

Wie wirken sich Gemeindefusionen aus?

Seit dem 1. Januar 2000 hat die Anzahl der Gemeinden in der Schweiz aufgrund von Fusionen um 263 Einheiten abgenommen – fast gleich viele wie im ganzen 20. Jahrhundert. Erste Erfahrungen in den fusionierten Gemeinden sind gemacht und wurden in einem Projekt der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur analysiert. Es überrascht, wie schnell das Thema Gemeindefusion nach erfolgreicher Umsetzung an Bedeutung verliert. Erwartungsgemäss spielen sogenannte weiche Faktoren eine grosse Rolle. Die Einschätzungen sind insgesamt je nach Gemeindegrösse unterschiedlich ausgefallen.

Die bisherigen Analysen und Empfehlungen zum Thema Gemeindefusion konzentrieren sich in erster Linie auf die Phase vor dem formellen Fusionsentscheid. Ziel des Projektes der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur war es, Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die nach der Inkraftsetzung der Fusion von Bedeutung sind. Das Projekt gliederte sich in zwei Phasen: In einem ersten Schritt fanden Interviews in den Fusionsgemeinden Gurmels FR, Luchsingen GL sowie Suraua GR statt. Dabei standen in der Regel der aktuelle Gemeindepräsident, ein ehemaliger Gemeindepräsident sowie ein Fusionskritiker Rede und Antwort. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen in eine schriftliche Umfrage bei allen Fusionsgemeinden der Schweiz (Inkraftsetzungstermin 1. Januar 2000 bis 1. Januar 2008) ein. 55 fusionierte Gemeinden aus zwölf verschiedenen Kantonen haben geantwortet, in der Regel durch den aktuellen Gemeindepräsidenten (Rücklaufquote 56 Prozent). In der Untersuchung galten (fusionierte) Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern als klein, Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohner als mittelgross, die übrigen als grosse Gemeinden. Das Projekt wurde unterstützt von den Kantonen Glarus, Graubünden und Freiburg.

Die Fusion rasch umsetzen

Für die grosse Mehrheit der Gemeinden verliert das Thema Fusion rasch nach der Inkraftsetzung an Bedeutung, da sich für viele Einwohner fusionsbedingt gar nichts verändert. Es zeigt sich, dass alle grossen Gemeinden dieser Aussage zustimmen. Aber auch bei Kleingemeinden beträgt die Zustimmungquote 50 Prozent. Immerhin wird verschiedentlich betont, dass insbesondere in ehemaligen Kleingemeinden nach wie vor alles mit früher verglichen



Erfolgreiche Fusion im Kanton Freiburg: Liebistorf hat sich 2002 mit Gurmels, Guschelmuth und Wallenbuch zur Gemeinde Gurmels zusammengeschlossen.

(Bild: Steff Schneider)

werde. Mehrere Gemeinden empfehlen deshalb, die fusionsbedingten Anpassungen speditiv umzusetzen. Dadurch tritt die Fusion in den Hintergrund, und die Qualität der Dienstleistung wird wichtig.

«Weiche Faktoren» angemessen berücksichtigen

Kritiker von Gemeindefusionen bemängeln regelmässig den Verlust von Bürgernähe beziehungsweise Identifikation mit der Gemeinde. Man spricht auch von «weichen Faktoren». Diese sind auch nach der Fusion von Bedeutung. Deutliche Mehrheiten der befragten Fusionsgemeinden empfehlen deshalb, sowohl die Identität in den alten Dorfteilen (= ehemaligen Gemeinden) aufrechtzuerhalten (zum Beispiel alte Ortstafel belassen), als auch in der neuen Gemeinde identitätsstiftende Massnah-

men durchzuführen (zum Beispiel Fusionsfest, gemeinsame 1.-Augustfeier). Diese vordergründig widersprüchlichen Aussagen sind wahrscheinlich auf unterschiedliche Einstellungen je nach Bevölkerungsgruppe zurückzuführen. So gehen viele Befragte davon aus, dass eine Gemeindefusion vor allem für die ältere Generation auch einen Verlust von Heimat bedeute. Deshalb braucht es differenzierte Massnahmen. Als illustratives Beispiel dient das Weiterführen der Gratulationen bei runden Geburtstagen durch die Gemeinde.

Besondere Stellung von Behörde und Verwaltung

In der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden waren nach der Fusion alle bisherigen Gemeinden mit mindestens einem Mitglied in der erstgewählten Exekutive vertreten (83 Prozent). Dies wird

als sehr positiv gewertet, weil so das Wissen in die neue Gemeinde eingebracht werden könne. Allerdings ist nur die Hälfte der fusionierten Gemeinden der Ansicht, dass sich die Rekrutierung von Behördenmitgliedern durch die Fusion vereinfacht hat. In den Antworten fällt folgendes auf: Einer grösseren Auswahl an Behördenmitgliedern stünden höhere Anforderungen gegenüber, welche sich viele nicht zutrauen würden. Dabei wird häufig erwähnt, dass die fähigen Leute keine Zeit für die Öffentlichkeit hätten, da sie im angestammten Beruf bereits stark gefordert seien.

