

# Grundlagenstudie 'Starke Stadtregion Luzern'

Szenarien und Handlungsempfehlungen für eine Starke Stadtregion Luzern

Erarbeitet im Auftrag von Kanton Luzern und Stadt Luzern

Zusammenfassung – Medienorientierung vom 12.01.2007



Ernst **Basler + Partner** AG

**TUM**  
TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
MÜNCHEN

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

**Stein + Schultz**

Stadt-, Regional- und Freiraumplaner

# Zusammenfassung

## Die Starke Stadtregion Luzern als Vision für die Zukunft

Vision einer starken Stadtregion  
Luzern bei Stadt- und  
Kantonsbehörden

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

Gemeinsame Studie von Kanton  
Luzern, Stadt Luzern und  
LuzernPlus

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

## Herausforderungen für den Standort Luzern

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

Einbettung und Positionierung  
innerhalb der Metropolregion

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

Hochqualifizierte Arbeitskräfte

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

Steuerwettbewerb

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

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

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

Zwei Szenarien zur Prüfung von Chancen und Gefahren

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

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

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

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

Wettbewerbsfähigkeit des Standortes

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

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

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

#### Finanzielle Auswirkungen

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

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

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

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

Demokratie und Identifikation

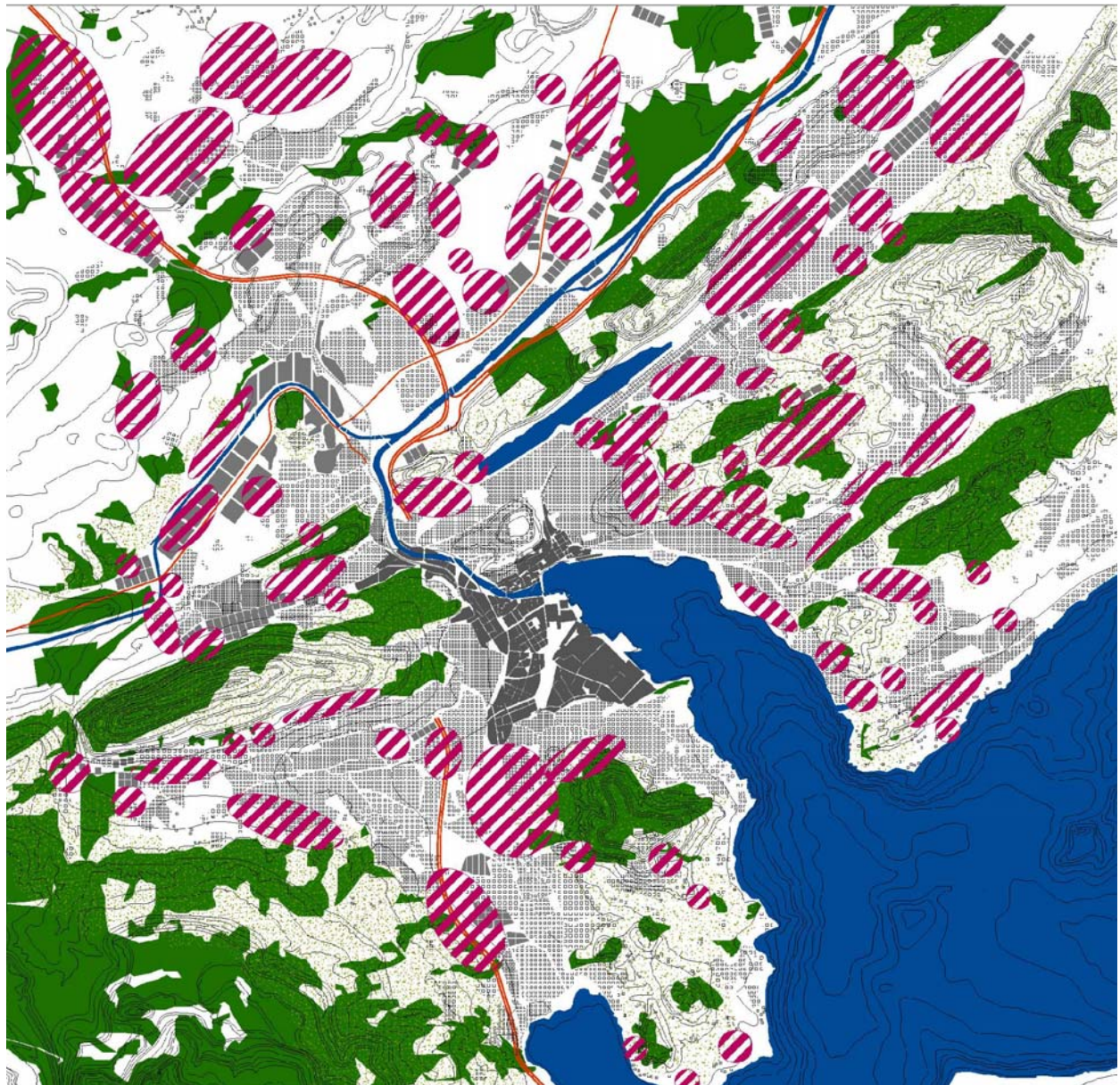
In der Kleinteiligen Stadtregion Luzern führt die zunehmende Zahl von Gremien und interkommunalen Vereinbarungen zu einem unübersichtlichen Geflecht an Beziehungen, deren Steuerung und demokratische Legitimation für die einzelne Bürgerin nur schwer durchschaubar ist. Innerhalb der kleinteiligen Gemeindestrukturen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

