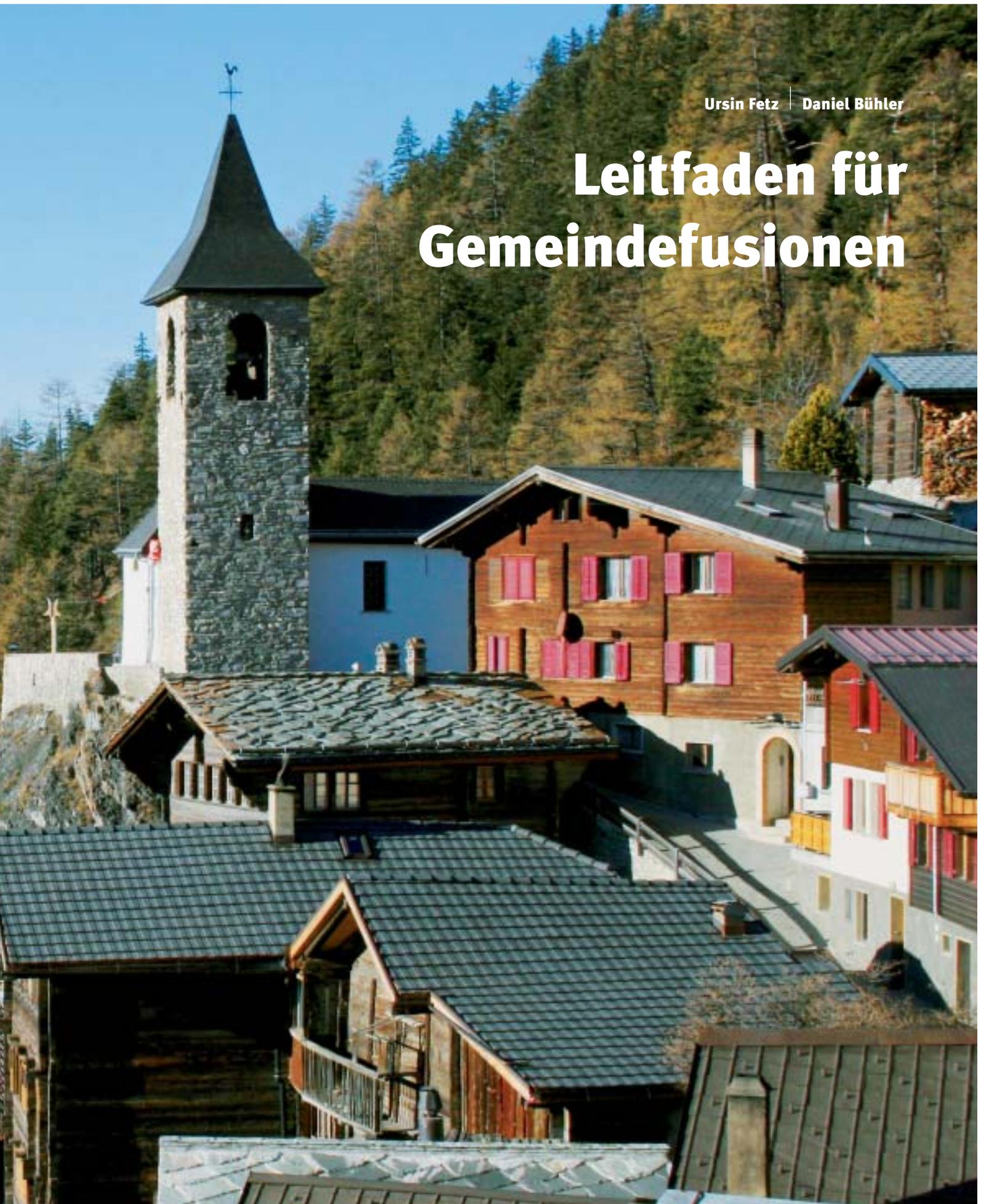


HTW Chur
Hochschule für Technik und Wirtschaft

Zentrum für Verwaltungsmanagement

Ursin Fetz | Daniel Bühler

Leitfaden für Gemeindefusionen



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.

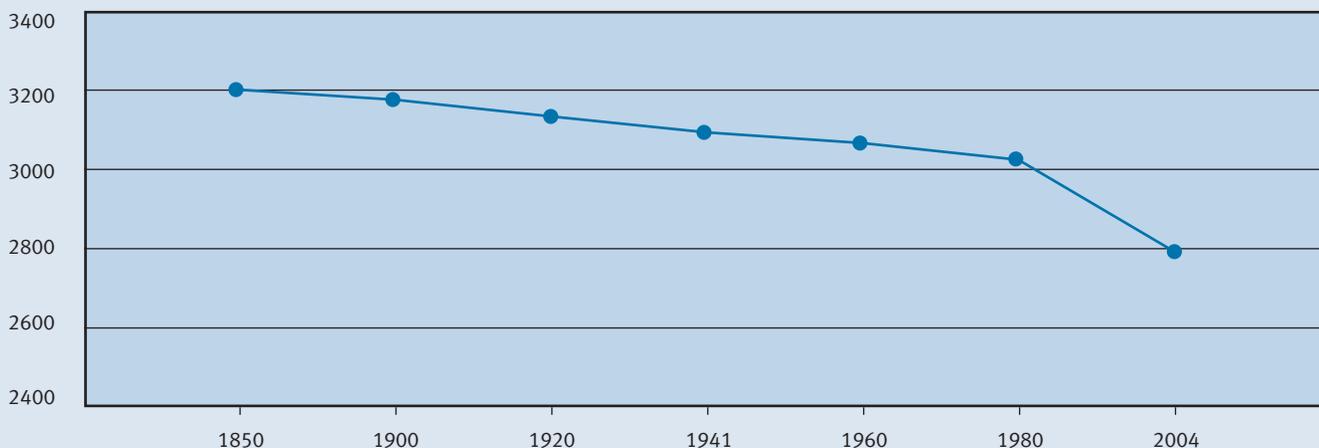
Immer deutlicher wird, dass nur einschneidende Strukturveränderungen (Fusionen) eine nachhaltige Verbesserung der Situation garantieren. In den letzten Jahren ist die Zahl der Gemeinden in der Schweiz deshalb deutlich zurückgegangen (vergleiche Abbildung 1).

