



FACHTAGUNG

Gemeindefusionen von kleinen und mittleren Schweizer Gemeinden

Möglichkeiten der Prüfung eines Gemeindefusionsschlusses durch kleinere und mittlere Gemeinden

Daniel Kettiger

Agenda



1. Situierung/Kontext
2. Rahmenbedingungen von Gemeindezusammenschlüssen
3. Inhalt von Fusionsabklärungen
4. Vorgehen bei Fusionsabklärungen
5. Stufengerechte Kommunikation
6. Externe Unterstützung (Kanton, Beratung, ...)

Forschungsprojekt als Hintergrund



Forschungsprojekt „Fusionsabklärungs-Tools“:

- > Albligen und andere kleine Gemeinden als Ausgangspunkt (Eine Beratung in Form von Projektcoaching und minimaler Moderation kostet Albligen ca. 2 Steuerzehntel)
- > Entwickeln und Testen eines Instrumentariums entlang eines Modellprojekts
- > Fragestellung: Kann eine kleine Gemeinde bzw. können zwei kleine Gemeinden aus eigener Kraft und weitgehend ohne externe Hilfe die nötigen Vorabklärungen für eine Fusion vornehmen? Wenn ja, wie kann dies generalisiert werden?

Kleine und mittlere Gemeinden



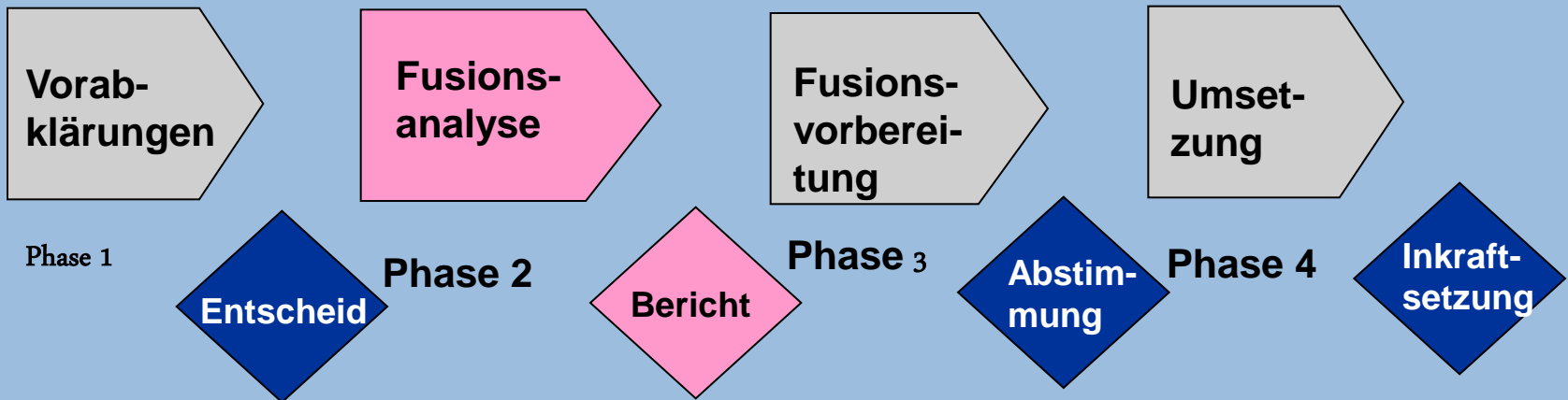
- > Im Projekt „Fusionsabklärungs-Tools“ gelten Gemeinden bis max. 5'000 Einwohnende als „kleinere und mittlere Gemeinden“.

