibt sich aus dem dichtesten öffentlichen Nahverkehrsnetz nach Luzern. Im Bereich Bildung liegt die Nettobelastung unter den der übrigen Gemeinden.

²³ Diese Betrachtung kann nur grob die Schwerpunkte aufzeigen und stellt kein Effizienzbenchmark der Gemeinden dar. Auf Grund von Spielräumen bei der Buchung bestimmter Posten ist es in Einzelfällen möglich, dass ähnliche Leistungen in unterschiedlichen Funktionen dargestellt sind. Zudem sind Investitionen in dieser Gegenüberstellung nicht berücksichtigt.

Abbildung 19: Vergleich der Nettobelastung 2006 nach Hauptfunktionen



Quelle: Gemeindefinanzen 1992 bis 2006, Statistik Luzern, 2007.

Im Ergebnis sind daher folgende Stärken und Schwächen auszumachen:

Stärken

- + flexible und erfolgreiche Konzepte für den Arbeitsmarkt
- + dichtestes Netz im öffentlichen Nahverkehr nach Luzern

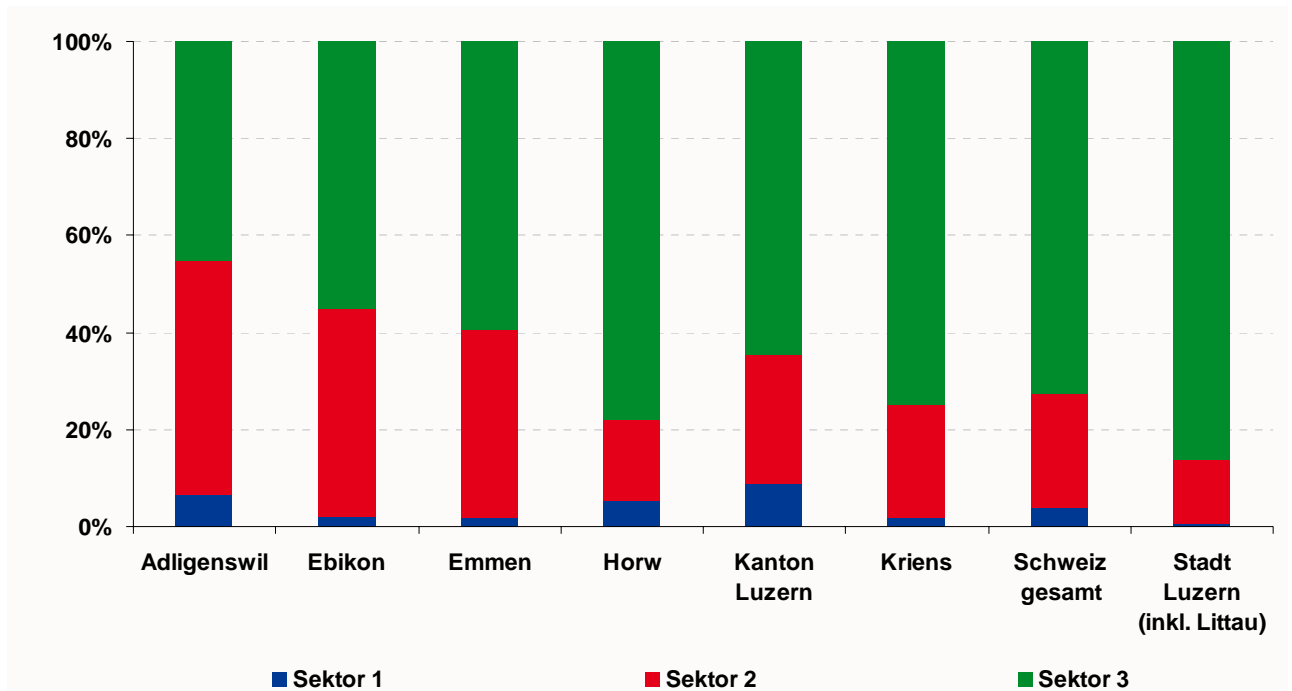
Schwächen

- Grenzwertüberschreitungen bei den Finanzkennzahlen (Verschuldungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Selbstfinanzierungsgrad)
- hoher Steuerfuss und geringe Steuerkraft pro Einwohner

4.5. Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde

Die Wirtschaftsstruktur der Gemeinden unterscheidet sich z.T. stark. Die Gemeinden Ebikon und Emmen sind stärker industriell geprägt und zeichnen sich durch einen hohen Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor aus. Das gleiche gilt für die auf dem ersten Blick ländlich wirkende Gemeinde Adligenswil.²⁴ Der Anteil der Beschäftigten liegt in diesen Gemeinden weit über dem Schweizer Durchschnitt (24%) und der Beschäftigtenanteil im tertiären Sektor unter den 72% der gesamten Schweiz. Der Beschäftigtenanteil der Gemeinden Kriens, Horw und der Stadt Luzern ist dagegen im tertiären Sektor höher. Die Anzahl der Beschäftigten in der primären Sektor spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 20: Wirtschaftsstruktur der Gemeinden (Stand 2005)



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, 2007

Die Stärke der Gemeinde Emmen im sekundären Sektor wird vor allem durch den sonstigen Fahrzeugbau und insbesondere den Flugzeugbau (1'038 Arbeitsplätze) und das Baugewerbe (1'874) gestützt. Allerdings trägt eine Vielzahl von Wirtschaftszweigen zur Beschäftigung in Emmen bei. Weiterhin sind unternehmensbezo-

²⁴ Der grösste Arbeitgeber in Adligenswil ist Ringier, der eine Druckerei betreibt.

genen Dienstleistungen (1'348) und Handel (3'002) als beschäftigungsreiche Wirtschaftszweige zu nennen.²⁵

Neben der Frage in welchen Sektoren die Beschäftigten tätig sind, ist auch die Frage nach der Beschäftigtenentwicklung von Bedeutung. Im Jahr 2005 waren in der Gemeinde Emmen 13'399 Personen beschäftigt. Die Arbeitslosenquote lag mit 4,1% über dem Niveau des Kantons (2,6%) und dem der anderen Agglomerationsgemeinden.

Während in den betrachteten Gemeinden die Beschäftigung insgesamt von 1995 bis 2005 um nur 2% stieg, entwickelte sich die Beschäftigung in Emmen positiver, sie stieg um 12 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Arbeitsstätten um 2 %, während sie in den betrachteten Gemeinden insgesamt um 2 % sank. Auch der Vergleich mit anderen Industriegemeinden zeigt für Emmen eine vergleichsweise positive Entwicklung. Zwar konnte zum Beispiel die Gemeinde Uster im selben Zeitraum die Zahl der Beschäftigten um 19 % und die Zahl der Arbeitsstätten um 12 % erhöhen, andere Industriegemeinden waren jedoch wesentlich weniger erfolgreich. Obwohl z.B. die Gemeinde Schlieren von 1995 bis 2005 einen Zuwachs an Arbeitsstätten um 3 % erzielte, sank die Zahl der Beschäftigten um 12 %. Demgegenüber musste die Gemeinde Biel/Bienne einen Rückgang der Arbeitsstätten um 9% verzeichnen und konnte entsprechend nur einen schwachen Anstieg der Beschäftigten um 1% erreichen. Somit entwickelten sich die Beschäftigung und die Anzahl der Arbeitsstätten in Emmen positiver als im Durchschnitt der Agglomeration und auch besser als in einigen vergleichbaren Industriegemeinden.

