

Gemeinsamer Weg als Ziel

Einblick in Fusionsprozesse | August 2017



Fusion

RW Oberwallis



Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG

Inhaltsübersicht

	Seite
<i>Kapitel 1</i>	
Einführung	3
<i>Kapitel 2</i>	
Gründe für eine Gemeindefusion	4
<i>Kapitel 3</i>	
Aufgaben- & Rollenteilung	5
<i>Kapitel 4</i>	
Ablauf des Fusionsprozesses	7
4.1 Vorabklärung	7
4.2 Analyse	9
4.3 Vorbereitung	11
4.4 Umsetzung	12
<i>Kapitel 5</i>	
Fazit	13

Impressum

Herausgeber RW Oberwallis AG

Redaktion Sabrina Arnold
David Caliesch
Josianne Jaggi
Roger Michlig
Christine Mühleemann
Esther Schlumpf

Bilder Dario Seiler/RW Oberwallis AG

Kontakt RW Oberwallis AG | Aletsch Campus
Bahnhofstrasse 9c | 3904 Naters
info@rw-oberwallis.ch | Tel. 027 921 18 88

Kapitel 1

Einführung

Die Gemeindelandschaft in der Schweiz hat sich seit Ende der 90er-Jahre stark verändert. Gemeindefusionen sind zu einem weit verbreiteten Phänomen geworden. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig:

- Fülle und Komplexität der Gemeindeaufgaben
- Schwierigkeiten in der Rekrutierung von Behördenmitgliedern und Verwaltungsangestellten
- Standort- und Steuerwettbewerb
- Zusammenwachsen der Gemeinden durch Urbanisierung/Verstädterung
- Nachlassende Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde aufgrund der Mobilität
- Druck oder Anreizsysteme der Kantone

In der Region Oberwallis hat sich die Anzahl Gemeinden seit der Jahrtausendwende von 88 auf 67 reduziert. Mit der Fusion von Niederwald, Blitzingen, Graftschaft, Reckingen-Gluringen und Münster-Geschinen zur Gemeinde Goms sind es seit dem

1.1.2017 noch einmal vier Gemeinden weniger.

Auch wenn Gemeindefusionen häufiger geworden sind, handelt es sich bei jeder Fusion um einen individuellen Prozess. Für dessen Erfolg müssen sachliche Argumente, finanzielle Perspektiven und emotionale Anliegen berücksichtigt werden. Die RW Oberwallis AG (RWO AG) hat den Fusionsprozess im Oberen Goms sowie die Vorabklärung einer möglichen Fusion im Unteren Goms begleitet. Mit dieser Publikation will sie interessierten Gemeinden einen Einblick in das Thema Gemeindefusionen ermöglichen. Was trägt zum Erfolg von Gemeindefusionen bei? Wie wird ein solches Projekt organisiert? Welches Vorgehen ist sinnvoll?

Die vorliegende Publikation kombiniert theoretische Grundlagen mit Erfahrungen aus der Praxis. Kapitel 2 bietet eine Auslegeordnung über Vorteile von Gemeindefusionen. Kapitel 3 stellt eine mögliche Projektorganisation für Fusionsprozesse vor und Kapitel 4 geht auf die verschiedenen Phasen im Fusionsprozess ein.

Die Gemeinde Ernen im Unteren Goms hat zuletzt im Jahr 2005 mit Ausserbinn, Steinhaus und Mühlebach fusioniert.



Kapitel 2

Gründe für eine Gemeindefusion

Eine Gemeindefusion ist mehr als ein formeller Zusammenschluss. Sie bringt unwiderrufliche politische, finanzielle, infrastrukturelle, soziale und emotionale Folgen für die fusionierten Gemeinden mit sich. Aus bisherigen Fusionen werden vielfältige und langfristige Vorteile benannt (vgl. u.a. Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern 2005; Gemeinde Steg-Hohetenn 2007; Hänggli 2008; Huber et al. 2009; Amt für Gemeinden, Kanton Luzern 2011; Linder 2015; Hofer-Frei 2015; Rühli 2016):

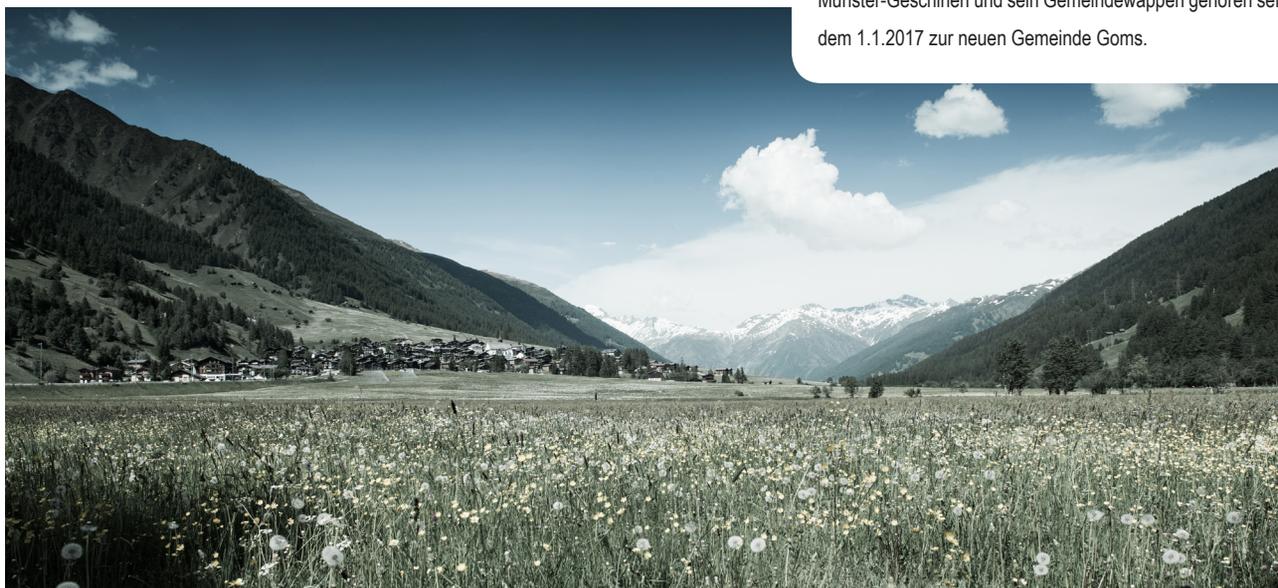
- Eine Gemeindefusion bietet aufgrund veränderter personeller und finanzieller Ressourcen die Chance für eine Professionalisierung der Verwaltung. Der Gemeinderat kann dadurch seine strategischen Aufgaben besser wahrnehmen.
- Eine fusionierte Gemeinde hat mehr Handlungsspielraum und kann die Arbeitsplätze attraktiver gestalten.
- Eine grössere Gemeinde kann ihren Einfluss gegenüber Behörden (Region, Kanton, Bund) und Nachbargemeinden stärker zur Geltung bringen.
- Die Gemeindegrosse kann zu einem bedeutenden Standortfaktor werden. Grössere Gemeinden können von (steuerlichen) Wettbewerbsvorteilen und beispielsweise einem gemeinsamen Bildungs- und Freizeitangebot profitieren.
- Der Kostendruck kann von einer grösseren Gemeinde besser abgedeckt werden. Synergien können sowohl bei

