

Wege zum kommunalen Eheglück

Eine Analyse erfolgreicher Gemeindefusionen

Von Ursin Fetz, Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement an der HTW Chur

Zusammenschlüsse von Gemeinden sind in der Schweiz kein Tabu mehr. Das Kooperationspotenzial ist ausgereizt, Verbandslösungen führen zu Demokratiedefiziten. Die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur hat ermittelt, wie sich Gemeinden erfolgreich fusionieren lassen, und daraus einen Leitfaden abgeleitet.

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der Gemeinden in der Schweiz infolge kommunaler Zusammenschlüsse deutlich zurückgegangen. Grosse Gebietsreformen fanden und finden insbesondere im Tessin und in Freiburg statt. Der Trend, Gemeinden zu fusionieren, setzt sich auch in anderen Landesteilen fort. Hatte ihre Zahl 1980 noch über 3000 betragen, liegt sie zurzeit unter 2800. Während das Thema theoretisch ausgiebig beleuchtet wird, sind praktische Erfahrungen bis anhin nur fallweise vermittelt worden. Zudem wurden aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus mit unterschiedlichen kantonalen Gesetzgebungen vorhandene Synergien wenig bis gar nicht genutzt.

Phasen und Meilensteine

Das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur hat deshalb gezielt elf erfolgreiche kommunale Fusionsprojekte aus allen Sprachregionen der Schweiz auf ihre Gemeinsamkeiten hin verglichen: Acquarossa (Tessin), Guttet-Feschel (Wallis), Le Mouret (Freiburg), Luchsingen (Glarus), Lugano (Tessin), Rapperswil-Jona (St. Gallen), Reiden (Luzern), Suraua (Graubünden), Willisau (Luzern), Wichtrach (Bern) und Zofingen (Aargau). Aus den Ergebnissen der Untersuchung ist ein Modell hervorgegangen, das auf alle untersuchten Gemeinden mit kleinen Einschränkungen übertragbar ist. Das Modell gliedert sich in vier Phasen, die dem chronologischen Ablauf eines Fusionsprozesses entsprechen. Am Ende jeder Phase ist ein politischer Entscheid (Meilenstein) nötig, der über die Weiterführung des Projektes entscheidet. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich die Phasen überlappen können und je nach Projekt nicht sauber voneinander abgrenzbar sind.

Am Anfang stehen die *Vorabklärungen*; sie münden in den Entscheid, ob überhaupt ein Fusionsprojekt an die Hand genommen wird oder nicht. Die *Fusionsanalyse* ist der zeit- und um-

fangmässig wichtigste Teil der Arbeit; sie enthält Untersuchungen und Bewertungen der Körperschaften, die zusammengeschlossen werden sollen. Die nächste Phase basiert auf dem *Fusionsvertrag*. Dieser ist auf die Volksabstimmung ausgerichtet, in welcher der Souverän über die Umsetzung des Vorhabens befindet. Fällt der Entscheid positiv aus, kann mit den *Umsetzungsarbeiten* für die neue Gemeinde begonnen werden.

Erst harte, dann weiche Faktoren

Ausgangspunkt der Diskussion über Gemeindefusionen sind oft Mutmassungen über die optimale Gemeindegrösse. In der älteren Literatur wird vielfach auf eine bestimmte Einwohnerzahl verwiesen. Neuere Ansätze berücksichtigen verschiedene Voraussetzungen, die zusammenspielen müssen. Diese Einschätzung deckt sich mit den Erkenntnissen der Arbeit an der HTW Chur. Zur Definition einer optimalen Gemeindegrösse können demnach die folgenden Kriterien gehören:

- geographische Lage (Le Mouret)
- historisch gewachsene Strukturen (Rapperswil-Jona)
- wirtschaftliche Ausrichtung (Reiden, Lugano, Zofingen)
- gemeinsame Sprache/Konfession (Suraua)

Die Erfahrung zeigt, dass die Fragen der Grösse und der Finanzen zu Beginn eines Projektes im Zentrum stehen. Je weiter die Arbeit gedeiht, desto wichtiger werden die sogenannten «weichen Faktoren». Dazu gehören emotionale Werte wie Zusammengehörigkeitsgefühl oder Erfahrungen aus bisherigen Kooperationen, aber auch die Auswahl des neuen Gemeindepamens sowie des Wappens, die Kundennähe der Verwaltung und der Verlust an Einfluss von wichtigen Persönlichkeiten. Wichtig ist, dass sich kein Partner benachteiligt fühlt. Auch die Anliegen kleiner Gemeinden müssen im Projekt ernst genommen werden. Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung

aller Partner sind Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit. Das ist auch bei der Zusammensetzung von Organen (z. B. einem Projektteam) zu berücksichtigen.

Die Bürger rechtzeitig einbeziehen

Eine adäquate und flexible Kommunikation hilft, diese Ziele zu erreichen. Gemeindefusionen sind heikle Prozesse und stellen hohe Anforderungen an Information und Diskussion: Die Bürger wollen auf dem Laufenden sein. Die Kommunikation erstreckt sich über alle Phasen des Prozesses. Wichtig ist aber, dass erst informiert wird, wenn Fakten zur Verfügung stehen und die Bevölkerung richtig einbezogen wird.

Im Zuge des Vergleichs hat sich gezeigt, dass – allen Gemeinsamkeiten zum Trotz – sich jedes Fusionsprojekt durch neue und einmalige Aspekte auszeichnet, die zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich vielfach um kantonale verfahrensrechtliche Eigenheiten. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es lebensfähige und funktionierende Perimeter für erfolgreiche Gemeindefusionen braucht, mit denen sich alle betroffenen Bürger identifizieren können. Nur so kann ein Projekt gelingen. Die Vielfalt von Erfolgsfaktoren machen kommunale Fusionsprojekte zu einer grossen Herausforderung für die Initianten.

Ursin Fetz, Daniel Bühler: Leitfaden für Gemeindefusionen. Verlag HTW Chur, 2005. Fr. 55.–.