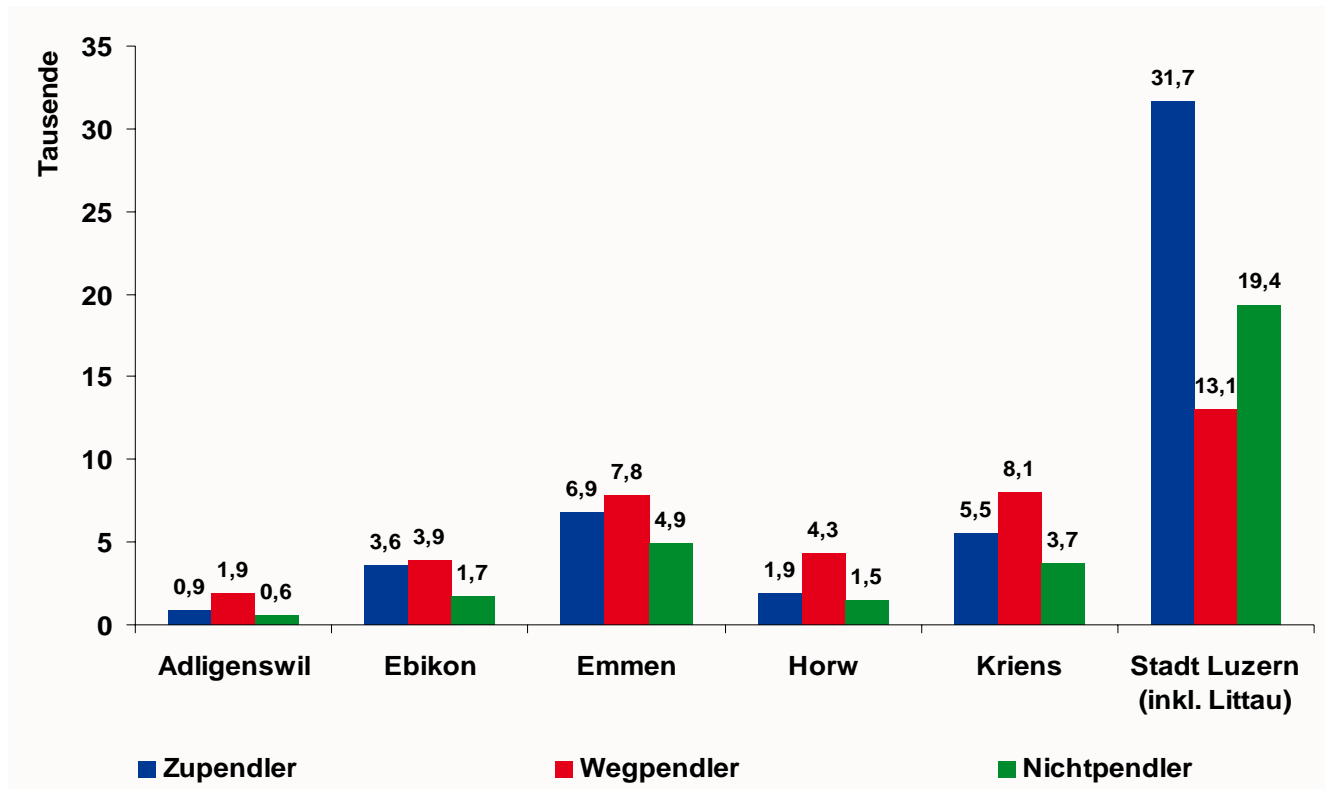
Ein wichtiger Faktor im Wettbewerb um gute Steuerzahler ist die Verfügbarkeit von attraktiven Wohn- und Gewerbe- bzw. Industrielagen. Unbebaute Flächen ermöglichen quantitatives und qualitatives Wachstum in den Gemeinden. Die Gemeinde Emmen verfügt – als eine der wenigen Agglomerationsgemeinden - über große Potentiale. 354'556 m² stehen als reine Wohnzone und 302'700 m² als Arbeitszone zu Verfügung. Hinzu kommen noch 21'179 m² unbebaute Kernzonen sowie 22'814 m² unbebaute Mischzone. Mit diesen Flächen hat die Gemeinde Emmen große Potentiale, von einem zukünftigen Wachstum in der Region Luzern zu profitieren.

Die enge Verbindung zwischen Luzern und den Agglomerationsgemeinden wird bei der Betrachtung der Pendlerströme deutlich (Abbildung 21). Nur Stadt Luzern verfügt über ein positives Saldo an Zupendlern und stellt damit den Erwerbstätigen der übrigen Gemeinden Arbeitsplätze zur Verfügung. Diese Fakten bedeuten eine Abhängigkeit der Agglomerationsgemeinden von der Stadt

²⁵ Quelle: Beschäftigten und Betriebszählung, 1998-2005.

Luzern. Von einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung in Luzern wären die Agglomerationsgemeinden über einen Rückgang der Arbeitsplätze direkt betroffen. Auch in Emmen pendeln mehr Erwerbstätige aus der Gemeinde (7'800), als in die Gemeinde (6,900).

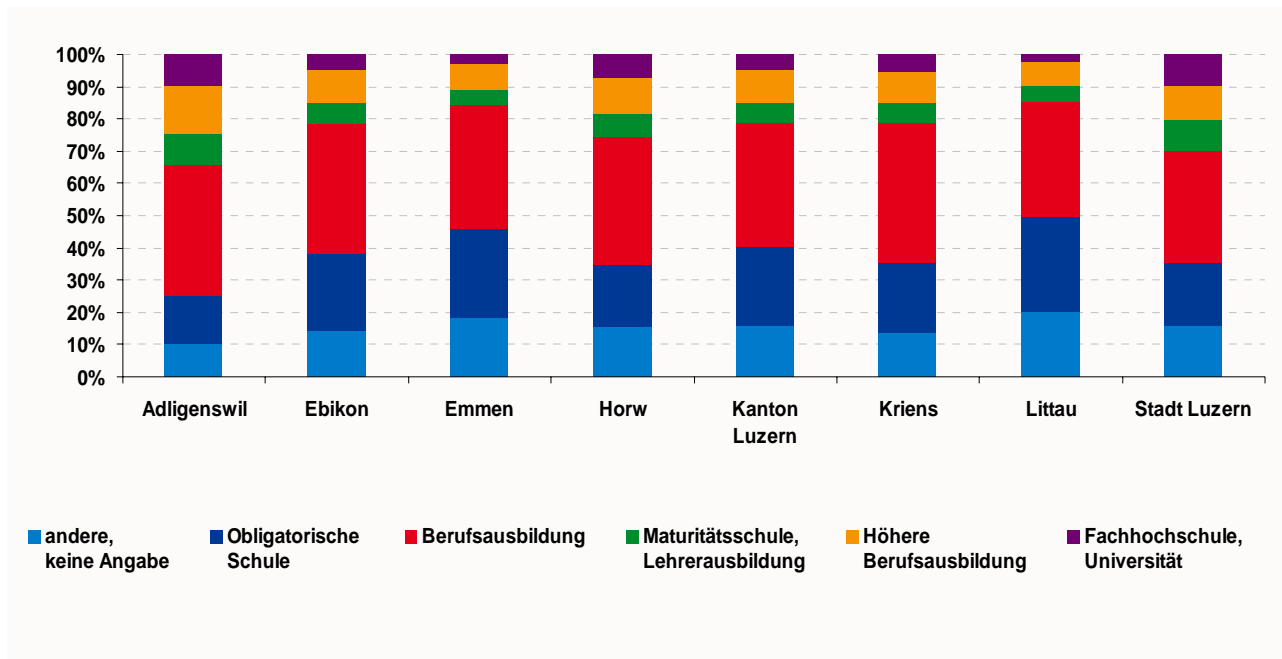
Abbildung 21: Zupendler, Wegpendler und Nichtpendler (Stand 2000)



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, 2007

Im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Unternehmensansiedlungen spielt der Faktor Bildung eine herausragende Rolle. Unternehmen siedeln sich verstärkt in den Regionen an, in denen qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere für zukunftssträchtige wissensintensive Dienstleistungen und wertschöpfungsstarke Industrien.

