

Erkenntnisse aus elf Fusionsprojekten gesammelt

Die Zahl der Gemeindefusionen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Erfahrungen bei diesen nicht einfachen Prozessen wurden aber bisher nicht systematisch gesammelt und konnten deshalb von interessierten Gemeinden nicht genutzt werden. Die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur hat elf Fusionsprojekte unter die Lupe genommen und die Erkenntnisse in einem Leitfaden zusammengestellt.

In der Schweiz hat die Zahl der Gemeinden seit 1970 um 288 abgenommen; heute gibt es in der Schweiz noch 2777 Kommunen. Der Rückgang ist die Folge von Gemeindefusionen, insbesondere in den Kantonen Tessin und Freiburg. Eine Umfrage bei 13 000 Schweizerinnen und Schweizern von «Perspektive Schweiz» hat gezeigt, dass sich 70 Prozent der Befragten eine Fusion mit der Nachbargemeinde vorstellen können. Fast 60 Prozent der Antwortenden befürworten gar eine aktive Förderung von Gemeindefusionen durch Bund und Kantone. Allerdings lehnt eine Mehrheit einen eigentlichen Fusionszwang ab. Ebenfalls negativ beurteilt wird die Festlegung einer Mindestgrösse von mindestens 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern für Gemeinden.

Obwohl vor allem in der Presse gegenwärtig viel über erfolgreiche oder gescheiterte Gemeindezusammenschlüsse zu lesen ist, werden Erfahrungen aus Fusionsprojekten nur fallweise publiziert. Die HTW Chur hat deshalb versucht, in einem Leitfaden die Erfahrungen aus Gemeindefusionsprojekten zusammenzutragen und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen. Die Erkenntnisse sollen anderen Gemeinden zugänglich gemacht werden – gewisse Erkenntnisse sind zudem auch auf Kooperationsprozesse anwendbar. Untersucht wurden die Fusionsprojekte Acquarossa (TI), Guttet-Feschel (VS), Le Mouret (FR), Luchsingen (GL), Lugano (TI), Rapperswil-Jona (SG), Reiden (LU), Suraua (GR), Willisau (LU), Wichtrach (BE) und Zofingen (AG). Der Schweizerische Gemeindeverband hat die Publikation unterstützt.

Fusion in vier Schritten

Bezüglich Ablauf eines Fusionsprozesses unterscheiden die Autoren Ursin Fetz und Daniel Bühler vier Phasen, die in den meisten Projekten zu finden sind: 1. Vorabklärungen, 2. Fusionsanalyse, 3. Fusionsvorbereitung, 4. Umsetzung.

Die Vorabklärungen gehen der eigentlichen Projektarbeit voraus und enden mit dem Entscheid, ob überhaupt ein Fusionsprojekt gestartet wird oder nicht. «Je genauer die Vorabklärungen vorgenommen werden, umso reibungsloser gestaltet sich

anschliessend die eigentliche Projektarbeit», stellt Fetz fest. Die Untersuchung hat gezeigt, dass in der Mehrheit der untersuchten Fälle der Anstoss für ein Fusionsprojekt von der Gemeindeexekutive oder vom Kanton ausgeht, nur selten von der Verwaltung oder von engagierten Bürgern. Fetz betont, allen Beteiligten müsse vor Projektbeginn klar werden, dass Fusionsprozesse einschneidende Veränderungen zur Folge haben. Wichtig ist nach Ansicht der Fachleute ein klares Projektziel; allen beteiligten Gemeinden muss von Anfang an klar sein, in welche Richtung die Arbeit geht. «Dabei lohnt es sich, das «Kind» (Fusion) beim Namen zu nennen – damit kann eine Zeit raubende neue Zieldefinition während des laufenden Projekts verhindert werden», stellt Fetz fest. Wichtig ist in dieser Phase, dass sich die Projektmitglieder bewusst sind, welche Arbeit auf sie zukommt. Die Untersuchung kann allerdings keine generellen Angaben zum Zeitaufwand machen, da dieser stark von der Anzahl der beteiligten Gemeinden und Personen abhängig ist und stark variiert. Zu den Vorabklärungen gehört auch die zentrale Frage des Fusionsperimeters.

«Eine optimale Gemeindegrösse bezogen auf die Einwohnerzahl gibt es nicht», macht Fetz klar. Für die Festlegung des Perimeters seien verschiedene Kriterien, wie geografische Lage, historisch gewachsene Strukturen oder wirtschaftliche Ausrichtung massgebend.

Nutzen für alle klar aufzeigen

Zu den Vorabklärungen gehört auch die Definition der Nutzen einer Fusion. Die Untersuchung hat gezeigt, dass Gemeindefusionsprojekte negativ beeinflusst werden, wenn bei einem Partner das Gefühl einer Benachteiligung entsteht. Bühler ist deshalb überzeugt, dass oberstes Ziel eine so genannte «Win-Win-Situation» sein muss. «Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung aller Partner ist deshalb eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit», betont Bühler.

