



# Erfolgsfaktoren von Gemeindefusions-Prozessen in der Schweiz

## Inhaltsverzeichnis:

<b>1. Gemeindestrukturen in der Schweiz</b> .....	2
<b>2. Die Erfolgsfaktoren</b> .....	5
2.1 Vorabklärungen .....	5
2.2 Fusionsanalyse .....	8
2.3 Fusionsvorbereitung.....	9
2.4 Umsetzung .....	10
<b>3. Fazit</b> .....	11
<b>4. Anhang (Kurzbeschreibung der Interviewgemeinden)</b> .....	12
<b>5. Literaturverzeichnis</b> .....	13

## Co-Autoren Bericht und „Leitfaden für Gemeindefusionen“

**Bühler Daniel**, Betriebsökonom FH, Projektleiter und Dozent für Allgemeine Betriebswirtschaft an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur

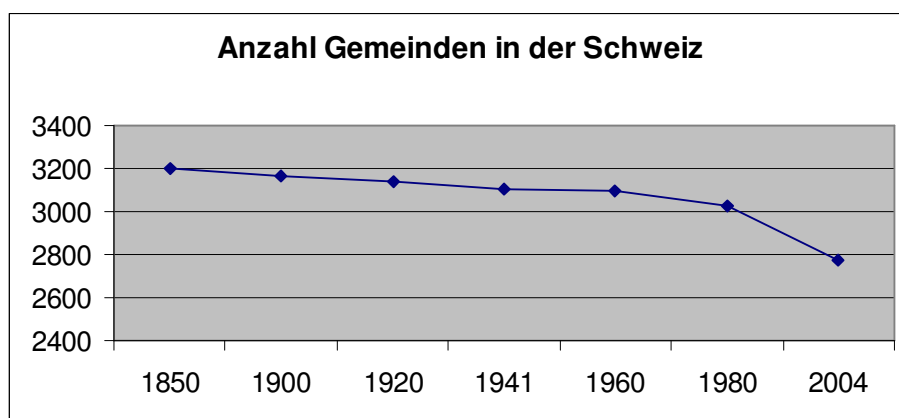
**Fetz Ursin**, lic. iur., Rechtsanwalt, Professor für Recht und Leiter Zentrum für Verwaltungsmanagement an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur

# Erfolgsfaktoren von Gemeindefusionsprozessen in der Schweiz

## 1. Gemeindestrukturen in der Schweiz

Die Anzahl der Gemeinden<sup>1</sup> hat sich in der Schweiz seit den Neunzigerjahren reduziert. Zählte man 1990 noch 3021 Gemeinden, waren es 10 Jahre später nur noch 2899 und am 1. Januar 2006 noch rund 2740 Kommunen<sup>2</sup>. Diese Reduktion ist die Folge von Gemeindefusionen in verschiedenen Kantonen der Schweiz. Grosse kommunale Gebietsreformen fanden und finden insbesondere in den Kantonen Freiburg und Tessin statt. Der Trend zu Gemeindefusionen setzt sich jedoch auch in anderen Landesteilen, wie z.B. in den Kantonen Bern, Glarus, Graubünden, Luzern oder Wallis weiter fort.

Nachfolgende Abbildung zeigt die rückläufige Entwicklung der Anzahl Gemeinden von 1850 bis ins Jahre 2004.



Entwicklung Anzahl der Gemeinden in der Schweiz von 1850 bis 2004

Vergleicht man die Entwicklung der Anzahl Gemeinden der Schweiz in jüngster Vergangenheit jedoch mit den Nachbarländern Österreich und Deutschland, so stellt man fest, dass die Schweiz noch einen grossen Nachholbedarf im Bereich der Gemeindefusionen hat. Sowohl Österreich als auch Deutschland haben es vor allem zwischen 1960 und 1980 verstanden, Kommunen zusammenzuschliessen. In der Schweiz hingegen gab es in diesem Zeitrahmen nur einen geringen Rückgang an Gemeinden von 3095 (1960) auf 3029 (1980). Erweitert man den Blickwinkel, so erkennt man, dass zwischen 1960 und 1990 auch in Ländern wie Belgien, Dänemark, Niederlande oder Norwegen grossflächige Strukturreformen durchgeführt wurden.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Unter Gemeinde versteht man die Politische Gemeinde. Sie ist die wichtigste Gemeindeform in der Schweiz und umfasst die auf ihrem Gemeindegebiet lebenden Einwohner (Einwohnergemeinde). Der Vorsteher ist der Gemeindepräsident.

