



Gemeindefusionen

Die Gemeindefusionen in der Schweiz sind in Bewegung. Der finanzielle und strukturelle Druck auf die Gemeinden hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Die Verlagerung von Aufgaben auf die Gemeinden sowie die Minimierung der Finanzströme zwischen Kantonen und Gemeinden haben landläufig Gebiets- und Gemeindefusionsprojekte in Gang gesetzt. In jeder fünften Schweizer Gemeinde wird heute das einstige Tabuthema offen diskutiert. Wir skizzieren ein bewährtes Vorgehensmodell.

Seit 1970 hat sich die Zahl der politischen Gemeinden um rund 300 auf weniger als 2800 Gemeinden reduziert. Die Hälfte der Gemeinden hat weniger als 1000 Einwohner. Viele leiden unter strukturellen und finanziellen Engpässen. Es verwundert deshalb nicht, dass sich jede fünfte Kommune ernsthaft mit dem Thema Fusion auseinandersetzt.

Die Hitliste für Gemeindegemeinschaften aus Sicht der Gemeindegemeinschaften sind viel zitiert (Forschungsbericht der Uni Bern¹):

Argumente Pro	
• Möglichkeit zur Professionalisierung	51,3%
• Kostensenkung	48,5%
• Schwierigkeiten bei der Ämterbesetzung	38,5%
• Mehr Gewicht beim Kanton	38,4%
• Qualitative Steigerung der Leistungen	36,0%
• Quantitative Steigerung der Leistungen	29,4%

Abbildung 1

Aus dem gleichen Forschungsbericht stammen die Contra-Argumente:

Argumente Contra	
• Bürgernähe geht verloren	71,9%
• Identifikation (Heimat) geht verloren	60,2%
• Gemeinde als Kernzelle der Demokratie verliert an Bedeutung	58,2%
• Zusammenarbeit genügt	55,0%
• Kaum Sparpotential ersichtlich	37,4%

Abbildung 2

Dabei fällt auf, dass die emotionalen Gründe überwiegen. Das Scheitern von Fusionsprojekten ist vielfach auf Fehler bei der Initialisierung, bei der Kommunikation sowie beim ungenügenden Einbezug der Betroffenen zurückzuführen. Eine zielgruppen- und situationsgerechte Kommunikation sowie ein breiter Einbezug der betroffenen Kreise nach dem Motto «Betroffene zu Beteiligten machen» sind entscheidende Erfolgsfaktoren (Abbildung 3).

¹ Gemeindeformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation: Januar 2000



Abbildung 3

Es ist auch entscheidend, wer den ersten Schritt macht. Die grössten Erfolgchancen hat die Initialisierung eines Fusionsprojektes, wenn die Initiative vom schwächeren, in der Regel kleineren Partner ausgeht. Der Anstoss kommt dabei im Idealfall von der Exekutive. Vorstösse von Parteien, Parlamenten oder aus der Einwohnerschaft sind oft zum Scheitern verurteilt.

Jedes Projekt ist einzigartig und erfordert ein massgeschneidertes Vorgehen, eine zielgruppen- und situationsgerechte Kommunikation sowie ein professionelles Projektmanagement. Die fehlenden Ressourcen, Erfahrungen und Methodenkompetenzen sowie die schwierige Rolle des «Propheten im eigenen Land» sprechen für den Beizug eines externen Beraters. Dieser kann punktuell für die Moderation von Workshops und Info-Veranstaltungen, für das Coaching von Arbeitsgruppen (Sparingpartner) oder gezielt als Projektleiter eingesetzt werden.

In der Praxis hat sich ein Vorgehen in klar definierten Phasen (Abbildung 4: Phasenmodell) bewährt. In der **Phase 1** geht es darum, grob zu klären, ob die Gemeinsamkeiten, Stärken und Chancen überwiegen oder ob zu viele Hindernisse, Schwächen und Risiken gegen vertiefte Abklärungen sprechen. Das Erzielen einer «win-win-

Situation» muss dabei im Vordergrund stehen.

Der Wunsch der politischen Entscheidungsträger bereits in dieser Phase entscheidende Fragen wie Steuerfuss, Entschuldung, Nutzung von Infrastrukturen, finanzielle und qualitative Auswirkungen zu klären, ist verständlich. Es macht jedoch wenig Sinn, in der Phase der Vor-

Jedes Projekt ist einzigartig und erfordert ein massgeschneidertes Vorgehen, eine zielgruppen- und situationsgerechte Kommunikation sowie ein professionelles Projektmanagement

studie mit grossem Aufwand eine «Scheingenauigkeit» anzustreben. Die Vorstudie soll der Initialisierung eines – in der Regel – mehrjährigen Prozesses dienen und die Grundsatzfrage klären: Können wir uns vorstellen, gemeinsam vertiefte Abklärungen in Richtung einer Fusion anzustellen?

