

Planungsbericht

# **Starke Stadtregion Luzern?**

## **Gemeinde Horw**

Auftraggeberin:  
Gemeinde Horw

Ansprechpartner:  
Dr. Joey-David Ovey  
Felix Neiger

Mitarbeiter:  
Martin Klemm  
Marc Biedermann

Basel, 17.03.2008  
41-26665

## **Das Unternehmen im Überblick**

### **Geschäftsführer**

Christian Böllhoff

### **Präsident des Verwaltungsrates**

Gunter Blickle

Basel Stadt Hauptregister CH – 270.3.003.262-6

### **Rechtsform**

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

### **Gründungsjahr**

1959

### **Tätigkeit**

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

### **Arbeitssprachen**

Deutsch, Englisch, Französisch

### **Hauptsitz**

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

### **Weitere Standorte**

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

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

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

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

### **Internet**

[www.prognos.com](http://www.prognos.com)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Die Region Luzern und die Ziele des Berichts</b>	<b>1</b>
1.1.	Die Stadtregion Luzern	1
1.2.	Warum Planungsberichte für die Agglomerationsgemeinden um Luzern?	3
<b>2.</b>	<b>Projektorganisation</b>	<b>5</b>
2.1.	Vorgehensweise	6
<b>3.</b>	<b>Herausforderungen der Agglomerationsgemeinden</b>	<b>9</b>
3.1.	Herausforderungen für die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen	10
3.2.	Herausforderungen für die sozio-demografische Lage	15
3.3.	Herausforderungen für Bildung	19
3.4.	Herausforderungen für Verkehr und Raumplanung	21
<b>4.</b>	<b>Stärken und Schwächen der Gemeinde Horw</b>	<b>25</b>
4.1.	Siedlung, Landschaft und Verkehr	25
4.2.	Identifikation und Image	32
4.3.	Demokratie und Beteiligung	33
4.4.	Finanzen und öffentliche Leistungen	35
4.5.	Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	42
<b>5.</b>	<b>Szenarien für die Gemeinde Horw</b>	<b>47</b>
5.1.	Chancen und Risiken der Selbständigkeit	47
5.1.1.	Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr	47
5.1.2.	Auswirkungen auf Identifikation und Image	47
5.1.3.	Auswirkungen Demokratie und Beteiligung	48
5.1.4.	Auswirkungen auf Finanzen und auf öffentliche Leistungen	48
5.1.5.	Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	49
5.1.6.	Zusammenfassung des Szenarios	50
5.2.	Chancen und Risiken der Stadtregion Luzern	51
5.2.1.	Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr	51
5.2.2.	Auswirkungen auf Identifikation und Image	52
5.2.3.	Auswirkungen Demokratie und Beteiligung	52
5.2.4.	Auswirkungen auf Finanzen und öffentliche Leistungen	53
5.2.5.	Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	54
5.2.6.	Zusammenfassung des Szenarios	55
5.3.	Chancen und Risiken der Selbstständigkeit der Gemeinde Horw bei Fusion der anderen Gemeinden	56
5.3.1.	Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr	56
5.3.2.	Auswirkungen auf Identifikation und Image	57
5.3.3.	Auswirkungen Demokratie und Beteiligung	57
5.3.4.	Auswirkungen auf Finanzen und auf öffentliche Leistungen	57
5.3.5.	Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde	58

5.3.6.	Zusammenfassung des Szenarios	59
<b>6.</b>	<b>Handlungsempfehlungen für die Gemeinden</b>	<b>61</b>
6.1.	Zweck der Steuerungsgruppe festlegen	61
6.2.	Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren	62
6.3.	Inhaltliches Vorgehen der Steuerungsgruppe beeinflussen	64
6.4.	Organisation, Zeitplan und Finanzierung sichern	69

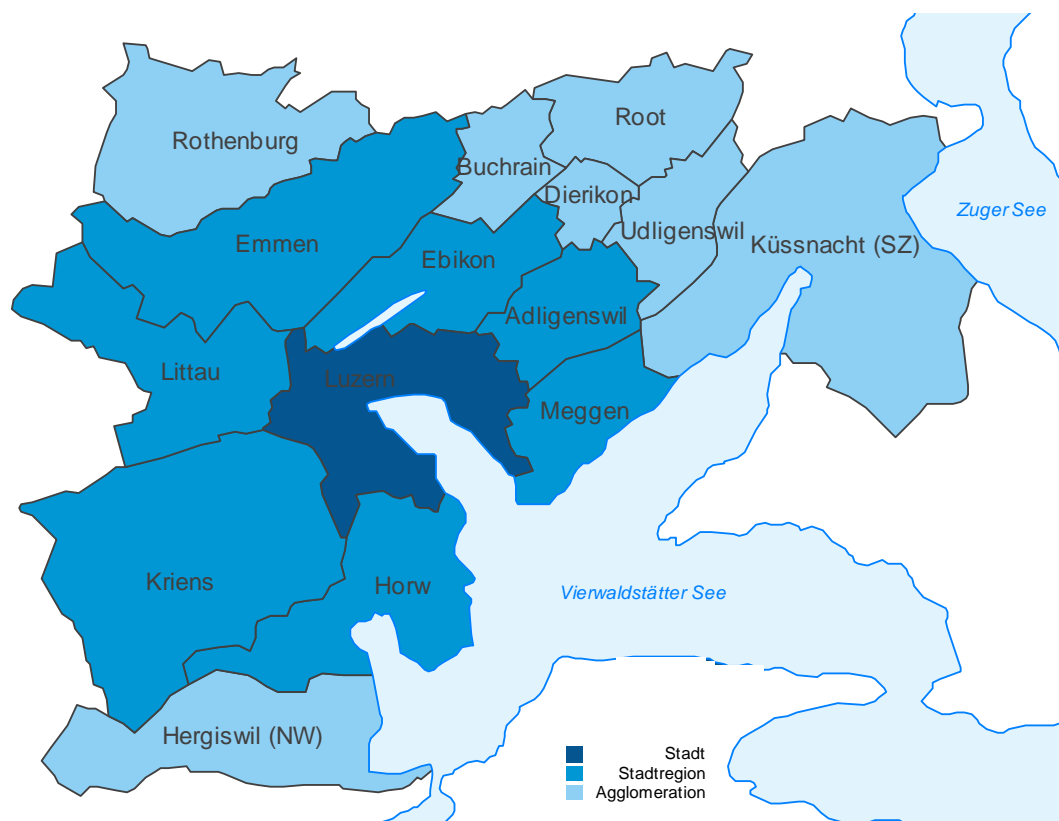
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>iv</b>
Abbildung 1: Agglomeration, Stadtregion und Stadt Luzern	1
Abbildung 2: Phasen der Bearbeitung	6
Abbildung 3: Pendlerbewegungen	10
Abbildung 4: Kreise des Wettbewerbs	13
Abbildung 5: Wechselwirkungen bei der Wettbewerbsfähigkeit	14
Abbildung 6: Anteil der Single-Haushalte	17
Abbildung 7: Wohnraum pro Bewohner, 1980 und 2000	22
Abbildung 8: Bevölkerungszahlen Stadtregion Luzern	26
Abbildung 9: Bevölkerungszahlen und Ausländeranteil	27
Abbildung 10: Altersstruktur	28
Abbildung 11: Leerwohnungsziffer	29
Abbildung 12: Flächennutzung (anteilig in %)	30
Abbildung 13: Fahrtzeit vom Zentrum zum Bahnhof Luzern (in Minuten)	31
Abbildung 14: Stimmbeteiligung in den Gemeinden in den Jahren 2006 und 2007 (Wahlen und Abstimmungen)	34
Abbildung 15: Steuerbelastung 2005 in ausgewählten Kantonen	36
Abbildung 16: Gemeindesteuerfuss 2008 in den Agglomerationsgemeinden	37
Abbildung 17: Relative Steuerkraft der Agglomerationsgemeinden 2006	38
Abbildung 18: Grenzwertüberschreitungen Finanzkennzahlen 2006	39
Abbildung 19: Vergleich der Nettobelastung 2006 nach Hauptfunktionen	41
Abbildung 20: Wirtschaftsstruktur der Gemeinden (Stand 2005)	42
Abbildung 21: Zupendler, Wegpendler und Nichtpendler (Stand 2000)	44
Abbildung 22: Ausbildungsniveau Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (Stand 2000)	45
Abbildung 23: Vorgehensweise bei der Zweckmässigkeitsprüfung	66

# 1. Die Region Luzern und die Ziele des Berichts

## 1.1. Die Stadtregion Luzern

Mit knapp 200'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist Luzern die sechstgrösste Agglomeration<sup>1</sup> der Schweiz. In der Stadtregion Luzern leben 150'000 Leute. Luzern ist der kulturelle und wirtschaftliche Mittelpunkt der Zentralschweiz.

Abbildung 1: Agglomeration, Stadtregion und Stadt Luzern



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

<sup>1</sup> Definition der städtischen Gebiete, Agglomerationen und Metropolräume 2000, [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse\\_regionen/04.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/agglodefdt.pdf](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/agglodefdt.pdf)

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

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

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

Aufgrund dieses externen und internen Reformdrucks sind die Regierungen des Kantons und der Stadt Luzern zum Schluss gekommen, dass sich die Stadt und ihre Nachbargemeinden zu einer starken Stadtregion zusammenschliessen müssen, wenn sie die zukünftigen Herausforderungen erfolgreich bewältigen wollen. In einer Grundlagenstudie<sup>5</sup>, welche Stadt und Kanton gemeinsam in Auftrag gegeben haben, wurden die Herausforderungen identifiziert und es wurde geprüft, mit welchen institutionellen Strukturen diese am effektivsten und effizientesten gemeistert werden können. Gleichzeitig unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Planungsbericht<sup>6</sup>, in dem er seine Agglomerationspolitik und seine Vorstellungen für die Entwicklung des ländlichen Raums darlegt.

---

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

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

4 Lustat News, 27. August 2007

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

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

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

Der Kanton hat deshalb die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern eingeladen, eine Steuerungsgruppe „Vereinigte Stadtregion Luzern“ zu bilden, welche die Vereinigungsfrage in einem abgestuften Verfahren ergebnisoffen thematisieren soll. Zweck, Ziele, Vorgehen und Organisation der Steuerungsgruppe sollen in einer Grundsatzvereinbarung zwischen den Beteiligten geregelt werden.

## 1.2. Warum Planungsberichte für die Agglomerationsgemeinden um Luzern?

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

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



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

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

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

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

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

## 2. Projektorganisation

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

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

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

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

Die Lenkungsgruppe traf sich vier Mal im Laufe des Projekts:

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

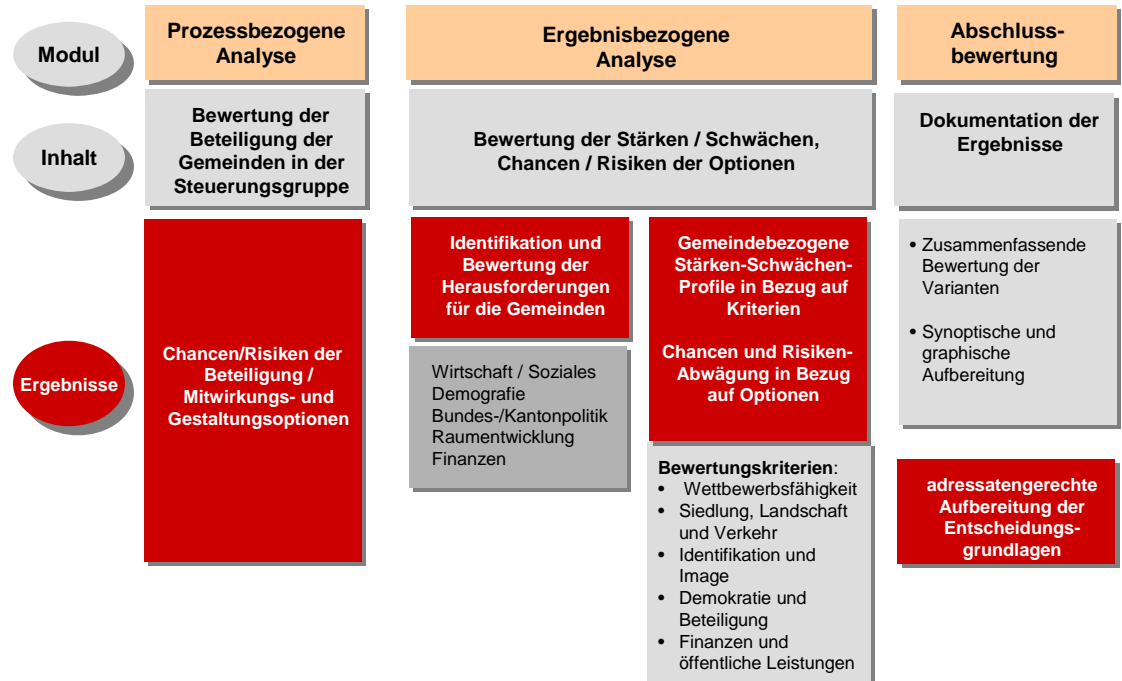
Von Seiten des Kantons Luzern begleitete Frau Judith Lauber, Vorsteherin des Amtes für Gemeinden, das Projekt um Koordination und Informationsaustausch mit dem Kanton sicherzustellen.

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

## 2.1. Vorgehensweise

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

Abbildung 2: Phasen der Bearbeitung



Quelle: Prognos AG

### Modul 1

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

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

## Modul 2.1

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

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

## Modul 2.2

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

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

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

- ein Status-quo-Szenario: Wie entwickeln sich die Stärken und Schwächen bei Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit?
- ein Fusionsszenario: Wie entwickeln sich die Stärken und Schwächen in einer vereinigten Stadtgemeinde?
- Ein Selbstständigkeitsszenario bei Fusion der anderen Agglomerationsgemeinden und Luzern: Wie entwickeln sich die Stärken und Schwächen bei Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit und einer Fusion der „Nordstadt“?

Dabei werden die zu erwartenden Entwicklungen in den einzelnen Kategorien dargestellt und bewertet. Die Bestandsaufnahme der

Stärken-Schwächen-Analyse gilt als Ausgangspunkt. Wird gegenüber heute eine Verbesserung erwartet, so wird dies als Chance für die Gemeinde bewertet. Wird hingegen eine Verschlechterung gesehen, so wird dies als Gefahr für die Gemeinde eingestuft.

### **Modul 3**

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

### 3. Herausforderungen der Agglomerationsgemeinden

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

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

Die Betrachtung der Herausforderungen für die Gemeinden bildet ein Fundament für die anschliessende SWOT-Analyse, denn sie zeigt die erforderlichen strategischen Felder des kommunalen Handelns auf. Oberziel der Gemeinden ist die Sicherstellung von positiven Wirkungen für die Bevölkerung. Dies können die Gemeinden aber nur erreichen, wenn sie in der Lage sind, die Weichen für die wirkungsvolle Leistungserbringung zeitnah zu stellen. Das Gemeindegefüge besteht in der jetzigen Form seit 1831.<sup>7</sup> Damals hatte die Stadt Luzern weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner, Kriens rd. 2'600, Emmen rd. 1'500, Horw rd. 1'300 und Ebikon weniger als 1'000 und Adligenswil unter 500 Bewohnerinnen und Bewohner. Seitdem sind zwischen der Stadt Luzern und den Agglomerationsgemeinden enge Verflechtungen und Interdependenzen in der Wirtschaft, in der Siedlungsstruktur und im sozialen und kulturellen Leben entstanden. Aus diesem Grund ist das Verständnis der möglichen Auswirkungen der Herausforderungen ein erster Schritt auf dem Weg zur Entscheidung, ob eine Änderung der kommunalen Strukturen diskutiert werden soll.

---

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

### 3.1. Herausforderungen für die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen

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

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

Abbildung 3: Pendlerbewegungen

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

Quelle: Lustat, Zahlen des Jahres 2000

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

Somit liegt es im Interesse der Agglomerationsgemeinden, für die wirtschaftlichen Herausforderungen gewappnet zu sein. Bei der Positionierung im innerschweizerischen Wettbewerb muss es den Gemeinden als Teil des Lebensraums Luzern gelingen, ihre Attraktivität zu steigern und hoch qualifizierte Arbeitskräfte zu halten und anzulocken.

