

*Man weiss nie, was daraus wird, wenn die Dinge verändert werden. Aber weiss man denn, was daraus wird, wenn sie nicht verändert werden?*

*Elias Canetti*

## ein-blick 1/2006

### Gemeindefusionstagung: Ein starker Auftritt für starke Gemeinden

*Fast 70 Prozent der Schweizer Gemeinden zählen weniger als 2'000 Einwohner und Einwohnerinnen und können im internationalen Vergleich als sehr klein bezeichnet werden. Gerade diese Klein- und Kleinstgemeinden geraten zunehmend wirtschaftlich, strukturell und personell unter Druck. Eine mögliche Antwort auf diese Herausforderungen ist der Zusammenschluss mit anderen Gemeinden. Aber auch grössere Gemeinden denken laut über Gemeindefusionen nach. Sie versprechen sich davon eine Optimierung ihrer Entwicklungsperspektiven in der Region. Die Firma PuMaConsult GmbH hat dieses aktuelle Thema aufgegriffen und ist mit ihrer im März 2006 durchgeführten Gemeindefusionstagung auf reges Interesse gestossen.*

Zum ersten Mal in der Schweiz haben Regierungsvertretende aus drei Kantonen das Thema Gemeindefusion in einer umfassenden Art und Weise öffentlich diskutiert. Die Kantone Bern, Solothurn und Aargau legten ihre Positionen in Referaten und praxisnahen Workshops dar, welche mit einer Podiumsdiskussion abgeschlossen wurden.

Den Auftakt zur Tagung bildeten 4 Impulsreferate. Herr Landstatthalter Kurt Wernli erörterte zum Thema „Gemeindefusion, eine Notwendigkeit“ die Rahmenbedingungen und Handhabung von Gemeindefusionen im Kanton Aargau. Er betonte die Wichtigkeit von starken Gemeinden, die in der Lage sind, ihre Aufgaben professionell und effizient zu erfüllen. Es gilt dies auch längerfristig und im Hintergrund wachsender kommunaler Herausforderungen sicher zu stellen. Aus Sicht des Regierungsrates bildet der Gemeindefusionen nicht den einzigen, aber den effizientesten Weg für Strukturreformen. Der Kanton Aargau ist deshalb daran im Rahmen des Projektes Gemeindefusion Aargau (GeRAG) Gemeindefusionen gezielt zu fördern.

Einen Überblick über die Vielschichtigkeit von Gemeindefusionen bot der Jurist und Verwaltungswissenschaftler Daniel Kettiger. Neben finanzpolitischen und rechtlichen Aspekten müssen u.a. Fragen zur Raumentwicklung, Betriebsökonomie und Bevölkerungsstruktur geklärt werden. Ganz entscheidend ist aber auch die Thematisierung so genannter weicher Faktoren, wie kulturelle und emotionale Fragen zur „politischen Landschaft“ und zur Identifikation mit der eigenen Gebietskörperschaft. Es gilt zudem zu beachten, dass es sich bei Gemeindefusionen um komplexe Veränderungsprozesse handelt, die es in einem strukturierten Vorgehen bzw. Prozessmanagement zu gestalten gilt.

Dass in der Praxis ein solches Vorgehen bei Fusionsprozessen ganz unterschiedlich gehandhabt wird, zeigten zwei Erfahrungsberichte aus erfolgreich durchgeführten Gemeindefusionen. Die beiden bernischen Gemeinden Oberwiltach und Niederwiltach führten ihr Projekt mit einer sorgfältig durchdachten Projektplanung Schritt für Schritt zum „logischen Raum“ bzw. zur neuen Gemeinde

Wichtrach. Für Verblüffung sorgte die beherzte und unkomplizierte Vorgehensweise der solothurnischen Gemeinden Lohn und Ammansegg. Sie kamen aufgrund ihrer geografischen Nähe zum gemeinsamen Fusionsentscheid und setzten diesen in einer erfrischend „hemdsärmeligen“ Art und Weise ohne detaillierte Machbarkeitsstudien und Vorgehenskonzepte im Schnellverfahren um. Übrigens: Die neue Gemeinde heisst nun ebenso pragmatisch wie ihre Entstehung: Lohn-Ammansegg.

