

Daniel Kettiger

Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten

Bern, 10. Juni 2004

© PuMaConsult GmbH

Der Autor:

Daniel Kettiger

Fürsprecher / Mag.rer.publ.

Freier Mitarbeiter der

PuMaConsult GmbH, Bern

info@kettiger.ch

www.kettiger.ch

PuMaConsult GmbH



Beratung und Ausbildung in **Public Management**

www.pumaconsult.ch

Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten

von Daniel Kettiger

Das Thema der Gemeindefusionen ist hoch aktuell. Es erscheint zurzeit vermehrt in den Medien, in der politischen Agenda und im Ausbildungsangebot von Hochschulen. In jüngster Zeit sind zudem verschiedene wissenschaftliche Arbeiten zum Thema oder zu Gemeindefusionen allgemein veröffentlicht worden. Nachfolgend soll deshalb versucht werden, einerseits das Thema mit all seinen Facetten darzustellen, andererseits aber auch die Fülle von Literatur und Dokumenten zusammenzufassen und Übersicht zu schaffen. Dabei soll insbesondere auch aufgezeigt werden, dass es sich bei Gemeindefusionen um tief greifende, komplexe Veränderungsprozesse handelt, die ein sehr umsichtiges Managements des Wandels erfordern.

1. Gemeindefusionen: Weshalb und wozu?	3
1.1. Der Begriff der Gemeindefusion	3
1.2. Stand von Forschung und Praxis	3
1.3. Gemeindefusionen liegen im Trend	4
1.4. Auslöser von Gemeindefusionen.....	4
1.5. Argumente für Gemeindefusionen	5
2. Gemeindefusionen sind komplexe Veränderungsprozesse	7
2.1. Phasen des Veränderungsprozesses	7
2.2. Gleichwertigkeit der Fusionspartner.....	7
2.3. Identitätsstiftende Faktoren	8
2.4. Machtpromotoren	8
2.5. Einbezug von Beteiligten	8
3. Projektorganisation bei Gemeindefusionen	10
3.1. Ablauforganisation und Projektverlauf	10
3.2. Aufbauorganisation.....	11
3.3. Der Faktor Zeit.....	11
3.4. Fusionskosten.....	11
4. Erfolgreich fusionieren	12

1. Gemeindefusionen: Weshalb und wozu?

1.1. Der Begriff der Gemeindefusion¹

Unter Gemeindefusion ist der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zu verstehen. Das wesentliche Merkmal für eine Fusion ist die vollständige Aufgabe der Selbstständigkeit bzw. der Existenz einer oder mehrerer Gemeinden. Die Gemeindefusion gibt es in zwei Grundformen:

- *Zusammenschluss* zu einer neuen Gemeinde (Regelfall, Gemeindefusion i.e.S.);
- Aufnahme einer Gemeinde durch eine andere im Sinne der *Eingemeindung* (Absorption).

Gleichbedeutend mit dem Begriff der Gemeindefusion wird – vor allem in neueren Publikationen – auch der Begriff des *Gemeindezusammenschlusses* verwendet.² Nachfolgend wird dennoch der Begriff der Gemeindefusion verwendet, insbesondere auch deshalb weil aus der Sicht der Organisationsentwicklung das Bild eines blossen Zusammenschlusses zu kurz greift und das Bild der Fusion (= Verschmelzung) dem Wesen von Gemeindefusionen näher kommt.

1.2. Stand von Forschung³ und Praxis

Gemeindefusionen waren in den letzten Jahren – zusammen mit anderen Formen von Gemeindereformen – Gegenstand umfangreicher wissenschaftlicher (insbesondere sozialwissenschaftlicher) Untersuchungen⁴. Das Thema Gemeindefusion bzw. Gemeindereformen war zudem Teil des Schwerpunktprogramms des Nationalfonds „Zukunft Schweiz“. Erste Resultate wurden an der vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) durchgeführten Tagung „Reformen in Gemeinden und Kantonen“ am 5. September 2003 in Bern vorgestellt.⁵ Weiter führt das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Chur im Auftrag des Bundesamtes für Bildung und Technologie (BBT) und des Kantons Graubünden ein Forschungsprojekt durch, dessen Endergebnis ein Leitfaden für Gemeindefusionen (drehbuchmässige Methodik) sein soll.⁶

Da in den letzten Jahren zahlreiche Gemeindefusionsprojekte (oft erfolgreich, teilweise aber auch ohne Erfolg) durchgeführt wurden, bestehen auch zahlreiche Erfahrungen aus der Praxis, die teilweise dokumentiert sind⁷ – oft allerdings in eher feuilletonistischer Form⁸.

Insgesamt ist der Bereich der *Gemeindefusionen recht gut erforscht und dokumentiert*, so dass für neue Fusionsprojekte auf bestehende Erkenntnisse und Erfahrungen abgestellt werden kann. Dies ändert allerdings nichts daran, dass jede Gemeindefusion auch den Aspekt des Einmaligen hat und dass im konkreten Projekt Fragen und Probleme auftauchen können, die neu sind oder die sich einer Musterlösung entziehen.

¹ In Anlehnung an *Ladner, Andreas/Steiner, Reto*: Gemeindereformen im Kanton Zürich; IOP-Arbeitsbericht Nr. 52; Bern 2001; S. 56; sehr ausführlich zur Definition *Steiner, Reto*: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz; Bern/Stuttgart/Wien 2002, S. 113 ff.

² Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 117 f.

³ Ausführlich zum Stand der Forschung *Steiner* (Fn. 1), S. 4 ff.

⁴ Vgl. z.B. *Steiner* (Fn. 1); *Ladner/Steiner* (Fn. 1); *Steiner, Reto*: Kooperation und Fusion der Gemeinden in der Schweiz; IOP-Arbeitsheft Nr. 35; Bern 1999; *Ladner, Andreas/Steiner, Reto*: Reformen in Gemeinden und Kantonen; Bern 2004 (im Erscheinen).

