



HTW Chur
Hochschule für Technik und Wirtschaft

Zentrum für Verwaltungsmanagement

Ursin Fetz | Daniel Bühler

Leitfaden für Gemeindefusionen

Anhang: «**Umsetzung
nach der Fusion**»

Phase 1: Vorabklärungen

- Projekt-Anstoss 12
- Veränderungsprozesse 13
- Projektziel, Zeitplanung
und Zeitaufwand 13
- Fusionsperimeter 15
- Fusion von verschiedenen
Gemeindearten und -typen 15
- Bestehende Gemeinsamkeiten ... 16
- «Win-win-Situation» 17
- Projektorganisation 17
- Projektteam 19
- Externe Begleitung 20
- Finanzen 21
- Mitwirkung Kanton 22
- Kommunikation 22

Phase 2: Fusionsanalyse

- Projektorganisation 26
- Gemeindepersonal 26
- Änderung Projektziel 27
- Bearbeitungsmethoden 28
- Finanzen 29
- Regional- und raumplanerische
Auswirkungen 30
- Gemeindenamen/Wappen 31
- Standort Dienstleistungszentren .. 32
- Mitwirkung Kanton 32
- Kommunikation 33

Phase 3: Fusionsvorbereitung

- Fusionsvertrag 36
- Mitwirkung Kanton 37
- Kommunikation 37

Phase 4: Umsetzung

- Verfahren 42
- Gemeindeverwaltung 42
- Besetzung Exekutive 43
- Amtsperioden 43
- Strategische Planung
und Leitbild 43
- Mitwirkung Kanton 43
- Kommunikation 43

Leitfaden für Gemeindefusionen

Dank

Der Leitfaden für Gemeindefusionen basiert auf Interviews in kürzlich fusionierten Gemeinden. Ohne die Bereitschaft der Interviewpartner, uns ihre Erfahrungen aus dem Fusionsprozess mitzuteilen, hätte diese Arbeit nicht realisiert werden können. Sie sind in der Übersicht über die interviewten Gemeinden im Anhang namentlich aufgeführt.

Die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) hat das Projekt gefördert und mitfinanziert. Mit der Förderagentur KTI unterstützt das Bundesamt für Bildung und Technologie den Auf- und Ausbau einer wettbewerbsfähigen angewandten Forschung und Entwicklung an den Fachhochschulen.

Der Kanton Graubünden beziehungsweise sein Gemeindeinspektorat hat den Leitfaden mit Eigenleistungen und einem finanziellen Beitrag unterstützt. Ein besonderer Dank gilt Haimo Heisch, Chef des Gemeindeinspektorates des Kantons Graubünden, und seinen Mitarbeitern, welche die Arbeit von Anfang an kritisch begleitet und mit wertvollen Hinweisen bereichert haben.

Besondere Erwähnung verdient Markus Feltscher, welcher uns intern von seinen Erfahrungen mit Fusionsprojekten profitieren liess.

Die Herausgabe des vorliegenden Leitfadens ist dank der finanziellen Unterstützung der folgenden Sponsoren ermöglicht worden:

- Schweizerischer Gemeindeverband (Hauptsponsor)
- Graubündner Kantonalbank
- Südostschweiz Print AG

Schliesslich möchten wir uns bei allen herzlich bedanken, die uns in irgendeiner Form geholfen und ihre Zeit zur Verfügung gestellt haben.

Chur, im März 2005

Ursin Fetz, Daniel Bühler ●



Schweizerischer
Gemeindeverband



Graubündner
Kantonalbank

SÜDOSTSCHWEIZ
PRINT AG

Leitfaden für Gemeindefusionen

Ursin Fetz | Daniel Bühler

Verfasser

Ursin Fetz (1967), lic. iur., Rechtsanwalt, NDS BWL,
leitet das Zentrum für Verwaltungsmanagement, ein Institut der Hochschule
für Technik und Wirtschaft Chur, und ist Professor für Recht.
Er hat diverse Gemeindereformprojekte geleitet und in anderen mitgearbeitet.
ursin.fetz@fh-htwchur.ch, www.zvm.ch, www.fh-htwchur.ch

Daniel Bühler (1970), Betriebsökonom FH, ist Projektleiter am Zentrum
für Verwaltungsmanagement und Dozent für Betriebswirtschaftslehre.
Er ist in verschiedene Gemeindereformprojekte involviert.
daniel.buehler@fh-htwchur.ch, www.zvm.ch, www.fh-htwchur.ch

Kontakt

HTW Chur, Zentrum für Verwaltungsmanagement,
Comercialstrasse 22, CH-7000 Chur
Telefon 081 286 39 50, Fax 081 286 39 51, *zvm@fh-htwchur.ch, www.zvm.ch*

Verlag

© HTW Chur Verlag, 2005, Hochschule für Technik und Wirtschaft
Ringstrasse/Pulvermühlestrasse 57, CH-7000 Chur
Telefon 081 286 24 24, Fax 081 286 24 00
hochschule@fh-htwchur.ch, www.fh-htwchur.ch

Grafik und Druck

Südostschweiz Print AG

Dieses Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Die Vervielfältigung und die Einspeicherung in elektronische Systeme ist
untersagt. Übersetzung, Vortrag und auszugsweise Veröffentlichungen
sind unter Quellenangabe gestattet.

Fotos

Atelier Lightning (Zofingen AG), Maja Beck, Close up GmbH (Reiden),
Elmar Biffiger (Guttet-Feschel VS), Martin Klöti (Rapperswil-Jona SG),
Giusep Venzin (Suraua GR)

Leitfaden für Gemeindefusionen

Ursin Fetz, Daniel Bühler; – Chur: HTW Chur Verlag, 2005
ISBN 3-9522147-1-X

Vorwort

Gemeindestrukturen auf dem Prüfstand

Die Zahl der Gemeinden hat sich in der Schweiz seit 1970 um 288 Einheiten reduziert. Heute gibt es in der Schweiz noch 2777 Kommunen. Dieser recht massive Rückgang ist die Folge von Gemeindefusionen in verschiedenen Kantonen. Grosse kommunale Gebietsreformen fanden und finden insbesondere in den Kantonen Tessin und Freiburg statt. Der Trend zu Gemeindezusammenschlüssen setzt sich jedoch auch in anderen Landesteilen fort.

Einer Umfrage von «Perspektive Schweiz», an der immerhin rund 13 000 Schweizerinnen und Schweizer teilgenommen haben, kann man entnehmen, dass sich 70 Prozent der Befragten eine Fusion mit der Nachbargemeinde vorstellen können. An die 60 Prozent der Antwortenden befürworten gar eine aktive Förderung von Gemeindefusionen durch Bund und Kantone. Allerdings lehnt eine Mehrheit einen eigentlichen Fusionszwang ab, und ebenfalls negativ beurteilt wird die Festlegung einer Mindestgrösse für Gemeinden von mindestens 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Diese Umfrageergebnisse mögen auf den ersten Blick erstaunen. In Wirklichkeit ziehen die befragten Personen Schlüsse aus Fakten, die seit Langem bekannt sind. 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 Gemeindezusammenschlüssen haben die Erkenntnis wachsen lassen, dass Fusionen den Betroffenen durchaus Vorteile bieten können.

Mit dem vorliegenden Leitfaden können Gemeinden, die sich mit anderen Gemeinden zusammenschliessen wollen, Kooperations- und Fusionsprojekte effektiv und effizient planen und durchführen. Erfahrungen von kürzlich fusionierten Gemeinden sind ausgewertet und auf ihre Tauglichkeit in Bezug auf die Kooperationsprozesse geprüft worden. Dabei hat sich herausgestellt, dass jedes Fusionsprojekt, neben vielen Gemeinsamkeiten, neue und einmalige Aspekte hat, welchen Rechnung zu tragen ist.

Der Schweizerische Gemeindeverband hat zum Ziel, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden und Städte zu fördern und gleichzeitig das föderalistische System zu stärken. Dies setzt eine optimale Organisationsstruktur, ein professionelles Umfeld und klare, einfache Entscheidungsabläufe in den kommunalen Verwaltungen voraus. Sind diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben, können Gemeindefusionen ein Mittel zur Zielerreichung sein. Allerdings sollten solche Prozesse nicht von oben diktiert werden. Federführung und Verantwortung für derartige Veränderungen müssen bei den betroffenen Gemeinden liegen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist Gewähr für das Gelingen solcher Vorhaben gegeben.

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 all diese und andere Fragen konkrete Antworten und ist deshalb eine wertvolle Hilfe für Verantwortliche in den Gemeinden, die sich mit solchen Projekten befassen müssen.

Schweizerischer Gemeindeverband

Sigisbert Lutz, Direktor ●

Einleitung

In den vergangenen Jahren ist Bewegung in die Gebietsreform der Schweizer Gemeinden gekommen. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen drängt sich eine weitere Verstärkung der Zusammenarbeit auf.

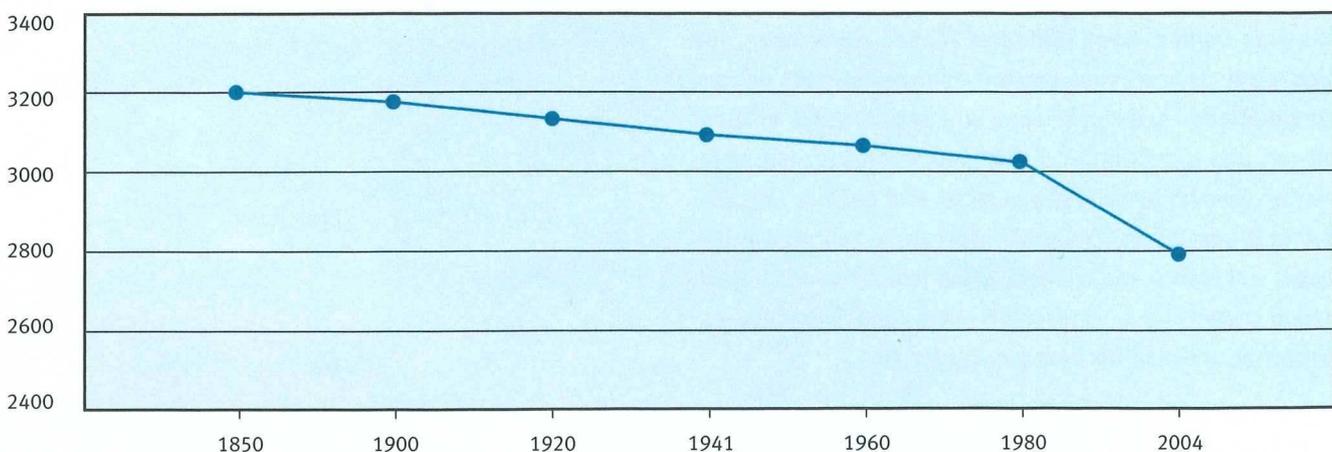
Immer deutlicher wird, dass nur einschneidende Strukturveränderungen (Fusionen) eine nachhaltige Verbesserung der Situation garantieren. In den letzten Jahren ist die Zahl der Gemeinden in der Schweiz deshalb deutlich zurückgegangen (vergleiche Abbildung 1).

Während über die allgemeine Thematik von Gemeindezusammenschlüssen in letzter Zeit vieles zu erfahren gewesen ist¹, sind Erfahrungen aus Gemeindefusionsprojekten nur fallweise publiziert². Aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus mit unterschiedlichen Gesetzgebungen werden die vorhandenen Synergien wenig bis gar nicht genutzt. Diesem Missstand möchte der vorliegende Leitfaden abhelfen, indem er Erfahrungen aus elf erfolgreichen Gemeindefusionsprojekten, verteilt auf die ganze Schweiz und alle vier Sprachregionen, bezüglich ihrer Gemeinsamkeiten zusammenfasst.

Neben den vielen Gemeinsamkeiten ist aber auch deutlich geworden, dass jedes Fusionsprojekt neue und einmalige Aspekte hat, welche zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich vielfach um kantonale Eigenheiten. In diesem Sinne versteht sich der vorliegende Leitfaden als Handlungsempfehlung, welcher wie ein roter Faden durch ein Fusionsprojekt führen soll – ohne jedoch den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Auch wenn im Folgenden ausschliesslich von Gemeindefusionen die Rede ist, sind gewisse Erkenntnisse durchaus auch auf Kooperationsprozesse anwendbar.

Der Leitfaden ist vom Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM), einem Institut der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur, entwickelt und in der Zeit von Januar 2004 bis Februar 2005 erarbeitet worden. Das ZVM hat sich zum Ziel gesetzt, öffentliche Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen in ihrer Entwicklung zu unterstützen und diesen als Ansprechpartner zu dienen. Es hat sich auf Fragen der Kooperation beziehungsweise Fusion von Gemeinden und anderen Körperschaften spezialisiert. In diesem Zusammenhang hat das ZVM bereits verschiedene Kooperations- beziehungsweise Fusionsprozesse beraten.

Abbildung 1: Entwicklung Anzahl der Gemeinden von 1850 bis 2004³



¹ Vgl. zum Stand der Forschung insbesondere Steiner, 4 ff., sowie Kettiger, 3 f., und die dort zitierten Werke.

² Blaser, Wichtrach; Fetz, Suraua; IBR, Willisau; IBR, Reiden; vgl. auch Literaturverzeichnis im Anhang.

³ Quelle: Schweizerischer Gemeindeverband aufgrund der Meldungen des Bundesamtes für Statistik: 2777 Gemeinden am 31. Dezember 2004.

Bei der Durchführung der Interviews hat das Institut Wirtschaft und Tourismus der Hochschule Wallis (HEVS) sowie das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule für Wirtschaft Luzern (IBR-HSW) mitgewirkt. Der Bereich Raumplanung wurde mit Unterstützung des Instituts für Raumentwicklung der Hochschule Rapperswil (IRAP-HSR) erstellt. Die Erkenntnisse aus folgenden Fusionsprojekten sind in den Leitfaden miteinbezogen worden. Sie sind in Form von *Beispielen* und *Tipps* berücksichtigt (nähere Informationen zu den Gemeinden im Anhang):

- Acquarossa TI
- Guttet-Feschel VS
- Le Mouret FR
- Luchsingen GL
- Lugano TI
- Rapperswil-Jona SG⁴
- Reiden LU⁵
- Suraua GR
- Willisau LU⁶
- Wichtrach BE
- Zofingen AG

Im *Anhang* finden Sie nähere Informationen zu:

- Literaturverzeichnis
- Interviewgemeinden

Folgende Themen sind als *Beilagen* lose in der Lasche am Ende des Leitfadens zu finden:

- Checkliste Voraussetzungen für Fusion
- Vor- und Nachteile einer Fusion
- Allfällige kantonspezifische Unterlagen

Die Innenseite der Titelblattlasche enthält ein *Inhaltsverzeichnis* und hilft, sich im Leitfaden zurechtzufinden. ●

⁴ Die Abstimmung über die Fusion von Rapperswil und Jona SG ist im Zeitpunkt der Drucklegung noch ausstehend.