Im Fokus: Fusionsabklärung



- > Gegenstand des Forschungsprojekts und des Referats ist nur die Fusionsabklärung (Fusionsanalyse, Machbarkeitsstudie)

Meilensteine bei Gemeindefusionsprozessen

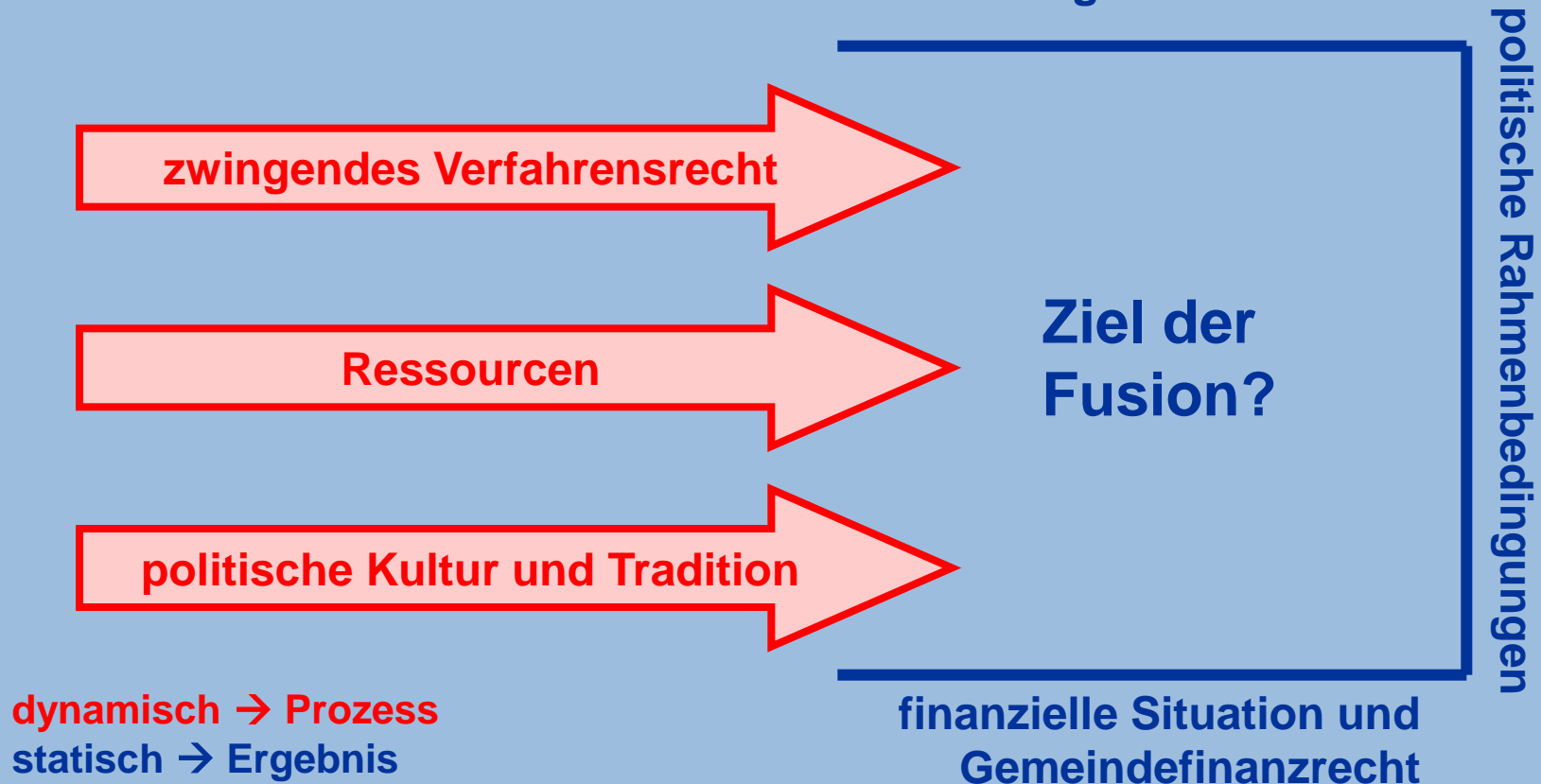


Phasenmodell nach U. Fetz, HTW Chur

Determinanten für Gemeindefusionen



Gestaltungsrahmen für neue Gemeinde materielles Bundes-/Kantonsrecht und Gemeindeorganisationsrecht