Abbildung 22: Ausbildungsniveau Wohnbevölkerung ab 15 Jahren
(Stand 2000)



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Das Ausbildungsniveau ist in den Gemeinden/der Stadt unterschiedlich ausgeprägt. Die Gemeinden Littau und Emmen zeichnen sich durch einen geringen Anteil an Besserqualifizierten²⁶ (ca. 10%) aus. Die Gemeinden Kriens und Ebikon liegen mit einem Anteil von ca. 15% knapp über dem Niveau des Kantons und die Gemeinden Horw, Adligenswil und die Stadt Luzern mit über 18% deutlich darüber.

Im Ergebnis sind daher folgende Stärken und Schwächen auszumachen:

Stärken

- + Wachstumspotential für Wohnen und vor allem für Gewerbebetriebe vorhanden
- + positive Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahren

²⁶ Unter „Besserqualifizierte“ werden hier die Personen mit Abschluss einer höheren Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität bezeichnet.

Schwächen

- geringer Bevölkerungsanteil mit hoher Qualifizierung

5. Szenarien für die Gemeinde Emmen

5.1. Chancen und Risiken der Selbständigkeit

5.1.1. Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr

Die wichtigste Chance einer Beibehaltung des Status Quo, also der Selbständigkeit der Gemeinde Emmen, liegt in der Sicherung der eigenen Interessen in der Lokalpolitik. Gemeindeübergreifende Aufgaben können in Agglomerations-Kooperationen bearbeitet werden, wie es in der jetzigen Situation bereits zahlreich geschieht.

Damit verbunden ergibt sich jedoch andererseits das Risiko, dass unterschiedliche Interessen und Prioritäten die Kooperationen erschweren und behindern und daher in vielen Fällen keine weiterführenden Schritte unternommen werden können. Ein weiteres Risiko bei einer fortdauernden Selbstständigkeit liegt in einer weiteren Zunahme der Verkehrsbelastung mit den behindernden Folgen für den privaten und geschäftlichen Verkehr.

5.1.2. Auswirkungen auf Identifikation und Image

Die Beibehaltung der Eigenständigkeit der Gemeinde Emmen beinhaltet die Chance, auch in Zukunft eigenverantwortlich über die Gestaltung und Förderung der Kulturlandschaft und des Vereinsangebote zu entscheiden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Schwerpunktsetzung und die Berücksichtigung lokaler Interessen und Besonderheiten weiterhin direkt in Emmen geschieht. Eine weitere damit verbundene Chance liegt im positiven Einfluss der Selbstständigkeit auf die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Und eine fortlaufend hohe Identifikation stärkt das Innenleben in Emmen und damit den sozialen Zusammenhalt. Für Emmen ergibt sich auch die Chance, das eigene, in manchen Bereichen angekratzte Image durch die Annäherung an die Agglomeration Luzern zu verbessern (ohne dass dazu unbedingt eine Fusion notwendig ist).

Ein Risiko der Fortführung der Selbstständigkeit wiederum liegt darin, dass es in Zukunft schwieriger werden könnte, Bürgerinnen und Bürger zu finden, die sich politisch, sozial oder kulturell engagieren. Dies dürfte u.a. mit der weiter steigenden Verflechtung der Lebenszusammenhänge über die Gemeindegrenzen hinweg zusammenhängen. Dadurch geht die Zahl der Personen mit einer stark gemeindespezifischen Identität weiter zurück.

5.1.3. Auswirkungen Demokratie und Beteiligung

Bei Aufrechterhaltung der kommunalen Eigenständigkeit können die eigenen Interessen der Gemeinden einfach und direkt artikuliert werden. Die Identifikation mit der Gemeinde trägt zur demokratischen Legitimation der Entscheidungen und Prozesse bei. Entscheidungen werden vor Ort getroffen, es ist eine Nähe zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Parlament und Exekutive gegeben.

Allerdings führen die Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen den Gemeinden dazu, dass die in den Gemeinden zustande gekommenen Interessen nicht immer ausreichend durchgesetzt werden. Sie werden im Rahmen von undurchsichtigen Verhandlungen in einer Reihe von Verbänden und Vereinen etc. abgeändert. Diese Verlängerung der Legitimationskette zeugt von Differenzen zwischen der Lebenswirklichkeit in der Agglomeration und den politischen Entscheidungsmechanismen.

5.1.4. Auswirkungen auf Finanzen und auf öffentliche Leistungen

Bei einer Beibehaltung des Status quo ergeben sich verschiedene Chancen für die Gemeinde Emmen. Da es im Status quo nicht zu einer Weitergabe von Entscheidungsbefugnissen an die Stadt kommt, kann die Gemeinde Emmen weiterhin ihr eigenes Leistungsangebot nach den Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner erstellen. Die Interessen der übrigen Gemeinden bzw. der Stadt Luzern werden nur als externes Interesse wahrgenommen und in diesem Rahmen berücksichtigt. Die Gemeinde Emmen entscheidet, in welche öffentliche Leistung wie viel Ressourcen fließen. Die Gemeinde kann alle bestehenden Gestaltungsspielräume nutzen und verfügt somit über eine grosse Flexibilität bei der Erstellung der Leistungen. Die Ziele der Gemeinde können eigenständig festgesetzt werden und die demokratische Verantwortung und Legitimation bleibt in der Gemeinde.

Diesen Chancen aus der Beibehaltung des Status Quo stehen Risiken gegenüber. So kann es dazu kommen, dass die Infrastruktur der Gemeinde nicht optimal ausgelastet wird. Typisches Beispiel hierfür sind die Maschinen und Geräte des Werkdienstes. Für eine gemeindeübergreifende Kooperation und Nutzungen sind Absprachen zwischen den Gemeinden notwendig, die u. a. Kostenverrechnungen beinhalten. Im Falle einer verstärkten Kooperation bis hin zur Bildung einer starken Stadtregion kann die bestehende Infrastruktur einfach und flexibel genutzt werden, Auslastungsspitzen und -tiefs können ausgeglichen werden.

Im Status Quo werden Kooperationen in vielen Fällen durch Interessenunterschiede der Gemeinden erschwert. Der Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz in der kleinteiligen Gemeinde-

struktur führt zu einer Situation des „Winner takes it all“. Die aus einer Ansiedlung resultierenden Steuereinnahmen verbleiben in einer Gemeinde, obwohl dies aufgrund der Lebenswirklichkeit in der Agglomeration zu Zusatzbelastungen in den anderen Gemeinden führt (Zuwachs an Verkehr, Nutzung der Angebote anderer Gemeinden etc.). Für die Gemeinde Emmen besteht das Risiko darin, dass weniger Unternehmen in die Region gelockt werden als möglich wäre und somit auch weniger attraktive Arbeitsplätze für die Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Die Möglichkeiten für strategische Planungen sind in der Gemeinde Emmen begrenzt. Aufgrund der Größe der Verwaltung hat Emmen einen größeren Handlungsspielraum als die übrigen Agglomerationsgemeinden, trotzdem sind strategische Planungen nicht in allen Bereichen möglich. Die Ressourcen müssen in den einzelnen Gemeinden parallel vorgehalten werden, eine Bündelung der Ressourcen in der Stadtregion verringert die Verluste aufgrund der parallelen Planung und erhöht den Spielraum für eine strategische Planung.

Der zunehmende Steuerwettbewerb erhöht den Druck zur Konsolidierung und schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinde Emmen ein.