Am 1. Mai 2005 wird über den Vereinigungsvertrag abgestimmt.

⁵ Die Fusionsabstimmung in Reiden, Langnau und Richenthal ist durchgeführt. Die Inkraftsetzung der Fusion erfolgt am 1. Januar 2006.

⁶ Die Fusionsabstimmung in Willisau-Land und Willisau-Stadt ist durchgeführt. Die Inkraftsetzung der Fusion erfolgt am 1. Januar 2006.

Gliederung Leitfaden

Der Leitfaden gliedert sich entsprechend dem chronologischen Ablauf eines Fusionsprozesses. Dabei werden vier Phasen unterschieden, welche in den meisten der untersuchten Projekte abgrenzbar sind. Am Ende jeder Phase ist ein politischer Entscheid (Meilenstein) nötig, welcher 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. Die vier Phasen heissen:

- Vorabklärungen
- Fusionsanalyse
- Fusionsvorbereitung
- Umsetzung

Abbildung 2: Übersicht über die behandelten Themen in den verschiedenen Phasen

Phase 1 Vorabklärungen	Phase 2 Fusionsanalyse
<ul style="list-style-type: none">→ Projekt-Anstoss→ Veränderungsprozesse→ Projektziel, Zeitplanung und Zeitaufwand→ Fusionsperimeter→ Fusion von verschiedenen Gemeindearten und -typen→ Bestehende Gemeinsamkeiten→ «Win-win-Situation»→ Projektorganisation→ Projektteam→ Externe Begleitung→ Finanzen→ Mitwirkung Kanton→ Kommunikation	<ul style="list-style-type: none">→ Projektorganisation→ Gemeindepersonal→ Änderung Projektziel→ Bearbeitungsmethoden→ Finanzen→ Regional- und raumplanerische Auswirkungen→ Gemeindenamen/Wappen→ Standort Dienstleistungszentren→ Mitwirkung Kanton→ Kommunikation
Meilenstein: Entscheid, ob Projekt gestartet wird	Meilenstein: Schlussbericht/Entscheid, ob Fusion weiterverfolgt wird

Die folgende Übersicht (vergleiche Abbildung 2) stellt die Bereiche dar, welche in den jeweiligen Phasen genauer bearbeitet werden. Nicht alle Themen lassen sich genau einer bestimmten Phase zuordnen. Gewisse Themen erscheinen bewusst mehrmals. ●

Phase 3 Fusionsvorbereitung

- Fusionsvertrag
- Mitwirkung Kanton
- Kommunikation

Meilenstein:
Fusionsabstimmung

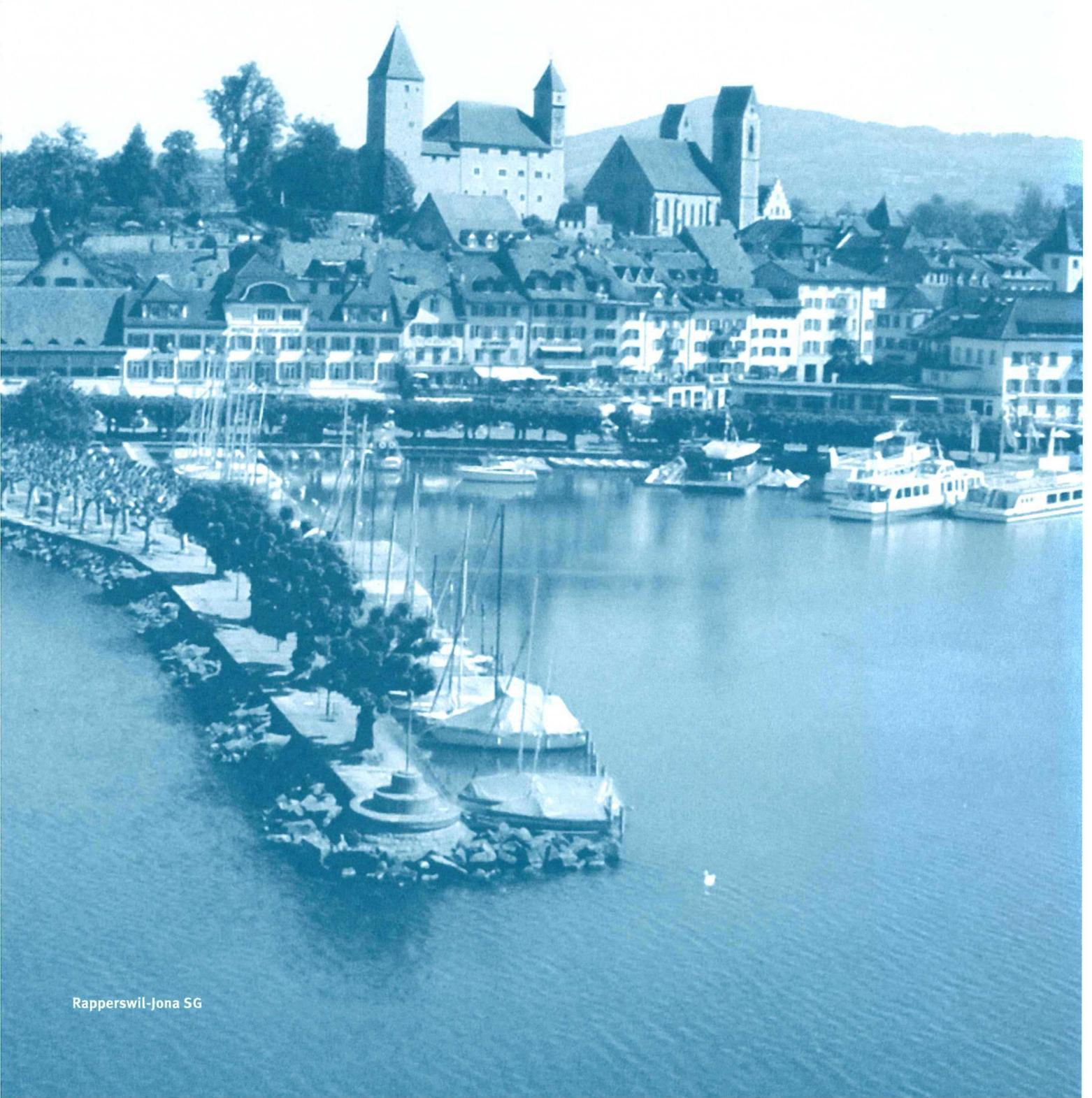
Phase 4 Umsetzung

- Verfahren
- Gemeindeverwaltung
- Besetzung Exekutive
- Amtsperioden
- Strategische Planung und Leitbild
- Mitwirkung Kanton
- Kommunikation

Meilenstein:
Inkraftsetzung

Phase 1

Vorabklärungen



Die Vorabklärungen gehen der Fusionsanalyse voraus und enden mit dem Entscheid (Meilenstein), ob überhaupt ein Fusionsprojekt gestartet wird oder nicht. Dieser fällt in der Regel in die Kompetenz der beteiligten Gemeinde-Exekutiven. Je genauer die Vorabklärungen, umso reibungsloser gestaltet sich anschliessend die Fusionsanalyse. Sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Weiterarbeit nicht gegeben, wird das Projekt bereits an dieser Stelle abgebrochen.

Folgende Bereiche werden in diesem Kapitel näher erläutert:

- Projekt-Anstoss
- Veränderungsprozesse
- Projektziel, Zeitplanung und Zeitaufwand
- Fusionsperimeter
- Fusion von verschiedenen Gemeindearten und -typen
- Bestehende Gemeinsamkeiten
- «Win-win-Situation»
- Projektorganisation
- Projektteam
- Externe Begleitung
- Finanzen
- Mitwirkung Kanton
- Kommunikation

Meilenstein: Entscheid, ob Fusionsprojekt gestartet wird

→ Projekt-Anstoss

Untersuchungen haben gezeigt, dass folgende Faktoren den Anstoss zu einem Fusionsprojekt geben können⁷:

- Finanzielle Notlage der Gemeinde
- Bedürfnis nach Veränderung
- Gute Erfahrungen in anderen Gemeinden
- Zu wenig Leute für die Besetzung der Ämter

In der Mehrheit der Fälle geht der Anstoss für ein Fusionsprojekt von der Gemeinde-Exekutive (*Guttet-Feschel VS, Reiden LU*) oder vom Kanton (*Acquarossa TI*) aus, auffallend selten von der Verwaltung oder von engagierten Bürgerinnen und Bürgern (*Rapperswil-Jona SG*)⁸. Kritiker von Gemeindefusionen stellen deshalb fest, der Anstoss komme nicht «von unten» und das Projekt werde der Bevölkerung aufgezwungen.

Es stellt sich die Frage, ob die Bevölkerung bereits in dieser Phase in den Fusionsprozess einbezogen werden sollte. Dies kann beispielsweise mittels einer Konsultativabstimmung geschehen (*Wichtrach BE*).

- **Vorteile:** höhere Legitimation, frühzeitige Einbindung der Bevölkerung, frühzeitige Information
- **Nachteile:** Emotionen überwiegen, da zu wenig fundierte Kenntnisse und Informationen vorliegen und noch keine sachliche Diskussion über das Projekt stattgefunden hat.

Je nach Finanzkompetenz und je nach Kosten einer allfälligen externen Beratung findet wegen der Höhe des Kreditbegrühens automatisch eine Konsultativabstimmung statt. Der erste Kontakt mit der Nachbargemeinde gestaltet sich für den Initianten besonders schwierig. Hilfreich ist ein Erstkontakt über ein Routinegeschäft. So wird die Nachbargemeinde sanft in den Prozess einbezogen (vergleiche dazu aber Hinweise unter Projektziel).

Beispiele: Wie die Fusion von *Willisau LU* verdeutlicht, kann auch eine gemeinsame Klausurtagung der Gemeinderäte den Fusionsprozess auslösen. In *Guttet-Feschel VS* hat unter anderem die Wahl des Gemeindepräsidenten die Fusion eingeleitet, weil dieser mit dem Ziel angetreten ist, während seiner Amtszeit die Fusionsfrage anzupacken. Eine weitere Form des Projekt-Anstosses ist der bilaterale Weg. Die Gemeindebehörde geht die verschiedenen Partner direkt an und führt mit allen separate Fusionsverhandlungen (*Lugano TI*). ●

⁷ Steiner, 359.

⁸ Steiner, 345.

→ Veränderungsprozesse

Allen Beteiligten muss vor Projektbeginn klar sein, dass Fusionsprozesse einschneidende Veränderungen zur Folge haben. Jedes Projektmitglied muss diese Erkenntnis akzeptieren und den Arbeitsergebnissen gegenüber offen sein, auch wenn dies möglicherweise persönliche Konsequenzen haben kann (zum Beispiel Mandatsverlust). Es besteht die Möglichkeit, dass erst während der Fusionsanalyse die Erkenntnis auftaucht, dass ein Austritt aus dem Projekt sinnvoll ist. Dann sollte dieser Schritt auch umgesetzt werden (vergleiche Änderungen Projektziel).

Beispiel: In *Suraua GR* war der Präsident einer altrechtlichen Gemeinde gegenüber der Fusion zu Beginn des Prozesses sehr skeptisch eingestellt. Je konkreter die Gruppe am Projekt arbeitete und je genauer die Veränderungen abzuschätzen waren, desto geringer wurde sein Widerstand. Er erkannte die Notwendigkeit und begann, sich für den Erfolg des Projektes einzusetzen. Schliesslich stellte er sich als Präsident für die neue Gemeinde zur Verfügung. ●

→ Projektziel, Zeitplanung und Zeitaufwand

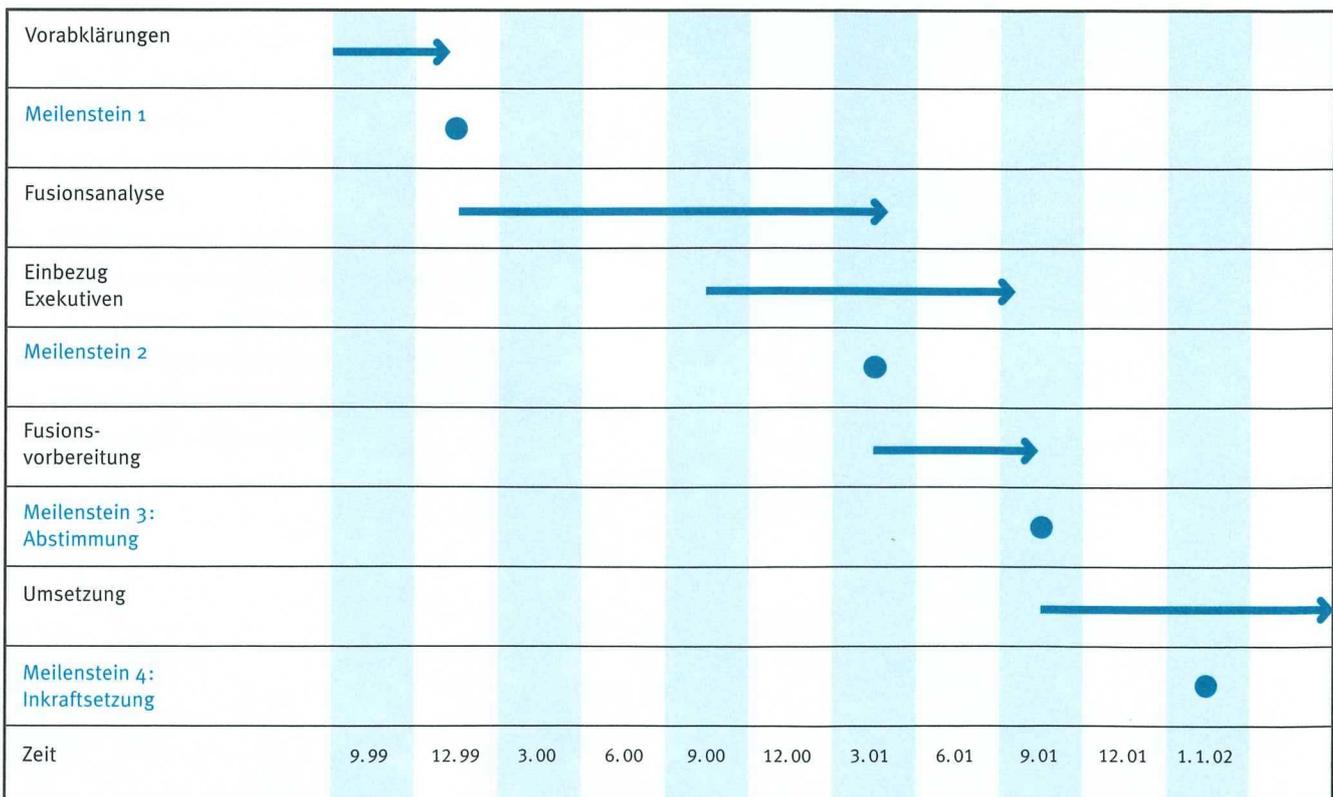
Nur mit einem klaren Projektziel ist allen beteiligten Gemeinden klar, in welche Richtung die Arbeit geht (vergleiche Fusionsperimeter). Es lohnt sich, das «Kind» (Fusion) beim Namen zu nennen, um eine zeitraubende neue Zieldefinition im laufenden Projekt zu verhindern. Die Kunst ist es, die Zwischenschritte eines Projektes sinnvoll zu planen. Dabei kann ein Meilensteinplan (vergleiche Abbildung 3) hilfreich sein. Dieser dient der Markierung von Zeitpunkten, zu denen eine Standortbestimmung und eine Entscheidung über Fortgang oder Abbruch des Projektes erfolgen. Die Meilensteine werden im Zeit- und Terminplan besonders markiert. Dadurch wird auch eine mögliche Etappierung erleichtert (vergleiche Änderungen Projektziel).