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 SG ⁴
- Reiden LU ⁵
- Suraua GR
- Willisau LU ⁶
- 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 kantonsspezifische 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 Leitfadens

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

- 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 Projekt gestartet wird

Phase 2 | Fusionsanalyse

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

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

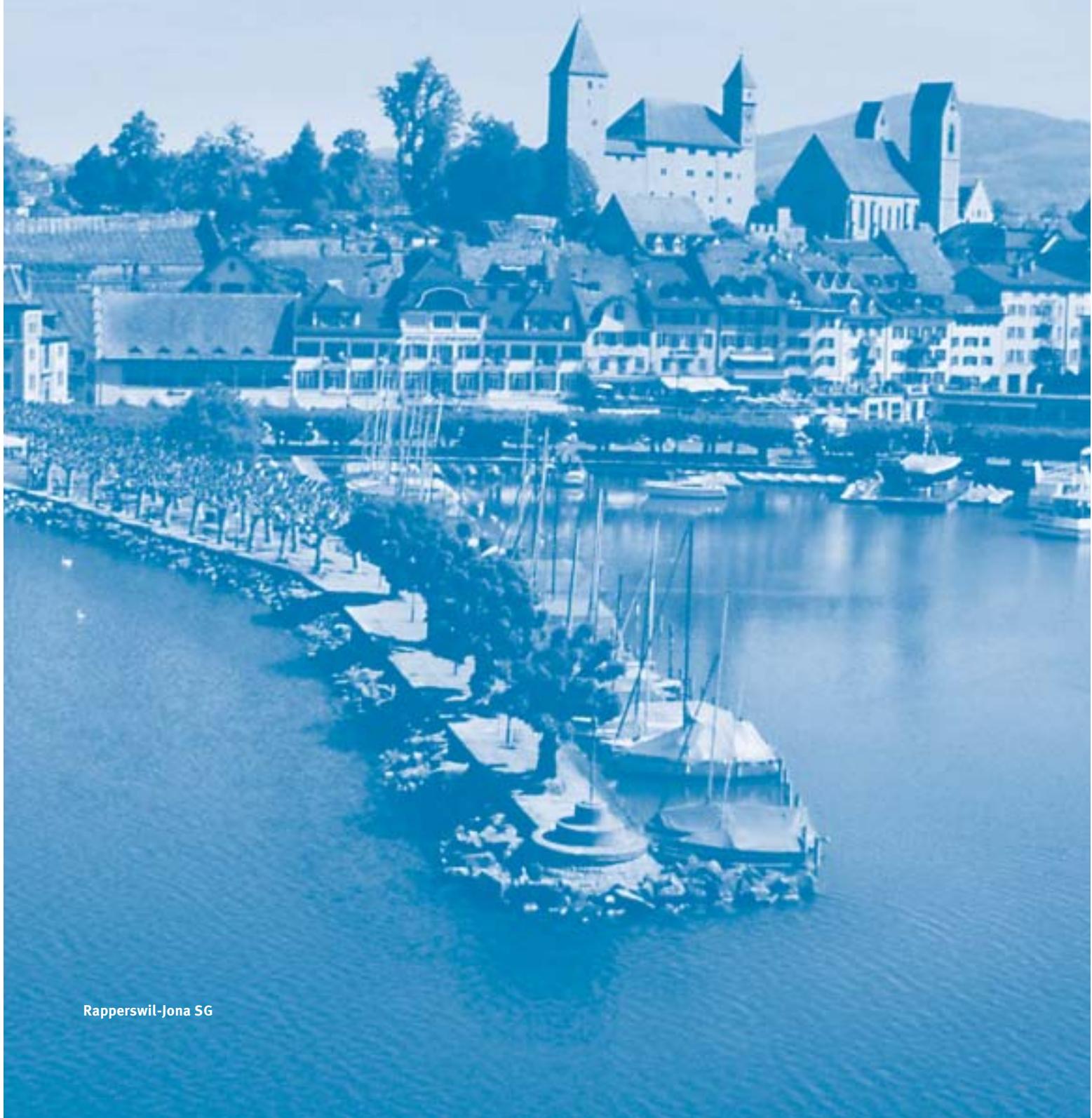
Phase 4 | Umsetzung

- 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.