Investitionen und dem Unterhalt von Infrastrukturen als auch bei der Verwaltung genutzt werden.

- Die Gestaltungsmöglichkeiten einer fusionierten Gemeinde nehmen zu. Eine Fusion ermöglicht, dass politische Entscheidungen aus einer regionalen Sicht (im besten Fall ohne Konkurrenzsituation) gefällt werden.
- Kantone begrüssen Gemeindefusionen und setzen dementsprechend finanzielle Anreize, um Fusionen umzusetzen.
- Gemeindefusionen können innerhalb der Dorfschaften identitätsstiftend wirken. Das Interesse der Bürger, die Bedürfnisse der eigenen Dorfschaft innerhalb der fusionierten Gemeinde einzubringen, kann sich verstärken.

Das Bewusstsein dafür, dass eine Fusion für die eigene Gemeinde langfristig Vorteile bringt, ist eine wichtige Vorbedingung für den Einstieg in den Fusionsprozess. Die konkreten Vorteile und Herausforderungen für die interessierten Gemeinden auszuarbeiten, ist Teil des Fusionsprozesses.

Entscheiden sich mehrere Gemeinden dazu, einen Fusionsprozess anzugehen, sind in einem ersten Schritt die Aufgaben und Rollenteilungen festzulegen. In einem zweiten Schritt ist der Fusionsablauf zu definieren (vgl. u.a. Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern 2005; Fetz & Bühler 2005; Käppeli, Willimann & Bürkler 2009; Amt für Gemeinden, Kanton Luzern 2010). Ausführungen dazu folgen in den nächsten Kapiteln.



Münster-Geschinen und sein Gemeindewappen gehören seit dem 1.1.2017 zur neuen Gemeinde Goms.

Kapitel 3

Aufgaben- und Rollenteilung in der Prozessorganisation

Ein nachvollziehbares Vorgehen im Fusionsprozess setzt eine klare und funktionsfähige Organisationsstruktur voraus. Es ist deshalb wichtig, die Organisation, deren zugewiesene Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Aufgaben im Vorfeld zu bestimmen. Folgende Grundsätze sind dabei zu berücksichtigen:

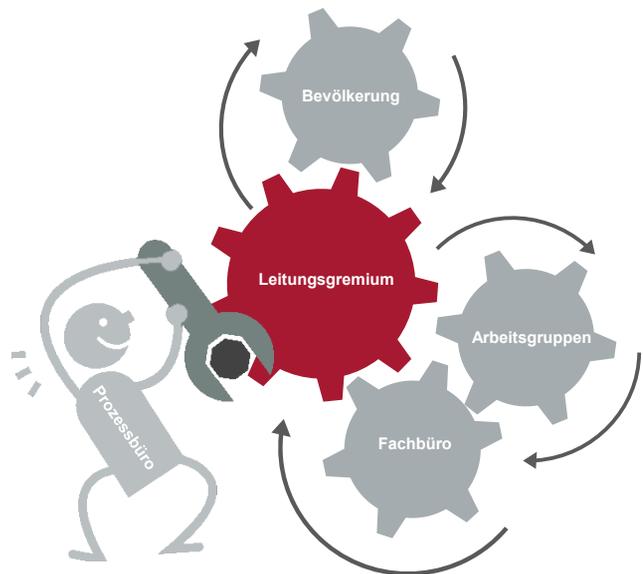
- Entscheidungsgrundlagen werden transparent aufbereitet und dokumentiert.
- Entscheidungen werden etappiert, nachvollziehbar und begründet getroffen und festgehalten.
- Den Rollen entsprechend werden die internen und externen Kommunikationswege geklärt.

Abgeleitet aus diesen Grundsätzen sind die wichtigsten Organe innerhalb eines Fusionsprozesses zu benennen und deren Rollen und Kompetenzen zu definieren:

- Die Gemeindepräsidenten bilden das **Leitungsgremium**. Es vertritt die Interessen der Bevölkerung der jeweiligen Gemeinde und hat alle wichtigen Entscheide zu treffen. Die Gemeindepräsidenten agieren gleichzeitig als Vertreter des Gemeinderates.
- Das **Prozessbüro** ist für die Gesamtkoordination des Projektes zuständig. Es vertritt keine Eigeninteressen, sondern handelt ausschliesslich im Sinne der Sache. Es wiegt Priorisierungen, Risiken und Konsequenzen ab und zeigt diese auf. Es dokumentiert und verwaltet alle Entscheidungsgrundlagen und stellt damit den Informationsgleichstand für alle Beteiligten sicher. Ebenfalls kann es

Was ist ein Prozessbüro?

Das Prozessbüro ist für die Gesamtkoordination des Fusionsprozesses zuständig. Seine Aufgaben reichen über jene einer herkömmlichen Koordinationsstelle hinaus. Das Prozessbüro ist Taktgeber und sorgt dafür, dass die einzelnen Teilprojekte innerhalb des Prozesses wie auch der Prozess als Ganzes zielorientiert verfolgt werden. Als neutrale Stelle handelt das Prozessbüro ausschliesslich im Sinne der Sache.