Als besonders wichtig hat sich herausgestellt, dass ein einmal gestartetes Projekt zügig durchgezogen wird. Dies hat nicht nur den Vorteil, allfällig entstehenden Gerüchten möglichst rasch harte Fakten entgegenstellen zu können, sondern ermöglicht gleichzeitig einen Projektabschluss mit den gleichen politischen Amtsträgern innerhalb einer Legislatur (*Lugano TI*). →

Die Projektmitglieder müssen sich bewusst sein, dass ein grosser Arbeitsaufwand auf sie zukommt, welcher neben der täglichen Arbeit zu erledigen ist. Aus den Antworten in den Interviews ist keine generelle Aussage zum gesamten Arbeitsaufwand möglich, da dieser von der Anzahl beteiligter Gemeinden beziehungsweise Personen abhängig ist und deshalb stark variiert. Daher ist nur die Aufzählung von Einzelbeispielen sinnvoll, welche auf groben Schätzungen beruhen.

Beispiele: Im Projekt *Zofingen AG* kam das Projektteam auf ungefähr 270 Stunden. In *Suraua GR* hatte es einen Aufwand von ungefähr 420 Stunden zu bewältigen. Die Schätzungen in *Luchsingen GL* belaufen sich mit Einbezug aller Kommissionen und Arbeitsgruppen auf ungefähr 1000 Stunden. Im Projekt *Willisau LU* sind in den geschätzten 2000 Stunden der Aufwand aller Beteiligten (inklusive externe Begleitung und Kanton) integriert. ●

Abbildung 3: Meilensteinplan Suraua GR



→ Fusionsperimeter

Ausgangspunkt der Diskussion über Gemeindefusionen sind oft Vermutungen über die optimale Gemeindegrösse. Dabei wird in der Literatur verschiedentlich auf die Einwohnerzahl abgestellt. Neuere Ansätze sehen verschiedene Gründe, welche zusammenspielen müssen. Demnach müssen wirtschaftliche, politologische, rechtliche und soziale Gegebenheiten berücksichtigt werden. Diese können nicht nach wissenschaftlichen Methoden, sondern nur durch bewusste politische und in gewissem Sinn willkürliche Entscheidung vorgenommen werden⁹. Diese Einschätzung deckt sich mit unseren Erkenntnissen.

Zur Definition eines sinnvollen Fusionsperimeters bzw. der optimalen Gemeindegrösse können folgende Kriterien gehören:

- geografische Lage (*Le Mouret FR*)
- politische Zusammengehörigkeit (*Guttet-Feschel VS*)
- historisch gewachsene Strukturen (*Rapperswil-Jona SG*)
- wirtschaftliche Ausrichtung (*Reiden LU, Lugano TI, Zofingen AG*)
- gemeinsame Sprache/Religion (*Suraua GR*)
- parteipolitische Ähnlichkeit

Es ist denkbar, dass der optimale Perimeter eine Gemeinde miteinbezieht, welche sich bisher gegenüber der Fusion abwehrend gezeigt hat. Der Einbezug bzw. die Motivation dieser Gemeinde für den Veränderungsprozess gestaltet sich schwierig (vergleiche Projekt-Anstoss).

Tipp: Möglicherweise zeigen die Abklärungen unter diesem Punkt, dass der optimale Perimeter nicht direkt angepeilt werden kann, weil zunächst eine Fusion von Teilgebieten nötig ist. Andererseits ist denkbar, dass nur ein weitgefasster Perimeter (zum Beispiel Talgemeinde im Berggebiet) ein sinnvolles Projekt ergibt. ●

→ Fusion von verschiedenen Gemeindearten und -typen

Gemeindearten

Hinter dem Stichwort Gemeinde wird mehrheitlich die politische Gemeinde (Einwohnergemeinde) verstanden. Neben dieser umfassenden Gemeinde gibt es eine Vielzahl von Spezialgemeinden (mit spezifischem Zweck), welche teilweise jedoch nur in einzelnen Kantonen vorkommen¹⁰:

- Bürgergemeinden/Burgergemeinden
- Kirch- oder Pfarrgemeinden
- Schulgemeinden
- Korporationen (Nutzungskorporationen)
- Fürsorge- und Armengemeinden (GL)
- Zivilgemeinden (ZH)

Deshalb ist von Beginn weg zu klären, welche Gemeindeart Gegenstand der Fusion sein soll. →

Beispiel: In *Luchsingen GL* musste im Rahmen der Vorabklärungen definiert werden, ob nur der jeweilige Zusammenschluss der Spezialgemeinden (Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden) zu jeweils einer gemeinsamen Spezialgemeinde (horizontale Fusion) angepeilt werden soll oder ob sämtliche Orts-, Schul- und Fürsorgegemeinden zu einer einzigen Einheitsgemeinde (vertikale Fusion) zu verschmelzen seien. In diesem Fall hat sich eine Varianten-Abstimmung bei der Bevölkerung bewährt, wobei die vertikale Fusion den Vorzug erhielt.

⁹ Friedrich et al., 104.

¹⁰ Steiner, 35 ff.

Gemeindetypen

In Fusionsprojekten kann die Typisierung der Gemeinden eine Rolle spielen. Soweit relevant sind die Eigenheiten in den einzelnen Kapiteln speziell hervorgehoben.

Beispiele: Wenn sich kleine Gemeinden mit einem deutlich grösseren Partner vereinigen, ist dem Projekt-Anstoss, aber auch der Kommunikation besonderes Gewicht zu geben («David-Goliath-Effekt» in *Reiden LU, Zofingen AG, Lugano TI*). Bei einer Fusion von kleinen Gemeinden kommt der Erhaltung von Arbeitsplätzen eine immense Bedeutung zu (*Suraua GR*). In Zentren gibt es höhere Personal-Fluktuationen, weshalb diese Frage dort nur eine untergeordnete Rolle spielt (*Rapperswil-Jona SG*). ●

→ Bestehende Gemeinsamkeiten

Es zahlt sich aus, schriftlich festzuhalten, welche Gemeinsamkeiten zwischen den beteiligten Gemeinden bereits bestehen. Diese Vernetzungen zeigen auf, in welchen Bereichen bisher besonders gut oder auch weniger erfolgreich kooperiert wird. Folgende Bereiche (nicht abschliessend) sollten berücksichtigt werden:

- Verwaltung (zum Beispiel Fürsorgegemeinde, Bürgergemeinde, Politische Gemeinde usw.)
- Grundbuch, Gemeindepolizei, Feuerwehr, Schiesswesen
- Bildung (Schulverbände)
- Kultur und Freizeit (zum Beispiel Vereine, Kirchgemeinden, Interessengemeinschaften usw.)
- Gesundheitswesen (Zugehörigkeiten zu Spitalregion, Pflegeheimen, Altersheimen)
- Werke (Werkdienst), Anbindung an Regionalverkehr
- Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung
- Landwirtschaft (Alp- und Weidwirtschaft), Forstwirtschaft, Tourismus und Energieversorgung (Strom)

Eine Analyse der bestehenden Zusammenarbeit kann auf der Systematik des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) basieren. Oft wird erst mit dieser Darstellung klar, dass eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ausgereizt ist und nur eine Fusion weitere Synergien ermöglicht.

Beispiele: In den letzten Jahren wurde zwischen Willisau-Stadt und Willisau-Land eine immer engere Zusammenarbeit angestrebt, indem zum Beispiel die Steuerämter, Schulen, Kindergärten usw. zusammengelegt wurden und ein gemeinsames Wasserversorgungssystem aufgebaut wurde. Schon vor der Fusion bestand eine gemeinsame Kirchgemeinde. Die Vereine hatten Mitglieder aus beiden Gemeinden. Aufgrund dieser wirtschaftlichen, kulturellen und geografischen Gegebenheiten machte daher nur die Prüfung einer Fusion Sinn, da eine weitere, noch engere Zusammenarbeit nur komplexer geworden wäre (*Willisau LU*). ●

→ «Win-win-Situation»

Gemeindefusionsprojekte werden negativ beeinflusst, wenn das Gefühl bzw. die Angst der Benachteiligung eines Partners entsteht¹¹. Oberstes Ziel muss deshalb eine sogenannte «Win-win-Situation» sein, von der alle beteiligten Gemeinden (und auch der Kanton) profitieren. Neben rein finanziellen Kriterien können auch raumplanerische Interessen (vergleiche Regional- und raumplanerische Auswirkungen) oder gar psychologische Faktoren von Bedeutung sein. Auch kleine Gemeinden müssen das Gefühl erhalten, im Projekt ernst genommen zu werden. Bei Projekten mit ähnlich gelagerten Gemeinden ist das Problem weniger wichtig (*Suraua GR*) als bei sehr ungleichen Voraussetzungen (*Lugano TI, Zofingen AG*). Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung aller Partner ist Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit. Dies muss auch bei der Zusammensetzung von Organen (vergleiche Projektteam) berücksichtigt werden.

Beispiele: Sowohl im Projekt *Reiden LU* als auch *Zofingen AG* kam der Projekt-Anstoss aus einer kleineren Gemeinde, was nachträglich als wichtiger Erfolgsfaktor gewertet wurde. In *Reiden LU* stellte zudem eine der kleineren altrechtlichen Gemeinden den Projektleiter. ●

→ Projektorganisation

Im Zentrum einer Projektorganisation (vergleiche Abbildung 4) bei Gemeindefusionen steht das Projektteam. Es erarbeitet Methoden, wendet diese an und erfasst die Resultate (vergleiche Projektteam). Es ist dem Auftraggeber gegenüber verantwortlich. Es empfiehlt sich, zusätzlich den Einsatz eines Beirates bzw. von Fachgruppen zu überlegen. Fallweise können weitere Kreise einbezogen werden. Auftraggeber in einem Fusionsprojekt sind in der Regel die Exekutiven der beteiligten Gemeinden. Es ist dem besonderen Umstand Rechnung zu tragen, dass der Auftraggeber gleichzeitig im Projektteam vertreten sein kann. →

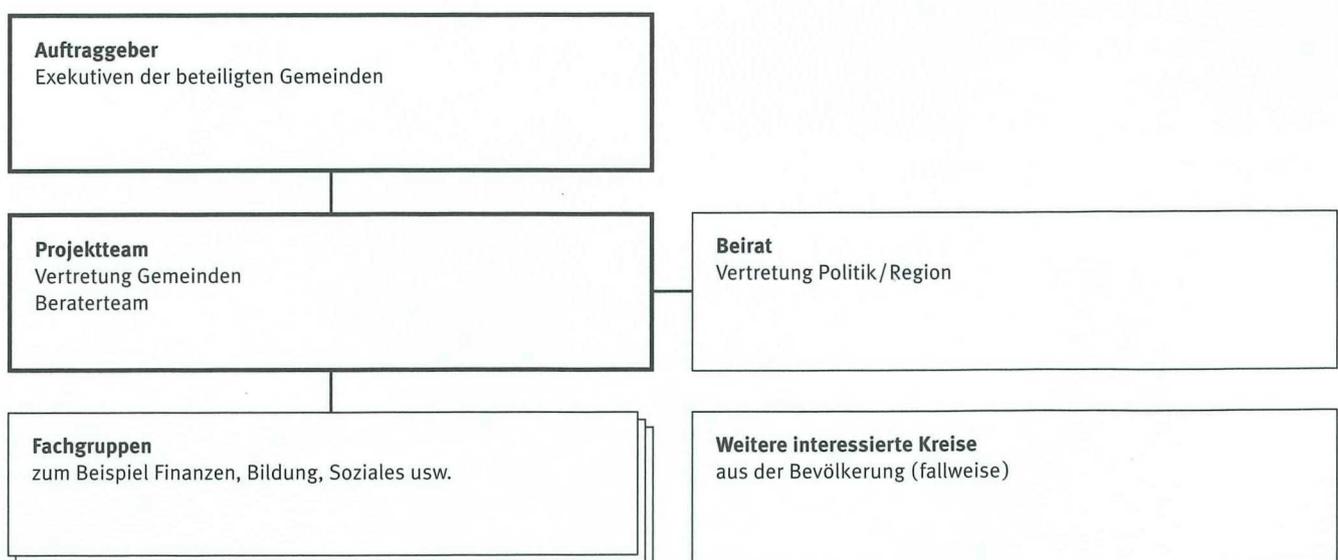
¹¹ Kettiger, 7f.

Der Beirat nimmt eine Aussenperspektive wahr und hat in der Regel keine Entscheidungsbefugnisse. Er fungiert als Projektkontroller und trägt den politischen Ansprüchen Rechnung. Zusätzlich betreibt der Beirat Projektmarketing nach aussen. Er wird periodisch über die Fortschritte im Projekt durch das Projektteam informiert und unterstützt es in seiner Arbeit. Der Beirat konstituiert sich aus Mitgliedern der Region (zum Beispiel Nationalrätin, Chef Amt für Gemeinden, Kantonsrätin oder Regionalvertreter). Eine proportionale Zusammensetzung nach der Gemeindegrösse kann – anders als im eigentlichen Projektteam – sinnvoll sein.

Fachgruppen sowie weitere interessierte Kreise aus der Bevölkerung können fallweise eingesetzt werden (vergleiche weitere Ausführungen zu Projektorganisation in Phase 2).

Tipp: Eine Vertretung der nationalen Politik im Beirat kann möglicherweise externe politische Einflüsse auf das Projekt besser abschirmen. So konnte beispielsweise in *Suraua GR* verhindert werden, dass die Poststellen-Reorganisation das Projekt zum Scheitern brachte. ●

Abbildung 4: Beispiel einer möglichen Projektorganisation



→ Projektteam

Ein schlagkräftiges Projektteam ist ein entscheidender Baustein zum Projekterfolg. Idealerweise besteht das Team aus vier bis sechs Personen, wobei zwingend mindestens eine Vertretung pro betroffene Gemeinde Einsitz nimmt (vergleiche auch «Win-win-Situation»). Eine proportionale Aufteilung nach der Grösse der beteiligten Gemeinden würde die effiziente Projektarbeit verunmöglichen.