<sup>2</sup> [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/regionale\\_und\\_internationale/01/blank/00/institutionelle\\_gliederungen/01b.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/regionale_und_internationale/01/blank/00/institutionelle_gliederungen/01b.html) (abgefragt am 24.01.2006) und schriftliche Information des Bundesamtes für Statistik.

<sup>3</sup> Schuler, S. 58 ff.

Das Kooperationspotential zwischen den Gemeinden in der Schweiz ist heute mehrheitlich ausgereizt. Verbandslösungen haben Demokratiedefizite und benötigen viele Delegierte. Deshalb hat man verbreitet erkannt, dass nur grundlegende Strukturreformen – eben Gemeindefusionen – die Situation nachhaltig verbessern können.

Nachteilig wirkt sich diesbezüglich der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz (Bund, 26 Kantone, diverse Gemeindearten) aus. Besonders auf der dritten Ebene mit den Politischen Gemeinden, Bürgergemeinden<sup>4</sup> oder den Spezialgemeinden<sup>5</sup> wie Schulgemeinden usw. werden die vorhandenen Synergien wenig bis gar nicht genutzt. Auch die unterschiedlichen Gesetzgebungen verhindern bzw. erschweren oft eine Zusammenarbeit.

Der Druck kommt von verschiedenen Seiten: Während die kleinen Gemeinden<sup>6</sup> am Mangel an geeignetem Personal und knappen Finanzen leiden, haben Agglomerationsgemeinden mit zunehmender Aufgabenverflechtung zu kämpfen, weil die Gemeindegrenzen durch zusammengewachsenes Siedlungsgebiet verlaufen. Auch die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an die Öffentliche Hand sind gestiegen. Diesen und weiteren Herausforderungen haben sich die Gemeinden heute zu stellen.

Verschiedene Kantone fördern Gemeindezusammenschlüsse in personeller (z.B. Bereitstellung von Fachpersonal zur Mitarbeit im Projekt), aber vor allem auch in finanzieller Hinsicht (z.B. Fusionsbeitrag). Grundsätzlich basieren die Gemeindefusionen in der Schweiz aber auf dem Aspekt der Freiwilligkeit. Dies darum, weil die Gemeindeautonomie in der Staatsform der direkten Demokratie einen wichtigen Eckpfeiler darstellt. Der Druck bzw. der Zwang der Kantone für Strukturbereinigungen ist mehr oder weniger ausgeprägt. So haben z.B. die Regierungen der Kantone Glarus<sup>7</sup>, Schaffhausen<sup>8</sup> oder Tessin<sup>9</sup> selbständig Projekte zu Gemeindestrukturreformen lanciert, welche die „Landkarte“ der neuen Gemeinden mehrheitlich vorgibt. Dieses Vorgehen führt zum Vorwurf, dass Strukturveränderungen der Bevölkerung aufgezwungen werden. Andere Kantone, wie etwa Graubünden, Luzern oder Wallis versuchen, mit entsprechenden kantonalen Gemeinde- bzw. Finanzausgleichsgesetzgebungen bestimmte (finanzielle) Anreize für fusionswillige Gemeinden zu schaffen und Fusionshemmnisse zu beseitigen. So profitieren z.B. fusionierte Gemeinden im Kanton Graubünden von verbesserten Bedingungen beim interkommunalen Steuerkraftausgleich (Finanzausgleich) oder bei Beiträgen des Kantons an öffentliche Werke.

