



Planungsbericht des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B 172

**über die Agglomerationspolitik und die Politik  
des ländlichen Raumes**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes. Der direkte Anlass für den Planungsbericht ist das Vereinigungsprojekt Littau-Luzern. Das Gesuch der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau um einen finanziellen Beitrag an die Vereinigung ihrer Gemeinden hat zu mehreren parlamentarischen Vorstössen geführt. Diese verlangen die Darlegung einer übergeordneten Agglomerationsstrategie unter Berücksichtigung des ländlichen Raumes in einem Planungsbericht. Im vorliegenden Planungsbericht werden die Agglomerationspolitik und die Vorstellungen des Regierungsrates für die Entwicklung des ländlichen Raumes vorgestellt sowie das komplexe Zusammenspiel von Agglomeration und Landschaft thematisiert. Gleichzeitig mit diesem Planungsbericht wird dem Grossen Rat auch der Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik unterbreitet.*

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

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

*Diese Strategie unterstützt der Regierungsrat wie folgt:*

- *Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern werden vom Kanton im Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Millionen Franken bereitgestellt.*
- *Der Kanton ist bereit, den Vereinigungsprozess in der Agglomeration Luzern aktiv und in Partnerschaft mit den beteiligten Gemeinden zu begleiten.*
- *Mittels eines separaten Dekrets fördert der Kanton Luzern die Vereinigung Littau-Luzern mit einem Beitrag von 20 Millionen Franken; dieser ist von den 147 Millionen Franken abzuziehen.*
- *Die Vereinigung der Gemeinden der Region Sursee soll mit einem Beitrag in der Höhe von 14,4 Millionen Franken unterstützt werden, damit das Zentrum Sursee seine Funktion als wirtschaftlicher Motor für die ländlichen Regionen wahrnehmen kann.*
- *Der Kredit zur Finanzierung der vereinigten Stadtregion Luzern und der Region Sursee wird dem Grossen Rat in einem separaten Dekret im Jahr 2008 unterbreitet. Die vorgesehenen Mittel werden ab 2009 im Zeitraum von 15 Jahren in jährlichen Tranchen zurückgestellt. Deren Finanzierung ist aus heutiger Sicht gesichert. Vorbehalten bleiben exogene Faktoren wie zum Beispiel Sparpakete des Bundes.*
- *Den ländlichen Raum fördern Bund und Kanton einerseits mit einer ersten Tranche von 24 Millionen Franken aus der NRP, verteilt auf vier Jahre. Andererseits öffnet der Kanton Luzern den Fonds für Sonderbeiträge im Finanzausgleich mit weiteren 24 Millionen Franken.*

Sowohl städtische wie ländliche Regionen im Kanton Luzern werden mit der Strategie des Regierungsrates weiterhin stark gefördert. Den Beiträgen an die Gemeindevereinigungen in der Stadtregion Luzern und in der Region Sursee stehen diverse finanzielle Mittel für die ländlichen Regionen gegenüber: zusätzliche Sonderbeiträge für Gemeindevereinigungen und Beiträge der NRP (50% Bund, 50% Kanton). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 sind zudem ab 2009 jährlich Beiträge von 5-10 Millionen Franken (80% Bund, 20% Kanton) für nachhaltige Projekte der Landwirtschaft im Kanton vorgesehen.

#### Beiträge in die Regionen des Kantons Luzern

	2007 (in Mio. Fr.)	2008 (in Mio. Fr.)	2009 (in Mio. Fr.)	2010 (in Mio. Fr.)	2011 (in Mio. Fr.)	2012 (in Mio. Fr.)	2013 (in Mio. Fr.)	2014 (in Mio. Fr.)	2015- 2022 (in Mio. Fr.)	2023 (in Mio. Fr.)	2024 (in Mio. Fr.)	TOTAL (in Mio. Fr.)
Stadtregion Luzern			10	10	10	10	10	10	10 pro Jahr	7		147
Region Sursee			1	1	1	1	1	1	1 pro Jahr	0,4		14,4
Sonderbeiträge ländlicher Raum	11,9	7	4	4	4	4	4	4				42,9
NRP-Regionen (Entlebuch, Willisau, Seetal)		6	6	6	6	6	6	6	6 pro Jahr	6	6	102
Beiträge an nachhaltige Projekte der Landwirtschaft			5-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10 pro Jahr	5-10	5-10	80-160

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

#### Beiträge des Finanzausgleichs für den NRP-Raum

	2003 (in Mio. Fr.)			2004 (in Mio. Fr.)			2005 (in Mio. Fr.)			2006 (in Mio. Fr.)			2007 (in Mio. Fr.)			2008 (in Mio. Fr.)		
	RA.	LA.	TOTAL	RA.	LA.	TOTAL												
Finanzausgleich für den NRP-Raum	56	30	86	59	33	92	59	34	93	58	34	92	58	35	93	Fortschreibung der Beiträge		

RA.: Ressourcenausgleich  
LA.: Lastenausgleich

## Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage .....	6
II. Zielsetzungen .....	7
1. Blick zurück auf die Gemeindereform 2000+ .....	7
2. Starke Zentren .....	8
3. Fortführung der Politik im ländlichen Raum .....	9
4. Neue Regionalpolitik .....	9
III. Äussere Herausforderungen für den Kanton Luzern .....	10
1. Grundlage Föderalismus .....	10
2. Die Schweiz im Umbruch .....	10
a. Urbanisierung der Schweiz .....	10
b. Schweizer Agglomerationen .....	10
c. Agglomerationspolitik des Bundes .....	11
d. Politik des ländlichen Raumes des Bundes .....	11
e. Neue Regionalpolitik .....	12
3. Schweizerische Raumentwicklung .....	13
a. Raumentwicklungsbericht 2005 .....	13
b. Divergierende Ansichten in Fachkreisen .....	14
4. Kantone in Bewegung .....	15
a. Einstieg geglückt, Praxisbeweis fehlt noch .....	15
b. Agglomerationspolitik in den Kantonen .....	15
c. Standortwettbewerb .....	17
IV. Innere Herausforderungen für den Kanton Luzern .....	18
1. Umfassende Strukturreformen .....	18
a. Luzern '99 .....	18
b. Gemeindereform 2000+ .....	18
2. Finanzielle Stärke des Kantons Luzern .....	21
a. Kantonales Volkseinkommen .....	21
b. Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen .....	22
3. Entwicklungen innerhalb des Kantons .....	23
a. Raumentwicklung .....	23
b. Soziodemografie .....	25
c. Wirtschaft .....	27
d. Steuerkraft innerhalb des Kantons .....	28
V. Schlussfolgerungen und Strategie .....	29
1. Stärkung des Zentrums Luzern .....	30
a. Den Herausforderungen der Agglomeration begegnen .....	30
b. Die Agglomeration Luzern im nationalen Wettbewerb .....	32
c. Fazit der Studie "Starke Stadtregion Luzern" .....	32
d. Gemeindevereinigungen im Zentrum Luzern .....	32
e. Aufwändige Zusammenarbeit .....	32
f. Argumente gegen eine zusätzliche institutionelle Ebene .....	33
g. Strategische Ausrichtung auf den Metropolitanraum Nordschweiz .....	34
2. Stärkung des ländlichen Raumes .....	35
a. Innerkantonaler Finanzausgleich .....	35
b. Gemeindevereinigungen .....	37
c. Neue Regionalpolitik im Kanton Luzern .....	37

d.	Kantonale Leistungen an Infrastrukturen im ländlichen Raum.....	40
e.	Stärkung der Wirtschaftsregion Sursee.....	41
VI.	Umsetzung.....	42
1.	Umsetzung der Agglomerationsstrategie .....	42
a.	Festlegung des Perimeters .....	42
b.	Die Rolle des Kantons.....	43
c.	Das innerkantonale Gleichgewicht .....	43
d.	Künftiges Beitragskonzept für ein starkes Zentrum Luzern .....	44
e.	Unterstützung der Fusion Littau-Luzern .....	46
2.	Umsetzung der Strategie für den ländlichen Raum .....	48
a.	Weiterführung der bisherigen Instrumente .....	48
b.	Die Neue Regionalpolitik .....	48
c.	Förderung der ländlichen Zentren .....	48
d.	Die Region Sursee als zweites Wirtschaftszentrum im Kanton.....	49
3.	Projektkosten .....	50
4.	Controlling.....	50
5.	Stellungnahmen von VLG und Verein LuzernPlus.....	50
6.	Zusammenfassung .....	51
a.	Strategie und Umsetzung.....	51
b.	Übersicht über den Mitteleinsatz .....	52
VII.	Antrag .....	53
	Entwurf Grossratsbeschluss .....	54
	Anhänge .....	55
	Glossar .....	55

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes.

## I. Ausgangslage

Mit dem Fusionsprojekt der Gemeinde Littau und der Stadt Luzern hat eines unserer Legislaturziele, nämlich "ein starkes Zentrum für einen starken Kanton durch eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner durch den Zusammenschluss von Gemeinden", stark an Aktualität gewonnen. Als wir Mitte letzten Jahres unsere Absicht äusserten, für diese Vereinigung bei Ihnen eine finanzielle Unterstützung von 20 Millionen Franken zu beantragen, haben Sie von uns mittels der Motion M 738 von Guido Graf gleichzeitig mit einem Kreditdekret auch einen Planungsbericht über die Agglomerationspolitik des Kantons Luzern verlangt. Ihr Rat erklärte die Motion am 11. September 2006 erheblich. Wir unterbreiten Ihnen mit diesem Planungsbericht die verfügbaren Fakten und Daten sowie unsere Strategie zur Agglomerationspolitik. Nach der Überweisung der Motion M 738 wurden folgende weiteren parlamentarischen Vorstösse eingereicht: Mit dem Postulat P 751 von Anton Kunz, eröffnet am 14. September 2006, wird analog zum Planungsbericht für die Agglomerationspolitik auch ein Planungsbericht über die Luzerner Landschaftspolitik verlangt. Dieser solle Ihrem Rat gleichzeitig mit demjenigen über die Agglomeration präsentiert werden.

Mit der Motion M 769 von Odilo Abgottsporn, eröffnet am 15. September 2006, wird gefordert, dass sich der Planungsbericht auf die gesamte Regionalpolitik des Kantons zu beziehen habe. Das wichtige und oft sensible Zusammenspiel von Agglomeration und Landschaft sei zu thematisieren.

Mit dem Postulat P 777 von Christian Forster, eröffnet am 15. September 2006, werden ausgewogene Entwicklungschancen für Stadt, Agglomeration und Land gefordert. Im Besonderen solle geprüft werden, mit welchen Mitteln die Unterschiede zwischen Stadt und Land ausgeglichen werden könnten, damit die Vorteile von Zentren nicht zum Nachteil der Entwicklung im ländlichen Raum gereichten.

Die gerechte Verteilung der vorhandenen Ressourcen sowie die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in allen Regionen unseres Kantons sind ständige Herausforderungen der Politik. Wir müssen daher im vorliegenden Planungsbericht das Thema eingrenzen. Hier steht die Frage im Zentrum, mit welchen institutionellen Veränderungen die anstehenden Aufgaben zur Sicherung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Stärken in unserem Kanton am besten bewältigt werden können. Wir überweisen Ihnen gleichzeitig mit dem vorliegenden Planungsbericht auch denjenigen zur Neuen Regionalpolitik. Dort wird aufgezeigt, wie der Bund die Neue Regionalpolitik (NRP) ausrichtet und wie der Kanton Luzern das neue Instrument einsetzen will, damit im ländlichen Raum wirtschaftliche Impulse ausgelöst werden.

In nächster Zeit werden weitere zentrale Vorlagen zur künftigen Entwicklung unseres Kantons von Ihrem Rat zu behandeln und zu verabschieden und teilweise den Stimmbürgerinnen und -bürgern zur Abstimmung zu unterbreiten sein:

- die neue Kantonsverfassung,
- die Botschaften zu einem Gesetz über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern (Mantelerlass zur Finanzreform 08) sowie zu einer Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich,
- den Controllingbericht 2006 über die Zielerreichung und die Wirkungen des kantonalen Richtplans 1998 haben Sie am 15. September 2006 zustimmend zur Kenntnis genom-

men; zurzeit wird in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern die Richtplanüberarbeitung vorbereitet; hier werden alle raumrelevanten Zielsetzungen und die entsprechenden Umsetzungsmassnahmen (in Form von Koordinationsaufgaben) festgelegt: vorgesehen ist, den überarbeiteten Richtplan Ihrem Rat im Jahr 2009 zur Genehmigung zu unterbreiten.

Zuerst wird im Planungsbericht aufgezeigt, vor welchen Herausforderungen der Kanton Luzern mit Blick auf die Schweiz steht, um dann den Blick auf die Entwicklungen innerhalb des Kantons zu wenden. Dabei wird zwischen dem Agglomerationsraum mit Luzern als Zentrum einerseits und dem ländlichen Raum andererseits unterschieden. Abschliessend werden die Schlussfolgerungen gezogen sowie die weitere Strategie und die Umsetzung zur Stärkung der Staatsorganisation auf Gemeindeebene dargelegt.

Zum einen bildeten Studien auf Bundesebene, Berichte der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) und Veröffentlichungen von Lehre und Forschung die Grundlagen für den Bericht. Zum andern konnte kantonsintern auf mehrere Planungsberichte und auf statistische Daten aus verschiedenen Quellen zurückgegriffen werden. Wir verweisen dazu auf den Anhang 2. Weiter hat der Kanton Luzern zusammen mit der Stadt Luzern eine Grundlagenstudie zu einer starken Stadtregion Luzern als Vision bei der Firma Ernst Basler+Partner in Auftrag gegeben. Diese Grundlagenstudie wurde am 2. Januar 2007 abgeschlossen; wesentliche Aussagen sind in unseren Planungsbericht eingeflossen.

Die Erstellung des vorliegenden Planungsberichtes ist von einer departementsübergreifenden Koordinationsgruppe begleitet worden. Im Rahmen einer Anhörung haben wir die Strategie unserer Agglomerationspolitik und der Politik des ländlichen Raumes dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und dem Verein LuzernPlus vorgestellt.

## II. Zielsetzungen

### 1. Blick zurück auf die Gemeindereform 2000+

In den *Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern* unter dem Titel Luzern '99 vom Januar 1997 wird folgendes Ziel formuliert: "Das Projekt Luzern '99 will die staatlichen Strukturen des Kantons Luzern den aktuellen und den künftigen Bedürfnissen anpassen." Diesem Ziel lag die Erkenntnis zugrunde, dass der Kanton Luzern mit den bestehenden Strukturen für die Herausforderungen der Zukunft zu wenig gewappnet ist. So heisst es im *Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform* vom 21. März 2000 (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2000, S. 911): "Zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts stellt sich (...) für den Kanton Luzern die Frage, wie weit er mit der skizzierten Feingliederung den politischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden kann." Der Entscheid zu einer umfassenden Reform ist letztlich auch ein Bekenntnis zum Föderalismus. Die Gemeinden sollen stärker werden, damit sie die immer komplexer werdenden Aufgaben weiterhin lösen können und eine schleichende Zentralisierung vermieden werden kann. Die Strategie der Gemeindereform 2000+ umfasst drei Hauptpfeiler: Der Finanzausgleich schafft einen Ausgleich zwischen finanziell schwächeren und stärkeren Gemeinden. Die Aufgabenzuteilung entflieht die Aufgaben und Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden und schafft die Basis für die Verstärkung der Autonomie der Gemeinden. Die Strukturreform stärkt die Gemeinden, indem diese an Grösse und so an Effizienz und Leistungsfähigkeit gewinnen.

Seit 1997 wird die Reform beharrlich weiterverfolgt: Mit der Anpassung der sogenannten *Gemeindeartikel* in der Staatsverfassung (§§ 87-89) und dem Ja bei der Abstimmung vom 23. September 2001 hat die Luzerner Stimmbevölkerung die Strukturreform gutgeheissen. Inzwischen haben im ländlichen Raum acht Fusionen stattgefunden. Die Zahl der Gemeinden hat sich von 107 auf 96 reduziert. Mit dem neuen Finanzausgleichs- und dem neuen Gemeindegesetz haben die Gemeinden mehr Finanz- und Organisationsautonomie erhalten. So sind wichtige Rahmenbedingungen geschaffen worden, damit die Gemeinden die wachsenden Anforderungen von Gesellschaft und Wirtschaft erfüllen können. Anfänglich lag der Schwerpunkt der Gemeindereform 2000+ bei den kleinen und ressourcenschwachen Gemeinden. Sie sind aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahl teilweise kaum mehr in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. In der Regel vereinigen sich kleine Gemeinden mit regionalen Zentren. Mit Willisau-Stadt und Willisau-Land haben sich auch zwei grössere Gemeinden zusammengeschlossen: Sie realisierten, dass sie aufgrund ihrer engen Verflechtungen ihre Aufgaben künftig mit Vorteil gemeinsam erfüllen.

## 2. Starke Zentren

Im *Bericht über die Kernstädte des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco)* von 1999 hat der Bundesrat anerkannt, dass die urbanen Räume mit einer Reihe besonderer Probleme konfrontiert sind, welche die Situation der Bevölkerung und der Wirtschaft in den Kernstädten, in den Agglomerationsgemeinden und bis zu einem gewissen Grad in der gesamten Schweiz beeinträchtigen. Weiter hat er festgehalten, dass die lokalen Körperschaften diese Probleme nicht alleine lösen können und daher ein gemeinsames Vorgehen der Städte und Gemeinden, der Kantone und des Bundes nötig sei. In der Folge hat er eine *Agglomerationspolitik des Bundes* formuliert, welche Vorschläge und Massnahmen für ein verstärktes Engagement des Bundes in der Agglomerationspolitik enthält, unter anderem für mehr finanzielle Mittel für den Agglomerationsverkehr (Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, Bern).

Unter der Federführung der Kantone wurde im Februar 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) gegründet, welche eine Plattform zur Förderung der Zusammenarbeit Bund-Kantone-Städte/Gemeinden im Bereich der Agglomerationspolitik darstellt (siehe Anhang 4). Im Bericht über die *horizontale und die vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration* von 2004 kommt die TAK zum Schluss, dass die politischen Strukturen in den Agglomerationen immer weniger mit der Realität übereinstimmen, die Aufgabenerfüllung zunehmend komplexer und teurer wird und die Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine Vielzahl von Vereinbarungen mit hohem Koordinationsaufwand abschliessen müssen.

Im Kanton Luzern unterscheidet sich die Situation nicht wesentlich von anderen Agglomerationen in der Schweiz. Bereits in unserem *Rechenschafts- und Planungsbericht zum Teilprojekt Gemeindereform von Luzern '99* vom 18. August 1998 wird dies thematisiert (GR 1998 S. 1112 ff.): "Die Frage der Agglomerationsproblematik und der Zentrumslasten stellt sich bei der Stadt Luzern und deren Agglomeration am ausgeprägtesten. Sie hat aber auch in den Subzentren Sursee, Hochdorf und Willisau an Brisanz gewonnen." Bei der Behandlung in Ihrem Rat wurde denn auch mit einer Bemerkung gefordert, dass neben den Gemeinden des ländlichen Raumes auch diejenigen der Agglomeration in das Reformprojekt einzubeziehen seien.

Ein starker Kanton braucht starke Zentren. An dieser Zielsetzung von 1997 arbeiten wir weiter und leiten einen weiteren, wichtigen Umsetzungsschritt ein. Im *Legislaturprogramm 2003 bis 2007* führten wir aus, dass die grossen Städte die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung unseres Landes seien, dass Luzern jedoch zu klein sei, um eine solche Rolle zu spielen, und wir deshalb die Diskussion über eine markante Vergrösse-

rung der Stadt Luzern auf deutlich über 100 000 Einwohner durch den Zusammenschluss von Gemeinden unterstützen würden (GR 2004 S. 766 ff.).

Im ländlichen Raum des Kantons Luzern kann die Stadt Sursee mit ihren rund 8100 Einwohnerinnen und Einwohnern neben dem Hauptzentrum Luzern als zweites wirtschaftliches Zentrum im Kanton Luzern bezeichnet werden. Zusammen mit den umliegenden Gemeinden funktioniert es bereits heute als Regionalzentrum mit Potenzial zur Agglomeration, das als Motor für die Entwicklung der gesamten Region wirksam ist. Vor diesem Hintergrund muss die Region Sursee in der Gestaltung der ländlichen Politik einen speziellen Platz einnehmen. Im Raum Sursee ist mit Gemeindevereinigungen ein starkes regionales Zentrum anzustreben, das sein Entwicklungspotenzial voll entfalten kann und für die Entwicklung der gesamten Region und des weiteren ländlichen Raumes wirksam wird.

### **3. Fortführung der Politik im ländlichen Raum**

Neben der Unterstützung eines starken regionalen Zentrums Sursee sind die Ziele der Gemeindereform 2000+ weiterzuverfolgen. Zum einen werden wir weitere Gemeindevereinigungen unterstützen, um das Gesamtsystem des Kantons Luzern zu stärken. Es werden während sechs Jahren nochmals jährlich je 4 Millionen Franken, also gesamthaft 24 Millionen Franken, in den Fonds Sonderbeiträge eingestellt. Mit dem auf den 1. Januar 2003 in Kraft getretenen Finanzausgleich wird der Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Regionen sichergestellt.

### **4. Neue Regionalpolitik**

Ziel der Neuen Regionalpolitik (NRP) ist es, wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Die Mittel sollen gezielt in denjenigen Bereichen verwendet werden, welche den ländlichen Raum in ihrer komplementären Funktion zu den Wirtschaftsachsen des Y stärken (vgl. Planungsbericht B 174 über die Neue Regionalpolitik). Solche Räume sind im Kanton Luzern die Regionen Entlebuch und Willisau sowie das Seetal. Diese werden in der NRP für den Kanton Luzern als die Zielregionen bezeichnet. In diesen ländlichen Räumen sind die regionalen Entwicklungsträger RegioHER und Idee Seetal bereits heute aktiv und anerkannt. Mit der NRP wird ihre Rolle als regionale Entwicklungsträger aufgewertet und sie werden als starke Partner des Kantons in der Regionalpolitik anerkannt. Ein wichtiges Entwicklungspotenzial in den betroffenen drei Regionen ist das Angebot an naturnahem Lebens- und Erholungsraum.

Der vorliegende Planungsbericht ist Teil der Gemeindereform 2000+. Im Legislaturprogramm hat die Regierung ihren Willen zur Vergrößerung der Stadt Luzern auf über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner bekräftigt. Das Ziel der Stärkung der Gemeinden wird damit auf die Stärkung der Zentren im Kanton ausgedehnt. Im ländlichen Raum soll die bisherige Praxis mit der Fortführung der Gemeindereform 2000+ und des Finanzausgleichs beibehalten und mit den Mitteln der Neuen Regionalpolitik neu gestärkt werden.

### III. Äussere Herausforderungen für den Kanton Luzern

#### 1. Grundlage Föderalismus

Die heutige föderale Ordnung der Schweiz basiert auf der Bundesverfassung von 1848. Beim Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat war es zwingend, ein Gleichgewicht zwischen den souveränen Gliedstaaten und dem Gesamtstaat herzustellen. Seither hat der Bund diese vielschichtige Identität zu unterstützen versucht, indem er unterschiedliche regionale Anliegen gefördert hat.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenzuteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) stellt einerseits die Kompetenzenverteilung und die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis. Andererseits ist sie ein erneutes Bekenntnis zum Föderalismus und damit von staatspolitischer Bedeutung. Mit deren Inkraftsetzung am 1. Januar 2008 wird erstmals das Subsidiaritätsprinzip als staatspolitische Maxime explizit in der Verfassung verankert: "Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten", heisst es neu im Artikel 5a der Bundesverfassung. Mit der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, der Verbesserung der Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit sowie der Verstärkung des Finanzausgleichs wird die Wirkungskraft des Föderalismus umfassend gestärkt. Die NFA ist damit ein wichtiges Reformvorhaben für die gesamte Schweiz: Sie erneuert einerseits den Bundesstaat, andererseits schafft sie für Bund und Kantone die Voraussetzungen, um im zukünftigen Wettbewerb der Kantone zu bestehen.

#### 2. Die Schweiz im Umbruch

##### a. Urbanisierung der Schweiz

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Schweiz tiefgreifend verändert. Der technische Fortschritt und die Globalisierung der Wirtschaft lassen die Distanzen schrumpfen, was grundlegende Strukturveränderungen in allen Bereichen der Gesellschaft auslöst. Daraus wächst die Erkenntnis, dass der Siedlungs-, Wirtschafts- und Lebensraum Schweiz nicht länger mit dem Gegensatzpaar Stadt und Land erfasst werden kann. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung hält sich immer weniger an die historisch gesetzten Grenzen; die Übergänge sind zunehmend fließend geworden. Die Autoren des Buches *Die Schweiz - ein städtebauliches Portrait* stellen gar fest, dass die Schweiz heute ein "durchgängig urbanisierter Raum ist, in dem sich auf verschiedensten Ebenen ökonomische, kulturelle und alltagsweltliche Vernetzungen entwickelt haben" (Roger Diener u.a., 2006, S. 220). Durch diese starke Verflechtung in allen Lebensbereichen sind ländliche und städtische Räume näher zusammengerückt und definieren sich nicht länger als deutliche Gegensätze oder Konkurrenten. Es sind heute Räume, die existenziell aufeinander angewiesen sind und sich gegenseitig bedingen.

##### b. Schweizer Agglomerationen

Gemäss Bundesamt für Statistik gab es im Jahr 2000 in der Schweiz 50 Agglomerationen und fünf isolierte Städte. Fast drei Viertel der Schweizer Bevölkerung lebten in städtischen Räumen und 82 Prozent aller Arbeitsplätze waren dort angesiedelt. In den Zentren findet die grösste wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz statt.

Die Entwicklung der Schweizer Städte zu grenzüberschreitenden urbanen Räumen ist nicht neu; sie begann Ende des 19. Jahrhunderts. Neueren Datums sind aber die spezifischen Probleme, mit denen sich die Agglomerationen konfrontiert sehen. Innerhalb der Agglomera-

tionen übernehmen einzelne Gemeinden vor allem in den Bereichen Kultur, Freizeit, Verkehr, soziale Dienstleistungen und Sicherheit Aufgaben zugunsten der gesamten Agglomeration sowie weiterer Gemeinden des Umlands. So entspricht der Kreis derjenigen, die für eine Leistung bezahlen, nicht demjenigen der Nutzniessenden der betreffenden Leistung. Weitere Stichworte sind die ausufernde Siedlungsentwicklung des urbanen Raumes und die funktionale Entmischung. Diese äussert sich in der räumlichen Trennung von Arbeit, Wohnen und Freizeit. Dabei konzentriert sich die Arbeit tendenziell auf die Kernstädte und das Wohnen auf die Agglomerations- und Umlandgemeinden. Die Folgen sind Zersiedelung und überlastete Verkehrssysteme. Ein häufig beobachtetes Merkmal der Agglomerationsproblematik zeigt sich schliesslich in der sozialen Entmischung. Vor allem junge Familien mit mittleren und höheren Einkommen lassen sich aufgrund der Wohnqualität und eines grösseren Angebots an erschwinglichen Kaufobjekten am Rande der Agglomerationen nieder. Dadurch besteht eine Tendenz, dass sich sozial schwächere Bevölkerungsgruppen auf die Agglomeration und ihre Kerngemeinde konzentrieren, weil dort eine grössere Anonymität besteht und professionelle und vielfältige Sozialleistungen angeboten werden.