Manchmal ist man allerdings gezwungen, diese Grundsätze zu missachten, um den politischen Machtverhältnissen Rechnung zu tragen. Je nach Projekt muss deshalb überlegt werden, ob zusätzlich Personen aus folgenden Bereichen berücksichtigt werden:

- Vertretung des Kantons (Amt für Gemeinde/Rechtsvertreter)
 - Vorteil:** direkter Draht zum Kanton
 - Nachteile:** Übergewichtige Kantonsinteressen (*Acquarossa TI*), Aufsetzung von (indirektem) Druck, indem eine Fachperson auf Kosten des Kantons zur Verfügung gestellt wird (*Le Mouret FR*)
- Personal der Gemeinden (Gemeindeschreiberin/Gemeindeschreiber)
 - Vorteil:** Fachkompetenz
 - Nachteil:** persönliche Interessen (Sicherung von Arbeitsplätzen)
- Vertretung Fachbereiche, wie Schulbehörden, Fürsorge, Feuerwehr
- Politische Parteien/Interessenvertretung (Vereine)

Nach Möglichkeit sollte die Gemeindepräsidentin bzw. der Gemeindepräsident seine Gemeinde vertreten, um dem Projektteam die gebührende Bedeutung zu geben. Zu beachten ist, dass kritische Gemeinden versucht sind, eine politisch weniger wichtige Person zu delegieren.

Entscheide im Projektteam sollten nicht mit Abstimmungen erzwungen, sondern im Konsens erreicht werden.

Beispiel: In *Wichtrach BE* nahm die Gemeindeschreiberin in der sogenannten erweiterten Kerngruppe (ohne Stimmrecht) Einsitz. Dadurch konnte man von ihrer fachlichen Kompetenz profitieren.

Tip: Manchmal lohnt es sich, das Projektteam formell von einer unabhängigen Person leiten zu lassen (zum Beispiel ehemalige Gemeindepräsidentin, Kantonsrat usw.). Diese Massnahme hat sich vor allem in Konfliktsituationen bewährt, weil die Gefahr besteht, sich mit fortschreitender Projektdauer in Details zu verrennen und allzu stark Gemeindeinteressen in den Vordergrund zu rücken.

Wichtig ist, dass das Projektteam in der ursprünglichen Entscheidungsgrösse sowohl mengenmässig als auch personell nicht verändert wird. Absenzen sollten möglichst durch eine langfristige Terminplanung vermieden werden (vergleiche Zeitplanung). Der Aufwand, neue Mitglieder bzw. Stellvertreter einzuarbeiten, ist zu gross. Eine externe Begleitung des Projektteams ist zu empfehlen (vergleiche externe Begleitung). ●

→ Externe Begleitung

Unter Umständen ist es sinnvoll, bereits im Zuge der Vorabklärungen eine externe Begleitung beizuziehen. Dies kann sich insbesondere bei der Definition des Fusionsperimeters aufdrängen (vergleiche Fusionsperimeter).

Auf jeden Fall muss zu diesem Zeitpunkt geklärt werden, ob eine externe Beratung für die Phase der Fusionsanalyse beigezogen wird.

- **Vorteile:** Methodenkenntnis, Unabhängigkeit, Neutralität, kleinere Arbeitsbelastung für Gemeindebehörden und Personal, Tagesgeschäft bleibt ungestört, Erfahrung mit vergleichbaren Projekten
- **Nachteile:** Kosten, Einarbeitungszeit, Dossierunkennntnis

Je grösser und professioneller das Gemeinwesen ist, desto eher wird das Projekt ohne umfassende externe Unterstützung auskommen (*Lugano TI*). In solchen Fällen dürfte sich die Begleitung auf ausgewählte Bereiche (zum Beispiel spezielle Rechtsfragen, Kommunikation) bzw. kurze Phasen (zum Beispiel vor Abstimmung) konzentrieren. Umgekehrt wird eine kleine bzw. mittlere Gemeinde mit Milizbehörden nicht ohne externe Beratung auskommen (*Guttet-Feschel VS, Suraua GR*).

Hat man sich für eine externe Beratung entschieden, müssen deren Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen definiert werden. Diese Informationen gehören in die Ausschreibung, welche Grundlage für die Einholung von Offerten ist. Dabei bieten verschiedene Kantone umfangreiche Hilfeleistungen an.

Sinnvollerweise lassen sich die betroffenen Behördenmitglieder die Offerten durch das Beraterteam vor Ort präsentieren. Es ist abzuklären, inwieweit sich der Kanton bei den anfallenden Kosten beteiligt.

Neben den fachlichen und methodischen Kompetenzen (vergleiche Bearbeitungsmethoden) sollten die beigezogenen Beraterinnen und Berater auch über soziale Fähigkeiten verfügen, um den Gruppenprozess steuern und Konflikte lösen zu können. Sinnvollerweise begleitet dasselbe Beraterteam den gesamten Prozess.

Beispiel: In der Fusion *Zofingen AG* wurde im Rahmen der Vorabklärungen eine Beraterfirma engagiert, welche eine Finanz- und Kennzahlenanalyse der fusionswilligen Gemeinden ausarbeitete. Für die Phase der Fusionsanalyse wurde allerdings eine andere Unternehmung als Prozess- und Kommunikationsbegleiter beauftragt. ●

→ Finanzen

Die Finanzen stellen in einem Fusionsprozess ein zentrales Thema dar, wie sich aus den Ergebnissen der Interviews schliessen lässt. Dieser Bereich ist oft für die Fortsetzung oder die Sistierung des Projektes entscheidend. In einem ersten Schritt sollen aus den letzten fünf Jahresrechnungen und allenfalls aus den veröffentlichten kantonalen Gemeindefinanzstatistiken¹² die wichtigsten Finanzdaten erhoben werden:

- Steuerfuss-Entwicklung
- Finanz- und Steuerkraft im kantonalen Vergleich
- Finanzausgleichsleistungen
- Wichtigste Positionen der Bestandesrechnung (Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen, Spezialfinanzierungen, Fremdkapital, Eigenkapital/ Bilanzfehlbetrag)
- Wichtigste Positionen der laufenden Rechnung (zweistellige Artengliederung) sowie besondere Ertragspositionen
- Wichtigste Finanzkennzahlen¹³ (Nettovermögen/Nettoverschuldung insgesamt und pro Einwohner, Selbstfinanzierungsgrad in %, Selbstfinanzierungsanteil in %, Kapitaldienstanteil in % und Zinsbelastungsanteil in %)

Danach sind diese Zahlen miteinander zu vergleichen und Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen. In Ergänzung dazu soll eine Einschätzung über den Zustand der Infrastruktur und des Investitionsbedarfs vorgenommen werden.

Tip: Ergebnisse aus der Umfrage zeigen, dass der jeweilige Kanton nach einer gelungenen Fusion oft weniger hohe Finanzausgleichszahlungen an die fusionierte Gemeinde bezahlen muss, als dies bis anhin kumulativ für alle Gemeinden der Fall war. ●

¹² Vgl. z.B. www.gi.gr.ch für den Kanton Graubünden.

¹³ Empfehlung für die Anwendung gesamtschweizerisch einheitlicher Gemeindefinanz-Kennzahlen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen vom 15. 1. 1988.

→ Mitwirkung Kanton

Die zuständige kantonale Behörde sowie die Regierung sind möglichst früh über das Projekt zu informieren. Dies erlaubt es auch, rechtzeitig Forderungen und Wünsche bezüglich der Mitwirkung und der finanziellen Unterstützung anzubringen. Je nach Kanton werden den Gemeinden bereits in dieser Phase Hilfeleistungen angeboten, wie zum Beispiel:

- personelle Unterstützung und Beratung in rechtlichen, finanziellen und anderen Fachfragen
- Mitwirkung bei Informationsveranstaltungen und im Projektteam
- Bereitstellung von Datenmaterial
- Mitfinanzierung der Projektkosten ●

→ Kommunikation

Die Kommunikation erstreckt sich über alle vier Phasen und der jeweilige Übergang ist fließend. Zu unterscheiden ist zwischen unbewerteter Information und Mobilisierung, wo versucht wird, die Bevölkerung auf Veränderungen vorzubereiten und für das Projektziel zu gewinnen. Wichtig ist, dass erst informiert wird, wenn Fakten zu Verfügung stehen.

Abbildung 5 zeigt, in welchen Phasen die Information sowie die Mobilisierung der Bevölkerung stattfinden können. Es ist jedoch wichtig, die jeweiligen Massnahmen dem konkreten Fusionsprojekt anzupassen.

In der Phase der Vorabklärungen hängt die gewählte Kommunikation davon ab, von welchem Gremium oder Personenkreis der Anstoss zum Projekt gekommen ist (vergleiche Projekt-Anstoss).

Häufig handelt es sich zu diesem Zeitpunkt noch um ein rein verwaltungsinternes Projekt, weshalb auf eine Kommunikation gegen aussen vorerst verzichtet werden kann. Kommt der Anstoss hingegen von der Bevölkerung, wie in *Rapperswil-Jona SG* mit einer Initiative, ist der Kommunikation mit den Initianten und weiteren Kreisen von Beginn weg besonders Gewicht beizumessen.

Ist bereits zu diesem Zeitpunkt eine Volksabstimmung (zum Beispiel zur Projektkreditgenehmigung) notwendig, ist selbstverständlich die Intensität der Informationspolitik zu verstärken. Es sind bestimmte Instrumente (vergleiche Kommunikation in Phase Fusionsvorbereitung) einzusetzen, welche besonders vor Abstimmungen nützlich sind.

Beispiele: In *Luchsingen GL* wurden im Projektteam während neun Monaten Grundlagen erarbeitet, bevor einzelne Zielgruppen das erste Mal ganzheitlich informiert wurden. In *Le Mouret FR* dagegen wurde bereits während der Fusionsanalyse eine Bevölkerungsumfrage gestartet, um die Stimmung in der Bevölkerung in Erfahrung zu bringen. ●

Abbildung 5: Möglicher Einsatz von Information und Mobilisierung in den Phasen

Phase 1: Vorabklärungen

Phase 2: Fusionsanalyse

Phase 3: Fusionsvorbereitung

Phase 4: Umsetzung

Information



Mobilisierung

Phase 2

Fusionsanalyse



Die Fusionsanalyse ist der zeit- und umfangmässig wichtigste Teil der Arbeit, in welcher wichtige Untersuchungen und Bewertungen vorzunehmen sind. Die Phase endet in der Regel mit einem Bericht (Meilenstein), worin das weitere Vorgehen zuhanden der Auftraggeber (Gemeinde-Exekutiven) empfohlen wird. Lautet das Projektziel nicht von vornherein auf Abklärung einer (Gesamt-)Fusion, sind darin oft verschiedene Varianten (verstärkte Zusammenarbeit, Fusion mit zwei Gemeinden, Fusion mit drei Gemeinden usw.) einander gegenübergestellt.

Anschliessend ist in der Regel durch die beteiligten Gemeinde-Exekutiven der Entscheid zu fällen, ob die Frage der Fusion es verdient, der Bevölkerung vorgelegt zu werden.

Ist man sich bezüglich der vorgeschlagenen Variante einig, ist der Übergang in die dritte Phase (Fusionsvorbereitung) fliessend.

Folgende Themen werden hier näher erläutert:

- Projektorganisation
- Gemeindepersonal
- Änderung Projektziel
- Bearbeitungsmethoden
- Finanzen
- Regional- und raumplanerische Auswirkungen
- Gemeindenamen/Wappen
- Standort Dienstleistungszentren
- Mitwirkung Kanton
- Kommunikation

Meilenstein: Schlussbericht/Entscheid, ob Fusion weiterverfolgt wird

→ Projektorganisation

In dieser Phase muss sich bewähren, was in den Vorabklärungen zum gleichen Thema gesagt worden ist. Es stellt sich jetzt die Frage, ob das Projektteam allenfalls noch um Fachgruppen (*Luchsingen GL, Lugano TI*) ergänzt wird, welche jeweils von einer Person aus dem Projektteam geleitet werden. Dadurch werden die Betroffenen zu Beteiligten gemacht und sie können den Veränderungsprozess aktiv mitgestalten. Folgende Fachgruppen könnten gebildet werden:

- Politik (Mitbestimmungsrechte, Fraktionsrechte)
- Finanzen
- Umnutzung Immobilien
- Feuerwehr
- Bildung (Kindergarten, Schule)
- Werkdienste
- Landwirtschaft/Forstwirtschaft
- Tourismus
- Kultur (Kirche/Vereine/Interessengemeinschaften) ●

→ Gemeindepersonal

Wie bereits erwähnt, muss die Integration von Gemeindepersonal in ein Projektteam gut überlegt werden. Das Personal ist die wichtigste Ressource in einer Verwaltung. Dementsprechend müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch behandelt werden. Sofern möglich, sollte deshalb schon möglichst früh kommuniziert werden, wie allfällig betriebswirtschaftlich sinnvolle Änderungen im Stellenplan geregelt werden. Idealerweise wird gleich erklärt, dass keine Entlassungen vorgesehen sind. Dieses Vorgehen vermittelt dem Personal Sicherheit und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich auf die operative Tätigkeit konzentrieren.

Eine allfällige Einstellung von neuem Personal in den einzelnen Gemeinden während der Projektdauer sollte fairerweise im Projektteam diskutiert werden, damit keine Präjudizien geschaffen werden. Es können neue Wege beschritten werden, wie zum Beispiel kurzfristiges «Ausmieten» von Personen beim Kanton oder anderen Gemeinden für die Übergangsfrist, befristete Anstellungsverträge usw. Solche Lösungen verhindern Kündigungen vor, während oder nach der Umsetzung einer Fusion.

