

# Gemeindefusionen als Chance?

Autor(en): **Büchi, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2005)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957262>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Gemeindefusionen als Chance?

Im vorliegenden Interview von **Walter Büchi** geben zwei Vertreter grosser Gemeindefusionsprojekte im Kanton Luzern Auskunft über raumplanerische Aspekte des Zusammenschlusses. Es handelt sich um die **Grossgemeinde im Hitzkirchertal** und jene im **Entlebuch**. Das Fusionsprojekt **Hitzkirchertal** umfasst elf Gemeinden mit etwa 7500 Einwohnerinnen und Einwohner. Ausschlaggebend war der **Zusammenschluss der Verwaltung**. Im **Entlebuch** mit acht Gemeinden und knapp 17000 Bewohnerinnen und Bewohner löste die **Gründung der UNESCO-Biosphäre** und der neue **Finanzausgleich** den Fusionsprozess aus.

**Walter Büchi:** Was führte zur Gemeindefusion im Hitzkirchertal?

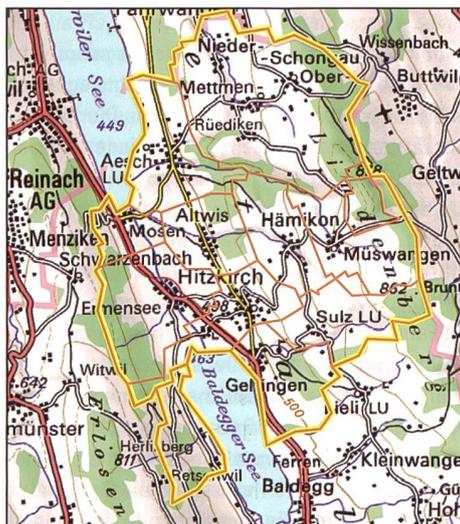
**Pius Höltschi:** Der Ursprung lag in der Gründung der Verwaltungsgemeinschaft **Hitzkirchplus**. Auf Wunsch von fünf kleineren Nachbargemeinden hat Hitzkirch Dienstleistungen, vor allem im Bereich Verwaltung, angeboten. Das lief relativ gut an. Hitzkirch prüfte, was für die beteiligten Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft an Effizienz, an Kostenersparnis usw. mit einer Fusion zusätzlich möglich wäre. Das war der Start. In einer weiteren Phase, haben sich zwei weitere Gemeinden angeschlossen. Die letzten vier kamen dazu, nachdem diese bereits selber ein Fusionsprojekt bearbeitet hatten. Das Fusionsprojekt umfasst nun elf Gemeinden mit etwa 7500 Einwohnern.

**Walter Büchi:** Wie ging das im Entlebuch vor sich?

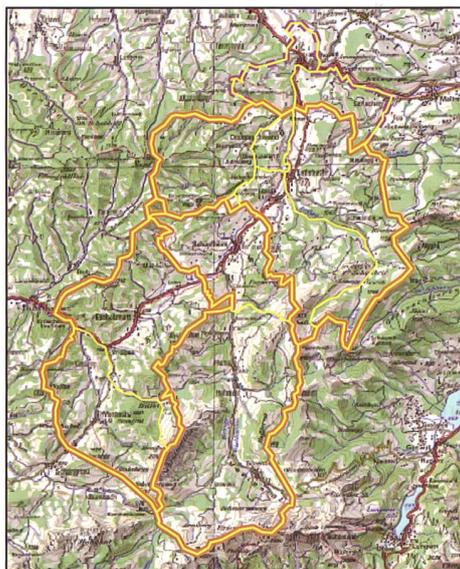
**Bruno Schmid:** Damals als wir die **UNESCO-Biosphäre** gründeten, sagten die Gemeinden, dass sie etwas gemeinsam machen wollten. Die Initiative kam vom **Regionalplanungsverband** aus. Beim **Regionalmanagement** wurde festgestellt, dass die **Entlebucher Gemeinden** auch finanziell flexibel sein müssen, wenn sie vorwärts kommen wollten. Mussten die Gemeinden die Initiative und **Eigenmittel** einbringen, kam jeweils häufiger das Argument, dass könnten sie sich nicht leisten. Dann kam der neue **Finanzausgleich**. Dies veranlasste uns, mit dem **Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR)** einen internen Workshop durchzuführen zum Thema **Verbesserung der Ertragsituation** in der Region **Entlebuch**. Dies war der Auslöser.

