

Gemeindefusionen sauber planen und konsequent zum Erfolg führen

Dr. Roger W. Sonderegger

Die Zahl der Gemeinden hat in der Schweiz zwischen 1980 und 2008 von 3'020 auf neu 2'631 Gemeinden markant abgenommen. Die Strukturreformen basieren auf sehr unterschiedlichen Gründen und sind immer auch individuell ausgerichtet. Dennoch spielen die Argumente Professionalisierung, Effektivitätsentwicklung, Effizienzsteigerung und Kostenüberlegungen eine besondere Rolle. Im Fusionsprozess sind acht Phasen zu unterscheiden: Von der Projektvorbereitung bis hin zur Umsetzung. In der Umsetzung sind folgende Aspekte wichtig: Projektmanagement, Definition von Standards, personelle Besetzung der Stellen in der Verwaltung und konsequentes Umsetzungscontrolling.

In der Schweiz leben in 1'400 Gemeinden weniger als 2'000 Einwohner. Wie auch grössere Gemeinden sind sie damit konfrontiert, ihre Angebote, Produkte und Dienstleistungen effektiv und effizient zu erfüllen. 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 Gemeindepräsidentin¹ oder als engagierter Gemeindepräsident tun? Kooperation mit der Nachbargemeinde? Gründung eines Gemeindeverbandes? Fusion? Oder gibt es noch weitere Optionen?

1 Vorbemerkungen

Werden Fusionsprojekte der letzten Jahre in der Schweiz untersucht und auf konzeptionelle Grundlagen und Erkenntnisse analysiert, sind kantonale Unterschiede zu beachten. Denn einige Kantone haben in den vergangenen Jahren Fusionsgesetze geschaffen und in Kraft gesetzt, welche spezifische Rahmenbedingungen definieren.² In der Folge wird jedoch darauf nicht weiter Rücksicht genommen, sondern von einem Zustand ohne kantonale Vorgaben ausgegangen. Ungeachtet dessen ist eine auf das individuelle Projekt ausgerichtete Vorgehensweise unter Beachtung der folgenden Hinweise in Angriff zu nehmen.

¹ In der Folge wird der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet.

² Beispiele dazu: Bern, Luzern, St. Gallen. Der Kanton Glarus hat mit dem Landsgemeindeentscheid 2006 eine komplett andere Ausgangslage geschaffen, indem per 01.01.2011 aus rund 70 politischen Gemeinden, Schul- und Bürgergemeinden drei Einheitsgemeinden geschaffen werden.

Jedes Fusionsprojekt ist anders. Dies gilt bezüglich Ausgangslage, Ziele und Vorgehensweise. Die Erkenntnisse von gelungenen und auch gescheiterten Projekten der letzten Jahre führten zu Erfolgsfaktoren und zu Stolpersteinen, welche in der Konzeption des Ablaufs in der Folge eingearbeitet wurden. Im Weiteren ist der in der Folge vorgestellte idealtypische Projektablauf im Einzelfall zu prüfen und allenfalls in spezifischen Details zu anzupassen. Wichtig ist, dass der zu Beginn definierte Ablauf im Folgenden konsequent und ohne weitere Abweichungen „durchgezogen“ wird.

2 In acht Phasen zum Erfolg

Die Auseinandersetzung mit Zusammenschlüssen von Gemeinden, Werken und Körperschaften und die Inkorporation von z.B. Schulgemeinden in politische Gemeinden haben zu Tage gebracht, dass einige Projektphasen zu unterscheiden sind, welche in der Folge vorgestellt werden. Die Phasen sind dabei so zu verstehen, dass ein Projektabbruch nach jedem Abschnitt im Grundsatz möglich ist.