⁵ Vgl. *Steiner, Reto*: Reformziele werden bei Gemeindereformen nicht immer erreicht; SGVW-News, <<http://www.sgww.ch/sekto/news/archiv/d/reformen.php>>.

⁶ Vgl. HTW-Newsletter Nr. 20 vom 20. Januar 2004, S. 13 f.

⁷ Vgl. z.B. *Blaser, Hans Peter*: Die neue Gemeinde Wichtrach: Erfolgreiche Fusion zweier Berner Gemeinden; KPMG 2003; *Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern*: Ablaufprogramm für eine Gemeindefusion. Gemeinden Oberwichtlach und Niederwichtlach, <<http://www.jgk.be.ch/agr/d/gemeinden/reformen/fusion/Ablaufprogramm.pdf>>; Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern B 158 zum Entwurf eines Gesetzes über die Vereinigung der Einwohnergemeinden Beromünster und Schwarzenbach vom 11. Februar 2003.

⁸ Die kleine, mutige auf dem Erlösen. Schwarzenbach sucht die Fusion; Gemeindereform 2000+ Info Juni 2002.

1.3. Gemeindefusionen liegen im Trend

In den letzten Jahren kann in der Schweiz ein eigentlicher *Trend zu Gemeindefusionen* festgestellt werden.⁹ Zahlreiche Fusionen können insbesondere in den Kantonen Bern (Wald, Wichtrach), Luzern (Willisau, Luzern/Littau, Beromünster/Schwarzenbach¹⁰, Langnau/Reiden/Richenthal, etc.), Tessin (Muggio-Tal, Bioggio/Bosco Luganese/Cimo, Lugano), Freiburg (Middes/Torny-le-Grand), Graubünden (Donat, Surava) und Wallis (Riederalp; Glurigen/Reckingen/Münster/Geschinen, vorläufig keine Fusion von Brig-Glis/Naters) verzeichnet werden. Dabei besteht ein klarer Zusammenhang zur aktiven Förderung von Gemeindefusionen durch den Kanton, die in den meisten der erwähnten Kantone heute schon besteht (vgl. auch nachfolgend Ziffer 1.4. und 3.4.).¹¹ Eher nicht im Trend sind Gemeindefusionen im Kanton Zürich, was damit zusammenhängen mag, dass die zürcherischen Gemeinden im schweizerischen Vergleich schon heute relativ gross sind.¹²

Neu planen nun auch die Kantone Bern und Solothurn eine aktive Förderung und Unterstützung von Gemeindefusionen.¹³ Es ist davon auszugehen, dass dadurch in den beiden Kantonen mittelfristig zahlreiche weitere Gemeindefusionen ausgelöst werden.

1.4. Auslöser von Gemeindefusionen

Die Gemeinden müssen heute einerseits *mehr Aufgaben* erfüllen, als noch vor wenigen Jahren, andererseits sind diese Aufgaben anspruchsvoller geworden, was eine höhere Professionalität und Spezialisierung erfordert.¹⁴ Gleichzeitig steigt das *Anspruchsniveau* der Einwohnerinnen und Einwohner stetig. Gemeinden stossen daher immer mehr an ihre Leistungsgrenzen.¹⁵ Gleichzeitig haben sich die wirtschaftlichen bzw. finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinden seit Beginn der 90er-Jahre stetig verschlechtert.¹⁶ Ein Drittel aller Gemeinden schlossen die Rechnungen von 1995 bis 1997 mit Defiziten ab¹⁷, und die Verschuldung der Gemeinden ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen.¹⁸

Bei dieser Ausgangslage besteht bei den Gemeinden ein erheblicher Handlungsbedarf. Meist sind eine oder mehrere der folgenden Reformen erforderlich:

- Binnenreform der Gemeindeorganisation (NPM, etc.);
- Verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und mit Dritten (Auslagerungen, Gemeindeverbände, etc.);
- Fusion mit anderen Gemeinden.

In verschiedenen Gemeinden besteht heute zusätzlich das Problem, dass *keine Freiwilligen für die zahlreichen ehrenamtlichen Exekutivfunktionen* mehr gefunden werden können.¹⁹ Das Milizsystem versagt. Immer häufiger werden in jüngster Zeit Fälle in der Öffentlichkeit bekannt, in denen kantonale Aufsichtsbehörden wegen ungenügender Besetzung von Exekutivbehörden einschreiten müssen.

⁹ Vgl. auch *Jerjen*, Damian: Die Zeit scheint reif für Gemeindefusionen; SGVW-News, <http://www.sgvw.ch/sekto/news/archiv/d/gemeindefusionen2.php> mit zahlreichen Hinweisen.

¹⁰ Vgl. auch Fn. 7 und 8.

¹¹ Vgl. Vortrag des Regierungsrates des Kantons Bern zum Gesetz zur Förderung von Gemeindefusionen (Gemeindefusionsgesetz; GFG); Vernehmlassungsentwurf Dezember 2003 (im Folgenden Vortrag zum GFG), S. 6 ff.

¹² *Ladner/Steiner* (Fn. 1), S. 59 und 60.

¹³ Vgl. NZZ vom 22. Dezember 2003, S. 8; Vortrag zum GFG (Fn. 11).

¹⁴ In diesem Sinne auch *Steiner* (Fn. 1), S. 244; *Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern*: Ratgeber Gemeindereformen; Bern 2000, S. 6.

¹⁵ Vgl. dazu *Ladner, Andreas/Steiner, Reto*: Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?; *Swiss Political Science Review* 9(1)/2003, S. 244 f.; Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 7.

¹⁶ Vgl. auch *Steiner* (Fn. 1), S. 245.

¹⁷ *Steiner* (Fn. 1), S. 54 f.

¹⁸ Zur Finanzlage der Gemeinden ausführlich *Steiner* (Fn. 1), S. 52 ff.

¹⁹ Vgl. z.B. Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 7; *Steiner* (Fn. 4), S. 39.