### Steigerung der Standortattraktivität

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

- Die **Steuerbelastung** von natürlichen und juristischen Personen ist wichtig bei der Ansiedlung und Erhaltung von Unternehmen und Personen. In den letzten Jahren haben die Luzerner Agglomerationsgemeinden ihre Steuern nicht so stark gesenkt wie andere Kantone in der Zentralschweiz<sup>8</sup>, die eine offensive Niedrigsteuerepolitik betrieben haben. Im Kanton Luzern ist der Anteil der Kapitalgesellschaften am Volkeinkommen mit 2,1 % wesentlich geringer als in Nachbarkantonen wie Zug (33,6 %) oder Nidwalden (25,1 %). Tatsächlich haben nur die Kantone Appenzell-Ausserrhodon und Obwalden geringere Werte als der Kanton Luzern.<sup>9</sup> Doch für die Gemeinden ist nicht nur das kantonale oder das regionale Bild von Belang, hier spielt der Wettbewerb unter einander eine Rolle. Es besteht innerhalb der Agglomeration ein Steuerwettbewerb.
- Das **Bildungsniveau** der Bevölkerung ist wichtig in einer wissensintensiven Wirtschaft. Zukünftiges Wachstum hängt von der Verfügbarkeit von **hoch qualifizierten** Arbeitskräften ab. Die Gemeinden profitieren in diesem Zusammenhang vom Ausbau des Hochschulstandorts Luzern; die Ausrichtung an

---

<sup>8</sup> Vgl. Credit Suisse: a.a.O

<sup>9</sup> Lustat News, 27. August 2007



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

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

### Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit

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

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

---

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

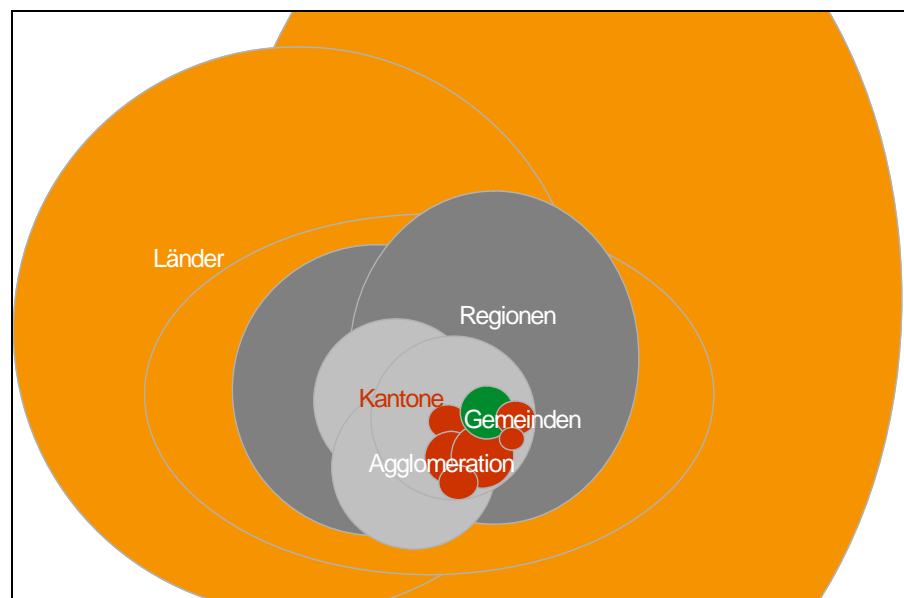
Steuersenkungen in Zeiten von Einnahmeneinbussen birgt die Gefahr der Leistungskürzungen, sollte die erhoffte konjunkturelle Entwicklung nicht eintreten.

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

### Positiver und negativer Wettbewerb

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

Abbildung 4: Kreise des Wettbewerbs

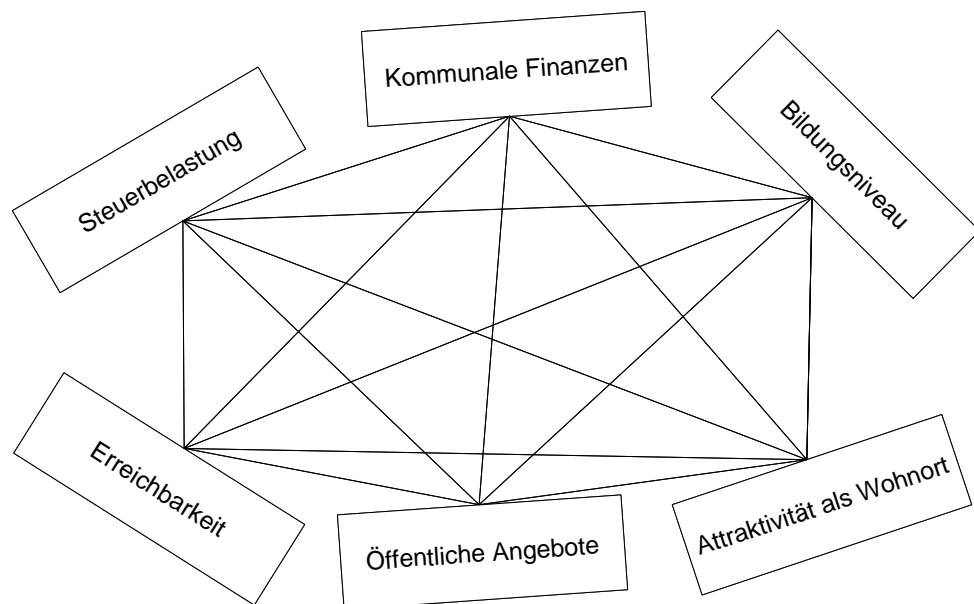


Zwar ist Wettbewerb eine positive Kraft zur Erreichung von Qualität und Leistungsstärke. Er dient als Anreiz für Körperschaften, sich anzustrengen. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ob die Agglomerationsgemeinden den für den Wettbewerb erforderlichen Aufwand besser kanalisieren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

Die Herausforderung für die Gemeinden ist daher die Meisterung des **Spagats zwischen Kooperation und Konkurrenz** im Rahmen der Agglomeration.

Allen Gemeinden ist der Wettbewerb untereinander gemein. Die Herausforderungen betreffen sie jedoch auf unterschiedliche Art und Weise und hängen davon ab, ob sie zum Beispiel ihre Entwicklungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen oder in der Attraktivität als Wohnort sehen. Bereits hier sieht man die Wirklichkeit der Agglomeration: die Gemeinden nutzen die Chancen, die ihnen als Teil eines grösseren Wirtschaftsraums zuteil werden, und konzentrieren sich auf ihr selbst wahrgenommenes Potenzial. Die Herausforderung für die Gemeinden liegt in der Umsetzung der Erkenntnis, dass es Querverbindungen zwischen den Herausforderungen gibt. Erfolge oder Misserfolge in anderen Agglomerationsgemeinden können sich direkt auf ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit auswirken.

Abbildung 5: Wechselwirkungen bei der Wettbewerbsfähigkeit



### Best-Case-Szenario Wirtschaft und Finanzen

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

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

#### **Worst-Case-Szenario Wirtschaft und Finanzen**

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

## **3.2. Herausforderungen für die soziodemografische Lage**

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

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

Kanton Zug wird nämlich um mehr als 20 % wachsen, Nidwalden um mehr als 10 %.<sup>11</sup>

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

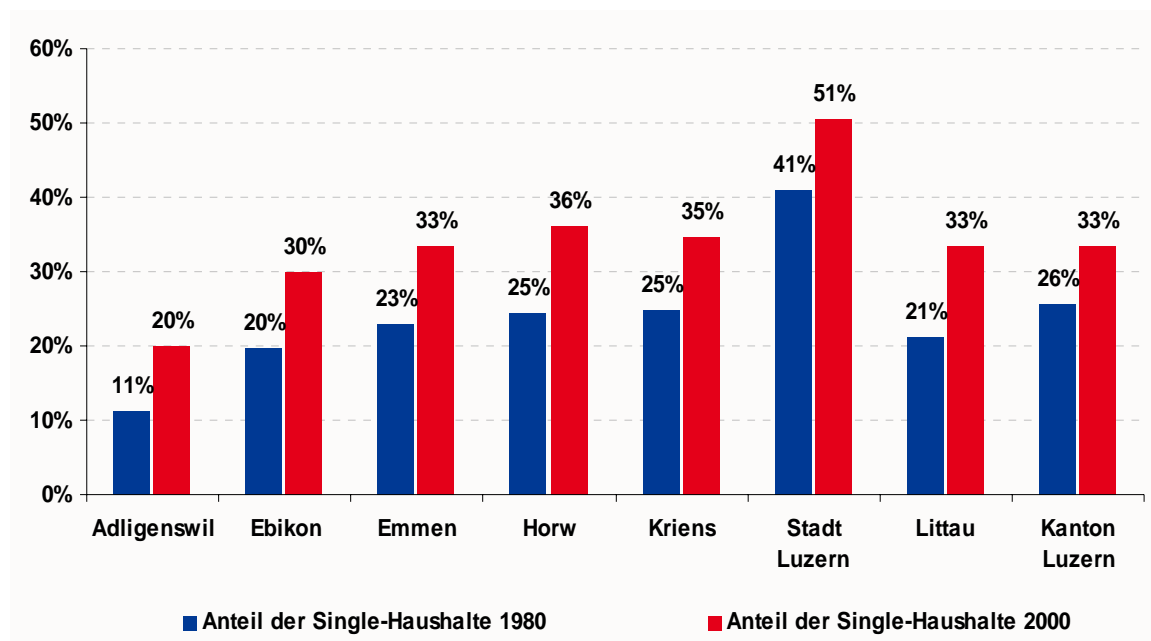
Auch wenn die Bevölkerungsentwicklung für die Agglomerationsgemeinden uneinheitlich sein wird, ist die zunehmende Zahl der Älteren eine Herausforderung, die alle betrifft. Nicht nur die Altenpflege und soziale Sicherung wird davon betroffen sein, auch die zunehmende Zahl der „jungen Alten“ wird ihre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

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

---

<sup>11</sup> Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2005–2030, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel, 2007

Abbildung 6: Anteil der Single-Haushalte



Quelle: Lustat

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

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

<sup>12</sup> Lustat aktuell, 2006/5

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

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

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

### **Best-Case-Szenario Sozio-demografische Lage**

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



### **Worst-Case-Szenario Sozio-demografische Lage**

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

## **3.3. Herausforderungen für Bildung**

In einer Wissensgesellschaft kommt dem Thema Bildung eine Schlüsselrolle bei der Standortsicherung zu. Erfolgreiche Regionen werden über eine gut ausgebildete Bevölkerung verfügen, die wiederum Voraussetzung und Grund für eine solide Wirtschaftsstruktur ist.

Der Grundstein für den Bildungserfolg wird in der obligatorischen Schule gelegt. Diese liegt im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und stellt deren grössten Ausgabenblock dar.<sup>13</sup> Die Verfügbarkeit von wohnortnahen, qualitativ guten Schulen ist ein entscheidender Standortfaktor bei der Ansiedlung von Familien.

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

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



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

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

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

### **Best-Case-Szenario Bildung**

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

**Worst-Case-Szenario Bildung**

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

### 3.4. Herausforderungen für Verkehr und Raumplanung

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

Die **Sicherstellung der Mobilität** trotz zunehmender Kapazitätsengpässe ist eine Priorität in der Verkehrsplanung. Laut einer Prognose des Bundesamts für Raumentwicklung<sup>14</sup> wird der Verkehr in der Schweiz bis zum Jahr 2030 um mindestens 15 % wachsen. Die Hauptlast wird im Bereich des Individualverkehrs stattfinden. Auch in der Agglomeration wird die Entflechtung der Wohn-, Arbeits- und Freizeiträume den Verkehr, vor allem den Freizeitverkehr, ansteigen lassen. Einige Stellen in der Agglomeration können dabei zu Flaschenhälsen werden; zwischen Kriens und Luzern können bereits jetzt die Busse zu Stosszeiten den Fahrplan nicht einhalten, in Emmen mussten Anfragen von Grossverteilern bezüglich Ansiedlungen aufgrund verkehrsmässiger Kapazitätsgrenzen (ESP-Planung und entsprechende Fahrtenkontingente) negativ beantwortet werden.

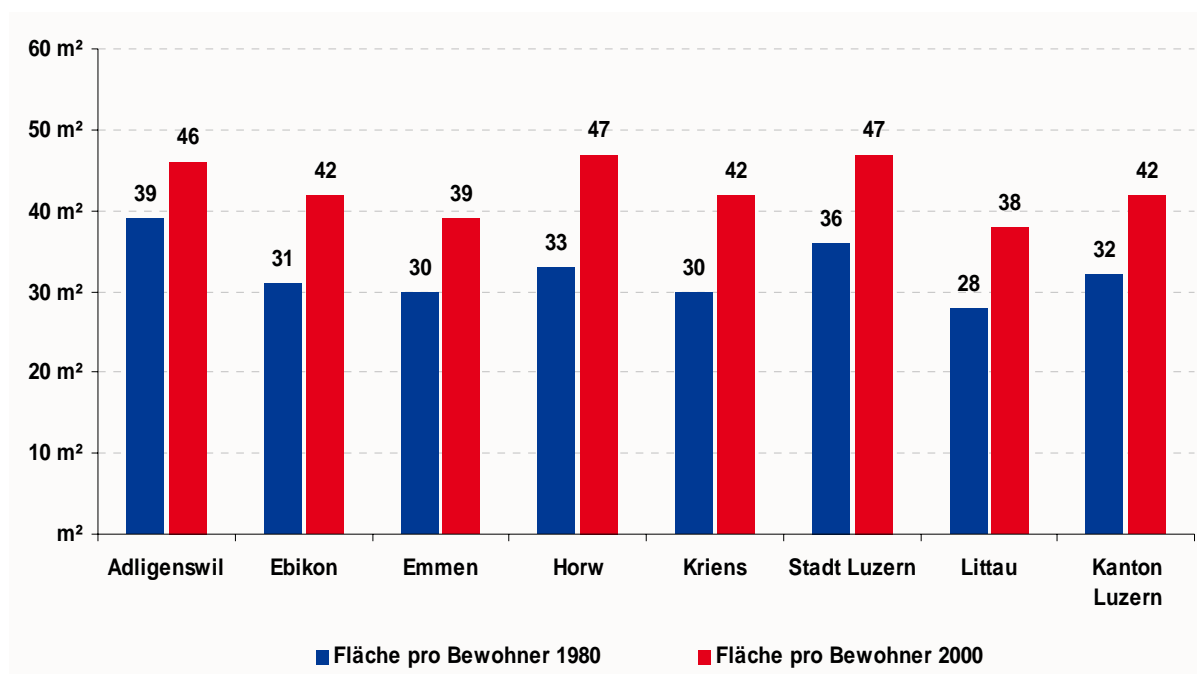
Auch wenn die Bevölkerung weniger stark steigen wird als in Nachbarkantonen, wird es trotzdem zu einem grösseren **Wohn- und Siedlungsflächenbedarf** kommen. Grund ist nicht nur die

---

<sup>14</sup> Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030, ARE, 2006

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

Abbildung 7: Wohnraum pro Bewohner, 1980 und 2000



Quelle: Lostat

So stieg zwischen 1980 und 2000 die Wohnfläche pro Bewohner im Kanton Luzern von 32 m<sup>2</sup> auf 42 m<sup>2</sup>. Die Menschen in Adligenswil, Horw und Luzern haben mit 46 bzw. 47 m<sup>2</sup> pro Bewohner die grössten Wohnungen. Der Wohnraum in Kriens und Ebikon liegt im Mittelfeld, während in Emmen und Littau weniger Platz je Bewohner beansprucht wird. Diese Situation spiegelt die Siedlungsstruktur wider; auf der einen Seite Einfamilienhäuser und grosse (von kleinen Einheiten bewohnten) Stadtwohnungen, auf der anderen Seite Mehrfamilienhäuser der letzten 20 bis 30 Jahre.

Vor diesem Hintergrund kommen dem **Landschaftsbild** und den **Naherholungsgebieten** besondere Bedeutung zu. Die jetzigen Landschaften und attraktiven Naherholungsgebiete sind grosse Stärken der Agglomerationsgemeinden und wichtig für die Lebensqualität. Dies wird auch von der Bevölkerung verstanden, wie die Initiativen gegen Ein- und Umzonungen zeigen. Wachstum kann daher nur behutsam erfolgen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach Doppelspurigkeiten und Koordination auf der Angebotsseite. Raumplanerische Entscheidungen in einer Gemeinde haben unmittelbare Auswirkungen auf andere Gemeinden in der Region, z. B. im Bereich Verkehr. Denkmuster in der Raumplanung dürfen nicht in den Gemeindegrenzen gefangen bleiben.