Zum Zeitbedarf: Es ist möglich, ein Fusionsprojekt von zwei kleineren Gemeinden in rund 18 Monaten bis zum operativen Start zu bewältigen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn innerhalb der Projektgruppe die Lösungen „reibungsarm“ und ohne grosse Zusatzschlaufen erarbeitet werden können. Für grössere Gemeinden und, insbesondere falls es sich um mehrere Gemeinden handelt, ist jedoch klar mehr Zeit einzurechnen.

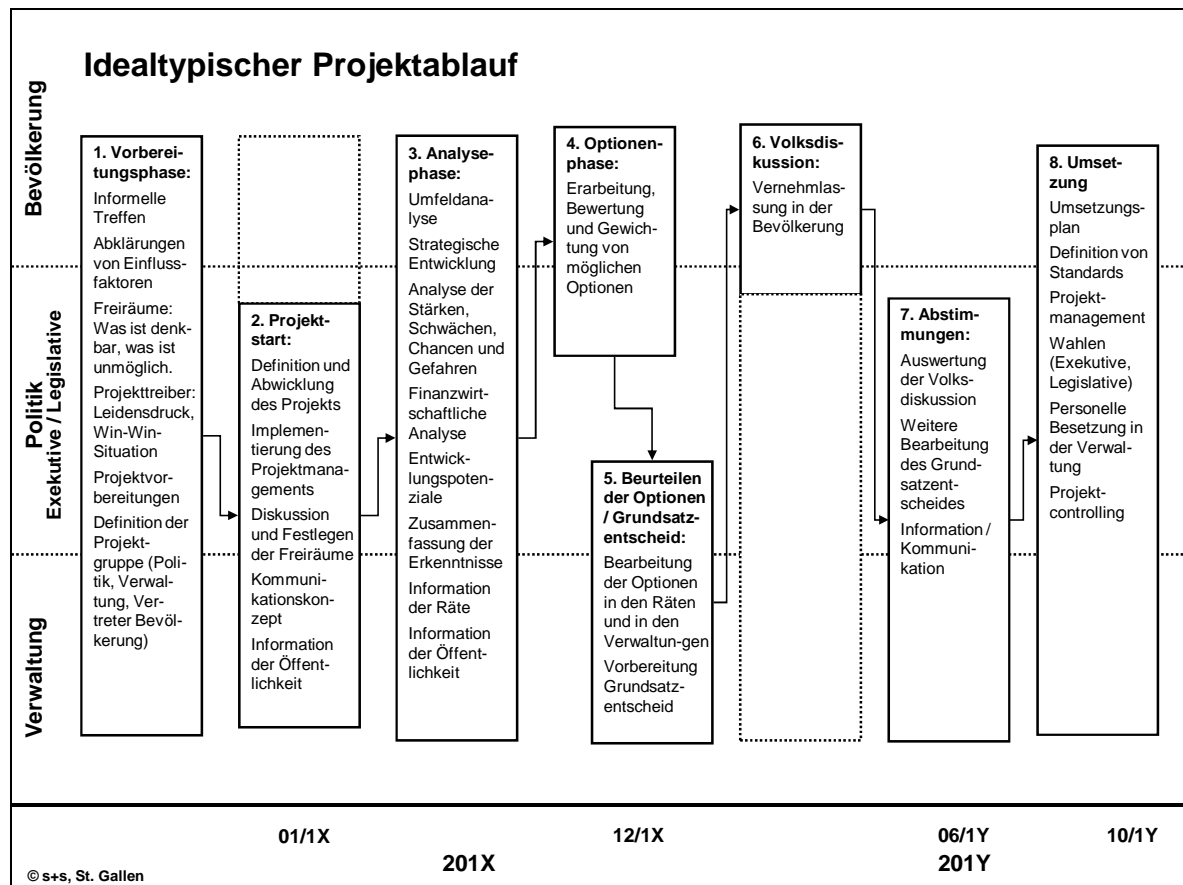


Abbildung 1: Idealtypischer Projektablauf in einzelnen Phasen³

Die obige Struktur zeigt die einzelnen Phasen und wie die verschiedenen Ebenen (Bevölkerung, Exekutive/Legislative und Verwaltung) zu involvieren sind.