---

<sup>4</sup> Die Bürgergemeinde umfasst die ortsansässige Bürgerschaft, d.h. alle Einwohner, die im Besitz des Bürgerrechts der Wohngemeinde sind. Ihr obliegt vor allem die Verwaltung des Bürgergutes.

Die Schulgemeinden sind unabhängige Körperschaften. Sie betreuen das obligatorische Schulwesen in einer oder mehreren Politischen Gemeinden. Ihr Perimeter muss sich nicht mit jenem einer Politischen Gemeinde decken.

<sup>5</sup> Häfelin, Müller, S. 286f.

<sup>6</sup> Rund 54 % aller Politischen Gemeinden in der Schweiz haben weniger als 1'000 Einwohner, rund 140 Gemeinden haben weniger als 100 Einwohner und etwa 45 Kommunen haben eine Einwohnerzahl von unter 50 Personen (Stand: 2000; Bundesamt für Statistik).

<sup>7</sup> Vergleiche Stand des Projektes:

[http://www.gl.ch/xml\\_1/internet/de/application/d410/d436/d997/f1006.cfm](http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d410/d436/d997/f1006.cfm) (abgefragt: 24.01.2006)

<sup>8</sup> Vergleiche Stand des Projektes: <http://www.sh.ch/index.cfm> (abgefragt: 24.01.2006):

<sup>9</sup> Vergleiche Stand des Projektes

[http://www.ti.ch/DI/DI/SezEL/Riforma/documenti\\_studi/documenti\\_studi.asp?menu=9](http://www.ti.ch/DI/DI/SezEL/Riforma/documenti_studi/documenti_studi.asp?menu=9) (abgefragt: 26.01.2006)

Während über die allgemeine (theoretische) Thematik von Gemeindezusammenschlüssen in letzter Zeit in der Schweiz vieles zu entnehmen war<sup>10</sup>, sind praktische Erfahrungen aus Gemeindefusionsprojekten nur fallweise publiziert. Um diesen Ansatz näher zu untersuchen, hat das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur<sup>11</sup> ein Forschungsprojekt erarbeitet und Erfolgsfaktoren, Handlungsanweisungen sowie Vorgehensvorschläge aus konkreten Fusionsprojekten in Erfahrung gebracht. Daraus ist ein Leitfaden für Gemeindefusionen entstanden<sup>12</sup>. Das Projekt wurde von der Kommission für Technologie und Innovation (KTI)<sup>13</sup> der Schweizerischen Eidgenossenschaft gefördert und mitfinanziert. Die untersuchten Kommunen sind repräsentativ und verteilen sich auf alle vier Landesteile sowie Sprachregionen (deutsche, französische, italienische und rätoromanische Schweiz):

- Acquarossa	Kanton Tessin
- Guttet-Feschel	Kanton Wallis
- Le Mouret	Kanton Freiburg
- Luchsingen	Kanton Glarus
- Lugano	Kanton Tessin
- Rapperswil-Jona	Kanton St. Gallen
- Reiden	Kanton Luzern
- Suraua	Kanton Graubünden
- Willisau	Kanton Luzern
- Wichtrach	Kanton Bern
- Zofingen	Kanton Aargau

---

<sup>10</sup> Vergleiche zum Stand der Forschung insb. Steiner, 4 ff., sowie Kettiger, 3 f., und die dort zitierten Werke.

<sup>11</sup> Das Zentrum für Verwaltungsmanagement ist ein Institut der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur. Die HTW ist eine der vier Teilschulen, welche zusammen die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) bilden. Die FHO ist eine der gesamthaft acht Fachhochschulen in der Schweiz.

<sup>12</sup> Fetzi; Bühler; Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur, 2005

<sup>13</sup> Mit der Förderagentur KTI unterstützt das Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT) den Auf- und Ausbau einer wettbewerbsfähigen angewandten Forschung und Entwicklung an den Fachhochschulen.

