

## Gemeindefusion: Mit klarer Struktur zum Erfolg

**Dr. Roger W. Sonderegger**

In der Schweiz haben rund 1'400 Gemeinden weniger als 2'000 Einwohner. Wie auch grössere Gemeinden sind sie damit konfrontiert, ihre Produkte und Dienstleistungen effizient anzubieten. Aber: Mehr Aufgaben, höhere Qualitätsanforderungen von kantonaler Seite, anspruchsvolle Einwohner und kritische, gut informierte und einsprachegewandte Bürger haben den Verwaltungsaufwand in den vergangenen Jahren laufend erhöht. Wer in Behörde, Kommissionen und auch in der Verwaltung nicht regelmässig mit den wichtigsten Themen zu tun hat, tut sich schwer, die Arbeit effektiv zu leisten. Daneben nimmt der Effizienzdruck zu, indem nicht (mehr) genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um sich personell und organisatorisch besser aufstellen zu können. Was kann man in dieser Situation als engagierte Gemeindepräsidentin<sup>1</sup> oder als engagierter Gemeindepräsident tun? Kooperation mit der Nachbargemeinde? Gründung eines Gemeindeverbandes? Fusion? Oder gibt es noch weitere Optionen?

### 1 Erkenntnisse aus Fusionsprojekten der letzten Jahre

Die sorgfältige Analyse von Fusionsprojekten der letzten Jahre in der öffentlichen Hand zeigt, welche Erfolgsfaktoren und Stolpersteine die Grundlage für Erfolg oder Misserfolg sind.<sup>2</sup> In diesem Prozess sind verschiedene Aspekte zu Tage getreten. Die wichtigsten werden in einer kurzen Zusammenfassung in der Folge dargelegt:

#### 1.1 Erfolgsfaktoren:

- Klare langfristige / strategische Ausrichtung: Was sind die Langfristziele der Gemeinden vor dem Projektstart.
- Zielsetzungen im Projekt: Welche längerfristigen Ziele sind anzugehen.
- Übersichtliche Projektorganisation: Festlegen der Projektleitung und der Organe (Lenkungsausschuss, Projektteam)
- Führung: Der Projektleiter ist mit Umsicht zu bestimmen. Er muss als Person akzeptiert und respektiert sein.
- Einbezug der Bevölkerung: Projekte, bei welchen die Bevölkerung von Anbeginn mit einbezogen ist, weisen eine höhere Erfolgsquote auf.
- Einbezug der Verwaltung: Die Fachkompetenz der Verwaltungsstellen ist wichtig. Zum Einen wegen der Bereitstellung von Informationen und zum Anderen als Katalysator bei der Umsetzung der getroffenen Entscheidung.
- Gezielter Einbezug von möglichen Stolpersteinen: Im Rahmen der Analyse erarbeitete Aspekte (z.B. Gemeindenamen, Wappen, Standort der Verwaltung usw.) sind gezielt zu bearbeiten, alternative Lösungen zu erstellen und zur Diskussion zu stellen. Damit werden diese erkannten „Problempunkte“ früh thematisiert und möglichen Lösungen zugeführt.

Beratung von Unternehmen  
und öffentlichen Institutionen

Gottfried-Keller-Strasse 11

CH-9000 St. Gallen

T ++41 71 891 41 28

info@sonderegger-sonderegger.ch

www.sonderegger-sonderegger.ch

<sup>1</sup> In der Folge wird der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet.

<sup>2</sup> Konkret wurden Zusammenschlüsse von Gemeinden, Werken und Abteilungen / Dienststellen im Detail analysiert. Es wurden dazu interne wie extern zur Verfügung stehende Dokumente analysiert.

- **Transparente Kommunikation:** Kommunikation und Information gehören zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren, welche im politischen Umfeld oft unterschätzt werden. Die offene Information der betroffenen Bevölkerung führt zwar in allen Phasen zu Fragen. Diese sind jedoch als wichtiger Input zu betrachten und in die Projektarbeit zu integrieren. Zu beachten ist zudem, dass verschiedene Kanäle verwendet werden.