2.1 Vorbereitungsphase

In dieser Phase ist die Frage der Projektorganisation nicht zu unterschätzen. Oft stellt man gewisse "Zufälligkeiten" bezüglich Zusammensetzung des Projektteams fest. Man tut jedoch gut daran, sich darüber Gedanken zu machen, wen man auch noch mit "ins Boot bekommen" sollte. Im Grundsatz ist eine paritätische Zusammensetzung die Grundregel, zum Einen bezüglich Vertretungen der Gemeinden und zum Anderen was die Akzeptanz in der Bevölkerung anbelangt.

Was ist nun das Ziel der Vorbereitungsphase? Im Zentrum steht die Frage, ob ein Projekt gestartet werden soll, in welchem die weiteren Abklärungen getroffen werden sollen. Im Rahmen von eher informellen Treffen liegt nicht die Vorwegnahme der noch folgenden Analysephase, sondern es geht darum, worin der künftige Erfolg eines Projektes liegen könnte. Worauf ist in der Folge insbesondere zu achten; was könnten Stolpersteine sein, was sind die individuellen Treiber des Projektes, was macht den Leidensdruck der Diskussionspartner aus und welche Leitplanken sind zu berücksichtigen? Sobald über die genannten Aspekte Klarheit geschafft ist, geht es darum, eine Vorstellung der Win-Win-Situation zu erarbeiten.

Sobald diese Punkte zu einer positiven Beurteilung geführt haben, stehen der Projektstart und die Vorbereitung dazu bevor.

2.2 Projektstart

Jedes Projekt hat einen klar definierten Start. Und so ist es wichtig, ihn aktiv zu setzen und ihn auch zu kommunizieren.