Wer diese Frage bejaht, sollte ein detailliertes Pflichtenheft erarbeiten. Dieses enthält u.a. die Ausgangslage, die Ziele, ein mögliches Vorgehen sowie die Pro-

Der Fusionsbericht bildet die Grundlage für den Grundsatzentscheid durch die Exekutiven

jektorganisation und den Zeitrahmen zur Abwicklung des Projektes. Das Pflichtenheft sichert einen gezielten Projektablauf und dient gleichzeitig externen Fachpersonen als Grundlage zur Offertstellung für die Phasen 2 und 3. Mit den geschätzten internen (Sitzungsgelder, Öffentlichkeitsarbeit) und externen Kosten (Berater) kann bei der Legislative das Verhandlungsmandat (Auftrag) und der Projektkredit beantragt werden (*Meilenstein 1*)

In der **Phase 2** findet der wichtigste Teil des Prozesses statt. Mitglieder von Behörden, Kommissionen, das Personal, Vertreter von Parteien und Interessengruppen, Opinion Leader etc. werden in dieser Phase eingebunden. In der Praxis

hat sich die Bildung von fünf bis zu 12 paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppen (je nach Grösse und Anzahl der beteiligten Gemeinden) bewährt. In einem mehrmonatigen Prozess wird geklärt, welche Vor- und Nachteile sowie welche formellen, materiellen und finanziellen Auswirkungen eine mögliche Fusion in verschiedenen Bereichen wie Behörden- und Verwaltungsorganisation, Aufgabenerfüllung, Bildung, Raumplanung und Entwicklung, Ver- und Entsorgung, Infrastrukturen etc. haben wird. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen fliessen gemeinsam mit einer Bewertung der finanziellen Auswirkungen in einen Fusionsbericht mit konsolidiertem Finanzplan ein. Der Fusionsbericht bildet die Grundlage für den Grundsatzentscheid durch die Exekutiven, ob die Fusion zur Abstimmung gebracht werden soll oder nicht (*Meilenstein 2*)

In der **Phase 3** fliessen die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen in den **Fusionsvertrag** ein. Darin werden emotional be-

deutsame Fragen wie der Name der neuen Einheitsgemeinde und das Wappen aufgenommen. Im Hinblick auf eine neue Gemeindeordnung wird auch die Zahl der Behördenmitglieder sowie eine allfällige Übergangslösung für die Sitzverteilung geregelt. Im Übergangsrecht wird festgelegt, wie sich die fusionswilligen Gemeinden bis zum Zusammenschluss bei neuen Aufgaben und finanziellen Verpflichtungen zu verhalten haben. In den Vertrag gehören zudem Regeln für das erste gemeinsame Budget, die Gestaltung der Übernahmebilanz sowie die Abnahme der altrechtlichen Jahresrechnungen. Wenn der Fusionsvertrag von den Stimmberechtigten angenommen und die Fusion vom Kantonsrat genehmigt ist (*Meilenstein 3*) kann der Prozess der Umsetzung starten.

Der Aufwand für die **Phase 4** wird vielfach unterschätzt. Je nach Situation (zum Beispiel: 2 Verwaltungsstandorte, Zusammenlegung von Schulen, Revision von Reglementen etc.) muss in dieser Phase