Entscheidendes Element in der Projektarbeit ist ein schlagkräftiges Projektteam. Die Churer Wissenschaftler empfehlen ein Team von vier bis sechs Personen, wobei jede Gemeinde zwingend mit mindestens einem Vertreter Einsitz nehmen muss. Eine proportionale Vertretung nach der Grösse



Ein Gedenkstein auf der alten Grenze erinnert an die Fusion von Ober- und Niederwichtlach zur Gemeinde Wichtrach. (Foto: Peter Lüthi)

der Gemeinden ist der Effizienz nach Ansicht der Autoren abträglich.

Strukturveränderungen sind heikle Prozesse. Sie erfordern sorgfältige Vorabklärungen und seriöse Projektarbeit. Derartige Vorhaben stellen auch hohe Anforderungen an die Kommunikation und Information der Bürgerinnen und Bürger. Der Leitfaden gibt auf diese und andere Fragen konkrete Antworten und ist deshalb eine wertvolle Hilfe für Verantwortliche in den Gemeinden, die sich mit solchen Projekten befassen müssen.

Die Studie erachtet es unter Umständen als sinnvoll, bereits bei den Vorabklärungen eine externe Begleitung beizuziehen. In der Projektarbeit bringt eine externe Begleitung eine Reihe von Vorteilen, verursacht aber Kosten und bedingt eine entsprechende Einarbeitungszeit. Die Untersuchung hat gezeigt, dass insbesondere kleine bzw. mittlere Gemeinden mit Milizbehörden nicht ohne externe Beratung auskommen.

«Kein Diktat von oben»

«Der Trend zu Gemeindegemeinschaften geht weiter», stellt Sigisbert Lutz, Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbandes, fest. Die Gründe dafür, so Lutz, seien seit Langem bekannt: «Die finanzielle Lage einzelner kleiner Gemeinden, die Schwierigkeit, Bürgerinnen und Bürger für Gemeindeämter und -funktionen zu finden, die «Regionalisierung» vieler kommunaler Problembereiche und erste gute Erfahrungen mit Gemeindegemeinschaften haben die Erkenntnis wachsen lassen, dass Fusionen den Betroffenen durchaus Vorteile bieten können.»

Der Schweizerische Gemeindeverband will Gemeindegemeinschaften weder fördern, noch will er sie verhindern. «Ziel des Schweizerischen Gemeindeverbandes», so Lutz, «ist es, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden und Städte zu fördern und gleichzeitig das föderalistische System zu stärken.» Das setze eine optimale Organisationsstruktur, ein professionelles Umfeld und klare, einfache Entscheidungsabläufe in den kommunalen Verwaltungen voraus. «Sind diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben, können Gemeindegemeinschaften ein Mittel zur Zielerreichung sein», betont Lutz. Der Gemeindeverband legt aber Wert darauf, dass diese Prozesse nicht von oben diktiert werden. «Die Federführung und die Verantwortung für derartige Veränderungen müssen bei den betroffenen Gemeinden liegen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist Gewähr für das Gelingen solcher Vorhaben gegeben.»

Leitfaden für Gemeindegemeinschaften

Der Leitfaden für Gemeindegemeinschaften der HTW Chur basiert auf Erfahrungen aus elf erfolgreichen Gemeindegemeinschaftsprojekten, verteilt auf die ganze Schweiz und alle vier Sprachregionen. Er wurde von Ursin Fetz, Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement der HTW Chur, sowie Daniel Bühler verfasst. Beide verfügen über konkrete Projekterfahrung mit Gemeindegemeinschaftsprojekten. Die Erkenntnisse der Projekte sind anhand eines übersichtlichen Phasenmodells dargestellt, und die Gemeinsamkeiten im Bereich der Bearbeitungsmethodik, der Kommunikation und der Mitwirkung des Kantons sind einleuchtend beschrieben. Die Publikation zeigt, dass jedes Fusionsprojekt neue und einmalige Aspekte hat, welche zu berücksichtigen sind. Dabei helfen viele praktische Beispiele und nützlichen Tipps aus den Interviewgemeinden sowie Checklisten. Der Leitfaden versteht sich als Handlungsempfehlung, der wie ein roter Faden durch ein Fusionsprojekt führen soll. Die Gemeinden erhalten eine Übersicht über einen möglichen Fusionsprozess als Grundlage für das Vorgehen in der eigenen Gemeinde. Der Leitfaden entstammt einem Forschungsprojekt, das durch die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie finanziert wurde. Als Praxis-Partner amtierte der Kanton Graubünden.