Der Schritt zur Gemeindefusion ist in den letzten Jahren auch leichter geworden, weil die Mobilität der Gesellschaft allgemein zugenommen und sich dadurch die Bedeutung von geographischen Grenzen bzw. die Beziehung zur Gemeinde verändert hat.²⁰

Als klar förderlich für Gemeindefusionen erweisen sich aktive *Unterstützungsmassnahmen von Kantonen*.²¹ So unterstützen heute die Kantone Freiburg, Graubünden, Luzern, Thurgau und Tessin Gemeindefusionen finanziell.²² Die Kantone Bern und Solothurn planen nun ebenfalls Finanzbeiträge an Gemeindefusionen.²³ Der Kanton Aargau unterstützt Gemeindefusionen zumindest mit kostenlosen Beratungsdienstleistungen.²⁴ Es fällt auf, dass Gemeindefusionen in den letzten Jahren vorwiegend in den genannten Kantonen sowie im Kanton Wallis auftreten.²⁵

1.5. Argumente für Gemeindefusionen

Da die Argumente gegen Gemeindefusionen meist nicht eigentliche Gegenargumente darstellen, sondern lediglich betonen, dass keine positive Veränderung eintritt, beschränkt sich die Darstellung nachfolgend auf die Argumente, die für eine Gemeindefusion sprechen. Dabei können folgende vier grundsätzliche Argumentationslinien festgehalten werden:²⁶

- *Effektivitäts- und Effizienzargument*.²⁷ Von Gemeindefusionen wird erwartet, dass diese die Effektivität und die Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern. Die Erwartungen umfassen beispielsweise Einsparungen bei der Gebäude- und Informatikinfrastruktur, bei den Entschädigungen von Behördemitgliedern sowie längerfristig bei den Personalkosten. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Wirksamkeit des Handelns von Gemeindeverwaltungen zunimmt. Bei sinkenden Kosten soll die Qualität der Dienstleistungen steigen. Diese Erwartung scheint sich zwar grundsätzlich zu erfüllen, ihr steht aber beispielsweise entgegen, dass beim Zusammenschluss von Gemeinden in der Regel kein Personal abgebaut wird (im Fall von Wichtrach besteht z.B. explizit eine Bestandesgarantie²⁸) und dass fusionierte Gemeinden ihren Lebens- und Dienstleistungsstandard meistens an das Niveau jener Gemeinde anpassen, die vor der Fusion den höchsten Standard hatte.²⁹ Hier scheinen allerdings die Auffassungen von Lehre und Praxis auseinander zu gehen: So können offenbar im Falle von Wichtrach die Umsetzungskosten in der Höhe von Fr. 430'000.- nach spätestens zwei Jahren durch Fusionsersparungen kompensiert werden.³⁰ Bei der Fusion von Gemeinden, die bereits heute eine sehr weitgehende Zusammenarbeit pflegen, kann der Effizienzgewinn äusserst gering sein.
- *Demokratiargument (Redemokratisierung)*.³¹ Auf Grund der zunehmenden Regionalisierung und Auslagerung von Gemeindeaufgaben besteht heute oft kein direkter Zusammenhang mehr zwischen den öffentlichen Dienstleistungen, die Einwohnerinnen und Einwohner von Gemeinden erhalten, und den gewählten politischen Gemeindebehörden. Es besteht ein Demokratiedefizit, dass sich darin äussert, dass die Beeinflussung der öffentlichen Dienstleistungen und damit auch eines grossen Teils der Gemeindefinanzen dem Einfluss der Stimmberechtigten – und angesichts langfristiger Verträge meist auch der Gemeindeexekutive –

²⁰ Vgl. Steiner (Fn. 1), S. 244.

²¹ Vgl. Steiner (Fn. 1), S. 475.

²² Vgl. Übersicht im Vortrag zum GFG (Fn. 11), S. 6 ff.

²³ Vgl. NZZ vom 22. Dezember 2003, S. 8.; Vortrag zum GFG (Fn. 11).

²⁴ Vgl. Vortrag zum GFG (Fn. 11), S. 9.

²⁵ Vgl. Jerjen (Fn. 9); vgl. auch Auflistung in Ziffer 1.3.; im Kanton Wallis dürfte die Tätigkeit der Fachhochschule Wallis in Zusammenarbeit mit der HTW Chur einen Einfluss haben.

²⁶ Vgl. auch Steiner (Fn. 3), S. 37; Steiner (Fn. 1), S. 119 ff.; *Regierungsrat des Kantons Luzern*: Planungsbericht B 48 vom 21. März 2000 an den Grossen Rat über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform, S. 26 f. und Anhang 5, S. 77 ff.; Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 38 f.

²⁷ Vgl. auch Steiner (Fn. 4), S. 38 f.; Steiner (Fn. 1), S. 121 f.; Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 37.

²⁸ Vgl. Blaser (Fn. 7).

²⁹ In diesem Sinne Steiner (Fn. 4), S. 38.

³⁰ Vgl. Blaser (Fn. 7).

³¹ Vgl. Steiner (Fn. 3), S. 39, Steiner (Fn. 1), S. 123 f. und 293; Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 36.

weitgehend entzogen sind.³² Als Folge von Gemeindefusionen können die Gemeinden ihre Aufgaben oft wieder selbst effektiv und effizient erfüllen; gleichzeitig steigt die Einflussnahme der Stimmberechtigten auf die Leistungserstellung (Redemokratisierung). Untersuchungen haben gezeigt, dass zwischen den demokratischen Mitsprachemöglichkeiten und der staatlichen Leistungsfähigkeit ein positiver Zusammenhang besteht.³³ Gemeindefusionen wirken sich deshalb auf die demokratische Mitbestimmung positiv aus.³⁴ Zudem darf davon ausgegangen werden, dass durch eine Gemeindefusion die Responsivität erhöht wird, da grössere Gemeinden in der Regel besser in der Lage sind, auf die Anliegen der Einwohnerinnen und Einwohner einzugehen.³⁵ Letztlich ermöglicht eine Gemeindefusion, alle politischen Ämter wieder ordentlich zu besetzen, nicht zuletzt auch deshalb, weil meistens die Attraktivität der Ämter steigt.³⁶ Die Gefahr, dass – wie durch einen Teil der politikwissenschaftlichen Lehre behauptet wird – die Beteiligung und das Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung in einer grösser werdenden Gemeinde abnehmen,³⁷ ist kaum beachtlich, da einerseits in der Schweiz auch grosse Gemeinden im internationalen Vergleich noch relativ klein sind und da andererseits – wie erwähnt – die persönliche Bindung zur Gemeinde generell laufend abnimmt.