Das Prozessbüro als Taktgeber, das Leitungsgremium als Dreh- und Angelpunkt im Organisationssystem (Abbildung oben) mit den verschiedenen Organen, ihren Kompetenzen und Aufgaben (Tabelle unten).

Organ	Kompetenz	Aufgaben
Leitungsgremium: Gemeindepräsidenten	Entscheidungskompetenz	Mitwirkung, Entscheide, Kommunikation
Prozessbüro	Prozesskompetenz	Projekt- und Prozessmanagement, Kommunikation
Fachbüro	Fachkompetenz	Erarbeitung Fusionsbericht
Arbeitsgruppen: Gemeinderat, Gemeindevorschaiber, Fachpersonen	Fachkompetenz	Mitwirkung am Fusionsbericht
Bevölkerung	Stimmberechtigung	Abstimmung über Fusionsbegehren

als Kommunikationsstelle eingesetzt werden.

- Themenbezogene, fachspezifische Aufgaben bzw. Aufträge können als einzelne Teilprojekte per Mandat an **externe Fachbüros** vergeben werden. Darunter fallen beispielsweise die Erarbeitung von Grundlagen sowie die Erstellung des Fusionsberichts oder des Fusionsvertrags nach Vorgaben des Kantons. Die Arbeiten des Fachbüros unterliegen dem Gesamtprozess und den Entscheidungen des Leitungsgremiums.
- Die Erarbeitung der Inhalte zur Fusion (künftige Gestaltung und Organisation der Gemeinde) erfolgt durch **thematische Arbeitsgruppen** unter Leitung des Fachbüros. Sie bestehen idealerweise aus fachlich versierten Vertretern der Gemeinde und ggf. externen Fachpersonen.
- Die **stimmberechtigte Bevölkerung** entscheidet an der Urne über das Fusionsbegehren. Fachkundige Personen aus der Bevölkerung können situativ in Arbeitsgruppen eingebunden werden.

Die Organe stellen während des gesamten Prozesses Inhalte, Abläufe und Entscheidungen entsprechend ihrer Rollen und Aufgaben sicher (Governance).

Gerhard Kiechler
ehemaliger Gemeindepräsident
Münster-Geschinen



Ein Fusionsprozess ist enorm zeitintensiv. Es gibt unzählige Themenfelder, die abgehandelt werden müssen. Auch wenn der Sinn einer Fusion unbestritten scheint, führen einzelne Entscheidungen zu emotionalen Diskussionen. Das Prozessbüro hat uns als Leitungsgremium bei solchen Diskussionen an das übergeordnete Ziel und die sachlich erarbeiteten Grundlagen erinnert. Die klare Rollen- und Aufgabenteilung ermöglichte uns ein gezieltes Vorgehen und eine effiziente Entscheidungsfindung.



Die frühere Gemeinde Blitzen umfasste fünf Dorfschaften, die seit dem 1.1.2017 Teil der Gemeinde Goms sind.

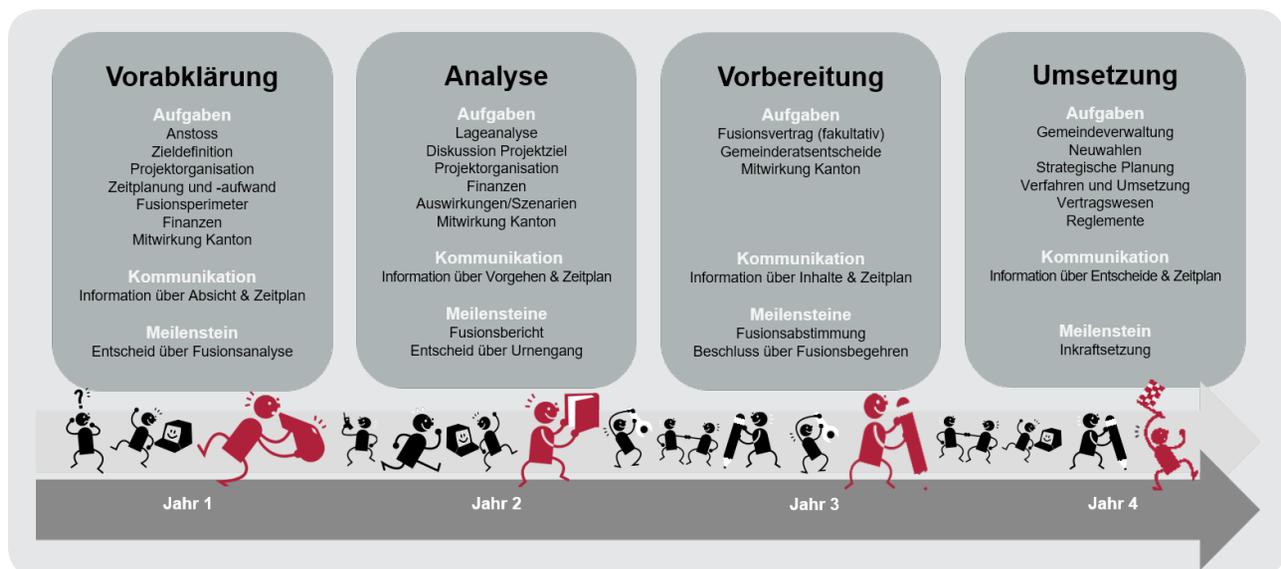
Kapitel 4

Ablauf des Fusionsprozesses

Neben einer guten und tragfähigen Prozessorganisation ist die Ablauforganisation von zentraler Bedeutung. In der Regel werden in einem Fusionsprozess vier Phasen unterschieden (Abbildung unten, vgl. u.a. Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern 2005; Fetz & Bühler 2005; Amt für Gemeinden, Kanton Luzern 2010): Eine **Vorabklärungsphase**, eine **Analysephase**, eine **Vorbereitungsphase** und eine **Umsetzungsphase**. Jede der vier Phasen nimmt mindestens ein Jahr in Anspruch, wobei die einzelnen Phasen nach Bedarf ausgedehnt werden können. Als Zeitrahmen für den gesamten

Fusionsprozess dient grundsätzlich eine vierjährige Legislaturperiode. Idealerweise wird der Fusionsprozess zu Beginn einer solchen Periode angestossen. Dadurch kann während des gesamten Prozesses mit möglichst konstanten Rahmenbedingungen – auch bezogen auf das Leitungsgremium und den Gemeinderat – gearbeitet werden.