Beispiele: In *Zofingen AG* wurde vor der Fusion schon abgeklärt, ob das Gemeindepersonal der kleineren Gemeinde *Mühletal* in der fusionierten Gemeinde eine Stelle erhalten konnte. In *Lugano TI* wurde den Partnergemeinden bei der ersten Kontaktaufnahme zugesichert, dass personelle Veränderungen bei den Kleingemeinden nur im Rahmen natürlicher Fluktuationen zugelassen würden. Genau diese frühzeitige Kommunikation wurde beispielsweise in *Wichtrach BE* erst spät durchgeführt. ●

→ Änderung Projektziel

Es kann vorkommen, dass zwischen den beteiligten Gemeinden im Projektteam kein Konsens über eine Fusion besteht. Diese Situation ergibt sich häufig, wenn sich eine Gemeinde bereits widerstrebend in das Projekt eingelassen hat. Folgende Massnahmen sind in einem solchen Falle zu prüfen:

- **Projektetappierung:** Eine Etappierung kann sich dann aufdrängen, wenn gewisse zentrale Fragestellungen einer vorgängigen vertieften Abklärung bedürfen. Möglicherweise muss gar eine Teilfusion vorgezogen werden (vergleiche Fusionsperimeter).
- **Projektstopp und Neustart:** Ein Unterbruch und Neuanfang ist denkbar, wenn die politischen Meinungsträger in mehreren Gemeinden ausgewechselt werden (Abwahl, Ende Legislatur). Ein Neustart kostet immer mehr Energie als zunächst vermutet und beginnt unter erschwerten Bedingungen.
- **Steuerungsmassnahmen ausserhalb des Projektteams:** Steckt das Projektteam in einer Krise, ist eine Unterstützung von ausserhalb nötig. Diese Strategie ist sinnvoll, wenn neben dem Projektteam eine weitere Ebene eingerichtet worden ist (zum Beispiel Beirat).
- **Projektabbruch:** Wird ein Projekt abgebrochen, muss der Schaden minimiert werden. Dazu ist ein terminlich klarer Schlussstrich nötig. Alle bisher erarbeiteten Ergebnisse sind zu sammeln. Zu berücksichtigen ist eine klare interne Absprache in Bezug auf die Kommunikation. Für die Medien sowie die Gegnerschaft ist ein solches Ereignis ein gefundenes Fressen. Die Erfahrung zeigt, dass ein geordneter Projektabbruch zu einem sinnvollen Zeitpunkt besser ist als das «Durchbeissen» des Projektes ohne zählbares Ergebnis.

Beispiele: Wie die Projekte *Le Mouret FR* (bezüglich der Gemeinde Ferpicloz) bzw. *Reiden LU* (bezüglich der Gemeinde Wikon) aufzeigen, ist es richtig und sinnvoll, frühzeitig fusionsunwillige Gemeinden aus dem Prozess zu entlassen und den Perimeter entsprechend anzupassen (vergleiche Fusionsperimeter). ●

→ Bearbeitungsmethoden

Bei der Bearbeitung eines Fusionsprojektes können verschiedene Methoden zur Anwendung gelangen. Die Projektleitung (vergleiche externe Begleitung) muss die nötige Kompetenz aufweisen. Im Folgenden sind zwei Bearbeitungsmethoden näher erläutert, welche bei einzelnen der untersuchten Fusionsprojekte eingesetzt worden sind.

Moderationstechnik

Der im Projekt *Suraua GR* verwendete Ansatz kommt der Moderationsmethode sehr nahe¹⁴. Dabei lässt die Projektleitung die Gruppe selbst entscheiden, bezieht so ihr Wissen, ihre Vorstellungen und Ideen in den Prozess ein. Moderation steht für

- eine spezifische Grundhaltung der Moderatorin bzw. des Moderators
- die Arbeit nach einer bestimmten Methodik
- die Verwendung spezifischer Hilfsmittel und Materialien

Das Moderatorenteam ist Methodenspezialist, nicht inhaltlicher Experte. Von ihm dürfen deshalb keine inhaltlichen Abhandlungen oder Gutachten erwartet werden. Diese (falsche) Vorstellung ist gerade im öffentlichen Bereich weit verbreitet. Es ist wichtig, die Rolle in der ersten Sitzung klar zu stellen.

Ein-Text-Verfahren

Eine weitere Möglichkeit stellt das sogenannte «Ein-Text-Verfahren» dar¹⁵. Diese Methode wurde in *Reiden LU* und *Willisau LU* angewendet. Dabei wird vom Moderator ein Text erstellt, welcher über verschiedene Verhandlungsgegenstände Auskunft gibt (zum Beispiel Finanzen, Verwaltung, Feuerwehr, künftige Standorte usw.). Die Mitglieder der Projektgruppe erhalten die Aufgabe, den Text kritisch zu lesen und Änderungen und Präzisierungen anzubringen. Unter Leitung des Moderators wird in einem abschliessenden Einigungsprozess versucht, einen Konsentext zu verabschieden. Die Kunst besteht darin, inhaltlich den grössten gemeinsamen Nenner der Betroffenen zu erreichen. Dieses Verfahren ermöglicht den Einbezug von Fusionsgegnern (Meinungsmachern) in den laufenden Prozess. Gleichzeitig wird eine andauernde Bevölkerungsinformation über die Mitglieder im Projektteam sichergestellt. ●

¹⁴ Seifert, 79 ff.

¹⁵ Hauser/Käppeli, 129 ff.

→ Finanzen

Die in den Vorabklärungen (vergleiche Finanzen in Phase 1) erhobenen Daten müssen nun weiter bearbeitet werden. Je nach Verhältnissen und Komplexität empfiehlt es sich, eine konsolidierte Finanzplanung für die fiktive fusionierte Gemeinde zu erstellen. Diese soll Hinweise liefern über:

- Synergien und Einsparungspotentiale
- Mutmassliche Rechnungsergebnisse und Finanzkraft
- Anpassungsbedarf bei Steuern und Gebühren
- Abhängigkeit vom innerkantonalen Finanzausgleich bzw. Veränderung in der Finanzkraft

Die Analysen und Auswertungen der Jahresrechnungen mit den Kennzahlen müssen kritisch hinterfragt werden. Beispielsweise kann eine Gemeinde schwache Ergebnisse und Kennzahlen ausweisen, da sie in den vergangenen Jahren gewichtige Ausgaben für den Ausbau der Infrastruktur getätigt hat. Andererseits verfügt eine Gemeinde möglicherweise über gute Finanzkennzahlen, muss aber in den kommenden Jahren noch bedeutende Investitionsvorhaben realisieren, was die zukünftige Finanzentwicklung stark belasten wird.

Deshalb genügt der Blick in die Vergangenheit nicht. Die zu erwartenden Entwicklungen in der Gemeinde selber (zum Beispiel Investitionsvorhaben) und auch die sich wandelnden Rahmenbedingungen (bei Bund, Kanton und Region) sind ausreichend zu berücksichtigen. Nachteilig kann sich auswirken, wenn über den Investitionsplan unrealistische neue Begehrlichkeiten gegenüber dem Kanton eingebracht werden (*Acquarossa TI*).

Die Ergebnisse der Finanzanalyse dienen auch dazu, Gesuche von kantonalen Leistungen zu begründen.

Beispiel: In *Zofingen AG* hat man festgestellt, dass nach einer Fusion insgesamt weniger Finanzausgleichsmittel an den Kanton abfliessen, somit mehr Geld in der fusionierten Gemeinde und dadurch auch die Mitbestimmung über den Mittlereinsatz in der Region verbleiben.

Tipp: Nötig ist eine gründliche sachliche Analyse der Finanzen mit Blick in die Zukunft, aber keine Erbsenzählerei! ●

→ Regional- und raumplanerische Auswirkungen

Die Grenzen der interregionalen Solidarität sind absehbar. Dies lässt sich aus den Vernehmlassungsunterlagen zur neuen Schweizerischen Regionalpolitik ablesen¹⁶. Interregionale Solidarität ist langfristig nur gesichert, wenn benachteiligte Regionen aus eigener Kraft Beiträge für die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit leisten. Es gibt keinen sinnvollen Platz mehr für die Regionalpolitik als reine Ausgleichsmassnahme. Es ist zu erwarten, dass eine auf diese Weise verstandene Regionalpolitik Auswirkungen auf Gemeindefusionen im ländlichen Raum haben wird.

Aus den Interviews ist zu entnehmen, dass einige Gemeinden auch an raumplanerische Grenzen (*Rapperswil-Jona SG, Lugano TI, Reiden LU*) gestossen sind, weil weder für Wohnungen noch für die Ansiedlung von Firmen Bauland vorhanden gewesen ist. Ein organisches eigenständiges Wachsen innerhalb der Gemeinde ist nicht mehr möglich. Um im stetig härteren regionalen und kantonalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, müssen raumplanerische Aspekte mit Nachbargemeinden abgeklärt werden.

Auf der Suche nach «Win-win-Situationen» für alle beteiligten Gemeinden können neue Entwicklungsperspektiven in der Raumplanung allfällige finanzielle Nachteile aufwiegen. Dazu gehört auch eine mögliche Stärkung der Region. Die fusionierte Gemeinde gewinnt an Attraktivität und verbessert die Wettbewerbsposition¹⁷.

Eine wissenschaftliche Untersuchung in Zusammenhang mit dem nicht zustande gekommenen Gemeindefusionsprojekt Beromünster-Schwarzenbach, Gunzwil und Neudorf LU enthält folgende Thesen zur Raumplanung¹⁸:

- Je grösser eine Gemeinde bzw. dessen Bauzone ist, umso differenzierter und bedarfsorientierter kann das Flächenangebot für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Erholung gestaltet werden. Gesetzeskonform auf den Bedarf von 15 Jahren dimensionierte Bauzonen, die gehortet werden, verzerren den Markt und lassen in kleinen Gemeinden tendenziell viel rascher das Bauland künstlich verknappen.
- In einer fusionierten Gemeinde lassen sich Arbeitszonen viel einfacher am geeignetsten Standort realisieren. Der wirtschaftspolitische Druck, in jeder Gemeinde Arbeitszonen ausscheiden zu müssen, fällt weg.
- Bei einem Änderungsbedarf der Nutzungspläne wird der Handlungsspielraum in einer fusionierten Gemeinde tendenziell grösser. Dieser Spielraum kann allerdings dadurch relativiert werden, dass knappe Baulandreserven in einem Ortsteil durch das Überangebot in einem angrenzenden Ortsteil kompensiert werden. Wo bestehende Nutzungspläne den aktuellen Verhältnissen gerecht werden, kann eine Gemeindefusion oft erst mittel- oder längerfristig Vorteile in der Nutzungsplanung zeitigen.

¹⁶ EVD, Vernehmlassungsunterlagen Neue Regionalpolitik, 5 ff., 32.

¹⁷ Steiner, 125.

¹⁸ Folgen der Gemeindefusion für die Raumplanung, 28 ff.

→ Standort

Dienstleistungszentren

Die Frage der Standorte der Dienstleistungszentren (Gemeindeverwaltung, Schulen, Werkhof usw.) nach einer allfälligen Fusion ist zentral und möglicherweise ein Ausstiegsgrund für einzelne Gemeinden. Die Wahl der geeignetsten Orte hängt nicht nur von betriebswirtschaftlichen Aspekten wie zum Beispiel von der bestehenden Infrastruktur ab. Eine angemessene Verteilung der Leistungen auf die Fraktionen ist insbesondere in Kleingemeinden wichtig (vergleiche «Win-win-Situation»). Ist dieser Punkt jedoch sehr umstritten, dann soll die Standortfrage der neuen Gemeinde überlassen werden.

Um eine Verteilungsgerechtigkeit sicherzustellen, sind nötige Neubauten einer Fraktion zuzuweisen, welche über keine Dienstleistungszentren verfügt.

Beispiel: In *Luchsingen GL* hat es sich gezeigt, dass die Bereiche gut aufteilbar sind. So wurde im Fusionsvertrag geregelt, dass der neue Werkhof in der Fraktion Luchsingen und die Gemeindekanzlei in der Fraktion Diesbach zu stehen kommen. Der Standort der Primarschule wurde infolge der vorhandenen Infrastrukturen der Fraktion Hätzingen zugewiesen. ●

→ Mitwirkung Kanton

Bis zum Ende dieser Phase sollte bekannt sein, welche Auswirkungen die Fusion auf die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden hat und mit welchem finanziellen Engagement des Kantons gerechnet werden kann.

Dazu ist es erforderlich, die gesetzlichen Grundlagen und die Methoden für die Ermittlung allfälliger finanzieller Leistungen des Kantons zu kennen. Die für die Ermittlung solcher Beiträge nötigen Informationen sind sorgfältig aufzubereiten. Dort, wo ein Verhandlungsspielraum besteht, ist dieser voll auszuschöpfen. Die kantonalen Leistungen lassen sich in der Regel in Förderungs- (zum Beispiel zur effizienteren Aufgabenerfüllung) und Ausgleichsleistungen (zum Beispiel Beitrag an unterschiedlichen Ausbaustand der Infrastrukturen) unterteilen. Allfällige Ausgleichsleistungen hängen stark mit den Wirkungen der Fusion auf die bestehenden Finanzausgleichsmechanismen zusammen.

Gegenstand von Verhandlungen zwischen Kanton und Gemeinden können auch der Besitzesstand bzw. gewisse Übergangsregelungen für einzelne Leistungen sein (zum Beispiel Verbindungsstrassen, Subventionierung laufender Projekte usw.).

Tipp: In verschiedenen Interviews wurde betont, dass ein Taktieren des Kantons im Hinblick auf einen Kantonsbeitrag missverstanden worden wäre. Der Bevölkerung ist sehr wohl bewusst, dass meist auch der Kanton von einer Fusion profitiert (vergleiche «Win-win-Situation»). ●

→ Kommunikation

Das Projektteam sollte einen Kommunikationsverantwortlichen bestimmen, welcher gewährleisten muss, dass gegen innen und aussen einheitlich über das Projekt informiert wird. Erfahrungen zeigen, dass es sinnvoll ist, am Ende jeder Sitzung festzulegen, welche Informationen an welche Zielgruppen gerichtet werden.

Die Phase der Fusionsanalyse endet mit der Fertigstellung eines Fusionsberichtes an den Auftraggeber. Deshalb stehen nun erste konkrete Ergebnisse fest, und es lohnt sich, diese auch öffentlich zu kommunizieren (vergleiche Kommunikation in der nächsten Phase).

Dabei haben die sogenannten internen Zielgruppen, welche unter Umständen direkt von gewissen Massnahmen betroffen sind, den Anspruch, vor den externen informiert zu werden. Die Bevölkerung muss zwingend vor der Presse informiert werden.