Man suchte Optimierungsmöglichkeiten und stellte sich die Frage, was das **Entlebuch** als Ganzes anbieten könne. Die Abklärungen wurden mit **Gemeinderäten** aller acht Gemeinden (knapp 17000 Einwohner) getroffen. Man verschaffte sich einen Überblick und erhob die Fakten betreffend: **Abwanderung, Zuwanderung, Wohnsituation, Bevölkerungsstruktur, öV und Tendenzen**. Das Ergebnis war **ernüchternd**. Die Frage war, was machen wir jetzt daraus? Die Gemeinden legten **grossen Wert** auf die **Beibehaltung** des

► **Dr. Walter Büchi**  
Raumplaner FSU/SIA  
**THEO STIERLI + PARTNER AG**  
Raumentwicklung und  
Umweltplanung



Hitzkirchertal



Grossgemeinde Entlebuch

Im nebenstehenden Interview von **Walter Büchi**, geben zwei Vertreter grosser Gemeindefusionsprojekte Auskunft über raumplanerische Aspekte des Zusammenschlusses.

Koordinator Projekt «Vogelschau» Grossgemeinde im Hitzkirchertal

- **Pius Höltschi**
- Gemeindeammann Aesch (LU)
- Grossrat
- Leiter Teilprojekt Raumordnung, Verkehr und Umwelt

Grossgemeinde Entlebuch

- **Bruno Schmid**
- Regionalmanager UNESCO-Biosphäre Entlebuch
- Grossrat

## Résumé

### Les projets de fusion une chance?

Dans l'interview de Walter Büchi ci-contre, deux représentants de grands projets de fusion de communes dans le canton de Lucerne nous exposent divers aspects relatifs à l'aménagement du territoire de tels regroupements. Dans les cas présents, il s'agit de la grande commune du Hitzkirchertal et de celle d'Entlebuch. Le projet de fusion du Hitzkirchertal comprend onze communes et environ 7500 habitants. Le regroupement de l'administration y a été décisif. Dans l'Entlebuch, la création de la réserve de biosphère de l'UNESCO ainsi que la nouvelle péréquation financière ont été les moteurs du processus de fusion qui englobe huit communes et quelques 17000 habitants. Les deux projets ont été soutenus par les associations de planification régionale mais développés sans la participation d'aménagistes. Dans les deux cas, un important potentiel pour une organisation du territoire plus rationnelle et plus fonctionnelle a pu être dégagé au sein de la fusion. Dans une grande commune, le jeu de somme nulle de la concurrence intercommunale à court terme (chaque nouvel arrivant, qu'il s'agisse d'un contribuable ou d'une entreprise, repart un jour) peut être remplacé par une réforme de l'organisation spatiale à long terme, voire même durable.

einheitlichen Steuerfusses. Das war schon jetzt eine Stärke, dass die Gemeinden nicht gegeneinander ausgespielt werden konnten. Die Idee eines Zusammenschlusses der Gemeinden lag also nahe.

Mit der Grossfusion wurde auch deshalb geliebäugelt, weil dies die Identität des Entlebuch stärken würde. Eine andere Variante wäre die Reduktion von acht auf drei Gemeinden.

Im Februar 2005 wurden Veranstaltungen für die Bevölkerung begonnen. Jetzt geht es darum, den Wert eines Grossentlebuch zu ermitteln (was will die Bevölkerung). Dazu stellen sich wichtige raumplanerische Fragen: Welche Gemeinde bietet sich für was an? Haben neu alle Gemeinden Tourismus? Sind alle Gemeinden Schulstandorte? Oder müssen weiterhin alle Gemeinden alles anbieten? Zwei bis drei Gemeinden sind stark im Tourismus, andere haben Industrie. Mit einer Fusion können wir flexibler werden.