Anhand der folgenden Ausführungen werden die Ziele, Inhalte und Herausforderungen sowie Kommunikationsmassnahmen in den vier Prozessphasen (vgl. Abbildung unten) erläutert und jeweils mit Erfahrungen aus der Praxis ergänzt.



4.1. Vorabklärung

Bei der Vorabklärung handelt es sich um eine vorgelagerte Phase. Sie gibt den Entscheidungsträgern die Möglichkeit, ohne Anspruch auf eine Einigung den themenspezifischen Austausch zu fördern und sich an die Thematik einer Fusion heranzutasten. Ziel ist es, eine Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten, die eine fundierte Aussage zulässt: Lohnt sich die gründlichere Prüfung einer Fusion oder kann der Fusionsgedanke qualifiziert verworfen werden? Entgegen etwaiger Vorurteile liegt der Vorabklärung also nicht die Frage zugrunde, ob eine Fusionsabstimmung vollzogen werden soll oder nicht. Vielmehr soll beurteilt werden, ob mehrere Gemeinden vertief-

te Abklärungen im Rahmen einer zeit- und kostenintensiven Fusionsanalyse aufarbeiten wollen.

Ist dies der Fall, zeigt die Vorabklärung auf, welche Themen am meisten Arbeit in Anspruch nehmen werden. Dabei handelt es sich um Themen, die entweder inhaltlich schwierig zu lösen oder durch die emotionale Befangenheit besonders sorgfältig aufzuarbeiten sind. Grundsätzlich ist es von Vorteil, wenn die Prozessorganisation, der Zeitablauf, der Fusionsperimeter, die Mitwirkung des Kantons, der Prozessaufwand sowie finanzielle und erste inhaltliche Aspekte diskutiert werden.

Geht es erst um die grundsätzliche Interessensklärung bei den

Gemeinden, empfiehlt sich die Diskussion über unterschiedlichste Themen bezüglich ihrer Relevanz und über die Herausforderungen bei einer allfälligen Fusion. Das trägt dazu bei, Vertrautheit mit dem Thema Fusion zu schaffen.

Die Herausforderung in dieser Phase besteht darin, das Diskussionsniveau den verschiedenen Ausgangslagen der Gemeinden anzupassen und entsprechend die (gegenseitigen) Erwartungen zu erfüllen. Dafür ist es wichtig, das Ziel dieser Phase zu Beginn darzulegen und immer wieder aufzugreifen. Es kann sein, dass gefestigte Meinungen auch nach sachlichen Diskussionen und trotz überzeugenden Argumenten bestehen bleiben. Das Prozessbüro ist gefordert, aufgrund der thematischen Diskussionen einen positiven Input für die weitere Zusammenarbeit zu liefern: Unabhängig von einem Einstieg in die Fusionsanalyse sollte für die Zukunft eine bessere Zusammenarbeit angestrebt werden.

In der Phase der Vorabklärung ist die Kommunikation nach aussen nicht vordergründig. Die Vorabklärung dient vor allem den gemeindeinternen Entscheidungsträgern zum gegenseitigen Austausch und der Entscheidungsfindung. Eine zu proaktive Kommunikation in dieser Phase kann falsche Erwartungen oder auch die Verbreitung von Fehlinformationen provozieren. Aus gesetzlicher Sicht ist in dieser Phase keine Abstimmung oder Information der Bevölkerung erforderlich, da der Gemeinderat über den Einstieg in die Fusionsanalyse entscheidet. Selbstverständlich steht es den Gemeinden frei, ihre Bevölkerung über die Vorabklärung und den möglichen weiteren Verlauf zu informieren.

Hans Zumtaugwald
Altgemeindeglied
Fiesch



Unsere Gemeinden arbeiten bereits in verschiedenen Bereichen zusammen. Diese interkommunale Zusammenarbeit sollte in der Vorabklärungsphase stets über dem Fusionsgedanken stehen. Denn unabhängig von einer Fusion bleiben die Berührungspunkte im Gemeindealltag bestehen. Deshalb stellt sich automatisch die Frage, in welchen Bereichen die Zusammenarbeit auch ohne Fusion intensiviert werden könnte. Im Unteren Goms kamen wir zum Schluss, dass eine Fusion für die Zusammenarbeit in weiten Teilen von Verwaltung, Koordination und Administration eine Vereinfachung bringen würde.

Um in die Fusionsanalyse einzusteigen, ist aber nicht nur die Betrachtung der bestehenden und künftigen Zusammenarbeit massgebend. Dieser Schritt ist von vielen Bedenken und unterschiedlichen Wahrnehmungen über Herausforderungen und Chancen geprägt, die die Entscheidungsträger ernst nehmen müssen. Trotzdem bin ich der Meinung, dass der Einstieg in eine Fusionsanalyse hätte gewagt werden sollen.

Ziel der Vorabklärung ist es, eine Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten, die eine fundierte Aussage über den Einstieg in die Analysephase zulässt.