## 2. Die Erfolgsfaktoren

Aus den Ergebnissen der Untersuchung ist als Hauptkenntnis ein Modell hervorgegangen, das auf alle untersuchten Gemeinden, mit kleinen Einschränkungen, übertragbar ist. Das entwickelte Modell gliedert sich in vier Phasen, die dem chronologischen Ablauf eines Fusionsprozesses entsprechen. Am Ende jeder Phase ist ein politischer Entscheid (Meilenstein) nötig, der über die Weiterführung des Projektes entscheidet. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich die einzelnen Phasen überlappen können und je nach Projekt nicht genau voneinander abgrenzbar sind.

Phasen	Meilenstein
Vorabklärungen	Entscheid über Projektstart
Fusionsanalyse	Entscheid über Weiterverfolgung des Projektes
Fusionsvorbereitung	Fusionsabstimmung
Umsetzung	Inkraftsetzung Fusion

Phasen mit entsprechenden Meilensteinen

Nachfolgend sind die vier Phasen sowie die wichtigsten Erfolgsfaktoren, welche in den verschiedenen Phasen von Bedeutung sind, näher beschrieben.

### 2.1 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 sind, umso reibungsloser gestaltet sich die anschliessende Fusionsanalyse (Phase zwei). Sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Weiterarbeit bereits zu diesem Zeitpunkt nicht gegeben, wird das Projekt schon in der ersten Phase abgebrochen.

#### - Projekt-Anstoss

Untersuchungen haben gezeigt, dass folgende Faktoren ein Fusionsprojekt auslösen können<sup>14</sup>:

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

In der Mehrheit der untersuchten Fälle geht der Anstoss für ein Fusionsprojekt von der Gemeinde-Exekutive oder vom Kanton aus, auffallend selten von der Verwaltung oder von engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Kritiker von Gemeindefusionen stellen deshalb fest, der Anstoss für eine Strukturveränderung komme nicht „von unten“ und das Projekt werde der Bevölkerung aufgezwungen.

Bereits zu diesem Zeitpunkt stellt sich die Frage, ob und wie die Bevölkerung in den Fusionsprozess einbezogen werden soll.

---

<sup>14</sup> Steiner, 359.

### **- Veränderungsprozess**

Allen Beteiligten muss vor Projektbeginn klar sein, dass ein Fusionsprozess einschneidende Veränderungen zur Folge hat. Jedes Projektmitglied muss diese Erkenntnis akzeptieren und den Arbeitsergebnissen gegenüber offen sein, auch wenn dies möglicherweise persönliche Konsequenzen haben kann (z.B. Mandatsverlust).

### **- Projektziel**

Nur mit einem klaren Projektziel ist allen beteiligten Gemeinden klar, in welche Richtung die Arbeit geht. 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 (z.B. mit Hilfe eines Meilensteinplans) sinnvoll zu gestalten.

### **- Zeitaufwand**

Die Projektmitglieder müssen sich bewusst sein, dass ein grosser Arbeitsaufwand auf sie zukommt, welcher neben der täglichen Arbeit zu erledigen ist. Es ist keine generelle Aussage zum gesamten Arbeitsaufwand möglich, da dieser von der Anzahl beteiligter Gemeinden bzw. Personen, der Projektorganisation und weiteren Faktoren abhängig ist und deshalb stark variiert.

### **- 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 Entscheidungen vorgenommen werden<sup>15</sup>.

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

- geografische Lage
- politische Zusammengehörigkeit
- historisch gewachsene Strukturen
- wirtschaftliche Ausrichtung
- gemeinsame Sprache/Religion
- parteipolitische Ähnlichkeit

Möglicherweise zeigen auch erst die Abklärungen, dass der optimale Perimeter nicht direkt angepeilt werden kann, weil zunächst eine Fusion von Teilgebieten notwendig ist. Andererseits ist denkbar, dass nur ein weitgefasster Perimeter (z.B. Talgemeinde im Berggebiet) ein sinnvolles Projekt ergibt.

---

<sup>15</sup> Friedrich et al., 104.