Themen, welche die Agglomerationen deshalb vor allem beschäftigen, sind Raumordnung, Verkehr und Umwelt, Sozialwesen, Wohnen, Integration, Kultur und Sport. Diese Herausforderungen lassen sich nicht mehr innerhalb der bestehenden Gemeinde- und teilweise auch Kantons Grenzen bewältigen. Als Reaktion darauf ist seit längerem eine Zunahme der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zu verzeichnen. Alle Defizite lassen sich damit aber nicht beheben. Dazu gehören namentlich die fehlende Gesamtsicht und Koordination, mangelnde Transparenz, unklare Verantwortlichkeiten sowie mangelhafte oder fehlende direktdemokratische Kontroll- und Mitsprachemöglichkeiten.

### **c. Agglomerationspolitik des Bundes**

Die Bundespolitik ging über viele Jahrzehnte davon aus, dass für die Städte ausschliesslich die Kantone zuständig seien. Im Zuge des Verstädterungsprozesses, der in ganz Europa stattfand, erwies sich diese Haltung zunehmend als problematisch. In den 90er-Jahren wurde neben der Regionalpolitik des Bundes ein neuer Akzent gesetzt: die Politik der Agglomerationsräume. Artikel 50 Absatz 3 der neuen Bundesverfassung von 1998 verpflichtet den Bund zu einer umsichtigen Städte- und Agglomerationspolitik. Mit der 2001 lancierten Agglomerationspolitik des Bundes hat der Bundesrat drei sich ergänzende Instrumente zur Umsetzung geschaffen: Modellvorhaben, Agglomerationsprogramme und Monitoring des urbanen Raumes (siehe Anhang 4).

### **d. Politik des ländlichen Raumes des Bundes**

Im *Raumentwicklungsbericht 2005* des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE; vgl. [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)) wird der ländliche Raum einerseits in Abgrenzung zu den Agglomerationen beschrieben: geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, starke wirtschaftliche Abhängigkeit von den städtischen Gebieten, grosse Bedeutung von Natur und Landschaft. Andererseits werden sie auch als eigenständige Lebens- und Wirtschaftsräume für 1,9 Millionen Menschen (27 % der Schweizer Bevölkerung) gesehen: Sie umfassen 77 Prozent der Landesfläche und den grössten Teil der landwirtschaftlichen Betriebe sowie viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im industriell-gewerblichen Sektor oder im Dienstleistungsbe- reich. Rund 660'000 Beschäftigte finden hier Arbeit. Zudem erfüllt der ländliche Raum eine wichtige Rolle für Erholung, Freizeit und Tourismus, schafft ökologischen Ausgleich und ist wichtig für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Alles in allem zeigt sich der ländliche Raum als äusserst heterogen. Das spiegeln auch die fünf Typen von ländlichen Räumen, die das ARE definiert (siehe Anhang 3). Wie der städtische Raum hat auch der

ländliche Raum mit einer Reihe spezifischer Schwierigkeiten zu kämpfen: Bevölkerungswund, Verlust an Arbeitsstätten, Abzug der wertschöpfungsstarken Branchen in die Zentren und gleichzeitig Zunahme der Pendlerströme dorthin. Insgesamt wird eine Konzentration auf die Metropolräume hin erkennbar.

Seit 1998 pflegt der Bund neben der Regionalpolitik auch eine Städte- und Agglomerationspolitik.

### **e. Neue Regionalpolitik**

Im Herbst 2006 hat die Bundesversammlung der Einführung der Neuen Regionalpolitik (NRP) mit grossem Mehr zugestimmt. Mit dem Bundesgesetz über die NRP wird ein eigentlicher Systemwechsel vollzogen. Nicht mehr der Abbau von Disparitäten und die Schaffung von genügenden Lebensgrundlagen stehen im Vordergrund, um die Abwanderung aus abgelegenen Gebieten zu verhindern. Neu verfolgt die NRP das Ziel, Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft der einzelnen Regionen zu stärken, um damit zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den gefährdeten Gebieten beizutragen. Mit dem Wechsel ergeben sich auch Änderungen in der Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Neu stellen die Kantone die erstrangigen Ansprechpartner für die Umsetzung der NRP dar. Sie prägen die regionale Standortqualität mit ihrer Politik und stehen somit stark in der Verantwortung. Auch werden die bestehenden IHG-Regionen (siehe Anhang 1) und andere Entwicklungsträger eine besondere Rolle spielen und damit ihren Einfluss auf das wirtschaftliche Gedeihen ihrer Regionen verstärkt wahrnehmen können.

In den vergangenen dreissig Jahren sind in der Schweiz eine ganze Reihe regionalpolitische Instrumente zur Anwendung gekommen. Bei den Instrumenten der ersten Generation (1966-1978) - mit dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), dem Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss), dem Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträge in Berggebieten (BGB) und dem Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (HKG) - wurde dem Ausgleich der Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen strukturschwachen Regionen und der übrigen Schweiz höchste Priorität eingeräumt. Dabei wurde besonders auf Rückstände bei Infrastrukturausstattungen und auf Finanzierungslücken der Bergregionen und der ländlichen Räume geachtet.

Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der ersten Generation gaben in den 90er-Jahren Anlass zur Einführung neuer Instrumente: Impulsprogramme zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus), Interreg (transnationale Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den europäischen Regionen). Diese Instrumente der zweiten Generation bildeten den ersten Schritt in Richtung NRP. Sie setzten vermehrt auf Innovation, Kooperation und innere Potenziale.

In der heutigen Regionalpolitik ist der Bund der zentrale Akteur. Er ist strategisch und auch operativ tätig. Zum einen fördert und finanziert er regionale Entwicklungskonzepte mit. Zum anderen genehmigt er Einzelprojekte und beteiligt sich an deren Finanzierung. In den vergangenen Jahren hat der Bund den Kantonen immer mehr Verantwortung für die Umsetzung der Bundesgesetze übertragen. So sind die Kantone in der Umsetzung allmählich zu Partnern der Regionen geworden.

Heute versteht der Bund seine Rolle als subsidiär zur Rolle der Kantone. Gemäss seiner verfassungsmässigen Verantwortung und der bundesstaatlichen Solidarität liegt es aber weiterhin an ihm, durch flankierende Massnahmen zum Ausgleich der regionalen Unterschiede beizutragen. Die NRP trägt dem Rechnung. Sie soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten. Um einen nahtlosen Übergang vom alten zum neuen System zu schaffen, wurden im Juli 2006 die drei bisherigen Instrumente Bonny-Beschluss, Regio Plus und Interreg vom Parlament bis zum 31. Dezember 2008 verlängert.

Die wichtigsten Zielvorgaben der NRP für die Jahre 2008 bis 2015 sind Innovations-, Wettbewerbs- und Wertschöpfungssteigerung. Die Unterstützung der regionalpolitischen Projekte durch Bund und Kantone soll stark wirtschaftlich orientiert sein. Innovative Gemeinden und Regionen werden belohnt, solche mit wenig Eigeninitiative nicht berücksichtigt. Die Projekte sollen innerhalb der Regionen entstehen und sich dank dieser Verankerung nachhaltig auswirken. Die NRP ist nicht mehr wie ihre Vorgängerinnen ein Instrument des direkten Ausgleichs, denn Verteilungsziele sollen mittels Finanzausgleich erreicht werden. Die NRP ist vielmehr ein Instrument zur Erreichung strukturpolitischer Ziele. Fünf Grundsätze haben für die NRP Geltung:

1. Die Regionen ergreifen selbst die Initiative zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung der Wertschöpfung. Mittels Anreizpolitik und Anschubfinanzierung sollen Projekte unterstützt werden, die nach einer Anlaufzeit eigenwirtschaftlich funktionieren.
2. Die regionalen Zentren bilden die Entwicklungsmotoren.
3. Die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung werden berücksichtigt.
4. Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes und stellen die Zusammenarbeit mit den Regionen sicher.
5. Die Bundesstellen pflegen untereinander und mit in- und ausländischen Institutionen eine enge Zusammenarbeit.

Die NRP ist das Instrument des Bundes zur Innovations-, Wettbewerbs- und Wertschöpfungssteigerung des ländlichen Raumes.

### **3. Schweizerische Raumentwicklung**

#### **a. Raumentwicklungsbericht 2005**

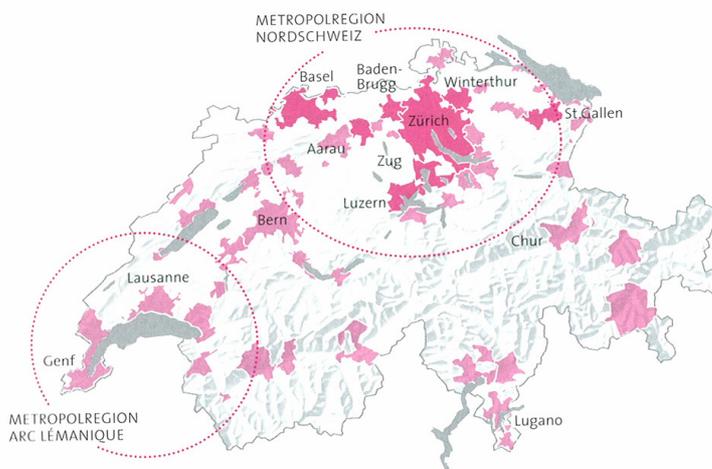
Der in Kapitel III.2.d bereits angeführte *Raumentwicklungsbericht 2005* des Bundesamtes für Raumentwicklung behandelt die zentralen Fragestellungen zur Entwicklung der Agglomerationen und der ländlichen Räume und deren Beziehungen zueinander. Ziel ist eine nachhaltige und sozial gerechte Raumentwicklung für die Schweiz, die auf die Wirtschaftsmotoren baut und gleichzeitig eine ausgewogene Verteilung des Wohlstands auf alle Landesteile anstrebt. Die Analyse der bisherigen schweizerischen Raumentwicklungspolitik ergibt folgendes Fazit: Die Raumentwicklung in der Schweiz ist nicht nachhaltig. Es bestehen folgende Schwächen: Bevölkerung und Arbeitsplätze konzentrieren sich übermässig stark in den schweizerischen Metropolen, in den Agglomerationen besteht die Tendenz zu sozialer Entmischung. Die Agglomerationen dehnen sich immer weiter aus und der Verkehr nimmt zu. Auf der anderen Seite nimmt die wirtschaftliche Substanz in Teilen der ländlichen Räume ab. Die Kosten der heutigen Siedlungsentwicklung sind hoch und belasten die öffentliche Hand immer stärker.

Die Vernehmlassung zum Raumentwicklungsbericht 2005 zeigt zwar Einigkeit bezüglich des Befundes der fehlenden Nachhaltigkeit. Divergenzen gibt es aber bei den Vorschlägen im Entwurf *Raumkonzept Schweiz*, das Lösungsansätze zur Behebung dieser Schwächen aufzeigt. Vor allem in der Frage, welche Probleme vordringlich sind und wie sie behoben werden könnten, besteht Uneinigkeit. Die Akzente bei den Lösungsansätzen werden unterschiedlich gesetzt: Liegt für die einen das Hauptproblem in der Raumentwicklung in den Metropolen, sehen die anderen das Problem in der Zukunft der Randregionen. Für wieder andere ist das Grundübel die Zersiedelung des Raumes generell. Um die unterschiedlichen Positionen auszudiskutieren, hat Bundespräsident Moritz Leuenberger im Mai 2006 mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kantonen, Gemeinden und Städten eine Vereinbarung für ein *gemeinsames Raumkonzept Schweiz* unterschrieben: gemeinsam soll die Vision einer nachhaltigen Raumentwicklung der Schweiz erarbeitet werden.

## b. Divergierende Ansichten in Fachkreisen

Über mögliche Lösungsansätze diskutiert die Fachwelt seit einiger Zeit intensiv. Zahlreiche Publikationen mit unterschiedlichen Blickwinkeln aus Wirtschaft und Raumplanung weisen darauf hin. Die Diskussionsteilnehmer lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen: Die eine entwirft in der Art des *Raumentwicklungsberichtes 2005* des ARE die Vorstellung einer polyzentrischen Schweiz mit Metropolitanräumen und den sogenannten strategischen Städtenetzen: Das Konzept umfasst sowohl Rahmenstrategien für das gesamte Landesgebiet als auch spezifische räumliche Strategien für die städtischen und die ländlichen Räume.

Die zweite Gruppe wird pointiert vom Thinktank Avenir Suisse vertreten. Sie geht von sechs Metropolitanregionen aus, in denen fast 80 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner arbeiten und 84 Prozent der Wirtschaftsleistung erbracht wird. Sie sieht im Föderalismus die Ursache für das mangelhafte politische Gewicht der wirtschaftlich starken Gebiete in der Schweiz. Um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes nicht zu blockieren, müssten Strategien entwickelt werden, damit die Kräfte vor allem in diese Metropolitanregionen investiert werden. Die strukturschwachen Regionen zählt Avenir Suisse zum restlichen Raum der Schweiz, zum sogenannten "weissen Fleck". Zwischen den beiden Ansätzen liegt eine Reihe weiterer Studien, in denen eine unterschiedliche Zahl (zwischen 2 und 6) von Metropolitanregionen - mit und ohne polyzentrischen Ansatz - postuliert wird.



Quelle: *Metropolregionen nach Thierstein 2006*

Abbildung 1: *Metropolregionen nach Thierstein*

Je nach Ansatz wird von 2 bis 6 Metropolregionen ausgegangen: Zürich, Genève, Basel, Lugano sind die am häufigsten genannten (siehe Anhang 1).

Die Strategien für die räumliche Entwicklung in der Schweiz sind unterschiedlich. In einem Punkt jedoch besteht Einigkeit: Die Metropolregionen werden in Zukunft in der Schweiz eine zentrale Rolle spielen. Nach einer Phase der räumlichen Dezentralisierung zwischen 1975 und 1990 hat sich - im Zeichen der Internationalisierung und Globalisierung - ein Prozess der Metropolisierung durchgesetzt. Um die Schweiz herum entsteht ein Europa der Metropolen. Die Nachbarländer Deutschland und Frankreich sind im Begriff, eine metropolitane Politik zu entwickeln. In der Zwischenzeit wird die Rolle der Metropolen auch in der Schweiz als Realität anerkannt. Sie sind die wirtschaftlichen Zentren jedes Landes, in ihnen findet die wirtschaftliche Entwicklung in erster Linie statt. Die Schweiz muss im Konkurrenzkampf mit anderen Metropolitanregionen mithalten. Dabei kommt den Grossagglomerationen auch in der Schweiz die tragende Rolle zu.

Die Raumentwicklung der Schweiz wird in Politik und Fachwelt kontrovers diskutiert. Einigkeit besteht darin, dass die Metropolregionen in Zukunft national und international die zentrale Rolle spielen werden.

#### **4. Kantone in Bewegung**

##### **a. Einstieg geglückt, Praxisbeweis fehlt noch**

Im Zuge der erwähnten nationalen und internationalen Entwicklungen haben auch die Kantone, Städte und Gemeinden ihre Agglomerationspolitik verstärkt: bei der Planung grosser Infrastrukturvorhaben oder bei der Erarbeitung von Agglomerationsprogrammen. Die Lancierung der Agglomerationspolitik auf Bundesebene ist dafür ein treibender Motor. Der Direktor des Bundesamtes für Raumentwicklung, Pierre-Alain Rumley, hat an der Tagung *Agglomerationspolitik als Chance* im Jahr 2005 die projektbezogene Zusammenarbeit in den Agglomerationen als einen guten Einstieg in die Thematik bezeichnet. Schwieriger werde es, zur institutionalisierten Stufe zu wechseln, und für verbindliche Modelle fehle noch weitgehend der Praxisbeweis. Eine wichtige Rolle wies er den Kantonen zu. Sie müssten mit einer kantonalen Strategie den Zusammenarbeitsprozess lancieren und bei der Umsetzung mit rechtlichen Massnahmen Unterstützung leisten. Er machte den Erfolg und den Fortschritt der Projekte von politischen Leitfiguren abhängig, die sich vor den Wagen "starke Agglomeration" spannen liessen.

##### **b. Agglomerationspolitik in den Kantonen**

Die Städte und Agglomerationen in der Schweiz stehen alle vor ähnlichen Herausforderungen. Der Urbanisierungsprozess übt einen wachsenden Druck auf die städtischen Gebiete aus und bringt verschiedene Nachteile mit sich: erhöhte Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme und eine schwierige öffentliche Finanzlage. Diese Probleme beeinträchtigen die wirtschaftliche Attraktivität der Agglomerationen und die Lebensqualität ihrer Bevölkerung. Die kleingliedrige politische Strukturierung der Agglomerationen in Gemeinden erschwert abgestimmte und ganzheitliche Lösungen und klare Verantwortlichkeiten für die koordinierte Gesamtentwicklung einer Agglomeration. Die Städte und Agglomerationen können diese Schwierigkeiten nicht im Alleingang lösen.

Seit Anfang 2002 unterstützte der Bund insgesamt 30 Modellvorhaben in Agglomerationen. Zentrales Anliegen ist dabei die Förderung der Zusammenarbeit. Einzelne Kantone haben schon früher versucht, die vielfältigen Probleme der Agglomerationen in den Griff zu be-

kommen, und eigene Strategien entwickelt. Zum Teil wurde das Standortmarketing verstärkt oder eine neue Wirtschaftsstrategie definiert. Die nachfolgenden Beispiele verfolgen einen institutionellen Lösungsansatz.

#### *Freiburg: Agglomeration als Körperschaft*

Seit 1997 ist im Kanton Freiburg ein Agglomerationsgesetz in Kraft. Es ermöglicht die Bildung von Agglomerationen als öffentlich-rechtliche Körperschaften. Mitglieder der Agglomeration Freiburg sind zwölf Gemeinden mit zusammen rund 75 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, welche Anspruch auf mindestens zwei Vertretungen haben. Im vorliegenden Statutenentwurf sind sechs Aufgabenbereiche vorgesehen: Verkehr, Raumplanung, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Tourismus und Kultur. Die künftige Agglomeration Freiburg wird über einen Agglomerationsrat (Legislative), einen Agglomerationsvorstand (Exekutive) und eine Finanzkommission verfügen. Die Agglomeration wird durch Beiträge des Kantons und der Gemeinden finanziert und besitzt somit keine Steuerhoheit. Die Stimmbürgerinnen und -bürger wählen den Agglomerationsrat, zudem erhalten sie Initiativ- und Referendumsrechte. Damit gewinnt die Agglomeration an demokratischer Legitimation. Die Volksabstimmung über den Statutenentwurf wird voraussichtlich in diesem Jahr durchgeführt.

#### *Bern: Regionalkonferenzen*

Der Kanton Bern hat sich für ein Modell mit Regionalkonferenzen entschieden, wie es die Tripartite Agglomerationskonferenz empfiehlt. Der Perimeter der sechs möglichen Regionalkonferenzen ist auf die Verwaltungsregionen und -kreise abgestimmt. Die Finanzkompetenz bleibt bei den Gemeinden. Das oberste Entscheidungsgremium der Regionalkonferenz setzt sich aus den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten der Regionsgemeinden zusammen. Es entscheidet verbindlich über Fragen von regionaler Bedeutung, zum Beispiel Verkehrs- und Siedlungsplanung oder regionale Kulturförderungsmittel. Die Stimmkraft der Mitglieder der Regionalkonferenz richtet sich nach der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden. Sowohl der Bevölkerung wie den Gemeindebehörden stehen in wichtigen regionalen Fragen (Infrastrukturplanungen wie Sportstätten, Wirtschaftsförderung) das Initiativ- und das Referendumsrecht zu. Im November 2006 hat die vorberatende Kommission des bernischen Grossen Rates der Schaffung der Regionalkonferenzen und der Umsetzungsvorlage zugestimmt. Die Vorlage wird in diesem Sommer zur Volksabstimmung gelangen.

#### *Zürich: Interkommunal- und Metropolitankonferenzen*

Obwohl die Gemeinden sach- und territorialpolitisch schon lange eng zusammenarbeiten, hat der Kanton Zürich das Fehlen einer verbindlichen Strategie für die überkommunale Zusammenarbeit festgestellt. Laut Grundlagenbericht zum Projekt *Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich von 2006* soll in Zukunft die Zusammenarbeit auf drei Ebenen spielen: über Interkommunalkonferenzen, die Metropolitankonferenz und die kantonsübergreifende Zusammenarbeit.

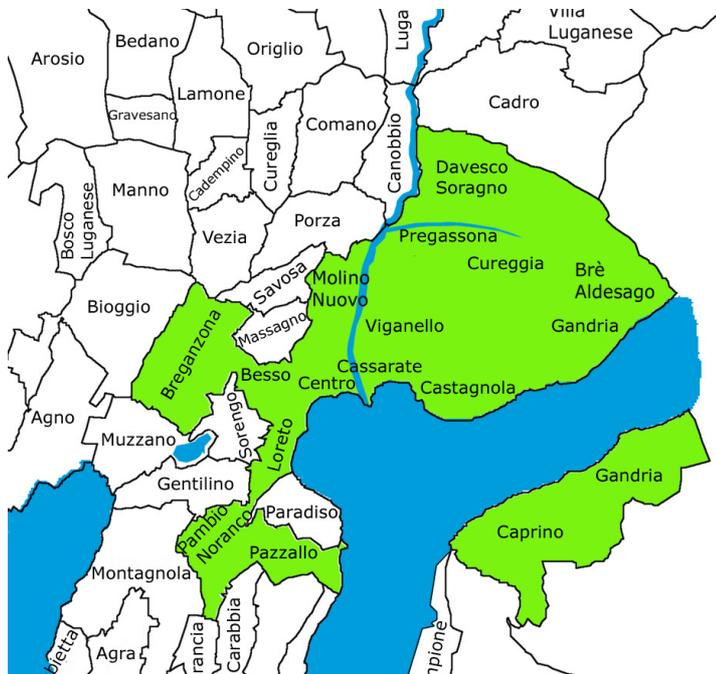
Die Interkommunalkonferenzen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie werden für die verbindliche regionale Zusammenarbeit und als strategische Entscheidungsplattform für die Steuerung der Gesamtentwicklung in den Regionen zuständig sein. Bereits bestehende Gremien und Nichtmitgliedsbehörden sollen in die Fachkommissionen integriert werden. Angestrebt wird eine Steuerung über das gesamte Kantonsgebiet und über mehrere Politikbereiche hinweg.

Die Metropolitankonferenz hat die Aufgabe, die Interessen des Raumes nach aussen zu vertreten und die gesellschaftliche Identifikation zu fördern. In einem ersten Schritt ist die Form eines Vereins vorgesehen, eine institutionalisierte Organisationsform ist in Zukunft denkbar. Mit der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit sollen Verfahren in kantonsübergreifenden Fragen vereinfacht und klare Zuständigkeiten geschaffen werden.

### Nuova Lugano

Bereits 1972 kam es zu einer Vereinigung von Lugano mit den Gemeinden Brè und Castagnola. 2000/2001 nahm die Stadt Lugano einen neuen Anlauf und startete Vereinigungsverhandlungen mit acht Nachbargemeinden. Ausgangspunkt für eine vertiefte Zusammenarbeit bildete die interkommunale Verkehrskommission mit mehr als siebzig Gemeinden der Agglomeration Lugano. Mit den Planungsarbeiten zur Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wurde das Fundament für eine gesamtheitliche Sicht der Agglomerationsentwicklung gelegt. Überlegungen hinsichtlich Effizienz der Leistungserbringung und Verbesserung der Handlungsfähigkeit auf kommunaler Ebene bildeten schliesslich den hauptsächlichen Auslöser für die Fusionsbestrebungen.

Um den Prozess nicht zu verzögern, wurde die zweite Vereinigungsrunde auf einen Kreis von acht Gemeinden beschränkt. Eine dritte Vereinigungsrunde mit fünf weiteren Gemeinden soll in diesem Jahr zur Abstimmung gelangen. Auf das Jahr 2008 hin soll Nuova Lugano mehr als 57'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählen. Der Kanton Tessin hat den Vereinigungsprozess stark unterstützt. Von Nuova Lugano, dem starken Zentrum, verspricht sich der Kanton eine Stärkung des Tessins gegenüber der übrigen Schweiz und dem Wirtschaftsraum Mailand.



Quelle: Das neue Lugano 2003

Abbildung 2: Das neue Lugano

### c. Standortwettbewerb

Die Zunahme der Konkurrenz und die gestiegene Mobilität haben zu einer Verschärfung des Standortwettbewerbes geführt. Je weniger Firmen und Personen an Standorte gebunden sind, desto freier ziehen sie an Orte, wo sie die besten Rahmenbedingungen vorfinden. In diesem Wettbewerb um die Erhaltung und Verbesserung der Standortattraktivität steht auch der Kanton Luzern.

Die Credit-Suisse-Studie *Standortanalyse und Modellrechnungen zur Fiskalpolitik im Kanton Luzern* (CS Economic Research, 2006) zieht zur Bemessung der Standortqualität von Kantonen und Regionen fünf wesentliche Standortfaktoren heran: Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen, Ausbildungsgrad der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Hochqualifizierten und verkehrstechnische Erreichbarkeit.

Der Kanton Luzern kommt bei dieser Bewertung insgesamt auf den 17. Rang und liegt hinter Zug, Nidwalden, Schwyz, Aargau und Obwalden. Als Haupterschweris fällt die Steuerbelastung für natürliche Personen ins Gewicht. Ein weiteres Problem liegt laut der Studie für den Kanton Luzern bei der Abwanderung von Personen mit hohem Ausbildungsstand in die Nachbarkantone: „Die stärkste Nettoabwanderung verzeichnet er beim oberen Management, den oberen, mittleren und unteren Kadern sowie bei den freien, den akademischen und den qualifizierten Berufen.“ (S. 16)

Globalisierung und Urbanisierungsprozess stellen die Städte und Agglomerationen der Schweiz vor ähnliche Herausforderungen. Dabei erschwert die kleingliedrige institutionelle Struktur der Agglomerationen eine koordinierte Gesamtentwicklung.

Viele Kantone sind im Begriff, diese Probleme zu lösen. Der Kanton Luzern steht vor einer zusätzlichen Schwierigkeit: Er steht mit seinen Nachbarkantonen in einem besonders harten Standortwettbewerb.

## IV. Innere Herausforderungen für den Kanton Luzern

Unser Kanton bietet heute eine hohe Lebensqualität und ist finanziell gesund. Im Zuge der Globalisierung und Technisierung hat sich der Wettbewerb der freien Märkte allerdings verschärft und stellt auch uns vor neue Herausforderungen.