Aus der Praxis

- In den meisten Fusionsprozessen wird direkt in die Analysephase eingestiegen. Die Erfahrung aus dem Fusionsprozess im Oberen Goms hat gezeigt, dass dadurch die Gefahr besteht, dass im Laufe des kostspieligen und aufwändigen Prozesses einzelne Gemeinden aussteigen. Dies führt zur Erkenntnis, dass eine **der Fusionsanalyse vorgelagerte Diskussion** zu spezifischen Themen, Befürchtungen und gegenseitigen Erwartungen zielführend ist.
- Die Erfahrung im Unteren Goms hat gezeigt, dass es wichtig ist, die **Erwartungen** an die Vorabklärungsphase von Beginn an zu klären. Allen Beteiligten muss klar sein, was in dieser Phase angestrebt wird. Wollen die Gemeinden nur gegenseitig die Haltungen kennenlernen? Sollen einzelne Gemeinden zu einem Meinungsumschwung bewogen werden? Ist das Ziel, nach der Vorabklärung das Thema endgültig zu besiegeln? Erst wenn diese Fragen geklärt sind, ist eine offene und konstruktive Diskussion möglich.
- Die Vorabklärung bietet sich an, wenn die Bestrebungen der beteiligten Gemeinden entweder nicht klar sind oder aber nicht klar geäußert werden. Die Diskussion im gegenseitigen Austausch soll die **Meinungsfindung** durch den vorgegebenen Rahmen ermöglichen. In vielen Fällen sind bereits vor der Vorabklärung klare Haltungen bezüglich des Themas Fusion vorhanden. In diesem Fall kann die Vorabklärung dazu dienen, diese zukunftsweisende Frage längerfristig und verbindlich zu klären.
- Bereits in der Vorabklärung sollte der **Einbezug der Bevölkerung** geklärt und bestenfalls in allen beteiligten Gemeinden einheitlich gehandhabt werden.

4.2. Analyse

Die Analyse umfasst im Wesentlichen die Aufarbeitung der fusionsrelevanten Themen und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen für die fusionierte Gemeinde. Ziel dieser Phase ist es, den Ist-Zustand der beteiligten Gemeinden zu analysieren und die Hauptmerkmale der künftigen Gemeinde (Organisation und Struktur) zu entwerfen.

Darauf basierend können Vor- und Nachteile sowie Chancen und Risiken einer Fusion differenziert aufgezeigt werden. Neben gemeindeinternen Themen und Aufgaben ist es wesentlich, ebenfalls Aspekte der Vergangenheit, zukünftiger Strategien und der interkommunalen Zusammenarbeit zu betrachten.

Idealerweise wird zwischen der Ist-Analyse und der Soll-Analyse unterschieden. Die Ist-Analyse behandelt Themen wie die Bevölkerungsstruktur, Raumnutzung, Wirtschaftsstruktur, öffentliche Einrichtungen, Infrastruktur, Bürgergemeinden sowie Finanzen und Steuern. Abgeleitet aus den Themen der Ist-Analyse umfasst die Soll-Analyse konkrete Lösungswege und Handlungsempfehlungen. Diese Ergebnisse werden als Resultat in einem Fusionsbericht zusammengefasst.

Die Herausforderung in dieser Phase besteht darin, einerseits sämtliche fusionsrelevanten Themen zu identifizieren und sich andererseits nicht in Einzelheiten zu verlieren. Das Abstecken der Rahmenbedingungen soll ein während der ersten Fortbe-

stehen der neuen Gemeinde zumindest für eine Legislaturperiode gewährleisten und dem neuen Gemeinderat dennoch ausreichend Handlungs- und Gestaltungsspielraum lassen. In diesem Kontext ist wichtig zu verstehen, dass der Fusionsbericht als Abschlussdokument der Analysephase keiner absoluten Rechtsverbindlichkeit unterliegt. Er soll dem neuen Gemeinderat als Leitlinie zur Verfügung stehen. Je besser die Vorarbeit, desto unkomplizierter kann der neue Gemeinderat weiterarbeiten.

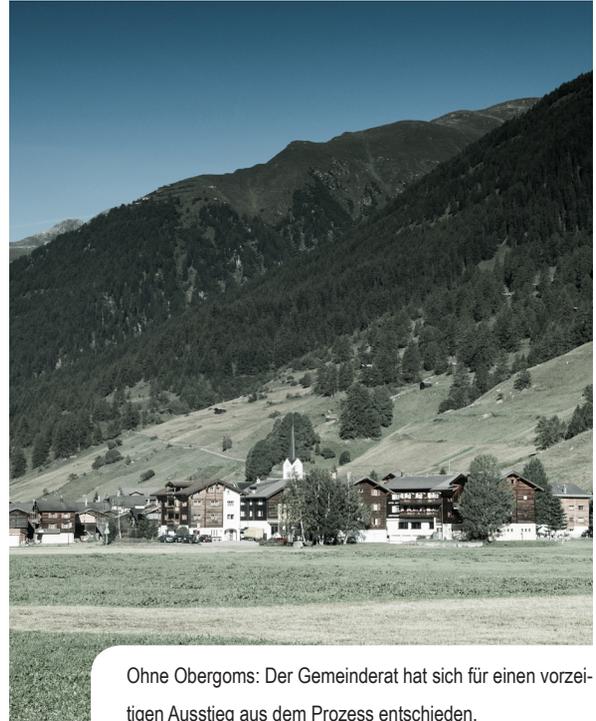
In der Phase der Analyse ist in der Kommunikation hauptsächlich die Erarbeitung des Fusionsberichtes Thema. Vorweg beschränkt sich die Kommunikation auf das Vorgehen, den Projektfortschritt und den Terminplan. Aus unterschiedlichen Gründen wird in dieser Phase von einer Kommunikation über Inhalte abgeraten:

- Teilinhalte oder unvollständige Abklärungen können unbegründete Annahmen und Haltungen stärken, welche für den Gesamtprozess hinderlich sein können.
- Es besteht das Risiko, dass emotional vorbelastete Themen verpolitisiert werden.
- Auf Basis von weiteren Abklärungen können sich einzelne Handlungsempfehlungen ändern.



Christian Imsand
Gemeindepäsident
Obergoms

Die Gemeinde Obergoms ist erst 2009 durch die Fusion von Obergesteln, Oberwald und Ulrichen entstanden. Trotz dieser jungen Vergangenheit hat sich unser Gemeinderat nach der Vorabklärung dafür entschieden, in den Fusionsprozess einzusteigen. Im Verlauf der Analyse haben sich die Perspektiven jedoch gegen unsere Vorstellungen entwickelt. Deshalb haben wir uns in der Vernehmlassung zum Fusionsbericht für den Ausstieg aus dem Prozess entschieden. Meines Erachtens ein legitimer, wenn auch unbeliebter Entscheid.



Ohne Obergoms: Der Gemeinderat hat sich für einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Prozess entschieden.