5.1.5. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde

Im Status quo Szenario ergibt sich für Emmen die Chance weiterhin individuell auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen zu können. Die Gemeinde kann im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten flexibel auf die Ansprüche der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Wirtschaft reagieren. Abstimmungen sind nur notwendig, soweit die Leistungserstellung in Kooperation mit anderen Gemeinden erfolgt. Aufgrund der Größe und der damit einhergehenden Spezialisierung hat Emmen ausreichend Möglichkeiten flexibel auf Bedarfsänderungen zu reagieren.

Eine weitere Chance der Gemeinde Emmen ergibt sich aus den bestehenden Wachstumspotentialen in der Gemeinde. In Emmen stehen im Gegensatz zu Kriens oder Luzern freie Flächen für die gewerbliche Nutzung zur Verfügung. In Zukunft besteht für Emmen somit die Chance von einer positiven Entwicklung zu profitieren, weitere juristische Personen als Steuerzahler anzuziehen und somit die Steuerkraft in der Gemeinde zu steigern.

Die Verhandlungsmacht der Gemeinde Emmen allein ist geringer als die Verhandlungsmacht einer fusionierten Stadtregion. Dies ist z.B. bei Verhandlungen mit Kanton und Bund relevant.

Zudem führt die Konkurrenz der Gemeinden zu Reibungsverlusten und Zusatzaufwand. Dies gilt insbesondere für den Bereich der

Stadtplanung. So kommen die Vorteile durch die Errichtung von Einkaufszentren und Gewerbegebieten vor allem den Gemeinden zu Gute auf deren Gebiet sie errichtet sind, Belastungen z.B. durch Verkehr betreffen aber auch die umliegenden Gemeinden. Durch eine Konzentration der Aufmerksamkeit auf wichtige Projekte könnte die ganze Region profitieren.

Mit einer kleinteiligen Gemeindestruktur kann die Profilierung der Region und die Nutzung der international bekannten Marke Luzern nicht voll ausgeschöpft werden.

5.1.6. Zusammenfassung des Szenarios

Chancen

Risiken

Siedlung, Landschaft und Verkehr

Fortführung der selbstbestimmten Siedlungspolitik und Raumplanung

Gemeinde kann nicht von Wachstum anderer Gemeinden profitieren

Doppelungen von Angeboten führen zu Ineffizienzen

Identifikation und Image

eigenverantwortliche Entscheidung über die Gestaltung und Förderung der Kulturlandschaft und Vereinsangebote

Fluktuation an Bevölkerung, Identifikation sinkt auch trotz Eigenständigkeit

Einfluss der Selbstständigkeit auf die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde

Demokratie und Beteiligung

demokratische Legitimation der Entscheidungen vor Ort

Verlängerung der Legitimationskette – Differenzen zwischen Lebenswirklichkeit und Mitwirkungsrechten

Finanzen und öffentliche Leistungen

Leistungsangebot wird nach den Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner erstellt

Infrastruktur der Gemeinde nicht optimal ausgelastet, Auslastungsspitzen und –tiefen können nicht ausgeglichen werden

Selbstverantwortung für Erfolge und Misserfolge

Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz: „Winner takes it all“, Folgen von allen zu tragen

Möglichkeiten für strategische Planungen begrenzt

Steuerwettbewerb erhöht den Druck zur Konsolidierung

Wettbewerbsfähigkeit

Flexible Reaktionsfähigkeit auf Bedarf

Verhandlungsmacht der Gemeinde gering, Marktmacht „Luzern“ kann nicht ausgespielt werden

5.2. Chancen und Risiken der Stadtregion Luzern

5.2.1. Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr

Eine Fusion der fünf Agglomerationsgemeinden mit der Stadt Luzern bringt auch für Emmen neue Chancen im Bereich Raum- und Verkehrsplanung. Durch verbesserte Kooperation kann (zukünftigen) Herausforderungen in diesem Bereich effizienter begegnet werden und es können gemeindeübergreifende Konzepte erarbeitet und umgesetzt werden. Gemeindespezifische Partikularinteressen der zuständigen Amtspersonen würden an Bedeutung verlieren und eine Gesamtperspektive und gemeinsame Planung für die Stadtregion wichtiger werden.

Eine letzte Chance schliesslich liegt in der Absenkung des Steuerfusses auf das Niveau der niedrigsten Gemeinde, also Horw, begründet. Dadurch würde die Attraktivität als Wohn- bzw. Standort für juristische und natürlich Personen entscheidend zunehmen, da die Steuerbelastung spürbar sinken würde. Gerade im Bereich „urbanes Wohnen“ könnte Emmen eine äusserst attraktive Lage werden.

Die Fusion von Emmen mit den anderen Gemeinden und der Stadt Luzern zu einer vereinigten Stadtregion birgt jedoch auch Risiken, v. a. im Bereich der Zonenplanung. Es besteht die Gefahr, dass

der Einfluss der Bevölkerung auf die Zonenplanung abnimmt und übergeordnete Interessen stärker werden. Die könnte zu einer zunehmenden Zersiedelung führen als Folge eines erhöhten „Siedungsdrucks“ aus der Stadt Luzern. Damit einhergehen könnte eine weitere Abnahme der Attraktivität von Emmen als Wohnort. In der vereinigten Stadtregion sollten daher lokale Mitwirkungsrechte bei der Zonenplanung, z.B. im Rahmen von Konsultationen bzw. Quartiersforen, sichergestellt werden.

Ein potentielles Risiko für Emmen liegt in der Statusänderung des Flughafens vom „Militärflughafen mit ziviler Mitbenutzung“ hin zu einem Regionalflughafen. Dies würde die Lebensqualität in Emmen entscheidend einschränken und die Attraktivität des Wohnorts senken. In einem allfälligen Fusionsvertrag müsste dieser Punkt also explizit aufgenommen und im Interesse Emmens geregelt werden.

5.2.2. Auswirkungen auf Identifikation und Image

Auch wenn Emmen durch eine Fusion in der Agglomeration Luzern aufgeht wird die hohe Identifikation mit dem Ort bestehen bleiben. Innerhalb einer Grossstadt ist immer Raum für lokale Identitäten in Stadtteilen, die sich weiterhin z.B. in Quartiersvereinen, Stadtteilstesten u.ä. manifestieren kann. Menschliche Identität vollzieht sich immer in Kreisen, die sich überlappen. So identifizierten sich die Emmerinnen und Emmer auch heute schon mit der Region Luzern, der Zentralschweiz, der Deutschschweiz, der Schweiz oder mit Europa. Auch in einer vereinigten Stadtregion können die Bewohner von Emmen weiterhin eigenständig ihr soziales und kulturelles Leben gestalten, die Vereine werden weiterhin ihre identitätsstiftende Wirkung entfalten können. Negative Aspekte des Images von Emmen würde nach einer Fusion weniger stark ins Gewicht fallen und durch die Wahrnehmung der gesamten Stadtregion überlagert.

Gleichzeitig entsteht jedoch das Risiko, dass die Identifikation mit Emmen als Ortsteil in einer vereinigten Stadtregion nachlässt und damit ein Teil der lokalen Identität verloren geht. Auch im Bereich der Kultur- und Vereinsförderung besteht die Gefahr einer Dominierung durch agglomerationsübergreifende Interessen im Grossen Stadtrat, die Emmer Bedürfnisse in den Hintergrund drängen. Auch hier gilt es, das Prinzip der kleinräumigen Mitwirkung bei Verteilungsfragen in der vereinigten Stadtregion zu verankern.

5.2.3. Auswirkungen Demokratie und Beteiligung

In einer starken Stadtregion stimmen die Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration mit den politischen Strukturen überein. Es kommt daher zu einer Kongruenz zwischen dem politischen Raum und dem Sachbezug. Die Agglomerationszusammenarbeit fällt für

die einzelnen Gemeinden weg, die Entscheidungswege werden transparenter, die Legitimationsketten werden kürzer.