Interne Zielgruppen

- Gemeinde-Exekutive (Vorstand)
- Gemeindepersonal
- Gemeinde-Legislative (Parlament)

Externe Zielgruppen

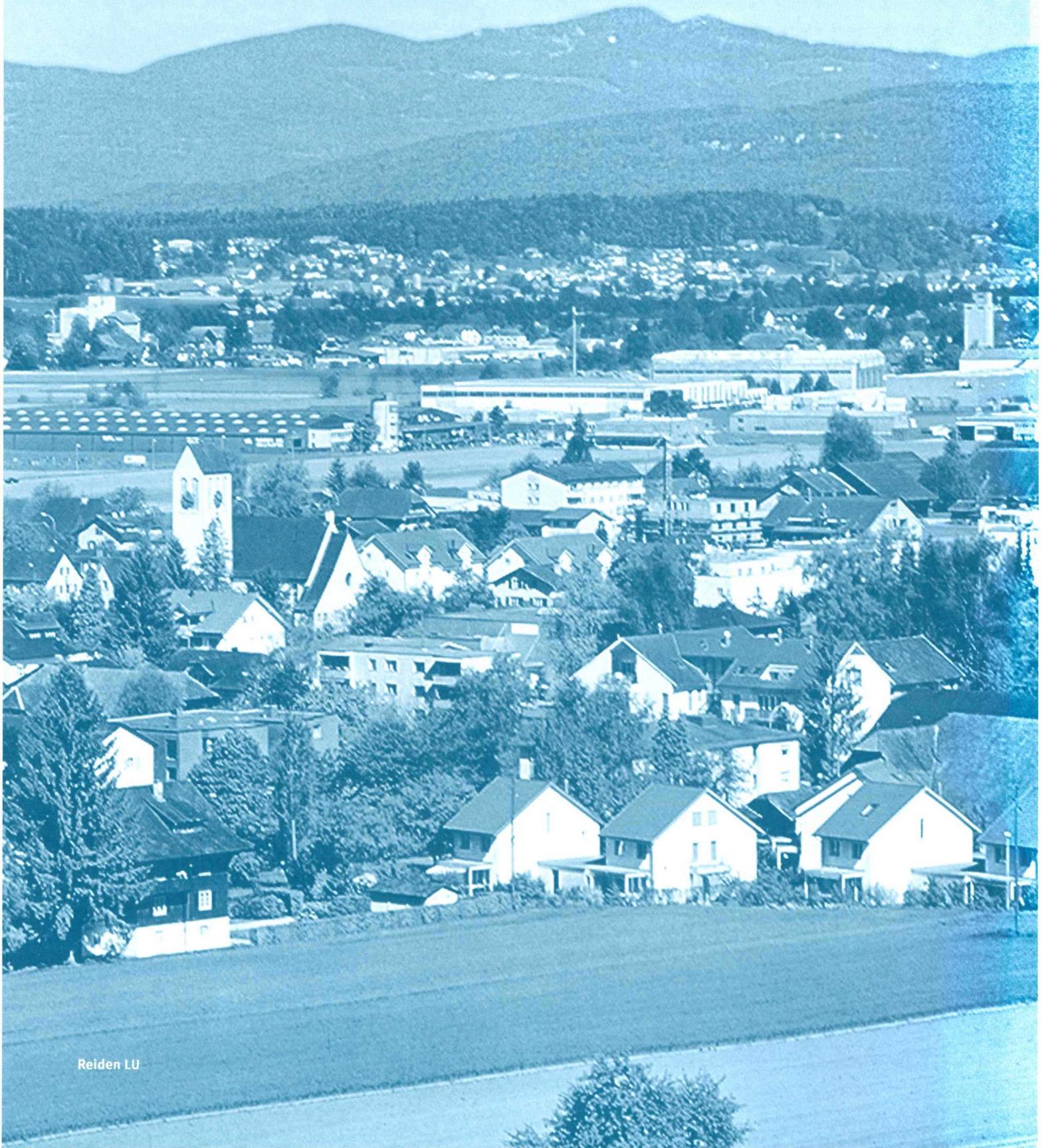
- Bevölkerung
- Stimmbürgerinnen und Stimmbürger
- Politische Parteien
- Lobbyisten/Multiplikatoren
- Vereine (Verbände/IG)
- Medien/Journalisten

Tipp: Zur Realisierung des Vereinigungsprojekts haben die Behörden in *Rapperswil* und *Jona SG* von Anfang an den Dialog mit der Bevölkerung gesucht. Dabei spielt auch die Interessengemeinschaft (IG) Vereinigung Rapperswil-Jona eine bedeutende Rolle, in welcher Parteien, Quartiervereine, Handwerker- und Gewerbevereine, Aktion Jona, das Initiativkomitee, weitere wichtige Gruppierungen sowie öffentliche Körperschaften vertreten sind. Die IG, in der Befürworter wie auch Gegner der Vereinigung zu Wort kommen, wird zu Vernehmlassungen und Hearings zu grundlegenden Vorlagen eingeladen und kann Vorschläge und Anregungen zu strategischen Festlegungen vorbringen. Sie wird das Projekt bis zum Vollzug der Vereinigung begleiten¹⁹. ●

¹⁹ www.rapperswil.jona.ch.

Phase 3

Fusionsvorbereitung



Die dritte Phase ist ganz auf die Fusionsabstimmung (Meilenstein) ausgerichtet, welche von den stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner vorgenommen wird. Grundlage ist der Fusionsvertrag, welcher ausgearbeitet werden muss. Er enthält die zukünftige Gestaltung der Gemeinde sowie verschiedene Übergangsregelungen. Dieser Vertrag sowie die Kommunikation des Projektes vor der Abstimmung bilden die Schwerpunkte in den Ausführungen in dieser Phase.

Folgende Themen werden hier näher erläutert:

- Fusionsvertrag
- Mitwirkung Kanton
- Kommunikation

Meilenstein: Fusionsabstimmung

→ Fusionsvertrag

Die kantonalen Gemeindegesetze geben in der Regel Auskunft über Inhalt und Genehmigungsverfahren eines Fusionsvertrages²⁰. An dieser Stelle werden deshalb nur allgemeingültige Aussagen gemacht.

Der Fusionsvertrag bildet den Ausgangspunkt für die zu erarbeitende neue Gemeindeverfassung. Folgende Aspekte sollten erwähnt sein:

- Vertragsparteien
- Inkraftsetzung der Fusion
- Rechte und Pflichten der neuen Gemeinde
- Gemeindegrenzen, -namen, -wappen
- Übergang von allen Schulden und Vermögen der alten Gemeinden
- Organisation der neuen Gemeinde
- Treuepflicht, welche sicherstellt, dass nach erfolgter Fusionsabstimmung in der alten Gemeinde keine der Fusion zuwiderlaufenden Entscheide gefällt werden
- Modalitäten zum Abschluss der letzten Rechnung und Eröffnung der Buchführung der neuen Gemeinde
- Allfällige Zusicherungen (zum Beispiel bezüglich Vertretungen in Behörden usw.)
- Fraktionsrechte
- Verfahrensfragen (zum Beispiel Aufgaben der konstituierenden Gemeindeversammlung)
- Bürgerrechte
- Aussage über zukünftige Standorte von Dienstleistungszentren
- Überführung der Organe (zum Beispiel Schulrat bis Ende des angelaufenen Schuljahres) und des Gemeindepersonals
- Auswirkungen auf andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, welche nicht direkt in die Fusion einbezogen worden sind

Im Fusionsvertrag können mögliche Varianten (zum Beispiel: Was passiert, wenn nur zwei Gemeinden mitmachen und die dritte ablehnt?) bereits geregelt werden. Dies verhindert komplizierte Eventualabstimmungen in den Gemeinden. Ebenso kann sichergestellt werden, dass zeitgleich abgestimmt werden kann.

Es ist denkbar, während einer bestimmten Zeit den beteiligten Gemeinden Sitze in verschiedenen Behörden (zum Beispiel Gemeindevorstand, Schulbehörde usw.) zuzusichern (*Zofingen AG*). Es stellt sich die Frage, wie lange ein solcher Minderheitenschutz wirklich sinnvoll ist. Damit das Denken in den alten Strukturen nicht weiterhin gefördert wird und die fusionierte Gemeinde als neue Einheit funktioniert, sind diese auf ein Minimum zu reduzieren.

Aus politischen Gründen und im Hinblick auf ein positives Abstimmungsergebnis sind gewisse Konzessionen oder Kompromisse unumgänglich.

Beispiel: Die Gemeinde *Suraua GR* verpflichtete sich im Fusionsvertrag, in der Fraktion *Surcasti* das alte Schulhaus zu sanieren und ein Begegnungslokal einzurichten.

Tipp: Ratsam ist eine informelle Vorprüfung des Fusionsvertrages durch den Kanton. ●

²⁰ Vgl. z.B. Gemeindegesetz LU, Art. 60; Gemeindegesetz GR, Art. 91, Dekret über Förderung der Gemeindegemeinschaften FR, Art. 8.

→ Mitwirkung Kanton

Im Hinblick auf die Fusionsabstimmung ist es wichtig, das entsprechende kantonale Rechtsverfahren (Genehmigung, Inkraftsetzung) und die daran geknüpften Anforderungen in Erfahrung zu bringen. Die entsprechenden Informationen sind beim Kanton einzuholen.

Praxisbeispiele zeigen, dass durch die Präsenz von Mitgliedern der Regierung oder der Kantonalen Verwaltung bei Veranstaltungen dem Projekt das notwendige Gewicht verliehen wird (*Guttet-Feschel VS, Le Mouret FR*). Dabei könnte allerdings ein zu häufiges und engagiertes Auftreten dieser Exponenten das Gegenteil bewirken. Es könnte als Druckversuch oder als Eingriff in die Gemeindeautonomie bezeichnet werden und dementsprechend negativen Einfluss auf die Abstimmung haben (vergleiche Kommunikation). ●

→ Kommunikation

Der wichtigste Teil der Kommunikation findet in der Fusionsvorbereitung statt. Es ist ein Gleichgewicht zu finden, indem weder zu viel noch zu wenig informiert wird. Es muss sichergestellt sein, dass die Bevölkerung mit ihren Anliegen an das Projektteam oder eine andere Stelle gelangen kann.

Kommunikationskonzept

Die Erstellung eines Kommunikationskonzeptes ist zu empfehlen. Es zeigt in systematischer und gezielter Weise auf, wie über das Projekt informiert wird. Es erklärt, wie die Bevölkerung mobilisiert werden kann, differenziert zwischen den verschiedenen Zielgruppen (vergleiche Kommunikation in der Fusionsanalyse) und bildet die Grundlage für den aktiven Umgang mit Skeptikern.

Kommunikationsinstrumente

Folgende Instrumente (keine abschliessende Aufzählung) könnten zum Einsatz kommen:

- Homepage
- Informationsveranstaltungen (gemeinsam/separat in den beteiligten Gemeinden)
- Kurzinformationen (zum Beispiel anlässlich einer Gemeindeversammlung)
- Öffentliche Diskussionen
- Umfragen
- Informationsbroschüren (Gemeindeordner, Gemeindeinfo, Flugblätter, Dorfzeitungen usw.)
- Workshops (mit bestimmtem Personenkreis)
- Einzelgespräche
- Sorgenbriefkasten
- Leserbriefe
- Medienkonferenzen
- PR-Artikel/Zeitungsinterview
- Ombudsstelle →

Tip: Mit der Einrichtung einer Ombudsstelle hat die Bevölkerung die Möglichkeit, sich bei einer neutralen Stelle zu informieren bzw. zu beschweren, welche nicht im Veränderungsprozess involviert ist. Die Bevölkerung erhält zugleich das Gefühl, dass die Anregungen ernst genommen und ohne Vorurteile bearbeitet werden. Der Ombudsmann hat keine Weisungsbefugnis, hingegen ist er verpflichtet, die Sachverhalte abzuklären und den Anfragern eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Die Verbindung zum Projektteam muss sichergestellt sein. In *Rapperswil-Jona SG* ist für die vereinigte Stadt eine solche Stelle vorgesehen.

Fusionskritiker erkennen

Wenn es auf die Abstimmung einer Fusion zugeht, wird sich die Gegnerschaft zu Wort melden. Die Interviews zeigen, dass die Projektteams sich mit anonym agierenden Gegnern haben beschäftigen müssen (*Luchsingen GL*) oder dass sich diese erst kurz vor der Abstimmung zu Wort gemeldet haben (*Wichtrach BE*). Entsprechend schwierig und unberechenbar gestaltet sich der Abstimmungskampf. Wichtig ist, dass das Projektteam agiert und nicht nur auf Aktionen der Gegnerschaft wartet.

Auch wenn die skeptischen Bürgerinnen und Bürger nicht bekannt sind, sollte man sich vorgängig Überlegungen machen, wer ein solches Projekt bekämpfen könnte. Häufig kommen diese aus Personenkreisen, welche glauben, Macht bzw. Einfluss zu verlieren oder bestimmte Ressourcen neu mit anderen Personen teilen zu müssen.

Beispiel: In *Rapperswil-Jona SG* gelang es den Gegnern, die erste Abstimmung im Jahre 1999 kurz vor der Entscheidung mit einfachen Mitteln zu kippen. Im zweiten Anlauf waren die Gegner bekannt, was die Kommunikation vereinfachte.

Überzeugungsarbeit an der Basis

Eine Fusionsabstimmung zu gewinnen, ist angesichts der vielen emotionalen Aspekte nicht einfach. Es liegt vor allem an den Mitgliedern im Projektteam, die Bevölkerung zu überzeugen. Dabei hat sich in vielen Projekten das persönliche Gespräch mit ausgewählten Personen bzw. Skeptikern bewährt. Vielfach ist erwähnt worden, dass sich in dieser Phase eine positive Grundstimmung und Eigendynamik entwickeln kann. Unter Umständen lohnt es sich, bestimmte Bevölkerungsgruppen direkt zu informieren (zum Beispiel Landwirte, Vereine, Parteien usw.). Die Gemeinde-Exekutive hat, besonders in kleinen Gemeinden, einen grossen Einfluss auf die Meinungsbildung. Es ist schwierig, eine Vorlage durchzubringen, wenn die Exekutive nicht voll hinter dem Projekt steht. Diese Aussagen sind in verschiedenen Interviews bestätigt worden.

Beispiele: Die Fusion in *Lugano TI* zeigt, dass eine anerkannte Persönlichkeit (Stadtpräsident) einen grossen Einfluss auf die Fusion ausüben kann. Das Beispiel *Luchsingen GL* illustriert, dass ein externer Berater und Politiker, welcher über die Gemeinde- und Kantons Grenzen hinweg akzeptiert wird, viel zu einem positiven Image einer Fusion beitragen kann.

In *Reiden LU* zogen sich das Projektteam sowie auch die Gemeinde-Exekutiven aus der aktiven Informationspolitik zurück, nachdem die Botschaft zur Fusion versandt worden war. Die Kommunikation wurde einem Gegnerkomitee und einem Prokomitee überlassen. Diese Gruppierungen organisierten sich unabhängig vom Projektteam. Das Projektteam griff nur korrigierend ein (zum Beispiel Flugblatt), wenn Falschinformationen verbreitet wurden. Dieses Vorgehen wirkte sich positiv aus.

Informationsveranstaltungen mit der Bevölkerung

Sinnvoll ist es, dass neben gemeinsamen Veranstaltungen auch Informationsanlässe in den einzelnen Gemeinden separat durchgeführt werden. Dadurch können nochmals im vertrauten Rahmen Ängste und Sorgen gegenüber dem Projekt geltend gemacht werden. In den untersuchten Projekten sind diese Veranstaltungen fast ausnahmslos auf grosses Interesse bei der Bevölkerung gestossen mit entsprechend hohen Teilnehmerzahlen. Dabei soll das Berater-team möglichst im Hintergrund bleiben. Die bekannten Dorfpolitikerinnen und -politiker sind gefragt.

Tipp: Es muss die für die jeweilige Gemeinde richtige Kommunikationsform gefunden werden.