**Walter Büchi:** *Als man sah, dass diese Zusammenarbeit einen Sinn haben könnte, hat man also auch Fragen der Raumordnung mit in die Überlegungen einbezogen. Im Seetal seid ihr die Raumordnungsfragen systematisch angegangen. Wie lief das ab?*

**Pius Höltschi:** Das Gesamtprojekt gliedert sich in neun Teilprojekte auf. Ein Teilprojekt ist Raumordnung, Verkehr und Umwelt. Betreffend Raumordnung wurde eine Bestandesaufnahme gemacht. Die Gemeinden wurden gefragt, wo sie mit ihrer Raumplanung im Hinblick auf ihren Bedarf und auf die Bevölkerungszunahme stehen. So erhielten wir einen Anhaltspunkt, anhand dessen ein Bedürfnis über alle Gemeinden ermittelt werden konnte. Ein wichtiges Resultat war, dass

es in den nächsten ca. zehn Jahren genug eingezonte Flächen gab. Zusätzliche Flächen sind nicht das Dringendste.

In einem zweiten Schritt wurden raumplanerische Schwerpunkte gesetzt. Man wollte für die neue Gemeinde ein gesamtheitliches Raumordnungskonzept. Nicht aus dem Bedürfnis heraus, neue Flächen zu erhalten, sondern um bestimmen zu können, wo neu die Wohnzonen, Industrie, Arbeitszonen und Sportzonen unter Berücksichtigung der Verkehrsplanung liegen sollen. Raumplanerisch ist es ein grosser Vorteil, dass über das Gesamtgebiet, unter Berücksichtigung von vielen Faktoren, ideal vorgegangen werden kann. Dies betreffend Ökologie wie auch Ökonomie.

**Walter Büchi:** *Also kann man in beiden Fällen sagen, dass man mit einer Restrukturierung innerhalb der bestehenden Bauzonen ein besseres Resultat in Bezug auf die Raumorganisation erzielen könne?*

**Bruno Schmid:** Wenn man eine Region fit für die Zukunft machen will, stellt sich die Frage, wo die Bedürfnisse sind, welche die Ballungszentren haben. Wenn man eine Region wie das Entlebuch anbietet, muss man auch den Raum mit allen Spezialitäten anbieten. Dann kann man sich einigen, in welchem Raum was stattfindet. Das heisst, man kann die Nutzungen am geeignetsten Ort konzentrieren. Die Industrie kann dort angesiedelt werden, wo sie wirklich hin muss, ohne dass jede Gemeinde das Gefühl hat, sie brauche ebenfalls eine zum Überleben. Dies fällt dann weg.

**Walter Büchi:** *Ein Problem, das sich stellen wird, wie gestaltet man einen Raum mit einer so grossen Fläche? Wo sind die Bedürfnisse der Bevölkerung – es sollen ja nicht ganze Teile entvölkert werden.*

**Pius Höltschi:** Die gleichen Überlegungen gab es bei uns natürlich auch. Auch wir schauten auf die Verkehrsachse. Dies ist gerade mit der neuen Seetalbahn wichtig. Unsere grobe Ausrichtung geht nach dem Grossraum Zürich-Freiamt. Mit einer Raumplanung über die neue Gemeinde wollen wir die Voraussetzungen schaffen, damit z. B. eine junge Familie geordnete raumplanerische Verhältnisse antrifft. Eine Verzettlung der Zonen scheint uns nicht zeitgemäss.

**Walter Büchi:** *Ist es denkbar, dass man das gleiche Ergebnis mit einer stärkeren Zusammenarbeit unter den Gemeinden erreicht?*

**Pius Höltschi:** Im Bereich der Raumplanung erreicht man mit blosser Zusammenarbeit nicht die gleichen Resultate. Man hat bei einer neuen Gemeinde ganz andere Voraussetzungen. Man denke z. B. daran, dass wir einen neuen Zonenplan mit einem neuen Reglement machen können. Wir

können ganz andere Massstäbe setzen. Aus- oder Umzonungen sind einfacher, wenn man dies vom Recht her neu aufgleisen kann. Dem gegenüber stehen Kleinstgemeinden, die dies von Seiten der Exekutive nicht durchsetzen können oder sich gar nicht getrauen. So besteht die Gefahr, dass Land über 20 Jahre gehortet wird und es ist schwierig, Raumplanung zu betreiben. Darum wäre dies mit Zusammenarbeit schon viel schwieriger als mit einer Fusion, die neue Möglichkeiten bietet.

**Bruno Schmid:** Ich denke, die Zusammenarbeit wird gestoppt an den Gemeindegrenzen. Auch bei allem guten Willen kommt bei der Raumplanung über die Gemeindegrenze hinaus sofort auch die Frage: was bedeutet das für den Gemeindehaushalt?