Aus der Praxis

- Der Kanton Wallis beteiligt sich an den **Kosten eines Fusionsberichtes**. Im Oberen Goms hat er je CHF 30'000 pro Gemeinde in Aussicht gestellt, sofern das Fusionsvorhaben der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt wird. Es empfiehlt sich im Vorfeld zu klären, welche Folgen der Ausstieg einer Gemeinde aus dem Prozess in Bezug auf die Kostenbeteiligung hat.
- Die Grundlagen für den Fusionsbericht haben im Oberen Goms **Arbeitsgruppen** aufbereitet, in welchen je mindestens ein Gemeindepäsident vertreten war. Darüber hinaus wurden die Gemeindeglieder sowie fachkundige Personen aus der Bevölkerung einbezogen. Dies hat sich bewährt, weil der gesamte Arbeitsaufwand nicht ausschliesslich auf die Präsidenten abgewälzt wurde und gleichzeitig Erklärungen und Fachwissen aus der Verwaltung und der Bevölkerung einbezogen werden konnten.
- **Emotionalen Themen wie Standort, Personal, Namen oder Wappen** gilt besondere Aufmerksamkeit, weil sie politischen Zündstoff bergen. Die Analyse dient dazu, sowohl negativen wie auch positiven Argumenten nachzugehen und Lösungen zu erarbeiten, welche alle beteiligten Gemeinden zufriedenstellend berücksichtigen.
- Im Oberen Goms hat die Gemeinde Obergoms entschieden, vorzeitig aus dem Fusionsprozess **auszusteigen** und ihren Entscheid eigenmächtig zu kommunizieren. Der Prozess sieht einen allfälligen Ausstieg erst nach Vorliegen des definitiven Fusionsberichts vor. Die Erfahrung zeigt, dass eine im Vorfeld unterzeichnete Charta mit **Spielregeln zur Zusammenarbeit** Missverständnissen hätte vorbeugen können. Schliesslich mussten sich die verbleibenden fünf Gemeinden absprechen, ob die zentralen Fragen für den Fusionsbericht noch einmal unter der neuen Ausgangssituation diskutiert werden sollen.
- Parallel zu den Arbeiten in der Analysephase kann die **interkommunale Zusammenarbeit** vorangetrieben werden. Bei der Reorganisation der Schule im Oberen Goms beispielsweise bestand ein grosser Bedarf, die Zusammenarbeit zu regeln. Die Schule ist ein zentrales und sensibles Thema, welches es unabhängig einer Fusion im Rahmen kantonaler Vorlagen zu organisieren galt. Ein privates Coaching-Unternehmen hat das Thema per Mandat abgehandelt.
- Im Oberen Goms hat sich bewährt, dass dem Prozessbüro nicht nur die Kommunikation nach innen und aussen übertragen wurde, sondern auch die Funktion einer **neutralen und anonymen Anlaufstelle**. Diese Anlaufstelle schuf zusätzliches Vertrauen in das Vorgehen und die Arbeit, da jederzeit Fragen und Anmerkungen aus der Bevölkerung aufgenommen und verarbeitet werden konnten.

4.3. Vorbereitung

Die Vorbereitungsphase dient dazu, die Bevölkerung bestmöglich auf die Abstimmung(en) vorzubereiten. Der Kanton Wallis gibt vor, dass die Bevölkerung auf Basis des Fusionsberichtes über das Fusionsvorhaben zu befinden hat (erster Urnengang, obligatorisch). Fakultativ kann ein Fusionsvertrag ausgearbeitet werden, über den die Bevölkerung in einem zweiten Urnengang abstimmt. Vorweg sind auf Basis des ausgearbeiteten Fusionsberichtes Gemeinderatsentscheide notwendig, um der Bevölkerung das Fusionsbegehren vorzulegen. Jeder Gemeinderat muss für sich entscheiden, ob die Bevölkerung über das Fusionsvorhaben basisdemokratisch abstimmen darf oder nicht.

In dieser Phase besteht die Herausforderung darin, die Diskussion über das Thema Fusion in der Bevölkerung zu lancieren. Dafür ist ein Kommunikationsplan mit einem klar abgestimmten Ablauf hilfreich. Im Hinblick auf die Fusionsabstimmung ist detailliert zu planen, welche Inhalte zu welchem Zeitpunkt den Gemeindeangestellten, der Bevölkerung oder den Medien zur Verfügung gestellt werden. Es können einerseits Inhalte, andererseits der laufende Fortschritt und die Termine kommuniziert werden.

Zielführend ist der Einsatz von unterschiedlichen Kommunikationsmassnahmen. Es empfiehlt sich, die Bevölkerung in den ordentlichen Urversammlungen vor der Abstimmung detailliert zu informieren (Prozessbüro). Auf Grundlage des Fusionsberichts, der das Fusionsvorhaben positiv fasst, können Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung abgebaut und Vertrauen aufgebaut werden. Gleichzeitig bietet es sich an, den Fusionsbericht und eine Kurzversion davon in Form einer Fusionsbroschüre zu publizieren und den betroffenen Haushalten zuzustellen. Der gesamte Fusionsbericht kann auf den Gemeindebüros aufgelegt und, falls eine eigene Internetseite zur Fusion besteht, zum Download bereitgestellt werden.

Aus der Praxis

- Die **Gemeindepräsidenten** als **Leitungsgremium** sind das Sprachrohr im Fusionsprozess. Es ist wichtig, dem Vorhaben von Beginn an einen gemeinsamen Auftritt zu geben. Dies können formale Elemente wie die Gemeindewappen auf einem Brief oder aber ein Gruppenfoto für die Medienarbeit sein.
- Im Oberen Goms kam im Nachgang die Erkenntnis, dass vor der Analysephase eine **Informationsveranstaltung für die Bevölkerung** sinnvoll gewesen wäre. Der öffentliche Charakter einer Informationsveranstaltung hätte das Vorhaben aktiver lanciert als ein Flyer mit Informationen über die Prozessstruktur und den Ablauf.
- Die **emotional befangenen Themen** wie beispielsweise der Gemeindestandort, Steuern/Gebühren, Namen und Wappen sind frühzeitig zu traktandieren und zu klären. Über diese Themen wird von Beginn an diskutiert und spekuliert. Deshalb sind Argumente und eine klare Kommunikation wichtig, um falschen Annahmen und auf Gerüchten basierenden Haltungen entgegenzuwirken.
- Im Oberen Goms zeigte sich zu Beginn, dass das Fusionsvorhaben von der Bevölkerung kaum wahrgenommen wurde. Deshalb wurde das **Kommunikationskonzept** laufend diskutiert und entschieden, welche Massnahmen hinzugefügt und definitiv umgesetzt werden sollten. Beispielsweise wurde ergänzend zum Konzept an der 100-Jahr-Feier der MGBahn in Oberwald ein Fusionszelt aufgestellt, um mit dem Thema Fusion an die Bevölkerung zu gelangen.