### 1. Umfassende Strukturreformen

#### a. Luzern '99

1997 haben wir das Projekt Luzern '99 lanciert, um den damals finanziell angeschlagenen Kanton mit steigenden Defiziten und hoher Verschuldung wieder auf Erfolgskurs zu bringen. Ziel von Luzern '99 war eine umfassende Strukturreform in der Verwaltung, bei den politischen Behörden und bei den Gemeinden. Der Kanton und die Gemeinden sollten auch künftig ihre staatlichen Leistungen ohne zusätzliche finanzielle Belastungen der Bürgerinnen und Bürger in qualitativ guter Form erbringen. In zahlreichen Teilprojekten sollten die Strukturen den aktuellen und den zukünftigen Bedürfnissen angepasst werden. Drei Jahre später war die Reform abgeschlossen: Die Organisation der Verwaltung wurde dabei auf eine neue Basis gestellt. Mit der Regierungs- und der Parlamentsreform kam es zu Anpassungen der Behördenstrukturen.

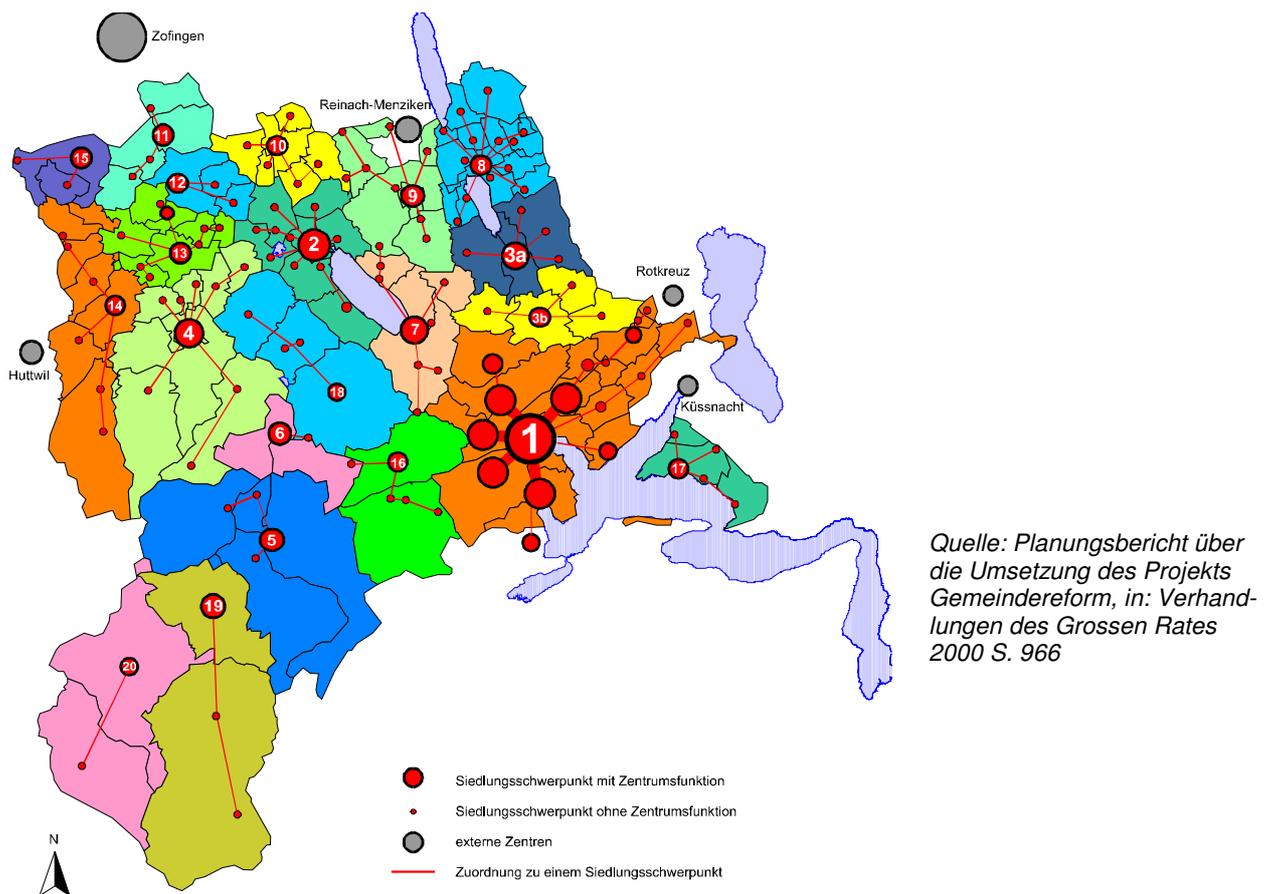
#### b. Gemeindereform 2000+

##### *Gemeindevereinigungen*

Der Zeitrahmen für das Projekt Gemeindereform 2000+ als das umfassendste der mit Luzern '99 lancierten Projekte wurde bis ins Jahr 2008 ausgedehnt. Es war vorgesehen, die Zahl der Gemeinden von 107 auf neu 50 bis 60 Gemeinden mit mindestens 3000 Einwohne-

rinnen und Einwohnern zu reduzieren. Das Projekt sollte in zwei Phasen umgesetzt werden: In der ersten Phase bis 2004 würden fusionswillige Gemeinden von einem Anreizsystem des Kantons profitieren und sich freiwillig zusammenschliessen. In der zweiten Phase – zwischen 2004 und dem Projektabschluss 2008 – sollte der Kanton unter anderem durch die Kürzung von Staatsbeiträgen Druck auf Gemeinden ausüben, die nicht bereit sind, sich mit andern Gemeinden zusammenzuschliessen.

Ihr Rat machte bei der Behandlung *des ersten Planungsberichts (GR 1998 S. 1112 ff.)* unsere Vorstellungen einer Gemeindereform "mit Druck von oben" ein Ende, indem er Zwangsfusionen ablehnte und verlangte, dass die Gemeinden in die Reform einzubeziehen seien. Um zu einer Vorstellung zu gelangen, in welche Richtung die räumliche Entwicklung idealerweise gehen sollte, wurde in Zusammenarbeit mit dem Raumplanungsamt und den Regionalplanungsverbänden ein Zielstrukturplan erarbeitet, welcher als Modell für optimierte Gebiets- und Gemeindestrukturen zu verstehen ist. Zu diesem Zweck wurde untersucht, welche Gemeinden bereits zusammenarbeiten, und zwar in Arbeitsgebieten, die von Bedeutung sind. Mit Hilfe des Zielstrukturplans wurde sichtbar und diskutierbar, welche Entwicklung in den Regionen gefördert werden soll. Gemeindegemeinschaften sollten in Richtung der Zentren erfolgen. Dieses Ziel konnte bei den bis heute durchgeführten Gemeindevereinigungen mehrheitlich erreicht werden. Schwieriger ist es in Räumen zu erfüllen, in denen das Zentrum nicht klar erkennbar ist oder gleich starke Gemeinden einen Zusammenschluss planen.



Quelle: Planungsbericht über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2000 S. 966

Abbildung 3: Der Zielstrukturplan der Gemeindereform 2000+

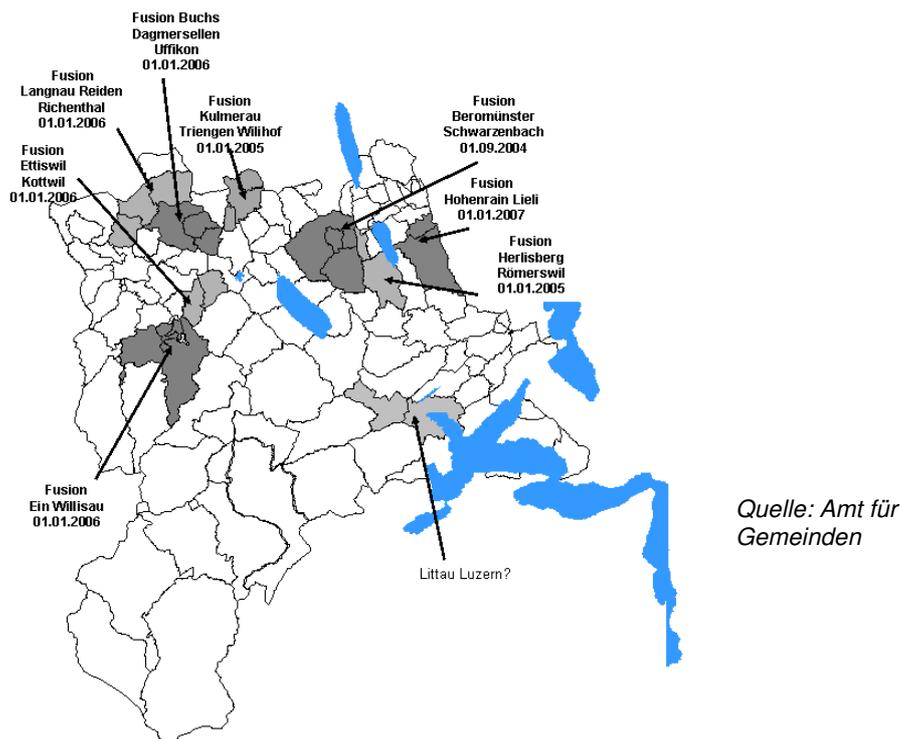


Abbildung 4: Gemeindefusionen im Kanton Luzern seit 2004  
Bis heute ist die Zahl der Gemeinden in acht Fusionsprojekten von 107 auf 96 gesunken.

Nach Beginn der Gemeindereform im Jahr 1997 wurde mit den Gemeinden Beromünster und Schwarzenbach der erste Zusammenschluss, per 1. September 2004, realisiert. Bis 1. Januar 2007 ist die Zahl der Luzerner Gemeinden von 107 auf 96 gesunken. Auch wenn in den parlamentarischen Debatten und im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen darauf hingewiesen wurde, dass die Strukturreform grundsätzlich auch in der Agglomeration zu prüfen sei und mit dem Legislaturprogramm 2003-2007 unterstützt wurde, griff diese bisher doch hauptsächlich in kleinen und ressourcenschwachen Gemeinden im ländlichen Raum. Eine Wende zur Agglomeration zeichnet sich nun im Zusammenhang mit dem Fusionsprojekt Littau-Luzern ab.

#### *Revision des Finanzausgleichs*

Die Totalrevision des Finanzausgleichs auf den 1. Januar 2003 war der eigentliche Schlüssel zur Gebietsreform. Das frühere System, das bis Ende 2002 Gültigkeit hatte, erschwerte mit der Defizitgarantie und dem Maximalsteuerfuss die Handlungsfähigkeit der Gemeinden. Mit dem Wechsel von der Defizit- zur Einnahmengarantie wurden die finanzielle Autonomie und die Eigenverantwortung der Gemeinden gestärkt. Durch den Ressourcen- und den Lastenausgleich wurde ein gerechter Ausgleich zwischen den Regionen und zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden geschaffen. Die erste Überprüfung der Wirkungen des Finanzausgleichs im Jahr 2005 zeigte eine erfolgreiche Ablösung des alten Systems durch das neue. Die Kantons- und die Gemeindefinanzen sind insgesamt im Lot, was gute Voraussetzungen zur Erhaltung und Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden schafft.

Insgesamt ist die fundamentale Umgestaltung des Finanzausgleichs erfolgreich verlaufen. Zum Revisionsbedarf wurde im *Planungsbericht über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs 2005* (GR 2005 S. 1802 ff.) festgehalten, dass vordringlich die einwohnerabhängige Mindestausstattung beim Ressourcenausgleich anzugehen sei: Diese erweise sich nach wie vor als ein Element im Finanzausgleich, das Gemeindevereinigungen verhindere.

### Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden

Ein weiteres Element der Gemeindereform bildet die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden, welche zum Teil bereits zusammen mit dem neuen kantonalen Finanzausgleich im Jahr 2003 umgesetzt worden ist. Zurzeit steht sie zusammen mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) unter dem Titel Finanzreform 08 vor der parlamentarischen Beratung. Sie soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten. Es handelt sich dabei um eine weitere Etappe zur Optimierung des Gesamtsystems Kanton Luzern einschliesslich der Gemeinden. Die Entflechtung der Aufgaben bringt insbesondere mehr Eigenverantwortung im Umgang mit Mitteln aus dem Finanzausgleich.

Vor zehn Jahren reagierte der Kanton auf die schwierige Finanzsituation mit dem Reformprojekt Luzern '99 und organisierte seine Strukturen mittels Finanzausgleich, neuer Aufgabenteilung (Finanzreform 08) und Gemeindevereinigungen neu.

## 2. Finanzielle Stärke des Kantons Luzern

### a. Kantonales Volkseinkommen

Das kantonale Volkseinkommen gibt Auskunft über den materiellen Wohlstand der Einwohnerinnen und Einwohner eines Kantons. Das Netto-Volkseinkommen im Kanton Luzern betrug 2004 15,1 Milliarden Franken; das entspricht einem Pro-Kopf-Einkommen von 42'592 Franken. Zwischen 1999 und 2004 stieg das Pro-Kopf-Einkommen um 8,1 Prozent. Dieses Wachstum lag unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 9,1 Prozent. Im Vergleich des Pro-Kopf-Volkseinkommens liegt der Kanton Luzern in der Rangfolge – wie schon im Jahr 2003 – auf Platz 21.

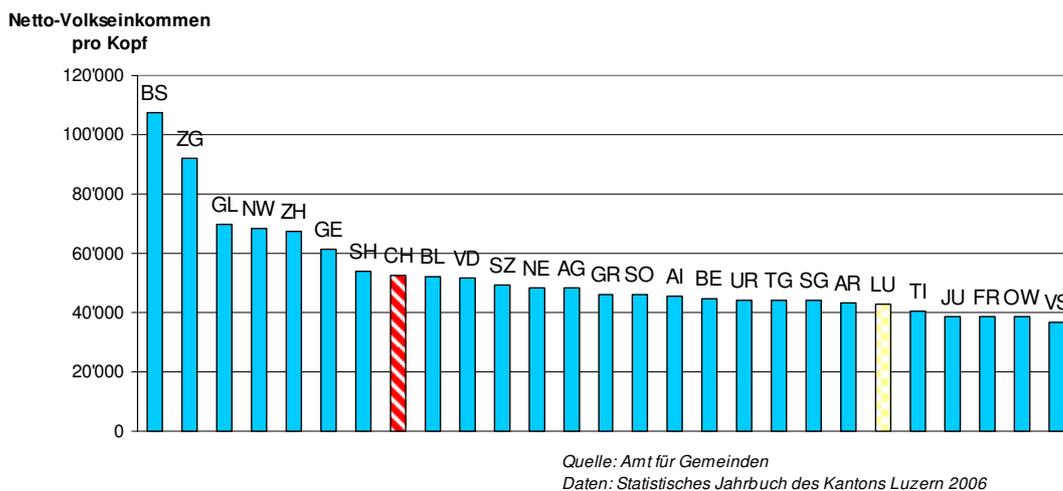
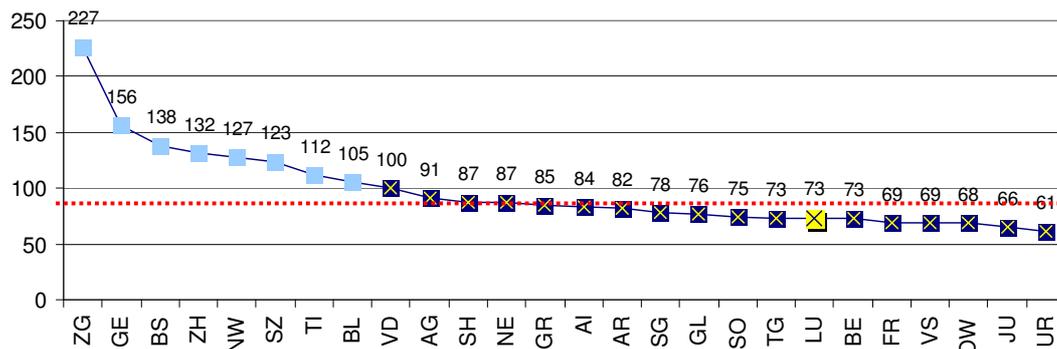


Abbildung 5: Vergleich der kantonalen Netto-Volkseinkommen 2004  
Beim Pro-Kopf-Volkseinkommen liegt der Kanton Luzern auf Rang 21.

In der Zentralschweiz ist das Netto-Volkseinkommen in der gleichen Zeit besonders stark gewachsen: Zug legte 25,2 Prozent und Nidwalden 24,3 Prozent zu. Das im Vergleich zu anderen Kantonen tiefe Pro-Kopf-Einkommen des Kantons Luzern erklärt das Amt für Statistik insbesondere mit dem unterschiedlich hohen Anteil der Einkommen von Kapitalgesellschaften. In Zug beträgt er über einen Drittel, in Nidwalden 26 Prozent. Am höchsten ist er in Basel-Stadt, wo die Kapitalgesellschaften über die Hälfte des Volkseinkommens erwirtschaften. In Luzern hingegen stammen nur 2,5 Prozent des Einkommens aus Unternehmensgewinnen.

## b. Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen

Der Kanton Luzern gehört zu den ressourcenschwachen Kantonen und damit zu den Netto-Empfängern des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Gemäss einer Simulation des Bundes für das Jahr 2006 beträgt der Ressourcenindex des Kantons Luzern 73,2 Punkte. Tiefere Indexpunkte weisen die Kantone Uri, Jura, Wallis, Obwalden, Freiburg und Bern aus. Gemäss dem Grundsatz, dass jeder Kanton über frei verfügbare Ressourcen im Umfang von mindestens 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts verfügen soll, würde der Index nach Inkrafttreten der Vorlage auf 85,9 Punkte angehoben, was einem Betrag von 329 Millionen Franken entspräche. Dazu käme die Summe von 7 Millionen Franken aus dem geographisch-topografischen Lastenausgleich.



Quelle: Amt für Gemeinden  
Daten: NFA Botschaft 3

Abbildung 6: Vergleich der Ressourcenindexe 2006

Der Vergleich der Ressourcenindexe zeigt, dass der Kanton Luzern zu den ressourcenschwachen Kantonen gehört, der im Rahmen des neuen Finanzausgleichs auf 85,9 Ressourcenpunkte angehoben werden wird und damit zu den Nettoempfängern gehören wird.

Beim kantonalen Volkseinkommen, dem Indikator für den materiellen Wohlstand eines Kantons, liegt der Kanton Luzern auf Platz 21. Beim Finanzausgleich gehört er mit einem Ressourcenindex von 73,2 Punkten zu den ressourcenschwachen Kantonen der Schweiz.

### 3. Entwicklungen innerhalb des Kantons

#### a. Raumentwicklung

##### *Unterschiedliche Entwicklung der Regionen*

Die Gemeinden entlang der Hauptverkehrsachsen – der sogenannten Y-Achse gemäss Richtplan 1998 (siehe Anhang 3) – zeigen ein hohes Entwicklungspotenzial mit vielen dynamischen Prozessen. Die Gemeinden rund um Luzern und rund um Sursee sind am besten erschlossen. Aber auch die Region unteres Wiggertal ist gut erreichbar. Die Gemeinden entlang der Hauptverkehrsachsen gehören zum zentralen Siedlungsgebiet und weisen ein hohes wirtschaftliches Entwicklungspotenzial auf (siehe Anhang 5). Aus dem Controllingbericht 2006 über die Zielerreichung und die Wirkung des kantonalen Richtplans geht hervor, dass in den Jahren 1999 bis 2004 ein signifikant stärkerer und im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum überproportionaler Flächenverbrauch stattgefunden hat. Die Fokussierung auf die Zentren wurde nur teilweise erreicht. Die Entwicklung der ländlichen Zentren unterscheidet sich von derjenigen der umliegenden Siedlungsgebiete nur unwesentlich. Zur Stärkung der ländlichen Zentren als Motoren für die wirtschaftliche Entwicklung des ganzen Umlands sollten künftig die Bemühungen um eine verstärkte Konzentration des wirtschaftlichen Potenzials vorangetrieben werden.

Regionen und Gemeinden mit breiten und grossen Dienstleistungsangeboten besitzen in der Regel zentralörtlichen Charakter. Laut *Strukturkonzept 2006* der Dienststelle Raumplanung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi), einem Grundlagenbericht zur Vorbereitung der Richtplanrevision, haben die Gemeinden Luzern, Sursee und Hochdorf ein stark überdurchschnittliches Angebot an Dienstleistungen. Auch die Nachbargemeinden der Stadt Luzern weisen eine überdurchschnittlich hohe Ausstattung an Dienstleistungen auf, während die Gemeinden rund um Sursee und Hochdorf unterdurchschnittliche Werte erreichen. Das ist ein Hinweis für die Zentrumsfunktion von Sursee und Hochdorf und für ihre grosse Bedeutung für die umliegenden Gemeinden. Eine ähnliche Situation liegt bei den Gemeinden Willisau, Zell, Wolhusen, Hitzkirch und Beromünster vor. Ein anderes Bild zeigt sich hingegen in den Regionen unteres Wiggertal und Entlebuch, wo mehrere Gemeinden ähnliche Indikatorenwerte aufweisen; hier sind die Dienstleistungen gleichmässiger verteilt.

##### *Agglomerationsprogramm*

Der Planungsbericht B 149 zum Agglomerationsprogramm Luzern und die zugehörige Botschaft zur Änderung des kantonalen Richtplans vom 6. Juni 2006 wurden von Ihnen in der Novembersession 2006 in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen beziehungsweise genehmigt. Mit dem Agglomerationsprogramm Luzern wird die künftige Entwicklung von Siedlung, Verkehr, Umwelt und Wirtschaft im Raum Luzern koordiniert. Das Hauptzentrum Luzern wird mit dem Agglomerationsprogramm in absehbarer Zukunft eine signifikante Stärkung seiner Infrastruktur erfahren.

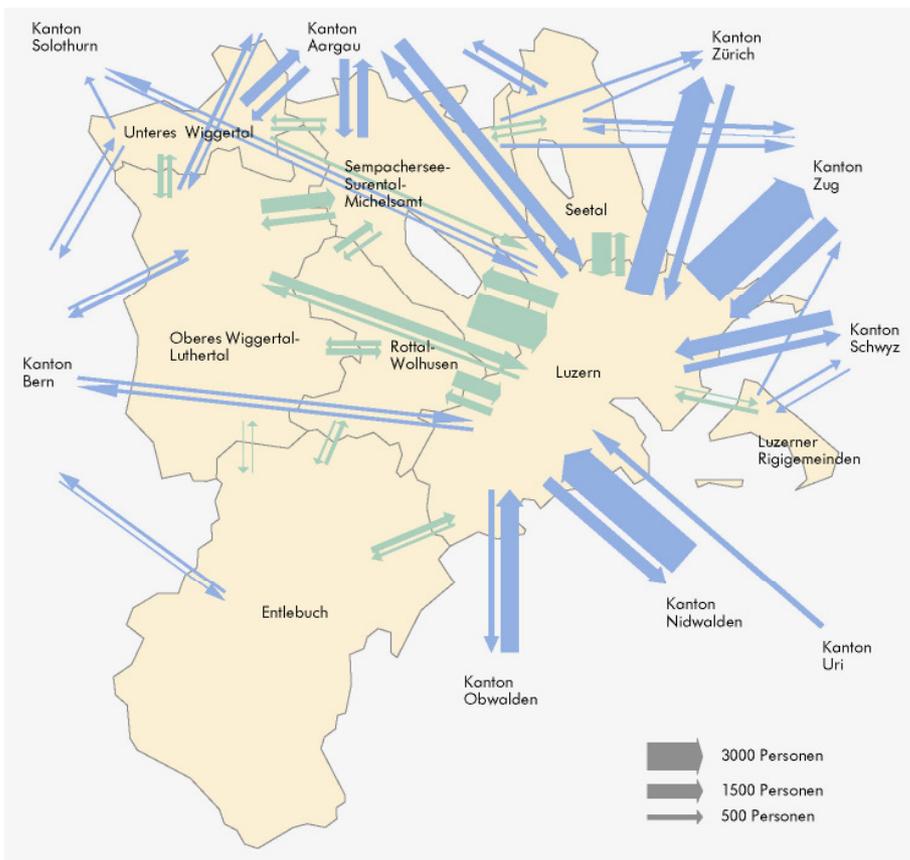
Die Hauptziele sind die qualitative Verbesserung des Verkehrssystems, eine höhere Verkehrssicherheit, die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen und die Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs.

Das Programm umfasst 24 Massnahmen, die unter anderem den öffentlichen und den motorisierten Individualverkehr, den Langsamverkehr, aber auch die Raumordnung und den Umweltschutz betreffen. Mit dem sogenannten Bypass Luzern wird vor allem der überregionale Personen- und Güterverkehr um Luzern herum geleitet und mehr Platz für den regionalen Verkehr auf der bestehenden Autobahn geschaffen. Ferner soll der Durchgangsverkehr durch die Stadt (Seebrücke) - über sogenannte Spangen im Norden und Süden - direkt auf die "Stadtautobahn" gelenkt werden. Schliesslich werden die Entwicklungsschwerpunkte (ESP) möglichst direkt an die Hochleistungsstrassen angeschlossen (mit neuen Autobahnanschlüssen im Schlund, in Buchrain und Rothenburg). Schlüsselprojekte beim Bahnsystem sind der Doppelspurausbau und die Tieflegung der Zentralbahn und der Ausbau der Bahnhofzufahrt Luzern mit der Doppelspur am Rotsee.

### Pendlerbewegungen

Die Pendlerbewegungen sind im Kanton Luzern in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. In den Jahren 1990 bis 2000 hat der Wegpendleranteil um vier Prozent zugenommen. Auf den Ein- und Ausfahrtsachsen der Agglomeration ist das tägliche Verkehrsaufkommen beim motorisierten Individualverkehr seit 1970 um rund das 3,5fache angestiegen. Gemeinden mit einem hohen Anteil an Wegpendlern haben zwischen 1998 und 2004 einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsanstieg erlebt. Es sind vor allem diejenigen Gemeinden, die an der Hauptentwicklungssachse liegen und gute Erschliessungen aufweisen.