Eine Mehrheit der Gemeinden ist der Ansicht, dass sich die Behördenarbeit fusionsbedingt verändert hat, da insbesondere der Anteil an strategischer Arbeit zugenommen habe. Ebenfalls eine Mehrheit ist der Ansicht, dass die Verwaltung professioneller geworden ist (zum Beispiel permanente Öffnungszeiten, vollamtliche Angestellte, klare Stellvertretungsregelungen mit Ferienablösungen, höhere Fallzahlen). Einige wenige Gemeinden haben keine fusionsbedingte Veränderung der Verwaltungsarbeit feststellen können. Dies betrifft vor allem Grossgemeinden.

Eine Strategie für die fusionierte Gemeinde

Eine Fusion bietet die Möglichkeit, sich weiterzuentwickeln und die Vorteile der bisherigen Institutionen zusammenzuführen. Diese Chance wird sehr unterschiedlich genutzt, weil die fusionierten Gemeinden durch die Regelung des (übrigen) Tagesgeschäftes stark in Anspruch genommen werden. Es finden



Die Verwaltung der sieben Dörfer umfassenden Gemeinde Gurmels wurde kürzlich um einen Neubau erweitert. (Bild: Gemeinde Gurmels)

sich aber einige interessante Beispiele von strategischen Instrumenten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der Gemeindefusion erstellt wurden: zum Beispiel Leitbild («Zukunftslabor Villigen AG») beziehungsweise Kulturleitbild (Rapperswil-Jona SG), Finanzplan, Legislativziele, Siedlungsentwicklungsplan beziehungsweise Zonenplan, Führungsinstrumente im Finanzbereich (zum Beispiel Wichtach BE). Sie wurden teilweise mittels innovativer Methoden erarbeitet (zum Beispiel Zukunftswerkstatt in Nesslau-Krummenau SG).

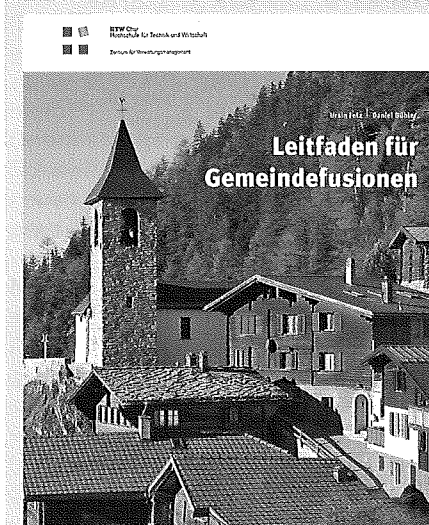
Nur eine Minderheit der befragten Gemeinden verspürt eine fusionsbedingte Veränderung ihres Einflusses beim Kanton beziehungsweise bezüglich der Standortattraktivität. Dazu gehören aber alle grossen Fusionsgemeinden. Auf der anderen Seite wird zur Begründung für fehlende Effekte häufig auf die unveränderte (peripher-)geografische Situation oder auf die Kleinheit verwiesen. Immerhin erwähnen mehrere Gemeinden, sie hätten ihr Image gegenüber dem Kanton beziehungsweise innerhalb der Region verbessern können.

Eine Reihe von Handlungsempfehlungen

Die Befragten gaben eine Reihe von Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Umsetzung der Fusion ab: So wird geraten, die Fusion rasch umzusetzen. Dazu sei Mut zur Lücke und ein hohes persönliches und zeitliches Engagement von allen Beteiligten in Behörden und Verwaltung nötig. Die Rechtsgleichheit sei besonders zu beachten, und es sei weiterhin gut zu kommunizieren. Die Arbeit an «weichen Faktoren» müsse mit viel Fingerspitzengefühl angegangen werden. Fusionen würden nicht alle Probleme lösen. Deshalb gelte es, vorzuschauen und die neue Gemeinde weiterzuentwickeln, um nachhaltige Effekte auszulösen.

Dr. Ursin Fetz, Rechtsanwalt, Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur, Professor für Recht

Praxisorientierter Anhang zum «Leitfaden für Gemeindefusionen»



Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der HTW Chur hat in einem Folgeprojekt des «Leitfaden für Gemeindefusionen» die Auswirkungen von Gemeindefusionen untersucht. Aus den Ergebnissen ist ein praxisorientierter Anhang mit Beispielen und Tipps entstanden, der dem Leitfaden beiliegt.

Bezug: «Leitfaden für Gemeindefusionen», Ursin Fetz und Daniel Bühler, Chur 2005 (inklusive Ergänzung «Umsetzung nach der Fusion», 2009), 55 Franken, Zentrum für Verwaltungsmanagement, HTW Chur, Commercialstrasse 22, 7000 Chur, Tel. 081 286 39 50, Fax 081 286 39 51, zvm@htwchur.ch, www.zvm.ch