Ursin Fetz, Daniel Bühler, Leitfaden für Gemeindegemeinschaften, HTW Chur Verlag, 2005, ISBN 3-9522147-1-X, 1. Auflage 2005, Fr. 55.–. Bezug: HTW Chur, Zentrum für Verwaltungsmanagement, Commercialstrasse 22, 7000 Chur, Tel. 081 286 39 50, Fax 081 286 39 51, zvm@fh-htwchur.ch, www.zvm.ch



Wichtiger Bestandteil der Projektarbeit und entscheidend für den Erfolg des Fusionsprozesses sind die Finanzen. Die Autoren empfehlen, aus den letzten fünf Jahresrechnungen die wichtigsten Finanzdaten zu erheben, die Zahlen zu vergleichen und durch eine Einschätzung des Zustandes der Infrastruktur und des Investitionsbedarfs zu ergänzen.

Standort der Gemeindeverwaltung als Killer-Kriterium

Die Fusionsanalyse ist bezüglich Zeitaufwand der wichtigste Teil der Fusion. Sie umfasst verschiedene Untersuchungen und Bewertungen und endet mit einem Bericht, in dem das weitere Vorgehen zuhanden der Exekutiven empfohlen wird.

Ein wichtiger Teil der Fusionsanalyse ist die Zusammenführung und Verknüpfung der in den Vorabklärungen erhobenen Finanzdaten. Je nach Komplexität empfehlen die Autoren eine konsolidierte Finanzplanung für die fiktive fusionierte Gemeinde zu erstellen. Diese Finanzplanung soll Auskunft geben über Synergien und Einsparungspotenziale, über die mutmasslichen Rechnungsergebnisse und die Finanzkraft, über den Anpassungsbedarf bei Steuern und Gebühren und über die Abhängigkeit vom kantonalen Finanzausgleich. Fetz und Bühler empfehlen

in dieser Hinsicht eine «gründliche und sachliche Analyse der Finanzen mit Blick in die Zukunft – aber keine Erbsenzählerei».

Im Rahmen der Fusionsanalyse müssen auch die möglichen raumplanerischen Auswirkungen abgeklärt werden. Auf der Suche nach einer Win-Win-Situation können neue Entwicklungsperspektiven allfällige finanzielle Nachteile aufwiegen, wie das Beispiel Lugano zeigt. Die fusionierte Gemeinde kann so an Attraktivität gewinnen und ihre Wettbewerbsposition verbessern.

Die Untersuchung hat gezeigt, wie wichtig die weichen Faktoren sind. Es genügt nicht, ausschliesslich finanzielle und rechtliche Fragen abzuklären. Ebenso wichtig sind Faktoren wie das Zusammengehörigkeitsgefühl, der Gemeindegemeinschaft oder das Gemeindegewappen. Sehr zentral ist auch die Frage der zukünftigen Standorte der Dienstleistungszentren wie Gemeindeverwaltung, Schule und Werkhof. «Diese Frage kann für einzelne Gemeinden zu einem echten «Killer-Kriterium» werden», wissen Bühler und Fetz aus Erfahrung.

Ohne Kompromisse geht es nicht

Die dritte Projektphase ist die Phase der Fusionsvorbereitung; in deren Zentrum stehen die Vorbereitungen für die Fusionsabstimmung durch die Einwohner. Grund-

lage ist der Fusionsvertrag, der die zukünftige Gestaltung der Gemeinde und verschiedene Übergangsregelungen enthält. Der Vertrag und die Kommunikation des Projektes vor der Abstimmung bilden die Schwerpunkte dieser Phase.

Zum Vertrag stellt Fetz fest: «Aus politischen Gründen und im Hinblick auf ein positives Abstimmungsergebnis sind gewisse Konzessionen oder Kompromisse unumgänglich.» Der Kommunikation zwischen Projektteam und Bevölkerung kommt in dieser Phase zentrale Bedeutung zu. Die Autoren empfehlen ein Kommunikationskonzept, auf dessen Basis die verschiedenen An-

spruchsgruppen auf die Abstimmung hin zielgerecht informiert werden. Wichtig ist auf Grund der Erfahrungen auch, dass die Bevölkerung ihre Anliegen dem Projektteam oder einer andern Stelle mitteilen kann. Als Beispiel nennen die Autoren das Einrichten einer neutralen und unabhängigen Ombudsstelle; mit dieser Vertrauen bildenden Massnahme gebe man der Bevölkerung die Möglichkeit, sich an unabhängiger Stelle zu informieren oder zu beschweren.

Nach der Abstimmung kommt die Umsetzung

Nach der Volksabstimmung beginnt die

Umsetzung; während viele Fragen mit der Annahme des Fusionsvertrages bereits rechtsgültig geregelt sind, müssen andere noch an die Hand genommen werden. Bühler empfiehlt deshalb, das Projektteam bis zur konstituierenden Gemeindeversammlung im Amt zu belassen. Zu regeln sind insbesondere Fragen der Zusammenlegung der Gemeindeverwaltung, die Besetzung der Exekutive, die Regelung der Amtsperioden (die mit der Fusion nicht übereinstimmen) und die strategische Planung.

Steff Schneider