### **- „Win-Win-Situationen“**

Gemeindefusionsprojekte werden negativ beeinflusst, wenn das Gefühl bzw. die Angst der Benachteiligung eines Partners entsteht<sup>16</sup>. Oberstes Ziel muss deshalb eine „Win-win-Situation“ sein, von der alle beteiligten Gemeinden (und auch der Kanton) profitieren. Neben rein finanziellen Kriterien können auch raumplanerische Interessen oder gar psychologische Faktoren (z.B. Projektleitung stammt aus einer bzw. der kleineren Gemeinde) von Bedeutung sein. Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung aller Partner ist Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit.

### **- Bestehende Gemeinsamkeiten**

Es zählt sich aus, festzuhalten, welche Gemeinsamkeiten bereits zum Zeitpunkt der Vorabklärungen zwischen den beteiligten Gemeinden bestehen. Diese systematische Analyse zeigt auf, in welchen Bereichen die Gemeinden besonders gut oder auch weniger erfolgreich kooperieren. Oft wird mit dieser Darstellung klar, dass eine noch stärkere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ausgereizt ist und somit nur eine Fusion weitere Synergien ermöglicht.

### **- Projektorganisation**

Im Zentrum einer Projektorganisation bei Gemeindefusionen steht das Projektteam. Es erarbeitet Methoden, wendet diese an und erfasst die Resultate. Es besteht idealerweise aus vier bis sechs Personen. Wichtig ist, dass jede betroffene Gemeinde – wenn möglich mit dem Gemeindepräsidenten – vertreten ist. Der Einbezug von Gemeindepersonal (Mitarbeitenden) muss gut überlegt sein. Dem Vorteil der zusätzlichen Fachkompetenz steht der Nachteil der Verfolgung persönlicher Interessen gegenüber. Es empfiehlt sich, zusätzlich den Einsatz eines Beirates bzw. von Fachgruppen zu überlegen. Fallweise müssen weitere Kreise einbezogen werden (z.B. Schulpflege).

### **- 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. Auf jeden Fall muss geklärt werden, ob eine externe Beratung für die Fusionsanalyse (Phase zwei) berücksichtigt wird.

Eine externe Begleitung bringt Methodenkenntnis, Unabhängigkeit, Neutralität, niedrigere Arbeitsbelastung für Gemeindebehörden und Personal sowie Erfahrung mit vergleichbaren Projekten in das Team ein. Demgegenüber stehen als Nachteile die höheren Kosten und die Einarbeitungszeit.

### **- Kommunikation**

Die Kommunikation erstreckt sich über alle vier Fusionsphasen. Grundsätzlich darf erst informiert werden, wenn Fakten zur Verfügung stehen. Wichtig ist, dass dabei die Direktbetroffenen zuerst informiert werden und der „Dienstweg“ eingehalten wird (Gemeinde-Exekutiven, Gemeindepersonal, Bevölkerung, Presse).

---

<sup>16</sup> Kettiger, 7 f.

## 2.2 Fusionsanalyse

Die Fusionsanalyse ist der zeit- und umfangmässig grösste Teil der Arbeit, in welchem wichtige Untersuchungen und Bewertungen vorzunehmen sind. Die Phase endet in der Regel mit einem Schlussbericht, 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.

### - Gemeindepersonal

Das Personal ist die wichtigste Ressource in einer Verwaltung. Dementsprechend müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch behandelt werden. Auch sollte deshalb schon möglichst früh kommuniziert werden, wie betriebswirtschaftlich sinnvolle Änderungen im Stellenplan umgesetzt werden. Sofern möglich wird gleich erklärt, dass keine Entlassungen vorgesehen sind. Dieses Vorgehen vermittelt dem Personal Sicherheit und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich auf ihre Tätigkeit konzentrieren.

### - Finanzen

Die in der Vorabklärung erhobenen Finanzdaten müssen nun verdichtet werden. Je nach Verhältnis und Komplexität empfiehlt es sich, eine konsolidierte Finanzplanung für die fiktiv fusionierte Gemeinde zu erstellen. Diese soll z.B. Hinweise liefern über:

- Synergien und Einsparungspotentiale
- Mutmassliche Rechnungsergebnisse und Finanzkraft
- Anpassungsbedarf bei Steuern und Gebühren

Nötig sind gründliche und sachliche Analysen der Finanzen mit Blick in die Zukunft, aber keine Erbsenzählerei!