**Best-Case-Szenario Verkehr und Raumplanung**

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

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

**Worst-Case-Szenario Verkehr und Raumplanung**

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

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

**Best-Case-Szenario Verkehr und Raumplanung**

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

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

**Worst-Case-Szenario Verkehr und Raumplanung**

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

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

## 4. Stärken und Schwächen der Gemeinde Horw

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

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

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

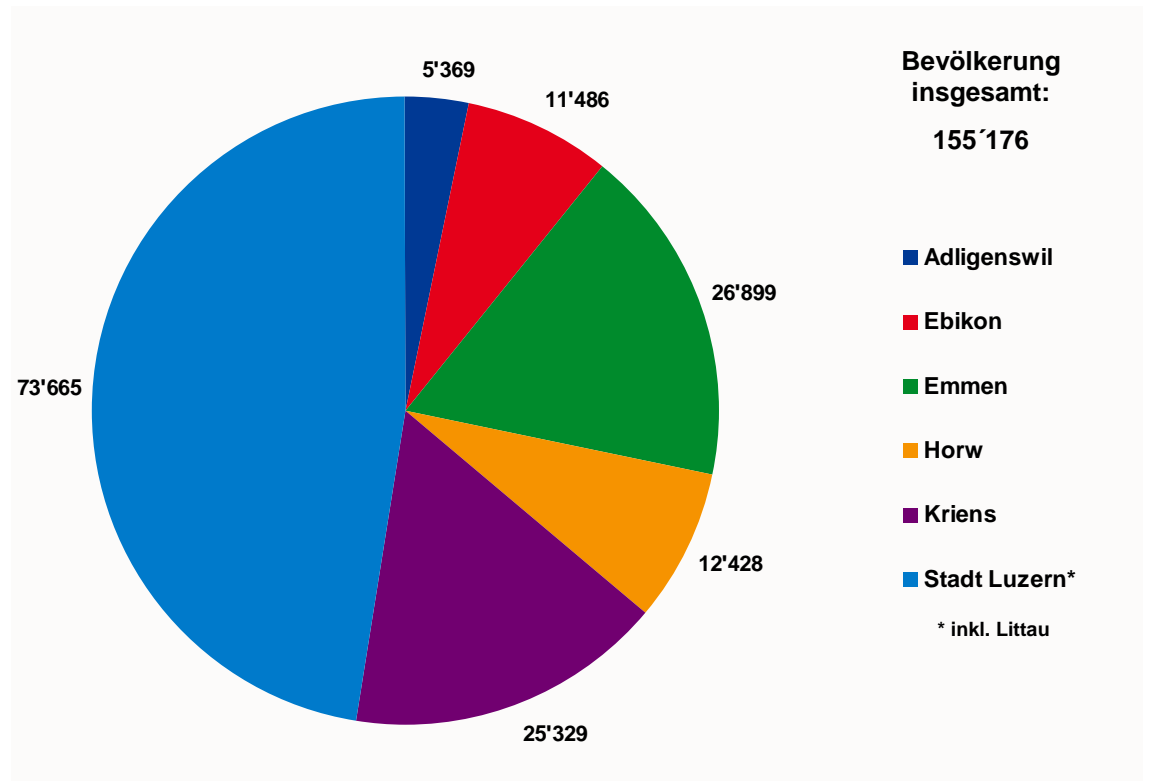
dargestellt.

### 4.1. Siedlung, Landschaft und Verkehr

#### Bevölkerung

Die Gemeinde Horw gehört mit knapp 12'500 Einwohnern zu den drei kleineren der fünf Agglomerationsgemeinden, ist jedoch grösser als Adligenswil und Ebikon. In einer vereinigten Stadtregion Luzern nach derzeitiger Planung würde Horw rund 8 % der Bevölkerung stellen.

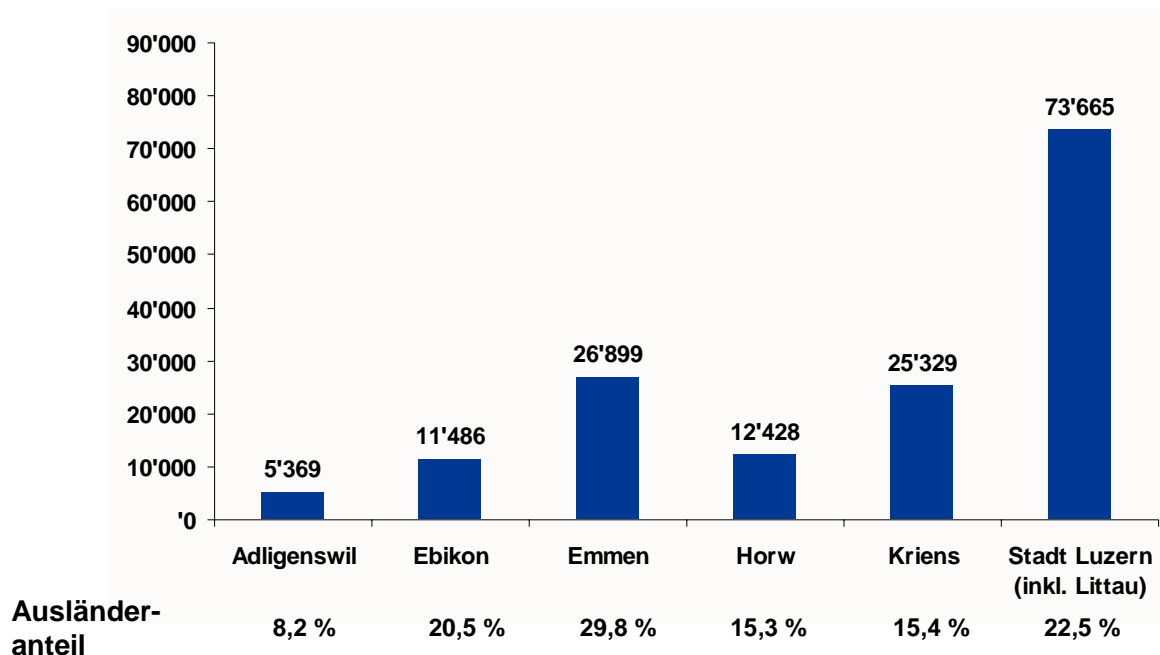
Abbildung 8: Bevölkerungszahlen Stadtregion Luzern



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Wie Abbildung 9 zeigt, liegt der Ausländeranteil in Horw bei 15,3 % und damit fast auf der gleichen Höhe wie in der Nachbargemeinde Kriens.

Abbildung 9: Bevölkerungszahlen und Ausländeranteil

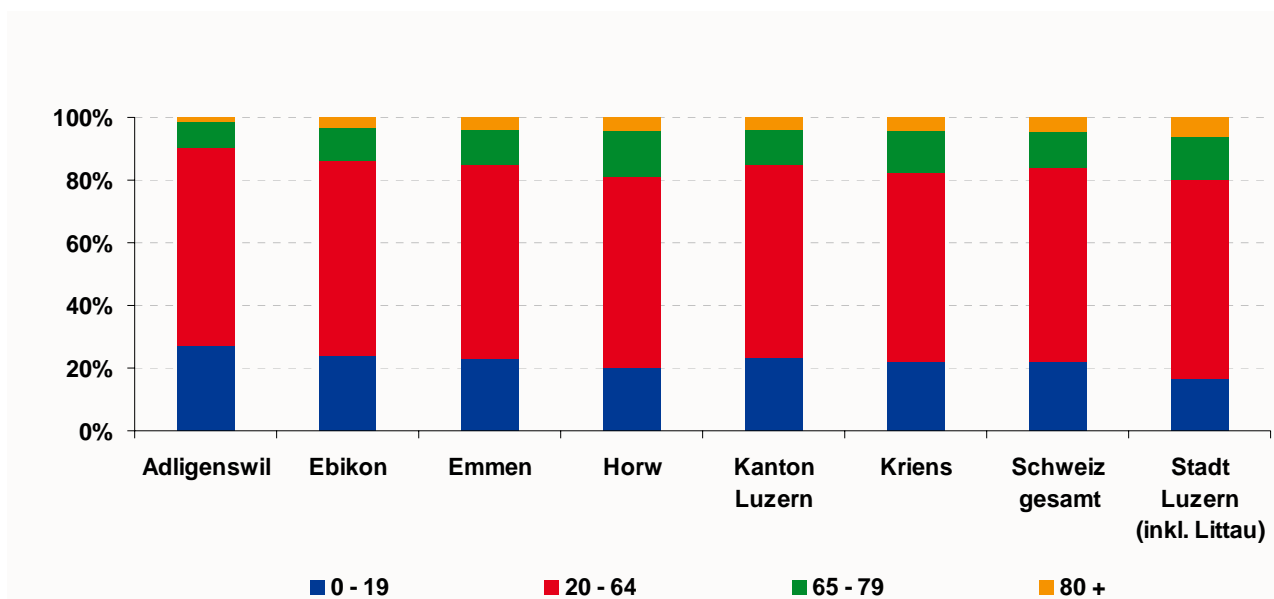


Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Eine Tatsache, welche die Gemeinde Horw in Zukunft vor Herausforderungen stellen wird, ist der hohe Anteil betagter Menschen. Der Anteil von 65- bis 79-Jährigen ist in Horw höher als in den anderen Agglomerationsgemeinden und auch höher als in der Stadt und im Kanton Luzern (siehe Abbildung 10). Und der Anteil an Unter-20-Jährigen ist in Horw, abgesehen von der Stadt Luzern, am geringsten. D.h., dass sich die Situation in Zukunft noch verschärfen wird und die Effekte des demografischen Wandels stärker auftreten könnten als in anderen Gemeinden. Für zukünftige Aufgaben wie Wohn- und Pflegeangebote werden dann höhere Aufwendungen nötig.



Abbildung 10: Altersstruktur



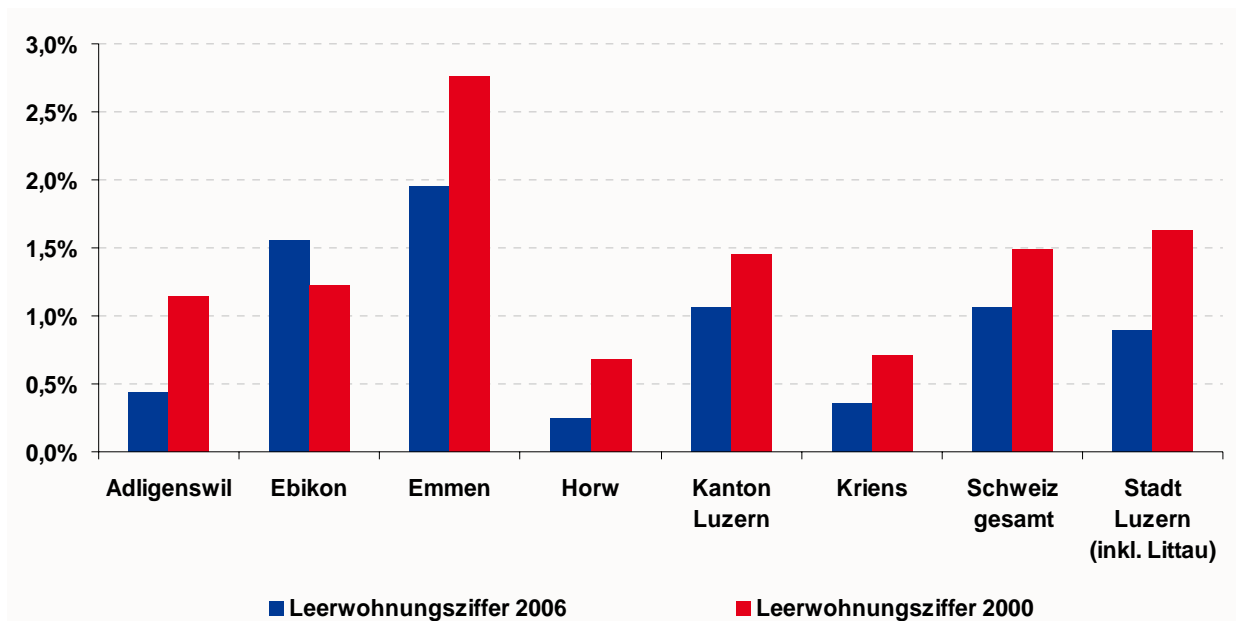
Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

### Städtebau, Wohnort, Naturraum

Horw ist eine Wohngemeinde in attraktiver Lage am Vierwaldstättersee und mit Blick auf die Alpen. Die grüne Halbinsel bietet viel Raum für „gehobenes Wohnen“ in seenahen und ruhigen Lagen. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren eine Reihe von städtebaulichen Modernisierungsmassnahmen durchgeführt wurden, die den Ortskern von Horw entscheidend aufgewertet und zur Belebung beigetragen haben. Zu nennen sind in erster Linie der Umbzw. Neubau der Nationalstrasse und der Kantonalstrasse und die Neugestaltung des Gemeindezentrums. Diese Massnahmen könnten ein Grund dafür sein, dass sich die Geschäfte in Horw trotz des in der Nähe neu eröffneten Pilatus Marktes behaupten können.

Ein Indiz für die hohe Attraktivität des Wohnorts Horw und den Willen zur langfristigen Bindung der Bewohner zeigt sich auch in der hohen Wohneigentumsquote, die in den fünf Agglomerationsgemeinden nur in Adligenswil noch höher ist. Noch auffälliger ist die Leerwohnungsziffer, denn die ist in Horw niedriger als in den anderen Gemeinden, der Stadt und dem Kanton Luzern sowie im Schweizer Durchschnitt (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Leerwohnungsziffer



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

### Entwicklung der Quartiere

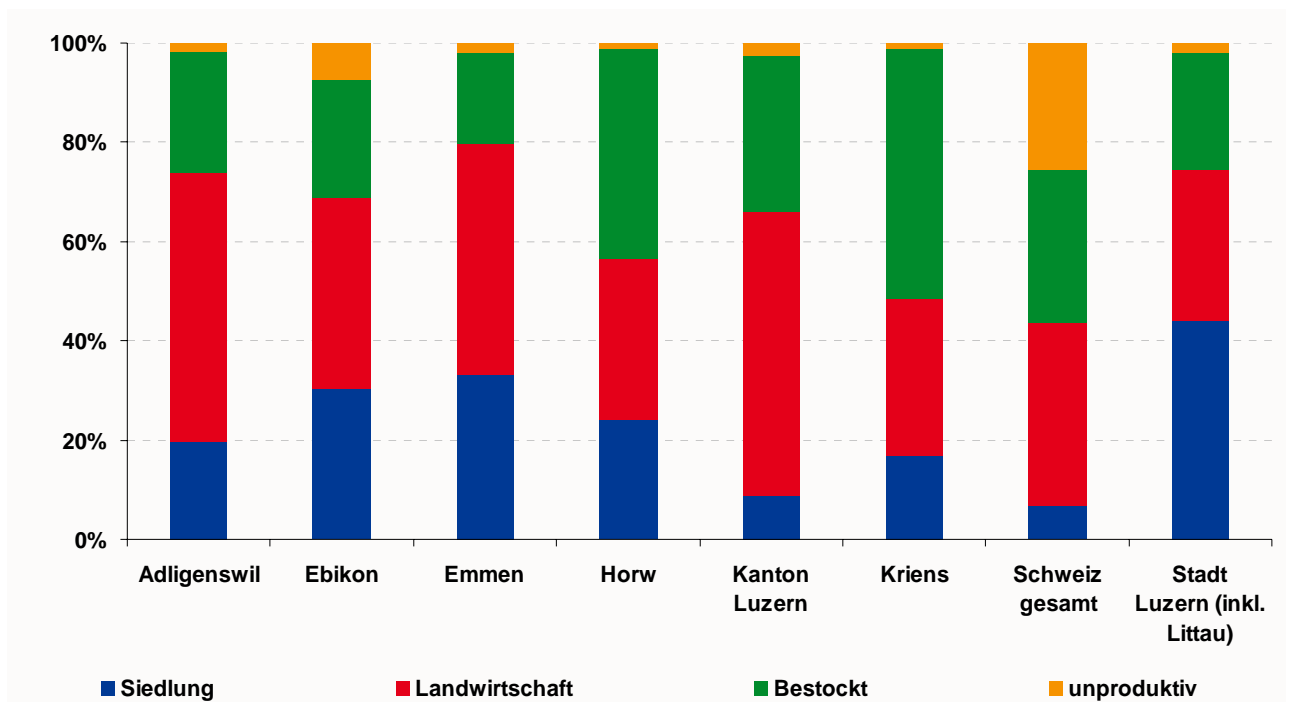
Abgesehen vom Dorfkern bestehen in vielen Quartieren aktive Quartiersvereine, die sich am öffentlichen Leben vor Ort beteiligen. Schwierigkeiten hinsichtlich der Entwicklung bzw. der Aufrechterhaltung der Infrastruktur gibt es im Quartier Biregg. Diese Probleme entstanden nicht zuletzt aufgrund der für die Gemeinde Horw peripheren Lage des Quartiers an der Grenze zu Luzern. Biregg grenzt an Luzern und ist durch den Biregg-Wald von Horw getrennt. Schon seit einiger Zeit hat die Quartiersschule mit Auslastungsproblemen zu kämpfen und müsste aus finanzieller Sicht eigentlich geschlossen werden. Dennoch wurde im Rahmen einer politischen Entscheidung die Aufwertung des Quartiers Biregg beschlossen, um somit u.a. die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs zu sichern.

