

Gemeindefusionen

Nur gut geplante Fusionen gelingen

Gemeindefusionen sind nicht bloss administrative oder juristische Übungen, sondern komplexe Veränderungsprozesse. Bei den beteiligten Gemeinden werden bestehende Systeme und Strukturen vollständig aufgelöst und unter einer anderen Identität neu formiert. Dabei ist das Gelingen von Fusionsprojekten nicht eine reine Glückssache. Mittlerweile existieren in der Schweiz Erfahrungswerte, wie Zusammenschlüsse am besten angegangen werden sollten.

Von Susanna Vanek

Verschiedene Meinungen spalten das Dorf», titelten die Schaffhauser Nachrichten vor der Abstimmung, ob Hemmental Fusionsverhandlungen mit Schaffhausen aufnehmen solle oder nicht. Die Diskussion darüber, welcher Weg für die Gemeinde der beste sei, wurde hitzig und nicht immer fair geführt. Am 24. Februar 2007 entschied sich der Souverän mit 64 Prozent Ja aber dennoch deutlich für die Aufnahme der Gespräche. Das Beispiel zeigt, dass für die Einwohnerinnen und Einwohner das Thema Gemeindefusion häufig negativ behaftet ist. Die Bürgernähe ginge verloren, befürchten sie, die Identifikation mit der Gemeinde ebenso. Es gibt auch Stimmen, die meinen, die Gemeinden als Kernzellen der Demokratie verlören an Bedeutung, wenn ihre Anzahl immer weiter sinken würde oder sie einwenden, das Sparpotential bei Fusionen sei gering. Dementsprechend sind in der Schweiz schon mehrere Fusionsprojekte in Volksabstimmungen gescheitert, zum Beispiel der Zusammenschluss der Luzerner Gemeinden Beromünster, Gunzwil und Neudorf, dem die Stimmberechtigten am 28. November 2004 die Zustimmung verweigerten. Trotzdem ist aber unbestritten, dass die Gemeinden heute vor grossen Herausforderungen stehen, einerseits, was die Finanzen betrifft – der Kostendruck steigt, die Finanzlage des Kantons ist angespannt, der neue Finanzausgleich wird als ungerecht empfunden –, andererseits auch hinsichtlich der Ansprüche der Einwohnerinnen und Einwohner. Die Aufgabe eines Behördenmitgliedes wird immer komplexer, nicht zuletzt deswegen gibt es Rekrutierungsschwierigkeiten. Dementsprechend steigt der Fusionsdruck auf die Gemeinden, zum Teil auch auf Wunsch des Kantons.

Das Gelingen ist keine Glückssache

Ursin Fetz, der das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur leitet und der Autor des «Leitfadens für Gemeindefusionen» ist, hat 11 Schweizer Reformprojekte untersucht. Eine der Erkenntnisse, die er daraus gewann, ist: «Ein Phasenmodell erleichtert den Überblick.» Wichtig sei es, ein klares Ziel zu definieren und das Tabuthema Gemeindefusion klar beim Namen zu nennen. Nicht zu unterschätzen sei der grosse Zeitaufwand für das Ausarbeiten des Fusionsprojektes, der neben dem Tagesgeschäft erledigt werden müsse.

Win-win-Situationen

Die Wahl eines Fusionspartners hänge von verschiedenen Faktoren ab, den Anstoss dazu könnten raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten oder aber finanzielle Erwägungen sein, wobei es keine ideale Gemeindegrosse gebe. Klar sei allerdings, dass eine Fusion von Kleinst- zu Kleingemeinde wenig Sinn mache. «Unumgänglich ist es, Win-win-Situationen zu schaffen», meint Fetz, «alle Beteiligten müssen profitieren, auch der Kanton.» Dabei sei zu beachten, dass es nicht nur finanzielle «Win-Situationen» gebe. Daniel Kettiger, der bei Gemeindefusionen als Projektleiter fungiert, meint, einer der schlimmsten Feinde von Veränderungsprozessen sei die Angst, zu kurz zu kommen. Parität sei dabei essenziell, alle wesentlichen Entscheide müssten im Konsens gefällt werden. Fetz ist in diesem Zusammenhang dagegen, die Beteiligung im Projektteam von der proportionalen Beteiligung nach Einwohnerzahl abhängig zu machen. Besser sei es, ein schlagkräftiges Team zusammenzustellen, wenn möglich mit Beteiligung der Gemeindepräsidenten. Zudem sei es essenziell, auch die Anliegen kleiner Gemeinden ernst zu nehmen. Fetz empfiehlt zudem, den Kanton nur partiell, wenn nötig, an den Gesprächen teilhaben zu lassen, «denn der ist bei einer Fusion nicht nur Unterstützer, sondern in Bezug auf den Fusionsbeitrag ebenfalls ein Verhandlungspartner.»

Harte und weiche Faktoren sind wichtig

Bei jeder Fusion gebe es harte und weiche Faktoren, die es zu berücksichtigen gelte. Zu den «harten Faktoren» zählt Fetz Finanzunterschiede, einen kantonalen Fusionsbeitrag oder Kosteneinsparungen. «Weiche Faktoren» umfassen das Zusammengehörigkeitsgefühl oder persönliche Prestigeverluste. «Harte und weiche Faktoren müssen unterschiedlich gehandhabt werden», fordert Fetz, «wobei die harten Faktoren zu Beginn des Projektes wichtig sind, die weichen Faktoren aber zuletzt über das Gelingen entscheiden.» Macht eine externe Beratung Sinn? «Meistens ja», meint Fetz. Allerdings müsse der Berater Methodenkenntnis besitzen, zum Beispiel also moderieren können. Der Vorteil eines Beraters seien die Erfahrungen, die er einbringe, seine Nachteile die Kosten und die Einarbeitungszeit, die er benötige. Möglich sei auch, sich nur in ausgewählten Bereichen begleiten zu lassen, ein Weg, den Lugano gewählt hat. Ob begleitet oder nicht, müssten die Inhalte aus dem Projektteam kommen. Klar sei, meint Fetz, dass die Einwohnerinnen und Einwohner oftmals nicht positiv auf die Aufnahme von Fusionsgesprächen reagieren würden. «Notlagen helfen dem Prozess also», so Fetz. Wichtig sei es, die Kommunikation konsequent zu planen, sie müsse sich auch über alle Phasen des Prozesses erstrecken. Allerdings solle man erst informieren, wenn Fakten zur Verfügung stehen würden. Der Einbezug der Bevölkerung in die Projektplanung müsse gut durchdacht sein, bemerkt Fetz zum Schluss. «Möglich sind Konsultativabstimmungen nach der Fusionsanalyse, wie es die Gemeinde Le Mouret gemacht hat, aber auch Umfragen, Informationsveranstaltungen, Vernehmlassungen oder Diskussionen in der <eigenen> Gemeinde sind gute Möglichkeiten.»