



Planungsbericht des Regierungsrates  
an den Grossen Rat

B172

über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes

## Management Summary

Der vorliegende Planungsbericht thematisiert die Stärkung der Agglomeration Luzern, die Entwicklung des ländlichen Raumes und des komplexen Zusammenspiels von Agglomeration und Land. Im Zentrum steht die Frage, mit welchen Veränderungen staatlicher Institutionen die anstehenden Aufgaben zur Sicherung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Stärken des Kantons am besten gelöst werden können.

### 1. Der Kanton Luzern verändert sich

Der Kanton Luzern bietet eine hohe Lebensqualität und sein Leistungsangebot ist gut. Wirtschaftlich befindet er sich aber nach wie vor in einer wenig privilegierten Situation. Seine Regionen haben sich in den vergangenen Jahren strukturell, soziodemografisch und wirtschaftlich unterschiedlich entwickelt.

Die Agglomeration Luzern ist der wirtschaftliche Motor des Kantons, wo rund 50 Prozent der Kantonsbevölkerung ihren Wohnsitz haben. Zwei Drittel der kantonalen Wertschöpfung wird in der Agglomeration erwirtschaftet, und von hier fliesst der grösste Anteil in den horizontalen Finanzausgleich.

Der ländliche Raum im Kanton Luzern ist sehr heterogen bezüglich seiner kulturellen Vielfalt und spezifischen Qualitäten. Die unterschiedlichen Räume sollen in ihrer Einzigartigkeit möglichst gut erhalten bleiben. Vor allem auch die Gemeinden entlang der Hauptverkehrsachsen, wie sie im Richtplan 1998 definiert werden, vorab in der Region Sursee, weisen inzwischen ein hohes Entwicklungspotenzial auf. Bevölkerungszahl und Dienstleistungsangebot sind in der Region Sursee am meisten gewachsen, und inzwischen wird dort eine sehr hohe Steuerkraft pro Kopf erwirtschaftet. In Gemeinden an weniger zentralen Lagen stagniert die Bevölkerungsentwicklung. Der Landwirtschaftssektor verliert nicht nur schweizweit, sondern auch im Kanton Luzern an Bedeutung.

### 2. Strategie

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und soziodemografischen Veränderungen auf schweizerischer und nationaler Ebene bedingen eine neue Einschätzung der Situation im Kanton Luzern. Der Kanton kann seine Stellung im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit grossen Anstrengungen und vereinten Kräften halten und verbessern. Dafür ist folgende Strategie vorgesehen:

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

\* Zum Perimeter gehören die Gemeinden von Sursee 2000+ ohne Schenkon.

### **a. Stärkung der Agglomeration Luzern**

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

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

Der Kanton und die Stadt Luzern haben der Firma Ernst Basler+Partner in Zürich die Grundlagenstudie "Starke Stadtregion Luzern" in Auftrag gegeben ([www.gemeindereform.lu.ch](http://www.gemeindereform.lu.ch)). Darin kommen die Autoren zum Schluss, dass die Stellung des Kantons Luzern im schweizerischen Standortwettbewerb nur mit vereinten Kräften gehalten werden kann. Es waren solche Überlegungen, die den Regierungsrat im Legislaturprogramm 2003-2007 zu folgender Aussage bewegt haben: "Die grossen Städte sind die Motoren der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung unseres Landes. Luzern ist zu klein, um eine solche Rolle zu spielen. Wir unterstützen daher die Diskussion über eine markante Vergrösserung der Stadt Luzern auf deutlich über 100 000 Einwohner durch den Zusammenschluss von Gemeinden." (GR 2004 S. 766 ff)

### **b. Ausrichtung des Kantons auf den Metropolitanraum Nordschweiz**

Zur Strategie der Regierung gehört - ergänzend zur Zusammenarbeit mit der Zentralschweiz - auch die Ausrichtung des Kantons Luzern auf den Metropolitanraum Nordschweiz - insbesondere auf den Wirtschaftsraum Zürich und den Kanton Aargau. Der Kanton Luzern muss auf nationaler Ebene an Profil gewinnen, wenn er am Wachstum der Wirtschaftsregion Nordschweiz teilhaben will: In diesem Zusammenhang stehen einerseits die Vereinigungsbemühungen in der Agglomeration, aber auch der Schritt in Richtung Kanton Aargau. Andererseits hat bereits der kantonale Richtplan von 1998 mit den Entwicklungsschwerpunkten entlang der Y-Achse (Luzern-Zug-Zürich und Region Sursee-Kanton Aargau-Basel) Vorarbeit in diese Richtung geleistet. Hier liegen in der Zwischenzeit die Wachstumsregionen des Kantons Luzern; von hier aus existieren starke Verbindungen in Richtung Norden. Eine engere Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsräumen Zürich und Aargau verspricht erhebliche Vorteile. Daher soll die interkantonale Zusammenarbeit - in Ergänzung zur Zentralschweiz - stärker gegen Norden ausgerichtet werden.