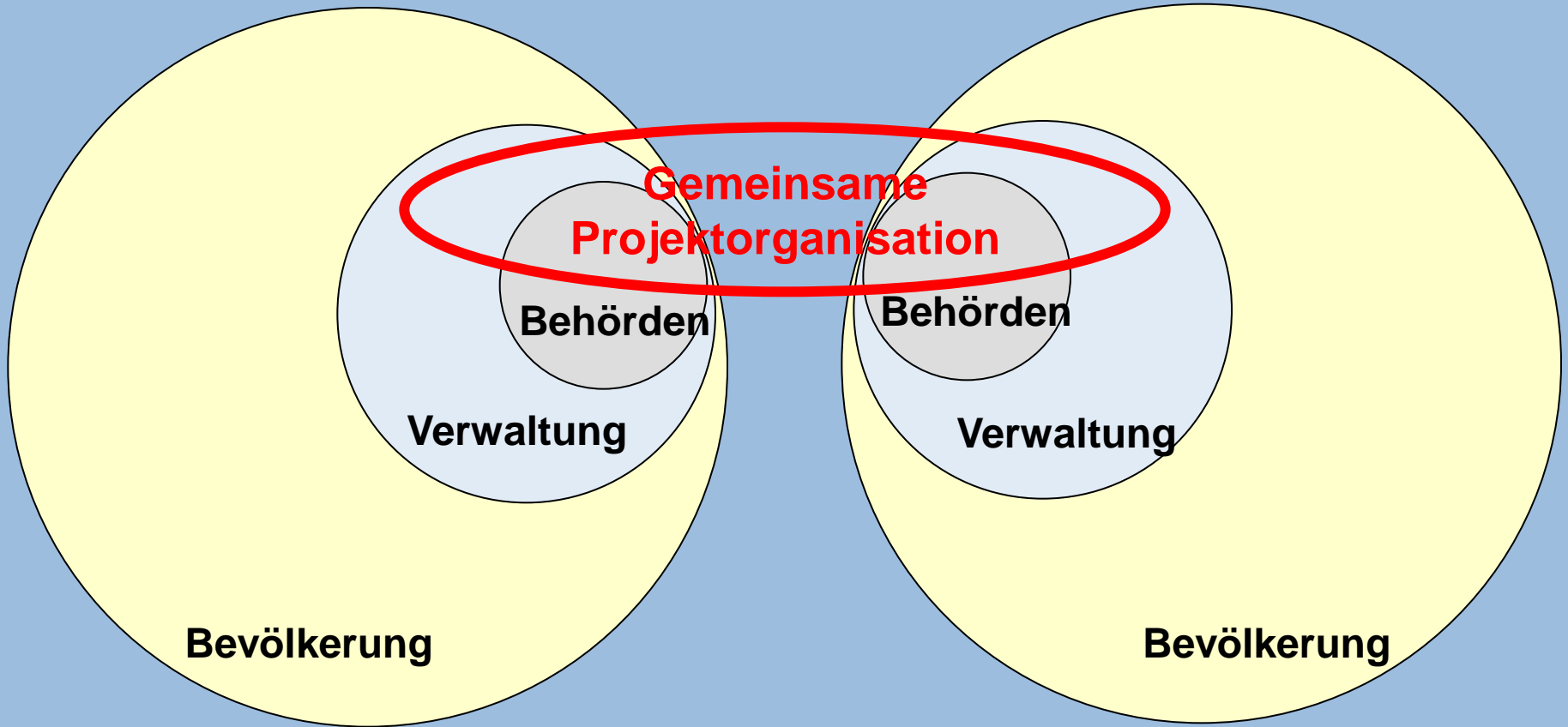


Systemgrenzen und Rollen



Gemeinde A

Gemeinde B



Inhalt von Fusionsabklärungen



- > Fusionsabklärungen müssen grundsätzlich nur jene Fragen umfassen, welche im konkreten Fall aus **politischer**, **fachlicher** und **gesellschaftlich-kultureller** Sicht für den Entscheid über einen Gemeindezusammenschluss massgeblich sind.