Die Möglichkeiten in der Stadtregion tragen zu einer verstärkten Optimierung der Kompetenzen in der Verwaltung bei. Die Mitarbeit in Vernehmlassungsverfahren kann dadurch professionalisiert werden. Zudem spricht die Region dann mit einer Stimme. Die Mischung aus gesteigerter Professionalität und erhöhter Schlagkraft und Präsenz verschaffen der Stadtregion mehr Gehör beim Kanton und beim Bund.

Allerdings muss der Verlust der jetzigen Bürgernähe als wesentliches Risiko aufgeführt werden. Es kann im neuen Grossen Stadtrat die Situation eintreten, dass Entscheidungen, die in den Gemeinden sonst getroffen worden wären, aufgrund der neuen politischen Konstellation und veränderten Kenntnisse der Lage vor Ort nicht gebilligt werden. Die realen Mitwirkungsrechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger sinken. Die Akzeptanz der neuen Institutionen kann in solchen Fällen leiden.

5.2.4. Auswirkungen auf Finanzen und öffentliche Leistungen

Der Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz in der Agglomeration wird aufgelöst. Dies gilt z.B. für die Wirtschaftsförderung. Die Steuererträge kommen allen Teilen der Stadtregion zu Gute und alle Beteiligten teilen das Interesse neue Unternehmen anzuziehen, unabhängig davon in welchem Teil der Stadtregion die Ansiedlung stattfindet. Aus einer Fusion ergibt sich auch für die Gemeinde Emmen die Chance von der hohen Steuerkraft sowie dem geringeren Steuerfuss der Stadt Luzern zu profitieren. Aus der hohen Steuerkraft folgt ein grösseres Potenzial für die öffentlichen Leistungen. Durch eine Fusion würden die hohen Steuereinnahmen auch den Einwohnerinnen und Einwohnern von Emmen zu Gute kommen. Somit könnte ein höheres Leistungsniveau realisiert werden, ohne die Steuern zu erhöhen. Bei einzelnen freiwilligen Leistungen sind Absenkungen der derzeitigen Standards von Emmen möglich, Erfahrungen aus anderen Gemeindefusionen zeigen jedoch, dass es bei den Leistungen eine Nivellierung nach oben gibt.²⁷

Der Chance von den hohen Steuereinnahmen der Stadt Luzern zu profitieren steht das finanzielle Risiko gegenüber, das sich aus den bestehenden Altlasten aller Fusionspartner ergibt. Alle Altlasten in Form von Schulden oder nicht getätigten Infrastrukturinvestitionen (z.B. in Kanalisation) einzelner Gemeinden müssen von allen Fusionspartnern gemeinsam getragen werden. Demgegenüber steht

²⁷ Siehe Küster, J.: Vielfältige Synergien, Nivellierung nach oben, in NZZ, 11. Februar 2008

die Chance, dass das Vermögen der Gemeinden zukünftig gemeinsam getragen wird.

Zudem muss die gewollte Schwerpunktsetzung der Gemeinde Emmen in Verteilungsverhandlungen im Grossen Stadtrat durchgesetzt werden. Weiterhin besteht das Risiko, dass die Verteilung der Mittel der Stadt nicht als „fair“ empfunden wird. In diesem Fall müssten die Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Rückgang an Leistungen oder geringeren Investitionen in die Infrastruktur (z.B. für Sportanlagen) rechnen.

Durch die Bündelung von Ressourcen werden die Möglichkeiten für strategische Planung und professionelle Angebotserstellung verbessert. Die parallele Ansammlung von Wissen in den einzelnen Gemeinden kann im Falle einer Fusion durch gebündelte Wissenssammlung ersetzt werden. Eine höhere Spezialisierung erlaubt auch eine bessere Steuerung in der Gemeinde. Dies gilt für die strategische und zukunftsgerichtete Planung ebenso wie für eine professionellere Erstellung von Leistungsangeboten. Auch die zunehmenden Berichtspflichten gegenüber Kanton und Bund können von einer Stadtregion besser bedient werden. Die Bündelung von Ressourcen kann die Steuerung hier wesentlich erleichtern

Der Chance, Ressourcen für professionellere Arbeit und strategische Planung zu nutzen, steht der Nachteil gegenüber, dass grössere Verwaltungseinheiten zu einem „Wasserkopf“ neigen, so kann bspw. die „Beschäftigung mit sich selbst“ in der Verwaltung zunehmen.

Eine weitere Chance aus der Fusion ergibt sich für Emmen aus der grösseren Marktmacht der Stadtregion. Es tritt eine Gemeinde mit über 150'000 statt 26'899 Einwohnerinnen und Einwohnern auf. Der Einfluss steigt gegenüber Verhandlungspartnern (z.B. Leistungserbringern wie Spitex oder bei Beschaffungsvorgängen) und macht die Durchsetzung von günstigeren Konditionen, aber auch die Erarbeitung von zielgerichteten Beschaffungen möglich.

5.2.5. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde

Aus der Fusion ergibt sich für Emmen die Chance, dass die Marktmacht der Marke „Luzern“ auch den Einwohnern von Emmen zu Gute kommt. Dadurch entsteht eine Win-win-Situation, Emmen profitiert von dem höheren Steuersubstrat sowie niedrigerem Steuerfuss und die ganze Region profitiert von einer stärkeren Strahlkraft und dem höheren Bekanntheitsgrad der Marke. Durch ein einheitliches Stadtmarketing können die Weichen für ein höheres Wirtschaftswachstum in der Region gestellt werden. Hier kann insbesondere Emmen aufgrund der bestehenden Flächenpotentiale für Gewerbeansiedlungen profitieren.

Durch die Fusion bietet sich zudem die Chance, dass alle Teile der Stadtregion gemeinsam von Ansiedlungen und stadtinternen Unternehmensumzügen profitieren. Konkurrenzkämpfe zwischen den fusionierten Gemeinden um attraktive Unternehmen sind vor diesem Hintergrund nicht mehr notwendig. Dieser Chance steht das Risiko gegenüber, dass die Flexibilität bei der Erstellung von dezentralen Angeboten für Bevölkerung und Wirtschaft eingeschränkt wird.

Die Bürgerinnen und Bürger von Emmen und den anderen Gebieten profitieren von der grösseren Verhandlungsmacht der Stadtregion. Im Falle einer Fusion wird die Wahrnehmung der Stadt Luzern auf kantonaler und auf Bundesebene steigen. Diese erhöhte Wahrnehmung der Stadt kann für Projekte wie z.B. einer besseren internationalen Anbindung der Region genutzt werden.

Eine weitere Chance bietet die Möglichkeit die Stadt- und Verkehrsplanung aktiv zu beeinflussen und bspw. Schwachstellen in der Verkehrsführung zu beseitigen. Dieser Chance steht das Risiko gegenüber, dass die Interessen von Emmen im Planungsprozess der Gesamtstadt nicht ausreichend berücksichtigt werden und die Entwicklung von Emmen anderen Prioritäten der Stadt weichen muss.

5.2.6. Zusammenfassung des Szenarios

Chancen

Risiken

Siedlung, Landschaft und Verkehr

Partikularinteressen fallen weg, Gesamtperspektive und gemeinsame Planung für die Stadtregion

Einfluss der Bevölkerung auf die Zonenplanung nimmt ab, übergeordnete Interessen gewinnen Oberhand: Siedlungsdruck aus Luzern

Militärflughafen wird zu Regionalflughafen, dadurch Rückgang der Lebensqualität

Attraktivitätssteigerung als Wohnort durch Senkung des Steuerfusses

Identifikation und Image

Identifikation mit dem Ort bleibt bestehen

Identifikation als Ortsteil in einer vereinigten Stadtregion lässt nach

Dominierung durch agglomerationsübergreifende Interessen
bspw. bei Mittelverteilung für Kulturförderung und Sport

Demokratie und Beteiligung

Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration stimmen mit den politischen Strukturen überein

Verlust der jetzigen Bürgernähe, Mitwirkungsrechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger sinken

Mehr Professionalität und erhöhte Schlagkraft und Präsenz verschaffen der Stadtregion mehr Gehör beim Kanton und beim Bund.