In *Le Mouret FR* wurde mit der altrechtlichen Gemeinde Bonfontaine eine gesonderte Versammlung organisiert.

Während im kleinen Dorf Mühlethal Orientierungsversammlungen stattfanden, wurde im grossen Zofingen AG mittels Presseerzeugnissen kommuniziert. An der einzigen Orientierungsversammlung in Zofingen erschienen nur wenige Personen.

Vernehmlassungen

In verschiedenen Projekten (*Willisau LU*, *Suraua GR*, *Rapperswil-Jona SG*) ist eine Vernehmlassungsunterlage (Botschaft) ausgearbeitet und diese dem Stimmvolk zur Vorprüfung zugestellt worden. Der Start zur Vernehmlassung sollte mit einer Informationsveranstaltung beginnen. Dabei kann das Projektteam aktiv die Vorlage vorstellen und Auswirkungen bei Annahme oder Ablehnung aufzeigen.

Beispiel: In *Rapperswil-Jona SG* wurde im Vernehmlassungsverfahren nicht nur der Fusionsvertrag, sondern auch bereits die neue Gemeindeverfassung beigelegt. ●

Phase 4 Umsetzung



Wird eine Fusion in der Volksabstimmung angenommen, können die Umsetzungsarbeiten für die neue Gemeinde in Angriff genommen werden. Viele der notwendigen Arbeiten sind aufgrund der Vorbereitungen bereits ausführungsfähig.

Diese Phase endet in diesem Leitfaden mit der Inkraftsetzung der neuen Gemeinde (Meilenstein). Die Arbeit in der fusionierten Gemeinde und die damit verbundene weitere Umsetzung sind nicht Gegenstand dieses Leitfadens.

Folgende Themen werden hier näher erläutert:

- Verfahren
- Gemeindeverwaltung
- Besetzung Exekutive
- Amtsperioden
- Strategische Planung und Leitbild
- Mitwirkung Kanton
- Kommunikation

Meilenstein: Inkraftsetzung

→ Verfahren

Während viele Fragen mit Annahme des Fusionsvertrags bereits rechtsgültig geregelt sind (zum Beispiel Inkraftsetzungstermin, allfällige Vertretungen in der Behörde usw.), müssen andere erst noch an die Hand genommen werden. Es ist dem besonderen Umstand Rechnung zu tragen, dass bis zur Inkraftsetzung der Fusion die alten Gemeindebehörden weiterhin im Amt sind, die neue Behörde aber noch nicht gewählt ist. Deshalb bleibt das Projektteam sinnvollerweise weiterhin im Amt und erledigt alle Arbeiten, welche nicht eindeutig einer bestimmten Behörde zuzuweisen sind. Die jeweilige kantonale Gesetzgebung gibt Auskunft darüber, welche Gesetze bereits auf den Fusionszeitpunkt hin zu überarbeiten sind. Diese sind an der konstituierenden Gemeindeversammlung, welche vor dem Inkraftsetzungszeitpunkt stattfinden muss, dem Volk vorzulegen. Gleichzeitig sind die Wahlen für die neue Gemeindebehörde durchzuführen. Die übrigen Gesetze und Verordnungen können gemäss gefestigter Lehrmeinung und Praxis für eine in der Regel im Fusionsvertrag bestimmte Zeit über den Fusionstermin hinweg angewendet werden (kantonale Besonderheiten vorbehalten). Durch ein solches Vorgehen hat die neu formierte Exekutive Zeit, die restlichen Rechtsquellen (insbesondere im Bereich Raumplanung, Bauwesen usw.) in aller Ruhe zu überarbeiten.

Beispiel: In *Suraua GR* wurden bereits auf den Zeitpunkt der Fusion die Verfassung sowie das Gemeindesteuergesetz in Kraft gesetzt. Anders in *Luchsingen GL*, wo vor dem Zusammenschluss einzig die neue Gemeinde-Exekutive bestellt worden war, während die neue Gemeindeordnung erst anlässlich der ersten Gemeindeversammlung nach Inkrafttreten verabschiedet wurde.

Tipp: Die kantonalen Unterschiede bedingen eine genaue rechtliche Abklärung mit Unterstützung der kantonalen Amtsstellen. ●

→ Gemeindeverwaltung

Die Frage der Zusammenlegung der Gemeindeverwaltung ist genau zu planen. Dabei müssen die notwendigen Ressourcen (Personal, Finanzen, Infrastrukturen usw.) vorbereitet werden, um einen reibungslosen Übergang auf die neue Gemeindestruktur sicherzustellen. Dazu gehört auch der Bereich der Rechnungslegung. Die Jahresrechnungen jeder Gemeinde sind per Stichtag abzuschliessen. Diese bilden die Grundlage für die Eröffnungsbilanz der fusionierten Gemeinde. Eine enge Zusammenarbeit mit dem jeweiligen kantonalen Amt ist in dieser Frage unumgänglich.

Beispiel: In *Suraua GR* wurden die bisherigen vier Gemeindekanzleien noch über ein halbes Jahr über den Inkraftsetzungstermin hinweg weitergeführt. Dadurch konnten in allen Gemeinden Pendenzen aufgearbeitet werden. Diejenige Kanzlei, welche für die fusionierte Gemeinde ausgewählt wurde, konnte sich vermehrt mit der Umsetzung der neuen Gegebenheiten auseinandersetzen und wurde somit nicht mit Altlasten überhäuft. ●

→ Besetzung Exekutive

Damit wertvolles Wissen der altrechtlichen Gemeinden und der Fusionsanalyse nicht verloren geht, ist es sinnvoll, dass sich ein Gemeindepräsident einer altrechtlichen Gemeinde auch für die fusionierte Gemeinde zur Verfügung stellt. Dadurch kann ein enormes Synergiepotential genutzt werden.

Beispiele: In *Suraua GR* einigten sich die vier ehemaligen Gemeindepräsidenten auf einen Präsidenten einer altrechtlichen Gemeinde. Dieser wurde dann als Vorsteher der Exekutive dem Stimmvolk vorgeschlagen.

Das Beispiel *Guttet-Feschel VS* zeigt, dass die Besetzung der Exekutive durch einzelne Fusionsgegner die Umsetzung der Fusion stark verlangsamen kann. ●

→ Amtsperioden

Fusionen sollten per Anfang Kalenderjahr in Kraft gesetzt werden. Oft stimmen die Amtsperioden von Verbands- und/oder Kommissionsfunktionären nicht mit dem Beginn der Umsetzung einer Fusion überein. Praxisbeispiele (*Luchsingen GL*) zeigen, dass es sinnvoll ist, zum Beispiel eine Schulkommission über den Fusionsstichtag und bis zum Ende des laufenden Schuljahres im Amte zu lassen. Mit diesem Vorgehen erreicht man Stabilität und gewinnt Zeit für die Neuorganisation. Natürlich sind solche Übergangslösungen im Fusionsvertrag zu integrieren und zu konkretisieren. ●

→ Strategische Planung und Leitbild

Zu Beginn einer Umsetzungsphase werden viele operative Tätigkeiten auf die Gemeindebehörden sowie die Verwaltung zukommen. Es ist jedoch notwendig, die strategische Ausrichtung einer Gemeinde nicht aus den Augen zu verlieren. Möglicherweise ist dies teilweise bereits in der Fusionsanalyse vorgenommen worden.

Es empfiehlt sich deshalb, in einem Leitbild die Visionen der neuen Gemeinde zu verankern. Genau so wichtig wie das Resultat eines Leitbildes ist dessen Entwicklung. Zu diesem Prozess sollte eine breite Bevölkerungsschicht Zutritt haben. Dadurch erhält ein Leitbild auch die notwendige Legitimation aus der Bevölkerung. Das Leitbild bildet die Leitplanken einer Gemeinde und setzt Prioritäten. Behörden sowie Bevölkerung können sich daran orientieren. ●

→ Mitwirkung Kanton

Mit der Inkraftsetzung der Fusion wird die fusionierte Gemeinde eine neue Körperschaft, welche mehr oder weniger Betreuung bedarf. Die Umfragen zeigen, dass aus verschiedenen Gründen (fehlende Erfahrungen, fehlende Zuständigkeiten usw.) kantonale Stellen den fusionswilligen Gemeinden nach erfolgter Abstimmung eine reduzierte Unterstützung angeboten haben. Dies hat in den betroffenen Gemeinden teilweise einen negativen Eindruck über die kantonale Unterstützung entstehen lassen. Daher ist es wichtig, die nötige Unterstützung anzufordern. ●

→ Kommunikation

Nach der (gewonnenen) Abstimmung geht die Kommunikation weiter. Laufend sind die verschiedenen Personenkreise über den Stand der Umsetzung sowie über Änderungen gegenüber dem früheren und gewohnten Ablauf (zum Beispiel Öffnungszeiten der neuen Gemeindeverwaltung, Sprechstunden Gemeindepräsidenten usw.) zu informieren. Durch entsprechende Massnahmen (Entwicklung Leitbild usw.) ist die Bevölkerung in den Zukunftsprozess zu integrieren. Dadurch wird die Mobilisierung aufrechterhalten und die Identifikation mit der Gemeinde wird vereinfacht. ●

Anhang

Literaturverzeichnis

- *Blaser, Hans Peter*, Die neue Gemeinde Wichtrach, Erfolgreiche Fusion zweier Berner Gemeinden, KPMG 2003 (zit.: Blaser, Wichtrach).
- *Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement*, Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über Regionalpolitik und erläuternder Bericht vom 28. April 2004 (zit.: EVD, Vernehmlassungsunterlagen Neue Regionalpolitik).
- *Fetz, Ursin*, Suraua – eine Fusion mit Modellcharakter, Die Schweizer Gemeinde, vol. 40, 2003, Juli/August, 16 (zit.: Fetz, Suraua).
- *Friedrich, Ueli; Arn, Daniel; Wichterich, Jürg*; Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen, Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen, Bern 1998 (zit.: Friedrich et al.).
- *Gemeindeinspektorat Graubünden*, Infos über Gemeinden, www.gi.gr.ch (abgefragt am 11. 2. 2005) (zit.: www.gi.gr.ch).
- *Gilgen, Kurt; Inderbitzin, Jürg*; Folgen der Gemeindefusion für die Raumplanung, Entwicklungsszenarien für die Region Michelsamt (KTI-Projekt 6907.2) (zit.: Folgen der Gemeindefusion für die Raumplanung).
- *Hauser, Christoph; Käppeli, Stephan*; Meinungsbildung bei Gemeindefusionen, das Ein-Text-Verfahren, in: Nagel, Erik (Hrsg.) Welchen Wandel wollen wir? Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie, Band 10, Zürich 2003 (zit.: Hauser/Käppeli).
- *Käppeli, Stephan; Dumont, Georges*; Vor- und Nachteil eines Zusammenschlusses der Gemeinden Willisau-Stadt und Willisau-Land, Studie des IBR, Luzern 1998 (zit.: IBR, Willisau).
- *Käppeli, Stephan; Inderbitzin, Jürg; Dumont, Georges*; Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden Langnau, Reiden, Richenthal, Wikon; Studie des IBR, Luzern 2000 (zit.: IBR, Reiden).
- *Kettiger, Daniel*, Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, Aufsatz, publiziert auf www.gemeindefusion.ch/pdf/Aufsatz-Gemeindefusion-def.pdf (abgefragt am 11. 2. 2005) (zit.: Kettiger).
- *Rapperswil-Jona*, Homepage des Vereinigungsprojektes, www.rapperswil.jona.ch/projekte.php?s=4 (abgefragt am 12. 11. 2004) (zit.: www.rapperswil.jona.ch).
- *Seifert, Josef W.*, Visualisieren – Präsentieren – Moderieren, 20. Aufl., Offenbach 2003 (zit.: Seifert).
- *Steiner, Reto*, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern 2002 (zit.: Steiner).

Da in der letzten Zeit zahlreiche Fusionsprojekte durchgeführt worden sind, existieren in einigen Kantonen meist unveröffentlichte, anwendungsorientierte Handlungsempfehlungen in Form von Checklisten. Sie sind sehr kantonspezifisch aufgebaut und stellen Verfahrensfragen in den Vordergrund.

Beispiele:

- Checkliste für Gemeindefusionen des Amtes für Gemeinden des Kantons Freiburg (Version 2002).
- Ratgeber Gemeindereformen des Kantons Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung (Hrsg.), Bern 2000.
- Checkliste für eine Fusion des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.

Daneben haben einige Kantone die Problematik der Gemeindestrukturen aus kantonaler Sicht grundsätzlich an die Hand genommen und in entsprechenden Berichten veröffentlicht:

- Cantone del Ticino, Il cantone e i suoi comuni, L'esigenza di cambiare, Bellinzona 1998.
- Kanton Luzern, Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Umsetzung des Projektes Gemeindereform, Luzern 2000. ●

Interviewgemeinden

Neue Gemeinde (Inkraftsetzung)	Ehemalige Gemeinden (ungefähre Einwohnerzahl)	Interviewpartner
Acquarossa TI (4. 4. 2004)	Castro 80 Corzoneso 435 Dongio 450 Largario 27 Leontica 285 Lottigna 87 Marolta 53 Ponto Valentino 240 Prugiasco 150	<i>Paolo Dova</i> war früher Gemein- schreiber der Gemeinde Dongio. Heute ist er Gemein- deschreiber von Acquarossa.
Guttet-Feschel VS www.guttet-feschel.ch (1. 1. 2000)	Feschel 100 Guttet 350	<i>Egon Kuonen</i> war früher Gemein- präsident der Gemeinde Guttet.
Le Mouret FR www.le-mouret.ch (1. 1. 2003)	Bonnefontaine 520 Essert 251 Montévraz 492 Oberried 140 Praroman 1126 Zénauva 127	<i>Thierry Ackermann</i> war früher Gemeindepräsident der Gemeinde Bonnefontaine. Heute steht er der Gemeinde Le Mouret als Gemein- depräsident vor.
Luchsingen GL www.luchsingen.ch (1. 1. 2004)	Diesbach 229 Hätzingen 345 Luchsingen 592	<i>Hannes Schiesser</i> war früher Gemeindepräsident der Gemeinde Diesbach und heute ist er Gemeindepräsident von Luchsingen. <i>Peter Armati</i> war früher Gemeinderat der Gemeinde Luchsingen. Heute ist er Gemeinderat von Luchsingen. <i>Hansruedi Forrer</i> war früher Gemein- derat der Gemeinde Luchsingen. Heute amtiert er als Gemeinderat von Luchsingen.

Neue Gemeinde
(Inkraftsetzung)

Ehemalige Gemeinden
(ungefähre Einwohnerzahl)

Interviewpartner

Lugano TI

www.lugano.ch
(1. 4. 2004)

Brezanzona	5 140
Cureggia	130
Davesco-Soragno	1 340
Gandria	230
Lugano	28 700
Pambio-Moranco	550
Pazzallo	1 170
Pregassano	7 670
Viganello	6 730

Armando Zoppi ist langjähriger
Stadtschreiber von Lugano.