Gegenwart	Zukunft
Stärken der heutigen Strukturen	Chancen: - bei Fusion - bei Nichtfusion
Schwächen der heutigen Strukturen	Risiken: - einer Fusion - des status quo

Herangehensweise vom Inhalt her ...



> **Schritt 1 → möglicher Inhalt (Erfahrungen) in 6 Themenfeldern:**

Themenfeld 1: Strategische Politikfelder

Themenfeld 2: Organisation und Personal

Themenfeld 3: Dienstleistungen

Themenfeld 4: Gesellschaftspolitik

Themenfeld 5: Andere Gebietskörperschaften und Kooperationen

Themenfeld 6: Zusammenarbeit, gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung

> **Schritt 2 → Was ist davon minimal notwendig (Liste)**

> **Schritt 3 → Strategisches Gremium legt konkrete Fragestellungen innerhalb dieses Rahmens fest**

... Beispiel Abligen (BE) ...



Themenfeld	Thema
Strategische Politikfelder	Bevölkerungsentwicklung, Raumplanung, Wirtschaft, Finanzen
Organisation und Personal	Behördenorganisation, Verwaltungsorganisation, Personal, Raum, Informatik
Dienstleistungen	Schulen, Bildung, Versorgung, Entsorgung, Öffentlicher Verkehr, Strassen, Wege, Dienstleistungen der Verwaltung, Justizdienstleistungen, Sportanlage/Freizeit
Gesellschaftspolitik	Politische Organisation, Politisches Kräfteverhältnis, Minderheitenschutz, Sprache(n), Identität, Fusionsbefürworter/Fusionsgegner
Andere Gebietskörperschaften im Perimeter	Kirchgemeinden, Bürgergemeinden, Übergeordnete Ebene
Zusammenarbeit, gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung	Vertragliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Gemeinschaftsinstitutionen Vertragliche Zusammenarbeit mit Dritten

... Beispiel Unterleberberg (SO)



Themenfeld	Themen
Identität, Auftritt, Kultur	Vereine, Wappen, Name
Finanzen	Finanzausgleich direkt/indirekt, Steuerfuss, Steueraufkommen, Verschuldung/Vermögen, Spezialfinanzierung, Verbundaufgaben, Gebühren
Infrastrukturen, Bau, Raumentwicklung	Zustand Infrastrukturen (Strassen, Wasser, Abwasser, Werkhof, Gebäude, Elektra, TV, Quellen, Pumpwerke, Schulhäuser, alles inkl. Planung), Raumplanung, Standortentwicklung Grundbuch, Amtliche Vermessung/Gebäude- und Strassenadressierungen
Politik und Aussenbeziehungen	Organisation GR/GP/GV/a.o GO/Ressort, Vertretung der Dörfer, Politisches Kräfteverhältnis BG (Forst, Bürgerrecht), KG
Verwaltung	Personal, Standort, Dienstleistungs-Angebot, Infrastruktur (IT etc.), Organisation
Bildung	Schulstandort/-angebot, Organisation, Schulergänzende Strukturen
Sicherheit	Feuerwehr, Zivilschutz, Risikomanagement, Sicherheitsmanagement
Gesellschaft	Soziales, Gesundheit, Jugend und Alter

Herangehensweise von der Qualität her



Die Studie:

- > enthält alle Informationen, die im konkreten Fall aus **fachlicher Sicht** für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind;
- > enthält alle Informationen, die im konkreten Fall aus **politischer Sicht** für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind;
- > enthält alle Informationen, die im konkreten Fall aus **gesellschaftlich-kultureller Sicht** für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind;
- > zeigt die aktuellen **Stärken und Schwächen** der betroffenen Gemeinden mit und ohne Fusion in den entscheiderelevanten Themenbereichen auf;
- > genügt den **Informationsbedürfnissen** der verschiedenen Anspruchsgruppen (Bevölkerung, Behörden, Verwaltung, Betroffene).