³ Eigene Darstellung

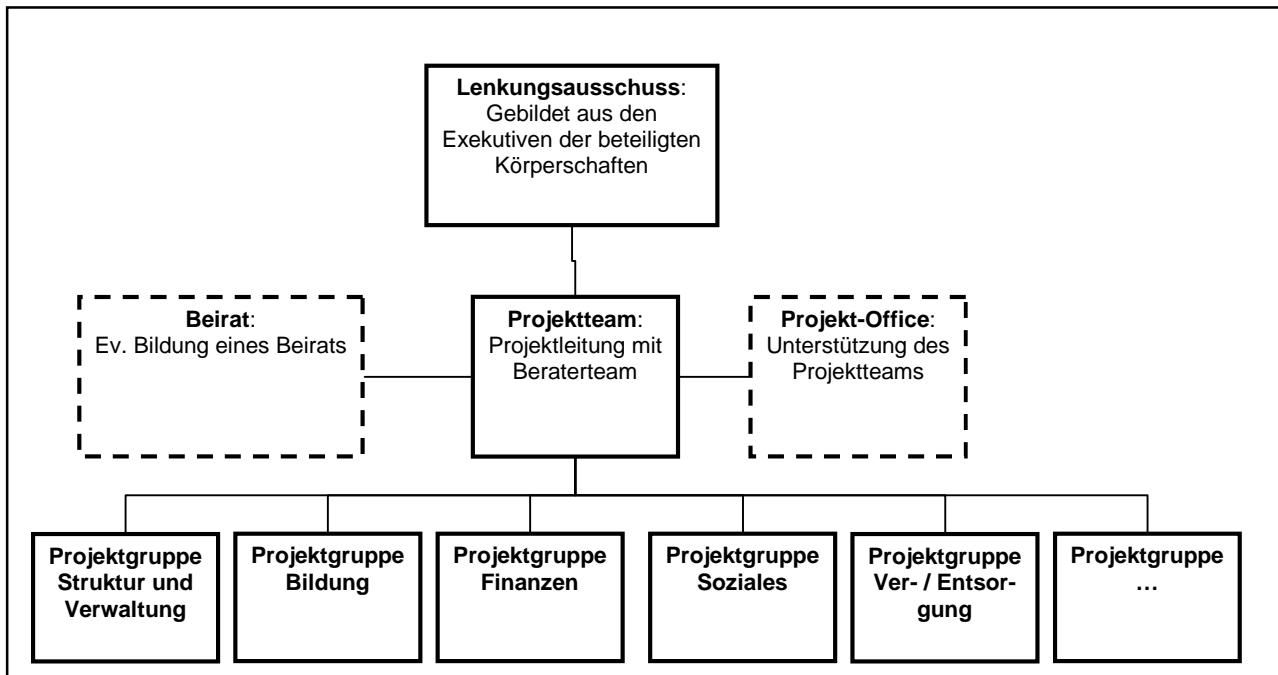


Abbildung 2: Projektorganisation⁴

Die analysierten Projekte zeigen, dass der Erfolg des Projekts insbesondere auch in der Projektorganisation liegt. Das strategische Organ Lenkungsausschuss besteht in der Regel aus Mitgliedern der Exekutive der beteiligten Körperschaften. Sein Auftrag liegt darin, Anträge der Projektleitung auf der Basis von sachrationalen Kriterien zu entscheiden. Erfahrungsgemäss ist diese Anforderung jedoch nicht einfach zu erfüllen. Beim Präsidium des Lenkungsausschusses liegt die Aufgabe, die beteiligten Personen immer wieder an die künftige Organisation zu erinnern und das „Zurückfallen“ auf die aktuellen Positionen möglichst zu verhindern. Im Weiteren ist darauf zu achten, dass der Lenkungsausschusses personell strikt vom Projektteam, den Projektgruppen, dem Beirat und dem Projekt-Office getrennt ist. Die Besetzung des Projektleiters ist mit Umsicht zu realisieren. Er ist nicht nur Treiber im Projekt, sondern oft ist er es auch, der in kritischen Situationen „kühlen“ Kopf zu bewahren hat. Erfolgreiche Projekte haben immer auch einen echten Leader als Projektleiter.

Nach dem Projektstart ist es die Aufgabe des Lenkungsausschusses, sich mit den Freiräumen zu beschäftigen, also zu definieren, innerhalb welcher Grenzen das Projekt zu entwickeln ist. In der operativen Praxis hat sich dabei die negative Abgrenzung als praktikabler Weg gezeigt, indem das festgelegt wurde, was nicht Inhalt des Projekts war.

Im Weiteren sind der weitere Projektablauf mit Terminen und das Kommunikationskonzept (Grobkonzept) zu verabschieden. Zu prüfen ist, ob auch für den Lenkungsausschuss ein (grober) Projektauftrag mit Zielen, Meilensteinen und zu beachtenden Eckpunkten (z.B. Kommunikation) festzulegen ist.

Im Rahmen des Projektmanagements sind auch einige Tools einzuführen, welche das Projekt erfahrungsgemäss bedeutend vereinfachen. Es handelt sich dabei um Grundformate für die Erstellung von Meilensteinplänen, die Strukturierung von Einladungen,

⁴ Eigene Darstellung. Siehe auch U. Fetz / D. Bühler: Leitfaden für Gemeindefusionen, HTW Chur 2005, S. 18

die Erfassung von Sitzungsprotokollen und weitere arbeitsmethodische Hinweise für die Projektgruppenleiter