Infoblätter, Internet, Medienarbeit: Beispiele von Kommunikationsmassnahmen in der Fusionsvorbereitung.



4.4. Umsetzung

Nach einer erfolgreichen Abstimmung wird die Umsetzung idealerweise im letzten Jahr der Legislaturperiode in die Wege geleitet. Das Ziel in dieser Phase besteht darin, die Grundlagen für die fusionierte Gemeinde so aufzubereiten, dass diese mit dem neuen Gemeinderat am 1. Januar der folgenden Legislaturperiode funktionsfähig ist und die Gemeindeaufgaben wahrnehmen kann.

Auf der Basis des Gemeindegesetzes des Kantons Wallis sind in der Umsetzung folgende Themen zwingend zu klären:

- Das Organisationsreglement muss in der ersten Urversammlung der neuen Legislaturperiode der fusionierten Gemeinde zur Vernehmlassung vorgelegt werden.
- Die Verwaltungsrechnungen der bestehenden Gemeinden sind bis Ende der letzten Legislaturperiode abzuschliessen. Dieser Abschluss, die Fusionsbilanz und der Voranschlag für die neue Gemeinde sind der ersten Urversammlung zur Beschlussfassung zu unterbreiten.
- Über das Wahlverfahren für den neuen Gemeinderat entscheidet der Staatsrat. Die Gemeinden können ihren Vorschlag im Voraus unterbreiten.
- Bis Ende der ersten Legislaturperiode der fusionierten Gemeinde muss die Vereinheitlichung bzw. Anpassung sämtlicher Reglemente abgeschlossen sein.

Im Grundsatz steht das Leitungsgremium in der Verantwortung, alle Fragen soweit zu klären, dass neue Gemeinde ihre Arbeit aufnehmen kann.

Die Herausforderung in der Umsetzung besteht zu Beginn darin, wiederum eine geeignete Prozessorganisation zu definieren. Die noch amtierenden Gemeindepräsidenten können aufgrund des erforderlichen Arbeitsaufwandes nicht alle Themen alleine bewältigen. Es empfiehlt sich deshalb, auf die in den vorangegangenen Phasen gebildeten Arbeitsgruppen und geeignete Fachpersonen zurückzugreifen. Den Vorsitz der Arbeitsgruppe kann jeweils ein Gemeindepräsident einnehmen. Wichtig ist, dass sich das Leitungsgremium seiner Aufgabe und Verantwortung bewusst ist und in regelmässigen Sitzun-

Niederwald fusionierte per 1.1.2017 mit Blitzingen, Graftschaft, Reckingen-Gluringen und Münster-Geschinen zur Gemeinde Goms.



Aus der Praxis

- Im Beispiel Goms traf sich das Leitungsgremium mindestens einmal pro Monat. Die **aktive Mitarbeit** aller beteiligter Personen ist zwingend für eine erfolgreiche Umsetzung.
- Als Arbeitsinstrument diente eine **gemeinsame Ablage** auf dem Intranet des Prozessbüros. Das Leitungsgremium konnte sich jederzeit über den Fortschritt und zentrale Dokumente informieren. Mit einem **Projekt-Management-Tool** wurde die Umsetzung primär in Bezug auf Pendenzen geführt.
- Mit einem Fusionsvertrag kann die Entscheidungskompetenz des bestehenden Gemeinderates für die Zeitspanne von der Annahme der Fusion bis zum Inkrafttreten der neu fusionierten Gemeinde klarer geregelt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein Vakuum bei Entscheidungen entsteht, welche notwendig zu klären sind in der Phase der Umsetzung.
- Es ist wichtig, die **operative Verantwortung** für den Aufbau der Gemeindeverwaltung frühstmöglich zu definieren (Anstellung Gemeindeschreiber). Dadurch können operative Tätigkeiten besser gesteuert und vorangetrieben werden.
- Eine seriöse **Vorarbeit** in der Vorbereitungsphase minimiert den Aufwand in der Umsetzung. Dadurch entsteht Raum für zeitintensive operative Tätigkeiten. Im Beispiel Goms war z.B. das **Datenmanagement** mit viel Aufwand verbunden.

gen den Fortschritt der Umsetzung diskutiert, dokumentiert und vorantreibt.

In der Phase der Umsetzung bestehen die wichtigsten Kommunikationsmassnahmen darin, die Bevölkerung über das Resultat der Abstimmung und das weitere Vorgehen zu informieren. Es ist zu klären, inwiefern die Medien aktiv über den Aufbau der neuen Gemeinde informiert werden.

Kapitel 5

Fazit

Die Ausgangslage für Gemeindefusionen kann sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden. Obwohl aufgrund der Vielzahl an Gemeindefusionen in den vergangenen Jahren der Erfahrungswert zugenommen hat, ist für deren Erfolg eine professionelle, lokal angepasste, sensible und realitätsnahe Bearbeitung und Prozessbegleitung notwendig.

Die Erfahrung zeigt, dass eine Prozessorganisation mit klarer Rollenverteilung zu den Erfolgsfaktoren in der Umsetzung des Prozesses zählt.