- *Entwicklungsargument.*³⁸ Durch eine Zusammenlegung gewinnt die Gemeinde an Attraktivität und verbessert ihre Wettbewerbsposition, insbesondere durch erweiterte raumplanerische Möglichkeiten (Bau- und Industrieland) und eine professionellere Verwaltung (darin eingeschlossen die Möglichkeit, überhaupt erst ab einer gewissen Grösse ein „Stadtmarketing“ zu betreiben). Zusätzlich können sich im Einzelfall durch Gemeindefusionen auch Wettbewerbsvorteile hinsichtlich Steuerfuss sowie Bildungs- und Freizeitangebot ergeben.
- *Verteilungsargument.*³⁹ Durch die Fusion von Gemeinden wird die Abhängigkeit zur übergeordneten Staatsebene verringert. Gleichzeitig gewinnt die neue, grössere Gemeinde an Gewicht in den Verhandlungen gegenüber dem Kanton. Innerhalb der neu geschaffenen Gemeinde herrscht zudem eine höhere Verteilungsgerechtigkeit. Die Schwankungen der Finanzlage werden kleiner und führen über längere Zeit zu einer höheren Konstanz hinsichtlich Ausgaben und Steuern.⁴⁰
- *Argument der Rechtsqualität.*⁴¹ Erfahrungen zeigen, dass kleine Gemeinden oft an Grenzen stossen, wenn es darum geht, rechtliche Regelungen zu erlassen, für die kein Musterreglement besteht oder die vom Musterreglement abweichen. Gleiches gilt für den Vollzug von Bundesrecht und kantonalem Recht. Ab einer gewissen Einwohnerzahl nehmen die Fallzahlen zu, so dass die Routine bei der Behandlung von Rechtsfällen zunimmt oder gar juristisch geschultes Personal eingestellt werden kann.

Welche Vor- und Nachteile eine Gemeindefusion hat, muss im Einzelfall selbstverständlich sorgfältig geprüft werden. Grundsätzlich besteht allerdings die Vermutung, dass die positiven Auswirkungen einer Gemeindefusion die negativen überwiegen.

³² Vgl. zum Ganzen Kübler, Daniel: Wie die Menschen in den Agglomerationen zusammenfinden. Das Demokratieproblem in der regionalen Kooperation; NZZ vom 24. September 2003, S. 15.

³³ Kübler (Fn. 32).

³⁴ Vgl. auch Steiner (Fn. 1), S. 123 f., insbesondere Tabelle 3-2.

³⁵ Vgl. Steiner (Fn. 3), S. 39; Steiner (Fn. 1), S. 123.

³⁶ Vgl. Steiner (Fn. 3), S. 39.

³⁷ Vgl. Steiner (Fn. 1), S. 124.

³⁸ Vgl. Steiner (Fn. 3), S. 40; Steiner (Fn. 1), S. 125.

³⁹ Vgl. Steiner (Fn. 3), S. 37; Steiner (Fn. 1), S. 124 f.

⁴⁰ Vgl. Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 37.

⁴¹ Vgl. Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 36.

2. Gemeindefusionen sind komplexe Veränderungsprozesse

2.1. Phasen des Veränderungsprozesses

Gemeindefusionen sind hochkomplexe Veränderungsprozesse.⁴² Bestehende Systeme und Strukturen werden vollständig aufgelöst und unter einer neuen Identität neu formiert. Damit muss eine Gemeindefusion den „klassischen“ Phasen des Veränderungsprozesses folgen:⁴³

- *Auftauen* („unfreeze“): Es geht darum, die Veränderungsbereitschaft im System grösser werden zu lassen, als den (natürlichen) Widerstand gegen Veränderungen.
- *Bewegen* („move“): Die Veränderungsbereitschaft muss in geordnete Bahnen gelenkt, die Bewegungsenergie ausgenutzt werden. Gleichzeitig müssen überhöhte Erwartungen vermieden werden, weil solche zu Enttäuschung führen können.
- *Stabilisieren* („freeze“): Systeme, die über längere Zeit instabil sind, funktionieren suboptimal. Deshalb muss nach vollzogenem Wandel das System (hier die neue Gemeinde in ihrer Gesamtheit) wieder stabilisiert werden. Es geht um Konsolidierung von Strukturen, Abläufen und Beziehungen.

Wissenschaftliche Untersuchungen gelangen offenbar zu einem ähnlichen Schluss, wenn sie als „Phasen des Gestaltungsprozesses“⁴⁴ die „Phase der Problemerkennung und Projektinitiierung“, die „Phase der Entscheidungsfindung“ und die „Phase der Umsetzung“ erwähnen. Angesichts der Tatsache, dass immer auch die Wichtigkeit hervorgehoben wird, dass zu Beginn des Veränderungsprozesses das Bewusstsein bestehen muss, dass Handlungsbedarf besteht, und dass dies eine gewisse Analyse der aktuellen Situation voraussetzt, wird für den Veränderungsprozess bei einer Gemeindefusion folgendes Phasenmodell vorgeschlagen:

- *Analyse und Basisarbeit*: Analyse des Ist-Zustands⁴⁵, Vorbereiten, Sensibilisieren, Kommunizieren, Schaffen von Gemeinsamkeiten;
- *Gestaltung*: Lösungen und Lösungsalternativen entwickeln, Pilotieren, Innovationen schaffen, Ängste kreativ umgestalten, Umsetzung planen;
- *Einführung*: Rollout, Mobilisieren, Lösungen realisieren;
- *Konsolidierung*: Konsolidieren, Routinisieren, Optimieren (und auch wichtig: Feiern und Danken).