Nach den Impulsreferaten folgten anregende Diskussionen in diversen Workshops. Im ersten Themenblock wurden folgende Fragen diskutiert:

1. Weshalb denken Gemeinden überhaupt über Gemeindefusionen nach bzw. welches sind die strategischen Ziele, die man mit einer Gemeindefusion erreichen möchte? (vgl. Kasten WS1)

#### WS 1: Strategische Ausrichtung

Die Gründe für Fusionsüberlegungen sind vielfältig. Letztlich lassen sie sich aber alle im weitesten Sinn auf vier strategische Stossrichtungen zuteilen:

- Aufrechterhalten und Optimieren der Dienstleistungsqualität,
- Finanziell gesunde Entwicklung,
- Verbesserung der Führbarkeit,
- Positionierung von strategischen Politikfeldern und im regionalen Umfeld.

Vor allem die Verbesserung der Führbarkeit hat als strategischer Schwerpunkt bei Gemeindefusionen an Bedeutung gewonnen. So haben viele kleinere Gemeinden in den letzten Jahren durch Beitritt zu verschiedenen Zweckverbänden eigenen Handlungsspielraum verloren. Denn, die professionell geführten Zweckverbände haben oft grosse Verhandlungsmacht gegenüber den kleineren Gemeinden. Durch Fusion erreicht die neue Gemeinde eine Grösse, die es erlaubt, vermehrt Aufgaben wieder selbst wahrzunehmen.

Vergessen werden darf aber nicht, dass die vier strategischen Ausrichtungen nicht nur mittels Fusion verfolgt werden können. Auch andere Formen, wie beispielsweise übergreifende Zusammenarbeit oder neue Steuerungsmodelle, können der Zielerreichung dienen.

2. Wie kann eine Gemeindefusion angeregt, strukturiert und umgesetzt werden bzw. wie gestaltet sich das Vorgehen? (vgl. Kasten WS2)

#### WS 2: Vorgehen / Prozess für eine erfolgreiche Gemeindefusion

Der Weg zu einer Gemeindefusion führt über einen strukturierten Prozess. Dieser kann in verschiedene Phasen gegliedert werden:

1. Vorabklärungen: Soll ein Fusionsprozess überhaupt in Angriff genommen werden?
2. Fusionsanalyse: Welche Folgen hat die Fusion?
3. Fusionsvorbereitung: Wie sieht die neue Gemeinde aus?
4. Umsetzung: Ist alles bereit für das Inkrafttreten der Fusion?

In der Praxis erweist sich oft als schwierigste Aufgabe, den Fusionsprozess überhaupt in Gang zu setzen. Diesbezüglich gibt es keine allgemeingültigen „Rezepte“. Es stellen sich aber folgende Fragen, die es zu klären gilt:

- Wen muss man bewegen, damit sich etwas bewegt?
- Wie kann man diese Personen oder Gruppierungen bewegen?
- Welches sind die stärksten „Bremser“?

3. Welche Bedeutung spielen Einstellungen und Wahrnehmungen der Bevölkerung für das Gelingen eines Fusionsprozesses bzw. wie sind die kulturellen und emotionalen Aspekte zu beurteilen? (vgl. Kasten WS3)

#### WS 3: Kulturelle und emotionale Aspekte

Gemeindezusammenschlüsse werfen in der Bevölkerung immer auch Fragen der Identität mit der eigenen Gemeinde auf. Zudem ergeben sich Verlagerungen von Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten, die auf Skepsis stossen oder gar Verlustängste auslösen. Für das Gelingen und die Akzeptanz eines Fusionsvorhabens ist es wichtig, solche Wahrnehmungen und Einstellungen der Bevölkerung ernst zu nehmen. Denn letztlich ist es die Bevölkerung die über das Reformvorhaben entscheidet.