Vorgehensmodell (1)

Expertenmodell

Die externe Unterstützung
erstellt Bericht selbstständig:

- sammelt Daten;
- analysiert Daten;
- führt Interviews;
- moderiert Workshops;
- macht Lösungsvorschläge;
- bereinigt Bericht.

Die Gemeindebehörden

wirken passiv mit:

- erteilen Auftrag;
- genehmigen inhaltl. Konzept;
- lassen sich interviewen;
- liefern Unterlagen;
- nehmen Bericht ab.

Moderatorenmodell

Die externe Unterstützung
leitet die Arbeiten zum Bericht:

- erstellt ein Konzept;
- plant das Vorgehen;
- moderiert Workshops;
- unterstützt Verwaltung;
- sammelt die Ergebnisse;
- erstellt den Bericht.

Die Gemeindebehörden

wirken aktiv mit:

- erteilen Auftrag;
- genehmigen inhaltl. Konzept;
- nehmen an Workshops teil;
- liefern Unterlagen;
- erstellen Teilberichte;
- genehmigen ihren Bericht.



Vorgehensmodell (2)



Bei kleineren und mittleren Gemeinden ist es grundsätzlich vorteilhafter nach dem „Moderatorenmodell“ (Abklärungen primär in Arbeitsgruppen der Gemeinden) vorzugehen.

- ☺ Wesentlich tiefere pagatorische Kosten bei einem im Vergleich mit dem Expertenmodell für den politischen Entscheid qualitativ nicht wesentlich schlechteren Bericht
- ☺ Partizipation durch frühzeitigen Einbezug der Bevölkerung in den Fusionsprozess
 - Vertrauensbildung zu Nachbargemeinden
 - persönlicher Bezug zum Projekt

Kritische Meilensteine = Erfolgsfaktoren



Das Gelingen der Fusionsabklärungen hängt primär von einigen kritischen Meilensteinen ab:

- ✓ Festlegen der Systemgrenzen und Akteuranalyse (inkl. Klärung der Rollen) als erster Schritt der Projektplanung
- ✓ Festlegen der Zielsetzungen einer Fusion durch ein Strategieorgan
- ✓ Klare Festlegung der zu klärenden Fragen durch ein Strategieorgan
- ✓ Sorgfältige Zusammenstellung der Arbeitsgruppen
- ✓ Einfache und klare Auftragserteilung an die Arbeitsgruppen (Form des Endergebnisses muss bekannt sein)
- ✓ Controlling der Arbeiten und Informationsaustausch an formalisierten periodischen Treffen
- ✓ nach einheitlichen Kriterien gegliederte und gestaltete Berichterstattung der Arbeitsgruppen zu allen Themen
- ✓ Aufbereitung des Berichts in eine kommunizierbare Form
- ✓ „kontrollierte“ öffentliche Diskussion

Klare und konkrete Fragestellungen ...



2.2 Finanzen [Auszug aus Dokument Unterleberberg]

Themen	Was müssen wir wissen?
Finanzausgleich direkt/indirekt	<ul style="list-style-type: none">- Beitrag Kanton an Fusion gemäss GG?- Welche Konsequenzen hat Fusion auf direkten und indirekten Finanzausgleich?
Steuerfuss	<ul style="list-style-type: none">- Welche Steuerfussentwicklung gibt es ohne Fusion auf Basis bestehende Finanzplanung der Gemeinden?- Welche Steuerfussentwicklung gibt es mit Fusion auf Basis bestehende Finanzplanung der Gemeinden?
Steueraufkommen	<ul style="list-style-type: none">- Welches ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen pro Gemeinde?- Steueraufkommen nat. Personen- Steueraufkommen jur. Personen
Verschuldung/Vermögen	<ul style="list-style-type: none">- Höhe der Nettoverschuldung pro Kopf der Gemeinden (inkl. Spezialfinanzierung)?- Konsolidierung der einzelnen Rechnungen nach einheitlichen Kriterien