In der Praxis scheinen sich im Rahmen einer Gemeindefusion zwei grundsätzliche Fragen zu stellen: Eine erste Fragestellung ist „Wo stehen wir? Was machen wir? Warum?“. Eine zweite Fragestellung richtet sich auf die Zukunft und lautet „Welche Perspektiven eröffnen sich durch Zusammenarbeit oder Fusion?“.⁴⁶

Die Planung (Modulation) und Leitung (Moderation) eines derart komplexen Veränderungsprozesses bedarf eines erheblichen systemischen Verständnisses, eines Gespürs für Politik und grosser Fachkenntnisse. Die Durchführung einer Gemeindefusion erfordert „ein umsichtiges Management des Wandels“⁴⁷. Bei grösseren Fusionsprojekten arbeiten die Gemeinden deshalb in der Regel mit externen Beraterinnen und Beratern zusammen.⁴⁸

2.2. Gleichwertigkeit der Fusionspartner

Eine der schlimmsten Feinde von Veränderungsprozessen ist die Angst, zu kurz zu kommen. Bei Gemeindefusionen geht es um das Zusammenführen von zwei oder mehreren Gemeinden. Parität ist deshalb ein Grundprinzip. Alle Projektorgane müssen paritätisch zusammengesetzt sein. Dies bietet bei Fusionen von etwa gleich grossen Gemeinden wohl keine grösseren Probleme.

⁴² In diesem Sinne auch *Steiner* (Fn. 1), S. 491.

⁴³ Grundmodell nach Karl *Levin*.

⁴⁴ *Steiner* (Fn. 1), S. 489.

⁴⁵ Vgl. z.B. Checkliste im Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 55.

⁴⁶ Vgl. Gemeindereform 2000+ Info, September 2001; Interview mit *Bruno Keel*, Koordinator und Moderator für Gemeindeprojekte im Kanton Luzern.

⁴⁷ *Steiner* (Fn. 1), S. 491.

⁴⁸ Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 484, 492.

Bei der Fusion von sehr ungleich grossen Gemeinden kann allerdings in den beteiligten Gemeinden ein sehr unterschiedliches Verständnis von Parität auftauchen.

Parität bedeutet auch, dass alle wesentlichen Entscheide nur im Konsens gefällt werden können. Dies macht den Entscheidungsprozess schwerfällig und setzt besondere Fähigkeiten im Verhandeln voraus.

2.3. Identitätsstiftende Faktoren

Gemeinden haben eine – wenn auch abnehmende – Integrationsfunktion; sie lassen ein gewisses Zugehörigkeitsgefühl entstehen. Die Identität einer Gemeinde und deren Bewohnerinnen und Bewohner kristallisieren sich oft in Symbolen. Deshalb können der Name der neuen Gemeinde, das Gemeindewappen, das Logo oder ein anderer Bestandteil des Corporate Designs einer Gemeinde im Rahmen eines Fusionsprojekts zu Faktoren von erheblicher Bedeutung werden.⁴⁹ Wenn solche Anliegen rechtzeitig erkannt werden, können sie durchaus auch positiv, d.h. zur Stiftung einer neuen Identität⁵⁰ genutzt werden.

Da gemeinsame soziokulturelle Anknüpfungspunkte ein wichtiges Element zur Unterstützung des Fusionsprozesses sind⁵¹, können bereits bestehende Formen der Zusammenarbeit zwischen den fusionierenden Gemeinden (Schulen, Wehrdienste, gemeinsame Gemeindekanzlei, o.ä.) im positiven Sinne identitätsstiftend wirken. Sie erhöhen die Chancen von Fusionsprojekten.

Ebenfalls identitätsstiftend sind oft auch die Postadressen bzw. die Postleitzahlen. Auf diese hat eine Gemeindefusion aber in der Regel keinen Einfluss, da die Grenzen der Postkreise nicht zwangsläufig den Gemeindegrenzen folgen.

2.4. Machtpromotoren

Gemeindefusionszusammenschlüsse werden hauptsächlich durch Gemeindepräsidentinnen bzw. Gemeindepräsidenten, durch andere Exekutivmitglieder und durch Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber initiiert.⁵² Die Verwaltung spielt bei der Projekt lancierung nur eine untergeordnete Rolle⁵³ (trägt dann aber die Hauptlast der Projektarbeit). Zudem hat die Gemeindeexekutive im Rahmen des Veränderungsprozesses erfahrungsgemäss die Rolle des Machtpromotors.⁵⁴ Gemeindefusionen sollten somit immer von der Exekutive initiiert werden. Zudem ist es wichtig, dass die Exekutiven aller beteiligten Gemeinden immer wieder klar kommunizieren, dass sie hinter der Fusion stehen.

2.5. Einbezug von Beteiligten

Es gehört mittlerweile zu den geflügelten Worten, dass man im Rahmen von Organisationswandel die Betroffenen zu Beteiligten machen soll.⁵⁵ Dieser Aspekt ist bei Gemeindefusionen – im Sinne eines Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktors (vgl. auch unten Ziffer 4.) – von noch grösserer Bedeutung als bei anderen Arten von Veränderungsprojekten. Hinter dem Schlagwort verbirgt sich allerdings sehr viel an Komplexität, so dass es unumgänglich ist, zu Beginn eines Gemeindefusionsprozesses eine Beteiligtenanalyse⁵⁶ zu machen, und zwar im Doppelten Sinn: Zu untersuchen ist in einem ersten Schritt, welche Gemeinden am Fusionsprojekt zu beteiligen sind und welche Potenziale bzw. Risiken diese mitbringen. In einem zweiten Schritt ist zu untersuchen, welche

⁴⁹ So beispielsweise auch im Fall von Wichtrach, vgl. *Blaser* (Fn. 7); vgl. auch Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 36 f..

⁵⁰ Zum Stellenwert der Identität vgl. auch *Regierungsrat des Kantons Luzern* (Fn. 26), S. 27.