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

"Bild der Region"

Aufgrund der Fiskal- und Planungsautonomie in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern ist eine verbindliche und gesamtheitlich gesteuerte Siedlungsentwicklung auch bei einer engen Zusammenarbeit schwierig zu erreichen. Bei einer unkoordinierten Zersiedlung in der Kleinteiligen Stadtregion Luzern sind der Erhalt und die Weiterentwicklung von markanten regionalen Grünzügen sowie einem regionalen Freiraumsystem kaum möglich. Die Kontur der Region im Sinne eines wahrnehmbaren Bildes wird damit unscharf, da die Siedlungsflächen die landschaftlichen Komponenten dominieren (Abbildung 1). Touristinnen und Bewohnerinnen fällt es immer schwerer, das Unverwechselbare der naturräumlichen Attribute in Luzern wahrzunehmen. Die Marke Luzern verwässert.

Abbildung 1: Kartographische Darstellung des Szenario "Kleinteilige Stadtregion Luzern"



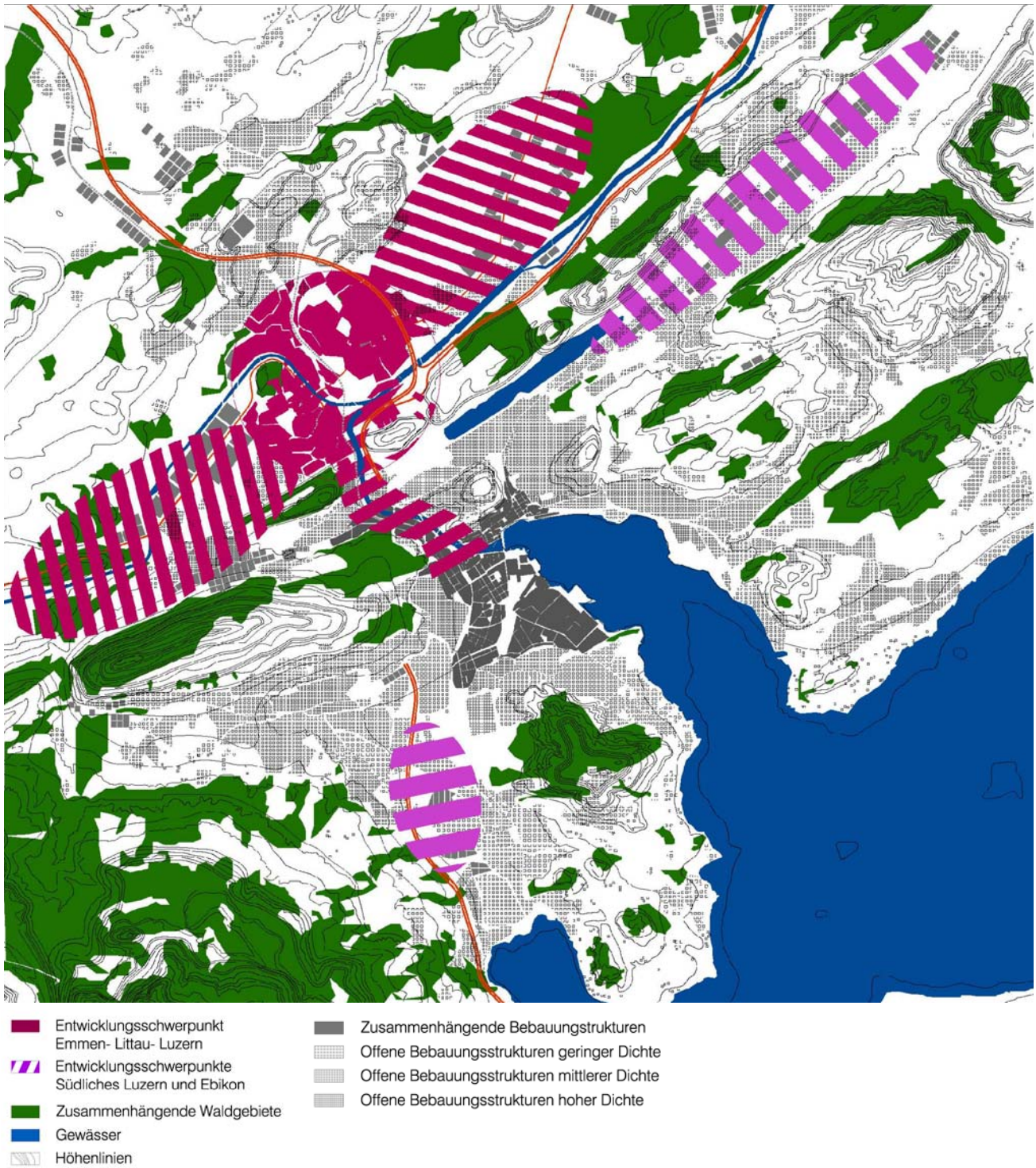
 Potentielle Bauerweiterungsflächen  
 Zusammenhängende Waldgebiete  
 Gewässer  
 Höhenlinien

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

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