### - Regional- und raumplanerische Auswirkungen

Die Grenzen der interregionalen Solidarität in der Schweiz sind absehbar und sie ist langfristig nur gesichert, wenn benachteiligte Regionen aus eigener Kraft Beiträge für die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit leisten. Dies kann jedoch nur geschehen, wenn die Gemeinden nicht an raumplanerische Grenzen (z.B. keine Baulandreserven) stossen. Da ein organisches Wachsen der Gemeinde nicht möglich ist, müssen raumplanerische Aspekte mit Nachbargemeinden abgeklärt werden. Dieser Ansatz muss auch unter der Berücksichtigung des immer härter werdenden regionalen und kantonalen Standortwettbewerbs betrachtet werden.

### - Standort Dienstleistungszentren

Die Frage der Standorte der Dienstleistungszentren (Gemeindeverwaltung, Schulen, Werkhof, Forsthaus usw.) nach einer allfälligen Fusion ist zentral und möglicherweise ein Ausstiegsgrund aus dem Fusionsprojekt für einzelne Gemeinden.

Die Wahl dieser Standorte hängt nicht nur von betriebswirtschaftlichen Aspekten (z.B. bestehende Infrastrukturen) ab. Eine angemessene Verteilung der Leistungen auf die altrechtlichen Gemeinden (nach Fusion Fraktionen) ist insbesondere in Kleingemeinden wichtig und ist ein weiterer wesentlicher Bestandteil im Bereich der „Win-win-Situation“.

### - **“Harte“ bzw. „weiche Faktoren“**

Es besteht die Gefahr, dass in Gemeindefusionsprojekten zunächst ausschliesslich finanzielle, wirtschaftliche und rechtliche Fragen erörtert werden. Dadurch treten die sog. „weichen Faktoren“ in den Hintergrund. In diesen Bereich gehören emotionale Werte wie Zusammengehörigkeitsgefühl, aber auch die Auswahl des neuen Gemeindepamens sowie –wappens. Veränderungen in solchen Bereichen sind mit Identitätsverlust verbunden. Oft sind genau diese Faktoren schlussendlich für die Zustimmung oder Ablehnung der Fusion bei der Bevölkerung ausschlaggebend.

### - **Mitwirkung Kanton**

Bis zum Ende der Fusionsanalyse sollte bekannt sein, welche Auswirkungen die Fusion auf die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden hat und mit welchem finanziellen Engagement des Kantons für die Fusion 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 Bezifferung solcher Beiträge nötigen Informationen sind sorgfältig aufzubereiten.

## **2.3 Fusionsvorbereitung**

Diese Phase ist ganz auf den Meilenstein der Fusionsabstimmung ausgerichtet, welche durch die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner vorgenommen wird.

Grundlage dazu ist der Fusionsvertrag. Er enthält die zukünftige Gestaltung der Gemeinde sowie verschiedene Übergangsregelungen. Der Fusionsvertrag sowie die Kommunikation des Projektes vor der Abstimmung bilden die Schwerpunkte in dieser Phase.

### - **Fusionsvertrag**

Die kantonalen Gemeindegesetze geben in der Regel Auskunft über Inhalt und Genehmigungsverfahren eines Fusionsvertrages<sup>17</sup>. An dieser Stelle werden deshalb nur allgemeingültige Aussagen gemacht.

Der Fusionsvertrag bildet Ausgangspunkt für die neu zu erarbeitende 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 zuwiderlaufende Entscheide gefällt werden
- Modalitäten zum Abschluss der letzten Rechnung und Eröffnung der Buchführung der neuen Gemeinde
- Allfällige Zusicherungen (z. B. bezüglich Vertretungen in Behörden etc.)
- Fraktionsrechte
- Verfahrensfragen (z. B. Zustandekommen, wenn eine Gemeinde ausschert, Aufgaben der konstituierenden Gemeindeversammlung)
- Bürgerrechte
- Aussage über zukünftige Standorte von Dienstleistungszentren

---

<sup>17</sup> Vergleiche z.B. Gemeindegesetz Kanton Luzern, Art. 60; Gemeindegesetz Kanton Graubünden, Art. 91; Dekret über Förderung der Gemeindefusionsprojekte Kanton Freiburg, Art. 8.