⁵¹ Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 476.

⁵² Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 479; *Ladner, Andreas*: Gemeindereformen: Aspekte des Politikeinbezugs, in: *Schedler, Kuno/Kettiger Daniel* (Hrsg.): *Modernisieren mit der Politik*; Bern/Stuttgart/Wien 2003, S. 109.

⁵³ Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 479; vgl. allgemein auch *Doppler, Klaus/Lauterburg, Christoph*: *Change Management*; 10. Aufl.; Frankfurt a.M./New York 2002, S. 147 ff. und 307 ff..

⁵⁴ Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 490.

⁵⁵ Vgl. statt vieler *Doppler/Lauterburg* (Fn. 53), S. 154 f.

⁵⁶ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): *Ziel Orientierte Projekt Planung – ZOPP*; Darmstadt 1997, S. 15.

möglichen Beteiligten und Betroffenen wir in diesen Gemeinden finden und welche Potenziale bzw. Risiken für eine Fusion diese aufweisen. Dabei ist zu beachten, dass man sich über Interessen und Werthaltungen anderer oft täuscht, wenn man sie nicht selber befragt, dass Frauen und Männer oft unterschiedliche Sichtweisen und Handlungsmuster haben und dass es angezeigt sein kann, zwischen aktiv Beteiligten (bzw. zu beteiligenden) und passiv Betroffenen zu unterscheiden.⁵⁷

Zwei Gruppen von Beteiligten müssen bei Gemeindefusionen auf Grund der Forschung und der Erfahrungen unabhängig von der Beteiligtenanalyse im konkreten Einzelfall berücksichtigt werden:

- *Bevölkerung:* Einerseits gehört die Bevölkerung – insbesondere die Bürgerinnen und Bürger – gemäss wissenschaftlichen Untersuchungen weitaus am häufigsten zu den Gegnern von Gemeindefusionen⁵⁸ oder kann sich eine Fusion nur schwer vorstellen⁵⁹. Von der Bevölkerung bzw. von einzelnen Bevölkerungsgruppen muss deshalb allenfalls Widerstand erwartet werden.⁶⁰ Dieser kann sogar erst ganz zum Schluss eines Gemeindefusionsprojekts eintreten. So sind die Fusionen von Rapperswil und Jona oder von Malleray und Bévillard in letzter Minute an der Urne gescheitert.⁶¹ Andererseits zeigen andere Untersuchungen auch auf – und dies ist in einem gewissen Sinne ein Paradoxon –, dass die Bevölkerung dennoch in einem ansprechenden Mass zu den Befürwortern von Gemeindefusionen zählen (wesentlich stärker, als beispielsweise bei NPM-Projekten).⁶² Befragungen haben zudem gezeigt, dass der Politikeinbezug aus der Sicht der Bevölkerung eine grosse Bedeutung hat.⁶³ Eine Beteiligung der Bevölkerung ist somit wichtig. Dabei kann es allerdings nicht (nur) darum gehen, Misserfolge bei Abstimmungen zu verhindern. Im Rahmen von Gemeindereformen werden vielmehr wichtige Weichenstellungen bezüglich kommunaler Strukturen und bzw. des Zusammenlebens getroffen, die idealerweise von einer Mehrheit der Bevölkerung getragen werden sollten.⁶⁴ Wenn immer möglich sollten mögliche Handlungsoptionen bzw. Lösungsvarianten in Gemeindefusionsprojekten im politischen Diskurs bewertet werden (und nicht nur an Hand von analytischen Instrumenten).⁶⁵ Ein mögliches, bewährtes Instrument zum Einbezug der Bevölkerung bei Gemeindefusionen sind Bevölkerungsbefragungen.⁶⁶ Eher noch geeigneter erscheinen dem Verfasser allerdings Grossgruppenveranstaltungen (z.B. Open Space, Zukunftswerkstatt⁶⁷), weil diese nicht nur den Einbezug ins Projekt ermöglichen, sondern – Gemeinde übergreifend durchgeführt – gleichzeitig auch den Grundstein für ein neues Gemeinschaftsgefühl legen können. Auf Grund von Untersuchungen muss nämlich davon ausgegangen werden, dass gemeinsame soziokulturelle Anknüpfungspunkte (z.B. überkommunale Begegnungsorte, Gemeinde übergreifende Schul- und Kirchgemeinden, Gemeinde übergreifende Vereine) ein wichtiges Element zur Unterstützung des Fusionsprozesses sind⁶⁸ und dass deshalb im Rahmen der Fusion auch neue gemeinsame soziokulturelle Anknüpfungspunkte geschaffen werden sollten.

⁵⁷ GTZ (Fn. 56), S. 15.

⁵⁸ Vgl. Ladner (Fn. 52), S. 110 f.

⁵⁹ Vgl. Steiner (Fn. 4), S. 47 f.

⁶⁰ In diesem Sinne auch Steiner (Fn. 1), S. 491.

⁶¹ Vgl. Ladner (Fn. 52), S. 103.

⁶² Vgl. Ladner (Fn. 52), S. 112 f.; Steiner (Fn. 4), S. 47 f.

⁶³ Vgl. Ladner (Fn. 52), S. 113 f.

⁶⁴ In diesem Sinne Ladner (Fn. 52), S. 103.

⁶⁵ Vgl. Steiner (Fn. 1) S. 491; vgl. allgemein auch Birklbauer, Klaus/Pöchhacker, Andreas: Strategieentwicklung mit den Bürgern; ICG Change Management 2/2003, S. 4 f, <<http://www.icg.eu.com>>.

⁶⁶ Vgl. Ladner (Fn. 52), S. 107, mit dem Hinweis, dass Bevölkerungsbefragungen im Ergebnis aber auch von Volksabstimmungen abweichen können (Beispiel Malleray/Bévillard).

⁶⁷ Im Falle der Gemeinde Wichtrach wurde mit einer Art Zukunftswerkstatt gearbeitet, vgl. Blaser (Fn. 7).

⁶⁸ Vgl. Steiner (Fn. 1), S. 476.