Die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die Verkehrsprobleme zu lösen, kann als Anlass genommen werden, um Dienstleistungen und raumgreifende Infrastrukturen zu bündeln und gemeinsam einen Standort von hoher Qualität zu entwickeln. Im Bereich Littau-Emmen-Luzern entsteht eine zentrale Drehscheibe für die Funktionsfähigkeit der Vereinigten Stadtregion Luzern. Öffentliche und private Investitionen können gezielt in diesen Handlungsschwerpunkt gelenkt werden (Abbildung 2). Die Vereinigte Stadtregion Luzern bringt damit die Kraft auf, diesen Knotenpunkt zu einer attraktiven Torsituation an der Schwelle zur Altstadt und den Seelagen zu entwickeln. Der Handlungsschwerpunkt mit guter verkehrlicher Anbindung und hoher städtebaulicher Qualität verschafft der gesamten Region höhere Erkennbarkeit. Auch die Entwicklungsgebiete in Luzern Süd und Ebikon können durch eine verbindliche und kontinuierliche Begleitung und Qualitätskontrolle durch die Vereinigte Stadtregion Luzern in ihrer Entwicklung optimiert werden.

Abbildung 2: Kartographische Darstellung des Szenario "Vereinigte Stadtregion Luzern"



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

Regionalkonferenz mit  
Regionalparlament als  
Mittelweg?