Rapperswil-Jona SG

www.rapperswil.jona.ch
(voraussichtlich 1. 1. 2007)

Jona	17 600
Rapperswil	7 500

Hans Wigger war früher Stadt-
schreiber von Rapperswil und heute
ist er Projektleiter Vereinigung
Rapperswil-Jona.

Reiden LU

www.reiden.ch
(1. 1. 2006)

Langnau	1 200
Reiden	4 000
Richenthal	800

Hans Lutermayer ist Gemeinde-
präsident von Reiden.

Suraua GR

(1. 1. 2002)

Camuns	61
Surcasti	81
Tersnaus	86
Uors-Peiden	92

Beat Deplazes war früher Gemeinde-
präsident der Gemeinde Camuns.
Heute ist er Mitglied des Gemeinde-
vorstandes Suraua.

Wichtrach BE

www.wichtrach.ch
(1. 1. 2004)

Niederwichtrach	1 350
Oberwichtrach	2 570

Hansruedi Blatti war früher Vize-
präsident der Gemeinde Nieder-
wichtrach. Heute ist er Vizegemeinde-
präsident von Wichtrach.

Willisau LU

www.willisau.ch
(1. 1. 2006)

Willisau-Land	4 100
Willisau-Stadt	3 000

René Fessler ist Gemeindepräsident
von Willisau-Land.

Zofingen AG

www.zofingen.ch
(1. 1. 2002)

Mühlethal	800
Zofingen	9 300

Urs Locher ist Stadtammann von
Zofingen.

Vor- und Nachteile einer Fusion

Eine Gemeindefusion bringt Vor- und Nachteile mit sich. Anschliessend sind die wichtigsten Aspekte aufgeführt, welche sowohl aus der Literatur¹ als auch aus den Interviews gewonnen worden sind. Es handelt sich weder um bewertete noch um abschliessende Aufzählungen.

Vorteile

- Bessere Aufgabenerfüllung (Effektivitäts- und Effizienzgewinn)
- Verbesserte finanzielle Lage der Gemeinde
- Einfachere Gewinnung von Exekutive-Mitgliedern
- Kompetenzsteigerung der Mandatsträger (Kommissionen)
- Bessere Entwicklungsmöglichkeiten (zum Beispiel Raumplanung)
- Ausgewogenere Bevölkerungsstruktur
(zum Beispiel bessere Verteilung Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen usw.)
- Gewinn von Unabhängigkeit durch grössere Gemeinde
- Bereinigung von Altlasten (zum Beispiel unklare Gemeindegrenzen)
- Vereinfachung der Strukturen (Verbände, Kommissionen fallen weg)
- Bestehende Machtverhältnisse werden aufgeweicht und aufgebrochen
- Gestaltung der Zukunft (visionäre Handlung)
- Umsetzung eines Bürgerbedürfnisses

Nachteile

- Identitätsverlust (Bürgerort, Wappen usw.)
- Angst vor Veränderung
- Aufgabe der Gemeindeautonomie
- Individuelle Nachteile (zum Beispiel Gemeindepersonal)
- Finanzielle Nachteile
(Erhöhung Steuerfuss in einzelnen Gemeinden, geringere finanzielle Leistungen des Kantons usw.)
- Kurzfristig keine Erfolge sichtbar
- Kurzfristig grosser Zeit- und Geldaufwand
- Zusatzaufwand für Exekutive/Verwaltung
- Fusion bringt zu wenig strukturelle Verbesserungen
(Werke wie Wasser- und Abwasserleitungen, Strassen usw. müssen trotz Fusion unterhalten werden)

¹ Steiner, 484 ff.

Checkliste Voraussetzungen für eine Fusion

Wenn eine Fusion in Betracht gezogen wird, sind beim Projektstart folgende Fragen zu beantworten (keine bewertete und abschliessende Aufzählung):

Allgemeine Fragen

- Welche Hauptvorteile ergeben sich für meine Gemeinde aus der Fusion (vergleiche Vor- und Nachteile Fusion)?
- Welche gravierenden Nachteile würde eine Fusion für meine Gemeinde mit sich bringen (vergleiche Vor- und Nachteile Fusion)?
- In welchen Bereichen ist meine Gemeinde an Leistungsgrenzen angelangt (Strukturen, Finanzen, Personal, Entwicklung, Bau- und Industrieland usw.)?
- Welche grundsätzlichen Veränderungen vom Kanton bzw. vom Bund kommen auf meine Gemeinde zu (Finanzausgleich, Regional- und Strukturpolitik, Verteilung Wasserzinsen usw.)?
- Wie ist die Haltung bezüglich Fusionen beim Kanton?

Fragen zum Leitfaden

- Wer gibt den Projekt-Anstoss?
- Ist allen Beteiligten klar, dass einschneidende Veränderungen bevorstehen?
- Wie könnte das Projektziel lauten?
- Welche Zeitplanung ist realistisch?
- Mit welchem Zeitaufwand ist zu rechnen?
- Wie könnte ein grundsätzliches Vorgehen aussehen?
- Wie könnte ein sinnvoller Fusionsperimeter aussehen?
- Welche Personen müssten erste Sondierungsgespräche führen?
- Wann enden die Amtsperioden (Exekutive, Schulrat usw.) von möglichen Fusionspartnern?
- Welche Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den möglichen Fusionspartnern?
- Gibt es «Win-win-Situationen» für alle Beteiligten?
- Wie könnte eine Projektorganisation aussehen?
- Wer könnte das Projektteam bilden?
- Soll eine externe Begleitung beigezogen werden?
- Welche finanziellen Kennzahlen zu den beteiligten Gemeinden existieren bereits?
- Wie kann der Kanton in das Projekt einbezogen werden?
- Sind besondere Kommunikationsmassnahmen nötig?
- Welchen Einfluss hat ein solches Projekt auf das Gemeindepersonal und das Tagesgeschäft?
- Kann ein Projekt mit den bestehenden personellen Mitteln (Behörden, Gemeindeverwaltung) durchgeführt werden?

Ergänzung zum «Leitfaden für Gemeindefusionen» (2009)

(vgl. Fetz Ursin / Bühler Daniel, Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur 2005)

Phase 4

Umsetzung nach der Fusion

Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der HTW Chur hat in einem Folgeprojekt des «Leitfadens für Gemeindefusionen» die Auswirkungen von Gemeindefusionen untersucht. In einem ersten Schritt fanden Interviews in den Fusionsgemeinden Gurmels FR, Luchsingen GL sowie Suraua GR statt. Die dort gewonnenen Erkenntnisse flossen in eine Umfrage bei allen Fusionsgemeinden der Schweiz (Inkraftsetzungstermin 1. 1. 2000 – 1. 1. 2008) ein. 55 fusionierte Gemeinden haben geantwortet (in der Regel durch den aktuellen Gemeindepräsidenten). Aus den Ergebnissen ist vorliegende «Ergänzung» entstanden.

Folgende Themen werden erläutert:

- Rasche Umsetzung der Fusion
- «Weiche Faktoren» (Identität)
- Behörde
- Verwaltung
- Kommunikation
- Strategie für die fusionierte Gemeinde

→ Rasche Umsetzung der Fusion

Mehrere Gemeinden empfehlen, die fusionsbedingten Anpassungen speditiv umzusetzen. Dadurch tritt die Fusion in den Hintergrund und die Qualität der Dienstleistung wird wichtig. Damit kann auch das Gebot der Rechtsgleichheit der Einwohner aller Dorfteile in der fusionierten Gemeinde rasch erreicht werden. Allerdings sind gewisse Ausnahmen für eine Übergangsphase nicht zu verhindern und ausnahmsweise zulässig (Fetz, S. 95). Wo die Rechtsgleichheit nicht sofort umgesetzt werden kann, braucht es Gespür für sachlich begründete Ausnahmen in der Übergangszeit.

Tipps: Bei Investitionen auf Ausgewogenheit zwischen den alten Dorfteilen achten (Wilchingen SH). Die rasche Umsetzung der Fusion gelingt eher, wenn auch «Mut zur Lücke» besteht. Gewisse Dinge lösen sich von selbst (z. B. Ehrendingen AG, Madiswil BE). ●

→ «Weiche Faktoren» (Identität)

Zu den «weichen Faktoren» sind insbesondere Bürgernähe bzw. Identifikation mit der Gemeinde zu zählen (vgl. vorn S. 31) (Fetz, S. 67; Holtmann/Killisch, S. 5). Diese spielen auch nach der Inkraftsetzung der Fusion eine bedeutende Rolle. Deutliche Mehrheiten der befragten Fusionsgemeinden empfehlen, sowohl die Identität in den alten Dorfteilen (= ehemaligen Gemeinden) aufrechtzuerhalten, aber auch in der neuen Gemeinde identitätsstiftende Massnahmen durchzuführen.

Beispiele:

- für Erhalt der Identität in den alten Dorfteilen: z. B. alte Ortstafel belassen (Suraua GR, Wichtrach BE), Dorftraditionen aufrechterhalten (Gurmels FR, Reiden LU);
- für identitätsstiftende Massnahmen in der neuen Gemeinde: Fusionsfest (z. B. Alto Malcantone TI, Rovray VD u. a.), Vereinspräsidentenkonferenz (Wald BE). ●

Tipps: Wichtig ist, am «Wir»-Gefühl zu arbeiten (Wichtrach BE). Dazu sei die Vertretung der Bürger in der Behörde von grosser Bedeutung (Wald BE). Die Mehrheit der Bevölkerung müsse das Gefühl haben, wahrgenommen zu werden (Willisau LU). Sinnvoll sei die Unterstützung der überörtlichen Vereinstätigkeit (Wilchingen SH). Kleine Partner müssten weiterhin ernst genommen werden («Augenhöhe») (Ried bei Kerzers FR). ●

→ Behörde

In der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden waren nach der Fusion alle bisherigen Gemeinden mit mindestens einem Mitglied in der Exekutive vertreten. Dies wird als sehr positiv gewertet, weil so das Wissen in die neue Gemeinde eingebracht werden könne. Nur die Hälfte der fusionierten Gemeinden ist 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 aktiven Leute keine Zeit für die Öffentlichkeit hätten. Eine Mehrheit der Gemeinden ist der Ansicht, dass sich die Behördenarbeit fusionsbedingt verändert hat, da insbesondere der Anteil an strategischer Arbeit zugenommen habe.

Beispiele: In verschiedenen fusionierten Gemeinden muss die Behörde zusätzliche (Personal-) Führungsarbeit leisten (z. B. Ursy FR). Die Planung ist wichtiger geworden, aber auch die Verantwortung (Forst-Längenbühl BE). ●

Tipps: In der erstgewählten Gemeinde-Exekutive muss jede Gemeinde mit mindestens einer Person vertreten sein. Anschliessend gilt ein freiwilliger Proporz. Nötig ist ein hohes persönliches Engagement der Behörde nach der Fusion. ●

→ Verwaltung

Eine Mehrheit der Gemeinden ist der Ansicht, dass die Verwaltung professioneller geworden ist. Einige wenige Gemeinden haben keine fusionsbedingte Veränderung der Verwaltungsarbeit feststellen können. Dies betrifft vor allem Grossgemeinden, wo bezüglich Verwaltung alles beim Alten geblieben ist.

Beispiele: Permanente Öffnungszeiten, professionellere Besetzung der Abteilungen, vollamtliche Angestellte, klare Stellvertretungsregelungen mit Ferienablösungen, bessere Auslastung des Personals, höhere Fallzahlen, klarere Organisation (Steueramt, Bauamt, Sozialamt). ●

Tipps: Nötig ist ein hohes persönliches Engagement der Verwaltung nach der Fusion. Wichtig ist aber auch die Unterstützung der Verwaltung durch die (eigenen) kommunalen Behörden. ●

→ Kommunikation

«Wer schweigt, verliert.» (Kämmerer, S. 222). Was schon während des Fusionsprozesses von Bedeutung ist (vgl. S. 22, 33, 37, 43), hat auch nach dem Inkraftsetzungstermin seine Gültigkeit. Mehrere Gemeinden betonen, dass es nötig sei, auch nach der Fusion gut zu kommunizieren (Luchsingen GL, Gurmels FR, Willisau LU).

Beispiele: In Suraua GR wurde der Gemeinde-Internetauftritt erst nach der Fusion realisiert. In Dagmersellen LU erscheint nun eine gemeinsame Gemeindezeitung. ●

→ Strategie für die fusionierte Gemeinde

Eine Fusion bietet die Möglichkeit, sich weiterzuentwickeln und die Vorteile der bisherigen Institutionen zusammenzuführen (Fiedler/Sponheuer, S. 102). Leider wird diese Chance oft nicht genutzt, weil die fusionierten Gemeinden durch die Regelung des (übrigen) Tagesgeschäftes stark in Anspruch genommen werden.

Beispiele: Es finden sich interessante Beispiele von strategischen Instrumenten, welche im unmittelbaren Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der Gemeindefusion erstellt wurden: Sie reichen von Leitbild bzw. Kulturleitbild (Rapperswil-Jona SG), Finanzplan, Legislativzielen, Siedlungsentwicklungsplan bzw. Zonenplan bis zu Führungsinstrumenten im Finanzbereich (insbesondere Wichtrach BE). Sie wurden teilweise mittels spezifischer Methoden erarbeitet (vgl. z.B. Zukunftswerkstatt in Nesslau-Krummenau SG). ●

Tipp: Basis für die Entwicklung einer Strategie kann eine Schlussevaluation bilden, welche die Gemeinde Wichtrach BE knapp vier Jahre nach der Fusion erarbeitet hat. ●

Literaturverzeichnis

- *Fetz Ursin*, Gemeindefusion – unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich/Basel/Genf 2009 (zit. Fetz).
- *Fiedler Jobst/Sponheuer Birgit*, Public Merger erfolgreich managen, in: Huber Andreas/Jansen Stephan A./Plamper Harald (Hrsg.), Public Merger, Wiesbaden 2004, S. 91 ff. (zit. Fiedler/Sponheuer).
- *Holtmann Everhard/Killisch Winfried*, Lokale Identität und Gemeindegebietsreform – Der Streitfall Ermershausen, Erlangen 1991 (zit. Holtmann/Killisch).
- *Kämmerer Sigi*, Fusionskommunikation – Schweigen zerstört Werte, in: Huber Andreas/Jansen Stephan A./Plamper Harald (Hrsg.), Public Merger, Wiesbaden 2004, S. 203 ff. (zit. Kämmerer).

Autor/Kontakt

Ursin Fetz, Dr. iur., Rechtsanwalt, ist Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement der HTW Chur, Comercialstr. 22, CH-7000 Chur, Tel. 081 286 24 24; www.zvm.ch; www.htwchur.ch. Er hat verschiedene Gemeindefusionsprojekte begleitet (u. a. Trimmis-Says GR, Wildhaus-Alt St. Johann SG, Cazis GR).