Die Situation in Biregg ist ein Beispiel dafür, dass die Entwicklung gerade in vielen vermeintlichen Randlagen von den Entwicklungen in den Nachbarorten Kriens und Luzern abhängig ist. Und obwohl diese Entwicklungen wichtig sein können, ist es für Horw schwer, darauf Einfluss zu nehmen. Als weiteres Beispiel kann hier die Errichtung des Pilatus Marktes angeführt werden, der nahe der Gemeindegrenze platziert wurde und so für vermehrtes Verkehrsaufkommen auch in Horw gesorgt hat.

### Zonenplanung

Die Stärke von Horw im Bereich Zonenplanung ist je nach Standpunkt gleichzeitig auch eine Schwäche der Gemeinde: Aus Rücksicht auf topografische und landschaftliche Gegebenheiten wird auf eine weitere Ausdehnung des Siedlungsgebiets verzichtet. Der Anteil an bestockter, also mit Wald oder Gehölz bedeckter Fläche ist in Horw nach Kriens der zweitgrösste (siehe Abbildung 12). Das „Juwel“ von Horw, die grüne Halbinsel, soll in der jetzigen Form erhalten bleiben. Dies bedeutet jedoch auch, dass unter Berücksichtigung von Verdichtung, nicht genutzter Einzonung, des Entwicklungsgebiets Bahnhof/Ziegelei sowie der Gebiete Pilatushang und Südbahnhof für substantielles Wachstum kein Spielraum mehr vorhanden ist..

Abbildung 12: Flächennutzung (anteilig in %)



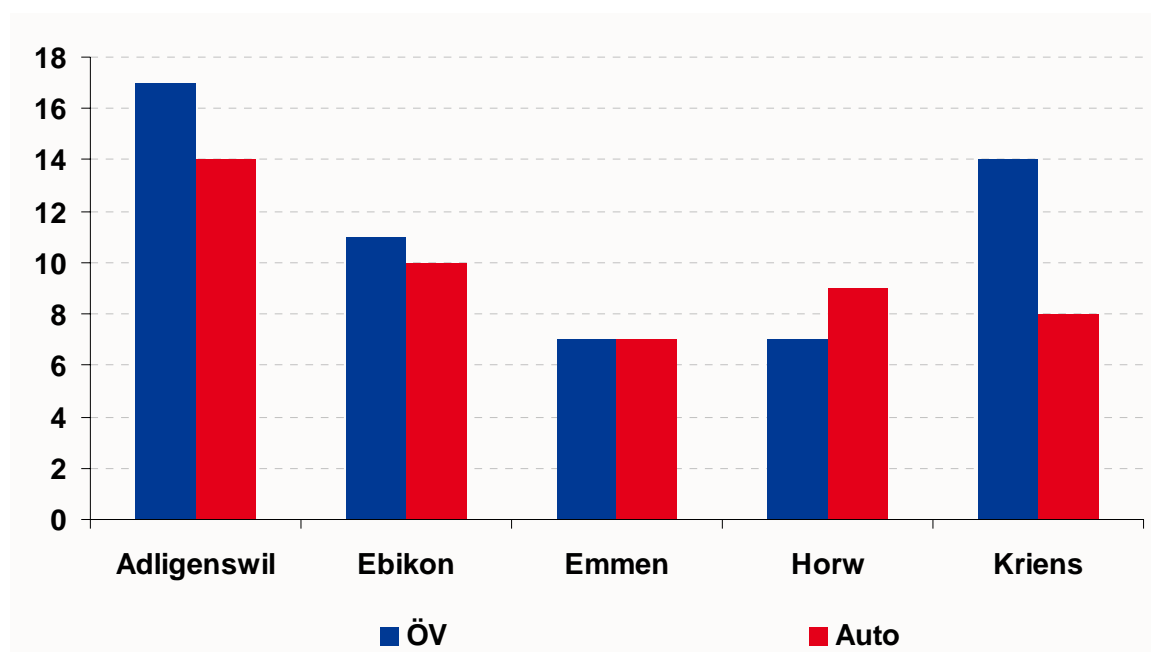
Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

### Verkehrssituation

Für den motorisierten Individualverkehr ist Horw gut erschlossen. Luzern ist gut zu erreichen, auch zu Hauptverkehrszeiten treten keine grösseren Behinderungen auf. Und der eigene Autobahnanschluss 2004 war ein grosser Gewinn für die Gemeinde. Auch mit dem Öffentlichen Verkehr ist Horw von Luzern aus sehr gut zu erreichen, die beiden S-Bahn-Stationen Horw und Kriens-Mattenhof sorgen für eine regelmässige und schnelle Verbindung, vergleich-

bar mit der aus Emmen (siehe Abbildung 13). Eine letzte Stärke von Horw liegt in den beiden Schiffstationen St. Niklausen und Kastanienbaum, die v.a. für Ausflugstouristen interessant sind.

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



Quelle: sbb.ch bzw. viamichelin.ch

Als Schwäche im Bereich Verkehr ist die nicht optimale Strassenverbindung zur Nachbargemeinde Kriens zu nennen. Die hat u.a. zur Folge, dass der Bus nach Kriens über Umwege durch ein Wohngebiet fahren muss.

### Fazit: Siedlung, Landschaft und Verkehr

#### Stärken

- + Wohngemeinde in attraktiver Lage am See
- + Schutz des Landschaftsbildes statt übermässiger Besiedlung
- + sehr gute Anbindung an privaten und öffentlichen Verkehr

#### Schwächen

- beschränkter Spielräume für substantielles Wachstum
- Aussenquartiere an Gemeindegrenzen sind teilweise zu klein, um Infrastrukturen aufrecht zu erhalten

## 4.2. Identifikation und Image

### **Wahrnehmung und Angebot der Gemeinde**

Horw wird in der Region wahrgenommen als attraktiver Wohnort am See mit wohlhabenden Einwohnern und damit verbunden hohen Steuereinnahmen. Die Halbinsel wird als Naherholungsgebiet geschätzt, welches schnell erreichbar ist.

Durch die tiefgreifenden Veränderungen im Ortskern ist es gelungen, Horw ein freundliches Gesicht zu geben. Des Weiteren ist Horw ein Bildungsstandort geworden, v.a. im tertiären Bereich. Als wichtigste Einrichtung ist hier die Hochschule für Technik und Architektur HTA zu nennen.

Durch periphere Lagen werden die Quartiere Biregg, Stutz, Kastanienbaum und St. Niklausen in der Öffentlichkeit oft nicht als zu Horw zugehörig angesehen.

### **Vereins- und Kulturleben**

Das öffentliche und kulturelle Leben in Horw ist rege und vielfältig. 120 aktive Vereine und Organisationen gestalten das Geschehen in der Gemeinde mit und werden getragen von engagierten Bürgerinnen und Bürgern. In diesem Zusammenhang muss auch auf die grosse örtliche Bereitschaft zur freiwilligen Mitarbeit bei Veranstaltungen hingewiesen werden, die sich z.B. bei der Durchführung des Lucerne Marathon gezeigt hat. Bereits nach kurzer Zeit haben sich damals eine Vielzahl von Horwerinnen und Horwer gemeldet, um als ehrenamtliche Helfer mitzuarbeiten.

Durch den Bau der Horwer Halle hat die Gemeinde einen wichtigen Veranstaltungsort bereitgestellt, um das lokale Vereins- und Kulturleben zu fördern. Die Halle wurde schnell zu einem Austragungsort für Veranstaltungen aller Art und das Einzugsgebiet vergrösserte sich rasch über Horw hinaus.

Eine Schwäche im kulturellen Bereich, die jedoch nicht nur spezifisch auf Horw zutrifft, ist der Mangel an interessierten Bürgerinnen und Bürgern, die bereit sind, sich in Vereinen zu engagieren und das politische, soziale oder kulturelle Leben mitzugestalten.

Ausserdem muss festgestellt werden, dass es trotz der vielen Bildungseinrichtungen in Horw und den zahlreichen jungen Menschen, die dadurch in die Gemeinde kommen, nicht gelungen ist, zusätzliche bzw. neue Kulturangebote zu schaffen. Die meisten Besucher dieser Einrichtungen wohnen nicht in Horw, und wenn doch, dann nehmen sie Kulturangebote im Nahen Luzern wahr.

### **Fazit: Identifikation und Image**

#### **Stärken**

- + Horw ist bekannt als gehobener Wohnort, Bildungsstandort und attraktives Naherholungsziel
- + reichhaltiges Vereins- und Kulturleben und multifunktionaler Veranstaltungsort (Horwer Halle)

#### **Schwächen**

- nur begrenztes Engagement der Bürgerinnen und Bürger vor Ort

## **4.3. Demokratie und Beteiligung**

### **Mitwirkung auf Agglomerations-, Kantons- und Bundesebene**

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

Allerdings schwindet dieses Gewicht im Rahmen der Kreise des Wettbewerbs (siehe Herausforderungen). In diesem Zusammenhang könnte die Zugehörigkeit zur Agglomeration weitere Vorteile für die Gemeinde bringen; Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Gemeinden in Verhandlungen gegenüber Kanton und Bund mit einer starken Stimme sprechen. Zudem stellt die zunehmende Komplexität der Vernehmlassungsverfahren die Gemeinden vor Probleme: Die erforderliche Sachkompetenz ist nicht immer vorhanden und muss zuweilen eingekauft werden, wie z.B. bei rechtlichen Abklärungen, Stabsdiensten und Kommunikationsdiensten. Durch die fehlende Professionalisierung in den Gemeinden erzielen Bund und Kanton Informationsvorteile.

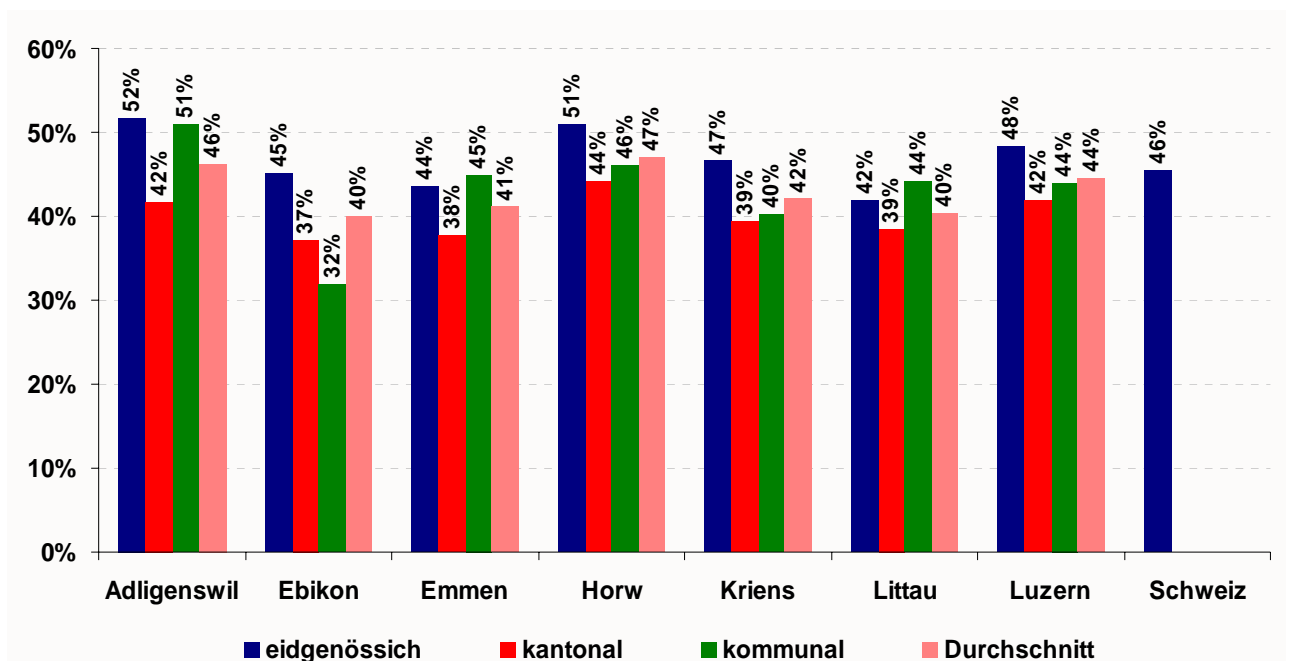
Die Kooperation in der Agglomeration ist von der Beteiligung an vielen Verbänden, Arbeitskreisen usw. geprägt. Horw kann hier ihre Stimme einbringen und eine eigenständige Position vertreten.

Aus demokratischer Sicht ist dies positiv. Allerdings verlängern solche Formen der Zusammenarbeit die Legitimationsketten für die Bürgerinnen und Bürger. Die Transparenz der Entscheidungsfindung ist nicht mehr gegeben und es wird schwieriger, Entscheidungsträgerinnen und -träger zur Rechenschaft zu ziehen.

### Stimmbeteiligung

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

Abbildung 14: Stimmbeteiligung in den Gemeinden in den Jahren 2006 und 2007 (Wahlen und Abstimmungen)<sup>15</sup>



Quelle: Lustat, Angaben der Gemeinden

Demnach haben Adligenswil mit 46 % und Horw mit 47% tatsächlich die höchste Stimmbeteiligung. An dritter Stelle folgt jedoch Luzern, hier beträgt die Beteiligung 44 %. Die geringsten Beteiligung waren in Ebikon und Littau zu verzeichnen.

<sup>15</sup> In Adligenswil und Ebikon gibt es Gemeindeversammlungen. In Adligenswil gab es im Jahr 2006 eine kommunale Ersatzwahl. In Ebikon betrafen die zwei kommunalen Vorlagen die Gemeindebinnenstruktur.

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

### Fazit: Demokratie und Beteiligung

#### Stärken

- + Gleichberechtigter Partner in der Gemeindezusammenarbeit
- + Hohe Stimmbeteiligung, aktives Gemeinwesen

#### Schwächen

- Lange, undurchsichtige Legitimationsketten in der Gemeindezusammenarbeit

## 4.4. Finanzen und öffentliche Leistungen

Die Gemeinde Horw verbuchte im Jahr 2006 laut Rechnungsabschluss einen Gesamtaufwand von 87,1 Mio. Fr. und tätigte Investitionsausgaben in Höhe von 5,9 Mio. Fr. Im Ergebnis weist die Gemeinde einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 4,5 Mio. Fr. aus.<sup>16</sup>

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

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

---

<sup>16</sup> Quelle: Der Finanzhaushalt der Gemeinden 2006, Luzern Statistik, 2006.

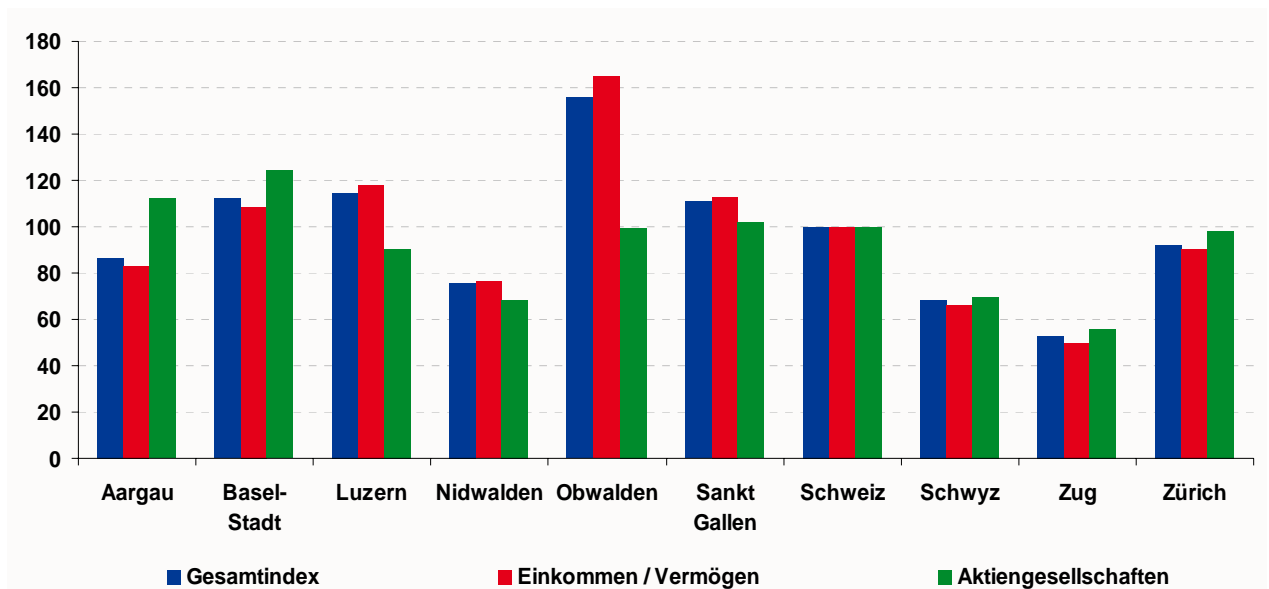


Beim interkantonalen Vergleich der Steuerbelastung 2005 liegt der Kanton Luzern im Gesamtindex (Schweiz=100) der Steuerbelastung mit 114,5 über dem Schweizer Durchschnitt (Abbildung 15). Unter den ausgewählten Vergleichskantonen weist nur der Kanton Obwalden (155,8) eine höhere Steuerbelastung auf. Die - als Steueroasen bekannten - Kantone Zug (52,7), Schwyz (68,3) und Nidwalden (75,7) fallen durch eine besonders geringe Steuerbelastung auf. Im Rahmen der kantonalen Steuergesetzesrevision werden ab 2008 die mittleren Einkommen entlastet und ab 2009 die Vermögenssteuer halbiert, dadurch wird sich die Wettbewerbsfähigkeit der Luzerner Gemeinden gegenüber Gemeinden aus den Nachbarkantonen verbessern.