Die Wahrnehmungen der Bevölkerung wurden in drei Kategorien gegliedert:

- Interessen: z.B. „Wir müssen nur die Schulden der anderen tilgen“
- Werthaltungen: z.B. „Wir verlieren unser Wappen“
- Emotionen: z.B. „Wir verlieren unseren Heimatort“

Es stellt sich die Frage, wie auf solche kulturellen und emotionalen Aspekte konkret reagiert werden kann.



In den Workshops des zweiten Themenblockes stellten Kantonsvertretende aus den drei Gastkantonen ihre spezifischen Rahmenbedingungen zur Förderung von Gemeindefusionen zur Diskussion. Alle drei Kantone betonten die Wichtigkeit starker und leistungsfähiger Gemeinden, die ihre Aufgaben selbständig wahrnehmen können. Verschiedene Reformvorhaben unterstützen dieses Ziel. So können auch eine interne Reorganisation - beispielsweise durch eine Führung der Gemeinden nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – oder eine Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der Aufgabenerfüllung führen. Die Gemeindefusion wird hierbei als logische Fortführung der intensivierten Zusammenarbeit gesehen. Diese kann nicht mit Zwang durchgesetzt, sondern muss auf freiwilliger Basis durch die Kantone angeregt werden.

Die drei Kantone bieten hierzu spezielle finanzielle Anreize. Im Kanton Bern sind diese im Fusionsförderungsgesetz geregelt. Der Kanton Solothurn einigte sich bei der Teilrevision des Gemeindegesetzes auf ein so genanntes Beitragsmodell, welches eine einmalige Unterstützungsleistung für die Gemeinden vorsieht. Und der Kanton Aargau unterstützt den Zusammenschluss von Gemeinden einerseits durch Beiträge für die Projektkosten (Instrumente zur Nachteilminderung) sowie durch so genannte Zusammenschlussbeiträge zur Verbesserung der Verschuldungssituation strukturschwacher Gemeinden.

Den Abschluss der Tagung bildete ein anregendes Podiumsgespräch. Die drei Regierungsvertretenden Frau Regierungsrätin Esther Gassler-Leuenberger (SO), Herr Landstatthalter Kurt Wernli (AG) und Herr Regierungsrat Werner Luginbühl (BE) diskutierten unter der Moderation von Herrn Dr. Thomas Bichsel und Herrn Daniel Kettiger. Man war sich einig darüber, dass alle Bürgerinnen und Bürger im Kanton ein Anrecht auf gute Serviceleistungen haben und dies nur mit einer gut funktionierenden und professionellen Gemeindeverwaltung sicher gestellt werden kann. Es gilt somit die kommunalen Strukturen zu fördern und zu stärken. Kritisch äusserten sich die Regierungsvertretenden gegenüber so genannten „Zweckgemeinden“ (englisch: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions, FOCJ), bei welchen die Gebietskörperschaft nach der zu erfüllenden Funktion bestimmt wird. Sie

seien sowohl in politischer Hinsicht, wie auch hinsichtlich der Kosten kaum zu steuern.

Kontrovers wurde die Frage nach der Offenheit gegenüber kantonsübergreifenden Gemeindefusionen beantwortet. Die beiden grossflächigen Kantone Bern und Aargau äusserten diesbezüglich keine Berührungängste. Eine längerfristig, effiziente Raumgliederung soll entscheidendes Kriterium sein und nicht die bestehende Kantonsgrenze. Der Kanton Solothurn indes beurteilte diese Frage mit mehr Zurückhaltung. Wenn Übertritte von Gemeinden zu anderen Kantonen Schule machten, könnte dies für den eher kleinen Kanton mit einer sehr zerklüfteten Kantonsgrenze bald einmal zu einer existentiellen Frage werden.

Die PuMaConsult GmbH dankt den drei Kantonen und allen Beteiligten für ihren starken Auftritt für längerfristig starke Gemeinden!

*Weiterführende Überlegungen zum Thema Gemeindefusionen finden Sie im Fachartikel vom 10. Juni 2004*

<http://www.pumaconsult.ch/news/fachartikelpressem/fachartikel/Aufsatz-Gemeindefusion-def.pdf>