Zusätzlich trägt die Art und Weise der Zusammenarbeit sowie die Kommunikation zwischen den beteiligten Gemeinden wesentlich zum Fortschritt und zum Erfolg des Prozesses bei. Hierfür kann es sich lohnen, vor dem Einstieg in die Fusionsanalyse die Spielregeln der Zusammenarbeit in Form einer Charta festzulegen: Wie organisieren wir uns? Wie gehen wir vor? Welche Grundsätze legen wir in unserer Kommunikation und unserer Zusammenarbeit fest? Wie gehen wir mit Unstimmigkeiten und Konflikten um? Wie gehen wir vor, wenn eine Gemeinde aus dem Prozess aussteigt?

Neben Fragen der Organisation ist für das Gelingen einer Fusion ein strukturiertes Vorgehen in einzelnen Projektphasen unerlässlich.

Die grösste Herausforderung besteht darin, sich konsequent auf die Ziele dieser einzelnen Phasen auszurichten. Dies bedeutet gleichzeitig, sich in einem permanenten Spannungsfeld zwischen der Realisierbarkeit des gesamten Prozesses (Inkraftsetzung der neuen Gemeinde) und der Umsetzbarkeit der einzelnen Ziele innerhalb der jeweiligen Phase (z.B. Fusionsabstimmung) zu bewegen. Ein Prozessplan hilft, die Ziele, Instrumente, Erkenntnisse und Resultate sowie die gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Phasen zu strukturieren und abzustimmen.

Das phasenweise Vorgehen fügt sich in die Entscheidungsfindung ein. Es erlaubt den Beteiligten, an bestimmten Meilensteinen wohl überlegt über den nächsten Schritt zu entscheiden. Daraus ergibt sich auch die Legitimation für den Ausstieg aus einem Prozess.

Neben einer klaren Aufbau- und Ablauforganisation im Prozess ist für eine erfolgreiche politische Arbeit transparente Kommunikation entscheidend. Ein Kommunikationsplan kann einen wichtigen Orientierungsrahmen bieten, braucht aber in der Umsetzung viel Flexibilität für prozessorientierte Anpassungen. Im Grundsatz empfiehlt sich eine aktive Kommunikation gegen innen und aussen:



Die Dorfschaft Biel bildete seit der Fusion im Jahr 2000 mit Ritzingen und Selkingen die Gemeinde Grafschaft.

- Gegen innen sind Gemeinderäte, Gemeindeschreiber und das weitere Gemeindepersonal sowie die zuständige kantonale Dienststelle zu informieren. Transparenz kann die Akzeptanz der laufenden Arbeitsschritte fördern und bewirken, dass die Behörden gegen aussen geschlossen und überzeugt auftreten.
- Gegen aussen ist für den Erfolg des Prozesses zentral, die Bevölkerung und die lokalen Medien möglichst früh einzubinden, um Bedenken und Ängsten mit transparenten Informationen und nachvollziehbaren Entscheidungsprozessen vorzubeugen. Als Instrumente können Urversammlungen, Broschüren, Informationsflyer, Medienmitteilungen und Medienkonferenzen sowie eine eigens eingerichtete Internetseite dienen.

Eine Fusion ist für alle Beteiligten ein anspruchsvoller Prozess. Der zeitliche Aufwand darf nicht unterschätzt werden. Motivierete und engagierte Beteiligte sind wichtige Grundpfeiler für das Gelingen von Fusionen.

Gemeindebehörden, die sich auf einen Fusionsprozess einlassen, müssen sich bewusst sein, dass Fusionen demokratische Entscheide sind. Die Bevölkerung in allen Gemeinden müssen Vorteile sehen und von einer gemeinsamen Zukunft überzeugt sein, in der jeder gibt und jeder nimmt. Inwiefern sich die Vorteile einer neuen Gemeinde ausspielen lassen, bleibt ungewiss. Gewiss ist nur, dass sich Fusionen nicht rückgängig machen lassen. Umso mehr hilft für solch einen Zukunftsentcheid ein nachvollziehbarer Prozess.

Quellenverzeichnis

Weiterführende Literatur

Amt für Gemeinden, Kanton Luzern (2011): Fusionen – Viele Vorteile und wenig Nachteile. In: Info für Gemeinden im Kanton Luzern 3/2011, S. 2.

Amt für Gemeinden, Kanton Luzern (2010): Eine Fusion erfolgreich umsetzen. Ein Leitfaden für Gemeinden. Luzern: Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, Amt für Gemeinden.

Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kanton Bern (2005): Ratgeber für Gemeindereformen. Bern.

Fetz, U.; Bühler, D. (2005): Leitfaden für Gemeindefusionen. Chur: HTW Chur Verlag.

Gemeinde Steg-Hohtenn (2007): Vor- und Nachteile der Fusion. In: Weibel extra, Fusion Steg-Hohtenn, S. 24.

Hänggli, R. (2008): Welche Faktoren fördern Gemeindefusionen, und welche Fragen ergeben sich daraus? Ein Beitrag aus wissenschaftlicher Sicht. In: Badener Neujahrsblätter, vol. 83/2008.

Hofer-Frei, S./Avenir Suisse (2015): Milizarbeit ist wertvolles Sozialkapital. Eine Podiumsdiskussion zur Zukunft des Milizsystems auf Gemeindeebene. Avenir Suisse online, 13.10.2015.

Huber, R.; Durmus, K. M.; Perret, F.; Schmid, F.; Schwammberger, F. (2009): Erfolgs- und Misserfolgskriterien bei Gemeindefusionen. Ein Instrument zur frühzeitigen Abklärung der Eignung potenzieller Fusionspartner. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Käppeli, S.; Willmann, I.; Bürkler, P. (2009): Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen. Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis. Chur/Zürich: Verlag Rüegger (=Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie, Band 13).

Kleiner, J.-C. (2011): Erfolgsfaktoren einer Gemeindefusion. Die Gemeindelandschaft verändert sich. In: Gemeinde Praxis, Nr. 10/11, S. 8-9.

Linder, W. (2015): Gemeindefusionen. Zwischen Tradition und Fortschritt. In: NZZ online, 6.7.2015.

Rühli, L./Avenir Suisse (2016): Gemeindefusionen in der Schweiz. Erfahrungen mit der Freiwilligkeit. Präsentation anlässlich des Kommunalforum Alpenraum, 16.6.2016.

Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG

Aletsch Campus | Bahnhofstrasse 9c | 3904 Naters

www.rw-oberwallis.ch