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

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

Abbildung 15: Steuerbelastung 2005 in ausgewählten Kantonen

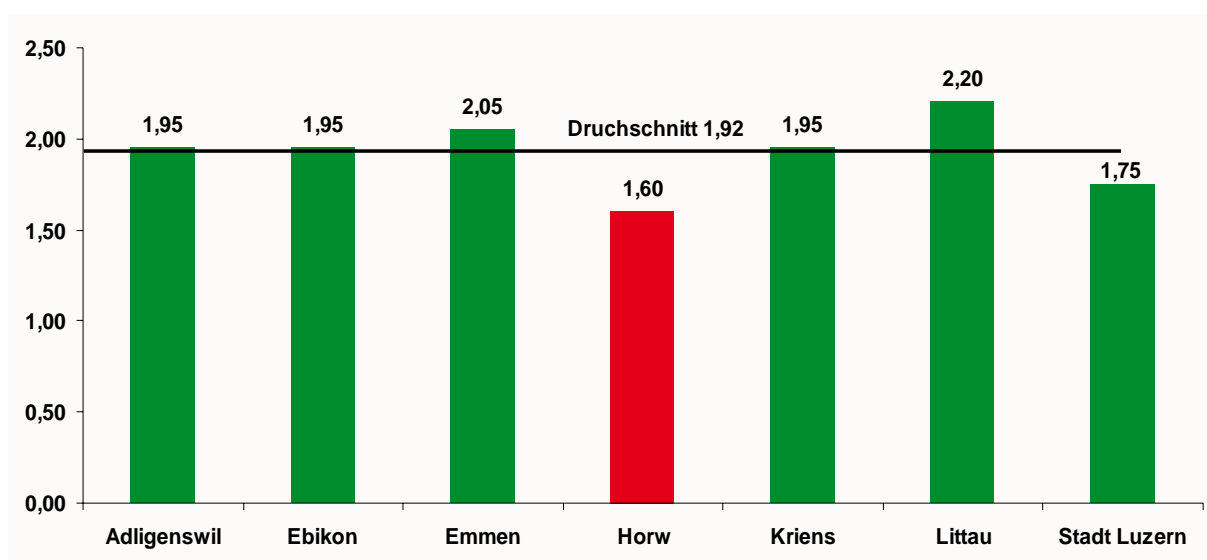


Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, 2007

Vergleicht man die Gemeindesteuerfüsse (Abbildung 16) in Luzern und den Agglomerationsgemeinden, so fällt auf, dass die Gemeinde Horw im Jahr 2007 mit einem Steuerfuss von 1,60 Bezugseinheiten im Vergleich zu den anderen Agglomerationsgemeinden

Luzerns den mit Abstand niedrigsten Wert aufweist. Der niedrige Steuerfuss stellt eine Stärke der Gemeinde im Wettbewerb um gute Steuerzahler dar.

Abbildung 16: Gemeindesteuerfuss 2008 in den Agglomerationsgemeinden



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

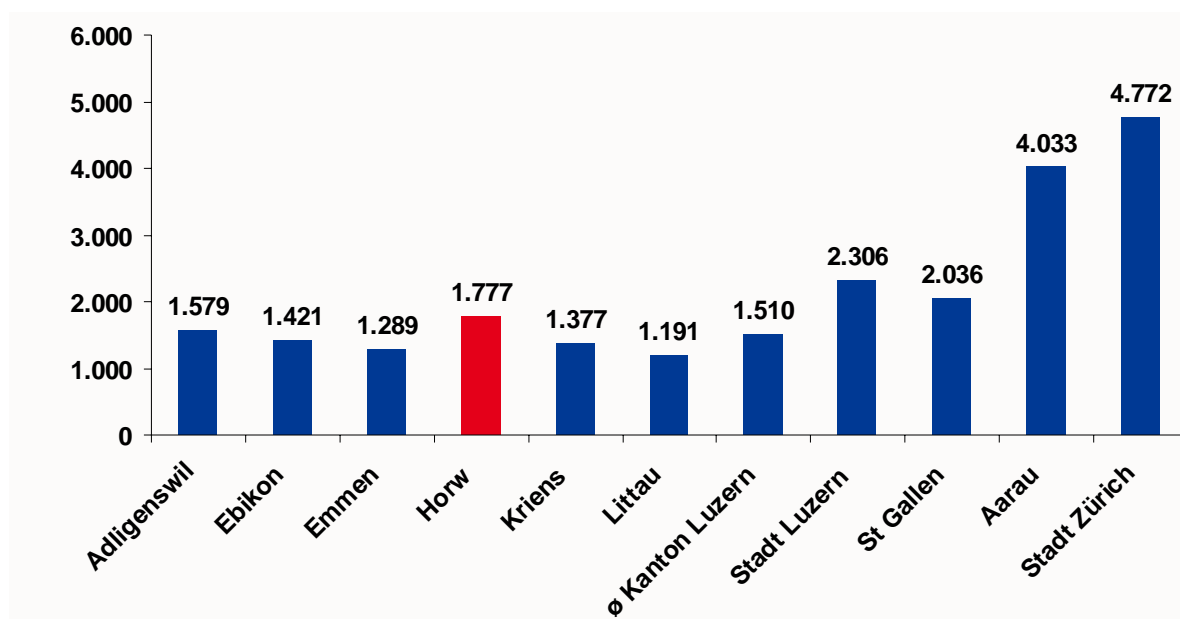
Die Steuereinnahmen der Agglomerationsgemeinden und der Stadt Luzern unterscheiden sich stark. Die Steuereinnahmen hängen neben dem Steuerfuss (Abbildung 16) vor allem von der Steuerkraft (Abbildung 17) ab. Wichtige Einflussfaktoren sind hier die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der natürlichen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

Der Vergleich der relativen Steuerkraft<sup>17</sup> in Luzern und den Agglomerationsgemeinden zeigt, dass die Stadt Luzern mit 2'306 Fr. pro Einwohner über eine deutlich höhere Steuerkraft verfügt als die übrigen Gemeinden. Grund hierfür ist die hohe Zahl an Selbstständigen, juristischen Personen und Personen mit hohem Einkommen. Die Gemeinde Horw liegt mit einer relativen Steuerkraft von 1'777 Fr. deutlich über dem Durchschnitt des gesamten Kantons. Von den Gemeinden in der Agglomeration verfügt nur die Stadt Luzern über eine höhere Steuerkraft. Grund hierfür ist vor allem die Bevölkerungsstruktur mit einer hohen Dichte an über-

<sup>17</sup> Zur Berechnung der relativen Steuerkraft einer Gemeinde wird die Steuerkraft (Gemeindesteuerertrag / Gemeindesteuerfuss) in Bezug zur mittleren Wohnbevölkerung gesetzt.

durchschnittliche guten Steuerzahlern, die einen großen Anteil an der Höhe der Steuerkraft haben. Die Abhängigkeit wenigen sehr guten Steuerzahler ist dabei verhältnismässig gering.

Abbildung 17: Relative Steuerkraft der Agglomerationsgemeinden 2006



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

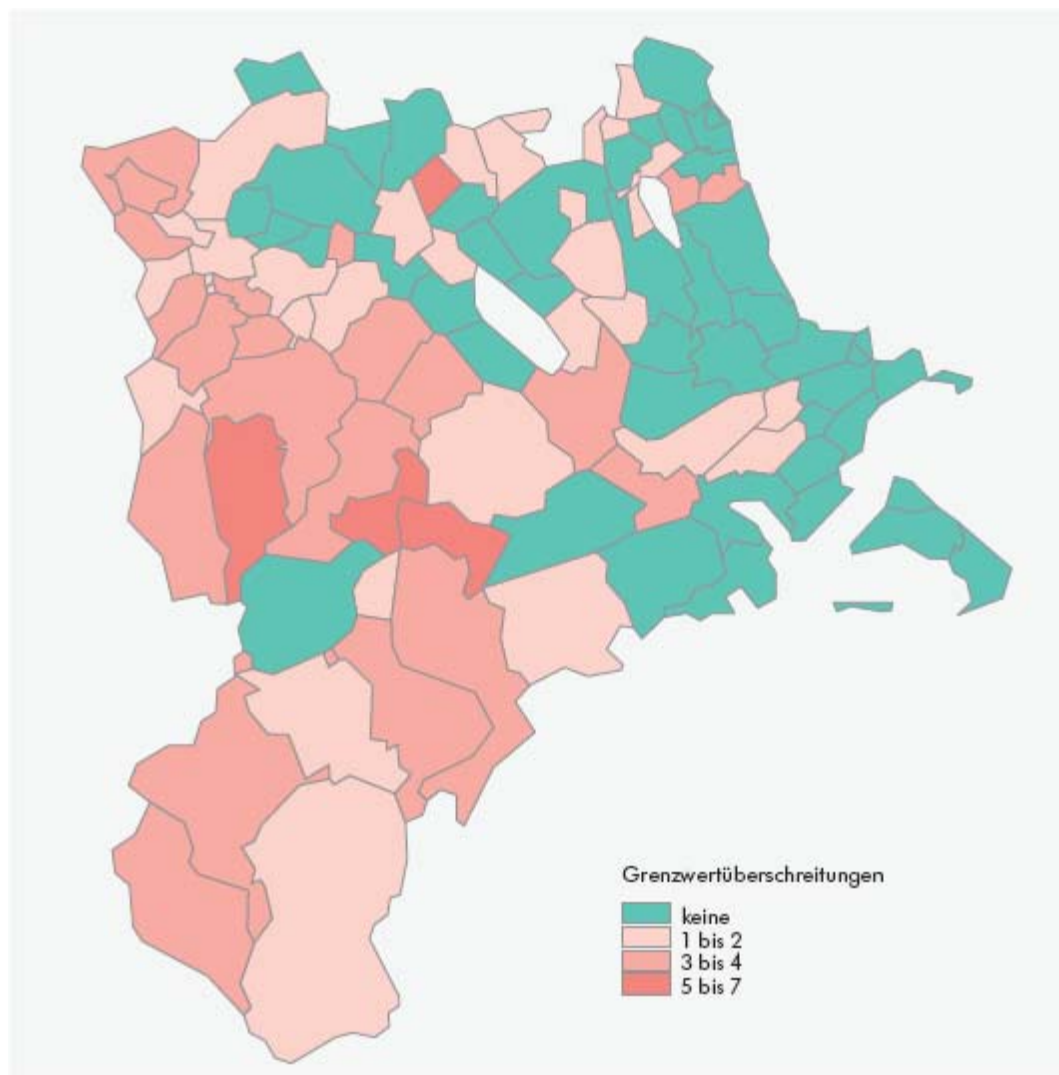
Im Vergleich der Finanzkennzahlen 2006 aller Luzerner Gemeinden, stellt sich die Situation in Horw gut dar. Abbildung 18 gibt einen Überblick über die Grenzwertüberschreitungen der Luzerner Gemeinden gemäss Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden für das Jahr 2006. In diesem Jahr wurden für Horw – wie auch für Luzern, Adligenswil und Kriens – keine Grenzwertüberschreitungen berichtet. Im Agglomerationsraum treten Grenzwertüberschreitungen in diesem Jahr bei Littau<sup>18</sup>, Emmen<sup>19</sup> und Ebikon<sup>20</sup> auf.

18 Überschreitung bei Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil und Verschuldungsgrad

19 Überschreitung bei Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil und Verschuldungsgrad

20 Überschreitung bei Verschuldungsgrad und Selbstfinanzierungsanteil

Abbildung 18: Grenzwertüberschreitungen Finanzkennzahlen 2006



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Die positive Darstellung der Gemeindefinanzkennzahlen aus dem Jahr 2006 berücksichtigt nicht die Änderungen, die sich aus der Finanzreform 2008, dem neuen Finanzausgleich und der Revision der Steuergesetzgebung ergeben haben. Für das Jahr 2008 rechnet die Gemeinde Horw mit Mehrbelastungen auf Grund der Steuergesetzesrevision in Höhe von 2,28 Mio. Fr, auch bei den Auswirkungen der Finanzreform wird kurzfristig kaum mit einer Entlastung des Haushalts gerechnet.

Die finanzielle Situation der Gemeinde Horw stellt sich so gut dar, dass die für 2010 geplante Steuersenkung auf 2008 vorgezogen werden konnte. 2008 wird der Steuerfuss in Horw auf 1,6 Einheiten gesenkt. Ob die Grenzwerte der Finanzkennzahlen in den nächsten Jahren eingehalten werden können, hängt wesentlich

von der konjunkturellen Entwicklung ab. Im Falle eines Abkühlens der Konjunktur ist eine Unterschreitung der Grenzwerte möglich.

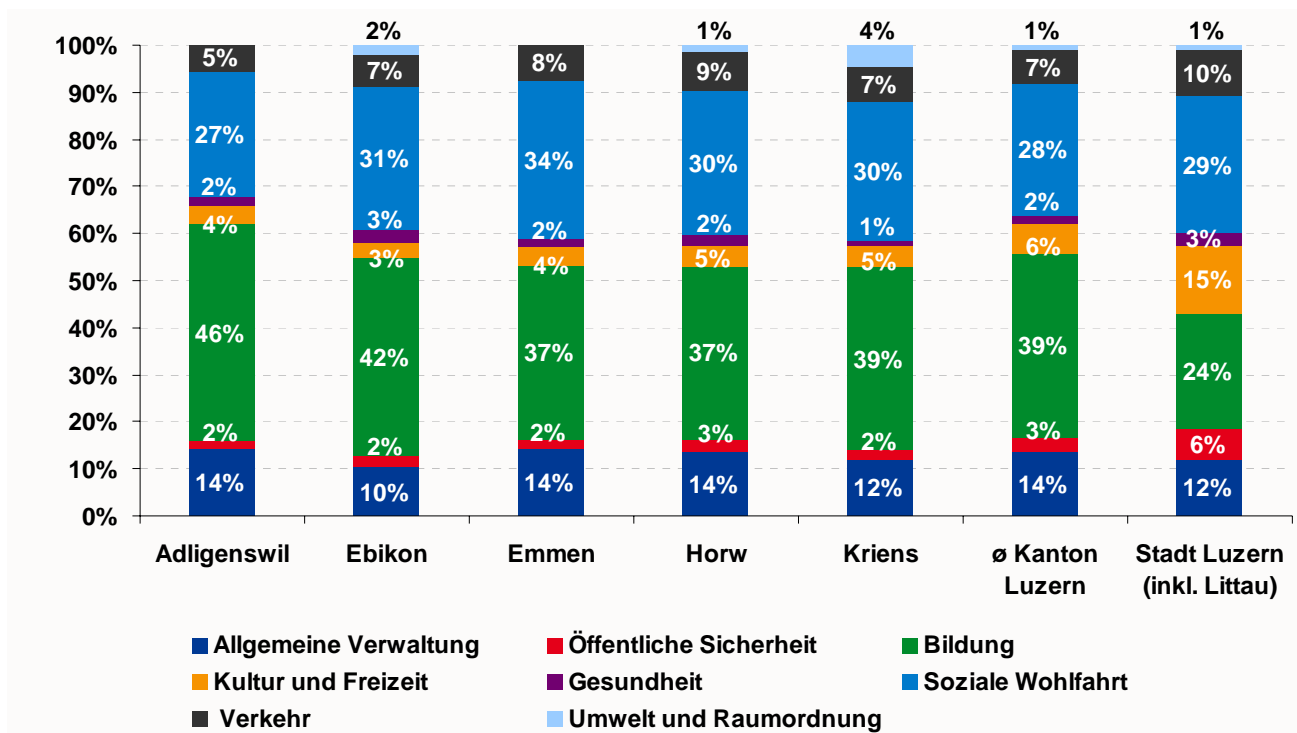
Die Gegenüberstellung der Nettobelastungen nach Hauptfunktionen (Abbildung 19) gibt einen Hinweis, welche unterschiedlichen Schwerpunkte die Gemeinden beim Angebot der öffentlichen Leistungen setzen.<sup>21</sup> In der Gegenüberstellung wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Agglomerationsgemeinden im Detail liegen und die Unterschiede zwischen Agglomerationsgemeinden und Stadt akzentuierter ausfallen. Die Stadt Luzern weist mit 24% einen geringen Anteil der Bildung an den Nettobelastungen aus als die Agglomerationsgemeinden, bei letzteren nimmt die Bildungen einen Anteil von 37%-46% ein. Eine höhere Nettobelastung pro Einwohner findet sich in Luzern insbesondere in den Bereichen Kultur und Freizeit sowie im Bereich öffentliche Sicherheit.