Zur strategischen Ausrichtung nach Norden gehört die Notwendigkeit, Emmen und Littau städtebaulich aufzuwerten und die dort bestehenden Verkehrsprobleme zu lösen. Am "Tor zur Region" im Gebiet Seetalplatz besteht die Chance, raumgreifende Infrastrukturen zusammenzufassen und einen städtebaulich attraktiven Standort zu entwickeln. Emmen und Littau allein können die Mittel für einen so grossflächigen Umbau nicht aufbringen. Die gesamte Region muss ein Interesse daran haben, diesen Knotenpunkt zu einem attraktiven Stadtraum umzubauen.

### **c. Stärkung des ländlichen Raumes**

Durch die starke Verflechtung aller Lebensbereiche sind ländliche und städtische Räume näher zusammengerückt und nicht länger als Gegensatzpaar und Konkurrenten definiert. Es sind Räume mit unterschiedlichen Funktionen, die aufeinander angewiesen sind und sich gegenseitig bedingen. Der Grossteil des ländlichen Raumes im Kanton Luzern befindet sich in Pendlerdistanz zu den wichtigsten Arbeitsstätten und ist durch regionale Zentren gut versorgt. Der Regierungsrat wird die Voraussetzungen für qualitatives Wohnen im ländlichen Raum weiter verbessern. Dafür sind gute öffentliche Infrastrukturen zentral. Nur so sind die regionalen Zentren wie Hochdorf, Reiden, Willisau, Wolhusen oder Schüpfheim in der Lage, die umliegenden Gemeinden mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass ein gezielter Mitteleinsatz zu Gunsten der regionalen Zentren

und deren Anbindung an die Verkehrsnetze die Entwicklung und den Wohlstand auf der Landschaft am besten fördern. Damit die Gemeinden ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen können, stehen dem ländlichen Raum dafür auch in Zukunft verschiedene Instrumente zur Verfügung:

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

#### **d. Stärkung der Wirtschaftsregion Sursee**

Für einen gewichtigen Teil des ländlichen Raumes im Kanton Luzern ist die Region Sursee zentral: Hier befinden sich attraktive Firmen mit zahlreichen Arbeitsplätzen in der Nähe. Der Kanton Luzern hat ein vitales Interesse an einem wirtschaftlichen Zentrum inmitten des ländlichen Raumes. Er möchte das Potenzial des Zentrums fördern und spezifische Agglomerationsprobleme verhindern helfen. In den engen Gemeindegrenzen droht das Wachstumspotenzial von Sursee behindert zu werden. Wie in der Agglomeration Luzern übersteigen auch hier die regionalen Herausforderungen die Kräfte der einzelnen Gemeinden. Indem diese Kräfte gebündelt werden, wird eine starke Entwicklung ermöglicht. Der Wirtschaftsraum Sursee soll gestärkt werden und sich als Regionalzentrum mit dem Potenzial zu einer Agglomeration weiterentwickeln. Nur so kann es seine wichtige Funktion als wirtschaftlicher Motor für die umliegenden ländlichen Gemeinden wahrnehmen.

#### **e. Neue Regionalpolitik (NRP)**

Die Neue Regionalpolitik des Bundes unterstützt in enger Kooperation mit den Kantonen die Entwicklung in ländlichen Regionen der Schweiz. Sie bündelt die unterschiedlichen Regionalförderungsinstrumente und Massnahmen mit dem Ziel der Innovations-, Wettbewerbs- und Wertschöpfungssteigerung.

Die NRP greift im Kanton Luzern in den Regionen Entlebuch, Willisau und Seetal. Der Kanton Luzern arbeitet in der NRP intensiv mit den regionalen Projektträgern RegioHER und IdeeSeetal zusammen. Die Vierjahres-Programme des Kantons Luzern werden vom Bund und vom Kanton je zur Hälfte finanziert. Für das erste Programm (2008-2011) sind 24 Millionen Franken vorgesehen - Bedingung sind entsprechende Projekte aus den Regionen.

### **3. Umsetzung**

Die Regierung hat vor, die vorliegende Strategie wie folgt zu unterstützen:

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

#### 4. Übersicht über den Mitteleinsatz

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

#### Beiträge in die Regionen des Kantons Luzern

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

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

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

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

RA.: Ressourcenausgleich  
LA.: Lastenausgleich