- *Gemeindepersonal*⁶⁹: Von einer Gemeindefusion am stärksten betroffen sind zweifellos die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung. Diese müssen meist zumindest den Arbeitsort wechseln, sich in neue Verwaltungsstrukturen integrieren (ggf. in neuen Funktionen) und riskieren letztlich sogar den Verlust ihres Arbeitsplatzes. Deshalb kann es von Seiten der Verwaltung zu Widerstand gegen Gemeindefusionen kommen⁷⁰, obwohl der Anstoss für eine Fusion auch aus der Verwaltung kommen kann und obwohl die Verwaltung weitaus weniger häufig gegen Gemeindefusionen opponiert, als gegen NPM-Projekte⁷¹. Schon deshalb ist es von grosser Bedeutung, die Verwaltung frühzeitig in Gemeindefusionen einzubeziehen. Darüber hinaus gilt es aber auch, das Fachwissen und das Erfahrungswissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen der fusionierenden Gemeinden zu nutzen (angesichts des schweizerischen Milizsystems liegt das Wissen in Kommunalangelegenheiten ohnehin fast ausschliesslich bei der Verwaltung). Letztlich sollte auch hier frühzeitig bewirkt werden, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen als künftige Kolleginnen und Kollegen kennen und wertschätzen lernen.

Bei Gemeinden mit einem Gemeindeparlament muss dessen Rolle und dessen Einbezug in das Fusionsprojekt besonders geklärt werden.

3. Projektorganisation bei Gemeindefusionen

3.1. Ablauforganisation und Projektverlauf

Das Vorgehen bei Gemeindefusionsprojekten muss sich einerseits an den in Ziffer 2.1. aufgezählten Phasen des Veränderungsprozesses orientieren. Andererseits muss angesichts der hohen systemischen Komplexität in Betracht gezogen werden, ob nicht teilweise auf konzeptionelle und methodische Ansätze der Zielorientierten Projektplanung (ZOPP)⁷² abgestellt werden könnte, welche in Deutschland für die Entwicklungszusammenarbeit entwickelt worden sind, also auch für *Veränderungsprozesse in einem komplexen soziokulturellen Umfeld*.

Zu denken ist insbesondere in der Startphase an die Beteiligtenanalyse, die Zielanalyse und die Problemanalyse. Am Anfang des Projekts steht oft eine Machbarkeitsstudie, welche die bestehende Situation und voraussichtliche Veränderungen durch eine Fusion analysiert.⁷³ Auf Grund der Machbarkeitsstudie können dann in den beteiligten Gemeinden die jeweils zuständigen Organe – in der Regel die Stimmberechtigten – entscheiden, ob eine Fusion wirklich in Angriff genommen wird.

Der genaue Projektverlauf einer Gemeindefusion muss in jedem konkreten Einzelfall festgelegt werden und hängt teilweise auch vom anwendbaren kantonalen Recht ab. Hinsichtlich eines möglichen Projektverlaufs kann auf das Beispiel der Gemeinde Wichtrach⁷⁴ oder auf den Ratgeber Gemeindereformen des Kantons Bern⁷⁵ verwiesen werden. Wesentlich ist, dass die Initiierung des Projekts durch die Gemeindeexekutive(n) erfolgt und dass *die Stimmberechtigten auch immer wieder zu Meilensteinen Stellung nehmen* bzw. die nächste Projektphase beschliessen kön-

⁶⁹ Ausführlich zu diesem Thema *Regierungsrat des Kantons Luzern* (Fn. 26), S. 27 f.

⁷⁰ Vgl. *Steiner* (Fn. 1), S. 491.

⁷¹ Vgl. *Ladner* (Fn. 52), S. 109, 111.

⁷² Vgl. GTZ (Fn. 56); COMIT: ZOPP – An Introduction to the Method; Berlin 1998; ZOPP: Goal Oriented Projekt Planning, <<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/tools/ZOPP.html>>. ZOPP geht hinsichtlich Projektmanagements nicht primär von einem Phasenmodell aus, sondern stellt das methodische Vorgehen und insbesondere den diskursiven Prozess in den Vordergrund. Wesentliche Elemente einer ersten Projektphase sind die Beteiligtenanalyse, die Problemanalyse, die Zielanalyse (und Zielfestlegung) sowie die Analyse von alternativen Lösungen.

⁷³ Eine sehr ausführliche Machbarkeitsstudie (167 S.) findet sich bezüglich der Fusion von Luzern und Littau, vgl. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern: Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau; Grundlagenstudie; Dezember 2003, <http://www.luzern.ch/Assets/Documents/News/Grundlagenstudie_Fusion_Luzern_Littau.pdf> (auch in Buchform als Band 3 der Schriftenreihe des KPM erhältlich).

⁷⁴ Vgl. *Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern* (Fn. 7).

⁷⁵ Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 47 ff.

nen, sei dies in Form von Konsultativabstimmungen, sei es durch Bewilligung eines Projektkredits oder sei es letztlich durch Beschluss des Fusionsvertrags⁷⁶ und einer neuen Gemeindeordnung (Organisationsreglement).

3.2. Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation muss paritätisch (vgl. oben Ziffer 2.2.) und im Übrigen der Grösse und Komplexität des Projekts angepasst sein. Es sollte zudem in Erwägung gezogen werden, *für die verschiedenen Projektphasen mit unterschiedlichen Projektorganisationen* zu arbeiten, für die Analyse- und Gestaltungsphase ggf. eher auf Partizipation der Bevölkerung ausgerichtet und sonst sehr schlank, für die Umsetzungsphase eher verwaltungszentriert, umfangreicher und mit mehr Ressourcen ausgestattet. Als Muster einer Projektorganisation kann jene aus dem Fusionsprojekt von Wichtrach⁷⁷ dienen.