Nicht zu unterschätzen ist beim Projektstart eine sorgfältige Kommunikation. Zu prüfen ist, ob nicht im Projekt-Office ein Kommunikationskonzept zu implementieren ist, in dem die Kommunikationsziele, die Medien und insbesondere die Inhalte definiert werden. Die ehrliche, transparente und empfängerorientierte Informationspolitik ist die Grundlage für den Erfolg des ganzen Projekts. Damit hängt z.B. auch zusammen, dass über Vorgänge, welche gelungen sind genauso konsequent berichtet wird wie auch über Teilschritte, welche nicht zu den anvisierten Zielen geführt haben. Im Kommunikationskonzept ist ebenfalls zu Beginn zu definieren, in welchen Fällen z.B. auf Leserbriefe und auf welche Weise zu reagieren ist. Mediensprecher ist im Normalfall der Projektleiter, der über alle Schritte informiert ist und der auch individuelle Informationen und Medienberichte einzeln zu prüfen hat. Diese Spielregel ist insbesondere auch für die Projektgruppenleiter wichtig, welche nicht autonom gegenüber den Medien Auskunft geben dürfen.

2.3 Analysephase

Es ist nicht das Ziel, "Analyseweltmeister" zu werden. Dennoch ist es wichtig, einige Klärungen vorzunehmen und in dieser Phase alle wichtigen Fragen auf den Tisch zu bekommen. Für die Auswertung der Analyse ist es wichtig, für alle involvierten Körperschaften dieselbe Analysestruktur zu verwenden. Bewährt hat sich, zu Beginn eine Formularstruktur zu Grunde zu legen, welche eingeführt und konsequent eingefordert wird. Zu analysieren sind minimal folgende Punkte: Umfeld der involvierten Gemeinden, strategische Entwicklungen, Stärken und Schwächen, Chancen und Gefahren, Verwaltungsstruktur, Finanzentwicklung und Entwicklungspotenziale. Im Einzelfall wird es notwendig sein, noch weitere Aspekte genauer zu untersuchen.

Am Ende der Analysephase ist wiederum die Öffentlichkeit über den Projektstand zu informieren und darüber zu berichten, was die nächsten Projektschritte sein werden.

2.4 Optionenphase

Es mag vielleicht überraschen, bei Fusionsprojekten nach der Analyse eine Optionenphase anzusetzen. Insbesondere wenn es das erklärte Ziel ist, zwei oder mehrere Körperschaften zusammenzuschliessen. 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 kann. Im Weiteren ist die Phase aus politischer Sicht nicht zu unterschätzen. Denn steht mehr als eine Option zur Verfügung kann über die langfristige Entwicklung der Körperschaft eine Übersicht gewonnen werden.

2.5 Beurteilen der Optionen / Grundsatzentscheid

Optionen stellen mögliche Varianten dar, welche im Rahmen des Projekts eingeschlagen werden könnten. Sie sind zu erarbeiten, zu hinterfragen und objektiv zu beurteilen. Dazu sind alle notwendigen Informationen herbeizuziehen und alle involvierten Stellen

einzu beziehen. Nach der Beurteilung der Optionen ist von den Exekutiven der betroffenen Körperschaften letztlich ein Vorentscheid zu fassen. Dieser Grundsatzentscheid umfasst die Grundlagen, deren Beurteilung und die Begründung.

2.6 Volksdiskussion

Die Bevölkerung ist im Sinne einer Volksdiskussion gezielt zur Stellungnahme zum Grundsatzentscheid einzuladen und damit eine Diskussion zu initiieren. Es hat sich gezeigt, dass diese Phase immer wieder zu wichtigen Erkenntnissen führt, welche die Grundlage von Feinjustierungen im Projekt sind. Im Weiteren ist der regelmässige Einbezug der Bevölkerung wichtig, denn zu einem bestimmten Zeitpunkt wird von ihr ein Entscheid verlangt.

Die Auswertung der Volksdiskussion ist mit Sorgfalt anzugehen. Oft sind die emotionalen Rückmeldungen besonders zu analysieren und letztlich abzuleiten, wann der Zeitpunkt für die Grundsatzabstimmungen erreicht ist.