- Überführung der Organe (z. B. Schulrat bis Ende des angelaufenen Schuljahres) und des Gemeindepersonals
- Auswirkungen auf andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, welche nicht direkt in die Fusion einbezogen worden sind

### **- Kommunikation**

Der wichtigste Teil der Kommunikation findet in dieser Phase 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. Die Erstellung eines Kommunikationskonzeptes ist zu empfehlen. Es zeigt in systematischer Weise auf, wie über das Projekt informiert wird. Es erklärt, wie die Bevölkerung mobilisiert werden kann, differenziert zwischen den verschiedenen Zielgruppen und bildet die Grundlage für den aktiven Umgang mit Skeptikern.

## **2.4 Umsetzung**

Wird eine Fusion in der Volksabstimmung angenommen, können nun die Umsetzungsarbeiten für die neue Gemeinde in Angriff genommen werden. Viele der notwendigen Arbeiten sind aufgrund der Vorbereitungen bereits umsetzungs- und ausführungsfähig. Diese vierte Phase endet jedoch nicht mit der Inkraftsetzung der neuen Gemeinde. Die Arbeit in der fusionierten Gemeinde und die damit verbundene weitere Umsetzung sind ein langjähriger Prozess.

### **- Verfahren**

Während viele Fragen mit Annahme des Fusionsvertrags bereits rechtsgültig geregelt sind (z. B. Inkraftsetzungstermin, allfällige Vertretungen in der Behörde etc.), 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 verbleiben, 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.

### **- Besetzung Exekutive**

Damit wertvolles Wissen der altrechtlichen Gemeinden und Erkenntnisse während des Fusionsprozesses nicht verloren gehen, ist es sinnvoll, dass sich ein Gemeindepräsident einer altrechtlichen Gemeinde auch für die fusionierte Gemeinde als Vorsteher zur Verfügung stellt. Dadurch kann ein enormes Synergiepotential genutzt werden.

### **- Strategische Planung und Leitbild**

Zu Beginn der 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 fusionierten Gemeinde zu verankern. Dabei soll die Bevölkerung miteinbezogen werden, was die Identifikation mit der neuen Kommune verstärkt.

### 3. Fazit

Neben den vielen Gemeinsamkeiten wurde auch deutlich, dass jedes Fusionsprojekt neue und einmalige Aspekte hat, welche zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich vielfach auch um kantonale (regionale) Eigenheiten. Der Leitfaden versteht sich als Handlungsempfehlung, welcher wie ein roter Faden durch ein Fusionsprojekt führen soll.

Ein entscheidender Erfolgsfaktor während des gesamten Prozesses ist, dass bei keinem Partner das Gefühl der Benachteiligung entsteht. Auch kleine Gemeinden müssen spüren, im Projekt ernst genommen zu werden. Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung aller Partner sind Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit. Dies muss sowohl bei der Zusammensetzung von Organen (z. B. einem Projektteam) als auch bei der Wahl bzw. Zuteilung der Dienstleistungszentren (z.B. Gemeindeverwaltung, Schule usw.) berücksichtigt werden.

Entscheidend für eine erfolgreiche Fusion ist eine ausgewogene Untersuchung bzw. Berücksichtigung von harten und weichen Faktoren. Finanzanalysen sind fundiert durchzuführen, auf Abklärungen kleinster Details ist zu verzichten.