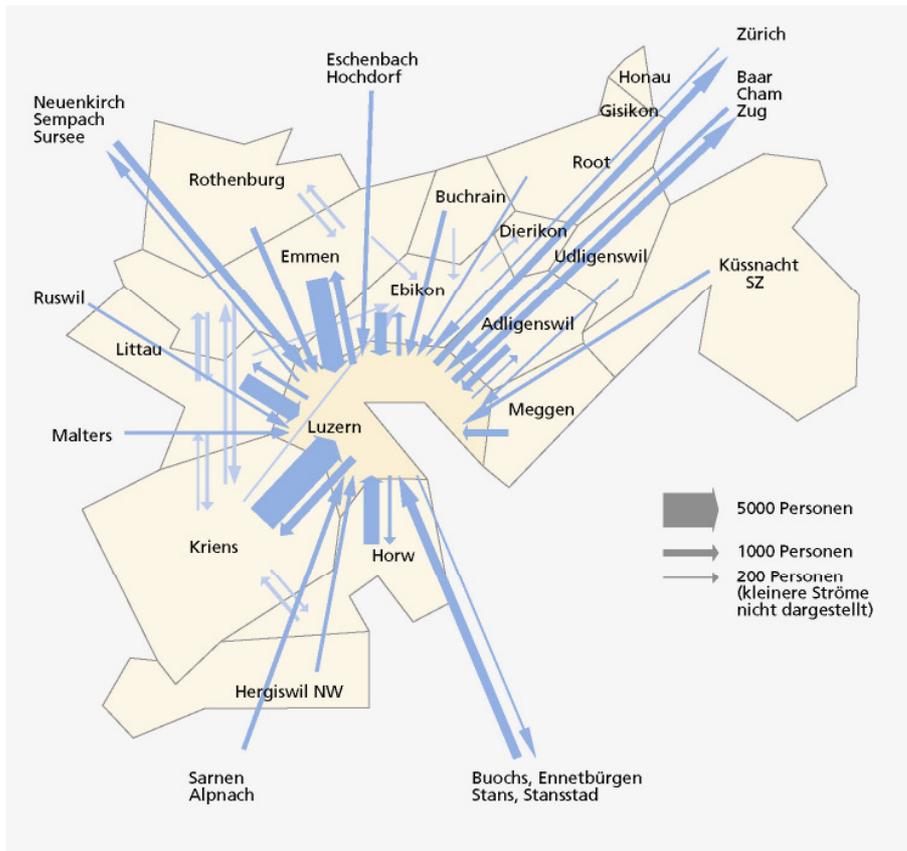
Der grösste Pendlerstrom innerhalb des Kantons Luzern fliesst mit rund 3000 Pendlerinnen und Pendlern aus der Region Sursee in die Agglomerationsregion. Die Region Sursee selber ist vor allem von innerkantonalen Pendlerbewegungen geprägt. Die Agglomeration Luzern hat eine starke Pendlerverflechtung mit den umliegenden Kantonen Zug, Zürich und Aargau. Die Bevölkerung des Seetals pendelt entweder innerhalb der eigenen Region, zu einem grossen Teil aber auch in Richtung Agglomeration Luzern und Kanton Aargau, weniger in Richtung Zug und Zürich. Im Jahr 2000 fuhren täglich rund 4300 Pendlerinnen und Pendlern aus dem Kanton Nidwalden in den Kanton Luzern; die Hälfte davon hatte einen Arbeitsplatz in der Stadt Luzern. Nidwalden (22,9 %), Zug (12,5 %), Obwalden (11,2 %) Schwyz (10,1 %) und Uri (2,4 %) stellen zusammen rund 60 Prozent aller erwerbstätigen Zupendlerinnen und Zupendler in den Kanton Luzern.



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2006

Abbildung 7: Pendlerströme der Erwerbstätigen im Kanton Luzern im Jahr 2000

Der Kanton Luzern ist stark mit seinen Nachbarkantonen Aargau, Zug, Nidwalden und Obwalden sowie mit dem Kanton Zürich verflochten.



Quelle: Statistisches  
Jahrbuch der Stadt Luzern  
2006

Abbildung 8: Pendlerströme der Erwerbstätigen in den Gemeinden der Agglomeration Luzern im Jahr 2000  
In der Agglomeration Luzern sind die Pendlerströme stark auf das Zentrum Luzern ausgerichtet. Kriens und Emmen stellen den höchsten Zupendleranteil, vor Littau und Horw.

Die Gemeinden entlang der Hauptverkehrsachse des Y besitzen ein hohes Entwicklungspotenzial. Es sind diejenigen Gemeinden, die auch über ein grosses Dienstleistungsangebot mit zahlreichen Arbeitsplätzen verfügen. Entsprechend gross sind die Pendlerbewegungen in diese Gebiete. Seit 1950 hat sich der Pendleranteil der Erwerbstätigen mehr als verdreifacht.

## b. Soziodemografie

### Bevölkerungswachstum

Die Bevölkerungszahl der Schweiz wird in den kommenden Jahrzehnten sinken. Die Zahl der alten Menschen in der westlichen Welt wird wachsen, denn die Lebenserwartung der Menschen steigt kontinuierlich, und die geburtenstarken Jahrgänge kommen in den nächsten Jahrzehnten ins Rentenalter.

Noch zählt der Kanton Luzern zu den Wachstumskantonen. Im Moment leben rund 356 000 Frauen, Männer und Kinder im Kanton Luzern und die Bevölkerung wächst jährlich um rund 0,4 Prozent. Doch mit durchschnittlich 0,04 Prozent pro Jahr bis 2040 ist eine zehnfach ge-

ringere Wachstumsrate prognostiziert. Zudem ist das Wachstum bereits heute stärker durch Zu- und Wegwanderung bestimmt als durch Geburten und Todesfälle.

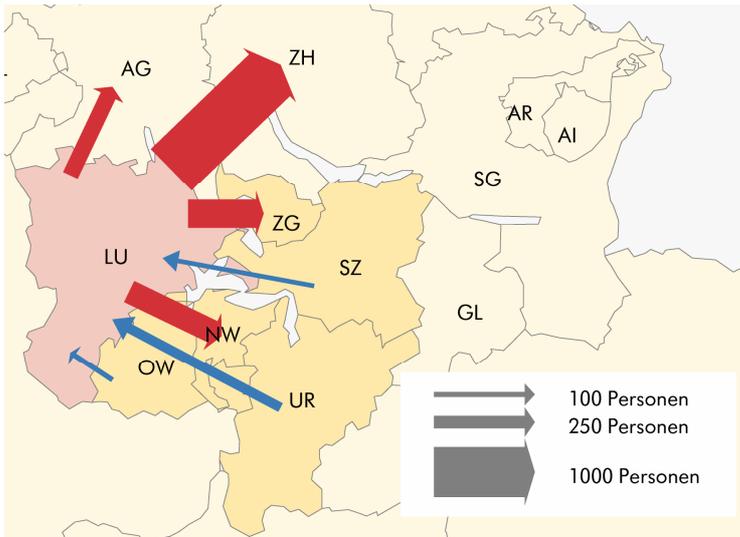
Gemäss Prognose werden im Jahr 2040 26 Prozent der Kantonsbevölkerung 65 Jahre und älter sein; 2004 waren es rund 15 Prozent. Die Bevölkerung ist ungleichmässig über das Kantonsgebiet verteilt. Nach der Agglomerationsdefinition des Bundes leben innerhalb des Kantons Luzern 182 000 Personen oder 52 Prozent im Agglomerationsgebiet. In der Schweiz leben rund drei Viertel der Bevölkerung in den Agglomerationen. Das heisst, dass der Kanton Luzern im Vergleich einen überdurchschnittlich hohen ländlichen Bevölkerungsanteil aufweist.

Das Bevölkerungswachstum gestaltet sich auch nach Regionen unterschiedlich: An die verkehrsgünstigen Achsen und an schöne Wohnlagen in den ländlichen Regionen Sempachersee und Seetal sowie in die Agglomeration Luzern ziehen vor allem Familien mit Kindern. Der städtische Raum ist vor allem durch internationalen Zuwachs geprägt. Einwandernde aus dem Ausland kompensieren die Wegzüge von Schweizerinnen und Schweizern und schwächen die Alterung der Stadtbevölkerung ab. Die peripheren Regionen sind neben dem Bevölkerungsschwund oder der Bevölkerungsstagnation ebenfalls mit einem starken Alterungsprozess konfrontiert (vgl. Anhang 6).

#### *Die mobile Gesellschaft*

Globalisierung und Technisierung haben unseren Alltag längst erreicht. Unser Land ist bis an abgelegene Orte mit Strassen und öffentlichem Verkehr gut bis sehr gut erschlossen. Verliessen wegen der Arbeit 1950 nur gerade 15 Prozent der Erwerbstätigen ihre Wohngemeinde, waren es im Jahr 2000 54 Prozent.

Die Gesellschaft wird immer vielfältiger, und damit vergrössert sich die Anzahl der Lebensstile. Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte schafft neue Beziehungs-, Familien- und Wohnformen. Familien ziehen aufs Land; zur Arbeit, zum Einkaufen oder für Freizeitaktivitäten fahren sie in die Stadt. Andere wohnen in der Stadt oder der Agglomeration und pendeln für den guten Arbeitsplatz nach Zug oder Zürich oder in die Kanton Nidwalden und Aargau. Noch einmal andere - meist gut Ausgebildete - verlassen den Kanton Luzern zugunsten ihres ausserkantonalen Arbeitsortes oder aus steuertechnischen Gründen. Die Entflechtung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit hat ihren Preis: Der Auszug aufs Land fördert die Zersiedlung und trägt einem schonenden Umgang mit der Ressource Boden zu wenig Rechnung. Diese Zunahme an Mobilität führt zu einem wachsenden Verkehrsaufkommen, das hohe Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sowie eine erhöhte Lärm- und Luftbelastung mit sich bringt (vgl. Anhang 6). Die Herausforderungen stellen sich in der Regel über die Gemeindegrenzen hinweg und können nicht von einzelnen Gemeinden im Alleingang gelöst werden. Aufwändige Kooperationen zwischen den Kommunen sind nötig.



Quelle: Amt für Statistik Kanton Luzern

Abbildung 9: Ab- und Zuwanderung aus dem Kanton Luzern  
Die Bevölkerung des Kantons Luzern wandert vor allem in Richtung Zug, Zürich und in die Kantone Nidwalden und Aargau.

Das geringe Bevölkerungswachstum im Kanton Luzern ergibt sich vor allem aus der Zuwanderung. Im Jahr 2040 wird rund ein Viertel der Kantonsbevölkerung 65 Jahre und älter sein; 2004 waren es 15 Prozent. Die mobile Gesellschaft verursacht Verkehrs- und raumplanerische Probleme, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen.

### c. Wirtschaft

Der Kanton Luzern ist auf dem Weg, sich von einem Agrarkanton zu einem Kanton mit einem starken Dienstleistungssektor zu entwickeln. Noch immer nimmt die Landwirtschaft im Kanton Luzern aber eine starke Stellung ein: der Beschäftigtenanteil im ersten Sektor lag in Luzern 2005 bei 8,9 Prozent, das schweizerische Mittel bei 5,4 Prozent. Das heisst: Fand in der Schweiz jeder 21. Arbeitnehmer in der Landwirtschaft eine Beschäftigung, dann war es im Kanton Luzern jeder 12. Rund 190 Millionen Franken Direktzahlungen des Bundes fließen jährlich in die Luzerner Landwirtschaft.

Beim zweiten Sektor liegt der Kanton Luzern mit 26,4 Prozent im Landesmittel. Zugelegt hat der Kanton in den vergangenen Jahren im Dienstleistungssektor. Aber auch hier liegt er mit 64,7 Prozent der Arbeitsplätze unter dem schweizerischen Durchschnitt von 69,1 Prozent. Unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen auch die wertschöpfungsintensiven Branchen. Vor allem fehlen die zukunfts- und technologieorientierten Branchen (7,7 % gegenüber 9,2 % im schweizerischen Mittel), und auch bei den sogenannten wissensbasierten Dienstleistungen (Informatik, Forschung und Entwicklung usw.) ist der Beschäftigtenanteil mit 15,6 Prozent unterdurchschnittlich (CH-Mittel 19 %).

Die Wirtschaftsstruktur unterscheidet sich nach den einzelnen Regionen. Im Zentrum dominiert der dritte Sektor; rund drei von vier Beschäftigten sind hier im Dienstleistungssektor tätig. Überall etwa gleich hoch sind die Anteile des Industrie- und des Landwirtschaftssektors in der Agglomeration. Am Rand der Agglomeration ist die Landwirtschaft von grösserer Bedeutung. Eine ähnliche Abstufung wie bei Zentrum-Agglomeration-Agglomerationsumland lässt sich in den Regionen Sursee, Hochdorf und Beromünster feststellen. Von der Region Sursee über die Region Hochdorf zur Region Beromünster sinkt der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor, während derjenige im Landwirtschaftssektor zunimmt. Im Amt Willisau besitzt die Region unteres Wiggertal den grössten Beschäftigtenanteil im Dienstleistungs- und im Industriesektor. Doppelt so stark wie im unteren Wiggertal ist dagegen in den Regionen Willisau und Entlebuch der Landwirtschaftssektor. Einen ähnlich hohen Wert weist nur noch die Region Beromünster auf.

Kleinere und mittlere Arbeitsstätten prägen die Luzerner Unternehmenslandschaft. Gut 99 Prozent der Betriebe im zweiten und dritten Sektor beschäftigten 2001 weniger als 100 Personen.

#### d. Steuerkraft innerhalb des Kantons

Die Steuerkraft pro Einwohner und Einwohnerin in den Luzerner Gemeinden ist sehr unterschiedlich. Mit 452 Franken war die Steuerkraft pro Kopf im Jahr 2004 in Romoos am geringsten, in Meggen mit 3456 Franken am höchsten. Der Durchschnitt des Kantons Luzern liegt bei 1141 Franken. In Regionen mit tiefer Steuerkraft finden sich oft mehrere Gemeinden mit ähnlich tiefen Steuerkraftwerten pro Einwohner. Ihnen fehlt es an den Grundvoraussetzungen für einen attraktiven Standort. Damit lassen sich kaum einkommensstarke Haushalte anziehen. Die Standortfaktoren Erreichbarkeit und Zentralität erklären neben der landschaftlichen Schönheit auch, weshalb die Gemeinden mit der höchsten Steuerkraft pro Einwohner in den zentralörtlichen Regionen zu finden sind.

Die Staatssteuern, die im Jahr 2005 29 Prozent des Ertrages des Kantons Luzern ausmachten, wurden zum grössten Teil in der Agglomeration erwirtschaftet: 60 Prozent der Staatssteuern stammten aus der Agglomeration Luzern. Alleine die Stadt Luzern trug 19,5 Prozent bei (vgl. Anhang 7).

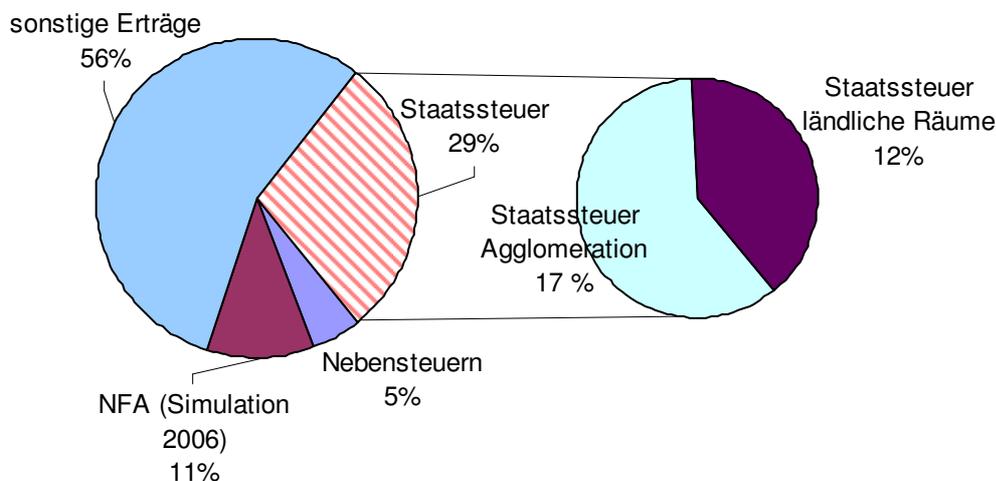


Abbildung 10: Ertrag des Kantons Luzerns 2005

2005 machten die Staatssteuern knapp einen Drittel der kantonalen Erträge aus. Sie wurden zu 60 Prozent von der Agglomeration Luzern und zu 40 Prozent vom ländlichen Raum bestritten.

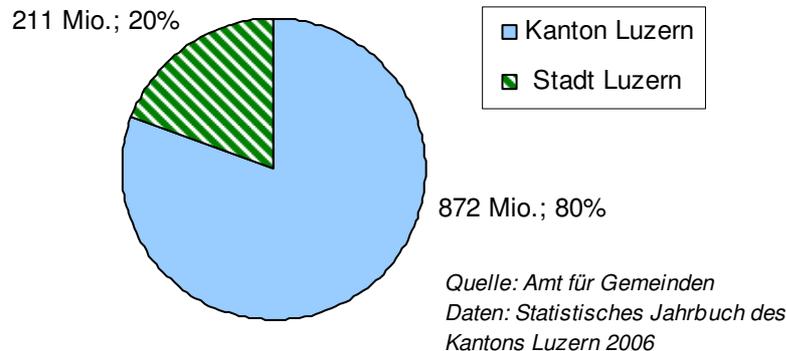


Abbildung 11: Anteil der Stadt Luzern an den Staatssteuern 2005  
Alleine die Stadt Luzern trug 2005 20 Prozent zu den Staatssteuern bei.

Der Kanton Luzern befindet sich auf dem Weg vom Agrar- zum Dienstleistungskanton. Die Wirtschaftsstruktur unterscheidet sich nach den Regionen: Im Zentrum und entlang der Hauptverkehrsachsen dominiert der dritte, im Entlebuch und in der Region Willisau der erste Sektor. Der Anteil der Landwirtschaft liegt im Kanton Luzern nach wie vor stark über dem Schweizer Mittel.

## V. Schlussfolgerungen und Strategie

Das gezeichnete Bild der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und soziodemografischen Veränderungen auf nationaler Ebene und im Kanton Luzern ruft nach einer neuen Einschätzung der Situation. 1997 haben wir mit Luzern '99 ein grosses Reformvorhaben eingeleitet, das sich bis in die Gegenwart auswirkt. Zehn Jahre später kommen wir zum Schluss, dass die damaligen Massnahmen richtig und für den Kanton Luzern nützlich waren. Wir werden einerseits mit dieser Strategie fortfahren, andererseits aber auch neue Akzente setzen. Diese lauten im Wesentlichen:

- Stärkung der Agglomeration Luzern zu einer vereinigten Stadtregion,
- Ausrichtung des Kantons Luzern - in Ergänzung zur Zentralschweiz - auf den Metropolitanraum Nordschweiz, insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich, Basel und den Kanton Aargau,
- Stärkung des ländlichen Raumes,
  - Förderung von Gemeindevereinigungen in der Region Sursee,
  - Auslösung von wirtschaftlichen Impulsen im peripheren ländlichen Raum durch die NRP.

## 1. Stärkung des Zentrums Luzern

Der Hauptakzent unserer erneuerten Strategie liegt auf der Stärkung der Agglomeration Luzern durch Vereinigung der Nachbargemeinden mit der Stadt Luzern. Die Entwicklung in der Schweiz ist stark auf die polyzentrischen Metropolitanregionen ausgerichtet. Diese Entwicklung infolge der Globalisierung und der Liberalisierung der Märkte ist eine Realität. Eine vereinigte Stadtregion ist für uns das adäquate Mittel, um auf die Herausforderungen zu reagieren, die sich dem Kanton angesichts der nationalen und der kantonsinternen Entwicklungen stellen. Wir verfolgen damit im Wesentlichen zwei Ziele:

- Wir stärken die Agglomeration Luzern, damit sie den Herausforderungen, die sich ihr innerhalb ihrer eigenen Grenzen unmittelbar stellen, optimal begegnen kann.
- Wir stärken die Agglomeration Luzern, damit der Kanton Luzern sich im nationalen Wettbewerb künftig behaupten kann.

### a. Den Herausforderungen der Agglomeration begegnen

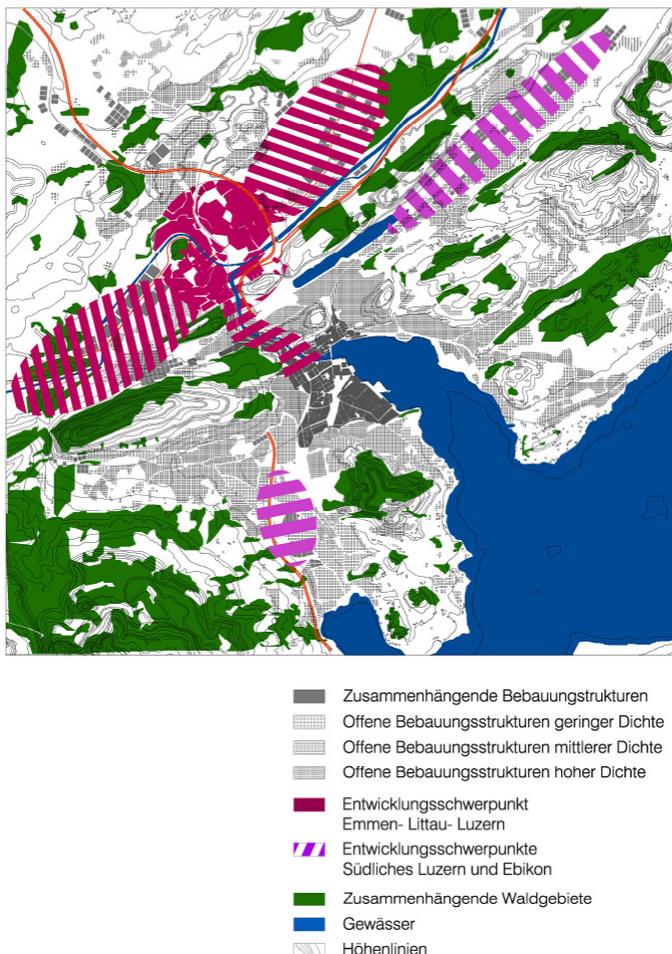
Die Firma Ernst Basler+Partner hat im Auftrag der Stadt Luzern und des Kantons im vergangenen Jahr die Studie *Starke Stadtregion Luzern* durchgeführt. Sie zeichnet für die Agglomeration Luzern in den verschiedenen Politikbereichen folgendes Bild:

*Wettbewerbsfähigkeit:* Der Agglomeration Luzern wird in der Studie zwar einerseits eine starke Maschinenindustrie und ein hoher Bekanntheitsgrad der "Marke Luzern" im Tourismusgeschäft attestiert. Es wird auf der anderen Seite aber festgehalten, dass die Agglomeration gegenüber den benachbarten Wirtschaftsstandorten an Wettbewerbskraft eingebüsst hat und eine unterdurchschnittliche Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik aufweist. Die Tourismus-Destination Luzern weise stagnierende Übernachtungszahlen auf und habe gegenüber Konkurrenzstandorten Marktanteile verloren. Die wertschöpfungsintensiven Unternehmen der Finanz- und Dienstleistungsbranchen seien untervertreten, und hoch qualifizierte Arbeitskräfte zeigten wenig Affinität zum Standort Luzern.

*Finanzen und öffentliche Leistungen* werden als vielfältig und gut bewertet. Einzelne steuer-günstige Gemeinden verschafften der gesamten Agglomeration und dem Kanton Luzern gewichtige Vorteile im Standortwettbewerb. Doch die Steuerkraft, die Steuerfüsse und die Finanzhaushalte der Gemeinden präsentierten sich sehr unterschiedlich. Einzelne Gemeinden mit relativ hohen Steuerfüssen seien für die ganze Agglomeration und den Kanton insgesamt als Nachteil im Standortwettbewerb anzusehen. Negativ vermerkt wird das im interkantonalen Vergleich hohe kantonale Steuerniveau für natürliche Personen. Auch die Tatsache, dass viele Zentrumsleistungen von der gesamten Agglomeration genutzt, aber vorwiegend durch den Kanton und die Kernstadt finanziert werden, wird als problematisch erachtet.

*Siedlung, Landschaft und Verkehr:* Die attraktiven Landschaften der Voralpen und Alpen werden einerseits als wichtige Stärke der Stadtregion erwähnt. Die hohe Lebensqualität sei eine der zentralen Stärken im Standortwettbewerb. Auf der anderen Seite drohe die rege Siedlungstätigkeit in den Agglomerationsgemeinden auf ein gesichtsloses Siedlungsgemisch hinauszulaufen, und die Abwertungstendenz in einzelnen Quartieren fördere das sozialräumliche Auseinanderdriften. Es wird darauf hingewiesen, dass die Agglomeration im Bereich Verkehr vor grössten Herausforderungen stehe: Der motorisierte Individualverkehr in der Agglomeration stau sich an verschiedenen Engpässen, und der öffentliche Verkehr wird als nicht genügend betrachtet.

Szenario "Vereinigte Stadtregion Luzern" - Kartographische Darstellung



Ernst Basler + Partner AG/TU München/S.K.A.T. Architekten/Stein+ Schultz, 12.01.2007

*Abbildung 12: Stadtregion Luzern mit Entwicklungsschwerpunkten  
Mit den vereinten Kräften des Zentrums kann der Bereich rund um den Seetalplatz zu einem attraktiven Stadtraum ausgebaut werden.*

Nach Ernst Basler+Partner könnte die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die Verkehrsprobleme zu lösen, Anlass dafür sein, um Dienstleistungen und raumgreifende Infrastrukturen zu bündeln und gemeinsam einen Standort von hoher Qualität zu entwickeln. Die vereinigte Stadtregion könnte - im Gegensatz zu einer einzelnen Gemeinde - die Kraft aufbringen, zum Beispiel den Knotenpunkt Seetalplatz zu einem attraktiven Stadtraum als Eingangstor zu Stadtzentrum und See zu entwickeln. Das brächte die gesamte Stadtregion vorwärts.

*Demokratie und Beteiligung:* Besonders hervorgehoben wird in der Studie die Vielzahl von Zweckverbänden und interkommunalen Vereinbarungen in unterschiedlichen Perimetern der Agglomeration. Diese führten zu komplexen und unüberschaubaren Strukturen mit einem hohen Koordinations- und Administrationsaufwand. Schliesslich wird auch auf die mangelhafte politische Mitwirkung und Gestaltungsmöglichkeit der Behörden und der Bevölkerung verwiesen. Die politischen Strukturen deckten sich immer weniger mit den Lebenswelten der Menschen. Gemeinden könnten auf Entscheide in der Nachbarschaft keinen Einfluss ausüben, selbst wenn diese grosse Auswirkungen auf die gesamte Region hätten.

## **b. Die Agglomeration Luzern im nationalen Wettbewerb**

Auch die Stellung der Agglomeration Luzern im nationalen Wettbewerb wird in der Studie der Firma Ernst Basler+Partner analysiert. Grundsätzlich wird festgehalten, dass sich das räumliche Gefüge der Schweiz in einem starken Umbruch befinde: "Die Städte, Agglomerationen und Regionen sind gezwungen, sich in Bezug auf ihre Position innerhalb der wirtschaftlichen Grossräume neu auszurichten." Weiter wird betont, dass es in Zukunft für die Positionierung im Standortwettbewerb auf nationaler Ebene ein klares Profil und einen einheitlichen Auftritt brauche. Für die Agglomeration Luzern im Speziellen wird festgehalten: "Mit den institutionellen Strukturen der kleinteiligen Stadtregion und dem damit verbundenen internen Konkurrenzkampf ist eine gemeinsame Profilierung sehr schwierig zu erreichen. Eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung übersteigt die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Eine verbindliche Abstimmung zwischen den Gemeinden führt zu komplexen und schwerfälligen Koordinationsprozessen."