Wesentlich für ein Gemeindefusionsprojekt ist es, dass verwaltungsintern (und allenfalls extern) in allen Projektphasen *genügend Ressourcen* zur Verfügung stehen. Dies ist umso wichtiger in Gemeinden, in denen die Exekutivmitglieder rein ehrenamtlich tätig sind. In solchen Fällen müsste sogar in Erwägung gezogen werden, den Ehrenamtlichen den Mehraufwand für das Fusionsprojekt zu Marktpreisen (bzw. üblichen Lohnansätzen) zu entgelten. Weiter wird es in der Regel sinnvoll sein, Ressourcen für die Projektleitung bzw. Methodenwissen in den Bereichen Organisationsentwicklung, Finanzen und Recht⁷⁸ extern einzukaufen.⁷⁹

3.3. Der Faktor Zeit

Gemeindefusionen brauchen *viel Zeit*. Im Fall von Wichtrach dauerte das Gemeindefusionsprojekt (eher straff geführt) von der ersten Initiierung bis zur Aufnahme der Tätigkeit der neuen Gemeinde Wichtrach etwas mehr als vier Jahre.⁸⁰ Eine Gemeindefusion kann aber auch bis zu zehn Jahren dauern.⁸¹ Dies muss zu Beginn eines Gemeindefusionsprojekts unbedingt *offen kommuniziert* werden, um einerseits nicht falsche (das heisst zu hohe) Erwartungen zu wecken und um andererseits Ängste vor einem zu raschen Wandel abzubauen.

3.4. Fusionskosten

Gemeindefusionen kosten auch Geld. Zum einen ist bei Fusionsprojekten von grösserer Tragweite fast immer der Beizug von externer Expertise notwendig.⁸² Zum andern verursacht auch die Reorganisation i.e.S. (neue Verwaltungsstrukturen, neue Lokalitäten, Anpassung der Informatik) Kosten.⁸³ Die Gesamtkosten einer Gemeindefusion können je nach Grösse der Gemeinden, Komplexität des Vorhabens und Reorganisationsbedarf unterschiedlich hoch anfallen. Im Fall von Wichtrach (neu total ca. 3'900 Einwohnende) betrugen die gesamten Fusionskosten Fr. 480'000.-.⁸⁴ Der Kanton Bern geht für die künftige Unterstützung einer Fusion von drei Gemeinden (700, 1'200 und 2'500 Einwohnende) von einem Unterstützungsbeitrag von Fr. 1'188'000.- aus. Die Kosten für die Fusion von zwei mittelgrossen Gemeinden (je ca. 2'500 Ein-

⁷⁶ Beispiel für den Inhalt eines Fusionsvertrags vgl. z.B. Ratgeber Gemeindereformen (Fn. 14), S. 57 ff.

⁷⁷ Vgl. *Blaser* (Fn. 7).

⁷⁸ Untersuchungen zeigen zwar, dass rechtliche Aspekte im Rahmen von Gemeindefusionen einen eher untergeordneten Stellenwert besitzen, die Ausarbeitung des Fusionsvertrages und der neuen Gemeinde-reglemente erfordert dennoch besonderes juristisches Fachwissen und Erfahrung im Bereich der Rechtsetzung.

⁷⁹ Dieser Auffassung auch *Steiner* (Fn. 1), S. 492.; die Rolle der externen Beraterinnen und Berater kann dabei Aspekte der Fachberatung und der Prozessberatung aufweisen oder in einer integrierten Unterstützung der Gemeindeorgane und in der Projektleitung bestehen, vgl. z.B. *Höfler, Manfred/Skribot*, *Mischa: Co-Creation: Wirksame Beratung für Change-Prozesse*; ICG Change Management 4/2003, S. 58 ff, <<http://www.icg.eu.com>>.

⁸⁰ Vgl. *Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern* (Fn. 7)

⁸¹ Vgl. *Steiner* (Fn. 1).

⁸² Dieser Auffassung auch *Steiner* (Fn. 1), S. 484, 492.

⁸³ Vgl. *Machbarkeitsstudie Luzern/Littau* (Fn. 73), S. 46 f.

⁸⁴ Vgl. *Blaser* (Fn. 7).

wohnende) dürften im Durchschnitt irgendwo dazwischen liegen.⁸⁵ In zahlreichen Kantonen werden an Gemeindefusionen Kantonsbeiträge gewährt (vgl. Ziffer 1.4.).

4. Erfolgreich fusionieren

Ausgehend von den dokumentierten bisherigen Erfahrungen mit Gemeindefusionen in der Schweiz sowie auf Grund der vorstehenden Ausführungen lassen sich eine Reihe von Faktoren ermitteln, die mehr oder weniger direkt mitbestimmen, ob eine Gemeindefusion erfolgreich ist (Erfolgsfaktoren).⁸⁶

- Es muss bereits zu Beginn des Fusionsprozesses das Bewusstsein bestehen, kommuniziert und verbreitet werden, dass Handlungsbedarf besteht und dass die Fusion eine mögliche Lösung darstellt.
- Die Initiierung muss von den Gemeindeexekutiven ausgehen.
- Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident bzw. die gesamte Gemeindeexekutive muss während der gesamten Dauer des Veränderungsprozesses als Machtpromotor auftreten.
- Es ist ein ausserordentlich sorgfältiges Management des Veränderungsprozesses notwendig, verbunden mit einem hohen Verständnis für Systemzusammenhänge in Organisationen.
- Politik und Verwaltung sowie ggf. andere Betroffene müssen beteiligt sein.
- Für das Projekt müssen genügend personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden.

Es bleibt zu hoffen, dass die Forschung sowie vor allem weitere Erfahrungen in der Praxis zu zusätzlichen Erkenntnissen führen werden. Unbestritten bleibt, dass eine abgeschlossene Gemeindefusion stets eine beachtenswerte Leistung aller Beteiligten darstellt.

⁸⁵ Vgl. Vortrag zum GFG (Fn. 7), S. 12.

⁸⁶ Etwas anders die „Gestaltungsempfehlungen“ bei *Steiner* (Fn. 1), S. 487 ff.; vgl. auch die „Charta des Managements von Veränderungen“ in *Doppler/Lauterburg* (Fn. 53), S. 147 ff.