Unter den Agglomerationsgemeinden weist Horw zusammen mit Emmen für den Bereich Bildung mit 37% eine relativ niedrige Nettobelastung auf, die nur von der Stadt Luzern unterboten wird. Im Bereich Allgemeine Verwaltung liegt Horw gemeinsam mit Emmen und Adligenswil im Kantonsdurchschnitt, die anderen Agglomerationsgemeinden und Luzern weisen hier geringere Werte auf. Im Bereich Verkehr und öffentliche Sicherheit gehört Horw mit 9% bzw. 3% Nettobelastung zu den Gemeinden mit hohen Aufwendungen, während alle anderen Bereiche weitgehend im Durchschnitt liegen. Da Horw über relativ hohe Steuereinnahmen verfügt, kann die Gemeinde z.T. weitergehende Leistungen finanzieren, als dies den anderen Agglomerationsgemeinden möglich ist. Beispiele hierfür sind zusätzliche Leistungen für die Kinderbetreuung sowie Gemeindebeihilfen und Mietzinsbeihilfen für Betagte.

---

<sup>21</sup> Diese Betrachtung kann nur grob die Schwerpunkte aufzeigen und stellt kein Effizienzbenchmark der Gemeinden dar. Auf Grund von Spielräumen bei der Buchung bestimmter Posten ist es in Einzelfällen möglich, dass ähnliche Leistungen in unterschiedlichen Funktion dargestellt sind. Zudem sind Investitionen in dieser Gegenüberstellung nicht berücksichtigt.

Abbildung 19: Vergleich der Nettobelastung 2006 nach Hauptfunktionen



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

Im Ergebnis sind daher folgende Stärken und Schwächen auszumachen:

### Stärken

- + hohes Leistungsniveau in vielen Bereichen
- + sehr positive Einnahmesituation mit sehr hoher Steuerkraft pro Einwohner mit stabilem Steuersubstrat

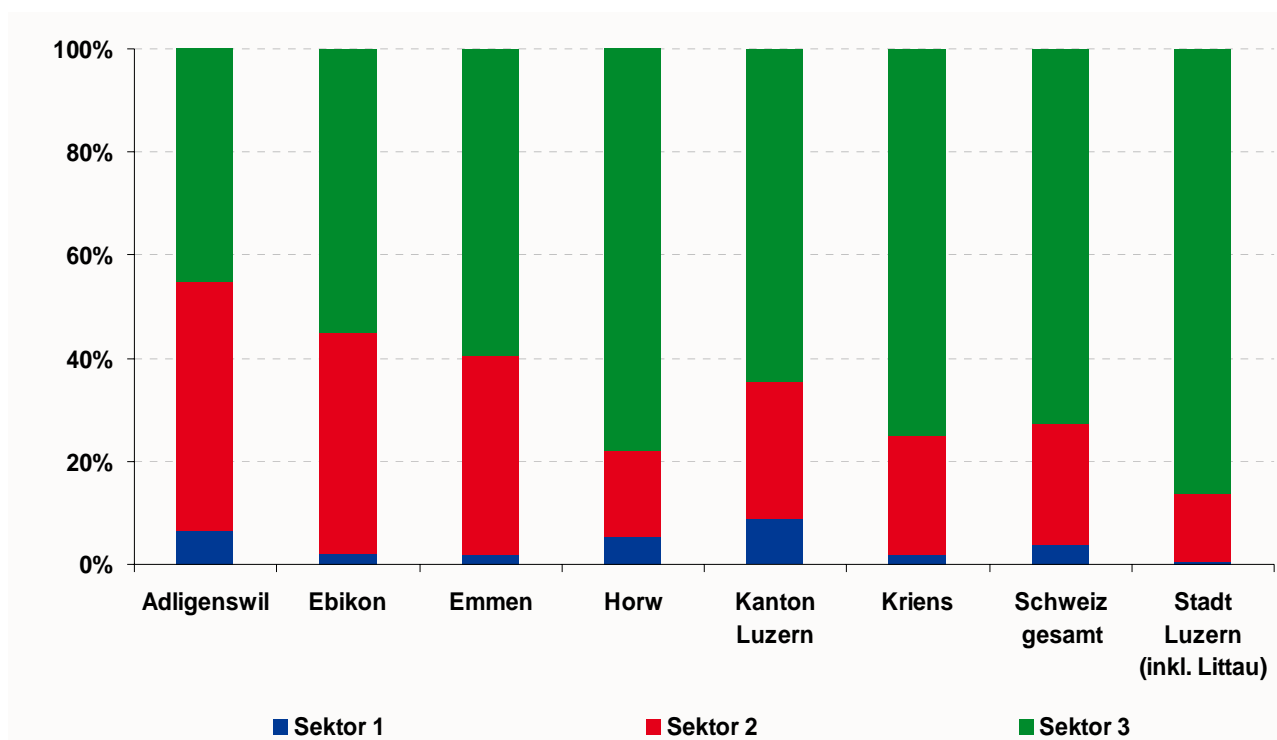
### Schwächen

- die finanzielle Flexibilität wird durch Steuergesetzesrevision und Steuerfusssenkung eingeschränkt, insbesondere wenn sich die konjunkturelle Situation verschlechtert.

## 4.5. Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde

Die Wirtschaftsstruktur der Gemeinden unterscheidet sich z.T. stark. Die Gemeinden Ebikon und Emmen sind stärker industriell geprägt und zeichnen sich durch einen hohen Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor aus. Das Gleiche gilt für die auf dem ersten Blick ländlich wirkende Gemeinde Adligenswil.<sup>22</sup> Der Anteil der Beschäftigten liegt in diesen Gemeinden über weit über dem Schweizer Durchschnitt (24%) und die Beschäftigtenanteil im tertiären Sektor unter den 72% der gesamten Schweiz. Der Beschäftigtenanteil der Gemeinden Kriens, Horw und der Stadt Luzern ist dagegen im tertiären Sektor höher. Die Anzahl der Beschäftigten in der primären Sektor spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 20: Wirtschaftsstruktur der Gemeinden (Stand 2005)



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, 2007

Die Stärke der Gemeinde Horw im tertiären Sektor wird vor allem durch die Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen (989 Arbeitsplätze), das Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen

<sup>22</sup> Der grösste Arbeitgeber in Adligenswil ist Ringier, der eine Druckerei betreibt.

(794) und den Bereich Erziehung und Unterricht (555) gestützt, die zusammen fast 60% der Arbeitsplätze ausmachen. Weitere Arbeitgeber in diesem Bereich sind der Handel (380) und das Beherbergungs- und Gaststättengewerbe (170). Die übrigen Wirtschaftszweige tragen nur in geringem Umfang zur Beschäftigung in Horw bei. Im sekundären Sektor sind als wichtige Wirtschaftszweige die Herstellung von medizinischen Geräten, Präzisionsinstrumenten; optischen Geräten und Uhren (184) sowie das Baugewerbe (253) zu nennen.<sup>23</sup>

Neben der Frage in welchen Sektoren die Beschäftigten tätig sind, ist auch die Frage nach der Beschäftigtenentwicklung von Bedeutung. Im Jahr 2005 waren in der Gemeinde Horw 4'157 Personen beschäftigt. Die Arbeitslosenquote lag mit 2,6% im Kantonsdurchschnitt (2,6%) und am unteren Rand der Quote der anderen Agglomerationsgemeinden.

Während in den betrachteten Gemeinden die Beschäftigung insgesamt von 1995 bis 2005 um nur 2% stieg, entwickelte sich die Beschäftigung in Horw ausgesprochen positiv, sie stieg um 25 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Arbeitsstätten um 4%, während sie in den betrachteten Gemeinden insgesamt um 2 % sank. Somit entwickelte sich die Beschäftigung in Horw wesentlich besser als im Durchschnitt der Agglomeration.

Ein wichtiger Faktor im Wettbewerb um gute Steuerzahler ist die Verfügbarkeit von attraktiven Wohn- und Gewerbe- bzw. Industrielagen. Unbebaute Flächen ermöglichen quantitatives und qualitatives Wachstum in den Gemeinden. Die Gemeinde Horw verfügt nur über geringere Potentiale für die Ausweisung von weiteren Wohn- und Gewerbegebieten.

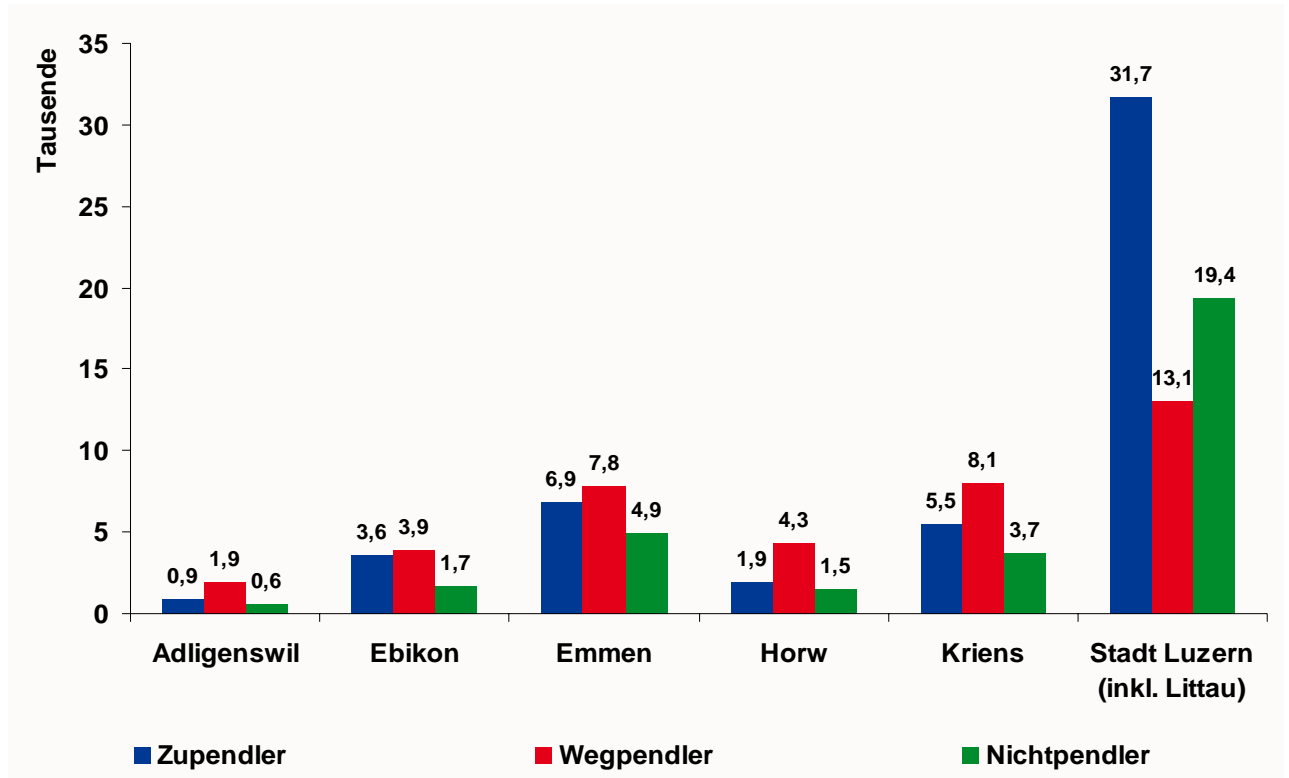
Die enge Verbindung zwischen Luzern und den Agglomerationsgemeinden wird bei der Betrachtung der Pendlerströme deutlich (Abbildung 21). Nur Stadt Luzern verfügt über ein positives Saldo an Zupendlern und stellt damit den Erwerbstätigen der übrigen Gemeinden Arbeitsplätze zur Verfügung. Dies bedeutet eine Abhängigkeit der Agglomerationsgemeinden von der Stadt Luzern. Von einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung in Luzern wären die Agglomerationsgemeinden über einen Rückgang der Arbeitsplätze direkt betroffen. Auch in Horw pendeln mehr Erwerbstätige aus der Gemeinde (4'300), als in die Gemeinde (1'900).

---

<sup>23</sup> Quelle: Beschäftigten und Betriebszählung, 1998-2005.



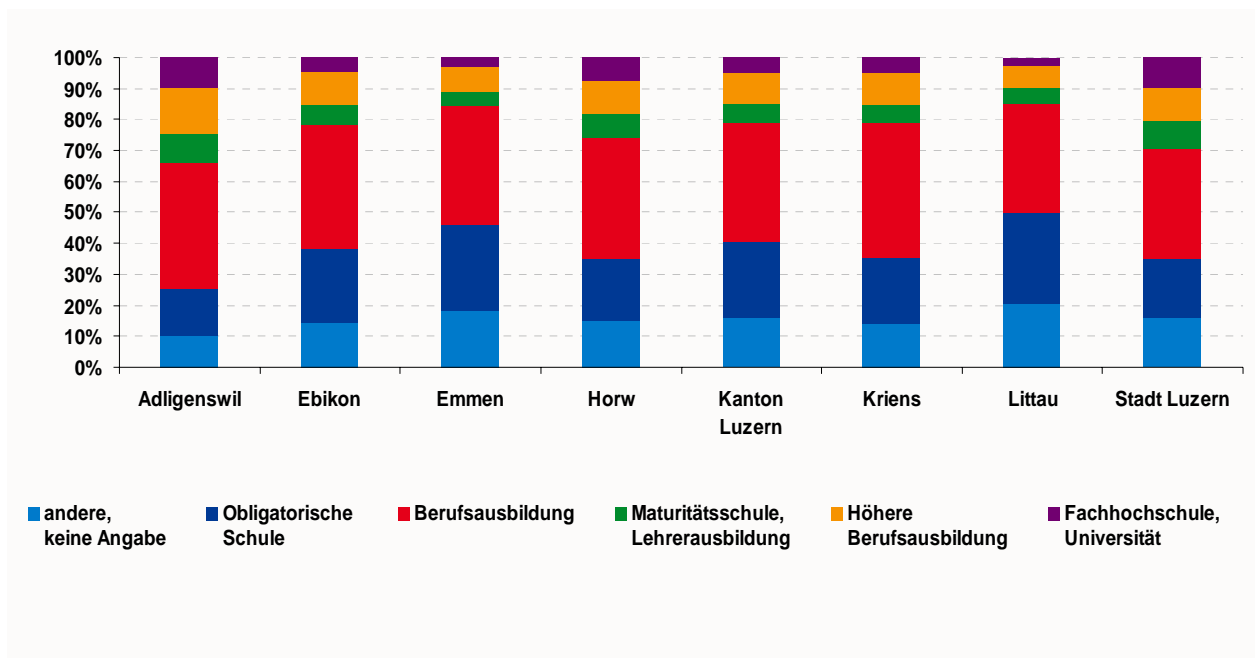
Abbildung 21: Zupendler, Wegpendler und Nichtpendler  
(Stand 2000)



Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Luzern, 2007

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

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



Quelle: Stat. Jahrbuch des Kantons Luzern 2007

Das Ausbildungsniveau ist in den Gemeinden/der Stadt unterschiedlich ausgeprägt. Die Gemeinden Littau und Emmen zeichnen sich durch einen geringen Anteil an Besserqualifizierten<sup>24</sup> (ca. 10%) aus. Die Gemeinden Kriens und Ebikon liegen mit einem Anteil von ca. 15% knapp über dem Niveau des Kantons und die Gemeinden Horw, Adligenswil und die Stadt Luzern mit über 18% deutlich darüber.