## **c. Fazit der Studie "Starke Stadtregion Luzern"**

Die Autoren der Studie kommen zum Schluss, dass die Stellung des Kantons Luzern im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit vereinten Kräften gehalten werden kann: "Die vereinigte Stadtregion birgt die Chance, mit einer einheitlichen Position aufzutreten und die Anliegen der Region mit Nachdruck gegen aussen vertreten zu können. Mit einer 'starken Stimme in Bern' kann man sich neu als viertgrösste Stadt der Schweiz beim Lobbying um Verteilung von Bundesmitteln, beispielsweise in der Verkehrspolitik und der Bildungspolitik, mehr Geltung verschaffen."

Eine überregional erfolgreiche Standortentwicklung übersteigt die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Es braucht die vereinigte Stadtgemeinde, um sich auf nationaler Ebene mehr Gehör zu verschaffen.

## **d. Gemeindevereinigungen im Zentrum Luzern**

Es sind die oben dargelegten Überlegungen, die uns im Legislaturprogramm 2003-2007 zu folgender Aussage bewegt haben: "Die grossen Städte sind die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung unseres Landes. Luzern ist zu klein, um eine solche Rolle zu spielen. Wir unterstützen daher die Diskussion über eine markante Vergrößerung der Stadt Luzern auf deutlich über 100 000 Einwohner durch den Zusammenschluss von Gemeinden." (GR 2004 S. 766 ff)

## **e. Aufwändige Zusammenarbeit**

Dass viele Probleme in der Agglomeration nur gemeinsam gelöst werden können, wird von den betreffenden Gemeinden nicht bestritten. Entsprechend gross war bereits in der Vergangenheit die Bereitschaft, Zusammenarbeitsformen zu prüfen. Diese positive Grundhaltung kollidierte jedoch in der Regel mit der Schwierigkeit, verbindliche Abstimmungen zu erreichen. Schwierig erweist sich vor allem die koordinierte räumliche Entwicklung. Mit den heutigen Strukturen versucht jede Gemeinde für sich, alle Bedürfnisse abzudecken. Die Ei-

geninteressen stehen bei der Bau- und Nutzungsordnung im Vordergrund. Das ist verständlich, weil die Gemeinden über die Steuerhoheit und die Planungsautonomie verfügen. Die Aufgaben der Gemeinden sind in vergangenen Jahren ständig gewachsen und gleichzeitig komplexer geworden. Das hatte einen zunehmenden Aufwand an Absprachen und Zusammenarbeit zur Folge: bei der Feuerwehr und beim Zivilschutz, bei der medizinischen Versorgung und im Schulwesen, bei Infrastrukturaufgaben wie Entsorgung, Abwasser/Kanalisation und Wasserversorgung, bei der Fürsorge und den Altersfragen und anderem mehr.

Die Antwort des Stadtrates von Luzern auf eine Interpellation aus dem Jahr 2000 zeigt das Ausmass der Zusammenarbeit in der Agglomeration. Damals war die Stadt in 38 verbindlichen und 21 eher informativen Institutionen vertreten: Gemeindeammänner Regionalgruppe Luzern, Gemeindepräsidentenkonferenz Region Luzern, Gemeindeverband für Abwasserreinigung Region Luzern, Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Luzern, Zentralschweizer Vereinigung für Raumplanung, Zweckverband Öffentlicher Verkehr Luzern, Sozialvorsteherkonferenz Region Luzern, Stiftung Luzerner Theater, Regionalkonferenz Kultur, Bettenplanung mit Agglomerationsgemeinden, Regionalkonferenz Umweltschutz, Regionales Eiszentrum, Regionalplanungsverband und andere mehr. Diese Arbeitsweise in Stadt und Agglomeration ist personal- und zeitintensiv. In den Gremien sind in der Regel mehrere Agglomerationsgemeinden vertreten, womit sich der Aufwand um ein Vielfaches multipliziert. "Es bestehen nicht nur eine Vielzahl von kooperativen Gremien, sondern auch eine Vielfalt an Kooperationsformen: Gemeindeverband, Konsortium, Stiftung, Verein, Aktiengesellschaft", schreibt der Stadtrat Luzern in der erwähnten Interpellationsantwort. Damit werden die politischen Abläufe für die Bürgerinnen und Bürger zusehends intransparent, was zu Entfremdung und politischer Abstinenz führt (vgl. Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern, 25.10.2001, S. 47-64).

#### **f. Argumente gegen eine zusätzliche institutionelle Ebene**

Es gibt die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Gemeinden im Sinne einer Regionalkonferenz mit Regionalparlament, wie sie in den Kantonen Freiburg oder Bern aufgebaut werden. Wir lehnen diese Möglichkeit einer zusätzlichen institutionellen Ebene für den Kanton Luzern aus verschiedenen Gründen ab. Ziel muss es sein, dass in der Agglomeration Strukturen abgebaut und nicht neue aufgebaut werden. Eine Regionalkonferenz wie auch ein Regionalrat bedeuten neue Gremien und einen zusätzlichen Koordinationsbedarf. Die Erfahrungen in Freiburg und Bern zeigen überdies, dass auch der Aufbau solcher institutionellen Lösungen ein langwieriger Prozess ist. Die Definition und Zuweisung der Aufgaben an Kanton, Regionalkonferenz und Gemeinden verlangen intensive Aushandlungsprozesse zwischen den politischen Akteuren. In Freiburg zum Beispiel nahm das Projekt Regionalrat 1995 seinen Anfang - im Jahr 2007 nun kann sich die Bevölkerung dazu äussern. Zwar kämen mit Regionalkonferenzen Demokratieprozesse wieder vermehrt zum Tragen, gleichzeitig würden die Gemeinden jedoch eine starke Einengung erfahren. Um deutliche Vorteile gegenüber der kleinteiligen Agglomeration zu erzielen, müssten der vierten staatspolitischen Ebene gewichtige Kompetenzen übertragen werden; zum Beispiel müssten die Gemeinden ihre Finanz- und Steuerhoheit abtreten, oder die Nutzungsplanung würde regional festgelegt. Das hätte Gewinner- und Verlierergemeinden zur Folge. Einzelne Gemeinden müssten Nutzungseinschränkungen in Kauf nehmen, was sich stark auf ihre Steuererträge auswirken würde. In der Schweiz bemühen sich zurzeit viele andere Agglomerationen und Kantone ebenfalls um eine optimale Position im Standortwettbewerb. Sie alle durchlaufen Veränderungsprozesse - sei es durch die Definition einer neuen Wirtschaftsstrategie, durch die Verstärkung des Standortmarketings, durch die strategische Neuausrichtung des Standorts oder mittels institutioneller Veränderung. Wir sind überzeugt, dass es im Rahmen des nationalen Wettbewerbs zum Vorwärtkommen einer besonders grossen Entschlossenheit und Zielstrebigkeit bedarf.

Deshalb sind wir überzeugt, dass die Vereinigung der Agglomeration die beste Form der Stärkung für das Zentrum Luzern ist. Die Vereinigung von Littau und Luzern ist der erste wichtige Schritt in diese Richtung, weitere Zusammenschlüsse müssen folgen.

Im Rahmen des nationalen Wettbewerbs braucht es eine besonders grosse Entschlossenheit und Zielstrebigkeit zum Vorwärtskommen. Deshalb ist die Vereinigung der Agglomeration dafür die geeignete Form. Die Vereinigung Littau-Luzern ist der erste wichtige Schritt in diese Richtung.

### **g. Strategische Ausrichtung auf den Metropolitanraum Nordschweiz**

Zu unserer Strategie gehört - in Ergänzung zur Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz - auch die Ausrichtung des Kantons Luzern auf den Metropolitanraum Nordschweiz - insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich und den Kanton Aargau. Bereits im Legislaturprogramm 2003-2007 haben wir diese Absicht bekräftigt und mit der Unterzeichnung eines Zusammenarbeitsvertrages mit dem Kanton Aargau im Dezember 2006 einen ersten Schritt in diese Richtung getan.

Bis heute hat sich Luzern als Zentrum der Zentralschweiz verstanden. Diese wurde - historisch nachvollziehbar - als eigenständige Region begriffen. Die Wirklichkeit hat sich aber geändert. Zug und Ausserschwyz orientieren sich heute sehr stark nach Zürich. Luzern bleibt für die übrigen Zentralschweizer Kantone zwar das Zentrum, aber hauptsächlich als Leistungserbringer in den kostenintensiven staatlichen Aufgaben Gesundheit, Bildung, Sicherheit und Kultur.

Der Kanton Luzern muss auf nationaler Ebene an Profil gewinnen, wenn er am Wachstum der Wirtschaftsregion Nordschweiz teilhaben will: In diesem Zusammenhang stehen einerseits die Vereinigungsbemühungen in der Agglomeration, aber auch der Schritt in Richtung Kanton Aargau. Andererseits hat bereits der kantonale Richtplan von 1998 mit den Entwicklungsschwerpunkten entlang der Y-Achse (Luzern-Zug-Zürich und Region Sursee-Kanton Aargau-Base) Vorarbeit in diese Richtung geleistet. Hier liegen in der Zwischenzeit die Wachstumsregionen des Kantons Luzern; von hier aus existieren starke Verbindungen in Richtung Norden. Eine engere Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsräumen Zürich und Aargau verspricht erhebliche Vorteile. Wir richten daher die interkantonale Zusammenarbeit neu aus und orientieren uns stärker gegen Norden.

Zur strategischen Ausrichtung nach Norden gehört die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die dort bestehenden Verkehrsprobleme zu lösen. Am "Tor zur Region" (Ernst Basler+Partner, S. 73) im Gebiet Seetalplatz besteht die Chance, raumgreifende Infrastrukturen zusammenzufassen und einen städtebaulich attraktiven Standort zu entwickeln. Emmen und Littau allein können die Mittel für einen so grossflächigen Umbau nicht aufbringen. Die gesamte Region muss ein Interesse daran haben, diesen Knotenpunkt zu einem attraktiven Stadtraum umzubauen. Zwei weitere regionale Knotenpunkte sind die Entwicklungsgebiete Luzern-Süd und Ebikon. Die Bündelung der Dienstleistungseinrichtungen und raumgreifende Infrastrukturen an den strategisch wichtigen Standorten sind wesentliche Voraussetzungen für eine national agierende Region.

## 2. Stärkung des ländlichen Raumes

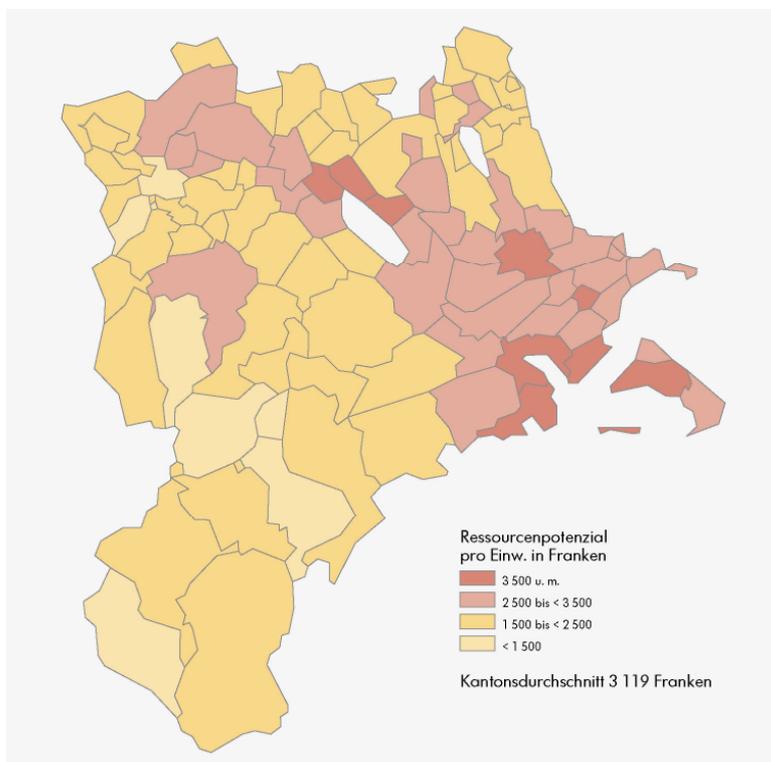
Durch die starke Verflechtung aller Lebensbereiche sind ländliche und städtische Räume näher zusammengerückt und nicht länger als Gegensatzpaar und Konkurrenten definiert. Es sind Räume mit unterschiedlichen Funktionen, die aufeinander angewiesen sind und sich gegenseitig bedingen. Wir haben ein grosses Interesse daran, dass alle Räume im Kanton Luzern eine hohe Lebensqualität aufweisen. "Die Qualität des Lebens- und Wirtschaftsraumes Kanton Luzern besteht in der guten räumlichen und funktionellen Vernetzung von Stadt und ländlichen Räumen", heisst es im kantonalen Richtplan 1998 (Erläuterungsbericht, S. 14). Damit die Gemeinden ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen können, stehen dem ländlichen Raum dafür auch in Zukunft verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Der Finanzausgleich sorgt für den Abbau von Disparitäten.
- Die Strukturreform stärkt die Gemeindeorganisation.
- Die neue Regionalplanung (NRP) des Bundes setzt wirtschaftliche Impulse.

Aufgrund der ersten Beratung der neuen Kantonsverfassung in Ihrem Rat ist zu erwarten, dass die dezentrale kantonale Organisationsstruktur in der neuen Kantonsverfassung insofern verankert wird, als darin ausdrücklich festgehalten wird, dass der Kanton seine Aufgaben dezentral erfüllt, wenn sie sich dafür eignen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel es erlaubt. Zudem ist vorgesehen, dass der Kanton weiterhin dezentral organisierte Aufsichtsbehörden einrichtet, welche die Gemeinden unter Respektierung ihres Gestaltungsfreiraumes unterstützen. Schliesslich sollen sie die Möglichkeit eines Gemeindereferendums erhalten.

### a. Innerkantonaler Finanzausgleich

Der neue Finanzausgleich ist im Kanton Luzern seit dem 1. Januar 2003 in Kraft. Er schafft eine starke Ausgleichswirkung zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Regionen.



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2006

Abbildung 13: Das Ressourcenpotenzial pro Einwohner in Franken im Jahr 2005  
Die ressourcenstarken Gemeinden liegen entlang der Hauptentwicklungsachse Y: Die Zentren verfügen über ein besonders hohes Ressourcenpotenzial.

Der Ressourcenausgleich mit Mindestausstattung wird zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel durch die horizontale Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden finanziert. 90 Prozent der Summe der horizontalen Abschöpfung kommt 2007 von Gemeinden im Amt Luzern und 8 Prozent von denjenigen im Amt Sursee. Die insgesamt 77,3 Millionen Franken Ressourcenausgleich werden im gleichen Zeitraum sehr unterschiedlich verteilt: Umgerechnet erhält das Amt Luzern 25 Franken pro Einwohner, 118 Franken sind es für das Amt Hochdorf, 291 Franken für das Amt Sursee, 543 für das Amt Willisau und 1151 Franken pro Kopf fließen in das Amt Entlebuch.

Unterschiedlich erweist sich auch die Verteilung der Gelder im topografischen und im sozio-demografischen Lastenausgleich. Von den rund 69,1 Millionen Franken im Jahr 2007 fließen 124 Franken pro Einwohner in das Amt Luzern, 137 Franken in das Amt Hochdorf, 205 Franken in das Amt Sursee, 282 Franken in das Amt Willisau und 726 Franken pro Einwohner gehen in das Amt Entlebuch.

#### Fr. pro Einwohner

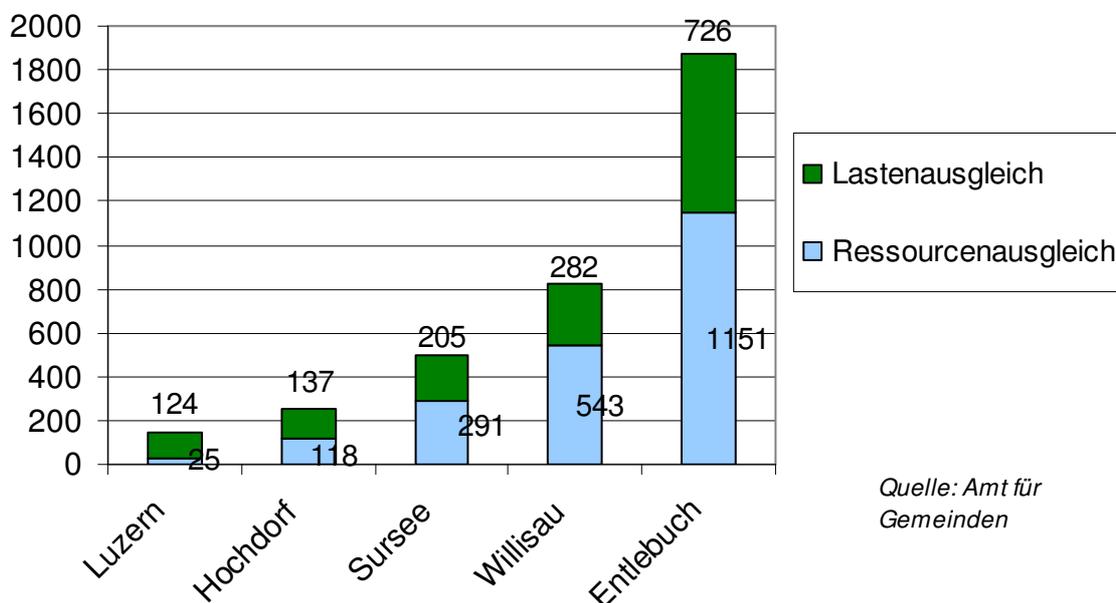


Abbildung 14: Ressourcen- und Lastenausgleichszahlungen im innerkantonalen Finanzausgleich im Jahr 2007 pro Einwohnerin und Einwohner.

Im Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich sind diejenigen Gemeinden in den Genuss eines Schuldenabbaus gekommen, die per 31. Dezember 2002 einen Steuerfuss von 2,4 Einheiten und eine Nettoverschuldung pro Einwohner von mehr als 7222 Franken aufwiesen. Für den Abbau dieser Schulden leistet der Kanton einen Beitrag von insgesamt 70 Millionen Franken. Das Geld wird den Gemeinden in sechs Tranchen in den Jahren 2003 bis 2008 ausbezahlt.

Auch beim neuen System des Finanzausgleichs besteht die Gefahr, dass einzelne Gemeinden durch die Maschen des Systems fallen. Dank der mit dem neuen Finanzausgleich beschlossenen Sonderbeiträge von insgesamt 42 Millionen Franken haben wir bis Ende 2008 die Möglichkeit, finanzschwache Gemeinden bei ihren Sanierungsmassnahmen gezielt zu unterstützen. Im Rahmen der bevorstehenden Revision des Finanzausgleichs ist vorgesehen, nochmals 24 Millionen Franken Sonderbeiträge vor allem für Gemeindezusammenschlüsse einzustellen.

<b>Ausserordentliche Beiträge aus dem Finanzausgleich</b>	
Entschuldungsbeiträge 2003-2008	70 Millionen CHF
Fonds Sonderbeiträge 2003-2008	42 Millionen CHF
Fonds Sonderbeiträge 2009-2014	24 Millionen CHF

## **b. Gemeindevereinigungen**

Gemeindevereinigungen unterstützen wir im bisherigen Rahmen und stärken damit die ländlichen Regionen. Dabei sollen sich kleinere oder schwächere Gemeinden möglichst mit denjenigen Zentren vereinigen, die im Zielstrukturplan der Gemeindereform 2000+ definiert worden sind.

## **c. Neue Regionalpolitik im Kanton Luzern**

Den Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik unterbreiten wir Ihrem Rat gleichzeitig mit dem vorliegenden Planungsbericht. Im Folgenden referieren wir die wichtigsten Aussagen aus diesem Planungsbericht. Für Einzelheiten verweisen wir auf den Bericht selbst.

Die raumordnungspolitischen und wirtschaftlichen Strategien des Kantons Luzern bilden die Grundlage für eine erfolgreiche Neue Regionalpolitik (NRP). Dank der breiten Übereinstimmung der Zielsetzungen der kantonalen Strategien mit der Zielrichtung der NRP lassen sich diese gut für deren Umsetzung verwenden. Das zentrale Instrument der Raumplanung ist der Richtplan. Der aktuelle Richtplan datiert von 1998 und besitzt weiterhin Verbindlichkeit. Die Überarbeitung des Richtplans hat begonnen. Eine revidierte Version wollen wir Ihrem Rat im Jahr 2009 zur Genehmigung vorlegen. Die raumordnungspolitischen Strategien des Richtplans 1998 stützen sich auf drei Leitideen:

*Leitidee Vernetzung:* Durch eine gute Vernetzung der Zentren und des ländlichen Raumes mit dem öffentlichen und dem privaten Verkehr bleibt die dezentrale Siedlungsstruktur erhalten und die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit des Kantons wird gestärkt. Weder die Städte noch der ländliche Raum sind für sich alleine lebensfähig. Die Qualität des Lebens- und Wirtschaftsraumes Kanton Luzern besteht in der guten räumlichen und funktionellen Vernetzung von Stadt und ländlichem Raum.

*Leitidee Konzentration:* Es wurden innerhalb des Kantons Luzern drei Entwicklungsachsen definiert. Durch die Festlegung von Entwicklungsachsen sollen günstige Voraussetzungen für die Nutzung vorhandener Potenziale in den Entwicklungsschwerpunkten geschaffen werden. Diese Potenziale liegen im Richtplan insbesondere auf der Hauptentwicklungsachse Y. Auf dieser Achse konzentriert sich die Mehrheit der Einwohner und der Arbeitsplätze im Kanton.

*Leitidee Nachhaltigkeit:* Diese Leitidee soll durch eine in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht nachhaltige Entwicklungspolitik im Kanton Luzern eine hohe Umwelt- und Lebensqualität sicherstellen.

### *Städtische und ländliche Räume in der NRP*

Gemäss NRP sollen die verschiedenen Aufgaben der ländlichen und der städtischen Gebiete im Kanton Luzern durch eine funktionale Vernetzung und durch klare Funktionszuteilungen erfolgreich gefördert werden. Natur-, Lebens- und Wirtschaftsräume werden voneinander abgegrenzt und sollen sich in ihren Funktionen ergänzen.

Ein Grossteil des ländlichen Raumes des Kantons Luzern befindet sich in der Nähe von kantonal bedeutenden Arbeitsplatzgebieten und ist durch regionale Zentren gut versorgt. Im Gegensatz zu anderen Kantonen gibt es in Luzern keine Berggebiete oder peripheren Räume, die völlig auf sich selber gestellt wären. Der ländliche Raum des Kantons Luzern befindet sich zu wesentlichen Teilen im Einzugsgebiet grösserer Zentren und wichtiger Verkehrsachsen.

Im Bezug auf seine Potenziale kommen dem ländlichen Raum im Kanton Luzern Aufgaben zu, welche jene der Wirtschaftsräume entlang der grossen Erschliessungsachsen ergänzen: Er bildet einen Lebensraum mit hoher Wohnqualität in einer weitgehend intakten Landschaft. Damit der ländliche Raum in dieser ergänzenden Rolle attraktiv sein kann, braucht es eine gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, eine hohe Qualität bei den öffentlichen Infrastrukturen sowie gute verkehrsmässige Anbindungen an die Regionalzentren und an die Agglomeration Luzern. Eine Politik des ländlichen Raumes und eine Politik des städtischen Raumes (Agglomerationspolitik) sind folglich als zwei eng miteinander verknüpfte Aufgaben zu verstehen.

### *Ziele und Handlungsfelder der NRP*

Das Ziel der NRP ist es, im ländlichen Raum wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Die Mittel sollen gezielt in denjenigen Bereichen verwendet werden, welche den ländlichen Raum in seiner komplementären Funktion zu den Wirtschaftsachsen des Y stärken. Solche Räume sind im Kanton Luzern die Regionen Entlebuch und Willisau sowie das Seetal. Sie werden in der NRP für den Kanton Luzern als die Zielregionen bezeichnet. In diesen ländlichen Räumen sind die regionalen Entwicklungsträger RegioHER und Idee Seetal bereits heute aktiv und anerkannt. Mit der NRP wird ihre Rolle als regionale Entwicklungsträger aufgewertet und sie werden als starke Partner des Kantons in der Regionalpolitik anerkannt.

Wir haben Handlungsfelder definiert, welche ab dem 1. Januar 2008 für die NRP im Kanton Luzern bestimmend sein werden:

- Bestandespflege: Unterstützung der bestehenden Betriebe in Innovationskraft und Exportorientierung,
- Förderung und Stärkung unternehmerischer Initiativen zur Aufwertung des ländlichen Raumes als Wohn- und Lebensraum,
- Inwertsetzung der unternehmerischen Grundhaltung einer handwerklich und landwirtschaftlich geprägten Bevölkerung,
- Förderung der Ausschöpfung touristischer Potenziale im ländlichen Raum,
- Unterstützung von innovativen Ansätzen im Bereich der Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen und aperiodischen Bedarfs,
- Stärkung der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Stadt und Land,
- Nutzung der standortbedingten Vorteile des ländlichen Raumes,
- Suche von neuen Ansätzen für die Beschäftigung Erwerbstätiger mit starker Standortbindung.

### *Entwicklungspotenzial in den Zielregionen*

Ein zentrales strategisches Entwicklungspotenzial der RegioHER bildet das Angebot eines naturnahen Lebens- und Erholungsraumes am Rande des Agglomerationsraumes Zürich-Zug-Luzern und in der Nähe des nördlich angrenzenden Kantons Aargau. In den Wirtschaftsstrukturen dieser Region lassen sich weitere Stärken ausmachen, vorab im Bran-

chenumfeld der Holz- und Möbelbearbeitung sowie in spezifischen Agro-/Food-Segmenten. In Bezug auf den Wohnstandort gilt es, in der RegioHER auf die Stärken als Wohnstandort im Pendlereinzugsgebiet der Agglomerationsräume zu setzen und von dort ausgehende Wachstumsimpulse zu nutzen. Dies kann zur Erhöhung des Steuersubstrats und der regionalen Wertschöpfung beitragen. Bestehende Siedlungsschwerpunkte mit attraktiven Wohnlagen bilden dazu eine gute Ausgangslage.

Die Lage des Seetals bezüglich der wichtigen Wirtschaftszentren Luzern, Zug, Zürich und Aarau stellt die strategische Erfolgsposition dieser Region dar. Als eigentliches Pendlereinzugsgebiet ist es zur Wohnregion prädestiniert. Daneben lassen sich stärker ausgeprägte wirtschaftliche Potenziale im Agro-/Food-Segment, in Bereichen wertschöpfungsstarker KMU-Betriebe (inkl. neue Informationstechnologien) sowie im Branchenumfeld Holz/Möbel ausmachen. Die Wohnstandort-Attraktivität im Seetal kann gestärkt werden durch die Anziehung gut verdienender Erwerbstätiger und von Familien, welche die geringe Pendlerdistanz und das relativ kostengünstige Wohnen schätzen. Dabei spielen mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossene Wohngebiete eine zentrale Rolle.