2.7 Abstimmungen

Die Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse ist weiter zu bearbeiten und das Gutachten zu Händen der Stimmbürger zu erstellen. Die Abstimmungen können nun durchgeführt werden. Argumentativ sind dabei die im Rahmen der Volksdiskussion erarbeiteten Aspekte ebenfalls einzu beziehen. Bezüglich der Informationsmittel sind auch alternative Wege zu prüfen. Sollen neben öffentlichen Informationsversammlungen, Präsentationen z.B. auch Standaktionen durchgeführt werden, um die Botschaft möglichst direkt zum Stimmbürger zu übermitteln?

2.8 Umsetzung

Genauso sorgfältig, wie das Projekt geplant wurde, ist nach den gewonnenen Abstimmungen die Umsetzung an die Hand zu nehmen. Dazu ist wieder eine Projektorganisation einzusetzen. Ein sorgfältiger Umsetzungsplan ist die Grundlage für die zeitgerechte Bereitstellung der künftigen Strukturen. 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. Von grossem Vorteil ist es, wenn die Umsetzung mit den Kaderpersonen der künftigen Struktur in Angriff genommen werden kann. Ein Vorteil besteht darin, dass die Unsicherheit bei den Mitarbeitenden bezüglich eigener Zukunft reduziert werden kann. Im Weiteren kann vom Know-how und vom Engagement der künftigen Kaderpersonen profitiert werden und letztlich wird die Dauer der Umsetzungsphase reduziert.

Zu beachten ist im Rahmen der Umsetzung, dass klare Standards zu setzen sind und bei der Neustrukturierung von Geschäftsprozessen die Effektivität der Organisation im Vordergrund steht.

In der bevorstehenden Phase der Umsetzung behält das Projektmanagement eine bedeutende Rolle. Dies in Zusammenhang mit einem konsequenten Projektcontrolling, bei dem die sorgfältige Evaluation der anvisierten Ziele im Fokus steht.

3 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.
- Moderation von Prozessen und Workshops, damit sich alle Mitglieder der Projektgruppe auf inhaltliche Diskussionen konzentrieren können.

Einige erfolgreiche Beispiele haben gezeigt, dass mit einer klaren Projektorganisation, einem straffen Projektmanagement und gezieltem Einsatz von externen Ressourcen die Fusion der Körperschaften zielfokussiert angepackt und umgesetzt werden konnte.

4 Synergien bei Fusionen

Bis anhin ist kein Wort über die sogenannten Synergien bei Fusionen verloren worden. Dies aus gutem Grund. Ob es sich um Fusionen in privaten Unternehmen oder in öffentlichen Körperschaften handelt, mögliche Synergien lassen sich generieren. Immer wird jedoch der Zeitpunkt, in denen sie realisiert werden können, überschätzt. Die Analyse von erfolgreichen Fusionen zeigt, dass frühestens nach ca. drei Jahren mögliche Synergieergebnisse darstellbar sind. Warum erst nach dieser Zeit? Fusionen führen zum Einen zu einem Projektaufwand und, nach der Realisierung einer neuen Organisation, zum Anderen zu einem erhöhten Organisationsaufwand. Zu beachten ist zudem, dass in kleinen Gemeinden der Grad der Professionalität in der Aufgabenerfüllung nicht demjenigen von grossen Gemeinden entspricht. Wenn in der fusionierten Körperschaft die Geschäftsprozesse eingespielt sind und erste positive Erfahrungen gemacht wurden, ist der Zeitpunkt da, um Einsparungen zu realisieren. Bei Gemeindefusionen hat es sich gezeigt, dass die vereinfachte Führungsstruktur in der Regel einher geht mit einer erhöhten Anforderung an die Führungspersonen. Kann bezüglich Anzahl Köpfe eine Reduktion erzielt werden, ist wegen der erhöhten Anforderung mit höheren Lohnkosten zu rechnen. Werden zudem noch Prozesse im Rahmen von Make-or-buy-Entscheidungen künftig selbst erbracht, ist dies mit zusätzlichen Personen verbunden. Zu Beginn ist auf Stufe Mitarbeitende die Sicherstellung der zu erfüllenden Aufgaben im Zentrum. Nach Feinjustierung der Geschäftsprozesse wird es möglich sein, auch bezüglich Anzahl Personen Reduktionen vornehmen zu können.