**Walter Büchi:** *Das hast du ja bereits angesprochen: Der einheitliche Steuerfuss im Entlebuch könnte plötzlich differenziert werden.*

**Bruno Schmid:** Genau. Es prägt unser Landschaftsbild, wenn man mit allen Mitteln versucht, etwas anzusiedeln, das Geld bringt. Dies hat auf die Raumentwicklung zum Teil sträfliche Auswirkungen. Wenn man einen grossen Raum hat, in dem viel angeboten werden kann, mit geeigneten Zonen, dann macht man gute Arbeit, nicht ein Flickwerk. Das Limit wird heute von den Gemeindehaushalten vorgegeben.

**Walter Büchi:** *Wenn ich jetzt als Advocatus Diaboli reden würde, würde ich sagen, das führt einfach zu einer Begünstigung der Grundeigentümer im neuen Gemeindezentrum.*

**Pius Höltschi:** Wir haben das nicht aus der Sicht des Eigentümers betrachtet. Unabhängig vom Besitz haben wir gesagt, hier möchten wir aus raumplanerischen Überlegungen eine Arbeitszone, hier eine Wohnzone usw. Man muss einfach versuchen, sich in die neue Gemeinde hinein zu denken.

**Walter Büchi:** *Das tönt ja so, als ob die gesamte bisherige Raumordnung umgekrempelt werden soll.*

**Pius Höltschi:** Nein, wir hatten eine gute Ausgangslage. Das spricht eigentlich für die Regionalplanung und die Kantonalplanung. Anhand einer Umfrage haben wir festgestellt, dass die Entwicklung in den Gemeinden recht gut war. Man hat festgelegt, dass während der Übergangsphase die Entwicklung der Gemeinden mehr nach innen erfolgen soll. Alle Gemeinden haben solche Möglichkeiten. Nach Abschluss des Projektes, wenn die neue Gemeinde im Hitzkirchertal entstanden ist (1.1.2007), soll einer der prioritären Arbeitsschritte die Gesamtrevision der Zonenplanung über die neue Gemeinde sein.

**Bruno Schmid:** Raumentwicklung ist auch für uns ein sehr wichtiges Thema. Da ist die Frage, wo

das wirtschaftliche Potential liegt und dann fängt man an zu optimieren. Das hängt sehr eng zusammen. Zum Beispiel können wir sagen, in Flühlisörenberg ist das Wirtschaftspotential Tourismus. Nun wird die Raumplanung in diesem Bereich optimiert, damit es wirtschaftlich funktioniert und bedürfnisgerecht ist. An anderen Orten sind die Industriezonen. Das ist ein neuer Ansatz. Man muss aber mit der Ausgangslage arbeiten. Das Problem bei uns ist, dass die bisherige bauliche Entwicklung das Orts- und Landschaftsbild, unser Kapital, stark beeinträchtigt hat.

Wenn man einen solchen Raum gesamthaft optimal, bedürfnisgerecht und effizient gestalten könnte, gäbe es ein ganz anderes Landschaftsbild. Man wäre aus vielen Zwangsjacken heraus, könnte sagen, ich muss nicht hier, sondern kann das da machen. Sonst muss man immer die Schwelle der Finanzen beachten. Das fällt weg. Von dieser Seite her ist eine grössere Einheit zu schaffen ein sinnvoller Ansatz.

**Walter Büchi:** *Ich danke euch für das Plädoyer für die Regionalplanung. Wir sind immer davon ausgegangen, dass diese eine rationale Raumentwicklung bewirken könne, unter Beibehaltung der bestehenden Gemeinden. Jetzt zeigt sich offenbar, dass dies in Grossgemeinden besser zu erreichen ist. Ich hoffe, dass sich eure Erwartungen bezüglich einer zweckmässigen Raumentwicklung erfüllen*

### Folgerungen von Walter Büchi

Die beiden Projekte wurden bis jetzt ohne Bezug von Raumplanern bearbeitet. In beiden Fällen wurde ein grosses Potential für eine rationalere und funktionalere Raumordnung geortet. Das Nullsummenspiel des kurzfristigen Standortwettbewerbs (jeder Zuwanderer, ob Steuerzahler oder Firma, ist auch ein Abwanderer) kann in Grossgemeinden durch eine langfristige, wenn nicht gar nachhaltige Verbesserung der räumlichen Organisation ersetzt werden. ■