Gemeindefusionen sind heikle Prozesse und stellen hohe Anforderungen an die Kommunikation und Information. Die Bürgerinnen und Bürger wollen auf dem Laufenden sein und speziell die weichen, oft emotionalen Faktoren (z.B. Bürgerort, Gemeindennamen) sind nicht zu unterschätzen. Wichtig ist, dass erst informiert wird, wenn konkrete Fakten zur Verfügung stehen. Im Weiteren ist die Bevölkerung sinnvoll in das Projekt mit einzubeziehen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es lebensfähige und funktionierende Grössen für erfolgreiche Gemeindefusionen braucht, mit welchen sich die Mehrheit der betroffenen Bürgerinnen und Bürger identifizieren kann. Nur dann gelingt ein Projekt. Die Vielfalt von Erfolgsfaktoren machen Gemeindefusionsprojekte in der Schweiz zu grossen Herausforderungen für die Initianten und alle Beteiligten.

## 4. Anhang (Kurzbeschreibung der Interviewgemeinden)

Neue Gemeinde (Inkraftsetzung)	Ehemalige (altrechtliche) Gemeinden (ungefähre Einwohnerzahl)
<b>Acquarossa (Kanton Tessin)</b> (4.4.2004)	Castro ca. 80 Corzoneso ca. 435 Dongio ca. 450 Largario ca. 27 Leontica ca. 285 Lottigna ca. 87 Marolta ca. 53 Ponto Valentino ca. 240 Prugiasco ca. 150
<b>Guttet-Feschel (Kanton Wallis)</b> www.guttet-feschel.ch (1.1.2000)	Feschel ca. 100 Guttet ca. 350
<b>Le Mouret (Kanton Freiburg)</b> www.le-mouret.ch (1.1.2003)	Bonnefontaine ca. 520 Essert ca. 251 Montévraz ca. 492 Oberried ca. 140 Praroman ca. 1'126 Zénauva ca. 127
<b>Luchsingen (Kanton Glarus)</b> www.luchsingen.ch (1.1.2004)	Diesbach ca. 229 Hätzingen ca. 345 Luchsingen ca. 592
<b>Lugano (Kanton Tessin)</b> www.lugano.ch (1.4.2004)	Brezanzona ca. 5'140 Cureggia ca. 130 Davosco-Soragno ca. 1'340 Gandria ca. 230 Lugano ca. 28'700 Pambio-Moranco ca. 550 Pazzallo ca. 1'170 Pregassano ca. 7'670 Viganello ca. 6'730
<b>Rapperswil-Jona (Kanton St. Gallen)</b> www.rapperswil.jona.ch (1.1.2007)	Jona ca. 17'600 Rapperswil ca. 7'500
<b>Reiden (Kanton Luzern)</b> www.reiden.ch (1.1.2006)	Langnau ca. 1'200 Reiden ca. 4'000 Richenthal ca. 800
<b>Suraua (Kanton Graubünden)</b> (1.1.2002)	Camuns ca. 61 Surcasti ca. 81 Tersnaus ca. 86 Uors-Peiden ca. 92
<b>Wichtrach (Kanton Bern)</b> www.wichtrach.ch (1.1.2004)	Niederwichtrach ca. 1'350 Oberwichtrach ca. 2'570
<b>Willisau (Kanton Luzern)</b> www.willisau.ch (1.1.2006)	Willisau-Land ca. 4'100 Willisau-Stadt ca. 3'000
<b>Zofingen (Kanton Aargau)</b> www.zofingen.ch (1.1.2002)	Mühlethal ca. 800 Zofingen ca. 9'300

## 5. Literaturverzeichnis

- Fetz, Ursin; Bühler, Daniel; Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur 2005 (zit: Fetz; Bühler)
- Friedrich, Ueli; Arn, Daniel; Wichtermann, 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.).
- Häfelin, Ulrich; Müller, Georg; Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002 (zit: Häfelin; Müller).
- Kettiger, Daniel; Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, Aufsatz, publiziert auf <http://www.gemeindefusion.ch/pdf/Aufsatz-Gemeindefusion-def.pdf> (abgefragt am 23.1.2006) (zit.: Kettiger).
- Schuler, Martin; Ein historischer Überblick. In: Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia? Hrsg. v. Neugebauer, Gregory; Zürich 2000 (zit.: Schuler).
- Steiner, Reto; Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern 2002 (zit.: Steiner).