Die Gemeinde Horw bietet das Volksschulangebot an mehreren Schulstandorten für die Bewohnerinnen und Bewohner an, jedoch wird in Einzelfällen die kritische Schülerzahl in Klassen unterschritten (Primarschule Biregg). Horw weist zu geringe Kinderkrippenkapazitäten auf und ist deshalb auf Kapazitäten aus anderen Gemeinden angewiesen.

Im Ergebnis sind daher folgende Stärken und Schwächen auszumachen:

<sup>24</sup> Unter „Besserqualifizierte“ werden hier die Personen mit Abschluss einer höhere Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität bezeichnet.

**Stärken**

- + grosser Bevölkerungsanteil mit hoher Qualifizierung
- + starkes Beschäftigungswachstum in den letzten Jahren

**Schwächen**

- Geringer Bestand an Arbeitsplätzen in der Gemeinde, hoher Anteil an Wegpendlern
- Nachfrage nach Angeboten der Kinderbetreuung können nicht gedeckt werden
- geringes Wachstumspotenzial für Wohnungsbau und Gewerbe

## 5. Szenarien für die Gemeinde Horw

### 5.1. Chancen und Risiken der Selbständigkeit

#### 5.1.1. Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr

Die wichtigste Chance einer Beibehaltung des Status Quo, also der Selbständigkeit der Gemeinde Horw, liegt in der Fortführung der selbstbestimmten Siedlungspolitik und Raumplanung. So kann sichergestellt werden, dass die Gemeinde auch weiterhin nur sehr behutsam wächst und die attraktiven Wohnlagen und das Landschaftsbild bewahrt werden.

Damit verbunden ergibt sich jedoch andererseits das Risiko, dass im Falle eines zusätzlichen Bedarfs kaum weiteres Bauland vorhanden ist und dadurch Wachstumsmöglichkeiten durch selbst auferlegte Kapazitätsgrenzen nicht realisiert werden können. Zudem besteht trotz Kooperation bei der Zonenplanung die Gefahr einer Doppelung von Angeboten, die zu Ineffizienzen führen kann.

Ein weiteres Risiko besteht im Bereich des Schulwesens. Das Schulangebot in Quartieren in Randlagen kann u.U. aufgrund von Auslastungsproblemen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, was zu Schliessungen und damit zu Attraktivitätsminderungen der betroffenen Quartiere führen würde.

#### 5.1.2. Auswirkungen auf Identifikation und Image

Die Beibehaltung der Eigenständigkeit der Gemeinde Horw beinhaltet die Chance, auch in Zukunft eigenverantwortlich über die Gestaltung und Förderung der Kulturlandschaft und des Vereinsangebots zu entscheiden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Schwerpunktsetzung und die Berücksichtigung lokaler Interessen und Besonderheiten weiterhin direkt in Horw geschieht. Eine weitere damit verbundene Chance liegt im positiven Einfluss der Selbstständigkeit auf die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Und eine fortlaufend hohe Identifikation stärkt das Innenleben in Horw, das lokale Engagement (bspw. der Korporation) und damit den sozialen Zusammenhalt. Letztendlich liegt die grösste Chance darin, das hochwertige Image von Horw zu bewahren und gegen die Stadtregion abzugrenzen.

Das Risiko der Fortführung der Selbstständigkeit wiederum liegt darin, dass es in Zukunft noch schwieriger werden könnte, Bürgerinnen und Bürger zu finden, die sich politisch, sozial oder kulturell engagieren.

### **5.1.3. Auswirkungen Demokratie und Beteiligung**

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

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

### **5.1.4. Auswirkungen auf Finanzen und auf öffentliche Leistungen**

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

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

Im Status Quo werden Kooperationen in vielen Fällen durch Interessenunterschiede der Gemeinden erschwert. Der Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz in der kleinteiligen Gemeindestruktur führt zu einer Situation des „Winner takes it all“. Die aus einer Ansiedlung resultierenden Steuereinnahmen verbleiben in einer Gemeinde, obwohl dies aufgrund der Lebenswirklichkeit in der Agglomeration zu Zusatzbelastungen in den anderen Gemeinden führt (Zuwachs an Verkehr, Nutzung der Angebote anderer Gemeinden etc.). Für Horw besteht das Risiko, dass weniger Unternehmen in die Region gelockt werden als möglich wäre und somit auch weniger attraktive Arbeitsplätze für die Bewohnerinnen und Bewohner von Horw zur Verfügung stehen.

Die Möglichkeiten für strategische Planungen sind in der Gemeinde Horw begrenzt. Aufgrund der Größe der Verwaltung sind strategische Planungen nur in einzelnen Teilbereichen möglich. Die Ressourcen müssen in den einzelnen Gemeinden parallel vorgehalten werden, eine Bündelung der Ressourcen in der Stadtregion verringert die Verluste aufgrund der parallelen Planung und erhöht den Spielraum für eine strategische Planung.

#### **5.1.5. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde**

Im Status quo Szenario ergibt sich für Horw die Chance weiterhin individuell auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen zu können. Die Gemeinde kann im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten flexibel auf die Ansprüche der Bewohnerinnen und Bewohner und der Wirtschaft reagieren. Diese Flexibilität ist für die Gemeinde Horw besonders wichtig, da gute Steuerzahler besonderen Wert auf individuelle Ansprache und Behandlung legen. Abstimmung sind notwendig, soweit die Leistungserstellung in Kooperation mit anderen Gemeinden erfolgt. Zudem ist der Spielraum bei der Leistungserstellung durch die personellen Ressourcen in der Verwaltung beschränkt.

Der Chance individuell und flexibel zu Handeln stehen Risiken gegenüber. Die freien Flächen in der Gemeinde Horw sind knapp, es stehen kaum noch Gewerbeflächen für ein Wachstum zur Verfügung und der auch der Spielraum für die Einzonung von weiteren Wohngebieten ist beschränkt. Somit wird die Gemeinde kaum von zukünftigen Unternehmensansiedlungen profitieren können.

Die Verhandlungsmacht der Gemeinde Horw als relativ kleiner Gemeinde ist allein geringer als die Verhandlungsmacht einer fusionierten Stadtregion. Dies ist z.B. bei Verhandlungen mit Kanton und Bund für bessere internationale Anbindungen relevant.

Zudem führt die Konkurrenz der Gemeinden zu Reibungsverlusten und Zusatzaufwand. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Stadt- und Verkehrsplanung. So kommen die Vorteile durch die Er-

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

Mit einer kleinteiligen Gemeindestruktur kann die Profilierung der Region und die Nutzung der international bekannten Marke Luzern nicht voll ausgeschöpft werden. Es besteht das Risiko, dass sich Unternehmen aufgrund des schwachen internationalen Profils nicht in der Region ansiedeln bzw. die Region verlassen.

### 5.1.6. Zusammenfassung des Szenarios

#### Chancen

#### Risiken

#### Siedlung, Landschaft und Verkehr

Fortführung der selbstbestimmten Siedlungspolitik und Raumplanung

Begrenzte Wachstumsmöglichkeit, Gemeinde kann nicht von Wachstum anderer Gemeinden profitieren

Doppelungen von Angeboten führen zu Ineffizienzen

#### Identifikation und Image

eigenverantwortliche Entscheidung über die Gestaltung und Förderung der Kulturlandschaft und Vereinsangebote

Fluktuation an Bevölkerung, Identifikation sinkt auch trotz Eigenständigkeit

Einfluss der Selbstständigkeit auf die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde

#### Demokratie und Beteiligung

demokratische Legitimation der Entscheidungen vor Ort

Verlängerung der Legitimationskette – Differenz zwischen Lebenswirklichkeit und Mitwirkungsrechten

#### Finanzen und öffentliche Leistungen

Leistungsangebot wird nach den Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner erstellt

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

Selbstverantwortung für Erfolge und Misserfolge

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

Möglichkeiten für strategische Planungen begrenzt

Steuerwettbewerb erhöht den Druck zur Konsolidierung

### **Wettbewerbsfähigkeit**

Flexible Reaktionsfähigkeit auf Bedarf

Wachstumschancen begrenzt: kaum noch freie Wohn- und Gewerbeflächen

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

## **5.2. Chancen und Risiken der Stadtregion Luzern**

### **5.2.1. Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr**

Eine Fusion der fünf Agglomerationsgemeinden mit der Stadt Luzern bringt auch für Horw neue Chancen im Bereich Raum- und Verkehrsplanung. Dadurch kann (zukünftigen) Herausforderungen in diesem Bereich effizienter begegnet werden und es können gemeindeübergreifende Konzepte erarbeitet und umgesetzt werden. Gerade auch die Quartiere in Randlagen würden von solchen agglomerationsübergreifenden Planungen profitieren.

Gemeindespezifische Partikularinteressen würden wegfallen und eine Gesamtperspektive und gemeinsame Planung für die Stadtregion an ihre Stelle treten. Auch die Situation im Öffentlichen Verkehr könnte sich hinsichtlich Planung und Angebot noch verbessern, wenn es zu einer Fusion kommen würde.

Die Fusion von Horw mit den anderen Gemeinden und der Stadt Luzern zu einer vereinigten Stadtregion birgt jedoch auch Risiken, v. a. im Bereich der Zonenplanung. Es besteht die Gefahr, dass der Einfluss der Bevölkerung auf die Zonenplanung abnimmt und übergeordnete Interessen stärker werden. Dies könnte zu einer zunehmenden Zersiedelung führen als Folge eines erhöhten „Siedlungsdrucks“ aus der Stadt Luzern. Damit einhergehen könn-



te eine schleichende Abnahme der Attraktivität von Horw als Wohnort. In der vereinigten Stadtregion sollten daher lokale Mitwirkungsrechte bei der Zonenplanung, z.B. im Rahmen von Konsultationen bzw. Quartiersforen, sichergestellt werden.

### **5.2.2. Auswirkungen auf Identifikation und Image**

Auch wenn Horw durch eine Fusion in der Agglomeration Luzern aufgeht wird die hohe Identifikation mit dem Ort bestehen bleiben. Innerhalb einer Grossstadt ist immer Raum für lokale Identitäten in Stadtteilen, die sich weiterhin z.B. in Quartiersvereinen, Stadtteilfesten u.ä. manifestieren kann. Menschliche Identität vollzieht sich immer in Kreisen, die sich überlappen. So identifizieren sich die Horwerinnen und Horwer auch heute schon mit der Region Luzern, der Zentralschweiz, der Deutschschweiz, der Schweiz oder mit Europa.

Auch in einer vereinigten Stadtregion können Horwerinnen und Horwer weiterhin eigenständig ihr soziales und kulturelles Leben gestalten, die Vereine werden weiterhin ihre identitätsstiftende Wirkung entfalten können. Eine weitere Chance liegt in der Verbesserung der kulturellen Angebote und Freiräume für Jugendliche, was durch eine Konzentrierung der Mittel erreicht werden könnte.

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

### **5.2.3. Auswirkungen Demokratie und Beteiligung**

In einer starken Stadtregion stimmen die Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration mit den politischen Strukturen überein. Es kommt daher zu einer Kongruenz zwischen dem politischen Raum und dem Sachbezug. Die Agglomerationszusammenarbeit fällt für die einzelnen Gemeinden weg, die Entscheidungswege werden transparenter, die Legitimationsketten werden kürzer.

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

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

#### **5.2.4. Auswirkungen auf Finanzen und öffentliche Leistungen**

Der Spagat zwischen Kooperation und Konkurrenz in der Agglomeration wird aufgelöst. Dies gilt z.B. für die Wirtschaftsförderung. Die Steuererträge kommen allen Teilen der Stadtregion zu Gute und alle Beteiligten teilen das Interesse neue Unternehmen anzuziehen, unabhängig davon in welchem Teil der Stadtregion die Ansiedlung stattfindet. Aus einer Fusion ergibt sich auch für die Gemeinde Horw die Chance von der höheren Steuerkraft der Stadt Luzern zu profitieren. Da die Gemeinde Horw über eine vergleichsweise hohe Steuerkraft verfügt, hängt es von den ggf. stattfindenden Verhandlungen ab, ob Horw das Leistungsniveau für seine Bewohner durch eine Fusion ausweiten kann oder nicht. Bei einzelnen freiwilligen Leistungen sind Absenkungen der derzeitigen Standards von Horw möglich, Erfahrungen aus anderen Gemeindefusionen zeigen jedoch, dass es bei den Leistungen eine Nivellierung nach oben gibt.<sup>25</sup>

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

Während die anderen Gemeinden im Falle einer Fusion von einer Senkung des Steuerfusses profitieren würden, bleibt dieser Effekt in Horw als steuergünstigste Gemeinde aus. In diesem Fall vollzieht sich eine Nivellierung nach unten.

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

---

<sup>25</sup> Siehe Küster, J.: Vielfältige Synergien, Nivellierung nach oben, in NZZ, 11. Februar 2008

Durch die Bündelung von Ressourcen werden die Möglichkeiten für strategische Planung und professionelle Angebotserstellung verbessert. Die parallele Ansammlung von Wissen in den einzelnen Gemeinden kann im Falle einer Fusion durch gebündelte Wissenssammlung ersetzt werden. Dies gilt für die strategische und zukunftsgerichtete Planung ebenso wie für eine professionellere Erstellung von Leistungsangeboten. Auch die zunehmenden Berichtspflichten gegenüber Kanton und Bund können von einer Stadtregion besser bedient werden. Insbesondere kleine Gemeinden wie Horw können von dieser Chance profitieren. Neben qualitativen Verbesserungen durch eine Fusion, sind auch quantitative Effekte zu erwarten. Durch Automatisierung von bestimmten Verwaltungstätigkeiten und -abläufen sind Effizienzgewinne durch Größeneffekte (economies of scale) realisierbar.

Der Chance, Ressourcen für professionellere Arbeit und strategische Planung zu nutzen, steht der Nachteil gegenüber, dass grössere Verwaltungseinheiten zu einem „Wasserkopf“ neigen.

Eine weitere Chance aus der Fusion ergibt sich für Horw aus der grösseren Marktmacht der Stadtregion. Es tritt eine Gemeinde mit über 150'000 statt 12'400 Einwohnerinnen und Einwohnern auf. Der Einfluss steigt gegenüber Verhandlungspartnern (z.B. Leistungserbringern wie Spitex oder bei Beschaffungsvorgängen) und macht die Durchsetzung von günstigeren Konditionen, aber auch die Erarbeitung von zielgerichteten Beschaffungen möglich.

#### **5.2.5. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde**

Aus der Fusion ergibt sich für Horw die Chance, dass die Marktmacht der Marke „Luzern“ auch den Einwohnern von Horw zu Gute kommt. Dadurch entsteht eine Win-win-Situation, Horw profitiert von dem höheren Steuersubstrat bei gleich bleibendem Steuerfuss und die ganze Region profitiert von einer stärkeren Strahlkraft und dem höheren Bekanntheitsgrad der Marke. Durch ein einheitliches Stadtmarketing können die Weichen für ein höheres Wirtschaftswachstum in der Region gestellt werden.

Durch die Fusion bietet sich zudem die Chance, dass alle Teile der Stadtregion gemeinsam von Ansiedlungen und stadtinternen Unternehmenszügen profitieren. Konkurrenzkämpfe zwischen den fusionierten Gemeinden um attraktive Unternehmen sind vor diesem Hintergrund nicht mehr notwendig.

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

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

### 5.2.6. Zusammenfassung des Szenarios

#### Chancen

#### Risiken

#### Siedlung, Landschaft und Verkehr

Partikularinteressen fallen weg, Gesamtperspektive und gemeinsame Planung für die Stadtregion

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

#### Identifikation und Image

Identifikation mit dem Ort bleibt bestehen

Identifikation als Ortsteil in einer vereinigten Stadtregion lässt nach

Dominierung durch agglomerationsübergreifende Interessen bei Mittelverteilung für Kulturförderung

#### Demokratie und Beteiligung

Lebenswirklichkeiten in der Agglomeration stimmen mit den politischen Strukturen überein

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

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

#### Finanzen und öffentliche Leistungen

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

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

Höhere Steuerkraft, z. T. höhere Leistungen

Verteilungsverhandlungen im Grossen Stadtrat

Möglichkeiten für strategische Planung und professionelle Angebotserstellung verbessert

Ineffiziente Verwaltung mit „Wasserkopf“

Horw profitiert nicht von einer Steuersenkung

### Wettbewerbsfähigkeit

Gemeinde profitiert von Marktmacht Luzerns: win-win-Situation

Interessen im Planungsprozess der Gesamtstadt werden nicht ausreichend berücksichtigt

gemeinsam von Ansiedlungen und stadtinternen Unternehmensumzügen profitieren

## 5.3. Chancen und Risiken der Selbstständigkeit der Gemeinde Horw bei Fusion der anderen Gemeinden

### 5.3.1. Auswirkungen auf Siedlung, Landschaft und Verkehr

Bei Beibehaltung der Selbstständigkeit von Horw und einer gleichzeitigen Fusion der restlichen vier Agglomerationsgemeinden mit der Stadt Luzern gelten – wie im Status Quo – nur die Präferenzen der Horwer Bürgerinnen und Bürger in der Politikentwicklung und -umsetzung. Die politischen Entscheidungsprozesse würden in Horw verbleiben und nicht in den Grossen Stadtrat von Luzern verlagert.