Finanzen und öffentliche Leistungen

Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz in der Agglomeration wird aufgelöst: Steuererträge kommen allen Teilen der Stadtregion zu Gute

Altlasten in Form von Schulden oder nicht getätigten Infrastrukturinvestitionen werden von allen Fusionspartnern gemeinsam getragen

Höhere Steuerkraft, z. T. höhere Leistungen, Vermögen wird geteilt

Verteilungsverhandlungen im Grossen Stadtrat

Möglichkeiten für strategische Planung und professionelle Angebotserstellung verbessert

Ineffiziente Verwaltung mit „Wasserkopf“

Wettbewerbsfähigkeit

Gemeinde profitiert von Marktmacht Luzerns: win-win-Situation

Interessen im Planungsprozess der Gesamtstadt werden nicht ausreichend berücksichtigt

gemeinsam von Ansiedlungen und stadtinternen Unternehmensumzügen profitieren

6. Handlungsempfehlungen für die Gemeinden

Der Kanton hat auf Basis der Grundlagenstudie und des Planungsberichts an den Grossen Rat die Gemeinden eingeladen, Einsitz in eine Steuerungsgruppe zur ergebnisoffenen Erörterung einer Fusion mit der Stadt Luzern zu nehmen. Als Ergebnis der vorangegangenen Analysen empfiehlt Prognos den Gemeinden, dieser Einladung zu folgen.

Auf der Grundlage der Herausforderungen und der in diesem Bericht aufgezeigten Chancen und Risiken hat Prognos Handlungsempfehlungen für die Gemeinden formuliert. Ziel ist, 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. Die hier aufgezeigten Punkte sollten die Gemeinden aufgreifen, um die Grundsatzvereinbarung im Dialog mit dem Kanton anzupassen. Die Empfehlungen beziehen sich auf folgende Punkte:

- Zweck und Ziele der Steuerungsgruppe
- Vorgehen in der Steuerungsgruppe
- Organisation, Zeitplan und Finanzierung

6.1. Zweck der Steuerungsgruppe festlegen

Kanton und Gemeinden sind sich bezüglich des Zwecks der Steuerungsgruppe nicht einig. Die Kantonsregierung strebt „eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner durch den Zusammenschluss von Gemeinden an.“²⁸ Sie „lädt deshalb die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern ein, eine Steuerungsgruppe „Starke Stadtregion Luzern“ zu bilden, welche die Vereinigungsfrage **ergebnisoffen** thematisiert“²⁹. Dass die Stadtregion gestärkt werden soll, ist bei allen Akteuren unbestritten. Gegen eine Fusion gibt es in den Agglomerationsgemeinden aber Vorbehalte. Wenn es in der Steuerungsgruppe ausschliesslich darum geht, ob eine Fusion wirklich die zweckmässigste Kooperationsform ist, dann steht zu befürchten, dass einige Gemeinden nur schwer für die Mitarbeit in der Steuerungsgruppe bewegt wer-

²⁸ Legislaturziel der Kantonsregierung

²⁹ Grundlagenstudie „starke Stadtregion Luzern.“

den können. Wenn man sich aber darauf verständigen könnte, dass die Steuerungsgruppe zuerst die Frage klärt, wie die Agglomeration den Herausforderungen der Zukunft am wirkungsvollsten begegnen kann, dann sind auch die Gegner einer Fusion eingebunden und es könnte ausserdem für eine Gemeinde wie Meggen Sinn machen, in der Steuerungsgruppe Einsitz zu nehmen. Es geht hier nicht darum, die bereits geleisteten Arbeiten im Rahmen von PASL etc. zu wiederholen, sondern um eine politikfeldspezifische Prüfung der wirkungsvollsten Kooperationsformen in der Stadtregion Luzern.

Es empfiehlt sich deshalb, die Steuerungsgruppe „Starke Stadtregion Luzern“ zu nennen. Zuerst ist zu prüfen, ob eine Fusion wirklich die zweckmässigste Lösung für eine erfolgreiche Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen ist. Als Ergebnis kann eine Lösung präsentiert werden, welche die Bevölkerung in den Gemeinden schliesslich zu überzeugen vermag.

6.2. Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren

Damit die Steuerungsgruppe nicht nur ergebnisoffen, sondern auch ergebnisorientiert im Sinne der Prüfung der Zweckmässigkeit arbeitet, soll sie sich Ziele geben.

Aus Sicht der Prognos AG sollten folgende Ziele gelten:

- **Eine Strategie zu den wichtigsten Politikfeldern ist formuliert**
Die SWOT-Analysen haben gezeigt, dass die Gemeinden unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Diese spiegeln die Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner wider. Im Rahmen der Steuerungsgruppe sollte daher für die wichtigsten Politikfelder – von den Herausforderungen ausgehend – eine gemeinsame Diskussion zu den notwendigen Strategien stattfinden. Die Gemeinden und der Kanton sollen untereinander abstimmen, was die Region in den einzelnen Politikfeldern gemeinsam erreichen will.
- **Die alternativen Kooperationsformen nach Politikfeldern sind bewertet**
Auf der Grundlage der Strategien für die Politikfelder soll die Steuerungsgruppe die Vor- und Nachteile alternativer Kooperationsformen diskutieren und bewerten. Hierbei geht es um die Frage, welche Organisationsform der Umsetzung der Strategie dient (ex-ante Evaluierung). Neben dem Status-Quo der Eigenständigkeit und einer Fusion ist dabei auch das Modell einer verstärkten Kooperation zu prüfen. Hierbei gibt es verschiedene Ausgestaltungen, die auch mit einer Abgabe von

Kompetenzen der Gemeinden an Kooperationsorgane einhergehen können. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), eine Diskussions- und Koordinierungsplattform des Bundes, der Kantone und der Städte und Gemeinden, untersucht verschiedene Kooperationsmodelle.³⁰

- **Künftige Kooperationsformen werden vorgeschlagen**
Auf der Grundlage der Diskussion und Bewertung schlägt die Steuerungsgruppe eine präferierte Struktur je Politikfeld vor. Aus den Einzelvorschlägen kann eine Gesamtbewertung abgegeben werden.

Falls Fusion:

- **Die öffentlichen Leistungen und Leistungsstandards werden definiert, eine Aufgabenkritik wird durchgeführt**
Falls die Steuerungsgruppe zum Schluss kommt, dass die Ziele der Region am ehesten mit einer Fusion erreicht werden können, dann sollen in einem weiteren Schritt die Standards der zukünftigen Leistungserbringung erörtert werden. Es soll eine Diskussion über die erforderlichen Ressourcen stattfinden. Diese kann mit einer Aufgabenkritik einhergehen, die mögliche Synergieeffekte identifiziert und der Gefahr der ungewollten Nivellierung nach oben entgegenwirkt. Eine Fusion, sollte sie sich als zweckmässig herausstellen, sollte als Chance zur Effizienzsteigerung genutzt werden.
- **Das Vorgehen hinsichtlich Verantwortlichkeiten, Terminen, Aufwand und Finanzierung ist geplant**
Die Umsetzung der Fusion muss sorgfältig geplant werden. Dies umfasst die Aufstellung eines Massnahmenplans, der Informationen zu den Verantwortlichkeiten, Terminen, Aufwand und Finanzierung der einzelnen Schritte enthält.
- **Die politischen und rechtlichen Voraussetzungen sind geschaffen**
Zur Umsetzung einer möglichen Fusion müssen die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden. So muss z. B. ein Vertrag zwischen den Gemeinden erarbeitet werden.
- **Die Fusion ist organisiert und durchgeführt**
Nachdem alle Vorbereitungen getroffen sind, wird die Fusion wirksam.