#### *Prioritäten im Mitteleinsatz der NRP*

Eine klare Prioritätenordnung der NRP im Kanton Luzern dient dem Kanton, den regionalen Entwicklungsträgern und den Projektverantwortlichen als Richtschnur und zeigt, nach welchen Kriterien Projekte gefördert werden:

In erster Priorität werden Projekte gefördert, die konkret auf die Erfordernisse der beiden Zielregionen (RegioHER und Idee Seetal) zugeschnitten sind und zur Hauptsache von Unternehmen und Institutionen aus diesen beiden Regionen getragen werden.

In zweiter Priorität werden Projekte gefördert, bei denen den beiden Zielregionen ein Nutzen durch die verbesserte Zusammenarbeit mit den städtischen Agglomerationen entsteht. Es können dies Netzwerke, strategische Partnerschaften wie auch Projekte sein, die auf Verbesserungen auf institutioneller Ebene abzielen.

In dritter Priorität werden Projekte gefördert, bei denen in den bezeichneten Regionen Synergien durch die Zusammenarbeit mit angrenzenden Regionen respektive benachbarten Kantonen entstehen (Grenzgebiete zu den Kantonen Bern, Aargau, Zug und Zürich).

In vierter Priorität werden grossräumige Projekte gefördert, die sich beispielsweise auf die ganze Zentralschweiz erstrecken, aus denen auch ein Nutzen für eine oder beide Luzerner Regionen anfällt (z.B. Projekte im Rahmen des Interreg-III-Programms).

Sowohl in der RegioHER als auch bei der Idee Seetal sind die institutionellen Anpassungen zur Umsetzung der NRP im Gange. In beiden Zielregionen werden die bestehenden Strukturen angepasst, damit die regionalen Entwicklungsträger dem Kanton gegenüber nicht nur Ansprechpartner für die NRP, sondern darüber hinaus auch für die Umsetzung einer Politik des ländlichen Raumes sein können.

#### *Vorhandene Mittel*

In den Jahren 1974-2004 wurden im Kanton Luzern 130 Millionen Franken in regionale Projekte investiert. Diese wurden durch den Bund und den Kanton Luzern gemäss den Vorgaben und mit den beschriebenen Instrumenten der Regionalförderung finanziert. Nach unseren Schätzungen werden in der nächsten vierjährigen Programmperiode rund 24 Millionen Franken für NRP-Projekte zur Verfügung stehen. Diese werden hälftig durch den Kanton Luzern und den Bund via den Fonds für Regionalentwicklung aufgebracht. Es sollen rund 10 Prozent (0,5 Mio. Fr.) für die Stärkung des Regionalmanagements und 60 Prozent (3,5 Mio. Fr.) für die Anschubfinanzierung von Projekten und maximal 30 Prozent (2 Mio. Fr.) in Form von Darlehen an Entwicklungsinfrastrukturen geleistet werden.

### *Förderung nachhaltiger Projekte durch die Agrarpolitik 2011*

Im Rahmen der Agrarpolitik 2011, die gleichzeitig mit der NRP auf das Jahr 2008 eingeführt werden soll, stehen vom Bund voraussichtlich neu jährlich 200 Millionen Franken für nachhaltige, innovative Projekte der Landwirtschaft zur Verfügung. Die Landwirtschaft im Kanton Luzern wird schätzungsweise rund 5-10 Millionen Franken aus diesen Bundesbeiträgen erhalten. Ähnlich wie bei der NRP müssen Projekte eingegeben werden, welche in Mehrjahresprogramme eingebettet sind. Bund und Kantone binden ihre Unterstützung an die Vorgabe, dass regionale und kommunale Initiativen zur einer effizienteren Nutzung von Rohstoffen und Energie in der Landwirtschaft führen, eine nachhaltige Nutzung des Bodens zur Folge haben oder eine Verbesserung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft bewirken sollen. (Wie bis anhin fließen jährlich 190 Millionen Franken Direktzahlungen des Bundes in die Luzerner Landwirtschaft.)

### **d. Kantonale Leistungen an Infrastrukturen im ländlichen Raum**

Der Kanton Luzern erfüllt wesentliche seiner Aufgaben dezentral. Auch in der neuen Kantonsverfassung soll dazu festgehalten werden, dass der Kanton seine Aufgaben dezentral erfüllt, wenn sie sich dafür eignen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel es erlaubt.

Der Kanton Luzern hat in der Vergangenheit die Infrastrukturen in den Bereichen Bildung, Kultur, Sport, Soziales, Gesundheit und Verkehr im gesamten Kantonsgebiet auf ein im schweizerischen Vergleich hohes Niveau ausgebaut. Diese Infrastrukturen will der Kanton auch in Zukunft dezentral betreiben.

In Planungsbericht und Botschaft des Regierungsrates zum Agglomerationsprogramm, welche von Ihrem Rat in der Novembersession 2006 zustimmend zur Kenntnis genommen wurden, wurde ausgewiesen, dass die Investitionen im Verkehrsbereich im Durchschnitt der vergangenen Jahre zu rund 70 Prozent in den ländlichen Raum geflossen sind. Die mit dem Agglomerationsprogramm verbundenen Investitionskosten sind als gezielte Investition für den gesamten Kanton zu verstehen. Der Kanton Luzern wird im Sinne der in der Verfassungsdiskussion vorgeschlagenen dezentralen Leistungserbringung auch in Zukunft in eine optimierte Erschliessung und Vernetzung der unterschiedlichen Räume und ihrer Potenziale investieren.

Die Investitionen des Amtes für Hochbauten in Infrastrukturen im ländlichen Raum (ausserhalb der Y-Achse) betragen in den letzten fünf Jahren rund 80 Millionen Franken. Für die nächsten fünf Jahre sind weitere Investitionen im Betrag von 60 Millionen Franken vorgesehen. Nicht eingerechnet ist dabei unter anderem die interkantonale Polizeischule in Hitzkirch, die alleine ein Investitionsvolumen von 50 Millionen Franken ausmacht und im Herbst 2007 eröffnet wird.

Die folgenden kantonalen Institutionen sind im ländlichen Raum ausserhalb der Y-Achse angesiedelt:

- Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Schüpfheim
- Heilpädagogisches Zentrum Sunnebüel in Schüpfheim
- Kantonsschule Schüpfheim
- Amtsgebäude Schüpfheim
- Kantonales Spital Sursee-Wolhusen
- Kantonsschule Willisau
- Berufsbildungszentrum Willisau
- Amtsgebäude Willisau
- Strafanstalt Wauwilermoos
- Psychiatrische Klinik St. Urban
- Kantonale Mittelschule Seetal in Baldegg

- Kantonsschule Beromünster
- Amtsgebäude Hochdorf
- Heilpädagogisches Zentrum Hohenrain
- Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Hohenrain

Die Betriebskosten dieser kantonalen Institutionen im ländlichen Raum, inklusive Kantonsspital Sursee-Wolhusen mit eigener Kostenstelle, beliefen sich im Rechnungsjahr 2005 auf über 275 Millionen Franken. Der Personalbestand betrug rund 1656 Vollzeitstellen.

Für kantonseigene Kulturbauten, wie die Klosteranlagen Werthenstein und St. Urban und das Schloss Heidegg, sowie Kulturbauten, die sich nicht im kantonalen Besitz befinden, wie das Schloss Wyher (Ettiswil), das Stadttheater und das Stadtmuseum Sursee, die Ruine Kastelen in Alberswil, das Entlebucher Kulturzentrum und Museum, wurden in den vergangenen Jahren zweistellige Millionenbeträge investiert. Der Kanton Luzern wird auch in Zukunft seine Verantwortung für das Kulturgut auf dem gesamten Kantonsgebiet wahrnehmen.

#### **e. Stärkung der Wirtschaftsregion Sursee**

Im ländlichen Raum des Kantons Luzern nimmt die Stadt Sursee mit ihren rund 8100 Einwohnerinnen und Einwohnern eine erkennbare Zentrumsfunktion wahr und kann nach dem Hauptzentrum Luzern als zweites wirtschaftliches Zentrum im Kanton Luzern bezeichnet werden. Zusammen mit den umliegenden Gemeinden wird sich das Gebiet mittelfristig zu einer Agglomeration entwickeln. Bereits heute weist Sursee ein hohes Entwicklungspotenzial auf. Nebst der Agglomeration Luzern und der Region unteres Wiggertal hat im Kanton Luzern nur die Region Sursee zwischen 1992-2004 eine Steigerung der Steuerkraft pro Kopf um mehr als 600 Franken aufzuweisen. Für seine Zentrumsfunktion sprechen der starke Dienstleistungssektor und die Beschäftigungsdichte, aber auch der hohe Anteil an Zupendlern, verbunden mit einem relativ geringen Anteil an Wegpendlern. Die Gemeinden rund um das starke Zentrum Sursee sind typische Wohngemeinden mit landwirtschaftlichem Charakter und guter Erschliessung: Sie sind mit Sursee stark verflochten und profitieren vom Zentrum.

Für einen gewichtigen Teil des ländlichen Raumes im Kanton Luzern ist die Region Sursee zentral: Hier befinden sich attraktive Firmen mit zahlreichen Arbeitsplätzen in der Nähe. Der Kanton Luzern hat ein vitales Interesse an einem wirtschaftlichen Zentrum inmitten des ländlichen Raumes. Er fördert das Potenzial des Zentrums und hilft damit, spezifische Agglomerationsprobleme zu verhindern. In den engen Gemeindegrenzen droht das Wachstumspotenzial von Sursee behindert zu werden. Wie in der Agglomeration Luzern übersteigen auch hier die regionalen Herausforderungen die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Indem diese Kräfte gebündelt werden, wird eine starke Entwicklung ermöglicht. Wir möchten den Wirtschaftsraum Sursee stärken. Sursee soll im neuen Strukturkonzept des kantonalen Richtplans als Regionalzentrum mit dem Potenzial zu einer Agglomeration weiterentwickelt werden, damit es seine wichtige Funktion als wirtschaftlicher Motor für die umliegenden ländlichen Gemeinden wahrnehmen kann. Wir werden finanzielle Mittel für Gemeindevereinigungen in dieser Region zur Verfügung stellen, um deren Entwicklung zu einem starken Zentrum Sursee zu begünstigen.

Der Kanton fördert die Regionen je nach ihren spezifischen Qualitäten und Funktionen:

- Er unterstützt die Agglomeration Luzern durch Gemeindevereinigungen, damit sie im Standortwettbewerb Schweiz mithalten kann.
- Die ländlichen Regionen fördert er mit den bisherigen Instrumenten des Finanzausgleichs, durch Unterstützung von Gemeindevereinigungen und mit dem neuen Instrument der NRP.
- In der Region Sursee leistet er finanzielle Unterstützung an Gemeindevereinigungen, damit das Zentrum Sursee seine Funktion als wirtschaftlicher Motor für die ländlichen Regionen wahrnehmen kann.

## VI. Umsetzung

### 1. Umsetzung der Agglomerationsstrategie

Die dargelegte Strategie hat den Zweck, das Zentrum Luzern mittels institutioneller Veränderung - sprich Gemeindevereinigungen - zu stärken, handlungsfähiger zu machen und nach aussen neu zu positionieren.

#### a. Festlegung des Perimeters

Aufgrund ihrer funktionalen Verflochtenheit gehören folgende Nachbargemeinden zum Perimeter der zukünftigen Stadtgemeinde: Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau, Meggen und Luzern. Die Gemeinde Meggen behandeln wir gesondert; dies vor allem aus zwei Überlegungen: Zum einen ist Meggen die einzige Gemeinde, die sich bezüglich Steuerfuss und Steuerkraft deutlich von den übrigen Luzerner Gemeinden abhebt. Damit eine Zustimmung zur Vereinigung von Meggen mit der Stadt in der Gemeinde Meggen überhaupt denkbar würde, müsste das Steuerniveau der vereinigten Stadtgemeinde auf das Meggener Niveau gesenkt werden. Dabei wäre mit Mindereinnahmen von rund 200 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Das entspricht rund 38 Prozent der ordentlichen Gemeindesteuer der ganzen Vereinigungsgruppe. Dieser Betrag wäre weder für den Finanzhaushalt der vereinigten Stadtregion noch desjenigen des Kantons verkraftbar.

Der zweite Grund liegt in der ungünstigen Position des Kantons Luzern im starken Steuerwettbewerb in der Zentralschweiz. Die Gemeinde Meggen bietet im Kanton die besten Voraussetzungen, um gute Steuerzahlende zu halten oder um neue anzuziehen. Eine Erhöhung des Meggener Steuerfusses auf einen mittleren Steuerfuss der Stadtregion würde sich negativ auf den Finanzhaushalt des ganzen Kantons Luzern und der heutigen Gemeinde Meggen auswirken.

Diese Überlegungen sind der Grund, warum auf Meggen im Perimeter der vereinigten Stadtregion zu verzichten ist. Wichtig dabei ist jedoch, dass sich die vereinigte Stadtregion Meggen - wie auch die übrigen Agglomerationsgemeinden, die nicht zum Perimeter gehören - zu

Partnern macht. Diese Partnerschaft basiert auf dem Beitrag aller zu einer positiven Entwicklung der Stadtregion und des ganzen Kantons.

## **b. Die Rolle des Kantons**

Die vorliegende Strategie zur Agglomerationspolitik wird einen sehr dynamischen Prozess auslösen. In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Agglomeration Luzern für den ganzen Kanton werden wir diesen Prozess stärker begleiten als bisherige Vereinigungsprojekte. Wir sind bereit, in dessen Steuerung eine aktive Rolle zu übernehmen und den Prozess politisch und operationell zu begleiten. Der Kanton schafft zudem Anreize zur Veränderung, indem er finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stellt.

Für die Umsetzung der ersten Vereinigungsphase stellen wir uns idealerweise eine Zeitspanne in der Grössenordnung von rund zehn Jahren vor. Wir sind uns allerdings bewusst, dass der Prozessablauf nicht genau voraussehbar ist und damit der Terminplan wohl immer wieder angepasst werden muss. Im Hinblick auf die anvisierte neue Stadtregion und die veränderte Bevölkerungsstruktur braucht es eine Überprüfung der Organisationsstrukturen und der Leistungen der öffentlichen Hand. Dies kann nur in gleichberechtigter Partnerschaft mit den beteiligten Gemeinden ergebnisoffen diskutiert und realisiert werden. In einem ersten Schritt werden wir auf die Gemeinden zugehen, deren Beteiligung in einem offenen Prozess klären und in weiteren Schritten einen Ablaufplan mit Meilensteinen gemeinsam festlegen. Die Bevölkerung in den interessierten Gemeinden soll bei der Diskussion um die Vereinigungen mitreden können. Sie wird über den Prozess laufend informiert werden und zu gegebener Zeit ihre Meinung äussern können. Auf die so aufgeworfenen neuen Fragen wollen wir gemeinsam mit den Gemeinden und ihren Einwohnerinnen und Einwohnern befriedigende Antworten suchen und formulieren.

## **c. Das innerkantonale Gleichgewicht**

Eine Gemeindevereinigung von der Grösse der vereinigten Stadtregion Luzern bringt eine bedeutsame Veränderung des innerkantonalen Gleichgewichts mit sich. Mit dem Bevölkerungsstand von 2004 erreichte die Kernstadt Luzern einen Anteil von 16 Prozent am Total der Bevölkerung im Kanton Luzern. Zählt man die Bevölkerungszahl der acht Gemeinden im Perimeter der geplanten vereinigten Stadtregion zusammen, erreicht die neue Stadtgemeinde einen Anteil von 45 Prozent am Total der Kantonsbevölkerung. Das ergibt auf verschiedenen Ebenen neue Kräfteverhältnisse: Zum einen erreichte die vereinigte Stadtgemeinde gegenüber dem Kanton eine ganz neue Grössendimension. Nahezu die Hälfte aller Kantonsseinerinnen und -einwohner hätte ihren Wohnsitz in der vereinigten Stadtregion. Zum anderen ergibt sich auch eine Veränderung innerhalb der Agglomeration selber. Die übrigen Agglomerationsgemeinden, Buchrain, Dierikon, Gisikon, Honau, Root, Rothenburg und Udligenswil, würden an die Stelle der alten Nachbargemeinden nachrücken und träten gegenüber dem starken Zentrum in eine neue Position. Das hätte einerseits zur Folge, dass die Stadtregion gegenüber dem Kanton als starker Partner auftreten könnte und Fragen des Zusammenspiels von Stadt und Kanton innerhalb des Agglomerationsraumes schneller und effizienter gelöst werden könnten. Auf der anderen Seite wäre eine Polarisierung zwischen Stadtregion und Landschaft möglich und das könnte eine zielgerichtete gesamtkantonale Politik erschweren.

Diese Gefahren wollen wir nicht verschweigen. Entgegenzuhalten sind ihnen die grossen Vorteile einer vereinigten Stadtregion: Bündelung der Kräfte, starke Positionierung des Standorts Luzern nach aussen als Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität und vieles mehr. Die Alternative bestünde im Status quo: dieses Szenario bedeutete - in der heutigen herausfordernden Situation - Stillstand, eine Vorstellung, die wir mit unserer Führungsverantwortung nicht vereinbaren können. Wir werden uns dafür einsetzen, dass sich die verei-

nigte Stadtregion auch in Zukunft zur Solidarität mit dem ländlichen Raum bekennt und sich zur Erhaltung eines Finanzausgleichs verpflichtet.

#### **d. Künftiges Beitragskonzept für ein starkes Zentrum Luzern**

Die Vereinigung der Gemeinden innerhalb des oben aufgeführten Perimeters - aber ohne Meggen - hätte einen jährlichen Steuerausfall von 55 Millionen Franken zur Folge, was 11 Prozent der ordentlichen Gemeindesteuern entspricht. Die Strukturen und Leistungen der vereinigten Stadtregion sollen unter Berücksichtigung eintretender Synergieeffekte auf dieses Steuerniveau ausgerichtet werden.

##### *Ausgangslage*

Die bisherigen Beiträge an Fusionen auf der Landschaft richteten sich nach der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2002 (SRL Nr. 154). Diese Verordnung regelt die Einzelheiten der Bemessung der Beiträge gemäss dem Anreizdekret vom 7. Mai 2001. Gemäss § 4 der Verordnung sollen grundsätzlich die Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden während vier Jahren angeglichen und die fusionsbedingten Mehrkosten mitfinanziert werden. Nach § 5 sind dabei die folgenden Kriterien zu berücksichtigen:

- Verschuldung der beteiligten Gemeinden,
- Finanzkraft der fusionierten Gemeinde,
- Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden,
- direkte Folgekosten der Fusion,
- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons,
- verfügbarer Kredit.

Auf dieser Grundlage leistet der Kanton unter anderem Beiträge an die Reorganisationskosten und die Entschuldung. Auch die jährlichen Steuermindereinnahmen der fusionierten Gemeinden werden ausgeglichen. Diese ergeben sich aus der Vereinheitlichung der unterschiedlichen Steuerfüsse der Fusionsgemeinden. In der Regel wird dabei der Steuerfuss der finanziell stärkeren Gemeinde zum Steuerfuss der fusionierten Gemeinde. Mittelfristig sollen Rationalisierungsgewinne der fusionierten Gemeinden diese Differenz kompensieren. Zudem wird gemäss § 23 des Finanzausgleichsgesetzes (SRL Nr. 610) denjenigen Gemeinden, die bis zum 1. Januar 2009 fusionieren, während zehn Jahren der Besitzstand der Finanzausgleichszahlungen voll garantiert. Ab dem elften Jahr wird die Zahlung jährlich um einen Fünftel reduziert. Gemäss unserer Vernehmlassungsbotschaft vom 6. Juni 2006 zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes wird diese Besitzstandregelung grundsätzlich fortgesetzt.

##### *Beitragsmodell für die Stadtregion Luzern*

Das Beitragsmodell für eine starke Stadtregion Luzern baut auf der bisherigen Praxis der finanziellen Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten im Kanton Luzern auf. Wir berücksichtigen damit auch, dass der Steuerfuss bei Abstimmungen über Gemeindefusionen eine entscheidende Rolle spielt. Eine Erhöhung des Steuerfusses dürfte ein Vereinigungsprojekt fast zwangsläufig zum Scheitern verurteilen. Auch für die vereinigte Stadtregion Luzern kann davon ausgegangen werden, dass nur ein Steuerfuss auf dem Niveau der steuergünstigsten Gemeinde erfolversprechend sein kann. Entsprechend werden der vereinigten Stadtregion Luzern aus der Angleichung der bestehenden Steuerfüsse nach unten steuerliche Mindereinnahmen entstehen. Wir sind bereit, befristet einen Beitrag zur Kompensation dieser steuerlichen Mindereinnahmen zu leisten.

Bei der Bemessung und den Bedingungen des Beitrags ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Agglomerationsgemeinden – im Unterschied zu den bisherigen Fusionen auf dem Land – finanziell unabhängig und auch allein überlebensfähig sind. Die Gemeinden sind aufgrund ihrer Grösse und ihrer Finanzkraft aber auch in der Lage, die durch die Fusion entstehenden Steuermindereinnahmen durch Synergiegewinne innert kurzer Zeit zu kompensieren. So werden etwa in kleinen Landgemeinden viele Aufgaben im Nebenamt oder in Personalunion erfüllt, sodass eine Gemeindegemeinschaft unter Umständen nur geringe Ersparnisse zur Folge hat. In den hier zur Diskussion stehenden Stadt- und Agglomerationsgemeinden sind infolge der Grösse durchwegs vollamtliche Kräfte für die Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben tätig, was bei einer Gemeindegemeinschaft ein wesentlich grösseres Synergiepotenzial zur Folge hat. Dies hat zum Beispiel die Zusammenlegung der Steuerämter von Luzern und von Littau gezeigt. Wir erachten deshalb aufgrund der gesunden finanziellen Situation dieser beiden Gemeinden eine Reduktion des Beitrags um rund einen Drittel für gerechtfertigt. Die Mindereinnahmen sollen wie bei den Fusionen von Landgemeinden während vier Jahren berücksichtigt werden. Danach müssen die Gemeinden die Mindereinnahmen mittels Rationalisierungsgewinne aufgefangen haben. Der Unterstützungsbeitrag soll in abnehmenden Raten ausbezahlt werden.

Das Konzept soll zum einen für die Fusion von Littau und Luzern und zum andern in den Grundsätzen auch für die weiteren hier in Betracht gezogenen Fusionen der Stadt mit Agglomerationsgemeinden angewendet werden können. Die Berechnung der Mindereinnahmen wird auf der Basis der jeweils aktuellen unterschiedlichen Steuerfüsse, der Einwohnerzahlen und der relativen Steuerkraft errechnet:

$$\begin{aligned} \text{Mindereinnahmen pro Jahr} = & \\ & (\text{Steuerfuss der Gemeinde mit dem höheren Steuerfuss} \\ & - \text{Steuerfuss der Gemeinde mit dem tieferen Steuerfuss}) \\ & \times \text{Wohnbevölkerung der Gemeinde mit dem höheren Steuerfuss} \\ & \times \text{relative Steuerkraft pro Einwohner der Gemeinde mit dem höheren Steuerfuss} \end{aligned}$$

Die Berechnungen werden auf der Basis der in den Gemeindeprofilen des Amtes für Statistik des Kantons Luzern ausgewiesenen Steuerfüsse, Einwohnerzahlen und der relativen Steuerkraft der beteiligten Gemeinden gemacht. Der Steuersatz der vollständig vereinigten Stadtregion würde deshalb auf das Niveau der Gemeinde Horw gesenkt werden.

Berechnung:

	Stadt Luzern	Kriens	Littau	Emmen	Horw	Adligenswil	Ebikon
Gemeindesteuerfuss 2006	1,85	2	2,2	2,05	1,7	1,95	1,95
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2005	57'517	25'329	16'148	26'899	12'428	5'369	11'486
Differenz zu Steuerfuss Horw (1,7)	0,15	0,3	0,5	0,35	0	0,25	0,25
Relative Steuerkraft (Fr./Einwohner) 2005	2'141	1'338	1'208	1'243	1'718	1'677	1'389
Jährliche Mindereinnahmen (Mio. Fr.)	18	10	9	12	0	2	4

Es ergeben sich für die vereinigte Stadtregion steuerliche Mindereinnahmen in der Höhe von 55 Millionen Franken. Auf vier Jahre entspricht dies Mindereinnahmen von 220 Millionen Franken. Unter Berücksichtigung der beschriebenen Reduktion um einen Drittel ergibt sich ein Beitragsvolumen von 147 Millionen Franken. Für Fusionen, die nach 2016 beschlossen werden, müsste der Beitrag neu beurteilt werden.

### *Beitrag an die weiteren Fusionen der vereinigten Stadtregion Luzern*

Bei den nachfolgenden Berechnungen des Beitragsvolumens für weitere Fusionen innerhalb der vereinigten Stadtregion Luzern wird davon ausgegangen, dass die Fusion Littau-Luzern bereits erfolgt, der Fusionsbeitrag an die Gemeinden Luzern und Littau in der Höhe von 20 Millionen Franken zugesichert und der Gemeindesteuerfuss der Gemeinde Littau auf das Niveau von Luzern gesenkt ist.

Für die weiteren Fusionen der vereinigten Stadtregion würden damit aufgrund der voranstehenden Berechnung noch 127 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Der Gemeindesteuerfuss würde bei entsprechendem Vorgehen auf das Niveau der steuergünstigsten Gemeinde, der Gemeinde Horw, gesenkt. Den folgenden Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass sämtliche Gemeinden der Stadtregion, inklusive Horw, auf einen Schlag fusionieren. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Fusionen gestaffelt erfolgen werden. Der Berechnung liegt die oben beschriebene Formel zugrunde.

#### Berechnung

	Stadt Luzern	Kriens	Littau	Emmen	Horw	Adligenswil	Ebikon
Gemeindesteuerfuss 2006	1,85	2	1,85*	2,05	1,7	1,95	1,95
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2005	57'517	25'329	16'148	26'899	12'428	5'369	11'486
Differenz zu Steuerfuss Horw (1,7)	0,15	0,3	0,5	0,35	0	0,25	0,25
Relative Steuerkraft (Fr./Einwohner) 2005	2'141	1'338	1'208	1'243	1'718	1'677	1'389
Jährliche Mindereinnahmen (Mio. Fr.)	18	10	3	12	0	2	4
Beitrag des Kantons an die Fusion der Gemeinden innerhalb der vereinigten Stadtregion	47	26	8	30	0	6	10

\* Der neue Steuerfuss der Gemeinde Luzern-Littau ist bereits berücksichtigt. Damit wird angenommen, dass die Fusion Littau-Luzern bereits erfolgt ist und der Beitrag von 20 Millionen Franken zugesprochen wurde.

### *Rechtliche Grundlage und Finanzierung der kantonalen Fusionsbeiträge*

Bei den Beiträgen an die Gemeindevereinigungen handelt es sich um freibestimmbare Ausgaben. Ab einer Höhe von 3 Millionen Franken unterstehen sie daher dem Finanzreferendum (vgl. § 39<sup>bis</sup> Staatsverfassung). Besteht keine andere Rechtsgrundlage, ist nach § 11a Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes (SRL Nr. 600) aber auch bei tieferen Beiträgen ein Dekret erforderlich. Wir sehen vor, Ihnen nach den Abstimmungen über die Vereinigung Littau-Luzern im Jahr 2008 eine entsprechende Kreditvorlage zu unterbreiten. Die Gelder für die Fusion der vereinigten Stadtregion sind im jährlichen Voranschlag in Tranchen von 10 Millionen Franken – erstmals 2009 – einzustellen. Diese Finanzierung ist aus heutiger Sicht gesichert. Vorbehalten bleiben exogene Faktoren wie zum Beispiel Sparpakete des Bundes.