Kapazitäten und Grenzen von Milizarbeit



Im **Milizsystem arbeitende Arbeitsgruppen** sind in der Lage, Fusionsabklärungen weitgehend ohne externe Unterstützung und ohne vorbereitete Hilfen (Tools) vorzunehmen – mit folgenden Vorbehalten:

- In Bezug auf die Abklärung durch im Milizsystem arbeitende Arbeitsgruppen kritisch sind die Durchführung von **Befragungen** sowie **finanzielle** und **rechtliche Abklärungen**.
- Die **Kommunikation** muss durch Profis aufbereitet oder unterstützt werden.
- Fusionsabklärungen sind vollständig ohne externe Beratung nicht möglich. Die Beratung kann aber weitestgehend auf **Prozessberatung** beschränkt werden.

Stufengerechte Kommunikation



Kommunikation zum Vorgehen:

- > Transparenz über Ablauf und Personen
- > Zeitpunkt der nächsten Information

Kommunikation über Inhalte:

- > stufengerecht für Gremien, Medien und Bevölkerung
- > richtiger Zeitpunkt, Sperrfristen
- > deliberative Elemente

Kommunikation ist Profisache!

Externe Beratung



In beschränktem Masse notwendig:

- > Prozessberatung
- > Moderation
- > Kommunikationsberatung/Text/Layout

Unterstützung durch den Kanton (1)



- > Rechtsfragen
- > finanzielle Fragen, Modellrechnungen
- > Auskünfte in kantonally gesteuerten Bereichen (ÖV, Feuerwehr, Zivilschutz, Volksschule, Blaulicht-Organisationen, etc.)

Ideal wäre eine zentrale Anlaufstelle (Modell SO).

Unterstützung durch den Kanton (2)



Hier sind nicht nur die Namen der 203 Bündner Gemeinden aufgelistet, Sie finden auch zu jeder Gemeinde noch zusätzliche Informationen.

- > Unter Gemeindeinformationen sind die Grunddaten enthalten (politische Einteilung, Fläche, Einwohnerzahl, Steuerfuss usw.).
- > GEFIS steht für Gemeindefinanzstatistik. Auf einer Seite sind insgesamt 30 Finanzdaten aus den Jahresrechnungen der letzten Jahre aufgeführt.
- > Der aufgeführte Link bietet Ihnen die Möglichkeit, die Homepage der Gemeinde direkt zu besuchen.

Amt für Gemeinden des Kantons Graubündens

<http://www.afg.gr.ch/>

Unterstützung durch den Kanton (3)



Simulation Finanzkrafteinteilung

- > Diese Excel-Tabelle simuliert Auswirkungen auf die Finanzkrafteinteilung, welche die einzelnen Grunddaten bewirken können. Als Grundlage dient dabei die Finanzkrafteinteilung der Jahre 2008 - 2009. Die Tabelle ist als Hilfsmittel für Probeberechnungen erstellt worden. Die Ergebnisse vermitteln Hinweise auf Tendenzen, hingegen können sie nicht als absolut betrachtet werden, da die Entwicklungen der einzelnen Masszahlen auf den ganzen Kanton bezogen jeweils erst im Zeitpunkt der Berechnungen feststehen.

Amt für Gemeinden des Kantons Graubündens

<http://www.afg.gr.ch/>

FAQ der Gemeindefusionen



Bund:

- > Gemeinde-, Orts- und Stationsnamen, PLZ
- > Ortschaftstafeln
- > Grundbuch

Kanton:

- > Rahmenbedingungen für Gemeindewappen
- > amtliche Vermessung (Nachführungsgeometer/in)
- > Ausweispapiere, Registrierungen, etc.
- > Bürgerrecht
- > Auswirkungen auf Bürger- und Kirchgemeinden
- > Netzzuteilung nach StromVG
- > weitere Themen mit generellen Antworten ...