Zu beachten ist, dass nach Fusionen von Gemeinden kein einziger Abfallkübel verschwunden ist und auch die Anzahl der zu reinigenden Strassenkilometer nicht kleiner geworden ist. Nach Klärung der Effektivität (welche Aufgaben sind wirklich zu erbringen) kann die Optimierung der Effizienz in Angriff genommen werden.

Sorgfältige Planungen gehen bezüglich Synergien davon aus, dass nach Ende der ersten Legislatur, also nach vier Jahren, Optimierungen möglich sein werden. Politiker äussern an der Stelle immer wieder die Ansicht, dass Organisationen zu Beginn so knapp wie möglich auszurichten sind. Dies ist grundsätzlich nicht falsch. Im Vordergrund steht aber die Aufgabenerfüllung und im Verlauf der ersten paar Jahre wird sich

im Rahmen von natürlichen Abgängen (inkl. Pensionierungen) jeweils die Möglichkeit für Optimierung und Steigerung der Effizienz ergeben.

5 Stolpersteine gezielt bearbeiten

In jedem Projekt treten im Verlauf der Abwicklung Stolpersteine auf, die sorgfältig zu bearbeiten sind. Die Analyse von erfolgreichen und gescheiterten Projekten zeigt folgende Aspekte:

- **Finanzen:** Bei der Analyse der finanziellen Situation sind verschiedene Kennzahlen im Fokus der Diskussion: Steuerfuss und -ertrag, Verschuldung und Vermögen. Sind die Unterschiede der beteiligten Körperschaften in diesen Positionen markant, wird dies ein echtes Handicap im weiteren Projektverlauf sein.
- **Strategische Projekte:** In allen Körperschaften ist oft ein kleinerer oder grösserer Rückstand bei z.B. Infrastrukturprojekten zu beobachten. Je grösser dieser Investitionsbedarf ist, desto umsichtiger ist der künftige Bedarf der zusammengeführten Körperschaft zu untersuchen.
- **Emotionale Befindlichkeiten** (z.B. Wappen, Standort Verwaltung, geschichtliche Aspekte): In der objektiven Analyse von emotionalen Befindlichkeiten fällt auf, dass die Diskussion eines Gemeindepensamens, 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.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Fusionsprojekte sind mit Emotionen verbunden und führen zu heftigen Diskussionen in der Bevölkerung. Ob ein Projekt zustande kommt, hängt jedoch auch vom „Leidensdruck“ ab, in dem sich die Körperschaften befinden.

Die Auseinandersetzung mit erfolgreichen und gescheiterten Projekten zeigt, dass eine konsequente Planung und die Berücksichtigung einiger Hinweise zum Projekterfolg führen. Die verständliche Zurückhaltung bei Veränderungsprozessen, bei denen auch liebgeordnete Aspekte „über Bord“ zu werfen sind, ist jedoch im Kontrast zu den künftigen Verbesserungen zu sehen.

Im Rahmen der Planung ist bezüglich Kommunikation anzumerken, dass die im Projekt involvierten Personen den Informationsaufwand nicht unterschätzen und auch das Projekt nicht zu früh zum Entscheid unterbreiten.

Zu den sogenannten Synergien ist anzumerken, dass sie sich einstellen werden, sobald die Geschäftsprozesse nach einigen Jahren eingeschliffen sind. In den letzten Jahren sind sie jedoch (leider) immer wieder nicht darstellbar gewesen, weil neue Aufgaben in der Zwischenzeit zu übernehmen waren oder sie durch die steigende Komplexität der Aufgaben kompensiert wurden.

St. Gallen, 10. Oktober 2009