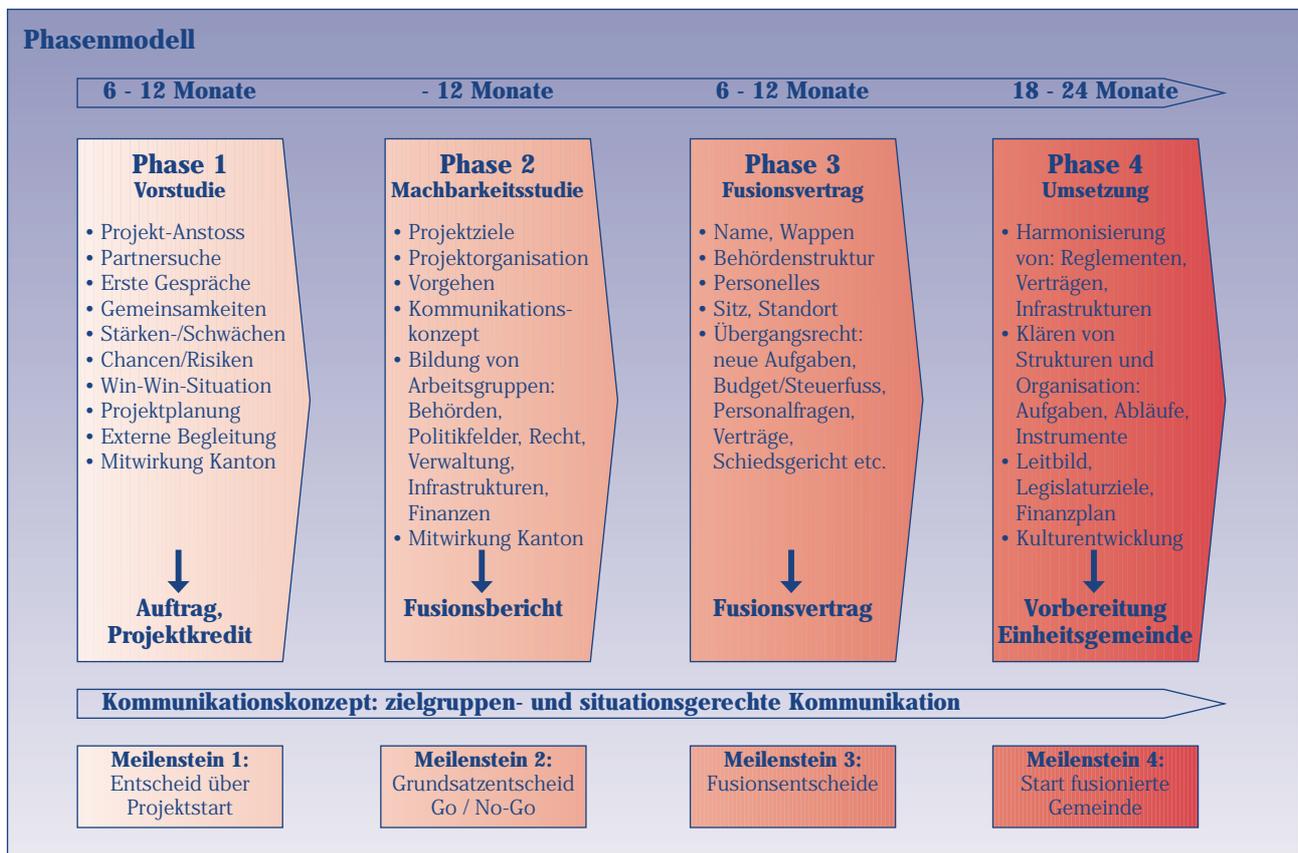


Abbildung 4

Die Gemeindepräsidenten spielen als Promotoren eine zentrale Rolle.

der grösste Aufwand betrieben werden, damit die neue Gemeinde ohne grössere Probleme starten kann. Das Zusammenführen von unterschiedlichen Behörden- und Verwaltungskulturen bedingt eine vertiefte Auseinandersetzung sowohl auf der Sach- wie auch auf der Beziehungsebene. Die anstehenden Herausforderungen erfordern ein starkes Gemeinwesen mit klarer Strategie, professionellen Strukturen und Instrumenten. Der neue Gemeinderat soll weitgehend vom Tagesgeschäft entlastet werden, damit er Zeit hat für die wichtigen Fragen zur Entwicklung der neuen Gemeinde.

Die Kommunikation und den Einbezug der Betroffenen haben wir bereits als entscheidende Erfolgsfaktoren identifiziert. Das phasenweise Vorgehen (Phasenmodell) sowie ein professionelles Projektmanagement (Faktor Zeit) tragen wesentlich zum Erfolg eines Fusionsprojektes bei.

Erfolgsfaktoren

- 1. Analyse IST-Soll (Vorstudie)**
- 2. Projektmanagement**
- 3. Einbezug der Betroffenen**
- 4. Klärung der Auswirkungen, Machbarkeit**
- 5. Kommunikation**
- 6. Leadership**

Abbildung 5

Leadership ist ein weiterer, entscheidender Erfolgsfaktor. Fusionsprojekte sind «Chefsache». Die Gemeindepräsidenten spielen als Promotoren eine zentrale Rolle. Gefragt sind Transparenz, Überzeugungskraft und Herzblut.

Verantwortung der Politik

«Wir sind nicht nur verantwortlich für das, was wir tun, sondern auch für das, was wir nicht tun!»
 (Molière, 1622-1673)

Zur Beantwortung von Fragen bezüglich Fusionsprojekten stehen Ihnen unsere Beraterinnen und Berater gerne zur Verfügung

Die richtige Adresse in Ihrer Region

5001 Aarau	Entfelderstrasse 1	Tel. 062 834 91 91	Fax 062 834 91 00
3001 Bern	Aarberggasse 33	Tel. 031 327 17 17	Fax 031 327 17 08
3401 Burgdorf	Kirchbergstrasse 215	Tel. 034 421 88 11	Fax 034 422 07 46
6002 Luzern	Landenbergstrasse 34	Tel. 041 368 12 12	Fax 041 368 13 13
4501 Solothurn	Biberiststrasse 16	Tel. 032 624 62 46	Fax 032 624 66 66
9001 St. Gallen	Vadianstrasse 59	Tel. 071 228 62 00	Fax 071 228 62 62
8031 Zürich	Fabrikstrasse 50	Tel. 044 444 35 55	Fax 044 444 35 35

Weitere Informationen unter www.bdo.ch oder 0800 825 000



BDO Visura