#### **e. Unterstützung der Fusion Littau-Luzern**

Mit dem Fusionsprojekt Littau-Luzern liegt das erste konkrete Projekt für die Umsetzung unserer Strategie für eine vereinigte Stadtgemeinde vor. Im Sommer 2006 schlossen die beiden Gemeinden ihre Arbeiten zum Fusionsvertrag ab. In der Zwischenzeit haben eine Mehrheit des Gemeinderates von Littau sowie der gesamte Stadtrat von Luzern dem Vertrags-

entwurf zugestimmt. Die öffentliche Vernehmlassung in Luzern und in Littau zeigte eine deutliche Zustimmung zur Vereinigung. Die Volksabstimmung ist in den beiden Gemeinden auf den 17. Juni 2007 angesetzt.

Im Juni 2006 haben der Stadtrat von Luzern und der Gemeinderat von Littau je ein Gesuch um einen Beitrag an die Reorganisationskosten und zur Kompensation des Steuerausfalls in der Höhe von mindestens 23 Millionen Franken eingereicht. Wir sehen die Fusion zwischen Littau und Luzern als ersten - sehr wichtigen - Schritt auf dem Weg zu einer starken vereinigten Stadtgemeinde. Deshalb unterbreiten wir Ihrem Rat gleichzeitig mit diesem Planungsbericht einen Dekretsentwurf über die Unterstützung der Gemeindevereinigung Littau-Luzern im Betrag von 20 Millionen Franken. Wir erwarten von der ersten Vereinigung in der Agglomeration Luzern eine ähnliche Impulswirkung, wie sie im Dezember 2002 die Vereinigung zwischen Beromünster und Schwarzenbach im ländlichen Raum ausgelöst hat. Sieben Fusionen mit der Beteiligung von 17 Gemeinden wurden in der Folge realisiert.

#### *Beitrag an die Fusion von Littau und Luzern*

Für die Berechnung der Mindereinnahmen aus der Fusion von Littau und Luzern bildet der Steuersatz von Luzern die Basis. Die Fusion von Littau mit Luzern hat so einen jährlichen Ausfall an ordentlichen Gemeindesteuern von rund 6,8 Millionen Franken zur Folge. Die Steuermindereinnahmen von vier Jahren belaufen sich auf rund 27 Millionen Franken.

#### Berechnung

	Stadt Luzern	Littau
Gemeindesteuerfuss 2006	1,85	2,2
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2005	57'517	16'148
Differenz Steuerfuss	0	0,35
Relative Steuerkraft (Fr./Einwohner) 2005	2'141	1'208
Jährliche Mindereinnahmen (Mio. Fr.)	0	6,8

In Verhandlungen der Stadt und der Gemeinde Littau mit Regierungsvertretern wurde der kantonale Beitrag auf 20 Millionen Franken festgelegt. Wir haben diesen Betrag am 22. August 2006 bestätigt. Gemäss dem oben beschriebenen Beitragskonzept müsste der Beitrag rund 18 Millionen Franken betragen. Wir gelten mit dem Mehrbetrag von rund 2 Millionen Franken die Grundlagenarbeiten und Mehraufwendungen für die erste Fusion innerhalb der geplanten vereinigten Stadtregion Luzern ab. Von diesen Arbeiten profitieren nachfolgende Fusionen direkt. Die weiteren Fusionsbeiträge werden sich um diesen Mehrbetrag reduzieren.

Der Fusionszeitpunkt von Luzern und Littau ist auf den 1. Januar 2010 geplant. Die Auszahlungen sollen zeitlich gestaffelt in abnehmenden Raten erfolgen:

Auszahlungsjahr	Auszahlungsbetrag
2010	8 Mio. Fr.
2011	5 Mio. Fr.
2012	4 Mio. Fr.
2013	3 Mio. Fr.

## **2. Umsetzung der Strategie für den ländlichen Raum**

### **a. Weiterführung der bisherigen Instrumente**

Zur Unterstützung des ländlichen Raumes werden die bewährten Instrumente weitergeführt. Der kantonale Finanzausgleich - in Kraft seit dem 1. Januar 2003 - stellt den Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Regionen und Gemeinden her. Im Zusammenhang mit dem Wirkungsbericht 2005 haben wir die Absicht formuliert, noch bestehende Hemmnisse für Vereinigungen zu eliminieren, das heisst, die Einwohnerabhängigkeit der Mindestausstattung mit Ressourcen sukzessive abzubauen. An diesem Ziel möchten wir festhalten. Festhalten werden wir auch an der Unterstützung von Vereinigungsbemühungen. Wir sind der Auffassung, dass sich die Gemeinden im ländlichen Raum in Zukunft noch mehr bewegen müssen. Es werden weniger Mittel für Sanierungsbeiträge bereit stehen, dafür mehr für Gemeinden aufgewendet, die sich zu einem Zusammenschluss entschliessen und so mithelfen, das Gesamtsystem des Staates Luzern zu verbessern. Im Rahmen der Finanzreform 08 haben wir bestätigt, dass bei der Revision des Finanzausgleichsgesetzes noch einmal 24 Millionen Franken an Sonderbeiträgen eingestellt werden (bis 2008 waren es 42 Mio. Fr.).

### **b. Die Neue Regionalpolitik**

Mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) sollen dem ländlichen Raum wirtschaftliche Impulse gegeben werden. Dafür werden vom Kanton Luzern in der nächsten vierjährigen Programmperiode 24 Millionen Franken bereitstehen. Der detaillierte Bericht zur NRP wird Ihrem Rat gleichzeitig mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet (vgl. B 174).

### **c. Förderung der ländlichen Zentren**

Der ländliche Raum im Kanton Luzern ist heterogen bezüglich seiner kulturellen Vielfalt und seiner spezifischen Qualitäten: die Stadt Sursee mit ihren Nachbargemeinden, die das Potenzial zur Agglomeration besitzt, die Region Hochdorf-Seetal mit den Sektoren Dienstleistungen und Gewerbe und ihren attraktiven Wohnlagen (in der Nähe von Zug und Zürich und dem Zentrum Luzern), die Region unteres Wiggertal mit dem starken Gewerbe und der guten Anbindung an die Verkehrswege nach Norden, landwirtschaftlich geprägte Regionen im Amt Entlebuch und im Willisauer Hinterland mit charakteristischen Landschaftsräumen wie der Region Entlebuch (Biosphäre) und der Napfregion und andere mehr. Wir fördern den Kanton in Zukunft gezielt - je nach den regionalen Qualitäten und Stärken. Die Landschaftsräume sind wichtige Lebensräume. Sie bieten die Grundlage für die Landwirtschaft, für den Tourismus, für die Naherholung und für die Erhaltung der Wohnqualität. Sie sollen möglichst gut erhalten bleiben.

Der Grossteil des ländlichen Raumes im Kanton Luzern befindet sich in Pendlerdistanz zu den wichtigsten Arbeitsstätten und ist durch regionale Zentren gut versorgt. Wir werden die Voraussetzungen für qualitatives Wohnen im ländlichen Raum weiter verbessern. Voraussetzung dafür sind gute öffentliche Infrastrukturen, damit die regionalen Zentren in der Lage sind, die umliegenden Gemeinden mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Wir sind überzeugt, dass ein gezielter Mitteleinsatz zu gunsten der regionalen Zentren und deren Anbindung an die Verkehrsnetze die Entwicklung und den Wohlstand auf der Landschaft am besten fördern.

#### d. Die Region Sursee als zweites Wirtschaftszentrum im Kanton

Sursee ist das zweite wirtschaftliche Zentrum im Kanton Luzern. Mit seiner starken Industrie und der grossen Beschäftigungsdichte übernimmt es eine eigentliche Zentrumsfunktion für den ländlichen Raum, und zusammen mit den Nachbargemeinden weist es ein eindeutiges Potenzial zu einer Agglomeration auf. Damit auch in dieser Region die Kräfte gebündelt und die bestehenden Qualitäten ausgebaut werden können, stellen wir finanzielle Mittel in der Höhe von 14,4 Millionen Franken für Vereinigungen bereit.

##### *Der Perimeter*

Die Berechnung des Vereinigungsbeitrages geht von der Region Sursee 2000+ aus: Dazu gehören die Gemeinden Buttisholz, Geuensee, Knutwil, Mauensee, Nottwil, Oberkirch, Schenkon und Sursee. Vergleichbar mit Meggen in der Agglomeration Luzern, nimmt die Gemeinde Schenkon in der Region Sursee eine Sonderstellung ein. Müssten alle Gemeinden der Region ihren Steuerfuss auf jenen von Schenkon, 1,4 Einheiten, senken, dann würden der vereinigten Region jährlich 18 Millionen Franken oder 26 Prozent der Steuereinnahmen fehlen. Diese Mindereinnahmen können weder durch administrative noch betriebswirtschaftliche Gewinne ausgeglichen werden.

Realistisch ist deshalb ein Perimeter mit den oben erwähnten Gemeinden - ohne Schenkon. Bei einer Angleichung des Steuerfusses an denjenigen der Gemeinde Oberkirch, 1,9 Einheiten, müsste mit einer jährlichen Steuereinbusse von 4,5 Millionen Franken gerechnet werden. Die Strukturen und Leistungen der vereinigten Stadtregion wären unter Berücksichtigung der eintretenden Synergieeffekte auf dieses Steuerniveau auszurichten.

##### *Beitragsmodell und Beitrag für die Stadtregion Sursee*

Das Beitragsmodell für eine starke Stadtregion Sursee entspricht dem Modell für die vereinigte Stadtregion Luzern. Es gelten deshalb die Ausführungen zum Modell der vereinigten Stadtregion Luzern (vgl. Kapitel VI.1.d).

Der Gemeindesteuerfuss der vereinigten Gemeinde wird auf das Niveau der steuergünstigsten Gemeinde Oberkirch gesenkt. Es ergeben sich für die Stadtregion Sursee steuerliche Mindereinnahmen in der Höhe von 4,5 Millionen Franken. Auf vier Jahre gerechnet, entspricht dies Mindereinnahmen von 18 Millionen Franken. Wir erachten aufgrund der gesunden finanziellen Situation dieser Gemeinden, insbesondere von Sursee und Oberkirch, eine Reduktion des Beitrags um 20 Prozent für gerechtfertigt. So ergibt sich ein Beitragsvolumen von 14,4 Millionen Franken. Der Unterstützungsbeitrag soll in abnehmenden Jahresraten ausbezahlt werden. Den folgenden Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass sämtliche Gemeinden der Stadtregion auf einen Schlag fusionieren. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Fusionen gestaffelt erfolgen werden. Für Fusionen, die nach 2016 beschlossen werden, müsste die Beitragshöhe neu beurteilt werden.

Der Berechnung liegt die in Kapitel VI.1.d beschriebene Formel zugrunde.

	Buttisholz	Geuensee	Knutwil	Mauensee	Nottwil	Oberkirch	Sursee
Gemeindesteuerfuss 2006	2,25	2,20	2,30	2,20	2,10	1,90	1,98
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2005	2'848	2'134	1'647	1'105	2'876	3'037	8'186
Differenz Steuerfuss Oberkirch 1,90	0,35	0,30	0,40	0,30	0,20	0	0,08
Relative Steuerkraft (Fr./Einwohner) 2005	1'020	1'099	1'175	1'129	1'133	1'304	1'756
Jährliche Mindereinnahmen (Mio. Fr.)	1	0,7	0,8	0,4	0,6	0	1
Beitrag des Kantons an die Fusion der Gemeinden innerhalb der Stadtregion Sursee (Mio. Fr.)	3,2	2,2	2,6	1,3	1,9	0	3,2

### *Rechtliche Grundlage und Finanzierung der kantonalen Fusionsbeiträge*

Bei den Beiträgen an die Gemeindevereinigungen handelt es sich um freibestimmbare Ausgaben. Ab einer Höhe von 3 Millionen Franken unterliegen sie daher dem Finanzreferendum (vgl. § 39<sup>bis</sup> Staatsverfassung). Besteht keine andere Rechtsgrundlage, ist nach § 11a Absatz 3 des Finanzausgleichgesetzes (SRL Nr. 600) auch bei tieferen Beiträgen ein Dekret erforderlich. Die Beiträge für ein starkes vereinigt Zentrum Sursee im Umfang von 14,4 Millionen Franken sollen Ihnen zusammen mit der Kreditvorlage für eine vereinigte Stadtregion Luzern unterbreitet werden (vgl. Kap. VI.1.d). Die Gelder für die Fusion der Stadtregion Sursee in der Höhe von 14,4 Millionen Franken sind im jährlichen Voranschlag in Tranchen von 1 Million Franken – erstmals 2009 – einzustellen. Diese Finanzierung ist aus heutiger Sicht gesichert. Vorbehalten bleiben exogene Faktoren, wie zum Beispiel Sparpakete des Bundes.

### **3. Projektkosten**

Die Prozesse in Richtung vereinigte Stadtregion Luzern und vereinigt Zentrum Sursee sowie weiterer Gemeindevereinigungen sind auf finanzielle Mittel angewiesen. Der Kanton stellte mit dem Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 7. Mai 2001 bis Ende 2008 für Projektbeiträge insgesamt 2,5 Millionen Franken zur Verfügung. Um die Vereinigungsprozesse über das Jahr 2008 hinaus mit Projektbeiträgen unterstützen zu können, sind nochmals finanzielle Mittel in etwa gleicher Höhe erforderlich. Wir nehmen diese Mittel in die Kreditvorlage für eine vereinigte Stadtregion Luzern und ein starkes Zentrum Sursee auf (vgl. Kap. VI.1.d und VI.2.d).

### **4. Controlling**

Mit der Umsetzung der vorliegenden Strategie steht ein intensiver mehrjähriger Prozess bevor, in dem sich Inhalte verändern und immer wieder neue Fragen auftauchen werden. Darauf müssen sich die Projektverantwortlichen einstellen und entsprechend flexibel bleiben. Das setzt voraus, dass alle Schritte periodisch einer Überprüfung unterzogen werden. Über diese Etappenhalte ist in geeigneter Form Rechenschaft abzulegen.

### **5. Stellungnahmen von VLG und Verein LuzernPlus**

Im Rahmen einer Anhörung wurde der vorliegende Planungsbericht dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und dem Verein LuzernPlus am 9. Januar 2007 vorgestellt. Ihre Stellungnahmen lauten wie folgt:

#### *Stellungnahme des VLG*

"Der VLG unterstützt die Leitlinien der neuen Agglomerations- und Regionalpolitik mit einem starken Zentrum Luzern, einem weiteren grösseren Zentrum Sursee und der Förderung von Zentren in den übrigen Regionen. Er fordert vom Kanton klare Aussagen zur Regionalpolitik, eine gute Kommunikation und partnerschaftliches Einvernehmen mit den beteiligten Gemeinden. Die im Planungsbericht eröffneten flankierenden Massnahmen in der NRP und im Finanzausgleich sind für den VLG zwingend."

### *Stellungnahme des Vereins LuzernPlus*

Der Vorstand des Vereins LuzernPlus teilt die Einschätzungen des vorliegenden Planungsberichtes grundsätzlich. Er sieht in der Vereinigung der Gemeinden der Region ein gutes Mittel, um die Agglomeration zu stärken, und begrüsst es, dass der Regierungsrat dies als Ziel seiner Agglomerationspolitik klar kommuniziert und die dafür notwendigen Mittel bereitstellen will. In seiner Stellungnahme schreibt er weiter: "Die zentrale Herausforderung für die Agglomerationspolitik wird darin bestehen, die Stärkung der Stadtregion Luzern zusammen mit Gemeinden zu erreichen, die sich für eine Fusion entscheiden, und solchen, für die eine Fusion auf absehbare Zeit keine Option darstellt und deshalb den Weg der vertieften Zusammenarbeit in schlankeren Strukturen verfolgen wollen. Um das Ziel der „Stärkung der Stadtregion Luzern“ zu erreichen, braucht es eine Umsetzungsstrategie, welche die Autonomie der Gemeinden respektiert, die Herzen der dort verwurzelten Menschen gewinnt und auf nachhaltige Kommunikation, starke Anreize, Freiwilligkeit und Kooperation zwischen Kanton und Agglomerationsgemeinden setzt. LuzernPlus ist bereit, als Partner des Kantons diese Umsetzungsstrategie mitzuformulieren und die Gemeinden auf dem von ihnen gewählten Weg zu unterstützen."

## **6. Zusammenfassung**

### **a. Strategie und Umsetzung**

Wir unterstützen die vorliegende Strategie wie folgt:

- Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern stellt der Kanton im Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Millionen Franken bereit.
- Der Kanton ist bereit, den Vereinigungsprozess in der Agglomeration Luzern aktiv und in Partnerschaft mit den beteiligten Gemeinden zu begleiten.
- Mittels eines separaten Dekrets unterstützt der Kanton Luzern die Vereinigung Littau-Luzern mit einem Betrag von 20 Millionen Franken; diese sind von den 147 Millionen Franken abzuziehen.
- Die Vereinigung von Gemeinden mit dem Zentrum Sursee wird mit einem Beitrag in der Höhe von rund 14,4 Millionen Franken unterstützt, damit Sursee seine Funktion als wirtschaftlicher Motor für den ländlichen Raum wahrnehmen kann.
- Den Kredit zur Finanzierung der vereinigten Stadtregionen Luzern und Sursee unterbreiten wir Ihnen in einem separaten Dekret im Jahr 2008. Die vorgesehenen Mittel werden ab 2009 im Zeitraum von 15 Jahren in jährlichen Tranchen zurückgestellt. Diese Finanzierung ist aus heutiger Sicht gesichert. Vorbehalten bleiben exogene Faktoren, wie zum Beispiel Sparpakete des Bundes.
- Die ländlichen Regionen fördern wir mit den bisherigen Instrumenten des Finanzausgleichs, durch Unterstützung von Gemeindevereinigungen und mit dem neuen Instrument der Neuen Regionalpolitik.

## b. Übersicht über den Mitteleinsatz

Sowohl städtische wie ländliche Regionen im Kanton Luzern werden mit unserer Strategie weiterhin stark gefördert. Den Beiträgen an die Gemeindevereinigungen in der Stadtregion Luzern und in der Region Sursee stehen diverse finanzielle Mittel für die ländlichen Regionen gegenüber: zusätzliche Sonderbeiträge für Gemeindevereinigungen und Beiträge der NRP (50% Bund, 50% Kanton). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 sind zudem ab 2009 jährlich Beiträge von 5-10 Millionen Franken (80% Bund, 20% Kanton) für nachhaltige Projekte der Landwirtschaft im Kanton vorgesehen.

### Beiträge in die Regionen des Kantons Luzern

	2007 (in Mio. Fr.)	2008 (in Mio. Fr.)	2009 (in Mio. Fr.)	2010 (in Mio. Fr.)	2011 (in Mio. Fr.)	2012 (in Mio. Fr.)	2013 (in Mio. Fr.)	2014 (in Mio. Fr.)	2015- 2022 (in Mio. Fr.)	2023 (in Mio. Fr.)	2024 (in Mio. Fr.)	TOTAL (in Mio. Fr.)
Stadtregion Luzern			10	10	10	10	10	10	10 pro Jahr	7		147
Region Sursee			1	1	1	1	1	1	1 pro Jahr	0,4		14,4
Sonderbeiträge ländlicher Raum	11,9	7	4	4	4	4	4	4				42,9
NRP-Regionen (Entlebuch, Willisau, Seetal)		6	6	6	6	6	6	6	6 pro Jahr	6	6	102
Beiträge an nachhaltige Projekte der Landwirtschaft			5-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10 pro Jahr	5-10	5-10	80-160

Im kantonalen Finanzausgleich werden jährlich insgesamt 77 Millionen Franken Ressourcenausgleich ausgeschüttet. Davon fließen 56 bis 59 Millionen Franken in die ländlichen Gemeinden der NRP (Gemeinden der RegioHER und der Idee Seetal, siehe Anhang 5). Weitere 30 bis 35 von 64 bis 69 Millionen Franken werden als Lastenausgleich den entsprechenden Regionen zugewiesen. Der Ressourcen- und Lastenausgleich beträgt für das Jahr 2007 total 147 Millionen Franken, 93 Millionen fließen in die NRP-Regionen. Die Beiträge werden sich auch in Zukunft in etwa wie in den Jahren 2003-2007 entwickeln.

### Beiträge des Finanzausgleichs für den NRP-Raum

	2003 (in Mio. Fr.)			2004 (in Mio. Fr.)			2005 (in Mio. Fr.)			2006 (in Mio. Fr.)			2007 (in Mio. Fr.)			2008 (in Mio. Fr.)		
	RA	LA	TOTAL	RA	LA	TOTAL												
Finanzausgleich für den NRP-Raum	56	30	86	59	33	92	59	34	93	58	34	92	58	35	93	Fortschreibung der Beiträge		

RA.: Ressourcenausgleich

LA.: Lastenausgleich

## **VII. Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, gestützt auf § 79 des Grossratsgesetzes vom vorliegenden Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes im zustimmenden Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 26. Januar 2007

Im Namen des Regierungsrates

Schultheiss: Yvonne Schärli-Gerig

Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Grossratsbeschluss  
über den Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die  
Politik des ländlichen Raumes**

vom

*Der Grosse Rat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in den Planungsbericht des Regierungsrates vom 26. Januar 2007,

*beschliesst:*

1. Vom Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Grossratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

**Glossar****Agglomerationspolitik**

Ende 2001 hat der Bundesrat die Agglomerationspolitik des Bundes lanciert. Sie ist subsidiär zu den Aktivitäten von Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie stützt sich auf Artikel 50 der Bundesverfassung; ihr Schwergewicht legt sie auf Anreize, fachliche Unterstützung und Vernetzung. Ziel ist es, die Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu fördern.

**Agglomeration**

Definition gemäss BfS

Agglomerationen sind zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern. Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone, die aus der Kerngemeinde und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2 000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze (in der Gemeinde arbeitende Personen) auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Diese Gemeinden müssen ferner entweder mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in die Kerngemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder an sie angrenzen.

**Agglomerationsprogramme**

Instrumente des Bundes zur Bewältigung der dringendsten Probleme der Agglomerationen in den Bereichen Raumordnung, Verkehr und Umwelt. Agglomerationsprogramme sollen die regionale Politik in den erwähnten Bereichen definieren und koordinieren. Im Moment bezieht sich der Begriff gesamtschweizerisch fast ausschliesslich auf Verkehrsfragen.

**Beschäftigte**

Definition gemäss BfS

Alle am Stichtag der Zählung in einer Arbeitsstätte beschäftigten Personen, sofern sie mindestens sechs Stunden pro Woche arbeiten, einschliesslich des Inhabers oder der Inhaberin. Mitgezählt werden auch (wegen Ferien, Krankheit oder Militär) abwesende Personen.

**Erwerbstätige**

Definition gemäss AfS

Personen, die während mindestens einer Stunde pro Woche einer im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung produktiven Arbeit nachgehen.

**IHG-Regionen**

Bis 1987 bestimmte der Bund im Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete 54 Regionen zum Zweck der Förderung der Bergregionen. Die 54 Regionen liegen in den Alpen, den Voralpen und im Jura und umfassten im Jahr 2000 insgesamt 1222 Gemeinden.

**Kernstadt/Zentrum**

Politische Gemeinde, die das Zentrum einer Agglomeration bildet und diesem den Namen gibt. In bestimmten Fällen sind es auch zwei Gemeinden (z.B. Vevey-Montreux).

**ländlicher Raum/Landschaft**

In der Regel wird ländlich in Gegensatz zu städtisch gesetzt, wobei der Übergang im räumlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bereich zunehmend fließend ist. Gemäss Bundesamt für Statistik ist der ländliche Raum alles, was nicht zum städtischen Raum gezählt wird.

**Landschaftspolitik**

Der Begriff meint die Naturschutz- und Landschaftspolitik des Bundes. Landschaft umfasst Lebensräume von Tieren, Pflanzen und Menschen.

**Metropolitanregion/  
Metropolregion**

Polyzentrische Metropolregionen nach Thierstein (vgl. Literatur in Anhang 2) sind Verdichtungsräume von Städten und Agglomerationen sowie weniger verdichtete Zwischenräume, die zusammen einen metropolitanen Wirtschafts- und Lebensraum bilden. Thierstein unterscheidet zwei Metropolitanregionen in der Schweiz: Nordschweiz und Arc lémanique. Es existieren jedoch verschiedene Konzeptionen von Metropolitanregionen in der Schweiz. Nach dem Bundesamt für Raumentwicklung bilden die vier Grossagglomerationen Zürich, Genf-Lausanne, Basel und Bern sowie die Agglomerationen des Tessins zusammen mit ihren funktional eng verflochtenen Nachbaragglomerationen die fünf Metropolitanregionen der Schweiz. Avenir Suisse geht von den Metropolitanregionen Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich und Tessin aus.

**Pendler**

Definition gemäss AfS

Als Pendlerinnen und Pendler gelten Personen, die ihre Wohngemeinde verlassen, um sich zur Arbeit oder zur Schule zu begeben.

**Regionalpolitik**

Der Begriff ist als Regionalpolitik des Bundes definiert (Investitionshilfe für Berggebiete, Förderung wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, RegioPlus und Interreg). Voraussichtlich 2008 tritt das neue Bundesgesetz über die Regionalpolitik NRP in Kraft. Es konzentriert sich auf die Förderung der Berggebiete, der weiteren ländlichen Räume und der Grenzregionen als Wirtschaftsstandorte.

**Ressourcenausgleich**

Mit dem Ressourcenausgleich wird allen Kantonen oder allen Gemeinden ein Grundbetrag an nicht zweckgebundenen Finanzmitteln gewährleistet.

**Ressourcenpotenzial**

Das Ressourcenpotenzial der Gemeinden dient der Festlegung des Ressourcenausgleichs im Rahmen des neuen kantonalen Finanzausgleichs. Es umfasst folgende Ertragsquellen: die ordentliche Gemeindesteuer bei mittlerem Steuerfuss, die Gemeindeanteile an der Personal-, Liegenschafts-, Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts- und Schenkungssteuer und an der Motorfahrzeugsteuer sowie die positiven Nettovermögenserträge. Auf Bundesebene entspricht das Ressourcenpotenzial der in den einzelnen Kantonen erwirtschafteten Wertschöpfung. Es basiert auf Durchschnittswerten der letzten drei verfügbaren Jahre.

**Spillover-Effekte**

Werden staatliche Leistungen eines Kantons oder einer Gemeinde auch durch Bewohner anderer Gebietskörperschaften in Anspruch genommen, ohne dass diese finanziell vollumfänglich für die bezogenen Leistungen aufkommen, entsteht räumlich externer Nutzen, sogenannte Spillover-Effekte.