## 1.2 Stolpersteine:

- **Finanzen:** Bei der Analyse der finanziellen Situation sind verschiedene Kennzahlen im Fokus der Diskussion: Steuerfuss und -ertrag, Verschuldung und Vermögen. Sind die Unterschiede in diesen Positionen markant, wird dies ein echtes Handicap im weiteren Projektverlauf sein.
- **Stand bei der Umsetzung der jeweils strategischen Projekte:** In allen Gemeinden ist ein je nachdem kleinerer oder grösserer Rückstand bei z.B. Infrastrukturprojekten zu beobachten. Je grösser dieser Investitionsbedarf ist, desto umsichtiger ist der künftige Bedarf der zusammengeführten Gemeinde zu untersuchen.
- **Emotionale Befindlichkeiten (z.B. Wappen, Standort Verwaltung, geschichtliche Aspekte):** In der objektiven Analyse von emotionalen Befindlichkeiten fällt auf, dass die Diskussion eines Gemeindepamens, ein neues Wappen oder auch der Standort des Gemeindehauses sehr viele Emotionen schürt. Diese zu erwartenden Probleme sind im Kommunikationskonzept sorgfältig einzuplanen und die nötigen Schritte vorzusehen.
- **Politik:** Unter diesem Stichwort sind neben politischen Positionen auch die individuellen Befindlichkeiten der führenden Persönlichkeiten einzubeziehen.

In einzelnen Projekten konnten noch weitere Erfolgsfaktoren bzw. Stolpersteine lokalisiert werden. Da sie jedoch spezifisch waren, werden sie an dieser Stelle nicht weiter vertieft.

Auf der Grundlage dieser Erfolgsfaktoren und Stolpersteine wurde ein Projektablauf erarbeitet, der als idealtypisch zu betrachten ist. Je nach Ausgangslage und konkrete Situation ist er anzupassen.

## 2 Mit Konzept zum Erfolg

Die Auseinandersetzung mit Zusammenschlüssen hat zu Tage gebracht, dass einige wenige Projektphasen zu unterscheiden sind: Projektvorbereitung, Projektstart, Analysephase, Optionenphase, Vertiefen der Optionen / Vorbereitung Grundsatzentscheid, Volksdiskussion, Grundsatzentscheid, Abstimmung und Umsetzung.

Es ist möglich, ein Fusionsprojekt von zwei kleineren Gemeinden in 18 bis 24 Monaten bis zur Grundsatzabstimmung zu bewältigen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn innerhalb der Projektgruppe die Lösungen „reibungsfrei“ und ohne grosse Zusatzschleifen erarbeitet werden können. Für grössere Gemeinden und falls es sich um mehrere Gemeinden handelt, ist jedoch mehr Zeit einzurechnen.



## **2.2 Projektstart:**

Jedes Projekt hat einen Start! Und so ist es wichtig, ihn aktiv zu setzen und ihn zu kommunizieren. Erfahrungsgemäss wird das zu Widerstand in der Bevölkerung führen. Aber auch das gehört zu einem Projekt. Inhaltlich sind Klärungen vorzunehmen, die Projektorganisation zu definieren, die diskutierten Leitplanken bzw. Freiräume zu hinterfragen und festzulegen. Im Weiteren sind der weitere Projektablauf mit Terminen und das Kommunikationskonzept (Grobkonzept) zu verabschieden.

## **2.3 Analysephase:**

Es ist nicht das Ziel, "Analyseweltmeister" zu werden. Dennoch ist es wichtig, einige Klärungen vorzunehmen und bereits in dieser Phase die wichtigen Fragen auf den Tisch zu bekommen. Für die Auswertung der Analyse ist es wichtig, für beide Gemeinden dieselbe Analysestruktur zu verwenden, weshalb diese zuerst zu erarbeiten bzw. zu vereinbaren ist. Zu analysieren sind folgende Punkte: Umfeld der involvierten Gemeinden, strategische Entwicklungen, Stärken und Schwächen, Chancen und Gefahren, Finanzen und Entwicklungspotenziale. Im Einzelfall wird es notwendig sein, noch andere Aspekte genauer zu untersuchen.

## **2.4 Optionenphase:**

Es mag vielleicht überraschen, nach der Analyse eine Optionenphase anzusetzen. Insbesondere wenn es das erklärte Ziel ist, zwei oder mehrere Gemeinden zusammenschliessen. Dennoch zeigt die Erfahrung, dass diese Phase dazu dient, die Idee bzw. das Ziel zu hinterfragen, ob der Zusammenschluss wirklich die **richtige** Option ist. Eventuell ist die Fusion ein Fernziel, das mit einem Zwischenschritt über z.B. Kooperationen in Verwaltungsfragen, im gemeinsamen Bau einer Sportanlage, die Zusammenlegung der Schulen usw. erreicht werden soll.

## **2.5 Vertiefen der Optionen:**

Optionen sind zu erarbeiten, zu hinterfragen und objektiv zu bewerten. Dazu sind alle notwendigen Informationen herbeizuziehen und alle involvierten Stellen einzubeziehen. Mit der Bewertung der Optionen ist letztlich ein Grundsatzentscheid im Sinne eines Vorentscheids zu fassen.