³⁰ Vgl. <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/triagglo.html>

6.3. Inhaltliches Vorgehen der Steuerungsgruppe beeinflussen

Im vorliegenden Entwurf der Grundsatzvereinbarung werden vier Phasen im Verfahren vorgeschlagen. Diese schrittweise Vorgehensweise ist zu begrüßen, wie auch die Möglichkeit, nach jeder Phase aussteigen zu können.

Folgende Bearbeitungsschritte sollten in jeder Phase anfallen:

Phase 1 Vorphase:

- **Überarbeitung** der Grundsatzvereinbarung
- **Einladung** weiterer Gemeinden in die Steuerungsgruppe (z.B. Meggen).
Somit wird deutlich, dass die Steuerungsgruppe ergebnisoffen tagt und sich dem gemeinsamen Ziel einer starken Stadtregion von den Herausforderungen her annähert.
- Herbeiführung des Beitrittsentscheids zur Steuerungsgruppe in den Gemeinden

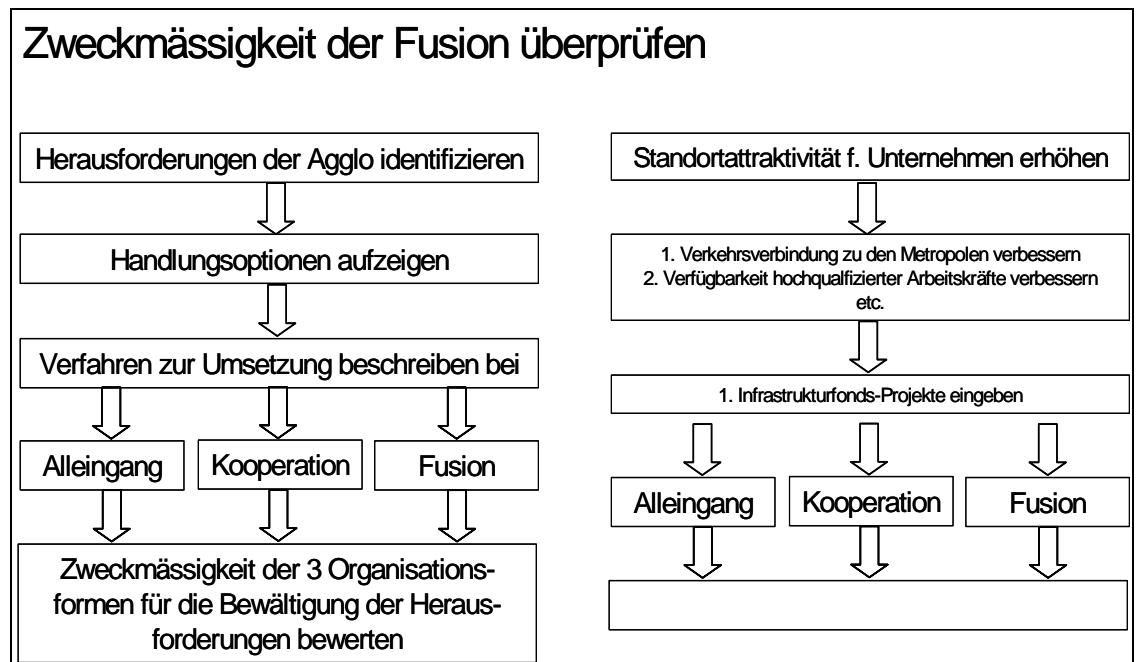
Phase 2 Zweckmässigkeitsprüfung:

- Konstituierung der Steuerungsgruppe
Die Steuerungsgruppe wird förmlich einberufen.
- Vorgehen der Steuerungsgruppe festlegen, Aufgaben verteilen
Die Termine werden festgelegt, Funktionen wie Vorsitzender, Moderatoren werden besetzt.
- Herausforderungen der Agglomeration identifizieren
Die Herausforderungen werden von der Projektleitung vorgeschlagen und in einem moderierten Prozess diskutiert. Es werden die Hauptherausforderungen für die nähere Diskussion ausgewählt.
- Kriterien für die Bewertung entwickeln
Damit die Kommunen eine transparente Grundlage für die Mitarbeit in der Steuerungsgruppe haben, sollten sie Kriterien für ihre Teilnahme entwickeln (siehe unten).
- Fachgruppen für die weiteren Arbeiten einrichten
Die Fachgruppen arbeiten wirkungsorientiert. Somit gibt es pro Herausforderung eine Arbeitsgruppe. Auf dieser Weise werden die Querverbindungen zwischen Ressorts über die Gemeindegrenzen hinweg deutlich, was zur Schaffung einer problemlösungsorientierten Kultur in der Region beitragen kann, auch wenn keine Fusion am Ende des Prozesses steht.

- Handlungsoptionen aufzeigen
Die Fachgruppen zeigen die jeweiligen Handlungsoptionen zur Bewältigung der Herausforderungen auf.
- Verfahren zur Umsetzung beschreiben bei Beibehaltung des Status Quo, verstärkter Zusammenarbeit und Fusion
Die Fachgruppen erörtern, inwiefern die Handlungsoptionen in den drei Strukturformen umgesetzt werden können.
- Zweckmässigkeit der drei Kooperationsformen für die Bewältigung der einzelnen Herausforderungen bewerten
Die Bewertung der Strukturformen wird vorgenommen, z.B. anhand einer Nutzwertanalyse.
- Gesamtbewertung der drei Kooperationsformen und Entscheid für oder gegen eine Fusion
Es wird eine Gesamtbewertung der einzelnen Bewertungen vorgenommen.
- Vereinbarung des weiteren Vorgehens (Entwurf)
Das weitere Vorgehen wird vorgeschlagen und abgestimmt.
- Erarbeitung eines Schlussberichts
Als Entscheidungsgrundlage für die Abstimmungen in den Gemeinden wird ein Schlussbericht erstellt.

Die nächste Abbildung verdeutlicht die Herangehensweise in Phase 2 und zeigt ein fiktives Beispiel für die Anwendung aus dem Bereich Wirtschaftsförderung.

Abbildung 23: Vorgehensweise bei der Zweckmässigkeitsprüfung



Quelle: Prognos AG

Phase 3 Fusionsvorbereitung (bei positivem Entscheid)

- öffentlichen Leistungen und Leistungsstandards definieren
Die Gemeinden führen eine gemeinsame Diskussion über die Ziele der Leistungen sowie über die erforderlichen Standards. In diesem Zusammenhang haben die Gemeinden die Kriterien für die Bewertung des Prozesses für diese Phase angepasst.
- Umsetzung planen
Das Vorgehen, die Verantwortlichkeiten, der Zeitplan, der Aufwand und die Finanzierung der Umsetzung der starken Stadtregion wird geplant. In diesem Zusammenhang findet eine Aufgabenkritik zur Umsetzung der definierten Leistungsstandards und zur Identifizierung möglicher Synergieeffekte statt.
- Vertragsausarbeitung
Es wird ein Vertrag zwischen den Gemeinden aufgesetzt.

Phase 4 Fusionsumsetzung

Exkurs: Die Notwendigkeit der gemeindespezifischen Kriterien

Die Kriterien entsprechen Grundsätzen der Mitarbeit in der Steuerungsgruppe für die Agglomerationsgemeinden. Diese Kriterien sind wichtig, denn sie begründen das Verbleiben in oder das Ver-

lassen der Steuerungsgruppe. Insofern sollten die Kriterien von den Gemeinderäten entwickelt und entsprechend legitimiert werden. Die Kriterien bringen diejenigen Mindeststandards zum Ausdruck, die für die Gemeinden erfüllt werden müssen, damit sie im Prozess bleiben und bereit sind, über eine Änderung ihrer Struktur zu diskutieren.