Die Risiken einer Fortführung der Eigenständigkeit liegen in erster Linie in einer verringerten (Ver-)Handlungsmacht von Horw gegenüber der vereinigten Stadtregion Luzern. Auch besondere Vorteile aus der Alleinstellung können das „Übergewicht“ bei Verhandlungen vermutlich nur schwer aufwiegen ((Horw würde weniger als 10 % der Einwohnerzahl der Stadtregion Luzern aufbringen).

Eine Nutzung des neuen, evtl. verbreiterten Leistungsspektrums der fusionierten Stadtregion, beispielsweise im Öffentlichen Verkehr, im Kulturbereich oder bei freiwilligen sozialen Leistungen,

wäre für Horw nicht bzw. nur sehr begrenzt möglich. Horw wäre nicht unbedingt ein Partner bei der Planung und Umsetzung der Leistungen, die Gemeinde wäre ein Abnehmer von Luzerner Angeboten.

Ausserdem würde die Kooperation im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung durch unterschiedliche Interessen und fortbestehende Zuständigkeitsgrenzen weiter erschwert. Ein Risiko und eine Chance zugleich bestünde jedoch in der Möglichkeit einer Prüfung der Grenzziehung zu Luzern und Kriens hinsichtlich der Aussenquartiere.

### **5.3.2. Auswirkungen auf Identifikation und Image**

Die Chance einer Beibehaltung der Eigenständigkeit liegt im grösseren Freiraum, der Horw zur Verfügung stehen würde, um ein eigenständiges Profil zu schärfen und sich vom Grossraum Luzern abzugrenzen. Das hochwertige Image könnte dadurch weiter ausgebaut werden. Damit verbunden ist aber auch das grosse Risiko eines Bedeutungsverlustes von Horw im Vergleich zu einer Stadtregion Luzern.

### **5.3.3. Auswirkungen Demokratie und Beteiligung**

Wie beim ersten Szenario können bei Aufrechterhaltung der kommunalen Eigenständigkeit die eigenen Interessen der Gemeinden einfach artikuliert werden. Die demokratische Legitimation ist vor Ort gegeben, die Nähe zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Parlament und Exekutive wird gelebt.

Allerdings potenzieren sich die Risiken, falls Horw aussen vor gelassen wird. Das Verhältnis zwischen Luzern und Horw wird ungleich ungünstiger. Die Wahrscheinlichkeit, dass Horw auf Augenhöhe mit Luzern verhandeln kann, ist geringer. Anstatt mit Partnern in Verbänden und Vereinen zu kooperieren, besteht die Gefahr, dass die Stadt keine Notwendigkeit mehr sieht, in Gremien zu arbeiten: Sie hat für sich eine optimale Grösse erreicht und kann Leistungen nun selber erbringen. Als Folge dessen kauft Horw Leistungen von Luzern ein. Auch wenn die Legitimation der in Verbänden und Vereinen getroffenen Entscheidungen nicht zufriedenstellend ist, geniessen Entscheidungen für Horw bei Realisierung von „Luzern Nord“ noch weniger Legitimation.

### **5.3.4. Auswirkungen auf Finanzen und auf öffentliche Leistungen**

Die Chancen des Szenarios „Stadtregion Luzern“ ohne Horw entsprechen den Chancen aus dem Szenario „Selbständigkeit“, d.h. die Chancen sind weitgehend unabhängig von der Entscheidung der anderen Gemeinden.

Die Gemeinde kann weiterhin ihr eigenes Leistungsangebot nach den Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner erstellen und entscheiden in welche öffentliche Leistung welche Ressourcen fließen. Die grosse Flexibilität bei der Erstellung der öffentlichen Leistungen bleibt erhalten, Ziele können eigenständig festgesetzt werden und die Verantwortung bleibt in der Gemeinde. Die Steuerkraft kommt weiterhin ausschliesslich der Gemeinde zu Gute und das breite Leistungsspektrum kann aufrechterhalten werden. Zudem muss die Gemeinde Horw nicht für die Altlasten von anderen Gemeinden aufkommen.

Auch die Risiken eines solchen Alleingangs bestehen weiterhin, allerdings kommen in diesem Szenario weitere Risiken bzw. verstärken sich bestehende Risiken.

Die bereitgestellte Infrastruktur wird nicht optimal genutzt. Die bestehenden Interessenunterschiede werden tendenziell schwerer wiegen, wenn die Gemeinde Horw bei Kooperationswünschen einer vereinigten Stadtregion gegenübersteht. Je grösser die Verwaltungseinheit, desto stärker besteht die Tendenz des „Beschäftigens mit sich selbst“, d.h. die Wahrnehmung von äusseren Interessen (z.B. Horwer Interessen) und Einflüssen nimmt ab. Zudem ist die Stadtregion weniger auf die Kooperation der dann in Relation kleinen Gemeinde Horw angewiesen.

Die Verhandlungsposition der Gemeinde Horw sinkt. Es besteht die Gefahr, dass die bestehenden Kooperationen und Zweckverbänden der Agglomeration entweder nicht oder in einer anderen Form weitergeführt werden: die Stadt Luzern ist nicht mehr auf eine Kooperation mit anderen angewiesen. Da Horw nicht in der Lage ist, die Leistungen wie Kehricht oder Abwasser selber zu erbringen, muss sie mangels Alternativen die Leistung von Luzern kaufen. Die gestiegene Marktmacht der Stadt wird gegenüber Horw ausgeübt, die Gemeinde ist kein gleichwertiger Kooperationspartner mehr sondern ein Abnehmer.

Die Möglichkeiten für strategische Planungen sind in der Gemeinde Horw begrenzt. Die Ressourcen müssen von der Gemeinde Horw vorgehalten werden, unter den bestehenden Haushaltszwängen. Eine Kooperation mit anderen Gemeinden wird komplizierter, da die vertrauten Ansprechpartner zum grössten Teil nach der Fusion mit anderen Herausforderungen beschäftigt sind.

### **5.3.5. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinde**

In diesem Szenario ergibt sich für Horw – wie im Status-Quo-Szenario - die Chance individuell und flexibel auf die sich ändernden Bedürfnisse der Bevölkerung und Wirtschaft eingehen.



Die Verhandlungsmacht der Gemeinde Horw ist allein geringer als die Verhandlungsmacht einer fusionierten Stadtregion. Horw kann in diesem Szenario allerdings von einer stärkeren Stadtregion profitieren, auch wenn Horw kein Bestandteil der vereinigten Stadtregion ist. Bei einer besseren Verkehrsanbindung beispielsweise würde Horw in gleicher Weise wie die Stadtregion profitieren. Bei Verhandlungen mit Leistungserbringern wie bspw. Spitex profitiert Horw jedoch nicht automatisch von der grösseren Verhandlungsmacht der Stadt.

Das Risiko von Reibungsverlusten und Zusatzaufwand durch die Konkurrenz zwischen den kommunalen Einheiten besteht wie im Status-Quo-Szenario. Im Bereich der Stadtplanung ist es möglich, dass die Gemeinde Horw ihre Interessen nicht mehr so stark zur Geltung bringen kann wie Status-quo Szenario; der Anreiz der grösseren Stadt Luzern zur Kooperation und Abstimmung ist gesunken.

Mit der Fusion gehen der Gemeinde Horw wichtige Partner verloren, die gemeinsam mit Horw einen Gegenpol zur Stadt gebildet haben. Hieraus kann eine geringere Wahrnehmung der lokalen Interessen der Horwer seitens der Stadt Luzern resultieren.

Die Profilierung der Region und die Nutzung der international bekannten Marke Luzern kann nicht voll ausgeschöpft werden, da die Agglomeration Luzern weiterhin nicht mit einer Stimme sprechen kann.

### 5.3.6. Zusammenfassung des Szenarios

<b>Chancen</b>	<b>Risiken</b>
<b>Siedlung, Landschaft und Verkehr</b>	
Fortführung der selbstbestimmten Siedlungspolitik und Raumplanung	<p>Begrenzte Wachstumsmöglichkeit, Gemeinde kann nicht von Wachstum anderer Gemeinden profitieren</p> <p>Verringerte Verhandlungsposition gegenüber der Stadt</p> <p>Horw profitiert nicht vom verbreiteten Leistungsspektrum der fusionierten Gemeinde</p>
<b>Identifikation und Image</b>	
Schärfung des eigenständigen Profils in Abgrenzung zum	Bedeutungsverlust von Horw im



Grossraum Luzern

Vergleich zu Luzern

### **Demokratie und Beteiligung**

demokratische Legitimation der Entscheidungen vor Ort

Horw kein Partner mehr sondern „Leistungsabnehmer“, weniger Mitwirkungen als bei Eigenständigkeit aller

### **Finanzen und öffentliche Leistungen**

Leistungsangebot wird nach den Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner erstellt

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

Selbstverantwortung für Erfolge und Misserfolge

Luzern hat keinen Anreiz zur Kooperation, Horw profitiert nicht von Effizienzrenditen

Möglichkeiten für strategische Planungen begrenzt

### **Wettbewerbsfähigkeit**

Flexible Reaktionsfähigkeit auf Bedarf

Wachstumschancen begrenzt: kaum noch Wohn- und Gewerbeflächen

Horw profitiert von einigen Vorteilen der Stadtregion und Marktmacht Luzern

Verhandlungsmacht der Gemeinde gering, Marktmacht „Luzern“ wird zulasten Horws ausgespielt

## 6. Handlungsempfehlungen für die Gemeinden

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

Auf der Grundlage der Herausforderungen und der in diesem Bericht aufgezeigten Chancen und Risiken hat Prognos Handlungsempfehlungen für die Gemeinden formuliert. Ziel ist, die Ergebnisoffenheit aus der Perspektive der Gemeinden zu wahren, Kriterien für transparente Entscheidungen im Prozess zu formulieren und im Ergebnis die Transparenz des gesamten Prozesses zu erhöhen. Die hier aufgezeigten Punkte sollten die Gemeinden aufgreifen, um die Grundsatzvereinbarung im Dialog mit dem Kanton anzupassen. Die Empfehlungen beziehen sich auf folgende Punkte:

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

### 6.1. Zweck der Steuerungsgruppe festlegen

Kanton und Gemeinden sind sich bezüglich des Zwecks der Steuerungsgruppe nicht einig. Die Kantonsregierung strebt „eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner durch den Zusammenschluss von Gemeinden an.“<sup>26</sup> Sie „lädt deshalb die Gemeinden Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw, Kriens, Littau und Luzern ein, eine Steuerungsgruppe „Vereinigte Stadtregion Luzern“ zu bilden, welche die Vereinigungsfrage **ergebnisoffen** thematisiert“<sup>27</sup>. Dass die Stadtregion gestärkt werden soll, ist bei allen Akteuren unbestritten. Gegen eine Fusion gibt es in den Agglomerationsgemeinden aber Vorbehalte. Wenn es in der Steuerungsgruppe ausschliesslich darum geht, ob eine Fusion wirklich die zweckmässigste Kooperationsform ist, dann steht zu befürchten, dass einige Gemeinden nur schwer für die Mitarbeit in der Steuerungsgruppe bewegt werden

---

<sup>26</sup> Legislaturziel der Kantonsregierung

<sup>27</sup> Grundlagenstudie „starke Stadtregion Luzern.“

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

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

## 6.2. Ziele der Steuerungsgruppe vereinbaren

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

Aus Sicht der Prognos AG sollten folgende Ziele gelten:

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

Kompetenzen der Gemeinden an Kooperationsorgane einhergehen können. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), eine Diskussions- und Koordinierungsplattform des Bundes, der Kantone und der Städte und Gemeinden, untersucht verschiedene Kooperationsmodelle.<sup>28</sup>

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

#### Falls Fusion:

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

---

<sup>28</sup> Vgl. <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/triagglo.html>

## 6.3. Inhaltliches Vorgehen der Steuerungsgruppe beeinflussen

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

Folgende Bearbeitungsschritte sollten in jeder Phase anfallen:

### Phase 1 Vorphase:

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

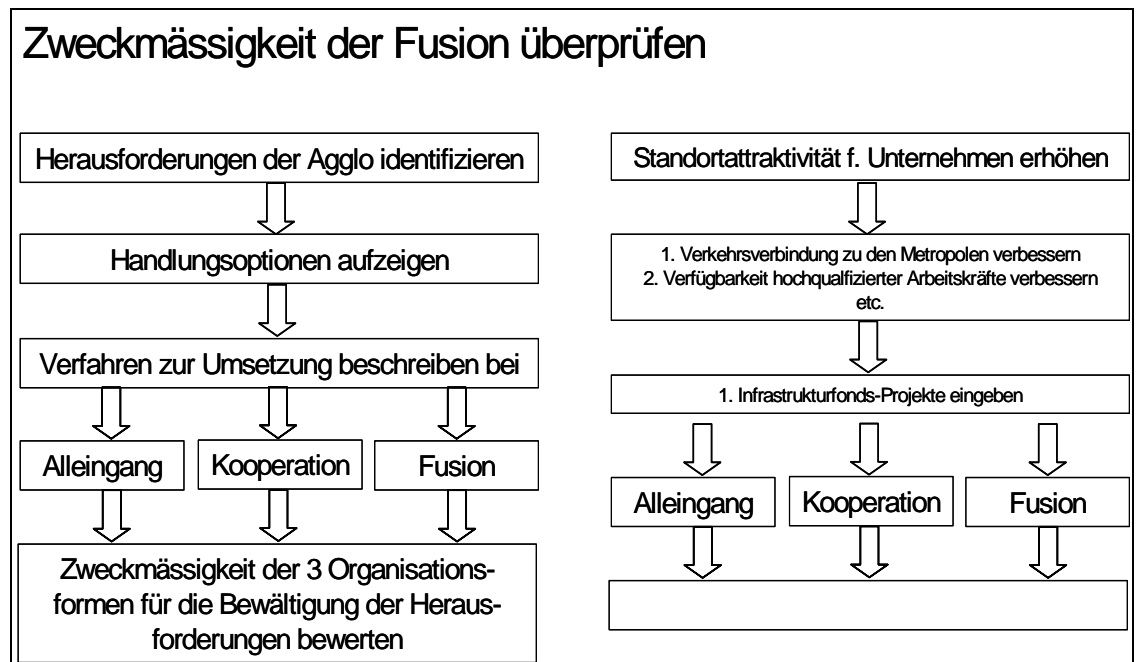
### Phase 2 Zweckmässigkeitsprüfung:

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

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

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

Abbildung 23: Vorgehensweise bei der Zweckmässigkeitsprüfung



Quelle: Prognos AG

### Phase 3 Fusionsvorbereitung (bei positivem Entscheid)

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

### Phase 4 Fusionsumsetzung

#### Exkurs: Die Notwendigkeit der gemeindespezifischen Kriterien

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

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

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

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

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

*Kriterium: Sicherstellung der lokalen Mitwirkungsrechte*

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

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

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

*Kriterium: Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung*

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

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

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



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

*Kriterium: Förderung des traditionellen kulturellen Erbes*

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

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

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

*Kriterium: Realisierung einer Effizienzrendite*

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

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

## 6.4. Organisation, Zeitplan und Finanzierung sichern

### Organisation

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

Es ist vorgesehen, dass der Kanton bei der Projektsteuerung<sup>29</sup> den Vorsitz übernimmt. Dies sollte im Hinblick auf die angestrebte Ergebnisoffenheit nochmals überdacht werden, denn der Kanton strebt klar eine vereinigte Stadtregion an. Prognos schlägt vor, dass die beiden Regierungsräte und die Gemeindepräsidenten, die in der Projektsteuerung Einsitz nehmen, den Vorsitzenden aus ihrer Mitte wählen. Für die operative Projektleitung wäre es aus der Sicht von Prognos ideal, wenn eine Persönlichkeit gewonnen werden könnte, die über alle Parteigrenzen hinweg hohes Ansehen genießt und aus ihrer früheren Tätigkeit die erforderliche Managementenerfahrung mitbringt (wie z.B. bei der EURO'08 oder der EXPO geschehen).

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

### Zeitplan und Finanzen

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

---

<sup>29</sup> Als „Projektsteuerung“ wird das oberste Organ der Steuerungsgruppe - andernorts oft „Steering Committee“ genannt - bezeichnet.

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

Basel, 14. März 2008