## **2.6 Volksdiskussion:**

Im Sinne einer Volksdiskussion sind interessierte Kreise gezielt zur Stellungnahme einzuladen und damit eine Diskussion mit der Bevölkerung zu initiieren. In unseren Projekten ist diese Phase immer einer der wichtigsten. Zudem führten die daraus gewonnenen Erkenntnisse immer zu Feinjustierungen und waren, davon sind wir überzeugt, die Grundlage für die Projekterfolge.

## **2.7 Grundsatzentscheid:**

Die Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse ist weiter zu bearbeiten und in den Grundsatzentscheid zu überführen. Damit kann nun, sofern dies das Ergebnis ist, das Gutachten erstellt und die Abstimmung durchgeführt werden.

## **2.8 Abstimmung**

Nach der Abstimmung erfolgt bei positivem Ausgang die Umsetzung.

## **3 Umsetzung:**

Genauso sorgfältig, wie das Projekt geplant wurde, ist nach gewonnener Abstimmung die Umsetzung an die Hand zu nehmen, wofür ebenfalls wieder eine Projektorganisation einzusetzen ist. Erfahrungsgemäss tun sich die Mitglieder des vorherigen Projekts einfacher als neue. Dennoch wird erfahrungsgemäss nur ein Teil der Mitglieder für die Umsetzung zur Verfügung stehen.

## **4 Mit oder ohne externe Begleitung?**

In der objektiven Auseinandersetzung mit der Thematik hat es sich gezeigt, dass es mehrere Gründe gibt, eine externe Begleitung zu beanspruchen. Folgende Fälle können dabei unterschieden werden:

- Einbezug von spezifischem Know-how, welches im Projektteam nicht vorhanden ist.
- „Einkauf“ von nicht vorhandener Kapazität.
- Politisch heikle Situationen bzw. Konstellationen, welche Friktionen auslösen können und besser von neutralen Personen behandelt werden können.
- Moderation von Prozessen und Workshops, damit sich alle Mitglieder der Projektgruppe auf inhaltliche Diskussionen konzentrieren können.

Das Beispiel von Rapperswil-Jona hat gezeigt, dass mit einer klaren Projektorganisation, einem straffen Projektmanagement und gezieltem Einsatz von externen Ressourcen die Fusion der beiden Gemeinden zielfokussiert angepackt und umgesetzt werden konnte.

## **5 Finanzierung des Projekts**

Die Regierung hat die Vorlage über das sogenannte Fusionsgesetz verabschiedet (Gesetz über Gemeindevereinigungen). Es stehen damit Gemeinden, welche Veränderungen angehen wollen, Finanzen unter verschiedenen Beitragsarten zu Verfügung. Dies gilt für Gemeindevereinigungen wie auch Schulgemeindefusionen. Im Art. 19 des neuen Gesetzes ist dabei vorgesehen, dass ein namhafter Beitrag (bis max. 50 %) des anrechenbaren Aufwandes vom Kanton übernommen werden soll.

## **6 Zusammenfassung und Ausblick**

Fusionsprojekte sind mit Emotionen verbunden und führen zu heftigen Grundsatzdiskussionen in der Bevölkerung. Ob es zu einem Projekt kommt, hängt jedoch auch vom „Leidensdruck“ ab, in dem sich die Gemeinden befinden.

Die Auseinandersetzung mit erfolgreichen und gescheiterten Projekten zeigt, dass es einige Erfolgsfaktoren und Stolpersteine gibt, welche zu berücksichtigen bzw. gezielt anzugehen sind. Entscheidend ist es jedoch, dass eine Projektorganisation festgelegt und eine klare Führung implementiert wird, welche eine definierte Zielsetzung anvisiert. Werden die wichtigen Themen konsequent im Rahmen des idealtypischen Projektab-

laufes bearbeitet und der Kommunikation der richtige Stellenwert beigemessen, sind die Grundlagen für den Projekterfolg gelegt.

Die verständliche Zurückhaltung bei Veränderungsprozessen, bei denen auch liebevoll gewordene Aspekte „über Bord“ zu werfen sind, ist im Kontrast zu den künftigen Verbesserungen zu sehen.

„Man kann nicht in die Zukunft schauen, aber man kann den Grund für etwas Zukünftiges legen – denn Zukunft kann man bauen.“  
*Antoine de Saint-Exupéry*

St. Gallen, 14. September 2006 / Dr. Roger W. Sonderegger