**städtischer Raum**

Definition gemäss BfS

Der städtische Raum umfasst die aufgrund eines umfangreichen Kriterienbündels abgegrenzten Agglomerationen (vgl. dort) sowie die Einzelstädte (mit mindestens 10'000 Einwohnern).

**Strukturpolitik**

Strukturpolitik bezeichnet die Summe aller politischen Massnahmen verschiedener staatlicher Ebenen, die das Ziel verfolgen, die vorhandene Wirtschaftsstruktur so zu beeinflussen und zu verändern, dass sie die wirtschaftlichen und technischen Veränderungen bewältigen und so insbesondere dem globalen Wettbewerb standhalten kann. Die erforderliche Veränderung, Modernisierung oder Anpassung kann sich auf einzelne Industrien oder Branchen (sektorale S.) oder bestimmte Regionen (regionale S.) beziehen. Sie kann auf die Verbesserung der Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation) zielen oder zukunftsorientiert auf eine Verbesserung der Bildung und der Aus- und Weiterbildung angelegt sein. Die wichtigsten Instrumente der S. sind Steuererleichterungen und Subventionen, Ge- und Verbote sowie die finanzielle Förderung von Forschung, Bildung und Ausbildung.

**Volkseinkommen**

Definition gemäss AfS

Summe aller Primäreinkommen der privaten Haushalte, der Geschäfts- und Vermögenseinkommen der Kapitalgesellschaften sowie der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen. Die Einkommen der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital, Boden werden dabei dem Wohn- bzw. Unternehmenssitz des Faktorbesitzers zugeschrieben. Beim Netto-Volkseinkommen sind weder Abschreibungen noch die indirekten Steuern oder Subventionen im Volkseinkommen enthalten.

**Zentrumslasten**

Als Zentrumslasten im engeren Sinn werden öffentliche Leistungen von Zentrumsgemeinden verstanden, von welchen die Bevölkerung und die Unternehmen in anderen Gemeinden profitieren, ohne dass sie dafür (vollumfänglich) bezahlen. Wichtigste Bereiche: Sicherheit, Kultur, öffentlicher Verkehr, Bildung, Gesundheit.

**Quellen und Literatur****Verhandlungen des Grossen Rates**

- *Planungsbericht B 149* vom 6. Juni 2006 zum Agglomerationsprogramm Luzern und Botschaft zur Änderung des kantonalen Richtplans, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2006
- *Planungsbericht B 111* vom 6. September 2005 über die Wirkungen und die Zielerreichung des Finanzausgleichs (Wirkungsbericht 2005), in: Verhandlungen des Grossen Rates 2005 (5) S. 1802-1867
- *Legislaturprogramm 2003-2007 B 35* vom 16. Dezember 2003, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2004 (2) S. 766-807
- *Planungsbericht B 48* vom 21. März 2000 über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2000 (3) S. 910-1015
- *Rechenschafts- und Planungsbericht B 135* vom 18. August 1998 zum Teilprojekt Gemeindereform von Luzern '99, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1998 (3) S. 1112-1169

**Berichte des Kantons Luzern**

- *Amt für Statistik des Kantons Luzern*: "Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern", 2006
- *Amt für Statistik des Kantons Luzern und Kantonales Sozialamt Luzern*: "Sozialbericht des Kantons Luzern. Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung"; Lustat Themen, 2006
- *Luzern '99 Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern*, in: Botschaft des Regierungsrates an den grossen Rat zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über einen Sonderkredit für die konzeptionelle Vorbereitung des Projekts "Luzern '99" vom 25. Februar 1997
- *Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation rawi*: "Strukturkonzept des Kantons Luzern 2006", 2006

**Berichte von Bundesstellen**

- *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)* : "Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht 2006", Bern 2006
- *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)*: "Raumentwicklungsbericht 2005. Zusammenfassung", Bern 2005
- *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)*: "Monitoring urbaner Raum. Themenkreis B3. Metropolitanräume", Bern 2004
- *Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)*: "Nicht-städtisch, rural oder peripher - wo steht der ländliche Raum heute?", Bern 2001

- *Bundesrat*: "Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001", Bern 2001
- *Eidgenössisches Finanzdepartement*: "Botschaft zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA", Bern 2006
- *Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)*: "Bericht über die Kernstädte", Bern 1999

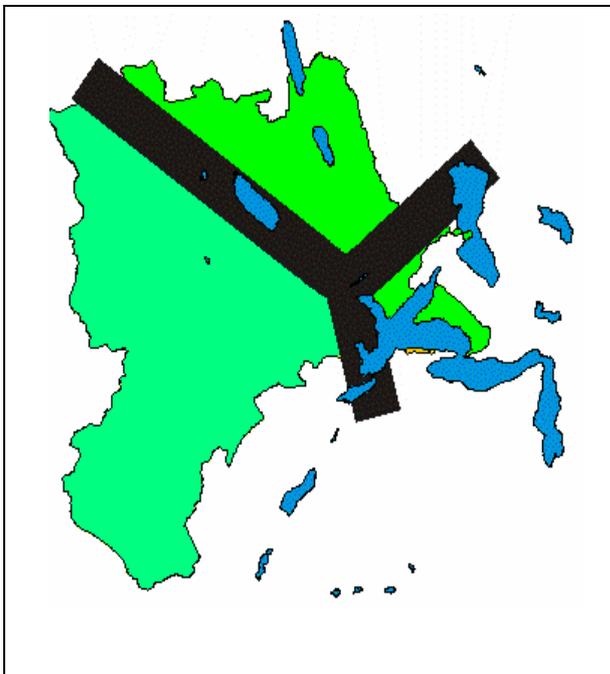
### Weitere Literatur

- *Arn, Daniel; Strecker, Mirijam*: "Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Empfehlungen der TAK vom 24. Juni 2004", Bern 2004
- *Blöchlinger, Hansjörg*: "Baustelle Föderalismus". Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2004
- *Credit Suisse (Hg.)*: "Swiss Issues Regionen. Kanton Luzern. Standortanalyse und fiskalpolitische Szenarien". Credit Suisse Economic Research, Zürich 2006
- *Diener, Roger; Herzog, Jacques; Meili, Marcel; de Meuron, Pierre; Schmid, Christian*: "Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Einführung", Vol. 1, ETH Studio Basel, Institut Stadt der Gegenwart (Hg.). Birkhäuser, Basel 2005
- *Diener, Roger; Herzog, Jacques; Meili, Marcel; de Meuron, Pierre; Schmid, Christian*: "Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Grenzen, Gemeinden", Vol. 2. ETH Studio Basel, Institut Stadt der Gegenwart (Hg.). Birkhäuser, Basel 2005
- *Diener, Roger; Herzog, Jacques; Meili, Marcel; de Meuron, Pierre; Schmid, Christian*: "Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Materialien", Vol. 3. ETH Studio Basel, Institut Stadt der Gegenwart (Hg.). Birkhäuser, Basel 2005
- *Diener, Roger; Herzog, Jacques; Meili, Marcel; de Meuron, Pierre; Schmid, Christian*: "Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Urbane Potenziale", ETH Studio Basel, Institut Stadt der Gegenwart (Hg.). Birkhäuser, Basel 2005
- *Ernst Basler und Partner (Hg.)*: "Grundlagenstudie 'Starke Stadtregion Luzern'. Szenarien und Handlungsempfehlungen für eine Starke Stadtregion Luzern", Zürich 2006
- *Geissmann, Urs*: "Verkehr. Neuer Finanzausgleich", in: *Die Stadt - les villes*: Vol. 6, Bern 2006
- *Giudici, Giorgio*: "Das neue Lugano. Reformen in Gemeinden und Kantonen", Referat im Kursaal Bern am 5. September 2003
- Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern, 25. Oktober 2001, S. 47-64
- *Rumley, Pierre-Alain*: "Synthese aus übergeordneter Sicht", anlässlich der Tagung „Agglomerationspolitik als Chance“, 25. Januar 2005
- *Schenkel, Walter; Kübler, Daniel*: "Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Grundlagenbericht", Zürich 2006

- *Schuler, Martin; Dessemontet, Pierre; Jemelin, Christophe; Jarne, Alain; Pasche, Nata-scha; Haug, Werner*: "Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz - Atlas des mutations spatiales de la Suisse", Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2007
- *Statistik der Schweizer Städte 2005/2006, Statistiques des villes suisses*. Online unter: <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/stat/home/publikationen/taedtestatistik/>
- *Thierstein, Alain et al.*: "Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropol-region Nordschweiz". Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006

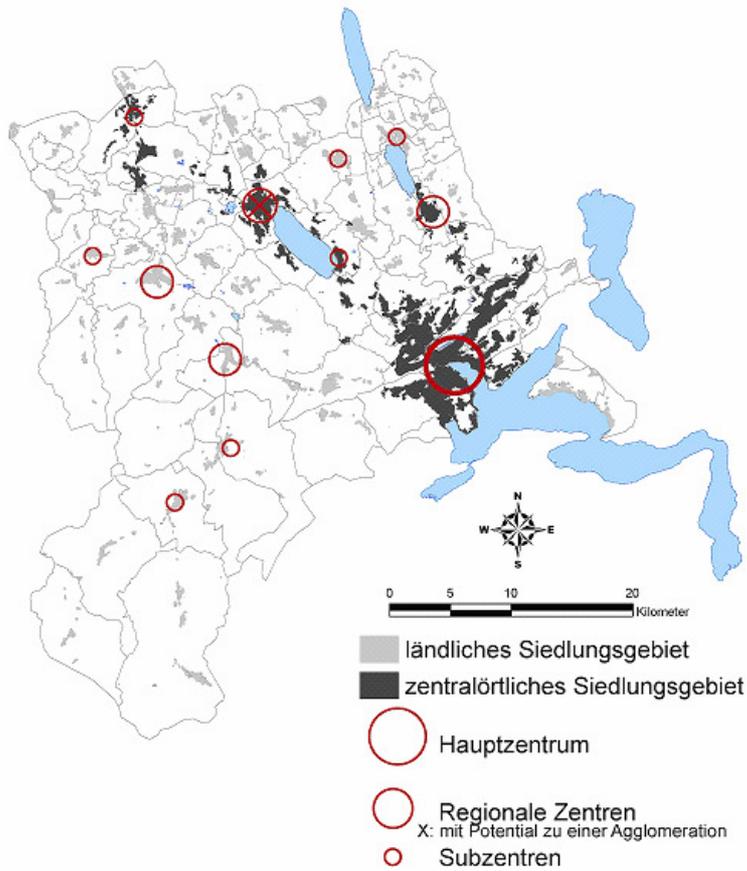
**Beilagenverzeichnis****1. Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Metropolregionen nach Thierstein .....	14
Abbildung 2: Das neue Lugano .....	17
Abbildung 3: Der Zielstrukturplan der Gemeindereform 2000+ .....	19
Abbildung 4: Gemeindefusionen im Kanton Luzern seit 2004 .....	20
Abbildung 5: Vergleich der kantonalen Netto-Volkseinkommen 2004 .....	21
Abbildung 6: Vergleich der Ressourcenindexe 2006 .....	22
Abbildung 7: Pendlerströme der Erwerbstätigen im Kanton Luzern im Jahr 2000 .....	24
Abbildung 8: Pendlerströme der Erwerbstätigen in der Agglomeration Luzern .....	25
Abbildung 9: Ab- und Zuwanderung aus dem Kanton Luzern .....	27
Abbildung 10: Ertrag des Kantons Luzerns 2005 .....	28
Abbildung 11: Anteil der Stadt Luzern an den Staatssteuern 2005 .....	29
Abbildung 12: Stadtregion Luzern mit Entwicklungsschwerpunkten .....	31
Abbildung 13: Das Ressourcenpotenzial pro Einwohner in Franken im Jahr 2005 .....	35
Abbildung 14: Ressourcen- und Lastenausgleichszahlungen im Finanzausgleich .....	36

**2. weitere Darstellungen**

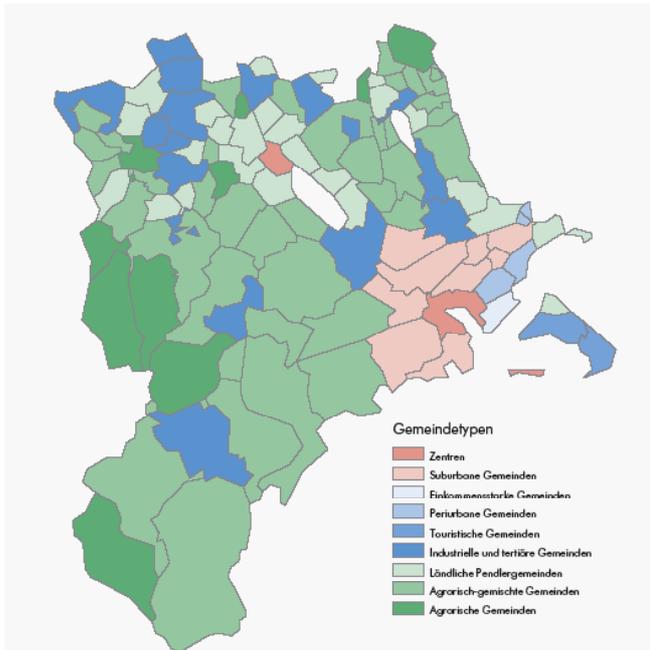
Quelle: Strukturkonzept 2006

Hauptentwicklungsachse Y. Gemeinden, die an der Hauptentwicklungsachse liegen, sind sehr gut erschlossen und weisen ein grosses Bevölkerungswachstum und Entwicklungspotenzial auf.



Quelle: Strukturkonzept 2006

Bezüglich der Siedlungsstruktur ist eine Konzentration des zentralörtlichen Siedlungsgebietes entlang der Hauptentwicklungsachse feststellbar.



Zentren	2
Suburbane Gemeinden	9
Einkommensstarke Gemeinden	1
Periurbane Gemeinden	4
Touristische Gemeinden	2
Industrielle und tertiäre Gemeinden	17
Ländliche Pendlergemeinden	25
Agrarisch-gemischte Gemeinden	37
Agrarische Gemeinden	10

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern 2006

Der ländliche Raum zeichnet sich durch eine grosse Vielfalt an Gemeindetypen aus. Besonders häufig finden sich industrielle und tertiäre Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrarisch-gemischte Gemeinden.

**Ergänzung zu III.2.c: "Agglomerationspolitik des Bundes"**

Eine Sensibilisierung für die Agglomerationsproblematik auf Bundesebene fand in der Mitte der Neunzigerjahre statt. Ende 2001 lancierte der Bundesrat die Agglomerationspolitik des Bundes mit drei komplementären Instrumenten für die Umsetzung: Modellvorhaben, Agglomerationsprogramme und Monitoring des urbanen Raums.

*Modellvorhaben*

Unter der gemeinsamen Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des Staatssekretariates für Wirtschaft (Seco) erhalten die Agglomerationen technische und finanzielle Unterstützung bei der Durchführung innovativer Modellvorhaben von Gemeinden/Städten und Kantonen. Zentrales Anliegen ist die Förderung der Zusammenarbeit. Seit Anfang 2002 unterstützte der Bund insgesamt 30 Modellvorhaben, darunter im Kanton Luzern die Projekte „Projekt Agglo und Stadt Luzern PASL“ und „BaBeL – nachhaltige Quartierentwicklung Basel-/Bernstrasse“.

*Agglomerationsprogramme*

Mit dem Instrument des Agglomerationsprogrammes werden die Zentren bei der Lösung ihrer prioritären Probleme unterstützt. Die Kantone beziehungsweise Agglomerationen bestimmen den Inhalt entsprechend ihren Bedürfnissen. Die Vergabe von jährlich 350 Millionen Franken aus den Mineralölsteuererträgen ist an die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs geknüpft. Aus diesem Grund konzentriert sich das Agglomerationsprogramm auf Projekte im Bereich Siedlung und Verkehr; zweite Bedingung ist die Schaffung einer Trägerschaft. Eines der 30 Programme im Bereich Siedlung und Verkehr wird durch den Kanton Luzern erarbeitet.

*Monitoring Urbaner Raum Schweiz (MUR)*

Mit Hilfe eines statistisch-analytischen Beobachtungssystems für den urbanen Raum will das ARE die Entwicklung der Städte und Agglomerationen, des Städte- und Agglomerationsnetzes sowie der Integration in das europäische Städtenetz verfolgen. Erste Auswertungen zu einzelnen Schwerpunktthemen wie den Zentrumslasten oder Metropolitanräumen liegen vor.

*Tripartite Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden (TAK)*

Anfang 2001 haben der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband gemeinsam die Tripartite Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden (TAK) gegründet. Sie hat den Auftrag zur gegenseitigen Information und zur Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen.

Die Mitte 2004 veröffentlichten Empfehlungen der TAK betreffen die institutionelle Seite der Zusammenarbeit in den Agglomerationen und sind als Ergänzung zu den Agglomerationsprogrammen des Bundes gedacht. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die Lebensqualität der Agglomerationen nur durch verstärkte Kooperation von Städten und Gemeinden erhalten und verbessert werden können. Dazu braucht es einfache Strukturen, die

- mit raschen Verfahren eine effiziente Aufgabenerfüllung sicherstellen,
- koordinierte und für alle Gemeinden verbindliche Entscheide ermöglichen,
- eine bessere direktdemokratische Mitsprache gewährleisten.

Damit diese Ziele erreicht werden können, ist der Bund auf die Unterstützung der Kantone angewiesen. Die Kantone sollen Anreize und günstige Rahmenbedingungen schaffen und die neuen Strukturen im kantonalen Recht verankern und bei Bedarf die Interessengegensätze zwischen den Gemeinden ausgleichen.

**Ergänzung zu IV.3.a: "Raumentwicklung"****Gliederung des Kantons Luzern**

Der Kanton Luzern ist seit 1. Januar 2007 in 96 selbständige Gemeinden eingeteilt. Die Gemeinden werden in fünf Ämter gruppiert, die als Wahl- und Gerichtskreise fungieren. Eine Ausnahme bildet die Stadt Luzern, die zwar einen selbständigen Wahl- und Gerichtskreis bildet, gleichzeitig jedoch zum Amt Luzern gehört.

**Zentren**

Laut kantonalem Richtplan 1998, der behördenverbindliche Gültigkeit besitzt, ist die Stadt Luzern das Hauptzentrum des Kantons. Sursee, Willisau, Hochdorf und Schüpfheim sind regionale Zentren, Wolhusen, Sempach, Hitzkirch und Reiden gelten als Subzentren. Der Kantonsraum wird in zentralörtliche und ländliche Siedlungsgebiete eingeteilt.

In der nationalen Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik zählen zwei Gemeinden des Kantons als Zentren: Luzern und Sursee. Verschiedene wirtschaftliche Indikatoren und die Bevölkerungsentwicklung deuten darauf hin, dass in der Region Sursee in den kommenden Jahren mit einer Agglomerationsbildung zu rechnen ist. Die Entwicklung der Bevölkerung und der Wirtschaft in der Planungssubregion Sursee hat in den letzten Jahren deutlich überdurchschnittliche Werte erreicht. Sursee nimmt daher als regionales Zentrum eine Ausnahmestellung ein.

**Gemeinden der Neuen Regionalpolitik***RegioHER*

Alberswil, Altbüron, Altishofen, Buchs (Dagmersellen\*), Buttisholz, Doppleschwand, Ebers-ecken, Egolzwil, Entlebuch, Escholzmatt, Ettiswil/Kottwil, Fischbach, Flühli, Gettnau, Gross-dietwil, Grosswangen, Hasle, Hergiswil bei Willisau, Luthern, Marbach, Menznau, Nebikon, Ohmstal, Romoos, Ruswil, Schötz, Schüpfheim, Uffikon (Dagmersellen\*), Ufhusen, Wauwil, Werthenstein, Willisau, Wolhusen, Zell

\* Im Moment laufen Gespräche über die Aufnahme von Dagmersellen in den IH-Perimeter.

*Idee Seetal*

Aesch, Altwis, Ballwil, Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Hitzkirch, Hochdorf, Hohenrain, Mo-sen, Müswangen, Retschwil, Römerswil, Schongau, Sulz

**Ergänzungen zu IV.3.b: "Soziodemografie"****Siedlung**

Parallel zur unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung zeigt auch der Siedlungsraum im Kanton Luzern eine wenig einheitliche Entwicklung. Der grosse, relativ kompakte Siedlungsraum der Agglomeration Luzern nimmt eine dominante Stellung ein. In den letzten zwanzig Jahren ist der Siedlungskörper jedoch aus der Agglomerations-Kernzone herausgewachsen, er verliert an Dichte und erstreckt sich immer weiter ins Agglomerationsumland hinaus. Der Controllingbericht 2006 über die Zielerreichung und die Wirkungen des kantonalen Richtplans 1998 enthält für den Siedlungsbereich folgende Ergebnisse: Im Kanton Luzern ist ein klarer Trend weg von den Kernstädten in die äussere Agglomeration und in den ländlichen Raum festzustellen. Das grosse Baulandangebot im ländlichen Raum und die gute Erreichbarkeit mit dem motorisierten Individualverkehr konkurrenzieren nach wie vor die Siedlungsentwicklung in zentralen Lagen. Die dezentrale Entwicklung konnte raumplanerisch nicht im gewünschten Mass verhindert werden.

Die Heterogenität des ländlichen Raumes zeigt sich im Siedlungsbereich deutlich. Zentralörtliche Gemeinden und Gemeinden mit einem hohen Pendleranteil unterscheiden sich in ihrer Siedlungsentwicklung deutlich von landwirtschaftlich geprägten, ländlichen Siedlungsgebieten. Während die ersten ein Bevölkerungs- und Siedlungswachstum vorweisen können, ist bei den zweiten die Bevölkerung teilweise rückläufig, und es ist keine signifikante Siedlungsentwicklung festzustellen. Da der Flächenbedarf pro Person grundsätzlich steigt, ist ein Anstieg der Siedlungsfläche auch ohne Bevölkerungswachstum feststellbar. Der Zunahme bei der Siedlungsfläche steht ein Rückgang bei der landwirtschaftlichen Nutzfläche von annähernd 2'000 Hektaren gegenüber.

**Verkehr**

Im kantonalen Richtplan 1998 ist festgehalten, dass in den regionalen Zentren und im ländlichen Raum kaum Kapazitätsengpässe auf dem Strassen- und Schienennetz bestehen. Es bestehen bloss lokale Probleme in den Bereichen Verkehrssicherheit, Trennwirkung und Lärmbelastung. Es wird festgehalten, dass die wesentlichen Problemschwerpunkte innerhalb der Agglomeration Luzern liegen. Die weitere Zersiedelung des Umlandes und eine fortschreitende Nutzungsentmischung wird die Erreichbarkeit der Agglomeration infolge Verkehrsüberlastung zunehmend erschweren, und die Verträglichkeitskonflikte werden weiter zunehmen. Eine gute Anbindung der Agglomeration Luzern an inner- und ausserkantonale Zentren sowie eine gute Erreichbarkeit aus dem Kanton und der Zentralschweiz seien entscheidend.

**Ergänzungen zu IV.3.d: "Steuerkraft innerhalb des Kantons"**

Der Anteil der Staatssteuern an den Erträgen des Kantons Luzern im Jahr 2005 betrug 29 Prozent, 34 Prozent betrug der Anteil aller Steuereinnahmen. 56 Prozent der Erträge werden unter der Kategorie "sonstige Erträge" erfasst. Es handelt sich dabei um:

- Vermögenserträge,
- Entgelte,
- durchlaufende Beiträge,
- Beiträge für die eigene Rechnung,
- interne Verrechnungen,
- Regalien und Konzessionen,
- Rückerstattungen von Gemeinwesen.

**Ergänzungen zu IV.3.: "Entwicklungen innerhalb des Kantons "****Agglomeration Luzern**

In der Agglomeration Luzern leben 52 Prozent der Luzerner Bevölkerung oder 181'000 Einwohner auf 9,3 Prozent der Fläche des Kantons Luzern. 17 Prozent sind in der Stadt Luzern wohnhaft. Zwischen 1994 und 2004 ist die Bevölkerung in der Agglomeration Luzern um 3,4 Prozent gewachsen. Die Kernstadt Luzern hat in diesem Zeitraum 3,2 Prozent der Bevölkerung verloren, der Agglomerationsgürtel ohne die Stadt Luzern um 6,7 Prozent zugelegt. Statistisch gesehen zählen folgende Gemeinden zur Agglomeration Luzern: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Emmen, Gisikon, Honau, Horw, Kriens, Littau, Luzern, Meggen, Root, Rothenburg und Udligenswil. Die Agglomeration Luzern erstreckt sich auch auf zwei Gemeinden ausserhalb des Kantons Luzern, es sind dies Hergiswil (NW) und Küssnacht am Rigi (SZ). Im vorliegenden Planungsbericht sind diese beiden Gemeinden nicht eingeschlossen (Quelle: Bundesamt für Statistik und Amt für Statistik Kanton Luzern).

*Pendlerinnen und Pendler*

Wie in den meisten grösseren Städten der Schweiz hat die Zahl der erwerbstätigen Zupendlerinnen und Zupendler auch in der Stadt Luzern zwischen 1990 und 2000 weiter zugenommen. Der Zuwachs betrug für die Stadt Luzern 10,8 Prozent. Die Zahl der erwerbstätigen Wegpendlerinnen und Wegpendler hat sich dagegen weniger stark verändert (+2,3 %).

In der Stadt Luzern ist die Zupendlerzahl rund dreimal so gross wie die Wegpendlerzahl. Bezogen auf die dort wohnhaften Erwerbstätigen, weist Luzern nach Bern zusammen mit Zürich den zweitgrössten positiven Pendlersaldo (68,9 %) aller Schweizer Städte auf.

In der Agglomeration Luzern befinden sich 54 Prozent der Arbeitsplätze des Kantons Luzern. Damit verbunden ist eine hohe Anzahl Zupendler (25'659) aus dem Kanton Luzern selber sowie aus anderen Kantonen.

Die Stadt Luzern bietet 31'000 Zupendlerinnen und Zupendlern Arbeitsplätze. Rund 59 Prozent der Personen, die in der Stadt Luzern arbeiten, wohnen ausserhalb der Stadt. Wohnten im Jahr 1990 noch 67 Prozent der Zupendler im Agglomerationsgürtel, so hat sich dieser Anteil im Jahr 2000 auf 57 Prozent reduziert. Die Siedlungsentwicklung aus der Agglomeration in den ländlichen Raum hinaus zeigt sich hier deutlich.

**Ländlicher Raum**

Der ländliche Raum des Kantons Luzern zählt 175'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese bewohnen 90,7 Prozent der Fläche des Kantons Luzern. In ländlichen Gebieten ist seit 1993 und verstärkt seit 1998 ein Bevölkerungsrückgang festzustellen. Dieser betrifft vor allem Gemeinden der Ämter Entlebuch und Willisau. Im gleichen Zeitraum hatte der Kanton ein Bevölkerungswachstum von 5,1 Prozent zu verzeichnen, und ländliche Zentren und Pendlergemeinden entlang der Hauptentwicklungssachse Y legten überdurchschnittlich zu. So ist die Bevölkerung in der Region um den Sempachersee von 1994-2004 um 15-20 Prozent gewachsen.