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

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

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

Vereinigung im Grundsatz die  
geeignete Strategie

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

Ausschluss von Meggen

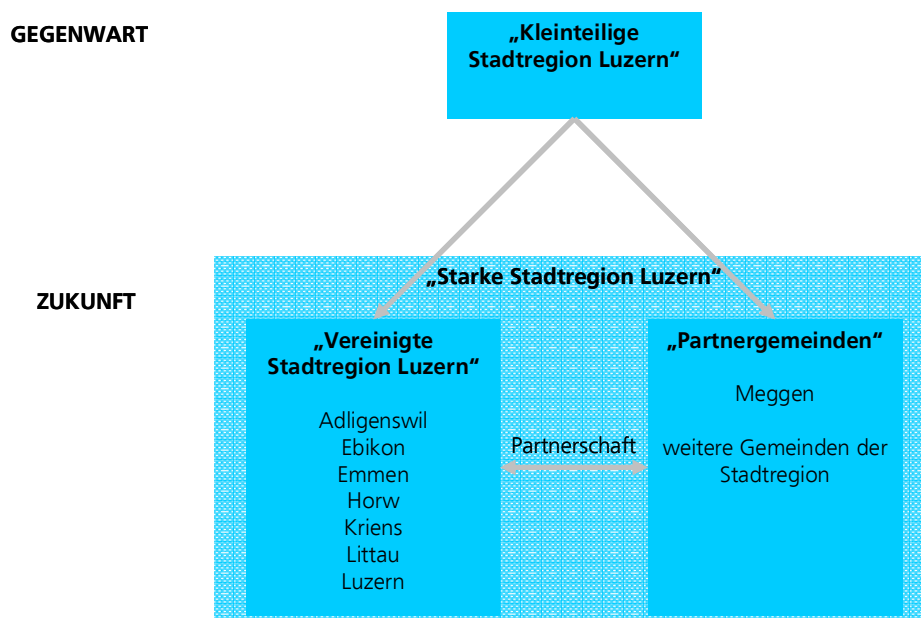
Die Analysen in dieser Arbeit, aber auch die Interviews mit regionalen Akteuren, haben deutlich gemacht, dass die sich im Untersuchungsperimeter befindende Gemeinde Meggen nicht Teil der Vereinigten Stadtregion Luzern sein soll. Als steuergünstige Gemeinde bietet Meggen im verschärften Steuerwettbewerb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

## Fazit: Die institutionelle Gestalt einer Starken Stadtregion Luzern

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

Die Vereinigte Stadtregion Luzern, verstanden als eine Vereinigung aus den bereits heute sehr eng verflochtenen Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Kriens, Horw, Littau und Luzern – jedoch ohne die Gemeinde Meggen – ist mit Abstand die grösste Gemeinde im Kanton. Sie arbeitet mit den weiteren Gemeinden der Stadtregion Luzern partnerschaftlich zusammen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Institutionalisierung einer Starken Stadtregion Luzern



## Der Weg zu einer Vereinigten Stadtregion Luzern

Abgestufter Prozess mit Zwischenschritten zur Reflexion

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

Abstimmung Mitte 2011,  
Vereinigung Ende 2016

Auf die Mitte des Jahres 2011 wird eine Abstimmung über die Vereinigung vorgeschlagen. Basis zu einer solchen Volksbefragung ist eine Strategie für die Stadtregion Luzern mit neuen Strukturen und einem Paket öffentlicher Leistungen. Diese Abstimmung ist die Grundlage und Legitimation für die

Ausarbeitung eines Vereinigungsvertrags, welcher die definierte Strategie mit Strukturen und Leistungen in eine rechtsverbindliche Form übersetzt. Die Abstimmung zu diesem Vertrag erfolgt Ende 2013. Die eigentliche formelle Vereinigung kann gemäss diesem Vorschlag Ende 2016 vollzogen werden.

Grundsatzvereinbarung als Basis

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

Kontakt Studienverfasser:

---

Ernst Basler + Partner AG  
Mühlebachstrasse 11 8032 Zürich  
Telefon 044 395 16 16 Fax 044 395 16 17  
E-Mail [info@ebp.ch](mailto:info@ebp.ch)

Internet [www.ebp.ch](http://www.ebp.ch)  
Alain Thierstein, Christof Abegg, Matthias Thoma,  
Henrik Schultz, Jens Trautmann