Es bietet sich an, die Kriterien aus den Risiken des Fusionsszenarios abzuleiten. Beispiele für solche Risiken und Kriterien könnten sein:

- **Risiko 1: Verlust der Mitwirkungsrechte:**

Durch die neue politische Situation bei einer verstärkten Kooperation oder einer Fusion besteht die Gefahr, dass der Einfluss der Bevölkerung auf Entwicklungen vor Ort abnimmt. Agglomerationsübergreifende Interessen dominieren bei Verteilungsverhandlungen, so in der Zonenplanung.

Kriterium: Sicherstellung der lokalen Mitwirkungsrechte

Umsetzungsvorschläge könnten beispielsweise die Einführung von Wahlkreisen für die Wahl zum Grossen Stadtrat sein. Das Beispiel Zürich zeigt, dass Quartiere nach wie vor Einfluss nehmen können. Auch Beispiele in Deutschland zeigen, dass örtliche Mitstimmungsrechte gesichert werden können. So haben die so genannten kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen Bezirksvertretungen, die bei Planungsvorhaben anzuhören sind und als erste Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger in den Stadtteilen dienen.

- **Risiko 2: Verlust der wohnortnahen Versorgung:**

Zwar geht die jetzige Fassung der Grundsatzvereinbarung von einer dezentralen Struktur in der starken Stadtregion aus. Die Definition von ‚dezentral‘ muss noch erfolgen. Die Gemeinden haben in den letzten Jahren z. B. Zentrumsentwicklungen vorangetrieben und kleinteilige Schulkonzepte umgesetzt, um eine wohnortnahe Versorgung zu gewährleisten.

Kriterium: Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung

Zur Erreichung dieses Ziels kann die Idee der „starken Stadtregion der vielen Zentren“ lanciert werden, um die Rollen und Stärken der einzelnen Zentren zu erörtern. Es kann festgelegt werden, dass Verwaltungszentren bestimmte Dienste dezentral anbieten. Dies wird ohnehin in vielen grösseren Gemeinden praktiziert: Bürgerbüros und Bezirks- oder Quartiersstellen bieten Verwaltungsdienstleistungen vor Ort an.

- **Risiko 3: Verlust der Identifikation:**

Auch wenn die lokalen Mitwirkungsrechte gesichert sind, kann es trotzdem zu einem Rückgang der Identifikation mit der jetzi-

gen Gemeinde kommen. Die Idee der multiplen Identitäten spricht gegen einen Identitätsverlust, identitätsstiftende Vereine werden weiterhin die Namen der Gemeinden oder Quartiere tragen. Dennoch kann die Qualität der Identität unter den neuen Strukturen leiden. In Verbindung mit Risiko 1 kann es bspw. dazu kommen, dass Brauchtum und Vereine weniger gefördert werden.

Kriterium: Förderung des traditionellen kulturellen Erbes

Zur Erreichung dieses Kriteriums können unterschiedliche Mechanismen greifen, so z.B. die Fortschreibung oder das Einfrieren der jetzigen Zuwendungen an Vereine für einen bestimmte Periode.

■ **Risiko 4: Nivellierung nach oben:**

Die Bewertung der neuen Strukturen sollte auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Erfahrungen aus anderen Neustrukturierungen zeigen, dass die erwarteten Effizienzrenditen und Synergieeffekte nicht eintreten, weil immer nach oben nivelliert wird. Aus diesem Grund sollten die Gemeinden die Chance nutzen, allfällige Neustrukturierungen mit einer konsequenten Aufgabenkritik zu verbinden. Grundlage hierfür ist die vorgeschaltete Diskussion über die erforderlichen Leistungsstandards.

Kriterium: Realisierung einer Effizienzrendite

Eine Aufgabenkritik sollte erst in der Phase 3 stattfinden. Zunächst sollte die Zweckmässigkeit der Kooperationsformen festgestellt werden. Bei den Aufgaben kann zwischen front-office und back-office Tätigkeiten differenziert werden, um die wohnortnahe Versorgung mit Verwaltungsdiensten nicht zu gefährden. Unabhängig von der Entscheidung über eine Fusion können Effizienzrenditen durch die Umsetzung von shared-service-Konzepten im back-office-Bereich (bei Rechenzentren, gemeinsamen Beschaffungen, Personalverwaltung) erzielt werden.

Diese Beispiele sollen zeigen, dass solche Kriterien den Prozess für die Gemeinden strukturieren können. Sie helfen bei der Kommunikation, stellen das Verfahren auf einer transparenten, sachlichen Ebene, bilden die Grundlage für die Entscheidung über die Fortsetzung der Beteiligung nach jeder Phase und tragen dazu bei, dass etliche Akteure aus den Gemeinden mit in den Prozess einbezogen werden.

6.4. Organisation, Zeitplan und Finanzierung sichern

Organisation

Der Entwurf der Grundsatzvereinbarung hat Vorschläge zur Projektsteuerung, Projektleitung und zu Fachgruppen gemacht. Wir beschränken uns hier auf Hinweise zu Punkten, bei denen Klärungsbedarf besteht.

Es ist vorgesehen, dass der Kanton bei der Projektsteuerung³¹ den Vorsitz übernimmt. Dies sollte im Hinblick auf die angestrebte Ergebnisoffenheit nochmals überdacht werden, denn der Kanton strebt klar eine vereinigte Stadtregion an. Prognos schlägt vor, dass die beiden Regierungsräte und die Gemeindepräsidenten, die in der Projektsteuerung Einsitz nehmen, den Vorsitzenden aus ihrer Mitte wählen. Für die operative Projektleitung wäre es aus der Sicht von Prognos ideal, wenn eine Persönlichkeit gewonnen werden könnte, die über alle Parteigrenzen hinweg hohes Ansehen genießt und aus ihrer früheren Tätigkeit die erforderliche Managementenerfahrung mitbringt (wie z.B. bei der EURO'08 oder der EXPO geschehen).

Die Fachgruppen sollen aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden bestehen. Jede Gemeinde ist mit je einem Vertreter in jeder Gruppe vertreten. In der Phase 2 sollten alle Gemeinden beteiligt sein, geht es doch um eine Prüfung der Zweckmässigkeit der Kooperationsformen. In der Phase 3 soll der Teilnehmerkreis beschränkt werden. Somit gibt es keine Notwendigkeit für den vorgeschlagenen Kreis 2. Die Gemeinden sind in der ersten Phase dabei, bei Entscheidung über ein Eintreten in die starke Stadtregion scheiden die Nichtteilnehmer aus.

Zeitplan und Finanzen

Aus Sicht von Prognos führen die veränderten Rahmenbedingungen der Steuerungsgruppen (Diskussion über zweckmässige Strukturen zur Begegnung der Herausforderungen) zu einer Verkürzung der Phase 2. Da die Phase sich nun auf strategische Fragestellung der Handlungsoptionen bezieht, soll sie maximal 18 Monate dauern. Somit bleibt mehr Zeit für die Detailarbeit in Phase 3. Es sollte auf ein stringentes Projektmanagement geachtet werden, damit die Arbeitspakete fristgerecht abgearbeitet werden.

³¹ Als „Projektsteuerung“ wird das oberste Organ der Steuerungsgruppe - andernorts oft „Steering Committee“ genannt - bezeichnet.

Die Projektkosten sollten gedeckelt und ein Projektcontrolling aufgebaut werden. Auch in diesem Zusammenhang empfiehlt sich der Einsatz eines externen Prozesssteuerers.

Basel, 14. März 2008